

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	17.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Bahninfrastruktur
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Direkter Gegenvorschlag zu Volksinitiative
Datum	01.01.1989 - 01.01.2019

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bieri, Niklaus
Schär, Suzanne

Bevorzugte Zitierweise

Bieri, Niklaus; Schär, Suzanne 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bahninfrastruktur, Direkter Gegenvorschlag zu Volksinitiative, 2011 - 2013*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Infrastruktur und Lebensraum	1
Verkehr und Kommunikation	1
Verkehrspolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
BIF	Bahninfrastrukturfonds
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur

DFF	Département fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à traverser les Alpes
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FTP	Fonds de financement des transports publics
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
ZEB	Développement de l'infrastructure ferroviaire

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Verkehr und Kommunikation

Verkehrspolitik

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU
VOLKSINITIATIVE
DATUM: 03.11.2011
SUZANNE SCHÄR

Anfang 2011 gab der Bundesrat bekannt, die geplante Vorlage zur **Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur FABI** als Gegenentwurf zur VCS-Initiative „Für den Öffentlichen Verkehr“ ausgestalten zu wollen. Ende März gab er die FABI-Vorlage in die Vernehmlassung. Kernstück bildet der sogenannte Bahninfrastrukturfonds BIF, der künftig Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Bahn- und Agglomerationsverkehrs finanziell tragen soll. Dazu sollten der FinöV-Fonds (Neat- und ZEB-Projekte, Anschlüsse ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz HGV, Lärmschutz) und die bisherigen über Leistungsvereinbarungen mit den SBB bzw. Rahmenkredite fließenden allgemeinen Bundesmittel für den öffentlichen Verkehr in den BIF überführt werden. Zur Deckung des geschätzten Mehrbedarfs von knapp CHF 1 Mrd. jährlich für den Unterhalt und den Ausbau der Schieneninfrastruktur von SBB und Privatbahnen bis 2030 sollen neue Finanzierungsquellen erschlossen werden. Diskutiert wurden Kantonsbeiträge, Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer über eine Pauschalierung bzw. Plafonierung des Fahrkostenabzugs für Auto- und Bahnpendler sowie die weitere Erhöhung der Trassenpreise. In der Vernehmlassung wurde v.a. die geplante Plafonierung des Fahrkostenabzugs auf der Höhe eines Jahresabonnements im Agglomerationsverkehr (bei CHF 800) sowie die dauerhafte Übertragung des Mineralölsteueranteils von 25% aus dem FinöV-Fonds in den BIF und damit die Perpetuierung der Querfinanzierung Strasse-Schiene kritisiert. In der Presse fand zudem die zu erwartende Verteuerung der Bahntarife breite Resonanz. (Zur Einsetzung der interdepartementalen Arbeitsgruppe (UVEK, EFD) zur Finanzierung der Bahninfrastruktur Fibi Ende 2009 siehe hier.)¹

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU
VOLKSINITIATIVE
DATUM: 21.11.2011
SUZANNE SCHÄR

Mit der **Institutionalisierung des BIF** im Rahmen der FABI-Vorlage soll die bestehende Mittel- und Langfristplanung im öffentlichen Verkehr angepasst werden. Im Grundsatz ergeben sich die Abkehr von eigentlichen Grossprojekten und eine rollende, an die jeweilige Finanzkraft des BIF angepasste Planung, v.a. des Infrastrukturausbaus in Vier- bis Achtjahresschritten. Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe Fibi (Finanzierung Bahninfrastruktur: Uvek und EFD) soll das bisherige Planungsinstrument Bahn 2030 durch das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur STEP abgelöst werden. Es deckt derzeit den Zeithorizont bis in die Jahrhundertmitte ab und sieht Investitionen von knapp CHF 43 Mrd. vor. Es konzentriert sich auf den Kapazitätsausbau bei den Bahnhöfen (Knotensystem), in den Zügen (Erhöhung Sitzplatzangebot) und auf der Schiene (Halbstundentakt als Regel, Viertelstundentakt auf stark frequentierten Strecken und im Agglomerationsverkehr). In der FABI-Vorlage schlägt der Bundesrat dem Parlament in Ergänzung zu und abgestimmt mit den bereits im Rahmen von ZEB beschlossenen Infrastrukturmassnahmen, die Realisierung weiterer Projekte zum Kapazitätsausbau im Umfang von CHF 3,5 Mrd. vor. Mit dem sogenannten Ausbauschnitt 2025 soll auf den Strecken Locarno-Lugano, Zürich-Chur, Zürich-Lugano und Bern-Luzern der Halbstundentakt eingeführt, die v.a. den Güterverkehr beeinträchtigende eingleisige Streckenführung zwischen Ligerz und Twann beseitigt, die Publikumsanlagen in den Bahnhöfen verbessert und Infrastrukturinvestitionen der Privatbahnen unterstützt werden. Die im ZEB-Gesetz (ZEBG) festgelegten Verbesserungen auf der Ost-Westachse in den Räumen Lausanne/Genf, Bern und Basel sollen mit Ausnahme des Chestenbergtunnels realisiert werden. Sein Bau soll zurückgestellt werden und die nötigen Mittel zum Einsatz längerer Doppelstockzüge auf der stark belasteten Achse Genf-Winterthur freimachen. Um den immensen Investitionsbedarf zu bewältigen, soll das FinöV-Viertel aus der Mineralölsteuer bis 2030 auch für den BIF beibehalten werden. Die Botschaft zur FABI-Vorlage ist auf Anfang 2012 geplant.²

In seiner Botschaft zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über **Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI**) vom Januar 2012 beantragte der Bundesrat dem Parlament, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung und den direkten Gegenentwurf zur Annahme zu empfehlen. Der Bundesrat wies in der Botschaft auf die Finanzierungslücke von bis zu CHF 500 Mio. pro Jahr hin, welche durch den notwendigen Ausbau, die Inbetriebnahme von neuen Projekten (Durchmesserlinie Zürich, NEAT Gotthard und Ceneri, CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse) Genf) sowie durch den Unterhalt der immer stärker belasteten Infrastruktur anfallt. Neue Ausbauprojekte wurden auf weitere CHF 500 Mio. pro Jahr geschätzt und der mittelfristige finanzielle Bedarf auf rund CHF eine Milliarde pro Jahr veranschlagt. Zudem verursachen Verzinsung und Rückzahlung des FinöV-Fonds ab 2019 jährlich Kosten von CHF 600–700 Mio. Der befristete FinöV-Fonds solle in den neuen, unbefristeten Bahninfrastrukturfonds BIF überführt werden. Der BIF solle künftig Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Bahn- und Agglomerationsverkehrs finanziell tragen. Zu den Finanzierungsinstrumenten des BIF gehören die Quellen des FinöV (zwei Drittel der LSWA-Erträge, ein Mehrwertsteuerpromille sowie befristete Mittel aus der Mineralölsteuer), die ordentlichen Mittel des Bundeshaushalts für Betrieb und Erhaltung der Bahninfrastruktur sowie drei neue Instrumente: Mehreinnahmen aus der direkten Bundessteuer (aus dem verkleinerten Fahrkostenabzug), Mittel aus der Erhöhung der Trassenpreise und eine Neuregelung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, welche die Kantone zur Finanzierung der Publikumsanlagen der Bahn verpflichtet. Auch das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur „STEP“ war Teil der bundesrätlichen Botschaft. Akzente in der Langfristperspektive setzte der Bundesrat mit der Kapazitätssteigerung bei Schiene, Zügen und Bahnhöfen. Im Personenverkehr soll auf Strecken mit grosser Nachfrage der Viertelstundentakt eingeführt und der Güterverkehr gestärkt werden. STEP soll in mehreren Ausbauschritten erfolgen, wobei der Bundesrat diese dem Parlament alle vier oder acht Jahre unterbreiten will. Der Ausbauschritt 2025 beinhaltet die Einführung des Halbstundentaktes auf den Strecken Locarno–Lugano, Zürich–Chur, Zürich–Lugano und Bern–Luzern, den Ausbau der letzten eingleisigen Strecke für den Güterverkehr (Ligerz–Twann), sowie Massnahmen und Investitionen in betriebsnotwendige Anlagen bei Privatbahnen und auf dem gesamten Eisenbahnnetz. Die Diskussion der Vorlage wurde im November des Berichtjahres im Ständerat aufgenommen. Anfang Dezember 2012 fasste der Ständerat sowohl im Entwurf 2 (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“) als auch in den Entwürfen 3 (FABI) und 4 (Ausbauschritt 2025 der Eisenbahninfrastruktur) vom Entwurf des Bundesrates abweichende Beschlüsse. Der Ständerat folgte geschlossen seiner Kommission, welche aus taktischen Gründen so viele weitere Projekte aufnahm, dass das Investitionsvolumen mit CHF 6,4 Mrd. fast doppelt so hoch ausfiel, wie vom Bundesrat vorgesehen (CHF 3,5 Mrd.). Eingang in das Ausbaupaket fand im Ständerat die erste Etappe des sogenannten Bahn-Y (Bodensee-Rheintal-Verbindung bis Chur), was die Verbindung St. Gallen–Chur verbessern soll. Das Bahn-Y war von den St. Galler Ständevertretern Rechsteiner (sp) und Keller-Sutter (fdp) lanciert und mit geschicktem Lobbying in die Vorlage eingebracht worden. Da das Programm des Bundesrates den überwiegenden Teil der Investitionen in der Westschweiz bzw. im westlichen Mittelland vorsah, verbündeten sich die Ostschweizer Kantone, um mit dem Bahn-Y auch vom Ausbauprogramm zu profitieren. Folgende weiteren Projekte wurden vom Ständerat aufgenommen: Ein drittes Gleis zwischen Gümligen und Münsingen, der Ausbau des Bahnhofs Genf Cornavin, eine Überwerfung im Knotenpunkt Pratteln, Massnahmen zur Reisezeitverkürzung zwischen Bern und Lausanne sowie Ausbauten in Aarau. Um die Nordwestschweiz, Zürich und Luzern ins Boot zu holen, sah der Ständerat CHF 300 Mio. für Projektierungsarbeiten für den Brüttenertunnel (Zürich), den dritten Jura-Durchstich (Nordwestschweiz) und den Luzerner Tiefbahnhof vor. Nach dem Entscheid des Ständerates kommentierten kritische Stimmen in den Medien, das Paket sei überladen und bringe langfristig untragbare Unterhaltskosten mit sich. Der Nationalrat wird die Vorlage 2013 behandeln. Beide Räte verlängerten zudem die Bearbeitungsfrist der VCS-Initiative um ein Jahr (bis März 2014).

Nachdem der Ständerat den Bundesbeschluss über **Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI** im Dezember 2012 um mehrere Ausbauprojekte ergänzt und mittels eines zusätzlichen Mehrwertsteuerpromilles auf CHF 6,4 Mrd. aufgestockt hatte, kam das Geschäft im Juni des Berichtjahres in den Nationalrat. Umstritten war vor allem der plafonierte Fahrkostenabzug. Der Mehrheitsantrag wollte dem ständerätlichen Vorschlag von einem Pauschalabzug von CHF 3'000 zustimmen. Eine Minderheit Candinas (cvp, GR) wollte den Fahrkostenabzug dem Preis eines 2.-Klass-

Generalabonnements gleichsetzen. Eine Minderheit Quadri (lega, TI) lehnte eine Plafonierung des Fahrkostenabzugs generell ab, da sie jene benachteilige, die auf das Auto angewiesen seien. Eine Minderheit Grossen (glp, BE) forderte dagegen eine komplette Abschaffung des Fahrkostenabzugs, da dies ein falscher Anreiz des Staates sei. Ein Antrag Daniel Fässler (cvp, AI) verlangte einen Maximalbetrag von zehntausend Franken, während die ersten zweitausend nicht abzugsberechtigt wären. Alle Minderheits- und Einzelanträge konnten in der Abstimmung nicht gegen den Mehrheitsantrag bestehen. Eine Minderheit Huber (fdp, UR) versuchte erfolglos, die vom Ständerat aufgenommene Mehrwertsteuer-Erhöhung zu verhindern. Der Nationalrat folgte dem Mehrheitsantrag für Bestätigung der Änderung der kleinen Kammer mit 125 zu 65 Stimmen. Bei der Vorlage zum Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur nahm der Nationalrat mit 124 zu 65 Stimmen den Antrag Fluri (fdp, SO) an, welcher forderte, dass ab 2019 die Hälfte der gesprochenen Mitteln aus Schwerverkehrsabgabe und zweckgebundener Verbrauchssteuer bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung zur Verzinsung und Rückzahlung verwendet werden. Zum Ausbauschnitt 2025 gab es im Nationalrat drei Anträge: Eine Minderheit Quadri (lega, TI) forderte die Aufnahme von Planungsarbeiten zur Umfahrung von Bellinzona. Eine Minderheit Huber (fdp, UR) wollte den ursprünglichen, deutlich kleineren Ausbauschnitt des Bundesrates jenem des Ständerates vorziehen. Eine Minderheit Hurter (svp, SH) bat darum, die Elektrifizierung und den Ausbau der Hochrheinbahn in den ersten Ausbauschnitt aufzunehmen. Der Nationalrat folgte allerdings in allen Abstimmungen deutlich der Kommissionsmehrheit, welche die Vorlage des Ständerates übernehmen wollte. Ein Antrag Fluri (fdp, SO), welcher eine Verknüpfung aller Teile des FABI-Geschäfts verlangte, damit keine Unsicherheiten bezüglich der Referendumsfrist auftreten können, wurde vom Rat mit 142 zu 36 Stimmen angenommen. Beim Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für den Ausbauschnitt 2025 zog der Rat den Mehrheitsantrag (Zustimmung zum Beschluss des Ständerates) dem Minderheitsantrag Huber (fdp, UR; Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates) mit 142 zu 41 Stimmen vor. Einer Minderheit Thomas Hurter (svp, SH) gelang es, den Ausbau der Hochrheinbahn durch die Hintertüre einzubringen: Der Nationalrat stimmte der von der Minderheit Hurter beantragten Änderung des Bundesbeschlusses vom 8. März 2005 über den Verpflichtungskredit für die erste Phase des HGV-Anschlusses mit 102 zu 82 Stimmen zu, erhöhte dort nachträglich den Kredit um CHF 100 Mio. auf CHF 1'190 Mio. und führte die Verbindung Schaffhausen-Basel im Bundesbeschluss auf. Mehrere Minderheitsanträge fanden keine Zustimmung, darunter etwa der Antrag Regazzi (cvp, TI), welcher auch die Seilbahnen und den Schienengüterverkehr in die langfristige Angebots- und Infrastrukturentwicklung einbeziehen wollte, der Antrag Huber (fdp, UR), welcher eine Befristung des Bahninfrastrukturfonds bis 2030 beabsichtigte oder der Antrag Quadri (lega, TI), welcher ein Mitspracherecht der Gemeinden in Artikel 48b und 48d des Eisenbahngesetzes festschreiben wollte. Keine Zustimmung fand auch die Minderheit Il Candinas (cvp, GR), welche wie der Ständerat die finanzielle Beteiligung der Kantone über die Zuständigkeit für die Publikumsanlagen regeln wollte. Die Finanzdirektorenkonferenz der Kantone hatte sich explizit für diese Lösung ausgesprochen und Bundes- und Ständerat unterstützten diese Regelung. Der Antrag Candinas wurde mit 142 zu 41 Stimmen verworfen. Der Nationalrat nahm alle Entwürfe in den Gesamtabstimmungen deutlich an, worauf die Vorlage zur Differenzbereinigung zurück an den Ständerat ging. In der kleinen Kammer sorgten nur zwei Differenzen für Diskussionen: Zum Einen die Kantonsbeteiligung an der Finanzierung, welche gemäss Nationalrat pauschal über die Bestellungen an den Regionalverkehr aufgeschlüsselt werden sollte, zum Anderen die Änderung des HGV-Anschluss-Gesetzes zwecks Aufnahme und Finanzierung der Elektrifizierung der Hochrheinstrecke. Die Verkehrskommission des Ständerates beantragte bei der Kantonsbeteiligung die Zustimmung zum Entwurf des Nationalrates. Ein Einzelantrag Engler (cvp, GR) forderte Festhalten am bundesrätlichen Vorschlag der Finanzierungs-beteiligung der Kantone via die Publikumsanlagen. Diese Lösung wurde nun entgegen der ersten Debatte als kompliziert und unzweckmässig bezeichnet, zudem wurde das Risiko betont, dass kleine und finanzschwache Kantone mit der Sanierung von grossen Bahnhöfen überfordert wären. Der Ständerat schwenkte mit 32 zu 8 Stimmen auf die Linie des Nationalrates ein. Während die Ständesvertreter von Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Schaffhausen für die vom Nationalrat aufgenommene Änderung des HGV-Anschluss-Gesetzes zur Elektrifizierung der Hochrheinstrecke argumentierten, mahnten kritische Stimmen, dass das Projekt der Hochrheinbahn ein Ad-hoc-Projekt sei und keine grundsätzliche Prüfung durchlaufen habe wie die anderen Projekte, welche als Ausbauprojekte in FABI aufgenommen worden seien. Auch solle eine Investition auf deutschem Boden mittels Staatsvertrag geregelt werden. Der Ständerat entschied mit 32 zu 5 Stimmen gegen die Minderheit Janiak (sp, BL), welche Zustimmung zum

Nationalrat beantragt hatte. Diese letzte Differenz wurde im Nationalrat am 17. Juni verhandelt. Eine Mehrheit der Kommission forderte die Zustimmung zum Ständerat. Eine Minderheit Thomas Hurter (svp, SH) forderte Festhalten an der Änderung des HGV-Anschluss-Gesetzes. Hurter zog seinen Minderheitenantrag allerdings zurück, da sein Postulat bezüglich der Hochrheinbahn in der Kommission auf grossmehrheitliche Zustimmung gestossen war. Der Nationalrat schwenkte damit gemäss Mehrheitsantrag auf die Linie des Ständerates ein und räumte die letzte Differenz zu diesem aus. In den Schlussabstimmungen im Juni nahm der Ständerat die Vorlagen einstimmig an. Fast zeitgleich folgte der Nationalrat der kleinen Kammer und führte damit die Vorlage gegen die Nein-Stimmen einer Mehrheit der SVP-Fraktion zum Abschluss. Die Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ wurde in der Folge zurückgezogen. Über die FABI Vorlage wird im Februar 2014 an den Urnen befunden.³

1) Presse vom 20.1.–22.1. und 28.1.–29.1.11 (Billettpreise), Presse vom 5.2., 1.4. und 2.4.11; NZZ, 18.1.11 und 25.6.11; Presse vom 13.7.11 (Vernehmlassung); NLZ, 22.7.11, Exp., 28.7.11 (regionalpolitisch geprägte Berichterstattung zu FABI); NZZ, 27.8.11; Presse vom 3.11.11.

2) AZ, 2.2. und 18.7.11 (Rückstellungspläne Chestenbergstunnel); NLZ, 1.4.11; NZZ, 11.7.11; Presse vom 12.7.11; LT, 21.11.11; Lit. "BAV Bundesamt für Verkehr und Metron Infrast (Hg.) (2011). Regionale Auswirkungen der Alpentransitbörse, Schlussbericht"; "Uvek / EFD (Hg.) (2010). Bericht der Arbeitsgruppe FIBI: Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)".

3) BBl, 2012, S. 1577 ff.; BBl, 2005, S. 5177; BBl, 2013, S. 5797; AB NR, 2013, S. 743 ff., 776 ff., 1009 ff., 1120 und 1209; AB SR, 2013, S. 530 ff., 608 und 646