

10.xxx

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über einen Bürgschaftsrahmenkredit
für die Beschaffung von Betriebsmitteln im öffentlichen
Verkehr**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschaftsrahmenkredit für die Beschaffung von Betriebsmitteln im öffentlichen Verkehr im Umfang von 11 Milliarden Franken mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Gestützt auf die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 vom 9. März 2007 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr, BBl 2007 2681) haben die eidgenössischen Räte mit Artikel 34 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz PBG) vom 20. März 2009 (SR 745.1) beschlossen, dass bei Investitionen im Verkehrsbereich Transportunternehmen Garantien gewährt werden können. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch machen zu können, muss das Parlament noch einem entsprechenden Bürgschaftsrahmenkredit zustimmen.

Zur Finanzierung von Rollmaterial kann die SBB aufgrund eines internationalen Abkommens aus dem Jahre 1955 auf Darlehen der Eurofima (Rollmaterialfinanzierungsgesellschaft der europäischen Staatsbahnen) zurückgreifen. Mit einer Staatsgarantie gegenüber der Eurofima sichert der Bund der SBB eine besonders zinsgünstige Geldbeschaffung, von der alle andern Transportunternehmen bisher ausgeschlossen sind.

Mit der Gewährung einer Staatsgarantie zugunsten aller Eisenbahn- und Busunternehmen des Regionalverkehrs sollen Zinsvorteile ermöglicht werden, die über die zu leistenden Abgeltungen dem Bund als Besteller zugute kommen. Durch die Harmonisierung der Finanzierungsbedingungen bei der Beschaffung von Betriebsmitteln werden zudem im Sinne einer Gleichbehandlung sämtliche konzessionierten Transportunternehmen der SBB gleichgestellt.

Der Bundesrat sieht vor, dass Bürgschaften sowohl für neu zu beschaffende als auch für bereits seit 2001 im Einsatz stehende Betriebsmittel, insbesondere für Rollmaterial, gewährt werden können. Der erhoffte Zinsvorteil für den Bund wird für 2012 auf 8 Millionen, für 2013 auf 9 Millionen und für die darauf folgenden Jahre auf 12 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Seit Mitte 2001 können die Transportunternehmen bei der Beschaffung von Rollmaterial und anderen Investitionen im Verkehrsbereich nicht mehr auf zinslose Darlehen der öffentlichen Hand zurückgreifen. Seither müssen sie die erforderlichen Mittel über eigene Mittel oder über die Finanzmärkte beschaffen (Kredite, Leasingfinanzierungen, private Anleihen). Gleichzeitig führte die mit der Bahnreform 1 umgesetzte Vorgabe der rechnerischen Trennung zwischen den Sparten Verkehr und Infrastruktur dazu, dass integrierte Betriebe Abschreibungsmittel aus dem Bereich Infrastruktur nicht mehr für Beschaffungen im Bereich Verkehr verwenden dürfen. Der Einsatz von Eigenkapital wird dadurch weiter eingeschränkt und führt zu einer verstärkten Beanspruchung von verzinslichem Fremdkapital.

Von diesen Veränderungen war die SBB gegenüber den meisten anderen Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs (öV) weniger betroffen: Sie war von der Finanzierung über zinslose Darlehen nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes¹ zwar ausgeschlossen, konnte aber als Bundesbetrieb bzw. seit 1999 als Aktiengesellschaft des Bundes immer auf Bundesgeld zurückgreifen und so gegenüber den anderen Transportunternehmen von niedrigeren Zinssätzen profitieren. Ausserdem kann die SBB dank einer über ein internationales Abkommen aus dem Jahre 1955 gewährten Staatsgarantie Geldmittel über die Eurofima (Rollmaterialfinanzierungsgesellschaft von 26 europäischen Staatsbahnen) beziehen, was ihr ebenfalls vorteilhafte Zinskonditionen ermöglicht.

Durch diese Veränderungen in der Schweizerischen öV-Landschaft entstand in den letzten Jahren zwischen der SBB und den anderen Transportunternehmen eine Ungleichbehandlung, die sich mit der zunehmenden Bedeutung von Finanzierungsfragen als immer problematischer herausstellt. Während sich die SBB aufgrund ihres besonderen Status problemlos zinsgünstiges Kapital beschaffen kann, wird die Finanzierung von neuen Betriebsmitteln für die anderen Anbieter von öV-Leistungen schwieriger. Im Bestellverfahren können die Kapitalkosten bei der Bestimmung der ungedeckten Kosten zwar berücksichtigt werden, durch die finanzielle Situation von Bund und Kantonen sind der zukünftigen Entwicklung der Abgeltungssummen jedoch enge Grenzen gesetzt.

1.2 Bedeutung der Staatsgarantie für Bund und Transportunternehmen

Die Staatsgarantie für sämtliche Anbieter des öffentlichen Regionalverkehrs ist im Hinblick auf die finanzielle Situation der öffentlichen Hand von grosser Bedeutung. Über das Bestellverfahren und die Abgeltungszahlungen fallen die Zinskosten für das von den Transportunternehmen aufgenommene Fremdkapital indirekt bei der öffentlichen Hand an. Daher liegt es in ihrem eigenen Interesse, dass die Fremdkapi-

¹ SR 742.101

talzinsen möglichst tief gehalten werden können. Ähnlich wie bei Finanzierungen der öffentlichen Hand selbst, akzeptieren Banken und Investoren bei einer Staatsgarantie tiefere Margen. Gemäss aktuellen Erfahrungen und Aussagen von Banken und Transportunternehmen kann mit einer Staatsgarantie je nach Lage auf den Finanzmärkten mit einer Zinsreduktion von bis zu 0.5 Prozentpunkten gerechnet werden. Da in den nächsten Jahren mit einem sehr hohen Finanzierungsbedarf für neues Rollmaterial gerechnet wird und gleichzeitig die Preise für solche Beschaffungen aufgrund der technischen Entwicklung und der dadurch gestiegenen Erwartungen massiv zugenommen haben, kann die öffentliche Hand mit einer solchen Zinsreduktion deutlich entlastet werden.

Trotz der Anrechenbarkeit von Zinsen an die abgeltungsberechtigten Kosten ist die Reduktion der Zinskosten auch für die Transportunternehmen von Bedeutung: Die finanzielle Situation der öffentlichen Hand lässt in den meisten Fällen für eine Zunahme der Abgeltungen keinen grossen Spielraum. Dadurch muss laufend nach Kosteneinsparungen gesucht werden, was auch den Druck auf das bestehende Angebot erhöht. Kann dieser Druck mit einer Bundesbürgschaft etwas reduziert werden, kommt dies sowohl den Transportunternehmen als auch den Bestellern zugute. Das gesamte System des öffentlichen Verkehrs wird dadurch gestärkt.

Ein weiterer Vorteil der Staatsgarantie liegt in der Gleichbehandlung aller Transportunternehmen, die in der Schweiz Leistungen des Regionalverkehrs anbieten. Die Stossrichtung der beiden Bahnreformen zielt auf Rahmenbedingungen ab, die im öffentlichen Verkehr vermehrt auch den Wettbewerb ermöglichen sollen. Ein solcher kann aber nur dann funktionieren, wenn sämtliche Wettbewerbssteilnehmer gleichbehandelt werden und keiner durch die Besteller gegenüber seinen Konkurrenten benachteiligt wird. Dementsprechend wurde mit der Revision der Erlasse im öffentlichen Verkehr (RöVE)² von den Räten beschlossen, dass der Bund bei Investitionen im Verkehrsbereich in Zukunft gegenüber den Gläubigern von sämtlichen Transportunternehmen eine Staatsgarantie abgeben kann (Art. 34 Personenbeförderungsgesetz³). Auf diese Weise wird gegenüber dem heutigen Zustand die Gleichbehandlung über eine Besserstellung der bisher schlechter als die SBB gestellten Transportunternehmen erreicht.

1.3 Zukunftsperspektiven

Während der letzten Jahre wurde das Angebot im öffentlichen Verkehr mit grossem Erfolg kontinuierlich ausgebaut. Dadurch stiegen auch die Ansprüche an das eingesetzte Rollmaterial, einerseits bedingt durch den technischen Fortschritt und die Sicherheitsanforderungen, andererseits durch die gestiegenen Erwartungen der Kundinnen und Kunden sowie die Anforderungen an die Behindertengerechtigkeit. Viele heute noch eingesetzte Fahrzeuge haben ihre Lebensdauer in den nächsten Jahren erreicht und müssen ersetzt werden. Wo dies nicht möglich ist, verlieren die bestehenden öV-Angebote mit der Zeit an Attraktivität und geraten allenfalls sogar in Gefahr. Gleichzeitig erfordert auch der weitere Ausbau des öV-Angebots laufend Neubeschaffungen von Rollmaterial.

² BBl 2009 2043

³ SR 745.1

Die Investitionspläne der Transportunternehmen zeigen deutlich, dass in den nächsten Jahren mit einer grossen Welle von Neubeschaffungen gerechnet werden muss. Für die Jahre 2010–2013 liegt die erwartete Investitionssumme bei 3,2 Milliarden Franken. Ein kleiner Teil davon kann über bestehende Reserven der Transportunternehmen finanziert werden. Der grösste Teil muss fremdfinanziert werden, wobei die Finanzierungskosten über das Bestellverfahren auf Bund und Kantone zurückfallen werden.

2 Inhalt des Finanzbeschlusses

2.1 Bürgschaftsengagements

Artikel 34 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes delegiert die Festlegung der Form und der Bedingungen des Bürgschaftsengagements an das Bundesamt für Verkehr (BAV). Dabei sind folgende Eckpunkte vorgesehen:

Nimmt ein Transportunternehmen zur Finanzierung von Betriebsmitteln (Rollmaterial, Distributionssysteme, Depots etc.) Mittel auf, kann sich der Bund für das Transportunternehmen gegenüber dessen Gläubigern verbürgen, dass ihnen die vereinbarten Amortisationsanteile und die anfallenden Schuldzinsen vereinbarungsgemäss bezahlt werden. Bei den Betriebsmitteln muss es sich entweder um Neubeschaffungen handeln, oder um solche, die seit dem Wegfall der zinslosen Darlehen der öffentlichen Hand im Jahr 2001 beschafft wurden (frühere Beschaffungen wurden nicht über den freien Kapitalmarkt finanziert).

Bürgschaften können, sofern die entsprechenden Betriebsmittel im bestellten Regionalverkehr eingesetzt werden, sowohl für die SBB als auch für alle andern Transportunternehmen eingegangen werden (vgl. Art. 34 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs⁴). Die einzelnen Bürgschaften sollen auf maximal 25 Jahre (übliche Nutzungsdauer von Rollmaterial im regionalen Personenverkehr) beschränkt werden. Um eine maximale Zinsvergünstigung zu erreichen, soll sich der Bund mit einer Solidarbürgschaft gemäss den Bestimmungen der Artikel 492 ff. des Obligationenrechts⁵ verbürgen. Gläubiger können damit vom Bund als Solidarschuldner die Begleichung allenfalls nicht bezahlter Zinsen oder Amortisationen ohne vorgängiges Insolvenzverfahren bereits dann verlangen, wenn das Transportunternehmen als Hauptschuldner mit seiner Zahlung im Rückstand ist und erfolglos gemahnt wurde, oder wenn dessen Zahlungsunfähigkeit offenkundig ist (Art. 496 Abs. 1 Obligationenrecht). Die Kriterien und das Verfahren für die Erteilung einer Bürgschaft wird das BAV in Richtlinien und präzisierenden Bestimmungen festlegen.

Am 23. Februar 2007 wurde in Luxemburg von 42 Staaten, darunter auch die Schweiz, die Schlussakte «zur Annahme eines Eisenbahnprotokolls zum Übereinkommen über internationale Sicherungsrechte an beweglicher Ausrüstung» unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Internationalen Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) und der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) verabschiedet. Das Protokoll wurde bislang von 4 Staaten (darunter der Schweiz) sowie der Europäischen Union unter-

⁴ SR 745.16

⁵ SR 220

zeichnet. Das Protokoll sieht die Schaffung eines internationalen Registers für Eisenbahnrollmaterial vor. Sobald es in Kraft getreten und das Register operativ sein wird – dies dürfte allerdings frühestens ab 2012 der Fall sein –, kann der Bund das mit seinem Bürgschaftsengagement finanzierte Rollmaterial in diesem Register eintragen lassen und damit ein Sicherungsrecht errichten, welches im Konkursfall gegenüber allen anderen Gläubigern des Transportunternehmens Vorrang hätte. Dieses Sicherungsrecht wäre auch über die Landesgrenzen hinaus gültig, was gegebenenfalls dann von Bedeutung wäre, wenn im schweizerischen Regionalverkehr Leistungen auch durch international tätige Transportunternehmen erbracht würden.

Ferner beabsichtigt das BAV, bei mittels Bundesbürgschaft finanziertem Rollmaterial sämtliche Forderungen aus allfälligen Sachversicherungen an den Bund abtreten zu lassen.

Neben Bürgschaften für direkte Mittelaufnahmen am Finanzmarkt will das BAV allen Schweizer Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs ergänzend auch Zugang zu Mitteln der 1956 gegründeten Eurofima (Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial) ermöglichen. Diese verfügt dank Staatsgarantien über beste Kapitalmarkt-Ratings von «AAA/Aaa» (gleich wie Anleihen der Eidgenossenschaft) und kann sich deshalb sowie aufgrund steuerlicher Vorteile (insbesondere der Befreiung ihrer Anleihen von der Emissionsabgabe) auf den Finanzmärkten äusserst günstig refinanzieren. Diese guten Konditionen gibt sie weitestgehend ihren Aktionären weiter. Deshalb sollen in Zukunft auch andere Schweizer Eisenbahnunternehmen die Möglichkeit haben, Rollmaterialfinanzierungen über die Eurofima abzuwickeln, was bisher den SBB vorbehalten war.

Die Eurofima basiert auf einem auch von der Schweiz ratifizierten Abkommen zwischen 25 europäischen Staaten aus dem Jahre 1955. Die Mitgliedstaaten erklären darin, die Verpflichtungen ihrer im Abkommen genannten Eisenbahnunternehmen gegenüber Eurofima zu garantieren. Dies ist eine Voraussetzung für die Aufnahme einer Bahn als Aktionärin der Eurofima (die Gesellschaft hat gegenwärtig 26 Aktionäre, darunter die SBB). Die Schweiz hat die Garantie bislang nur für Verpflichtungen der SBB erklärt.

Gemäss den Artikeln 3 und 9 ihrer Statuten kann die Eurofima nur Aktionäre oder Bahnunternehmen, deren Verpflichtungen von einem bestehenden Aktionär (beispielsweise den SBB) garantiert werden, finanzieren. Dies bedeutet, dass interessierte Transportunternehmen entweder selbst Aktionäre der Eurofima werden oder die SBB deren Mittelaufnahmen garantieren müssten (was sie bislang schon regelmässig für Tochter- und Beteiligungsgesellschaften getan hat). Die Aufnahme in den Kreis der Aktionäre ist jedoch nur dann möglich, wenn der Bund der Eurofima gegenüber die Schulden der Transportunternehmung im Rahmen der Bundesbürgschaft garantiert.

Als Verkäuferin von Eurofima-Aktien liegt dabei die SBB auf der Hand, die über 13 000 Eurofima-Aktien (entsprechend 5 Prozent des Aktienkapitals) verfügt. Auf diese Weise bleiben der schweizerische Kapitalanteil und das damit verbundene indirekte Risiko des Bundes unverändert. Hingegen würde der Kauf von Anteilen ausländischer Aktionäre das potenzielle Engagement und das Risiko des Bundes erhöhen, ohne zusätzliche Vorteile zu bringen. Die Gewährung einer Bundesgarantie zur Mittelaufnahme bei der Eurofima soll deshalb nur dann möglich sein, wenn das verbürgte Transportunternehmen seine Eurofima-Aktien aus den Beständen der SBB übernehmen kann.

2.4 Berücksichtigung der SBB

Bisher konnte einzig die SBB bei Finanzierungen über die Eurofima von einer Staatsgarantie profitieren. Diese Möglichkeit stand ihr jedoch bei Finanzierungen über andere Kanäle nicht offen. Wenn mit der Bundesgarantie für den gesamten öffentlichen Regionalverkehr gleich lange Spiesse für sämtliche Transportunternehmen geschaffen werden sollen, muss in die neue Bundesgarantie auch die SBB mit einbezogen werden – auch wenn diese Finanzierungen grossteils über die Eurofima abwickelt. Die Bürgschaftssumme von 11 Milliarden Franken umfasst daher auch die Investitionen der SBB in den bestellten öffentlichen Regionalverkehr.

Aufgrund der heute für sie bereits bestehenden Finanzierungsmöglichkeit über die Eurofima kann für die SBB kein wesentlicher Zinsvorteil erwartet werden. Der Einbezug der SBB in das neue Instrument der Bundesgarantie führt bei dieser jedoch zu einer grösseren Flexibilität bei der Finanzierung von Betriebsmitteln des Regionalverkehrs und damit zu effektiv gleich langen Spiessen aller Transportunternehmen auch nach Einführung der neuen Bundesgarantie.

2.5 Kantonsanteile

Aufgrund der im öffentlichen Verkehr festgelegten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen müssten die Kantone rund die Hälfte der gesamten Bürgschaft aufbringen. Dies würde jedoch zu einem unverhältnismässigen Administrationsaufwand führen und die Flexibilität des Instruments unnötig einschränken. Die Kantone sollen sich daher nicht an den Bürgschaften beteiligen, jedoch sollen im Ausmass der im Bestellverfahren bei den Kantonen anfallenden Zinsersparnisse die Kantonsquoten gesenkt werden. Diese umfassen die pro Kanton insgesamt (Bundes- und Kantonsanteile) zur Verfügung stehende Abgeltungssumme abzüglich die darüber hinausgehenden Bestellungen durch die Kantone allein.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Bürgschaften sind Eventualverpflichtungen, die nicht zahlungswirksam sind und deshalb den Bundeshaushalt nicht belasten. Durch den Abschluss eines Bürgschaftsvertrages übernimmt der Bund lediglich die Haftung für die Amortisationszahlungen und die Zinsen gegenüber den Gläubigern. Eine Zahlungsverpflichtung entstände ihm erst im Fall, dass ein Transportunternehmen seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte – was wiederum praktisch nur dann eintreten kann, wenn Bund und Kantone ihren Abgeltungsverpflichtungen gegenüber Transportunternehmen nicht nachkommen würden. Ein entsprechender Zahlungsbedarf wäre Gegenstand eines Nachtragskredites. Durch den direkten Zusammenhang zwischen den Bestellungen der Transportleistungen durch die öffentliche Hand und der Wirtschaftlichkeit der verbürgten Transportunternehmen kann jedoch das Risiko für den Bund insgesamt als sehr bescheiden eingestuft werden.

Da die Transportunternehmen den mit den Bestellungen verbundenen Zinsaufwand den abgeltungsberechtigten Kosten anrechnen können, führen Zinsreduktionen auch zu Abgeltungsreduktionen. In ihrer Summe stellen die Bürgschaften für den Bund

damit nebst den bescheidenen Risiken auch ein beträchtliches Potenzial für Einsparungen im öffentlichen Verkehr dar. Unter Berücksichtigung der seit 2001 beschafften Betriebsmittel und der anstehenden Neubeschaffungen kann 2012 von einem Zinsvorteil von 8 Millionen, 2013 von 9 Millionen und danach von rund 12 Millionen Franken ausgegangen werden. Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2011–2013 werden die im Finanzplan vom 19. August 2009 für den regionalen Personenverkehr eingestellten Mittel entsprechend reduziert.

Da die Bundesgarantie auch für seit 2001 in Betrieb genommenes Rollmaterial beansprucht werden kann, und da in den nächsten Jahren viele Neubeschaffungen anstehen, ist nach Einführung der Bundesgarantie mit vielen Gesuchen zu rechnen. Deren Behandlung sowie die anschliessenden Tätigkeiten zur Abwicklung der einzelnen Bürgschaftsengagements werden beim BAV zu einer Mehrbelastung im Umfang von rund 80 Stellenprozenten führen. Deren Kosten sollen über eine Gebührenfinanzierung auf die von der Bundesgarantie profitierenden Transportunternehmen überwälzt werden, sodass beim Bund keine zusätzlichen Personalkosten anfallen werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁶ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁷ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Dies weil die gesetzliche Grundlage mit der Vorlage Revision der öV-Erlasse (RöVe) erst per 1.1.2010 geschaffen wurde und bis zu diesem Zeitpunkt nicht klar war, ob die entsprechende Änderung auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe erfolgt. Der Bundesrat hat angesichts des Gesamtvolumens entschieden, das Geschäft dem Parlament zu unterbreiten. Es ist im übrigen auch Bestandteil des Konsolidierungsprogrammes.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 167 der Bundesverfassung⁸ (BV, Aufgabenkompetenz der Bundesversammlung). Die Bundesversammlung fasst diesen Beschluss in der Form des einfachen Bundesbeschlusses (vgl. Art. 25 Abs. 2 Parlamentsgesetz⁹).

Materiellrechtliche Basis des Rahmenkredits ist Artikel 34 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG). Danach kann der Bund bei Investitionen im Verkehrsbereich eines Unternehmens den Gläubigern gegenüber eine Garantie abgeben, wenn dies im Interesse der Besteller ist.

6 BBl 2008 753
7 BBl 2008 8543
8 SR 101
9 SR 171.10

5.2

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse unterliegen nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV Subventionsbestimmungen 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.

Nach dem vorliegenden Bundesbeschluss soll für die Übernahme von Garantieverpflichtungen ein Rahmenkredit in der Höhe von 11 Milliarden Franken bewilligt werden. Beim Rahmenkredit handelt es sich um eine besondere Form des Verpflichtungskredits (vgl. Art. 10 Abs. 5 Finanzhaushaltverordnung¹⁰). Sollte der Bund eingegangene Garantien einlösen müssen, wäre mit Zahlungen zu rechnen, die die verfassungsmässigen Schwellenwerte übersteigen. Der Bundesbeschluss unterliegt daher nach Artikel 159 Absatz 3 BV der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

¹⁰ SR 611.01