

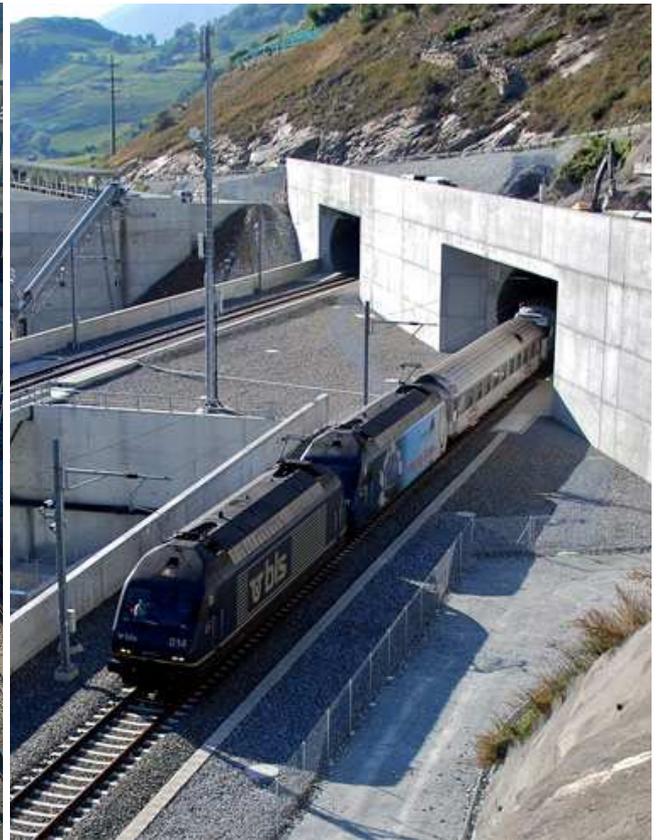
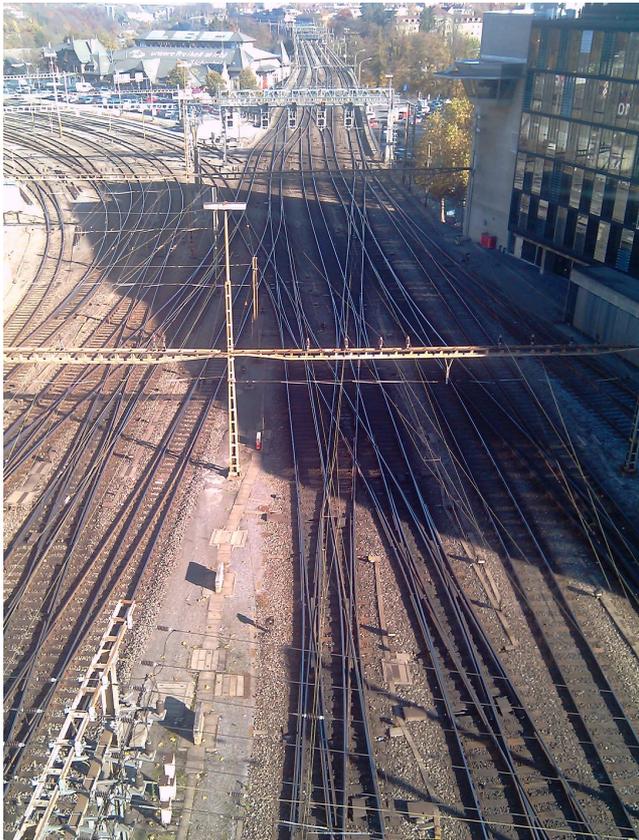


Bericht der Arbeitsgruppe FIBI

Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)

Bericht des UVEK in Zusammenarbeit mit dem EFD

Referenz/Aktenzeichen: 600.0/2010-11-03/130





Referenz/Aktenzeichen: 600.0/2010-11-03/130

Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)

Auftraggeber:

DC UVEK

Steuerungsausschuss

Dr. Peter Füglistaler (Direktor BAV)

Toni Eder (Vizedirektor BAV, Leiter Abteilung Infrastruktur)

Pierre-André Meyrat (Vizedirektor BAV, Leiter Abteilung Finanzierung)

Dr. Karl Schwaar (Stellvertretender Direktor EFV, Leiter Ausgabenpolitik)

Dr. Hans Werder (Generalsekretär UVEK)

Dr. Fritz Zurbrügg (Direktor EFV)

Begleitgruppe

Petra Breuer (BAV, Abteilung Politik, Leiterin Sektion Direktionsgeschäfte)

Hauke Fehlberg (BAV, Abteilung Infrastruktur, Leiter Sektion Planung)

Dr. Markus Giger (BAV, Abteilung Finanzierung, Leiter Sektion Schienennetz)

Matthias Gygax (EFV, Ausgabenpolitik, Leiter Finanzdienst II)

Regula Herrmann (BAV, Abteilung Finanzierung, Leiterin Sektion Personenverkehr)

Christoph Herren (BAV, Abteilung Finanzierung, Sektion Personenverkehr)

Dr. Rudolf Sperlich (BAV, Abteilung Infrastruktur, Leiter Sektion Grossprojekte)

Guido Vasella (GS UVEK, Leiter Direktionsstab)

Arbeitsgruppe

Dr. Frank Schley (BAV, Abteilung Finanzierung, Sektion Schienennetz)

Dr. Olivier Baud (BAV, Abteilung Infrastruktur, Sektion Planung)

Anne Greinus (BAV, Abteilung Finanzierung, Sektion Schienennetz)

Dr. Andreas Heller (EFV, Ausgabenpolitik, Finanzdienst II)

Dr. Markus Liechti (BAV, Abteilung Politik, Sektion Direktionsgeschäfte)

Athos Nicollerat (BAV, Abteilung Finanzierung, Sektion Schienennetz)

Simon Pfammatter (EFV, Ausgabenpolitik, Finanzdienst II)



Inhalt

0	Zusammenfassung.....	1
1	Einleitung.....	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Projektziele	4
1.3	Projektabgrenzung.....	5
1.4	Projektorganisation	5
1.5	Einordnung und Aufbau des Berichts	6
2	Aktuelle Finanzierung der Bahninfrastruktur.....	7
3	Neues Finanzierungssystem für die Bahninfrastruktur	10
3.1	Anforderungen an das künftige Finanzierungssystem	10
3.2	Zweck und Funktionsweise des Bahninfrastrukturfonds (BIF)	11
3.3	Verworfenen Alternativen.....	14
4	Abschätzung des Finanzierungsbedarfs bis 2040 (Referenzfall)	19
4.1	Annahmen zu den verfügbaren Mitteln.....	19
4.2	Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung	21
4.3	Mittelbedarf für Erweiterungsinvestitionen.....	23
4.4	Mittelbedarf für die Verzinsung/Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung	24
4.5	Finanzierungslücke (Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit)	25
5	Mögliche Finanzierungsquellen	28
5.1	Beschreibung und Beurteilung möglicher Finanzierungsquellen	28
5.1.1	Bahnbenutzer	28
5.1.2	Bund	30
5.1.3	Kantone	32
5.1.4	weitere Quellen.....	34



6	Finanzierungskonzept	36
6.1	Generelle Stossrichtung	36
6.2	Variante 1: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 3.5 Mrd.	38
6.3	Variante 2.1: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 5.3 Mrd. (längere Rückzahlung der Bevorschussung)	39
6.4	Variante 2.2: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 5.3 Mrd. (zusätzliche Mittel).....	41
7	Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der Finanzierung	43
7.1	Übernahme der Privatbahnfinanzierung durch den Bund	43
7.2	Herauslösung der noch nicht definitiv beschlossenen Bahnprojekte aus dem Infrastrukturfonds	45



Abbildungen

Abbildung 1:	Finanzierungsgefässe für die Bahninfrastruktur	7
Abbildung 2:	Konzept Bahninfrastrukturfonds (BIF).....	12
Abbildung 3:	Steuerungskonzept für den Bahninfrastrukturfonds (BIF)	14
Abbildung 4:	Beurteilung der untersuchten Varianten Finanzierungsmodelle	17
Abbildung 5:	Verfügbare Mittel im Referenzfall.....	21
Abbildung 6:	Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung im Referenzfall	23
Abbildung 7:	Mittelbedarf für Erweiterungsinvestitionen Referenzfall (mit Bahn 2030).....	24
Abbildung 8:	Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit Referenzfall.....	25
Abbildung 9:	Finanzierungslücke im Referenzfall	26
Abbildung 10:	Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit Referenzfall (mit Bahn 2030, Variante 21) .	27
Abbildung 11:	Finanzierungslücke Referenzfall (mit Bahn 2030, Variante 21).....	27
Abbildung 12:	Mögliche Finanzierungsquellen für die Bahninfrastruktur	28
Abbildung 14:	Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Hauptvariante).....	39
Abbildung 15:	Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit (Variante 2.1).....	40
Abbildung 16:	Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Variante 2.1).....	41
Abbildung 17:	Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit (Variante 2.2).....	42
Abbildung 18:	Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Variante 2.2).....	42
Abbildung 19:	Kantonsanteil an der Finanzierung der Privatbahninfrastruktur.....	44



Glossar

Bahninfrastruktur	Gemäss Artikel 62 Absatz 1 EBG (Eisenbahngesetz; SR 742.101) gehören zur Bahninfrastruktur alle Bauten, Anlagen und Einrichtungen, die im Rahmen des Netzzugangs gemeinsam benützt werden müssen, insbesondere: a. der Fahrweg; b. die Stromversorgungsanlagen, insbesondere Unterwerke und Gleichrichter; c. die Sicherungsanlagen; d. die Publikumsanlagen; e. die öffentlichen Verladeanlagen; f. die Rangierbahnhöfe, einschliesslich der Rangiertriebfahrzeuge; g. die für den Unterhalt und Betrieb der Infrastruktur nach den Buchstaben a–f notwendigen Dienstgebäude und Räume.
Betriebskosten	Kosten, die für den Betrieb der Infrastruktur anfallen. Hierunter fallen z.B. Kosten für die Verkehrssteuerung, Betriebstelekkommunikation und Stromversorgung 50Hz. Nicht eingeschlossen sind die Abschreibungen der Anlagen. Davon abzugrenzen sind die --> <i>Unterhaltskosten</i> der Infrastruktur.
Erneuerung	Investitionsausgaben für den zeitlich sowie technisch bedingten Ersatz einer bestehenden Anlage, um die Infrastruktur gemäss Artikel 51 Absatz 2 EBG in gutem Zustand zu erhalten und sie den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik anzupassen. Davon abzugrenzen ist die --> <i>Erweiterung</i> .
Erweiterung	Als Erweiterungsinvestition gelten die Aufrüstung und/oder Ergänzung bestehender Anlagen. Sie erlaubt einen Kapazitätssprung in der Nutzung der Anlage. Davon abzugrenzen ist die --> <i>Erneuerung</i> .
Folgekosten	--> <i>Betriebs-</i> und --> <i>Substanzerhaltskosten</i> , welche sich nach Inbetriebnahme und Aktivierung von Investitionen in kleine Erweiterungen und grössere Angebotsausbauten ergeben. Im weiteren Sinne können unter die Folgekosten auch die durch die weiteren Ausbauten verursachten Verkehrsabgeltungen zur Führung der zusätzlichen Verkehre subsumiert werden.
Substanzerhaltung	Überbegriff für --> <i>Unterhaltskosten</i> und --> <i>Erneuerung</i> .
Unterhaltskosten	Kosten für Massnahmen wie Überwachung, Instandhaltung und Instandsetzung, die die weitere Nutzung der bestehenden Anlagen nach Artikel 62 Absatz 1 EBG gewährleisten, ohne dass dadurch die mit dem Abschreibungssatz ausgedrückte Nutzungsdauer verlängert wird.



Abkürzungsverzeichnis

CEVA	Schienenverbindung Genève Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse
DML	Durchmesserlinie Zürich
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FMV	Ferrovial Mendrisio – Varese
HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr (vgl. auch HGVA nG, SR 742.140.3 ¹)
LV	Leistungsvereinbarung
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn
MOB	Chemin de fer Montreux Oberland Bernois
RPV	Regionaler Personenverkehr
SOB	Schweizerische Südostbahn
TU	Transportunternehmen
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (vgl. ZEBG; SR 742.140.2 ²)

¹ Bundesgesetz vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss-Gesetz)

² Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG)



0 Zusammenfassung

Arbeitsgruppe Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)

Der Bundesrat hat am 16. Dezember 2009 das UVEK beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit dem EFD Lösungsvorschläge für die mittel- und langfristige Sicherung der Finanzierung der Bahninfrastruktur (Ausbau und Substanzerhalt) vorzulegen. Zu diesem Zweck wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe Finanzierung Bahninfrastruktur FIBI (Generalsekretariat UVEK / Bundesamt für Verkehr / Eidgenössische Finanzverwaltung) eingesetzt. Die Arbeitsgruppe FIBI kommt zu folgenden Ergebnissen:

Handlungsbedarf unbestritten

Die aktuelle Finanzierung von Betrieb, Unterhalt und Ausbau weist folgende Mängel auf:

- Insgesamt ungenügende finanzielle Mittel für die langfristige Sicherstellung eines sicheren Betriebs, des Substanzerhalts der Anlagen und des Ausbaus der Bahninfrastruktur
- Fondsfinanzierung mit hoher Planungssicherheit begünstigt den Ausbau des Eisenbahnnetzes gegenüber der Finanzierung des Substanzerhalts aus dem ordentlichen Budget
- Hohe Komplexität der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung erschwert die Steuerung
- Unklare Abgrenzungskriterien zwischen verschiedenen Finanzierungsgefässen führt zu aufwändigem Klärungsbedarf bei Projektfinanzierungen
- Unterschiedliche Kostenbeteiligung der Kantone erschwert die einheitliche Beurteilung von Projekten.

Bahninfrastrukturfonds BIF

Die Arbeitsgruppe FIBI schlägt zur Sicherung der längerfristigen Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur die Überführung des FinöV-Fonds in einen umfassenden Bahninfrastrukturfonds (BIF) vor. Aus dem BIF sollen der Betrieb und der Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur, die Erneuerung der Anlagen und der Ausbau der Bahninfrastruktur finanziert werden. Zudem ist die im FinöV-Fonds aufgelaufene Bevorschussung aus dem BIF zurückzuzahlen und zu verzinsen. Der BIF kann sich nicht verschulden.

Finanzierungskonzept

In den BIF sollen folgende Mittel eingelegt werden:

- maximal zwei Drittel der LSVA Einnahmen (wie bisher in den FinöV-Fonds)
- 0.1% des Reinertrags aus der Mehrwertsteuer (wie bisher in den FinöV-Fonds)
- 10% des Reinertrags aus der Mineralölsteuer (entspricht bisheriger Einlage in den FinöV-Fonds von 25% der NEAT-Kosten)
- allgemeine Bundesmittel (reale Fortschreibung der Beträge gemäss Finanzplan für 2014)
- zusätzliche Einlage von CHF 250 Mio. pro Jahr aus der Reduktion (oder CHF 400 Mio. bei vollständiger Streichung) des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundesteuer
- zusätzliche Einlage eines Beitrags der Kantone von CHF 300 Mio. pro Jahr



Im Weiteren werden die ungedeckten Kosten aus dem Betrieb und Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur durch eine schrittweise (2013/2016) Erhöhung der Trassenpreise um je CHF 200 Mio. pro Jahr reduziert werden. Die davon betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen werden diese Mehrbelastung über eine Tarifierhöhungen (jeweils um ca. 7%-8%) an die öV-Kunden weitergeben.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente könnte in den Jahren 2017-2025 zusätzlich zu den aus dem ZEB-Kredit finanzierten Massnahmen (CHF 5.4 Mrd. Preisstand 2005) eine erste Tranche von Bahn 2030 im Umfang von CHF 3.5 Mrd. (Variante 1) bzw. CHF 5.3 Mrd. (Varianten 2.1/2.2) (Preisstand 2010) realisiert werden.

Varianten für eine erste Tranche von Bahn 2030

	Variante 1 CHF (Preisstand 2010)	Variante 2.1 CHF (Preisstand 2010)	Variante 2.2 CHF (Preisstand 2010)
Volumen erste Tranche Bahn 2030 (2017-2025)	3.5 Mrd.	5.3 Mrd.	5.3 Mrd.
Gesamtvolumen Bahn 2030 (2017-2041)	20.1 Mrd.	20.3 Mrd.	22.3 Mrd.
<i>Finanzierungsquellen</i>			
allgemeine Bundesmittel (pro Jahr)	2050 Mio.	2050 Mio.	2050 Mio.
bisher FinöV-Einlagen (pro Jahr)	1800 Mio.	1800 Mio.	1800 Mio.
Reduktion/Streichung Fahrkostenabzug bei der direkten Bundessteuer (pro Jahr)	250 Mio.	250 Mio.	400 Mio.
Beitrag Kantone (pro Jahr)	300 Mio.	300 Mio.	300 Mio.
<i>Auswirkungen</i>			
Dauer der Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds	bis 2027	bis 2031	bis 2027
Bevorschussungszinsen (kumuliert ab Start BIF 2016)	1740 Mio.	2200 Mio.	1706 Mio.



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Verkehrswachstum führt zu Mehrkosten – gute Bahninfrastruktur wichtiger Standortfaktor

Ein gut ausgebautes Verkehrssystem stellt einen wesentlichen Standortfaktor dar und trägt entscheidend zur wirtschaftlichen Prosperität des Landes bei. Der Verkehr soll die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft auf nachhaltige Weise erfüllen. Dem öffentlichen Verkehr kommt eine wichtige Rolle bei der Befriedigung dieser Mobilitätsbedürfnisse zu. Die Erlöse für die Benutzung der Infrastruktur (Trassenpreis) reichen jedoch nicht aus, um die laufenden Kosten für den Betrieb und die Abschreibung der Infrastruktur zu decken. Gleiches gilt für die Tarifeinnahmen. Die öffentliche Hand finanziert daher sowohl den Verkehr (regionaler Personenverkehr, teilweise Ortsverkehr, Teile des Güterverkehrs) als auch die Infrastruktur mit. Der Bund bestellt bei der SBB und – zusammen mit den Kantonen – bei den Privatbahnen den Betrieb, den Erhalt und die Erweiterung der Eisenbahninfrastruktur.

Der Schienenverkehr ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Wegen der stärkeren Nutzung und der gestiegenen Anforderungen an die sicherungstechnische Ausrüstung der Bahninfrastruktur ist der Unterhalts- und Erneuerungsbedarf stark angestiegen. Die Realisierung der landesweit geforderten Ausbauwünsche für die Infrastruktur ("Engpassbeseitigung") erfordert erhebliche zusätzliche Mittel, sowohl für den Bau als auch für die Folgekosten aus dem Betrieb und der Substanzerhaltung dieser Anlagen. Insgesamt führt die Folgekostenproblematik „Infrastrukturausbau – Angebotserweiterungen – steigender Betriebs- und Unterhaltsaufwand sowie Zunahme der Rollmaterialinvestitionen“ nicht nur bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen, sondern auch beim Bund mittelfristig zu finanziellen Risiken.

Um dem Ausbaubedarf zu entsprechen hat der Bundesrat beschlossen, dem Anliegen von Artikel 10 des Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG, SR. 742.2) mit einer Vorlage zur Bahn 2030 nachzukommen und hat das UVEK (BAV) am 19. Dezember 2008 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage mit zwei Varianten auszuarbeiten, mit einem Investitionsvolumen von 12 bzw. 21 Milliarden Franken.

Zwischen Ausbau und Betrieb/Substanzerhalt entsteht zunehmend eine Mittelkonkurrenz: Während für ersteren zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen, sind Betrieb und Substanzerhalt auf Mittel aus dem ordentlichen Haushalt angewiesen. Je mehr in neue Infrastrukturen investiert wird, desto mehr erhöht sich der Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhalt. Dies erfordert eine Gesamtsicht auf die Finanzierung der Bahninfrastruktur.

Finanzpolitische Herausforderungen gross

Für den Bundeshaushalt ergeben sich namentlich durch die demografische Entwicklung in der Schweiz mittel- bis langfristig grosse Herausforderungen. Der starke Wachstumstreiber "Soziale Wohlfahrt" führt insbesondere in den Aufgabenbereichen Altersvorsorge und Gesundheit zu einem steigen-



den Ausgabendruck. Daneben drohen auch in anderen Aufgabenbereichen Mehrbelastungen in Milliardenhöhe.

Schon kurzfristig sind Konsolidierungsmassnahmen im Umfang von 1,5 Milliarden Franken nötig, um den Ausgleich der jüngst beschlossenen Einnahmeausfälle (u.a. Mehrwertsteuerreform, Reform der Familienbesteuerung) auszugleichen. Neben den Einnahmeausfällen gibt es auch Mehrausgaben, welche vor allem durch Aufgabenintensivierungen in den Bereichen "Internationale Zusammenarbeit" (Erhöhung des Anteils der Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen) sowie "Bildung und Forschung" (Erhöhung der Beiträge an die Berufsbildung und an die Grundlagenforschung sowie die Forschungsrahmenprogramme der EU) verursacht werden. Zusätzlich werden für die Sanierung der Pensionskasse SBB und für die Einmaleinlage in den Infrastrukturfonds einmalige ausserordentliche Ausgaben getätigt; die dadurch entstandenen Fehlbeträge sind gemäss den Vorgaben der Ergänzungsregel in den folgenden sechs Jahren auszugleichen.

In allen Aufgabenbereichen, auch bei der Bahninfrastruktur, muss die Abgeltungseffizienz gesteigert werden. Ausserdem gilt es sicher zu stellen, dass die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur Vorrang vor dessen weiteren Ausbau erhält. Neben der Erhöhung der Effizienz und der Priorisierung von Betrieb und Substanzerhalt müssen zur Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke neue Einnahmequellen erschlossen werden. Der Stärkung der Benutzerfinanzierung kommt dabei eine tragende Rolle zu.

1.2 Projektziele

Basierend auf dem Aussprachepapier des UVEK vom 30. November 2009 zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur in den Jahren 2011 und 2012 hat der Bundesrat das UVEK am 16. Dezember 2009 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD die aktuelle Situation der Bahninfrastrukturfinanzierung zu analysieren. In der Vernehmlassungsvorlage zu Bahn 2030 haben UVEK und EFD ein nachhaltiges Finanzierungskonzept vorzuschlagen.

Gemäss diesem Auftrag wurden die übergeordneten Ziele für das Projekt „Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)“ wie folgt formuliert:

"Die Probleme mit der längerfristigen Finanzierung der Bahninfrastruktur und die Auswirkungen auf die Finanzierung des öV sind analysiert und es liegen Lösungen vor, die

- ein ausgewogenes Erreichen der verkehrs- und finanzpolitischen Ziele des Bundes ermöglichen*
- den kontinuierlichen und von Konjunkturzyklen losgelösten Substanzerhalt und die Weiterentwicklung der bestehenden Schieneninfrastruktur erlauben*
- den Umgang mit den erkannten Problemen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte und anderer Investitionen regeln (Folgekosten aus Betrieb und Substanzerhaltung der neuen Infrastruktur) und*



– die Basis legen für die Planung und die Entscheidungsfindung für die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur (Bahn 2030), den nächsten Schritt der Bahnreform (BaRe 2.3) und die Infrastrukturfinanzierung für die übernächste LV-Periode 2013-2016."

Im Einzelnen sollen mit dem Projekt folgende Ziele erreicht werden:

1. Vorschläge für die Ausgestaltung des Finanzierungssystems (innerhalb der Finanzrechnung / Fondslösung) liegen vor (vgl. Kapitel 3).
2. Die Grössenordnung des Mittelbedarfs und der Mittelverfügbarkeit bis 2040 ist bekannt (vgl. Kapitel 4).
3. Vorschläge für zusätzliche Einnahmequellen (Steuern / Kunden / Kantone) zur Finanzierung der Bahninfrastruktur (Substanzerhaltung und Ausbau) liegen vor (vgl. Kapitel 5).

1.3 Projektabgrenzung

Nicht zum Projekt gehören:

- die vom BAV in Auftrag gegebene Second Opinion zum Netzaudit SBB. Die Erkenntnisse aus dieser Untersuchung fliessen in das Projekt ein.
- die Diskussion über Angebotskonzepte und konkrete Investitionsvorhaben (z.B. Knoten- oder Fahrplankonzepte von Bahn 2030, S-Bahn-Konzepte);
- Modelldiskussionen zur Aufteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen (Bahnreform 2.3);
- detaillierte Lösungen für die wachsenden Finanzierungsprobleme im RPV;
- detaillierte Betrachtungen über den Zeitraum von 2040 hinaus.

1.4 Projektorganisation

Die Arbeiten standen unter der Leitung des Direktors des BAV. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Generalsekretariat des UVEK (GS UVEK) waren in der dreistufigen Projektorganisation jeweils in i) Arbeitsgruppe; ii) Begleitgruppe und iii) Steuerungsausschuss vertreten (vgl. Zusammensetzung der Gremien zu Beginn des Berichts).

Die materielle Ausarbeitung der konzeptionellen Grundlagen für die künftige Finanzierung der Bahninfrastruktur erfolgte in insgesamt zwölf Sitzungen der Arbeitsgruppe. Die Inputpapiere wurden in fünf Sitzungen der Begleitgruppe vorgestellt und diskutiert. Unter Berücksichtigung der Anregungen/Empfehlungen aus diesen Diskussionen wurden anschliessend Entscheidungsgrundlagen zu den Zwischenergebnissen ausgearbeitet und dem Steuerungsausschuss vorgelegt.

Die vorliegende Fassung des Berichts (Stand 15. Dezember 2010) entspricht dem Stand nach der Diskussion im Steuerungsausschuss vom 29. November 2010.



1.5 Einordnung und Aufbau des Berichts

Entsprechend dem Auftrag des UVEK und basierend auf den vom Steuerungsausschuss getroffenen Vorentscheiden wird in diesem Bericht ein mögliches Finanzierungskonzept (mit drei Varianten; Kapitel 6) für die nachhaltige Finanzierung der Bahninfrastruktur vorgeschlagen. Zudem werden in Kapitel 7 die Umsetzung weiterer Optionen zur Reduktion der Schnittstellen und damit zur Vereinfachung des Finanzierungsystems für die Bahninfrastruktur dargestellt.

Im Verlauf des Projekts wurde vom UVEK entschieden, dass die Ergebnisse von FIBI die Grundlage eines allfälligen Gegenentwurfs zur am 6. September 2010 eingereichten „Volksinitiative für den öffentlichen Verkehr“ darstellen sollen. Der Bundesrat wird voraussichtlich im Januar 2011 über die Positionierung zur Volksinitiative entscheiden. Wenn sich der Bundesrat für einen Gegenentwurf ausspricht, wird er voraussichtlich im Januar 2011 zu den Kerninhalten des Gegenentwurfs und damit zu den Finanzierungsvorschlägen aus dem Projekt FIBI Stellung nehmen können. Unter Berücksichtigung der Entscheide des Bundesrats könnte das UVEK bis März 2011 eine Vernehmlassungsvorlage zum Gegenentwurf ausarbeiten.

Der Bericht gliedert sich in sechs Hauptkapitel:

In Kapitel 1 werden die Beweggründe für das Projekt und die verfolgten Ziele erläutert.

Kapitel 2 befasst sich mit den Problemen der Finanzierung der Bahninfrastruktur. Insbesondere die Vielzahl der Gefässe (ordentliches Budget, FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds) sowie die unterschiedliche Höhe der kantonalen Mitfinanzierung tragen zur Komplexität des heutigen Systems bei.

In Kapitel 3 wird die Funktionsweise eines neuen Finanzierungssystems – in dessen Zentrum der Bahninfrastrukturfonds (BIF) steht – erklärt. Es wird dargestellt, warum diese Lösung gegenüber anderen Ansätzen für das in Kapitel 6 beschriebene Finanzierungskonzept vorgezogen wurde.

In Kapitel 4 werden die Annahmen und die darauf basierenden Schätzungen zum künftigen Mittelbedarf für Betrieb, Substanzerhaltung und Ausbau der Bahninfrastruktur bis 2040 erläutert.

Kapitel 5 enthält einen Überblick und eine Beurteilung möglicher Finanzierungsquellen zur Deckung des identifizierten Mehrbedarfs.

In Kapitel 6 wird das Finanzierungskonzept für drei mögliche Varianten für die Realisierung eines ersten Umsetzungsschritts von Bahn 2030 erläutert.

In Kapitel 7 werden zwei mögliche Ergänzungsoptionen für eine weitere Vereinfachung des Finanzierungssystems und deren Auswirkungen auf die Kantone dargestellt.



2 Aktuelle Finanzierung der Bahninfrastruktur

Bundesseitig wird die Bahninfrastruktur aus drei Gefässen finanziert:

- Aus dem **ordentlichen Bundeshaushalt** werden die ungedeckten Plankosten des Infrastrukturbetriebs und die Abschreibungen der Bahnen für den Substanzerhalt der Infrastruktur abgegolten. Für (kleinere) Erweiterungsinvestitionen gewährt der Bund aus allgemeinen Budgetmitteln zusätzlich variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen.
- Daneben wird die Bahninfrastruktur im Rahmen der Eisenbahngrossprojekte (NEAT, Bahn 2000, ZEB, HGV-Anschlüsse und Lärmsanierung) ausgebaut. Die Finanzierung erfolgt über den **FinöV-Fonds**.
- Seit Anfang 2008 werden zudem Infrastrukturausbauten in Agglomerationen für den öffentlichen Verkehr aus dem **Infrastrukturfonds** mitfinanziert.

In der nachfolgenden Tabelle sind einzelne Eckwerte zu den aktuellen Finanzierungsgefässen aufgeführt:

Abbildung 1: Finanzierungsgefässe für die Bahninfrastruktur

Gefässe	Ordentliches Budget	FinöV-Fonds	Infrastrukturfonds
Relevante Kredite	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zahlungsrahmen für die SBB Infrastruktur ➤ Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur (ab 2011) ➤ Zahlungsrahmen BehiG 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ NEAT-Gesamtkredit ➤ Bahn 2000 / ZEB-Gesamtkredit ➤ VK für die erste Phase des HGV-Anschlusses ➤ VK Lärmsanierung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds
Was wird finanziert?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Betrieb, Unterhalt und Ersatzinvestitionen (=Substanzerhalt) ➤ Kleinere Erweiterungen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grosse Ausbauten und Weiterentwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kleinere und mittlere Ausbauten und Weiterentwicklungen
Zweck der Investitionen ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gewährleistung eines sicheren und leistungsfähigen Infrastrukturbetriebs ➤ Instandhaltung/-erneuerung Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Beseitigen Kapazitätsengpässe ➤ Leistungssteigerungen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen im Agglomerationsverkehr
Ausgaben pro Jahr (VA10)	2'095 Mio.	1'811 Mio. ³	386 Mio. ⁴

Das Finanzierungssystem für die Bahninfrastruktur hat sich in der Vergangenheit bewährt. Allerdings stösst es zunehmend an seine Grenzen. Folgende drei Hauptproblemfelder lassen sich identifizieren:

³ Einlagen in den FinöV-Fonds plus Bevorschussung des laufenden Jahres

⁴ Dringliche Projekte Agglomerationsverkehr wie bspw. DML, CEVA etc.



Hohe Planungssicherheit für Ausbau – Finanzierungsprobleme bei Substanzerhaltung

Fondsfinanzierungen, insbesondere der FinöV-Fonds, gewähren eine hohe Planungssicherheit für den Ausbau der Bahninfrastruktur. Der Fonds wird mit zweckgebundenen Einnahmen alimentiert und zusätzlich mit Darlehen der Bundestresorerie bevorschusst. Die Projektausgaben unterliegen nicht der Schuldenbremse. Daher sind die Ausgaben für den Ausbau im Vergleich zu denjenigen des Betriebs und Substanzerhalts begünstigt. Damit ermöglicht der FinöV-Fonds, einerseits Investitionsspitzen abzudecken und andererseits Risiken für den Bundeshaushalt zu reduzieren.

Dagegen steht die Finanzierung des Betriebs und der Substanzerhaltung der Bahninfrastruktur über das ordentliche Bundesbudget in Konkurrenz zu anderen Bundesaufgaben. Sie unterliegt dem Mechanismus der Schuldenbremse. Die sich daraus ergebenden Restriktionen stehen in Kontrast zu der Tatsache, dass der Bund als Folge des Infrastrukturausbaus höhere Betriebs- und Substanzerhaltungsaufwendungen finanzieren muss (Folgekosten), die weitgehend den Charakter von gebundenen Ausgaben haben und daher nur in geringem Mass steuerbar sind. Durch den Trassenpreis kann nur ein geringer Teil (Grenzkosten) der zusätzlichen Kosten gedeckt werden. Als Folge der Infrastrukturausbauten sind zukünftig deutlich mehr Mittel für den Substanzerhalt notwendig. Dieser Mehrbedarf ist in der Finanzplanung des Bundes noch nicht berücksichtigt.

Neben dem Mehrbedarf für den Betrieb und die Substanzerhaltung der Bahninfrastruktur ist aufgrund des erforderlichen Ausbaus des öV-Angebots auch ein höherer Mittelbedarf für die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (RPV) absehbar. Um die steigende Nachfrage zu bewältigen, benötigen die Eisenbahnverkehrsunternehmen zusätzliches Rollmaterial. Weil dieses in der Regel wesentlich kapitalintensiver ist und über den Kapitalmarkt finanziert wird, erhöht sich die Verschuldung der (mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden) Unternehmen. Der höhere Abgeltungsbedarf im RPV ist bundesseitig aus dem ordentlichen Budget zu finanzieren.

Unklare Abgrenzungskriterien zwischen den bestehenden Finanzierungsgefässen

Obwohl der Zweck der Finanzierungsgefässe für die Bahninfrastruktur definiert ist, ist insbesondere bei den Erweiterungsinvestitionen nicht immer nachvollziehbar, nach welchen Kriterien diese den Gefässen zugeordnet werden. Neben der Tatsache, dass bei Erweiterungsinvestitionen oft bestehende Anlagen ersetzt werden und damit ein Teil als Substanzerhaltungsmassnahme angesehen werden kann, ist es in vielen Fällen nicht eindeutig erklärbar, weshalb eine Massnahme zur Kapazitätserhöhung über das ordentliche Budget via LV SBB, aus dem Infrastrukturfonds oder aus dem FinöV-Fonds via HGV- oder ZEB-Kredit finanziert werden soll.

Die Vielfalt der Gefässe führt dazu, dass Dritte (wie SBB, Kantone, Verbände) versuchen, Einfluss zu nehmen, aus welchen Quellen die Projekte finanziert werden (könnten). Damit wird der Handlungsspielraum der finanziellen Steuerung des Bundes beeinträchtigt. Schliesslich kommt es aufgrund der knappen Mittel in den einzelnen Gefässen zu komplizierten Mischfinanzierungen, bei der einzelne Projekte über verschiedene Kanäle finanziert werden. Paradebeispiel ist die Durchmesserlinie (DML) in Zürich, deren Gesamtkosten von CHF 2031 Mio. (Preisstand April 2005) bundesseitig mit Beiträgen aus folgenden Quellen finanziert wird:



- CHF 677 Mio. aus dem Infrastrukturfonds,
- CHF 213 Mio. aus dem Verpflichtungskredit ZEB,
- CHF 464 Mio. aus den Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarungen 03-06, 07-10, 11-12, 13-16,
- CHF 677 Mio. durch den Kanton Zürich, welcher wiederum einen Anteil seiner Vorfinanzierungskosten von rund CHF 50 Mio. an die Nachbarkantone weiterverrechnet.

Unterschiedliche Kostenbeteiligung der Kantone in den verschiedenen Gefässen

Während die Projekte aus dem FinöV-Fonds vollständig vom Bund finanziert werden, müssen sich die Kantone an Bahnprojekten aus dem Infrastrukturfonds und der ordentlichen Finanzierung (ausser bei Strecken nationaler Bedeutung) finanziell beteiligen.

Bei der Finanzierung von Bahnprojekten aus dem Infrastrukturfonds beteiligt sich der Bund höchstens zu 40 Prozent an den anrechenbaren Kosten gemäss den eingereichten Agglomerationsprogrammen resp. mit grundsätzlich 50% an den bereits 2006 beschlossen dringlichen Projekten (z.B. DML, FMV, CEVA). Auch die ordentliche Finanzierung basiert auf einer gemeinsamen Finanzierung von Bund und Kantonen mit unterschiedlichen Beteiligungsverhältnissen je Kanton. Nur für Strecken nationaler Bedeutung, zu denen aus historischen Gründen neben der gesamten SBB Infrastruktur⁵ auch einige Privatbahnstrecken⁶ zählen, ist allein der Bund zuständig. Weshalb die Strecke Bern–Biel zu 100% vom Bund, die Strecke Bern–Neuenburg hingegen gemeinsam von Bund und den drei Kantonen Bern, Freiburg und Neuenburg finanziert wird, zeigt, dass das derzeitige Finanzierungssystem der Bahninfrastruktur keiner Logik folgt. Nicht unterscheidbare Strecken werden mit und ohne kantonale Beteiligung finanziert. Im Ergebnis sind die Abläufe für die Infrastrukturbestellung bei grösseren Privatbahnen, welche Strecken in mehreren Kantonen betreiben (wie z.B. BLS, SOB, MOB, MGB) sehr aufwändig und komplex. Weil die Verhandlungen über Leistungsvereinbarungen mit mehreren Parteien viel Zeit beanspruchen, erhalten die Privatbahnen um einiges später als die SBB Planungssicherheit für die nächste LV-Periode.

Der Grundsatz, dass die Strecken nationaler Bedeutung allein vom Bund finanziert werden sollen, wird insbesondere für Erweiterungsinvestitionen auf dem Netz der SBB immer mehr aufgeweicht, indem die SBB von den Kantonen eine finanzielle Beteiligung fordert. Seitens der Kantone werden die rechtliche Legitimation und das Fehlen von Regeln für diese Praxis zunehmend in Frage gestellt.

Schliesslich können die unterschiedlich hohen Beteiligungsquoten der Kantone in den Finanzierungsfässen zu Fehlanreizen führen, wie z.B. die Erwartung der Kantone, möglichst viele Projekte aus dem FinöV-Fonds zu finanzieren.

⁵ Darin sind auch alle Strecken mit rein regionaler Bedeutung wie z.B. Payerne–Palézieux, Ziegelbrücke–Linthal etc. enthalten.

⁶ Neben den BLS Strecken Thun–Brig/Interlaken z.B. auch die SOB-Strecke Lichtensteig–Wattwil–Ebnet-Kappel oder die schmalspurige Zentralbahn-Strecke Luzern–Interlaken.



3 Neues Finanzierungssystem für die Bahninfrastruktur

3.1 Anforderungen an das künftige Finanzierungssystem

Ausgehend von der Notwendigkeit, Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur nachhaltig zu finanzieren sowie die kumulierte Bevorschussung des FinöV-Fonds zu verzinsen und zurückzahlen, hat das neue Finanzierungssystem mehreren Ansprüchen zu genügen:

- Die Mittel für den Substanzerhalt, Betrieb und Ausbau der Bahninfrastruktur sollen gleichwertig (Mittelkonkurrenz) und mit einer möglichst grossen Planungssicherheit bereitgestellt werden;
- Fehlanreize und Mischfinanzierungen sollen möglichst beseitigt werden;
- der höhere Mittelbedarf für Substanzerhalt, Betrieb und Ausbau bedingt zusätzliche (zweckgebundene) Einnahmen. Verursachergerechte⁷ Quellen stehen im Vordergrund.

Darüber hinaus sollte auch eine Gleichbehandlung bei der Finanzierung der SBB- und Privatbahninfrastruktur – mit Eliminierung der unterschiedlichen Bundesanteile – angestrebt werden (vgl. Option 1 in Kapitel 7), was die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur wesentlich vereinfachen würde. Damit übernimmt der Bund die Finanzierungsverantwortung für die Bahninfrastruktur. Die Übernahme hat haushaltsneutral zu erfolgen, d.h. die Mehrbelastung des Bundes ist von den Kantonen finanziell zu kompensieren. Die offene und schwierig zu beantwortende Frage ist, wie diese Kompensation in der Praxis bewerkstelligt werden kann.

Um die Schnittstellen bei aus dem Infrastrukturfonds mitfinanzierten Bahnprojekten zu bereinigen, wird als weitere Option eine Übertragung der Mittel für die nicht definitiv beschlossenen Bahnprojekte aus dem Infrastrukturfonds zur Diskussion gestellt (vgl. Option 2 in Kapitel 7).

Fondslösungen aus finanzpolitischer Sicht

Aus finanzpolitischer Sicht sind Fondslösungen an sich zu vermeiden, da sie die Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts einschränken und in Kombination mit zweckgebundenen Einnahmen die Anreize zu wirtschaftlichen Lösungen schwächen. Im vorliegenden Fall ist die Schaffung eines umfassenden Bahninfrastrukturfonds (BIF) dennoch – auch aus finanzpolitischer Sicht – zu begrüßen. Der BIF erhöht nicht nur die Planungssicherheit der Infrastrukturbetreiber, sondern er hält auch Risiken vom Bundeshaushalt fern, indem dieser keine Investitionsspitzen abdecken und auch nicht für Mehrkosten, welche bei grossen Bahnbauwerken immer wieder vorkommen, gerade stehen kann. Das Eintreten solcher Risiken hat unter dem Regime der Schuldenbremse zur Konsequenz, dass andere Aufgaben (temporär) aus dem Haushalt verdrängt werden. Der BIF stellt sicher, dass zwischen Betrieb/Substanzerhalt und Ausbau eine Mittelkonkurrenz herrscht. Besteht diese nicht, ist die Gefahr gross, dass dem Grundsatz "Betrieb/Substanzerhalt vor Ausbau" ungenügend Rechnung getragen werden kann und in der Konsequenz die Folgekosten von Ausbauten weiter ungebremst wachsen.

⁷ Als Verursacher sind neben den Bahnkunden auch die Nutzniesser einer gut ausgebauten Bahninfrastruktur zu verstehen.



Diese Mittelkonkurrenz könnte zwar auch geschaffen werden, indem beide Aufgaben aus dem ordentlichen Haushalt finanziert würden. Dagegen sprechen nicht nur die oben genannten Risiken, die für den Haushalt in diesem Fall entstehen würden, sondern auch die hohe politische Akzeptanz des FinöV-Fonds, dessen Abschaffung politisch kaum mehrheitsfähig wäre.

3.2 Zweck und Funktionsweise des Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Mit der Schaffung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) sollen die in Kapitel 3.1 genannten Anforderungen erfüllt werden: Namentlich kann durch die Finanzierung des Betriebs, Substanzerhalts und Ausbaus der Bahninfrastruktur aus **einem Gefäss** erreicht werden, dass die Mittel gleichwertig bereitgestellt werden. Damit geht eine effizientere Allokation der Mittel einher: Die Mittelkonkurrenz fördert eine Priorisierung aus einer Gesamtsicht. Mit dem BIF wird der Blick auf die Folgekosten aus den Erweiterungsinvestitionen geschärft, da diese – anders als bei den heute aus dem FinöV-Fonds finanzierten Projekten – aus dem gleichen Gefäss bezahlt werden müssen.

Da die Infrastrukturbetreiber aufgrund der Erwartungen der Öffentlichkeit ein hohes Interesse an Erweiterungsinvestitionen haben, ergeben sich mit dem BIF Anreize zur Erhöhung der Produktivität. Durch Effizienzverbesserungen beim Substanzerhalt und Betrieb werden Mittel für zusätzliche Ausbauten frei gespielt. Auch wenn unbestritten ist, dass Betrieb und Substanzerhalt der bestehenden Infrastruktur oberste Priorität geniessen, erscheint es angezeigt, diesen Grundsatz im künftigen Fondsreglement oder im Eisenbahngesetz zu verankern. Die Schnittstellenproblematik zwischen den verschiedenen Bereichen und den drei heute bestehenden Finanzierungsgefässen – ordentliches Budget, FinöV-Fonds und Infrastrukturfonds – kann entschärft werden. Solange aus dem Infrastrukturfonds (IF) Bahnprojekte finanziert werden, bleiben Schnittstellen zwischen BIF und IF bestehen. Darum wird zu dieser Problematik in Kapitel 7 eine weitere Vereinfachung als zu prüfende Option 2 dargestellt.

Konzept des Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Die Zweckbestimmung des FinöV-Fonds, der 1998 für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte⁸ geschaffen wurde, soll auf Verfassungsstufe ausgedehnt werden. Neu sollen sämtliche Investitionen (inkl. kleinere Erweiterungen und Erneuerungen), Unterhalt und Betrieb der Infrastruktur aus diesem Fonds finanziert werden. Entsprechend dieser Zweckerweiterung würde der FinöV-Fonds in einem umfassenden Bahninfrastrukturfonds (BIF) aufgehen. Aus dem BIF werden die gesamte Bahninfrastruktur der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Privatbahnen (zumindest die bisherigen Bundesanteile) finanziert. Unverändert bleiben die Bedingungen für die vom Bund gewährte Bevorschussung des FinöV-Fonds. Die Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung und die anfallenden Zinsen werden dem BIF gemäss den geltenden Bedingungen (Reglement für den FinöV-Fonds [SR 742.140]) belastet.

Alimentiert wird der BIF durch die bestehenden Einnahmen des FinöV-Fonds (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe [LSVA], Mehrwertsteuer-Promille, Mineralölsteuermittel), die zukünftig dauer-

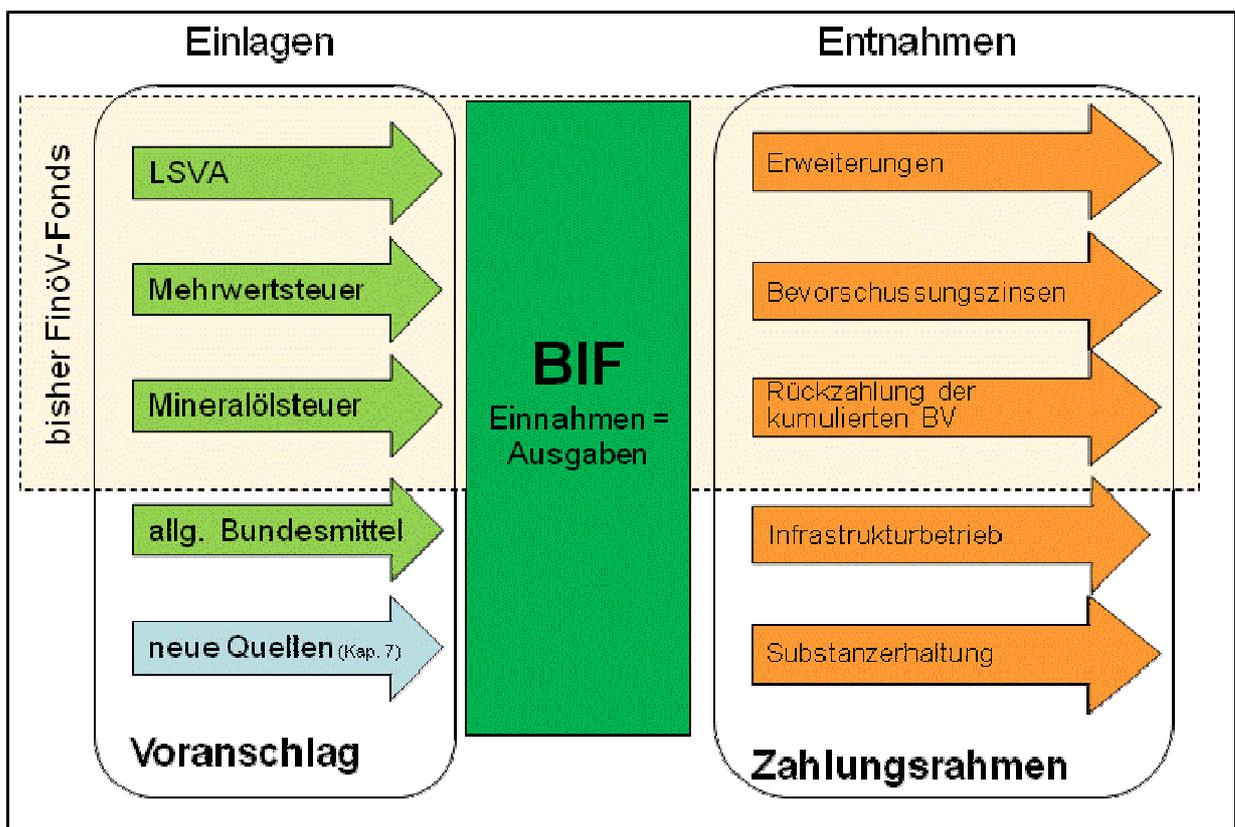
⁸ NEAT, Bahn 2000 1. Etappe, ZEB, HGV-Anschlüsse, Lärmschutz

haft und auch für den Substanzerhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur verwendet werden sollen. Zudem werden die bisher für den Substanzerhalt und Betrieb der SBB- und Privatbahninfrastruktur eingesetzten allgemeinen Budgetmittel sowie die zusätzlich erforderlichen zweckgebundenen Einnahmen in den BIF eingelegt. Dabei wird über die jährliche Einlage im Rahmen des Voranschlags entschieden. Damit ist genügend Flexibilität verbunden, um den finanzpolitischen Erfordernissen der Schuldenbremse zu entsprechen.

Da sich der BIF – analog zum Infrastrukturfonds – nicht mehr verschulden darf, ist zum Start eine gewisse Liquiditätsreserve erforderlich. So kann innerhalb einer gewissen Spanne flexibel reagiert werden, ohne dass sofort ausgabenseitige Steuerungsmassnahmen ergriffen werden müssen. Wie die Reserve gebildet werden kann, ist im Fondsreglement für den BIF zu beschreiben.

In der nachfolgenden Grafik ist das Konzept des Bahninfrastrukturfonds schematisch dargestellt:

Abbildung 2: Konzept Bahninfrastrukturfonds (BIF)



Steuerungskonzept des Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Die Ausgaben für den Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur sollen über die nachfolgenden Finanzierungsinstrumente gesteuert werden:

- Bundesgesetz: Die langfristigen Ziele für die künftigen Ausbauten der Bahninfrastruktur werden in einem *Bundesgesetz über die langfristige Entwicklung der schweizerischen Bahninfrastruktur* festgehalten.



- Zahlungsrahmen und mittelfristige Ziele: Alle vier Jahre legt das Parlament mit dem Beschluss eines Zahlungsrahmens die maximalen Entnahmen aus dem BIF für den Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der gesamten Bahninfrastruktur fest. Im entsprechenden Bundesbeschluss werden zudem die auf die langfristigen Ziele und die verfügbaren Mittel abgestimmten Entwicklungsschritte des Infrastruktur- und Verkehrsangebots für die nächsten vier Jahre in einer Gesamtoptik festgelegt. Je nachdem wie viel der insgesamt für die nächsten vier Jahre verfügbaren Mittel für Betrieb und Substanzerhalt notwendig sind, verbleiben entsprechende Mittel für den Infrastrukturausbau
- Bericht über die Entwicklung der Schieneninfrastruktur und der Entwicklung des Bahnangebots: Mit der Botschaft zur Bewilligung des Zahlungsrahmens legt der Bundesrat dem Parlament alle vier Jahre auch einen Bericht über die Entwicklung der Bahninfrastruktur, über den Anlagenzustand, die Auslastung des Netzes und die Umsetzung der vereinbarten Ausbauprojekte vor.
- Leistungsvereinbarungen: Zur Umsetzung der vom Parlament für die nächsten vier Jahre festgelegten Entwicklungsprioritäten für das gesamte Schienennetz schliesst das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit den Bahnunternehmen Leistungsvereinbarungen ab. Darin wird für jedes Unternehmen festgelegt, welche Ziele im Betrieb und Substanzerhalt (Sicherheit, Netzauslastung, Verfügbarkeit und Zustand der Anlagen, etc.) in den nächsten vier Jahren konkret zu erreichen sind und wie viel Mittel dafür zur Verfügung stehen werden. Weil das Parlament die Ziele für die nächsten vier Jahre bereits im Bundesbeschluss festgelegt hat, müssen die Leistungsvereinbarungen mit den Bahnunternehmen (=Infrastrukturbestellungen) nicht mehr vom Parlament genehmigt werden.
- Verpflichtungskredite: In der Regel alle vier bis acht Jahre beschliesst das Parlament einen zeitlich nicht befristeten Verpflichtungskredit zur Finanzierung der für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Erweiterungsinvestitionen in der Grössenordnung von rund CHF 5 Mrd. (analog zur heutigen LV SBB sind die Projekte mit Gesamtkosten von mehr als CHF 10 Mio. einzeln aufzulisten). Mit oben erwähntem Zahlungsrahmen werden jeweils die maximal möglichen Entnahmen für den Infrastrukturausbau festgelegt. Die sich daraus ergebenden Zahlungen werden dem Verpflichtungskredit angelastet. Sobald sich abzeichnet, dass die mit dem Verpflichtungskredit bewilligten Mittel zur Finanzierung der bezeichneten Projekte nicht ausreichen, muss dem Parlament ein Zusatzkredit für die nicht kompensierbaren Mehrkosten beantragt werden. Damit wird gewährleistet, dass ein Projekt stets aus dem ursprünglichen Verpflichtungskredit finanziert und eine „Mischfinanzierung“ aus verschiedenen Verpflichtungskrediten verhindert wird.

Mittelfristig soll es nur noch einen Verpflichtungskredit für alle Erweiterungsinvestitionen geben. Sofern die bestehenden Verpflichtungskredite aus dem FinöV-Fonds (NEAT-Gesamtkredit, Verpflichtungskredit für HGV-Anschlüsse, Verpflichtungskredit für Lärmschutzmassnahmen, Verpflichtungskredit Bahn 2000 und ZEB Gesamtkredit) bis zum Abschluss der jeweiligen Projekte weitergeführt würden, wäre dieses Ziel ca. 2030 erreichbar.

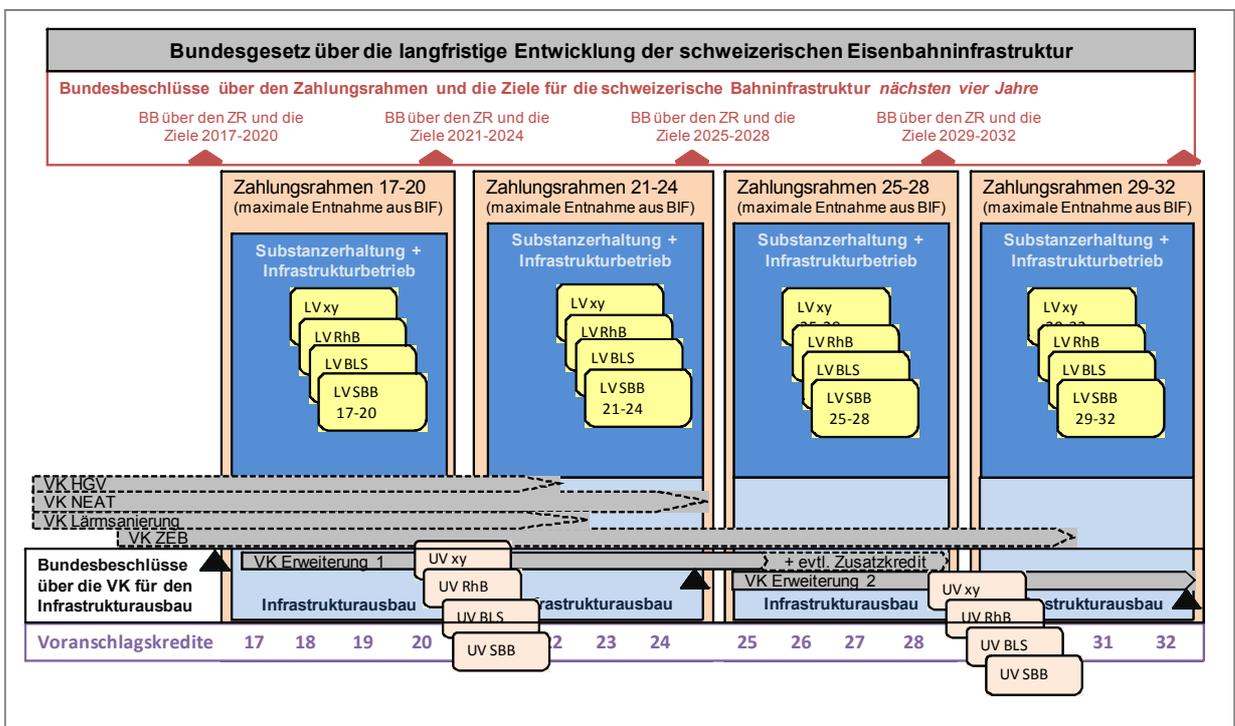
- Umsetzungsvereinbarungen: Für die konkrete Verwendung der aus dem jeweiligen Verpflichtungskredit für die Erweiterungsinvestitionen verfügbaren Mittel schliesst das BAV mit den Bahnunternehmen sog. „Umsetzungsvereinbarungen“ ab, in denen die grösseren Vorhaben (z.B. ab einem Investitionsvolumen von mehr als CHF 10 Mio.) explizit aufgeführt sind. Eine Genehmigung dieser Umsetzungsvereinbarungen durch das Parlament ist – analog zu den Leistungsvereinbarungen – nicht erforderlich.



- **Voranschlag:** Die jährlichen Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) werden mit dem Voranschlag festgelegt. Die Entnahmen für die Verzinsung und Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung sowie die entsprechenden Ausgaben der Bahninfrastruktur werden jährlich vom Parlament mit einem separaten *Bundesbeschluss II über die Entnahmen aus dem Bahninfrastrukturfonds für das Jahr (Budgetjahr)* beschlossen.

Das Steuerungskonzept des Bahninfrastrukturfonds kann schematisch aus der nachstehenden Grafik entnommen werden:

Abbildung 3: Steuerungskonzept für den Bahninfrastrukturfonds (BIF)



3.3 Verworfenen Alternativen

Neben dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) wurden weitere Finanzierungsmodelle geprüft. In der Folge sollen diese dargelegt, beurteilt und die Gründe für deren Ablehnung angegeben werden:

Fortführung des heutigen Systems

Konzept:

Substanzerhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur sowie kleinere Erweiterungsinvestitionen werden weiterhin aus dem ordentlichen Bundeshaushalt finanziert; die Mittel für die mittleren und grossen Ausbauten des Bahnnetzes werden aus dem FinöV-Fonds bzw. dem Infrastrukturfonds entnommen. Um das geltende Finanzierungssystem weiter zu führen, müssten zusätzliche Einnahmequellen sowohl für den Substanzerhalt und Betrieb als auch für den Ausbau der Bahninfrastruktur erschlossen



werden. Die bestehenden Finanzierungsgefässe sind nicht in der Lage, den sich abzeichnenden Finanzierungsmehrbedarf zu decken.

Vorteile/Nachteile:

Vorteilhaft an dieser Lösung wäre, dass das bestehende Finanzierungssystem fortgeführt werden könnte und unter der Voraussetzung von zusätzlichen Einnahmen die nachhaltige Finanzierung der Bahninfrastruktur (inkl. der Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung) sichergestellt wäre.

Allerdings würde das heutige Ungleichgewicht bei der Finanzierung der Bahninfrastruktur bestehen bleiben und sich weiter zuungunsten von Betrieb und Substanzerhalt verschlechtern: Da die Finanzierung des Ausbaus weiterhin separat aus einem Fonds mit zweckgebundenen Einnahmen finanziert würde, bestünde für den Ausbau nach wie vor eine höhere Planungssicherheit als für Betrieb, Substanzerhalt und kleinere Erweiterungen. Daneben müssten für diese Lösung Mehreinnahmen für zwei Finanzierungsgefässe generiert werden, was politisch nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Ausserdem blieben die Schwächen des geltenden Finanzierungssystems bestehen: Es hat sich über eine lange Zeit entwickelt und ist mittlerweile sehr komplex und für Aussenstehende bzw. Parlamentarier kaum mehr nachvollziehbar. Zudem führen die unterschiedlichen Bundesanteile bei den verschiedenen Finanzierungsgefässen bei den Kantonen und Bahnen zu den beschriebenen Fehlanreizen. Ausserdem bleibt die finanzielle Steuerung einzelner Projekte, aber auch die Steuerung der gesamten Finanzierung der Bahninfrastruktur bei mehreren Finanzierungsgefässen schwierig. Ferner würde es nach wie vor Mischfinanzierungen geben und es bestünden viele Schnittstellen zwischen den einzelnen Finanzierungsgefässen. Die Anreize für Effizienzverbesserungen (Produktivität) würden auf tiefem Niveau verharren und es würde weiterhin versucht, auftretende Mehrkosten auf andere Finanzierungsgefässe zu verlagern.

Beurteilung:

Da mit der Fortführung des Systems die Schwachstellen der heutigen Bahninfrastrukturfinanzierung bestehen bleiben, soll das geltende Finanzierungssystem nicht fortgeführt werden.

Bahnausbau-Fonds (BAF)

Gegenüber dem geltenden Finanzierungssystem sollen mit dieser Alternative alle Infrastrukturausbauten (kleinere Erweiterungen und grosse Ausbauten) aus dem Bahnausbau-Fonds (BAF) finanziert werden. Dementsprechend würde der Geltungsbereich des FinöV-Fonds auf alle Erweiterungsinvestitionen ausgedehnt. Aus dem ordentlichen Bundeshaushalt würden nur noch Substanzerhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur abgegolten. Für beide Finanzierungsgefässe wären zusätzliche (zweckgebundene) Einnahmequellen erforderlich. Die Verzinsung und Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds würde dem BAF angelastet. Das Parlament würde jeweils für vier Jahre einen Zahlungsrahmen für die Betriebs- und Investitionsbeiträge an die Bahninfrastruktur sprechen und die jährlichen Mittel im Rahmen des Voranschlags beschliessen. Die jährlichen Entnahmen aus dem BAF für alle Infrastrukturausbauten würden die Eidgenössischen Räte in einem separaten Beschluss gutheissen.



Vorteile/Nachteile:

Durch die Finanzierung über den Bahnausbau-Fonds (BAF) würde sich die Realisierungssicherheit von bisher aus dem ordentlichen Budget finanzierten, kleineren Erweiterungen erhöhen.

Demgegenüber würde es aber nach wie vor zwei Finanzierungsgefässe geben. Mit der Finanzierung aus einem Fonds mit zweckgebundenen Einnahmen bliebe die Ungleichbehandlung von Ausbau (finanziert aus dem BAF) und den aus dem ordentlichen Budget finanzierten Substanzerhalt und Betrieb der Bahninfrastruktur erhalten. Aus Gesamtsicht würde keine Priorisierung vorgenommen. Ausserdem müssten die durch den privilegierten Ausbau der Bahninfrastruktur ausgelösten Folgekosten innerhalb des ordentlichen Bundeshaushalts aufgefangen werden. Die Mittel würden auch zukünftig kaum effektiver zugeteilt. Effizienzverbesserungen könnten nur innerhalb der Erweiterungen genutzt werden; diese könnten nicht zwischen den beiden Finanzierungsgefässen ordentlicher Haushalt (Substanzerhalt und Betrieb) und dem BAF (Ausbau) verschoben werden. Obwohl die Schnittstellen vermindert werden, würde die Abgrenzung zwischen Substanzerhalt und Betrieb auf der einen sowie den Erweiterungen auf der anderen Seite bestehen bleiben. Dem unverhältnismässig hohen Aufwand würde überdies ein relativ kleiner Nutzen gegenüberstehen: Der Geltungsbereich des FinöV-Fonds müsste auf Verfassungsstufe geändert werden, einzig um alle Erweiterungen aus einem Gefäss finanzieren zu können.

Beurteilung:

Obwohl mit dem Bahnausbau-Fonds zumindest alle Erweiterungen aus dem gleichen Gefäss finanziert würden, blieben die meisten Schwächen des geltenden Finanzierungssystems nach wie vor bestehen. Zudem wäre der Aufwand für die möglichen Verbesserungen unverhältnismässig gross. Aus diesen Gründen wurde die Alternative Bahnausbau-Fonds (BAF) verworfen.

Spezialfinanzierung Bahninfrastruktur (SFBI)

Bei diesem Lösungsansatz würden zukünftig Substanzerhalt und Betrieb sowie alle Infrastrukturausbauten aus einem Gefäss – dem ordentlichen Bundeshaushalt – finanziert. Als Konsequenz müsste der FinöV-Fonds aufgelöst werden. Die bisher in den FinöV-Fonds eingelegten zweckgebundenen Einnahmen (LSVA, Mineralölsteuermittel für NEAT, MWST-Promille) verblieben im ordentlichen Bundeshaushalt. Die Zweckbindungen würden jedoch weitergeführt. Analog zum Strassenverkehr müsste eine Spezialfinanzierung Bahninfrastruktur (SFBI) geschaffen werden. Dieser würde nebst den geltenden zweckgebundenen Einnahmen auch allgemeine Budgetmittel und die zusätzlichen (zweckgebundenen) Einnahmen gutgeschrieben. Der SFBI wären einerseits die Ausgaben für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur und andererseits die Verzinsung und Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds anzulasten. Die Eidgenössischen Räte würden jeweils für vier Jahre einen Zahlungsrahmen für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur beschliessen. Die jährlichen Mittel würden sie im Rahmen des Voranschlags bewilligen.

Vorteile/Nachteile:

Dadurch, dass die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur aus dem gleichen Gefäss erfolgt, würde kein Bereich mehr bevorzugt. Diese Mittelkonkurrenz würde aus Gesamtsicht eine Priorisierung fördern. Die verfügbaren Mittel könnten dadurch effektiver zugeteilt



werden. Produktivitätsseitig würden die Infrastrukturbetreiber den Anreiz erhalten, den Betrieb und den Substanzerhalt der Bahninfrastruktur zu optimieren, um Mittel für weitere Ausbauten frei zu spielen. Zudem könnten die Schnittstellen deutlich reduziert werden.

Dagegen würde die Planungs- und Realisierungssicherheit von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur – insbesondere der aus dem FinöV-Fonds finanzierten Projekte – abnehmen. Die Vorgaben der Schuldenbremse würden neu für alle Bereiche der Bahninfrastruktur gelten. Mit der Auflösung des FinöV-Fonds bzw. der Schaffung der SFBI wäre ein überaus grosser Umsetzungsaufwand verbunden. Die politischen Erfolgsaussichten dürften vor diesem Hintergrund eher gering sein. Überdies würden die Investitionsspitzen über die Spezialfinanzierung Bahninfrastruktur vollumfänglich beim ordentlichen Bundeshaushalt durchschlagen. Daher könnten auftretende Risiken kaum mehr aufgefangen werden.

Beurteilung:

Trotz der erzielbaren Mittelkonkurrenz zwischen Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur und dem Abbau von Schnittstellen wurde die Alternative aus folgenden Gründen nicht weiter verfolgt: Im Vergleich zum Bahninfrastrukturfonds (BIF) ist die Planungs- und Realisierungssicherheit geringer, da die Vorgaben der Schuldenbremse zwar für den ordentlichen Bundeshaushalt bzw. die Spezialfinanzierung Bahninfrastruktur gelten, die Entnahmen des BIF diesen aber nicht unterstellt sind. Die Schaffung der SFBI und insbesondere die Auflösung des FinöV-Fonds wären mit einem grossen Umsetzungsaufwand verbunden. Zudem dürfte es schwierig sein, den FinöV-Fonds aufzulösen, da er politisch sehr gut verankert ist.

Zusammenfassend lassen sich die Stärken und Schwächen der verschiedenen Finanzierungssysteme in der untenstehenden Tabelle herauslesen:

Abbildung 4: Beurteilung der untersuchten Varianten Finanzierungsmodelle

	Fortführung des heutigen Systems	Variante 1: Bahnausbau-Fonds (BAF)	Variante 2: Bahninfrastruktur-Fonds (BIF)	Variante 3: Spezialfinanzierung Bahninfrastruktur
Planungssicherheit Substanzerhalt/Betrieb				
Realisierungssicherheit (bisher aus ordentlichem Budget finanzierter Projekte)				
Realisierungssicherheit (bisher aus FinöV-Fonds finanzierter Projekte)				
allokative Effizienz (Substanzerhalt/Betrieb versus Erweiterungen)				
Effizianzanreize (Produktivität)				
Umsetzbarkeit (rechtlich/technisch)				
Optimierung Schnittstellen				
politische Erfolgsaussichten				
Total (1/4-Kreis = 1 Punkt)	13	17	22	16



Der Bahninfrastrukturfonds weist klare Vorteile bezüglich der Planungs- und Realisierungssicherheit auf. Er vereinfacht das Finanzierungssystem (weniger Schnittstellen) und schafft die Mittelkonkurrenz zwischen dem effizienten Erhalt des bestehenden Eisenbahnnetzes (Betrieb, Unterhalt, Substanzerhalt) sowie dem weiteren Ausbau. Die politischen Realisierungschancen werden insgesamt als gut eingeschätzt.



4 Abschätzung des Finanzierungsbedarfs bis 2040 (Referenzfall)

Zur Abschätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs wurden die Mittelverfügbarkeit und der Mittelbedarf für den Zeitraum 2010 bis 2040 in einem Simulationsmodell abgebildet. Der Referenzfall basiert auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen und berücksichtigt den Investitionsbedarf und die Folgekosten der definitiv beschlossenen Ausbauprojekte gemäss den aktuellen Realisierungsplänen. Zusätzlich wird im Referenzfall der Mittelbedarf für die weiteren, noch nicht beschlossenen Ausbauprojekte im Rahmen von Bahn 2030 mit den vom Bundesrat Ende 2008 gutgeheissenen zwei Varianten von CHF 12 Mrd. und CHF 21. Mrd. dargestellt.

Vorbemerkung zur Teuerung

Bei der Betrachtung von monetären Grössen über lange Zeitperioden kommt der Teuerung eine hohe Bedeutung zu. Damit die Aussagen zur Bedarfsentwicklung bis 2040 nicht durch Annahmen zur Teuerungsentwicklung beeinflusst werden, sind alle Ergebnisse mit realen Werten auf einer einheitlichen Basis (Preisstand 2010) dargestellt.

4.1 Annahmen zu den verfügbaren Mitteln

Für die Abschätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2040 wurde im Referenzfall von folgenden Basisannahmen zur Mittelverfügbarkeit ausgegangen:

Allgemeine Bundesmittel

Die in der Finanzplanung des Bundes vom 18. August 2010 für das Jahr 2014 eingestellten allgemeinen Haushaltsmittel für die Finanzierung der Bahninfrastruktur von SBB und Privatbahnen wurden bis 2040 real auf dem gleichen Niveau belassen.

Konkret wurden die folgenden Finanzpositionen des Bundeshaushalts (Kredite) berücksichtigt:

- A2310.0213 LV SBB Betrieb Infrastruktur
- A2310.0382 Andere KTU Betrieb Infrastruktur
- A4300.0115 LV SBB Infrastrukturinvestitionen
- A4300.0131 Andere KTU Infrastrukturinvestitionen

Das UVEK vertritt dagegen die Auffassung, dass in den Simulationsrechnungen bis 2040 – analog zum Zielwachstum für den Verkehr im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes – von einem jährlichen, realen Anstieg von 0.5% der aus dem ordentlichen Budget für die Bahninfrastruktur verfügbaren Mittel auszugehen sei. Weil bis 2040 auch die Einnahmen des Bundes dank dem Wirtschaftswachstum real ansteigen werden, ist die Annahme real konstant bleibender Mittel für die Ausgabenrubriken der Bahninfrastruktur nicht kongruent.

Zweckgebundene Einlagen in den FinöV-Fonds

Für die zweckgebundenen Einlagen in den FinöV-Fonds (LSVA, MWST und Mineralölsteuer) wurden die Annahmen aus der aktuellen Fondsimulation des BAV vom 18. August 2010 übernommen, welche



auf Prognosen der Oberzolldirektion (für die LSVA-Einnahmen) und der eidgenössischen Steuerverwaltung (für die Mehrwertsteuer) beruhen. Konkret wurde in den Simulationsrechnungen für die LSVA- und Mehrwertsteuereinnahmen mittelfristig ein reales jährliches Wachstum von 1.5%⁹ angenommen. Gemäss den geltenden Bestimmungen in der Bundesverfassung wird der FinöV-Fonds nach Realisierung der definierten Eisenbahngrossprojekte und der vollständigen Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung aufgelöst.

Trassenpreiserlöse

Die Erlöse der Infrastrukturbetreiber (primär aus der Benutzung der Bahninfrastruktur der EVU, aber auch aus sonstigen Erlösen wie z.B. Bauleistungen für Dritte oder Gewinne aus nicht für den Bahnbetrieb notwendigen Liegenschaften) decken heute etwa einen Viertel der Gesamtaufwendungen für Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur. Die gemäss einer Planrechnung für die nächsten Jahre nicht gedeckten Infrastrukturkosten werden durch die öffentliche Hand abgegolten (Betriebsbeiträge).

Für die Simulationsrechnungen bis 2040 wurde ein real gleich hohes Niveau für die Erlöse der Infrastrukturbetreiber aus den Trassengebühren angenommen¹⁰. In der Darstellung der Ergebnisse sind diese Erlöse nicht gesondert ausgewiesen, weil die entsprechenden Angaben nur mit grossem Aufwand für jedes einzelne Unternehmen ermittelt werden könnten. Verfügbar ist die Summe des in den Mittelfristplanungen der Bahnen ausgewiesenen Mittelbedarfs für den Betrieb und die Substanzerhaltung, d.h. der erforderliche Abgeltungsbedarf, welcher letztlich eine Differenzbetrachtung aus dem geplanten Aufwand und den geplanten Erlösen darstellt. Aufgrund dieser Nettobetrachtung erscheinen die Trassenpreiserlöse und -erhöhungen im Kapitel 6.1 sowie in den Grafiken zur Gegenüberstellung des Mittelbedarfs und der Mittelverfügbarkeit nicht als gesonderte Einnahmequelle.

Was wurde nicht berücksichtigt?

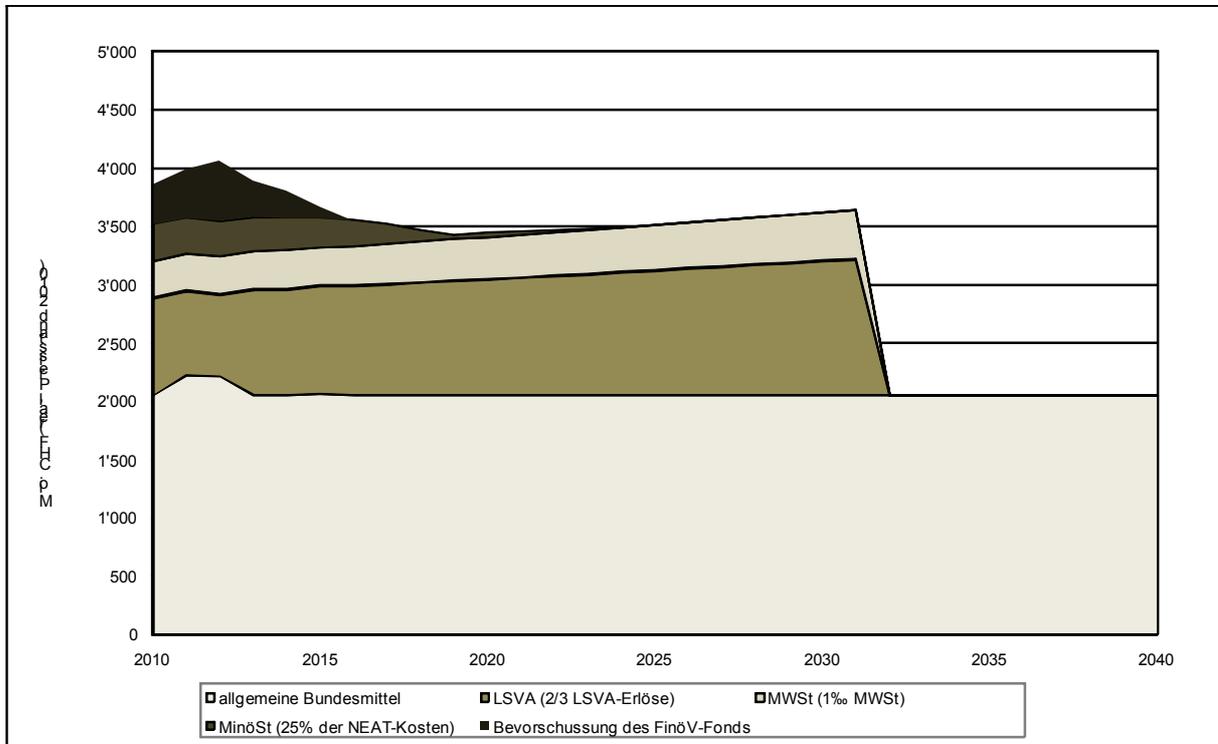
Wegen ihrer zeitlichen Befristung wurden die Finanzierungsquellen für Massnahmen zur Verkehrstrennung Strasse/Schiene, für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes sowie für Beiträge an Projekte des Agglomerationsverkehrs aus dem Infrastrukturfonds weder einnahmen- noch ausgabenseitig in den Simulationsrechnungen berücksichtigt. Ebenfalls unberücksichtigt sind Investitionsbeiträge des Bundes für die Förderung des kombinierten Verkehrs (Kombiverkehr-Terminals) sowie der dem Wagenladungsverkehr dienenden Anschlussgleisförderung. Weil im Ergebnis der zusätzliche Finanzierungsbedarf aus Sicht Bund aufgezeigt werden soll, sind die Finanzierungsbeiträge von Kantonen und Gemeinden an die Privatbahninfrastruktur und an SBB-Erweiterungsinvestitionen in den im Modell hinterlegten verfügbaren Mitteln nicht enthalten. Nicht berücksichtigt sind auch sämtliche Abgeltungen der Verkehre (RPV und Güterverkehr).

⁹ Resultat aus einem angenommenen durchschnittlichen jährlichen BIP-Wachstum von nominal 3% und einer Jahresteuierung von 1.5% bis 2040.

¹⁰ Eine schrittweise Erhöhung der Trassenpreise ist Bestandteil des in Kapitel 6 vorgeschlagenen Finanzierungskonzepts.



Abbildung 5: Verfügbare Mittel im Referenzfall



4.2 Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung

Die Annahmen zur Entwicklung des Mittelbedarfs für den Betrieb und die Substanzerhaltung des bestehenden Netzes beruhen auf den aktuellen Mittelfristplanungen der Infrastrukturbetreiber und einer Beurteilung dieser Beträge durch das BAV. In der Simulation wurde ab 2017 von einem real konstanten Bedarf ausgegangen.

Zusätzlich wurde der Nettoeffekt aus der Inbetriebnahme der in den unterschiedlichen Finanzierungsgefässen (ordentliche Finanzierung, FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds) geplanten Erweiterungsinvestitionen – Folgekosten abzüglich Mehrerträge – ermittelt. Die Folgekosten wurden auf Basis der mutmasslichen nominalen Aktivierungssumme ab dem Zeitpunkt der geplanten Inbetriebnahme ermittelt. Generell wurde davon ausgegangen, dass 85% der mutmasslichen Endkosten effektiv in der Anlagenrechnung aktiviert werden. Bei den Basistunneln am Gotthard und Ceneri wurde gestützt auf die Erfahrungen mit dem Lötschberg-Basistunnel von einem Aktivierungsanteil von 45% ausgegangen. Die jährlichen, zusätzlichen, ungedeckten Kosten von Betrieb und Unterhalt wurden gestützt auf Erfahrungswerte der SBB und BLS mit 1% der aktivierten Beträge veranschlagt. Für den jährlich zusätzlich abzugeltenden Abschreibungsaufwand wurde im Sinne einer linearen Abschreibung von durchschnittlich 3% ab dem Jahr 2018 (GBT) bzw. 2020 (CBT) ausgegangen. Für die aus dem Infrastrukturfonds finanzierten Bahnprojekte (dringliche Projekte / Projekte der Priorität A+B) wurden die Folgekosten auf Basis der gesamten Projektendkosten ermittelt, also einschliesslich der von den Kantonen gezahlten Beiträge, unter der Annahme einer über den Realisierungszeitraum gleichverteilten Inbetriebnahme.

**Mittelbedarf für die Privatbahninfrastruktur**

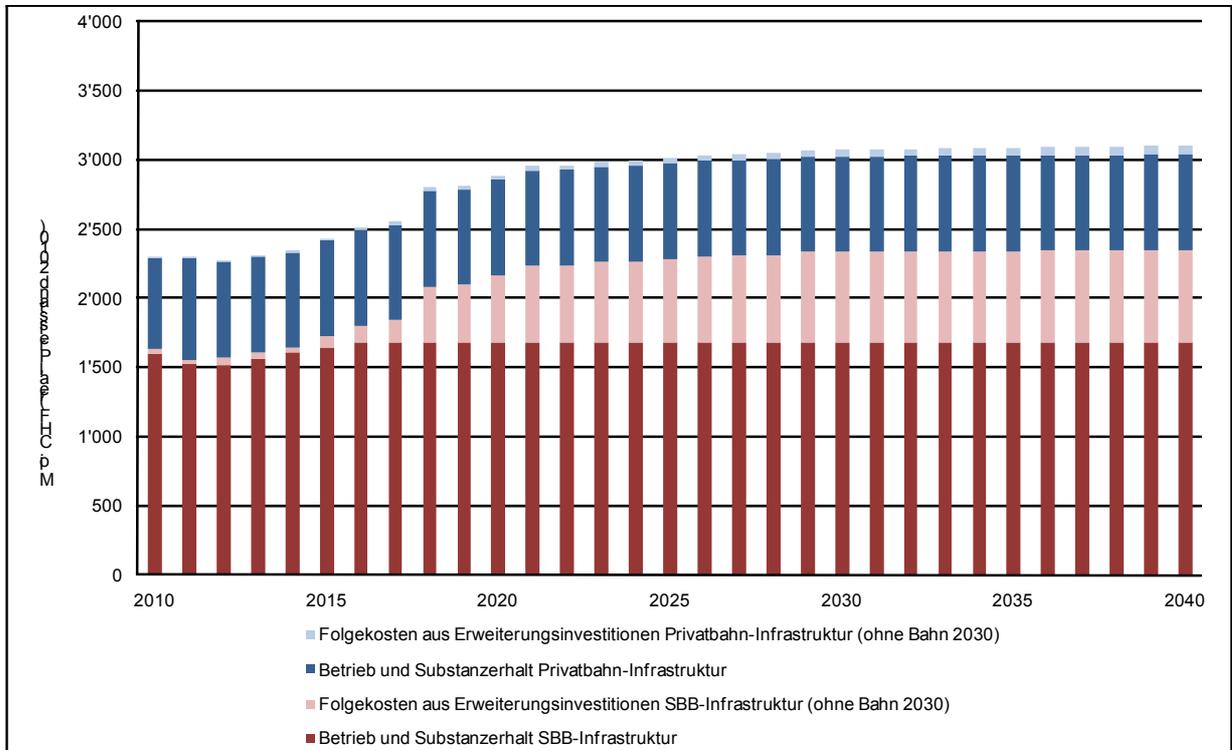
Bei den Privatbahnen wurde davon ausgegangen, dass der vom Bund zu finanzierende Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung bis ins Jahr 2040 real aus den (zum Teil vom BAV leicht angepassten) Mittelfristplanungen der Unternehmen für das Jahr 2012 abgeleitet werden kann. Umgerechnet auf den Preisstand 2010 ergibt sich ein real gleich bleibender Mittelbedarf seitens des Bundes von CHF 691 Mio. pro Jahr bis 2040. Dazu kommen Folgekosten aus Investitionen, die 2040 real (Preisstand 2010) ein Niveau von rund CHF 70 Mio. erreichen werden.

Mittelbedarf für die SBB-Infrastruktur

Bei der SBB-Infrastruktur wurde für die Jahre 2011-2012 davon ausgegangen, dass der mit der LV 11-12 für Betrieb und Substanzerhaltung zur Verfügung stehende Betrag dem effektiv erforderlichen Bedarf entspricht, der für die Erreichung der vereinbarten Ziele notwendig ist. Gemäss den Ergebnissen der Second Opinion zum Netzaudit der SBB sind für die Substanzerhaltung und für den Abbau des aufgelaufenen Nachholbedarfs mittelfristig zusätzliche Mittel erforderlich. In der nächsten LV-Periode 2013-2016 wurde darum von einem weiteren sukzessiven Anstieg der für den Betrieb und die Substanzerhaltung erforderlichen Mittel von jährlich CHF 70 Mio. ausgegangen. Zusammen mit der bereits ab 2011 wirksam werdenden Trassenpreiserhöhung (Erhöhung des Deckungsbeitrags im Fernverkehr von 8% auf 12%) stehen der SBB-Infrastruktur damit 2016 pro Jahr rund CHF 500 Mio. mehr als 2010 zur Verfügung. Der sich daraus im Jahr 2016 ergebende Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung der SBB-Infrastruktur (nominal CHF 1'840 Mio.) wurde in der Simulationsrechnung bis 2040 real konstant gehalten, d.h. auf den Preisstand 2010 umgerechnet (CHF 1'683 Mio.). Dazu kommen Folgekosten aus Investitionen, die 2040 real (Preisstand 2010) ein Niveau von rund CHF 660 Mio. erreichen werden.



Abbildung 6: Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung im Referenzfall



4.3 Mittelbedarf für Erweiterungsinvestitionen

Für die Ermittlung des Mittelbedarfs für Erweiterungsinvestitionen wurde im Referenzfall davon ausgegangen, dass die Mittelentnahmen gemäss den aktuellen Planungen der aus dem FinöV-Fonds finanzierten Grossprojekte NEAT, Bahn 2000, HGV-Anschlüsse, Lärmsanierung und ZEB erfolgt. Zudem wurde angenommen, dass die SBB und die Privatbahnen bis 2040 im gleichen Ausmass wie bis anhin gewisse kleinere Erweiterungsinvestitionen aus allgemeinen Bundesmitteln realisieren können (SBB rund CHF 100 Mio./a.; Privatbahnen rund CHF 50 Mio./a.). Nicht berücksichtigt ist der Mittelbedarf für die S-Bahn-Investitionen in den Agglomerationen, für die Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds eingeplant sind.

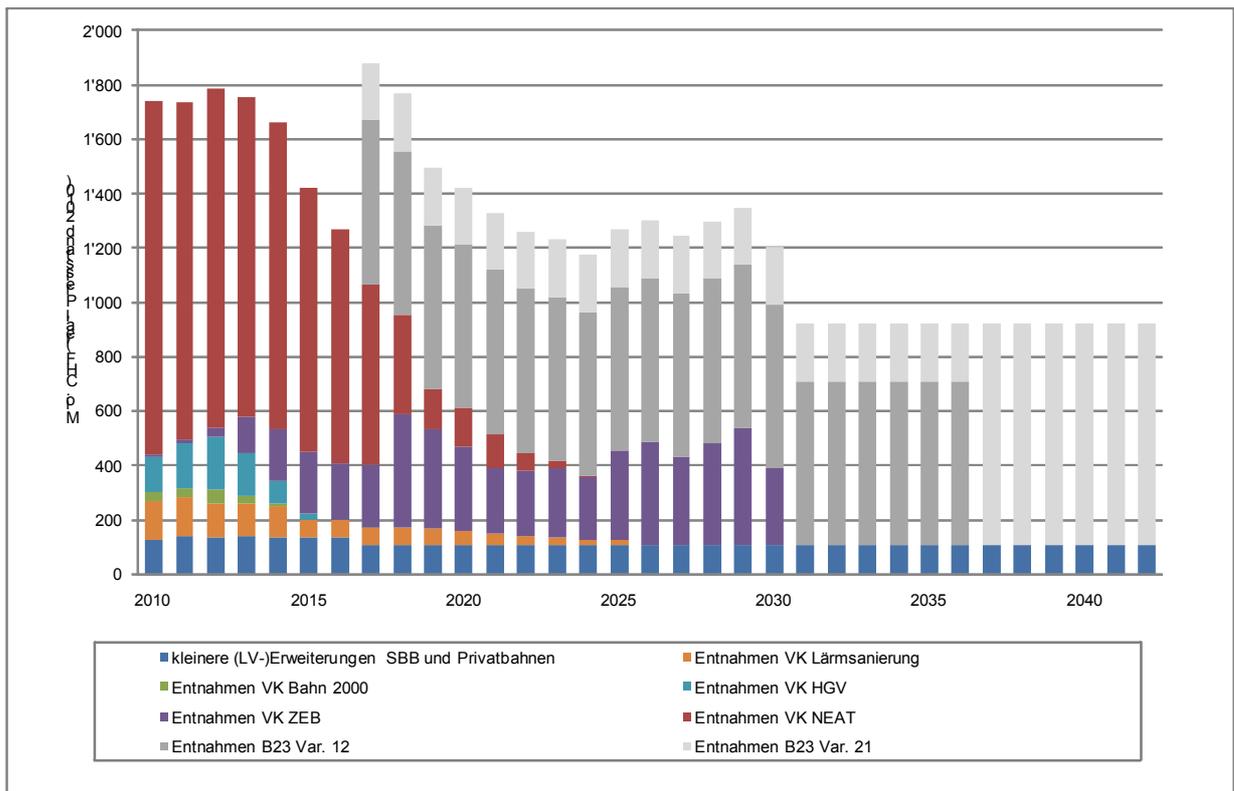
In der Abbildung 7 wurde neben diesem Referenzzustand gestützt auf den Richtungsentscheid des Bundesrats vom 19. Dezember 2008 zu Bahn 2030 auch der idealisierte¹¹ jährliche Mittelbedarf für die Realisierung der Varianten 12 und 21 dargestellt. Für die Variante mit einem Investitionsvolumen von CHF 12 Mrd. (real, Preisstand 2010) wurde von einem Realisierungszeitraum von 2017-2036 ausgegangen, was einen jährlichen Mittelbedarf von real CHF 600 Mio. pro Jahr entspricht. Für die Variante mit einem Investitionsvolumen von CHF 21 Mrd. (real, Preisstand 2010) wurde vom Realisierungszeitraum 2017-2042 ausgegangen, wofür pro Jahr real CHF 800 Mio. erforderlich wären.

¹¹ Für die Varianten 12 und 21 Mrd. Franken existiert kein konkretes Bauprogramm mit effektiv realisierbaren Jahrestanchen.



Bei dieser Betrachtung wurde nicht berücksichtigt, dass in einem hoch ausgelasteten Netz nicht beliebig viele Baustellen betrieben werden können. Gemäss Aussagen der SBB kann aus betrieblicher Sicht pro Jahr maximal ein Investitionsvolumen von etwa CHF 1.2 Mrd. (real, Preisstand 2010) bewältigt werden. Weil bis ca. 2030 auch ZEB-Projekte realisiert werden, müssten insbesondere bei der Variante 21 die jährlichen Tranchen entsprechend erstreckt werden.

Abbildung 7: Mittelbedarf für Erweiterungsinvestitionen Referenzfall (mit Bahn 2030)



4.4 Mittelbedarf für die Verzinsung/Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung

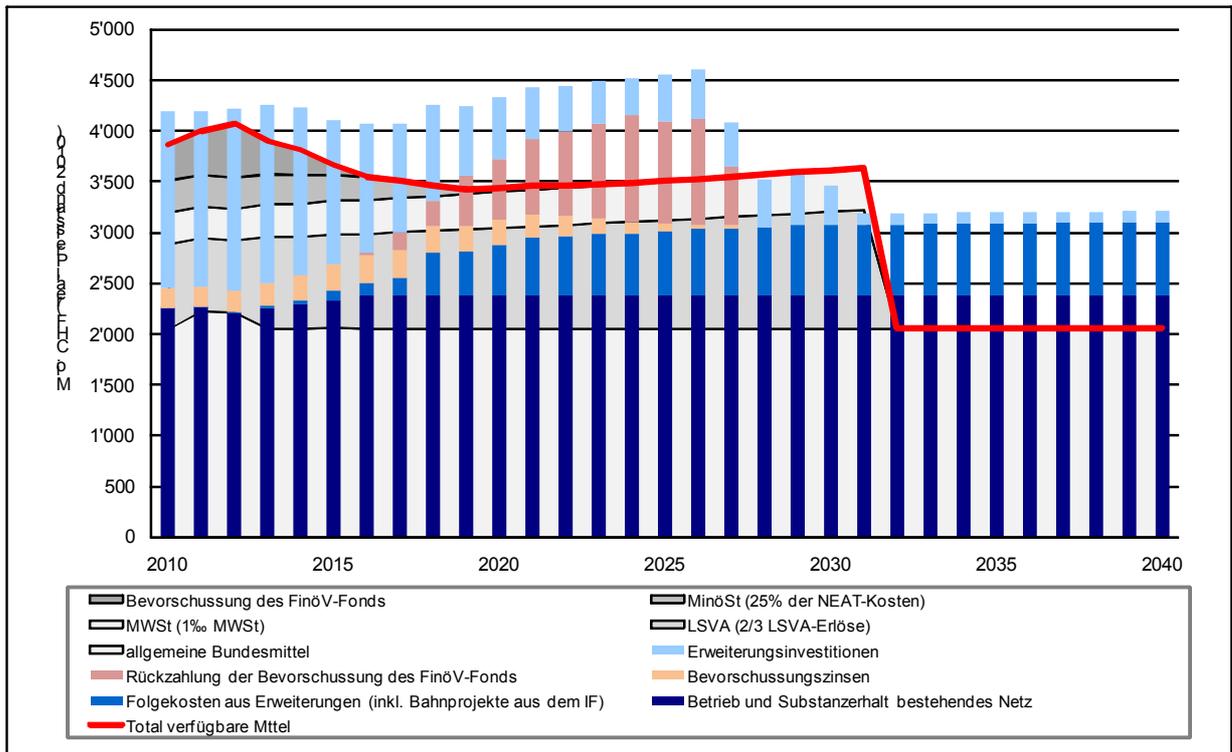
Der Mittelbedarf für die Verzinsung und Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds wurde der FinöV-Fondssimulation entnommen und entspricht damit dem Fondsreglement. Für die Verzinsung sind zu Beginn der Rückzahlung real rund CHF 270 Mio./a erforderlich. Die Rückzahlungsbeträge erreichen bis zu CHF 1 Mrd./a.



4.5 Finanzierungslücke (Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit)

Im Referenzfall, d.h. ohne die nicht beschlossenen Ausbauten im Rahmen von Bahn 2030, ergibt sich bis 2040 eine Finanzierungslücke von bis zu CHF 1.1 Mrd./a¹². Grund dafür sind die ansteigenden Folgekosten der heute im Bau befindlichen oder bereits definitiv beschlossenen Erweiterungsinvestitionen.

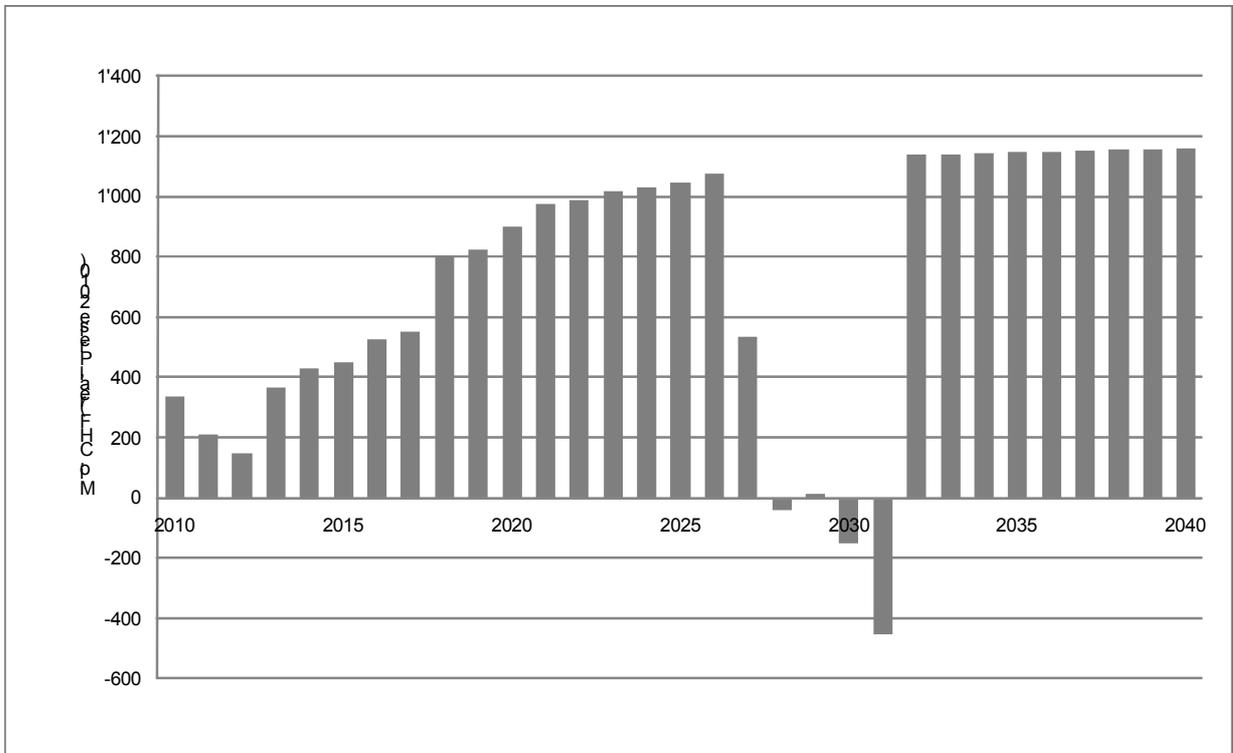
Abbildung 8: Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit Referenzfall



¹² Bei Annahme eines ein jährliches Wachstum von 0.5% für die verfügbaren allgemeinen Bundesmittel, ergäbe sich ab ca. 2032 eine um rund CHF 200 Mio. pro Jahr geringe Finanzierungslücke.



Abbildung 9: Finanzierungslücke im Referenzfall



Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Situation unter Berücksichtigung des zusätzlichen Investitionsbedarfs für die (idealisierte, d.h. ohne Hinterlegung eines konkreten Bauprogramms) Realisierung von Bahn 2030 (Variante CHF 21 Mrd.) gemäss BRB vom 19. Dezember 2008. Bei den verfügbaren Mitteln wurden folgende Annahmen getroffen: Die zweckgebundenen Einlagen (2/3 der LSVA-Einnahmen, 1 Promille der MWST-Einnahmen und rund CHF 300 Mio. aus den Mineralölsteuer-Einnahmen) werden auch nach Abschluss der FinöV-Projekte auf Basis der bisher prognostizierten Entwicklung der Einnahmen (BIP-Wachstumsrate nominal 3%, Teuerung 1.5%) fortgeschrieben und bis 2040 für die Bahninfrastruktur zur Verfügung stehen. Damit sich in den Jahren 2020-2027 nicht eine noch grössere Finanzierungslücke (rund CHF 1.5 Mrd. pro Jahr) öffnet, muss das Bauprogramm für Bahn 2030 gut auf die verfügbaren Mitteln abgestimmt werden (vgl. Finanzierungskonzept Kapitel 6). Nachdem die Bevorschussung des FinöV-Fonds vollständig zurückgezahlt ist (ab 2028), beträgt die Lücke mehr als CHF 500 Mio. pro Jahr.



Abbildung 10: Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit Referenzfall (mit Bahn 2030, Variante 21)

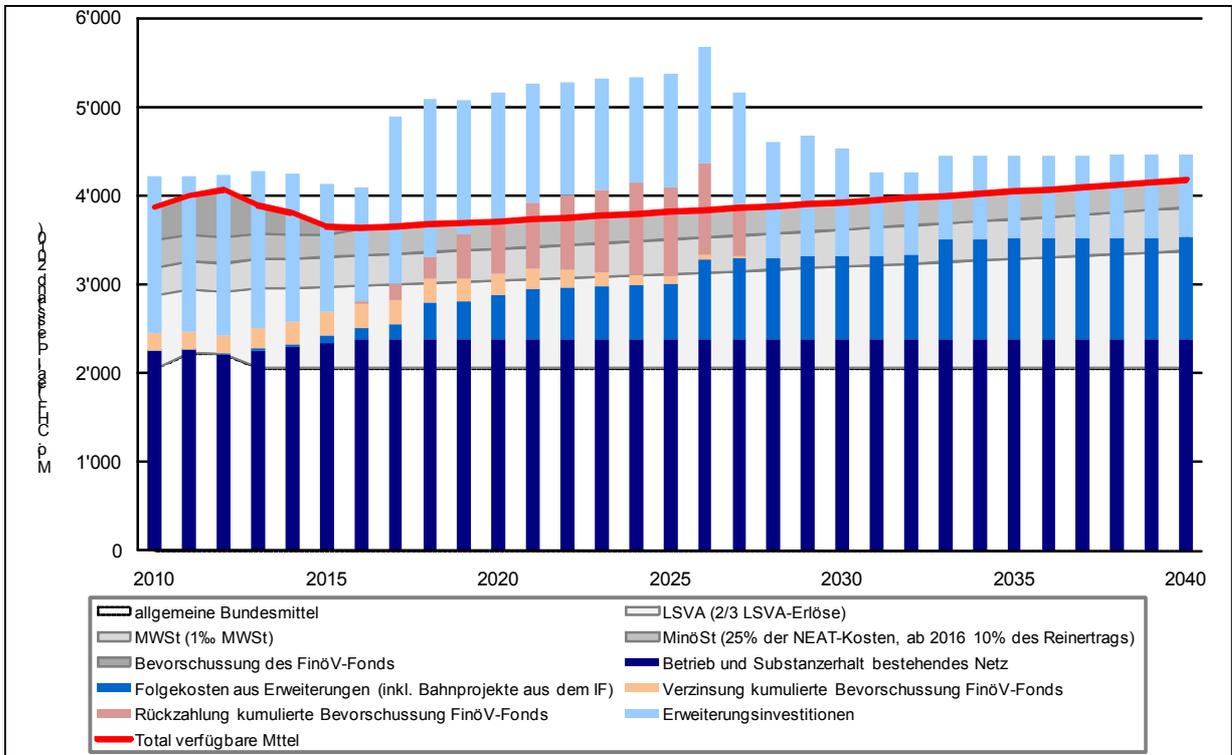
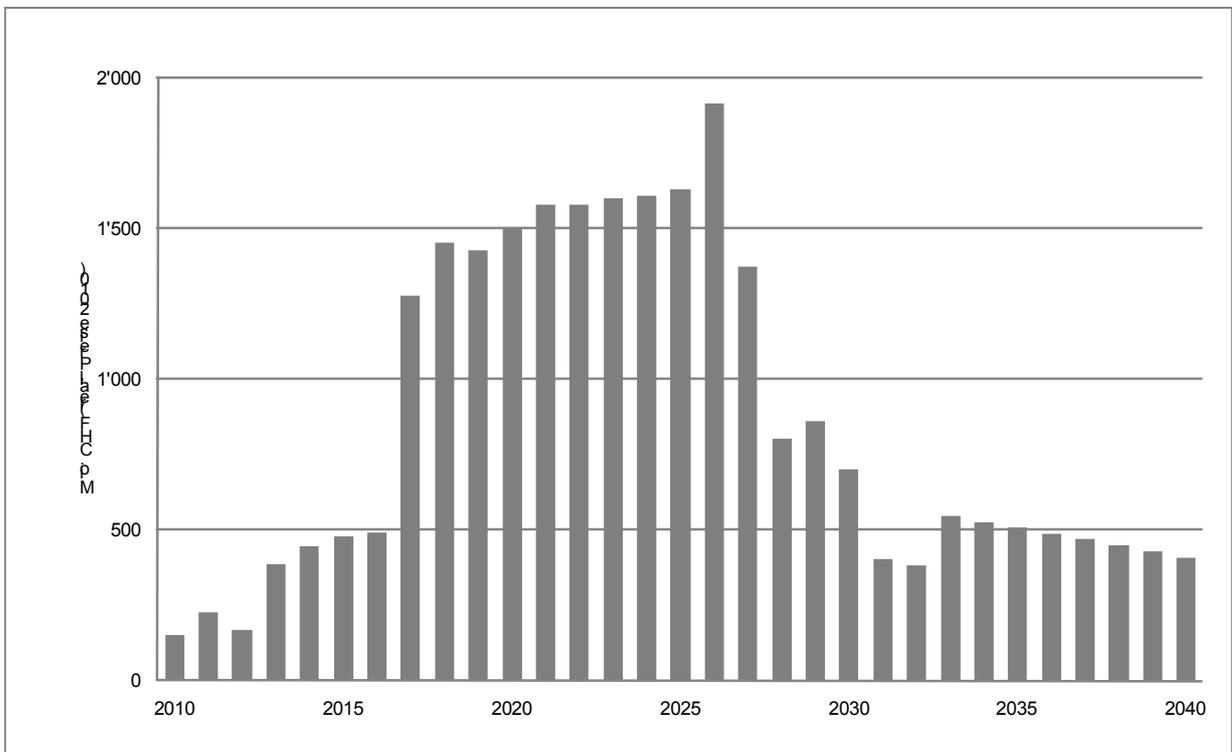


Abbildung 11: Finanzierungslücke Referenzfall (mit Bahn 2030, Variante 21)





5 Mögliche Finanzierungsquellen

5.1 Beschreibung und Beurteilung möglicher Finanzierungsquellen

Im folgenden Kapitel werden die möglichen Quellen zur Finanzierung der Bahninfrastruktur dargestellt und hinsichtlich ihrer finanziellen Ergiebigkeit und praktischen Umsetzbarkeit beurteilt.

Abbildung 12 zeigt mögliche Finanzierungsquellen nach Herkunft (Bahnbenutzer, Bund, Kantone und andere).

Abbildung 12: Mögliche Finanzierungsquellen für die Bahninfrastruktur

Bahnbenutzer	<ul style="list-style-type: none">• Erhöhung der Trassenpreise• öV-Abgabe• Mobility-Pricing
Bund	<ul style="list-style-type: none">• allgemeine Bundesmittel• LSVA• Mehrwertsteuer• Mineralölsteuer• Reduktion/Streichung Fahrkostenabzug bei der direkten Bundessteuer
Kantone	<ul style="list-style-type: none">• reduzierter Fahrkostenabzug bei der Einkommenssteuer• Mehrwertabschöpfung für öV-Erschliessung• obligatorische Erfüllung bestimmter Aufgaben (z.B. Publikumsanlagen)• obligatorische Kantonsbeteiligung nach Interessenlage (z.B. Nutzen für RPV)• Mitbeteiligung der Kantone an der Finanzierung der gesamten Bahninfrastruktur• öV-Abgabe für Betriebe (versement transport)• Via zu definierender Einlage in den BIF oder Reduktion Kantonsanteil an den LSVA-Einnahmen und oder der direkten Bundessteuer
weitere	<ul style="list-style-type: none">• Public Private Partnership• Erhöhung der Erlöse aus nicht betriebsnotwendigen Immobilien• Verschiebung von weiteren Massnahmen zur Lärmsanierung

5.1.1 Bahnbenutzer

Eine stärkere Beteiligung der Bahnbenutzer an den steigenden Infrastrukturkosten kann über zwei Kanäle erfolgen: Erstens über eine Erhöhung der Trassenpreise (gekoppelt mit entsprechenden Tarifierhöhungen) und zweitens über die Erhebung einer Abgabe auf den öV-Fahrausweisen.

Erhöhung der Trassenpreise

Durch eine Erhöhung der Trassenpreise können die Infrastrukturbetreiber zusätzliche Einnahmen generieren. Da die ungedeckten Infrastrukturkosten durch die öffentliche Hand mittels Betriebsbeiträgen abgegolten werden, resultiert daraus für den Bund ein geringerer Abgeltungsbedarf beim Infra-



strukturbetrieb. Im Ausmass der Trassenpreiserhöhung steigen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) die ungedeckten Kosten, also die Trassengebühren. Indem die EVU die höheren Trassengebühren an die Endkunden via Tariferhöhungen weitergeben, werden die Transportunternehmen durch die Erhöhung der Trassenpreise nicht stärker belastet.

Für diesen Ansatz spricht, dass er direkt bei der zu finanzierenden Bahninfrastruktur ansetzt und eine verursachergerechte und differenzierte Ausgestaltung möglich ist. Da kein neues Instrument eingeführt wird und keine neue Quelle vereinnahmt werden muss, entsteht kein zusätzlicher Aufwand. Die Umsetzung kann rasch und ohne Gesetzesanpassung erfolgen.

Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass auf den bestellten RPV keine negativen Auswirkungen entstehen. Dies wäre der Fall, wenn der Mehraufwand für die EVU nicht durch höhere Tariferlöse ausgeglichen würde und sich eine zusätzliche Belastung für die RPV-Besteller Bund und Kantone ergeben würde. Die notwendigen Tariferhöhungen zum Ausgleich der höheren Trassenpreise reduzieren den Spielraum der TU für weitere Tariferhöhungen.

Weil diese Massnahme rasch umsetzbar ist, den Infrastrukturbetreibern zusätzliche Mittel verschafft und ausreichend Möglichkeiten zur preislichen Differenzierung bestehen, ist die Erhöhung der Trassenpreise ein wichtiger Beitrag zur Finanzierung.

Erhebung einer Abgabe auf den Fahrausweisen (öV-Abgabe)

Bei der öV-Abgabe wird auf allen öV-Fahrausweisen ein Zuschlag in Form eines Prozentbetrages erhoben. Wegen der Ähnlichkeit zur Mehrwertsteuer, könnte eine solche öV-Abgabe sinnvollerweise von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vereinnahmt werden. Für die Einführung dieser neuen Abgabe und deren Einlage in den BIF ist eine neue Bestimmung auf Verfassungsstufe erforderlich.

Eine auf dem Billet explizit ausgewiesene öV-Abgabe ist für die öV-Kunden transparent und leicht nachvollziehbar. Sie ist auch verursachergerecht, da das Kollektiv der öV-Kunden für die Verbesserung des Bahnangebots zahlt. Weil der Aufschlag auch von Postautokunden in Randregionen und im städtischen Nahverkehr bezahlt werden muss, werden nicht nur die Nutzniessenden belastet. Die Erhebung der öV-Abgabe durch die TU und die Abrechnung/Weiterleitung an die ESTV verursacht einen zusätzlichen administrativen Aufwand. Auch schränkt die öV-Abgabe den Spielraum der TU für Tarifmassnahmen ein.

Da die Bahnkunden bereits über die Erhöhung der Trassenpreise einen spürbaren Beitrag zur Schliessung der Finanzierungslücke leisten, bleibt der Spielraum für die zusätzliche Erhebung einer öV-Abgabe begrenzt.¹³ Insbesondere zur Deckung von Zahlungsspitzen (Jahre 2016-2027) ist die temporäre Erhebung einer Bahnabgabe zu prüfen.

¹³ Für die Abschätzung der Tragbarkeit einer zusätzlichen öV-Abgabe sind auch die von den Transportunternehmen ohnehin geplanten Tariferhöhungen zu beachten. Für diesen Abgleich sind noch Gespräche mit der SBB und dem VöV erforderlich.



Mobility-Pricing

Mit BRB vom 17. September 2010 hat der Bundesrat den Bericht zur "Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz" verabschiedet. Darin schlägt er zur langfristigen Sicherung der Finanzierung der staatlichen Infrastrukturnetze einen Systemwechsel zu "Mobility Pricing"¹⁴ vor. Die flächendeckende, verkehrsträgerübergreifende Einführung von leistungsabhängigen, zweckgebundenen Nutzerbeiträgen an die Infrastrukturkosten stellt aus heutiger Sicht eine zukunftsfähige Option zur Sicherstellung der Finanzierung des Strassen- und Schienennetzes dar. Weil die Umsetzung eines umfassenden Mobility-Pricings, insbesondere für eine nachfragegerechte Differenzierung im MIV nicht umsetzungsreif ist, wird im Finanzierungsvorschlag auf diesen Ansatz verzichtet. Langfristig ist aber auf diese Lösung hinzuwirken.

5.1.2 Bund

Wie in Abbildung 1 dargestellt, finanziert der Bund die Bahninfrastruktur heute aus drei Quellen: Neben allgemeinen Bundesmitteln, welche primär für den Betrieb und die Substanzerhaltung der bestehenden Bahninfrastruktur eingesetzt werden, fliessen maximal 2/3 der LSVA-Einnahmen (2009 ca. CHF 940 Mio.), ein Promille der MWST-Einnahmen (2009 ca. CHF 300 Mio.) und 25% der Ausgaben für die NEAT aus der Mineralölsteuer (2009 ca. CHF 300 Mio.) als zweckgebundene Einlagen in den FinÖV-Fonds.

Für das neue Finanzierungskonzept wird entsprechend dem Beschluss des Bundesrats vom 19. Dezember 2008 davon ausgegangen, dass die bisherigen zweckgebundenen Einlagen in den FinÖV-Fonds im derzeitigen Ausmass weiterhin für die Finanzierung der Bahninfrastruktur zur Verfügung stehen. Voraussetzung ist eine Anpassung von Artikel 196 Ziffer 3 (Übergangsbestimmungen zu Art. 87 BV) der Bundesverfassung, weil die Zweckbindung auf die Realisierung der bewilligten Eisenbahngrossprojekte beschränkt ist. Um die bisherige Höhe der Einlage aus den Mineralölsteuererlösen beizubehalten, ist eine neue Bemessungsgrundlage erforderlich. Auch dies erfordert eine entsprechende Anpassung der Bundesverfassung.

zusätzliche allgemeine Bundesmittel

Wie schon unter 1.1 dargestellt, wird der Bundeshaushalt aufgrund der demographischen Entwicklung mittel- bis langfristig mit einem starken Ausgabenwachstum in den Bereichen Altersvorsorge und Gesundheit konfrontiert sein. Der darauf basierende Entscheid, in den Simulationsrechnungen die im Finanzplan vom 18. August 2010 für 2014 in den Bahninfrastrukturrubriken eingestellten Beträge bis 2040 real konstant zu belassen, wird vom UVEK in Frage gestellt. Würde ein reales Wachstum von 0.5% pro Jahr angenommen, stünden 2030 rund CHF 170 Mio. pro Jahr bzw. 2040 rund CHF 280 Mio. pro Jahr zusätzlich aus dem ordentlichen Budget zur Verfügung.

¹⁴ Benutzungsbezogene Verkehrsabgaben (öV und MIV) mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage. Mobility Pricing dient grundsätzlich zwei Zwecken: 1.) Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur oder des -betriebs und 2.) Nachfragebeeinflussung sowohl innerhalb eines Verkehrsträgers als auch Beeinflussung des intermodalen Verhaltens. (vgl. ASTRA: Road Pricing und Mobility Pricing in der Schweiz – ein Überblick)



zusätzliche Mittel aus der LSVA

Da die maximale Höhe der LSVA-Sätze im Rahmen des Landverkehrsabkommens mit der EU fixiert ist, ist die Gesamthöhe der LSVA-Einnahmen letztlich primär von der Höhe der Fahrleistungen abhängig (sekundär auch von der Teuerung und der Erneuerung der Fahrzeuge). Eine Erhöhung der LSVA-Einlage des Bundes ist somit nur zu Lasten des bisher an die Kantone verteilten Anteils möglich (vgl. nachfolgende Ausführungen im Abschnitt „Kantone“).

zusätzliche Mittel aus der Mehrwertsteuer

Gemäss den Übergangsbestimmungen zu Art. 87 BV liegt es in der Kompetenz des Bundesrats, für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte die Mehrwertsteuer um maximal ein Promille zu erhöhen. Von dieser Bestimmung wird bereits seit der Einrichtung des FinöV-Fonds Gebrauch gemacht. Durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um ein weiteres Promille könnten zusätzliche Mittel von rund CHF 300 Mio. pro Jahr generiert und in den Fonds eingelegt werden.

Für diesen Ansatz spricht, dass die Erhebung der Mehrwertsteuer ein eingespielter Prozess ist und aus der Anhebung des Steuersatzes folglich kein grosser administrativer Aufwand anfallen würde. Weil letztlich die gesamte Volkswirtschaft von einer leistungsfähigen Bahninfrastruktur profitiert, wäre die daraus resultierende zusätzliche Belastung der Konsumenten, d.h. letztlich der Allgemeinheit, zu rechtfertigen.

Gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer spricht, dass diese als eine der Haupteinnahmequellen des ordentlichen Bundeshaushalts grundsätzlich für die Finanzierung des Grundbedarfs zur Verfügung stehen sollte. Von weiteren Zweckbindungen, welche über die beabsichtigte Weiterverwendung für das seit 1999 bereits für die Bahninfrastruktur eingesetzten Mehrwertsteuerpromille hinaus gehen, sollte daher abgesehen werden. Dies gilt umso mehr, als die Mehrwertsteuer bereits zur Deckung der steigenden Finanzierungsbedürfnisse der Sozialversicherungen beiträgt: Zur Sicherung der IV-Finanzierung wird die Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte befristet (2011–2017) erhöht. Es wäre politisch nicht vermittelbar, dass der Bundesrat bereits kurz nach der Einführung dieser temporären Steuererhöhung eine Verlängerung für die Finanzierung der Bahninfrastruktur zur Diskussion stellt. Ausserdem könnten dann auch andere Aufgabengebiete den Anspruch auf die Weiterführung der temporären Steuererhöhung zur Finanzierung ihrer jeweiligen Aufgaben geltend machen.

Gegen eine weitergehende Verwendung spricht auch, dass die Mehrwertsteuer keine verursachergerechte Finanzierungsquelle ist und folglich auch diejenigen Personen einen finanziellen Beitrag leisten, die nicht unmittelbar (als Bahnkunden) von einer leistungsfähigen Bahninfrastruktur profitieren. Schliesslich hat die Schweiz durch die im Vergleich zur EU tiefen Mehrwertsteuer-Sätze einen Wettbewerbsvorteil, welcher nicht durch Erhöhungen der Mehrwertsteuer preisgegeben werden sollte.

zusätzliche Mittel aus der Mineralölsteuer

Heute werden aus den Einnahmen der Mineralölsteuer 25% der NEAT-Kosten finanziert, was ca. CHF 300 Mio./a entspricht, respektive rund 10% des Reinertrags aus der MinöSt (oder ca. 25% des Mittelbedarfs für die Erweiterungsinvestitionen). Entsprechend dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2008 ist anzustreben, dass dem BIF dieser Betrag auch künftig zufließen sollte.



Höhere Beiträge aus der MinöSt wie sie von der Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ vorgeschlagen werden, sind nicht sinnvoll, weil damit der Spezialfinanzierung Strasse Mittel entzogen werden, welche ohnehin mittelfristig in eine Unterdeckung gerät.

zusätzliche Mittel durch Reduktion des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer

Durch eine Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer auf das Niveau eines öV-Verbundabonnements für eine Kernagglomeration (ca. CHF 800 pro Jahr) könnten die jährliche Einnahmen aus der direkten Bundessteuer um rund CHF 250 Mio. erhöht werden.¹⁵ Bei einer gänzlichen Streichung des Fahrkostenabzugs würde sich der Mehrertrag auf rund CHF 400 Mio. pro Jahr belaufen.

Mit diesem Ansatz kann langfristig eine positive, wenn auch nicht zu überschätzende, Lenkungswirkung gegen die weitere Zersiedlung erreicht werden. Er ist innerhalb des Verkehrssystems verursachergerecht, da Langstreckenpendler, welche die Verkehrsinfrastruktur (gleich ob Schiene oder Strasse) mehr benutzen, auch stärker belastet werden (da kein Abzug der Fahrkosten über CHF 800 pro Jahr möglich mehr wäre). Eine Umsetzung dieser Massnahme für die direkte Bundessteuer könnte ein Signal für die Kantone darstellen, die Abzugsmöglichkeiten auch bei der kantonalen Einkommensteuer zu reduzieren.

Gegen diesen Ansatz spricht, dass insbesondere für Personen aus Randregionen, wo oftmals nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, kurzfristig nicht vermeidbare Mehrbelastungen entstehen.

Weil die Massnahme zumindest auf längere Sicht dazu beitragen kann, die nicht nachhaltige, stetige Zunahme des Ressourcenverbrauchs (Energie für den Transport, Siedlungsfläche) zu bremsen, ist sie Bestandteil des in Kapitel 6.1 präsentierten Finanzierungskonzepts.

5.1.3 Kantone

Die Kantone leisten einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung der Bahninfrastruktur. Das Total der Kantonsbeiträge an Betrieb, Substanzerhalt und Erweiterung der Infrastruktur der Privatbahnen bewegte sich in den letzten Jahren zwischen CHF 300 und 350 Mio. pro Jahr.¹⁶ Zusätzlich leisten die Kantone Beiträge an die Erweiterungsinvestitionen der SBB; diese lagen in den letzten Jahren zwischen CHF 50 und 100 Mio./a. Weil die Kantone die Rechtmässigkeit dieser schleichenden Mitfinanzierung der SBB Infrastruktur bezweifeln und eine Ungleichbehandlung mangels klar definierter Regeln nicht auszuschliessen ist, soll (zumindest) die SBB Infrastruktur künftig vollständig vom Bund aus dem BIF finanziert werden.

Da die Kantone einen grossen Nutzen (Standortattraktivität) aus einer leistungsfähigen Bahninfrastruktur ziehen, was auch an den Forderungen für den weiteren Ausbau ersichtlich ist, ist es ange-

¹⁵ Das BAV hat zu diesem Thema im Sommer 2010 eine Expertise erstellen lassen: PWC: „Analyse möglicher Finanzierungsvarianten: Reduzierter Fahrkostenabzug bei der Steuer“.

¹⁶ Für die Verteilung auf die einzelne Kantone vgl. Kapitel 7.



messen, dass die Kantone einen zusätzlichen Beitrag an die Finanzierung der Bahninfrastruktur leisten. Welche Massnahmen hierfür ergriffen werden, liegt in der Entscheidung der Kantone. Im Folgenden werden Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Beurteilung dieser Vorschläge obliegt den Kantonen.

Zu beachten sind die „Nebenwirkungen“ aus den erforderlichen Erhöhungen der öV-Tarife in Folge der höheren Trassenpreise. Weil durch eine allgemeine Tarifierhöhung auch im nicht von einer Trassenpreiserhöhung tangierten Busverkehr zusätzliche Erlöse generiert werden, wird sich der Abgeltungsbedarf für den nicht schienengebundenen RPV für die Besteller (Bund und Kantone) reduzieren.

Reduktion des Fahrkostenabzugs bei den kantonalen Einkommenssteuern

Die Steuergesetzgebungen sämtlicher Kantone kennen (unterschiedliche) Regelungen zur Geltendmachung des Fahrkostenabzugs. Gemäss der erwähnten PWC-Studie (vgl. Fussnote 15) würde eine Reduktion des Fahrkostenabzugs auf die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu Mehreinnahmen für die Kantone und Gemeinden von rund CHF 800 Mio. – 1000 Mio. führen. Bei einer gänzlichen Streichung des Fahrkostenabzugs würde sich der Mehrertrag auf rund CHF 1.5 Mrd. pro Jahr belaufen.

öV-Abgabe für Betriebe (Versement Transport)

Auch die Unternehmen in der Schweiz sind Nutzniesser einer gut ausgebauten Bahninfrastruktur. Sie erweitert insbesondere die Rekrutierungsmöglichkeiten für qualifiziertes Personal. Dank der schnellen Bahnverbindungen sind grössere Pendeldistanzen erst möglich. Ein möglicher Lösungsansatz zur Beteiligung der Unternehmen an der Mitfinanzierung der Bahninfrastruktur stellt das in Frankreich seit 1973 von den Gemeinden erhobene „Versement Transport“ (VT) dar, eine Abgabe auf der Lohnsumme (0.9% -2.6%) bei Betrieben mit mehr als 9 Beschäftigten. Das BAV hat in einer Kurzexpertise¹⁷ überprüfen lassen, inwieweit das VT ein Modell für die Schweiz sein könnte. Als Ergebnis dieser Abklärungen lässt sich festhalten, dass die Einführung eines VT nach französischem Vorbild aus rechtlicher und steuerrechtlicher Sicht auch in der Schweiz machbar ist. Um einen Beitrag von CHF 500 Mio. pro Jahr zu generieren, müsste bei Einbezug aller Unternehmen ein VT in Höhe von 0.2% der Lohnsumme erhoben werden.

Abschöpfung von Mehrwerten aus guter öV-Anbindung

Eine andere Form der Beteiligung der Nutzniesser einer leistungsfähigen Bahninfrastruktur besteht in der Möglichkeit der Abschöpfung gesteigerter Bodenwerte aus einer verbesserten Erschliessung. Aus Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) ergibt sich ein Auftrag an die Kantone, für Regelungen für einen angemessenen Ausgleich von Vor- und Nachteilen von raumwirksamen Massnahmen zu sorgen. Nur wenige Kantone (BS, NE) haben bisher entsprechende gesetzliche Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung geschaffen.

Obligatorische Erfüllung bestimmter Aufgaben

Bei diesem Ansatz würde festgelegt, dass die Finanzierung bestimmter Aufgaben im Bereich der Schieneninfrastruktur, beispielsweise die sog. „Publikumsanlagen“, d.h. die für den Zugang zur Bahn

¹⁷ PWC: „Versement Transport – Ein Modell für die Schweiz?“, Studie im Auftrag des BAV, November 2010



notwendigen Anlagen in Stationen und Bahnhöfen (Perons, Treppen, Lifte, Unterführungen etc.), vollständig in die finanzielle Zuständigkeit des jeweiligen Standortkantons fallen würde.

Obligatorische Beteiligung nach Interessenlage

Eine weitere Möglichkeit bestünde in einer obligatorischen Beteiligung der Kantone an Erweiterungsinvestitionen in Abhängigkeit des damit für den Regionalverkehr geschaffenen Zusatznutzens.

Freiwillige Beteiligung nach Interessenlage

In Anlehnung an die heutige Praxis der Mitfinanzierung von SBB-Erweiterungsinvestitionen wäre auch eine neue, auf einheitlichen und transparenten Regeln beruhende Form der freiwilligen Mitfinanzierung je nach Interessenlage der Kantone vorstellbar.

Mitbeteiligung der Kantone an der Finanzierung der gesamten Bahninfrastruktur

Aus den nach der Zurückweisung der Bahnreform 2 geführten Diskussionen mit den Kantonen lässt sich festhalten, dass eine Gleichbehandlung von SBB und Privatbahnen über eine Mitbeteiligung der Kantone an der Finanzierung der SBB-Infrastruktur fast einhellig auf Ablehnung stösst. Zum einen sehen sich Kantone mit einem grossen SBB-Streckenanteil finanziell überfordert und zum anderen ist ja gerade die Komplexität der Privatbahnfinanzierung ein akutes Problem, was sicher nicht auf die Finanzierung der SBB-Infrastruktur übertragen werden sollte.

Für die rechtliche Umsetzung der Einlage eines finanziellen Beitrags der Kantone in den BIF kann entweder ein neuer Beteiligungsschlüssel, beispielsweise unter Berücksichtigung der Angebotsdichte im Bahnverkehr¹⁸, oder eine Anpassung der bestehenden Schlüssel für die Verteilung der Kantonsanteile der LSVA oder der direkten Bundessteuer dienen.

5.1.4 Weitere Quellen

Public-Private-Partnership (PPP)

Das BAV hat die Möglichkeiten und Grenzen von PPP im Bahnbereich 2010 extern untersuchen lassen. Der im Oktober 2010 vorgelegte Schlussbericht¹⁹ zeigt auf, dass PPP zur Finanzierung für die Bahninfrastruktur nicht zweckmässig ist.

Erhöhung der Erlöse aus nicht betriebsnotwendigen Immobilien

Neben den Trassenpreiserlösen stellt die Vermarktung der nicht betriebsnotwendigen Immobilien die wichtigste Einnahmequelle (Nebenerlös) für die Bahninfrastruktur dar. Durch eine Erhöhung dieser Erlöse könnte – analog zur Erhöhung der Trassenpreise – der Abgeltungsbedarf für die Infrastruktur reduziert werden. Da viele Bahnunternehmen jedoch gezwungen sind, zur Sanierung ihrer Pensionskassen auf diese Einnahmequelle zurückzugreifen, besteht derzeit weder bei der SBB noch bei den

¹⁸ Ein bewährter Indikator hierfür sind die Anzahl der Zugsabfahrten pro km², der in vielen Kantonen für die Beteiligung der Gemeinden am öV-Angebot verwendet wird.

¹⁹ Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP), Andreas Brenck (IGES Institut), Jan Peter Klatt (TU Berlin, WIP), Heini Sommer (Eco-plan), Tobias Zimmermann (TU Berlin, WIP): „Eignung von Public Private Partnerships zur Finanzierung von Bahn 2030“, Studie im Auftrag des BAV, Oktober 2010



Privatbahnen ein nennenswertes Potenzial, das über die heute bereits verwendeten Mittel²⁰ hinaus geht.

Verschiebung von weiteren Massnahmen zur Lärmsanierung

Mit der Botschaft zur Gesamtschau FinöV (BBI 2007, S. 7683ff) hat der Bundesrat beantragt, den Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung der Eisenbahn um CHF 524 Mio. (Preisstand 1998) zu reduzieren, weil diese Mittel zur Erreichung des im Bundesgesetz über die Lärmsanierung (SR 742.144) festgelegte Minimalziels dank erreichter Kosteneinsparungen nicht mehr benötigt würden.

Das Parlament war der Auffassung, dass die im Verpflichtungskredit verbleibenden Mittel für weitergehende Lärmsanierungsmassnahmen verwendet werden. Der Bundesrat hat das UVEK beauftragt, für die Konsultation im 2011 einen entsprechenden Vernehmlassungsentwurf vorzubereiten. Angesichts der Schwierigkeiten, neue Finanzierungsquellen für die Bahninfrastruktur zu erschliessen, erscheint es angezeigt, die Frage die Dringlichkeit/Notwendigkeit weiterer Massnahmen zur Lärmsanierung nochmals zu diskutieren und die weitere Lärmsanierung allenfalls zeitlich zurückzustellen.

²⁰ Die SBB-Infrastruktur erhält von der Division Immobilien jährlich eine Ausgleichszahlung in Höhe von CHF 150 Mio. Weil die darüber hinaus verfügbaren Immobiliengewinne für die Rückzahlung eines der PK-SBB gewährten Darlehens benötigt werden, besteht derzeit kein Spielraum für Erhöhung der Ausgleichszahlung.



6 Finanzierungskonzept

6.1 Generelle Stossrichtung

Das neue Finanzierungskonzept soll entsprechend dem Entscheid des Bundesrats vom 19. Dezember 2008 primär auf der Fortführung der bisher in den FinöV-Fonds eingelegten zweckgebundenen Einnahmequellen LSVA, Mehrwert- und Mineralölsteuer basieren. Daneben sollen so wenig zusätzliche Quellen wie möglich beigezogen werden.

Ausgehend von den verkehrs- und finanzpolitischen Zielen und den von zuvor genannten Grundsätzen schlägt die Arbeitsgruppe folgende Basiselemente für das künftige Finanzierungskonzept vor:

1. Rund CHF 2 Mrd./a aus **allgemeinen Bundesmitteln** (reale Fortschreibung der 2014 im ordentlichen Budget verfügbaren Mittel). Aus Sicht des UVEK sollte für den Beitrag aus dem ordentlichen Budget von einem jährlichen realen Anstieg von 0.5% ausgegangen werden. Damit würde der Betrag bis 2040 auf gut CHF 2.3 Mrd. pro Jahr steigen.
2. Rund CHF 1,8 Mrd./a aus der **Fortführung der bisherigen zweckgebundenen Einlagen** (höchstens 2/3 der LSVA-Einnahmen, 1 Promille der Mehrwertsteuer- und das ehemalige „NEAT-Viertel“ [300 Mio.] aus den Mineralölsteuereinnahmen).
3. CHF 400 Mio./a aus der Stärkung der **Nutzerfinanzierung über eine zweistufige Erhöhung der Trassenpreise**, welche letztlich via Tarifierpassungen von den Bahnkunden getragen werden muss. Die zusätzlichen Erlöse der Infrastrukturbetreiber reduzieren den Abgeltungsbedarf für die Infrastrukturbestellung durch den Bund. Aufgrund des in Kapitel 4.1 beschriebenen Nettoeffektes in der Darstellung der Trassenpreiserlöse und -erhöhungen sind diese im Finanzierungskonzept nicht explizit als Finanzierungsquelle darstellbar.
4. CHF 250 Mio./a aus der **Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer** auf das Preisniveau eines öV-Verbundabonnements für den Kernbereich.
5. CHF 300 Mio./a aus einem noch genauer zu definierenden **Beitrag der Kantone**

Erhöhung der Trassenpreise > Weitergabe an die Bahnkunden via Tarife

Eine Erhöhung der Trassenpreise ist in mehrerer Hinsicht angezeigt. Erstens sind die Kosten für den Betrieb- und Unterhalt als Folge der immer höheren Netzauslastung und der gestiegenen Anforderungen an die sicherungstechnische Ausrüstung der Bahninfrastruktur effektiv gestiegen. Zweitens besteht ein bisher nicht genutzter Spielraum zur Differenzierung der Preise in Abhängigkeit von Nachfrage, Qualität, Verschleiss und anderen Kriterien und schliesslich ist auch eine Teuerungsanpassung überfällig, da die zur Anwendung kommenden Einheitspreise seit 1999 unverändert geblieben sind.



Ab 2013 soll ein neues Trassenpreissystem in Kraft treten, welches zahlreiche Differenzierungsmöglichkeiten (nach oben und unten) des von allen Netzbenutzern zu zahlenden Basispreises ermöglichen wird. Da die geplanten Anpassungen auf der bestehenden Gesetzesgrundlage erfolgen können, ist lediglich eine Änderung der Netzzugangsverordnung (SR 742.122) erforderlich, womit eine auf die nächste LV-Periode 2013-2016 abgestimmte Einführung möglich ist. In zwei Schritten soll das Total der Trassenpreiserlöse aller Infrastrukturbetreiber 2013 und 2016 um je CHF 200 Mio. pro Jahr erhöht werden. Als Folge daraus reduziert sich ab 2016 der vom Bund zu finanzierende Mittelbedarf für den Betrieb und die Substanzerhaltung der Bahninfrastruktur um CHF 400 Mio./a (real, Preisstand 2010).

Wie die EVU diese Mehrbelastung ausgleichen, ist prinzipiell ihnen überlassen:

- Um auf Seiten der EVU die höheren Trassenpreise voll ausgleichen zu können, müssten gemäss einer groben Abschätzung des VöV die allgemeinen öV-Tarife sowie die Verbundtarife aufgrund der beiden Erhöhungsschritte 2013 und 2016 um jeweils mindestens 7-8% erhöht werden.
- Wenn die EVU Ihre Tarifgestaltung auf die künftig stärker differenzierten Trassenpreise abstimmen, würden die Preise vor allem auf den stark nachgefragten Strecken steigen.
- Wenn die ungenügenden Erträge aus dem Generalabonnement (10 Rp/pkm bei Kosten von 16 Rp/pkm) deutlich erhöht würden, z.B. durch Zuschläge²¹ für GA-Kunden in Zügen mit hoher Auslastung, müssten die (anderen) Tarife generell weniger steigen.

Eine Tariferhöhung in der aufgezeigten Grössenordnung wird sicherlich auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach Bahnverkehrsleistungen, aber auch nach übrigen öV-Leistungen (Bus, Tram, etc.) haben. Wie stark diese ausfallen werden, hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Tarifanpassungen ab. Um die Auswirkung auf die Nachfrage besser abschätzen zu können, sind vertiefende Abklärungen mit den EVU und dem VöV erforderlich. Dabei ist aber zu beachten, dass in diesem Zeitraum zur Sicherstellung der Finanzierung der Strasseninfrastruktur voraussichtlich auch eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 18-22 Rp/l erforderlich sein wird.

Nachfolgend werden mögliche Finanzierungsvorschläge zur Realisierung einer ersten Tranche von Bahn 2030 vorgestellt. In Variante 1 können, zusätzliche zu den im Rahmen von ZEB geplanten Massnahmen im Umfang von CHF 5.4 Mrd. (Preisstand 2005), im Zeitraum 2017-2025 Ausbauvorhaben von CHF 3.5 Mrd. (Preisstand 2010) realisiert werden. Die Varianten 2.1 und 2.2 zeigen auf, wie eine erste Tranche von Bahn 2030 im Umfang von CHF 5.3 Mrd. finanziert werden könnte.

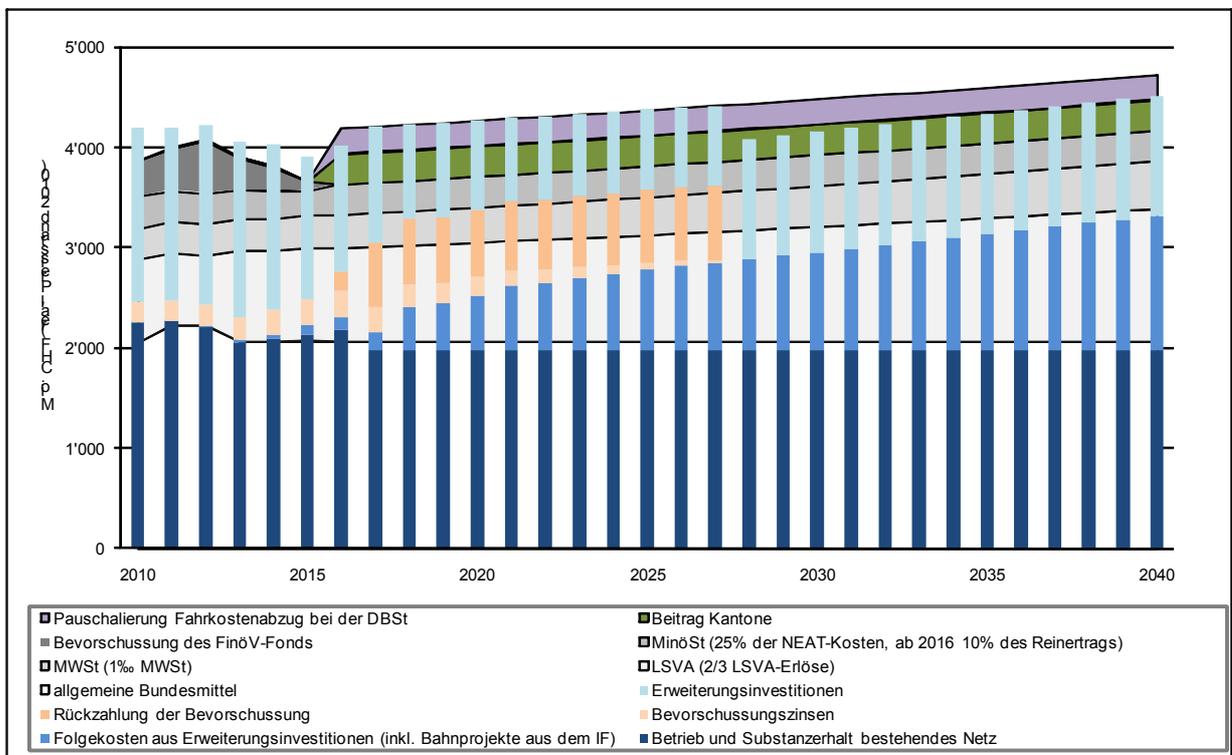
²¹ Denkbar wäre beispielsweise, dass bestimmte hoch ausgelastete IC-Züge im Fahrplan für GA-Kunden als zuschlagpflichtig gekennzeichnet würden. Gegenüber einer generellen zeitlichen Preisdifferenzierung hätte dies den Vorteil, dass tatsächlich nur die überfüllten Züge in Lastrichtung des Pendlerverkehrs betroffen wären, in denen ein besonders hoher Anteil mit GA unterwegs ist. Neben Einzelzuschlägen, z.B. CHF 5 pro Fahrt, müssten selbstverständlich auch Wochen-, Monats- und Jahreszuschläge angeboten werden. Weil gerade auf längeren Pendeldistanzen das Auto in den meisten Fällen nicht mit dem guten Bahnangebot konkurrieren kann und das GA für das tägliche Pendeln heute sehr günstig ist, dürfte hier ein grosserer Spielraum zur Steigerung der Erträge vorhanden sein.



6.2 Variante 1: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 3.5 Mrd.

- erste Tranche von Bahn 2030 (2017-2025): CHF 3.5 Mrd.²² (Preisstand 2010)
- Gesamtvolumen „Bahn 2030“ (2017-2041): CHF 20.1 Mrd. (Preisstand 2010)
- Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds bis 2027
- Finanzierungsquellen: Basiselemente

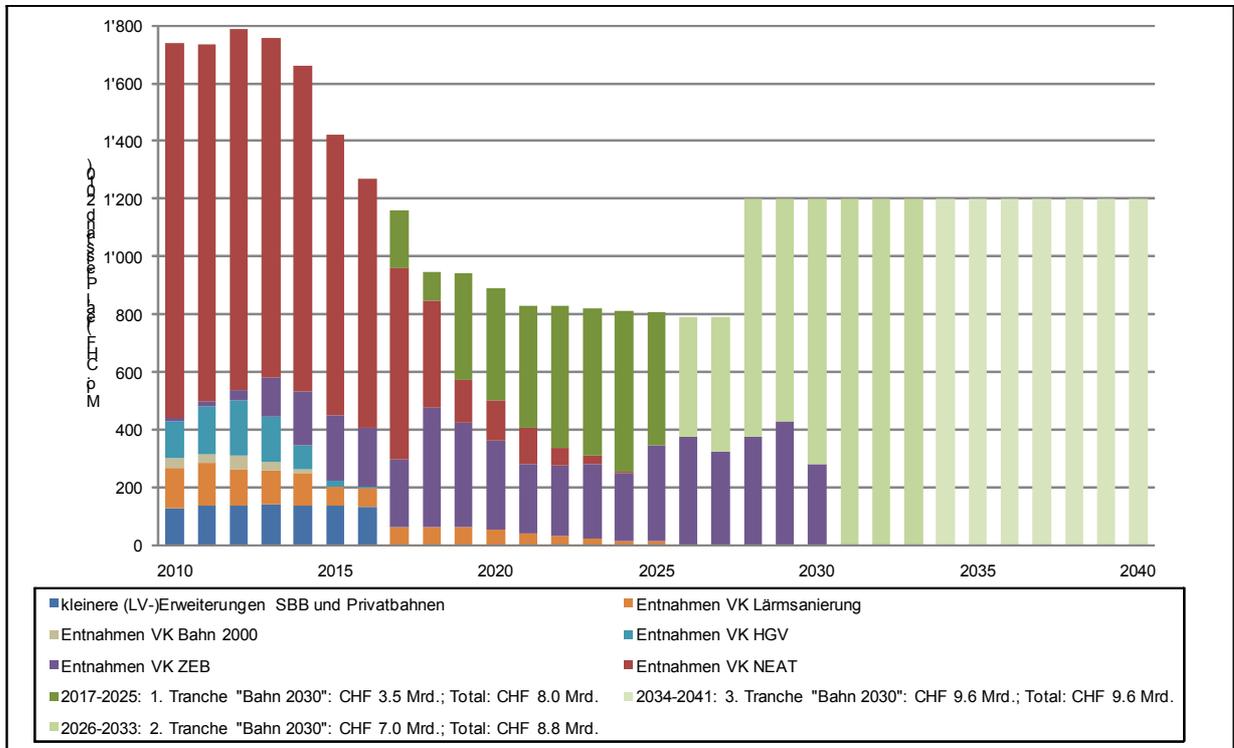
Abbildung 13: Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit (Variante 1)



²² Vgl. Übersicht zu den damit möglichen Angebotsverbesserungen im Anhang.



Abbildung 14: Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Variante 1)



6.3 Variante 2.1: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 5.3 Mrd. (längere Rückzahlung der Bevorschussung)

- erste Tranche von Bahn 2030 (2017-2025): CHF 5.3 Mrd.²³ (Preisstand 2010)
- Gesamtvolumen „Bahn 2030“ (2017-2041): CHF 20.3 Mrd. (Preisstand 2010)
- Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds bis 2031 (4 Jahre später)
- Finanzierungsquellen: Basiselemente

Für die EFV kommt Variante 2.1 aus folgenden Gründen nicht in Frage:

- Erstens enthält das geltende Fondsreglement klare Vorgaben zur Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung: Ab der kommerziellen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels sind mindestens 50% des Bundesanteils an der LSVA und des MWST-Promilles für die Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung einzusetzen²⁴.

²³ Vgl. Übersicht zu den damit möglichen Angebotsverbesserungen im Anhang.

²⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 3 der Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte vom 9. Oktober 1998 (Stand am 1. Januar 2010)



- Zweitens würden mit einem solchen Vorgehen Tür und Tor geöffnet, um die Rückzahlungsbestimmungen weiter zu lockern. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Finanzierungskonzept für die Eisenbahngrossprojekte bereits mehrmals zugunsten der Bahnen geändert worden ist. Eine nochmalige Lockerung wäre politisch ein falsches Signal und würde vermutlich auch zur Folge haben, dass die EFK ihre Forderung nach Wertberichtigung der im Finanzvermögen geführten Darlehen des Bundes an den FinöV-Fonds wiederholen würde; dies würde die Erfolgsrechnung des Bundes mit rund 10 Milliarden belasten.
- Drittens macht die vorgeschlagene Variante auch aus verkehrspolitischer Sicht keinen Sinn: Mit der späteren Rückzahlung der Bevorschussung stehen für den öV bzw. Bahn 2030 nicht mehr Mittel zur Verfügung. Im Gegenteil: Aufgrund der höheren Zinsaufwendungen sind die verfügbaren Mittel für Bahn 2030 bis ins Jahr 2041 – im Vergleich zur Variante 2.2 – sogar rund CHF 2 Mrd. tiefer.

Abbildung 15: Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit (Variante 2.1)

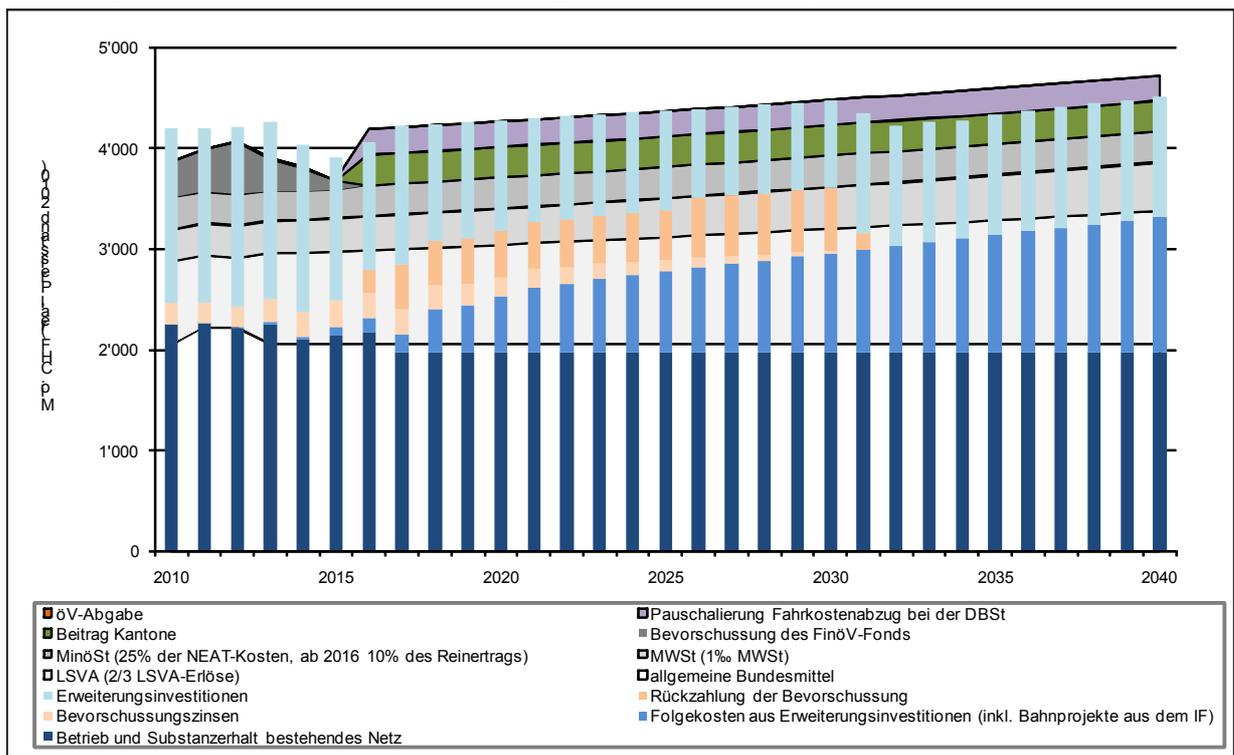
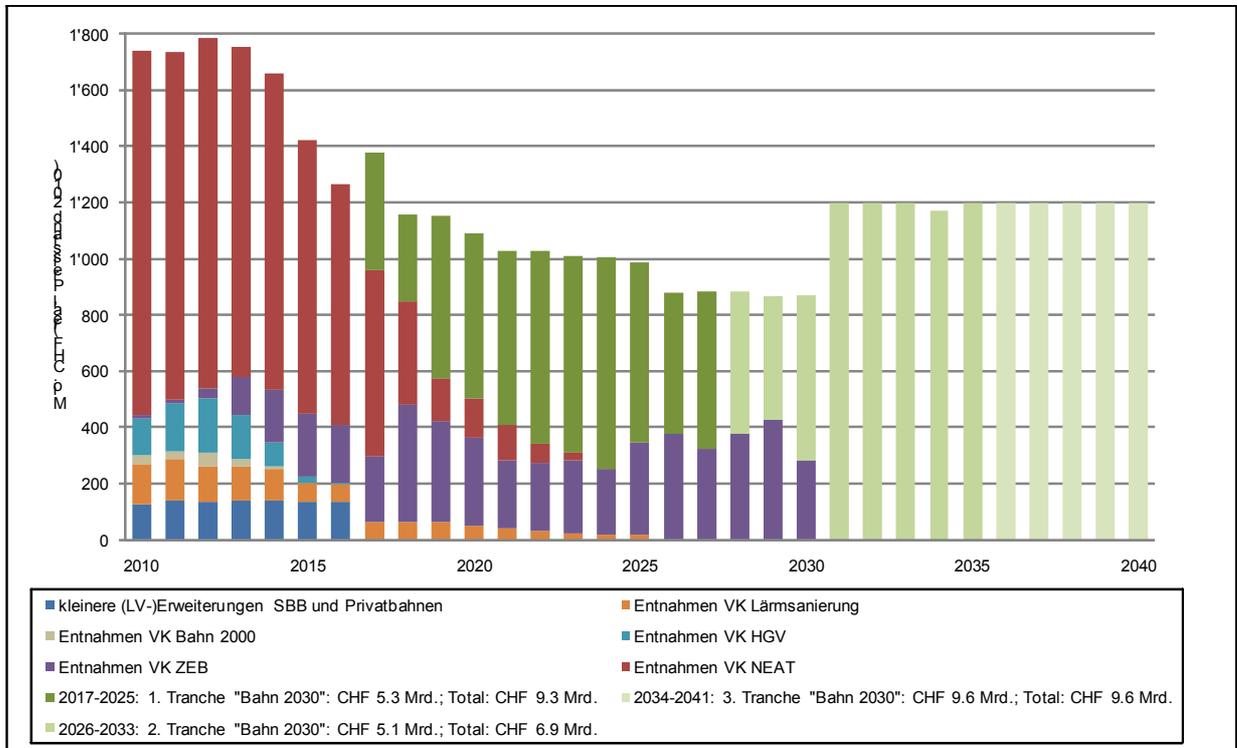




Abbildung 16: Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Variante 2.1)



6.4 Variante 2.2: Erste Tranche Bahn 2030 CHF 5.3 Mrd. (zusätzliche Mittel)

- erste Tranche von Bahn 2030 (2017-2025): CHF 5.3 Mrd.²⁵ (Preisstand 2010)
- Gesamtvolumen „Bahn 2030“ (2017-2041): CHF 22.3 Mrd. (Preisstand 2010)
- Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung des FinöV-Fonds bis 2027
- Finanzierungsquellen: Basiselemente jedoch mit vollständiger Streichung des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer (CHF 400 Mio. pro Jahr statt CHF 250 Mio. pro Jahr) und Verzicht auf weitergehende Massnahmen zur Lärmsanierung im Umfang von total CHF 370 Mio. (Preisstand 2010), bzw. durchschnittlich CHF 40 Mio. pro Jahr

²⁵ Vgl. Übersicht zu den damit möglichen Angebotsverbesserungen im Anhang.



Abbildung 17: Mittelbedarf versus Mittelverfügbarkeit (Variante 2.2)

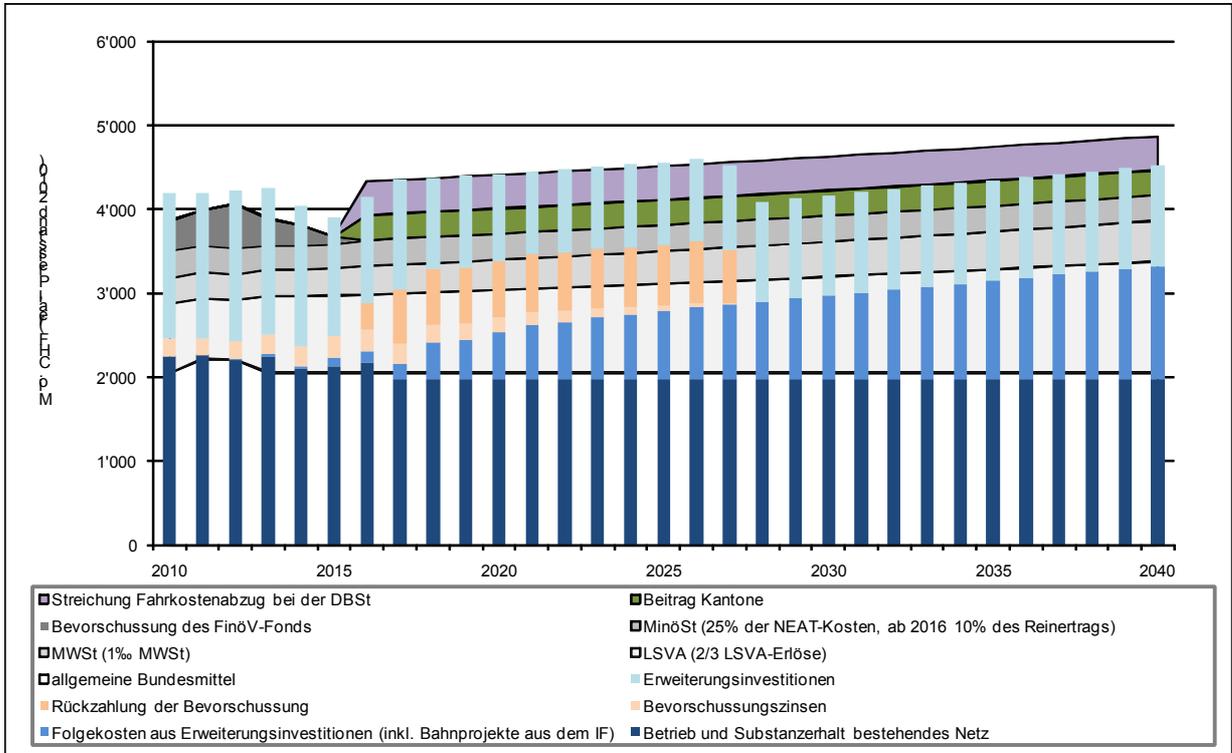
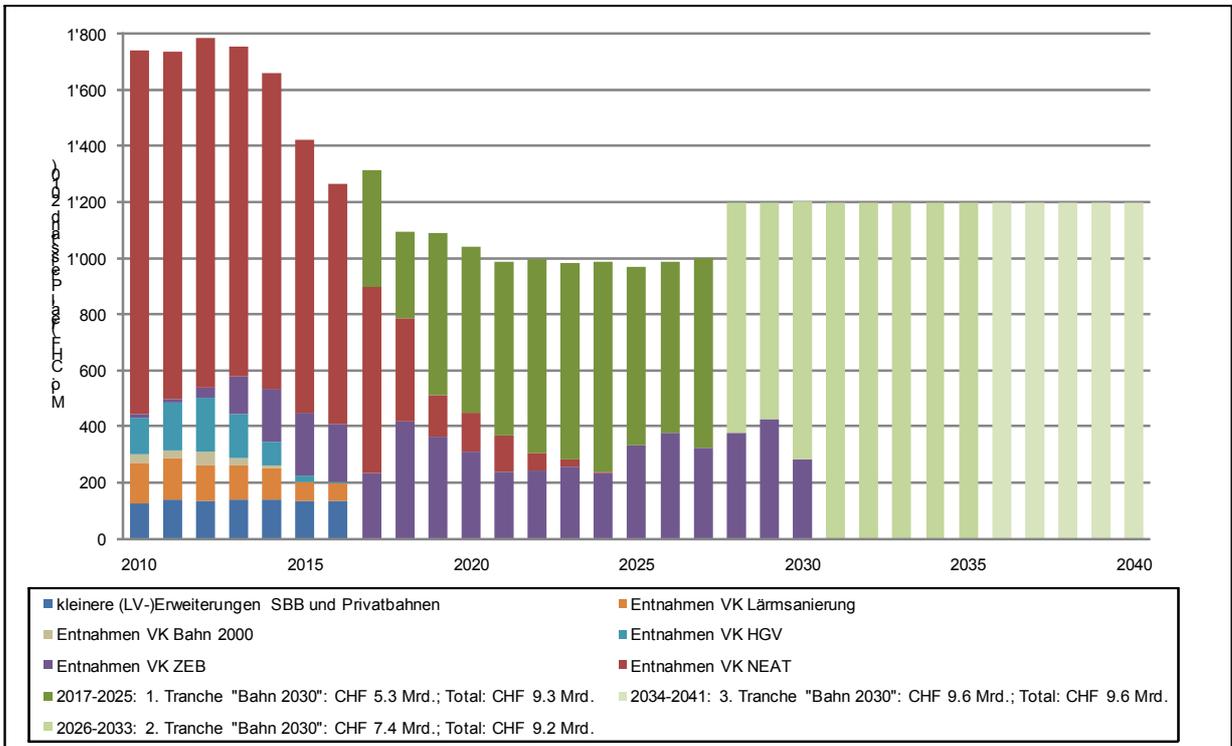


Abbildung 18: Verfügbare Mittel für Erweiterungsinvestitionen (Variante 2.2)





7 Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der Finanzierung

7.1 Übernahme der Privatbahnfinanzierung durch den Bund

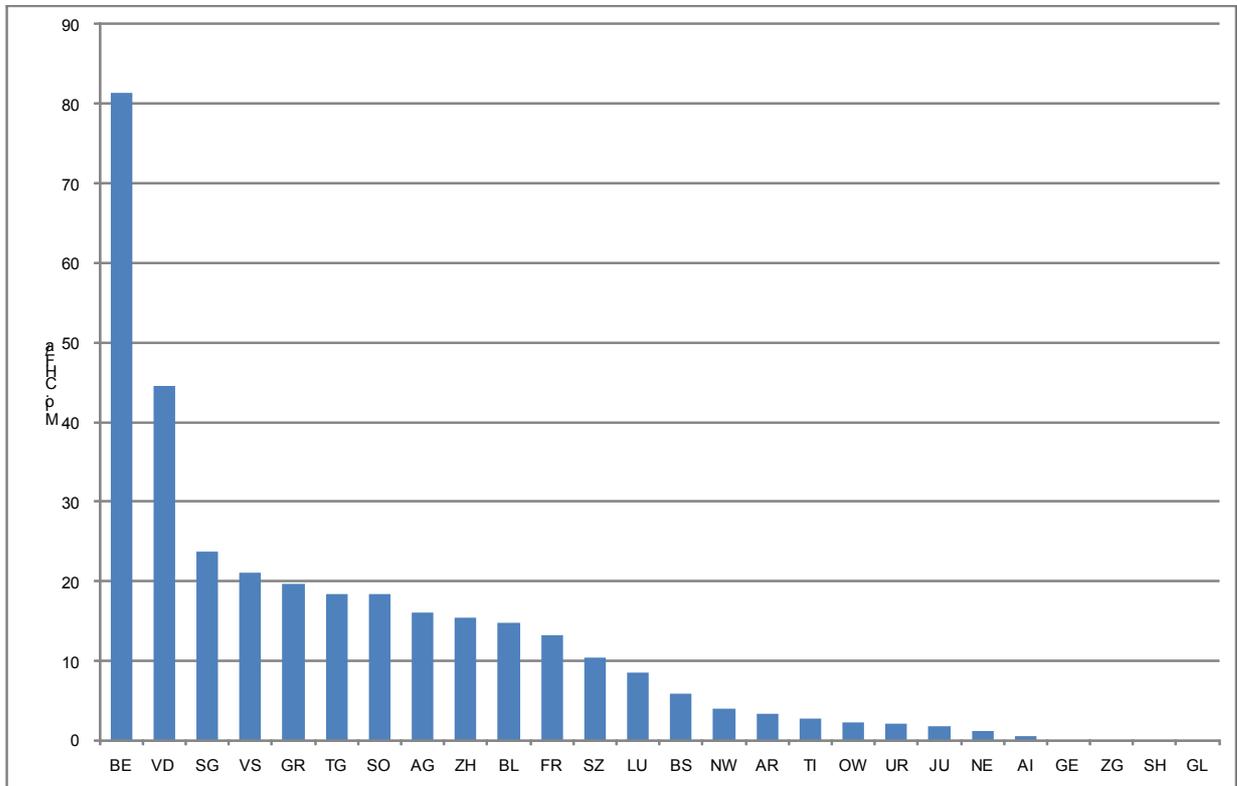
Das vorgeschlagene Finanzierungskonzept orientiert sich an der heutigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Daher wird zur Finanzierung der Privatbahninfrastruktur aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) nur der Bundesanteil entnommen. Die Kantone müssten weiterhin ihren Anteil an den entsprechenden Investitions- und Betriebsbeiträgen gemäss KAV-Schlüssel²⁶ leisten. Die Bandbreite der Kantonsbeteiligung ist hoch und erstreckt sich von 15 Prozent (Kanton Graubünden) bis auf 87 Prozent (Kanton Basel-Stadt). Das SBB-Netz wird allein durch den Bund finanziert (vgl. Abbildung 19). Im Rahmen von kleineren Erweiterungsinvestitionen beteiligen sich die Kantone (vgl. Kapitel 2) finanziell. Insgesamt besteht eine Ungleichbehandlung bei der Finanzierung der SBB- und der Privatbahninfrastruktur. Ausserdem werden die Kantone finanziell unterschiedlich belastet, je nachdem ob sich auf ihrem Kantonsgebiet eine Privatbahninfrastruktur befindet oder nicht. Damit können Fehlanreize verbunden sein: Kantone mit keiner oder einer tiefen finanziellen Beteiligung an der Privatbahninfrastruktur sind dazu geneigt, weitergehende Infrastrukturausbauten zu fordern. Bei hoher finanzieller Beteiligung ist dies weniger der Fall.

Aus sachlichen Gründen wäre es sinnvoll, auch die Privatbahninfrastruktur vollständig in die finanzielle Verantwortung des Bundes zu übergeben. Damit finanziert der Bund die gesamte Bahninfrastruktur allein. Weil damit eine jährliche Mehrbelastung des Bundes von rund CHF 300 bis 350 Mio. verbunden wäre, müsste diese finanzielle Zusatzbelastung durch die Kantone kompensiert werden. Die Kompensation der finanziellen Mehrbelastung des Bundes sollte nach Überzeugung des BAV als Bestandteil des neuen Finanzierungskonzepts über eine dementsprechend höheren Kantonsbeitrag in den BIF erfolgen.

²⁶ Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV; SR 742.101.2)



Abbildung 19: Kantonsanteil an der Finanzierung der Privatbahninfrastruktur



Entflechtung Finanzierung RPV

Aus Sicht der EFV könnte die Entflechtung bei der Finanzierung der Bahninfrastruktur (Betrieb und Substanzerhalt) mit der Übertragung der finanziellen Verantwortung des RPV an die Kantone verknüpft und begründet werden: Zukünftig würde der Bund die Bahninfrastruktur allein finanzieren, währenddem die Kantone die in ihrem Einflussbereich liegenden regionalen Personenverkehre bestellen und die entsprechenden ungedeckten Plankosten abgelten würden.

Da der Bundesanteil an der Finanzierung des Regionalverkehrs mit rund CHF 800 Mio. pro Jahr wesentlich höher ist als der Anteil der Kantone an der Privatbahnfinanzierung, müsste in diesem Fall der Bund den Kantonen einen Ausgleich von rund CHF 500 Mio. pro Jahr zukommen lassen. Dass ein allfälliger Rückzug des Bundes aus der Bestellung des RPV politisch umstritten sein dürfte, zeigen die Reaktionen auf die im Rahmen des KOP12/13 geplante (und inzwischen zurückgezogene) Herabsetzung der Mindestauslastungsgrenze für die RPV-Bestellungen.

Für eine mehrheitsfähige Lösung sind, unabhängig vom eingeschlagenen Weg, die Auswirkungen auf die Steuerung des RPV insgesamt sowie die finanziellen Auswirkungen auf jeden einzelnen Kanton (absolut und je Einwohner) genauer zu betrachten.



7.2 Herauslösung der noch nicht definitiv beschlossenen Bahnprojekte aus dem Infrastrukturfonds

2008 wurde mit dem Infrastrukturfonds (IF) auf Seiten des Bundes eine zusätzliche, bis Ende 2027 befristete Finanzierungsquelle geschaffen, welche auch Investitionen in die Bahninfrastruktur beinhaltet. Gemäss Artikel 7, Absätze 5 und 6 des Infrastrukturfondsgesetzes (IFG, SR 725.13) können aus dem Infrastrukturfonds Beiträge an Investitionen in die Bahninfrastruktur geleistet werden, *soweit sie zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs führen, zu einem Mehrwert für eine Stadt oder Agglomeration führen und die Strasse unmittelbar entlasten*. Für die dringlichen Projekte, welche zusammen mit dem IFG beschlossen wurden, wurde ein Bundesbeitrag aus dem IF von 50% festgelegt. Die Beitragssätze der mit dem Bundesbeschluss vom 21. September 2010 freigegebenen Mittel für die zwischen 2011 und 2014 zu beginnenden Massnahmen schwanken je nach Agglomeration zwischen 30% und 40%. Von den insgesamt rund CHF 1'511 Mio. (Preisstand Oktober 2005) freigegebenen Mittel entfallen ca. CHF 490 Mio. auf Bahnprojekte. Da diese grösstenteils auf dem Netz der SBB realisiert werden sollen, tragen die Kantone in diesen Fällen nicht nur den grössten Anteil der Baukosten, sondern auch das volle Mehrkostenrisiko. Bei gleichartigen Projekten, die über den FinöV-Fonds (HGV- bzw. ZEB-Kredit) oder aus dem Zahlungsrahmen zur Leistungsvereinbarung finanziert werden, trägt der Bund diese Risiken.

Damit die mit dem BIF angestrebte Vereinfachung der Bahnfinanzierung erreicht werden kann, könnten die für Bahnprojekte (Prioritäten B und C) im IF eingeplanten, derzeit noch gesperrten Mittel (total CHF 1'930 Mio., davon ca. 50% für Bahnprojekte) in den BIF umgeleitet werden. Dafür müssten die bisher für den IF vorgesehenen Einlagen von Mineralölsteuermitteln in den BIF transferiert werden. Damit wäre aber keine zusätzliche Belastung der Spezialfinanzierung Strasse verbunden, weil nur die derzeit im IF für Bahnprojekte (Priorität B+C) eingeplanten Mittel – ca. CHF 100-150 Mio./a, entsprechend 3%-5% des Reinertrags der MinöSt – davon betroffen wären.

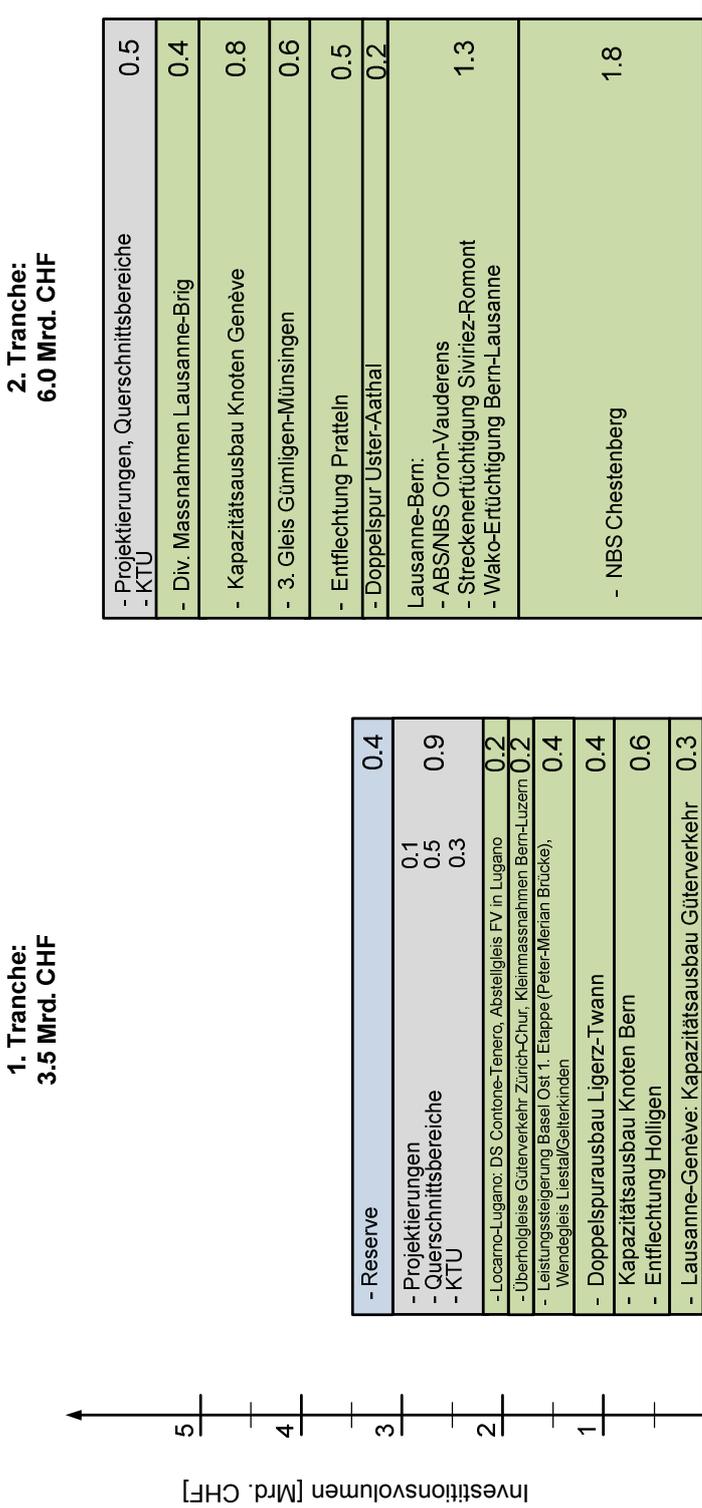
Eine konsequente Bereinigung und Vereinfachung würde erst dann erreicht, wenn der Bund diese Bahnprojekte zu 100% aus dem BIF finanzieren würde. Die sich aus dieser neuen Aufgabenverteilung ergebende Entlastung der Kantone von durchschnittlich CHF 100 bis 150 Mio. pro Jahr wäre ebenfalls über die Einlage der Kantone in den BIF zu kompensieren.

Selbst wenn dieser Weg nicht aktiv eingeschlagen wird, ist dennoch zu erwarten, dass die Kantone nach Installation des BIF ein geringeres Interesse daran haben werden, Bahnprojekte in Agglomerationen über den IF zu finanzieren, wo sie – im Gegensatz zum BIF – i.d.R. mehr als 60% der Kosten und auch das Mehrkostenrisiko tragen müssen. Damit werden künftig aus dem Infrastrukturfonds faktisch nur noch Beiträge an Ausbauten von Tramnetzen fliessen. Die noch nicht in Priorität A berücksichtigten S-Bahnprojekte aus den Agglomerationsprogrammen werden vermutlich vollständig aus dem BIF zu finanzieren sein.



Anhang

Variante 1: erste Tranche Bahn 2030 CHF 3.5 Mrd.



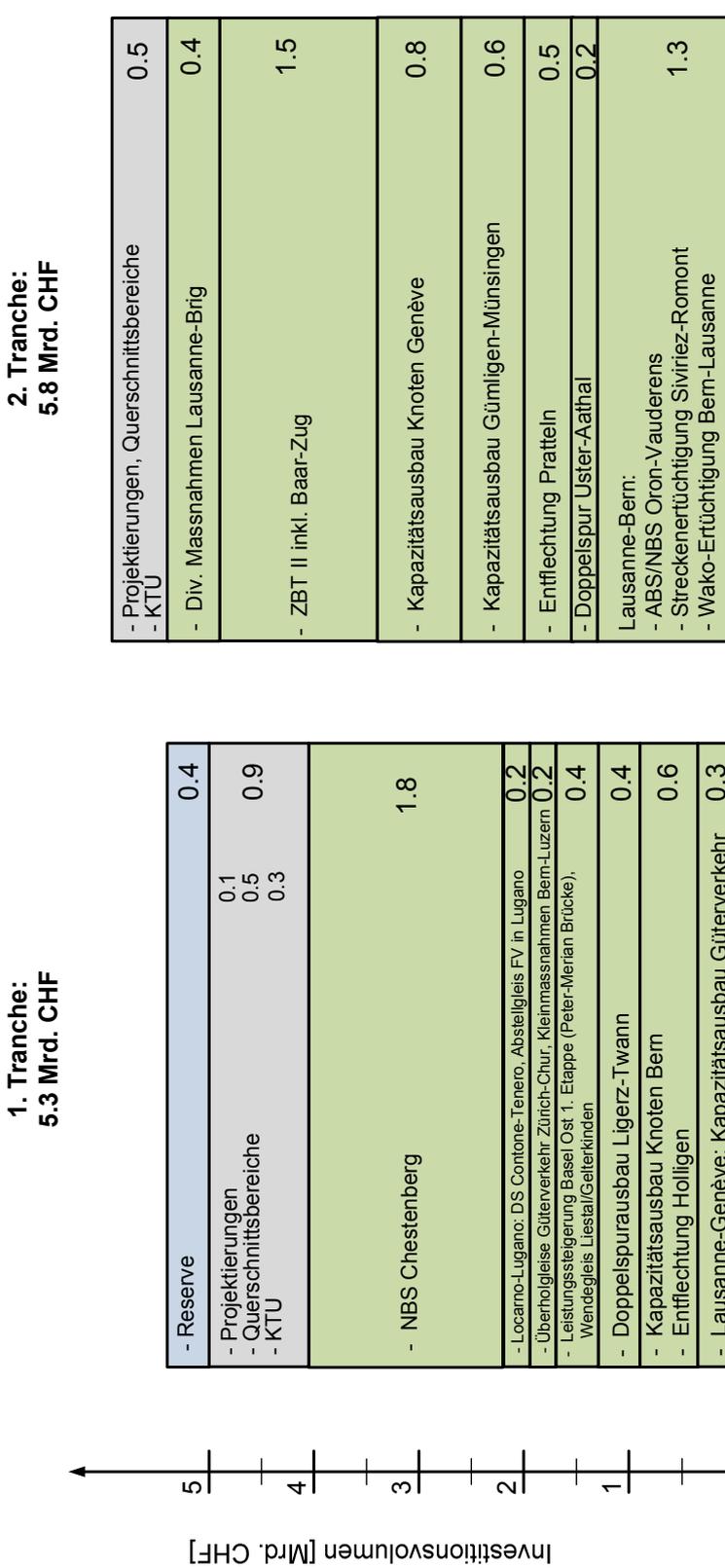
Der Ausbau für 4m Eckhöhe am Gotthard wird separat finanziert.

- Legende:
- Infrastrukturprojekte
 - Projektierungen, Querschnittsbereiche, KTU
 - Reserve 1. Tranche
- 0.6 Investitionsvolumen in Mrd. CHF (PB 2008)

Provisorischer Planungsstand November 2010



Variante 2: erste Tranche Bahn 2030 CHF 5.3 Mrd.



Der Ausbau für 4m Eckhöhe am Gotthard wird separat finanziert.

- Legende:
- Infrastrukturprojekte
 - Projektierungen, Querschnittsbereiche, KTU
 - Reserve 1. Tranche

0.6 Investitionsvolumen in Mrd. CHF (PB 2008)

Provisorischer Planungsstand November 2010