

Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs

vom 26. Juni 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft drei Entwürfe über den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1994 | P | 94.3529 | Lärmschutz bei SBB-Linien (N 24.3.95, Meier Hans) |
| 1995 | M | 95.3050 | Umwandlung NEAT-Beiträge aus Treibstoffzöllen (S 20.6.95, Danioth; N 20.9.95) |
| | M | 95.3058 | Treibstoffzollgelder (25%) für Gotthard und Lötschberg als «à fond perdu»-Beiträge (N 20.9.95, Schmidhalter; S 22.3.96) |
| | P | 95.3095 | BAHN 2000: 2. Etappe/Neubaustrecke Zürich Flughafen-Winterthur (N 23.6.95, Baumberger) |
| | P | 95.3222 | Verbesserungen der Gotthard-Bahnlinie (N 6.10.95, Pini) |
| | P | 95.3307 | Finanzierung der Investitionen des öffentlichen Verkehrs (S 6.3.96, Büttiker SR) |
| | P | 95.3551 | NEAT: Verhandlungen mit EU betreffend Ausbau Simplon-Süd (N 22.3.96; Strahm Rudolf) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Das Volk hat dem Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) am 27. September 1992 zugestimmt. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen für die NEAT (Kumulation verschiedener Grossprojekte, Verschlechterung der Bundesfinanzlage, veränderte Wirtschaftlichkeitserwartungen und technische Entwicklungen im Bahnbereich) zeigte sich, dass die Finanzierung neu zu regeln war. Der Bundesrat hat deshalb anfangs 1995 entschieden:

- alle grossen Infrastrukturvorhaben im öffentlichen Verkehr zusammenzustellen, damit Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern klar ist, welche Aufgaben und welche finanziellen Verpflichtungen auf sie zukommen werden;
- die Finanzierung der Vorhaben der nächsten 20 Jahre klar zu regeln und sicherzustellen sowie
- die Streckenführungen und den Ausbau der NEAT neu zu prüfen, insbesondere welche Zufahrtsstrecken zurückgestellt und erst in einem späteren Zeitpunkt verwirklicht werden sollen.

Es ist von grosser Bedeutung für unser Land, dass der Bau der wesentlichen Eisenbahngrossprojekte auf eine solide finanzielle Basis gestellt werden kann. Beim Entscheid gilt es eine Vielzahl politischer Überlegungen miteinzubeziehen:

- Volkswirtschaftlich geht es um ein Investitionsvolumen von rund 30 Milliarden Franken (Preisstand 1995).
 - Standortpolitisch geht es um leistungs- und kapazitätsstarke Verkehrsachsen, die mit den europäischen Netzen verbunden sind.
 - Europapolitisch geht es um den Tatbeweis der Schweiz, eine Stärkung des öffentlichen Verkehrs nicht nur zu propagieren, sondern durch Infrastrukturprojekte und fiskalische Massnahmen auch umzusetzen. Ausserdem sollen die im Transitabkommen vom 2. Mai 1992 festgelegten Verpflichtungen erfüllt werden.
-

-
- *Finanzpolitisch gilt es, die hohen Aufwendungen für die Eisenbahngrossprojekte durch Einnahmen abzusichern, um einer volkswirtschaftlich nicht zu verantwortenden Verschuldung entgegenzuwirken.*
 - *Innen-, umwelt- und verkehrspolitisch geht es um eine längerfristige und kontinuierliche Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Nur mit einer gezielten Attraktivitätssteigerung, verbunden mit einer Lenkungswirkung der zur Finanzierung nötigen Abgaben, kann die Schiene das zu erwartende Verkehrswachstum übernehmen.*

Neben der Erhaltung und laufenden Modernisierung des bestehenden Schienennetzes sind folgende Eisenbahnprojekte vordringlich zu realisieren:

- *BAHN 2000: Sie sichert das Knotenprinzip und verbessert flächendeckend das Angebot.*
- *Redimensionierte NEAT: Eine redimensionierte NEAT wertet den Nord-Südverkehr massiv auf, sichert neue Kapazitäten und wesentlich verbesserte Angebote und Reisezeiten und bildet einen wichtigen Schritt zur Verknüpfung der Hochgeschwindigkeitsnetze im Norden und Süden.*
- *TGV-Anschluss der Westschweiz: Er sichert der Westschweiz und via Basel der zentralen und östlichen Schweiz den Anschluss an das französische Hochgeschwindigkeitsnetz und führt zu einer wesentlichen Standortaufwertung insbesondere der Westschweiz.*
- *Lärmsanierung des bestehenden Netzes: Sie erhöht die Umwelt- und Lebensqualität der Anwohnerinnen und Anwohner des Schienennetzes.*

Aufgrund einer sorgfältigen Analyse beantragt der Bundesrat dem Parlament, neben BAHN 2000 (1. und 2. Etappe), dem TGV-Anschluss der Westschweiz und der Lärmsanierung des bestehenden Eisenbahnnetzes den gleichzeitigen Bau von doppelgleisigen Basistunneln am Gotthard (Gotthardbasis- und Ceneritunnel), einem mehrheitlich einspurigen Basistunnel am Lötschberg und für die Integration Ostschweiz den doppelgleisigen Zimmerbergtunnel sowie punktuelle Ausbauten auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ bis 2017 zu realisieren. Dieses Investitionsprogramm erfüllt aus staats- und standortpolitischer Sicht die Ansprüche und Bedürfnisse der Landesteile am besten. Es verwirklicht alle prioritären Ver-

Verkehrsprojekte gleichzeitig und bringt die deutlichste Stärkung des öffentlichen Verkehrs, und zwar sowohl auf der Ebene des Hochgeschwindigkeitsverkehrs, des alpenquerenden Personen- und Güterverkehrs sowie des nationalen Verkehrs. Die daraus resultierende, kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs soll dazu beitragen, wesentliche Ziele in der Verkehrspolitik (z.B. Verkehrsverlagerung Strasse zu Schiene) und eine entsprechende umweltpolitische Zielsetzung (z.B. Luftreinhaltung) zu unterstützen. Zudem ist die volkswirtschaftliche (Investitionen, Beschäftigungseffekte) und standortpolitische (attraktive Erschliessung des Standortes Schweiz) Bedeutung hervorzuheben. Die NEAT-Netzlösung ermöglicht eine optimale Ausnutzung des bestehenden und mit der BAHN 2000 erweiterten Schienennetzes im Mittelland. Sie weist bezüglich Kundennähe und Zuverlässigkeit des Bahnsystems Vorteile gegenüber einer Einachslösung auf und erleichtert den Mischbetrieb von schnellen Reisezügen mit langsameren Güterzügen. Die ursprünglichen Vorgaben der NEAT können dank Neigezügen sowie längeren und schwereren Güterzügen weitgehend erreicht werden. Zurückgestellte Abschnitte können später bei Bedarf gebaut werden.

Die Finanzierung dieses Investitionsprogramms hilft dazu beitragen, die hohen, in kurzer Zeit konzentrierten Investitionen in den Schienenverkehr durch entsprechende verkehrspolitische Lenkungsmaßnahmen soweit als möglich zu rentabilisieren. Der Bundesrat beantragt deshalb - analog wie sie seit 1959 für den Strassenverkehr existiert - eine bis 2017 befristete Spezialfinanzierung ('Fonds innerhalb der Staatsrechnung'), die jede Konkurrenzierung der für den Strassenbau vorgesehenen Mittel ausschliesst. Sie soll wie folgt gespiesen werden:

- Treibstoffzollerhöhung von 10 Rappen pro Liter: Die Treibstoffzollerhöhung soll mit 600 Millionen Franken pro Jahr einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung beitragen. Ein Beitrag der Autofahrerinnen und Autofahrer von im Durchschnitt 100 Franken pro Jahr rechtfertigt sich, da die Eisenbahngrossprojekte mithelfen, einen Kollaps auf der Strasse zu vermeiden. Das Benzin ist heute real billiger als vor der ersten Erdölkrise im Jahr 1973. Eine stärkere Erhöhung muss aufgrund der Preisverhältnisse zu den Nachbarländern ausgeschlossen werden.*
- Umwidmung der Schwerverkehrsabgabe: Eine Belastung des Strassengüterverkehrs drängt sich auf, wenn die Eisenbahngrossprojekte ausgelastet und damit rentabilisiert*

werden sollen. Ab ca. 2001 soll deshalb ein Teil der Einnahmen der verfassungsmässig bereits verankerten leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (ca. 400 Mio. Fr. pro Jahr) zur Finanzierung beigezogen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die bestehenden Einnahmen der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (ca. 180 Mio. Fr. pro Jahr) für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte umgewidmet und verdoppelt werden.

- Verschuldung von maximal 25 Prozent der Projektkosten: Ein Viertel der Investitionskosten (max. 560 Mio. Fr. pro Jahr) soll auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und den Bahnen als vollverzinsliche und rückzahlbare Darlehen überlassen werden. Damit werden die zukünftigen Benutzerinnen und Benutzer zur Mitfinanzierung beigezogen. Davon ausgenommen sind die Investitionen in die Lärmsanierung des bestehenden Eisenbahnnetzes.
 - Bestehender Anteil von 25 Prozent Treibstoffzollgeldern für die NEAT: An der bestehenden Mitfinanzierung der NEAT aus der Treibstoffzollkasse soll festgehalten werden. Durch die Redimensionierung der NEAT wird die Treibstoffzollkasse entlastet. Die maximale jährliche Belastung sinkt von 450 auf etwa 320 Millionen Franken pro Jahr.
 - Bevorschussung der Spezialfinanzierung in den Jahren bis ca. 2008: Die zweckgebundenen Einnahmen zusammen mit der Verschuldung von maximal 25 Prozent vermögen bis zum Jahr 2008 die Investitionskosten nicht zu decken. Aus diesem Grund muss die Spezialfinanzierung zulasten der allgemeinen Bundeskasse - wie dies anfänglich auch bei der Spezialfinanzierung für den Strassenverkehr der Fall war - bevorschusst werden. Diese Bevorschussung beläuft sich in den Spitzenjahren bis zu einem Viertel der Investitionskosten (ca. 530 Mio. Fr. pro Jahr) und wird in späteren Jahren vollumfänglich zurückbezahlt.
-

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die Realisierung der Eisenbahngrossprojekte (BAHN 2000, NEAT, TGV-Anschluss, Lärm-sanierung) ist für die Schweiz von grosser volkswirtschaftlicher, umweltpolitischer, verkehrlicher und europapolitischer Bedeutung. Das Volk hat mit der Zustimmung zum Konzept der BAHN 2000 und zur Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) entsprechende Aufträge erteilt. Die Finanzierung ist deshalb vordringlich sicherzustellen. Der Ausbau und die Modernisierung der Bahnkapazitäten für eine Umlagerung des Verkehrs von der Strasse zur Schiene stellt eine unabdingbare Vorbedingung dar, vermag für sich alleine dieses Ziel jedoch nicht im erwünschten Ausmass zu erreichen. Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte soll deshalb zur Verkehrslenkung und zur ausgewogenen Entwicklung der beiden Hauptverkehrsträger Strasse und Schiene beitragen. Die vorliegende Botschaft hat deshalb die Aufgabe, die enge Verknüpfung zwischen dem Bau der Eisenbahngrossprojekte und einer sachgerechten Finanzierung vorzunehmen.

Der Bundesrat hat angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen ein Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr definiert. Durch Investitionen in die Infrastruktur werden aus volkswirtschaftlicher Sicht ein bleibender Gegenwert und aus betriebswirtschaftlicher Sicht Möglichkeiten zur rentableren Betriebsabwicklung geschaffen. Das Investitionsprogramm strebt ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis an.

12 Ziel und Konzeption

121 Politische Einbettung

Der Verkehr im allgemeinen und der öffentliche im speziellen befinden sich in einer Umbruchphase. Die wesens- und umweltgerechte Bewältigung des weiter ansteigenden Ver-

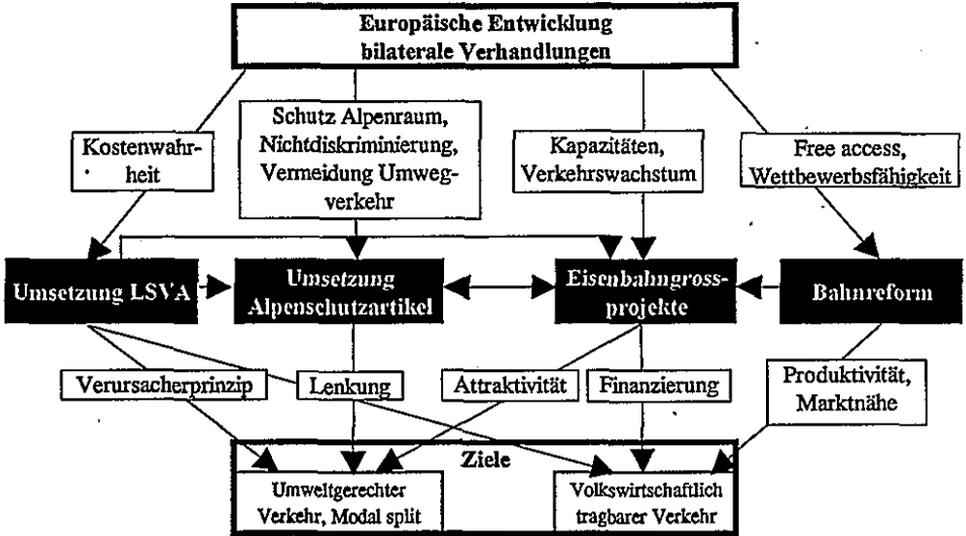
kehr, neue Technologien, verzerrte Marktverhältnisse, Defizite und Überschuldung bei den Transportunternehmungen, Abstimmung der Verkehrspolitik mit der Europäischen Union sowie finanzielle Engpässe der öffentlichen Hand bei nötigen und dringlichen Investitionen führen zu einem Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen.

Der Bundesrat will diesen Herausforderungen mit verschiedenen, eng verknüpften Vorlagen gerecht werden:

- Die *leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe* stellt das wichtigste Instrument der Schweiz zur Verwirklichung der Kostenwahrheit dar und spielt eine entscheidende Rolle für die Auslastung und Wirtschaftlichkeit der NEAT sowie zur Umsetzung des Alpenschutzartikels. Die Einführung der Abgabe soll nach Möglichkeit im Rahmen eines bilateralen Abkommens zum Landverkehr mit der EU abgestimmt werden.
- Die nicht-diskriminierende, auf marktwirtschaftliche Instrumente abgestützte *Umsetzung des Alpenschutzartikels* ist für eine verstärkte Umlagerung von alpenquerendem Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene ökologisch unabdingbar und trägt zur Auslastung insbesondere der NEAT bei.
- Die *Bahnreform* verfolgt das Ziel, das Kosten-Nutzen-Verhältnis des öffentlichen Verkehrs zu verbessern und die Finanzierung transparenter zu gestalten. Eine durch Liberalisierung und Konkurrenz geprägte Marktsituation im öffentlichen Verkehr fördert innovatives Verhalten und führt zu effizienteren und kundenorientierteren Angeboten. Diese in erster Linie auf Unternehmensebene angesiedelten Massnahmen können die Marktverzerrungen im Verkehr allerdings nicht aufwiegen.
- *Ein bilaterales Abkommen mit der EU im Bereich des Landverkehrs* könnte der Tatsache Rechnung tragen, dass die europäische Dimension der Verkehrspolitik rasch an Bedeutung gewinnt. Die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik sind deshalb wenn möglich innerhalb eines europäischen Rahmens zu verwirklichen. Das bilaterale Abkommen mit der EU soll eine gegenseitig abgestimmte Umsetzung der Ziele erlauben.
- Die vorliegende *Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs* hat zum Ziel, den weiteren, zukunftsgerichteten Ausbau der Schienenin-

W Infrastruktur finanziell abzusichern und über eine entsprechende Lenkungswirkungen der neuen Abgaben die Rentabilität der Eisenbahngrossprojekte zu stützen.

Überblick über die Bezüge der wichtigsten verkehrspolitischen Geschäfte



122 Zielsetzung

122.1 Allgemein

Obwohl mit der Vorlage neue Einnahmen anbegehrt werden, handelt es sich nicht nur um eine Finanzvorlage. Die Mittelbeschaffung steht im *Dienst der Verkehrspolitik*. Die Mehreinnahmen dienen einerseits zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (BAHN 2000, NEAT, TGV-Anschluss, Lärmsanierung des Stammnetzes). Sie sollen aber gleichzeitig marktwirtschaftliche Anreize für einen rentableren Betrieb der Eisenbahnen setzen und den Widerspruch zwischen abnehmender Ertragskraft der Bahnen und zunehmenden Investitionsbedürfnissen angehen. Die Vorlage soll deshalb vier Ziele verfolgen:

- Harmonisierung der Verkehrspolitik mit unseren Nachbarländern und der Europäischen Union (EU);
- Umsetzung der Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik und des Alpenschutzartikels;

- Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte;
- Sicherstellung einer ausgewogenen Entwicklung der beiden Hauptverkehrsträger Strasse und Schiene.

122.2 Harmonisierung der europäischen Verkehrspolitik

Die angestrebte verstärkte fiskalische Belastung der Strasse entspricht einer Situation und Entwicklung, wie sie sich auch in der Europäischen Union manifestiert. Frankreich und Italien zum Beispiel erheben namhafte Autobahngebühren. Österreich und Frankreich erheben für den alpenquerenden Verkehr spezielle Gebühren (Mauten an den Übergängen am Brenner, Mont Blanc und Mont Cenis). Demgegenüber verzichtet die Schweiz bis heute auf eine spezielle fiskalische Belastung des alpenquerenden Verkehrs (Ausnahme private schweizerisch-italienische Tunnelgesellschaft am Grosse St. Bernhard). Als wichtigstes Steuerungsinstrument kann schweizerischerseits hingegen die 28-Tonnen-Limite bezeichnet werden.

Mit der beabsichtigten Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie einer zusätzlichen Belastung an den Alpenübergängen im Rahmen der Umsetzung des Alpenschutzartikels (Alpentransitabgabe) frühestens ab 2001 konzentriert sich die Schweiz verstärkt auf marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente. Sie entfalten grundsätzlich eine vergleichbare Wirkung wie die im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zur Diskussion stehende 28-Tonnen-Limite. Diese Absichten entsprechen den Ansätzen der Politik und den vorgeschlagenen Massnahmen der EU-Kommission, wie sie in dem im Dezember 1995 veröffentlichten Grünbuch zur Kostenwahrheit im Verkehr (The European Commission, 'Directorate-General for Transport, «Green paper on Fair and Efficient Pricing»¹) zum Ausdruck kommen. Die Politik im Alpenraum soll im Rahmen eines bilateralen Abkommens im Landverkehr so weit möglich gegenseitig abgestimmt werden, sodass sich ein Schritt zur Harmonisierung der Transportregime ergibt.

¹ Faire und effiziente Preise im Verkehr. Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs; KOM(95) 691.

⇒ 122.3 Umsetzung der schweizerischen Verkehrspolitik und des Alpenschutzartikels

Der Bau und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs haben sich an den Zielen der schweizerischen Verkehrspolitik zu orientieren und zur Umsetzung des Alpenschutzartikels der Bundesverfassung² beizutragen.

Ziel der Verkehrspolitik ist die nachhaltige Bewältigung der Mobilität zur Sicherstellung einer bedürfnisgerechten, landesweiten Verkehrsversorgung. Mit der Annahme des Alpenschutzartikels hat das Volk einen *umfassenden Schutz des Alpengebietes* vor den schädlichen Auswirkungen des Verkehrs bejaht und klare Fristen für die Umsetzung des Ziels gesetzt.

Mit den Eisenbahngrossprojekten lassen sich auf der *Angebotsseite* die Schieneninfrastrukturen bereit stellen, um die verkehrspolitischen Ziele sowie den Alpenschutz zu begünstigen. Sie genügen allerdings nicht, um sie vollumfänglich zu erreichen. Für die gewünschte Umlagerung von der Strasse auf die Schiene muss der Strassengüterverkehr verteuert werden. Dieser Prozess braucht einen langfristigen, kontinuierlichen und wenn immer möglich europäisch abgestimmten Prozess, damit sich die Wirtschaft auf die verkehrspolitische Stossrichtung ausrichten und anpassen kann.

122.4 Langfristige Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte

Die Vorlage will für die Schweiz eine *zukunftsgerichtete und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur* realisieren. Dazu müssen die laufenden und anstehenden Infrastrukturprojekte im öffentlichen Verkehr auf ihre Dringlichkeit überprüft werden. Die hohen finanziellen Aufwendungen sollen zu einem wesentlichen Teil *über laufende Einnahmen* sichergestellt werden, um eine volkswirtschaftlich schädliche Verschuldung des Bundeshaushaltes zu vermeiden. Für die Eisenbahngrossprojekte sollen, da aufgrund des hohen Investitionsvolumens sowie des Technologiesprungs des Verkehrsträgers durchaus vergleichbare Verhältnisse

² Artikel 36sexies der BV verlangt, dass der Bund das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs schützt und die Belastungen auf ein für Menschen, Tiere und Pflanzen verträgliches Mass begrenzt. Der alpenquerende Verkehr von Grenze zu Grenze soll auf der Schiene erfolgen und die Strassentransitkapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss bis 2004 abgeschlossen sein.

herrschen, die gleichen Voraussetzungen geschaffen werden wie für den Bau des Nationalstrassennetzes. Hier wurde 1959 mit dem Netzbeschluss für den Bau eines nationalen Hochleistungsnetzes eine zweckgebundene Finanzierung über die Besteuerung der Treibstoffzölle eingeführt.³ Die etappenweise Realisierung und projektbezogene Freigabe der Kredite wird - entsprechend dem Vorbild beim Nationalstrassenbau - auf die Grossprojekte im öffentlichen Verkehr übertragen.

Eine gesicherte Finanzierung ist die *Voraussetzung* für den Ausbau der Infrastruktur im öffentlichen Verkehr.⁴ Dem Parlament soll die projektspezifische Finanzierung über Konzeptbeschlüsse und einzelne Verpflichtungskredite beantragt werden, was eine gezielte Lenkung der Grossprojekte erlaubt und insbesondere die (finanz-)politische Steuerbarkeit verbessert:

- **3. Verpflichtungskredit zur Realisierung der NEAT**

Baukredite für die beschlossenen Streckenteile der NEAT: frühestens Mitte 1997.

- **Allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss und 1. Verpflichtungskredit zur Lärmsanierung des Stammnetzes der Bahnen**

Konkretisierung der Verfahren und Kredit für die prioritären Massnahmen: frühestens Mitte 1997.

- **Allgemein verbindlicher Bundesbeschluss und Verpflichtungskredit zur Realisierung des Anschlusses der Schweiz an das französische TGV-Netz**

Konkretisierung der Bauvorhaben sowie Planungs- und/oder Baukredit: frühestens 1998.

- **Allgemein verbindlicher Bundesbeschluss und Verpflichtungskredit zur 2. Etappe von BAHN 2000.**

Konkretisierung aufgrund des Angebotskonzeptes BAHN 2000 2. Etappe. Antrag an Parlament: frühestens 1999.

³ Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 3. Juli 1959 (BB1 1959 II 8); Botschaft über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag vom 3. Juli 1959 (BB1 1959 II 155).

⁴ Gemäss Bundesbeschluss vom 20. September 1995 ist die Freigabe des überwiegenden Teils des 2. Verpflichtungskredites zur Verwirklichung der NEAT von einer neuen Finanzierungslösung abhängig.

➤ 122.5 Ausgewogene Entwicklung der Hauptverkehrsträger

Die schweizerische Verkehrspolitik geht von einer wesensgerechten und ausgewogenen Entwicklung der beiden Hauptverkehrsträger Strasse und Schiene aus. Jeder Verkehrsträger soll seine Stärken zum Tragen bringen. Die Schiene hat Vorteile beim effizienten, umweltschonenden Transport von Massengütern über lange Strecken, während die Strasse dank ihrer Flexibilität im Verteilverkehr im Vorteil ist. Im Personenverkehr ist die Schiene bei hohem, regelmässigem Verkehrsaufkommen wesensgerecht, während die Strasse den Bedarfsverkehr besser abzudecken vermag. Bei mittleren Distanzen kann die Schiene dank Hochgeschwindigkeitsstrecken auch in Konkurrenz zum Flugverkehr treten.

Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, können die Verkehrsträger aufgrund verzerrter Marktverhältnisse ihre Stärken nicht voll zum Tragen bringen. Massgeblich sind die ungedeckten Kosten:

Ungedekte Kosten des Strassenverkehrs (1993)

(in Mio. Fr.)	Lärm	Unfälle	Gebäude- schäden	Gesundheits- schäden	Total
Personenverkehr	601	706	225	818	2'348
Güterverkehr	274	41	319	473	1'107
Total	875	747	544	1'289	3'455

Der Strassenverkehr verursacht ungedeckten Kosten in der Grössenordnung von 3,5 Milliarden Franken. Auch der Schienenverkehr verursacht ungedeckte Kosten von etwa 500 Millionen Franken.⁵ Die unterschiedliche Höhe der ungedeckten Kosten führt zu einer ineffizienten Bewältigung des Transportaufkommens. Ein Beispiel dafür ist der alpenquerende Güterverkehr. Dieser sollte auf langen Strecken auf der Schiene abgewickelt werden. Trotzdem findet das Verkehrswachstum seit Jahren auf der Strasse statt, während die Schiene ihr Transportvolumen nur in etwa konstant halten kann. 1995 stieg der alpenquerende Verkehr auf der Schiene um 1 Prozent, während die Strasse um 6 Prozent zulegte. Dieses Wachstum

⁵ Der Schienenverkehr vermag darüber hinaus im Gegensatz zur Strasse seine Infrastruktur- und zum Teil Betriebskosten nicht zu decken. Diese werden durch staatliche Transfers abgegolten und sind damit im Gegensatz zu den ungedeckten Kosten klar dem Verkehrsträger zuordbar und politisch legitimiert.

ist ausschliesslich auf den Strassengütertransitverkehr von Grenze zu Grenze zurückzuführen. Dieser stieg um weitere 13 Prozent.

13 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die eingangs erwähnten und noch hängigen parlamentarischen Vorstösse werden mit dieser Botschaft behandelt und abgeschrieben.

14 Konzipierung der Investitions- und Finanzierungsprogramme

141 Investitionsprogramme

Die verschiedenen zur Diskussion stehenden Ausbauprojekte und die Wünsche der Parteien und Regionen können zu unterschiedlichsten Programmen kombiniert werden. Eine klare Gliederung der einzelnen Projekte nach Prioritäten ist - so wünschenswert eine solche wäre - schwierig aufzustellen. Die Projekte sind teils wechselweise von einander abhängig, objektive Grössen (z.B. Kapazitäten, Zeitgewinne) müssen mit subjektiven Einschätzungen (z.B. regionalpolitische Bedeutung, staatspolitische Verträglichkeit) verglichen und gleichwertig beurteilt werden. Der Bundesrat hat deshalb seinen Entscheid aufgrund von vier Investitionsprogrammen getroffen, die sich sowohl aus verkehrlichen wie auch aus politischen Überlegungen aufdrängen.

In der Vernehmlassung wurden zwei Varianten unterbreitet. Sie sahen eine Rückstellung der Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln vor. Beide Achsen sollten jedoch in einem überblickbaren Zeitraum realisiert werden. Der eine Vorschlag empfahl die gleichzeitige Realisierung der redimensionierten (doppelgleisigen) Gotthardachse mit einem teilweise eingleisigen Lötschbergbasistunnel (Variante A), der zweite ein gestaffeltes Vorgehen (zuerst redimensionierte Gotthardachse mit doppelgleisigem Basistunnel, dann doppelgleisiger Lötschbergbasistunnel [Variante B]). Aufgrund der politischen Diskussion drängte sich eine Erweiterung des Variantenfächers auf. Der Vorort schlug vor, bei der NEAT nur eine redimensionierte Gotthardachse zu verwirklichen und die Lötschbergachse sowie BAHN 2000 2. Etappe vorerst zurückzustellen (Variante C). Von Vertretern der Lötschbergkantone wur-

☛ de verlangt, dass die Verwirklichung des Lötschbergbasistunnels in erster Priorität nochmals geprüft werden müsse (Variante D). Insgesamt stehen damit vier Investitionsprogramme im Vordergrund:

Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
• BAHN 2000 1. und 2. Etappe.		• BAHN 2000 1. Etappe.	
• NEAT: Lötschbergbasistunnel (eingleisig, ohne Autoverlad), Gotthardbasis- und Ceneritunnel (zweigleisig), gleichzeitig realisiert.	• NEAT: Lötschbergbasistunnel (zweigleisig, redimensionierter Autoverlad), Gotthardbasis- und Ceneritunnel (zweigleisig), gestaffelt (ab 2012) realisiert.	• NEAT: Gotthardbasis-, Zimmerberg- und Ceneritunnel (zweigleisig).	• NEAT: Lötschbergbasistunnel (zweigleisig, redimensionierter Autoverlad).
• Integration Ostschweiz: Zimmerberg-tunnel, redimensionierte Streckenausbauten St. Gallen - Pfäffikon SZ.		• Integration Ostschweiz: Zimmerberg-tunnel.	
• TGV-Anschluss der Westschweiz.			
• Lärmsanierung des Stammnetzes SBB und KTU.		• 1. Etappe Lärmsanierung des Stammnetzes SBB und KTU.	
Finanzbedarf			
31,4 Mia.	33,1 Mia.	19,0 Mia.	14,3 Mia.
Barwert			
26,1 Mia.	26,3 Mia.	16,5 Mia.	12,5 Mia.
Befristung			
2017	2022	2009	2009

Anmerkung:

Der *Finanzbedarf* (zu Preisen des Jahres 1995, inkl. Zinsen) umfasst alle Aufwendungen für die entsprechenden Grossprojekte während der Laufzeit der Spezialfinanzierung (ab 1997 bis zur Befristung) unabhängig der zahlungsseitigen Fälligkeiten.

Der *Barwert* gewichtet Zahlungsströme (inkl. Zinsen) entsprechend dem Zahlungszeitpunkt. Je später eine Zahlung geleistet wird, umso günstiger wird eine Ausgabe. Dies erlaubt einen wirtschaftlichen Vergleich zeitlich unterschiedlicher Investitionsprogramme.

Das *Investitionsvolumen* der vier Programme schwankt zwischen 14 und 31 Milliarden Franken. Es umfasst sämtliche Projektkosten unabhängig ihrer zeitlichen Fälligkeit. Für die BAHN 2000 1. Etappe und die NEAT bedeutet dies, dass Zahlungen zum Teil bereits erfolgt und nicht der neuen Spezialfinanzierung (enthält nur Zahlungen ab 1997) zu belasten sind. Für die noch nicht in Angriff genommenen Projekte (BAHN 2000 2. Etappe, TGV-Anschluss, Lärmsanierung) stellen die Zahlen erste Schätzungen des Finanzbedarfs dar, die

zu konkretisieren sind und vom Parlament über Verpflichtungskredite gesprochen werden müssen. Das Investitionsvolumen (ohne Zinsen) setzt sich wie folgt zusammen:

(in Mia. Fr.)	A	B	C	D
BAHN 2000 1. Etappe	7,5	7,5	7,5	7,5
BAHN 2000 2. Etappe	5,9	5,9	-	-
NEAT (inkl. 15 % Reserve)	13,4	14,1	9,6	4,5
TGV-Anschluss	1,2	1,2	1,2	1,2
Lärmsanierung	2,3	2,3	1,7	1,7
Total	30,3	31,0	20,0	14,9

Anmerkungen:

Preisbasis 1995 (Index 113.2),

Bei der *NEAT* werden zur Sicherung des Finanzierungskonzepts 15 Prozent Reserve einberechnet.

Bei der *Lärmsanierung* werden identische Massnahmenpakete unterstellt. Die unterschiedlichen Investitionskosten ergeben sich aus der unterschiedlichen zeitlichen Befristung der Programme.

Die vier Investitionsprogramme unterscheiden sich in erster Linie aufgrund der unterschiedlichen Bauprogramme bei der *NEAT*. Die Elemente der *NEAT* werden deshalb im folgenden detailliert zusammengestellt:

(in Mia. Fr.)	A	B	C	D
Lötschberg eingleisig	3.43	---	---	---
Lötschberg zweigleisig	---	4.20	---	4.20
Gotthard und Ceneri	8.36	8.36	8.36	---
Zimmerberg	0.83	0.83	0.83	---
Ausbauten St.Gallen - Pfäffikon SZ	0.09	0.09	---	---
Projektaufsicht	0.08	0.08	0.08	0.08
Ausbauten ausserhalb NEAT-Perimeter	0.59	0.59	0.32	0.27
Total	13.38	14.15	9.59	4.55

Anmerkungen:

Preisbasis 1995 (Index 113.2); inkl. Zuschlag von 15 Prozent.

Die Kostenermittlungen und Terminpläne entsprechen dem aktuellen Projektierungsstand. Es gilt jedoch zu beachten, dass die verschiedenen zu Investitions- und Finanzierungsvarianten zusammengesetzten Projektteile unterschiedliche Bearbeitungstiefen aufweisen. Die Gesamtkosten und die Inbetriebnahmedaten entsprechen dem wahrscheinlichsten Wert.

#142 Finanzierungskonzepte

Es ist angezeigt, für jede Variante ein massgeschneidertes Finanzierungskonzept vorzusehen, welches der finanziellen Spitzenbelastung, der Realisierungszeit sowie der erwarteten Wirtschaftlichkeit Rechnung trägt. Die Finanzierungskonzepte können wie folgt differenziert werden:

Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
• 10 Rp. TZ-Erhö- hung.	• 10 Rp. TZ-Erhö- hung (ohne Die- sel).	• 10 Rp. TZ-Erhö- hung.	• 10 Rp. TZ-Erhö- hung (ohne Die- sel).
• 25 % TZ-Anteil NEAT.			
• Umwidmung und Erhöhung der pauschalen SVA (bis maximal Ende 2004).			• Umwidmung der pauschalen SVA (bis maximal Ende 2004).
• Beizug der LSWA (frühestens ab 2001).			
• Verschuldung 25 %.			
• temporäre Bevorschussung möglich.			
• Befristung bis 2017.	• Befristung bis 2022.	• Befristung bis 2009.	• Befristung bis 2009.

Anmerkungen:

Preisbasis:	1995.
10 Rp. Treibstoffzollerhöhung:	Aufkommen 600 Mio. Franken (1997).
- ohne Diesel:	Aufkommen 450 Mio. Franken (1997).
Umwidmung PSVA:	Aufkommen 180 Mio. Franken (1997).
Verdoppelung PSVA:	Aufkommen 360 Mio. Franken (ab 1998).
LSVA:	Aufkommen 400 Mio. Franken (2001), nur Anteil für Finanzierung Eisen- bahngrossprojekte.
25 Prozent Treibstoffzollanteil:	Aufkommen abhängig von Investitionsprogramm NEAT.
25 Prozent Verschuldung:	Aufkommen abhängig von Investitionsprogramm.

Der Finanzierungsbedarf ergibt sich aus dem *Zusammenspiel von Investitionsprogramm und zeitlicher Befristung*: Je grösser das Investitionsvolumen und je kürzer die zeitliche Befristung ist, umso mehr Einnahmen müssen zugunsten der Spezialfinanzierung vorgesehen werden. Dabei muss nicht nur sichergestellt sein, dass über die ganze Laufzeit der Spezialfinanzierung die Finanzströme ausgeglichen werden können. Es muss zudem vermieden werden, dass in den Anfangsjahren eine allzuhohe Bevorschussung in Kauf genommen werden muss.

Insgesamt können die *Vor- und Nachteile* der einzelnen Varianten wie folgt zusammengefasst werden:

Die *Variante A* erfüllt aus staats- und standortpolitischer Sicht die Ansprüche und Bedürfnisse der Landesteile am besten. Sie verwirklicht alle prioritären Verkehrsprojekte gleichzeitig bis etwa ins Jahr 2017 und bringt aus verkehrlicher Sicht die deutlichste Stärkung des öffentlichen Verkehrs, und zwar sowohl auf der Ebene des Hochgeschwindigkeitsverkehrs, des alpenquerenden Personen- und Güterverkehrs sowie des nationalen Verkehrs (BAHN 2000 1. und 2. Etappe). Die daraus resultierende, kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs trägt dazu bei, wesentliche Ziele in der Verkehrspolitik (z.B. Verkehrsverlagerung Strasse - Schiene) und eine entsprechende umweltpolitische Zielsetzung (z.B. Luftreinhaltung) zu unterstützen. Zudem ist die volkswirtschaftliche (Investitionen, Beschäftigungseffekte) und standortpolitische (attraktive Erschliessung des Standortes Schweiz) Bedeutung hervorzuheben. Für diese Ziele erfordert die Variante A einen höheren Finanzierungsbedarf. Es muss sichergestellt werden, dass die hohen, in kurzer Zeit konzentrierten Investitionen in den Schienenverkehr durch entsprechende marktwirtschaftliche Anreize auf der Finanzierungsseite (insbesondere Umsetzung der LSVA) rentabilisiert werden können. Sonst könnte sich das hohe Investitionsvolumen für die Bahnen kontraproduktiv auswirken. Die Variante weist in den Jahren 1998 - 2003 sehr hohe Spitzenbelastungen aus, da bis 2017 alle prioritären Verkehrsprojekte verwirklicht werden sollen. Zur Finanzierung braucht es eine Treibstoffzollerhöhung von 10 Rappen, die Umwidmung und Verdoppelung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe sowie den Beizug der LSVA ab 2001 (Anteil für Eisenbahngrossprojekte: 400 Mio. Fr.).

Die *Variante B* verwirklicht alle prioritären Verkehrsprojekte gestaffelt bis etwa ins Jahr 2022. Neben der längeren Realisierungszeit unterscheidet sie sich von Variante A durch einen weitergehenden Ausbau (z.B. zweigleisiger Lötschberg). Aus volkswirtschaftlicher Sicht hat sie über längere Frist einen beträchtlichen Beschäftigungseffekt und vermeidet in den Jahren bis 2005 eine allzu starke Kumulation der Verkehrsprojekte. Mit der bedarfsgerechten Staffelung der Verkehrsprojekte vergrössert sich der politische Handlungsspielraum.

⇒ Allerdings muss die Variante durch die spätere Verwirklichung des Lötschbergs aus staatspolitischer Sicht als weniger ausgewogen beurteilt werden. Damit könnten - bei rasch steigendem, hohem Verkehrsaufkommen - bis zur für etwa 2022 vorgesehenen Inbetriebnahme des Lötschbergbasistunnels fehlende Transportkapazitäten für die Verkehrsumlagerung von der Strasse zur Schiene im Transitverkehr verbunden sein (4-Meter Korridor für rollende Landstrasse ab 1999 nur über Lötschberg-Bergstrecke). Bei der Finanzierung kann auf eine Erhöhung der Treibstoffzölle auf Diesel verzichtet werden. Dies führt allerdings zu einer hohen Bevorschussung in den Übergangsjahren bis zur Umsetzung der leistungsabhängigen SVA (ca. 2001).

Die *Variante C* ist aus verkehrlicher Sicht eine Minimalvariante. Sie sichert bis 2009 die Finanzierung der redimensionierten Gotthardachse, der BAHN 2000 1. Etappe, des TGV-Anschlusses der Westschweiz und eine erste Etappe der Lärmsanierungen des bestehenden Eisenbahnnetzes. Dies lässt einen grösseren Handlungsspielraum (z.B. in bezug auf BAHN 2000 2. Etappe). Sie konzentriert sich auf die absolut dringlichen Infrastrukturinvestitionen, was deren Rentabilität steigern dürfte. Volkswirtschaftlich werden aufgrund des geringeren Investitionsvolumen nicht die gleichen Beschäftigungseffekte ausgelöst, sie wirkt jedoch einer volkswirtschaftlich schädlichen Verschuldung entgegen. Für die Realisierung der zurückgestellten Vorhaben bietet sie keine Gewähr, was zu regionalen und staatspolitischen Vorbehalten führen dürfte. Für die Lärmsanierung des Stammnetzes muss nach 2009 die Finanzierung für eine weitere Etappe sichergestellt werden. Auch die EU-Verträglichkeit muss verhandelt werden. Wie bei Variante B könnten mittel- bis längerfristig Transportkapazitäten für die Verkehrsumlagerung Strasse - Schiene im Transitverkehr fehlen. Zur Finanzierung sind die gleichen Abgaben wie bei Variante A (10 Rp. TZ-Erhöhung, Umwidmung und Erhöhung der PSVA, LSVA ab 2001) nötig, doch kann die Befristung (bis 2009) bedeutend kürzer gehalten werden.

Die *Variante D* will mit geringem finanziellen Aufwand und möglichst schnell erste Elemente der NEAT und somit einen Teil der Verpflichtungen des Transitabkommens (erste Elemente bis 2005) erfüllen. Deshalb wird der Lötschbergbasistunnel vorgezogen, die Gotthardachse, die Integration Ostschweiz und BAHN 2000 2. Etappe zurückgestellt. Die Ver-

schuldung kann gegenüber der Variante C nochmals reduziert werden. Diese Variante lässt sich verkehrlich nur vertreten, wenn von einem geringen Wachstum des Nord-Südverkehrs ausgegangen wird und wenn der heutige Umfahrvverkehr um die Schweiz nur teilweise zurückgewonnen werden soll. Insbesondere wird keine durchgehende Flachbahn geschaffen. Es wird in Kauf genommen, dass im Personenverkehr die Neubaustrecken am wichtigsten Verkehrsmarkt der Schweiz (Zürich) vorbeigeführt werden. Die Umsetzung der Alpeninitiative gemäss Konzept des Bundesrates (d.h. inkl. Umlagerung von Teilen des Import-/Export- und Binnenverkehrs) ist bei dieser Variante nur zum Teil möglich. Deshalb dürfte innert kurzer Zeit ein Anschlussprogramm mit dem Bau des Gotthardbasistunnels unausweichlich bleiben. Ebenso muss die Finanzierung der Lärmsanierung des bestehenden Netzes nach 2009 sichergestellt werden. Bei der Finanzierung kann auf den Einbezug des Diesels bei der Treibstoffzollerhöhung verzichtet werden, ebenso wie auf eine Erhöhung der PSVA.

± Im Quervergleich ist mit folgenden, *signifikanten Zahlenwerten* zu rechnen:

(Preisbasis 1995)	Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
maximale jährliche Zahlungsspitze	2,4Mia.	2,1 Mia.	2,1 Mia.	1,8 Mia.
maximale jährliche Bevorschussung	0,6 Mia.	0,6 Mia.	0,4 Mia.	0,6 Mia.
maximale jährliche Finanzierung über Schulden	1,2 Mia.	1,1 Mia.	0,9 Mia.	1,0 Mia.
maximale Schuldenfinanzierung in Prozent der Investitionen	50 %	52 %	45 %	58 %
kumulierte Bevorschussung 2005	3,6 Mia.	3,5 Mia.	1,6 Mia.	1,9 Mia.
kumulierte Bevorschussung 2010	3,6 Mia.	3,9 Mia.	0,0 Mia.	0,0 Mia.
kumulierte Verschuldung der Bahnen aus den Grossprojekten (inkl. aufgelaufene Zinsen)	9,4 Mia.	10,7 Mia.	5,1 Mia.	3,7 Mia.
Finanzbedarf zu Preisen 1995 bis	31,4 Mia. 2017	33,1 Mia. 2022	19,0 Mia. 2009	14,3 Mia. 2009

Anmerkungen:

- Projektierungs- und Preisstand 1995; inkl. Zinsen auf Bevorschussung und Verschuldungsteil.
- *Bevorschussung*: Mittel, die über die ordentliche Verschuldung von 25 Prozent in die Spezialfinanzierung eingebracht werden müssen.
- *Finanzierung über Schulden*: Total aus Verschuldung und Bevorschussung.
- *Kumulierte Verschuldung der Bahnen*: Total der rückzahlbaren Darlehen an die Bahnen inkl. aufgelaufene Zinsen bis zur Befristung der Spezialfinanzierung.
- *Finanzbedarf*: Beträge, die ab 1997 zulasten der Spezialfinanzierung und zulasten der Verschuldung im Rahmen der vorgesehenen Befristung finanziert werden.

Der Finanzierungsplafonds aus laufenden Einnahmen sowie einer Verschuldung von 25 Prozent der Projektkosten reicht in keinem Fall. Eine Bevorschussung ist unumgänglich. Sie beläuft sich auf bis zu 0,6 Milliarden Franken jährlich (2002). Insgesamt werden bis zu 1,2 Milliarden Franken pro Jahr über Schulden zu finanzieren sein,⁶ womit in Spitzenjahren rund die Hälfte der Projektkosten am Kapitalmarkt aufgenommen werden muss. In der Folge sind die nach 10 bzw. 15 Jahren ausstehenden Mittel aus der Bevorschussung bei den Varianten A und B beträchtlich. Obwohl die Bahnen nur für einen kleinen Teil der Mittel die

⁶ Es wird unterstellt, dass die Bevorschussung nicht aus laufenden Steuereinnahmen finanziert werden kann, sondern sich in einer Erhöhung des Defizites der Finanzrechnung niederschlägt.

finanzielle Verantwortung tragen, liegen die Schulden (inkl. aufgelaufene Zinsen) aus den Grossprojekten mit 3,7 - 10,7 Milliarden Franken (zu Preisen von 1995) in beachtlichen Dimensionen.

15 Beantragtes Investitionsprogramm und Finanzierungskonzept

151 Beantragtes Investitionsprogramm

151.1 Überblick

Der Bundesrat beantragt dem Parlament gestützt auf eine gesamtpolitische Beurteilung folgendes Investitionsprogramm:

- BAHN 2000 1. und 2. Etappe,
- redimensionierte NEAT mit gleichzeitiger Realisierung der zweigleisigen Tunnel am Zimmerberg, Gotthard und Ceneri und des teilweise eingleisigen Lötschberg-Basistunnels ohne Autoverlad,
- TGV-Anschluss der Westschweiz und
- die Lärmsanierung des bestehenden Eisenbahnnetzes.

151.2 Förderung des öffentlichen Verkehrs

Der Bundesrat hat sich für ein Investitionsprogramm entschieden, das einen klaren und längerfristig ausgerichteten Akzent zur Förderung des öffentlichen Verkehrs setzt und einen Planungshorizont bis 2017 abdeckt. Zentral ist die Abstimmung mit der gesamten Verkehrspolitik und der Europapolitik. In einem sehr engen Zusammenhang mit den Grossprojekten stehen die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, die Umsetzung des Alpenschutzartikels sowie die Ablösung des 2005 auslaufenden Transitabkommens.

Der gesamte alpenquerende Güterverkehr wie der nationale und internationale Personenverkehr nehmen Jahr für Jahr zu. Die Schweiz will ihren Beitrag an die Bewältigung der Verkehrsprobleme (inkl. jetziger Umfahrvverkehr) in erster Linie über die Schiene leisten. Dies gebieten die Verpflichtungen aus dem Transitabkommen und dem Alpenschutzartikel. Um diesen innen- und aussenpolitischen Verpflichtungen nachzukommen, muss die Schie-

➤ neninfrastruktur landesweit verbessert werden. Die BAHN 2000 mit ihren Ausbauten schwergewichtig im Mittelland, die NEAT mit ihrer beträchtlichen Beschleunigung der Reisezeiten und Kapazitätserweiterung im Alpenraum und der TGV-Anschluss, welcher die verstärkte Einbindung in das französische Hochleistungsnetz erlaubt, sind die dazu geeigneten Projekte. Die Lärmsanierung des bestehenden Netzes (die Neubaustrecken werden bereits umweltverträglich gebaut) trägt dem Willen des Bundesrats Rechnung, die wachsenden Verkehrsströme mit geringeren Belastungen für die Menschen entlang der Verkehrsachsen zu bewältigen.

Im alpenquerenden Verkehr bilden in erster Linie die Basistunnel die Kernelemente für Kapazitätssteigerungen, grosse Fahrzeitgewinne und erhöhte Attraktivität der Schiene. Wie der Umfahrvverkehr über die Autobahnen am Brenner und Mont Cenis sowie der alpenquerende Transitverkehr über die N2 zeigen, genügen die heute verfügbaren Angebote der Schiene (Wagenladungsverkehr, unbegleiteter kombinierter Verkehr) nicht, um den Güterverkehr vermehrt von der Strasse auf die Schiene zu bringen. Eine massgebliche Attraktivitätssteigerung im alpenquerenden Schienenverkehr zusammen mit gezielten Lenkungsmaßnahmen und attraktiven, marktorientierten Angeboten (z.B. wettbewerbsfähige Rollende Autobahn) sind der Schlüssel zur Zukunft der Bahn.

Das beantragte Investitionsprogramm bringt verkehrlich einen grossen Nutzen und die konsequenteste Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Sie bietet dank der Verteilung des Verkehrs auf zwei Transitachsen und mehrere Zufahrtslinien (Netzlösung) angebots- und betriebsseitig die grösste Flexibilität, und zwar nicht nur im alpenquerenden Verkehr. Sie ermöglicht optimale, kundengerechte Angebote und bietet regional ausgewogene Erschliessungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten. Die gleichzeitige Realisierung der Gotthard- und Lötschbergachse in Verbindung mit den Investitionen für BAHN 2000 erlauben die optimale Einbindung der ganzen Schweiz in das Hochgeschwindigkeitsnetz und verhindert raumplanerisch unerwünschte Konzentrationen auf den Grossraum Zürich. Aus technischer Sicht werden die Risiken von allfälligen Verfahrens- und Bauverzögerungen minimiert und die nicht zuletzt für die Umsetzung des Alpenschutzartikels erforderliche Kapazitätserhöhung gesi-

chert. Europapolitisch werden die Vorgaben des Transitabkommens und die Einbindung in die europäischen Bahnnetze optimal erfüllt.

Gegenüber dem ursprünglichen NEAT-Projekt werden mit der vorgeschlagenen Redimensionierung *5 Milliarden Franken* eingespart. Die Verzichte sind auf beide Achsen und auf alle Landesteile verteilt. Wichtig ist, dass die ursprünglichen qualitativen und quantitativen Vorgaben und die verkehrspolitischen Zielsetzungen dennoch weitgehend eingehalten werden können - und zwar vor allem durch zielgerichtete Anpassungen bei den Angebots- und Betriebskonzepten der Bahnen, dem konsequenten Einsatz von Neigezügen und längeren Güterzügen.

151.3 Festhalten am Netzkonzept der NEAT

151.31 Allgemein

Ursprünglich zielte die Planung auf eine durchgehende Achse. Entsprechende Varianten (Lötschberg-Simplon, Gotthard, Y, Splügen) wurden ausgearbeitet und 1988 in die Vernehmlassung gegeben. Man ging davon aus, dass die neue Alpentransversale vorwiegend dem Güterverkehr dienen sollten. In der damaligen Vernehmlassung äusserten sich die Mehrheit der Kantone, Parteien und Verbände für eine Netzlösung, die nicht nur für den Güterverkehr, sondern auch für den Personenverkehr attraktiv sein sollte. Der Bundesrat übernahm den Grundgedanken und beantragte ein entsprechendes Konzept mit der NEAT-Botschaft. Das Parlament bestätigte mit dem Alpen transit-Beschluss die Netzlösung, die auch beim Volk Zustimmung fand.

Das vom Bundesrat beantragte Investitionsprogramm hält an der Netzlösung fest, da sie zahlreiche Vorteile aufweist:

151.32 Nationaler und internationaler Personenverkehr

Sie erlaubt die Realisierung der BAHN 2000-Grundsätze im alpenquerenden Verkehr. Die Basistunnel am Gotthard und am Lötschberg ermöglichen namhafte Reisezeitverkürzungen und Fahrplanverbesserungen in die Kantone Tessin und Wallis.

Dank dem Lötschberg-Basistunnel wurde die Achse Basel - Lötschberg - Simplon - Mailand - (Genua) in das Leitschema des Europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes aufge-

genommen. Dadurch wird Bern, das politische Zentrum der Schweiz, auch in Zukunft durch schnelle internationale Züge bedient. Würde der Lötschberg-Basistunnel erst später in Betrieb genommen, wäre es schwierig, den internationalen Reiseverkehr auf diese Achse zurückzuverlagern. Die Lötschberg/Simplonachse würde vermutlich aus dem Netz der Europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnen gestrichen.

151.33 Güterverkehr

Für einen höheren Marktanteil muss die Bahn eine hohe Produktivität erreichen. Dies ist möglich, wenn lange und schwere Güterzüge gebildet werden können. Im Alpenraum erschweren heute die Steigungen und engen Kurvenradien auf den vor 90 - 140 Jahren gebauten Linien den Einsatz dieser Züge. Mit dem Bau von Basistunnel werden für die gleiche Transportmenge weniger Lokomotiven, Personal und Energie benötigt. Aufgrund der kürzeren Fahrzeit können Rollmaterial und Personal rationeller eingesetzt werden (raschere Umläufe). Das bessere und zuverlässige Angebot der Bahn im Personen- und Güterverkehr (bessere Transportqualität) ermöglicht bessere Erträge.

Die heutigen Transportbedürfnisse der Wirtschaft erfordern *Kundennähe*. Die Transporte müssen zu der vom Kunden gewünschten Tageszeit durchgeführt werden und rechtzeitig eintreffen. Die Güterzüge können deshalb nicht ausschliesslich auf Randstunden verlegt werden, wo weniger Reisezüge verkehren (Nachtstunden).

151.34 Zuverlässigkeit des Bahnsystems

Die Netzlösung hat Vorteile in bezug auf die Zuverlässigkeit des Bahnsystems. Die Pünktlichkeit der Züge sinkt, wenn sich die Belastung der Kapazitätsgrenze nähert. Allein schon reguläre *Unterhaltsarbeiten* können bei einer Achse zu *Betriebseinschränkungen* und *Verpätungen* führen. Grössere Betriebsstörungen (z.B. Unwetterschäden oder Entgleisung) würden sich bei einer Einachslösung stärker auswirken, da die Züge über die Bergstrecken umgeleitet werden müssten.

Die Verteilung der Züge auf zwei Basistunnel erleichtert zudem den *Mischbetrieb* von schnellen Reisezügen mit langsameren Güterzügen. An sich wäre eine völlige Trennung aus Kapazitätsgründen erwünscht. Eine Trennung mit besonderen Linien für Hochgeschwindig-

keitszüge, wie sie zum Beispiel in Frankreich im Flachland und in Holland mit der Betuwinie praktiziert wird, wäre im zentralen Alpenraum nicht zweckmässig. Auch die SNCF sieht beim geplanten Mont Cenis-Basistunnel einen Mischbetrieb vor, ebenso wie beim Kanaltunnel, wo Güter-, Autoverlade- und Hochgeschwindigkeitszüge die gleichen Gleise befahren.

151.35 Finanzielle Aspekte

Bei einer Netzlösung müssen die Zufahrten im Norden und Süden nicht oder nur geringfügig ausgebaut werden. Die bestehenden Linien Lugano - Chiasso und Bellinzona - Luino sowie die Zufahrt von Basel nach Arth-Goldau und Thun - Frutigen genügen noch für einige Zeit. In einer späteren Phase kann je nach Bedarf das Schienennetz im Baukastensystem ausgebaut werden. Damit entspricht das beantragte Investitionsprogramm dem Grundsatz, dass vorhandene oder ohnehin geplante Strecken in das Konzept integriert werden sollen. Die Netzvariante erlaubt eine zweckmässige Auslastung der Simplonstrecke Domodossola-Brig und der Investitionen auf der Strecke Olten-Bern.

Mit einem Vollausbau der Gotthardachse würde in etwa dieselbe Gütertransportkapazität erreicht wie mit dem Bau der beiden redimensionierten Basislinien am Gotthard und am Lötschberg. Der Vollausbau der Gotthardachse zwischen Arth-Goldau und Lugano würde ca. 10,8 Milliarden Franken kosten. Demgegenüber ist die Variante Gotthard und Lötschberg redimensioniert auf ca. 11,6 Milliarden Franken veranschlagt (Preisstand 1995, ohne Bauzinsen und Reserve). Kurzfristig betrachtet käme somit die Einachslösung am Gotthard rund 800 Millionen Franken billiger zu stehen. Es wäre jedoch damit zu rechnen, dass zusätzliche Ausbauten auf den Zulaufstrecken ein bis zwei Jahrzehnte früher als bei der Netzlösung zu erwarten sind. Die Kosten dafür lassen sich in einer groben Abschätzung auf ca. 3 - 4 Milliarden Franken für die Zufahren im Raum Basel - Arth-Goldau und auf ca. 1 - 3 Milliarden Franken für die Zufahrten südlich des Ceneri beziffern.

151.36 Berücksichtigung aller Landesteile

Die Netzlösung wird der geographischen Verteilung der Nachfrage im Personen- und Güterverkehr gerecht. Die Industriestandorte in Norditalien verteilen sich auf die ganze Region. Der für den Überseeverkehr wichtige Hafen Genua kann von Basel direkter durch die

* Löttschberg-Simplonlinie erreicht werden als durch den Gotthard. Die Netzlösung bringt eine Verteilung der Nutzen des Alpentransits (v.a. bessere Bedienung durch Reisezüge des internationalen Verkehrs) auf alle Landesteile der Schweiz.

151.37 Ökologische Aspekte

Die Netzlösung hat den Vorteil, dass der Verkehr und damit auch die Immissionen auf alle Regionen verteilt werden. Die Konzentration des Verkehrs auf die Gotthardachse würde - sofern sich das Verkehrsaufkommen im erwarteten Ausmass erhöht - eine beträchtliche Mehrbelastung durch Güterzüge in den Kantonen Uri, Schwyz und Tessin bringen, weil sich sehr viel mehr Verkehr auf den attraktiveren Gotthard verlagern würde.

152 Beantragte Finanzierung

152.1 Zielsetzung

Die neue Finanzierung hat nicht allein die Aufgabe, eine finanzpolitisch bedenkliche Überlastung des Bundeshaushaltes zu vermeiden. Die Gestaltung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung des Verkehrs erfordert zudem eine Dämpfung der Mobilitätszunahme und eine Verlagerung zum öffentlichen Verkehr. Gutausgebaute Verkehrsträger haben massgeblich zum hohen Wohlstandsniveau in der Schweiz beigetragen. Es wird aber immer stärker erkannt, dass ein hohes Verkehrswachstum nicht nur das Synonym zunehmenden Wohlstandes ist. Es kann auch ein Hinweis auf volkswirtschaftlich ineffiziente Produktionsprozesse sein. Die neuen Abgaben müssen somit *verkehrs- und umweltpolitische Anreize* beinhalten, dank denen die neugeschaffenen Transportkapazitäten auf dem Schienennetz ausgelastet und möglichst rentabel betrieben werden können.

152.2 Überblick

152.21 Allgemein

Dieses Ziel soll durch folgendes Finanzierungskonzept umgesetzt werden, das sich nur teilweise auf neue Einnahmen abstützt. Bei der anteilmässigen Treibstoffzollfinanzierung der NEAT sowie der Umwidmung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe werden keine neuen Abgaben erhoben:

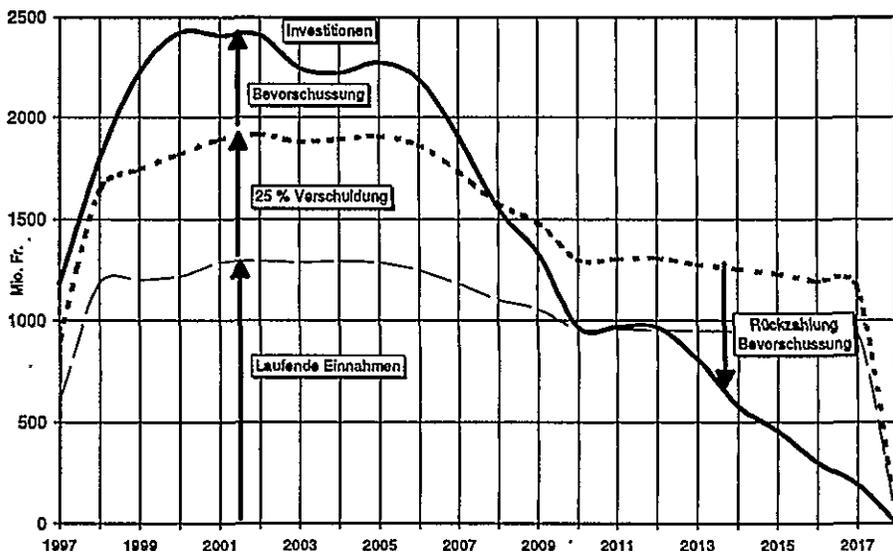
- eine zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls um 10 Rappen 600 Mio.
- als zeitlich gestaffelte *Instrumente*:

- die Umwidmung und Erhöhung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe 350 Mio.
- den Beizug der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ab ca. 2001 400 Mio.
- die Beibehaltung des bisherigen Anteils von 25 Prozent aus der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» für die NEAT max. 320 Mio.
- **Total laufende Einnahmen** **1'270 - 1'320 Mio.**

Die Finanzierung muss auf das Investitionsprogramm abgestimmt werden. Sie soll kurzfristig eine allzu hohe Verschuldung und Bevorschussung vermeiden und langfristig die Deckung von drei Vierteln der Ausgaben mit laufenden Einnahmen sicherstellen. Änderungen, insbesondere Aufstockungen, auf Projektseite müssten mit entsprechenden Mehreinnahmen oder einer Erstreckung der Befristung der Einnahmen aufgefangen werden

Einnahmen und Ausgaben der Spezialfinanzierung «Eisenbahngrossprojekte»

1997-2017



Anmerkungen:

Gesamtausgaben:

Ausgaben für BAHN 2000 1. und 2. Etappe, redimensionierte NEAT, TGV-Anschluss der Westschweiz, Lärmsanierung des Stammetzes und Zinsen für Bevorschussung.

Laufende Einnahmen:

Einnahmen aus 10 Rappen Treibstoffzollerhöhung, pauschale oder leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, 25 Prozent Treibstoffzollanteil für NEAT.

Finanzierungsplafonds:

Laufende Einnahmen plus 25 Prozent Verschuldung der Gesamtkosten.

152.22 Verteilung der Finanzierungslast

Die *Finanzierungslast* für die Eisenbahngrossprojekte wird sich über die gesamte Laufzeit der *Spezialfinanzierung* (1997 - 2017) wie folgt verteilen:

	<u>Mia. Franken</u>	<u>Prozent</u>
Strassenverkehr	22,6 Mia.	77 %
- bisheriger Treibstoffzollanteil von 25 % für die NEAT	(3,2 Mia.)	(11 %)
- 10 Rappen Treibstoffzollerhöhung	(10,8 Mia.)	(37 %)
- Schwerverkehrsabgabe	(8,6 Mia.)	(29 %)
Öffentlicher Verkehr ¹⁾	<u>6,8 Mia.</u>	<u>23 %</u>
Total	29,4 Mia.	100 %

Anmerkung:

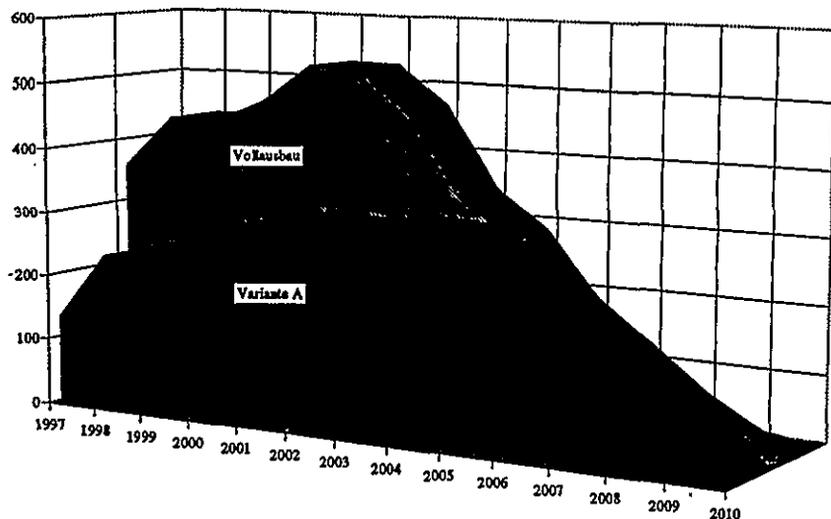
1) Der Anteil des öffentlichen Verkehrs entspricht dem Verschuldungsanteil von 25 Prozent für die BAHN 2000, die NEAT und den TGV-Anschluss. Da für die Lärmsanierung keine Verschuldung vorgesehen ist, liegt der Anteil über alle vier Grossprojekte bei 23 Prozent.

Insgesamt trägt der *Strassenverkehr* drei Viertel der *Finanzierungslast*. Die heutigen und zukünftigen Bahnbenützer und -benützerinnen steuern über die Verschuldung 23 Prozent⁷ an die Gesamtkosten bei. Wird unter Einbezug des Grundbedarfs der gesamte öffentliche Verkehr betrachtet, trägt der Strassenverkehr jedoch einen deutlich tieferen Anteil.

Zu beachten ist, dass der Anteil der Strasse vom 25prozentigen Anteil für die NEAT beeinflusst wird. Mit dem Rückgang bzw. Abschluss der Arbeiten an der NEAT sinkt der Strassenanteil an der Finanzierung. Mit der Redimensionierung der NEAT geht die anteilmässige Finanzierung aus der Strassenkasse *absolut betrachtet beträchtlich zurück*. Insgesamt werden der *Spezialfinanzierung* «Strassenverkehr» rund eine Milliarde Franken weniger entnommen.

⁷ Der Anteil liegt unter dem Verschuldungssatz von 25 Prozent, da die Lärmsanierung des Stammmetzes ohne Verschuldung finanziert werden soll.

Belastung der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» aus der Mitfinanzierung der NEAT



Anmerkungen:

Zahlen: Preisbasis 1995 (Index 113.2).

Vollausbau: Integrale, gleichzeitige Realisierung der NEAT.

Variante A: Gleichzeitige Realisierung der Basistunnel auf der Gotthardachse (Gotthardbasis-, Ceneri-tunnel), des Lötschberg-Basistunnels einspurig und der Integration Ostschweiz (Zimmerbergtunnel, Streckenausbauten St. Gallen - Pfäffikon SZ).

152.3 Die Finanzierung im einzelnen

152.31 Erhöhung der Treibstoffzölle

Der Bundesrat beantragt, die *Treibstoffzölle um 10 Rappen pro Liter* zweckgebunden für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte zu erhöhen. Eine stärkere Erhöhung muss wegen den in den letzten Jahren durch die Wechselkursentwicklung des Schweizer Francs stark erodierten Kostenvorteile gegenüber den Nachbarländern abgelehnt werden. Beim Benzin kennt die Schweiz gegenüber allen Nachbarländern die billigsten Preise. Beim Dieseltreibstoff liegen die Preise in der Schweiz hingegen höher, was dazu führt, dass Camionneure im Ausland auftanken. Es ist jedoch zu erwarten, dass auch unsere Nachbarländer die Treibstoffzollbelastung in den kommenden Jahren erhöhen werden.

Tanksäulenpreise für Treibstoffe in den schweizerischen und ausländischen Grenzzone

Benzin unverbleit 95 ROZ			
Schweizer Grenzzone	Preise (in Rappen)		Differenz
	Schweiz	Ausland	
Basel	113.0	124.6	11.6
Kreuzlingen	109.0	131.3	22.3
Tessin	113.0	142.3	29.3
Genf	110.0	142.6	32.6
Liechtenstein	111.0	125.9	14.9
Dieselöl			
Schweizer Grenzzone	Preise (in SFr.)		Differenz
	Schweiz	Ausland	
Basel	120.0	94.1	-25.9
Kreuzlingen	118.0	99.9	-18.1
Tessin	120.0	114.1	-5.9
Genf	118.0	102.3	-15.7
Liechtenstein	124.0	103.6	-20.5
Stand: 5. März 1996.			

Mit der Mitfinanzierung aus Treibstoffzöllen werden zwei Ziele erreicht:

- Die Automobilisten profitieren von der Entlastungswirkung durch die neuen Eisenbahninfrastrukturen. Im alpenquerenden Verkehr soll der Schwerverkehr entsprechend des Alpenschutzartikels der Bundesverfassung (Art. 36^{sexies} BV) deutlich vermindert werden. Eine genügende und leistungsfähige Schieneninfrastruktur hilft mit, dieses Ziel zu erreichen. Zudem stellt das Angebot des öffentlichen Verkehrs die Grundversorgung sicher, auf die auch Automobilisten regelmässig zurückgreifen (z.B. bei schlechten Wetterbedingungen, Grossanlässen).
- Durch den breitgestreuten Autobesitz in der Schweiz kommt der Treibstoffzollbelastung weitgehend der Charakter einer allgemeinen Konsumsteuer zu. Damit kann die verlangte, breite Abstützung der Finanzierung erreicht werden.

152.32 Beizug der pauschalen und leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Eine Mitfinanzierung durch den Strassengüterverkehr ist als klares verkehrspolitisches Zeichen eine wesentliche Voraussetzung zur Auslastung der Eisenbahngrossprojekte und insbesondere der NEAT. Der politische Willen muss dokumentiert werden, dass sich das zukünftige

tige Wachstum des Güterverkehrs, im besonderen des Gütertransitverkehrs, schwergewichtig auf der Schiene abwickeln soll. Die klare Zustimmung des Volkes zur Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wie zum Alpenschutzartikel verlangen nach konkreten Taten. Der Bundesrat will diesen Volksauftrag im Rahmen der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte umsetzen. In einem ersten Schritt soll die Zweckbindung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe für die Mitfinanzierung der Eisenbahngrossprojekte geändert und die Abgabe verdoppelt werden. Die Schweiz weist zwar europaweit die höchste Belastung des Strassengüterverkehrs auf. Dies lässt sich aufgrund der besonderen geographischen Verhältnisse und den damit verbundenen hohen Verkehrsinfrastrukturkosten rechtfertigen. Zudem führt die relativ hohe Belastung zu einem europaweit günstigen Modal split zwischen den Gütertransporten auf der Schiene und der Strasse, den es nicht preiszugeben gilt.

Der *Beizug der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA)* ist als Übergangslösung gedacht. Die PSVA erhöht die Fixkosten. Dadurch werden Wenigfahrer (i.d.R. Verteilverkehr) relativ, d.h. in Prozent der gesamten Transportkosten, stärker belastet als der Vielfahrer (i.d.R. Langstreckenverkehr). Sie soll deshalb sobald als möglich in eine leistungsabhängige Abgabe umgewandelt werden, welche das Umlagerungsziel gezielt und verkehrspolitisch sinnvoll begünstigt. Diese Umwandlung ist auf etwa 2001 vorgesehen. Der Bundesrat wird alles daran setzen, die Strassenfiskalität mit der EU abzustimmen.

152.33 Beibehaltung der Mitfinanzierung der NEAT aus Treibstoffzollmitteln

An der bestehenden Finanzierung der NEAT aus der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» im Umfang von 25 Prozent soll festgehalten werden. Dieser Mitfinanzierung hat das Volk mit dem Alpentransit-Beschluss zugestimmt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre eine höhere Mitfinanzierung aus Treibstoffzollmitteln vertretbar. Da die Strasse jedoch bereits beträchtlich an die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beisteuert, soll auf eine Erhöhung des Satzes von 25 Prozent verzichtet werden. Als Folge der Redimensionierung der NEAT fällt dieser Anteil frankenmässig bedeutend geringer aus. Dies trägt dazu bei, dass die Ausgaben für den Nationalstrassenbau auf 1650 Millionen Franken erhöht und eine zügigere Fertigstellung des Nationalstrassennetzes sichergestellt werden kann.

152.34 Verschuldung für 25 Prozent der Gesamtkosten

Der Investitionscharakter und die lange Lebensdauer rechtfertigen eine teilweise Lastenübertragung an die zukünftigen Benutzerinnen und Benutzer. Deshalb sollen den Bahnen maximal 25 Prozent der Kosten von BAHN 2000, NEAT und TGV-Anschluss der Westschweiz als vollverzinsliche, rückzahlbare Darlehen gewährt werden.

152.35 Bevorschussung

Um die nötige Flexibilität in der Anfangsphase zu erreichen, können bis 2010 die Ausgaben die zweckgebundenen Einnahmen zusammen mit der zulässigen Verschuldung von maximal 25 Prozent übersteigen. In den Jahren mit der grössten Ausgabenlast müssen bis zu 25 Prozent der Ausgaben bevorschusst werden, d.h. die effektive Verschuldung steigt auf rund die Hälfte der Investitionen. Insgesamt wird die Bevorschussung bis ins Jahr 2008 über 4 Milliarden Franken (zu Preisen von 1995) betragen. Ab 2009 sollte eine sukzessive Rückzahlung der Bevorschussung möglich sein, um sie mit Einschluss der Zinsen bis 2017 vollständig abzutragen:

153 Verhältnis zwischen aktuellem und künftigem NEAT-Programm

Das ursprüngliche Bauprogramm der NEAT, welches im Alpentransit-Beschluss konkret umschrieben ist, wird redimensioniert. Die Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln werden vorläufig zurückgestellt. Für diese Abschnitte ist gegenwärtig weder der Bedarf ausgewiesen, noch die Finanzierung gesichert. Die Zurückstellung ist kein definitiver Verzicht. Die entsprechenden Trassen werden deshalb planerisch gesichert. Hingegen wird der Entscheid über einen möglichen weiteren Ausbau der NEAT auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Die widerspruchsfreie und rechtlich korrekte Umsetzung erfordert daher nicht nur eine Revision des finanziellen, sondern auch des konzeptionellen Teils des Alpentransit-Beschlusses. Mit der Neufassung wird dabei planerisch sichergestellt, dass die zurückgestellten Teile des Bauvorhabens in einem späteren Zeitpunkt noch realisiert werden können. Von Grund auf müsste der Alpentransit-Beschluss nur überarbeitet werden, wenn Volk und Ständen die vorliegende Vorlage ablehnen würden. Ein Festhalten am Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991 liesse sich materiell nicht mehr vertreten.

21 Technische Entwicklung im Eisenbahnwesen

Seit der Abfassung der NEAT-Botschaft von 1990 hat sich die Eisenbahntechnik in verschiedenen Bereichen weiterentwickelt. So sind in letzter Zeit Entwicklungen auf dem Gebiet der *Transportleistung* (wie längere und schwere Güterzüge, neuartige Gleisbauformen und Erhaltungsstechniken) sowie der *Fahrgeschwindigkeit im Reiseverkehr* (z.B. Neigezüge) anwendungsreif geworden. Zudem stehen bessere *Planungshilfsmittel* zur Verfügung, mit welchen sich insbesondere die Leistungsfähigkeit des Bahnnetzes rascher, genauer und angebotsbezogener bestimmen lässt. Andere Entwicklungen müssen noch unberücksichtigt bleiben. Zu denken ist hier beispielsweise an Neuentwicklungen im Bereich des Lärmschutzes (z.B. hitzebeständigere Wagenräder), welche in Verbindung mit veränderten Bremssohlen auf kostengünstige Weise zu starken Lärminderungen an der Quelle führen könnten.

Mit Blick auf die *Redimensionierung der NEAT-Projekte* und die weitere Verwirklichung der ursprünglichen Angebotsziele von BAHN 2000 sind im wesentlichen die beiden folgenden Entwicklungen von Bedeutung:

- *Steigerung der Transportleistung (Kapazität) im Güterverkehr mittels schwererer und längerer Züge*

Die Einführung von Schiebelokomotiven am Zugschluss auf den Rampenstrecken von Lötschberg und Gotthard (seit 1991), das Führen von Huckepack-Doppelgüterzügen mit über Kabelverbindung ferngesteuerten Lokomotiven des zweiten Zugs auf der Gotthardachse (seit 1994) sowie das Fahren von 3200-t-Blockgüterzügen mit Schiebe- und Bremslokomotiven am Zugschluss auf der Lötschberg-Simplonachse (seit 1996) lassen zum gegenwärtigen Zeitpunkt erkennen, dass die bisherigen Annahmen über die möglichen Transportleistungen pro Güterzug auf den beiden NEAT-Achsen überholt sind. Angesichts der Platzverhältnisse in den Ausgangs- und Bestimmungsbahnhöfen des Transitgüterverkehrs in Basel, Domodossola, Luino und Chiasso sowie der absehbaren Weiterentwicklung der Bremssteuerungstechnik, erscheint künftig auf den beiden NEAT-Achsen eine maximale Güterzugslänge

† ge von bis zu rund 1400 m, d.h. eine Verdoppelung der Zuglänge gegenüber heute, als denkbar.

– *Vermehrter Einsatz von Neigezügen zur Verkürzung der Reisezeiten und Verbesserung der Anschlussverhältnisse*

Seit einigen Jahren wird die Neigezugtechnik in Spanien, Italien, Japan, Deutschland und Schweden angewendet. In der Schweiz kommen die ersten Neigezüge im Herbst 1996 im grenzüberschreitenden EC-Verkehr in Betrieb. In Zukunft sollen Neigezüge in grösserem Umfang sowohl auf Hochgeschwindigkeitsstrecken als auch auf konventionellen Streckenabschnitten im nationalen und internationalen IC-/EC-Verkehr mit Höchstgeschwindigkeiten von bis zu 250 km/h eingesetzt werden. Die Fahrzeugbeschaffungskosten von Neigezugfahrzeugen nähern sich immer mehr denjenigen konventioneller Fahrzeuge an. Dank Produktivitätsvorteilen (kürzere Umlaufzeiten von Fahrzeugen und Personal) sind deren Betriebskosten in der Regel insgesamt kleiner und die Verkehrserträge dank besserer Produktqualität höher als beim konventionellen Angebot. Die bei den festen Anlagen erforderlichen Anpassungen für den Neigezugbetrieb halten sich in der Regel, insbesondere dank Neuentwicklungen auf dem Gebiet der Signaltechnik, finanziell in Grenzen.

Bei allen Aussagen zu Transportleistungen und Reisezeiten wird von den vorgenannten technischen Entwicklungen im Eisenbahnwesen ausgegangen. Ihre Realisierung erfolgt schrittweise und richtet sich nach Angebot und Nachfrage.

22 Massnahmen zur Revitalisierung der Bahnen

221 Einbindung der Schweiz in das europäische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz

221.1 Der Hochgeschwindigkeits-Bahnverkehr: Ein Wachstumsmarkt

Mit der Einführung des Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrs in Europa im Jahre 1981 erlebte die Bahn im Langstreckenverkehr eine Renaissance. Im Jahre 1993 wurden bereits 30 Milliarden Personenkilometer (Pkm) im Hochgeschwindigkeits-Personenverkehr zurückgelegt, womit sein Anteil am gesamten westeuropäischen Schienenpersonenverkehr

11 Prozent beträgt. Auch aus Rentabilitätsaspekten ist der Hochgeschwindigkeits-Personenverkehr interessant. Die Auslastung der Züge ist mit 70 - 80 Prozent überdurchschnittlich.

Der Hochgeschwindigkeits-Personenverkehr gilt als der zukünftige Wachstumsmarkt im Bahnverkehr. Laut einer Studie im Auftrag der EU⁸ wächst der europäische Bahnfernverkehr im Referenzfall ohne hohe Geschwindigkeit im Jahr 2010 auf 197 Milliarden Personenkilometer, mit hoher Geschwindigkeit unter Einbezug der sogenannten Schlüsselverbindungen (inkl. NEAT) auf 339 Milliarden Personenkilometer. Dies entspräche einem Wachstum von 72 Prozent. Der Zuwachs von 142 Milliarden Personenkilometer ist zu rund 40 Prozent auf Verkehrsverlagerungen von der Strasse und zu 31 Prozent vom Luftverkehr zurückzuführen, womit die Förderung des Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrs auch einen hohen ökologischen Nutzen aufweist. Die restlichen ca. 29 Prozent wären neu für die Bahn ausgelöster Verkehr.

Dementsprechend hat die Europäische Union weitreichende Ausbaupläne für das Hochgeschwindigkeitsnetz entwickelt. Bis zum Jahr 2010 beabsichtigt sie eine knappe Verfünffachung der Länge des HGV-Netzes von heute rund 2500 km auf dannzumal rund 12'000 km. Für die Schweiz ist eine Integration in dieses Netz aus volkswirtschaftlichen, standort- und umweltpolitischen Gründen von höchster Priorität. Die Standortgunst unserer Zentren wird durch Reisezeitersparnisse in die europäischen Zentren von 20 - 50 Prozent markant erhöht. Mit dem Alpentransit-Beschluss hat der Bund die gesetzliche Basis für den Einbezug der Schweiz in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz geschaffen.

Die NEAT bedeutet einen wichtigen Schritt für den Einbezug der Schweiz in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz des Personenverkehrs⁹ auf der Nord-Süd-Achse. Sowohl die Gotthard- als auch die Lötschbergachse sind Bestandteil dieses Netzes sowie des Hochleistungsnetzes des kombinierten Verkehrs. Mit dem zügigen Ausbau des HGV-Netzes in Süd-, Mittel- und Nordeuropa kommt der Planung der grenzüberschreitenden Verknüpfung

8 «Verkehrsprognose und Bewertung für ein Hochgeschwindigkeitsnetz in Europa», 1993, im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC, erstellt durch die Firmen INTRAPLAN und INRETS.

9 Transeuropäisches Netz (TEN).

gen der nationalen Netze wachsende Bedeutung zu. Zur gegenseitigen Abstimmung der grenzüberschreitenden Planung hat die Schweiz deshalb mit ihren Nachbarn bilaterale Arbeitsgruppen gebildet. Im folgenden werden die jeweils angestrebten Verknüpfungen kurz dargestellt.

221.2 Verknüpfung der NEAT mit dem deutschen HGV-Netz

Das EVED hat mit dem Deutschen Bundesverkehrsministerium eine bilaterale Vereinbarung zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zulaufes zur NEAT in der Schweiz erarbeitet, welche durch die beiden Verkehrsminister im Juni 1996 unterzeichnet wurde.¹⁰ Diese Vereinbarung garantiert neben durchgehend ausreichenden Kapazitäten und attraktiven Angeboten, dass die Schweiz kürzere Reisezeiten zu den deutschen Zentren und nach Nordeuropa erhält. Dazu sind der Neu- und Ausbau von Zulaufstrecken sowie neue Betriebskonzepte vorgesehen. Der Zeitpunkt aller Kapazitätsausbauten orientiert sich am Bedarf, d.h. an der zukünftigen Verkehrsnachfrage.

Auf deutscher Seite wird die Kapazität der Oberrheinstrecke Karlsruhe - Offenburg - Basel, welche im Güterverkehr die Hauptzulaufstrecke bildet, kurzfristig durch den Einbau moderner Betriebsleittechnik erhöht. Mittelfristig ist stufenweise und schritthaltend mit der weiter wachsenden Verkehrsnachfrage der durchgehende vierspurige Ausbau bis Basel geplant.

Die Strecken Zürich - Schaffhausen - Stuttgart und Zürich - St.Gallen - München dienen vor allem dem Personenverkehr. Sie figurieren im 'Leitschema des europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes' als Verknüpfungstrecken zwischen den Hochgeschwindigkeitsstrecken der NEAT und der HGV-Linie Mannheim - Stuttgart - München - Salzburg - Wien. Zwischen Zürich und Stuttgart einerseits sowie Zürich und München andererseits soll die Reisezeit durch den Einsatz von Neigezügen und punktuellen Streckenausbauten um je rund eine Stunde auf 2 ¼ respektive 3 ¼ Stunden verkürzt werden.

In der Vereinbarung erwähnte Massnahmen auf den schweizerischen Zulaufstrecken sind die Neubaustrecke Mattstetten - Rothrist (im Rahmen der ersten Etappe von BAHN 2000),

ein neuer Juradurchstich (bei Bedarf im Rahmen der 2. Etappe von BAHN 2000), dessen genaue geographische Lage offen bleibt, sowie der Bau einer weiteren zweigleisigen Rheinbrücke zwischen Basel Badischer Bahnhof und Basel SBB.

Für die Finanzierung gilt das Territorialitätsprinzip. Massnahmen auf deutschem Gebiet werden durch Deutschland finanziert und solche auf schweizerischem Gebiet durch die Schweiz. Rechtliche Basis für die bilaterale Vereinbarung bilden der Alpentransit-Beschluss, das Transitabkommen zwischen der Schweiz und der EU vom 2. Mai 1992 (AS 1993 1197) sowie die trilaterale Vereinbarung zwischen Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse vom 3. Dezember 1991 (AS 1993 1231).

221.3 Grenzüberschreitende Verbindungen mit Österreich

Mit Österreich fand die Planungsabstimmung bislang hauptsächlich auf Bahnebene im Rahmen der regelmässig stattfindenden Gespräche SBB/ÖBB statt. Dies war bis anhin gerechtfertigt, da im Grenzraum kurzfristig keine Kapazitätsprobleme auftreten. Im Zusammenhang mit der Fahrplangestaltung der Neigezüge zwischen Zürich und München ist die Erarbeitung eines regionalen Konzeptes des öffentlichen Verkehrs für den Raum Lindau - Bregenz - St. Margrethen beabsichtigt.

In bezug auf die Arlberglinie muss man davon ausgehen, dass der schnelle Langstreckenverkehr Zürich - Wien gemäss der EU-Planung der transeuropäischen Netze in Zukunft über Bregenz - München geführt wird. Diese Linie wird in Zukunft um rund eine halbe Stunde kürzere Fahrzeiten als die Arlberglinie zulassen. Die Arlberglinie wird dann vorwiegend dem Güter- und Personenverkehr zwischen der Schweiz und den österreichischen Bundesländern Tirol, Kärnten und Steiermark sowie der italienischen Provinz Bozen und den Staaten Slowenien und Kroatien dienen (Verbindung Zürich - Innsbruck - Villach - Ljubljana beziehungsweise Klagenfurt/Graz).

¹⁰ Vergleiche die Botschaft über die Sicherung der Leistungsfähigkeit der nördlichen Zulaufstrecken zur NEAT vom 26. Juni 1996

† 221.4 Verknüpfung der NEAT mit dem italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz

Der Südanschluss der NEAT mit Weiterführung des Hochgeschwindigkeitverkehrs (HGV) bis Mailand bildet einen zentralen Bestandteil der Einbindung des schweizerischen Bahnnetzes in das internationale Netz und ist Element des transeuropäischen Eisenbahnnetzes der EU (HGV und kombinierter Verkehr).

Die Verlängerung der NEAT von Lugano nach Mailand liegt im Interesse der Schweiz. Sie ist aber aus Kapazitätsgründen in einer Planungsperiode bis ca. 2017 nicht zwingend. Da zudem dank dem Einsatz von Neigezügen in Richtung Mailand auch auf dem bestehenden Netz Reisezeitgewinne erzielt und die Personenzüge optimal in den Knoten Mailand eingeführt werden können, ist kein dringlicher Handlungsbedarf gegeben. Die Planungsarbeiten zur Verlängerung der NEAT von Lugano nach Mailand werden jedoch weitergeführt. Eine von der Schweiz und Italien gemeinsam und unter Beizug von Vertretern des Kantons Tessin erarbeitete Machbarkeitsstudie liegt vor. Die Korridorbewertung und Beurteilung der technischen Machbarkeit ist abgeschlossen. Es zeigte sich, dass alle evaluierten Korridore und Untervarianten technisch machbar sind.

Es ist vorgesehen, mit Italien ab 1996 die Zweckmässigkeitsprüfung zu lancieren und baldmöglichst eine bilaterale Vereinbarung abzuschliessen, welche die Planungsabsichten für die Fortführung des Alpentransits aus der Schweiz via Gotthard und Lötschberg-Simplon sowie die Gestaltung des übrigen Bahnsystems im Raum Simplon - Langensee - Novara - Genua festhält. Artikel 9 des Alpentransit-Beschlusses beauftragt den Bund, innert nützlicher Frist den Ausbau der Zufahrtsstrecken zu den Alpentransitlinien im Süden sicherzustellen und dessen Finanzierung zu regeln.

221.5 Anschluss der Schweiz an das französische TGV-Netz

Bereits seit der Einführung des TGV (train à grande vitesse) in Frankreich im Jahre 1981 wird Genf mit diesen Zügen bedient. Lausanne, Neuenburg und Bern kamen ab 1987 sukzessive in den Genuss von TGV-Anschlüssen. Von Genf aus verkehren heute sechs TGV-Kompositionen pro Tag nach Paris und zurück und eine nach Lyon - Montpellier mit Anschluss Richtung Spanien. Von Lausanne aus verkehren täglich vier TGV-Kompositionen pro Tag via Vallorbe nach Paris und zurück. Der Anschluss von Bern und Neuenburg wird

durch einen TGV-Flügelzug und zwei Verbindungen mit Umsteigen in Frasné gewährleistet. Abgesehen von der Hochgeschwindigkeitsachse Paris - Lyon - Südfrankreich verkehren diese die Schweiz bedienenden TGV-Kompositionen allerdings auf dem traditionellen Schienennetz. Die Genfer Züge benötigen beispielsweise für die 380 km zwischen Paris und Mâcon 1 ¾-Stunden und für die restlichen 172 km zwischen Mâcon und Genf weitere 1 ¾ Stunden.

Frankreich räumt bei der Weiterentwicklung des Bahnnetzes dem Hochgeschwindigkeitsverkehr oberste Priorität ein. Zu den vordringlichen TGV-Projekten gehören insbesondere:

- Die Verlängerung des TGV Sud-Est Paris - Lyon - Valence in Richtung Montpellier/Spanien und Marseille;
- die Verbindung Lyon - Turin mit einem neuen Basistunnel durch den Mont Cenis;
- der TGV Est Paris - Strasbourg - Deutschland.

Ein weiteres Projekt von zentraler Bedeutung für die Schweiz ist der TGV Rhin - Rhône, welcher die Verbindung der Linie TGV Sud-Est im Raum Mâcon resp. Dijon mit Mulhouse und dem Oberrhein bildet. Generell haben aber die finanziellen Schwierigkeiten der französischen Staatsbahnen eine Verlangsamung und eine verstärkte Prioritätensetzung in der Planung und Realisierung der anstehenden TGV-Projekte bewirkt. Diese Tatsache hat Auswirkungen auf die Schweiz, weil mögliche Anschlussprojekte der Schweiz in direktem Zusammenhang mit dem Bau des TGV Rhin-Rhône stehen.

Artikel 7 des Alpentransit-Beschlusses bildet die gesetzliche Grundlage zum Einbezug der Westschweiz in das europäische Hochleistungsnetz der Bahnen. Gemäss Absatz 1 strebt der Bund den Bau und die Modernisierung der Strecke Genf - Mâcon sowie den Anschluss von Basel an. Absatz 2 desselben Artikels erwähnt ausserdem, dass der Bund auf die Realisierung von besseren Verbindungen nach Frankreich zwischen Basel und Genf sowie nach Italien hinwirkt. Damit sind einerseits Verbesserungen auf den bestehenden Strecken durch den Jurabogen sowie andererseits auf der Simplonlinie angesprochen.

Zur grenzüberschreitenden Planung des Einbezugs der Westschweiz in das europäische Hochleistungsnetz wurde 1991 eine französisch-schweizerische Arbeitsgruppe geschaffen.

☛ Diese hat in einer ersten Phase Machbarkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsstudien für die TGV-Linie Mâcon - Genf ausarbeiten lassen. Im Jahr 1994 hat sie die von dritter Seite erarbeiteten Studien zu weiteren Anschlussmöglichkeiten ('Sillon alpin' Genf - Annecy - Chambéry, Lausanne/Bern - Dole) auf einen identischen Planungsstand gebracht, um sie vergleichbar zu machen. Des Weiteren hat sie sich intensiv mit der Eingangspforte Basel befasst. Zur Zeit untersucht die binationale Arbeitsgruppe die verkehrlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der jeweiligen Anschlussprojekte sowie deren Interdependenzen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen bilden eine der Grundlagen für die Variantenempfehlung der Arbeitsgruppe, wobei in der weiteren Bearbeitung der Anschlussmöglichkeiten Entwicklungen der Eisenbahntechnologie berücksichtigt werden.

In einer dritten Phase ist vorgesehen, einen Variantenentscheid auf Ministerebene zu fällen, aufgrund dessen ein bilaterales Abkommen abgeschlossen werden kann. Parallel dazu wird in der Schweiz eine Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte ausgearbeitet. Sie wird wohl frühestens 1998 vorliegen und genaue Angaben zur Projektierung und zum Finanzbedarf enthalten.

222 Anpassung Konzept BAHN 2000

222.1 Ursprüngliches Angebotskonzept

Die Schweiz verfügt heute über ein engmaschiges Eisenbahnnetz, auf dem im nationalen Verkehr ein dichter Fahrplan angeboten wird. Unbefriedigend blieben nach Einführung des Taktfahrplans jedoch die Umsteigebedingungen auf zahlreichen Stationen. Ein idealer Taktfahrplan erfordert, dass sich die Züge jeweils in den Zentren kreuzen. Dazu müssen die Fahrzeiten der Intercity- und Schnellzüge zwischen zwei benachbarten Zentren beim Stundentakt etwas unter einer Stunde liegen. Dies ist heute nur zwischen Zürich und Basel sowie zwischen Zürich und Luzern der Fall.

Mit dem Angebotskonzept BAHN 2000 treffen die Züge aus allen Richtungen gleichzeitig in den Bahnhöfen der grösseren Schweizer Städte ein (Knotenprinzip). Dadurch ergeben sich für die Reisenden minimale Umsteigezeiten und bestmögliche Anschlüsse in alle Richtungen. Der Regionalverkehr kann optimal in den Intercity- und Schnellzugsverkehr einge-

bunden werden. Wo auf dem heutigen Netz die Fahrzeiten zwischen zwei benachbarten Zentren länger als eine Stunde sind oder wo die Kapazität für eingeplante Mehrleistungen nicht ausreicht, sieht das Konzept Streckenausbauten oder Neubaustrecken vor.

Im Bundesbeschluss über das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986 (SR 742.100) werden die vier Neubaustrecken Mattstetten - Rothrist, Muttenz - Olten, Vauderens - Villars-sur-Glâne und Zürich Flughafen - Winterthur genannt. Zur Finanzierung des Konzeptes haben die eidgenössischen Räte einen Kredit von 5,4 Mrd. Franken bewilligt (Projektierungs- und Preisstand 1985). Gleichzeitig forderten sie, Biel als vollwertigen Knoten (Station, in der sich die Züge kreuzen) ins Konzept zu integrieren und die Jurafusslinie Olten - Biel - Lausanne/Genf der Mittellandlinie Olten - Bern - Lausanne/Genf gleichzustellen.

222.2 Konzept BAHN 2000 1. Etappe

Mit dem *Bericht über die erste Etappe von BAHN 2000* vom 11. Mai 1994 (BB1 1994 III 683) wurde das ursprüngliche Konzept überarbeitet. Die Weiterbearbeitung des Konzeptes ergab gegenüber der Planung der ersten Hälfte der achtziger Jahre deutlich höhere Investitionskosten. Da diese Kostensteigerung zu jährlichen Folgekosten von über einer Milliarde Franken geführt hätte, wurden die SBB anfangs 1993 vom (EVED) beauftragt, im Sinne einer ersten Etappe eine Lösung vorzuschlagen, welche die Ziele von BAHN 2000 so weit wie möglich erfüllt, ohne den vom Parlament gesetzten Kreditrahmen zu sprengen. Sowohl die Botschaft aus dem Jahre 1985 als auch der dem Referendum unterstellte Bundesbeschluss über das Konzept BAHN 2000 sehen ausdrücklich die Möglichkeit eines etappenweisen Vorgehens vor. Die eidgenössischen Räte haben am 4. Oktober 1994 (Ständerat) und am 6. März 1995 (Nationalrat) mit der Kenntnisnahme des Berichts des Bundesrates zur ersten Etappe von BAHN 2000 dem etappenweisen Vorgehen zugestimmt.

Die erste Etappe konzentriert sich auf Elemente, welche zur Verwirklichung des Konzeptes zwingend sind. Was zum heutigen Zeitpunkt aus Kapazitätsgründen noch nicht notwendig ist, wird zurückgestellt. Zudem wird die technologische Entwicklung im Eisenbahnbereich konsequent genutzt. Angebotsverbesserungen erfolgen wenn immer möglich mit betrieblich-technologischen Massnahmen anstelle von teuren, unflexiblen Infrastrukturbauten.

✚ Bei der ersten Etappe wird das Schwergewicht auf den nationalen Fernverkehr gelegt, wobei die Schlagworte 'schneller', 'häufiger' und 'bequemer' im Vordergrund stehen. Dank der weitgehenden Realisierung des Knotenprinzips reduzieren sich die Gesamtreisezeiten allein durch die erste Etappe von BAHN 2000 um durchschnittlich 8 Prozent. Es werden 13 Prozent mehr Intercity- und Schnellzugkilometer sowie 24 Prozent mehr Sitzplatzkapazitäten angeboten. Überall dort, wo eine ausreichende Nachfrage vorhanden ist, wird der Halbstundentakt eingeführt. Der Einsatz von modernem Rollmaterial (Neige- und Doppelstockzüge) trägt nicht nur zur Vermeidung von teuren Infrastrukturbauten bei, sondern erhöht auch den Reisekomfort. Die Jurafusslinie wird der Mittellandlinie gleichgestellt. Im Verkehr mit Lausanne, Biel und Luzern werden gegenüber dem ursprünglichen Konzept geringfügig längere Fahrzeiten in Kauf genommen, was dort zu Anschlussgruppen zu den Minuten 15 und 45 führt. Insgesamt bringt die erste Etappe rund drei Viertel des Nutzens des Botschaftskonzeptes.

Die Attraktivitätssteigerungen der ersten Etappe sollen zu einer stärkeren Benutzung der Bahn führen. Aufgrund vorsichtiger Schätzungen dürfte die Nachfrage bis zum Jahr 2004 um rund 15 Prozent steigen. Trotzdem wird die BAHN 2000 unter den gegebenen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen nicht eigenwirtschaftlich sein. Bereits in der Botschaft zur BAHN 2000 von 1985 wurde festgehalten, dass sie nur bei einem funktionell abgestimmten Ausbau der Verkehrsträger rentabel gestaltet werden kann.

Im Bericht des Bundesrates über die erste Etappe von BAHN 2000 vom 11. Mai 1994 (BBl 1994 III 683) wurde angekündigt, dass weitere Etappen folgen werden. In bezug auf die zweite Etappe haben die Arbeiten auf konzeptionell-strategischer Ebene begonnen. Eine diesbezügliche Botschaft ist gegen Ende der neunziger Jahre zu erwarten.

223 Bahnreform

223.1 Inhalt

Verschiedene strukturelle Mängel behindern heute die SBB und die Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) bei einer effizienten Leistungserbringung. Die heutigen Strukturen sind das Resultat eines jahrzehntelangen Prozesses. Sie entsprechen teilweise

nicht mehr den Bedürfnissen eines modernen Verkehrssystems. Die Bahnreform soll neue Grundlagen schaffen und die Ausgangslage für die Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs im allgemeinen und der Bahnunternehmungen im speziellen verbessern. Sie ist ein Prozess, der darauf abzielt, den öffentlichen Verkehr und insbesondere den Schienenverkehr den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Durch sie soll das Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, um die politischen und unternehmerischen Funktionen klarer zu trennen, den unternehmerischen Handlungsspielraum zu erweitern und Wettbewerbselemente ins Bahnsystem einzuführen. Im weiteren sollen die Frage der Refinanzierung der SBB gelöst und neue Finanzierungsmodalitäten eingeführt werden.

223.2 Ziele

Hauptziel der Bahnreform ist die Steigerung der Effizienz im öffentlichen Verkehr. Ein möglichst gutes Angebot muss zu möglichst tiefen Kosten bereitgestellt werden. Ein weiteres Ziel besteht in der stärkeren Ausschöpfung des Marktpotentials. Die Wettbewerbsposition der öffentlichen Transportunternehmungen muss mit kundengerechten Angeboten verbessert werden. Zu diesem Zweck muss die unternehmerische Autonomie der Bahnen gestärkt werden, denn ohne den nötigen unternehmerischen Freiraum sind die Bahnen nicht in der Lage, Verkehrsleistungen rationell, kostengünstig und kundenfreundlich anzubieten sowie flexibel auf geänderte Kundenbedürfnisse zu reagieren.

Für die Finanzierung sollen die Grundlagen harmonisiert und mehr Transparenz geschaffen werden. Die Reform soll klar aufzeigen, wieviel Geld im öffentlichen Verkehr wofür verwendet wird. Die Durchsetzung des Bestellerprinzips ermöglicht, gewünschte Leistungen zu bestellen und zu einem im voraus vereinbarten Preis abzugelten, wodurch ein verstärktes Angebot den effektiven Bedürfnissen entsprechendes Angebot resultieren sollte. In Vorwegnahme der Bahnreform wurde dieses Prinzip auf den 1. Januar 1996 im Regionalverkehr bereits eingeführt (revidiertes Eisenbahngesetz, SR 742.101).

Berücksichtigt werden sollen die Entwicklungen im europäischen Umfeld. Die enge wirtschaftliche und bahntechnische Verflechtung mit unseren Nachbarländern machen ein mit der EU abgestimmtes Vorgehen erforderlich. Die betreffende EU-Richtlinie (Richtlinie 91/440 vom 29. Juli 1991) ist deshalb zu berücksichtigen.

* 223.3 Massnahmen

Gemeinsam für alle Transportunternehmungen sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- *Trennung der Bereiche Infrastruktur und Verkehr:* Die Bahnunternehmungen sollen die bisher integrierten Bereiche Infrastruktur und Verkehr rechnermässig trennen. Damit entsteht die notwendige Kostentransparenz und leistungshemmende innerbetriebliche Quersubventionierungen werden eliminiert. Die SBB sowie grössere normalspurige KTU sollen zusätzlich auch eine organisatorische Trennung der beiden Bereiche vornehmen.
- *Netzzugang:* Die Gewährung des Netzzugangs bedeutet, dass ein Transportunternehmen berechtigt ist, eine fremde Bahninfrastruktur gegen Bezahlung eines Preises zu benützen. Durch den Erwerb einer Trasse während eines bestimmten Zeitfensters (Slot) erhält ein Schienenverkehrsanbieter das Recht, zu einer definierten Zeit eine bestimmte Strecke zu befahren. Der Netzzugang soll für den Güterverkehr und allenfalls Teile des Personenverkehrs eingeführt werden.
- *Finanzierung:* Bereits im Rahmen der Revision der Finanzhaushaltsverordnung will der Bundesrat auf den 1. Januar 1997 die Finanzierung von Neuinvestitionen der SBB ändern. Eine Angleichung der Investitionsfinanzierung der KTU an die neuen Regeln der SBB soll in einer nächsten Phase diskutiert werden und bedarf des Einbezugs der Kantone.
- *Güterverkehr:* Die Zielsetzungen der Bahnreform gelten insbesondere für den Güterverkehr. Sie sollen über die Schaffung von sinnvollen Anreizmechanismen und die Förderung von marktorientiertem Handeln erreicht werden. Dafür soll der freie Netzzugang im Güterverkehr ermöglicht werden. Die Bahnen sollten mit ihrem Güterverkehrsangebot am Markt unter den geltenden Rahmenbedingungen ohne zusätzliche Abgeltungen bestehen können.

Speziell für die SBB sind folgende Bestimmungen vorgesehen:

- *Beziehungen Bund/SBB:* Die Aufgabenteilung soll klar definiert werden. Der Bund soll sich auf die politischen und finanziellen Vorgaben beschränken und die Verantwortung für die operative Führung der Unternehmung überlassen. Dazu sollen Bundesrat und

SBB gemeinsam für jeweils vier Jahre die Unternehmensziele in einer Leistungsvereinbarung festlegen, die den Räten zur Genehmigung vorgelegt wird. Für den gleichen Zeitraum soll das Parlament einen Zahlungsrahmen für die SBB beschliessen.

- *Refinanzierung (Entschuldung) der SBB:* Die Refinanzierung soll auf den 1. Januar 1998 vollzogen werden. Dazu sind im wesentlichen die verzinslichen Infrastruktur-Darlehen in Eigenkapital und variabel verzinsliche Darlehen umzuwandeln: Der Bund übernimmt die Darlehen und Verpflichtungen der SBB gegenüber der Pensions- und Hilfskasse (PHK) in Höhe von knapp 6 Milliarden Franken. Zusammen mit den Bundesdarlehen von rund 6 Milliarden Franken sollen diese SBB-Schulden durch Aktienvtausch in der Bilanz des Bundes in Dotationskapital (8 Mia. Fr.) und die verbleibenden Darlehen (4 Mia. Fr.) bis auf die bestehenden, rentablen Investitionen in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt werden.
- *Rechtsform der SBB:* Die bestehende Organisations- und Rechtsform der SBB als Anstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit vermag den Veränderungen des Verkehrsmarktes nicht zu genügen. Als neue Rechtsform stehen die öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit und die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts im Vordergrund.

223.4 Zeitplan für das weitere Vorgehen

Da die Bahnreform den Ende 1997 auslaufenden LA 87 an die SBB ablöst, soll sie auf den 1. Januar 1998 in Kraft treten. Das bedingt, dass die Botschaft noch dieses Jahr dem Parlament überwiesen wird.

Die Bahnreform ist als Prozess zu verstehen. Nach dem ersten Reformpaket ist eine schrittweise Anpassung, jeweils gestützt auf die gemachten Erfahrungen, vorgesehen. Als Schwerpunkte eines zweiten Pakets sind namentlich denkbar: Angleichung der Investitionsfinanzierung der KTU an jene der SBB und erste Schritte zu einer funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Neuordnung der hoheitlichen Aufgaben im Verhältnis Bund/SBB (Plangenehmigung, Sicherheitsaufsicht), Revision des Eisenbahnhaftpflichtrechts und Neuregelung des Bahnpolizeirechts.

224.1 Faire Rahmenbedingungen

Es ist das zentrale Anliegen der bundesrätlichen Verkehrspolitik, den öffentlichen Personenverkehr sowie den Bahngüterverkehr zu fördern. Unter den heutigen Rahmenbedingungen führen jedoch zusätzliche Bahnangebote in aller Regel zu einer Verschlechterung des Betriebsergebnisses der Bahn und zu höheren finanziellen Belastungen des Bundes. Diese zusätzlichen Bahnangebote können zwar meist die vollen Betriebskosten decken, die Infrastrukturkosten jedoch nur selten.

Die sich zunehmend verschlechternde betriebswirtschaftliche Rentabilität der Bahnen ist im Güterverkehr nicht zuletzt eine Folge des Produktivitätsfortschritts im Strassentransport. Der Strassentransport bestimmt heutzutage die Marktpreise im Güterverkehr. Da jedoch im Verkehr keine volle Kostenwahrheit besteht und die Strassentransportunternehmungen in ihrer Preiskalkulation die externen Kosten nicht berücksichtigen müssen, resultiert eine volkswirtschaftlich nicht optimale Verkehrsteilung. Für einen volkswirtschaftlich sinnvollen Wettbewerb zwischen der Schiene und der Strasse müssen die externen Kosten internalisiert, d.h. den Verursachern angelastet werden. Dies erfolgt durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, welche im ökologisch besonders sensiblen Alpenraum durch weitere Massnahmen unterstützt werden soll (Umsetzung des Alpenschutzartikels).

224.2 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Der Bundesrat beurteilt die Umsetzung des Verfassungsartikels 36^{quater} als vordringliche verkehrspolitische Aufgabe. Mit der LSVA sollen nicht nur die Wegekosten leistungsabhängig und somit verursachergerechter angelastet, sondern es sollen auch die quantifizierbaren externen Kosten des Schwerverkehrs berücksichtigt werden. Der Bundesrat beabsichtigt, die LSVA ca. ab dem Jahr 2001, nach Möglichkeit in Koordination mit der EU, einzuführen. Er wird noch 1996 einen Botschafts- und Gesetzesentwurf vorlegen.

Die bisherige pauschale Ausgestaltung der Schwerverkehrsabgabe berücksichtigt nur die ungedeckten Wegekosten und das Gewicht der Fahrzeuge, nicht aber deren Fahrleistungen. Sie bevorteilt die Vielfahrer gegenüber den Wenigfahrern sowie die Langstrecken gegenüber

den Kurzstrecken. Dies führt dazu, dass der für die Bahn interessante Transport schwerer Güter über lange Strecken finanziell unterdurchschnittlich und die für die Strasse geeignete Feinverteilung der Güter finanziell überdurchschnittlich belastet wird. Dadurch erhielt die Strasse in einem Bereich, wo sie in Konkurrenz zur Bahn steht, einen weiteren Wettbewerbsvorteil.

224.3 Umsetzung des Alpenschutzartikels

Eine zusätzliche flankierende Massnahme für den alpenquerenden Güterverkehr bildet die Umsetzung des Verfassungsartikels 36^{tercier}. Die Umsetzung des Alpenschutzartikels führt zu einer höheren Auslastung der alpenquerenden Bahnkapazitäten.

Der Bundesrat kam in einer Aussprache im April 1996 zum Schluss, dass aus faktischen und politischen Gründen eine verfassungsrechtlich unantastbare Umsetzung des Artikels 36^{tercier} nicht möglich ist. Er bestätigte deshalb das im September 1994 festgelegte nichtdiskriminierende und europaverträgliche Umsetzungskonzept, welches auf drei Standbeinen beruht:

- Der Verwirklichung der Kostenwahrheit mittels der LSVa als Sockelmassnahme;
- der zusätzlichen Einführung einer Belastung des Strassengüterschwerverkehrs an den Alpenübergängen, wobei eine Alpentransitabgabe (ATA) im Vordergrund steht;
- einem spezifischen Programm zur Förderung des alpenquerenden Bahngüterverkehrs.

Gemäss diesem nicht-diskriminierenden Konzept ist nicht ausschliesslich der Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze zu verlagern, sondern ein Verkehrsaufkommen im Ausmass des Transitverkehrs, das sich aus allen Verkehrsarten (Binnen-, Import-, Export- und Transitverkehr) zusammensetzt. Dementsprechend fallen alle Verkehrsarten unter die Abgabepflicht der ATA. Mit dieser Umsetzungsstrategie sollten sowohl die ökologischen Zielsetzungen als auch die mengenmässige Verlagerungsvorgabe der Initiative erfüllt werden können.

Durch die Unterstellung des alpenquerenden Binnengüterverkehrs unter die ATA erleiden einige Regionen und Branchen der Schweiz, insbesondere der Kanton Tessin, eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Benachteiligung. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass

ein Teil der finanziellen Mittel aus den Einnahmen der ATA den betroffenen Kantonen als Kompensationsmassnahme zur Verfügung gestellt werden sollte.

Das für das Umlagerungsziel massgebende Verkehrsaufkommen (im Ausmass des Transitverkehrs) soll auf der Basis der differenzierten Verkehrszählungen des Jahres 1999 festgelegt werden. Nach heutigen Schätzungen dürften dies ca. 600'000 Schwerverkehrs-Fahrten sein. Dieses Fahrtenaufkommen wäre bis zum Jahr 2004/05 zu verlagern. Sollten aber vor Inbetriebnahme der NEAT bahnseitig Kapazitätsengpässe eintreten, so kann dieses Verlagerungsziel erst zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der NEAT vollumfänglich erreicht werden.

Die Notwendigkeit, den Binnen-, Import- und Exportverkehr der ATA zu unterstellen, hat nach Ansicht des Bundesrates zur Folge, dass auch für diese Verkehrsarten auf bestehenden Infrastrukturen ein kostengünstiges, bahnbetrieblich und betriebswirtschaftlich sinnvolles Angebot bereitgestellt werden muss, welches - sofern nötig - über die neuen Einnahmen aus der ATA mitfinanziert werden soll. Der Bundesrat will Ende des Jahres 1996 eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels unterbreiten.

224.4 Bilaterale Verhandlungen im Landverkehr

Der alpenquerende Güterverkehr hat einen stark internationalen Charakter. Über die Hälfte aller die Schweizer Alpen querenden Schwerverkehrsfahrten (Fahrzeuge mit mehr als 3,5 t zugelassenes Gesamtgewicht) ist Transitverkehr, wobei dieser Anteil in Zukunft noch wachsen dürfte. Auch aus diesem Grund gewinnt die europäische Dimension der Verkehrspolitik zunehmend an Bedeutung. Die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik lassen sich insbesondere in bezug auf den alpenquerenden Verkehr durch eine Abstimmung mit den europäischen Nachbarländern leichter erreichen. Aufgrund dieser Tatsache strebt der Bundesrat eine harmonisierte Verkehrspolitik für den Alpenraum an. Sie strebt eine schrittweise, mit der EU nach Möglichkeit gegenseitig koordinierte Verwirklichung der Kostenwahrheit sowie eine höhere Belastung des Verkehrs in sensiblen Zonen (insbesondere im Alpenraum) an.

Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen strebt der Bundesrat den schrittweisen Ersatz des Instrumentes 'Gewichtslimite' durch andere, marktkonformere Instrumente mit vergleichba-

rer Wirkung an, wobei die Einführung der LSVA eine tragende Rolle spielt. Durch dieses Vorgehen sollen die verkehrspolitischen Ziele der Schweiz und der Verfassungsauftrag zum Schutz des Alpengebietes vor den negativen Auswirkungen des Güterverkehrs nicht in Frage gestellt werden. Die Schweiz will sich die Möglichkeit von Schutzklauseln vorbehalten.

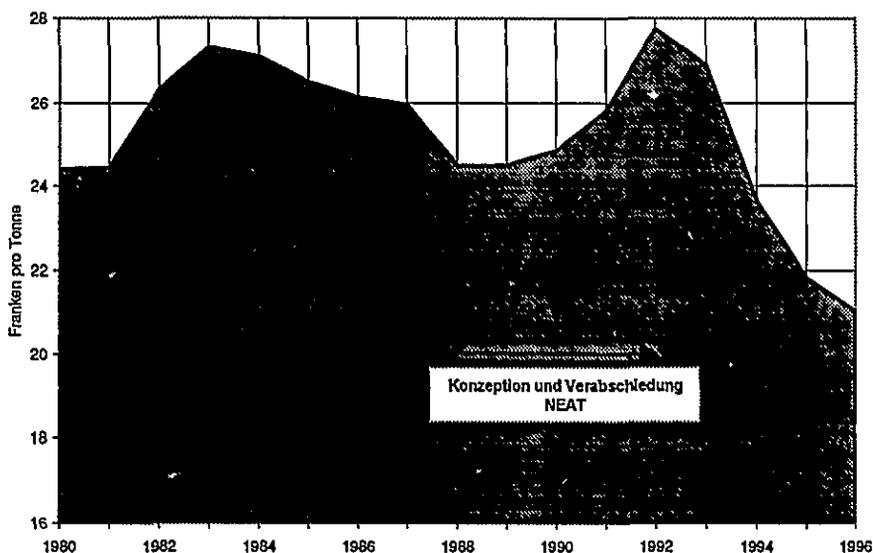
23 Investitionsprojekte des öffentlichen Verkehrs

231 NEAT

231.1 Ausgangslage

Bei der NEAT mehrten sich ab 1994 die Zweifel, ob die betriebswirtschaftliche Rentabilität gegeben sei. Seit Mitte der siebziger Jahre ist ein anhaltender Rückgang der Verkehrserträge, insbesondere im Güterverkehr, festzustellen.

Entwicklung der SBB-Güterverkehrserträge 1980 - 1996 (Erlös pro Tonnenkilometer)



Es überraschte deshalb kaum, dass die durch die englische Firma Coopers & Lybrand durchgeführte Überprüfung der Wirtschaftlichkeit zum Schluss kam, dass zu heutigen Preisen ein betriebswirtschaftlich vollständig rentabler Betrieb der NEAT auszuschliessen ist. In ihrem

* Bericht über Finanzierungsfragen der NEAT vom 22. März 1995 (BBl 1995 III 416) hat sich die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte dieser Einschätzung angeschlossen.

Gestützt auf die veränderten Rahmenbedingungen und die neuen technischen Entwicklungen im Eisenbahnbereich hat der Bundesrat am 19./20. Februar 1995 den Auftrag erteilt, die Umsetzung des NEAT-Konzeptes umfassend zu überprüfen. Das Investitionsprogramm sollte so optimiert werden, dass mit massgeblichen Einsparungen gegenüber dem Vollausbau und unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit, die ursprünglichen technischen Zielsetzungen in Bezug auf Transportleistung (Kapazitäten im Güterverkehr) und Angebotsqualität (Reisezeiten) weitgehend erfüllt werden können.

231.2 Lösungsansatz

Analog zum Lösungsansatz bei BAHN 2000 ist im Dreieck Angebot - Infrastruktur - Rollmaterial ein optimiertes Paket zu schnüren, das bei geringeren Investitionen die bestmögliche Zielerfüllung und damit die höchste Angebotsqualität ergibt. Im Bereich Rollmaterial steht der vermehrte Einsatz von Neigezügen und längeren Güterzügen im Vordergrund. Im Bereich Infrastruktur sind, ergänzend zu den technischen Innovationen, nur Neubaustrecken zu realisieren, die markante Gewinne an Reisezeit und Kapazität bewirken (schlanke Infrastruktur).

Auf der Grundlage der im Februar 1994 eingereichten Vorprojekte und den zur Verfügung stehenden Unterlagen für die Integration Ostschweiz wurden insgesamt 16 NEAT-Varianten untersucht.¹¹ Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens, in Kenntnis der Anhörungen der politischen Parteien, der Kantone und der Spitzenverbände vom 9. Januar 1996 und unter Berücksichtigung der Vorschläge der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien resultierten für die NEAT verschiedene Varianten, die zusammen mit den übrigen Grossprojekten BAHN 2000, TGV-Anschluss und Lärmsanierungen zu einem Investitions- und Finanzierungspaket zusammengefügt wurden. Diese Elemente werden im folgenden beschrieben.

¹¹ Vergleiche Bericht der Arbeitsgruppe Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vom 23. August 1995.

231.3 Beschrieb der NEAT-Bauelemente

231.31 Löttschbergachse eingleisig

Kernelement der Löttschbergachse ist der Basistunnel zwischen Frutigen und dem Rhonetal. Von den drei Funktionen der Löttschbergachse laut Alpentransit-Beschluss wurde den Funktionen 'Transitverkehr' und 'Einbindung des Wallis ins Konzept von BAHN 2000' gegenüber 'Autoverlad als Rawilersatz' Priorität eingeräumt. Die Infrastrukturenausbauten zwischen Spiez und dem Rhonetal sind nur soweit zu realisieren, als sie den prioritären Zielen dienen und für die Aufnahme der Transportleistung der Strecke Bern - Thun notwendig sind. Daraus ergibt sich ein Investitionsprogramm mit einem ca. 36 km langen, mehrheitlich eingleisigen Basistunnel zwischen Frutigen und Baltschieder mit Verknüpfung der Neubaustrecken mit den Stammlinien im Bahnhof Frutigen und ca. zwei Kilometer vor Visp. Der Autoverlad verbleibt im Scheiteltunnel. Ein weiterer Ausbau der Infrastrukturen mit durchgehend zweigleisigem Basistunnel, Umfahrung Frutigen, Niesenflankentunnel, Autoverlad in Heustrich, Direktverbindung ins Mittelwallis, Autoverlad in Steg und allenfalls Mundbachast als spätere Option bleibt offen.

231.32 Löttschbergachse zweigleisig

Ein weiterer Ausbauschritt erlaubt die teilweise Realisierung der dritten Löttschbergfunktion 'Autoverlad', wobei dieser gegenüber der ursprünglichen Vorlage reduziert und verkürzt zwischen Frutigen und Steg erfolgt. Daraus ergibt sich ein durchgehend zweigleisigen Basistunnel von ca. 36 km Länge zwischen Frutigen und Baltschieder mit Verknüpfungen im Bahnhof Frutigen und ca. 2 km vor Visp und einem ca. 2,5 km langen eingleisigen Tunnelast nach Steg mit Verknüpfung an die Rhonetallinie Richtung Mittelwallis und Autoverladeanlagen in Frutigen und Steg.

231.33 Gotthardachse

Kernelemente der Gotthardachse sind die beiden Basistunnel am Gotthard und Ceneri. Sie ermöglichen den wesentlichen Zeitgewinn für Personen- und Güterzüge und sichern eine durchgehende Flachbahn durch die Alpen mit einem Kulminationspunkt auf nur ca. 550 m über Meer. Das Investitionsprogramm enthält eine zweigleisige Neubaustrecke von ca. 63 km (57 km Basistunnel und 6 km offene Strecke) mit Anschlüssen an die Stammlinien im

* Raum Altdorf/Erstfeld und Biasca (Giustizia) und eine zweigleisige Neubaustrecke von ca. 18 km (17 km Ceneritunnel und 1 km offene Strecke) mit Anschlüssen an die Stammlinien im Raum San Antonino und Lugano(Massagno)/Vezia.

231.34 Integration Ostschweiz

Aus der ursprünglichen Vorlage zur Integration der Ostschweiz erfüllt der Zimmerbergtunnel die Ziele bezüglich Reisezeitgewinn und Kapazitätssteigerung. Der Hirzeltunnel wird in der Priorität zurückgestuft, da er für den Reiseverkehr von der Ostschweiz (z.B. St. Gallen) zur Gotthardachse und Richtung Süden gegenüber der Reisezeit über den Sattel eine *Reisezeitverlängerung* (ca. 5 Minuten) bewirkt und der Güterverkehr dank Netzausbauten von BAHN 2000 (Vierspurausbau Thalwil - Zürich - Limmattal) über den Raum Zürich geführt werden kann.

Die lokalen Ausbauten auf der Strecke zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ werden entsprechend dem Angebots- und Betriebskonzept neu definiert und gegenüber der ursprünglichen Vorlage redimensioniert.

231.35 Ausbauten übriges Streckennetz

Zur Optimierung der redimensionierten NEAT gehören Infrastrukturmassnahmen auf dem Streckennetz ausserhalb des NEAT-Perimeters, resp. auf den weiterhin benützten Streckenabschnitten der Stammlinien. Für die Neigezüge ist insbesondere die Signalisation für höhere Geschwindigkeiten anzupassen. Für längere Güterzüge sind Investitionen für das Vereinen und Trennen in den Grenzbahnhöfen Basel, Domodossola und Chiasso sowie teils neue und teils Verlängerungen bestehender Überholgleise auf den Transitachsen notwendig. Die den Kostenberechnungen zugrundeliegenden Infrastrukturen auf dem bestehenden Bahnnetz für den Einsatz von Neigezügen und längeren Güterzügen sind im Anhang aufgezählt. Diese Liste dient der Ermittlung des Kostendaches. Sie kann mit vertiefter Bearbeitung der Projekte Änderungen erfahren.

231.4 Kostengenauigkeit, Streumass und Termine

Die von den Bahnen ermittelten Kosten entsprechen den wahrscheinlichsten Kosten im Sinne von Ziffer 221 der NEAT-Botschaft. Reserven sind darin nicht enthalten. Die Angaben

der Bahnen basieren auf den Vorprojekten und gelten für den Preisstand 1991 ohne Teuerung und ohne Bauzinsen. Durch das Bundesamt für Verkehr wurden die Kosten auf den Preisstand 1995 ohne Bauzinsen umgerechnet. Soweit vorliegend und für die neuen Bundesbeschlüsse relevant wurden Erkenntnisse aus den Zusatzaufträgen für die NEAT berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind Mehrkosten für die allfällige Umstellung des Ceneri- und Zimmerbergtunnels von einer zweigleisigen Tunnelröhre auf zwei eingleisige Tunnelröhren. Eine solche Projektänderung verursacht laut Angaben der SBB Mehrkosten von ca. 650 bis 850 Millionen Franken (Zimmerberg einschliesslich BAHN 2000 Zürich-Thalwil). Für die Basistunnel am Gotthard und Lötschberg ist ein Tunnelsystem mit zwei eingleisigen Tunnelröhren (ohne zusätzlichen Sicherheitsstollen) in den Kosten eingerechnet.

Mit dem Kostenstrommass wird die Berechnungsgenauigkeit und die noch bestehenden Unsicherheiten der Kostenberechnungen dargestellt. Es zeigt somit, in welchem Bereich die Endkosten des Projektes liegen sollten. Erfasst sind insbesondere die geologischen und bautechnischen Unsicherheiten. Ungünstige geologische und hydrologische Verhältnisse, welche nicht dem Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Kostenberechnungen entsprechen, führen zu Mehrkosten gegenüber den angegebenen wahrscheinlichen Kosten.

Für die NEAT wird deshalb eine *Reserve von 15 Prozent der Projektkosten* berücksichtigt. Sie dient zur Abdeckung der Unsicherheiten gegenüber den wahrscheinlichen Kosten und stabilisiert das Finanzierungspaket. Die Kostenreserve liegt ausserhalb des Kostendaches für Planung und Ausführung der Bauherren. Allfällige Freigaben von Reserven bedingen einen ausführlichen Antrag der Bahnen und können nur durch eine Genehmigung eines Zusatzkredites durch das Parlament erfolgen. Als Alternative zur Reservenfreigabe ist jeweils eine Verzichtplanung zu prüfen. Infolge des weiter fortgeschrittenen Planungs- und Ausführungsstandes werden keine Reserven für die BAHN 2000 1. Etappe vorgesehen.

Die Realisierungsprogramme der NEAT gehen davon aus, dass die Sicherstellung der Finanzierung (Freigabe der Verpflichtungskredite) sowie die Bewilligungsverfahren einen kontinuierlichen Fortgang der Planungs- und Bauarbeiten ermöglichen. Daraus ergeben sich die wahrscheinlichsten Inbetriebnahmen 2006 für den Lötschberg- und 2008 für den Gott-

hard-, Ceneri- und Zimmerbergbasistunnel. Zeitreserven für Unwägbarkeiten aus geologischen, bau- oder sicherheitstechnischen Gründen sind darin nicht enthalten.¹²

231.5 Angebots- und Betriebskonzept

231.51 Allgemein

Das Angebotskonzept im Personenverkehr geht davon aus, die mit dem NEAT-Vollausbau anvisierte Angebotsqualität im Personenfernverkehr trotz vorläufigen Verzichts auf die Neubaustrecken zwischen Arth-Goldau und Altdorf/Erstfeld, zwischen Biasca und der Magadinoebene, zwischen Heustrich und Frutigen, auf die Äste Steg und Mundbach des Lötschbergbasistunnels sowie auf den Hirzeltunnel möglichst einzuhalten.

231.52 Regional- und Agglomerationsverkehr

Bei den konzeptionellen Angebots- und Betriebsbetrachtungen auf den Transitachsen und den daraus resultierenden Aussagen zu Kapazitäten und Reisezeiten im Güter- und Personenverkehr wird immer auch der Regional- und - sofern betroffen - der Agglomerationsverkehr miteinbezogen. Die Berechnungen gehen davon aus, dass *der heute realisierte oder geplante Regionalverkehr beibehalten oder gar erweitert* wird.

231.53 Reisezeiten

Es wird davon ausgegangen, dass auf dem Schweizer Bahnnetz über das bei der ersten Etappe von BAHN 2000 vorgesehene Mass vermehrt Neigezüge eingesetzt werden. Dies erlaubt für Verbindungen über die redimensionierten NEAT-Achsen die *für den NEAT-Vollausbau mit konventionellem Rollmaterial vorgesehenen Reisezeiten zu erreichen oder sogar zu unterbieten*. Der als vorläufige Planungsgrundlage dienende Angebotskonzeptentwurf sieht auf den NEAT-Achsen sowie den Zubringerlinien als *Grundangebot Verbindungen im Stundentakt* vor. Gleichzeitig lässt sich die anvisierte Angebotsqualitätssteigerung der BAHN 2000 auf weitere Landesteile ausweiten.

¹² Vergleiche die NEAT-Botschaft vom 23. Mai 1990 (BBI 1990 II 1075) und die Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit zur NEAT vom 12. April 1995 (BBI 1995 III 237).

Im *Personenverkehr* werden auf der Strecke Basel - Mailand über den Gotthard oder den Lötschberg, sowie zwischen Zürich bzw. Bern und Mailand gleiche Fahrzeiten erreicht.

	Gotthard	Lötschberg
Basel - Mailand	3 ½ - 3 ¾ Std.	3 ½ - 3 ¾ Std.
Zürich - Mailand	2 ½ - 2 ¾ Std.	
Bern - Mailand		2 ½ - 2 ¾ Std.
mittlerer Reisezeitgewinn	1 Std.	½ Std.

Der *Verzicht auf den Hirzeltunnel* mit Anschluss an die Gotthardlinie in Zug führt bei einer Fahrt über die SOB-Strecke über den Sattel und Anschluss wie heute in Arth-Goldau zu einer Reisezeitverkürzung von 4 - 6 Minuten gegenüber der geplanten Fahrzeit durch den Hirzeltunnel.

Im *Güterverkehr* wurden primär die Transitachsen von Basel nach Chiasso und Domodossola betrachtet. Die Fahrt von Basel nach Domodossola (Domo II) beträgt für einen Güterzug zwischen 3 ¾ und 4 ¾ Stunden und von Basel nach Chiasso (Stabio-Gaggiolo) zwischen 4 und 4 ½ Stunden. Die Zeitdifferenzen sind durch Haltezeiten auf der Transitroute bedingt, die dadurch entstehen, dass die langsameren Güterzüge die Durchfahrt der schnellen Personenzüge abwarten müssen (Überholgleisanlagen). Güterzüge aus dem Raum Bodensee erreichen die Gotthardachse über Buchs SG - Thalwil - Zürich - Othmarsingen - Südbahn sowie über Singen - Schaffhausen - Bülach - Südbahn.

231.54 Transportleistungen und Streckenkapazitäten

Die Kapazitätsbetrachtungen gehen davon aus, dass die Infrastrukturen für BAHN 2000 1. Etappe und die re-dimensionierte NEAT realisiert sind. Ein weiterer Juradurchstich gemäss BAHN 2000 2. Etappe ist nicht enthalten und allein durch den absehbaren Transitverkehr nicht zu begründen¹³.

1994 wurden im *Güterverkehr* auf der Schiene 14,3 Millionen Nettotonnen durch die Schweiz transportiert. Die Prognosen zum gesamten alpenquerenden Güterverkehr (Strasse und Schiene) von und nach Italien rechnen im Durchschnitt mit einer Verdoppelung des

¹³ Vergleiche Ziffer 232.

Verkehrsaufkommens in den nächsten 25 - 30 Jahren. Heute wird die Schweiz im Strassengüterverkehr teilweise umfahren, bedingt durch die Strassenverkehrsgesetzgebung und die eher geringe Attraktivität des heutigen kombinierten Verkehrs. Wenn allein die Zeit und Distanz für die Routenwahl Nord - Süd ausschlaggebend wären, hätte die Schweiz deutlich mehr Verkehr zu übernehmen. Je nach Studie gehen die Schätzungen über das zukünftig durch die Schweiz verkehrende Volumen stark auseinander. Für 2010 liegen sie je nach Entwicklung der Transportpreise im Bereich von ca. 30 und 40 Millionen Gütertonnen, 2020 im Bereich von 35 und 60 Millionen Gütertonnen auf der Schiene.

Für die *Lötschbergachse* wird die Leistungsfähigkeit durch die nördliche Zufahrt zwischen Bern und Thun begrenzt. In den Kosten der Lötschbergachse sind entsprechende Ausbauten zur Erhöhung dieser Kapazität von heute rund 60 (mit BAHN 2000: 74 Züge) auf 100 - 110 Güterzüge pro Tag enthalten. Dank diesen Ausbauten und dem teilweisen Einsatz von Doppelgüterzügen ergeben sich gemäss einer Studie der ETH in Lausanne ausgewiesene Zugstrassen für 19 - 24 Millionen Nettotonnen, gemäss Berechnung der SBB solche für 19 Millionen Nettotonnen pro Jahr (zum Vergleich: NEAT-Botschaft: 19 Mio. Nettotonnen, ohne Doppelgüterzüge). Mit einem *zweigleisigen* Basistunnel würde eine grössere Betriebsfreiheit sichergestellt, die zusätzliche Kapazität könnte für einen (redimensionierten) Autoverlad von Frutigen nach Steg (durch den Basistunnel), nicht jedoch für zusätzliche Transitgüterzüge (fehlende Zufahrten) genutzt werden.

Auf der *Gotthardachse* ergibt sich je nach Einsatz unterschiedlicher Güterzugstypen (teilweiser Einsatz von Doppelgüterzügen) eine Kapazität von 32 - 50 Millionen Nettotonnen pro Jahr (zum Vergleich: NEAT-Vollausbau ohne längere Güterzüge, aber mit drittem Jura-durchstich gemäss 2. Etappe BAHN 2000: 50 Mio. Nettotonnen).

Im *Personenverkehr* beträgt der Transitverkehr 1995 rund 5'000 Fahrten pro Tag, die sich je hälftig auf Gotthard und Lötschberg/Simplon verteilen. Von grösserer Bedeutung ist der innerschweizerische Verkehr sowie der Verkehr aus und in die Schweiz. Insgesamt wird über die beiden Achsen folgendes Transportaufkommen erwartet:

(Personenfahrten pro Tag)	Gotthard	Lötschberg
1995	13'000	7'300
2010	17'900	10'000
2020	19'100	10'650
erwarteter Zuwachs		
bis 2010	4'900	2'900
bis 2020	6'100	3'350

231.55 Alpenschutzartikel

Zur Umsetzung des Alpenschutzartikels müssen die Kapazitäten im alpenquerenden Bahnverkehr erhöht und die Lichtraumprofile für den Betrieb einer Rollenden Landstrasse (RLS) mit 4 m Eckhöhe ausreichen.¹⁴

Ohne *Gotthardachse* lässt sich der Alpenschutzartikel aus Kapazitätsgründen und wegen des Lichtraumprofils¹⁵ für die Verlagerung von Verkehr mit Quell-/Zielort Tessin nicht im vorgesehenen Rahmen umsetzen. Nur über die Lötschbergachse wird der Huckepackkorridor mit 4 m Eckhöhe sichergestellt. Dieser hat dann eine grosse Bedeutung, wenn eine attraktive und leistungsfähige RLS realisiert werden soll.

231.56 Spezielle Vorteile der einzelnen Achsen

Durch den Bau der Gotthardachse wird eine alpenquerende Flachbahn mit einem Kulminationspunkt auf nur 550 m über Meer realisiert. Die Südschweiz wird in Ergänzung zu BAHN 2000 an die übrige Schweiz angeschlossen. Im Vergleich zur Lötschbergachse weist der Gotthard dank mehreren Zulaufstrecken nördlich und südlich der eigentlichen Gotthardlinie wesentlich höhere Zugzahlen auf.

¹⁴ Mit der derzeit im Bau befindlichen Huckepack-Korridor Lötschberg-Simplon wird ab 1999 ein durchgehender Fahrweg für verladene Lastwagen von bis zu 4 m Eckhöhe bereitgestellt. Die Kapazitäten erlauben den Transport von rund 105'000 Sendungen pro Jahr.

¹⁵ Auf den zurückgestellten Zufahrten zum Gotthardbasistunnel können im begleiteten kombinierten Verkehr nur Lastwagen bis zu einer Eckhöhe von 3.80 Metern transportiert werden. Eine Verlad von Lastwagen bis 4 Metern Eckhöhe wäre somit nur durch den Basistunnel möglich. Für den unbegleiteten kombinierten Verkehr (Container, Sattelaufleger, Wechselbehälter) ist die Höhenbeschränkung auf der Gotthardachse 3.90 m. Einzig der konventionelle Wagenladungsverkehr kann uneingeschränkt verkehren.

Bereits in der Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit zur NEAT wurden Risikobetrachtungen angestellt. Daraus geht hervor, dass höhere Investitionen, längere Bauzeiten und grössere Tunnellängen zu erhöhten Risiken für die Kostenberechnungen und die Einhaltung der Termine führen. Aus heutiger Sicht weist der Lötschberg eher geringere (v.a. geologische) Risiken auf. Die Lötschbergachse ergänzt zudem BAHN 2000 mit der besseren Erschliessung des Mittel- und Oberwallis.

232 BAHN 2000 2. Etappe

232.1 Weitere Förderung des öffentlichen Verkehrs

Im Jahr 1993 wurden in der Schweiz im privaten Verkehr auf der Strasse rund 81 Milliarden Personenkilometer gegenüber 13,5 Milliarden Personenkilometer auf der Schiene (Eisenbahnen und Spezialbahnen) zurückgelegt. Bei einer 'sanften Gangart' in der Verkehrspolitik rechnen Prognosen bis zum Jahr 2015 mit einem Zuwachs der Verkehrsleistungen im Privatverkehr auf Schweizer Strassen von rund 30 Prozent auf 104,5 Milliarden Personenkilometer.

Dieses Mobilitätswachstum stösst an die Leistungsgrenzen des Strassennetzes. Insbesondere in den Ballungsräumen würde der Mehrverkehr zu erhöhter Staubildung, volkswirtschaftlichen Verlusten und weiteren negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt führen. Ein Ausbau des Strassennetzes in diesen bereits heute hoch belasteten Räumen dürfte kaum die nötige Akzeptanz der Bevölkerung finden. Soll der Verkehrskollaps mit seinen negativen Folgen für die Wirtschaft (Berufspendler, Lieferverkehr) vermieden werden, muss mindestens ein Teil des Mobilitätswachstums durch den öffentlichen Verkehr bewältigt werden. Dies lässt sich nur erreichen, wenn der öffentliche Verkehr attraktiv ist und das Angebot laufend den sich ändernden Kundenbedürfnissen angepasst wird. Die 2. Etappe von BAHN 2000 bildet dafür eine längerfristige Grundlage. Kapazitätsengpässe im Netz sollen vermieden und Marktsegmente, welche im letzten Jahrzehnt zunehmende Bedeutung erhielten, gezielt erschlossen werden. Die Bahnen sollen im Personenverkehr in die Lage versetzt werden, in den Bereichen, wo sie zu Marktbedingungen Strassenverkehr übernehmen können, ein entsprechendes Angebot bereitzustellen.

Die weitere Förderung des öffentlichen Verkehrs ist von hohem volkswirtschaftlichen und umweltpolitischen Nutzen. Eine Zunahme der Strassenverkehrsleistungen um 30 Prozent ist mit den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar. Das Verkehrswachstum würde die unbestreitbaren technologischen Fortschritte in der Abgas- und Lärminderung weitgehend zunichte machen. Es ist zu befürchten, dass Schwellenwerte der ökologischen Verträglichkeit überschritten werden könnten.

Angebotsverdichtungen im Personenverkehr - bei vorhandener Nachfrage - erhöhen zudem die wirtschaftliche Standortgunst und dienen dem Tourismus. Dies ist im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz von zentraler Bedeutung.

232.2 Grundsätze für BAHN 2000 2. Etappe

Die Planungsarbeiten zur zweiten Etappe haben 1995 mit der Analyse des Handlungsbedarfs, der Erörterung der Ziele und der Realisierungsstrategie begonnen. Sie befinden sich demzufolge noch in einem sehr frühen Stadium. Im vorliegenden Investitionsprogramm für die Eisenbahngrossprojekte wurden für die zweite Etappe von BAHN 2000 5,9 Milliarden Franken (Preisstand 1995) eingesetzt. Diese Vorgabe gilt für die weitere Planung als verbindliches Kostendach. Sofern nötig wird die Kostenvorgabe durch eine rollende Verzichtsplanung einzuhalten sein.

Als Ergebnis der Überprüfung der anzustrebenden Ziele und der Art der Realisierung lassen sich folgende Grundsätze festhalten:

- *Weiterentwicklung des mit der ersten Etappe erreichten Angebotes - Berücksichtigung neuer Angebotsebenen*

Der Bundesrat ist gewillt, den öffentlichen Verkehr weiter zu stärken. Diese Förderung bedingt die Berücksichtigung neuer Angebotsebenen. Während in den frühen achtziger Jahren in der dichtbesiedelten Schweiz die Zeit für den Hochgeschwindigkeitsverkehr noch nicht reif war, ist es heute für die Standortattraktivität der Schweiz von eminenter Bedeutung, in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz integriert zu sein. Der internationale Langstreckenverkehr erhält damit gegenüber früher eine grössere Bedeutung.

* Von zunehmender Wichtigkeit sind die grösseren Agglomerationen. Aufgrund der ökonomischen und demographischen Entwicklung massieren sich in den Ballungsräumen die Verkehrsprobleme. Als Gegenmassnahme wurde mit den S-Bahn-Konzepten das Bahnangebot in mehreren Agglomerationen ausgedehnt. Die Überlagerung von schnellem Fernverkehr und relativ langsamem S-Bahn-Verkehr erfordert jedoch in den Knoten zusätzliche Kapazitäten. Ausbauten überlasteter Knoten dienen nicht nur den Agglomerationen, sondern kommen dem gesamten Netz zugute, indem zusätzliche Angebote in die Regionen ermöglicht und die Fahrplanstabilität für das ganze Netz bis hin zum Regionalverkehr in Randgebieten erhöht werden können.

– *Maximaler Nutzen bei beschränkten Mitteln - konsequente Ausrichtung des Angebots an den Bedürfnissen der Kunden*

Der öffentliche Personenverkehr ist betriebswirtschaftlich gesehen nicht rentabel. Da nur beschränkte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, müssen diese einen maximalen volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. Oberstes Kriterium für den Nutzen bilden die Bedürfnisse der Kunden beziehungsweise das Nachfragepotential. Die zweite Etappe von BAHN 2000 hat sich deshalb konsequent am Markt auszurichten.

– *Flexible Planung - Vorgabe von Angebotszielen anstatt von Baustellen*

Während die Realisierungszeiträume von Grossprojekten länger werden, wandelt sich das gesellschaftliche (Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur) und technologische Umfeld immer rascher. Unter diesen Bedingungen ist die in der Vergangenheit praktizierte Objektplanung, welche detailliert einzelne Infrastrukturmassnahmen vorschreibt, zu wenig flexibel. Sie muss abgelöst werden durch eine Planung mit Zielvorgaben. Wie bereits bei der ersten Etappe soll die Angebotsverbesserung vordringlich als Optimierung von organisatorischen, technischen und erst an dritter Stelle von teureren und unflexibleren infrastrukturellen Massnahmen erfolgen.

232.3 Ansätze für die BAHN 2000 2. Etappe

Prinzipiell sind mehrere Ansätze und Strategien denkbar, wie das Ziel von BAHN 2000, die landesweite Verbesserung des öffentlichen Verkehrs, mit der zweiten Etappe weiter verfolgt werden kann.

- *Eine Fertigstellung gemäss Botschaft 1985 sprengt die finanziellen Möglichkeiten und liefert kein befriedigendes Kosten-Nutzen-Verhältnis.*

Ein Festhalten am Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 über das Konzept BAHN 2000 würde bedingen, dass die darin genannten Neubaustrecken (Vauderens) - Siviriez - Villars-sur-Glâne, neuer Juradurchstich und Zürich Flughafen - Winterthur realisiert werden müssten. Die gleichzeitige Verwirklichung all dieser Infrastrukturprojekte würde den Finanzrahmen sprengen. Werden zudem die Angebotsziele hauptsächlich mit teuren Infrastrukturen angepeilt, würde die zweite Etappe ein nicht befriedigendes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Wenn immer möglich sind deshalb die angestrebten Angebote durch ein Bündel von kostengünstigeren, betrieblich-organisatorischen und technischen Massnahmen (High-Tech-Ansatz) zu erreichen.

- *Eine Konzentration der Investitionen auf den Fernverkehr mit einem High-Tech-Ansatz erreicht zwar die Angebotsziele zu geringen Kosten, ermöglicht aber keine maximale Förderung des öffentlichen Verkehrs.*

Die erste Etappe verfolgt als Hauptziel die Verwirklichung des Knotenprinzips. Dies bedingt vornehmlich Investitionen in den nationalen Fernverkehr. Die zweite Etappe könnte an der Konzentration der Investitionen in den nationalen Fernverkehr festhalten und das Fernverkehrsangebot schwergewichtig mit kostengünstigen betrieblich-organisatorischen und technischen Massnahmen weiter optimieren. Bei einer solchen Strategie wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht befriedigend, da die Investitionen in einem Bereich erfolgen, wo nur noch ein unterdurchschnittlicher Nutzenzuwachs möglich ist. Der Beitrag zur Umweltqualität und zur Verbesserung der Standortattraktivität wäre beschränkt. Dem Anspruch, mit beschränkten finanziellen Mitteln einen maximalen Nutzen zu erzielen, würde nicht entsprochen.

- *Innovative Strategie: Berücksichtigung weiterer Angebotsebenen neben dem nationalen Fernverkehr.*

Aufgrund dieser Überlegungen soll bei der zweiten Etappe von BAHN 2000 von der Konzentration auf den nationalen Fernverkehr abgetückt werden. Sie soll ergänzende und neue Marktsegmente des öffentlichen Verkehrs berücksichtigen. Das Hauptgewicht der Investi-

tionen liegt im Langstrecken-Personenverkehr und der Erschliessung neuer Ballungsgebiete. Im Fernverkehr wird das Angebot den geänderten Bedürfnissen (z.B. veränderte Siedlungsstruktur) angepasst. Mit dieser Strategie erfolgt die Angebotsverbesserung in den Marktsegmenten mit den grössten Mängeln. Durch die Verknüpfung der einzelnen Marktsegmente entsteht ein Mehrfachnutzen.

232.4 Mögliche Elemente von BAHN 2000 2. Etappe

232.41 Allgemeines

Die zweite Etappe soll in Modulen geplant werden. Vorrangige Angebotsziele werden festgelegt, bei der Art der Realisierung jedoch eine hohe Flexibilität bewahrt. Module sind Teile eines Angebotskonzeptes, die alleine realisierbar sind und für sich allein einen Nutzen stiften. Ein Modul behält seine Berechtigung, auch wenn ein anderes Modul wegen Änderungen der Kundenbedürfnisse nicht oder in anderer Form realisiert wird. Damit bleiben die Flexibilität der Planung und ein hoher Zielerfüllungsgrad gewährleistet. Angesichts der erst anlaufenden Planungsarbeiten und dem Anspruch einer flexiblen Planung mit Zielvorgabe ist es nicht möglich, detaillierte Aussagen über den Inhalt der zweiten Etappe zu machen. Dies wird der Ende der neunziger Jahre zu erwartenden Botschaft vorbehalten bleiben. Im folgenden geht es vielmehr darum, mögliche Elemente und Problemräume aufzuzeigen.

232.42 Nord-Süd-Achse (Verbindung Basel - Zürich/Mittelland - Südgrenze)

Auf der Nord-Süd-Achse besteht mittelfristig ein Handlungsbedarf. Diese Achse ist Bestandteil einer künftigen Nord-Süd-Hochgeschwindigkeitsstrecke, dient dem alpenquerenden Gütertransitverkehr, muss das grosse Verkehrsaufkommen zwischen Basel und Zürich bewältigen und in den Agglomerationsräumen Basel, Zürich-Aargau und Tessin Kapazitäten für regionale Verkehrsangebote freihalten. Es ist zu vermeiden, dass am Jurakamm oder südlich von Bodio/Biasca ein Kapazitätsengpass eintritt. Falls die Kapazitätserweiterung in diesen Regionen im Realisierungszeitraum der zweiten Etappe von BAHN 2000 notwendig wird und diese Anforderungen nicht in befriedigendem Ausmass mit organisatorischen und technischen Massnahmen erfüllt werden können, wird der neue Juradurchstich bzw. die Südzufahrt zur NEAT ein Hauptelement der zweiten Etappe bilden.

232.43 West-Ost-Achse (Verbindung Genf - Biel/Bern - Ostschweiz)

Das Konzept von 1985 enthält auf der West-Ost-Achse zwei Neubaustrecken. Von der Neubaustrecke Vauderens - Villars-sur-Glâne wird der Tunnel von Vauderens in der ersten Etappe erstellt. Angesichts der knappen Mittel und der neuen technischen Möglichkeiten ist in der zweiten Etappe auf dem weiteren Teil dieser Strecke ein bedarfsgerechtes Massnahmenbündel aus punktuellen Trassenkorrekturen, flexibler Signalisierung und dem Einsatz von Neigezügen der Realisierung der Neubaustrecke vorzuziehen. Im Raume Zürich ist im Konzept von 1985 mit dem Brüttenertunnel eine Neubaustrecke zwischen Zürich Flughafen und Winterthur vorgesehen. Zur Erreichung der notwendigen Systemfahrzeit ist dieses Bauwerk in Rahmen der zweiten Etappe kaum zwingend. Auch ohne Brüttenertunnel kann ein Systemknoten Winterthur gebildet werden. Dank dem Einsatz von Neigezügen im nationalen Fernverkehr wird die ursprünglich angestrebte Reisezeit zwischen Zürich und St. Gallen bereits in der ersten Etappe erreicht. Problematisch ist jedoch die hohe Auslastung des Streckenabschnitts Effretikon - Winterthur. Dieser zweigleisige Abschnitt ist mit rund 390 Zügen pro Tag sehr stark ausgelastet. Die heutige hohe Zugzahl kann aber bewältigt werden, da der Abschnitt mit rund 9 km kurz ist, über ein modernes Signalisationssystem mit kurzen Zugfolgezeiten verfügt und die verschiedenen Zugkategorien relativ kleine Geschwindigkeitsdifferenzen aufweisen. Für eine Angebotserweiterung zwischen Effretikon und Winterthur stehen jedoch nur beschränkte Kapazitätsreserven zur Verfügung. Dies ist der Grund, weshalb bereits in der ersten Etappe zwischen Zürich und Winterthur kapazitätssteigernde Massnahmen ausgeführt werden, mit welchen sich der prognostizierte Mehrverkehr für den Zeitraum der ersten Etappe von BAHN 2000 bewältigen lässt. Mittelfristig ist eine Entlastung des Bahnhofes Effretikon unumgänglich. Dabei könnte es sich um eine kostengünstige Umfahrung Effretikon mit hohem Kosten-Nutzen-Verhältnis oder um eine Lösung mit gleicher Wirkung handeln.

232.44 Nationaler Fernverkehr zwischen Zentren

Verbesserungen in diesem Bereich des nationalen Fernverkehrs ausserhalb der Nord-Süd- und Ost-West-Achse sollen die erste Etappe ergänzen und bestehende Angebotslücken schliessen. Im Vordergrund stehen Angebotsverdichtungen bei nachfragestarken Verbindungen. Kleinere Infrastrukturprojekte können dort realisiert werden, wo eine Ergänzung im

bestehenden Netz einen grossen Zusatznutzen auslöst. Darunter fallen z.B. das Schliessen von Doppel- und Vierspurlücken sowie die Entflechtung der Verkehrsströme in Verzweigungsstellen und Knotenbahnhöfen.

Die Fernverkehrs-Erschliessung mittlerer und kleinerer Zentren in Randregionen kann mit den heutigen Mitteln nicht effizient und kostengünstig genug abgedeckt werden. Deshalb sind neue Produktionsformen wie beispielsweise eine günstige Neigezugtechnik oder Fernverkehrsbusse mit hohem, dem heutigen Angebot nicht zu vergleichendem Komfortniveau zu entwickeln. In diesem Fall ist es sinnvoll, bestehende Infrastrukturen der Strasse als Ergänzung des öffentlichen Schienenverkehrs zu nutzen, wie dies beispielsweise bereits heute zwischen Fribourg und Bulle praktiziert wird.

232.45 Regionaler Personenverkehr

Im regionalen Personenverkehr sind gemäss revidiertem Eisenbahngesetz die Kantone verantwortlich. Die zweite Etappe von BAHN 2000 kann nicht selbst Regionalverkehrsangebote beinhalten, jedoch die Voraussetzungen für den Anschluss des regionalen Personenverkehrs in den Knoten weiter verbessern. Ebenso sind Massnahmen in Richtung eines kooperativen Einbezugs der KTU und der PTT in eine integrale Transportkette Bahn und Bus denkbar.

232.5 Fazit und Ausblick

Die Erweiterung von BAHN 2000 auf neue Angebotsebenen entspricht dem vernetzten Charakter des öffentlichen Verkehrs. Mit den verfügbaren finanziellen Mitteln soll ein maximaler Nutzen erreicht werden. Die Weiterentwicklung des Konzeptes BAHN 2000 bedingt einen neuen Bundesbeschluss. Dieser dürfte ca. im Jahre 1999 zusammen mit einer Botschaft zur zweiten Etappe von BAHN 2000 den eidgenössischen Räten vorgelegt werden. Bei der bis dahin stattfindenden Planung werden die Kantone und betroffenen Regionen angehört.

233 TGV-Anschluss der Westschweiz

233.1 Grundsätze

Nach Artikel 7 des Alpentransit-Beschlusses figurieren Genf und Basel als schweizerische Haupteingangstore für den französischen TGV-Verkehr. Zudem wirkt der Bund gemäss Ab-

satz 2 dieses Artikels auf die Realisierung von besseren Verbindungen nach Frankreich zwischen Basel und Genf hin. Dies darf aber - auch im Hinblick auf die Prioritäten Frankreichs - nicht dahingehend missverstanden werden, dass zusätzlich zum Anschluss von Basel zwei vollwertige Hochgeschwindigkeitslinien zwischen der Schweiz und Frankreich realisiert werden können. Nur mit einer *Bündelung der Verkehrsströme* lässt sich eine akzeptable betriebswirtschaftliche Rentabilität für den Einbezug der Schweiz in das französische TGV-Netz erreichen.

233.2 Eingangstor Basel

Die Region Basel nimmt als nördliches Haupteingangstor des alpenquerenden Güter- und Personenverkehrs eine wichtige Position ein. Über den Knoten Basel werden grosse Teile des Güter- und Personenverkehrs aus der Schweiz den europäischen Zentren zugeleitet. ICE-Züge aus Deutschland verkehren heute via Basel nach Zürich und Bern - Interlaken sowie im Sommer einmal wöchentlich nach Luzern. Hingegen verkehren noch keine TGV-Kompositionen bis nach Basel und ins schweizerische Mittelland.

In einem ersten Schritt wird die Nordwest-, Zentral- und Ostschweiz über das Eingangstor Basel vom Ausbau des TGV Est profitieren. Selbst ohne Direktzüge kann mit einem Vollausbau des TGV Est die Fahrzeit Basel - Paris von heute rund $4\frac{3}{4}$ (via Belfort) auf rund drei Stunden (via Strassburg) reduziert werden. Mit einer ersten Etappe der TGV-Linie Rhin-Rhône (TGV-Neubaustrecke Mulhouse - Dijon) lässt sich die Fahrzeit Basel - Paris auf 2 Stunden 50 Minuten verkürzen; als Planziel bei einem Vollausbau mit dem West-Ast Dijon - Montbard ist gar eine Fahrzeit von 2 Stunden 25 Minuten vorgesehen. Mit dieser Fahrzeit führt auch für Bern und Biel der rascheste Weg nach Paris über Basel. Die Bahn wird damit im Verkehr mit Paris gegenüber der Luft und dem Auto konkurrenzfähiger.

Massnahmenseitig sehen im Raum Basel die jeweiligen nationalen Bahngesellschaften (SBB, SNCF, DB) in ihrer Planung eine abgestimmte Stärkung des Knotens Basel vor, welche unter anderem auf die generelle Anbindung an den Hochgeschwindigkeitsverkehr aus Deutschland sowie Frankreich ausgerichtet ist. Die einzelnen Massnahmen kommen aber auch dem übrigen Verkehr (traditioneller Schnellzugs-, Regional- und Güterverkehr) zugute und stellen multifunktionale Projekte dar. Durch punktuelle Verbesserungen werden die

† Betriebsabläufe optimiert und eine gewisse Entflechtung der verschiedenen Verkehre erreicht. Zu diesen Verbesserungen gehören beispielsweise die Aufwertung der Gleisanlagen zwischen St. Louis und Basel SNCF (zur Ausschöpfung der gleisgeometrisch zulässigen Geschwindigkeit) sowie die Modernisierung der Sicherungsanlagen. Ebenso sind verschiedene Massnahmen in den Bereichen Perronverkehrsanlagen, Passerellen sowie Stellwerke in dieser Rahmenplanung vorgesehen. Die Rahmenplanung Basel SBB sieht Verbesserungen an den Bahnanlagen im Umfang von rund einer halben Milliarde Franken vor (ohne Kosten Kannenfeldtunnel). Einzelprojekte von BAHN 2000 stehen in engem Zusammenhang mit diesen Massnahmen.

Die Finanzierung des Pakets, dessen Massnahmen zugunsten des Hochgeschwindigkeitsverkehrs im Raum Basel nicht genau ausgeschieden werden können, sind in der Mittelfristplanung des ordentlichen SBB-Budgets eingestellt. Damit ist der Ausbau des Knotens Basel sichergestellt.

233.3 Eingangstor Genf

Der Anschluss von Genf an das TGV-Netz verfolgt das Ziel, mit möglichst effizientem Mitteleinsatz die grösstmögliche Reisezeitverkürzung zwischen der Westschweiz und den europäischen Zentren, insbesondere Paris, zu erreichen. Der Anschlusspunkt Genf bündelt die verschiedenen Verkehrsströme aus dem gesamten *bassin lémanique*, dem französischen Chablais (Évian) und dem Vallée de l'Arve (Chamonix) in Richtung Paris einerseits und Lyon - Südfrankreich andererseits. Eine optimale Verknüpfung des schweizerischen Schienennetzes unter Berücksichtigung des Angebotskonzepts BAHN 2000 bringt zudem weiten Teilen der übrigen Schweiz grosse Vorteile.

Bezüglich des Eingangstors Genf strebt die Schweiz einen Anschluss von Genf via Châtillon - Nurieux - Bourg-en-Bresse - Mâcon an. Diese direkte Verbindung in Richtung Mâcon bewirkt die grösste Fahrzeitverkürzung für Reisende nach Paris beziehungsweise Nordwesteuropa. Eine Analyse der Verkehrsströme zeigt, dass 80 Prozent der Passagiere aus dem Raum Genfersee gegen Norden und 20 Prozent gegen Süden reisen. Aber auch die Reisenden in Richtung Süden profitieren, indem die direkte Verbindung nach Bourg-en-Bresse die Fahrzeit Genf - Lyon halbiert. Bei der vorgesehenen Variante werden auf französischem

Boden zwei Neubaustrecken erstellt, die eine zwischen der Landesgrenze und Châtillon-de-Michaille, die andere zwischen Nurieux und dem Raum Bourg-en-Bresse. Der mittlere Abschnitt durch die Klus von Nantua wird saniert, elektrifiziert und für höhere Geschwindigkeiten ausgebaut. Massnahmen auf schweizerischem Boden betreffen die Strecke zwischen dem Bahnhof Genf Cornavin und dem Grenzraum Genf-Süd. Diese Lösung weist das beste Nutzen-Kosten-Verhältnis auf. Gegenüber der heutigen Fahrzeit Genf - Paris von 3 ½ Stunden wird eine wesentliche Reisezeitverkürzung (Planziel 2 Stunden 25 Minuten) erreicht. Dies dürfte einen grossen Teil der Kundschaft, welche heute das Flugzeug nach Paris benutzt, zum Umsteigen auf den schnelleren und umweltfreundlicheren Schienenverkehr bewegen. In bezug auf die Finanzierung interessiert sich eine Gruppe von privaten Investoren für den Bau und eventuell den Betrieb der Linie Genf - Mâcon. Die Pläne der privaten Investoren stehen im Rahmen der schweizerisch-französischen Arbeitsgruppe zur Diskussion.

Von französischer Seite wurde ein Anschluss des Raumes Genf via Annecy - Chambéry - Lyon in die Diskussion gebracht. Diese Lösung würde einen Anschluss an die zukünftige alpenquerende Verbindung Lyon - Turin ermöglichen. Für die Region Genf würde gegenüber einer Verbindung Genf - Mâcon eine längere Fahrzeit nach Paris und Umwegverkehr resultieren.

233.4 Verbesserung der Jura-Linie

Seit 1984 verkehren TGV-Kompositionen zwischen Paris und Lausanne und seit 1987 zwischen Paris und Neuenburg/Bern. Die Fahrzeit Paris - Lausanne beträgt 3 ¾ Stunden. Die Verbindung Paris - Dijon - Dole - Lausanne resp. Neuenburg - Bern stellt die historisch gewachsene, klassische Simplon-Zubringerlinie dar, ist jedoch heutzutage vom Verkehrsaufkommen her von untergeordneter Bedeutung und figuriert nicht als TGV-Strecke im französischen Schéma directeur. Distanzmässig stellt diese Linie für den Raum Lausanne / Bern die kürzeste Verbindung nach Paris dar.

Für die Verbesserung der Jura-Verbindung existieren verschiedene Studien. Sie sehen Neubaustrecken zwischen Dole und Frasne sowie zwischen Vallorbe und dem Raum Chavornay - Eclépens vor. In Kombination mit der späteren Inbetriebnahme der Linie TGV Rhin-Rhône kann die Fahrzeit zwischen Paris und Bern von heute rund 4 ½ auf 3 ¾ Stunden (was

↳ nach Realisierung des TGV Rhin-Rhône und der Neubaustrecke Mattstetten - Rothrist länger ist als die Fahrzeit über Basel), jene zwischen Paris und Lausanne in einer Maximalvariante von 3 Stunden 40 Minuten auf 2 $\frac{3}{4}$ Stunden reduziert werden. Es besteht die Möglichkeit, mit einer Verbesserung der Stromversorgung auf dieser Strecke mit wenig Aufwand einige Minuten Reisezeitgewinne zu erreichen.

233.5 Finanzierung

Zur Anbindung der Westschweiz an das französische TGV-Netz wurden verschiedene Korridor-Untersuchungen mit jeweiligen Untervarianten erarbeitet. Diese weisen unterschiedliche Kostenniveaus auf. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Planung und angesichts der laufenden Verhandlungen mit Frankreich ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich; zum gesamten Paket der künftigen TGV-Anschlüsse exakte Angaben zum Finanzbedarf zu machen. Aufgrund einer Übersicht über die zur Diskussion stehenden Anbindungsmöglichkeiten sowie aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen wurden im Sinne einer Planungsgrösse 1,2 Milliarden Franken eingesetzt. Dieser Betrag ermöglicht einen vollwertigen Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz. Es wird geprüft, ob der Bund seinen Beitrag an ein privates französisch-schweizerisches Konsortium (groupement européen d'intérêt économique, geie) ausrichten soll, welches den Bau der Anschlussstrecken übernimmt.

234 Lärmsanierung des Stammnetzes

234.1 Ausgangslage und Handlungsbedarf

Nach neuesten Erhebungen (Lärmbelastungskataster) sind zurzeit rund 330'000 Personen erheblich störenden, d.h. über dem Immissionsgrenzwert liegenden Eisenbahnlärmbelastungen ausgesetzt, davon etwa 50'000 über dem Alarmwert. Es besteht somit Handlungsbedarf. Zudem werden mit vermehrtem Verkehrsaufkommen durch den Betrieb des Huckepack-Korridors, der Realisierung von BAHN 2000 und der NEAT die Lärmbelastungen weiter steigen und zusätzliche Bevölkerungsteile übermässigen Belastungen ausgesetzt. Diesem Umstand kann mit der laufenden Inbetriebnahme von neuem Rollmaterial nur ungenügend entgegengewirkt werden.

Nach Umweltrecht müssen Lärmschutzmassnahmen überall dort getroffen werden, wo die Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Vom insgesamt rund 3000 km messenden Streckennetz der SBB werden heute gemäss Lärmbelastungskataster die Immissionsgrenzwerte auf einer Länge von ca. 1000 km überschritten. Für die KTU trifft dies für ca. 40 km zu.

Gemäss Lärmschutz-Verordnung (LSV) trägt der Inhaber der lärmemittierenden Anlage die Kosten für die Lärmsanierungen. Die finanzielle Lage sowohl der SBB wie der KTU schliesst eine Finanzierung der erforderlichen Lärmschutzmassnahmen bei bestehenden Anlagen im Rahmen der ordentlichen Betriebsbudgets aus. Die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen ist somit heute nicht sichergestellt, das Erreichen des vorgegebenen Ziels gefährdet.

234.2 Sanierungskonzept

Ziel der Lärmsanierung ist, alle übermässig dem Eisenbahnlärm ausgesetzten Personen zu schützen, sei es durch Massnahmen an der Quelle (Sanierung Rollmaterial), auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände) oder durch Schallschutzfenster, wobei Massnahmen an der Quelle vorgezogen werden sollen.

Bei hohen Lärmbelastungen sind erste Massnahmen im Lärmschutz sehr wirksam. Mit steigendem Lärmschutzstandard nimmt die Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel aber nur noch degressiv zu. Berechnungen haben gezeigt, dass Kosten für Lärmschutzmassnahmen von insgesamt über ca. 2,3 Milliarden Franken (Stand 1995) nicht mehr mit einem entsprechend höheren Nutzen zu rechtfertigen sind. Insbesondere Umfahrungen weisen aus Sicht des Lärmschutzes ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Die Kosten einer Umfahrung Bellinzona (ca. 630 Mio. Fr.) liegen höher als die Kosten für landesweite bautechnische Massnahmen (Kosten 470 - 540 Mio. Fr.). Ähnliches gilt für die Umfahrung Frutigen, den Niesenflankentunnel, den Mundbachast des Lötschbergbasistunnels (entspricht einer Umfahrung von Visp) oder die Urner Bergvariante.

Die rechtliche Gleichbehandlung der Betroffenen muss Massstab sein für die Ausarbeitung der Projekte durch die Bahnen. Für die an der NEAT-Strecke liegenden Ortschaften darf kein anderer Massstab angewendet werden als für andere Anwohnerinnen und Anwohner

* von Bahngeleisen. Die gleichen Güterzüge fahren quer durchs Mittelland. Die begrenzten finanziellen Mittel sind deshalb so einzusetzen, dass ein *optimaler Lärmschutz* erzielt werden kann. Die verfügbaren Mittel müssen jedoch ausreichend hoch sein, um mindestens zwei Drittel der übermässig lärmbelasteten Personen ausserhalb der Wohn- und Arbeitsräume zu schützen. Der verbleibende, relativ hohe Anteil nicht geschützter Personen (ca. 110'000 Personen) soll durch den Einbau von Schallschutzfenstern geschützt werden. Variantenvergleiche haben deutlich belegt, dass Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände) mit Massnahmen an der Quelle (Rollmaterial) abgestimmt sein müssen, um ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen zu können. Die genannten Kriterien erfordern einen Kreditrahmen von etwa 1,7 - 2,3 Milliarden Franken für die netzweite Lärmsanierung der bestehenden Eisenbahnstrecken. Das Massnahmenkonzept ist dreistufig:

1. Im Rahmen der Vorsorge ist der Lärm soweit als möglich *an der Quelle zu begrenzen*. Mit der Umrüstung von bestehendem und dem Einsatz von neuem Rollmaterial kommen alle Anwohnerinnen und Anwohner von Eisenbahnstrecken, unabhängig der bestehenden Lärmbelastung, in den Genuss einer Lärmreduktion. Es sind verschiedenste Szenarien für die Sanierung des Rollmaterials denkbar. Ein wirksames Lärmschutzkonzept erfordert den Einbezug des Güterwagenparks. Es ist vorgesehen, mindestens am SBB-eigenen Güterwagenpark lärmreduzierende Massnahmen durch Einbau neuer Bremssysteme zu treffen. Eine weitergehende Sanierung des Rollmaterials würde zusätzlich die privaten bei den SBB eingestellten Güterwagen sowie ältere Lokomotiven (z.B. Re 4/4 II) umfassen.
2. Wo Massnahmen am Rollmaterial nicht genügen, ist die Lärmausbreitung durch *bauliche Massnahmen zwischen der Quelle und den zu schützenden Gebäuden* zu vermindern, wobei für Sanierungsstrecken und geänderte Anlagen Lärmschutzwände im Vordergrund stehen. Aus Kosten-Nutzen-Überlegungen werden Reduktionen der theoretisch erforderlichen Abmessungen von Lärmschutzwänden sowohl in der Länge wie in der Höhe nicht zu umgehen sein. In der Regel soll die Höhe von Lärmschutzwänden auf zwei Meter über Schienenoberkante begrenzt sein, bei Vorliegen besonderer Umstände kann die Regelwandhöhe auf maximal vier Meter über Schienenoberkante erhöht werden.

3. Wo mit Massnahmen der beiden ersten Stufen die Lärmbelastungen nicht unter den Immissionsgrenzwert gesenkt werden können, sieht das Sanierungskonzept *Ersatzmassnahmen* vor. In diesem Fall sollen lärmempfindliche Räume mit Schallschutzfenstern geschützt werden.

234.3 Geschätzte Kosten und Nutzen der Lärmsanierung

Vorbehaltlich weiterer Abklärungen und unter Beachtung der erwähnten Punkte ergeben sich je nach Sanierungsumfang beim Rollmaterial folgende Kosten (in Mio Fr.; Stand 1995):

Massnahme	Erwarteter Kostenrahmen (in Mio Fr.; Stand 1995)	
	Mix A	Mix B
Lärmetechnische Sanierung des Rollmaterials	830	1'350
Bautechnische Massnahmen (Lärmschutzwände)	540	470
Ersatzmassnahmen (Schallschutzfenster)	240	215
./. Kostenbeteiligung der Gebäudeeigentümer	-115	-105
Lärmschutzmassnahmen infolge Mehrverkehr und Redimensionierung der NEAT	150	150
Lärmsanierung bei den KTU	150	200
Total I	1'795	2'280
ev. Reduktion der baulichen Massnahmen bei Sanierung von ausländischen Güterwagen	-100	-200
Total II	1'695	2'080

Die Gesamtkosten belaufen sich je nach Massnahmenmix auf ca. 1,7 - 2,3 Milliarden Franken, die in den nächsten ca. 20 Jahren investiert werden müssen, um die gesetzlichen Vorgaben umsetzen zu können. Die Modellberechnungen wurden für das Netz der SBB durchgeführt. Aus diesem Grund müssen die Ausgaben für die Sanierung der zurückgestellten Zufahrtsstrecken und für den erwarteten Mehrverkehr der NEAT sowie für die KTU hinzugezählt werden. Einfluss auf die Sanierungskosten haben auch ausländische Sanierungsprogramme. Wird - wie dies teils vorgesehen ist - in anderen Ländern der Güterwagenpark erneuert bzw. lärmtechnisch saniert, reduziert sich der Aufwand für bauliche Massnahmen in der Schweiz.

* Mit Hilfe der oben dargestellten Massnahmen ergibt sich die ungefähre Anzahl geschützter Personen wie folgt:

Massnahme	Geschützte Personen	
	Mix A	Mix B
Lärmetechnische Sanierung des Rollmaterials ¹⁾	145'000	165'000
Bautechnische Massnahmen (Lärmschutzwände)	65'000	55'000
Ersatzmassnahmen (Schallschutzfenster)	120'000	110'000
Total geschützte Personen	330'000	330'000

Anmerkungen:

- 1) Die Anzahl der nutzniessenden Personen gilt nur für das Konfliktgebiet mit Lärmbelastungen über dem Immissionsgrenzwert. Ohne zusätzliche Massnahmen können nur ca. 60'000 Personen geschützt werden. Effektiv nützen Massnahmen am Rollmaterial auf allen (durch das sanierte Rollmaterial befahrenen) Teilstrecken.

Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten nach erfolgter Zustimmung zur vorliegenden Vorlage ein entsprechendes Umsetzungskonzept und die nötigen Verpflichtungskredite unterbreiten.

24 Finanzierungsprobleme

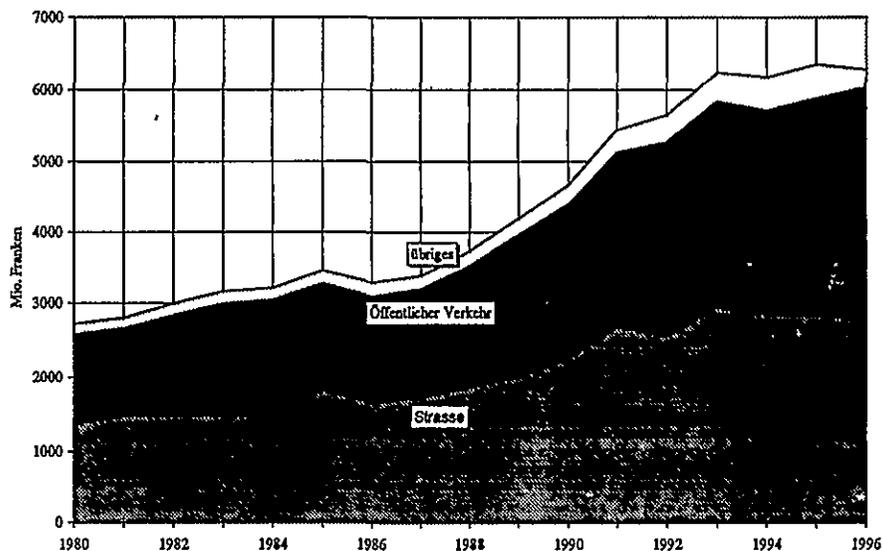
241 Stetiges Ausgabenwachstum

Seit Beginn der siebziger Jahre verlieren die Bahnen im Gleichschritt mit dem europaweiten Ausbau des Hochleistungsstrassennetzes, den real sinkenden Treibstoffpreisen, der immer effizienteren Organisation der Strassentransportunternehmungen und der zunehmenden Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes an Wettbewerbsfähigkeit. Nachteilig war insbesondere, dass sich der forcierte Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen nicht auf eine klare verkehrspolitische Zielsetzung stützen konnte. Damit fand der parallele, kaum koordinierte Ausbau von Strassen- und Schieneninfrastruktur - getragen von breiten Mehrheiten in Parlament und Souverän - seine Fortsetzung.

Als Folge stiegen die Ausgaben für den Verkehr seit Anfang der achtziger Jahre beträchtlich. Zu beachten ist bei folgender Abbildung, dass der Anstieg der Ausgaben im öffentlichen Verkehr nur ungenügend wiedergegeben wird. Nicht enthalten sind insbesondere die

Darlehen an die SBB und ein Teil der Zahlungen für die NEAT, welche nicht über die Finanzrechnung des Bundes abgewickelt werden. Zudem wird 1996 die Swisscontrol verselbständigt, was neben einem Ausgabenrückgang von 220 Millionen Franken einen entsprechend Ausfall bei den Gebühreneinnahmen zur Folge hat. Andererseits wird ab 1996 erstmals die Unterdeckung des Postautodienstes der PTT vom Bund abgegolten.

Entwicklung der Verkehrsausgaben des Bundes 1980 - 1996



Anmerkung:

Leistungen an den öffentlichen Verkehr ohne Zahlungen, die über die Kapitalrechnung des Bundes laufen.

242 Gründe für die Finanzierungsprobleme

Die Gründe für den in den letzten Jahren beträchtlichen Ausgabenanstieg sind vielfältig. Zum einen wurde die vom Bundesrat im Januar 1989 festgelegte *Marschrichtung in der Verkehrspolitik* rückblickend zu wenig konsequent in die Tat umgesetzt:

1. Das Verkehrswachstum ist in massvollen Grenzen zu halten.
2. Der Ausbau der Verkehrsträger soll verstärkt koordiniert werden.
3. Die Eigenwirtschaftlichkeit im Verkehr soll verbessert werden.
4. Die direkte und indirekte Subventionierung des Verkehrs insgesamt soll abgebaut werden.

5. Die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt sollen unter Beachtung der Verhältnismässigkeit minimiert werden.
6. Der internationale Verkehr, insbesondere der Transitverkehr, soll möglichst umwelt-schonend, energie- und raumsparend, sowie wirtschaftlich bewältigt werden.

Die (betriebswirtschaftliche) Rentabilität der neuen Investitionen wurde oftmals zuwenig nachhaltig gefordert. Mit der Waldsterbensdebatte und der Frage des Treibhauseffektes wurde der Ausbau des öffentlichen Verkehrs Zielen unterstellt (z.B. Verbesserung der Luftqualität, Lebensqualität), die sich der rein betriebswirtschaftlichen Beurteilung entziehen. Die Folge: Das Angebot wurde mit zuwenig Rücksicht auf die Nachfrageentwicklung ausgebaut. Die Verbilligung der Tarife durch das Halbpreisabonnement führte zwar zu einem Umsteigeeffekt, brachte den Bahnen jedoch Einnahmehausfälle. Die gleiche Wirkung hatten die - umwelt- und verkehrspolitisch absolut zweckmässigen - Verkehrsverbünde und Umweltabonnemente in den verschiedenen Agglomerationen. Zwischen 1981 und 1992 erhöhte sich das Angebot an Reisezug-Kilometern (SBB und KTU) um 3 Prozent pro Jahr. Die Nachfrage nach Personen-Kilometern stieg nur um 2,7 Prozent. Die Zahl der Reisenden bei SBB und KTU sank von 100 (1970) auf 97 Personen pro Zug (CH-Verkehrsstatistik). Die Kosten-/Ertragsschere öffnete sich und verschärfte die Unterdeckung im öffentlichen Verkehr. Bei zunehmenden Investitionen mussten steigende Beiträge des Bundes an die ungedeckten Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs verkraftet werden. Gleichzeitig wurde die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes unvermindert und bei rasant steigenden Kosten weitergetrieben.

243 Massnahmen zur finanziellen Gesundung

243.1 Leistungsauftrag 1982 (LA 82)

Bereits in der Botschaft über den *Leistungsauftrag 1982* an die SBB vom 13. Mai 1981 (BB1 1981 II 469) wurde festgehalten, dass sich die finanzielle Lage der SBB seit Beginn der siebziger Jahre massiv verschlechtert hatte. Es wurden deshalb Vorschläge zur unternehmerischen und verkehrspolitischen Sanierung unterbreitet. Die Abgeltung für den regionalen Personenverkehr und eine befristete Starthilfe für den Huckepackverkehr wurden ein-

geführt. Zudem wurden die SBB mit der Umwandlung von 2,2 Milliarden Franken Fremdkapital in Eigenkapital entschuldet.

243.2 Leistungsauftrag 1987 (LA 87)

Mit der Botschaft über den *Leistungsauftrag 1987* vom 27. November 1985 (BB1 1985 III 658) musste festgestellt werden, dass sich ein Rechnungsausgleich der SBB bei den gegebenen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen langfristig nicht realisieren lässt. Die Verantwortung für die Infrastruktur wurde deshalb dem Bund übertragen. Die Aufteilung des Verkehrsbereichs in einen markt- und gemeinwirtschaftlichen (d.h. abgeltungsberechtigten) Teil wurde aufrechterhalten. Mit Beschluss vom 9. Oktober 1986¹⁶ folgte das Parlament dieser Konzeption. Nur sechs Jahre später - in der Botschaft zum Voranschlag 1992 der SBB vom 23. Oktober 1991 (BB1 1991 IV 641) - musste zur Kenntnis genommen werden, dass der LA 87 bezüglich seiner finanziellen Zielsetzungen gescheitert ist. Mit dem im Bundesbeschluss vom 11. Dezember 1991 (BB1 1992 I 36) über den Voranschlag 1992 der SBB für das Jahr enthaltenen Verzicht auf einen Infrastrukturbeitrag der SBB hat auch das Parlament das Scheitern sanktioniert.

243.3 Groupe de réflexion und Leitbild SBB

Die *Groupe de réflexion der SBB* hat diese Erkenntnisse in ihrem Schlussbericht vom April 1993 bestätigt und vertieft. Die SBB sind aufgrund der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit vieler ihrer Angebote sowie einer Schuldenlast von 13 Milliarden Franken zum Sanierungsfall geworden. Auch gewährt der Bund den SBB beträchtliche Darlehen für Investitionen ohne Aussicht auf Verzinsung und Rückzahlung. In Übereinstimmung mit ausländischen Erfahrungen musste eingesehen werden, dass die Bahnunternehmungen in der Regel nicht in der Lage sind, ihre Investitionen in die Infrastruktur vollständig zu verzinsen, geschweige zurückzuzahlen. Gestützt darauf beschloss das Parlament am 14. Juni 1994 (AS 1994 1505), den LA 87 bis längstens Ende 1997 zu verlängern, verbunden mit der Auflage, alsdann eine dieser Situation Rechnung tragende Nachfolgeregelung vorzulegen.

¹⁶ Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen (SR 742.37).

Der Bundesrat ermächtigte seinerseits am 11. Mai 1994 das EVED, ein Vernehmlassungsverfahren für ein neues *Leitbild der SBB* durchzuführen. Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse wurden die Arbeiten für die *Bahnreform* fortgesetzt.¹⁷ Mit dem *revidierten Eisenbahngesetz*, das vom Parlament am 24. März 1995 (BBl 1995 II 442) verabschiedet und auf den 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt worden ist, wurden einzelne Ideen der Bahnreform vorweggenommen und die Finanzierungsbedingungen für alle Anbieter von Regionalverkehrsleistungen (SBB, KTU, PTT) vereinheitlicht. Mit der verstärkten finanziellen Beteiligung der Kantone, dem Bestellerprinzip und der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten sollen Effizienzverbesserungen erzielt werden.

243.4 Sanierungsmassnahmen

Mit den Sanierungsmassnahmen 1992 wurden die Anteile der Kantone neu festgelegt und als Folge der Sanierungsmassnahmen 1994 für die Jahre 1996 und 1997 linear um 5 Prozent gekürzt. Mit der Verordnung über die Ausnahmen von der linearen Beitragskürzung im Jahre 1994 vom 13. Dezember 1993 (SR 616.623) wurden die Betriebsbeiträge an die KTU ebenfalls um 5 Prozent gekürzt. Auch auf der Investitionsseite wurde den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen. Der 8. *Rahmenkredit*, aus dem die Investitionen der KTU vom Bund anteilmässig mitfinanziert werden, wurde mit dem Bundesbeschluss über die Sanierungsmassnahmen 1993 vom 3. März 1993 (BBl 1994 III 895) um 40 Millionen Franken gekürzt und die Laufzeit von mindestens Ende 1997 auf mindestens Ende 2000 erstreckt.

¹⁷ Vergleiche Ziffer 223.

25 Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

251 Allgemein

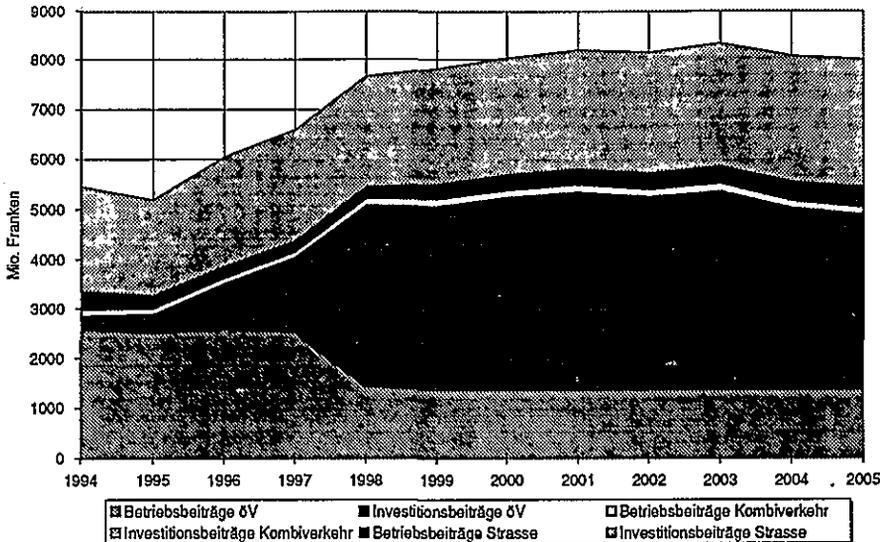
Eine leistungsfähige Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ist im Hinblick auf die bereits bestehenden und noch zu erwartenden Überlastungen des Verkehrsnetzes dringlich. Da die hohen finanziellen Aufwendungen durch den bereits strukturell überlasteten Bundeshaushalt nicht zu verkraften sind und volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen aus einer weiteren, äusserst schnell ansteigenden Verschuldung zu erwarten wären, muss die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs neu geregelt werden.

252 Finanzierungsbedarf des Verkehrs

Die Infrastruktur des Schienenverkehrs basiert heute noch weitgehend auf einem Netz, das Ende des letzten Jahrhunderts konzipiert wurde. Es wurde zwar laufend modernisiert, hat aber nicht eine grundlegende Neugestaltung erfahren wie sie zum Beispiel im Strassenverkehr mit dem Bau des Nationalstrassennetzes seit Beginn der sechziger Jahre in Angriff genommen wurde. Erst mit dem Konzept BAHN 2000 und der NEAT wurden ab Mitte der achtziger Jahren ein auf dem bestehenden Netz aufbauender Investitionsschub ausgelöst. Diese Investitionen werden in den kommenden Jahren voll zum Tragen kommen und sind zusätzlich zu den weiterlaufenden Investitionen für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes zu finanzieren.

Das EVED hat die zu erwartenden Ausgaben im Verkehrsbereich bis ins Jahr 2005 zusammengestellt. Es zeigt sich, dass zwischen 1995 und 1998 - ohne Redimensionierung der NEAT - ein *jährlicher Anstieg von über 2 Milliarden Franken* (zu Preisen von 1995) zu verkraften wäre.

Überblick über die geplanten Verkehrsausgaben 1994 - 2005 vor Redimensionierung der NEAT (Betriebs- und Investitionsbeiträge)



Anmerkungen:

Preisbasis 1995 (Index 113.2)

ab 1997: Änderung der Rechnungsdarstellung für Infrastrukturdarlehen der SBB berücksichtigt.

Teils ist dieser Anstieg mit der Änderung der Rechnungsdarstellung ab 1997 für die Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur zu erklären. Ab diesem Zeitpunkt werden die Darlehen für die Infrastrukturinvestitionen der SBB (Grundbedarf, BAHN 2000, NEAT) zum überwiegenden Teil über die Finanzrechnung geführt.¹⁸ Als Folge davon werden die Leistungen an die Bahnen innerhalb eines Jahres um rund eine Milliarde Franken höher ausgewiesen.

253 Befristung der Einnahmen

Aus der Vernehmlassung ergab sich mehrheitlich der Wunsch nach einer befristeten Lösung, wobei sich die Befristung nach zwei Kriterien zu richten hat:

¹⁸ 25 Prozent der Investitionen der Bahn 2000 sowie der NEAT sollen weiterhin zulasten der Kapitalrechnung des Bundes finanziert werden und schlagen sich damit nicht in der Finanzrechnung des Bundes nieder.

- Projektseitig sollte die *Fertigstellung der Projekte* in der festgelegten Frist realistisch sein. Eine kürzere Befristung bietet nur bedingt einen politischen Spielraum, da es kaum möglich sein wird, angefangene Projekte unvollendet zu lassen.
- Es muss sichergestellt sein, dass die anfänglich notwendige *Bevorschussung* der Spezialfinanzierung bis zum Ablauf der Befristung aus den laufenden Einnahmen zurückbezahlt werden kann.

Es muss zudem beachtet werden, dass sich die Projekte verzögern können. Es ist deshalb eine Lösung zu wählen, die eine gewisse Flexibilität erlaubt. Diese Zielsetzung kann erfüllt werden,

- indem die *Finanzierung zeitlich konkret befristet* wird;
- dem *Parlament* mit allgemein verbindlichem Bundesbeschluss die Kompetenz eingeräumt wird, die *Finanzierung bis maximal zum Abschluss der Bauarbeiten* an den bezeichneten Projekten zu *verlängern*.

Aufgrund dieses Vorgehens kann eine *Verlängerung mit dem Referendum bekämpft* werden. Insbesondere bleibt es den eidgenössischen Räten ohne Referendumsmöglichkeit verwehrt, die Spezialfinanzierung über die Eisenbahngrossprojekte hinaus zu verlängern und neue Projekte zulasten der Spezialfinanzierung zu bezahlen.

254 Verschuldung und Bevorschussung

254.1 Verschuldung

254.11 Bestimmung des Verschuldungssatzes

Mit dem Alpentransit-Beschluss wurde beschlossen, die *NEAT* zu 75 Prozent über eine Verschuldung am Kapitalmarkt zu finanzieren - allerdings unter der seither revidierten Annahme, das Projekt sei betriebswirtschaftlich rentabel. Die *BAHN 2000* wurde entsprechend den Regeln des LA 87 vollumfänglich über eine Verschuldung finanziert.

In der Vernehmlassungsunterlage wurde ein Verschuldungssatz von maximal 25 Prozent der Projektkosten vorgeschlagen. Er wurde *für die einzelnen Projekte* nicht konkretisiert. Die dazu nötigen Rentabilitätsberechnungen haben aufgrund der nur schwer vorhersehbaren

4 Rahmenbedingungen im Verkehrsbereich sowie des langen Prognosezeitraum einen grossen Interpretationsspielraum.¹⁹

Die Höhe der Verschuldung muss in *Abhängigkeit des Investitionsprogramms und dessen Rentabilität* beurteilt werden. Während bei einem Investitionsprogramm, das sich auf betrieblich absolut notwendige Anlagenteile stützt (und entsprechend rentabel ist), ein eher hoher Verschuldungsanteil verantwortet werden kann, ist bei einem Investitionsprogramm, das in grossem Umfang regional- oder umweltpolitisch motivierte Anlagenteile umfasst (und eine entsprechend geringe betriebswirtschaftliche Rentabilität aufweist), ein tiefer oder gar kein Verschuldungsanteil zu verantworten. Wird der Strassenverkehr verteuert, verbessert sich die Rentabilität der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs. Aufgrund der Entwicklungen im Verkehrsmarkt muss beim Verschuldungssatz grösste Zurückhaltung geübt werden. So zeigt die Huckepack-Rechnung 1994, welche auf Vollkosten beruht, eine Unterdeckung von 130 Millionen Franken. Bedenklich daran ist insbesondere, dass keine der Verkehrsverbindungen aus den Erträgen die variablen Kosten (proportionale und produktfixe Herstellkosten) zu decken vermag. Auf längere Frist zeigen die Wirtschaftlichkeitsrechnung zur BAHN 2000 und zur NEAT, dass aus den Erträgen ein (eher geringer) Teil der Investitionen verzinst und zurückbezahlt werden kann. Allerdings sind diese Ergebnisse stark von den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen abhängig. Die gegenwärtige Tendenz bei den Verkehrserlösen der Schiene müsste nicht nur gebremst, sondern es müsste in den nächsten 10 - 15 Jahren eine Trendwende herbeigeführt werden können.

Bei der Festlegung des Verschuldungssatzes muss weiter berücksichtigt werden, dass der Bund über die Defizite bereits in beträchtlichem Ausmass Lasten auf die kommenden Generationen überwälzt bzw. bereits überwälzt hat. Rein rechnerisch werden derzeit die gesamten Investitionen des Bundes über eine Verschuldung am Kapitalmarkt finanziert. Daran beteiligt sind auch die Investitionen in den Grundbedarf des öffentlichen Verkehrs (ca. 1,4 Mia. Fr. jährlich, längerfristig steigend) oder die anstehende Sanierung der SBB

¹⁹ Gemäss Alpentransit-Beschluss (Art. 20 Abs. 2) orientiert der Bundesrat mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites die eidgenössischen Räte über die auf den neuesten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeits-

(Sanierungsbedarf ca. 13 Mia. Fr.). Nach den Zielen der Bahnreform sollen zudem sämtliche Investitionen in den Verkehrsbereich (v.a. Rollmaterial) weiterhin zu 100 Prozent über vollverzinsliche und rückzahlbare Bundesdarlehen finanziert werden.

Der Verschuldungssatz muss deshalb unter Berücksichtigung der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen, den finanzrechtlichen Anforderungen (vollverzinsliche Darlehen ausserhalb der Finanzrechnung dürfen keinen Ausgabencharakter haben) sowie den bisherigen Erfahrungen bei der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung bestimmt werden. Ein *Satz von 25 Prozent* für die Projektkosten der Grossprojekte dürfte einer sachlichen Beurteilung aller Aspekte entsprechen. Es ist zu beachten, dass der Verschuldungsanteil den Bahnen als vollverzinsliche und rückzahlbare Darlehen überlassen wird. Eine Erhöhung des Verschuldungssatzes birgt somit das Risiko, dass die Bahnen ihre Darlehen nicht bedienen können und später (erneut) entschuldet werden müssen.

In der Vernehmlassungsunterlage war vorgesehen, den *Verschuldungsteil über die Einnahmen der Spezialfinanzierung zu verzinsen und zurückzubezahlen*, sofern die Bahnen dazu nicht in der Lage sind. Diese Rückversicherung war finanzhaushaltsrechtlich begründet (Sicherstellung der Verzinsung und Rückzahlung von Tresoreriedarlehen). Auf diese Möglichkeit soll *verzichtet* werden. Dies verlangt jedoch, dass beim Verschuldungsanteil äusserste Zurückhaltung angezeigt ist, soll nicht der Grundstein für die nächste Sanierung der Bahnen gelegt werden.

254.12 Verzicht auf Verschuldung bei den Lärmsanierungen

Unter den vier Grossprojekten nimmt die *Lärmsanierung* eine Sonderrolle ein. Es besteht eine gesetzliche Pflicht zur Lärmsanierung des bestehenden Eisenbahnnetzes. Dies belastet die Bahnen finanziell, der Nutzen fällt jedoch bei den lärmgeschützten Personen an. Auch lassen sich die Lärmsanierungen nicht auf einzelne Unternehmungen begrenzen. Zwar wird die SBB die Hauptlast tragen, doch muss das ganze Schienennetz - soweit die Grenzwerte überschritten werden - lärmsaniert werden. Die überwiegende Zahl der KTU dürfte kaum

rechnung. Damit werden für die NEAT mit dem Antrag zum 3. Verpflichtungskredit entsprechende Berechnungen zu unterbreiten sein.

den finanziellen Spielraum haben, vollverzinsliche Darlehen für Lärmschutzmassnahmen aus dem Verkehrsertrag zu verzinsen. Im Sinne einer einheitlichen Regelung unter den Bahnen sollen deshalb die *Lärmsanierung des Stammnetzes vollständig über laufende Einnahmen finanziert* und den Bahnen entsprechend als à-fonds-perdu-Mittel überlassen werden.

254.2 Bevorschussung

Will man in den Anfangsjahren den finanziellen Spielraum weiter fassen, so bietet sich dazu eine *Bevorschussung der Spezialfinanzierung* an. Damit wird der Verschuldungsgrad temporär höher angesetzt und die Eisenbahngrossprojekte können gemäss einem technisch und kostenmässig optimalen Bauprogramm realisiert werden. Die bevorschussten Mittel sind zu verzinsen und werden in späteren Jahren aus den zweckgebundenen Einnahmen zurückbezahlt. *Sie belasten damit die Bahnen nicht.* Eine Bevorschussung war anfänglich auch bei der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» möglich, um den Bau der Nationalstrassen unabhängig des Aufkommens der Treibstoffzollgelder optimal in Angriff nehmen zu können.

255 Rechtliche Ausgestaltung der neuen Finanzierung

255.1 Formen von Sonderfinanzierungen

In Vernehmlassungsantworten wie mit parlamentarischen Vorstössen²⁰ wird die Ausgliederung der Sonderfinanzierung für die Eisenbahngrossprojekte wie für die bestehende Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» verlangt. Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 6. Oktober 1989 (SR 611.0) sieht zwei Möglichkeiten vor, Sonderfinanzierungen rechtlich zu konzipieren:

- *Spezialfinanzierung:* Die Spezialfinanzierung ist Teil der Finanzrechnung, die Einnahmen und Ausgaben werden jedoch separat gekennzeichnet. In der Bilanz wird die Entwicklung der Spezialfinanzierung ausgewiesen (z.B. Spezialfinanzierung «Strassenverkehr»).
- *Atypischer Spezialfonds:* Gemäss FHG sind Spezialfonds Vermögen, die dem Bund von Dritten mit der Auflage gemacht werden, sie für bestimmte Zwecke zu verwenden.

20 Freisinnig-demokratische Fraktion (95.3286); Ständerat Büttiker (95.3307); Nationalrat Schmidhalter (95.3161).

Sie stellen also dem Bund anvertraute Mittel dar, die ihm nicht zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zur Verfügung stehen. *Atypisch* wird ein Spezialfonds bezeichnet, der nicht auf Zuwendungen Dritter beruht, sondern durch besonderen Rechtserlass vom Bund selbst geschaffen wurde. Alle Spezialfonds sind aus der Finanzrechnung ausgliedert (z.B. Fonds für die Exportrisikogarantie, Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung).

Der Hauptunterschied besteht darin, dass Entnahmen und Einlagen bei atypischen Spezialfonds ausserhalb des Budgets (extrabudgetär) erfolgen, während im Falle der Spezialfinanzierung die Ausgaben und Einnahmen über die Finanzrechnung laufen. Eine Ausgliederung hätte aus finanzhaushaltsrechtlicher und finanzpolitischer Sicht schwerwiegende Konsequenzen: Einerseits verletzt die extrabudgetäre Abwicklung den Rechnungsgrundsatz der *Vollständigkeit*; andererseits bedeutet sie einen Einbruch in die *Finanzhoheit* der eidgenössischen Räte.

255.2 Beurteilung der Sonderfinanzierungen

Das *Vollständigkeitsprinzip* (Art. 3 FHG) ist einer der tragenden Grundsätze der Rechnungsführung. Es besagt, dass sämtliche Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt aufzuführen sind. Verstösse gegen diesen Rechnungsgrundsatz beeinträchtigen die *Übersicht über die finanzielle Lage des Bundes*. Die Übersicht und Kontrolle des Finanzgebarens wird erschwert. Eine Sonderregelung für den Verkehr würde diesen Bereich - im speziellen die Strasse - von den Sparbemühungen zur Sanierung des Bundeshaushaltes ausnehmen und die Last allein auf die übrigen Aufgabengebiete des Bundes übertragen. Weitere Forderungen nach Sonderfinanzierungen wären kaum zu vermeiden. Weiter sind Spezialfonds ausdrücklich auf die *Bewirtschaftung von Zweckvermögen* zugeschnitten, die dem Bund von Dritten zugewendet werden. Wo ein Zweckvermögen ganz oder überwiegend durch öffentliche Abgaben geäuft wird, muss das Vollständigkeitsprinzip durchgesetzt werden. Es wäre bedenklich, wenn ein Spezialfonds direkt über öffentliche Abgaben gespeisen würde.

Die *Finanzhoheit* liegt bei den eidgenössischen Räten (Art. 85 Ziff. 10 BV). Wird ein Zweckvermögen ausserhalb der Staatsrechnung bewirtschaftet, erübrigt es sich, dem Parlament im jährlichen Voranschlag Kreditbegehren zur Bewilligung zu unterbreiten. Damit

† wird eine *Bresche in die Finanzhoheit des Parlamentes* geschlagen und die parlamentarische Oberaufsicht kann nur noch bedingt greifen. Soll die Verkehrsfinanzierung ausserhalb der Staatsrechnung sichergestellt werden und gleichzeitig die parlamentarische Finanzhoheit gewahrt werden, müsste ein *eigener Rechnungskreis* geschaffen werden (analog dem Bundesamt für Rüstungsbetriebe bzw. SBB oder PTT). Solche Lösungen sind jedoch auf industrielle und betriebliche Anforderungen ausgerichtet, während es im vorliegenden Fall um die Bewältigung öffentlicher Infrastrukturaufgaben geht. Kommt hinzu, dass die Abspaltung eines eigenen Rechnungskreises dem *Grundsatz der Einheit* (Art. 3 FHG) zuwiderlaufen würde. Er bedeutet, dass der Bundeshaushalt nicht in eine (ordentliche) Staatsrechnung und parallel laufende ausserordentliche Rechnungen aufgeteilt werden soll. Der wichtigste Grund liegt darin, dass eine Aufteilung des Haushaltes die Transparenz beeinträchtigt und leicht zu Fehlurteilen über die Finanzlage als ganzes führt.

Der Bundesrat sieht deshalb als einzige aus finanzhaushaltsrechtlicher Sicht mögliche und aus finanzpolitischer Sicht vertretbare Sonderfinanzierung die Form einer *Spezialfinanzierung* (Fonds innerhalb der Staatsrechnung) an.

256 Anteilmässige Treibstoffzollfinanzierung der NEAT

256.1 Anteil gemäss Alpentransit-Beschluss

Laut Artikel 15 des Alpentransit-Beschlusses können für die Finanzierung der Basislinien am Gotthard und Lötschberg Treibstoffzölle gemäss Artikel 36^{ter} Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung verwendet werden.²¹ Im Alpentransit-Gesamtkreditbeschluss wurde dieser Anteil mit *25 Prozent* festgelegt. Der Bundesrat ist befugt, die Aufteilung dieser Mittel auf die einzelnen Objekte zu bestimmen.

Die Höhe des Treibstoffzollanteils basiert auf den erwarteten Verkehrsanteilen sowie dem erwarteten Deckungsbeitrag bei Inbetriebnahme der NEAT. Für die rollende Landstrasse

²¹ Artikel 36ter Absatz 1 Buchstabe c BV: Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag eines Zollezuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr: c) für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveaüübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Bahnhofparkanlagen sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs.

(RLS) und den unbegleiteten Kombiverkehr (UKV) wurde ein Deckungsbeitrag von 50 Prozent, beim Autoverlad kein Deckungsbeitrag angenommen. Dies ergibt - basierend auf dem Stand der NEAT-Botschaft - folgende Anteile an treibstoffzollberechtigtem Verkehr:

Anteil an treibstoffzollberechtigtem Verkehr (Stand NEAT-Botschaft 1991)

Achse	Verkehrsart	Züge total	anrechenbar	TZ-berechtigt
Gotthard	RLS	40	50 %	20
	UKV	146	50 %	73
	WLV	114	-	
	PV	<u>250</u>	-	
		550		93 (17 %)
Lötschberg	RLS	-	-	
	UKV	74	50 %	37
	WLV	30	-	
	Autoverlad	132	100 %	132
	Reg. GV	6	-	
	PV	<u>58</u>	-	
	300		169 (56 %)	
Total		850		262 (31 %)

Anmerkungen:

RLS	Rollende Landstrasse
UKV	unbegleiteter kombinierter Verkehr
WLS	Wagenladungsverkehr
PV	Personenverkehr
Autoverlad	Autoverlad durch den Lötschberg
Reg. GV	Regionaler Güterverkehr

Am Gotthard sind auf dem Stand der NEAT-Botschaft 17 Prozent und am Lötschberg 56 Prozent des Verkehrsaufkommens treibstoffzollberechtiggt. Gesamthaft sind es 31 Prozent. Die Mitfinanzierung aus Treibstoffzollgeldern wurde auf 25 Prozent der NEAT-Investitionen festgelegt.

256.2 Neubeurteilung des Anteils

Unter Berücksichtigung des auf etwa 25 Prozent gesunkenen Deckungsbeitrag im kombinierten Verkehr und den Zugzahlen der redimensionierten NEAT ergeben sich folgende Werte:

Achse	Verkehrsart	Züge total	anrechenbar	TZ-berechtigt
Gotthard	RA (DG)	2 x 40	75 %	60
	UKV	146	75 %	110
	WLV	114	-	
	PV	88	-	
	GV, PV reg	<u>56</u>	-	
		484		170 (35 %)
Lötschberg	RA (DG)	2 x 66	75 %	99
	UKV (DG)	2 x 6	75 %	9
	Reg. GV	10	-	
	PV	<u>36</u>	-	
		190		108 (57 %)
Total		674		278 (41 %)

Anmerkungen:

RA	Rollende Autobahn
UKV	unbegleiteter kombinierter Verkehr
WLV	Wagenladungsverkehr
PV	Personenverkehr
DG	Doppelgüterzüge
Reg. GV	Regionaler Güterverkehr

Für den Gotthard können somit bis zu 35 Prozent und für den Lötschberg bis zu 57 Prozent der Kosten über Treibstoffzölle finanziert werden. Insgesamt liegt der gemäss Artikel 36^{ter} BV maximal zulässige Treibstoffzollanteil bei 41 Prozent.

257 Form der Gewährung der Gelder an die Bahnen

257.1 Bisherige Form der Mittelgewährung

Zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs gewährt der Bund den Bahnen zum überwiegenden Teil *verzinsliche, rückzahlbare Darlehen*. Für die Investitionen der SBB wurde dies mit dem LA 87 und den entsprechenden Bestimmungen im FHG (Art. 35 Abs. 2) festgehalten, für die NEAT-Projekte im Alpentransit-Beschluss und den

entsprechenden Finanzierungsvereinbarungen²² mit den Bahnen. Aus der Erkenntnis, dass die Investitionen aus den Verkehrserträgen zum grösseren Teil nicht verzinst oder zurückbezahlt werden können, muss die Mittelgewährung überprüft werden.

257.2 Neubeurteilung der Mittelgewährung

Die überwiesenen Motionen Danioth (95.3050) und Schmidhalter (95.3058) schlagen für die NEAT eine à-fonds-perdu Gewährung des Treibstoffzollanteils von 25 Prozent vor. Die Form der Gewährung der Mittel an die Bahnen sollte sich in erster Linie nach *wirtschaftlichen Überlegungen* richten. Für die Eisenbahngrossprojekte sind dies beispielsweise Rentabilitätsbetrachtungen oder Beurteilungen nach der Aktivierbarkeit von Investitionen.²³ Die Investitionen für die Lärmsanierung des bestehenden Netzes legen unter diesem Gesichtspunkt eine à-fonds-perdu-Gewährung nahe.²⁴ Ebenso sollen künftig die Aufwendungen für die Projektaufsicht NEAT mit à-fonds-perdu-Mitteln bestritten werden.

Dessen ungeachtet soll ein Teil der Gelder den Bahnen als Darlehen gewährt werden, um einen sparsamen Mitteleinsatz und einen effizienten und gewinnorientierten Betrieb der Neubaustrecken zu fördern. Bei Infrastrukturprojekten dürfte es aufgrund der langen Vorlaufzeit bis zur Inbetriebnahme, der schwer abschätzbaren Ertragserwartungen sowie der für eine Vorfinanzierung ungenügenden Ertragskraft der Bahnen schwierig sein, die Zinsen für die vollen Investitionskosten ab Baubeginn aufzubringen. Es drängen sich somit *variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen* auf. Soweit eine Verschuldung für die Eisenbahngrossprojekte (v.a. BAHN 2000 und NEAT) vorgesehen ist, sollen die Darlehen den Bahnen verzinslich und rückzahlbar gewährt werden. Aufgrund der unsicheren Rentabilität wird in erster Linie der Bund den Bahnen diese Gelder zur Verfügung stellen. In diesem Rahmen sind *Privatfinanzierungen* jedoch durchaus zu prüfen.

22 Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bund) einerseits und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bzw. der Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) anderseits vom 1. September 1993 (BB11994 III 1539).

23 Bei Infrastrukturinvestitionen der KTU werden nicht aktivierbare Anlagen (wie Provisorien) über à-fonds-perdu-Beiträge, aktivierbare Anlagen über variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen finanziert.

24 Folgerichtig wird die Lärmsanierung ohne Verschuldung zu finanzieren sein (vgl. Ziff. 254.12).

Insgesamt sollen die Mittel den Bahnen wie folgt überlassen werden:

	Verzinsliche, rückzahlbare Darlehen	Variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen	à-fonds-perdu-Beitrag
BAHN 2000	25 %	75 %	
NEAT	25 %	50 %	25 % (TZ-Mittel)
TGV-Anschluss	offen.		
Lärmsanierung			100 %

257.3 Verzinsung der Darlehen

Es stellt sich die Frage, wie seitens der Bahnen die Verzinsung der vollverzinslichen Darlehen gehandhabt werden soll. Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

- Gemäss LA 87, der für die Finanzierung von BAHN 2000 massgebend ist, müssen die SBB die Darlehen laufend verzinsen. Während der Bauzeit ist der Zinsaufwand somit aus den Erträgen des bestehenden Verkehrsangebotes aufzubringen.
- Für den Doppelspurausbau der BLS werden die Bauzinsen des Baukontos, d.h. auf den jährlichen Ausgaben, Ende Jahr zur Schuld geschlagen und zusammen mit der jährlichen Bautranche in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Die Bauzinsen sind somit nur für das Baukonto geschuldet, nicht jedoch für die aufgelaufenen Schulden in Form von Darlehen.
- Gemäss den Finanzierungsbestimmungen zur NEAT werden die laufenden Zinsen der jährlichen Bautranche und der aufgelaufenen Darlehen Ende Jahr zum Kapital geschlagen und somit durch eine zusätzliche Verschuldung finanziert.

Bei der künftigen Behandlung der Zinsen muss sichergestellt werden, dass die Zinsen nicht über andere Subventionen abgedeckt werden, wie dies heute bei der BAHN 2000 der Fall ist (Deckung der Zinsen über die Infrastrukturleistung des Bundes). Die Zinsen auf den Baukrediten und den Darlehen für den Verschuldungsteil der BAHN 2000 sollen deshalb analog zur heutigen Regelung bei der NEAT zu den jährlichen Bautranchen geschlagen und Ende Jahr kapitalisiert werden. Für die TGV-Einbindung muss der Entscheid offengelassen wer-

den, da die Finanzierungsmodalitäten noch nicht absehbar sind. Soweit möglich sollen aber die gleichen Grundsätze gelten wie bei der BAHN 2000 und der NEAT.

257.4 Verbuchung innerhalb der Staatsrechnung

Heute werden die Investitionen der SBB über Tresoreriedarlehen, d.h. ausserhalb der politisch bedeutsamen Finanzrechnung, vom Bund finanziert. Bereits die Groupe de réflexion zur SBB kritisierte die Praxis, Darlehen ohne Aussicht auf Verzinsung und Rückzahlung über die Bilanz zu gewähren. Im Zusammenhang mit der in Frage gestellten Rentabilität der NEAT wurde die gleiche Kritik von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte geübt.²⁵

Ausgehend von einer ordnungsgemässen Haushaltsführung (insbesondere Prinzip der Vollständigkeit) ist die Gewährung aller Darlehen für Investitionen ohne weitgehend gesicherte Rendite über die Finanzrechnung geboten. Tresoreriedarlehen dürfen nicht wie in der Vergangenheit für Zahlungen gewährt werden, die eindeutigen und definitiven Ausgabencharakter haben. Die Wirtschaftlichkeit der darlehensfinanzierten Investitionen ist demzufolge aufgrund strenger Kriterien zu prüfen. Bei Projekten mit langen Bauzeiten, wie sie bei Eisenbahninfrastrukturen üblich sind, ist das schwierig. Tresoreriedarlehen sollten deshalb im Bereich des öffentlichen Verkehrs in erster Linie auf den Verkehrsbereich (Rollmaterial) und kommerzielle Nutzungen (Liegenschaften) beschränkt werden. Für die Infrastruktur sind sie auf die Grossprojekte zu beschränken, soweit es sich aus Rentabilitätsüberlegungen rechtfertigen lässt und ein Anteil von 25 Prozent nicht überschritten wird.

Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur sollen deshalb *in der Regel über die Finanzrechnung des Bundes* geführt werden. Für Betriebe und Anstalten des Bundes, die der zentralen Tresorerie unterstellt sind, besteht die Möglichkeit, nach strengen wirtschaftlichen Kriterien bemessene Darlehen zulasten der Kapitalrechnung zu leisten (Art. 35 FHG). Damit können die vollverzinslichen Darlehen an die SBB wie bisher ausserhalb der Finanzrechnung gewährt werden. Dies kommt für die BLS nicht in Frage, da Zahlungen an Dritte zwangsläufig und richtigerweise über die Finanzrechnung zu führen sind. Damit ergibt sich

²⁵ Bericht vom 22. März 1995 (BBl 1995 III 416) sowie Schreiben der Finanzdelegation der Eidg. Räte vom 26. Juli 1995.

verbuchungstechnisch für die Eisenbahngrossprojekte BAHN 2000 und NEAT folgendes Vorgehen:

Verbuchung der Infrastrukturdarlehen in der Staatsrechnung

	SBB	Dritte (BLS)
à-fonds-perdu Beiträge	Finanzrechnung	Finanzrechnung
variabel verzinsliche Darlehen	Finanzrechnung	Finanzrechnung
vollverzinsliche Darlehen	Kapitalrechnung	Finanzrechnung

258 Wirtschaftliche Bewertung der NEAT-Darlehen

Die Finanzierungsgrundsätze sollen auf die bereits gewährten NEAT-Darlehen übertragen werden. Diese Bewertungskorrektur steht im Einklang mit dem FHG (Art. 22 Abs. 2), welches für Darlehen eine Bewertung nach kaufmännischen Grundsätzen verlangt. Für die vollverzinslichen und rückzahlbaren Darlehen der SBB ausserhalb der NEAT (u.a. BAHN 2000) wird dies im Rahmen der Botschaft zur Bahnreform beantragt.²⁶ Es ist vorgesehen, die neue Finanzierung auf den 1. Januar 1997 in Kraft zu setzen. Bis zu diesem Zeitpunkt dürften sich die vollverzinslichen und rückzahlbaren NEAT-Darlehen wie folgt entwickeln:

Vollverzinsliche und rückzahlbare NEAT-Darlehen an die Bahnen bis Ende 1996

(in Mio. Franken)	1993	1994	1995	1996	Total
SBB (Gotthard, Ostschweiz)	51.0	62.0	74.8	247.8	435.6
Tresoreriedarlehen	45.9	55.8	71.8	246.1	419.6
Treibstoffzollarlehen	5.1	6.2	3.0	1.7	16.0
BLS (Lötschberg)	24.0	49.0	64.0	69.2	206.2
Darlehen allg. Bundesmittel	11.3	23.0	30.1	32.1	96.5
Treibstoffzollarlehen	12.7	26.0	33.9	37.1	109.7
NEAT	75.0	111.0	138.8	317.0	641.8
Tresoreriedarlehen	45.9	55.8	71.8	246.1	419.6
Darlehen allg. Bundesmittel	11.3	23.0	30.1	32.1	96.5
Treibstoffzollarlehen	17.8	32.2	36.9	38.8	125.7

²⁶ Es ist vorgesehen, verzinsliches und rückzahlbares Fremdkapital in Eigenkapital bzw. variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umzuwandeln. Der Sanierungsbedarf liegt bei rund 13 Milliarden Franken und setzt sich in erster Linie aus den vom Bund und der Pensions- und Hilfskasse der SBB gewährten Darlehen für die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen (v.a. Grundbedarf, Bahn 2000, Hucklepackkorridor) zusammen.

Die Darlehen aus Treibstoffzollmitteln sollen abgeschrieben werden. Andererseits wird bei einem Viertel der bisher gewährten Darlehen an der vollen Verzinsung und Rückzahlung festgehalten. Die verbleibenden Darlehen werden in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Bei diesem Vorgehen werden bei der BLS anteilmässig mehr Mittel abgeschrieben, entsprechend mehr Gelder werden dafür bei den SBB in variabel verzinsliche Darlehen umgewandelt. Beim Lötschberg wurden 53 Prozent der bisherigen Zahlungen über Treibstoffzollmittel finanziert, beim Gotthard lag die beabsichtigte Grösse bei 12 Prozent. Durch die Kürzungen des Parlaments im Laufe der Budgetbereinigung kann der Anteil beim Gotthard jedoch nicht erreicht werden und liegt voraussichtlich bei nur 3 Prozent. Daraus ergeben sich per Ende 1996 folgende Anpassungen:

Wertberichtigung und Abschreibung von NEAT-Darlehen

(in Mio. Franken)	vor Umwandlung	nach Umwandlung	Abschreibung	Wertberichtigung
SBB (Gotthard, Ostschweiz)	435.6	419.6	16.0	310.7
verzinsliche Tresorriedarlehen	419.6	108.9		
variabel verzinsliche Darlehen		310.7		310.7
verzinsliche Treibstoffzollarlehen	16.0		16.0	
BLS (Lötschberg)	206.2	96.5	109.7	45.0
verzinsliche Darlehen allg. Bundesmittel	96.5	51.6		
variabel verzinsliche Darlehen		45.0		45.0
verzinsliche Treibstoffzollarlehen	109.7		109.7	
NEAT	641.8	516.1	125.7	355.7

26 Abgrenzung der Spezialfinanzierung

261 Überblick

In der Vernehmlassung zum Bericht «Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs» sowie gemäss Schlussbericht der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien wurden umfassende Spezialfinanzierungen für den Verkehrsbereich sowie selektiv weitere Projekte zur Aufnahme in die neue Spezialfinanzierung beantragt. Insbesondere Vorhaben im Agglomerationsverkehr sowie die Einbindung der gesamten Schweiz in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz des Personenverkehrs (Achsen Zürich - St. Gallen - München, Zürich - Stuttgart, Basel - Karlsruhe und Südschweiz - Mailand) wurden verlangt.

Im Sinne einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik wäre eine gemeinsame Finanzierung von Ausgaben für den Strassen- und den Eisenbahnbereich (Verkehrsfonds) sinnvoll. Damit würde eine heilsame Mittelkonkurrenz zwischen Schiene und Strasse geschaffen. Dies zwänge zu klarer Priorisierung innerhalb des Verkehrsbereichs. Die Verkehrsprojekte würden weniger nach der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel, sondern nach ihrer sachlichen Dringlichkeit realisiert. Diesen finanzpolitischen Vorteilen des Verzichts auf Zweckbindungen stehen in erster Linie realpolitische Bedenken gegenüber. Bislang war eine Zweckerweiterung - insbesondere der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» - nicht mehrheitsfähig. In der Vernehmlassung wurde vor einem solchen Vorgehen nicht nur gewarnt, sondern es wurde verschiedentlich neben der klaren Trennung zwischen Strassen- und öV-Finanzierung die Ausgliederung der entsprechenden Sonderfinanzierungen aus der Bundesrechnung verlangt.

Eine Sonderfinanzierung für den öffentlichen Verkehr insgesamt (Betriebs- und Investitionsbeiträge) würde bedingen, dass Mittel im Umfang von 5 Milliarden Franken pro Jahr (Preisbasis 1995) zur Verfügung stehen. Es müssten in grossem Umfang bestehende und neue Einnahmen zweckgebunden werden. Dies ist weder politisch möglich noch finanzpolitisch erwünscht. Auch eine Beschränkung auf sämtliche Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs wäre bei einem Volumen von 3,5 - 4,0 Milliarden pro Jahr (Preisbasis 1995) über neue Einnahmen kaum zu finanzieren. Die damit verbundene Segmentierung des Bundeshaushaltes muss mit Rücksicht auf die übrigen Aufgabengebiete zudem vermieden werden.

263 **Grundbedarf von SBB und KTU**

Der Grundbedarf der SBB und der KTU für die Substanzerhaltung, der 1994 etwa 1,4 Milliarden Franken betrug, soll *nicht* in die Sonderfinanzierung miteinbezogen werden, sondern weiterhin über allgemeine Bundesmittel finanziert werden. Ein solches Vorgehen drängt sich sachlich auf. Die Substanzerhaltung des bestehenden Netzes ist prioritär sicherzustellen. Ohne funktionsfähiges und gut ausgebautes Stammnetz lassen sich Neubaustrecken nicht effizient nutzen. Die finanziellen Bedürfnisse sind langfristig und verstetigt sicherzu-

stellen. Die engen finanziellen Vorgaben sorgen dafür, dass hier kaum Luxus betrieben wird. Mit der sukzessiven Inbetriebnahme neuer Anlagen aus Grossprojekten wird der Grundbedarf steigen, da auch die neuen Anlagen zu unterhalten und zu erneuern sind. Der Verzicht auf eine Sonderfinanzierung für die Grundinfrastruktur begünstigt einerseits die Verwirklichung von neuen Investitionen im öffentlichen Verkehr, da das Finanzierungskorsett weniger restriktiv ausfällt. Andererseits unterliegt die Substanzerhaltung den allgemeinen und unausweichlichen Sparbemühungen des Bundes. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der öffentliche Verkehr mit dem dargestellten optimierten Investitionsprogramm einen spürbaren, ausgabenseitigen Beitrag an die Sanierung des Bundeshaushaltes leistet. Weitere Abstriche könnten die einwandfreie Funktionsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs in Frage stellen.

264 Bau und Unterhalt der Nationalstrassen

Nicht Bestandteil der Vorlage ist der *Bau und die Finanzierung des Nationalstrassennetzes*, auch wenn der Ausbau der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs in enger Koordination mit dem Ausbau des Strassennetzes erfolgen soll. Bau und Finanzierung der Nationalstrassen werden über langfristige Bauprogramme gesteuert. Im April 1992 hat der Bundesrat das vierte langfristige Bauprogramm verabschiedet. Grundlage war die Ablehnung der Kleeblattinitiative durch das Volk sowie verschiedene parlamentarische Vorstösse, die eine Beschleunigung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes verlangten. So forderten die überwiesenen Motionen von Ständerat Cavadini und Nationalrat Kohler die Fertigstellung des Netzes bis ins Jahr 2000. Mit den Sanierungsmassnahmen 1992 beantragte der Bundesrat eine Erhöhung des Treibstoffgrundzolls von 25 Rappen pro Liter. Mit den zusätzlichen zweckgebundenen Mitteln sollten die Kredite für den Nationalstrassenbau bis 1995 auf ein Niveau von jährlich rund 1,8 Milliarden Franken aufgestockt und das Nationalstrassennetz bis 2005 fertiggestellt werden. Vom Parlament wurde nur eine Treibstoffzollerhöhung von 20 Rappen bewilligt. Angesichts der drastischen Verschlechterung der Bundesfinanzen mussten im Nationalstrassenbau Kürzungen vorgenommen werden. Mit den Sanierungsmassnahmen 1994 wurden die Baukredite von rund 1,6 auf 1,3 Milliarden Franken reduziert, was verbunden mit den massiven Kostensteigerungen beim Nationalstrassenbau zu einer Erstreckung des Bauprogrammes führte.

Ohne Lockerung der Zweckbindung führen die verschiedenen Sparmassnahmen im Strassenbereich zu einem raschen Ansteigen der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr». Diese Entwicklung - baureife Nationalstrassenprojekte auf der einen Seite, zunehmende Rückstellungen auf der anderen - ist politisch kaum zu vertreten. Die verschiedenen Eingaben der Kantone an den Bundesrat bezüglich der Strassenmittel sowie die Vernehmlassungsergebnisse zeigen, dass vom Bund ein entsprechendes Entgegenkommen erwartet wird. Eine Erhöhung der Kredite für den Nationalstrassenbau liefert zudem den Beweis, dass trotz teilweiser Finanzierung des öffentlichen Verkehrs mit Treibstoffzollgeldern *genügend Mittel für die zügigere Fertigstellung des Nationalstrassennetzes* vorhanden sind. Der Bundesrat sieht deshalb in seiner Finanzplanung vor, die Nationalstrassenbaukredite *auf 1,65 Milliarden Franken pro Jahr ab 1998* zu erhöhen. Eine weiteres Aufstocken der Nationalstrassenbaukredite lässt sich hingegen weder finanz- noch verkehrspolitisch rechtfertigen. Aus Sicht der Finanzen führt jede Ausgabenerhöhung im Strassenbereich zu höheren Defiziten. Verkehrspolitisch führt ein verstärkter Ausbau (insbesondere eine Erweiterung des Nationalstrassennetzes oder ein höherer Kapazitätsaufbau auf wichtigen Strecken) zu einem Ungleichgewicht zwischen den beiden Verkehrsträgern Strasse und Schiene. Während bei der Strasse die nötigen Mittel für nicht vordringliche Strassenprojekte zur Verfügung gestellt werden, müssen bei der Schiene prioritäre Ausbauten auf den Hauptverkehrsachsen redimensioniert und teils zurückgestellt werden.

265 Agglomerationsverkehr

Im *Agglomerationsverkehr* besteht über die Verkehrstrennungsverordnung die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung seitens des Bundes. Eine Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs zulasten der vorgesehenen Spezialfinanzierung kann nicht in Frage kommen, da die Einnahmen zur Finanzierung der prioritären Grossprojekte nur knapp ausreichen. Es ist aber nicht zu bestreiten, dass in den nächsten Jahren im Agglomerationsverkehr den Kantonen und Städten beträchtliche Investitionen erwachsen, weshalb im Legislaturfinanzplan 1997 - 99 eine massvolle Erhöhung der Investitionen in den Agglomerationsverkehr vorgesehen ist.

In bezug auf die Integration der Schweiz in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz im Personenverkehr war der *Anschluss der Westschweiz an das TGV-Netz* unbestritten. Insbesondere die *Ostschweiz* verlangte eine gleichwertige Behandlung der in Artikel 8 Absatz 1 des Alpentransit-Beschlusses festgehaltenen Strecken Zürich - München und Zürich - Stuttgart sowie den Ausbau der Oberrheinachse Karlsruhe - Offenburg - Basel. Die Forderung der Ostschweizer Kantone kann als *erfüllt* betrachtet werden. Zur Regelung der *Nordanschlüsse* liegt eine unterzeichnete bilaterale Vereinbarung mit Deutschland zur Ratifizierung bereit. Der *Südanschluss der NEAT* mit Weiterführung einer HGV-Linie bis Mailand ist aus Kapazitätsgründen in einer Planungsperiode bis 2017 nicht zwingend. Über die Spezialfinanzierung sollen deshalb nur der *Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz* finanziert werden.

3 Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

31 Für den Bund

311 Übersicht

Für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen müssen drei verschiedene Einflüsse unterschieden werden.

1. Durch den weitergehenden *Einbezug der bisherigen Tresoreriedarlehen an die SBB* ergibt sich in der Finanzrechnung des Bundes eine Mehrbelastung. Diese neue, sachgerechtere Rechnungsdarstellung wird ab 1997 gültig.
2. Aus der *Redimensionierung der NEAT* ergibt sich eine Entlastung.
3. Durch die *neuen Abgaben* reduziert sich das Defizit des Bundes.

312 Finanzhaushaltskonforme Verbuchung der SBB-Darlehen

Gemäss Alpentransit-Beschluss und den Ausführung in der NEAT-Botschaft werden die NEAT-Darlehen an die SBB mit Ausnahme des Anteils aus der Spezialfinanzierung

* «Strassenverkehr» (d.h. 10 Prozent der Gesamtaufwendungen) nicht über die Finanzrechnung geführt. Sie werden in Form von Tresoreriedarlehen zulasten der Kapitalrechnung gewährt. Dies ist zulässig, wenn die Zahlungen keinen Ausgabencharakter haben und die Empfängerin dem Tresorierpool des Bundes untersteht. Die Darlehen an die BLS werden gemäss alter wie neuer Finanzierungsregelung vollumfänglich über die Finanzrechnung gewährt. Mit der neuen Finanzierung sollen zukünftig nur noch 25 Prozent der Aufwendungen an die SBB ausserhalb der Finanzrechnung gewährt werden. Ohne dass eigentliche Mehrausgaben entstehen, verschlechtert sich das Ergebnis der Finanzrechnung. Am Beispiel der Entwicklung in der Planungsperiode des Bundes (1996 - 1999) werden die finanziellen Folgen dargestellt. Diese Änderung der Rechnungsdarstellung ist im Legislaturfinanzplan des Bundes ab dem Jahr 1997 berücksichtigt. Das Ergebnis der Finanzrechnung verschlechtert sich dadurch in den Jahren 1997 - 1999 um 1,0 - 1,6 Milliarden Franken jährlich. Die hohe Mehrbelastung im Jahr 1998 ist auf den Systemwechsel zurückzuführen. Gemäss den Absichten in der Vorlage zur Bahnreform sollen zukünftig die Investitionsdarlehen an die SBB periodengerecht verbucht werden. Bisher wurden die Investitionsfolgekosten (Infrastrukturleistung an SBB) nachschüssig bezahlt. Aus diesem Grund ergibt sich im Übergangsjahr eine Doppelbelastung.

Auswirkungen der neuen Finanzierung auf die Finanzrechnung des Bundes

Stand Finanzplan 14.11.95	1997	1998	1999
Infrastrukturleistung SBB	1'543.0	1'618.0	1'706.0
AlpTransit Projektaufsicht	1.1	1.1	1.0
AlpTransit Gotthard	42.0	56.3	76.0
AlpTransit Lötschberg	213.0	413.0	516.0
AlpTransit Ostschweiz SOB/BT	17.0	20.0	12.2
Total	1'816.1	2'108.4	2'311.2

Neue Rechnungsdarstellung *ohne* Redimensionierung NEAT

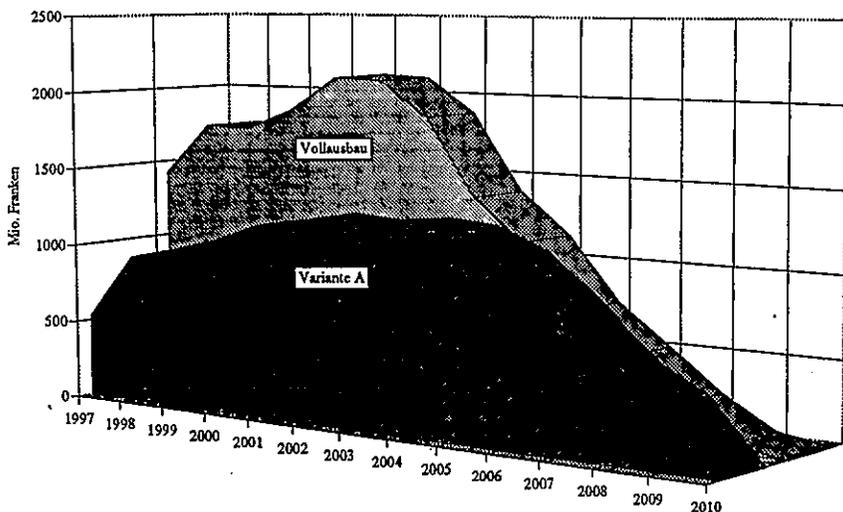
Ausgaben/Mindereinnahmen	1997	1998	1999
Infrastrukturleistung SBB	1'543.0	2'099.0	391.0
Substanzerhaltung Infrastruktur SBB		715.0	755.0
Wegfallende Zinsen von SBB		399.8	448.3
Zinsverpflichtung gegenüber PHK		243.5	243.5
Infrastrukturinvestitionen SBB	240.0	184.9	176.0
Bahn 2000	496.3	641.5	809.6
AlpTransit Projektaufsicht	3.4	3.4	3.1
AlpTransit Gotthard	315.0	422.3	570.0
AlpTransit Lötschberg	213.0	413.0	516.0
AlpTransit Ostschweiz SBB	4.6	5.0	8.5
AlpTransit Ostschweiz SOB/BT	17.0	20.0	12.2
Total	2'832.3	5'147.3	3'933.1

Folgen Rechnungsdarstellung	1'016.2	3'038.9	1'621.9
------------------------------------	----------------	----------------	----------------

313 Redimensionierung der NEAT

Die Entlastung der Bundes aus der Überarbeitung des Investitionsprogramms der NEAT beträgt in den Jahren 1997 - 2009 zu Preisen von 1995 rund 5 Milliarden Franken. Zudem ergibt sich aufgrund der überarbeiteten Planung und der verzögerten Inangriffnahme der Projekte eine zeitliche Verschiebung der jährlichen Zahlungen.

Jährliche Ausgaben für die NEAT



Anmerkungen:

Zahlen: Preisbasis 1995 (Index 113.2).

Vollausbau: Integrale, gleichzeitige Realisierung der NEAT.

Variante A: Gleichzeitige Realisierung der Basistunnel auf der Gotthardachse (Gotthardbasis-, Zimmerberg-, Ceneritunnel) und des Lötschberg-Basistunnels eingleisig.

314 Einnahmen

Für die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs werden insgesamt *rund 780 Millionen Franken* pro Jahr (zu Preisen von 1995) als zusätzliche Mittel vereinnahmt. Sie ergeben sich aus der Erhöhung des Treibstoffzolles (600 Mio. Fr.) sowie der Verdoppelung der PSVA (180 Mio. Fr.).

315 Auswirkungen in der Finanzrechnung des Bundes 1996 - 1999

Im folgenden werden die finanziellen Folgen auf die Finanzrechnung für die Planungsperiode des Bundes (1996 - 1999) dargestellt, die sich insgesamt aus den drei sich überlagernden Einflüssen ergeben. Zu diesem Zweck werden die geplanten, redimensionierten Ausgaben und erwarteten Mehreinnahmen den ursprünglichen Finanzplanzahlen (Stand vom 14. Nov. 1995) gegenübergestellt, welche auf einer integralen Realisierung der NEAT und den bisherigen Finanzierungsregeln beruhen.

Finanzielle Auswirkungen auf die Finanzrechnung

(in Mio. Franken)	1996	1997	1998	1999
Folgen Rechnungsdarstellung		-1'016.2	-3'038.9	-1'621.9
Redimensionierung NEAT			172.7	393.0
Mehreinnahmen			792.0	804.0
Verschlechterung	0.0	-1'016.2	-2'074.2	-424.9

Anmerkungen:

Zahlen: nominelle Zahlen.

Folgen Rechnungsdarstellung: Finanzhaushaltskonformer Ausweis aller Darlehen für die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Stand vom 14. November 1995.

Redimensionierung: Einsparungen der redimensionierten NEAT gegenüber einem Vollausbau.

Mehreinnahmen: Zufluss neuer Mittel (Treibstoffzollerhöhung, Verdoppelung PSVA).

Verschlechterung: Auswirkungen auf das Defizit des Bundes gegenüber dem Finanzplan vom 14. November 95.

Über das Jahr 1999 hinaus ist eine zusätzliche Belastung der Finanzrechnung zu erwarten, da die Aufwendungen für die Eisenbahngrossprojekte bis ins Jahr 2002 um weitere 200 - 300 Millionen Franken steigen werden, die Einnahmen jedoch kaum mit der Teuerung Schritt halten werden. Anschliessend ist ein Rückgang der Ausgaben absehbar und - vorbehältlich aller unerwarteter Entwicklung im Kostenbereich - eine Entlastung der Finanzrechnung möglich.

32 Für die Kantone

Für die Kantone hat die beantragte Finanzierung keine direkten Folgen. Einzig durch die Erhöhung des Treibstoffzolls ist eine Konkurrenzierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern nicht ganz auszuschliessen.²⁷

²⁷ Die finanziellen Auswirkungen der LSWA werden in der entsprechenden Botschaft dargestellt.

* 33 Für die Wirtschaft und die Bevölkerung

331 Vorbemerkungen

Im folgenden werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Treibstoffzollerhöhung und einer Verdoppelung der PSVA dargestellt. Die wirtschaftlichen Folgen der LSVA werden in der entsprechenden Botschaft ausgewiesen.

332 Erhöhung der Treibstoffzölle

Die *Erhöhung der Treibstoffzölle* um 10 Rappen wirkt sich auf den Landesindex der Konsumentenpreise mit einer Teuerung von ca. 0,2 Prozentpunkten aus. Für die Autofahrerinnen und Autofahrer entsteht eine durchschnittliche *Mehrbelastung von etwa 100 Franken pro Jahr*,²⁸ womit die durchschnittlichen Kosten für das Autofahren um etwa 1 Prozent steigen. Wie die Erfahrungen mit den bisherigen Treibstoffzollerhöhungen zeigen, sind keine massgeblichen Verschiebungen im Modal split Strasse - öffentlicher Verkehr zu erwarten.

333 Verdoppelung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe

Um die Auswirkungen einer Verdoppelung der PSVA abschätzen zu können, wird von der *Annahme* ausgegangen, dass die Struktur der Abgabe und die einzelnen Abgabekategorien unverändert bleiben.

Auf der *Ebene des Einzelbetriebes* wird für Fahrzeuge im gewerblichen Gütertransport mit Jahreskosten von rund 116'000 - 240'000 Franken (je nach Fahrzeugtyp und Fahrleistung) gerechnet. Der Anteil der heutigen Schwerverkehrsabgabe bewegt sich damit im Bereich von 0,5 bis etwa 2 Prozent der Gesamtkosten. Eine Verdoppelung der Tarife würde somit die *Gesamtkosten um rund 0,5 bis 2 Prozent erhöhen*. Ein Fahrzeug mit einem Gesamtgewicht bis zu 12 t müsste wegen der Verdoppelung 650 Franken pro Jahr mehr bezahlen. Bei fünfschigen Anhängerzügen wie sie beispielsweise für internationale Transporte oder für Holztransporte verwendet werden, erhöht sich die Abgabe von 5000 auf 10'000 Franken.

²⁸ Basierend auf einer Jahresfahrleistung von 13'000 km und einem durchschnittlichen Verbrauch von 8 l pro 100 km.

Die Abgabenerhöhung führt damit zu eher geringen Kostenerhöhungen beim gewerblichen Gütertransport. Wegen der starken Konkurrenz und der Überkapazität im Strassentransportgewerbe dürften sich diese höheren Kosten kaum auf die Preise niederschlagen, so dass selbst in transportintensiven Wirtschaftsbranchen keine Nachteile zu erwarten sind. Die Konsumentenpreise werden von der Erhöhung nicht messbar beeinflusst.

Mit einer Verdoppelung der PSVA und der Verwendung der Einnahmen zur Finanzierung der grossen Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs *werden aus volkswirtschaftlicher Sicht* Mittel von der Transportwirtschaft über den Staat zur Bauwirtschaft transferiert. In den letzten Jahre wurden der Strassentransportwirtschaft mit der Anpassung der Abmessungen und Vorschriften an die internationalen Normen (Erhöhung der zulässigen Breite, Länge, Höhe, Toleranzen und Gesamtgewichte für Einzelfahrzeuge) Produktivitätssteigerungen (insbesondere im Kurzstrecken- und Baustellenverkehr) ermöglicht. Die Erhöhung der PSVA schafft hier einen gewissen Ausgleich. Im weiteren erfolgt mit der Erhöhung ein erster Schritt zur Anlastung der externen Kosten. Diese Kosten werden derzeit von der Allgemeinheit getragen, stellen volkswirtschaftlich gesehen somit keine neuen Kostenelemente dar. Insgesamt wird mit dieser Massnahmen die Produktivität im Verkehrssystem verbessert.

Im weiteren ist mit der Erhöhung *nicht mit starken verkehrlichen Auswirkungen* (Verlagerung auf die Schiene) zu rechnen. Die Tendenz, gewisse Transporte auf kleinere Fahrzeuge (Lieferwagen) zu verlagern, welche nicht abgabepflichtig sind, dürfte zunehmen. Allerdings ist dies eine allgemeine Tendenz, welche durch die Änderung der Güterstruktur, die Logistikkonzepte, die Nichtanwendbarkeit des Nacht- und Sonntagsfahrverbotes und die einfachere Führerausweisregelung bedingt ist.

Rand- und Berggebiete dürften tendenziell etwas stärker betroffen sein, weil die Fahrzeuge kürzere Distanzen zurücklegen und eine geringere Auslastung aufweisen als in den Agglomerationen.

34 Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 88 Absatz 2 der Bundesverfassung bedürfen in beiden Räten Subventionsbeschlüsse in Gesetzen und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder.

Mit der vorliegenden Botschaft werden *keine* neuen Ausgaben beantragt. Der Entwurf zur Revision des Alpentransit-Beschlusses schafft keinen neuen Subventionstatbestand. Auch der neue Bundesbeschluss über den ersten Verpflichtungskredit für die Verwirklichung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale sieht neben formellen Anpassungen eine Kürzung der gesprochenen Verpflichtungskredit vor.

4 Legislaturplanung

Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte und die Sanierung des Bundeshaushaltes sind vorrangige Ziele der Legislaturplanung 1995 - 1999.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch den Bundesstaat finden sich im europäischen Recht keine Vorschriften, welche für die vorliegende Botschaft von Bedeutung wären. Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, die Errichtung von transeuropäischen Verkehrsnetzen zu begünstigen und kann dazu in den Mitgliedsländern über den Kohäsionsfonds zur Finanzierung beitragen. Richtlinien, welche den Bahntransport zum Inhalt haben, beziehen sich auf betriebliche Aspekte und auf das Verhältnis zwischen den zuständigen Behörden und der Bahnunternehmungen. Diesen Richtlinien wurde bei der Revision des

Eisenbahngesetzes Rechnung getragen. Auch für die Bahnreform werden die Zielsetzungen dieser Richtlinien umgesetzt.

Von besonderem Interesse ist die Beachtung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (neu: EU) über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Transitabkommen) vom 2. Mai 1992 (SR 0.740.71). Die Schweiz hat im Vertrag die Erstellung der beiden Achsen Gotthard und Lötschberg vereinbart (Art. 5 Bst. b). Eine Verpflichtung zur gleichzeitigen integralen Realisierung beider Achsen kann nicht aus dem Transitabkommen abgeleitet werden. Weiter wurde vereinbart, erste Abschnitte des modernisierten Transitnetzes bis etwa im Jahr 2005 dem Verkehr zu übergeben (Anhang 2, Art. C1). Aufgrund des bisherigen Fortgangs der Projektierung, der vorbereitenden Arbeiten und des Verfahrensablaufes muss bei einem raschen Verlauf der weiteren Arbeiten mit einer Inbetriebnahme für den *Lötschberg-Basistunnel im Jahr 2006* (bei optimalem Verlauf 2005) und für den *Gotthard-Basistunnel im Jahr 2008* gerechnet werden.

Gleichbedeutend zur Verpflichtung zum Bau der beiden Achsen wurde in Artikel 4 des Transitabkommens festgehalten, dass die Durchführung und Abfolge der Infrastrukturarbeiten sowie die Begleitmassnahmen miteinander zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen seien. Zudem haben die Vertragsparteien das Ziel zu verfolgen, die Rentabilität der Investitionen mittels flankierender Massnahmen zu sichern. Die Überprüfung und zeitliche Erstreckung des Investitionsprogrammes steht somit im Einklang mit dem Transitabkommen.

Aufgrund dieser Sachlage vertritt der Bundesrat die Ansicht, dass das erstreckte Investitionsprogramm die Schweiz in die Lage versetzen wird, langfristig einen bedeutenden Teil des Nord-Südverkehrs rationell und mit qualitativ hochstehendem Angebot zu bewältigen. Bis die Neubauprojekte erstellt sind, kann die Schweiz ihre unbestreitbar wichtige Transitfunktion mit dem bestehenden und bereits verbesserten Streckennetz - Huckepackkorridore Gotthard (in Betrieb seit 1994) und Lötschberg-Simplon für die Beförderung von Lastwagen mit einer Eckhöhe von 4 m (voraussichtlich ab 1999 in Betrieb) - wahrnehmen und zusätzlichen Verkehr von unseren Nachbarländern übernehmen. Die dazu nötigen Transitzkapazität

ten stehen in der Schweiz zeitgerecht zur Verfügung, ohne dass der nationale oder regionale Verkehr eingeschränkt werden muss. Wenn auf den ausländischen Anschlussstrecken die nötigen Ausbauten ebenfalls in Betrieb genommen werden können, steht einer Erfüllung der Transitfunktion der Schweiz auf dem Schienenweg nichts im Wege. Die Verpflichtungen des Transitabkommens können damit im Grundsatz eingehalten und die aussenpolitische Glaubwürdigkeit gewahrt werden.

Die Schweiz und die EU verfolgen insgesamt die gleichen Ziele in der Verkehrspolitik. Die Vorlage bringt dabei einen weiteren Schritt in Richtung des europäischen Rechts.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit und Gesetzesmässigkeit

Auf Verfassungsebene soll die künftige Finanzierung und Realisierung bestimmter Eisenbahngrossprojekte sichergestellt werden durch:

- die befristete, zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolles um 10 Rappen pro Liter;
- den Beizug der pauschalen oder leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Finanzierung der Bahninfrastruktur;
- die Umschreibung der zu realisierenden Projekte.

Die neue Verfassungsbestimmung fasst die sachlich aufs engste miteinander verbundenen Finanzierungsanliegen zusammen. Die Einheit der Materie ist damit gegeben.

Die zu ändernden oder zu ersetzenden Bundesbeschlüsse sind seinerzeit gestützt auf die Bundesverfassung im ordentlichen Verfahren erlassen worden. Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage ergibt sich aus dem jeweiligen Ingress der einzelnen, nunmehr zu ändernden Erlasse. Die mit dieser Botschaft beantragten Änderungen halten sich im Rahmen der Verfassungsnormen und sind daher verfassungsmässig.

Mit den unterbreiteten Beschlussesentwürfen soll das Konzept der NEAT redimensioniert und seine Finanzierung auf eine neue Grundlage gestellt werden. Es werden *drei Vorlagen* auf verschiedenen Rechtsetzungsebenen unterbreitet:

Auf *Verfassungsebene (Entwurf A)* soll die künftige Finanzierung bestimmter Eisenbahngrossprojekte sichergestellt werden durch:

- die befristete, zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolles um 10 Rappen pro Liter;
- den Beizug der pauschalen oder von Teilen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe;
- die Umschreibung der zu realisierenden Projekte.

Die neue Verfassungsbestimmung wird dem obligatorischen Referendum unterliegen; erforderlich ist deshalb die Zustimmung durch Volk und Stände.

Die vorgeschlagenen Änderungen des *Alpentransit-Beschlusses* vom 4. Oktober 1991 und des *Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000* vom 19. Dezember 1986 (*Entwurf B*) bezwecken die *Anpassung des NEAT-Konzeptes und der Finanzierungsregeln* an die neuen Rahmenbedingungen. Da es sich bei beiden Beschlüssen um allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse handelt, ist der Änderungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Die Umsetzung der neuen konzeptionellen und finanziellen Lösungsansätze erfordert schliesslich Anpassungen auf der Ebene der Kreditbewilligung. Im Sinne einer transparenten und haushaltrechtlich besser abgesicherten Lösung schlagen wir vor, die geltenden Bundesbeschlüsse

- vom 1. Oktober 1991 über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (kurz: Gesamtkreditbeschluss) sowie
- vom 26. September 1991 über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (kurz: Integrationsbeschluss)

✚ *aufzuheben* und durch einen zusammenfassenden *neuen NEAT-Finanzierungsbeschluss (Entwurf C)* zu ersetzen. Dieser einfache Bundesbeschluss fällt in die alleinige Zuständigkeit der eidgenössischen Räte.

Sachlich und politisch besteht zwischen den Vorlagen ein *enger Zusammenhang*. Es ist deshalb dafür Sorge zu tragen, dass nicht einzelne Elemente des Paketes herausgebrochen werden können; insbesondere muss sichergestellt sein, dass der neue Finanzierungsmodus, der mit Mehrbelastungen verbunden ist, nicht ohne Redimensionierung der NEAT in Kraft tritt.

63 Erläuterungen

631 Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (Entwurf A)

Vorbemerkungen

Der Bund soll in der *Verfassung* ermächtigt werden, neue, für Eisenbahngrossprojekte (einschliesslich Lärmsanierung des Stammnetzes) bestimmte Abgaben zu erheben (Erhöhung des Treibstoffzolles um 10 Rp./l), die Höhe und Zweckbindung der in Artikel 21 UeB BV (AS 1994 1099) verankerten pauschalen Schwerkverkehrsabgabe sowie die Zweckbindung der in Artikel 36^{quater} BV (AS 1994 1096) verankerten leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe zugunsten dieser Grossprojekte zu erweitern bzw. anzupassen.

Bei diesen Vorhaben handelt es sich *im einzelnen* um die redimensionierte Neue Eisenbahn-Alpentransversale, die BAHN 2000 1. und 2. Etappe, den Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz sowie um Lärmsanierungen auf dem bestehenden Eisenbahnnetz durch aktive oder passive Massnahmen.

Es ist eine zeitliche Befristung bis zum 31. Dezember 2017 vorgesehen. Den eidgenössischen Räten wird die Kompetenz eingeräumt, die Laufzeit zu verlängern. Sobald die Vorhaben ausgeführt und finanziert sein werden, dürfen gestützt auf die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung keine Abgaben mehr erhoben werden. Im Falle der LSWA wird wiederum in vollem Umfang die Zweckbindung nach Artikel 36^{quater} Absatz 2 f. BV greifen. Die Vor-

lage unterliegt damit einer *klaren Befristung*. Die Regelung gehört deshalb in die *Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (UeB BV)*.

Der unterbreitete Entwurf für eine Verfassungsänderung bezweckt den Bau und die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs. Dabei wird, obwohl verschiedene Abgaben betroffen sind, eine konzeptionell ganzheitliche Zielsetzung verfolgt. Die entsprechende Regelung kann deshalb kraft *engen Sachzusammenhangs* Volk und Ständen im Rahmen einer *einzigsten Vorlage* unterbreitet werden, ohne dass dadurch die Einheit der Materie tangiert würde.

Die vorgeschlagene Bestimmung enthält eine *Ermächtigung zugunsten des Bundesrates*. Dies ermöglicht ihm einen zeitgerechten und flexiblen Einsatz des neuen Finanzierungsinstrumentes. Überdies kann der Bundesrat auf die Ausübung der ihm eingeräumten Befugnisse verzichten, wenn die vorgesehene Redimensionierung des NEAT-Projektes wider Erwarten misslingen sollte. Damit ist sichergestellt, dass die finanziellen und konzeptionellen Aspekte des Geschäfts trotz verschiedener Rechtsetzungszuständigkeiten in Einklang gebracht werden können.

Absatz 1

Gestützt auf den Entwurf für einen neuen *Artikel 23 UeB BV (Abs. 1 Bst. a)* wird der Bundesrat zugunsten der Eisenbahngrossprojekte die *Mineralölsteuer auf Treibstoffen* (also den Treibstoffgrundzoll) nach *Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe a BV (AS 1994 267)* um 10 Rappen erhöhen können. Aufgrund von *Artikel 36^{ter} Absatz 1 BV* ist die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer auf Treibstoffen für „Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr“ zweckgebunden; diese Zweckbindung wird nun für die vorgesehene Erhöhung um 10 Rappen pro Liter durch eine neue Zweckbindung zugunsten der Eisenbahngrossprojekte ergänzt. Aus rechtlicher Sicht ergibt sich diese Lösung zwingend daraus, dass der neue *Artikel 23 UeB BV* gegenüber *Artikel 36^{ter} BV* die speziellere und zugleich jüngere Norm (*lex specialis* bzw. *lex posterior*) darstellt und ihr somit der *Vorrang* zukommt. Gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* wird dem Bundesrat die Kompetenz zugewiesen, die pauschale Schwerverkehrsabgabe nach *Artikel 21 UeB BV* für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte beizuziehen. Der Bundesrat kann dafür die in diesem Artikel verankerten Abgabebesätze (*Art. 21*

* Abs. 2 UeB BV) höchstens verdoppeln, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Strassenverkehrskosten dies rechtfertigen (Art. 21 Abs. 3 UeB BV). Im Falle der LSVA (*Abs. 1 Bst. c*) wird die neue Zweckbindung zugunsten der Eisenbahngrossprojekte von höchstens zwei Dritteln des Ertrages jener nach Artikel 36^{quater} Absatz 2 f. BV vorgehen.

Absatz 2

Absatz 2 definiert die wesentlichen Teile des NEAT-Konzeptes und umfasst jene Projekte, welche in den nächsten Jahren zulasten der Spezialfinanzierung ausgeführt werden sollen.

Der Wortlaut von *Absatz 2 Buchstabe a* wird dem redimensionierten Investitionsprogramm für die Gotthardachse angepasst. Realisiert werden ein Gotthard-Basistunnel zwischen den Räumen Erstfeld/Silenen und Bodio/Biasca sowie ein Ceneri-Basistunnel zwischen den Räumen San Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia mit entsprechenden Verknüpfungen an die Stammlinie in den Räumen Altdorf/Rynächt, Biasca/Giustizia, San Antonino/Cadenazzo und Lugano/Vezia. Zurückgestellt werden hingegen die übrigen Abschnitte der neuen Linie Arth-Goldau - Lugano.

Gemäss *Absatz 2 Buchstabe b* vorgesehen ist ein Lötschberg-Basistunnel zwischen den Räumen Frutigen und Steg/Baltschieder mit Verknüpfungen an die Stammlinie im Raum Frutigen und an die Rhonetallinie Richtung Brig/Domodossola ca. 2 Kilometer westlich von Visp. Der Lötschberg-Basistunnel besteht mit Ausnahme der Strecke parallel zum Sondierstollen Kandersteg aus zwei voll ausgebrochenen Tunnelröhren. Er wird teilweise eingleisig und teilweise zweigleisig ausgerüstet. Zurückgestellt werden auf der Nordseite der Niesenflankentunnel und auf der Südseite der Mundbachast des Lötschberg-Basistunnels sowie der Anschluss Richtung Mittelwallis. Der Autoverlad verbleibt bis auf weiteres im Scheiteltunnel zwischen Kandersteg und Goppenstein.

Der Hirzeltunnel wird zurückgestellt. Realisiert werden sollen der Zimmerbergtunnel sowie punktuelle Ausbauten auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ (*Abs. 2 Bst. c*). Damit verbessert der Bund die Anbindung der Ostschweiz an die Gotthardlinie. Zugleich wird mit dem in *Absatz 1* enthaltenen Hinweis der Wille zu einem Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz bekräftigt.

Die Lärmsanierung entlang den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln, soll verwirklicht werden (*Abs. 2Bst. d*). Die Aufteilung in aktive und passive Massnahmen sowie die zeitliche Umsetzung wird in einem separaten Bundesbeschluss für ein netzweites Lärmsanierungskonzept konkretisiert.

Absatz 3

Zur Befristung vergleiche die Vorbemerkungen zum Entwurf A unter Ziffer 631.

632 Änderung des Alpentransit-Beschlusses und des Bundesbeschlusses betreffend das Konzept BAHN 2000 (Entwurf B)

Der Alpentransit-Beschluss wurde gestützt auf die Artikel 23, 26 und 36^{ter} der Bundesverfassung am 4. Oktober 1991 erlassen und vom Volk am 27. September 1992 angenommen. Entsprechend der Neuregelung der Finanzierung im Beschluss A sind die finanziellen Bestimmungen des Alpentransit-Beschlusses zu ändern. Anzupassen ist allerdings auch der konzeptionelle Teil des Alpentransit-Beschlusses. Diejenigen Bauvorhaben, die aufgrund der Redimensionierung im Beschluss A nicht enthalten sind, müssen auch im Alpentransit-Beschluss gestrichen werden. Mit der Neufassung von Artikel 10 Absatz 2 wird dabei planerisch sichergestellt (Sachplan AlpTransit), dass die zurückgestellten Projektteile in einem späteren Zeitpunkt noch realisiert werden könnten. Dies würde allerdings eine erneute Revision des Alpentransit-Beschlusses bedingen.

Der *Alpentransit-Beschluss* soll wie folgt geändert werden:

Artikel 5

Der Wortlaut enthält nur noch die mit der Finanzierung gesicherten Projekte der Gotthardachse. Das Netz der Schweizerischen Bundesbahnen wird durch einen Gotthard-Basistunnel zwischen den Räumen Erstfeld/Silenen und Bodio/Biasca sowie einen Ceneri-Basistunnel zwischen den Räumen San Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia mit entsprechenden Verknüpfungen an die Stammlinie in den Räumen Altdorf/Rynächt, Biasca/Giustizia, San Antonino/Cadenazzo und Lugano/Vezia erweitert. Fallen gelassen werden die Neubaustrecken zwischen Arth-Goldau und Altdorf/Rynächt sowie zwischen Biasca/Giustizia und San Antonino/Cadenazzo. Wie bisher erfolgt die Baustellenerschliessung

in der Surselva über das bestehende Eisenbahnnetz, das nach den entsprechenden Bedürfnissen auszubauen ist.

Artikel 6

Vorgesehen ist die Netzerweiterung der Berner Alpenbahngesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) durch einen neuen, teilweise eingleisig ausgerüsteten, Lötschberg-Basistunnel zwischen den Räumen Frutigen und Steg/Baltschieder mit Verknüpfungen an die Stammlinie im Raum Frutigen und an die Rhonetallinie ca. 2-3 km westlich von Visp. Fallen gelassen werden die Autoverladeanlagen in Heustrich und im Rhonetal, der Niesenflankentunnel, die Umfahrung Frutigen, der Mundbachtunnel und die direkte Verbindung ins Mittelwallis.

Artikel 8

Der Bund verbessert die Anbindung der Ostschweiz an die Gotthardlinie. Zu diesem Zweck wird insbesondere das Netz der SBB um eine neue Linie zwischen dem Raum Thalwil und dem Raum Littli/Baar (Zimmerbergtunnel) ergänzt. Die Strecke zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ wird punktuell ausgebaut. Fallen gelassen werden der Hirzeltunnel und Ausbauten für ca. 40 Millionen Franken auf der Strecke zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ. Unverändert bleibt, dass der Bund auf den Einbezug der Ostschweiz in das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz hinwirkt, indem er die Entwicklung der Strecken Zürich-München und Zürich-Stuttgart anstrebt.

Artikel 10

Absatz 2 stellt die Abstimmung der Vorhaben untereinander und im Gesamtzusammenhang sicher. Der Bundesrat erlässt zu diesem Zweck einen Sachplan nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes. Darin werden zumindest festgelegt:

- a. die Verbindungen zwischen den Basistunneln am Gotthard, am Ceneri und am Zimmerberg;
- b. die direkte Verbindung der Ostschweiz mit der Gotthardlinie (Hirzeltunnel);

- c. die Autoverladeanlagen im Kandertal und im Rhonetal sowie deren Anschluss an die Löttschberg-Basislinie;
- d. die direkte Verbindung des Mittelwallis mit der Löttschberg-Basislinie und deren Anschluss an den Simplontunnel.

Die Lärmsanierung entlang den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln soll verwirklicht werden. Die Finanzierung der aktiven und passiven Massnahmen wird in einem separaten Bundesbeschluss für ein netzweites Lärmsanierungskonzept geregelt.

Artikel 11 und 12

Entsprechend der Redimensionierung in den Artikeln 6 und 8 sind die Artikel 11 und 12 redaktionell anzupassen.

Artikel 14

In *Absatz 1* wird festgehalten, in welcher Form die benötigten Mittel den beteiligten Bahnen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Beschränkung der voll verzinslichen Darlehen (sog. Tresoreriedarlehen) auf 25 Prozent der Projektkosten nach *Absatz 2* folgt aus den Erläuterungen in Ziffer 255 der Botschaft. Sämtliche Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge sind der Finanzrechnung zu belasten. Eine Ausnahme ist lediglich für die SBB vorgesehen, soweit diese Darlehen zu marktgemässen Bedingungen gewährt werden (*Abs. 3*).

Schliesslich ist *Absatz 4* (Vereinbarungen zwischen Bund und Bahnen) aus Artikel 14 Absatz 4 des geltenden Alpen transit-Beschlusses übernommen.

Artikel 15

Absatz 1 Buchstabe a erwähnt als zusätzliche Finanzierungsquelle die zweckgebundenen Abgaben nach dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs.²⁹ Es handelt sich dabei um die zweckgebundene Erhöhung des

²⁹ Vergleiche Ziffer 631 und Entwurf A

Treibstoffzoll um 10 Rappen pro Liter, die Umwidmung und Erhöhung der PSVA sowie um die erweiterte Zweckbindung bei der LSVA. Hingegen werden Buchstabe a und b des geltenden Beschlusses inhaltlich unverändert als *Buchstabe c und b* der revidierten Bestimmung übernommen. Dass die Finanzierungsquelle der allgemeinen Bundesmittel erst als letzte erwähnt wird, ist nicht zufällig, soll doch künftig das Schwergewicht auf die Finanzierung durch laufende, *zweckgebundene* Einnahmen gelegt werden.

Absatz 2 übernimmt einerseits den Wortlaut von Artikel 15 Absatz 2 des geltenden Alpentransit-Beschlusses, andererseits jenen von Artikel 3 Absatz 1 des Gesamtkreditbeschlusses. Neu sollen die Mittel aus dem Treibstoffzollertrag den Bahnen à-fonds-perdu gewährt werden. Teil dieser à-fonds-perdu-Mittel sind die Aufwendungen für die Projektaufsicht NEAT. Nach der Gesetzssystematik ist im Finanzierungsziel von 25 Prozent der Ertrag aus der vorgeschlagenen Erhöhung des Treibstoffzoll um 10 Rappen pro Liter klarerweise *nicht* berücksichtigt.

Nach *Absatz 3* darf sich der Bund bei der Finanzierung der NEAT zulasten allgemeiner, nicht zweckgebundener Mittel höchstens im Umfang von 25 Prozent der gesamten Projektkosten verschulden. Diese Mittel werden den Bahnen als vollverzinsliche, rückzahlbare Darlehen überlassen (vgl. *Art. 14 Abs. 2*).

In den Anfangsjahren reichen die zweckgebundenen Finanzierungsmittel zusammen mit der zulässigen Verschuldung von maximal 25 Prozent nicht aus, um die Ausgaben für die Eisenbahngrossprojekte zu decken. *Absatz 4* schafft deshalb die Möglichkeit, die Spezialfinanzierung bis 31. Dezember 2010 zu bevorschussen. Bis zum 31. Dezember 2017 ist die Bevorschussung einschliesslich Zinsen vollständig aus zweckgebundenen Finanzierungsmitteln zurückzuzahlen.

Zudem sollen die neuen Finanzierungsbedingungen rückwirkend auf die bereits geleisteten NEAT-Zahlungen übertragen werden. Darlehen aus Treibstoffzollgeldern sollen abgeschrieben, die übrigen vollverzinslichen und rückzahlbaren Darlehen bis auf einen Restbestand von 25 Prozent der bisherigen Aufwendungen in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare

Darlehen umgewandelt werden.³⁰ Diese Bereinigung stützt sich auf Artikel 22 Absatz 2 des FHG, welcher für Darlehen die Bewertung nach kaufmännischen Grundsätzen verlangt.

Artikel 16

Nach Artikel 16 Absatz 1 des geltenden Alpentransit-Beschlusses werden die für den Gotthard und den Lötschberg benötigten Mittel durch die eidgenössischen Räte gesamthaft festgelegt und mit Verpflichtungskrediten tranchenweise bewilligt; in der Folge wird unter Absatz 2 die gesamthafte Festlegung zu *Unrecht* als Gesamtkredit bezeichnet, kann sich doch der Bundesrat nur aufgrund einzelner Verpflichtungstranchen engagieren. Diesen aus kreditrechtlicher Sicht irreführenden Zustand möchten wir durch *Verzicht auf gesamthafte Festlegung* der benötigten Mittel im Rahmen des neuen Finanzierungsbeschlusses bereinigen. Hingegen ist selbstverständlich in allen Vorlagen zu Händen der eidgenössischen Räte die aktualisierte Schätzung der gesamten Projektkosten zu unterbreiten, wobei jeweils im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 FHG auf die Berechnungsgrundlagen und Unsicherheitsfaktoren bezüglich der Gesamtaufwendungen des Vorhabens hinzuweisen wäre.

Da vorgeschlagen wird, die beiden geltenden Finanzierungsbeschlüsse (Gesamtkreditbeschluss und Integrationsbeschluss) zu vereinigen,³¹ kann unseres Erachtens auf die gesonderte Kreditsprechung für Vorhaben gemäss Artikel 8 (*Einbezug der Ostschweiz*) ebenfalls verzichtet werden; Artikel 16 Absatz 3 des geltenden Alpentransit-Beschlusses entfällt deshalb.

Im übrigen soll die bisherige Befugnis des Bundesrates zu *Kreditverschiebungen* nach Artikel 16 Absatz 4 des geltenden Alpentransit-Beschlusses neu unter *Artikel 2 Buchstabe a* des zusammenfassenden Finanzierungsbeschlusses (Entwurf C) geregelt werden.

Aufgrund dieser Überlegungen genügt es, die Bundesversammlung in *Artikel 16* des geänderten Alpentransit-Beschlusses zu ermächtigen, die zur Verwirklichung der Gotthard- und Lötschberg-Basislinien sowie für den Einbezug der Ostschweiz benötigten Verpflichtungskredite etappenweise mit einfachen Bundesbeschlüssen zu bewilligen.

³⁰ Vergleiche Ziffer 258.

✚ Artikel 18 und 19

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sind Aufgaben, Funktionsweise und Zusammensetzung des Stabes für Kontrolle und Koordination NEAT (SKK) zu überprüfen und insbesondere bestehende Doppelspurigkeiten und Unklarheiten zu beseitigen. Die gesetzlichen Grundlagen sollen deshalb dahingehend angepasst werden, dass der Bundesrat für die sachgerechte Aufsicht über die NEAT zuständig ist. Der Bundesrat und der Vorsteher des EVED sollen die Möglichkeit haben, zentrale Projektfragen des Grossprojektes NEAT durch ein besonderes Fachgremium prüfen zu lassen. Die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle soll weiterhin dem Bundesamt für Verkehr zufallen.

Artikel 22 Absatz 3

Durch die schrittweise Realisierung der vorgesehenen Vorhaben wird der befristete Alpen transit-Beschluss von allein gegenstandslos werden. Es bedarf keiner besonderen Aufhebung durch den Bundesrat. *Artikel 22 Absatz 3* kann deshalb entfallen.

Der *Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000* soll wie folgt angepasst werden:

Artikel 3a (neu)

Im wesentlichen entspricht die Bestimmung dem geänderten *Artikel 15* des Alpen transit-Beschlusses. *Absatz 1 Buchstabe a* erwähnt als zusätzliche Finanzierungsquelle die zweckgebundenen Abgaben nach dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs.³² *Buchstabe b* weist auf die Möglichkeit eines Beizuges allgemeiner Bundesmittel, doch soll auch hier künftig das Schwergewicht auf die Finanzierung durch laufende, *zweckgebundene* Einnahmen gelegt werden.

Nach *Absatz 2* darf sich der Bund bei der Finanzierung der BAHN 2000 zulasten allgemeiner, nicht zweckgebundener Mittel höchstens im Umfang von 25 Prozent der gesamten Projektkosten verschulden. *Absatz 3* erlaubt darüber hinaus, die Spezialfinanzierung bis 31. Dezember 2010 zu bevorschussen. Bis zum 31. Dezember 2017 ist die Bevorschussung einschliesslich Zinsen vollständig aus zweckgebundenen Finanzierungsmitteln zurückzuzahlen.

31 Vergleiche Ziffer 633.

Für *beide Beschlüsse* gilt:

Inkrafttreten

Der geänderte Alpentransit-Beschluss und der geänderte Konzeptbeschluss betreffend die *BAHN 2000* sollen vom Bundesrat nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Verfassungsgrundlage für die Neulösung der Finanzierung (Entwurf A) von Volk und Ständen angenommen worden ist.

633 Alpentransit-Finanzierungsbeschluss (Entwurf C)

Vorbemerkungen

In Artikel 1 des Gesamtkreditbeschlusses vom 1. Oktober 1991 wird für die Verwirklichung des gesamten Bauprogrammes ein "Gesamtkredit von 14 Milliarden Franken" bewilligt. Wie wir unter Ziffer 632 (zu Art. 16 des Entwurfs für die Änderung des Alpentransit-Beschlusses) dargelegt haben, kommt dieser Bewilligung kreditrechtlich keinerlei Bedeutung zu und es wird deshalb auf die Wiederaufnahme einer entsprechenden Bestimmung *verzichtet*.

Nach Artikel 3 Absatz 1 des Gesamtkreditbeschlusses werden die Ausgaben zu 25 Prozent aus zweckgebundenen Treibstoffzollerträgen gedeckt. An dieser Regelung wird *festgehalten*, doch gehört sie richtigerweise in den allgemeinverbindlichen *Alpentransit-Beschluss*³³.

Artikel 1

Die Bestimmung fasst zur Hauptsache Artikel 2 des Gesamtkreditbeschlusses und Artikel 2 des Integrationsbeschlusses zusammen. Als Folge der Redimensionierung des NEAT-Konzeptes ergibt sich folgendes Bild:

Die Planungs- und Projektierungskredite für die Gotthard- und Lötschbergbasislinie bleiben unverändert. Diese Kredite sind schon zu wesentlichen Teilen verpflichtet. Sie dienen dazu, die Vorprojektunterlagen zu erarbeiten und geologische Sondierungen durchzuführen. Finanzielle Einsparungen aus der Redimensionierung der NEAT schlagen sich erst im Rahmen

³² Vergleiche Ziffer 631 und Entwurf A.

-weiterer Verpflichtungskredite nieder. Grössere Änderungen ergeben sich beim Einbezug der Ostschweiz. Die fortgeschrittene Planung hat beim Zimmerbergtunnel höhere Kosten ergeben. Diese können durch den einstweiligen Verzicht auf den Hirzeltunnel sowie auf einzelne Ausbauten auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ aufgefangen werden. Insgesamt können die Verpflichtungskredite um 54 Millionen Franken reduziert werden.

Die Kredite für die NEAT (Preisbasis Okt. 1991, Index 119.3) und die Integration der Ostschweiz (Preisbasis Oktober 1990, Index 114.5) weisen unterschiedliche zeitliche Bezugsgrössen aus. Mit der Zusammenlegung der beiden Kreditbeschlüsse soll deshalb die Preisbasis einheitlich auf Oktober 1991 (Index 119.3) festgelegt werden. Die Kredittranchen für den Zimmerbergtunnel und die Streckenausbauten St. Gallen - Pfäffikon SZ sind entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Dem Bundesrat soll zunächst nach Artikel 29 Absatz 6 der Finanzhaushaltverordnung (FHV) die Befugnis zur Vornahme von Kreditverschiebungen innerhalb des Gesamtkredites eingeräumt werden (*Art. 2 Bst. a*). Diese Regelung war bisher in Artikel 16 Absatz 4 des Alpentransit-Rahmenbeschlusses enthalten, gehört jedoch der Sache nach in den neuen Finanzierungsbeschluss.

Zwar setzt sich der in *Artikel 1* des Beschlussesentwurfs zu bewilligende *Gesamtkredit* nach Artikel 29 Absatz 5 FHV aus mehreren, von den eidgenössischen Räten einzeln spezifizierten Verpflichtungskrediten zusammen; unter *Artikel 2 Buchstabe b* soll aber klargestellt werden, dass der Bundesrat aufgrund von Artikel 28 FHG und Artikel 29 Absatz 7 FHV auch befugt sein wird, einzelne Verpflichtungskredite *zusätzlich* zu spezifizieren. Mit der Neuformulierung wird der Sinn von Artikel 3 Absatz 2 des Gesamtkreditbeschlusses sowie von Artikel 3 Absatz 1 des Integrationsbeschlusses verdeutlicht.

33 Vergleiche Ziffer 632, Artikel 15 Absatz 2.

Artikel 3 und 4

Der Entwurf für einen neuen Finanzierungsbeschluss *ersetzt* den Gesamtkreditbeschluss vom 1. Oktober 1991 und den Integrationsbeschluss vom 26. September 1991. Diese beiden Beschlüsse sind deshalb *aufzuheben* (Art. 3 des Entwurfs). Die dort bewilligten Verpflichtungskredite *verfallen*, soweit sie im Zeitpunkt der Aufhebung noch nicht beansprucht sind (Art. 30 FHG). Bereits *eingegangene Verpflichtungen* sind (auch wenn inzwischen durch Zahlung abgelöst) dem neu zu bewilligenden Gesamtkredit zu belasten (Art. 4). Letzterer umfasst somit im Interesse der Transparenz auch die noch zur Geltungszeit der beiden aufzuhebenden Finanzierungsbeschlüsse eingegangenen Verpflichtungen.

Zusammen mit dem Integrationsbeschluss wird insbesondere auch die Ermächtigung zugunsten des Bundesrates aufgehoben, wonach er eine Vereinbarung zur Finanzierung der Einführung der Chur-Arosa-Linie in den Bahnhof Chur sowie der damit verbundenen Annexprogramme abschliessen kann und sich der Bund verpflichtet, sämtliche Kosten zu übernehmen. Legt man für dieses Projekt die gleichen Masstäbe an, wie sie bei der Optimierung der NEAT verwendet wurden, drängt sich ein Verzicht auf.

Artikel 5

Der nicht referendumpflichtige Finanzierungsbeschluss soll gleichzeitig mit der Änderung des Alpentransit-Beschlusses in Kraft treten.

➤ Anhänge

Anhang 1: Vernehmlassung

- 1 Bericht der Arbeitsgruppe «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs»
- 2 Ergebnisse der Vernehmlassung
- 3 Ergebnisse der zusätzlichen Konsultationen
- 4 Bericht der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien
- 5 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Anhang 2: Finanzierungsquellen

Anhang 3: Technik

- 1 Renaissance der Bahn
- 2 Übersichten über die NEAT
 - NEAT-Bauelemente: - Liste
 - Plan Löttschberg
 - Pläne Gotthard Nord/Süd
 - NEAT-Varianten: - Beschrieb Löttschberg
 - Plan Löttschberg
 - Beschrieb Gotthard / Integration Ostschweiz
 - Pläne Gotthard / Integration Ostschweiz
 - Genauigkeit der Investitionskosten

Vernehmlassung**1 Bericht der Arbeitsgruppe «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs»****Vorgehen**

Der Bundesrat hat am 27. Juni 1995 einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, bis Ende August eine Finanzierungskonzept für die dringendsten Investitionen zu entwerfen. Die Arbeitsgruppe prüfte eine Reihe von Finanzierungsquellen auf ihre Ergiebigkeit, Verfügbarkeit und Zweckmässigkeit. Sie behandelte weiter die Frage der zulässigen Verschuldung, legte einen Finanzrahmen für die Finanzierung der Infrastrukturprojekte fest und befasste sich mit der rechtlichen Ausgestaltung der neuen zweckgebundenen Einnahmen. Grossen Platz räumte die Arbeitsgruppe der Optimierung des Investitionsprogrammes für den öffentlichen Verkehr ein und untersuchte insgesamt 16 verschiedene Varianten zur NEAT.

Empfehlungen

Als Resultat dieser Arbeiten gab die Arbeitsgruppe dem Bundesrat folgende Empfehlungen ab:

- Für die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte soll eine Spezialfinanzierung vorgesehen werden, die aus einer zeitlich befristeten, zweckgebundenen Abgabe von 10 Rappen pro Liter Treibstoff, einer neuzuschaffenden Bahnabgabe sowie Teilen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe gespiesen wird.
- Die Spezialfinanzierung soll die Eisenbahngrossprojekte BAHN 2000 (1. und 2. Etappe), die NEAT, den Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz sowie die Finanzierung von Lärmschutzmassnahmen umfassen.
- Nicht mehr als 25 Prozent der Projektkosten sollen über eine Verschuldung am Kapitalmarkt finanziert werden.
- Der Grundbedarf von SBB und KTU ist für die optimale Nutzung der Neubauprojekte entscheidend und soll zulasten der allgemeinen Bundeskasse finanziert werden.

- † - Innerhalb der Eisenbahngrossprojekte wird der BAHN 2000 Priorität eingeräumt. Die erste Etappe soll wie geplant bis 2005 verwirklicht werden.
- Die NEAT soll redimensioniert werden. Als mögliche Varianten werden einerseits eine prioritäre Realisierung einer auf die Basisstrecken am Gotthard reduzierten Gotthardachse (zweigleisiger Gotthard-Basistunnel, Ceneri- und Zimmerbergtunnel) und im Anschluss daran eines *zweigleisigen* Lötschberg-Basistunnels, anderseits eine auf die Basisstrecken am Gotthard reduzierte Gotthardachse *gleichzeitig* mit einem teilweise *eingleisigen* Lötschberg-Basistunnel vorgeschlagen.
- Der Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz ist als Planungsannahme im Zeitraum zwischen 2000 und 2007 eingestellt.
- Auf den Ausbau der Zufahrten an Gotthard und Lötschberg kann dank den Fortschritten in der Eisenbahntechnologie während des Planungshorizontes (1996 - 2015) verzichtet werden. Um kapazitäts- und zeitmässig eine möglichst optimale Ausnutzung der neuen Basistunnel zu ermöglichen, werden Ausbauten am bestehenden Netz geprüft und die dafür nötigen finanziellen Mittel vorgesehen.
- Der Lärmschutz soll auf dem ganzen Bahnnetz, insbesondere auf den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln, auf den stark lärmbelasteten Strecken im Mittelland und in grösseren Agglomerationen sowie entlang der Huckepack-Korridore Gotthard und Lötschberg durch aktive (verbessertes Rollmaterial) und passive (Lärmschutzwände oder -fenster, gegebenenfalls Umfahrungen) Massnahmen massgeblich verbessert werden.
- Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes innert nützlicher Frist soll ab 1998 mit jährlich mindestens 1,6 Milliarden Franken sichergestellt werden.

Die Arbeitsgruppe orientierte den Bundesrat am 14. August 1995 mit einem Kurzbericht und lieferte den vollständigen Bericht am 23. August 1995 ab. Am 25. August 1995 wurde der Bericht der Öffentlichkeit vorgestellt.

Der Bundesrat hat den Bericht und die Vorschläge der Arbeitsgruppe am 30. August 1995 zur Kenntnis genommen und ihn als taugliche Diskussionsgrundlage bezeichnet. Der Bundesrat hat sich deshalb entschlossen, den Bericht zusammen mit einem Entwurf der rechtli-

chen Umsetzung in eine Vernehmlassung zu geben. Von den vollständigen Vernehmlassungsunterlagen hat der Bundesrat am 13. September 1995 Kenntnis genommen und das EFD und EVED mit der Durchführung einer Vernehmlassung bei den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen ermächtigt.

2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Überblick

Das Vernehmlassungsverfahren, das vom 22. September 1995 bis zum 15. November 1995 durchgeführt wurde, brachte kontroverse Ergebnisse. Eine *Neuregelung der Finanzierung* wurde begrüsst. Das vorgeschlagene Finanzierungskonzept mit 10 Rappen Treibstoffzollerhöhung, Änderung der Verfassungsbestimmung zur LSVA, Bahnabgabe, 25 Prozent der NEAT-Kosten aus der Strassenkasse sowie ein Viertel über Verschuldung stiess auf Widerstand. Insbesondere die LSVA wurde bestritten. Das *Investitionsprogramm* mit der Finanzierung des Grundbedarfs über allgemeine Bundesmittel, die Priorität der BAHN 2000, NEAT, des Einbezug des TGV-Anschlusses und die Lärmsanierung des bestehenden Netzes mittels aktiver und passiver Massnahmen fand grundsätzlich Zustimmung. In Anbetracht der geänderten Rahmenbedingungen (Kumulation der Verkehrsprojekte, veränderte Wirtschaftlichkeitserwartungen, drastische Verschlechterung der Bundesfinanzen, technische Entwicklungen im Bahnbereich) wurde eine Redimensionierung der NEAT als notwendig erachtet. Mehrheitlich wurde gewünscht, dass dies als Etappierung ohne Änderung der Artikel 5 - 8 des Alpentransitbeschlusses erfolgen sollte. In der Variantenwahl zeichnete sich keine klare Priorität ab. Mehrheitlich wurde ein Festhalten an der Netzlösung bestätigt, wobei mehrere Optimierungsvarianten erwogen wurden. Die Fronten zwischen den Varianten 5 beziehungsweise 5plus (Lötschberg einspurig sofort) und 8 (Lötschberg zweispurig später) verliefen entsprechend den regionalen Interessen. Mehrheitlich wurde darauf hingewiesen, dass ein Scheitern der Vorlage unbedingt zu verhindern sei. Beim Scheitern der Finanzierung würde eine weitergehende Verzichtsplanung, insbesondere die Konzentration auf eine NEAT-Achse - wiederum entsprechend den regionalen Präferenzen - befürwortet.

Ergebnisse im einzelnen

Eine *Spezialfinanzierung* (d.h. Sonderfinanzierung innerhalb der Finanzrechnung) wurde mehrheitlich unterstützt, z.T. allerdings nur als Übergangslösung (z.B. SVP, Transalpkantone (BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU)). Eine starke Gruppe um die Strassenverkehrsverbände (FRS, TCS, ACS), FDP, SVP, FPS und LPS, der Transalp-Kantone, dem Gewerbeverband, sowie Teilen der Bauindustrie (SBK, SBV, VST) verlangten (kurz- oder längerfristig) getrennte Fonds für den öffentlichen Verkehr und die Strasse ausserhalb der Finanzrechnung des Bundes.

Die vorgeschlagenen *Einnahmen* waren umstritten, ohne dass neue Einnahmenquellen mehrheitsfähig erscheinen. Die einzelnen Abgaben wurden von folgenden Organisationen bekämpft:

	10 Rappen TZ-Erhöhung	Mitfinanzierung LSVÄ	Bahnabgabe
Ablehnung	Westschweizer Kantone, FPS, Strasse, Bauindustrie, Erdöl-Vereinigung.	CVP, FDP, SVP, FPS, LPS, Vorort, SGV, Strasse, Bauindustrie.	TI, FDP, LdU, SGB, SEV.
Vorbehalte		Deutschschweizer Kantone beharren auf ungeschmälertem Kantonsanteil	Verbände des öffentlichen Verkehrs.

Vereinzelt wurde bei den Treibstoffzöllen (SPS, GPS, SGB, VCS, IGÖV, Pro Frutigland) und der *Bahnabgabe* (Transalp-Kantone) ein grösserer Erhöhungsspielraum gesehen. Als mögliche weitere Einnahmenquellen wurden erwähnt: Energieabgabe (Strassenverbände), MWST (FDP, SVP, LPS, GCV, Erdöl-Vereinigung, SBI, Pro Bahn, Swiss Shippers), die Alpentransitabgabe (SPS, VCS, IGÖV).

Der ACS stellt die bisherigen 25 Prozent aus der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» für die NEAT in Frage und will eine allfällige à-fonds-perdu-Finanzierung bekämpfen, wenn seine Forderungen nicht erfüllt werden.

Die *Befristung*, welche durch die Realisierungszeit der Projekte sowie die Natur der Übergangsbestimmung in der BV ausgedrückt wurde, war verschiedenen Vernehmlassern zuwe-

nig konkret. Die Deutschschweizer Kantone verlangten eine Befristung auf 10 Jahre, da in dieser Zeit das Nationalstrassennetz fertiggestellt und Druck für eine wirtschaftliche Erstellung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs ausgeübt werden sollte. Nach dieser Zeit sei die Restfinanzierung neu zu beurteilen.

Der *Umfang der Spezialfinanzierung* blieb weitgehend unbestritten. Zusätzlich berücksichtigt werden sollten weitere TGV-Anschlüsse sowie der Stadt- und Agglomerationsverkehr (BS, GE, Verbände des öffentlichen Verkehrs, TCS, Städte- und Gemeindeverband). Teilweise wurde verlangt, dass der Lärmschutz ausgeklammert wird (BE, BS, FR, GE, VD, VS, GPS, Arbeitnehmer- und Verbände des öffentlichen Verkehrs, TCS, Städte- und Gemeindeverband, WWF).

Die Anhänger des Fonds verlangten in konsequenter Weiterführung ihrer Idee, dass der gesamte öV ausserhalb der Bundesrechnung finanziert wird. Die FPS verlangte eine grundsätzliche Überprüfung aller öV-Projekte.

Die Transalp-Kantone schlugen eine Finanzierungslösung in zwei Etappen vor. In einer ersten Etappe sei die Finanzierung von

- BAHN 2000
- Lötschberg-Basistunnel (Variante 5plus)
- Gotthard-Basistunnel

für die nächsten 5 Jahre zu sichern. Neben einer Verschuldung von 50 Prozent, den bisherigen 25 Prozent Treibstoffzöllen für die NEAT, der Bahnabgabe (aufgestockt von 50 auf 100 Mio. Fr.) sei die LSWA im Umfang von 450 - 500 Millionen Franken beizuziehen. In der 2. Etappe müsse basierend auf zwei getrennten Fonds die Finanzierung für den Verkehr sichergestellt werden.

Die *zulässige Verschuldung* sah die überwiegende Zahl der Vernehmlasser im Bereich von 25 - 33 Prozent. Teilweise wurden fehlende Einnahmen durch eine höhere Verschuldung kompensiert (Transalp-Kantone, Strassenverbände mit 50 % Verschuldung).

* Die Finanzierung des Grundbedarfs über allgemeine Bundesmittel blieb weitgehend unbestritten, sofern nicht eine Finanzierung über einen allgemeinen öV-Fonds verlangt wurde.

Die BAHN 2000 1. Etappe innerhalb der Grossprojekte prioritär zu behandeln, wurde mehrheitlich geteilt. Des öftern wurde der NEAT oder Teilen davon die gleiche Priorität eingeräumt. Keine Prioritäten innerhalb der Grossprojekte verlangte die FDP. Die FPS beantragte für eine Entscheidungsfindung zusätzlich Angaben.

Eine Überprüfung des Investitionsprogramms der NEAT wurde fast ausnahmslos unterstützt. Viele Vernehmlasser wollten jedoch keine Redimensionierung, sondern eine Etappierung. In der Folge verlangten sie, dass die entsprechenden Artikel im Alpentransit-Beschluss nicht geändert würden. Eine Änderung des Alpentransit-Beschlusses wurde nur vereinzelt gefordert (FDP, Strassenverkehrsverbände, Swiss Shippers', Spediteurverband). Bei der Wahl der Varianten zeigten sich klare regionale Unterschiede. Jede Region verlangte für sich in der Regel eine Realisierung der entsprechenden Ausbauten. Einer Etappierung wurde jedoch teilweise zugestimmt. Insgesamt ergab sich eine Reduktion der zur Diskussion stehenden Varianten. Kein Vernehmlasser setzte sich für die integrale und gleichzeitige Realisierung der NEAT ein (Variante 1). Auch die nur zeitlich erstreckten Varianten 2 und 3 fanden keine Anhänger. Neu ins Spiel gebracht wurden modifizierte Varianten zu 4 und 5. Die Transalp-Kantone unterstützten eine modifizierte Variante 4, welche Doppelspurtunnel am Gotthard und Lötschberg sowie einspurige Tunnel am Zimmerberg und Ceneri vorsieht. Die Variante 5plus basiert auf doppelspurigen Tunnel auf der Gotthardachse (Gotthard, Zimmerberg, Ceneri) und einem einspurigen Lötschbergbasistunnel. Es wird jedoch verlangt, dass im Lötschberg beide Röhren profilmässig voll ausgebrochen, jedoch nur teilweise bahntechnisch ausgerüstet werden.

Variante	Vernehmlasser
4, 4plus Gotthard und Lötschberg, doppelspurig gleichzeitig	Transalp-Kantone (1. Priorität), SGB, Romandie Simplon
5 Gotthard doppel-, Lötschberg einspurig, gleichzeitig	CVP, FDP, SPS (1. Priorität), SO, SSC, VSZ
5plus	Transalp-Kantone (2. Priorität), SPS (2. Priorität), SGV,

Variante	Vernehmlasser
BLS Variante	GBI, GCV, SEV, SBI, SBK, BLS, IGÖV, CITAJ
8 Gotthard und Lötschberg, doppelspurig, etappiert	Deutschschweizer Kantone (ohne BE, SO, UR, Ostschweiz), GPS, VSA, VöV, VCS, SBB, SOB, BSP, SGU, SSV, SVI, SVWG, WWF.
11 Gotthard integral	UR, TI WWF, Gotthard-Komitee
12 Lötschberg integral	NE; LPS, Pro Frutigland
13 Gotthard doppel-, Lötschberg einspurig, etappiert	SVP, SVB
15 Gotthard redimensioniert	LdU, Swiss-Shippers
unbestimmt	Ostschweizer Kantone (5 oder 8), FPS, SHIV, FöV, FRS (eher 8), ASTAG (12, 15, 16), TCS, ACS (eher 8), VSAI (eher 8), SAM (eher 8), LITRA, Pro Bahn, ASIC, Gemeindeverband, Städteverband.

Verschiedene Vernehmlasser waren in ihrem Entscheid offen (u.a. SVP, Ostschweizer Kantone, Vorort, Strassenverkehrsverbände). Tendenziell unterstützten diese Organisationen eine Etappierung (mehrheitlich Variante 8). Die übrigen Varianten (4, 4plus, 11, 12, 13, 15) scheinen hingegen nicht mehrheitsfähig zu sein. Verschiedene Vernehmlasser, die sich für diese Varianten aussprachen, sahen in ihren Antworten alternative Varianten (5plus oder 8) vor. Insgesamt ergab sich somit eine Zuspitzung auf die beiden Varianten 5 (inkl. 5plus) und 8. Die Transalp-Kantone, SPS, FDP, Gewerkschaften (SGB, GCV) sowie die Bauindustrie unterstützten die Variante 5. Die Deutschschweiz (ohne BE, SO), CVP, Umwelt- und öV-Organisationen, die Strassenverkehrsverbände (ohne explizite Äusserung) sowie die Angestelltenverbände unterstützten die Variante 8. Uri und Tessin waren zu keinerlei Verzicht bereit. Die Ostschweiz hält an den Streckenausbauten zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ sowie am Hirzel (in Form einer abgespeckten Variante Hirzel light für 155 Mio. Fr.) fest. Schwyz und Zug als direkte Anrainer forderten hingegen den Verzicht auf den Hirzel.

Der *Einbezug des TGV-Anschlusses* war weitgehend unbestritten (Ausnahmen FPS, SBV, SAB, Spediteurverband). Es wurde jedoch eine Ausdehnung verlangt auf den Anschluss Basel (Deutsch- und Westschweiz, CVP), Richtung München/Stuttgart (Ostschweizer Kanto-

ne), den ganzen Jurabogen mit den Anschlüssen Genf-Macon, Lausanne-Vallorbe, Bern-Neuenburg-Frasne, Delle-Belfort sowie Basel (FR, JU, NE, VD, Städteverband) oder den Südanschluss NEAT (TI).

Die *Lärmsanierung des Starnnetzes von SBB und KTU* blieb weitgehend unbestritten. Die Wirtschaftsverbände (SBV, SGV, SHIV) sowie der Kanton Uri verlangten, dass die Lärmsanierung aus der Spezialfinanzierung ausgeklammert wird. Verschiedentlich wurden zusätzliche Ausführungen über die Art und Weise des Lärmschutzes verlangt sowie eine Konzentration auf aktive Massnahmen. Die Prioritäten müssten konkretisiert werden.

Auch die *Forcierung des Nationalstrassenbaus* wurde mehrheitlich kaum kritisiert. Bestritten wurde sie von der SPS, den Grünen, dem Bauernverband, VCS, IGÖV, WWF sowie Pro Frutigland. Verschiedene Organisationen sind bereit, der Erhöhung im Sinne eines Kompromisses zuzustimmen. Die Strassenverbände zusammen mit der FDP und LPS erachten die Erhöhung als ungenügend und forderten eine sofortige Aufstockung (ab 1996) auf mindestens 2 Milliarden Franken pro Jahr. FPS, Freiburg, Solothurn und Wallis verlangten eine Erhöhung auf 1,6 - 1,8 Milliarden Franken. Für verschiedene Kantone ist eine garantierte und abgesicherte Erhöhung die Voraussetzung, um der Finanzierung zustimmen zu können. Sie verlangten zudem, dass sie zusätzliche Mittel (ca. 350 Mio. Fr.) für den baulichen und betrieblichen Strassenunterhalt erhalten und dass die bauliche Erneuerung finanziell als Neubau zu behandeln sei. Weiter wurde vereinzelt verlangt, dass die Mittel für das Hauptstrassennetz auf 450 Millionen Franken aufgestockt werden sollen (1996: 274,4 Mio. Fr.).

Mit Ausnahme der Direktbetroffenen wurden die *Verzichte der Regionen* mehrheitlich als zumutbar erachtet, insbesondere wenn es sich bei der Neubeurteilung nicht um eine definitive Redimensionierung, sondern um eine Etappierung handelt. Die Direktbetroffenen (Ostschweiz, Uri, Tessin, Pro Frutigland) sowie einzelne Organisationen (GCV, VCS, Städteverband) erachten die Verzichte als unzumutbar. Sie machten insbesondere geltend, dass bei einer Redimensionierung nicht allein finanzielle Überlegungen im Vordergrund stehen dürfen. Der Schutz der durchfahrenen Region ist ebenso angemessen zu gewichten. Auch sollten einzelnen Regionen nicht nur Verzichte aufgebürdet werden.

Es wurde weitgehend anerkannt, dass bei einem *Scheitern der Vorlage* eine Neubeurteilung der gesamten Verkehrspolitik angesagt ist. Nur wenige verlangten eine Realisierung der NEAT gemäss Bundesbeschluss (ZH, BS, SGB, SEV, IGÖV, Pro Bahn). Eine Beschränkung auf eine Achse wird bei einem Scheitern mehrheitlich unterstützt, wobei die Wahl entsprechend den regionalen Präferenzen ausfällt. Von öV-Seite wurde insbesondere die Aufhebung der Zweckbindung für den Strassenverkehr gefordert, während die Strassenverkehrsverbände ein Scheitern als Zustimmung zu ihrer Fonds-Idee interpretierten.

3 Ergebnisse der zusätzlichen Konsultationen

Der Bundesrat hat am 18. Dezember 1995 beschlossen, Anhörungen bei den Kantonen, Regierungsparteien sowie wichtigen Verbänden durchzuführen. Zweck der Gespräche war, vor der materiellen Beschlussfassung und Auftragserteilung für die Botschaft zentrale Punkte zu besprechen. Dazu zählen insbesondere

- eine gegenüber den Vernehmlassungsunterlagen modifizierte Finanzierungslösung, bei welcher der teilweise Beizug der Einnahmen der LSVa durch eine Erhöhung der Heizöl- und Gaszölle ersetzt werden soll.
- eine Klärung der Vernehmlassungsantworten insbesondere in bezug auf die Variantenwahl bei der NEAT.

Gemäss den Gesprächen, erachteten die bürgerlichen Bundesratsparteien die *Erhöhung der Heizöl- und Gaszölle* als prüfenswert. Diese Haltung wird von den Kantonen mehrheitlich geteilt. Abgelehnt wurde die Erhöhung von der SPS, den Arbeitnehmervertretern, den Verbänden des öV, dem Mieter- und dem Hauseigentümergebund sowie der Erdöl- und Gaswirtschaft. Diese Organisationen verlangten mehrheitlich, dass an einer Belastung des Schwerverkehrs festgehalten wird und schlugen dazu teilweise die Umwidmung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe vor. Die LSVa soll auf keinen Fall aufgegeben werden. Die Strassenverkehrsverbände begrüßten, dass die Strassenlastigkeit gemildert werden soll. Sie setzten sich jedoch weiterhin für zwei getrennte Fonds (je für Strasse und Bahninfrastruktur) und die Verstärkung der Gelder für den Strassenbau ein. Für den Vorort ist die Erhöhung nicht angezeigt. Er verlangt auf der Projektseite weitere Abstriche.

Bei der *Variantenwahl* zeigte sich keine Einigung: Die drei Regierungsparteien CVP, FDP und SPS setzten sich vor allem aus staatspolitischen Gründen für eine Realisierung eines einspurigen Lötschbergbasistunnels gleichzeitig mit der redimensionierten Gotthardachse ein. Sie fanden Unterstützung bei den Lötschberg-Kantonen. Für eine spätere Realisierung eines doppelspurigen Lötschberg-Basistunnels setzte sich die SVP ein. Soweit sich die Verbände dazu äusserten, wurde durchwegs eine Redimensionierung der NEAT mit klarer Priorität für den Gotthard verlangt. Der Vorort unterbreitete einen Vorschlag, der in einer ersten Etappe nur die redimensionierte Gotthardachse, die erste Etappe von BAHN 2000, den TGV-Anschluss sowie erste Teile der Lärmsanierungen des Stammnetzes vorsieht. Die übrigen Teile (Lötschberg, 2. Etappe BAHN 2000) sollten frühestens nach 2010 realisiert werden. Die Verbände des öV bekräftigten ihre Unterstützung für eine Rückstellung des Lötschbergs. Daneben hielten die Direktbetroffenen an ihren Forderungen fest. Die Ostschweiz verlangt die sofortige Realisierung des Hirzeltunnels, der Kanton Tessin ist nicht zu Verzicht auf den Zufahrtsstrecken bereit und Uri fordert den Einbezug von Umfahrestrecken. Hingegen zeigten sich die Lötschberg-Kantone mit dem redimensionierten Projekt einverstanden und sind insbesondere bereit, auf den Autoverlad am Lötschberg vorläufig zu verzichten.

Weiter ging der Bundesrat auf den Wunsch der Regierungsparteien ein, einer Arbeitsgruppe Zeit für die Suche nach einer mehrheitsfähigen Lösung einzuräumen.

4 Bericht der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien

Allgemein

In den Gesprächen vom 9. Januar 1996 wurde seitens der Bundesratsparteien der Wunsch geäußert, mit den materiellen Entscheiden zur Botschaft zuzuwarten. Einer Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Bericht zur Frage der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte zu erarbeiten und mehrheitsfähige Lösungen aufzuzeigen. Dieser Vorschlag wird im folgenden vorgestellt und bewertet.

Schlussbericht der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat ihre Anträge am 25. März 1996 verabschiedet. Eine einvernehmliche Lösung kam nicht zustande. Es wurde sowohl ein Mehrheitsvorschlag (6 Mitglieder der AG) als auch ein Minderheitsvorschlag (2 Mitglieder der AG) präsentiert:

– *Finanzierung:*

Die *Mehrheit* der Arbeitsgruppe will die Finanzierung schwergewichtig über eine modifizierte LLSVA sicherstellen. Ab 2001 sollen in der Schweiz mit Ausnahme des alpenquerenden Verkehrs Lastwagen bis zu 40 t Gesamtgewicht zugelassen werden. Der mit der Erhöhung der Gewichtslimite verbundene Produktivitätseffekt, gemäss Arbeitsgruppe total 1,9 Milliarden Franken, soll ab diesem Zeitpunkt befristet bis zum Jahr 2022 vollumfänglich abgeschöpft werden, und zwar mittels einer nach Gewichtsklassen abgestuften LLSVA. Gleichzeitig soll der Dieselpreis ab 2001 auf den europäischen Durchschnitt gesenkt werden, wobei die Schadstoffe zu reduzieren sind.

Bis zum Jahr 2001 sieht der Mehrheitsvorschlag eine *Übergangsfinanzierung* vor, die sich aus den bisherigen 25 Prozent aus der Treibstoffzollkasse für die NEAT, einer Umwidmung der PSVA und einer Verschuldung von 28 Prozent der Projektkosten zusammensetzt.

Die *Minderheit* der Arbeitsgruppe erachtet die Höhe der geschätzten Produktivitätsgewinne bei Erhöhung der Gewichtslimite als noch zu wenig erhärtet, um bereits Entscheide zu fällen. Zudem soll die LLSVA koordiniert mit der EU eingeführt werden. Aus diesen Gründen soll spätestens ab dem Jahr 2005 die pauschale LLSVA leistungsabhängig ausgestaltet und nach Massgabe des bis dahin zuverlässig ermittelten Produktivitätsgewinns angehoben werden. Ab diesem Zeitpunkt sollen zudem separate Fonds für den öV und die Strasse geschaffen werden. Die Abgaben wären unbefristet. Bis spätestens zum Jahr 2005 (Zeitpunkt der Einführung der LLSVA) sieht der Minderheitsvorschlag eine *Übergangsfinanzierung* vor, die sich aus dem 25 Prozent-Treibstoffzollanteil für die NEAT, einem Treibstoffzollzuschlag von 10 Rappen, einer Erhöhung der MWST um 0,2 Prozent sowie einer Verschuldung von maximal 25 Prozent zusammensetzt.

Bauprogramm:

NEAT: Die Vorschläge der Mehrheit und der Minderheit unterscheiden sich auch in bezug auf die NEAT. Die *Mehrheit* der Arbeitsgruppe beantragt die gleichzeitige Realisierung der redimensionierten Gotthardachse (Gotthardbasis-, Ceneri- und Zimmerbergtunnel je zweispurig) und eines doppelspurig ausgebrochenen, eisenbahntechnisch nur einspurig sowie mit Kreuzungsstellen ausgerüsteten Lötschbergbasistunnels. Die Zufahrten sollen bis zur Inbetriebnahme der beiden Basistunnel leistungs- und umweltgerecht bereitgestellt werden, wobei nicht weiter ausgeführt wird, was darunter zu verstehen ist. Der Autoverlad am Lötschberg soll im Scheiteltunnel verbleiben, wobei die Strassenzufahrten zum Autoverlad im Berner Oberland lärmässig zu sanieren seien (Lärmschutz). Des weiteren wird beantragt, mittels eines Zusatzprotokolls zum Transitabkommen sicherstellen, dass Italien den Anschluss am Simplon garantiert. Die *Minderheit* will ein bedarfsgerechtes Bauen, d.h. zuerst die redimensionierte Gotthardachse, später den Lötschberg (zweispurig).

Einig ist sich die Arbeitsgruppe in folgenden Punkten:

BAHN 2000: Die 1. und 2. Etappe soll wie geplant realisiert werden.

Anschluss der Schweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz: Die Anbindung der Westschweiz an das TGV-Netz soll durch eine Aufwertung der Verbindung Zürich - St. Gallen - München ergänzt werden.

Lärmsanierung des Stammnetzes: Das bestehende Netz der SBB und der KTU soll mit baulichen und rollmaterialseitigen Massnahmen lärmsaniert werden.

Verkehrliche Massnahmen:

Mehrheit und *Minderheit* der Arbeitsgruppe beantragen, den *Alpenschutzartikel* eurokompatibel umzusetzen. Des weiteren soll die *Produktivität der Bahnen* erheblich gesteigert werden, damit mehr Güter billiger auf der Schiene transportiert werden. Die *internationale Konkurrenzfähigkeit des Transportgewerbes* soll nicht verschlechtert, die *Fertigstellung und Substanzerhaltung des Nationalstrassennetzes* gewährleistet und ein *optimaler regionaler Personenverkehr* garantiert werden.

Beurteilung des Vorschlages

Insgesamt hat der Vorschlag der Arbeitsgruppe neue Elemente und Bewegung in die Diskussion um die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte eingebracht. Aufgrund einer Analyse lassen einige Details die Abschöpfung der Produktivitätsgewinne bei der konkreten Umsetzung als problematisch erscheinen:

- Die *Nettoergiebigkeit* einer LSVA, die sich auf die Abschöpfung des Produktivitätsgewinnes abstützt, ist umstritten. Da verschiedene Annahmen getroffen werden müssen und nur wenige wissenschaftliche Studien vorliegen, resultieren je nach Standpunkt stark divergierende Zahlen. Die Berechnungen der Verwaltung basieren auf einer externen Studie, welche nur eine Abschätzung der Grössenordnungen erlaubt. Die für die Eisenbahngrossprojekte verfügbaren 1,3 Milliarden Franken³⁴ müssen als kurzfristige Obergrenze angesehen werden. Die von Strassenseite gemachten Einwände bezüglich der Annahmen sind teilweise nicht schlüssig zu widerlegen. Zu Diskussionen Anlass gibt insbesondere der Einwand, ob die unterstellte Umlagerungen von tiefen Gewichtsklassen zu 40-Tönnern³⁵ realistisch ist. Zudem wird bemängelt, dass nur ein Produktivitätssprung von 28 auf 40 t berücksichtigt wurde, wogegen für die Transporteure auch Erhöhungen auf 32 oder 36 t betrieblich sinnvoll sind. Diese Einwände führen zu einer *spürbaren Reduktion der Schätzergebnisse*.
- Die *Abschöpfung des gesamten Produktivitätsgewinnes über alle Verkehrsarten* führt zu einer Benachteiligung des Binnenverkehrs. Der Produktivitätsgewinn ist beim Import-/Export- und beim Transitverkehr höher als im Binnenverkehr. Da aus praktischen

34 Der Produktivitätseffekt wurde auf insgesamt 1,9 Mia. Franken berechnet. Dieser fällt nach Verkehrsart (Binnen-, Import-/Export-, Transitverkehr) unterschiedlich hoch an. Da aus praktischen Gründen keine differenzierten Abschöpfungen möglich sind, reduziert sich der abschöpfbare Betrag auf ca. 1,7 Mia. Franken. Unter Berücksichtigung eines minimalen Kantonsanteils dürften für die Eisenbahngrossprojekte anfänglich maximal 1,3 Mia. Franken zur Verfügung stehen.

35 Die den Schätzungen der Verwaltung zugrundeliegende Studie geht davon aus, dass von der Gewichtsklasse der für 13 bis 18 t zugelassenen Fahrzeuge 5 Prozent und der für 18 bis 26 t zugelassenen Fahrzeuge 20 Prozent der gefahrenen Fahrzeugkilometer auf 40-Tönnern umgelagert werden. Die Strassenverbände wenden ein, dass diese schon heute auf höhere Gewichtsklassen umsteigen könnten, dies jedoch aufgrund der beförderten Güter unterlassen.

- Gründen nur ein einheitlicher Satz³⁶ über alle Verkehrsarten angesetzt werden kann, würde der Binnenverkehr benachteiligt, bzw. der Import-/Export- und Transitverkehr begünstigt.
- Die *durchschnittliche Abschöpfung des Produktivitätsgewinnes über alle Gewichtsklassen* führt dazu, dass auch dort abgeschöpft würde, wo keine oder allenfalls nur eine geringe Effizienzsteigerung erzielbar ist. Dies würde insbesondere auf die unteren Lastwagen-Gewichtsklassen zutreffen. Diese, vor allem in der Feinverteilung verwendeten Fahrzeuge, würden übermässig belastet. Die oberen Gewichtsklassen, mithin jener Bereich, wo die Schiene heute noch wettbewerbsfähig und wesensgerecht ist, würden unterdurchschnittlich belastet. Die *Lenkungswirkungen* wären in der Folge kontraproduktiv.
 - Die *Anlastung der externen Kosten* ist - nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen - von der Europäische Union (EU) im Grundsatz anerkannt, verfassungsmässig verankert³⁷ und vergleichsweise rasch umsetzbar (über die LSVA). Diese Errungenschaft sollte nicht ohne Not aufgegeben werden. Die Anlastung der Produktivitätsgewinne dürfte von der EU kaum akzeptiert werden.
 - Die Mehrheit der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien beantragt, *im alpenquerenden Verkehr die Gewichtslimite bis auf weiteres nicht zu erhöhen*, gleichzeitig aber auch den Transitverkehr mit einer Abgabe zu verteuern. Die tiefere Gewichtslimite bei gleichzeitig markanter Erhöhung der Fiskalität wird von der EU als *'doppelte Abschreckung'* (double dissuasion) abgelehnt.
 - Bei Einbezug des alpenquerenden Transitverkehrs würde die Abschöpfung eines Produktivitätseffektes von 1,7 Milliarden Franken eine alpenquerende Transitzahrt eines 28-Tönners um 320 - 350 Franken verteuern. Da dieser Betrag im Bereich der Mehrkosten einer Umfahrung der Schweiz liegt, dürfte ohne Produktivitätssteigerung bei

³⁶ Identische Lastwagen werden sowohl im Binnen- wie im länderübergreifenden Verkehr eingesetzt. Eine unterschiedliche Belastung nach Verkehrsart dürfte deshalb kaum praktikabel sein.

³⁷ Für eine Abschöpfung des Produktivitätsgewinnes müsste die Verfassungsgrundlage von Art. 36quater BV entsprechend angepasst werden.

den Bahnen bzw. Erhöhung der Abgaben in Frankreich und Österreich eine *Zunahme der Umwegfahrten* resultieren. Dies dürfte von Seiten der EU auf Widerstand stossen.

- Bis 2001 würde auf *die Beschaffung neuer Einnahmen verzichtet*. Die Übergangsfinanzierung beschränkt sich auf die Umwidmung bestehender Einnahmen und einen leicht erhöhten Verschuldungsanteil von 28 Prozent. In der Folge wird eine *sehr hohe Bevorschussung der Spezialfinanzierung* nötig (bis 2007 rund 7,3 Mia. Fr. zu Preisen von 1995).

Insgesamt verfolgen die Vorschläge der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien die gleichen Ziele wie die Politik des Bundesrates und arbeiten mit den gleichen Instrumenten (insbesondere LSVA). Die Arbeitsgruppe greift laufende verkehrspolitische Entwicklungen (z.B. Frage der Gewichtslimite) auf und versucht, sie mit neuen Ideen in ein Paket zu integrieren. Der Bundesrat will deshalb die Vorschläge der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien soweit als möglich in die bestehenden Vorlagen aufnehmen:

- Eine *Abschöpfung des Produktivitätsgewinnes* soll im Rahmen der Umsetzung der LSVA auf Verfassungsmässigkeit und Praktikabilität vertieft geprüft werden. Insbesondere soll untersucht werden, wie die Umsetzung der Kostenwahrheit mit der Abschöpfung des Produktivitätsgewinnes harmonisiert werden kann.
- Massnahmen zur *Umlagerung von alpenquerendem Verkehr* auf die Schiene und zur Verbesserung des Bahnangebotes werden im Rahmen der Umsetzung des Alpenschutzartikels aufgenommen.
- Die *Verbesserung der Effizienz der Bahnen* ist Bestandteil der Bahnreform. Mit dieser Vorlage sollen die strukturellen Voraussetzungen für mehr Transparenz und grösseren Wettbewerb zwischen den Bahnen geschaffen werden.
- Eine *Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr* (in einem oder mehreren Schritten) wird in den bilateralen Verhandlungen mit der EU im Landverkehr diskutiert. Wie die allfälligen negativen Auswirkungen aufgefangen werden können, ist zu klären.

* Zwei Anträge der Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien können nach Ansicht des Bundesrates hingegen nicht berücksichtigt werden:

- Der *alleinigen finanziellen Abstützung* der Eisenbahngrossprojekte auf *eine* Abgabe, welche weder inbezug auf das Aufkommen noch auf verkehrspolitische Folgewirkungen genau überblickt werden kann, sollte nicht Folge geleistet werden.
- Der weitgehende *Verzicht auf eine Übergangsfinanzierung* bis 2001 ist finanzpolitisch nicht zu vertreten. Der Grundsatz 'Finanzierung vor Baubeginn' darf nicht aufgeweicht werden.

5 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Kantonsregierungen	
Aargau	AG
Appenzell Ausserrhoden	AR
Appenzell Innerrhoden	AI
Basel-Stadt	BS
Basel-Landschaft	BL
Bern	BE
Freiburg	FR
Genf	GE
Glarus	GL
Graubünden	GR
Jura	JU
Luzern	LU
Neuenburg	NE
Nidwalden	NW
Obwalden	ÖW
Schaffhausen	SH
Schwyz	SZ
Solothurn	SO
St. Gallen	SG
Tessin	TI
Thurgau	TG
Uri	UR
Waadt	VD
Wallis	VS
Zug	ZG
Zürich	ZH

Politische Parteien	
- Bundesratsparteien	
Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
Freisinnig-Demokratische Partei	FDP
Schweiz. Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS
- Nicht-Bundesratsparteien	
Freiheits-Partei	FPS
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Libérale Partei der Schweiz	LPS
Landesring der Unabhängigen	LdU
Spitzenverbände der Wirtschaft	
- Arbeitgeberverbände	
Schweiz. Bauernverband	SBV
Schweiz. Gewerbeverband	SGV
Schweiz. Handels- und Industrieverein	SHIV
- Arbeitnehmerverbände	
Christliche Gewerkschaft Verkehr - Militär - Zoll	GCV
Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe	FöV
Gewerkschaft Bau & Industrie	GBI
Schweiz. Eisenbahnerverband	SEV
Schweiz. Gewerkschaftsbund	SGB
Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände	VSA
Weitere Verbände und Organisationen	
- Verkehrsverbände	
Automobil Club der Schweiz	ACS
IG Öffentlicher Verkehr	IGÖV
Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr	LITRA
Pro Bahn Schweiz	
Schweiz. Auto- und Motorradfahrer-Verband	SAM
Schweiz. Carrosserieverband	VSCI
Schweiz. Nutzfahrzeugverband	ASTAG
Schweiz. Strassenverkehrsverband	FRS
Touring Club der Schweiz	TCS
Verband öffentlicher Verkehr	VöV
Vereinigung Schweiz. Automobil-Importeure	VSAI
Verkehrsclub der Schweiz	VCS
- Bauindustrie	
Bund Schweizer Planer	BSP
Gruppe der Schweiz. Bauindustrie	SBI
Schweiz. Baumeisterverband	SBV
Schweiz. Bauwirtschaftskonferenz	SBK
Schweiz. Vereinigung Beratender Ingenieure	asic
Vereinigung Schweiz. Verkehrsingenieure	SVI

Verein Schweiz. Zement-, Kalk- und Gipsfabrikanten	VSZKGF
Vereinigung Schweiz. Tiefbauunternehmer	VST
Mineralölverbände	
Erdöl-Vereinigung	
Bahnen	
Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon	BLS
Bodensee-Toggenburg-Bahn	BT
Schweiz. Bundesbahnen	SBB
Schweiz. Südostbahn	SOB
übrige	
Alpen-Initiative	
Basler Handelskammer	
Conférence intercantonale des transports ferroviaires de l'arc jurassien	CITAJ
Commission romande de la ligne du Simplon	CRLS
IG zur Förderung eines umweltgerechten Gotthardverkehrs	Gotthard-Komitee
Pro Frutigland	
Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	SAB
Schweiz. Gemeindeverband	
Schweiz. Gesellschaft für Umweltschutz	SGU
Schweiz. Spediteur-Verband	SSV
Schweiz. Städteverband	SSV
Schweiz. Verkehrswirtschaftliche Gesellschaft	SVG
Swiss Shippers' Council	SSC
Transalp 2005	
Waldwirtschaft Verband Schweiz	
World Wildlife Fund Schweiz	WWF

Finanzierungsquellen

Zielsetzung

Der starke Ausgabenanstieg kann innerhalb des Bundeshaushaltes nicht kompensiert werden. Deshalb müssen neue Finanzierungsquellen beigezogen werden. Die Auswahl an politisch realisierbaren Abgaben ist beschränkt, wenn sie folgenden Anforderungen gerecht werden sollen:

- Die Finanzierungsquellen sollen möglichst *ergiebig* sein, damit mit einer kleinen Zahl von Abgaben die nötigen finanziellen Mittel aufgebracht werden können.
- Die Finanzierungsquellen müssen *in kurzer Zeit verfügbar* sein, weil der Bundeshaushalt die Lasten bereits heute nicht mehr zu tragen vermag und die Eisenbahngrossprojekte bereits *in beziehungsweise kurz vor der Realisierung* stehen.
- Die Finanzierungsquellen sollen neben der fiskalischen Zielsetzung *verkehrspolitische Anliegen* berücksichtigen und die Umlagerung von der Strasse auf die Schiene begünstigen.

Basierend auf diesen Vorgaben wurden mögliche Finanzierungsquellen beurteilt:

- Erhöhung der Treibstoffzollbelastung
- Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)
- Umwidmung und Verdoppelung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA)
- Anteilsmässige Finanzierung der NEAT über Treibstoffzolleinnahmen
- Alpentransitabgabe (ATA)
- Belastung der flüssigen und gasförmigen Brennstoffe
- Bahnabgabe auf den Tarifen des Personenfern- und Güterverkehrs
- CO₂-Abgabe auf fossilen Energieträgern
- Mehrwertsteuer-Sondersatz auf den Energieträgern
- Allgemeine Energieabgabe
- Zuschlag zur MWST
- NEAT-Lotterie

- * - Mitfinanzierung aus Erträgen der Telekommunikation SBB
- Mitfinanzierung aus dem Aufkommen einer Steueramnestie
- Aufwertung der stillen Reserven auf dem Goldbestand
- Privatfinanzierung
- Mitfinanzierung durch die europäische Investitionsbank (EIB)
- Mitfinanzierung durch Kantone und Dritte

Erhöhung der Treibstoffzollbelastung

<i>Ergiebigkeit: (bei 10 Rappen pro Liter, inkl. Diesel)</i>	600 Mio. pro Jahr.
<i>(ohne Dieselpreiserhöhung)</i>	450 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: frühestens ab Mitte 1997.

Eine Verteuerung des Strassenverkehrs zur Finanzierung von Investitionen des öffentlichen Verkehrs ist ein Schritt zur Umsetzung der Kostenwahrheit im Verkehr. Es gilt zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Vorhaben im öffentlichen Verkehr, insbesondere die NEAT, auch im Interesse der Automobilisten liegen. Mittel- und längerfristig helfen sie, einen Kollaps des Strassenverkehrs zu vermeiden. Eine Erhöhung von 10 Rappen pro Liter ist dem Automobilisten angesichts der relativen tiefen Benzinpreise zuzumuten. Der Benzinpreis steigt um weniger als 10 Prozent. Das Benzin ist heute real billiger als vor der ersten Erdölkrise im Jahre 1973. Eine stärkere Erhöhung muss aufgrund der Verhältnisse an der Grenze derzeit ausgeschlossen werden. Insbesondere beim Diesel liegen die Preise um bis zu 25 Rappen über den Ansätzen unserer Nachbarländer. In der Folge tanken Camionneure regelmässig im Ausland. Es wird geschätzt, dass rund 30 Prozent des in der Schweiz konsumierten Diesels im Ausland getankt wird, da die Lastwagenhalter bis zu 100 Franken pro Tankfüllung sparen können. Mit einer zusätzlichen Erhöhung des Dieselpreises wird der Anreiz zum Tanktourismus noch steigen. Allerdings bleibt offen, inwieweit das Ausland in den kommenden Jahren die Dieselpreise anpassen wird.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Ergiebigkeit (einsetzbar für Eisenbahngrossprojekte):

rund 400 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit:

frühestens ab 2001.

Der Strassengüterverkehr steht in direkter Konkurrenz zum Güterverkehr, der in Zukunft wesensgerecht über das Schienennetz abgewickelt werden soll.³⁸ Wie Untersuchungen zeigen, steigt der Kostendeckungsgrad der NEAT, wenn der Strassengüterverkehr europaweit seine von ihm verursachten Kosten vermehrt tragen würde. Dafür bietet sich für die Schweiz die LSVA an, die vom Volk am 20. Februar 1994 in der Verfassung in Artikel 36^{quater} verankert wurde³⁹. Gemäss der Vernehmlassungsunterlage vom 19. Juni 1995 werden die Einnahmen aus der LSVA auf 750 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Das sind knapp 600 Millionen mehr als die heute eingeführte pauschale Schwerverkehrsabgabe. Seither sind zusätzlich zu den externen Kosten in den Bereichen Unfälle, Gebäude und Lärm auch jene der Gesundheitsschäden berechnet worden. Insgesamt ergeben sich dadurch für den Strassengüterverkehr externe Kosten im Bereich von etwa 1,1 Milliarden Franken. Die Verfassung sieht vor, dass aus dem Ertrag der LSVA die ungedeckten externen Kosten des Strassenverkehrs abzugelten, die Kantone am Aufkommen der LSVA zu beteiligen und allfällige Auswirkungen der Abgabe auf die Berg- und Randgebiete auszugleichen sind. Diese Bestimmung über die Einnahmenverwendung (Art. 36^{quater} Abs. 2 BV) steht einer aufgrund des Sachzusammenhangs gegebenen Finanzierung der Bahninfrastrukturen durch die LSVA entgegen. Eine Neufassung dieser Bestimmung ist allerdings sinnvoller als neue Steuern zu erheben.

38 Der Strassenverkehr hat aufgrund seiner Flexibilität Vorteile in der Verteilung der Güter. Die Stärken des Scheinverkehrs zahlen sich vor allem über längere Distanzen aus. Er verbraucht neunmal weniger Energie pro Tonnenkilometer und produziert dreissigmal weniger Schadstoffe. Ein einziger Güterzug transportiert soviel wie 75 Achtundzwanzigtöner. Mit zunehmender Überlastung des Strassennetzes kommt auch die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit über grosse Strecken verstärkt zum Tragen.

39 Gestützt auf den Bundesbeschluss über die Einführung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe vom 18. Juni 1993 (BB11993 II 894).

→ Umwidmung und Verdoppelung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA)

Ergiebigkeit: 180 - 360 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: frühestens ab 1998.

Die PSVA verteuert den Schwerverkehr, allerdings nicht in Abhängigkeit der gefahrenen Kilometer oder des Treibstoffverbrauchs, sondern in Form höherer Fixkosten. Sie trifft damit in erster Linie den lokalen Verteilverkehr, weniger den Güterverkehr über lange Strecken. Als Lenkungsmaßnahme für die Umlagerung des Fernverkehrs auf die Schiene ist sie deshalb nur bedingt geeignet. Die Abgabe wurde 1984 von Volk und Ständen befristet auf zehn Jahre angenommen. Am 20. Februar 1994 wurde sie der Teuerung angepasst, neu für Strassenausgaben zweckgebunden und bis 2004 verlängert. Eine Verwendung der Einnahmen für die Eisenbahngrossprojekte verlangt eine Änderung der Verfassung (Art. 21 Abs. 7 Übergangsbestimmungen zur BV). Eine Erhöhung kann mit einem allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss vom Parlament beschlossen werden, sofern die Strassenkosten dies rechtfertigen. Gemäss neuester Strassenrechnung (1993) deckt der Schwerverkehr seine Kosten.⁴⁰ Eine Erhöhung auf diesem Weg ist deshalb ausgeschlossen. Soll die Abgabe trotzdem angehoben werden, muss die Erhöhung im Artikel (Art. 21 Abs. 3 Ueb BV) neu geregelt werden.⁴¹

Anteilmässige Finanzierung der NEAT über Treibstoffzolleinnahmen

Ergiebigkeit: (bei 25 Prozent) abhängig vom Investitionsprogramm NEAT.
(maximal ca. 320 Mio. pro Jahr).

Verfügbarkeit: sofort.

Mit dem Alpentransit-Beschluss hat das Volk der anteilmässigen Finanzierung der NEAT mit Treibstoffzolleinnahmen zugestimmt. Im Finanzierungsbeschluss zur NEAT wurde die-

⁴⁰ Nicht gedeckt werden allerdings Kosten für Lärm, Unfälle, Gebäude- und Gesundheitsschäden in der Grössenordnung von rund 1,1 Milliarden Franken (1993).

⁴¹ Als weitere Möglichkeit bietet sich eine Überprüfung der Grundlagen der Strassenrechnung an. Es kann sowohl der Einbezug der externen Kosten wie auch eine sachgerechtere Zuschreibung der Kosten an den Schwerverkehr (insbesondere Äquivalenzfaktor zur Strassenbeanspruchung) in Betracht gezogen werden. Es besteht allerdings die Gefahr unergiebiger Methodenstreits.

ser Anteil mit 25 Prozent der Gesamtkosten konkretisiert. Aufgrund der heutigen Rechtslage wäre eine Erhöhung des Satzes von bisher 25 Prozent zulässig wäre. Ein zusätzlicher Beizug von Treibstoffzöllen wäre ohne Abstriche an dem vom Bundesrat beschlossenen Strassenbauprogramm möglich, weil die Treibstoffzollkasse in den nächsten Jahren wachsende Überschüsse ausweisen wird. Allerdings tritt eine allfällige Erhöhung des Treibstoffzollanteils in Konkurrenz mit anderen Finanzierungsvorschlägen aus dem Strassenbereich.

Alpentransitabgabe (ATA)

Ergiebigkeit: 100 - 300 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: frühestens ab 2001.

Gemäss Konzept des Bundesrates vom 9. September 1994 und Aussprache vom April 1996 soll die vom Alpenschutzartikel (Art. 36 sexies BV) geforderte Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene mit marktwirtschaftlichen Instrumenten verwirklicht werden. Dazu gehört - neben der LSVA - insbesondere eine zusätzliche Belastung an den im Transitstrassengesetz erwähnten vier Alpenübergängen (ATA). Im Sinne einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik, welche gezielt den Umstieg auf den Schienenverkehr begünstigt, könnten die Einnahmen aus dieser ATA für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte beigezogen werden. Die Ergiebigkeit ist aus heutiger Sicht jedoch sehr schwer abschätzbar. Abgesehen davon werden die Benachteiligungen überdurchschnittlich betroffener Regionen durch Kompensationszahlungen auszugleichen sein, wofür Teile der Einnahmen aus der ATA im Vordergrund stehen.

Belastung der flüssigen und gasförmigen Brennstoffe

Ergiebigkeit (Heizöl 4 Fr./Gas 2.50 Fr.): 345 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: frühestens ab Mitte 1997.

Die fiskalische Belastung der fossilen Energieträger ist in der Schweiz im Durchschnitt tiefer als im Ausland. Dies gilt insbesondere für die Brennstoffe, bei denen die gewichtsbezogenen Zollansätze auf dem Niveau der zwanziger Jahre liegen. Die Zollansätze betragen beim Heizöl nach wie vor 30 Rappen je 100 kg. Versuche, die Zölle zu erhöhen scheiterten (1974, 1994) oder wurden wieder rückgängig gemacht (1986). Mit der Einführung der

➤ MWST auf den 1. Januar 1995 wurden die Brennstoffe mit 6,5 Prozent belastet, was jedoch an der insgesamt geringen Fiskalbelastung wenig änderte. Eine massvolle Verteuerung der fossilen Brennstoffe wäre ein erster Schritt in Richtung einer Energieabgabe. Sie würde eine Änderung des Zolltarifgesetzes⁴² vom 9. Oktober 1986 (SR 632.10) und des Zollgesetzes (SR 631.0) bedingen. Damit verteuerten sich die Heizölpreise um ca. 12 Prozent, die Erdgaspreise um 8 Prozent. Für einen durchschnittlichen Haushalt stiegen die Heizkosten um 60 - 100 Franken jährlich.

Bahnabgabe auf den Tarifen des Personenfern- und Güterverkehrs

Ergiebigkeit: 50 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: frühestens ab Mitte 1997.

Die beiden Grossprojekte BAHN 2000 und NEAT bringen nicht nur grössere Kapazitäten im Güterverkehr, sie bringen eine massgebliche Angebotsverbesserung für den nationalen und internationalen Personenfernverkehr. Die Benutzer und Benutzerinnen des öffentlichen Verkehrs ziehen einen Nutzen aus diesen Investitionen. Es wäre ihnen zuzumuten, dass sie über einen Zuschlag auf den Tarifen an den Investitionskosten mittragen. Die Bahnabgabe soll gleichermassen für den Personenfern- wie für den Güterverkehr gelten. Im Personenverkehr könnte ein Zuschlag auf dem Fernverkehr von 1 Franken pro Billet eingeführt werden, im Güterverkehr ein Zuschlag pro beladenem Wagen von 10 - 20 Franken (je nach Grösse des Bahnwagens). Damit könnte ein Aufkommen von jährlich ca. 50 Millionen Franken erreicht werden.

Es wäre eine neue verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung einer Bahnabgabe zu schaffen. Eine freiwillige Abgabe der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zugunsten der Verkehrsfinanzierung wäre möglich, eine Durchsetzung bei allen Unternehmungen jedoch nicht garantiert.

⁴² Die Treibstoffzölle sollen per 1. Januar 1997 in Mineralölsteuern umgewandelt werden. Folglich müsste das entsprechende Mineralölsteuergesetz geändert werden.

CO₂-Abgabe auf fossilen Energieträgern

Ergiebigkeit: abhängig von Ausgestaltung,

Verfügbarkeit: frühestens ab 2000.

Der Bundesrat hat am 31. Mai 1995 beschlossen, anstelle eines CO₂-Abgabegesetzes ein Gesetz zur Reduktion der CO₂-Emissionen auszuarbeiten. Dieses Gesetz soll neben den Reduktionszielen auch eine CO₂-Abgabe enthalten. Die CO₂-Abgabe soll dazu beitragen, die gesetzlich fixierten CO₂-Reduktionsziele zu erreichen, sofern dies nicht mit andern Massnahmen (u.a. Energiegesetz, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und freiwillige Massnahmen) erreicht werden kann. Damit ist offen, wann mit der Einführung der CO₂-Abgabe zu rechnen ist und wie hoch die Einnahmen sein werden.

MWST-Sondersatz auf den Energieträgern

Ergiebigkeit bei Sondersatz von 13 - 15 Prozent: 1 Mia. Franken.

Verfügbarkeit: frühestens ab 1998.

Mit der Einführung der MWST auf den 1. Januar 1995 wurden alle Energieträger der Steuerpflicht zu 6,5 Prozent unterstellt. Die Energieträger könnten fiskalisch zusätzlich belastet werden, indem sie einem MWST-Sondersatz unterstellt werden. Dazu wäre eine Änderung der Verfassung nötig. Für ein Aufkommen von einer Milliarde Franken müsste der MWST-Satz für alle Energieträger (Heizöl, Erdgas, Elektrizität, Fernwärme, Kohle, Holz) auf 13 - 15 Prozent erhöht werden. Damit verteuerten sich die Energieträger um 8 Prozent. Sollten die fossilen Energieträger allein dieses Aufkommen sichern, wäre eine weitergehende Erhöhung angezeigt. Da die Verteuerung am Preis der Energieträger ansetzen würde, nähme die Belastung keine Rücksicht auf Energiegehalt oder Schädlichkeit der Emissionen. Mit Sondersätzen würde die administrative Erhebung der MWST erschwert. Mit einem Normalatz von 6,5 Prozent, einem Satz von 2 Prozent für Güter des Basisbedarfs, eines Sondersatzes von 3 Prozent für die Hotellerie träte bereits der vierte Satz in Kraft. Dies würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand sowohl bei der Steuerverwaltung wie bei den Steuerpflichtigen (Abgrenzungsprobleme, zusätzliche Umsatzkategorie, aufwendigere Software usw.) schaffen. Ein erhöhter Sondersatz widerspräche zudem den Richtlinien der Europäischen Union,

* welche neben dem Normalsatz nur ein bis zwei reduzierte Sondersätze erlauben will. Zu erwähnen ist weiter, dass bei einer Kombination mit einer Treibstoff-, Heizöl- oder Gaszollerhöhung eine kumulative Belastung entstehen würde.

Allgemeine Energieabgabe

Ergiebigkeit: abhängig von Ausgestaltung.

Verfügbarkeit: offen.

Eine stärkere fiskalische Belastung aller Energieträger im Sinne einer 'Ökologisierung' des Steuersystems und einer Entlastung der Arbeitseinkommen wird politisch immer wieder zur Diskussion gestellt und wird vom Bundesrat grundsätzlich positiv beurteilt. Allerdings dürfte die Konzipierung, verfassungsrechtliche Verankerung und gesetzliche Umsetzung einer neuen Abgabe mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Der Ausgang der Diskussion muss nach den Erfahrungen mit der CO₂-Abgabe und den Schwierigkeiten mit der internationalen Abstimmung als ungewiss bezeichnet werden. Eine allgemeine Energieabgabe kann somit nicht zeitgerecht vereinnahmt werden. Das Projekt einer allfälligen Energieabgabe ist deshalb unabhängig von der Frage einer öV-Finanzierung anzugehen.

Zuschlag zur MWST

Ergiebigkeit: (1 MWST-Prozent) 1'800 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: offen.

Die MWST ist die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes und dient der Finanzierung des allgemeinen Bundeshaushaltes. Eine weitere Zweckbindung von MWST-Prozenten (über das Prozent für die Finanzierung der AHV hinaus) schränkt den finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Sanierung des Bundeshaushaltes beträchtlich ein und muss mit Bedacht angegangen werden. Eine Finanzierung über einen MWST-Zuschlag vermag zudem nichts zur Umsetzung der Kostenwahrheit im Verkehr und zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs beizutragen. Insbesondere im Personenverkehr verschlechtert sich die Position des öffentlichen Verkehrs. Beim Individualverkehr wirkt sich

die MWST-Erhöhung nur geringfügig auf die laufenden Kosten⁴³ aus, während beim öffentlichen Verkehr der Zuschlag vollumfänglich auf die Tarife geschlagen werden muss.

NEAT-Lotterie

Ergiebigkeit: ca. 100 Mio. pro Jahr.

Verfügbarkeit: offen.

Gemäss dem Postulat Loeb (95.3298) soll zur Finanzierung der NEAT ein Mittwochs-Zahlenlotto eingeführt werden. Dazu wäre das Bundesgesetz betreffend der Lotterien und der gewerbmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) anzupassen. Allerdings wäre das Aufkommen eher gering und die Auswirkungen schwer abzuschätzen. So dürfte sich neben der erwünschten Konkurrenzierung von ausländischen Lotterien eine nicht-erwünschte Konkurrenz zum bestehenden Toto und Lotto ergeben, das heute massgebliche Beiträge zur Finanzierung des Breitensports leistet. Zu erwarten wäre auch eine Ertragseinbusse bei den kantonalen Lotterien, die 1994 170 Millionen Franken für kulturelle, soziale und gemeinnützige Zwecke abwarfen. Der Bundesrat hat anlässlich der parlamentarischen Debatte über die Aufhebung des Spielbankenverbotes (als Teil der Sanierungsmassnahmen 1992) zugesichert, nicht zum Nachteil der Kantone in das Lotteriegesetz einzugreifen.⁴⁴

Mitfinanzierung aus Erträgen der Telekommunikation SBB

Ergiebigkeit: offen.

Verfügbarkeit: offen.

Die Motion Bircher (95.3142) verlangt, dass die NEAT aus den Erträgen finanziert wird, welche die SBB zukünftig aus der Telekommunikation erzielt. Mit der Änderung des Fernmeldegesetzes wird das Netzmonopol der PTT fallen. Unter der Voraussetzung, dass eine entsprechende Gesetzesgrundlage geschaffen wird, kann die SBB ihr bestehendes Glasfasernetz kommerziell nutzen. Einer solchen Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur stehen

⁴³ Beim Individualverkehr wird insbesondere die 'Fahrleistung' des Autofahrers nicht besteuert. Die höhere MWST wirkt sich daher nur auf einen kleinen Teil der Kosten (wie z.B. Kaufpreis, Reparaturen) aus.

⁴⁴ Vergleich Votum von Bundesrat Stich, in: Amtliches Bulletin Ständerat 1992 588.

* die aktuellen und sachlich richtigen Bemühungen entgegen, Quersubventionierung abzubauen und den Regiebetrieben des Bundes mehr unternehmerische Freiheiten zu lassen.

Mitfinanzierung aus dem Aufkommen einer Steueramnestie

Ergiebigkeit: offen.

Verfügbarkeit: offen.

Die Motion Epiney (96.3035) schlägt unter anderem vor, die Steueramnestie für die Finanzierung der NEAT beizuziehen. Den Steuerpflichtigen soll die Möglichkeit gegeben werden, nicht deklariertes Einkommen in Staatsanleihen anzulegen. Im Sinne einer Pauschalstrafe erhalten sie einen Zins von nur 2 Prozent bei Beträgen bis zu 200'000 Franken und von 1 Prozent bei höheren Beträgen. Der Motionär erwartet, dass damit eine jährliche Zinersparnis für den Bund in der Höhe von rund 300 Millionen Franken erzielt werden kann, welcher für die NEAT beigezogen werden könnte. Der Steueramnestie fehlt der sachliche Zusammenhang zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Zudem dürften Anlagen, die über 12 Jahre massgeblich unter einem marktfähigen Zinssatz liegen, wenig attraktiv sein. Bei einem Anlagekapital von 200'000 Franken resultiert ein Zinsausfall (inkl. Zinseszinsen) von über 65'000 Franken.

Aufwertung der stillen Reserven auf dem Goldbestand

Ergiebigkeit: 22 Mia. Franken.

Verfügbarkeit: ab 1998.

Eine im Entwurf vorliegende Volksinitiative verlangt die Aufwertung der stillen Reserven auf dem Goldbestand der Schweizerischen Nationalbank (SNB) auf 80 Prozent ihres Marktwertes, um die NEAT zu finanzieren. Dabei ist der Finanzierung desjenigen doppelspurigen Basistunnels Vorrang zu geben, dessen Bau voraussichtlich am günstigsten zu stehen kommt und am schnellsten fertigsein wird. Dieses Vorgehen bedeutet nichts anderes als die Finanzierung der NEAT zulasten der 'Notenpresse'. Die SNB würde verpflichtet, im Umfang der Projektkosten Banknoten auszugeben. Bei 15 Jahren Bauzeit würde die Notenbankgeldmenge jährlich um rund 1,3 Milliarden Franken (oder gut 3 % pro Jahr) steigen. Dies würde unweigerlich zu einer entsprechenden Inflation von etwa 3 Prozent jährlich füh-

ren und die Glaubwürdigkeit der SNB in ihrer geldpolitischen Unabhängigkeit aufs schwerste beeinträchtigen.⁴⁵ Alle, insbesondere Bezüger und Bezügerinnen von kleinen Einkommen, würden in der Folge die Eisenbahngrossprojekte über Inflationsverluste ihres Vermögens bzw. ihres Einkommens finanzieren. Es gibt weiter keine einleuchtende Begründung, weshalb ausgerechnet die NEAT über die jahrelang angesparten Goldreserven finanziert werden sollte. Zudem fehlt dem Vorschlag die verkehrspolitische Lenkungswirkung. Die Forderung, dem billigeren und schneller zu realisierenden Basistunnel (sprich: Lötschberg) den Vorzug zu geben, verunmöglicht zudem eine verkehrliche Priorisierung der Bahninfrastrukturinvestitionen.

Privatfinanzierung

Ergiebigkeit: abhängig von der Rentabilität der Projekte.

Verfügbarkeit: offen.

Für eine Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten müssen drei Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Projekte müssen in nützlicher Frist und mit verlässlicher Sicherheit einen Nettoertrag abwerfen, der die Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen erlaubt.
- Die durch die Investitionen anfallenden Erträge müssen abgegrenzt werden können.
- Die Geldgeber müssen bereit sein, das Kreditrisiko zu tragen.

Bei grossen Eisenbahngrossprojekten sind diese Voraussetzungen nur schwer zu erfüllen. Eine Rentabilität ist bei den Wettbewerbsbedingungen im Verkehr nicht ohne weiteres gegeben. Aufgrund der langen Realisierungszeit sowie der zu erwartenden Durststrecke zu Beginn der Betriebsphase bestehen grosse Unsicherheiten über das Investitionsvolumen, das zukünftige Verkehrsaufkommen sowie die Kosten- und Ertragslage beim Betrieb. Die Abgrenzung der Erträge ist bei den in ein bestehendes Netz integrierten Projekten (BAHN 2000,

⁴⁵ Die SNB hätte verschiedene (theoretische) Möglichkeiten (z.B. Verkauf von Gold, Devisen oder inländischen Wertschriften), einen Anstieg der Notenbankgeldmenge zu verhindern, doch hätten alle Massnahmen unerwünschte Auswirkungen auf den Wechselkurs und/oder das Zinsniveau. Der Verkauf inländischer Wertschriften durch die SNB hätte volkswirtschaftlich die gleichen Wirkungen wie eine volle Fi-

NEAT) nur schwer möglich, da die Zusatzerträge nicht einfach für die Neubauten eingesetzt werden können, sondern auch der Substanzerhaltung des bestehenden Netzes dienen müssen. Für die NEAT wurde eine Privatfinanzierung ursprünglich geprüft, doch kam sie nicht zustande. Nach den Erfahrungen mit der Finanzierung des Kanaltunnels dürfte eine Privatfinanzierung auf noch mehr Vorbehalte stossen. Eher zu realisieren sind Privatfinanzierungen bei kleineren Teilprojekten (z.B. im Rahmen von BAHN 2000 oder der TGV-Anschlüsse).

Aus Sicht des Bundes kann eine Privatfinanzierung von Interesse sein, wenn die Geldgeber das Kreditrisiko vollauf tragen. Muss der Bund finanzielle Garantien für die Betriebsphase abgeben, begibt er sich in eine finanzpolitisch schwerwiegende Abhängigkeit. Mit der Privatfinanzierung teilweise vergleichbar ist eine Gewährung von vollverzinslichen Darlehen seitens des Bundes. Für den Bauherrn bzw. Schuldner entsteht der gleiche Druck für eine möglichst kostengünstige und rationelle Erstellung, um später die Zinslasten aus den Erträgen bezahlen zu können. Für den Bund ist das Verlustrisiko geringer, da er die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen beeinflussen kann und somit die Rentabilisierung seiner Investitionen sicherstellen kann.

Mitfinanzierung durch die europäische Investitionsbank (EIB)

Ergiebigkeit: Bei vollverzinslichen Darlehen: maximal 10 Prozent der Projektkosten.

Verfügbarkeit: kurzfristig.

Als Nicht-EU-Mitglied gibt es für die Schweiz keine Möglichkeit, Subventionen oder zinsverbilligte Darlehen von der EU zu erhalten. Gemeinschaftszuschüsse werden gemäss Verordnung zur Finanzierung von Projekten im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN) nur in EU-Ländern eingesetzt.

Am 14. Februar 1995 wurden Gespräche mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) durchgeführt, um abzuklären, ob allenfalls eine Darlehensaufnahme in Frage käme.⁴⁶ Die EIB ist bereit, Darlehen zu gewähren. Politische Aspekte wie die Frage der Mitgliedschaft

finanzierung der NEAT über den Kapitalmarkt - etwas, was es mit der vorliegenden Botschaft gerade zu vermeiden gilt.

der Schweiz im EWR spielen für die EIB bei der Kreditvergabe keine Rolle. Die EIB würde indessen ein entsprechendes Darlehen lediglich für einen Teil der gesamten NEAT-Kosten gewähren. Bei der NEAT dürfte dieser Teil rund 10 Prozent der Baukosten betragen. Die Kreditgewährung würde zu den aktuellen Marktkonditionen erfolgen. Diese sind unter Berücksichtigung der Laufzeit und der Darlehensaufnahme in Schweizer Franken in der Regel schlechter, als wenn der Bund die Darlehen direkt am schweizerischen Kapitalmarkt aufnimmt.

Mitfinanzierung durch Kantone und Dritte

Ergiebigkeit: offen.

Verfügbarkeit: offen.

Der Kanton Tessin hat sich bereit erklärt, bei einer vollständigen Realisierung der NEAT auf Kantonsgebiet (Mehrkosten ca. 1,1 Mia. Fr.; Preisbasis 1995 inkl. 15 % Reserve) bis zu 400 Millionen Franken für die Zinsen der vorgezogenen Infrastrukturinvestitionen beizusteuern. Vertiefte Abklärungen werden durchgeführt, um die Tragweite und Machbarkeit der Offerte des Kantons Tessin in rechtlicher, finanzieller und politischer Hinsicht näher zu prüfen. Gemäss Artikel 3 des SBB-Gesetzes vom 23. Juni 1944 (SR 742.31) erbringen die Bundesbahnen Leistungen, soweit der Leistungsauftrag oder ein anderer Bundesbeschluss dies bestimmt und eine entsprechende Abgeltung vorgesehen ist. An Investitionen, welche die Erfordernisse des Verkehrs übersteigen, müssen sich Dritte, die sich in besonderem Masse dafür interessieren oder entsprechende Begehren stellen, angemessen beteiligen. Damit steht es allen interessierten Kreisen frei, Zusatzwünsche zum Ausbau der Eisenbahngrossprojekte zu stellen, sie müssen sich daran jedoch in angemessener Weise beteiligen.

⁴⁶ Vergleiche Ziffer 221.2 der Botschaft über den zweiten Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 12. April 1995 (BBU95 III 237).

Überblick

- 1 Renaissance der Bahn
- 2 Übersichten über die NEAT
 - NEAT-Bauelemente: - Liste
 - Plan Löttschberg
 - Pläne Gotthard Nord/Stid
 - NEAT-Varianten: - Beschrieb Löttschberg
 - Plan Löttschberg
 - Beschrieb Gotthard / Integration Ostschweiz
 - Pläne Gotthard / Integration Ostschweiz
 - Genauigkeit der Investitionskosten

1 Renaissance der Bahn

Anfangs der achtziger Jahre drangen die negativen Auswirkungen der anhaltenden Verkehrszunahme bezüglich Umweltbelastung, Raumbedarf und Energieverbrauch immer deutlicher ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. In diesem dem öffentlichen Verkehr günstigen Klima wurde eine *Renaissance der Bahn* eingeläutet. Die lange vernachlässigte Schieneninfrastruktur sollte verbessert und das Angebot attraktiver gestaltet werden. Zu diesen Massnahmen zählen die Einführung des Taktfahrplans, das Konzept BAHN 2000, die (befristeten) Tarifverbilligungen, der Bau des Vereina-Tunnels, die Rahmenkredite für die Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) sowie die NEAT.

BAHN 2000

Ein erster Schritt zur Renaissance der Bahn stellt die Einführung des *Taktfahrplans* ab Sommer 1982 dar, womit eine wesentliche Ausweitung und Verbesserung des Leistungsangebots im Personenverkehr erzielt werden konnte. Diese Erhöhung des Angebots, die praktisch ohne Investitionen in die Infrastruktur umgesetzt wurde, verstärkte den Druck auf eine Erneuerung und Ergänzung des seit fast 100 Jahren unveränderten Schienennetzes. Das An-

gebots- und Infrastrukturkonzept *BAHN 2000* entstand in der Folge in relativ kurzer Zeit. Teilweise wurden Elemente der in der Vernehmlassung insgesamt schlecht beurteilten Neuen Haupttransversalen (NHT) übernommen. Am 16. Dezember 1985 verabschiedete der Bundesrat den Bericht über das Konzept *BAHN 2000* und die Botschaft über den Bau von vier Neubaustrecken.⁴⁷ Die eidgenössischen Räte stimmten, nachdem sie den Antrag des Bundesrat noch durch einzelne Projektteile ergänzt hatten, der Vorlage am 19. Dezember 1986 zu und bewilligten einen Verpflichtungskredit von 5,4 Milliarden Franken (Preisbasis 1985) für Infrastrukturbauten auf dem Netz der SBB. Zusammen mit den aus ordentlichen Investitionsmitteln zu finanzierenden Infrastrukturausbauten und Rollmaterialanschaffungen der SBB sowie den Investitionen der KTU wurde ein Investitionsvolumen von insgesamt 10 Milliarden Franken (Preisbasis 1985) ausgelöst. Am 7. Dezember 1987 wurde der Bundesbeschluss betreffend das Konzept *BAHN 2000* in einer Referendumsabstimmung vom Volk mit deutlichem Mehr angenommen.

Tarifierleichterungen

Mit dem Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1986 über die Finanzierung von *Tarifierleichterungen im öffentlichen Verkehr* (BB1 1986 III 413) stimmten die eidgenössischen Räte einer bis Ende 1992 befristeten, verbilligten Ausgabe der Halbp reisabonnemente, der Streckenabonnemente sowie der Senkung der Preise von und nach den Basler Rheinhäfen zu. Dafür wurde ein Zahlungsrahmen von insgesamt 520 Millionen Franken gesprochen. Die Verbilligung des Halbp reis- und der Streckenabonnemente sollte dem öffentlichen Verkehr neue und regelmässige Kunden bringen. Bis 1991 stieg die Zahl der Halbp reisabonnemente auf über 2 Millionen. Als ersten Angebotsschritt im Rahmen der Renaissance der Bahnen führten die öffentlichen Transportunternehmungen 1987 zudem den *flächendeckenden Stundentakt* ein. Damit gelang es, die verschiedenen Angebote besser miteinander zu verknüpfen und den Benutzerinnen und Benutzern ein einfach zu verstehendes Fahrplanangebot zu offerieren.

⁴⁷ Bericht über das Konzept *Bahn 2000* und Botschaft über den Bau neuer Linien der Schweizerischen Bundesbahnen (BB11986 I 193).

2. Vorlage zur Koordinierten Verkehrspolitik (KVP)

Die *Vorlage zur Koordinierten Verkehrspolitik*⁴⁸ die im Juni 1988 vom Volk verworfen wurde, sollte konzeptionell die Grundlage für eine abgestimmte und gleichgewichtige Förderung der verschiedenen Verkehrsträger bilden. Die Zielsetzung, die eine Abkehr vom ausgesprochen sektoriellen Pragmatismus zu einer koordinierten Planung, einer sachgerechten Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sowie einer langfristig gesicherten Finanzierung vorsah, hat nichts an Aktualität eingebüsst. Die Finanzierung der nationalen Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs sollte auf eine ähnlich sichere Basis gestellt werden wie beim Nationalstrassenbau. Langfristige Bauvorhaben wie die NHT, die später durch das Konzept BAHN 2000 abgelöst wurde, sowie die neue Alpentransversale sollten damit innert nützlicher Frist vollendet und finanziert werden können.

Förderung der Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU)

Vom Parlament wurde am 18. Dezember 1986 (BB1 1987 I 61) die Konzession der Rhätischen Bahnen erweitert, um den Bau des Vereinatunnels zu ermöglichen. Für insgesamt 538 Millionen Franken (Preisbasis 1985, Bundesbeitrag 457 Mio.) wird eine Verbindung von Klosters nach Susch/Lavin im Engadin gebaut. Damit wird eine bisher verkehrsmässig schlecht erschlossene Region dank dem öffentlichen Verkehr besser in das schweizerische Verkehrsnetz eingebunden.

Mit Bundesbeschluss vom 29. September 1987 (BB1 1987 III 280) sprachen die eidgenössischen Räte den 7. *Rahmenkredit* von insgesamt 930 Millionen Franken zur Förderung der KTU in den Jahren 1988 bis mindestens Ende 1992. Mit Beschluss vom 16. Dezember 1992 (BB1 1993 I 48) wurden mit dem 8. *Rahmenkredit* weitere 1440 Millionen Franken für die Jahre 1993 bis mindestens Ende 1997 gesprochen. Neben der Substanzerhaltung dienen diese Gelder nicht zuletzt dazu, die im Angebotskonzept BAHN 2000 vorgesehenen Verbesserungen bei den KTU zu finanzieren. Im 8. Rahmenkredit wurden zudem auch einzelne Investitionen der Integration Ostschweiz in das NEAT-Konzept berücksichtigt.

48 Vergleiche Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik vom 20. Dezember 1982 (BB1 1983 I 941).

Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)

Mit dem in der Botschaft über den Bau der *Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT)* vom 23. Mai 1990 (BBl 1990 II 1075) enthaltenen Konzept wurde die Herausforderung eines Basistunnels durch die Alpen angegangen. Während ein solches Unterfangen 1976⁴⁹, 1983⁵⁰ und 1985⁵¹ noch als nicht vordringlich eingestuft wurde, war der Zeitpunkt mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes gekommen. Es zeichnete sich ein beträchtliches Wachstum des Nord-Südverkehrs ab. Die Alpen, welche diesen EU-Wirtschaftsraum trennen, lassen den Transitverkehr nur an wenigen Stellen zu. Dort kanalisiert und staut sich der Fernverkehr in einem für Mensch und Umwelt schwer verträglichen Mass, ohne der lokalen Wirtschaft auch nur annähernd entsprechenden Nutzen zu bringen. Deshalb wurde aufgrund der Vernehmlassung eine Lösung gewählt, die das bestehende Netz möglichst gut ausnutzen sollte (Netzlösung). Ergänzt wurde das Konzept durch die Botschaft über die *Integration der Ostschweiz* in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen vom 26. Juni 1991 (BBl 1991 III 1160). Das Parlament übernahm diese Konzeption und ergänzte sie teilweise mit weiteren, oftmals regionalpolitisch motivierten Elementen. Im Herbst 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die entsprechenden Bundesbeschlüsse⁵². Das Volk stimmte der NEAT am 27. September 1992 mit deutlichem Mehr zu. Insgesamt wurde ein Investitionsvolumen vom 14,9 Milliarden Franken (Preisbasis 1991, ohne Zinsen) vorgesehen. Zu laufenden Preisen würden bei einer integralen Realisierung der NEAT und bei Einhaltung der Kostenvorgaben gemäss Basisvarianten bis ins Jahr 2007 etwa 28,6 Milliarden Franken (Teuerung 3 %, Zinsniveau 5 %) aufgewendet. Vom Parlament gesprochen

49 Botschaft über den Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon Bahn (BLS) auf Doppelspur vom 4. Februar 1976 (BBl 1976 I 581).

50 Bericht über eine weitere Eisenbahn-Alpentransversale vom 7. September 1983 (BBl 1983 III 1165).

51 Botschaft über das Konzept Bahn 2000 und Botschaft über den Bau neuer Linien der Schweizerischen Bundesbahnen vom 16. Dezember 1985 (BBl 1986 I 193).

52 Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransit-Beschluss) vom 4. Oktober 1991 (SR 742.104); Bundesbeschluss über eine Änderung und Verlängerung der Konzession für die Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) vom 26. September 1991 (BBl 1993 I 135); Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Gesamtkreditbeschluss) vom 1. Oktober 1991 (BBl 1993 136); Bundesbeschluss über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Integrationsbeschluss) vom 26. September 1991 (BBl 1993 I 139).

wurden insgesamt drei Verpflichtungskredite: Mit dem Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Gesamtkreditbeschluss) vom 1. Oktober 1991 (BB1 1993 I 136) wurden 800 Millionen Franken (Preisbasis 1991/Index 119.3) für Projektbereinigung und Bauvorbereitung der Gotthard- (500 Mio. Fr.) und der Lötschberg-Achse (250 Mio. Fr.) sowie für die Planung der Verbindung der Ostschweiz mit der Gotthardlinie (50 Mio. Fr.) gesprochen. Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Integrationsbeschluss) vom 26. September 1991 (BB1 1993 I 139) wurden weitere 850 Millionen Franken (Preisbasis 1990/Index 114.5) gesprochen, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Zimmerberg- und Hirzellinie (SBB)	730 Mio.
- Stationsausbauten und Doppelspurabschnitte zwischen Wattwil und Rapperswil (SBB)	40 Mio.
- Doppelspurausbauten im Raum Bahnhof Pfäffikon SZ (SOB)	40 Mio.
- Ausbauten im Raum St. Gallen und Doppelspurausbauten zwischen Degersheim und Mogelsberg	<u>40 Mio.</u>
- Total	850 Mio.

Der Übergang von den Planungs- und Sondierungsarbeiten sowie den bauvorbereitenden Tätigkeiten zu den eigentlichen Bauarbeiten in den Basistunneln (Zwischenangriffe, Portalbereiche) wurde mit dem Bundesbeschluss über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) von 855 Millionen Franken (Preisbasis 1995) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen vom 20. September 1995 (BB1 1995 IV 573) ermöglicht.

NEAT Bauelemente

Lötschberg-Basislinie

- Autoverlad Heustrich
- Niesenflankentunnel
- Umfahrung Frutigen
- 1. Röhre Lötschberg-Basistunnel Frutigen-Batschieder
- 2. Röhre Lötschberg-Basistunnel Frutigen-Batschieder
- Tunnelast Steg
- Anschluss Mittelwallis
- Tunnelast und Anschluss Baltschieder
- Tunnelast Mundbach
- (redimensionierter) Autoverlad Frutigen
- (redimensionierter) Autoverlad Steg

Gotthard-Basislinie

- Zufahrt Gotthard Nord Arth-Goldau - Altdorf/Rynächt
- Verlegung der Stammlinie in Flüelen
- 1. Röhre Gotthard-Basistunnel Rynächt-Bodio
- 2. Röhre Gotthard-Basistunnel Rynächt-Bodio
- Anschluss Bodio/Giustizia
- Gotthard Süd Giustizia - San Antonino/Cadenazzo
- Ceneri-Basistunnel San Antonino/Cadenazzo - Lugano (Massagno)/Vezia

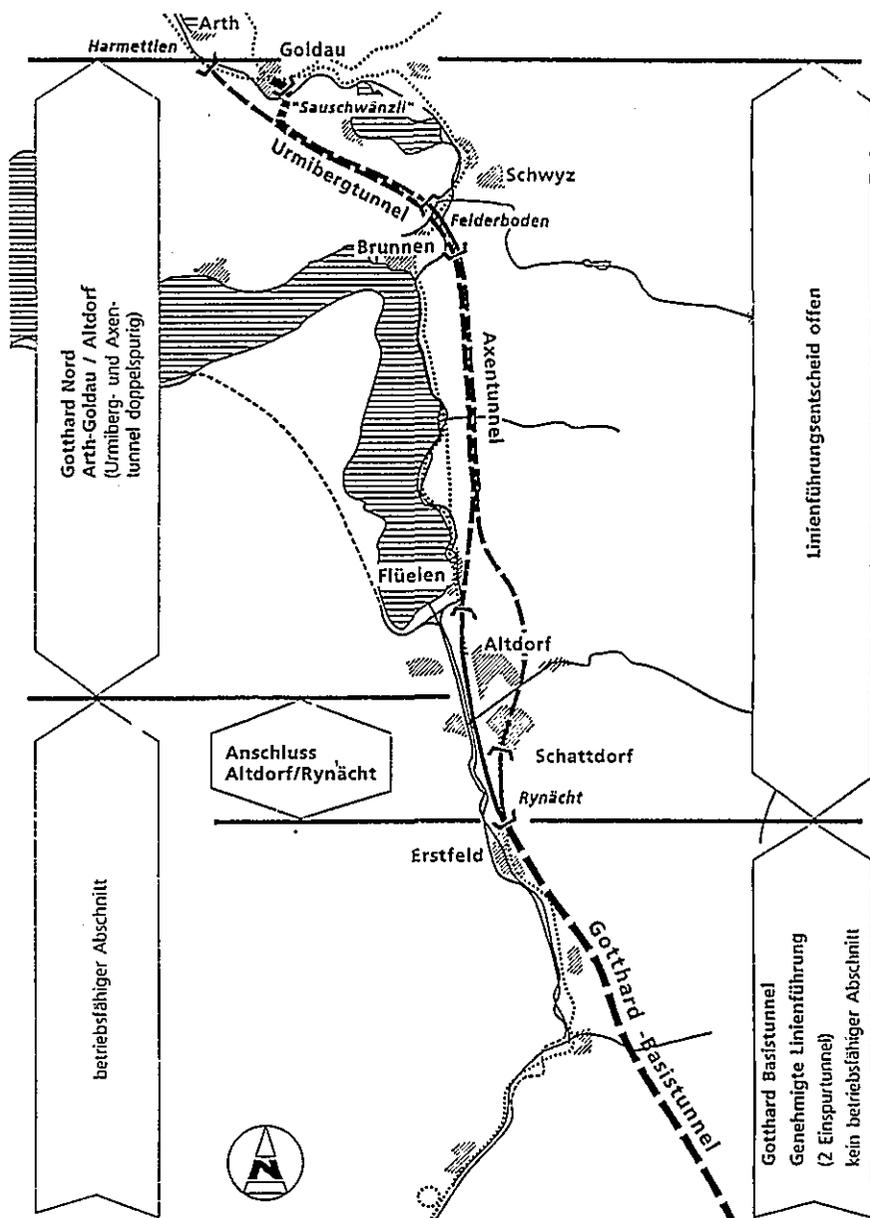
Integration Ostschweiz

- Zimmerbergtunnel
- Hirzeltunnel
- Ausbauten SOB
- Ausbauten BT
- Ausbauten SBB Kreis III Rapperswil - Wattwil

übriges Streckennetz

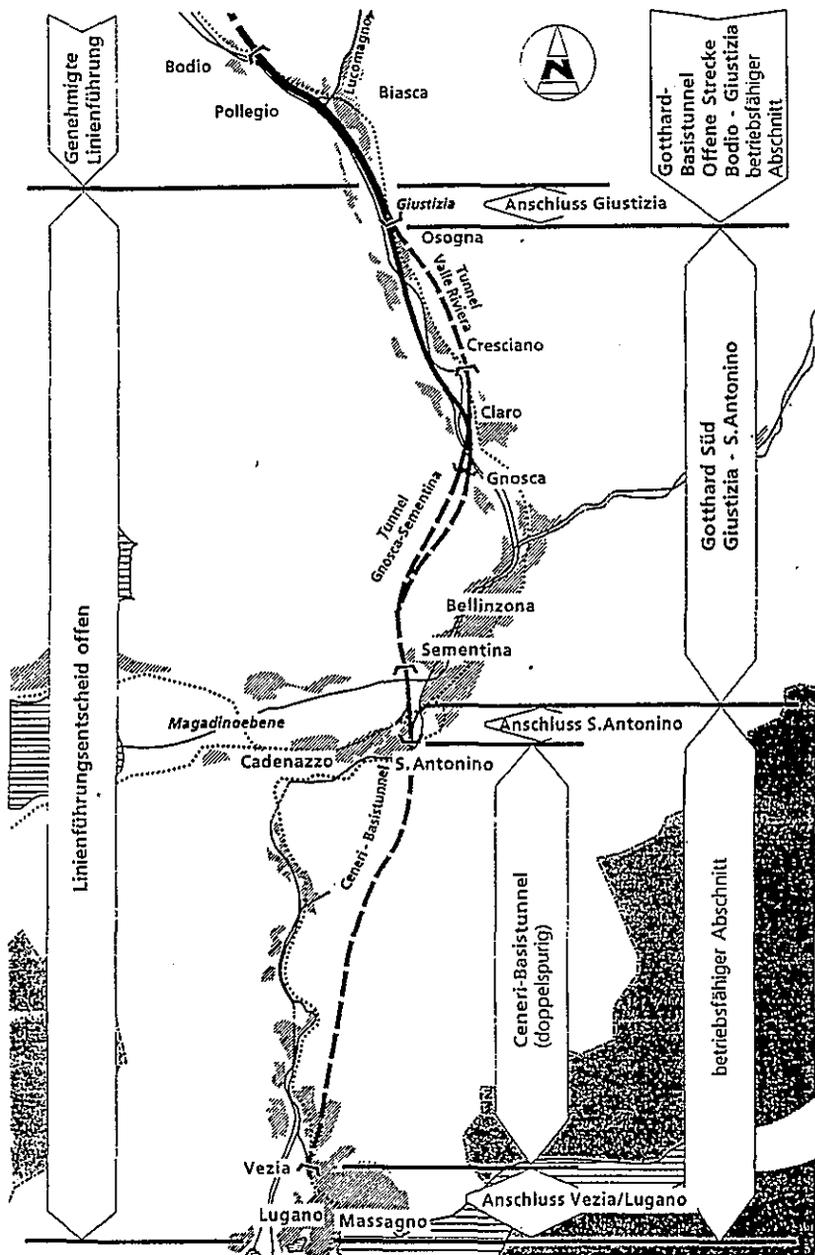
- Ausbauten für Lötschberg - Transitachse
- Ausbauten für Gotthard - Transitachse

Betriebsfähige Teilstrecken Nord (Bauelemente)





Betriebsfähige Teilstrecken Süd (Bauelemente)



Beschrieb Achse Lötschberg für die Variante A

Wichtigste Investitionen (Realisierung sichergestellt)

AlpTransit Lötschberg mit

- eingleisiger Tunnelstrecke zwischen Frutigen und Baltschieder mit Rohbautunnel oder Sondierstollen als S i-cherheits- und Dienstunnel (Profil Ø ca. 9,5m zwischen Frutigen und L ötschen für beide Röhren soweit nicht der Sondierstollen als Sicherheitsstollen verwendet wird; Ø ca. 9,0m für beide Röhren zwischen L ötschen und Baltschieder, Ø ca. 9,5m zwischen L ötschen und Steg)
- Überholgleis im Sicherheits- / Dienstunnelabschnitt Ferden - Baltschieder (ca. 13 km Länge)
- Zwischenangriffen in Mitholz, Ferden und Fensterstollen von Steg nach L ötschen
- Verknüpfung an die Stammlinie im Bahnhof Frutigen und Verknüpfung an die Rhonetallinie Richtung Visp

Ausbauten übriges Streckennetz (Auflistung für Kostenschätzung, nicht abschliessend)

- Überholgleis für Doppelgüterzüge Nord-Süd im Raum Gümligen-Rubigen
- Überholgleis für Doppelgüterzüge Süd-Nord im Raum Münsingen - Rubigen
- Überholgleis für Doppelgüterzüge Nord-Süd im Raum Heustrich - Mülenen und Wengi - Frutigen
- viertes Normalspur-Perron-Gleis im Bahnhof Visp
- Umbau von zwei bestehenden Gleisen im Bahnhof Brig als Überholgleise für Doppelgüterzüge
- evtl. Umbau Ardon für Hochgeschwindigkeits 200 km/h der Neigezüge
- Ergänzung der Signalisation (Vorsignale) für höhere Geschwindigkeit der Neigezüge

zurückgestellt werden:

- die Autoverladeanlagen in Heustrich und Steg
- der Niesenflankentunnel
- die Umfahrung Frutigen
- der Tunnelast nach Mundbach
- der Tunnelausbruch für die zweite Röhre L ötschen - Steg
- die Verbindung in Steg an die Rhonetallinie Richtung Mittelwallis

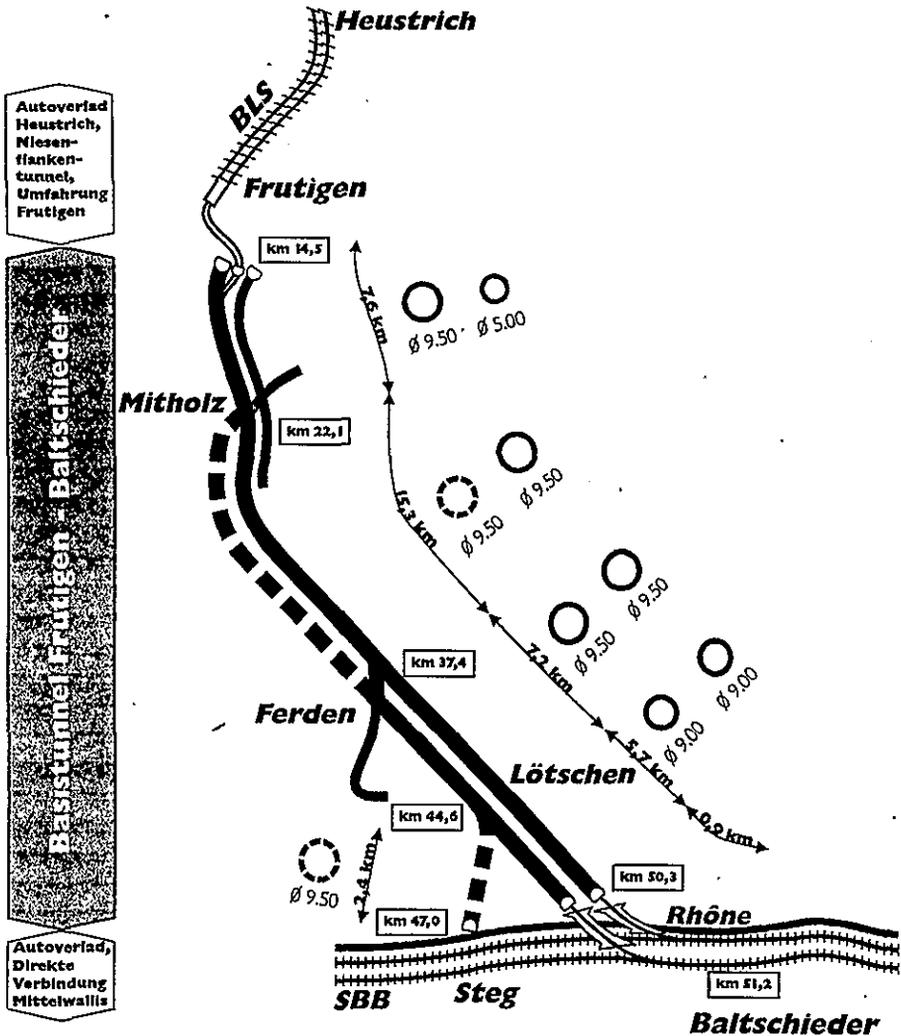
Bauzeit

- Baubeginn 1997, Inbetriebnahme ca. 2006

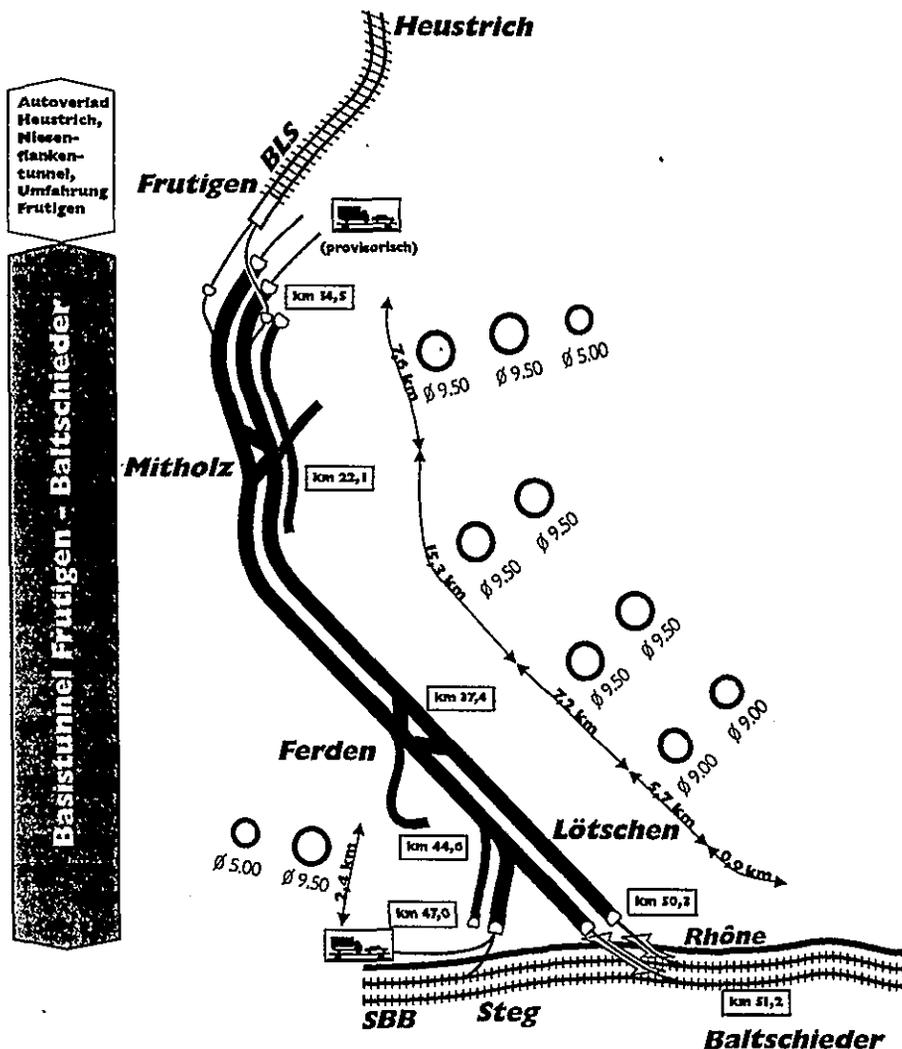
Kosten (Preisstand 1995, inkl. Zuschlag von ca. 15%; Projektstand 1995)

- Lötschberg-Basistunnel (ohne Verladeanlagen)	ca.	3'430 Mio. Fr.
- Projektaufsicht	ca.	30 Mio. Fr.
- Ausbauten übriges Streckennetz	ca.	270 Mio. Fr.
- Total	ca.	3'730 Mio. Fr.

Beantragtes Investitionsprogramm (Variante A)



Nicht beantragte Investitionsprogramme (Varianten B und D)



† **Beschrieb Achse Gotthard und Integration Ostschweiz für die Variante A**

Wichtigste Investitionen (Realisierung sichergestellt)

AlpTransit Gotthard mit

- zweigleisigem Anschluss Altdorf / Rynächt
- zwei eingleisigen Tunnelstrecken zwischen Erstfeld und Bodio (Gotthard-Basistunnel)
- zweigleisiger Neubaustrecke zwischen Bodio und Giustizia
- zweigleisigem Ceneri-Basistunnel zwischen San Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia mit entsprechenden Anschlüssen
- Überholgleis für Doppelgüterzüge im Raum Biasca und im Raum Altdorf / Rynächt
- Zwischenangriffen in Amsteg, Sedrun und Faedo für den Gotthard- und in Sigrino für den Ceneri-Basistunnel
- Ausbauten Surselva

AlpTransit Ostschweiz mit

- zweigleisigem Zimmerberg-tunnel zwischen Nidelbad und Littl
- reduzierten Ausbauten auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ von BT, SOB und SBB

Ausbauten übriges Streckennetz (Auflistung für Kostenschätzung, nicht abschliessend)

- Ergänzung der Signalisation (Vorsignale) für höhere Geschwindigkeit der Neigezüge
- Ausbau Spange Rotkreuz (zweigleisig)
- Formationsgleis Muttenz RB
- Überholgleis Brugg / Othmarsingen
- Überholgleis Dottikon
- Formationsgleis Chiasso SM

zurückgestellt werden:

- die Neubaustrecke zwischen Arth-Goldau und Altdorf / Rynächt
- die Neubaustrecke zwischen Giustizia und San Antonino/Cadenazzo (Umfahrung Bellinzona)
- der Hirteltunnel
- Ausbauten für ca. 40 Millionen Franken auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ

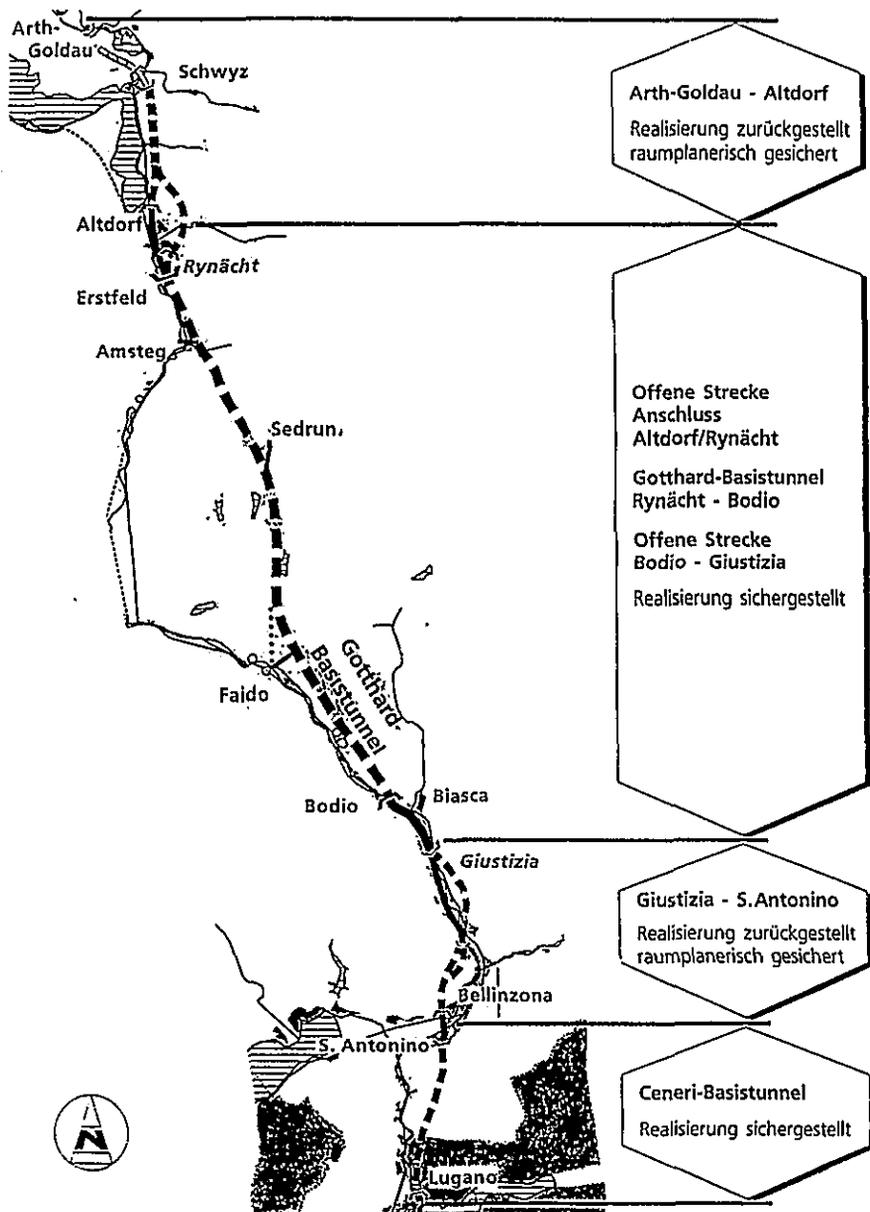
Bauzeit

- Baubeginn 1997, Inbetriebnahme frühestens 2008

Kosten gerundet (Preisstand 1995, inkl. Zuschlag von ca. 15%; Projektstand 1995)

- Gotthard-Basistunnel / Ceneri lang	ca.	8'360 Mio. Fr.
- Zimmerberg-tunnel	ca.	830 Mio. Fr.
- Ausbauten auf der Strecke St. Gallen - Pfäffikon SZ	ca.	90 Mio. Fr.
- Projektauf-sicht	ca.	50 Mio. Fr.
- Ausbauten übriges Streckennetz	ca.	320 Mio. Fr.
- Total	ca.	9'650 Mio. Fr.

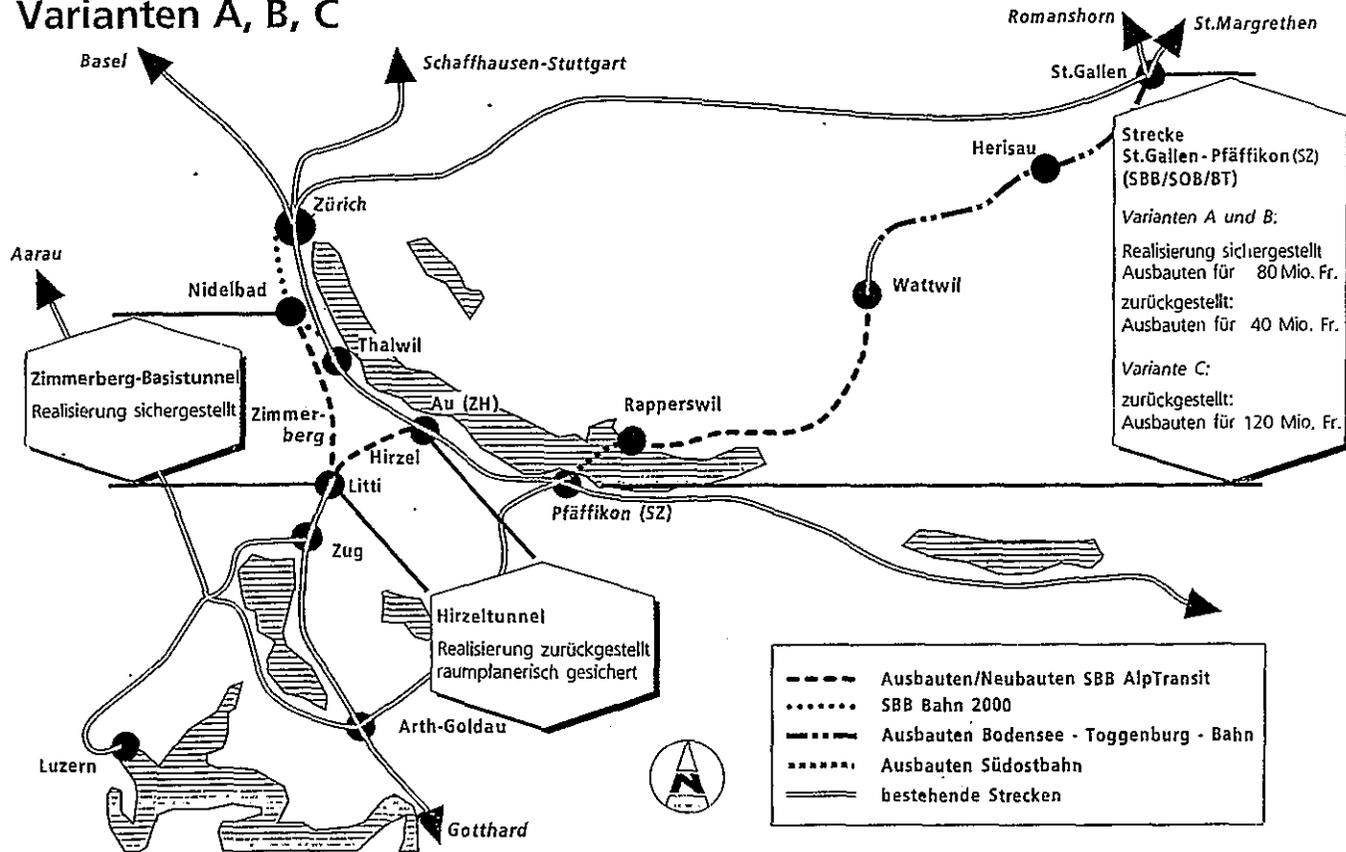
Varianten A, B, C



AlpTransit Anschluss Ostschweiz



Varianten A, B, C



Genauigkeit der Investitionskosten

Gesamt- vorhaben	Werk	Projektstände	Bem.	Kosten- genauigkeit	Investitionskosten			Total Gesamt- vorhaben
Bahn 2000	1. Etappe	Studien Bauprojekte Auflageprojekte	1)	+25 / -25% +20 / -20% +15 / -15%	7.60	0%	7.50	13.40
	2. Etappe	Analysen	2)	Kostendach	5.90	0%	5.90	
AlpTransit	Lötschberg	Studien Vorprojekt Auflageprojekt	3)	+25 / -25% +20 / -20% +20 / -20%	2.98	15%	3.43	12.46
	Gotthard	Studien Vorprojekt Auflageprojekt	3)	+25 / -25% +20 / -20% +20 / -20%	7.27	15%	8.36	
	Projektaufischt	Schätzung	4)	+15 / -15%	0.07	15%	0.08	
	Streckenausbauten Übriges Netz	grobe Annahmen	5)	+30 / -30%	0.51	15%	0.59	
Integration Ostschweiz	Ostschweiz Zimmerberg	Feinvarianten- vergleich	6)	+ 25 / -25%	0.72	15%	0.83	0.92
	Ausbauten SOB/BT/SBB	Studien Vorprojekte	7)	+25 / -25%	0.08	15%	0.09	
TGV-Anschlüsse		Studien / Korridor- untersuchungen	8)	Kostendach	1.20	0%	1.20	1.20
Lärmsanierungen		Modell- berechnungen	9)	Kostendach für Finanzierung	2.25	0%	2.25	2.25
TOTAL		Preisbasis 1995; Index 113.2 (Ok. 94 - März 95) Zürcher Gesamtindex für Wohnbaukosten					30.23	

Investitionskosten in Milliarden Franken

Bemerkungen:

- 1) Von den vorgesehenen Ausbauten befinden sich je ein Drittel in den Projektphasen Bauprojekt, Auflageprojekt und Projektstudie. Die Kostengenauigkeit wird im Bericht BAHN 2000 1. Etappe mit 20% angegeben. Für die Finanzierung im Rahmen der Grossprojekte ist keine zusätzliche Reserve vorgesehen, da die Einhaltung des Gesamtkredites über Verzichtplanung erfolgen kann.
- 2) Die Arbeiten befinden sich erst auf konzeptionell-strategischer Ebene. Die Kostenangabe beruht auf sehr grober Schätzung, gilt jedoch als Kostendach.
- 3) Wichtigste Grundlage für die Kostenangaben bilden die Vorprojekttakten vom Februar 1994 mit einer Kostengenauigkeit von + 20 / - 20% für die einzelnen Teilabschnitte. Die Verknüpfungen der Neubaustrecken mit den Stammlinien sind nur Projektstudie mit einer Kostengenauigkeit von + 25 / - 25%.
- 4) Kostenangabe nach Erfahrungswert des BAV.
- 5) Grobe Kostenschätzung der SBB und des BAV gestützt auf Projektskizzen. (Quelle: Angebots- und Betriebskonzept SBB vom 6. März 1996)
- 6) Kostenschätzung der SBB vom 14. April 1996, basierend auf Feinvariantenvergleich.
- 7) Grobe Kostenannahme des Bundesamtes für Verkehr und der Finanzverwaltung für redimensionierte Ausbauten.
- 8) Grobe Schätzung aus den Studien und Korridoruntersuchungen der französisch-schweizerischen Arbeitsgruppe. Gilt vorläufig als Kostendach, daher keine Reserve.
- 9) Kostenangaben der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Eisenbahnlärm". In der Finanzierung erhalten ist ein Finanzbedarf von 150 Millionen Franken pro Jahr während 15 Jahren.

Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996¹⁾,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Übergangsbestimmungen

Art. 23 (neu)

¹ Der Bundesrat kann zur teilweisen Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte Neue Eisenbahn-Alpentransversale, BAHN 2000, Anschluss der Westschweiz an das französische TGV-Netz sowie für die Lärmsanierung entlang des bestehenden Eisenbahn-Netzes:

- a. die Mineralölsteuer auf Treibstoffen nach Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe a um 10 Rappen pro Liter erhöhen;
- b. den vollen Ertrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 21 der Übergangsbestimmungen verwenden und dafür die Abgabesätze um höchstens das Doppelte erhöhen;
- c. höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 36^{quater} verwenden.

² Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale nach Absatz 1 umfasst:

- a. einen Gotthard-Basistunnel zwischen den Räumen Erstfeld/Silenen und Bodio/Biasca sowie einen Ceneri-Basistunnel zwischen den Räumen San Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia.
- b. einen neuen, teilweise eingleisig ausgerüsteten Lötschberg-Basistunnel zwischen dem Raum Frutigen und dem Raum Steg/Baltschieder.
- c. einen neuen Zimmerberg tunnel zwischen dem Raum Thalwil und dem Raum Littli/Baar sowie den teilweisen Ausbau der Strecke zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ.
- d. die Verbesserung des Lärmschutzes entlang den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln durch aktive und passive Massnahmen.

¹⁾ BBl 1996 IV 638

³ Dieser Artikel gilt bis zum 31. Dezember 2017. Die Bundesversammlung kann ihn mit allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss längstens bis zum Abschluss der in Absatz I erwähnten Grossprojekte verlängern.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

8524

**Bundesbeschluss
über den Bau der schweizerischen
Eisenbahn-Alpentransversale
(Alpentransit-Beschluss)**

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 5 Gotthard-Basislinie

¹ Das Netz der Schweizerischen Bundesbahnen wird durch einen Gotthard-Basistunnel zwischen den Räumen Erstfeld/Silenen und Bodio/Biasca sowie einen Ceneri-Basistunnel zwischen den Räumen San Antonino/Cadenazzo und Lugano (Massagno)/Vezia erweitert.

² Die Baustellenerschliessung in der Surselva erfolgt über das bestehende Eisenbahnnetz, das nach den entsprechenden Bedürfnissen auszubauen ist.

Art. 6 Lötschberg-Basislinie

¹ Das Netz der Berner Alpenbahngesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) wird durch einen neuen, teilweise eingleisig ausgerüsteten Lötschberg-Basistunnel zwischen dem Raum Frutigen und dem Raum Steg/Baltschieder erweitert.

² Die neue Linie ist so zu konzipieren, dass der Anschluss an die Simplonlinie gewährleistet ist.

Art. 8 Anschluss der Ostschweiz

¹ Der Bund verbessert die Anbindung der Ostschweiz an die Gotthardlinie. Zu diesem Zweck wird insbesondere das Netz der SBB um einen neuen Zimmerbergtunnel zwischen dem Raum Thalwil und dem Raum Littli/Baar ergänzt. Die Strecke zwischen St. Gallen und Pfäffikon SZ wird teilweise ausgebaut.

² Der Bund wirkt auf den Einbezug der Ostschweiz in das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz hin, indem er die Entwicklung der Strecke Zürich-München und Zürich-Stuttgart anstrebt.

¹⁾ BBl 1996 IV 638

²⁾ SR 742.104

Art. 10 Abs. 2 und 3

² Der Bund stellt die Abstimmung der Vorhaben untereinander und im Gesamtzusammenhang sicher. Der Bundesrat erlässt zu diesem Zweck einen Sachplan nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes. Darin werden zumindest festgelegt:

- a. die Verbindungen zwischen den Basistunneln am Gotthard, am Ceneri und am Zimmerberg;
- b. die direkte Verbindung der Ostschweiz mit der Gotthardlinie (Hirzeltunnel);
- c. die Autoverladeanlagen im Kandertal und im Rhonetal sowie deren Anschluss an die Lötschberg-Basislinie;
- d. die direkte Verbindung des Mittelwallis mit der Lötschberg-Basislinie und deren Anschluss an die Simplonlinie.

³ Der Lärmschutz entlang den Zufahrtsstrecken zu den Basistunneln wird durch aktive und passive Massnahmen verbessert.

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Vorprojekte für die neuen Linien am Gotthard, am Lötschberg und am Zimmerberg geben Aufschluss insbesondere über die Linienführung, die Anschlussstellen, das Ausmass der Bahnhof- und Terminalbereiche und die Kreuzungsbauwerke.

Art. 12 Abs. 1

¹ Die Auflageprojekte für die neuen Linien am Gotthard, am Lötschberg und am Zimmerberg samt Nebenanlagen unterliegen dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 1991 ¹⁾ über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte.

Art. 14 Finanzierungsbedingungen

¹ Der Bund stellt den betroffenen Bahnen die benötigten Mittel in Form von marktgemäss verzinslichen oder von vergünstigten Darlehen sowie in Form von à-fonds-perdu-Beiträgen zur Verfügung.

² Marktgemäss verzinsliche Darlehen dürfen höchstens bis zu 25 Prozent der Projektkosten gewährt werden.

³ Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge sind als Ausgaben der Finanzrechnung zu belasten. Die den SBB zu marktgemässen Bedingungen gewährten Darlehen können in der Bestandesrechnung verbucht werden.

⁴ Bundesrat und Bahnen regeln die Einzelheiten der Gewährung von Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträgen in einer Vereinbarung.

Art. 15 Finanzierungsmittel

¹ Die Finanzierung wird sichergestellt durch:

- a. die zweckgebundenen Abgaben nach dem Bundesbeschluss vom ... ²⁾ über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs;

¹⁾ SR 742.100.1

²⁾ SR ...; AS ... (BB1 1996 IV 803)

- b. einen Teil des Ertrages der Treibstoffzölle, soweit es um die Basislinien am Gotthard und Lötschberg nach den Artikeln 5 und 6 geht;
- c. die allgemeinen Mittel des Bundes.

² Die Mittel aus dem Treibstoffzollertrag nach Absatz 1 Buchstabe b werden nach Artikel 36^{ter} Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung verwendet und sollen die Gesamtaufwendungen für die beiden Basislinien zu 25 Prozent decken. Sie werden den Bahnen à-fonds-perdu gewährt.

³ Der Bund darf sich bei der Finanzierung nach Absatz 1 Buchstabe c höchstens im Umfang von 25 Prozent der Projektkosten verschulden.

⁴ Vorschüsse aus allgemeinen Mitteln des Bundes, die eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldungsquote nach Absatz 3 zur Folge haben, können bis 31. Dezember 2010 gewährt werden; sie sind zu Lasten der zweckgebundenen Finanzierungsmittel zu verzinsen und bis 31. Dezember 2017 vollständig zurückzuzahlen.

Art. 16 Verpflichtungskredite

Die Bundesversammlung bewilligt etappenweise mit einfachen Bundesbeschlüssen die zur Verwirklichung der Gotthard- und Lötschberg-Basislinien sowie die für den Einbezug der Ost-Schweiz benötigten Verpflichtungskredite.

Art. 18

Aufgehoben

Art. 19 Aufsicht und Kontrolle

¹ Der Bundesrat stellt die Aufsicht und Kontrolle über das NEAT-Projekt sicher.

² Er kann ein Beratungsorgan einsetzen, das er mit der Beurteilung zentraler Projektfragen beauftragt.

Art. 22 Abs. 3

Aufgehoben

II

Änderung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986¹⁾ betreffend das Konzept BAHN 2000 wird wie folgt geändert:

¹⁾ SR 742.100

Art. 3a (neu)

¹ Die Finanzierung wird sichergestellt durch:

- a. die zweckgebundenen Abgaben nach dem Bundesbeschluss vom ...¹⁾ über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs;
- b. die allgemeinen Mittel des Bundes.

² Der Bund darf sich bei der Finanzierung nach Absatz 1 Buchstabe b höchstens im Umfang von 25 Prozent der Projektkosten verschulden.

³ Vorschüsse aus allgemeinen Mitteln des Bundes, die eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldungsquote nach Absatz 2 zur Folge haben, können bis 31. Dezember 2010 gewährt werden; sie sind zu Lasten der zweckgebundenen Finanzierungsmittel zu verzinsen und bis 31. Dezember 2017 vollständig zurückzuzahlen.

III

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er wird vom Bundesrat in Kraft gesetzt, wenn der Bundesbeschluss vom ...¹⁾ über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs von Volk und Ständen angenommen worden ist.

8524

¹⁾ SR ...; AS ... (BBl 1996 IV 803)

**Bundesbeschluss
über den ersten Gesamtkredit
für die Verwirklichung der schweizerischen
Eisenbahn-Alpentransversale
(Alpentransit-Finanzierungsbeschluss)**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 16 des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1991¹⁾ über den
Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss),
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Projektierung, Vorbereitung und Verwirklichung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale wird ein erster Gesamtkredit von insgesamt 1596 Millionen Franken (Preisbasis Okt. 1991) bewilligt und auf die folgenden Objekte aufgeteilt:

a.	Gotthard-Basislinie (Schweizerische Bundesbahnen)	in Mio. Fr.
	Projektierung und Bauvorbereitung	500
b.	Lötschberg-Basislinie (Berner Alpenbahn-Gesellschaft BLS)	
	Projektierungs- und Bauvorbereitung	250
c.	Einbezug der Ostschweiz	
	1. Planung der Verbindung Ostschweiz-Gotthard	50
	2. Zimmerberglinie	713
	3. teilweiser Ausbau der Strecke St. Gallen-Pfäffikon (SZ)	83

Art. 2

Der Bundesrat ist befugt:

- innerhalb des Gesamtkredites nach Artikel 1 einen Verpflichtungskredit zu Lasten eines anderen geringfügig zu erhöhen;
- einzelne der unter Artikel 1 bewilligten Verpflichtungskredite im Rahmen ihrer Zweckbestimmung nach Teilobjekten zu untergliedern.

¹⁾ SR 742.104; AS ... (BBl 1996 IV 805)

²⁾ BBl 1996 IV 638

Art. 3

Es werden aufgehoben:

- a. Der Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1991¹⁾ über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale;
- b. der Bundesbeschluss vom 26. September 1991²⁾ über die Finanzierung der Integration der Ostschweiz in das Konzept der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale.

Art. 4

Die beim Vollzug der aufgehobenen Finanzierungsbeschlüsse eingegangenen Verpflichtungen und geleisteten Zahlungen werden dem in Artikel 1 bewilligten Gesamtkredit belastet.

Art. 5

¹⁾ Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

²⁾ Er tritt gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss über die Änderung des Alpentransit-Beschlusses vom ...³⁾ in Kraft.

8524

¹⁾ BBl 1993 I 136

²⁾ BBl 1993 I 139

³⁾ AS ... (BBl 1996 IV 805)

Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.059
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.10.1996
Date	
Data	
Seite	638-810
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 014

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.