



23.063

Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG). Änderung

Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF). Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.05.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Comme de nombreux secteurs, le trafic ferroviaire a été fortement affecté pendant la pandémie de COVID-19. Durant cette période, soit entre 2020 et 2022, les CFF ont cumulé des pertes dans le trafic grandes lignes d'un montant de 1,15 milliard de francs. Dans ce contexte, l'endettement net des CFF a fortement augmenté, atteignant 11,44 milliards de francs fin 2022 et 11,26 milliards fin 2023, ce qui ne permet plus de respecter l'objectif stratégique de couverture de la dette fixée par la Confédération, soit 6,5 fois l'Ebitda, à moins d'adapter significativement l'offre ou de renoncer à des investissements importants, par exemple.

Le Parlement s'est inquiété de cette situation en 2022 déjà, puisque, rappelons-nous, il a adopté une motion émanant de la Commission des finances de notre conseil visant à stabiliser les finances des CFF afin de soutenir l'exécution de différents investissements. Pour mettre en oeuvre cette motion, le Conseil fédéral propose par conséquent un apport unique en capital afin de réduire l'endettement net des CFF. Cette mesure est l'une des trois mesures contenues dans le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui. Le 15 septembre 2023, le Conseil fédéral a adopté un message relatif à deux modifications de la loi sur les Chemins de fer fédéraux et à une modification de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. En résumé, les trois mesures en question sont les suivantes.

Premièrement, la modification de l'article 20 de la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) vise à clarifier les instruments de financement de la Confédération en garantissant un financement qui respecte le frein à l'endettement. Concrètement, il s'agit, à partir d'un certain niveau d'endettement, de remplacer les prêts de trésorerie par des prêts budgétaires soumis au mécanisme du frein à l'endettement. Deuxièmement, le Conseil fédéral propose une nouvelle disposition transitoire à l'article 26b LCFF, qui vise à créer la base légale permettant un apport unique en capital de 1,15 milliard de francs, qui correspond donc au montant des pertes enregistrées dans le trafic grandes lignes pour les années 2020 à 2022. Avec cet apport unique, la Confédération part du principe que l'endettement net des CFF pourra être réduit d'ici à 2030, ce qui permettra d'atteindre l'objectif stratégique de couverture de la dette et d'éviter de nouvelles demandes de

AB 2024 S 370 / BO 2024 E 370

prêts d'ici là. Troisièmement, le Conseil fédéral propose la modification de l'article 19 de la loi sur les redevances sur le trafic des poids lourds (LRPL), qui vise à garantir les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), en versant la part maximale de la Confédération au fonds, soit deux tiers du produit de la RPLP, si le montant des réserves n'atteint pas au moins 300 millions de francs.

Le Conseil national a traité ce projet en tant que conseil prioritaire, le 12 décembre 2023. Il a validé le versement unique de 1,15 milliard de francs, mais a en revanche refusé de soumettre les futurs prêts au mécanisme du frein à l'endettement, notamment par crainte que ces montants ne concurrencent d'autres tâches fédérales. Enfin, il a soutenu la modification en lien avec l'utilisation de la RPLP, en fixant toutefois le montant de réserve considéré comme approprié – soit 300 millions de francs – directement dans la loi, ce que le Conseil fédéral n'avait pas prévu.

La Commission des transports et des télécommunications de notre conseil a traité pour la première fois de cet objet en janvier 2024. En présence de Mme la vice-présidente de la Confédération et de l'administration fédérale, la commission de notre conseil s'est renseignée plus en détail sur le contenu du projet et a obtenu





un certain nombre de clarifications.

Il nous a ainsi été confirmé que la question de la constitutionnalité de l'utilisation de la RPLP avait été étudiée en concertation avec l'Office fédéral de la justice, et que d'autres options à l'apport en capital avaient été envisagées. Il s'agit par exemple de la possibilité de la vente d'actifs des CFF, qui n'a toutefois pas été retenue, parce que ces actifs permettent de générer un rendement stable, essentiel pour l'entreprise. De plus, la Confédération s'est engagée à suivre la mise en oeuvre du programme d'économies des CFF de 6 milliards de francs. Cet engagement est important. A la suite des différentes explications de l'administration et de notre conseillère fédérale, notre commission a toutefois décidé de reporter sa décision d'entrée en matière afin d'obtenir, d'une part, un corapport de la Commission des finances, et, d'autre part, de procéder à l'audition des représentants des CFF, raisons pour lesquelles le traitement de la loi a été reporté à cette session d'été.

En février dernier, notre commission a entendu les représentants des CFF sur ce projet. Ils ont notamment relevé que, sur les dix dernières années, l'entreprise n'a généré qu'une seule fois un "cash-flow" positif. De manière générale, les CFF affirment ne pas être en mesure de réduire l'endettement par leurs propres moyens, même si un bénéfice était attendu pour 2023. Ce bénéfice a, depuis, été confirmé et se monte à hauteur de 267 millions de francs pour 2023. Les CFF ne peuvent générer de bénéfices que dans le domaine du trafic grandes lignes et de l'immobilier, mais les possibilités d'amortissement autonome de la dette à partir du système sont très restreintes, ce d'autant plus que des investissements de l'ordre de 12 milliards de francs sont requis, tout simplement pour pouvoir mettre en oeuvre l'offre qui a été décidée par notre Parlement. Un assainissement de la caisse de pension est également en cours.

Durant cette séance, notre commission a également pris connaissance du corapport de la Commission des finances, qui entre en matière sur le projet. A la suite des différentes informations transmises tant par les CFF que par l'administration fédérale, notre commission a décidé, à l'unanimité, d'entrer en matière. Elle a ensuite à nouveau suspendu ses travaux, afin de charger l'administration d'élaborer une nouvelle proposition de formulation en ce qui concerne les possibilités de financement des CFF. Ainsi, au mois d'avril, notre commission s'est à nouveau réunie pour prendre connaissance de la nouvelle proposition demandée à l'administration et pour entendre à nouveau les représentants des CFF en vue de clarifier les derniers points en suspens. En fin de compte, une version de compromis entre le projet du Conseil fédéral et la proposition du Conseil national a été adoptée par notre commission en ce qui concerne les possibilités de financement. J'y reviendrai plus en détail lorsque nous traiterons de cet article.

Ce projet de modification de loi a donc fait l'objet d'intenses discussions, étalées sur trois séances de commission. A l'issue de ces travaux, notre commission a validé le projet global, par 11 voix contre 0 et 1 abstention. Ainsi, au nom de la commission, je vous invite à entrer en matière.

Engler Stefan (M-E, GR): Es wurde gesagt, diese Vorlage bezweckt zwei Ziele. Zum einen verschafft sie den SBB eine willkommene Finanzspritze, um angebotsgetriebene Investitionen im kommerziellen Bereich tätigen zu können, die erforderlich sind, um das versprochene Angebot auch realisieren zu können. Zum andern regelt diese Vorlage die Verschuldungsmöglichkeiten der SBB bzw. die Möglichkeit, Tresoreriedarlehen durch die Eidgenössische Finanzverwaltung zu erhalten. Neu soll auch das Parlament mitbestimmen und ab einer gewissen Höhe der Verschuldung der SBB eine budgetrelevante Ausgabe beschliessen können.

Ich glaube aber, es lohnt sich, in diesem Zusammenhang kurz darauf zu sprechen zu kommen, weshalb die SBB überhaupt in eine solche Verschuldungssituation geraten sind und ob diese Verschuldungsspirale mit dieser Vorlage gebrochen wird bzw. was zu tun ist, damit sich eine solche Situation nicht wiederholt. Ich möchte mit einem interessanten Einblick in die Geschichte der SBB beginnen. Bekanntlich hat die Politik den Schweizerischen Bundesbahnen 1999 einen Neuanfang ermöglicht, indem die SBB verselbstständigt und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurden und nicht mehr als Bereich der Bundesverwaltung tätig sein mussten. Zu diesem Zeitpunkt hat der Bund bereits einmal auf Darlehen im Umfang von 11,6 Milliarden Franken verzichten müssen. Heute stehen wir eigentlich wieder am genau gleichen Punkt. Das Unternehmen hatte Ende 2022 nämlich wieder Schulden im Umfang von 11,4 Milliarden Franken. Man kann sich jetzt fragen, ob das so weitergeht oder ob es hier auch Möglichkeiten gibt, diese Entwicklung zu stoppen.

Ein Grund, welcher jetzt verschiedentlich für diese Verschuldungssituation angeführt wird, sei die Pandemie. Sie habe es den SBB verunmöglicht, im Fernverkehr die notwendigen Erträge zu erzielen. Das ist allerdings nur ein Teil der Wahrheit. Die Ursachen für die zwischen 1999 und 2021 stetig angestiegene Verschuldung sind vielschichtiger, und zu einem guten Teil trägt auch das Parlament eine Verantwortung dafür.

Die "Neue Zürcher Zeitung" hat das Finanzierungssystem der Eisenbahnen und speziell der SBB vor einem Jahr mit einer Tinguely-Maschine verglichen: Man wisse nicht genau, wo das Geld hinein- und wo es wieder herausflüsse, und es wechsele dann auch zwischen dem Personenverkehr und der Infrastruktur hin und her.



Das mag von aussen betrachtet so stimmen. An und für sich ist die Finanzierung aber ziemlich klar geregelt. Ausbau, Betrieb und Unterhalt des Eisenbahnnetzes werden über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Wir sprechen bei dieser Vorlage aber explizit nicht über den BIF. Wir haben dafür zu schauen, dass die genannten Leistungen auch in Zukunft über den BIF finanziert werden können, aber der BIF trägt nicht direkt zur Verschuldungssituation der SBB bei.

Schwieriger ist es, die Verbindung zwischen dem Betrieb und den getätigten Investitionen herzustellen. Hier müssen wir ein Stück weit auch die Verantwortung auf uns nehmen. Als Treiber von Investitionen in die Infrastruktur erweitert das Parlament natürlich auch das Angebot, bzw. wir verfolgen damit den Anspruch, dass das Angebot erweitert wird. Dadurch werden entsprechend auch kommerzielle Folgeinvestitionen der SBB notwendig, sei das für das Rollmaterial, sei das für den Ausbau von Stationen und in anderen Bereichen, die nicht abgeltungsberechtigt sind. Hier liegt an und für sich das Problem der SBB, dass sich diese Investitionsfolgekosten durch die Erträge mindestens in der Anfangsphase nicht decken lassen und entsprechend Darlehen vom Bund oder von wem auch immer benötigt werden. Diese Situation muss den SBB zunehmend zu denken geben.

Wir sehen jetzt mit der Vorlage, die wir heute beraten, Folgendes: Wenn es nicht gelingt, diesen Anstieg der Verschuldung mit einer einmaligen Finanzspritze ein Stück weit zu bremsen, dann wird die Konsequenz sein, dass Investitionen nicht getätigt werden können und auch der Angebotsausbau mindestens verlangsamt wird. Ich glaube, da haben wir als

AB 2024 S 371 / BO 2024 E 371

Parlament eine Verantwortung. Kollege Würth hat es mit einem Vorstoss, den wir auch in dieser Session diskutieren werden, auf den Punkt gebracht: Im Planungsdreieck Angebot/Rollmaterial/Infrastruktur wäre nämlich viel mehr Absprache und Koordination nötig, um auch die Konsequenzen der Investitionsentscheide in die Infrastruktur besser abschätzen zu können, auch für den Betrieb der SBB; das gilt für die anderen Bahnunternehmungen natürlich genau gleich.

Ich unterstütze natürlich diese Vorlage, verspreche mir aber allein davon nicht, dass die Situation grundlegend verändert werden kann. Ich glaube, da braucht es weitere Schritte, auch im Sinne des Vorstosses Würth, die Investitionen und Betriebsfolgekosten transparenter zu machen. Und dann müssen wir uns auch die Frage stellen: Wollen und können wir uns das leisten?

Natürlich bin ich für Eintreten auf diese Vorlage.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben es von Ständerat Engler gehört: Die SBB sind die wichtigste Eisenbahngesellschaft der Schweiz. Sie wurden 1902 mit der Verstaatlichung eines Grossteils des Schweizer Eisenbahnnetzes gegründet und erhielten 1999 den Status einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft, deren Kapital vollständig vom Bund gehalten wird. Es gab damals bei der Gründung – es wurde erwähnt – einen Schuldenschnitt von gut 11 Milliarden Franken.

Heute ist das Unternehmen wieder stark verschuldet. Als Eigner ist es deshalb unsere Pflicht, die ansteigende Schuldenkurve der SBB zu durchbrechen. Die Vorlage zur nachhaltigen Finanzierung der SBB soll dazu einen Beitrag leisten.

Mit der Vorlage bereinigen wir zudem auch die letzten Auswirkungen der Covid-19-Krise. Die Verschuldung der SBB war durch die hohe Investitionstätigkeit bereits vor Corona trotz der erwirtschafteten Überschüsse stetig angestiegen. Die vom Bund vorgegebene Zielgrösse zur maximalen Nettoverschuldung konnte durch Verbesserungen im operativen Geschäft in den Jahren vor Corona jedoch erfüllt werden. Das änderte sich dann mit der Pandemie: Das Personenverkehrsaufkommen ging aufgrund der Einschränkungen im öffentlichen Leben drastisch zurück. In der Folge ergriff der Bundesrat – das wissen Sie – für den regionalen Personenverkehr, den Orts- und touristischen Verkehr, aber auch für den Güterverkehr und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen spezifische Massnahmen. Das Ziel war, die Covid-19-bedingten Verluste abzumildern bzw. auszugleichen.

Der Bund richtete aber für den eigenwirtschaftlich zu erbringenden Fernverkehr keine Beiträge aus. In der Folge verzeichneten die SBB in diesem Geschäftsbereich in den Jahren 2020, 2021 und 2022 kumulierte Verluste von über 1 Milliarde Franken. In Verbindung mit einer weiterhin hohen Investitionstätigkeit stieg die Verschuldung der SBB weiter an. Per Ende 2023 betrug die Nettoverschuldung der SBB 11,3 Milliarden Franken. Die SBB konnten und können die vom Bund vorgegebene Zielgrösse zur maximalen Nettoverschuldung trotz der Erholung beim Verkehrsaufkommen vorderhand nicht mehr einhalten.

Für eine finanzielle Stabilisierung der SBB sind verschiedene Gesetzesanpassungen notwendig. Die Vorlage, die wir heute diskutieren, hat zum Ziel, die finanzielle Situation der SBB zu stärken sowie die Verschuldungssituation zu verbessern. Es gilt auch, die Investitionsfähigkeit der SBB nachhaltig sicherzustellen; die Ziele



zur maximalen Nettoverschuldung sollen bis 2030 wieder eingehalten werden. Damit wird die Grundlage geschaffen, dass die SBB in den 2030er-Jahren die anstehenden Investitionen im Zusammenhang mit dem Ausbauschritt 2035 aus eigener Kraft stemmen können. Zudem sollen die Finanzierungsinstrumente des Bundes geklärt und die Liquidität des Bahninfrastrukturfonds sichergestellt werden.

Die Vorlage beinhaltet drei Massnahmen: den einmaligen Kapitalzuschuss in der Höhe der Fernverkehrsverluste in der Corona-Krise, die Klärung der Finanzierungsinstrumente für die SBB und die Sicherstellung der Liquidität für den Ausbau der Infrastruktur.

Zur ersten Massnahme: Mit dem vorgesehenen Kapitalzuschuss erfüllt der Bundesrat einen Auftrag des Parlamentes. Das war, wenn ich mich recht erinnere, die Motion 22.3008 der Finanzkommission des Ständerates. Die Defizite der SBB in den von Covid-19 geprägten Jahren resultieren insbesondere aus dem Fernverkehr, und ausgehend davon bemisst sich der Kapitalzuschuss an der Höhe der Verluste in den Jahren 2020 bis 2022 von insgesamt 1,15 Milliarden Franken. Der Kapitalzuschuss reduziert die Schuldenlast der SBB, was umso wichtiger ist, als dadurch die Zinsausgaben reduziert werden können. Denn obwohl die Zinsen nicht mehr gestiegen sind und der Leitzins gesenkt wurde, haben wir trotzdem noch relativ hohe Zinsen, und bei einem Zins von 2 Prozent haben wir Zinsausgaben von 230 Millionen Franken.

Zur zweiten Massnahme, der vorgesehenen Anpassung von Artikel 20 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen: Hier sollen die Finanzierungsinstrumente neu geregelt werden. Die SBB finanzieren sich heute zu wesentlichen Teilen über rückzahlbare Darlehen der Bundestresorerie. Diese sogenannten Tresoreriedarlehen sind Teil des Finanzvermögens des Bundes. Sie werden ausserhalb des Haushalts gewährt und unterliegen somit nicht den Vorgaben der Schuldenbremse. Ihre Sicherheit muss deshalb zwingend gewährleistet sein.

Die stetig wachsende Verschuldung der SBB ist auf die hohe Investitionstätigkeit zurückzuführen. Damit besteht eben auch ein enger Zusammenhang zum politisch gewollten Ausbau der Infrastruktur und zum stetigen Ausbau des Angebots; Ständerat Engler hat es gesagt. Das ist letztlich auch die Verantwortung des Parlamentes, weil der Bahninfrastrukturfonds zwar auf der einen Seite den Ausbau und den Unterhalt finanziert, die SBB auf der anderen Seite aber finanzieren müssen, wenn zusätzlich etwas beschlossen wird, und sich dann je nachdem verschulden.

Sie haben gesehen, dass der Nationalrat diese Anpassung hier nicht genehmigt hat; wir kommen dann in der Detailberatung noch darauf zurück. Ich bin froh, dass Ihre Kommission einen Kompromiss gefunden hat und dieser Kompromiss von Ständerat Engler sogar noch optimiert wurde.

Bei der dritten Massnahme, die Artikel 19 SVAG betrifft, geht es um eine Anpassung, damit die Liquidität des Bahninfrastrukturfonds gewährleistet ist. Und ich möchte auch noch sagen, dass die SBB selbst ihren Beitrag dazu geleistet haben, wieder ein akzeptables Verschuldungsniveau zu erreichen. Sie haben Kosten- und Effizienzmassnahmen in der Höhe von insgesamt rund 6 Milliarden Franken eingeleitet.

Ich komme zum Schluss. Es ist wichtig, dass die SBB finanziell gesund sind. Das ist wichtig und von zentraler Bedeutung für die Schweiz. Der Bund als Eigner der SBB steht in der Verantwortung. Ich danke Ihnen deshalb, wenn Sie auf die Vorlage eintreten, sodass wir dann in der Detailberatung auch noch die offenen Fragen bereinigen können.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen Loi sur les Chemins de fer fédéraux

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 20

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Die SBB können Investitionen ausserhalb des abgeltungsberechtigten Bereichs der Sparte Infrastruktur durch verzinsliche und rückzahlbare Darlehen der Bundestresorerie

AB 2024 S 372 / BO 2024 E 372

finanzieren, solange sie die in den strategischen Zielen des Bundesrates definierten Messgrössen erreichen.

Abs. 2

Übersteigt der Fremdfinanzierungsbedarf der SBB für diese Investitionen die vom Bundesrat im Rahmen der strategischen Ziele festgelegten Messgrössen nach Absatz 1, so ist dieser durch Kapitalzuschüsse des Bundes zu decken. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung im Rahmen des Voranschlags die erforderlichen Kapitalzuschüsse.

Abs. 3

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) schliesst mit den SBB öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über die Vorgänge nach den Absätzen 1–2 ab, die insbesondere die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen festlegen.

Abs. 4

Können die SBB die Darlehen nach Absatz 1 nicht zurückzahlen oder müssen sie ihre Bilanz sanieren, so kann der Bundesrat der Bundesversammlung im Rahmen des Voranschlags die Umwandlung der Darlehen in Eigenkapital beantragen.

Abs. 5, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Hurni, Herzog Eva, Zopfi)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Engler

Abs. 1

Die SBB können Investitionen ausserhalb des abgeltungsberechtigten Bereichs der Sparte Infrastruktur durch verzinsliche und rückzahlbare Darlehen der Bundestresorerie finanzieren, solange sie die in den strategischen Zielen des Bundesrates definierten Vorgaben zur Nettoverschuldung einhalten.

Abs. 2

Übersteigt der Fremdfinanzierungsbedarf der SBB für diese Investitionen die Vorgaben zur Nettoverschuldung nach Absatz 1, so ist dieser durch Kapitalzuschüsse des Bundes zu decken. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung im Rahmen des Voranschlags die erforderlichen Kapitalzuschüsse.

Ch. I art. 20

Proposition de la majorité

Al. 1

Les CFF peuvent obtenir des prêts remboursables soumis à intérêts auprès de la Trésorerie fédérale pour financer les investissements réalisés en dehors du domaine indemnisé du secteur de l'infrastructure, tant qu'ils atteignent les valeurs cibles définies dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Al. 2

Si le montant du financement externe dont les CFF ont besoin pour réaliser ces investissements excède les valeurs cibles définies dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral, prévues à l'alinéa 1, il doit être couvert par des apports en capital de la Confédération. Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale les apports en capital nécessaires dans le cadre du budget.



Al. 3

L'Administration fédérale des finances (AFF) conclut avec les CFF des conventions de droit public concernant les opérations visées aux alinéas 1 et 2, qui fixent notamment les charges et les conditions qui y sont liées.

Al. 4

Si les CFF ne sont pas en mesure de rembourser les prêts visés à l'alinéa 1 ou s'ils doivent assainir leur bilan, le Conseil fédéral peut proposer à l'Assemblée fédérale, dans le cadre du budget, de convertir les prêts en capital propre.

Al. 5, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Hurni, Herzog Eva, Zopfi)

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Engler

Al. 1

Les CFF peuvent obtenir des prêts remboursables soumis à intérêts auprès de la Trésorerie fédérale pour financer les investissements réalisés en dehors du domaine indemnisé du secteur de l'infrastructure, tant qu'ils respectent les exigences relatives à l'endettement net définies dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Al. 2

Si le montant du financement externe dont les CFF ont besoin pour réaliser ces investissements excède les exigences relatives à l'endettement net prévues à l'alinéa 1, il doit être couvert par des apports en capital de la Confédération. Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale les apports en capital nécessaires dans le cadre du budget.

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Lors de notre séance du 12 février, la commission de notre conseil a discuté de manière approfondie des possibilités de financement des CFF par la Confédération; vous le savez. Nous avons pris connaissance de la position de la Commission des finances qui, par 8 voix contre 1 et 2 abstentions, a décidé de s'en tenir au droit en vigueur. La Commission des finances estime en effet que la solution proposée par le Conseil fédéral compliquerait le système et aurait nécessité d'appliquer deux méthodes différentes sans pour autant amener une plus-value évidente.

Le projet du Conseil fédéral implique qu'une fois que l'endettement net des CFF dépasse le niveau atteint à l'entrée en vigueur de la révision, il ne soit plus possible d'octroyer des prêts de trésorerie. Dans ce cas, le financement supplémentaire devrait impérativement prendre la forme de prêts budgétaires de la Confédération approuvés par le Parlement et soumis à la règle du frein à l'endettement. L'objectif est que, lorsque les prêts de trésorerie ne sont plus possibles parce que leur valeur est remise en question, le Parlement puisse prendre une décision politique afin de continuer à soutenir les investissements des CFF, les alinéas 4 à 6 permettant ensuite de fonctionner comme des articles d'assainissement si besoin. Il s'agirait en quelque sorte d'un plan d'urgence qui permet de convertir les prêts en capital propre si les CFF ne sont pas en mesure de rembourser ces prêts.

Pour la majorité de la commission de notre conseil, ces alinéas sont importants dans le sens où ils créent une base légale permettant, dans le cadre du processus budgétaire, d'éviter le recours au droit d'urgence en cas d'assainissement impératif des CFF. Cependant, sur la base des différents constats, la commission de notre conseil a demandé à l'administration de faire une nouvelle proposition. Dans cette proposition de compromis, le système actuel serait maintenu, c'est-à-dire que la compétence d'octroyer des prêts de trésorerie resterait à l'Administration fédérale des finances, sans possibilité de prêt budgétaire par le biais du Parlement, tout en gardant la proposition du Conseil fédéral pour ce qui concerne l'alinéa 4 au sujet de la possibilité de conversion en capital propre par le biais d'un arrêté simple.

Les CFF ont également eu l'opportunité de prendre position sur cette alternative. Ils ont notamment relevé que le fait de fixer une limite supérieure absolue de l'endettement sans possibilité d'obtenir des prêts budgétaires instaurerait un double pilotage très contraignant, avec à la fois un plafond d'endettement absolu à respecter et un objectif de taux de couverture de la dette à atteindre. Dès lors, les CFF devraient prendre des mesures au niveau des fonds propres, immédiatement après l'entrée en vigueur de cette loi. Pour cette raison, par 10 voix contre 1 et 1 abstention, la commission de notre conseil a décidé de privilégier une nouvelle formulation qui



limite les prêts de trésorerie à un niveau conforme aux valeurs cibles définies dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Par 10 voix contre 2, la commission de notre conseil a refusé de revenir à la version du Conseil fédéral concernant les autres alinéas, soit à introduire la notion de prêts budgétaires. Par 7 voix contre 3 et 2 abstentions, elle a également refusé de soutenir la proposition du Conseil national, soit de s'en tenir au droit en vigueur.

AB 2024 S 373 / BO 2024 E 373

Les prêts de trésorerie échappent certes au frein à l'endettement, mais leurs conditions d'octroi sont strictes. Dès lors, pour la majorité de la commission, ces prêts devraient rester possibles sans l'intervention du Parlement, tant que les CFF respectent les objectifs de la Confédération. Cependant, une fois ces critères dépassés, le Parlement ne devrait pas accorder de prêts si le Conseil fédéral n'accorde plus de prêts de trésorerie. L'alternative logique est que le Parlement accorde des subventions par le biais des apports en capitaux, mais ceci dans le cadre du budget.

Une minorité de la commission propose de suivre le Conseil national, ce qui correspond également à la recommandation du corapport de la Commission des finances. Pour la minorité, le système actuel reposant sur des prêts de trésorerie sans limites fixées par la loi constitue une manière de procéder qui ne comporte pas de risque particulier et qui est plus simple, même si les prêts de trésorerie échappent au frein à l'endettement. La minorité s'exprimera, naturellement, sur sa position.

En résumé, je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission qui vise à aboutir à un compromis en fixant des limites dans la loi pour les prêts de trésorerie, mais en permettant des financements supplémentaires de la Confédération sous forme d'un apport en capital que l'Assemblée fédérale devra approuver dans le cadre du budget, et qui sera donc soumis au mécanisme du frein à l'endettement. Ce mécanisme, je vous le concède, est assez compliqué, mais il a le mérite de proposer une solution mixte qui tient compte de la proposition du Conseil fédéral, tout en amenant certaines limites et en ouvrant quand même le champ des possibles pour les CFF.

Merci de suivre la proposition de la majorité de votre commission.

Hurni Baptiste (S, NE): Je vous le promets, c'est la dernière fois que vous m'entendez aujourd'hui – le hasard du calendrier m'a fait beaucoup m'exprimer.

Les règles actuelles, pour nous, sont les plus simples et les plus claires s'agissant des questions de trésorerie pour les CFF. Effectivement, la Confédération octroie des prêts de trésorerie pour tous les investissements des CFF – et, finalement, la trésorerie dont elle a besoin – quand cela n'émarge pas le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Pour nous, la solution que proposait le Conseil fédéral n'est pas admissible. Pourquoi? Parce qu'au fond, le Conseil fédéral nous dit que si l'on dépasse un certain niveau d'endettement à une date précise, c'est-à-dire la date d'entrée en vigueur de la loi, il convient d'avoir des prêts de trésorerie qui sont considérés comme un investissement et qui sont soumis au frein aux dépenses. Pour nous, cela a comme conséquence funeste de limiter la capacité d'investissement de la Confédération, mais cela pose surtout la question politique du risque. Au fond, ce que l'on dit si l'on suit la version du Conseil fédéral, c'est qu'à partir d'un certain stade d'endettement des CFF, le risque de devoir leur prêter de l'argent est tellement élevé que cela doit être considéré comme un investissement. Le problème de cette méthodologie est que le Conseil fédéral propose de fixer un niveau d'endettement qui est arbitraire. Il dit que celui-ci est le niveau d'endettement à l'entrée en vigueur de la loi, et non pas un niveau d'endettement souhaitable ou un niveau d'endettement qui serait conforme à la gestion de l'entreprise. Donc ce que fait le Conseil fédéral, c'est qu'il crée une marge de manoeuvre par rapport au capital supplémentaire que nous donnerions – 1,15 milliard de francs ou moins si la proposition de minorité suivante était suivie – et, au-delà, il dit que la trésorerie, les prêts, doivent être soumis au frein aux dépenses.

La solution de la majorité de la commission nous convient déjà mieux puisqu'effectivement, à partir d'un certain endettement – comme défini dans les objectifs stratégiques – on verse le capital. Comme on prend un risque, cela paraît plus conforme que quelque chose apparaisse au budget. Mais de nouveau, la problématique qui se pose pour nous est que l'on fixe le seuil selon les valeurs cibles et donc, par définition, non pas selon l'endettement actuel des CFF, mais selon un endettement inférieur, vu les valeurs cibles.

La proposition individuelle Engler, qui nous intéresse beaucoup, sera développée par après. Elle reprend le même schéma que la proposition de la majorité, mais fixe des valeurs cibles par rapport à un endettement net cible qui nous paraît aussi plus conforme. Elle permettrait aussi d'avoir des valeurs cibles qui pourraient être objectivées à l'avenir et de créer une marge de manoeuvre pour le Conseil fédéral par rapport à l'endettement admissible des CFF.



Tout ça pour vous dire, en résumé, que nous pourrions retirer la proposition de minorité en fonction du développement que fera M. Engler, puisqu'il nous paraît qu'elle ouvrirait la porte à une solution de compromis qui est admissible, même si à ce stade – je vous le concède –, la proposition individuelle Engler ne nous convainc pas complètement. Il nous semble néanmoins que créer une divergence sur ce point pourrait être une bonne idée. Je reprendrai très brièvement la parole après M. Engler, si vous me le permettez, pour vous dire si nous retirons ou non cette proposition de minorité.

Engler Stefan (M-E, GR): Die Ausgangslage verhält sich so, dass der Nationalrat und die Minderheit unserer Kommission der Auffassung sind, dass es gegenüber den SBB keiner Änderung des Finanzierungsregimes bedürfe. Es soll auch in Zukunft so funktionieren, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung und allenfalls das Departement darüber entscheiden, ob weitere Tresoreriedarlehen an die SBB ausgerichtet werden sollen oder nicht.

Der Bundesrat und auch die Mehrheit der Kommission stellen sich auf den Standpunkt, dass sich die künftige Verschuldungssituation der SBB durch eine solche Regelung nicht steuern lässt. Entsprechend schlägt uns der Bundesrat ein differenziertes Vorgehen bei der Ausrichtung von Tresoreriedarlehen vor. Das Vorgehen ist dergestalt, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung auch in Zukunft dafür zuständig sein soll, solche Darlehen auszurichten, und zwar so lange, als die zugelassene Nettoverschuldung im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nicht überschritten wird. In allen anderen Fällen soll in Zukunft das Parlament schuldenbremsenkonform über das Budget zusätzliche Darlehen bewilligen können.

Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass eine solche Änderung des Finanzierungsregimes durchaus auch im Interesse der SBB liegen muss. Ich meine, es liegt im Interesse des Bundes, die Risikoexposition damit besser steuern zu können. Es liegt aber auch im Interesse der SBB, Verlässlichkeit dafür zu bekommen, wieweit solche Darlehen überhaupt noch möglich sind und ab wann die erhöhte Hürde über das Parlament genommen werden muss. Letztlich, denke ich, muss es auch im Interesse des Parlamentes liegen, da es für die Schuldenentwicklung mitverantwortlich ist. Somit sollen auch wir die Verantwortung dafür tragen, ob wir über Darlehen, die natürlich zurückzuzahlen sind, die Investitionsfähigkeit der Unternehmung mitsteuern möchten.

Ich glaube, es hat auch mit der politischen Legitimation zu tun. Zudem sollten wir uns Transparenz über die finanzielle Situation der SBB verschaffen. So habe ich mit Erstaunen gelesen, dass man 1999 eigentlich im gleichen Umfang 11,4 Milliarden Franken abgeschrieben hat, um so den SBB einen Neustart zu ermöglichen. Im Grund will doch niemand, dass wir, sei es das Parlament oder auch der Bundesrat, in acht oder zehn Jahren in einer ähnlichen Situation stecken und dann schmerzliche Schnitte vollziehen müssen.

Mein Antrag ändert den Mehrheitsantrag nur minim ab, dies jedoch im Sinne einer Konkretisierung. Ich glaube, dass es falsch ist – so, wie es der Bundesrat ursprünglich vorsah –, als Referenzgrösse die Nettoverschuldung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu nehmen. Ich glaube, es ist sinnvoller, eine dynamische Referenz zu nehmen, sprich die Tragbarkeitssituation bei den SBB, die letztendlich wiederum durch die Eignerin im Rahmen der strategischen Ziele mit dem bekannten Verschuldungsgrad bestimmt wird. Nimmt man den Verschuldungsgrad als Referenzgrösse, ist der Miteinbezug des Parlamentes auch governancemässig richtig. Insofern entschuldige ich mich dafür, dass ich diese Verbesserung des Mehrheitsantrages erst im Nachgang zur

AB 2024 S 374 / BO 2024 E 374

Kommissionssitzung einbringe. Aber ich glaube, es liegt im Interesse sowohl der SBB als auch der Politik, dass wir nicht auf eine statische Grösse als Referenz abstellen.

Hurni Baptiste (S, NE): Effectivement, fixer une limite dynamique nous plaît davantage à nous aussi, parce que cela va dans le sens d'une certaine marge de manoeuvre. La seule chose dont nous ne sommes pas forcément convaincus concerne le niveau de la limite qui figure dans les objectifs stratégiques. A notre sens, on devrait objectiver ce qui, pour une entreprise comme les CFF, est un niveau d'endettement acceptable, plutôt que de le lier aux objectifs stratégiques. Néanmoins, nous retirons notre proposition de minorité parce que l'objectif stratégique rejoint dans un sens ce qui doit être acceptable comme endettement.

Cela étant dit, et en anticipant un peu le débat que nous allons mener, la proposition individuelle Engler ne fonctionne que si nous suivons la proposition de la majorité sur le montant que nous verserons, c'est-à-dire 1,15 milliard de francs. Si nous ne versions que 600 millions de francs, nous aurions très rapidement des problèmes par rapport à la proposition Engler. Nous retirons donc notre proposition de minorité.

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: En une phrase: la commission n'a naturellement pas pu se



pencher sur cette proposition individuelle Engler; néanmoins, je pense pouvoir dire, au nom de la commission, que cette proposition clarifie davantage encore la volonté de la commission et qu'elle doit donc être soutenue.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Frau Maret, haben Sie für sich gesprochen oder für die Kommission?

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Je n'ai pu parler que pour moi, Madame la présidente, vu que la commission n'a pas traité cette proposition individuelle. J'ai néanmoins donné mon sentiment en tant que présidente de la commission.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ja, vielleicht noch einmal zur Ausgangslage: Die Vorlage sieht ja vor, dass der Bund den SBB ab einem bestimmten Verschuldungsniveau nur noch Darlehen über den Bundeshaushalt gewähren darf; im Gegensatz zu Tresoreriedarlehen unterliegen solche Haushaltsdarlehen den Vorgaben der Schuldenbremse. Das war eigentlich der Grundgedanke. Die Anpassung zielt darauf ab, dass die Schuldenbremse damit eben nicht umgangen werden kann.

Ich möchte vielleicht einfach noch zum Votum von Herrn Hurni sagen, der seinen Minderheitsantrag jetzt zurückgezogen hat, dass eine Anpassung von Artikel 20 des SBB-Gesetzes nicht dazu führt, dass der Ausbau der Infrastruktur nicht sichergestellt ist; der Ausbau der Infrastruktur finanziert sich über den BIF. Worüber wir hier sprechen, sind die zusätzlichen Ausgaben, die damit verbunden sein können.

Nun, Sie haben in Ihrer Kommission – die Kommissionssprecherin hat darauf hingewiesen – gemeinsam mit der Verwaltung einen Vorschlag erarbeitet, der dem Entwurf des Bundesrates etwas entgegenkommt. Ich kann Ihnen aber sagen, dass der Bundesrat den Antrag Engler unterstützt. Ich kann auch sagen, dass ich den Antrag des Bundesrates – als Geburtstagsgeschenk oder was auch immer – zugunsten des Antrages Engler zurückziehe. (*Teilweise Heiterkeit*) Denn der Antrag Engler stellt mit seiner Formulierung auch sicher, dass sich der Verweis auf die strategischen Ziele zur Festlegung der Obergrenze in Artikel 20 auf die Vorgaben zur maximalen Nettoverschuldung bezieht. Das kommt dem Ziel eigentlich näher. Ständerat Engler hat gesagt, dies sei dynamischer; es wäre zu fix oder zu starr gewesen, wenn man die Nettoverschuldung zum Zeitpunkt per letztem Jahresabschluss vor Inkrafttreten als Referenzgrösse genommen hätte. Das sehe ich ein.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Antrag Engler zuzustimmen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen gemäss Antrag Engler

Adopté selon la proposition Engler

Abs. 3–6 – Al. 3–6

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 2, 4 – Al. 2, 4

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.063/6505)

Für Annahme der Ausgabe ... 39 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Ziff. I Art. 26b

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Dittli, Burkart, Friedli Esther)

Abs. 1

Der Bundesrat leistet den SBB zur Reduktion der verzinslichen Nettoverschuldung einen Kapitalzuschuss in



der Höhe von 600 Millionen, um damit gut die Hälfte der in den Jahren 2020–2022 entstandenen Verluste im Fernverkehr zu kompensieren.

Ch. I art. 26b

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Dittli, Burkart, Friedli Esther)

Al. 1

Afin de réduire l'endettement net des CFF soumis à intérêts, le Conseil fédéral verse à ceux-ci un apport en capital d'un montant de 600 millions de francs en vue de compenser environ la moitié des pertes enregistrées dans le trafic grandes lignes durant les années 2020 à 2022.

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Lors de ses travaux, la commission n'a jamais remis en question le principe d'un apport en capital unique pour compenser les pertes liées à la pandémie de COVID-19, puisque cette mesure a été validée par le Parlement dans le cadre de la motion 22.3008 de notre Commission des finances, "Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision à long terme en période de COVID-19".

La commission a en revanche débattu du montant à verser. Dans son corapport, la Commission des finances recommande, par 5 voix contre 5 et 1 abstention, avec la voix prépondérante de son président, de fixer le montant de l'apport en capital à 600 millions de francs au lieu de 1,15 milliard. La Commission des finances souhaite ainsi tenir compte du fait que le trafic grandes lignes a dégagé des bénéfices au cours des années antérieures à la crise ainsi qu'en 2023.

Par 9 voix contre 3 et aucune abstention, notre commission a décidé de se rallier à la version du Conseil national et du Conseil fédéral, soit de valider un soutien à hauteur du montant des pertes sur le trafic grandes lignes durant la période COVID-19.

Pour la majorité de la commission, il est justifié d'indemniser au niveau du montant total de 1,15 milliard de francs. Toutes les pertes des entreprises de transport régional des voyageurs ont été compensées, de même que celles du transport de marchandises et de l'infrastructure dans le domaine ferroviaire. Une partie des pertes a également été compensée dans le trafic local et le trafic touristique. Seuls les CFF n'ont pas encore été dédommagés pour leurs pertes sur le trafic

AB 2024 S 375 / BO 2024 E 375

grandes lignes. L'augmentation de l'endettement due aux années de pandémie freine les investissements des CFF pour les années à venir.

D'après les CFF, un bénéfice actuel de 500 millions de francs est nécessaire pour pouvoir s'autofinancer. Dans ce sens, le bénéfice de 2023, puisque – comme je l'ai dit – il y a eu un bénéfice cette année-là, qui s'élève à 267 millions de francs, est insuffisant. Lors des auditions, les CFF nous ont donné les explications suivantes, et c'est ce qui a construit la position de la majorité de la commission.

L'offre actuelle et future se compose de deux éléments: les investissements dans les infrastructures, financés par la Confédération; les investissements dans le matériel roulant, les installations ainsi que dans l'énergie pour que les trains puissent circuler, investissements financés par les CFF. Ainsi, les CFF devront investir 12 milliards de francs pour pouvoir faire circuler les trains et pour faire correspondre l'offre aux décisions de notre Parlement.

Demander aux CFF de réduire leur endettement impliquerait une charge financière nouvelle, naturellement, et ainsi une baisse de moyens pour leurs propres investissements nécessaires pour garantir un niveau de prestations correct, soit dans l'entretien indispensable du réseau et l'achat de matériel roulant. De surcroît, cela engendrerait un ralentissement de la mise en oeuvre des investissements projetés au niveau des nouvelles constructions, puisque chaque investissement amène des charges financières supplémentaires.

Les CFF exploitent six domaines d'activité stratégiques, mais la plupart des domaines ne permettent pas de réaliser des bénéfices. Pour le trafic régional et l'infrastructure, la loi prévoit obligatoirement un résultat à l'équilibre. Pour l'énergie, les recettes générées doivent couvrir les coûts. Pour le trafic de marchandises, il y a un déficit structurel. Il reste donc l'immobilier et le trafic longue distance. Pour l'immobilier, l'excédent est utilisé pour l'assainissement de la caisse de pension, ceci encore pour huit années. Il reste donc le trafic longue distance, qui couvre ses coûts au mieux jusqu'en 2029, d'après les projections.





Les CFF ne peuvent donc durablement réaliser aucun bénéfice qui permettrait de réduire leur endettement. Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous recommande de valider l'apport en capital de 1,15 milliard de francs. Il faut, entre parenthèses, relever que lors de la discussion sur le compte d'Etat, Mme la conseillère fédérale a dit vouloir garder l'argent pour les investissements et non pour le service de la dette. La majorité de la commission la rejoint en ce qui concerne la loi sur les Chemins de fer fédéraux. Une minorité de la commission propose de limiter cet apport à 600 millions de francs. Pour les porteurs de cette proposition de minorité, la situation a changé depuis le message du Conseil fédéral, puisque la Confédération elle-même est en difficulté financière et parce que les CFF ont réalisé un bénéfice de 267 millions en 2023. Les représentants de la minorité s'exprimeront à ce propos.

Dittli Josef (RL, UR): Es geht hier um die Höhe des Kapitalzuschusses. Der Bund soll gemäss der Vorlage den SBB zur Reduktion der verzinslichen Nettoverschuldung einen Kapitalzuschuss in der Höhe der in den Jahren 2020 bis 2022 entstandenen Verluste im Fernverkehr von 1,15 Milliarden Franken leisten. Die Minderheit beantragt Ihnen, diesen Zuschuss auf 600 Millionen Franken zu reduzieren, also mit einem Minus von 515 Millionen fast zu halbieren.

Das Anliegen einer vollständigen Kompensation der Covid-19-Ausfälle geht zurück auf die Motion 22.3008 der Finanzkommission unseres Rates, welche in beiden Räten angenommen wurde. In unserem Rat wurde diese Motion mit 27 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Die Motion war also schon damals nicht unbestritten.

Die Motion beauftragte den Bundesrat, einen Gesetzentwurf zu unterbreiten, der vorsieht, dass die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Defizite der SBB durch Gewährung entsprechender Finanzhilfen kompensiert werden. Was man jetzt wissen muss: Die Annahme der Motion kam gegen den Willen des Bundesrates zustande, der die Motion zur Ablehnung beantragt hatte. Der Bundesrat war der Auffassung, es brauche diese Motion nicht. Er begründete seine ablehnende Haltung damit, dass er bereits im Dezember 2021 ein Konzept zur finanziellen Stabilisierung der SBB beschlossen habe, welches auf einer gemeinsam von SBB, UVEK und EFD erstellten Analyse beruht. Es beinhalte Massnahmen im Verantwortungsbereich des Verwaltungsrates der SBB sowie Aufträge an das EFD und das UVEK für zusätzliche Massnahmen des Bundes. Mit den vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen sollen die SBB mittelfristig, das heisst spätestens bis 2030, wieder eine finanzielle Situation wie vor der Pandemie erreichen können. Der Bundesrat kam deshalb bereits vor zwei Jahren zum Schluss, dass die eingeschlagene Strategie der SBB fortgesetzt werden könne, ohne zusätzlich Bundesgelder im Sinne der Motion zu beanspruchen.

Nichtsdestotrotz wurde die Motion angenommen, und auftragsgemäss setzt der Bundesrat nun den Willen des Parlamentes um und beantragt unter Artikel 26b Absatz 1 die vollständige Kompensation in der Höhe von 1,15 Milliarden Franken.

In der Zwischenzeit hat sich jetzt aber die Grosswetterlage stark verändert.

1. Zum Zeitpunkt der Annahme der Motion sprach noch kaum jemand von den schwierigen Bundesfinanzen, von den anstehenden strukturellen Defiziten, welche einschneidende finanzpolitische Massnahmen erfordern. Auch ausserordentlich getätigte Ausgaben müssen irgendwann wieder zurückbezahlt werden. Wir befinden uns ja hier in diesem Bereich. Es geht um die Bundesfinanzen, deren Lage sich massiv verschärft hat, und da müssen wir entsprechend Sorge tragen.

2. Zum Zeitpunkt der Annahme der Motion glaubte kaum jemand daran, dass die SBB bereits im Jahre 2023 wieder einen Gewinn von immerhin 267 Millionen Franken erwirtschaften würden. Dies ist jedoch eingetroffen. Mit dem Antrag der Minderheit und der vorgesehenen ungefähren Halbierung soll hier mit einer vernünftigen Lösung der veränderten Ausgangslage Rechnung getragen werden. Konsequenterweise hätte man ja auch ganz auf einen Kapitalzuschuss verzichten können. Das will die Minderheit aber nicht. Sie will hier immerhin ein Zeichen setzen.

Als Begründung möchte ich drei weitere grundsätzliche Argumente ins Feld führen, welche für eine Reduktion des Kapitalzuschusses sprechen.

1. Der Kapitalzuschuss ist ja faktisch nichts anderes als ein Abschreiber des Staates auf die bestehenden Schulden. Damit übernimmt der Bund definitiv die Schulden der SBB, was zur Folge hat, dass die Verschuldung des Bundes steigt und die Passivzinsen zunehmen. Da spielt es schon eine Rolle, ob dieser Kapitalzuschuss 1,15 Milliarden Franken oder 600 Millionen Franken beträgt.

2. Der Kapitalzuschuss korrigiert weder strukturelle Fehlanreize, noch stärkt er die Rentabilität der SBB. Darüber hinaus schafft er eine Art Präjudiz für einen weiteren ausserordentlichen Schuldenschnitt in der Zukunft. Solche Präjudizien sind gefährlich. Der Sache ist auch nicht geholfen, dass die SBB die teils hohen Gewinne, die vor allem vor Covid-19 in der Immobilienbranche erzielt wurden, vollumfänglich für die Sanierung der



Pensionskasse verwendeten – hier geht es um Milliarden.

3. Da die SBB ausserdem über eine umfassende Staatsgarantie und jetzt grundsätzlich wieder über eine solide Ertragsbasis verfügen, ist der Kapitalzuschuss auch für die Investitionsfähigkeit in dieser Höhe zu hoch. Unsere Finanzkommission, die ja ursprünglich die Motion 22.3008 eingereicht hatte, unterstützte den Antrag auf eine Reduktion auf 600 Millionen Franken, wenn auch knapp mit Stichentscheid des Präsidenten. Sie weist dabei auch auf die interessante Erkenntnis hin, dass die Schulden zwar während der Covid-19-Pandemie anfielen, aber nicht ausschliesslich auf die Folgen der Pandemie zurückzuführen sind. Die Reduktion auf 600 Millionen Franken hätte übrigens keine Auswirkungen auf den Ausbau der Eisenbahnprojekte, wir haben es von Kollege Engler und von der Kommissionssprecherin gehört. Step 2025 und Step 2035 werden beide über den BIF finanziert.

Es wird ins Feld geführt, dass die Reduktion unter Umständen Auswirkungen in Form von temporären Einschränkungen bei der Beschaffung von Rollmaterial und bei Investitionen in

AB 2024 S 376 / BO 2024 E 376

Bahnhofprojekte haben könnte. Es ist aber Schwarzmalerei, wenn nun davon gesprochen wird, dass mit der Halbierung auf 600 Millionen Franken Bestellungen von Rollmaterial oder Investitionen in Bahnhöfe nicht mehr getätigt werden könnten. Dies ist eine Frage der Planung und der Organisation. Im schlechtesten Fall gibt es am einen oder anderen Projekt eine Verzögerung; das muss aber nicht sein.

Aus der Diskussion in der Kommission zu diesem Antrag habe ich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung auch mitbekommen, dass diese selber davon ausgeht, dass die SBB nach den aktuellen Planungen in den nächsten Jahren kurzfristig voraussichtlich keinen Nettofinanzierungsbedarf haben werden.

Fazit: Die Zeiten haben sich geändert, wir müssen uns nach der Decke strecken, dies umso mehr, als die SBB überraschend schnell wieder positive Zahlen erwirtschaften. Der Kapitalzuschuss von 1,15 Milliarden Franken ist in dieser Höhe nicht notwendig, sondern wünschbar, und für Wünschbares dürfen wir in Zeiten der finanziellen Not kein Geld ausgeben. Vor dem Hintergrund der vom Bundesrat bereits vor zwei Jahren ausgelösten Massnahmen und der aktuellen schwierigen Finanzsituation des Bundes ist eine Kürzung im Sinne der Minderheit von 1,15 Milliarden auf 600 Millionen Franken sinnvoll und vertretbar.

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

Engler Stefan (M-E, GR): Ich bin auf der Seite der Mehrheit und des Nationalrates und spreche mich aus folgenden Gründen für diese einmalige Finanzspritze von 1,15 Milliarden Franken an die SBB aus.

Die Problematik besteht ja darin, dass sich die Ertragssituation der SBB zu wenig schnell erholt, um zu verhindern, dass die Verschuldung nicht weiter anwächst. Herr Kollege Dittli hat zu Recht gesagt, dass die SBB im Jahre 2023 ein erfreuliches Ergebnis von 269 Millionen Franken ausgewiesen haben. Das ist nach dem Ergebnis der früheren Jahre erfreulich. Während den Covid-19-Jahren hatte vor allem der Fernverkehr darunter zu leiden, dass die Leute nicht mehr Zug fuhren.

Der Bund gibt die Verschuldungsgrenze der SBB über die strategischen Ziele vor. Die Verschuldungsgrenze wird mit 6,5 Ebitda beziffert, was nichts anderes bedeutet, als dass die SBB nur 6,5 Jahre benötigen dürfen, um ihre Schulden abzubauen. Mit der jetzigen Entwicklung sind die Erträge noch zu tief, als dass die SBB diese Verschuldungsgrenze so einhalten könnten. Wenn Sie jetzt also die 1,15 Milliarden Franken um die Hälfte kürzen, dann bewirken Sie eine Zunahme der Verschuldung der SBB auf gegen 12 Milliarden Franken.

Um die Verschuldungsgrenze, die der Bundesrat festgelegt hat, einhalten zu können, wären die SBB gezwungen, bei den Investitionen Einsparungen im Umfang von 600 bis 700 Millionen Franken zu tätigen. Betroffen wären nicht die Investitionen in die Infrastruktur, da sind wir uns einig, sondern die Nachfolgeinvestitionen im kommerziellen Bereich, die wir mitgesteuert haben, indem wir die Investitionen nicht bremsen, sondern Hand boten, in allen Regionen noch mehr zu investieren. Das zwingt die SBB natürlich dazu, angebotsseitig das Rollmaterial zu ersetzen. Und wenn Sie jetzt sagen, es spiele ja keine Rolle, wenn das alte Rollmaterial noch ein paar Jahre länger fährt, dann, glaube ich, sind das die falschen Anreize der Kundschaft gegenüber. Diese hat halt auch die Erwartung, dass Investitionen in die Infrastruktur ein entsprechendes Angebot nach sich ziehen.

Ich hoffe nicht, dass die SBB-Vertreter in der Kommission den Teufel an die Wand gemalt haben, aber sie haben uns ziemlich deutlich zu verstehen gegeben, dass eine Halbierung des Zuschusses Investitionskürzungen im Umfang von einer halben Milliarde Franken zur Folge hätte und dass beispielsweise Investitionen in kleine Bahnhöfe und in das Rollmaterial nicht getätigt werden könnten. Ich glaube, wir haben eine Mitverantwortung. Als diejenigen, die das mit den Infrastrukturinvestitionen ausgelöst haben, müssen wir jetzt auch den Kopf hinhalten, um diese Nachfolgeinvestitionen ermöglichen zu können.



Ich glaube, wir können es uns gegenüber der Kundschaft, den Kantonen und den Regionen nicht leisten, einen Investitionsschock auszulösen und in den Bereichen, die ich jetzt genannt habe, Verzögerungen in Kauf zu nehmen. Es handelt sich um eine einmalige Finanzspritze im Umfang der Verluste, welche die SBB während der Covid-19-Pandemie beim Fernverkehr erlitten hat. Die Finanzspritze dient dazu, diese Verluste aufzufangen.

Die SBB werden darüber hinaus genügend gefordert sein, ihre Verschuldungssituation in Zukunft nicht nur zu kennen, sondern auch in den Griff zu bekommen. Man ist sich dort schon bewusst, dass das auch über Effizienzmassnahmen zu geschehen hat, die in der Unternehmung zu tätigen sind. Ich fände es also falsch, wenn wir jetzt hier wieder auf Feld eins zurückgehen würden, zumal der Vorstoss, den SBB in diesem Umfang unter die Arme zu greifen, ja ursprünglich von der Finanzkommission kam.

Ich bitte Sie, dem Bundesrat, dem Nationalrat und der Kommissionsmehrheit zu folgen und den SBB im beantragten Sinne zu helfen.

Hegglin Peter (M-E, ZG): Mit diesem Artikel kommen wir eigentlich zum Kern der Vorlage, denn er hat direkten Einfluss auf Gelder, die im Umfang von 1,15 Milliarden Franken, wenn Sie der Mehrheit folgen, oder im Umfang von 600 Millionen Franken aus der Bundesrechnung abfliessen. Sollten Sie diesen Beschlüssen zustimmen, reihen sich diese hinter mehrere Beschlüsse ein, die wir diese Woche gefasst haben. Das sind massive Zusatzausgaben, und ich mache mir zunehmend Sorgen, wie wir in den kommenden Jahren die Voranschläge erarbeiten und auch mehrheitsfähig verabschieden können. Ich glaube, wir müssen wieder zurückkommen und unsere Forderungen an den Bund und den Staat einfach zurücknehmen und masshalten.

Wenn ich noch ein gewisses Verständnis hatte, als wir in der Frühjahrssession 2022 der Motion der Finanzkommission zustimmten, allerdings, wie es der Minderheitssprecher gesagt hat, mit einem Stimmenverhältnis von 27 zu 12, so habe ich heute kein Verständnis mehr für diese Vorlage. Der Bundesrat lehnte die Motion ja auch ab. Aber nicht nur der Bundesrat, sondern auch das EFD und das UVEK und, soviel ich noch weiss, auch die SBB zeigten sich in der Kommissionsberatung gegenüber diesem vorgesehenen Vorgehen entsprechend kritisch. Das war damals in der Beratung der Finanzkommission so. Meines Wissens steht der Bundesrat dem Anliegen auch heute noch ablehnend gegenüber.

Ich glaube, damals standen wir unter Covid-19-Eindrücken, und wir wussten nicht, wie sich die Situation verändern bzw. verschlechtern würde. Wir beschlossen in mehreren, in vielen Bereichen zusätzliche Massnahmen, so auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Wir beschlossen 850 Millionen Franken zur Stabilisierung und Unterstützung des öffentlichen Verkehrs, 350 Millionen davon für den BIF, um entsprechende Korrekturen auch auszugleichen und Investitionen in die Bahninfrastruktur eben nicht zu verhindern. Wir ergriffen damals schon substanzielle Massnahmen, der Bundesrat beschloss auch noch strukturelle Massnahmen, und all das führte dazu, dass die Gewinne der SBB sich zwischenzeitlich wieder verbesserten. Ich bin überzeugt, dass von diesen 850 Millionen Franken die SBB den substanziellsten Betrag erhalten haben.

Dieser Finanzbeitrag, dieser Kapitalzuschuss würde jetzt wieder die SBB einseitig bevorzugen. Es gäbe aber auch andere öffentliche Verkehrsdienstleister, die auch sagen könnten: Wir haben in Covid-19-Zeiten auch Defizite und Schulden angehäuft, wir müssen auch entsprechend Kapitalzuschüsse erhalten. Ich finde, das ist auch ein Argument, das in Betracht gezogen werden sollte.

Wenn wir diese Woche Verpflichtungskredite erhöht haben, so führen diese nicht direkt zu einem Kapitalabfluss. Wir haben immer noch die Möglichkeit, im Rahmen von Budgetberatungen einen gewissen Spielraum auszuloten und über die Voranschläge das Geld dann freizugeben. Hier ist es anders. Das Geld fliesst im beschlossenen Umfang sofort ab, zudem soll es ja ausserordentlich gewährt werden. Das heisst, es müsste amortisiert werden, und gemäss der

AB 2024 S 377 / BO 2024 E 377

gesetzlichen Grundlage sind ausserordentliche Finanzbeiträge innerhalb von sechs Jahren über das Budget zu amortisieren. Bei der höheren Summe müssten also in den kommenden Jahren 200 Millionen Franken eingestellt werden. Das würde unseren Budgetspielraum der folgenden sechs Jahre reduzieren, wenn wir uns an das Gesetz halten. Falls Sie der Minderheit Dittli folgen, sind es immer noch 100 Millionen Franken, und auch dieser Betrag engt unseren Spielraum massiv ein, obwohl wir doch schon wenig oder keinen Spielraum haben. Kollege Dittli hat viele Aspekte erwähnt und ausgeführt, ich möchte sie alle unterstützen. Ich möchte aber auch noch einen weiteren Aspekt dazunehmen, und zwar denke ich vor allem an die Sparte Immobilien bei den SBB. Dieser Bereich wurde in den letzten Jahren massiv ausgebaut. In der Bilanz 2003 haben die SBB 3 Milliarden Franken dafür eingestellt. Aktuell ist dieser Wert auf rund 8 Milliarden Franken angestiegen. Sie können diesen Anstieg oder diese Veränderung durchaus auch sehr gut an den neuen Geschäfts- und Wohnimmobilien an



allen Schweizer Bahnhöfen erkennen. Auch diese Investitionen haben zu einer höheren Verschuldung der SBB beigetragen. Diese Investitionen sollten aber nicht über Bundesbeiträge mitfinanziert werden müssen, und trotzdem geschieht es und fliesst dann halt auch in die Gesamtbetrachtung ein.

Diese Investitionen bringen aber auch willkommene Erträge. Ich möchte nicht kritisieren, dass man das Gelände oder die Grundstücke, die man hat, besser ausnutzt und über Immobilien eine Wertsteigerung herbeiführt. Diese Mieterträge der Immobilien sind inzwischen auf 840 Millionen Franken angestiegen. Das ist ein substanzieller Betrag. Im vergangenen Jahr gab das ein Ebit von 320 Millionen Franken. Ich meine, dieser Betrag müsste eigentlich vollumfänglich zur Finanzierung der Infrastrukturvorhaben verwendet werden können. Schliesslich wurden ja die Grundstücke mal für den Betrieb des öffentlichen Verkehrs erworben, um Bahnleistungen anzubieten oder um Bahninfrastrukturen darauf zu errichten. Aber die Grundstücke werden ja nicht mehr dafür genutzt, man hat sie in den Bereich SBB Immobilien ausgegliedert.

Was passiert jetzt mit diesen Erträgen? Kollege Dittli hat das auch schon erwähnt: Von 2007 bis 2029 leistet der Immobiliensektor der SBB Beiträge zur Sanierung der Pensionskasse im Umfang von 3 Milliarden Franken – 3 Milliarden Franken! Das ist ein sehr, sehr substanzieller Betrag. Die Basis dafür ist einerseits ein Parlamentsbeschluss aus den Jahren 2005/06 – vielleicht kann sich Kollege Germann noch an diesen Beschluss erinnern –, andererseits ein weiterer Beschluss, der aber nicht vom Parlament, sondern 2016 von den SBB-Verantwortlichen gefasst wurde. Es lässt sich hier wirklich die Frage stellen, weshalb diese Sanierungsbeiträge immer noch geleistet werden, hat doch die SBB-Pensionskasse einen Deckungsgrad von 107,9 Prozent, also von fast 108 Prozent. Diese Beiträge werden bis 2029 fortgeführt.

Wenn man diesen Beitrag, wie Kollegin Marianne Maret vorhin ausgeführt hat, im Jahr 2023 nicht geleistet hätte, hätte der Gewinn der SBB nicht 266 Millionen Franken, sondern 416 Millionen Franken betragen. Dies ergäbe ein ganz anderes Bild der Nettoverschuldung oder der Situation der SBB. Ich wollte dies hier einfach nochmals erwähnen, damit man auch dies in Betracht zieht. Ich möchte mit Nachdruck darauf hinweisen, dass diese Verpflichtungen zur Sanierung der Pensionskasse spätestens ab dem Jahr 2029 nicht mehr geleistet werden, sondern dass der gesamte Betrag als Ausgleichszahlung an die Infrastruktur geleistet wird. Der Beitrag könnte demzufolge verdoppelt werden. Es wären dann 300 Millionen Franken pro Jahr, die der Bereich SBB Immobilien an die SBB für den Bereich Infrastruktur leisten könnte; ich denke, das wäre richtig.

Damit komme ich zum Schluss. Ich bin immer noch der Meinung, dass kein Kapitalzuschuss notwendig wäre, aber aufgrund der Mehrheiten für die Annahme der Motion und auch aufgrund der Beratungen in der Kommission beantrage ich Ihnen, der Minderheit zu folgen und dem immer noch sehr substanziellen Betrag von 600 Millionen Franken zuzustimmen.

Broulis Pascal (RL, VD): En Commission des finances, j'ai accepté la demande du Conseil fédéral dans son intégralité. Pour moi, le chiffre aurait pu être de 1,5 milliard, de 2 milliards ou de 500 millions de francs; il y a eu une négociation. On veut clore, une fois pour toutes, la période COVID-19. Quand il y a une négociation, on accepte la négociation. Ce chiffre a été calculé en fonction d'un manque à gagner, au cours d'une période particulière. Il aurait pu être plus petit ou plus grand. Aujourd'hui, je pense que quand il y a eu une négociation, on doit respecter l'accord issu de la négociation, d'autant plus que c'est pour clore une période particulière où l'on sait que le COVID-19 a eu des conséquences financières aussi bien sur les transports publics régionaux que sur les grandes lignes. C'est pour cela que je vais accepter la proposition de la majorité et soutenir ce dossier, qui a été négocié par le Conseil fédéral et les CFF. Personnellement, je pense que la parole donnée doit être respectée.

Je vous encourage à soutenir la proposition de la majorité.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Es wurde mehrfach erwähnt: Mit diesem Kapitalzuschuss erfüllt der Bundesrat einen Auftrag aus Ihren Reihen. Es war eine Motion der Finanzkommission des Ständerates, und die Zahl bemisst sich an den Verlusten in den Jahren 2020 bis 2022, den Corona-Verlusten. Der Bundesrat steht jetzt deshalb hinter diesem Auftrag. Sie haben uns diesen Auftrag erteilt, und ich werde diesen Auftrag jetzt hier auch verteidigen.

Aber letztlich müssen Sie eine Güterabwägung vornehmen. Wenn Sie für 600 Millionen Franken stimmen, dann reduziert sich natürlich die Schuldenlast des Bundes, und es ist nicht so, dass man in sechs Jahren abbauen muss. Denn mit Corona hat man beschlossen, diese Frist bis 2035 zu erstrecken. Es wird aber, das kann ich Ihnen heute schon sagen, nicht möglich sein, die Corona-Schulden – ich habe es heute Morgen gesagt, es sind etwa 27,5 Milliarden Franken – in dieser Zeit abzubauen. Wir haben auch noch ausserordentliche Beträge für die Ukraine-Flüchtlinge. Das kommt dann noch hinzu, und es wird relativ schwierig sein, weil ja eben auch die ausserordentlichen Zahlungen der Nationalbank ausbleiben werden. Nur einmal wird es eine Tranche für



den Schuldenabbau geben.

Also erhöht man die Verschuldung des Bundes bzw. reduziert auf der anderen Seite die Verschuldung der SBB. Das war ja eigentlich das Ziel dieser Motion. Grundsätzlich, jetzt rein aus finanzieller Sicht, kann man sagen, dass auch ein Kapitalzuschuss in Höhe von 600 Millionen Franken ausreichen dürfte, um die strategischen Vorgaben betreffend Nettoverschuldung, so wie sie der Bundesrat angedacht hatte, bis 2030 zu erfüllen. Aber man muss auch sagen, dass dann weniger Puffer bestehen. Es gibt dann auch für die SBB einfach weniger Spielraum und vielleicht eine grössere Planungsunsicherheit.

Aber ich überlasse Ihnen diesen Entscheid. Der Bundesrat beantragt diese 1,15 Milliarden Franken in Ihrem Auftrag. Wenn Sie darauf zurückkommen wollen, dann ist das letztlich ein Entscheid Ihres Rates.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.063/6506)

Für den Antrag der Mehrheit ... 21 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 1 – Al. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.063/6507)

Für Annahme der Ausgabe ... 23 Stimmen

Dagegen ... 18 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht

La majorité qualifiée n'est pas acquise

AB 2024 S 378 / BO 2024 E 378

Ziff. II Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II art. 19

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Par 8 voix contre 4 et 0 abstention, notre commission s'est ralliée à la position du Conseil national, que la Commission des finances a également soutenue tacitement. Même si la fixation d'une limite dans la loi réduit la marge de manoeuvre de la Confédération, la majorité de la commission est d'avis que l'instauration de cette réserve appropriée de 300 millions de francs est une mesure pertinente pour garantir les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et, par là, l'aménagement de l'infrastructure. En outre, cette modification ne change en rien le montant total de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), mais uniquement la part reversée au FIF. Finalement, comme aucune proposition de minorité n'a été déposée dans notre commission, je termine là mon rapport.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben gesehen, dass der Bundesrat hier grundsätzlich etwas anderes beantragt hat. Wenn man Gesetzgebung macht, dann weiss man, dass es nicht opportun ist, fixe Grenzen oder fixe Beträge oder Zahlen in ein Gesetz hineinzuschreiben. Das ist nicht wirklich flexibel. Aber da es keinen Minderheitsantrag aus der ständerätlichen Kommission gibt und auch der Entscheid im Nationalrat klar war, möchte ich hier zur Differenzbereinigung beitragen und das akzeptieren. Es ist so, diese Reserve von mindestens 300 Millionen Franken war an sich bereits in der Botschaft zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur vorgesehen. Gesetzgeberisch ist das jetzt nicht wirklich eine Heldentat, aber man kann damit leben.

Angenommen – Adopté





Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.063/6508)

Für Annahme des Entwurfes ... 23 Stimmen

Dagegen ... 18 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte (BBl 2023 2204)

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales (FF 2023 2204)

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht zurück an den Nationalrat.

Sommaruga Carlo (S, GE): J'aimerais savoir quel a été le résultat du vote sur le frein aux dépenses.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Es ist richtig, das qualifizierte Mehr wurde nicht erreicht. Für das qualifizierte Mehr hätte es 24 Stimmen gebraucht. Da noch Differenzen verbleiben, geht das Geschäft wieder an den Nationalrat, bevor es noch einmal zu uns zurückkommt.