



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2017 • Zehnte Sitzung • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263
Conseil des Etats • Session d'été 2017 • Dixième séance • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263



17.3263

Postulat KVF-SR.

Vorfinanzierung im Rahmen von Fabi/Ausbauschritt 2030/35

Postulat CTT-CE.

FAIF. Etape d'aménagement 2030/35.

Préfinancement

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.17

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Graber Konrad (C, LU), für die Kommission: Ihre Kommission hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 3. April 2017 vom Bundesamt für Verkehr über den Step-Ausbauschritt 2030/35 informieren lassen. Die Information beinhaltete eine Darstellung des Vorgehens, der Auswahl und der Priorisierung der Module. In der Folge hat Ihre Kommission das jetzt zur Diskussion stehende Kommissionspostulat 17.3263, "Vorfinanzierung im Rahmen von Fabi/Ausbauschritt 2030/35", verabschiedet. Dabei geht es Ihrer Kommission darum, dem Bundesrat rechtzeitig mitzugeben, welche Eckwerte nach Auffassung Ihrer Kommission am ehesten ein erfolgversprechendes Vorgehen gewährleisten.

Ein Thema, das in der Kommission noch einmal diskutiert wurde, ist die Möglichkeit einer Vorfinanzierung von Projekten. Dazu Folgendes: In die Fabi-Vorlage, welche die Volksabstimmung mit Bravour überstand, wurde von Ihrer damaligen Kommission aufgrund eines detaillierten Berichtes, der acht Seiten umfasste, eine Gesetzesbestimmung aufgenommen, die es erlaubt, unter gewissen Bedingungen ausgewählte Projekte vorzufinanzieren. Die entsprechende Bestimmung findet sich heute in Artikel 58c des Eisenbahngesetzes. Dieser Artikel sieht dies also bereits vor.

Der Direktor des Bundesamtes für Verkehr hat in Anwesenheit eines Vertreters des Finanzdepartementes in der Kommission folgende Bemerkungen und Erwartungen formuliert, die vom Finanzdepartement nicht bestritten wurden. Ich betone das deshalb, weil es ja im Nachgang zur Fabi-Abstimmung Differenzen in der Interpretation der Bestimmung in Artikel 58c gab.

Der Direktor des Bundesamtes für Verkehr hat die Vorfinanzierung anhand von vier Punkten dargestellt, die aus Sicht seines Departementes und des Finanzdepartementes wichtig sind:

1. Projekte, die durch Dritte finanziert und später aus Mitteln des Bahninfrastrukturfonds zurückbezahlt werden, müssen aus Sicht des Bundes auf der Prioritätenliste des Bundes stehen. Es können also nicht einfach Projekte aus einer Region lanciert werden, die in der Gesamtkonzeption des Bundes nicht vorgesehen sind.

2. Es bedarf eines expliziten Beschlusses des Parlamentes, damit ein Projekt durch Dritte vorfinanziert und später in einen weiteren Ausbauschritt aufgenommen werden kann.

3. Die Summe aller vorfinanzierten Projekte muss beschränkt bleiben, um damit weitere Ausbauschritte nicht übermäßig vorzubestimmen und den Handlungsspielraum des Parlamentes einzuschränken.

4. Aus finanzrechtlicher Sicht darf es kein Versprechen des Bundes geben, die Kosten für das Projekt definitiv zurückzubezahlen, weil sonst der Bund eine Verpflichtung eingehen würde und der Verpflichtungskredit entsprechend zu erhöhen wäre.

Das waren die Ausführungen, die wir in der Kommission zum Thema Vorfinanzierungen erhalten haben. Ich bin sehr dankbar, dass hier jetzt Klarheit geschaffen werden konnte, weil uns dieses Thema spätestens bei der Beratung des Step-Ausbauerschritts 2030/35 nochmals beschäftigen wird.

Zum Postulat: Es handelt sich um einen Prüfauftrag; das möchte ich betonen. Der Bundesrat wird mit dem Kommissionspostulat nicht definitiv zu etwas verpflichtet, außer dass er sich ernsthaft mit den Überlegungen Ihrer Kommission auseinandersetzt. Es überrascht deshalb etwas, dass der Bundesrat dieses Postulat, das in der Kommission mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung verabschiedet wurde, nicht übernehmen will.

Was will das Postulat?





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2017 • Zehnte Sitzung • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263
Conseil des Etats • Session d'été 2017 • Dixième séance • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263



1. Ihre Kommission empfiehlt dem Bundesrat, einen 12-Milliarden-Step und nicht einen 7-Milliarden-Step zu verabschieden, und das in Übereinstimmung mit den Kantonen. Nach neuestem Stand würde ein 7-Milliarden-Step lediglich einen Viertelstundentaktanschluss in Genf und einen Angebotsausbau Winterthur-Zürich-Brüttener Tunnel vorsehen. Dies dürfte zu knapp sein, um eine politische Mehrheit zu finden. Deshalb lädt die Kommission den Bundesrat ein, seine zweite Variante, den 12-Milliarden-Step, weiterzuverfolgen.
2. Ihrer Kommission ist es wichtig, dass neben der Prioritätensetzung aufgrund der gewählten Kriterien auch volkswirtschaftliche Aspekte mitberücksichtigt werden. Dazu gehören beispielsweise der Erschliessungsgrad, die Engpassbeseitigung, die Netzwirkung und das Entwicklungspotenzial von verschiedenen Regionen in der Schweiz.
3. Neben der Prioritätensetzung ist es Ihrer Kommission wichtig, dass der Bundesrat auf dem Weg zu seiner Botschaft auch einer regionalpolitischen, grenzüberschreitenden, kantonalen Ausgewogenheit Rechnung trägt. Wir haben bereits mit der Fabi-Vorlage damit gute Erfahrungen gemacht. Damals kamen wir, nach einjährigem Ringen in Ihrer Kommission unter der Leitung des damaligen Präsidenten Claude Hêche, zu einer Fabi-Vorlage, die sowohl in der Kommission

AB 2017 S 520 / BO 2017 E 520

wie auch hier im Rat einstimmig verabschiedet wurde. Ihre Kommission wünscht vom Bundesrat beim Step 2030/35 ein ähnlich erfolgversprechendes Vorgehen.

4. Ihre Kommission empfiehlt dem Bundesrat, Projekte, die zwar aus der Optik einer nationalen Weiterentwicklung des Eisenbahnnetzes zweckmäßig sind, aus finanziellen Gründen jedoch keinen Platz im Step 2030/35 finden, mindestens für die Projektierung zu berücksichtigen. Auch dies ist eine Erfahrung aus der Fabi-Vorlage bzw. der damit verbundenen Step-Diskussion, die sich später als politisch heilsam erwies.

5. Schliesslich sollten Projekte, die zwar aus Sicht einer nationalen Weiterentwicklung des Eisenbahnnetzes zweckmäßig sind, aus finanziellen Gründen jedoch noch keinen Platz im Step 2030/35 finden, gemäss Artikel 58c des Eisenbahngesetzes zur Vorfinanzierung freigegeben werden. Ich erinnere an die eingangs gemachten Ausführungen und auch an die Ausführungen des Direktors des Bundesamtes für Verkehr. Dies eröffnet eine gewisse Flexibilität, auch im Sinne von Artikel 58 Absatz 2, der bei einer Verzögerung von Projekten auch die Möglichkeit vorsieht, gewisse Projekte zeitlich vorzuziehen, die aus einer Gesamtsicht der Entwicklung des Eisenbahnnetzes Sinn machen, oder Projekte zeitlich früher zu realisieren, welche die Kriterien einer Vorfinanzierung erfüllen, wie von mir eingangs aufgrund der Ausführungen vonseiten des Bundesamtes für Verkehr erwähnt.

Ich komme zum Schluss: Das Postulat sieht eine Prüfung des Vorgehens im Sinn der Kommission vor. Die Kommission hat in diesem Postulat ihre Vorstellungen formuliert und lädt den Bundesrat ein, sich auch in diese Richtung zu bewegen. Selbstverständlich ist es nicht notwendig, einen zusätzlichen Bericht zu verfassen. Die Berichterstattung – mit den Überlegungen des Bundesrates dazu – kann dann im Rahmen der Botschaft zu Step 2030/35 erfolgen.

Ich bitte Sie, das Postulat anzunehmen.

Hêche Claude (S, JU): Il est important de relever que, lors du traitement du projet de postulat en commission, le directeur de l'Office fédéral des transports nous a informés que la question du financement préalable de projets ferroviaires ferait partie du contenu du message sur l'étape 2030/35 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire. Il s'agit d'une question délicate, et je trouve qu'un premier échange dans notre conseil est par conséquent bienvenu.

Comme Monsieur Konrad Graber l'a relevé tout à l'heure, la commission donne un signal fort quant aux moyens à engager: 12 milliards de francs. S'agissant de la loi actuelle, cela a été rappelé, elle précise que les entreprises ferroviaires peuvent passer, avec les cantons concernés et des tiers, des conventions relatives au financement préalable des mesures dont la réalisation ou la planification a été décidée par l'Assemblée fédérale. Ces conventions sont soumises à l'approbation de l'Office fédéral des transports.

Il faut relever que les conditions imposées sont assez restrictives, la Confédération remboursant certes les montants engagés pour un financement préalable, mais pas les intérêts. Puisque le financement préalable n'est possible que pour les projets acceptés par le Parlement, ce n'est pas le principe de la mesure qui est en jeu, mais la rapidité de sa mise en oeuvre.

On peut ainsi imaginer un gain de plusieurs années sur la mise en service d'une mesure grâce aux mécanismes de financement préalable. Mais nous devons bien constater que, depuis l'entrée en vigueur de la réglementation actuelle au début 2016, aucun financement préalable n'a fait l'objet d'une convention signée avec l'Office fédéral des transports. On constate dès lors – on peut le dire très ouvertement – qu'il ne faut pas



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2017 • Zehnte Sitzung • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263
Conseil des Etats • Session d'été 2017 • Dixième séance • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263



exagérer les besoins en la matière.

Faut-il pour autant prévoir la possibilité d'un financement préalable pour les projets qui n'auraient pas reçu l'aval du Parlement? Si une telle solution devait voir le jour, elle devrait aussi être soumise à des conditions très strictes – dont notamment la signature, par l'Office fédéral des transports, de conventions à passer entre les entreprises de transport et les bailleurs de fonds. Il faudrait alors examiner avec précaution les enjeux et les risques d'un tel mécanisme, car si un projet ne figure pas dans l'étape suivante d'aménagement, c'est bien que son urgence, voire son utilité, sont sujettes à caution. Sans quoi, il serait dans le peloton des projets retenus. Un tel mécanisme conduirait l'Office fédéral des transports à argumenter à la fois contre l'intégration d'un projet dans l'étape suivante d'aménagement, et en faveur d'un financement préalable. L'exercice – je dois le dire – ne sera pas simple. Si un tel mécanisme est tout de même retenu, il sera impératif de montrer comment éviter que seules les régions à forte capacité financière puissent en faire usage, ce qui créerait une sorte d'inégalité de traitement entre les régions.

Comme vous venez de l'entendre, nous ne sommes pas opposés à ce que l'on étudie cette possibilité selon différents scénarios, ni à la réalisation d'un rapport. Mais j'aimerais encore une fois insister sur le fait qu'il faut identifier et examiner très attentivement les effets potentiellement "à risque".

Wicki Hans (RL, NW): Das Kommissionspostulat nimmt ein Thema aus der Fabi-Diskussion auf. In dieser wurde zugesagt, dass Vorfinanzierungen möglich sind, um Projekte vorziehen zu können, falls andere Projekte ins Stocken geraten. Ich darf Ihnen sagen: Das war eine wichtige Aussage in der Fabi-Diskussion, damit alle Kantone positiv zur Fabi-Abstimmung eingestellt waren und auch hundertprozentig dahinterstanden. Ich bin überzeugt, das war mit ein Grund, wieso die Vorlage vom Volk so deutlich angenommen wurde.

Das Kommissionspostulat will nun den guten Drive, aber auch die gute Stimmung aus der Fabi-Abstimmung nicht gefährden, sondern aufnehmen. Es verfolgt das Ziel, dass das Geld, das mit Fabi vorhanden ist, richtig und zeitnah eingesetzt werden kann. Das bedeutet, dass grössere Projekte, die noch nicht im Ausbauschritt 2030/35 enthalten sind, trotzdem in der Planung vorangetrieben werden können. Wir sprechen hier, wie gesagt, nicht von kleinen Projekten. Es geht um grosse Projekte von regionaler Bedeutung. Diese haben normalerweise natürlich auch eine relativ lange und intensive Planungsdauer, mit Einsprachefristen usw. Diese Zeit sollte genutzt werden können, auch wenn die Projekte noch nicht in der Umsetzungsphase sind. Die Meinung war, dass in dieser Zeit bereits eine Vorfinanzierung durch den Bund erfolgen könnte. Das war der Grund für die deutliche Annahme der Fabi-Vorlage. Das wurde in der Fabi-Diskussion unter Vorfinanzierung verstanden.

Das Kommissionspostulat nimmt nun genau diesen Ansatz auf. Ich bin überzeugt, dass es, wenn wir in Zukunft keine Investitionsreste mehr haben wollen, sondern zeitnah die richtige Investition tätigen wollen, vorausschauende, bereits durch den Bund finanzierte Planung braucht, damit man, wenn irgendein Projekt ins Stocken gerät, mit genau solchen Projekten einspringen kann und das Geld investiert werden kann. So kommen wir "step by step" richtig vorwärts, und so kommen wir auch an das angestrebte und postulierte Ziel.

Das Versprechen der Vorfinanzierung war ein sehr, sehr wichtiges Versprechen bei der Fabi-Abstimmung, das die Kantone zur Unterstützung bewogen hat. Darum empfehle ich Ihnen, dem Postulat zuzustimmen.

Müller Damian (RL, LU): Wie wir wissen, ist der Bundesrat bereit, dem Parlament voraussichtlich 2018 die Botschaft zum Ausbauschritt 2030/35 des schweizerischen Eisenbahnnetzes vorzulegen. Das ist sehr verdankenswert. Gleichzeitig, so vernimmt man aus der Presse, sind die Schweizerischen Bundesbahnen ihrerseits daran, Pläne für den Ausbauschritt des Bahnnetzes für die Jahre bis 2035 zu erstellen.

Das veranlasst mich, heute ebenfalls das Wort zu ergreifen. Mir geht es darum, dass die Landesregierung ein wenig Klärung in die aktuelle Debatte bringt, nicht zuletzt um unnötige Ängste, die im Moment aufkommen, etwas zu verringern. Wenn ich von möglichen Ängsten spreche, dann ist das leider nicht unbegründet. Der Kommissionssprecher, Kollege Graber, hat es ja unmissverständlich gesagt: Es geht bei diesem Postulat um eine Prüfung, die als Antwort in die Botschaft integriert werden kann.

AB 2017 S 521 / BO 2017 E 521

Als Vertreter des Standes Luzern, aber auch als einer der zehn Ständeräte aus der Zentralschweiz bedanke ich mich bereits jetzt für die klarenden Worte zur Zukunft der schweizerischen Bahn – vor allem auch in der Zentralschweiz. Mit einer möglichen Vorfinanzierung können wir diesen Prozess visionär beschleunigen und uns somit für die Zukunft fit machen.

Mir ist klar, dass sämtliche Regionen unseres Landes immer wieder Anliegen haben und ihre Bahnzukunft regeln möchten. Ebenso klar ist mir, dass der Staat haushälterisch mit seinem Geld umgehen muss und nicht alle Begehrlichkeiten erfüllen kann – die Bahnzukunft ist schliesslich kein Wunschkonzert.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2017 • Zehnte Sitzung • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263
Conseil des Etats • Session d'été 2017 • Dixième séance • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263



Ich erwarte aber, dass jene Regionen – sei es die Region Genfersee, sei es die Ostschweiz oder sei es insbesondere die Zentralschweiz –, die doch auch zu den aufstrebenden Wirtschaftsregionen unseres Landes gehören, in dieser Bahnplanung nicht benachteiligt werden. Das Kommissionspostulat bringt dies schlussendlich auf den Punkt. Damit wir jetzt die Weichen für die Verkehrsinfrastruktur stellen können, ist es wichtig, dass wir dieses Postulat annehmen, um bei der Vorfinanzierung und der damit verbundenen Thematik endlich Klarheit zu schaffen.

Deshalb bitte ich Sie, die Weichen auch für die Zukunft und die nächsten Generationen zu stellen, indem wir diesem Postulat zustimmen und gleichzeitig alles klarmachen, wenn es um das Thema Vorfinanzierung geht.

Leuthard Doris, Bundespräsidentin: Was die Klärung der Fragen rund um die Vorfinanzierung betrifft, so habe ich keine Differenzen zu Ihnen. Hier müssen wir auch den Kantonen gegenüber klar sagen können, was für eine Reife Projekte erreichen müssen respektive was die Voraussetzungen dafür sind, dass vorfinanziert werden kann. Da haben wir keine Differenzen. Wir haben das auch zusammen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement gut im Griff und werden diesen Aspekt selbstverständlich in die Vorlage integrieren. Wir sind auch daran, im Rahmen der Vorgespräche Differenzen gegenüber den Kantonen zu eliminieren.

Diese Frage war nicht das Problem bei diesem Postulat. Der Bundesrat kann aber die Annahme nicht beantragen, weil ihm das Postulat schon ein Korsett anlegt. Im Postulat steht zwar, dass der Bundesrat "ersucht" wird. Es steht aber natürlich auch, dass er sich an bestimmten Eckwerten orientieren soll, und da ist von einem 12-Milliarden-Franken-Paket die Rede. Ein solches kann ich zum jetzigen Zeitpunkt selbstverständlich nicht zur Annahme empfehlen. Wir sind seit Januar daran, verschiedene Module vertieft zu prüfen. Der Bundesrat hat im Januar gesagt, dass er ein 7- und ein 12-Milliarden-Paket anschauen und prüfen wolle. Die Annahme des Postulates wäre da ein Präjudiz.

Sie möchten hier gern das Investitionsvolumen festlegen. Aber ich glaube, Sie sollten zuerst auch noch die Kosten für Unterhalt und Betrieb kennen, Sie sollten wissen, was diese Differenz bedeutet. Sie haben es nämlich schon bei Fabi erlebt. Dort hat es ja einen Konsens zugunsten von 6,4 Milliarden Franken gegeben. Diese Investitionen schlagen sich früher oder später aber in den Billettpreisen nieder. Sie wissen, damals hatten wir Trassenpreisanpassungen im Umfang von 300 Millionen Franken, im Weiteren hatten wir Anpassungen seitens der Bahnen für das Rollmaterial und gesteigerten Unterhalt. Solche Kosten müssen wir eben in aller Transparenz auch kennen. Wenn Sie sagen, dass die Billettpreise dann halt noch kräftiger ansteigen als beim aktuellen 6,4-Milliarden-Paket, müssen Sie das auch gegenüber den Transportunternehmen und der Bevölkerung vertreten; das gehört für mich auch dazu.

Wir sind da am Evaluieren: Machen wir zwei Schritte für die Jahre 2030 und 2035? Das würde dann vielleicht zweimal 6 Milliarden oder zweimal 7 Milliarden Franken bedeuten. Wenn Sie gleich ein grosses Paket wollen, wird es entsprechend einfach länger keinen weiteren Ausbauschritt mehr geben, weil Sie schon bis 2035 finanzielle Verpflichtungen eingegangen sind. Das sind die Varianten, über die man sprechen muss. Es wird bei jeder Variante immer wichtige und legitime Projekte geben. Es stellt sich da die Frage der zeitlichen Priorisierung usw. Insofern wird es bei jeder Variante auch Regionen geben, die sich benachteiligt fühlen. Das ist diesem Ansatz immanent.

Eigentlich haben wir abgemacht, dass wir Ihnen alle paar Jahre, alle vier bis sechs Jahre, die nächsten Schritte vorlegen. Wenn Sie halt schlussendlich ein grosses Paket beschliessen, dann heisst das, dass wir vielleicht für acht Jahre keinen weiteren Ausbauschritt haben werden, weil das Geld im Fonds dann verpflichtet ist. Wir können auch die Bevölkerung nicht überfordern, indem wir die Billettpreise zu stark ansteigen lassen.

Wir haben insofern überhaupt keine Differenz, als wir hier sehr transparent vorlegen werden, was Verpflichtungskredite und was Projekte mit möglicher Vorfinanzierung sind. Lassen Sie uns dieses Jahr jetzt mit den Planungsregionen alle Arbeiten machen, Kostenschätzungen vertiefen! Ich meine, man fährt nie schlecht, wenn man zwei Varianten hat, denn die Differenzen sind schon gross.

Insofern lehne ich das Postulat namens des Bundesrates einfach im Moment ab, weil Sie uns hier schon auf dieses 12-Milliarden-Franken-Paket verpflichten. Vielleicht läuft es darauf hinaus, aber es sind schon gewaltige Beträge, die wir hier in den öffentlichen Verkehr investieren. Die Schweiz hat schon heute – das habe ich auch gelernt in Leipzig, das hat die EU dargelegt – sechsmal mehr Investitionen in den öffentlichen Verkehr als der europäische Durchschnitt. Das ist für mich okay, aber mit diesem Paket machen wir dann nochmals einen Schritt vorwärts. Deshalb ist für mich am Schluss immer eines wichtig: Die Kunden, die Steuerzahler müssen es auch noch bezahlen können! Deshalb müssen wir hier zeitlich halt schon sehr sorgfältig vorgehen. Aber wir bringen das alles auf den Tisch, das ist versprochen, und dann werden Sie Ende 2018 mit der Detailprüfung beginnen können.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2017 • Zehnte Sitzung • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263
Conseil des Etats • Session d'été 2017 • Dixième séance • 15.06.17 • 08h15 • 17.3263



Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 28 Stimmen
Dagegen ... 12 Stimmen
(0 Enthaltungen)