

0239

Beschluss

Décision 13 février 1991

Decisione

3003 Bern, den 6. Februar 1991

Financement Alpentransit

An den Bundesrat

Vu la proposition du DFF du 6 février 1991

Après délibération, il est

Finanzierung Alpentransit

décidé:

Gemäss der Botschaft vom 23. Mai 1990 zum Alpentransitbe-

1. La proposition DFF est écartée. (Finanzierungsausgaben der SBB für die

2. Le directeur de l'administration fédérale des finances est autorisé à
présenter à la commission du Conseil national les deux modèles de fi-
nancement pour compléter son information. (Tallstrasse Gotthard - soweit dafür nicht zweckgebundene

Pour extrait conforme,
 Le secrétaire :

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
X		EFD	10	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 6. Februar 1991

An den Bundesrat

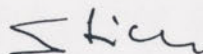
Finanzierung Alpentransit

Gemäss der Botschaft vom 23. Mai 1990 zum Alpentransitbeschluss sollen die Investitionsausgaben der SBB für die Teilstrecke Gotthard - soweit dafür nicht zweckgebundene Treibstoffzollerträge eingesetzt werden - über die gemeinsame Tresorerie des Bundes direkt am Kapitalmarkt finanziert werden. Von den gesamten Bau- und Zinskosten dieses Bauwerkes, die sich nach den Schätzungen der Botschaft bis zum Ende der Bauzeit auf über 12 Milliarden Franken belaufen dürften, würden damit weniger als 10 Prozent in der Finanzrechnung des Bundes erfasst. Der weit überwiegende Teil würde dagegen über eine zusätzliche Verschuldung des Bundes finanziert. Aus finanzpolitischen und haushaltsrechtlichen Gründen, die im beiliegenden Bericht der Eidg. Finanzverwaltung eingehend dargelegt werden, erachten wir eine derartige Finanzierungsstruktur angesichts der ausserordentlich langen Bauzeit, des grossen Kostenrisikos und der sehr knappen betriebswirtschaftlichen Rentabilität dieses Bauwerkes als nicht angemessen. In Uebereinstimmung mit dem Bericht der Eidg. Finanzverwaltung kommen wir deshalb zum Schluss, dass die Bauzinsen der SBB über die Finanzrechnung zu bevorschussen sind. Ohne den Grundsatz einer kommerziellen Finanzierung des Alpentransits in Frage zu stellen, kann damit die zusätzliche Verschuldung des Bundes erheblich reduziert und

gleichzeitig eine vernünftige Finanzierungsstruktur für die Teilstrecke Gotthard sichergestellt werden.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussdispositiv zuzustimmen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT



Stich

Beilagen:

- Beschlussdispositiv
- Bericht der Eidg. Finanzverwaltung vom 28.1.91 (d/f)

Zum Mitbericht an: alle Departemente

Protokollauszug an:

- EFD 10 (GS 7, EFV 3)
- BK (5)
- übrige Departemente (2)

Alpentransit: Erfassung in der Bundesrechnung

Finanzierung Alpentransit

1. Finanzierung gemäss Botschaft vom 23. Mai 1990

Aufgrund des Antrages des EFD vom 6. Februar 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird die Finanzierung der Bauvorhaben durch den Bund erfolgen. Vorgesehen ist, dass der Bund **beschlossen:** nehmen das benötigte Kapital als Darlehen in der Form von Baukrediten zur Verfügung

1. Vom Bericht der Eidg. Finanzverwaltung 'Alpentransit: Erfassung in der Bundesrechnung' wird zustimmend Kenntnis genommen. Der Bericht wird durch das EVED den Mitgliedern der vorberatenden Kommission des Nationalrates zugestellt.

2. Der vorberatenden Kommission des Nationalrates wird folgende Aenderung des Bundesbeschlusses über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) beantragt:

Artikel 10 Absatz 2 (neu): Die Baukredite werden zum Selbstkostenzinssatz der verwendeten Bundesmittel verzinst; die Zinsen werden über die Verwaltungsrechnung des Bundes bevorschusst.

- Da es sich bei der BLS um einen Dritten handelt, wird die gesamte Finanzierung der Investitionsausgaben für die Lötschbergstrecke inklusive Bausinsen des Bundes zu belasten sein. Die Gesamtfinanzrechnung wird sich unter Berücksichtigung einer Teuerung von 3 Prozent auf rund 5 Milliarden belaufen. Bei einer Bauzeit von 10 Jahren resultiert damit eine durchschnittliche jährliche Belastung von 500 Millionen.

Für getreuen Auszug;
der Protokollführer:

Alpentransit: Erfassung in der Bundesrechnung**1. Finanzierung gemäss Botschaft vom 23. Mai 1990**

Gemäss der Botschaft zum Alpentransit-Beschluss soll die Finanzierung der Bauvorhaben durch den Bund erfolgen. Vorgeesehen ist, dass der Bund den beiden Bahnen das benötigte Kapital als Darlehen in der Form von **Baukrediten** zur Verfügung stellt. Die Baukredite sind zum Selbstkostenzinssatz der verwendeten Bundesmittel zu verzinsen. Die Zinsen sollen zum Baukredit geschlagen werden (Art. 10 Abs. 1 und 2 des Entwurfes zum Alpentransit-Beschluss). Während der Bauzeit werden damit die Unternehmungserfolgsrechnungen der SBB und BLS nicht mit Zinszahlungen an den Bund belastet. Erst mit dem Abschluss betriebsfähiger Etappen werden die Baukredite mit den aufgelaufenen Zinsen in variabel verzinsliche und innert 60 Jahren rückzahlbare **Darlehen** konsolidiert (Art. 10 Abs. 3 des Entwurfes zum Alpentransit-Beschluss).

Je nach Träger der Bauvorhaben (SBB bzw. BLS) wirkt sich die in der Botschaft gewählte Finanzierungsform unterschiedlich auf die **Bundesrechnung** aus:

- Da es sich bei der **BLS** um einen Dritten handelt, wird die gesamte Finanzierung der Investitionsausgaben für die Lötschbergstrecke inklusive Bauzinsen der Finanzrechnung des Bundes zu belasten sein. Die Gesamtbelastung der Finanzrechnung wird sich unter Berücksichtigung einer Teuerung von 3 Prozent auf rund 5 Milliarden belaufen. Bei einer Bauzeit von 10 Jahren resultiert damit eine durchschnittliche jährliche Belastung von 500 Millionen.

- Die Investitionsausgaben der **SBB** als Bundesbetrieb sollen dagegen - soweit dafür nicht zweckgebundene Treibstoffzollerträge eingesetzt werden - über die gemeinsame Tresorerie direkt am Kapitalmarkt finanziert und damit weder der Finanz- noch der Erfolgsrechnung des Bundes belastet werden. Unter Berücksichtigung einer Teuerung von 3 Prozent wird sich der Baukredit an die SBB inklusive der aufgelaufenen Bauzinsen bis zum Ende der Bauzeit auf über 12 Milliarden belaufen. Davon sollen schätzungsweise
- rund 1 Milliarde aus Treibstoffzollerträgen finanziert und damit der Finanzrechnung belastet,
 - über 11 Milliarden aber direkt als Tresoreriedarlehen gewährt werden.

Von den gesamten Investitionsausgaben für die Teilstrecke Gotthard würden damit während der Bauzeit von 12 bis 15 Jahren bloss rund **8 Prozent in der Finanzrechnung** erfasst, der überwiegende Teil dagegen durch eine zusätzliche Verschuldung des Bundes finanziert.

2. Beurteilung aus finanzpolitischer Sicht

Eine derart weitgehende Finanzierung mit Tresoreriedarlehen ist gerechtfertigt bei Projekten von Bundesbetrieben mit überblickbarer Dauer, bezifferbaren Risiken und einer positiven Wirtschaftlichkeit. Für das Projekt Alpentransit müssen bei allen drei Voraussetzungen Vorbehalte angebracht werden:

- **Projektdauer:** Bei der Teilstrecke Gotthard wird die Bauzeit auf 12 bis 15 Jahre veranschlagt. In den ersten Jahren nach Inbetriebnahme der neuen Alpentransversale wird der Schienenverkehr seine Kosten nicht decken können. Die Amortisation des Darlehens wird im Falle Gotthard erst nach ungefähr 25 Jahren einsetzen. Der Kapitalbedarf der SBB wird bis zu diesem Zeitpunkt auf rund 18 Milliarden anwachsen. Selbst wenn sich die berechnete "knappe Wirt-

schaftlichkeit" des Werkes bewahrheiten sollte, wird die Gesamtschuld gegenüber dem Bund erst 60 Jahre nach Inbetriebnahme der neuen Alpentransversale abgetragen sein.

- **Risiken:** Das Kostenrisiko im Zusammenhang mit Tunnelprojekten ist erfahrungsgemäss gross. Angesichts der Grössenordnung des geplanten Werkes sowie seiner langen Realisierungszeit gewichten die finanziellen Risiken des Alpentransites besonders stark. Die zu berücksichtigenden Risikofaktoren sind in der Botschaft offen dargestellt. Sie erlauben aus heutiger Sicht bloss eine approximative Abschätzung der tatsächlichen Kostenentwicklung. Bedeutende Kostenüberschreitungen würden indessen rasch die angestrebte Amortisierung und Verzinsung aus selbsterwirtschafteten Erträgen verunmöglichen.
- **Wirtschaftlichkeit:** Die betriebswirtschaftliche Rentabilität muss als sehr knapp bezeichnet werden. Unter mittleren bis optimistischen Annahmen erreicht die Realverzinsung des eingesetzten Kapitals den für die Deckung der Finanzierungskosten des Bundes erforderlichen Wert. In den Kosten nicht eingerechnet sind dabei jedoch die Anschlussmassnahmen für die Ost- und Westschweiz sowie die Begehren der von den Bauvorhaben betroffenen Kantone und Regionen.

Die ausserordentlich lange Bau- und Anlaufphase sowie die beträchtlichen technischen und wirtschaftlichen Risiken, die mit dem Projekt Alpentransit verbunden sind, rufen auf der Finanzierungsseite nach einem **ausreichenden Risikokapital** (privatwirtschaftlich bedeutet dies Selbstfinanzierung oder Bereitstellung von Eigenkapital; auf den Bund bezogen heisst das: Finanzierung über die Finanzrechnung). Diese Bedingung dürfte bei der **Teilstrecke Gotthard** eindeutig nicht erfüllt sein. Die vorgesehene Finanzierung zu mehr als 90 Prozent über Tresoreriedarlehen weckt insbesondere haushaltsrechtliche und finanzpolitische Bedenken:

- **Haushaltsrechtlich** darf die Bereitstellung vom Risikokapital, dessen marktgerechte Verzinsung in keiner Weise sichergestellt ist, nicht als Tresoreriemassnahme behandelt werden. Sie führt vielmehr zu einer dauerhaften Bindung von Mitteln für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und ist damit als Ausgabe der Finanzrechnung zu belasten.
- **Finanzpolitisch** fallen die mit dem Projekt "Alpentransit" verbundenen Auswirkungen auf die öffentliche Verschuldung ins Gewicht. Mit der vorgesehenen Inanspruchnahme von Tresoreriedarlehen verzichtet der Bund zum vorneherein weitestgehend auf eine Finanzierung durch laufende Einnahmen und nimmt einen entsprechend markanten Anstieg seiner Schulden am Kapitalmarkt um mehr als 11 Milliarden in Kauf. Auch unabhängig vom Projekt Alpentransit dürfte die Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Regiebetriebe) in den nächsten Jahren langsam eine kritische Grössenordnung erreichen.

Aus den vorgenannten Gründen sind wir der Auffassung, dass die in der Botschaft vorgesehene Finanzierungsform für die **Teilstrecke Gotthard** noch einmal zu überdenken ist.

3. Lösungsvorschlag

Das angemessene Verhältnis zwischen **erforderlichem Risikokapital** (Belastung der Finanzrechnung) und **zulässiger Verschuldung** (Tresoreriedarlehen) lässt sich für ein Projekt wie den Bau einer Eisenbahn-Alpentransversale nicht genau beziffern. Im Sinne eines pragmatischen Ansatzes möchten wir beantragen, die Tresoreriedarlehen des Bundes an die SBB auf die eigentlichen Baukredite zu beschränken, **die Bauzinsen dagegen zulasten der Finanzrechnung zu bevorschussen**. Im Vergleich zur Regelung der Botschaft hat diese Lösung folgende Auswirkungen:

- **Stärkere Belastung der Finanzrechnung:** Über die gesamte Bauzeit von 15 Jahren ergibt sich eine zusätzliche Belastung der Finanzrechnung von rund 2,2 Milliarden oder von durchschnittlich 150 Millionen pro Jahr.
- **Kleinere Verschuldung am Kapitalmarkt:** Im Umfang der Belastung der Finanzrechnung reduziert sich - unter der Annahme einer in etwa ausgeglichenen Bundesrechnung - die Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Bund. Am Ende der Bauzeit für die Teilstrecke Gotthard dürfte damit die Bundesschuld vergleichsweise um über 2 Milliarden tiefer liegen.
- **Eine vernünftige Finanzierungsstruktur für die Teilstrecke Gotthard:** Mit der Bevorschussung der Bauzinsen an die SBB über die Finanzrechnung ergibt sich im Vergleich zur Variante Botschaft folgende Finanzierungsstruktur für die Teilstrecke Gotthard:

Finanzierung in Prozent der Gesamtkosten

	Variante Botschaft	Variante EFV
Belastung Finanzrechnung (= Eigenmittel)	8 %	26 %
Tresoreriedarlehen (= Fremdfinanzierung)	92 %	74 %

- **Der Grundsatz der Finanzierung nach kommerziellen Regeln bleibt gewahrt:** Die über die Finanzrechnung finanzierten Zinsvorschüsse werden den SBB in der Form von Darlehen zum Selbstkostensatz des Bundes zur Verfügung gestellt. Sollte sich die Option der Eigenwirtschaftlichkeit des Projektes als zutreffend erweisen, so werden die SBB die Zinsvorschüsse in ferner Zukunft zurückzahlen müssen.

Die Variante EFV ist unseres Erachtens aus finanzpolitischen und haushaltsrechtlichen Gründen der in der Botschaft des Bundesrates gewählten Lösung vorzuziehen. Wir schlagen des-

halb vor, im Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale folgende Aenderung vorzunehmen:

Artikel 10 Absatz 2: Die Baukredite werden zum Selbstkostenzinssatz der verwendeten Bundesmittel verzinst; die Zinsen werden über die Verwaltungsrechnung des Bundes bevorschusst.

Der Grundgedanke der Finanzrechnung nach Kostenstellenregeln ist es, die Kosten der einzelnen Abteilungen der Verwaltung zu ermitteln und sie demjenigen, der die Leistungen erbracht hat, zuzurechnen. Die Finanzrechnung ist eine Kostenrechnung, die die Kosten der einzelnen Abteilungen der Verwaltung ermitteln und sie demjenigen, der die Leistungen erbracht hat, zurechnen soll. Die Finanzrechnung ist eine Kostenrechnung, die die Kosten der einzelnen Abteilungen der Verwaltung ermitteln und sie demjenigen, der die Leistungen erbracht hat, zurechnen soll.

Adm. fédérale des finances

28 janvier 1991

**Transit alpin: Prise en considération du projet dans les
comptes de la Confédération**

1. Financement selon message du 23 mai 1990

D'après le message introduisant l'arrêté sur le transit alpin, les projets de construction seraient financés par la Confédération. Il est prévu que celle-ci mette à la disposition des deux entreprises ferroviaires le capital nécessaire en tant que prêts sous forme de **crédits de construction**, qui seront rémunérables au taux d'intérêt coûtant des capitaux utilisés par la Confédération. Les intérêts seront imputés au crédit de construction (art. 10, al. 1 et 2 du projet d'arrêté sur le transit alpin), si bien que les comptes de résultats des CFF et du BLS ne seront pas grevés des intérêts payés à la Confédération pendant la durée de construction. Ce n'est que dès la mise en exploitation des tronçons que les crédits de construction, y compris les intérêts cumulés, seront consolidés en prêts à intérêt variable, remboursables en 60 ans (art. 10, 3e al., du projet d'arrêté sur le transit alpin).

Suivant le maître d'ouvrage des projets (CFF ou BLS), le mode de financement choisi dans le message se répercute différemment sur les **comptes de la Confédération**:

- L'entreprise du **BLS** étant considérée comme un tiers, le financement de l'ensemble des dépenses d'investissement pour le tronçon du Loetschberg, y compris les intérêts pour la construction, devra être débité au compte financier de la Confédération. Celui-ci sera grevé d'un

montant total d'environ 5 milliards, compte tenu d'un renchérissement de 3 pour cent. La durée des travaux étant estimée à dix ans, il en résulte une charge annuelle moyenne de 500 millions.

- En revanche, dans la mesure où l'on n'aura pas recours au produit affecté des droits sur les carburants, il est prévu de financer directement sur le marché des capitaux - par le biais de la trésorerie commune - les dépenses d'investissement des CFF en tant que régie, ce qui évite de grever le compte financier et le compte de résultats de la Confédération. Compte tenu d'un renchérissement de 3 pour cent, le crédit de construction alloué aux CFF, y compris les intérêts cumulés liés à la construction, s'élèvera à plus de 12 milliards jusqu'à la fin des travaux. Sur ce montant, environ un milliard, financé par le produit des droits sur les carburants, grèvera ainsi le compte financier, et des prêts de la trésorerie seront accordés directement pour plus de 11 milliards.

Sur l'ensemble des dépenses d'investissement pour le tronçon du Gothard, seuls quelque 8 pour cent passeraient ainsi dans le compte financier durant la période de construction de 12 à 15 ans, tandis que la majeure partie d'entre elles seraient financées par un endettement supplémentaire de la Confédération.

2. Appréciation du point de vue financier

Un financement de cette envergure par des prêts de la trésorerie se justifie lorsqu'il s'agit de projets d'entreprises fédérales dont la durée de réalisation est prévisible, qui comportent des risques chiffrables et laissent présumer une bonne rentabilité. Or des réserves doivent être apportées à ces trois conditions en ce qui concerne le projet de transit alpin:

- **Durée du projet:** La durée des travaux est évaluée entre 12 et 15 ans pour le tronçon du Gothard. Pendant les premières années suivant la mise en exploitation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), le trafic par rail ne couvrira pas les coûts qu'il occasionne. S'agissant du Gothard, l'amortissement du prêt ne pourra commencer qu'après 25 ans environ. Les besoins de capitaux des CFF auront atteint jusqu'alors quelque 18 milliards. Même si la faible rentabilité de l'ouvrage devait se confirmer selon les calculs établis, la dette totale envers la Confédération ne serait amortie que 60 ans après la mise en service de la NLFA.

- **Risques:** L'expérience montre que le risque d'un dépassement des coûts est élevé lorsqu'il s'agit de projets de construction de tunnels. Vu l'importance de l'ouvrage prévu et sa longue durée de réalisation, les risques financiers du transit alpin pèsent tout particulièrement dans la balance. Les facteurs à prendre en considération à cet égard sont franchement exposés dans le message. Dans l'état actuel des choses, ils ne permettent d'évaluer qu'approximativement l'évolution réelle des coûts. Or un dépassement important de ceux-ci rendrait vite impossible tout amortissement et rémunération de la dette par les recettes de l'entreprise.

- **Rentabilité:** Vu sous l'angle de l'exploitation, la rentabilité doit être considérée comme très faible. En partant d'une hypothèse moyenne à optimiste, la rémunération réelle du capital investi atteint la valeur nécessaire à la couverture des frais de financement de la Confédération. Les coûts ne comprennent toutefois pas en l'occurrence les mesures de raccordement pour la Suisse orientale et la Suisse romande, ni les requêtes qu'ont présentées les cantons et régions touchés par les projets de construction.

La phase de démarrage et la période de construction extrêmement longues ainsi que les risques considérables que comporte la réalisation du projet de transit alpin sur les plans technique et économique exigent, pour son financement, un **capital-risque suffisant** (dans le domaine de l'économie privée, cela signifierait l'autofinancement ou la mise à disposition de capital propre; pour la Confédération: le financement par le biais du compte financier). Or cette condition n'est nullement remplie en ce qui concerne le **tronçon du Gothard**. Le mode de financement prévu, savoir à raison de plus de 90 pour cent par des prêts de la trésorerie, soulève des objections relevant notamment du droit budgétaire et à caractère financier:

- **S'agissant du droit budgétaire**, la mise à disposition du capital-risque, dont la rémunération conforme aux règles du marché n'est nullement garantie, ne peut être traitée comme une mesure de trésorerie. Elle entraîne au contraire une immobilisation durable de fonds pour l'accomplissement d'une tâche publique et doit, par conséquent, être inscrite comme dépense au compte financier.
- **Du point de vue financier**, les répercussions du projet "Transit alpin" sur la dette publique sont loin d'être négligeables. Avec l'octroi envisagé de prêts de la trésorerie, la Confédération renonce d'emblée et dans une large mesure au financement par des recettes courantes, acceptant ainsi que sa dette sur le marché des capitaux augmente de plus de 11 milliards. Même indépendamment de ce projet, la mise à contribution du marché des capitaux par les collectivités publiques (Confédération, cantons et régions) risque d'atteindre un seuil critique au cours des prochaines années.

Pour les raisons susmentionnées, nous estimons qu'il est nécessaire de reconsidérer le mode de financement préconisé dans le message pour le **tronçon du Gothard**.

3. Solution proposée

Il est impossible de chiffrer exactement, pour un projet tel que celui de la construction d'une ligne ferroviaire à travers les Alpes, le rapport raisonnable entre **capital-risque nécessaire** (charge grevant le compte financier) et **endettement tolérable** (prêts de la trésorerie). En guise d'amorce de solution, nous proposons de limiter aux crédits de construction proprement dits l'octroi des prêts de la trésorerie fédérale aux CFF, **mais d'accorder une avance à la charge du compte financier pour les intérêts liés à la construction**. Cette solution a les répercussions suivantes par rapport à la réglementation prévue dans le message:

- **Charge accrue grevant le compte financier:** La charge supplémentaire que devra supporter le compte financier durant toute la période des travaux (15 ans) s'élève à quelque 2,2 milliards ou 150 millions en moyenne par année.
- **Endettement moindre sur le marché des capitaux:** La mise à contribution du marché des capitaux par la Confédération diminuera à raison de cette somme si l'on admet un compte d'Etat plus ou moins équilibré. A la fin de la période de construction du tronçon du Gothard, la dette fédérale devrait ainsi en comparaison être inférieure de plus de 2 milliards.
- **Structure de financement raisonnable pour le tronçon du Gothard:** L'avance accordée aux CFF, par le biais du compte financier, pour les intérêts liés à la construction mène à la structure de financement ci-après pour le tronçon du Gothard en comparaison de la variante exposée dans le message:

Financement en pour-cent du coût total

	Variante message	Variante AFF
A la charge du compte financier (= fonds propres)	8 %	26 %
Prêts de la trésorerie (= financement par l'emprunt)	92 %	74 %

- Le principe du financement selon les règles commerciales est sauvegardé: Les avances au titre des intérêts, financées par le compte financier, sont accordées aux CFF sous la forme de prêts dont le taux d'intérêt est calculé au prix coûtant. Si l'option de rentabilité du projet se confirmait, les CFF devraient rembourser ces avances dans un lointain avenir.

A notre avis, pour des raisons de politique financière et de droit budgétaire, il convient de donner la préférence à la variante AFF plutôt qu'à la solution choisie dans le message du Conseil fédéral. Aussi proposons-nous d'apporter la modification suivante dans l'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes:

Article 10, 2e alinéa: Les crédits de construction sont accordés au taux d'intérêt coûtant des capitaux utilisés par la Confédération; les intérêts sont avancés à la charge du compte administratif de la Confédération.



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

**Für die BR-Sitzung
 vom 13. FEB. 1991**

3003 Bern, 11. Februar 1991

An den Bundesrat

Finanzierung Alpentransit

MITBERICHT

zum Antrag des EFD vom 6. Februar 1991

Wir lehnen den Antrag des EFD vom 6. Februar 1991 ab und beantragen, den Beschluss des Bundesrates vom 23. Mai 1990 zu bestätigen.

Vorbemerkung: Der Vorsteher des EFD unterbreitete den Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung am 29. Januar 1991 dem Vorsteher des EVED. Dieser antwortete am 31. Januar 1991 unter anderem: "In der Sache kann ich mich leider den Schlussfolgerungen und Anträgen der EFV nicht anschliessen. Wir haben im Kollegium des Bundesrates die Sache eingehend besprochen und uns aufgrund von vorausgehenden Gesprächen unserer beiden Departemente zur Botschaftsvariante zusammengefunden. Ohne anderslautenden Beschluss des Kollegiums erachte ich mich daher nicht ermächtigt, der Kommission neue Vorschläge zu unterbreiten." Daraufhin hat der Vorsteher des EFD den Antrag an den Bundesrat ohne vorherige Absprache mit dem Unterzeichneten eingereicht. In dieser Situation wurde kurzfristig auf die vorgesehene schriftliche Orientierung der Kommissionsmitglieder über die Standpunkte des EFD und des EVED verzichtet. Die Kommission muss die Finanzierungsfrage an ihrer Sitzung vom 14. Februar 1991 entscheiden.

Begründung der Ablehnung des Antrages EFD:

1. Der Antrag des Bundesrates für Artikel 10 Absatz 2 des Beschlusses A ist nach eingehender Würdigung aller Aspekte zustandegekommen. Er lautet (Beschluss vom 23. Mai 1990): "Die Baukredite werden zum Selbstkostenzinssatz der verwendeten Bundesmittel verzinst; die Zinsen werden zum Baukredit geschlagen."
Aus unserer Sicht vermögen die Argumente des EFD keine entscheidenden neuen Aspekte aufzuzeigen, die den Bundesrat zum Widerruf seines Beschlusses zwingen würden. Es geht letztlich um die Grundsatzfragen, ob die ein Projekt beschliessende oder die davon einen Nutzen ziehende Generation die finanzielle Last trägt, und ob aktivierbare Investitionen über die Kapitalrechnung finanziert werden können.
2. Zu den haushaltrechtlichen Argumenten der EFV stellen wir fest: die vom Bundesrat im Mai 1990 beschlossene Lösung ist rechtlich zulässig. Wenn für die EFV die Finanzierung mit Tresoreriedarlehen nur bei Projekten mit überblickbarer Dauer, bezifferbaren Risiken und einer positiven Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt wäre, ist die vom EFD beantragte Ausscheidung der Bauzinsen - wenn überhaupt - nur mit der Begründung einer pragmatischen Unterscheidung vertretbar. Schliesslich stellte diese Argumentation die bisherige SBB-Investitionsfinanzierung überhaupt in Frage, denn auch vergleichbare grosse Projekte wie "Bahn und Bus 2000" mit noch grösserem Rentabilitätsrisiko werden zum grossen Teil über die Kapitalrechnung via Darlehen abgewickelt.
3. Der Antrag des EFD würde bedeuten, dass gegenüber der bisherigen langfristigen Finanzplanung 2,2 Milliarden Franken an Bauzinskosten in wachsenden Jahrestanchen die Verkehrsausgaben des Bundes sofort belasten. Damit entstünde die ernsthafte Gefahr, dass der Handlungsspielraum des Bundesrates für wichtige und dringende Vorhaben des Verkehrs ausserhalb des Alpentransits entsprechend erheblich einschränkt wird. Es ist anzunehmen, dass Bundesrat und Parlament die Wachstumsraten der Ausgaben weiterhin plafonieren wollen oder müssen. Wir machen

darauf aufmerksam, dass beispielsweise die von den SBB vor kurzem grob geschätzten Kosten für alle Lärmsanierungsmassnahmen (gemäss Lärmschutzverordnung) in der Grössenordnung dieser 2,2 Milliarden Franken liegen; diese bisher nicht konkret eingeplanten Ausgaben müssen zwingend bis ins Jahr 2002 (Frist der LSV) erfolgen. Ähnliches gilt für Förderungsmassnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs in den Agglomeratio-
nen (Handlungsbedarf auch durch die Luftreinhaltungs-Fristen). Gerade bei diesen umweltorientierten Infrastrukturvorhaben wäre die Finanzierung durch die heutige Generation, die bis dahin die "leidende" war, politisch richtig.

4. Der Antrag des EFD vermindert die Transparenz und erschwert eine möglichst realistische Kostenzuordnung. Wenn dadurch (rein optisch) die Wirtschaftlichkeitsrechnung der Bahnen verbessert wird, fördert dies die Versuchung politischer Kreise, das derart "verschönerte" Bild der Alpentransit-Kosten durch kostspielige Begehren nach nicht zwingenden Zusatzwünschen anzureichern.
5. Schliesslich machen wir auf die noch offenen Kosten für die Integration der West- und Ostschweiz in das Alpentransitkonzept aufmerksam. Namentlich die Ostschweizer Anliegen dürften als Teil eines möglichen "Bahn 2000 plus"-Pakets weitere Kosten auslösen, die - auch als KTU-Vorhaben - mindestens teilweise direkt die Finanzrechnung belasten werden, zumal dort keine Rentabilität zu erwarten ist.

Fazit:

Die vom Bundesrat im Mai 1990 beschlossene Zuweisung der Bauzinsen zum darlehensfinanzierten Baukredit ist vorzuziehen. Dafür sprechen die Glaubwürdigkeit des Bundesrates, die Transparenz und das Ziel der Kosteneindämmung. Insbesondere aber darf sich der Bundesrat seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum beispielsweise im Hinblick auf die teuren Lärmsanierungsmassnahmen der SBB nicht ohne Not einschränken lassen.

Demgemäss ist der Antrag des EFD abzulehnen und ist als Formulierung von Artikel 10 Absatz 2 des Beschlusses A zu bestätigen:

Die Baukredite werden zum Selbstkostenzinssatz der verwendeten Bundesmittel verzinst; die Zinsen werden zum Baukredit geschlagen.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT:

Geschäftsbericht EFD 1990

Adolf Ogi

Aufgrund des Antrags der BK vom 23. Januar 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

Der Geschäftsbericht des EFD wird gutgeheissen (neue Fassung).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Anschlusstag art:			
	Dep.	Ans.	Akten
	EDA		
	EDI		
	EFD		
	EMO	5	-
	EFO	2/0	-
	EVO	5	-
	EVFO		
	BK	4	-
	EFK		
	Fin.Dat.		