

Botschaft

zum 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010 und zur Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in bedingt rückzahlbare Darlehen

vom 17. März 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft nachstehende Erlassentwürfe mit dem Antrag auf Zustimmung:

- Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010
- Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen

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

17. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die eidgenössischen Räte haben die Bahnreform 2 an den Bundesrat zurückgewiesen. Die vom Parlament verlangte und vom Bundesrat vorgesehene Neuordnung der Finanzierung der Eisenbahn-Infrastruktur kann deshalb nicht wie geplant auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden. Nachdem der 8. Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmen per Ende 2006 erschöpft ist, muss für die Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur (Substanzerhalt und Erweiterungsinvestitionen) der konzessionierten Eisenbahnunternehmen, auch Privatbahnen genannt, eine Übergangslösung gesucht werden. Diese besteht darin, dass die bisherigen Instrumente weitergeführt, gleichzeitig jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, soweit dies die bestehenden Gesetze zulassen. Der Bundesrat beantragt deshalb dem Parlament im ersten Bundesbeschluss einen 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010.

Der Antrag lautet auf 600 Millionen Franken. Er basiert auf den geltenden Finanzplanzahlen des Bundes. Die Eingaben der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) für 2007–2010 mussten um 750 Millionen Franken (Bundesanteil rund 550 Mio. Fr.) gekürzt werden. Das Niveau der damit zur Verfügung stehenden Finanzmittel reicht jedoch mittel- und langfristig für den Substanzerhalt wie auch für neue Erweiterungsinvestitionen zwischen 2007 und 2010 nicht aus. Falls keine Änderung eintritt und die Mittel nicht erhöht werden können, sind mittelfristig aus Sicherheitsgründen auch Streckenschliessungen nicht auszuschliessen. Die Vernachlässigung des Unterhalts führt ausserdem zu überproportionalen Sanierungskosten, was ebenfalls Streckenschliessungen nach sich ziehen kann.

Mit der SBB hat der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 8 des SBB-Gesetzes erneut eine Leistungsvereinbarung ausgehandelt; deren Genehmigung sowie den entsprechenden Zahlungsrahmen beantragt er in einer separaten Botschaft. Für die Privatbahnen bleibt es vorläufig beim jährlichen Bestellrhythmus auf der Basis des Eisenbahngesetzes. Die Kantone sind nach heutigem Recht verpflichtet, unabhängig von der verkehrlichen Bedeutung einer Strecke einen wesentlichen finanziellen Anteil zu leisten. Auf eine Änderung der Zuständigkeiten wird denn auch vorerst verzichtet, d.h. die bisherige Mischfinanzierung durch Bund und Kantone wird weiterhin angewendet.

Die Bereitstellung der Infrastruktur (d.h. deren Betrieb und Unterhalt sowie die Abschreibung) wird wie bis anhin von Bund und Kantonen jährlich abgegolten. Dieser Teil der Infrastruktur-Finanzierung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft, muss aber in die Betrachtung einbezogen werden. Beim beantragten Rahmenkredit geht es um die Finanzierung derjenigen Investitionen, die das Abschreibungsvolumen des einzelnen Unternehmens übersteigen. Historisch bedingt sind diese Investitionen je nach Unternehmen sehr verschieden. Insofern sind Finanzierungsinstrumente, die das Investitionsvolumen so unterteilen, problematisch. Wie einleitend dargelegt, muss aber auf die geltenden Gesetze abgestützt und dieses Erschwernis hingenommen werden.

Die Finanzierung erfolgt dergestalt, dass per Ende eines jeden Jahres der problemlose Übergang in einen noch zu beschliessenden, neuen Finanzierungsmodus möglich ist. Dieses Vorgehen erlaubt es, sowohl die Finanzierung der konzessionierten Eisenbahnunternehmen zu sichern als auch die notwendige Flexibilität zu behalten. Im Unterschied zu den bisherigen, rein objektbezogenen Investitionsvereinbarungen kommt aber neu und in Anwendung des neuen Absatzes 4 von Artikel 49 Eisenbahngesetz eine jährliche Programmfinanzierung über das gesamte Investitionsvolumen (Abschreibungsmittel und Darlehen) zur Anwendung. Da die Zuständigkeiten in beiden Fällen gleich sind, wird es grundsätzlich auch möglich sein, die Abgeltungs- und Investitionsvereinbarungen in einem Dokument zusammenzufassen. Dies ist ein erster Schritt hin zu einer Globalsteuerung. Allerdings werden die Kantonsanteile an den Darlehen in vielen Fällen weiterhin objektbezogen auszugestalten sein.

Die Infrastrukturfinanzierung für die Privatbahnen folgt den Grundzügen, die in der Leistungsvereinbarung mit der SBB festgelegt werden. Insbesondere gelten, soweit dies sinnvoll ist, dieselben politischen Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz, wie beispielsweise die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus und der Leistungsfähigkeit des Netzes, die optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten, die Verbesserung der Interoperabilität im Normalspurnetz und die Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten. Auch die Art der Mittelgewährung (Abgeltung und zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen) ist identisch.

Einer Anpassung an einheitliche Grundsätze bedarf die Investitionsfinanzierung bei der BLS. Mit dem zweiten Bundesbeschluss werden deshalb die der BLS Lötschbergbahn AG für den Ausbau der Bergstrecke auf Doppelspur gewährten verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen in unverzinsliche und bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Die BLS ist nicht in der Lage, die Darlehen zu verzinsen und zurückzuzahlen, wie dies ursprünglich, unter völlig anderen Voraussetzungen, angenommen worden war.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3898
Abkürzungsverzeichnis	3902
1 Ausgangslage	3904
1.1 Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur	3905
1.2 Erfahrungen aus den bisherigen Rahmenkrediten für die Finanzierung der konzessionierten Eisenbahnunternehmen	3908
2 Grundzüge der Infrastrukturfinanzierung 2007–2010	3909
2.1 Abgrenzung des Rahmenkredits	3909
2.2 Steuerung durch die Besteller	3910
2.3 Controlling der Infrastrukturfinanzierung	3910
2.4 Politische Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz	3912
2.4.1 Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus	3913
2.4.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes	3914
2.4.3 Optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten	3915
2.4.4 Verbesserung der Interoperabilität im Normalspurnetz	3916
2.4.5 Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten	3916
2.5 Verwendung der Mittel aus dem beantragten Rahmenkredit	3917
2.5.1 Betriebsbeiträge	3917
2.5.2 Investitionsbeiträge	3918
2.5.3 Aufteilung auf die Unternehmen	3923
2.6 Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS gewährten Baukredits in bedingt rückzahlbare Darlehen	3925
2.7 Anhörung der Kantone	3926
2.8 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	3926
2.9 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	3927
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Bundesbeschlüsse	3927
3.1 Infrastrukturfinanzierung 2007–2010	3927
3.2 Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010	3927
3.2.1 Bundesbeschlüsse über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen	3928
4 Auswirkungen	3928
4.1 Auswirkungen auf den Bund	3928
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	3928
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	3928
4.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes	3929
4.5 Andere Auswirkungen	3929
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	3930

6 Rechtliche Aspekte	3930
6.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	3930
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	3930
6.3 Erlassform	3930
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	3931
6.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	3931
 Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010 (Entwurf)	 3933
Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen (Entwurf)	3935

Abkürzungsverzeichnis

(bei Unternehmen ist die im Handelsregister eingetragene Firma angegeben)

ASM	Aare Seeland Mobil
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BDWM	BDWM Transport AG (Dietikon–Bremgarten–Wohlen–Villmergen)
BLS	BLS Lötschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du Loetschberg SA BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd.
BLT	BLT Baselland Transport AG
BOB	Berner Oberland-Bahnen AG
EBG	Eisenbahngesetz (SR 742.101)
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen (Unternehmen, zu dem Fahrpersonal und Lokomotive gehören und das für den Zug technisch verantwortlich ist)
HBL	Hafenbahn des Kantons Basel-Landschaft
HBS	Hafenbahn des Kantons Basel-Stadt
HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
KTU	Konzessioniertes Transportunternehmen
LO	Métro Lausanne–Ouchy SA
LV	Leistungsvereinbarung
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn (Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG)
MOB	Compagnie du Chemin de fer Montreux–Oberland bernois, Montreux–Berner Oberland-Bahn (SA)
MVR	Transports Montreux–Vevey–Riviera (SA)
NAI	Nicht aktivierbare Investitionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RBS	Regionalverkehr Bern–Solothurn (AG)
RhB	Rhätische Bahn (RhB), Ferrovia retica (FR), Viefier retica (VR)
RM	Regionalverkehr Mittelland AG
RPV	Regionaler Personenverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen SBB (Chemins de fer fédéraux suisses CFF) (Ferrovie federali svizzere FFS) (Viafieri federalas svizras VFS)
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31)
SMS	Sicherheitsmanagementsystem
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
THURBO	Thurbo AG

TMR	Transports de Martigny et Régions SA
TPC	Transports Publics du Chablais SA
TPF	Transports Publics Fribourgeois
TPG	Transports Publics Genevois
TRAVYS	Transports Vallée-de-Joux–Yverdon-les-Bains–Sainte-Croix SA
TRN	TRN SA (Transports régionaux neuchâtelois)
UIC	Union internationale des chemins de fer
VBG	Verkehrsbetriebe Glatttal VBG (AG)
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
ZB	zb Zentralbahn AG

Botschaft

1 Ausgangslage

Am 23. Februar 2005 hat der Bundesrat die Botschaft für die Bahnreform 2 vorgelegt. Hauptbestandteil dieser Vorlage war eine Neuordnung und Harmonisierung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Unter anderem war vorgesehen, dass die Finanzierung der SBB und der konzessionierten Eisenbahnunternehmen, auch Privatbahnen¹ genannt, auf einer einheitlichen Gesetzesgrundlage mit Hilfe des Instruments der Leistungsvereinbarung (LV) erfolgen soll. Es war ursprünglich die Absicht des Bundesrates, die Neuerungen der Bahnreform 2 abgestimmt auf den Beginn der folgenden LV-Periode auf den 1. Januar 2007 in Kraft setzen zu können.

Die Bahnreform 2 wurde sowohl vom National- wie vom Ständerat an den Bundesrat zurückgewiesen. Bis eine Neuregelung gefunden ist, müssen die Infrastrukturen der SBB und der Privatbahnen im Sinne einer Übergangslösung auch nach 2007 noch einmal mit unterschiedlichen Instrumenten finanziert werden. Bei den Privatbahnen wird es weiterhin beim jährlichen Bestellrhythmus auf Basis des Eisenbahngesetzes (EBG)² bleiben, und mit der SBB hat der Bundesrat noch einmal eine Leistungsvereinbarung auf Grundlage von Artikel 8 des SBB-Gesetzes³ ausgehandelt. Neben der vorliegenden Botschaft zur Bewilligung eines Rahmenkredits für den Bundesanteil an der Infrastrukturfinanzierung der konzessionierten Eisenbahnunternehmen ab 2007 beantragt der Bundesrat in einer weiteren Botschaft die Genehmigung der Leistungsvereinbarung Bund – SBB für die Jahre 2007–2010. Bei den Privatbahnen sind die Kantone nach heutigem Recht verpflichtet, unabhängig von der verkehrlichen Bedeutung einer Strecke einen wesentlichen Anteil zu leisten. Die Kantonsbeteiligungen werden in der Regel alle vier Jahre auf der Basis der Finanzkraft, Bevölkerungsdichte und Privatbahnlänge neu berechnet. Die nächste Anpassung steht 2008 an; zu diesem Zeitpunkt wird auch die Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund – Kantone (NFA) zu berücksichtigen sein. Demgegenüber sind die Kantone von Beitragsleistungen an Strecken der SBB entbunden, unabhängig davon, ob eine Strecke nationale Bedeutung hat oder nur lokalen Bedürfnissen dient.

Auf der Grundlage des 7. Abschnittes des EBG hat der Bund für die konzessionierten Transportunternehmen (ohne SBB) bisher acht Rahmenkredite für die Ausrichtung von Darlehen und Finanzhilfen für technische Verbesserungen, Betriebsumstellungen und Naturschäden gewährt:

¹ Der Begriff Privatbahn ist nur aus juristischer Sicht zutreffend, indem es sich um privatrechtlich organisierte Unternehmen handelt. Der Aktienbesitz ist jedoch zum grössten Teil bei der öffentlichen Hand. Die Privatbahnen sind eine Teilmenge der konzessionierten Transportunternehmen (KTU), nämlich jene KTU, die (auch) einen Bahnbetrieb aufweisen.

² Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR 742.101

³ Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG), SR 742.31.

Kredit	Bundesbeschluss vom	Publikation	Mio. Fr.
I	17.12.1958	BBl 1958 II 1700	120
II	19.09.1963	BBl 1963 II 845	120
III	01.03.1967	BBl 1967 I 618	120
IV	04.03.1971	BBl 1971 I 1579	250
	19.09.1973	BBl 1973 II 588	40
V	03.03.1976	BBl 1976 I 1096	500
VI	02.12.1981	BBl 1981 III 1137	515
	17.03.1983	BBl 1983 I 1216	10
VIa	21.03.1985	BBl 1985 I 872	129
VII	29.09.1987	BBl 1987 III 280	930
VIII	16.12.1992	BBl 1993 I 48	1 440
	03.03.1994	BBl 1994 III 895	–40
Total			4 164

Die Mittel der ersten vier Rahmenkredite dienten teilweise auch zur Deckung der Betriebsfehlbeträge. Später wurden die Mittel vollumfänglich für technische Verbesserungen, Umstellungen und Naturschäden beansprucht. Die ersten sechs Rahmenkredite sind abgerechnet. Aus den Mitteln des 7. und 8. Rahmenkredits standen Ende 2005 lediglich noch rund 50 Mio. Fr. für technische Verbesserungen bis Ende 2006 zur Verfügung. Dies macht deutlich, dass ab 2007 der 9. Rahmenkredit nahtlos an die heutige Finanzierung anknüpfen muss.

1.1 Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur

Getrennte Rechnungen für Verkehr und Infrastruktur

Mit Inkrafttreten der Bahnreform 1 per 1. Januar 1999 wurden alle Eisenbahnunternehmen in der Schweiz gesetzlich verpflichtet, die Bereiche Verkehr und Infrastruktur rechnerisch und organisatorisch voneinander zu trennen und so genannte Spartenrechnungen zu führen.

Die Sparte Infrastruktur erhält für die Benutzung der Strecken und Bahnhöfe ein Entgelt, den so genannten Trassenpreis. Die meisten Bestandteile des Trassenpreises werden vom Bundesamt für Verkehr festgelegt. Die derzeitigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen erlauben keine kostendeckenden Preise für die Infrastrukturbenutzung, dies gilt für Strasse und Schiene gleichermaßen. Der Mindestpreis für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur wurde auf Basis der Normgrenzkosten einer Strecke mit modernen automatisierten Sicherungsanlagen festgelegt. Weil die Sicherungsanlagen auf verschiedenen Strecken noch lokal bedient werden, bedeutet dies, dass auf dem entsprechenden Teil des Netzes die effektiven Grenzkosten noch nicht durch den Trassenpreis gedeckt werden können. Um die verkehrspolitischen Ziele, insbesondere das Verlagerungsziel und die Grundversorgung im Personenverkehr, nicht zu gefährden, lassen sich die Preise derzeit jedoch kaum erhöhen. Viel-

mehr werden die Trassenpreise für verschiedene Güterverkehre, insbesondere den kombinierten Verkehr, durch den Bund aus Verlagerungsgeldern subventioniert. Das Eisenbahnverkehrsunternehmen bezahlt somit einen tieferen Preis, und der Infrastrukturbetreiberin wird die Differenz durch den Bund bezahlt. Diese Zahlungen sind nicht Bestandteil der hier behandelten Infrastrukturfinanzierung.

Mit Trassenpreiserlösen wird zurzeit knapp ein Viertel der gesamten Aufwendungen der Eisenbahninfrastruktur gedeckt. Die Kostendeckung der Sparte Infrastruktur liegt aber bei einigen Unternehmen höher, weil noch weitere Erlöse, insbesondere aus Betriebsbesorgung und Liegenschaften, erzielt werden können.

Bestellung von Infrastrukturleistungen

Weil die Erlöse der Infrastruktur, einschliesslich der Trassenpreissubventionen, nicht ausreichen, um die laufenden Kosten für den Betrieb und die Abschreibung der Infrastruktur (Substanzerhalt) zu decken, der Bund aber aus verkehrspolitischen Gründen (Sicherstellung der Erreichbarkeit, Gewährleistung der Grundversorgung usw.) nicht auf eine sichere und leistungsfähige Eisenbahninfrastruktur verzichten will, bestellt er – bei den Privatbahnen meist zusammen mit den Kantonen – den Betrieb und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur.

Die vereinbarten Mittel werden den Infrastrukturbetreiberinnen als Betriebs- und Investitionsbeiträge aus der Finanzrechnung des Bundes bezahlt. Der Betriebsbeitrag bemisst sich nach den geplanten ungedeckten Kosten aus dem Betrieb und dem Unterhalt der Infrastruktur.

Die notwendigen Mittel für Investitionen in den Substanzerhalt der bestehenden Anlagen und für die notwendigen Anpassungen an den Stand der Technik sowie an gestiegene Verkehrsbedürfnisse erhalten die Bahnen auf zwei Wegen ebenfalls aus dem ordentlichen Budget. Der geplante Abschreibungsaufwand wird ihnen durch eine entsprechende Abgeltungszahlung ausgeglichen. Für den darüber hinausgehenden Investitionsbedarf werden zudem zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen gewährt.⁴

Die Darlehen verbleiben im Prinzip auf unbeschränkte Zeit im Unternehmen und müssen nur zurückbezahlt werden, wenn die damit finanzierten Anlagen nicht mehr dem Eisenbahnbetrieb dienen oder das Investitionsvolumen geringer ist als die Summe der Abschreibungen. Sie haben daher eigenkapital-ähnlichen Charakter.

Der in Form von Darlehen zu gewährende Anteil wird bei den Privatbahnen mittels Investitionsvereinbarungen nach Artikel 56 EBG gewährt. Der Bundesanteil dieser Darlehen wird vom Parlament in einem mehrjährigen Verpflichtungskredit mit allgemein umschriebener Zweckbestimmung festgelegt. Dieser «Rahmenkredit» ist Hauptgegenstand der vorliegenden Botschaft.

Abgrenzung zum Verkehrsbereich

Die bisherigen acht Rahmenkredite waren für sämtliche Investitionen gedacht, ob diese nun dem Infrastruktur- oder dem Verkehrsbereich (Rollmaterial, Werkstätten) zuzuordnen waren. Einzige Differenzierung war, dass gemäss Bundesratsbeschluss vom 12. Dezember 1977 ab der in den 5. Rahmenkredit fallenden ersten grossen Sammelbestellung für die Beschaffung von Rollmaterial von 1979 nur noch rück-

⁴ Die Weiterentwicklung der Netze wird i.d.R. über Sonderfinanzierungen, z.B. den FinöV-Fonds sichergestellt.

zahlbare Darlehen gewährt wurden. Ausserdem war es möglich, A-Fonds-perdu-Beiträge zu gewähren, obwohl diese eigentlich als Direktabschreibungen respektive «nicht aktivierbare Investitionen» (NAI) der Erfolgsrechnung zu belasten und somit über Abgeltungen zu finanzieren wären.

Mit der Revision des Eisenbahngesetzes 1995 und der 1999 in Kraft getretenen Bahnreform 1 wurden die Spartengliederung eingeführt und der Verkehrsbereich mittels verschiedener Wettbewerbselemente marktnäher ausgestaltet, während im Infrastrukturbereich weiterhin von einer (örtlich bezogenen) monopolistisch dominierten Staatsaufgabe ausgegangen wurde.

Während sich die Rollmaterialfinanzierung nach einer Übergangszeit seit 2001 definitiv auf Eigenkapital und verzinsliche Fremdmittel abstützen muss, ist für die Infrastruktur weiterhin vorgesehen, zinslose Mittel der öffentlichen Hand zu gewähren. Der beantragte Rahmenkredit soll deshalb nun ganz auf die Infrastrukturfinanzierung konzentriert werden. Müsste der Verkehrsbereich einbezogen werden, wäre etwa eine Verdreifachung des Kreditrahmens erforderlich.

Abgrenzung zu anderen Finanzierungsinstrumenten

Wie bereits erwähnt, konzentriert sich die ordentliche Infrastrukturfinanzierung auf den Substanzerhalt und kleinere Anpassungen am Netz, während grosse Erweiterungsinvestitionen mittels Sonderfinanzierungen sichergestellt werden. Seitens des Bundes laufen diese derzeit über den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds). Finanzierungen über diesen Fonds werden vom Rahmenkredit nicht berührt, die beiden Finanzierungsinstrumente laufen parallel. BLS, SOB, RhB und MGB realisieren oder realisieren im Zusammenhang mit AlpTransit stehenden Investitionen aus FinöV-Geldern. Die BLS wird auf der TGV-Linie Bern–Neuenburg (–Paris) von FinöV-Geldern für den Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) profitieren.

Eine weitere Finanzquelle, die parallel funktioniert, ist der Zahlungsrahmen für Investitionen zu Gunsten der Gleichstellung mobilitätsbehinderter Menschen. Zahlungen aus dieser Quelle erfolgen nur, wenn nicht aus anderen Gründen ohnehin investiert wird. Es handelt sich in diesem Sinn um eine subsidiäre Finanzierung. Die Festsetzung der Baustandards erfolgt im Sinne eines nachhaltigen Mitteleinsatzes unabhängig von der Finanzierungsseite in jedem Fall behindertentauglich. So ist beispielsweise die Einstiegshöhe von neuen bzw. anzupassenden Perrons für normal- und schmalspurige Bahnen definiert.

Rolle des Bestellers

Verantwortlich für die Durchführung des Bestellverfahrens für Verkehrsleistungen gemäss Artikel 49 EBG ist das Bundesamt für Verkehr (BAV). Neben der Bestellung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) auf Bahn, Bus, Schiff und Seilbahnen gehört dazu auch die Bestellung des Betriebs und Erhalts der Eisenbahninfrastruktur. Verkehrsleistungen im engeren Sinn sowie Betrieb und Erhalt der Infrastruktur der konzessionierten Eisenbahnunternehmen werden grundsätzlich vom Bund und von den betroffenen Kantonen gemeinsam bestellt. Angebote von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 49 Abs. 3 EBG) werden vom Bund allein bestellt. Diese Bestimmung wurde im Sinne der Besitzstandwahrung so interpretiert, dass der Bund den Betrieb der SBB-Infrastruktur allein, ohne Kantonsbeteiligung, bestellt. Ebenso werden die folgenden Infrastrukturen vom Bund allein bestellt:

- BLS-Strecke Thun–Brig einschliesslich Spiez–Interlaken Ost sowie Moutier–Lengnau (Grenchenbergtunnel),
- Hafenbahnen der Kantone Basel-Stadt (HBS) und Basel-Land (HBL),
- Zentralbahn-Strecke Luzern–Interlaken Ost (da sie früher zur SBB gehörte, Anwendung von Artikel 53 Absatz 5 EBG).

Für diese Strecken wurden auch die Investitionsvereinbarungen ohne Kantonsbeteiligung abgeschlossen und dies ist weiterhin so zu handhaben.

Agglomerationsverkehr

Artikel 49 Absatz 2 EBG schliesst den der Feinerschliessung dienenden Verkehr (sowie den Ausflugsverkehr) von der Mitfinanzierung durch den Bund nach dem 6. Abschnitt (Abgeltungen) aus. Hingegen verzichtet der 7. Abschnitt (Darlehen und Finanzhilfen) auf einen derart ausdrücklichen Ausschluss. Nachdem anerkannt wurde, dass die Investitionen, die in diesem Bereich anstehen, kaum von den Kantonen allein bewältigt werden können, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 22. August 2001 im Sinne einer Übergangslösung die Zahlungskredite um 155 Millionen Franken für den Zeitraum bis 2005/2006 erhöht, damit aus Geldern des 8. Rahmenkredits auch einige dringliche Investitionen des Agglomerationsverkehrs finanziert werden können. Mangels baureifer, konkreter Projekte verfiel 2001 und 2002 der Grossteil der jährlich bereitgestellten Zahlungskredite von je rund 40 Millionen Franken. Bis Ende 2006 werden insgesamt rund 100 Millionen Franken dieser Mittel eingesetzt sein für:

- M2 (Métro) in Lausanne (Unternehmen LO), 1. Etappe,
- Stadtbahn Glatttal (Zürich Nord, Unternehmen VBG), 1. Etappe,
- Ausbau des Tramnetzes Genf (Unternehmen TPG),
- kleinere S-Bahnprojekte.

Der Finanzplan sieht auch für 2007 Zahlungskredite in dieser Rubrik vor, indessen ist der 8. Rahmenkredit verpflichtungsseitig restlos ausgeschöpft. Damit das Programm wie vorgesehen bis 2007 weitergeführt werden kann, muss im beantragten Rahmenkredit eine entsprechende Tranche vorgesehen werden.

Die Fortsetzung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung ab 2008 soll mit dem geplanten Infrastrukturfonds erfolgen. Im 9. Rahmenkredit sind deshalb keine weiteren Mittel für diesen Zweck mehr einzustellen.

1.2 Erfahrungen aus den bisherigen Rahmenkrediten für die Finanzierung der konzessionierten Eisenbahnunternehmen

Erfahrungen mit den bisherigen Investitionsvereinbarungen

Grundsätzlich hat es das Instrument der Investitionsvereinbarung ermöglicht, auch den konzessionierten Eisenbahnunternehmen eine solide Finanzierungsbasis zu gewähren. Indessen zeigte das Instrument in den vergangenen Jahren immer deutlicher Mängel, die nur durch Gesetzesänderungen vollständig beseitigt werden können:

- fehlender Überblick der Besteller, weil Abgeltung und Investitionshilfe voneinander getrennt sind und sich mit unterschiedlichen Laufzeiten überlappen;
- Auftrennung des Investitionsvolumens in einen so genannt «eigenfinanzierten» Teil, der aus Abschreibungsmitteln ohne Mitsprache durch die Besteller finanziert wird, und in zahlreiche, nach Objekten gegliederte Investitionsvereinbarungen mit unterschiedlicher Laufzeit;
- unterschiedliche Beitragssätze der Kantone für Abgeltungen (durchschnittlich 24 %) der Sparte Infrastruktur und Darlehen (durchschnittlich 54 %) widersprechen einer ganzheitlichen Sicht auf die Infrastrukturfinanzierung;
- die unterschiedliche Mittelverfügbarkeit (Abgeltung oder Darlehen) setzt den Unternehmen in ihren Entscheiden falsche Anreize; es wird oft nicht die beste Lösung angestrebt, sondern jene, für die gerade Geld erhältlich ist;
- Lücken im Controlling, weil der Bereich der Investitionen aus Eigenmitteln von keiner Subventionsvereinbarung erfasst wird;
- Liquidität aus Abschreibungen fliesst nicht notwendigerweise in den Substanzerhalt;
- fehlende Planungssicherheit für die Unternehmen, weil jährlich neu verhandelt werden muss;
- ein einzelner Kanton kann eine Vereinbarung blockieren, es sei denn, ein anderer Kanton übernimmt ausnahmsweise dessen Anteil;
- je grösser die Unternehmen durch Fusion werden, desto mehr Kantone sind beteiligt; dadurch werden Abstimmung und Entscheidungsfindung zunehmend erschwert, Fusionen an sich mithin uninteressant;
- da die Kantone zum Teil unterschiedliche zeitliche Anforderungen für die notwendigen Kreditbeschlüsse kennen, führt dies immer wieder zu Bauverzögerungen dringlicher Projekte;
- eine sinnvolle Investitionssteuerung kann nur über das ganze Unternehmen und nicht getrennt nach einzelnen Strecken oder gar Kantonsgebieten erfolgen.

Nur durch Gesetzesänderung könnten Abgeltung und Investitionen mit einheitlichen Kantonsbeteiligungen zusammengefasst und die Abgeltungen für mehr als ein Jahr festgelegt werden. Hingegen wurden schon heute in einzelnen Fällen die Investitionsvereinbarungen nicht mehr auf Einzelobjekte über unbestimmte Zeitdauern, sondern zur Abdeckung des generellen Investitionsplans in einer bestimmten Zeitperiode abgeschlossen.

2 Grundzüge der Infrastrukturfinanzierung 2007–2010

2.1 Abgrenzung des Rahmenkredits

Der beantragte Rahmenkredit wird so geplant, dass per Ende jeden Jahres der problemlose Übergang in ein neues Regime möglich ist. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur zu sichern und doch die notwendige Flexibilität zu behalten.

Da die abschliessende Festlegung der Betriebs- und Investitionsbeiträge für einen vierjährigen Zeitraum den Anreiz im Unternehmen, die verfügbaren Mittel möglichst effizient einzusetzen, massiv erhöhen würde, wird die jährliche Abgeltungs- und Investitionsvereinbarung zumindest auf eine vierjährige, zwischen Unternehmen und Bestellern abgeglichene Planung abgestellt. Anstelle der in einzelnen Vereinbarungen aufgeteilten Objektfinanzierung und in Anwendung des neuen Absatzes 4 von Artikel 49 EBG kommt für die normalen Erneuerungsinvestitionen (Oberbauerneuerungen, Tunnel- und Brückensanierungen, Stellwerkersatz, Ersatz Zugsicherung und Funk usw.) neu eine jährliche Programmfinanzierung über das gesamte Investitionsvolumen (Abschreibungsmittel und Darlehen) zur Anwendung. Dieser Ansatz hin zu einer Globalsteuerung erhöht gleichzeitig die Anforderung an die operative Führung eines konzessionierten Transportunternehmens (KTU). Die wichtigeren Unternehmen haben diese Anpassungen begrüsst.

Grundsätzlich wird es möglich sein, da die Zuständigkeiten in beiden Fällen gleich sind, die Abgeltungs- und die Investitionsvereinbarung in einem Dokument zusammenzufassen. Dies verbessert die Übersicht und betont das Zusammenwirken von Betriebs- und Investitionsfinanzierung im Infrastrukturbereich. Gleichzeitig kann damit die Steuerungsücke bei den aus Abschreibungen finanzierten Investitionen zumindest stark verkleinert werden. Allerdings werden die Kantonsanteile an den Darlehen in vielen Fällen weiterhin objektbezogen auszugestalten sein.

Ebenso wird auch in Zukunft bei allen Arten von Erweiterungsinvestitionen sowie bei sonderfinanzierten Projekten (Behindertengleichstellung, Lärmschutz, Agglomerationsverkehr usw.) ein Objektbezug notwendig sein.

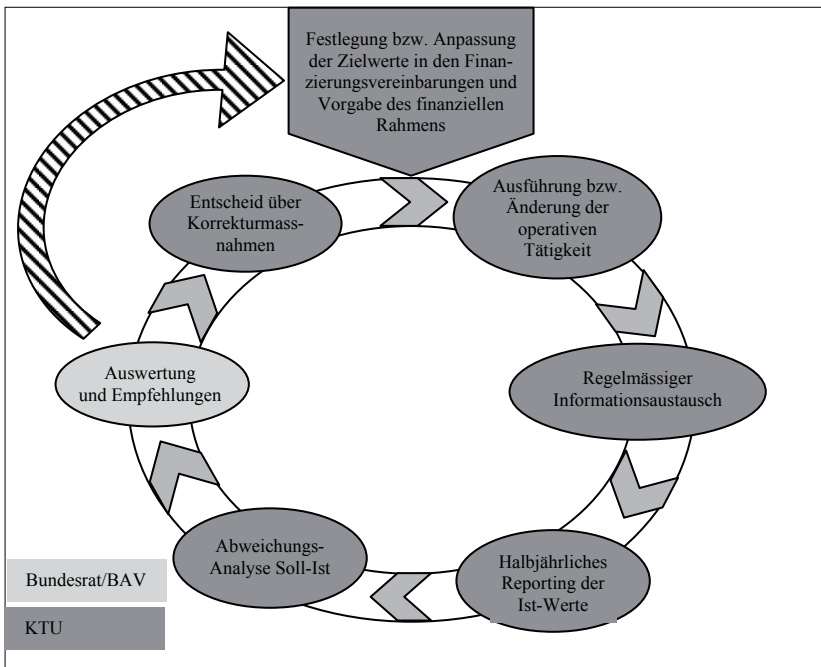
2.2 Steuerung durch die Besteller

Wie bei jedem Einkauf erwartet der Bund auch bei dieser Infrastrukturbestellung eine im Voraus möglichst klar definierte Leistung. Gleichzeitig soll die unternehmerische Autonomie der Unternehmen angemessen berücksichtigt werden. Die Steuerung, also das Controlling der Infrastrukturfinanzierung durch das BAV, muss diesen beiden gleichermassen berechtigten Anliegen gerecht werden. Dabei beschränkt sich der Bund eher auf eine globale Steuerung über politische und finanzielle Zielvorgaben («was?»), während operative Entscheidungen über die Wahl der für die Zielerreichung erforderlichen konkreten Massnahmen («wie?») in der Verantwortung des Unternehmens liegen.

2.3 Controlling der Infrastrukturfinanzierung

Grundidee für die Steuerung der Finanzierung der Infrastrukturfinanzierung ist ein geschlossener Controlling-Regelkreis (vgl. Abbildung). Ausgangspunkt sind die für die Finanzierungsvereinbarungen geltenden Zielsetzungen und die durch den Finanzplan des Bundes vorgegebenen finanziellen Eckwerte.

Regelkreis für das Controlling der Infrastrukturfinanzierung



Umfang des Controllings

Das Controlling des BAV beschränkt sich auf die in den Abteilungs- und Investitionsvereinbarungen enthaltene und sich letztlich auf Artikel 25 des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1) abstützende Überprüfung der Aufgabenerfüllung im subventionierten Bereich. Mit diesem «Besteller- oder Subventionscontrolling» soll überprüft werden,

- ob die operative Tätigkeit des Unternehmens den geplanten Effekt auf die vereinbarten Ziele erbringt und
- ob die vereinbarten Ziele mit einem Minimum an Mitteln erreicht werden.

Mit anderen Worten geht es um die Überprüfung der Effektivität («die richtigen Dinge machen») und Effizienz («die Dinge richtig machen») des Handelns des Unternehmens. Oder in Anknüpfung an das weiter oben Gesagte: Es geht um die Überprüfung, ob das «was» (der bestellte Leistungsumfang) erfüllt wird, sowie um die Frage, ob das «wie» den Anforderungen der Gesetzgebung (möglichst kostengünstige und nachhaltige Leistungserstellung) entspricht.

Regelmässiger Informationsaustausch

Die Unternehmen sollen ihre operativen Tätigkeiten im Bereich Infrastruktur an den vereinbarten Zielsetzungen ausrichten. Regelmässige Besprechungen auf Fachebene stellen den für ein effektives Controlling durch das BAV notwendigen Informationsaustausch sicher. Zudem berichten die Unternehmen, je nach Grösse, halbjährlich oder jährlich dem BAV über die Entwicklung der Zielindikatoren, die umgesetzten Massnahmen zur Erreichung der Ziele und den Stand wichtiger Projekte. In den Berichten werden auch Gründe für erkennbare Zielabweichungen kommentiert und analysiert sowie mögliche – allenfalls bereits eingeleitete – Korrekturmassnahmen erläutert. Das BAV wertet die Berichte aus. Falls es mit den vom Unternehmen vorgeschlagenen Massnahmen nicht einverstanden ist, formuliert es eigene konkrete Änderungswünsche in Form schriftlicher Empfehlungen. Gemäss dem Grundsatz, dass sich der Bund auf die Steuerung über die Vorgabe von Zielen beschränkt und die Unternehmen für deren Erreichung verantwortlich sind, liegt es am Unternehmen zu entscheiden, ob es den Empfehlungen des BAV für Korrekturmassnahmen folgt oder nicht. Die mit der Bahnreform in Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie 91/440 vom Parlament bewusst vorgenommene klare Trennung der politischen und unternehmerischen Kompetenzen verbietet dem Bund – auch als Miteigentümer verschiedener Unternehmen – einen unmittelbaren Eingriff in die operativen Belange der Eisenbahnunternehmen.

Vorbehalten bleiben selbstredend Massnahmen im Sinne des Subventionsgesetzes und des Eisenbahngesetzes, sofern Bundesmittel zweckentfremdet oder krass unwirtschaftlich eingesetzt würden. Ebenfalls vorbehalten ist die Tätigkeit der Sicherheitsaufsicht, die aber vom finanziellen Controlling vollständig getrennt ist.

Sollte sich zeigen, dass absehbare Zielabweichungen ihre Ursache in der Änderung wichtiger Rahmenbedingungen haben, so könnten im Ausnahmefall auch einzelne Zielwerte angepasst werden. Hierfür bedarf es einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem BAV und dem betreffenden Unternehmen.

2.4 Politische Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz

Eine gute Eisenbahninfrastruktur ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Mobilität

Die Bedeutung einer gut ausgebauten, leistungsfähigen und sicheren Eisenbahninfrastruktur für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort Schweiz und für die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist unumstritten. Die schweizerische Verkehrspolitik orientiert sich bei der Bewältigung der stetig anwachsenden Mobilitätsbedürfnisse am Grundsatz der Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass:

- die Mobilität die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Investitionen in neue Infrastrukturen und deren Folgekosten tragbar bleiben (Dimension Wirtschaft),
- die Mobilität umweltgerecht bewältigt wird und Belastungen für Raum und Umwelt minimiert werden (Dimension Umwelt),

- alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zu einer sicheren Mobilität haben und die Beeinträchtigungen der Lebensqualität durch den Verkehr minimiert werden (Dimension Gesellschaft).

Die Infrastrukturbestellung ist wichtig für Erreichung verkehrspolitischer Ziele

Der öffentliche Verkehr und speziell das engmaschige und leistungsfähige Eisenbahnnetz der Schweiz spielen bei der Erfüllung dieser Ziele eine wichtige Rolle. Dieser Tatsache trägt der Bund mit der Bestellung eines definierten Infrastrukturangebots Rechnung. Damit soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass ein möglichst hoher Anteil des Personen- und Güterverkehrs effizient auf der Schiene durchgeführt werden kann.

Aus diesem übergeordneten Ziel lässt sich unter Berücksichtigung einer Gesamtsicht der verkehrlichen Anforderungen (Fernverkehr, Regionalverkehr, Güterverkehr) eine Reihe von Einzelzielen ableiten, die im Folgenden näher beleuchtet werden. Dabei ist stets zu beachten, dass die Eisenbahninfrastruktur nie einem Selbstzweck dienen kann, sondern möglichst optimal auf den Verkehr abgestimmt werden muss, der auf ihr abgewickelt werden soll.

Mit der Bestellung des Betriebs und Unterhalts der Eisenbahninfrastruktur verknüpft der Bund die Erwartung, dass folgende Ziele erreicht werden:

- Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus,
- Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes,
- optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten,
- Verbesserung der Interoperabilität,
- Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten.

2.4.1 Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus

Der Bundesrat erwartet von den Eisenbahnunternehmen, dass sie das heutige, im internationalen Vergleich hohe Sicherheitsniveau im Schweizer Schienenverkehr aufrechterhalten. Unter Berücksichtigung des wirtschaftlich Tragbaren und der technischen Entwicklung muss auf neue oder steigende Gefährdungspotenziale mit geeigneten Massnahmen reagiert werden, damit das gegenwärtige Sicherheitsniveau erhalten bleibt.

Sicherheitsziele

Der Bundesrat erwartet von den Infrastrukturbetreiberinnen, dass sie geeignete Massnahmen ergreifen, um die Eintretenswahrscheinlichkeit und das Schadenspotenzial von erkannten zu hohen Risiken zu verringern. Dabei gilt es insbesondere die folgenden Zielsetzungen zu erreichen:

- Ein hoher Schutz vor Zugskollisionen und Entgleisungen ist gewährleistet.
- Das Sicherheitsniveau in bestehenden Eisenbahntunnels ist verbessert.
- Risiken aus nicht EBV-konformen Bahnübergängen sind reduziert.

- Risiken im Bereich des Zugangs zu Perrons und des Aufenthaltes auf diesen sind reduziert.
- Risiken aus Fremdeinwirkungen (Umgebungsrisiken) sind reduziert.
- Risiken aus Altlasten und aus Störfällen sind reduziert.

Mit der Infrastrukturbestellung wird die Erreichung dieser Ziele mit den Eisenbahnunternehmen verbindlich vereinbart. Zudem werden die Unternehmen verpflichtet, ein umfassendes Sicherheitsmanagementsystem (SMS) zu betreiben. Das BAV überprüft im Rahmen seiner Sicherheitsaufsicht die Funktionsfähigkeit der SMS in der Praxis.

2.4.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes

Optimale Dimensionierung des Netzes

Für die Erreichung der Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik ist die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Eisenbahnnetzes von herausragender Bedeutung. Zunächst ist sicherzustellen, dass die Dimensionierung der Anlagen auf die Anforderungen der aktuellen, aber auch möglicher künftiger Kunden, d.h. der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Personen- und Güterverkehr, ausgerichtet ist. Grundvoraussetzung dafür ist ein regelmässiger Austausch zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen und ihren Kunden. Dabei ist zu gewährleisten, dass alle EVU über die gleichen Informationen bezüglich der Infrastrukturplanung verfügen können. Der heute in den integrierten Eisenbahnunternehmen tagtäglich erfolgreich praktizierte Einbezug der EVU in die Planungsprozesse der Infrastrukturbetreiberin muss für das Normalspurnetz künftig auch unternehmensübergreifend sichergestellt werden.

Im Güterverkehr sind grosse Umwälzungen im Gange. Mit dem erwünschten Anbieten grenzüberschreitender Zugsläufe aus einer Hand treten bisher miteinander kooperierende Unternehmen in Konkurrenz zueinander. Dies hat eine, ebenfalls erwünschte, dämpfende Wirkung auf die Preise. Es zwingt indessen die Güterverkehrsunternehmen zu Effizienzsteigerungen und schlanker Produktion. In der Praxis bedeutet dies oft eine Verringerung des Rangieraufwandes durch Konzentration der Lade- und Entladestellen sowie die direkte Führung der Ladungen vom Start zum Ziel. Die Infrastruktur muss sich diesen Entwicklungen anpassen. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass mittelfristig weniger Rangierbahnhöfe benötigt werden. Eine Redimensionierung oder Stilllegung von Anlagen ist insbesondere dann zu prüfen, wenn deren Weiterbetrieb grössere Erneuerungsinvestitionen erforderlich machen würde.

Auch Freiverladeanlagen sollen zurückgebaut werden, wenn in absehbarer Zeit keine ausreichende Nutzung mehr zu erwarten ist.

Im Gegensatz zu Rangierbahnhöfen werden künftig andere Einrichtungen – wie z.B. multifunktionale Betriebsanlagen und Betriebswechsellpunkte – an Bedeutung gewinnen. Insbesondere an den Transitachsen braucht es Gleise bzw. Anlagen, die es ermöglichen, die Güterzüge minutengenau in die Taktrassen einzufädeln oder Lokomotiven vor und nach den Alpenstrecken mit grösserer Steigung zu wechseln. Weil es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, allen im Güterverkehr aktiven EVU zu individuellen Lösungen zu verhelfen, müssen die Infrastrukturbetreiberinnen mit den EVU abgestimmte Lösungen erarbeiten.

Hohe Verfügbarkeit des Netzes

Entscheidend für die Leistungsfähigkeit des Netzes ist neben der adäquaten Dimensionierung der Anlagen deren Verfügbarkeit. Eine wichtige und anspruchsvolle Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen ist es darum, die Auswirkungen von Störungen auf den Betriebsablauf trotz Zunahme der Netzauslastung auf einem vertretbaren Niveau zu halten. Um diese Zielvorgabe zu konkretisieren, sollen Zielwerte für die maximale Anzahl Störungen und induzierte Verspätungsminuten verschiedener Quellen, z.B. Sicherungsanlagen oder Fahrleitung, vereinbart werden.

Für die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes sind insbesondere folgende Zielvorgaben zu beachten:

- Die Dimensionierung der Anlagen und die einhergehenden Planungsarbeiten sind auf die Anforderungen aller auf dem jeweiligen Netzbereich verkehrenden EVU auszurichten.
- Die hohe Verfügbarkeit der Anlagen und der stabil aufgebaute Fahrplan gewährleisten eine pünktliche Verkehrsabwicklung.
- Die Zahl der Verspätungsminuten pro Zugskilometer bleibt trotz der höheren Netzauslastung konstant.

2.4.3 Optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten

Mit seinem Engagement in der Finanzierung des Infrastrukturbetriebs und der Investitionen verknüpft der Bund den Anspruch, dass die vorhandenen Kapazitäten von Strecken und Knoten des Eisenbahnnetzes möglichst optimal ausgelastet werden. Auch für die Erreichung des Verlagerungsziels ist die optimale Kapazitätsauslastung wichtig. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, kommt der Trassenplanung und -vermarktung im Bereich der Normalspurbahnen eine besondere Bedeutung zu.

Gewährleistung einer unabhängigen Kapazitätszuteilung

Die bisherige Praxis der Trassenvergabe auf dem Normalspurnetz über den gemeinsamen One-Stop-Shop der integrierten Bahnen SBB, BLS und RM entspricht zwar nicht den Anforderungen an die Unabhängigkeit, wie sie in der EU-Richtlinie 2001/14 gefordert ist. Da es bis heute zu keinen Klagen bei der Schiedskommission gekommen ist, ist aber davon auszugehen, dass die Trassenvergabe diskriminierungsfrei erfolgt.

Mit der im Rahmen der Bahnreform 2 vorgesehenen Änderung des EBG beabsichtigte der Bundesrat – entsprechend den Bestimmungen des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft –, auch die «Eisenbahnpakete 1+2» der EU in das schweizerische Recht zu übernehmen. Der Bundesrat wird hierzu dem Parlament in der zweiten Hälfte dieses Jahres eine neue Botschaft unterbreiten. Bis zu einer Änderung des EBG bleiben die Infrastrukturbetreiberinnen für eine diskriminierungsfreie Trassenvergabe auf ihrem Netz verantwortlich, selbst wenn sie diese Aufgabe an Dritte delegieren, wie dies bereits heute zum Teil der Fall ist.

SBB, BLS, SOB und der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) sind im Januar 2006 noch einen Schritt weitergegangen und haben eine rechtlich selbständige Trassenvergabeinstelle in Form einer Aktiengesellschaft gegründet, an der sie zu gleichen Teilen beteiligt sind. Diese Stelle soll für die beteiligten Bahnen und weitere Infra-

strukturbetreiberinnen im Normalspurnetz bestimmte Aufgaben (insbesondere die Trassenvergabe und die Koordination des Netzfahrplans) im Auftragsverhältnis und gegen Entschädigung übernehmen.

Der Bundesrat begrüsst diese Initiative. Sie kann als Schritt in Richtung einer EU-konformen Lösung angesehen werden. Ob und inwieweit hierfür noch Anpassungen vorzunehmen sind, werden die weiteren Gespräche mit der EU zeigen.

Für die optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten sind insbesondere folgende Zielvorgaben zu beachten:

- Eine optimierte Trassenplanung und eine diskriminierungsfreie Trassenvergabe gewährleisten eine möglichst hohe Netzauslastung.
- Eine aktive Vermarktung der verfügbaren Kapazitäten erbringt Zusatzerlöse für die Infrastruktur.

2.4.4 Verbesserung der Interoperabilität im Normalspurnetz

Im Rahmen des Substanzerhalts werden Zugsicherungs- und Funksysteme zu ersetzen sein. Bei den Normalspurbahnen, insbesondere der BLS-Transitstrecke, ist darauf zu achten, dass die Interoperabilität gewährleistet wird. Für die Infrastrukturbetreiberinnen gelten im Wesentlichen die gleichen Vorgaben wie für die SBB.

2.4.5 Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten

Wie jeder Kunde erwartet der Bund als Besteller von Infrastrukturleistungen, dass das in den Vereinbarungen definierte Angebot zu möglichst niedrigen Kosten bereitgestellt wird. Da die Infrastrukturbetreiberinnen nicht in direkter Konkurrenz zueinander stehen, ist es notwendig, mit der Bestellung spezifische Ziele und Anreize zu definieren. Ein Anreiz kann z.B. dadurch geschaffen werden, dass die Infrastrukturbetreiberinnen über die während einer LV-Periode eingesparten Mittel verfügen können und somit mehr Investitionen tätigen können.

Für die Festlegung der Zielwerte kann heute nur bedingt auf Vergleichsangaben anderer Infrastrukturbetreiberinnen zurückgegriffen werden. Erst wenn der Bund auch mit anderen Unternehmen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann, wird auch im Bereich Infrastrukturkosten ein Benchmarking mit einem Kennzahlenvergleich zwischen den Unternehmen möglich sein.

Standards überprüfen – Beschaffungskosten reduzieren

In einer 2004 im Auftrag des BAV vorgelegten Studie wurden in Analogie zu einer Untersuchung des internationalen Eisenbahnverbandes (UIC) die Unterhalts- und Erneuerungsausgaben der SBB mit ausgewählten Schweizer Privatbahnen verglichen. Die Ergebnisse der Studie wurden im BAV mit den an der Untersuchung beteiligten Bahnen diskutiert. Dabei traten bei durchaus vergleichbaren Streckentypen mitunter relevante Differenzen zu Tage. Als eine mögliche Ursache hierfür wurden auch unterschiedliche Standards (Standards bei SBB tendenziell höher als bei Privatbahnen) oder generell unterschiedliche Unterhaltskonzepte (SBB hat festen Erneuerungsrhythmus, Privatbahnen handeln zum Teil situativ) identifiziert. In

einem Bericht über ihre Erfahrungen als Auftragnehmerin der Turbo AG für den Infrastrukturbetrieb der Strecke Kreuzlingen – Weinfelden – Wil kommt die SBB zu ähnlichen Erkenntnissen.

Auf der anderen Seite ist jedoch unbestritten, dass mit grösseren Bestellvolumina die Beschaffungskosten reduziert werden können. Während die SBB insbesondere ihre Standards überprüfen sollte, sollten die Privatbahnen insbesondere dazu bewegt werden, bisher brachliegende Einsparpotenziale bei der Materialbeschaffung auszuschoöpfen. Beide Massnahmen erfordern einen intensiveren Austausch von Erfahrungen zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen. Im Rahmen der Infrastrukturbestellung wird der Bund diesem Erfordernis durch die Schaffung entsprechender Anreize Rechnung tragen. So können die Infrastrukturbetreiberinnen beispielsweise im Unterhalt eingesparte Mittel für zusätzliche Investitionen einsetzen.

Für die Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten des Netzes sind insbesondere die folgenden Zielvorgaben zu beachten:

- Lebenszykluskosten (Unterhalt und Erneuerung) der Anlagen sind optimiert,
- angemessene Standards ermöglichen kostengünstigere Lösungen,
- die Effizienz der eingesetzten Subventionsmittel wird erhöht.

2.5 Verwendung der Mittel aus dem beantragten Rahmenkredit

Aus dem beantragten Rahmenkredit werden die Investitionen der konzessionierten Eisenbahnunternehmen finanziert. Davon abzugrenzen sind die Abgeltungszahlungen, die weder durch einen Zahlungsrahmen noch durch einen Verpflichtungskredit abgedeckt werden.

2.5.1 Betriebsbeiträge

Mit den unter der Bezeichnung «Betriebsbeiträge» gewährten Abgeltungen kann die gemäss Budget/Mittelfristplan entstehende Kostenunterdeckung in der Betriebsrechnung der Sparte Infrastruktur ausgeglichen werden. Weil die Erlöse der Infrastruktur unter den heutigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen kaum erhöht werden können, lässt sich die Effizienz dieser Subventionszahlung fast ausschliesslich über eine Reduktion der Kosten verbessern (vgl. Ziff. 2.5.2). Bei steigenden Verkehrsleistungen pro Strecke und der Vergrösserung des Netzes (BAHN 2000, NEAT, HGV) ist jedoch schon die Beibehaltung des bisherigen Niveaus eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Zu beachten ist, dass mit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels auch das Privatbahnnetz in der Periode 2007–2010 anwachsen wird. Die Finanzierung der daraus entstehenden Mehrkosten ist heute nicht gelöst.

2.5.2 Investitionsbeiträge

Die Investitionsbeiträge werden auf zwei Arten gewährt. Zum einen wird der Abschreibungsaufwand der Sparte Infrastruktur durch eine Abgeltungszahlung ausgeglichen und zum anderen werden zusätzlich zinslose Darlehen gewährt.

Um eine klare Abgrenzung zu erreichen, sollen aus dem Rahmenkredit nur noch zinslose Darlehen (und allfällige Kapitalaufstockungen), aber keine A-Fonds-perdu-Beiträge mehr gewährt werden, die als Direktabschreibungen respektive «nicht aktivierbare Investitionen» (NAI) der Erfolgsrechnung zu belasten und somit über Abgeltungen zu finanzieren sind.

Substanzerhaltungsinvestitionen

Eine Verkehrsinfrastruktur kann nur dann den erwarteten Nutzen stiften, wenn die vorhandenen Anlagen nicht nur laufend unterhalten, sondern auch regelmässig ersetzt werden. Für Investitionen in die Substanzerhaltung stehen primär die Abschreibungsmittel zur Verfügung. Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsbranchen können Betreiberinnen von Eisenbahninfrastrukturen den Abschreibungsaufwand nicht aus den Erlösen decken. Wie zuvor dargestellt, reichen diese nicht einmal zur Deckung der Betriebskosten aus. Bund und Kantone gewähren den Unternehmen daher – formal als Abgeltungszahlung – Mittel zum Ausgleich des Abschreibungsaufwandes. Dieses Geld, jährlich über 200 Millionen Franken, steht dann generell für Investitionen zur Verfügung.

Da der Finanzbedarf für Substanzerhaltungsinvestitionen auf Grund der Teuerung (die Abschreibungen werden von den Anschaffungswerten berechnet) in der Regel höher ist als die verfügbaren Abschreibungsmittel, stehen die zusätzlich gewährten zinslosen Darlehen nur zu einem kleineren Teil für Erweiterungsinvestitionen zur Verfügung. Hinzu kommt, dass nur ein Teil der Investitionen dem Eins-zu-eins-Ersatz der bestehenden Anlagen dienen (z.B. Fahrleitungsersatz), während andere auf Grund der technischen Entwicklung oftmals auch eine Leistungssteigerung ermöglichen (z.B. Stellwerkersatz). Dies macht deutlich, dass in der Investitionsrechnung die Herkunft und die Verwendung der Mittel separat zu betrachten sind. Insbesondere gibt es keine Übereinstimmung zwischen der Höhe der Abschreibungen und den Substanzerhaltungsinvestitionen oder den gewährten Darlehen und den Erweiterungsinvestitionen.

Um die im obigen Abschnitt beschriebenen Zielsetzungen zu erreichen, müssten in den Jahren 2007–2010 auf dem Netz der konzessionierten Eisenbahnunternehmen mindestens 2300 Millionen Franken (Bundesanteil rund 1600 Mio. Fr.) in die Substanzerhaltung (einschliesslich der Hebung des Sicherheitsniveaus gemäss Zielsetzungen) investiert werden. Noch ausgeblendet ist hier die Hebung des Sicherheitsstandards für bestehende Tunnel. Unter Einbezug kleinerer, aber wichtiger Erweiterungen, die aus keinem anderen Topf finanzierbar sind, wären rund 2700 Millionen erforderlich, unter Einrechnung des Bedarfs für Tunnelsicherheit rund 3 Milliarden Franken. Der aktuelle Finanzplan erlaubt aber nur eine Summe (einschliesslich der obligatorischen Kantonsbeiträge) von 1900 Millionen Franken beziehungsweise einen Bundesanteil von 1300 Millionen Franken.

Einsparmöglichkeiten

Wenn die Finanzmittel knapp sind, muss die Frage gestellt werden, ob die gleiche Aufgabe nicht kostengünstiger erfüllt werden könnte. Mit unabhängigen Gutachten wurden die Kostenstrukturen der grösseren Privatbahnen untersucht. Dabei fanden sich keine Hinweise auf ineffizienten Mitteleinsatz. Tendenziell waren Betriebs- und Unterhaltskosten pro Leistungseinheit eher etwas tiefer als bei der SBB. Es liessen sich somit auch keine Hinweise finden, dass die Privatbahnen wegen ihrer beschränkten Grösse unwirtschaftlicher arbeiten würden als ein grösseres Unternehmen. Solche Vergleiche stossen bei Kunstbauten an Grenzen. Deshalb waren diesbezüglich weitere Untersuchungen notwendig.

Auf der Basis einer Neuwertschätzung der gesamten Infrastruktur, der eine realistische durchschnittliche Nutzungsdauer unterlegt wurde, konnte ermittelt werden, welche jährlichen Unterhalts- und Erneuerungskosten zu bestreiten sind, wenn die Anlagen auf Dauer in Betrieb bleiben sollen. So zeigte sich für die RhB, unter Ausklammerung des noch relativ neuen Vereinatunnels, dass die Infrastrukturmittel um etwa einen Viertel bis einen Drittel aufgestockt werden müssten.

Hier geht es, wie gesagt, um den längerfristigen Erhalt der heutigen Infrastruktur. Diese Sanierungen und Erneuerungen müssen nicht zwingend heute oder morgen erfolgen. Aber je länger sie aufgeschoben werden, umso mehr kumuliert sich der Nachholbedarf.

Aus heutiger Sicht konnten keine nennenswerten Möglichkeiten für Kostenreduktionen ausgemacht werden, sofern das heutige Netz weiter in Betrieb zu halten ist. Im Gegenteil müssten dafür in absehbarer Zeit etwas mehr Mittel zur Verfügung stehen.

Erweiterungsinvestitionen

Der Spielraum für Erweiterungsinvestitionen aus den Rahmenkrediten war bereits in der Vergangenheit nicht sehr gross. Zwar wurde der achte Rahmenkredit für Erweiterungsinvestitionen im Zusammenhang mit BAHN 2000 aufgestockt. Aber in der Folge wurde seine Laufzeit so massiv (von 1997–2006) verlängert, dass eine Konzentration auf die Substanzerhaltung unausweichlich war. Gewisse Projekte konnten in Angriff genommen werden, und diese müssen nun teilweise mit Mitteln aus dem beantragten Rahmenkredit fertig gestellt werden.

Tabelle 1

**Erweiterungsinvestitionen, die mit dem achten Rahmenkredit
ausgelöst wurden**

Bahn	Objekt	Investitions- summe Mio. Fr.	Bundesanteil Mio. Fr.	Davon 07–10 Mio. Fr.
ZB	Neubau Steilrampe (Leistungssteigerung durch reduzierte Steigung) und DS-Ausbauten Horw	143	122	11
BLS	Doppelspurabschnitte Bern–Belp–Thun (S-Bahn Bern)	101	42	9
BLS	Doppelspurabschnitte Bern–Neuenburg (S-Bahn Bern und Fernverkehr)	97	52	21
RhB	Doppelspurinseln, Kreuzungsstellen (schlanke Anschlüsse der Schnellzüge in Chur und Landquart, BAHN 2000, übr. Netz)	132	123	2
MGB	Umbau Visp und Brig (Anpassung an neue Situation mit Eröffnung Lötschbergtunnel)	52	30	14
MGB	Umsteigeterminal Täsch (Erschliessung Zermatt)	30	17	4
Thurbo	Doppelspur Kreuzlingen–Bernrain (Fern-, Regional- und Güterverkehr)	28	8	fertig
RBS	Doppelspurausbauten (S-Bahn-Bern und Regioexpress)	53	22	3
BLT	Einführung Überlandtramlinien zum Bahnhof Basel	34	1	fertig
BOB	Doppelspurinsel	23	11	fertig

Tabelle 2

**Erweiterungsinvestitionen Agglomerationsverkehr
(Übergangslösung bis 2007)**

LO	M 2, 1. Etappe	172	70	15
VBG	Glattalbahn 1. Etappe	110	8	fertig
	Glattalbahn 2. Etappe (1. Teil)	82	5	5
TPG	TCMC	129	10	fertig

Bei den Erweiterungsinvestitionen auf dem Netz der konzessionierten Eisenbahnunternehmen geht es unter anderem darum, die in den vergangenen Jahren verdichteten Fahrpläne mit einer genügenden Stabilität abwickeln zu können und über eine

gewisse Kapazitätsreserve zu verfügen. Daneben stehen Projekte in Realisierung, die Voraussetzung bilden für künftige, von den Kantonen bereits beschlossene Angebotssteigerungen.

Verschiedene weitere Ergänzungs- und Erweiterungsinvestitionen im Netz der konzessionierten Eisenbahnunternehmen sind geplant oder werden gefordert. Auch wenn diese Investitionen zum Teil einen unbestritten hohen Nutzen haben, muss die Priorität auf den Erhalt der bestehenden Substanz und die Fertigstellung der bereits begonnenen Erweiterungsinvestitionen gelegt werden. Daher wurden alle in den Investitionsplanungen von den Unternehmen eingereichten neuen Erweiterungsinvestitionen gestrichen. Es betrifft dies:

Tabelle 3

Von den Unternehmen geforderte, auf Grund der Mittelknappheit nicht realisierbare Erweiterungsinvestitionen

Bahn	Objekt	Investitionssumme	Bundesanteil
		Mio. Fr.	Mio. Fr.
AB	Ersatz Ortsdurchfahrt Teufen	30	20
ASM	Verlängerung Niederbipp–Oensingen	6	2
	Doppelspur Biel–Nidau	5	2
BLS	Kreuzungsstationen Simmental	27	12
	weitere Doppelspurabschnitte Gürbetal	23	10
	und Bern–Neuenburg	23	9
	Rosshäuserntunnel und Saanevidadukt, nicht über HGV finanzierter Teil	88	88
BOB	neue Unterführung Interlaken Ost	1	0,5
CJ	3. Schiene Glovelier–Delémont	33	17
FLP	Ausbau Strecke Caslano–Ponte Tresa	20	6
HBS	Anpassungen Bahninfrastruktur Klybeck-quai (Güterverkehr)	5	5
LEB	Kreuzungsstation Union-Prilly für 15-Minuten-Takt	2	0,8
RBS	diverse Doppelspuren	28	12
RM	Doppelspur Biberist–Engi	8	3
	Gleis Wiler–Gerlafingen	3	0,4
	Umbau Station Hüswil	15	5
TPC	Verlängerung Berneuse	5	2
WSB	Doppelspur Gränichen–Bleien	6	1
	Bahnhof Teufenthal	1	0,3
ZB	Kreuzungsstation Dallenwil	6	2
Total		334	198

Weitere Projekte wurden von den Unternehmen in Kenntnis der knappen Bundesfinanzen gar nicht erst eingereicht. Die Liste ist deshalb nicht vollständig bezüglich der in den nächsten Jahren anstehenden kleineren Erweiterungsinvestitionen. Sie zeigt aber, dass es sich im Allgemeinen um sinnvolle und für die weitere Entwicklung notwendige Ergänzungen im Schienennetz handelt.

Tabelle 4

Anteil des 9. Rahmenkredits an den Investitionsbeiträgen

Die nachstehenden Rubriken des Finanzplans 07–09 bilden die finanzielle Grundlage für die Bemessung des 9. Rahmenkredits:

	2007	2008	2009	2010	Total
802.3600.210 andere KTU Betriebsbeitrag Infrastruktur	234,7	240,3	245,7	249,3	970,0
802.4600.210 andere KTU Abschreibung Infrastruktur	120,0	120,0	120,0	121,8	481,8
802.4200.210 andere KTU Darlehen Infrastrukturinvestitionen	138,7	140,6	142,7	144,9	
802.4600.107 Agglomerationsverkehr	32,7				599,7
Total	526,2	500,9	508,4	516,0	2 051,5

Für Investitionsdarlehen sind somit 600 Millionen Franken eingestellt. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass immer wieder Verschiebungen zwischen den beiden Investitionsbeitragsarten notwendig sind. Da die Abgeltung (Deckung des Abschreibungsaufwandes der Transportunternehmen) nicht durch einen Verpflichtungskredit oder Zahlungsrahmen gesteuert wird, gibt es keine Möglichkeit, das Gesamtvolumen der Investitionsbeiträge festzulegen. Dieses wird allein durch die Budgetbeschlüsse definiert, was auch, wie eingangs erwähnt, eine wesentliche Planungsunsicherheit für die Bahnen darstellt. Beseitigen lässt sich dieser Mangel erst durch eine Änderung des Eisenbahngesetzes (6. und 7. Abschnitt). Verschiebungen zwischen den beiden Beitragsarten müssen aber möglich bleiben.

Unter Wahrung des Gesamtrahmens von 2,052 Mrd. Fr. fügen sich die Mittel aus dem 9. Rahmenkredit voraussichtlich wie folgt in die Finanzierung des Eisenbahnnetzes (ohne SBB) ein:

Tabelle 5

Funktion auf Unternehmenseite	Funktion in finanzrechtlicher Hinsicht	Beitragsform	Eingaben der KTU Mio. Fr.	Kürzungen durch BAV Mio. Fr.	verfügbare Mittel Mio. Fr.	davon Bund Mio. Fr.	davon Kantone Mio. Fr.
Deckung der geplanten ungedeckten Betriebskosten	Betriebsabgeltung	Abgeltung	985		985	745	240
Deckung des Abschreibungsaufwandes = Verwendung der liquiden Mittel für Ersatzinvestitionen	Investitionsbeitrag	Abgeltung	934		934	707	228
Zwischentotal = erfolgswirksamer Betrag		Abgeltung	1 919		1 919	1 451	468
Erweiterung der Kapitalbasis für Investitionen	Investitionsbeitrag	Darlehen	1 732	–334 ¹ –419 ²	979	600	379
Total = Liquiditätszufluss			3 651	–753	2 898	2 051	847
davon für Investitionen	Investitionsbeitrag		2 666	–753	1 913	1 307	607

¹ siehe Tabelle 3
² siehe Tabelle 7

Wie bereits erwähnt, müssen aber Verschiebungen zwischen diesen Beitragsarten möglich bleiben, um zu verhindern, dass beispielsweise eine teure Investition einer kostengünstigeren Unterhaltsmassnahme vorgezogen wird (oder umgekehrt), nur weil die Mittel in der anderen Beitragsform verfügbar sind.

2.5.3 Aufteilung auf die Unternehmen

Auf Grund der von den Unternehmen eingereichten Mittelfristplanungen 2007–2010 wurde eine Mittelzuteilung erarbeitet. Dabei mussten sämtliche Unternehmen Kürzungen ihres Bedarfs hinnehmen. In der nachstehenden Tabelle sind die angeforderten und die tatsächlich verfügbaren Beiträge ersichtlich, aufgeteilt auf Bundes- und Kantonsanteil (spezifische Kürzungen siehe Tabelle 3). Einzeln aufgeführt sind nur die mittleren und grossen Unternehmen, die kleineren sind zusammengefasst. Die hier gezeigten Zahlen zeigen nur eine erste Auswertung, Detailverhandlungen mit Kantonen und Unternehmen stehen noch an. Die Verteilung der Mittel auf die Unternehmen muss deshalb noch angepasst werden können. Insbesondere die Kantone haben als Mitfinanzierende hier auch ein Mitspracherecht.

**Aufteilung der Infrastrukturmittel 2007–2010
(Abteilungen und Darlehen) auf die Unternehmen**

Bahn	Eingabe Mio. Fr.	Zuteilung Mio. Fr.	Bundesanteil Mio. Fr.
ASM	101	81	48
BLS	716	455	429
MGI (MGB)	218	188	136
MOB	111	96	52
RhB	558	482	413
RM	353	283	176
SOB	258	220	109
TPF	100	88	53
ZB	111	92	87
übrige	1 125	913	548
Total	3 651	2 898	2 051

Wo Anforderungen an die Unternehmen ändern oder Aufgaben neu zugeteilt werden, müssen Anpassungen der Zuteilungen auch später vorbehalten bleiben. Ebenso bleiben Anpassungen an die tatsächlichen Zahlungskredite des Bundes vorbehalten. Im Falle einer wesentlichen Kürzung müssten entweder die Kantone die fehlenden Bundesbeiträge ersetzen oder das Eisenbahnnetz müsste verkleinert werden. Streckenstilllegungen erfordern allerdings zuerst einen erhöhten Aufwand und verursachen Restwertabschreibungen, bevor effektive Einsparungen möglich sind. Auch ist eine Leistungsreduktion immer mit einem Personalabbau verbunden.

Sofern die genannten 2052 Millionen Franken verfügbar sind, kann damit unter Einbezug der Kantonsbeiträge das Netz der konzessionierten Eisenbahnunternehmen knapp im heutigen Zustand erhalten werden. Folgende, für den langfristigen Erhalt des Bahnnetzes notwendige Massnahmen sind jedoch aus heutiger Sicht nicht finanziert, erzeugen also einen Nachholbedarf, der sich kumuliert.

Nicht finanzierte Substanzerhaltung (Nachholbedarf)

Betrag für vier Jahre	Gegenstand	Unternehmen
420 Mio. Fr. (Bundesanteil rund 300 Mio. Fr.)	kontinuierliche Sanierung der Kunstbauten (Brücken und Tunnel), Stellwerkanlagen, übriger technischer Nachholbedarf wie Oberbausanierungen, Sicherungsanlagen (Kürzung der Eingaben)	RhB, MGB, SOB, BLS, BDWM, MOB, MVR, TRAVYS, TPC, TMR
80 Mio. Fr.	Tunnelsicherheit (in den Mittelfristplänen nicht enthalten)	RhB, MGB, SOB, BLS und andere

Sollte mittelfristig keine Möglichkeit gefunden werden, diese unabdingbaren Investitionen mit zusätzlichen Bundes- oder Kantonsmitteln zu ermöglichen, so bleibt nur eine Anpassung der Grösse des Eisenbahnnetzes an die verfügbaren Mittel. Dies würde die Stilllegung von weniger intensiv genutzten Nebenbahnen, insbesondere Schmalspurbahnen, bedingen. Ein entsprechender Mehrverkehr auf den Strassen und Folgekosten für deren intensivere Nutzung in diesen Gegenden wären die Folge.

2.6 **Bundesbeschluss über die Umwandlung des der BLS gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen**

Gemäss den Darlegungen in Ziffer 1.1 sind Infrastrukturbauten grundsätzlich mit zinslosen, bedingt rückzahlbaren Darlehen zu finanzieren. Dieser Zielsetzung sind die der BLS für den Doppelspurausbau gewährten Darlehen bisher nicht angepasst worden. Der zugehörige Bundesbeschluss stammte aus einer Zeit, wo die BLS noch in der Lage war, Dividenden auszurichten, und insbesondere noch keine Trennung von Infrastruktur und Verkehr definiert war. Zu dieser Zeit wurde davon ausgegangen, dass sich die Ertragslage der BLS durch ihren Ausbau auf Doppelspur und den dadurch möglichen Mehrverkehr so günstig entwickeln würde, dass ihr eine Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen möglich wäre; diese Prognose hat sich leider nicht bewahrheitet.

Die Umwandlung der Darlehen an die BLS erfordert einen Bundesbeschluss, da sie seinerzeit auf diesem Weg gewährt wurden. Der neue Beschluss sieht vor, dass der (verzinsliche, rückzahlbare) Baukredit in ein zinsloses, bedingt rückzahlbares Darlehen umgewandelt wird. Im Rahmen der vorgesehenen Restrukturierung der BLS AG soll aber auch eine Umwandlung in Eigenkapital der künftigen Tochterfirma, welche die Infrastruktur besitzt und betreibt, möglich sein.

2.7

Anhörung der Kantone

Die Kantone hielten in ihren Stellungnahmen hauptsächlich fest, dass die vom Bund vorgesehenen Mittel für die Privatbahnfinanzierung 2007–10 ungenügend und der Ausschluss neuer Erweiterungsinvestitionen entschieden abzulehnen seien. Sie fordern eine Aufstockung der jährlichen Zahlungskredite. Die Mittelknappheit führe sonst auf kaltem Weg zum selben Ergebnis wie das in der Bahnreform 2 vorgesehene Ergänzungsnetz. Den Kantonen würde die Finanzierung vieler Nebenbahnen allein überlassen oder diese Bahnen müssten eingestellt werden. Dies sei verkehrs- und strukturpolitisch falsch.

Verschiedene Kantone bekundeten Mühe, die gesetzlich vorgeschriebenen Kantonsanteile ebenfalls, wie vom Bund neu vorgesehen, als Programmfinanzierung zu leisten. Da das Eisenbahngesetz nicht vorschreibt, dass die Kantone ihre Beiträge auf gleichem Weg leisten müssen, kann ihr Anliegen berücksichtigt werden. Das Eisenbahngesetz schreibt lediglich vor, welche Mindestanteile die Kantone leisten müssen, damit Bundesgelder fließen können.

Probleme stellen sich vor allem bei Bahnen, die eine grössere Zahl von Kantonen bedienen (BLS, SOB). Der Koordinationsaufwand nimmt in diesen Fällen stetig zu. Die Kantone verlangen aber auch generell, bei der Mittelverteilung auf die einzelnen Unternehmen mitbestimmen zu können. Zumindest in dem von ihnen mitfinanzierten Bereich muss dies gewährt werden. Es wird mit den Bahnen und den betroffenen Kantonen im Verlaufe des Jahres 2006 eine praktikable und für alle Beteiligten gangbare Lösung gesucht.

Einzelne Kantone kritisieren die Wirkung des per 1. Januar 2005 eingefügten Absatzes 4 von Artikel 49 EBG. Dieser sieht vor, dass nicht reinvestierte Abschreibungsmittel in der Regel für die Rückzahlung von Darlehen zu verwenden sind. Damit soll auch die in dieser Botschaft mehrfach angesprochene Gesamtsteuerung der Infrastrukturinvestitionen erreicht werden. Gerade angesichts der knappen Mittel ist diese Gesamtsteuerung unverzichtbar. Ausserdem wird mit dieser Vorlage keine Änderung des Gesetzes vorgenommen, weshalb auf dieses Anliegen hier nicht eingetreten werden kann.

2.8

Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Investitionsvereinbarungen dienen zusammen mit den Abgeltungsvereinbarungen der Aufgabenerfüllung im Bereich Bereitstellung von Eisenbahninfrastruktur. Die Erfüllung dieser Aufgabe erfolgt gemäss dem Vorschlag des Bundesrates mit einem Verpflichtungskredit von 600 Millionen Franken im Rahmen des gültigen Finanzplans.

Die langfristige Aufgabenerfüllung ist mit dem derzeitigen Finanzrahmen nicht sichergestellt. Entweder müssen längerfristig das Netz verkleinert werden oder die Zahlungskredite entsprechend den in Ziffer 2.5.3 aufgezeigten Bedürfnissen aufgestockt werden. Es wäre nicht zu verantworten, dass das jetzige Netz unverändert in Betrieb bleibt, die Sicherheit aber wegen fehlender Mittel langsam abnimmt.

2.9 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorliegenden Bundesbeschlüsse führen die derzeit gültige Gesetzgebung aus. Das im Gesetz vorgesehene System der Mittelgewährung an Infrastrukturbetreiberinnen durch jährliche Abgeltungsvereinbarungen entspricht nicht den Vorgaben des europäischen Rechts, welches mehrjährige Leistungsvereinbarungen fordert.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Bundesbeschlüsse

3.1 Infrastrukturfinanzierung 2007–2010

Die gültige Gesetzgebung sieht nicht vor, dass die Infrastrukturfinanzierung für die konzessionierten Eisenbahnunternehmen wie bei der SBB in ihrer Gesamtheit geregelt wird. Die Botschaft stellt den Gesamtrahmen vor, zu beschliessen sind hier aber nur zwei Teilaspekte:

- ein Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen im Umfang von maximal 600 Millionen Franken im Zeitraum 2007–2010;
- eine Normalisierung der Darlehenskonditionen für Investitionsbeiträge, welche die BLS auf Grund eines besonderen Bundesbeschlusses für den Doppelspurausbau erhielt.

3.2 Bundesbeschluss über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007–2010

Artikel 1 legt den Rahmen von 600 Millionen Franken fest. Der Rahmenkredit ist bis 2010 befristet. Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, Verschiebungen zwischen den Beitragsarten Abgeltung und Darlehen vorzunehmen, wie dies in Ziffer 2.5.2 erläutert ist. Die Verpflichtungen sind jeweils auf Ende des laufenden Jahres zu begrenzen (Abs. 3). Der Kredit wird gesperrt, sobald die Infrastrukturfinanzierung neu geregelt ist (Abs. 4). Diese Bestimmungen erlauben es, im Zuge der künftigen Regelung zur Infrastrukturfinanzierung (drittes Teilpaket aus der Aufteilung der Bahnreform 2) zum System der Leistungsvereinbarung zu wechseln (analog zur LV Bund-SBB).

Da sich die Finanzhilfe über mehrere Jahre erstreckt und der Kreditbeschluss keine Recht setzenden Normen enthält, sieht *Artikel 2* einen einfachen Bundesbeschluss vor. Dieser untersteht nicht dem Referendum.

3.3 Bundesbeschlüsse über die Umwandlung des der BLS Lötschbergbahn gewährten Baukredits in ein bedingt rückzahlbares Darlehen

Nach *Artikel 1* wird der bisher gewährte Baukredit von einem verzinslichen in ein unverzinsliches Darlehen umgewandelt. Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, die Darlehen im Zusammenhang mit anstehenden und vom Bundesrat verlangten strukturellen Anpassungen bei Bedarf in Eigenkapital umzuwandeln.

Gemäss *Artikel 2* untersteht der Erlass als einfacher Bundesbeschluss nicht dem Referendum.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Unter der Voraussetzung, dass dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt wird und ein Rahmenkredit von 600 Millionen Franken beschlossen wird, ergeben sich gegenüber der gültigen Finanzplanung keine finanziellen Veränderungen für den Bund. In Übereinstimmung mit der Rubrizierung der SBB-Leistungsvereinbarung wird die Darstellung in der Finanzrechnung geändert. Bislang wurden die Investitionsbeiträge in zwei verschiedenen Budgetrubriken geführt (unterteilt in Abschreibungsaufwand und Darlehensgewährung). Neu werden sie zusammengelegt. Mit der neuen Darstellung wird zwar die buchhalterische Behandlung bei den Unternehmen verwischt, dafür ist der eigentliche Verwendungszweck klarer ersichtlich.

Personelle Auswirkungen

Die Vorlage bringt keinen personellen Mehraufwand mit sich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das vorgesehene Controlling die bestehenden Ressourcen aufs Äusserste fordert. Sollte die Bundesverwaltung gezwungen sein, weitere Einsparungen im Personalbudget zu erbringen, so müssten beim Controlling Abstriche in Kauf genommen werden, was in Anbetracht der jährlich wiederkehrenden Grössenordnungen sicher nicht angezeigt ist.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantone, sie ermöglicht indessen, die Finanzierung des gemischt finanzierten (Bund und Kantone gemeinsam) Netzes in der Periode 2007–2010 weiterzuführen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Eisenbahn ist in der Schweiz eine wesentliche Grundlage der Wirtschaft. Sie erlaubt einen effizienten Personen- und Gütertransport. Müssten diese Transporte auf der Strasse abgewickelt werden, wäre mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten zu rechnen.

Das BAV hat bei den konzessionierten Eisenbahnunternehmen noch vor Ausarbeitung dieser Botschaft den Finanzbedarf für die nächsten vier Jahre erhoben. Die Eingaben liegen deutlich über den bundesseitig zur Verfügung stehenden Mitteln; der mittel- und langfristige Substanzerhalt ist damit nicht mehr gewährleistet (siehe Ziff. 2.5.3). Sollte keine Änderung eintreten, d.h. sollten die Mittel nicht erhöht werden können, ist aus Sicherheitsgründen auch die Schliessung von Eisenbahnstrecken nicht mehr auszuschliessen. Die Vernachlässigung des Unterhalts führt ausserdem zu überproportionalen Sanierungskosten, was ebenfalls Streckenschliessungen nach sich zieht, wenn die dafür notwendigen Mittel nicht vorhanden sind.

Ein nachhaltiger Substanzerhalt würde nach heutigen Erkenntnissen rund 120 Millionen Franken jährlich, davon etwa zwei Drittel zu Lasten des Bundes, mehr kosten, als den Unternehmen auf Basis der gültigen Finanzpläne zugeteilt werden konnte. Weitere 60 Millionen Franken wären erforderlich, um die dringendsten Leistungssteigerungen zu ermöglichen. Schliesslich verbleiben Erweiterungsinvestitionen von rund 50 Millionen Franken jährlich, die möglicherweise aus anderen Quellen finanziert werden können.

Diese Problematik muss zwingend im Rahmen der künftigen Regelungen zur Infrastrukturfinanzierung (drittes Teilpaket aus der Aufteilung der Bahnreform 2) gelöst werden. Andernfalls ist ein volkswirtschaftlicher Schaden zu befürchten.

4.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes

Der Rahmenkredit fördert die Grundversorgung von Bevölkerung und Landesteilen mit öffentlichem Verkehr. Er unterstützt damit ganz direkt die regionalpolitischen Zielsetzungen des Bundes. Ein wesentlicher Teil des Privatbahnnetzes erschliesst periphere Regionen ohne SBB-Strecken. Es wurde bereits dargelegt, dass viele Privatbahnstrecken gewisse SBB-Strecken in ihrer Bedeutung übertreffen.

4.5 Andere Auswirkungen

Der beantragte Rahmenkredit stellt zusammen mit den jährlichen Abgeltungsvereinbarungen die Erhaltung des Wertes und der Leistungsfähigkeit eines bedeutenden Teils der schweizerischen Schieneninfrastruktur sicher. Beide zusammen schaffen damit die Voraussetzung für die effiziente Bereitstellung von Angeboten im Personen- und Güterverkehr auf dem Netz der Privatbahnen. Rahmenkredit und Abgeltungen bilden somit eine Basis für den Service public im Verkehr. Zugleich ermöglicht eine leistungsfähige Infrastruktur eine weitere Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Mittelbar trägt die Vorlage somit zur Entlastung der Umwelt bei.

Die positive volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz lässt sich zu einem grossen Teil auf das Vorhandensein einer hochwertigen und leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur zurückführen. Der Rahmenkredit hilft mit, die im internationalen Vergleich sehr hohe Qualität der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz auch zukünftig zu gewährleisten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007⁵ nicht angekündigt. Der Rahmenkredit war nicht vorgesehen, da mit dem Inkrafttreten der in der Legislaturplanung angekündigten Bahnreform 2⁶ per 1. Januar 2007 gerechnet wurde. Da dies nicht der Fall ist, entfällt dafür die vorgesehene periodisch fällige Botschaft, welche die Leistungsvereinbarungen mit den Privatbahnen definiert hätte.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss über den Rahmenkredit stützt sich auf Artikel 61a des Eisenbahngesetzes. Danach genehmigen die eidgenössischen Räte die Investitionsbeiträge nach dem 7. Abschnitt mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit.

Der Bundesbeschluss über die Umwandlung der Darlehen an die BLS stützt sich auf Artikel 56 des Eisenbahngesetzes. Er sieht vor, dass der Bund für Investitionen Beiträge leisten oder Darlehen gewähren kann. Diese Darlehen können verzinslich oder unverzinslich sein. Die Umwandlung der Darlehen an die BLS nutzt diesen Spielraum.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat im Zusammenhang mit dem Eisenbahnwesen verschiedene Staatsverträge und bilaterale Abkommen mit der EU geschlossen. Ausser dass das europäische Recht mehrjährige statt einjährige Vereinbarungen mit den Bahnen fordert (vgl. Ziff. 2.9), bestehen keine Konflikte mit diesen Vertragswerken.

6.3 Erlassform

Da es beim Bundesbeschluss über den Rahmenkredit um die periodische Umsetzung gesetzlicher Vorschriften über die Finanzierung eines bestimmten Bereiches geht, genügt ein nicht dem Referendum unterstehender einfacher Bundesbeschluss. Er definiert den Rahmenkredit für die Darlehensgewährung an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für 2007–2010.

Der Entscheid über die Beitragsform von Bundeshilfen an Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen kann innerhalb der vom Bundesrat in den Verordnungen gesetzten Schranken von der Verwaltung gefällt werden. Im Falle der BLS wurde aber die Beitragsform explizit im seinerzeitigen Bundesbeschluss festgehalten, weshalb zu dessen Abänderung ein Entscheid auf gleicher Stufe notwendig ist.

⁵ BBl 2004 1149

⁶ BBl 2004 1195

6.4

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Bundesbeschluss über den Rahmenkredit untersteht der Ausgabenbremse, der Bundesbeschluss über die Umwandlung der Darlehen an die BLS nicht.

6.5

Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Diese Vorlage schafft weder neue gesetzliche Vorschriften noch neue Ausgaben. Die Eisenbahngesetzgebung ist grundsätzlich mit dem Subventionsgesetz in Übereinstimmung.

