



00.000

Nicht amtlich publizierte Fassung

Botschaft zum Bundesbeschluss über eine Verlängerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine Verlängerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit dieser Botschaft wird die Verlängerung des Bürgschafts-Rahmenkredits im Umfang von 11 Milliarden Franken für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr auf der Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes bis zum 31. Dezember 2030 beantragt.

Ausgangslage

In Ausführung von Artikel 31 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 haben die eidgenössischen Räte beschlossen, dass bei Investitionen im Verkehrsbereich den Transportunternehmen Garantien gewährt werden können. Per Bundesbeschluss vom 15. Dezember 2010 bewilligten sie einen Rahmenkredit zur Deckung allfälliger Zahlungsverpflichtungen, die aus einem Bürgschaftsengagement des Bundes im Zusammenhang mit dem Erwerb von Betriebsmitteln im regionalen öffentlichen Personenverkehr entstehen können. Demnach stehen für die Übernahme von Garantieverpflichtungen 11 Milliarden Franken für die Dauer von zehn Jahren zur Verfügung. Am 31. Dezember 2020 läuft dieser Rahmenkredit aus. Mit der vorliegenden Botschaft wird seine Verlängerung um zehn Jahre beantragt.

Inhalt der Vorlage

Seit 2011 wurden den Transportunternehmen für die Finanzierung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr Bürgschaften in der Höhe von 2,6 Milliarden Franken gewährt und Zusagen für weitere 900 Millionen Franken gemacht. Bisher ist es zu keinen Ausfällen gekommen. Eine vom Bundesamt für Verkehr im Jahr 2018 in Auftrag gegebene externe Prüfung hat die Wirksamkeit und Zweckmässigkeit des Instruments bestätigt. Das Risiko für den Bund als Bürgen wird als gering eingeschätzt. Die in der Botschaft vom 4. Juni 2010 zum Bundesbeschluss über den Bürgschafts-Rahmenkredit formulierten Ziele wurden weitgehend erfüllt. Alle Transportunternehmen profitieren von nahezu gleichen Finanzierungsbedingungen. Die Budgets der Besteller des regionalen Personenverkehrs werden dank der Zinseinsparungen um jährlich rund 10 Millionen Franken entlastet. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen im regionalen Personenverkehr stellt die Solidarbürgschaft des Bundes nach Einschätzung des Bundesrates ein geeignetes Instrument für die Finanzierungen von Betriebsmitteln dar.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Anlass des Finanzbegehrens

Die Beschaffung und Finanzierung von Betriebsmitteln (Rollmaterial, Werkstätten, Depots) im regionalen Personenverkehr (RPV) liegt in der Verantwortung der Transportunternehmen (TU). Sie entscheiden im Einvernehmen mit den Bestellern (Bund und Kantonen) über die Beschaffung sowie über die Art der Finanzierung, die Finanzierungsstruktur und die Finanzierungsdauer. Seit dem Jahr 2011 besteht die Möglichkeit, eine Solidarbürgschaft des Bundes zu beantragen, wodurch der Zugang zu günstigem Fremdkapital im RPV sichergestellt ist. Gläubiger können damit vom Bund als Solidarschuldner die Begleichung allenfalls nicht bezahlter Zinsen oder Amortisationen verlangen, wenn das TU als Hauptschuldner mit seiner Zahlung im Rückstand ist und erfolglos gemahnt wurde oder wenn dessen Zahlungsunfähigkeit offenkundig ist (Art. 496 Abs. 1 des Obligationenrechts¹). Die durch die Solidarbürgschaft realisierten Zinseinsparungen kommen in Form von reduzierten Abgeltungen den Bestellern zugute. Der bestehende Rahmenkredit läuft Ende 2020 aus. Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen mit der Solidarbürgschaft des Bundes und zwecks Realisierung weiterer Zinseinsparungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten dessen Verlängerung.

1.2 Allgemeine Bedeutung des Vorhabens

Per Ende Mai 2019 wurden den TU für Investitionen in Betriebsmittel des RPV Solidarbürgschaften im Umfang von rund 2,6 Milliarden Franken gewährt. Unter Berücksichtigung bereits erfolgter Darlehens-Teilrückzahlungen ergab sich daraus für den Bund zu diesem Zeitpunkt eine Eventualverpflichtung von rund 2,4 Milliarden Franken. Für die Finanzierung von bereits genehmigten Investitionen wurden den TU zudem weitere Bürgschaften in der Höhe von 900 Millionen Franken in Aussicht gestellt, aber formell noch nicht eingegangen.

Die Solidarbürgschaft des Bundes ermöglicht allen TU den problemlosen Zugang zu günstigen Finanzierungen für die Betriebsmittel im RPV. Gemäss aktuellen Berechnungen des Bundesamts für Verkehr (BAV) betragen die jährlichen Zinseinsparungen rund 10 Millionen Franken oder durchschnittlich 0,42 % pro Finanzierung.

Sollten über 2020 hinaus weiterhin Solidarbürgschaften gewährt und dadurch das Bürgschaftsvolumen erhöht werden können, so erwartet das BAV zusätzliche Zinseinsparungen. Im Falle einer Nichtweiterführung der Solidarbürgschaft ist mit einer Verteuerung künftiger Neu- und Refinanzierungen und folglich mit einem Anstieg des Abgeltungsbedarfs zu rechnen.

1.3 Eignung und Wirksamkeit des Instruments

2018 hat das BAV die Eignung und Wirksamkeit des Instruments Solidarbürgschaft durch externe Fachleute untersuchen lassen. Der entsprechende Evaluationsbericht kam zum Schluss, dass die in der Botschaft vom 4. Juni 2010² zum Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Beschaffung von Betriebsmitteln im öffentlichen Verkehr formulierten Ziele weitgehend erfüllt wurden. Alle TU des RPV profitieren dank der Solidarbürgschaft des Bundes von gleichen Finanzierungsbedingungen. Der jährliche Zinsvorteil gemäss externer Studie beträgt 8,2 Millionen Franken und ist somit etwas niedriger als die vom BAV berechneten 10 Millionen Franken. Dieser Unterschied ist vor allem auf methodologische Gründe zurückzuführen.

Die Solidarbürgschaft des Bundes wird von den Fachleuten als wirksames und geeignetes Instrument zur Reduktion der Finanzierungskosten und zur Gleichbehandlung aller TU im RPV beurteilt. Die Risiken für den Bund als Bürgen werden als gering eingeschätzt (vgl. Ziff. 3.8).

Bei der Solidarbürgschaft des Bundes handelt es sich in erster Linie um ein Finanzierungsinstrument zur Vereinheitlichung der Finanzierungsbedingungen und zur Senkung der Zinskosten im RPV und nicht um ein Förderinstrument. Sie führt nicht per se dazu, dass im RPV mehr Betriebsmittel beschafft werden. Da alle Solidarbürgschaften beim BAV beantragt werden müssen, hat sich seit der Einführung des Instruments die Transparenz bezüglich Finanzierungen im RPV erhöht.

1.4 Kosten-Nutzen-Verhältnis

Unter dem heute geltenden Bürgschafts-Rahmenkredit trug der Bund Ende Mai 2019 Risiken von rund 2,4 Milliarden Franken. Dies führt zu einer Senkung der Finanzierungskosten für die TU um rund 10 Millionen Franken jährlich sowie zu entsprechend tieferen Abgeltungen der öffentlichen Hand. Hinzu kommen für den Bund jährliche Gebühreneinnahmen in der Höhe von rund 330 000 Franken (vgl. Ziff. 4.1.1). Dem steht ein personeller Aufwand von rund 30 Stellenprozent für die Abwicklung von Bürgschaftsgesuchen und die Risikoprüfung gegenüber. Im Schadenfall können Verfahrenskosten hinzukommen, welche aus heutiger Sicht nicht beziffert werden können.

Den TU ist es nicht gestattet, dem Gläubiger für die verbürgte Forderung über die Solidarbürgschaft hinaus weitere Sicherheiten oder Vorzugsrechte (insbesondere Eigentumsrechte an Betriebsmitteln) einzuräumen. Die Aktiven, für deren Finanzierung sich der Bund verbürgt hat, sind somit unbelastet. Selbst im wenig wahrscheinlichen Fall eines Konkurses hätte der Bund als Bürge und damit häufig grösster Gläubiger gute Chancen, den grössten Teil der von ihm anstelle des TU an die Gläubiger geleisteten Zahlungen zurückzuerhalten. Dies, da davon ausgegangen wird, dass die Betriebsmittel, für die eine Bürgschaft geleistet wurde, auch weiterhin

² BBl 2010 4229

im bestellten RPV eingesetzt werden, beispielsweise durch ein Nachfolgeunternehmen.

Die Solidarbürgschaft führt erwiesenermassen zu einer Verbesserung der Kapitalmarktfähigkeit der TU und stellt die Gleichbehandlung aller TU sicher. Aus Sicht des Bundesrates überwiegt der Nutzen der Solidarbürgschaft deren Kosten.

1.5 Geprüfte Alternativen

Im Rahmen der externen Evaluation wurden verschiedene alternative Finanzierungsvarianten sowie allfällige Ausstiegsszenarien geprüft und bewertet. Dabei schnitt die Solidarbürgschaft gut ab, insbesondere aufgrund der hohen Akzeptanz seitens der TU und Besteller, des geringen Risikos für den Bund als Bürgen sowie der schlanken und kostengünstigen Struktur. Eine ersatzlose Streichung des Instruments wurde nicht empfohlen. Sie hätte zur Folge, dass die Gleichbehandlung der TU bei der Fremdkapitalaufnahme nicht mehr gewährleistet werden könnte und die Zinskosten zulasten von Bund und Kantonen steigen würden.

Folgende zwei alternative Finanzierungsvarianten würden gemäss Evaluation eine bessere Gesamtbewertung erzielen als die Solidarbürgschaft:

- direkte Finanzierung mittels Bundesdarlehen,
- Schaffung einer zentralen Rollmaterialgesellschaft.

Letztere würde die Beschaffung, Haltung und Finanzierung von Betriebsmitteln für den RPV in einem Unternehmen bündeln und das Rollmaterial anschliessend an die TU für deren Angebot verlesen oder vermieten.

Beide Varianten wurden vom Bundesrat eingehender geprüft.

Eine direkte Finanzierung von Eisenbahnrollmaterial mittels Bundesdarlehen ist aus subventionsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen abzulehnen. Die Vergabe von Bundesdarlehen zu Selbstkostenpreisen würde einen geldwerten Vorteil und damit eine Finanzhilfe im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990³ (SuG) darstellen. Diese Form von Betriebsmittelfinanzierung wäre daher zwingend über den Bundeshaushalt abzuwickeln und unterstünde somit auch der Schuldenbremse. Demgegenüber würde eine Subventionierung ausserhalb des Bundeshaushalts die Budgethoheit des Parlaments umgehen, was aus haushaltsrechtlicher Sicht abzulehnen ist. Der Bund verfügt zudem über keinen verfassungsmässigen Auftrag, die Kapitalversorgung einzelner Wirtschaftszweige sicherzustellen. Diese wird über einen gut funktionierenden Kapitalmarkt gewährleistet. Eine exklusive Finanzierung eines einzelnen Wirtschaftszweigs dürfte unweigerlich ähnlich lautende Forderungen anderer Branchen nach sich ziehen.

Ebenfalls nicht empfohlen wird die Schaffung einer Rollmaterialgesellschaft. Eine gesamtheitliche Bewirtschaftung aller im RPV eingesetzten Züge durch ein eigenes Unternehmen oder eine staatliche Behörde soll nicht als Aufgabe des Bundes gesetz-

³ SR 616.1

lich verankert werden. Dies wäre ein zu starker Eingriff in die heutige Kompetenz- und Verantwortlichkeitsverteilung im RPV ohne wesentlichen Mehrwert.

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁴ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

2 Vorverfahren

Mit der vorliegenden Botschaft wird die Verlängerung des bestehenden Rahmenkredits zur Deckung allfälliger Zahlungsverpflichtungen beantragt, die aus einem Bürgschaftsengagement des Bundes im Zusammenhang mit dem Erwerb von Betriebsmitteln im RPV entstehen können. Der Rahmenkredit wurde am 15. Dezember 2010 in Form eines einfachen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses⁵ von beiden Räten einstimmig beschlossen.

Für die Verlängerung des Rahmenkredits ist keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig.

Das heutige Bestellverfahren wird im Rahmen des Projektes Änderung Personenbeförderungsgesetz (Reform RPV)⁶ überprüft. Beide vorgeschlagenen Varianten «Optimierung» und «Teilentflechtung» sehen grundsätzlich eine Weiterführung des Betriebsmittel-Genehmigungsprozesses und der Solidarbürgschaft des Bundes vor. Im Rahmen des im Sommer 2019 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens haben sich keine Stellungnehmenden gegen eine Weiterführung des Instruments der Solidarbürgschaft ausgesprochen. Die Weiterführung der Solidarbürgschaft wurde im Gegenteil in vielen Stellungnahmen explizit gefordert. Vor diesem Hintergrund wurde im vorliegenden Fall auf eine ordentliche Vernehmlassung zur gleichen Fragestellung hinsichtlich der Weiterführung der Solidarbürgschaft verzichtet. Stattdessen wurde eine sogenannte Einbindung der interessierten Kreise durchgeführt. Dabei wurden alle kantonalen Direktionen und Ämter für den öffentlichen Verkehr und alle nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009⁷ (PBG) abgebotenen TU zur Stellungnahme eingeladen. Wiederum waren keine ablehnenden Voten zu vernehmen. Vereinzelt wurde gewünscht, dass das Instrument der Solidarbürgschaft auf sämtliche Angebote ausgedehnt wird. Die Gewährung von Solidarbürgschaften für Angebote, die der Bund nicht mitbestellt, ist jedoch weiterhin nicht vorgesehen. Dagegen soll für sämtliche auf gemischten Linien (RPV und Ortsverkehr, RPV und Angebote ohne Erschliessungsfunktion) eingesetzten Be-

4 BBl 2020 1777, hier 1892

5 BBl 2011 265

6 www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > UVEK > Reform des regionalen Personenverkehrs.

7 SR 745.1

triebsmittel eine Solidarbürgschaft gewährt werden, sofern diese Linien mehrheitlich dem RPV dienen (vgl. Ziff. 3.4).

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Laufzeit des Ende 2010 für die Dauer von zehn Jahren bewilligten Bürgschafts-Rahmenkredits über 11 Milliarden Franken um zehn Jahre bis Ende 2030 zu verlängern.

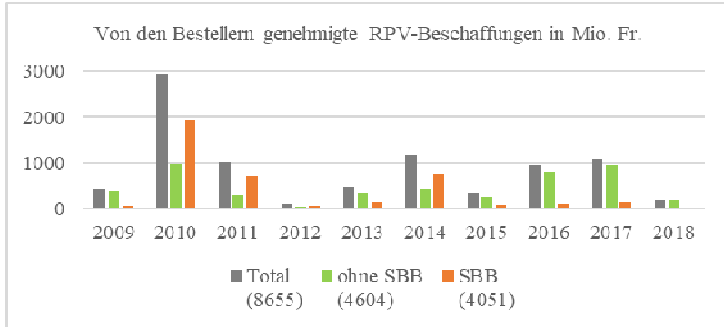
3.2 Laufzeit des Bürgschafts-Rahmenkredits

Es erscheint zweckmässig, jeweils nach zehn Jahren die Betriebsmittelsituation der im RPV tätigen TU neu zu beurteilen. Dementsprechend soll der Bürgschafts-Rahmenkredit um zehn Jahre verlängert werden.

3.3 Umfang des Bürgschafts-Rahmenkredits

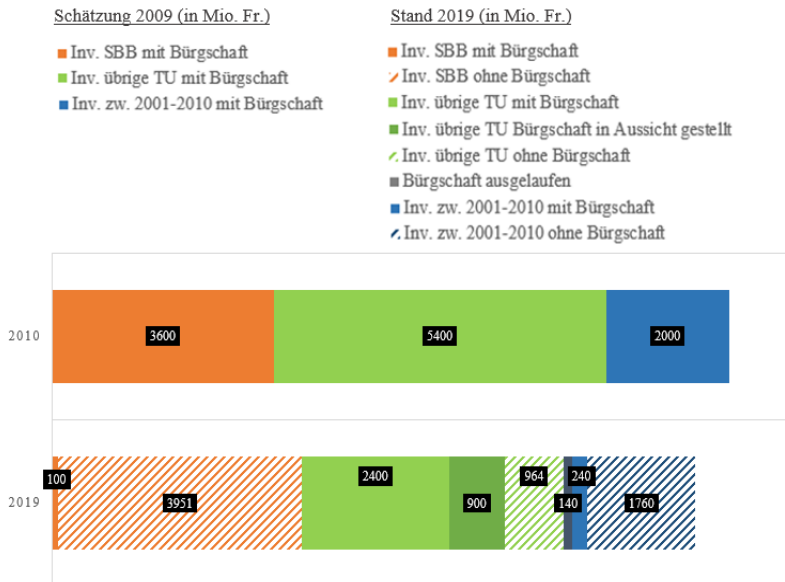
Zur Festlegung der Höhe des bestehenden Bürgschafts-Rahmenkredits wurden die TU im Jahr 2009 mittels Umfrage gebeten, über die seit 2001 getätigten Investitionen und den geschätzten Investitionsbedarf bis 2020 Auskunft zu geben. Aufgrund der damals erhobenen Daten ging man in einer ersten Phase nach Einführung der Solidarbürgschaft von einem starken Anstieg des Investitionsbedarfs aus. Für die Jahre 2011 bis 2020 erwartete man insgesamt ein durch Bürgschaften abzusicherndes Investitionsvolumen von knapp 9 Milliarden Franken. Zusätzlich erhoffte man sich, zwischen 2001 und 2010 abgeschlossene Betriebsmittelfinanzierungen im Umfang von 2 Milliarden Franken nachträglich verbürgen zu können.

Die ursprüngliche Schätzung der Höhe des benötigten Rahmenkredits kann rückblickend als solide beurteilt werden (vgl. nachfolgende Grafik). Zwischen 2009 und 2018 wurden von den Bestellern Beschaffungen im Umfang von knapp 8,7 Milliarden Franken genehmigt. Davon betrafen 4 Milliarden Franken nur die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Kurz vor und nach Einführung der Solidarbürgschaft des Bundes stieg das Investitionsvolumen stark an, bevor es 2012 wieder abrupt abflachte. Ein erneuter Anstieg fand in den Jahren 2016 und 2017 statt, in welchen die BLS AG, die Schweizerische Südostbahn AG und die Rhätische Bahn grössere Betriebsmittelbeschaffungen tätigten.



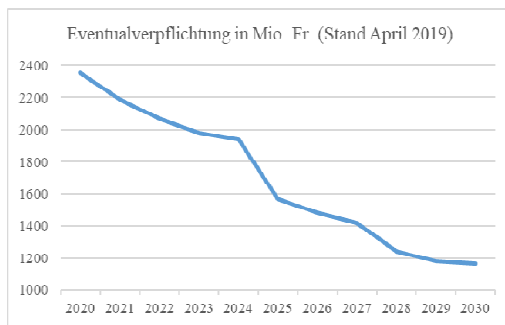
Namentlich aus folgenden Gründen liegt das beanspruchte Bürgschaftsvolumen deutlich unter dem Volumen der getätigten Investitionen (vgl. nachfolgende Grafik):

- Die SBB benötigten weniger Bürgschaften als erwartet. Von den genehmigten Betriebsmittelbeschaffungen über 4 Milliarden Franken wurden nur 100 Millionen mit Hilfe der Solidarbürgschaft des Bundes finanziert. Als Unternehmen, das zu 100 % im Besitz des Bundes ist, konnten die SBB den übrigen Kapitalbedarf mehrheitlich über Tresoreriedarlehen des Bundes abdecken. Zudem nahmen sie Mittel bei der Europäischen Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (Eurofima) auf.
- Der Bedarf an nachträglicher Verbürgung von Finanzierungen aus den Jahren 2001 bis 2010 wurde überschätzt. Das Volumen betrug nur 240 Millionen statt 2 Milliarden Franken. In der Mehrheit der vor 2011 abgeschlossenen Finanzierungsverträge ist eine nachträgliche Verbürgung nicht vorgesehen. Sie hätten neu verhandelt werden müssen.
- Viele kleinere Investitionen (insbesondere in Busse) konnten mit Eigenmitteln finanziert werden und benötigten keine Solidarbürgschaft des Bundes (420 Mio. Fr.). Tochterfirmen der SBB konnten sich zudem direkt via SBB finanzieren (482 Mio. Fr.) und benötigten daher auch keine Solidarbürgschaft.
- Rollmaterial, welches den grössten Teil der Beschaffungen ausmacht, wird teilweise gestaffelt über mehrere Jahre ausgeliefert und erst nach Auslieferung komplett abbezahlt. Entsprechend verschiebt sich auch der Mittelbedarf zeitlich gegen hinten (vgl. 900 Mio. Fr. in Aussicht gestellter Solidarbürgschaften).



Obwohl der bestehende Bürgschafts-Rahmenkredit bisher erst zu rund einem Viertel beansprucht wurde, soll sein Umfang bei 11 Milliarden Franken belassen werden.

Durch die Gewährung von Bürgschaften entstehen dem Bund Eventualverpflichtungen. Diese nehmen mit jeder Rückzahlung von Kapital durch die TU ab. Aufgrund der bis Ende Mai 2019 gewährten Bürgschaften betragen die Eventualverpflichtungen per Januar 2021 2,4 Milliarden Franken. Wenn der verlängerte Rahmenkredit Ende 2030 ausläuft, verbleiben immer noch Eventualverpflichtungen in der Höhe von 1,2 Milliarden Franken (vgl. nachfolgende Grafik). Dieser Betrag steht in der Periode 2021–2030 nicht für die Gewährung neuer Bürgschaften zur Verfügung.



Einige TU haben Darlehen mit kürzerer Laufzeit aufgenommen, als aufgrund der vorgesehenen Nutzungsdauer der damit finanzierten Betriebsmittel möglich gewesen wäre. Ein Teil dieser Darlehen muss im Zeitraum zwischen 2021 und 2030 refinanziert werden. Gemäss Berechnungen des BAV werden dafür neue Bürgschaften im Umfang von rund 490 Millionen Franken benötigt.

Das Angebot im öffentlichen Verkehr wird weiterhin ausgebaut. Es ist mit zahlreichen weiteren Betriebsmittelbeschaffungen zu rechnen. Gemäss einer im April 2019 durchgeführten Umfrage planen die grösseren TU (exkl. Busunternehmen, SBB und Tochterunternehmen der SBB), zwischen 2022 und 2025 rund 3,5 Milliarden Franken in neue Betriebsmittel zu investieren. Dafür sind aus dem aktuellen Rahmenkredit bereits Bürgschaften in der Höhe von 600 Millionen Franken in Aussicht gestellt worden (vgl. oben). Die restlichen in Aussicht gestellten Bürgschaften in der Höhe von 300 Millionen Franken werden bereits in den Jahren 2020 und 2021 benötigt. Hochgerechnet auf zehn Jahre geht das BAV von einem Investitionsvolumen oder einem maximalen Bürgschaftsvolumen von rund 7,5 Milliarden Franken aus (ohne SBB und Tochterunternehmen der SBB).

Daneben planen die SBB zusammen mit ihren Tochterunternehmen Ende 2020 die Durchführung einer Ausschreibung über rund 300 einstöckige Triebzüge. Diese sollen zwischen Ende 2025 und Ende 2035 ausgeliefert werden. Für die S-Bahn Zürich sollen zudem gemäss heutigem Planungsstand zwischen 2028 und Ende 2030 rund 80 neue Doppelstocktriebzüge beschafft werden. Die in diesem Zusammenhang vom BAV geschätzten Investitionskosten belaufen sich bis Ende 2030 auf rund 2 Milliarden Franken. Gemäss Auskunft der SBB soll auch künftig weiterhin ein Grossteil der Finanzierungen über rückzahlbare Darlehen des Bundes erfolgen und nur im Einzelfall von der Solidarbürgschaft Gebrauch gemacht werden. Das BAV geht von der Hypothese aus, dass maximal 20 % des oben erwähnten Investitionsvolumens, sprich 400 Millionen Franken, mit Hilfe der Solidarbürgschaft des Bundes finanziert werden sollen.

Unter dem Strich ergibt sich bis Ende 2030 ein maximaler Bürgschaftsbedarf von rund 11 Milliarden Franken:

Bisher in Aussicht gestellte, aber noch nicht gewährte Bürgschaften:	900 Mio. Fr.
Eventualverpflichtung per Ende 2030 aufgrund bestehender Bürgschaften:	1200 Mio. Fr.
Zwischen 2021 und 2030 zu refinanzierende bestehende Darlehen:	490 Mio. Fr.
Geschätzte RPV-Investitionen 2021–2030 (ohne SBB und SBB-Töchter):	7500 Mio. Fr.
Geplante RPV-Investitionen von SBB und SBB-Töchtern (20 %):	<u>400 Mio. Fr.</u>
Total	<u>10 490 Mio. Fr.</u>

3.4 Umfang der einzelnen Bürgschaften

Gemäss Artikel 34 der Verordnung vom 11. November 2009⁸ über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) können Bürgschaften für die Finanzierung von Investitionen im RPV gewährt werden. Für Betriebsmittel, die sowohl im RPV als auch in anderen Sparten (Fernverkehr, Ortsverkehr, Angebote ohne Erschliessungsfunktion, Nebengeschäft) eingesetzt werden, wird die Solidarbürgschaft bisher im Umfang des für den RPV verwendeten Anteils gewährt. Diese Unterscheidung kann nach Anzahl Fahrzeugen oder nach dem Anteil des RPV an der Gesamtinvestition erfolgen. Diese Praxis galt bis anhin auch für "gemischte" Linien, bei denen nur ein Abschnitt der Linie als Angebot des RPV abgegolten wird, während der andere Linienabschnitt in der Regel als Ortsverkehr oder Angebot ohne Erschliessungsfunktion von der Abgeltung durch den Bund ausgeschlossen ist. Für die Solidarbürgschaft ist die Unterscheidung aufwendig und letztlich wenig sinnvoll, dienen doch sämtliche auf diesen Linien eingesetzten Betriebsmittel auch dem RPV. Entsprechend wurde die Praxis des BAV in der Anhörung verschiedentlich kritisiert. Künftig soll daher bei solchen Ausnahmefällen für alle für den Betrieb einer gemischten Linie beschafften Betriebsmittel eine Bürgschaft gewährt werden, sofern sie mehrheitlich dem RPV dienen. Ist dies nicht der Fall, so wird das BAV keine Bürgschaften mehr gewähren. Eine Ausdehnung der Bürgschaft auf Angebote, die vom Bund nicht mitbestellt werden, ist dagegen weiterhin nicht vorgesehen.

Die Bürgschaftssumme pro Finanzierungstranche berechnet sich aus dem vom TU aufgenommenen Kapital einschliesslich eines Jahreszinses. Diese Vollbesicherung ermöglicht es institutionellen Anlegern, die ihr Geld langfristig anlegen möchten, überhaupt erst in Betriebsmittel des RPV zu investieren. Würde sich der Bund nur für einen Teil des Kapitals verbürgen, fielen ein Teil der Investoren weg und die Zinskonditionen würden sich verschlechtern.

Vom BAV angefragte Banken und Finanzintermediäre haben bestätigt, dass eine längerfristige Finanzierung mit einer Teilbesicherung von beispielsweise 80 %, wenn überhaupt, nur von wenigen Investoren angeboten werden könnte. Die Finanzierungslaufzeit für TU mit sehr hoher Bonität würde sich auf maximal 20 Jahre verkürzen und der Zinssatz würde sich um rund 20–30 Basispunkte erhöhen. TU mit tieferer Bonität würden nur noch Finanzierungen mit Laufzeiten von 10 bis maximal 15 Jahren abschliessen können, verbunden mit einem Risikoaufschlag von 30–50 Basispunkten.

In den allermeisten Fällen käme man nicht umhin, die Finanzierung in einen zu 100 % vom Bund verbürgten Teil und einen unbesicherten Teil aufzuteilen, wobei für beide Teile jeweils unterschiedliche Investoren zum Zuge kämen. Die Konditionen für den unbesicherten Teil wären wiederum abhängig von der Bonität des TU und mit Bestimmtheit schlechter als mit der Solidarbürgschaft des Bundes. Bei Laufzeiten bis maximal 12 Jahre wäre dabei mit einem Risikoaufschlag von bis zu 70 Basispunkten zu rechnen. Ein wichtiges von der Politik und der öV-Branche gefordertes Ziel, nämlich die Gleichbehandlung aller TU, wäre damit nicht mehr gewährleistet. Aus diesen Gründen soll die bisherige Praxis einer Vollbesicherung ohne Anpassung weitergeführt werden.

⁸ SR 745.16

3.5 Vorteile gegenüber einer einfachen Bürgschaft

Gemäss bestehendem Recht gelten die Besteller den TU im bestellten RPV die geplanten ungedeckten Kosten ab (Art. 28 PBG). Zu diesen Kosten gehören neben den Betriebsaufwendungen und den Abschreibungen namentlich auch die Kapitalkosten (Zinsen) auf den von den TU aufgenommenen Finanzierungen (vgl. Ziff. 1.1). Diese Kosten sollen aus Sicht der Besteller so niedrig wie möglich gehalten werden.

Aus diesem Grund hatte sich das BAV schon 2010 für das Instrument der Solidarbürgschaft entschieden, welches den Gläubigern der TU (institutionelle Investoren wie Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen oder Banken) eine der grösstmöglichen Sicherheiten bietet, dass Zinsen und Kapital auf den abgeschlossenen Finanzierungen vollumfänglich und fristgerecht bezahlt werden. Sollten die TU dazu nicht in der Lage sein, werden diese Verbindlichkeiten ohne langwierige und teure Insolvenzverfahren vom Bund als Solidarbürge übernommen.

Aus Sicht des BAV wäre ein Wechsel von einer Solidarbürgschaft zu einer einfachen Bürgschaft sowohl aus Kostensicht als auch für die Funktionsfähigkeit des RPV kontraproduktiv. Da ein Gläubiger ein TU bei einer drohenden oder tatsächlichen Insolvenz zuerst in den Konkurs treiben und alle Aktiven (insbesondere also Betriebsmittel wie Fahrzeuge, Depots etc.) verwerten müsste, hätte er mit langwierigen Verfahren und hohen Kosten zu rechnen. Dies würde sich in höheren Risikozuschlägen in Form von Zinskosten niederschlagen. Gläubiger könnten versuchen, Rollmaterial zu arretieren und zu verwerten, was den fahrplanmässigen Personenverkehr beeinträchtigen oder gar verunmöglichen würde. Der Bund hätte kaum Einfluss auf die Abläufe, obwohl letztlich auch bei einer einfachen Bürgschaft der Bund als Bürge seinen Verpflichtungen nachkommen müsste.

Auch aus Sicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA würden Finanzierungen, die nur mit einer einfachen Bürgschaft anstatt einer Solidarbürgschaft besichert wären, ein höheres Risiko darstellen und müssten entsprechend mit mehr Eigenkapital unterlegt werden. Dies hätte zur Folge, dass die TU beziehungsweise die Besteller wiederum höhere Zinskosten tragen müssten oder Finanzierungen sogar gänzlich verunmöglicht würden. Eine Gleichbehandlung aller TU kann daher aus Sicht des BAV nur mit einer Solidarbürgschaft gewährleistet werden.

3.6 Laufzeit der einzelnen Bürgschaften

In der Botschaft von 2010 war vorgesehen, die Laufzeit der einzelnen Bürgschaften auf maximal 25 Jahre zu beschränken. Dies entsprach der damals üblichen Abschreibungsdauer von Rollmaterial im RPV. In der Realität waren und sind die Fahrzeuge aber länger als 25 Jahre im Einsatz (Nutzungsdauer). Abschreibungsdauer und Nutzungsdauer stimmten häufig nicht überein. Einige TU entschieden sich daher aus technischen oder finanziellen Gründen, ihre Fahrzeuge über die bis Ende Februar 2016 zulässige maximale Dauer von 33 Jahren abzuschreiben. Am 1. März

2016 trat die Teilrevision der Verordnung des UVEK vom 18. Januar 2011⁹ über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) in Kraft. Mit ihr wurde die Komponentenabschreibung eingeführt mit dem Ziel, die Abschreibungs- und Nutzungsdauer zu harmonisieren und den unterschiedlichen Nutzungsdauern von Hauptanlage und Komponenten (bspw. Komforteinrichtungen) Rechnung zu tragen. Die zulässige maximale Abschreibungsdauer für Rollmaterial (Hauptanlage) beträgt seither 40 Jahre.

TU sind immer wieder mit der Anfrage an das BAV gelangt, ob der Bund Finanzierungen mit einer Laufzeit von mehr als 25 Jahren verbürgt. Insbesondere kleinere TU hatten das Bedürfnis, neu beschafftes Rollmaterial langfristig zu finanzieren. Das BAV kam diesem Wunsch entgegen und gewährte in 19 Fällen Bürgschaften für einen längeren Zeitraum als 25 Jahre. Die längste Laufzeit beträgt 37 Jahre. Das Gesamtvolumen solcher Finanzierungen beläuft sich auf 320 Millionen Franken. In 18 von 19 Fällen findet eine jährliche Teilamortisation statt, was die mit der Bürgschaft verbundene Eventualverpflichtung für den Bund stetig reduziert.

Die bisher ausgestellten Bürgschaften können wie folgt kategorisiert werden:

<u>Laufzeit</u> <u>(in Jahren)</u>	<u>Anzahl Bürgschaften</u>	<u>durchschnittliche Bürgschaftssumme</u> <u>(in Mio. Fr.)</u>
1 bis 9,99	49	13,7
10 bis 24,99	60	26,9
≥ 25	20	16,8

Aus mehreren Gründen möchte das BAV künftig die maximale Laufzeit der einzelnen Bürgschaften auf 40 Jahre festlegen. Finanzierungen, die sich über die gesamte effektive Nutzungsdauer von Rollmaterial erstrecken, haben den Vorteil, dass sich das TU nicht um eine spätere Refinanzierung kümmern muss. Die durch die Bestellung via Abgeltung zur Verfügung gestellten Abschreibungsmittel können direkt für die jährliche Teilamortisation der Darlehen verwendet werden. Erfolgt die Rückzahlung eines Darlehens hingegen vor Ablauf der Nutzungsdauer eines Betriebsmittels, so hat das TU in der Regel keine Möglichkeit, die dafür benötigten Mittel separat anzusparen. Es muss neues Kapital aufnehmen, damit das auslaufende Darlehen zurückbezahlt werden kann. Gewisse Investorengruppen wie Pensionskassen oder Lebensversicherungen sind zudem an langfristigen Finanzierungen interessiert und bieten entsprechend attraktive Konditionen an. In der aktuellen historisch langen Tiefzinsphase kann es daher durchaus sinnvoll sein, die Zinsen langfristig zu fixieren, um die negativen Effekte eines möglichen künftigen Zinsanstiegs zu reduzieren.

Die Abschreibungsdauer der einzelnen Betriebsmittel wird im Rahmen des Prozesses zu deren Genehmigung zusammen mit den Bestellern festgelegt. Die Vergabe der Solidarbürgschaft erfolgt nachgelagert. Dabei kann sich die Finanzierungslaufzeit an der Abschreibungsdauer orientieren, muss aber nicht. Das BAV achtet darauf, dass die Höhe des verbürgten Fremdkapitals den Buchwert der damit beschafften Betriebsmittel nicht übersteigt.

⁹ SR 742.221

Die Konzessionsdauer für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung beträgt maximal zehn Jahre. Damit langfristige Investitionen in den RPV überhaupt möglich sind, sehen das PBG und die ARPV vor, dass die Besteller oder ein TU bei einer Konzessionsübertragung, insbesondere als Resultat einer Ausschreibung, verlangen können, dass auch die Betriebsmittel auf den neuen Betreiber übertragen werden. Das BAV achtet daher darauf, dass die Darlehensverträge, für die sich der Bund verbürgt, nach Möglichkeit vorsehen, dass die Finanzierung nötigenfalls ganz oder teilweise auf ein anderes TU übertragen werden kann.

Wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen, die den künftigen öffentlichen Verkehr oder die Werthaltigkeit der Betriebsmittel negativ beeinflussen können, sind sowohl für die TU als auch für die Besteller eine grosse Herausforderung. Durch die Betriebsmittelgenehmigung stehen die Besteller in einer gewissen Pflicht, das TU auch im Fall einer Nichtweiterführung eines bisher bestellten Angebots bei der Suche nach einer Lösung für die nicht mehr benötigten Betriebsmittel zu unterstützen. Dies kann zum Beispiel in Form einer Sonderwertberichtigung geschehen. Andernfalls droht der Konkurs, allenfalls mit entsprechenden Konsequenzen für weitere Angebote, die das TU im Auftrag der Besteller erbringt, oder auch für die Besteller in ihrer Rolle als Miteigentümer des TU. Für den Bund in seiner Rolle als Bürge ergeben sich ausser einer dem Gläubiger zu leistenden Vorfälligkeitsentschädigung kaum zusätzliche Risiken (vgl. Ziff. 3.8).

Obwohl es mit Blick auf das Gesamtportfolio Sinn machen könnte, unterschiedliche Finanzierungslaufzeiten zu wählen, sollen die Gleichbehandlung und die Entscheidungsfreiheit der TU diesbezüglich nicht infrage gestellt werden. Die maximale Laufzeit einer einzelnen Bürgschaft soll sich an der geplanten Nutzungs- beziehungsweise der maximal zulässigen Abschreibungsdauer von Rollmaterial orientieren und auf 40 Jahre erhöht werden. Eine maximale Laufzeit von 25 Jahren, wie in der Botschaft vom 2010 empfohlen, ist aus heutiger Sicht aufgrund der mittlerweile harmonisierten Laufzeit von Abschreibungen und Nutzungsdauern nicht mehr angemessen.

3.7 Kantonsbeteiligung

Die Fähigkeit der TU, den finanziellen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen, ist direkt von der Bestellung und der Abgeltung von Leistungen des RPV durch Bund und Kantone abhängig. Der Bund tritt heute als alleiniger Solidarbürge auf. Bei ihm ist das Markt- und Finanzierungs-Knowhow gebündelt. Das bisherige System hat sich bewährt.

Einerseits verfügt die Eidgenossenschaft über eine hervorragende Bonität (AAA), andererseits kann die Finanzierung der Betriebsmittel auf Bundesebene effizienter abgewickelt werden. Die Verantwortung des Bundes bei der Finanzierung des RPV entspricht somit dem Subsidiaritätsprinzip.

Bei der Einführung der Solidarbürgschaft im RPV hatte man einen Einbezug der Kantone als Rückbürgen geprüft und damals verworfen. Man befürchtete, dass insbesondere für die Finanzierung von kantonübergreifend eingesetzten Betriebsmitteln ein sehr hoher Koordinationsaufwand entstünde.

Im Rahmen der oben erwähnten Reform des RPV soll nun geprüft werden, wie die Kantone durch eine verbesserte Kontrolle der TU finanzielle Risiken für den Bund vermindern können.

3.8 Risikobeurteilung

Viele der im RPV tätigen TU dürften bei der Beschaffung von Rollmaterial ohne Bundesbürgschaften Schwierigkeiten haben, ihren Finanzierungsbedarf über den Kapitalmarkt abzudecken. Entsprechend kommt der Solidarbürgschaft und somit dem Bürgschafts-Rahmenkredits aus Sicht der TU eine wichtige Bedeutung zu. Jedoch ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Bund bei der Verbürgung von Rollmaterialbeschaffungen als alleiniger Risikoträger in Erscheinung tritt. Dementsprechend muss das im Rahmen des Bürgschafts-Rahmenkredits eingegangene Risiko des Bundes vertieft geprüft werden. Die finanziellen Folgen der Coronavirus-Pandemie für den RPV sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Bund und Kantone prüfen weitere Massnahmen zur Stützung der TU. Oberstes Ziel ist es, Ausfälle und Konkurse zu vermeiden und so einen uneingeschränkten Weiterbetrieb des öV nach der Krise sicherzustellen.

Der Bund verbürgt sich nur für die Finanzierung von Investitionen, die vorab im Sinne von Artikel 19 ARPV durch die Besteller genehmigt worden sind. Diese sogenannte Betriebsmittelgenehmigung erlaubt es den TU, die durch die Beschaffung entstehenden direkten Folgekosten (Abschreibungen und Zinsen) in die Offerten aufzunehmen. Die Besteller wiederum gelten die geplanten ungedeckten Kosten für das von ihnen bestellte Angebot gemäss Offerte ab. Die TU können die als Teil der Abgeltung zur Verfügung gestellten Abschreibungsmittel direkt für die Tilgung des für die Beschaffung aufgenommenen Fremdkapitals verwenden. Sie können kurzfristig auftretende Kostensteigerungen oder Einnahmenrückgänge innerhalb einer Offertperiode in der Regel aus ihren Reserven abdecken. Strukturell anfallende Mehrkosten oder Einnahmenrückgänge und die daraus entstehenden ungedeckten Kosten können im Rahmen der folgenden Bestellperioden durch eine Anpassung der Offerten (Erhöhung der Abgeltungen) oder durch eine Veränderung des Bestellumfangs ausgeglichen werden.

Mit Verlusten aus Bürgschaften müsste aus Sicht des Bundes nur im Falle einer Überschuldung oder einer Illiquidität eines TU gerechnet werden. Bei einer Liquidation eines TU oder bei einer Sanierung unter Einbezug der Kapitalgeber hätte der Bund für seine übernommenen Verpflichtungen einzustehen. Das BAV führt regelmässig mit Unterstützung einer Schweizer Ratingagentur Risikoprüfungen durch, um potenziell bedrohliche Situationen frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig darauf reagieren zu können. Dazu kommt, dass sich ein Grossteil der im RPV tätigen Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) befindet, die gleichzeitig für die Angebotsbestellung verantwortlich ist. Im Einzelfall prüft das BAV eine Anpassung der Unternehmensstruktur, um die Risiken von Nebengeschäften vom bestellten RPV zu trennen. Da die Angebotsbestellungen im heute geltenden Regulierungsrahmen meist in Form von Direktvergaben ohne Ausschreibungen

erfolgen, herrscht im RPV zudem kein Wettbewerb, der die finanzielle Stabilität der TU infrage stellen könnte.

Zum heutigen Zeitpunkt ist nicht davon auszugehen, dass sich an der geltenden Marktordnung im RPV in nächster Zeit etwas Grundlegendes ändern wird. Die Diskussionen im Rahmen der Reform des RPV haben vielmehr gezeigt, dass eine Abkehr vom heutigen System der Direktvergaben und der Abgeltung geplanter ungedeckter Kosten derzeit politisch nicht mehrheitsfähig ist. Die Schweiz kann zudem nicht zu einer Öffnung des nationalen Personenverkehrs auf der Schiene verpflichtet werden (vgl. Ziff. 5.2).

Die Solidarbürgschaft im RPV wird gemäss Evaluationsbericht von 2018 als wesentlich weniger risikoreich eingeschätzt als andere Bürgschaften des Bundes (bspw. Bürgschaften für die Hochseeschifffahrt). Bei der auf internationalen, hoch kompetitiven Märkten tätigen Hochseeschifffahrt ist die Situation völlig anders gelagert als im RPV, wo Bund und Kantone definierte, langfristig ausgelegte Transportleistungen bei den TU bestellen. Dank der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten durch die Besteller verfügen die TU über eine stabile Ertragslage und eine geringe Marktabhängigkeit. In den vom Bund verbürgten Finanzierungsverträgen ist zudem explizit die Möglichkeit eines Schuldnerwechsels vorgesehen für den Fall, dass ein TU in Folge einer verlorenen Ausschreibung seine Betriebsmittel auf ein anderes TU übertragen müsste.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat Ende 2017 die Risiken des Bundes im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien untersucht.¹⁰ Sie schätzt das Ausfallrisiko aus Solidarbürgschaften im RPV aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen als tief ein.

3.9 Vorgehen im Schadenfall

Gerät ein TU mit einer Zahlung in Verzug, so wird der Bund umgehend vom Gläubiger darüber informiert. Die Solidarbürgschaft selbst kann erst nach Ablauf der vom Gläubiger gegenüber dem TU gesetzten Mahnfrist in Anspruch genommen werden. Dies gibt den Bestellern die Möglichkeit, mit dem TU die Gründe für den Verzug zu identifizieren und nötigenfalls die Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtung bereitzustellen, indem sie beispielsweise eine für später im Jahr geplante Abgeltungszahlung vorziehen. Eine Geltendmachung der Solidarbürgschaft bei vorübergehenden Liquiditätsengpässen soll dadurch vermieden werden.

Im Fall eines Konkurses eines TU sollen die Betriebsmittel weiterhin im RPV im Rahmen des bisherigen Angebots eingesetzt werden können. Diese sind daher, wenn möglich und sinnvoll, vom neu beauftragten TU zum Buchwert zu übernehmen. Den TU ist es grundsätzlich nicht gestattet, den Gläubigern der verbürgten Schuld Sicherheiten oder Vorzugsrechte an den Betriebsmitteln einzuräumen oder diese anderweitig ohne vorherige schriftliche Zustimmung des BAV belasten zu lassen. Auch der Bund hat zurzeit keine Möglichkeit, für das von ihm verbürgte Rollmateri-

¹⁰ Risiken aus Bürgschaften und Garantien, EFK-18574; abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Öffentliche Finanzen und Steuern > Archiv > 10. April 2018.

al Sicherungsrechte zu errichten, dies, weil das im Jahr 2007 verabschiedete Eisenbahnprotokoll von Luxemburg vom 26. Februar 2007¹¹ zur Schaffung eines internationalen Registers für Eisenbahnrollmaterial nach wie vor nicht in Kraft getreten ist.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Finanzierung der geplanten ungedeckten Kosten des RPV erfolgt je zur Hälfte durch den Bund und durch die Kantone. Die Vergabe von Solidarbürgschaften führt aktuell zu Zinsvergünstigungen von rund 10 Millionen pro Jahr, was den Abgeltungsbedarf für die Besteller (Bund und Kantone) entsprechend reduziert. Durch jede weitere Zunahme des Bürgschaftsvolumens erhöht sich auch der absolute Zinsvorteil. Demgegenüber würden die realisierten Kosteneinsparungen im Falle einer Nichtweiterführung der Solidarbürgschaft bis zum Auslaufen sämtlicher Bürgschaften kontinuierlich zurückgehen und schliesslich ganz wegfallen.

Bürgschaften sind Eventualverpflichtungen und führen beim Bund damit zu keinem unmittelbaren Mittelabfluss. Als Bürge muss der Bund anstelle der TU nur dann Amortisations- und Zinszahlungen leisten, wenn diese ihren diesbezüglichen, vertraglich vereinbarten Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern nicht nachkommen können. Ein entsprechender Zahlungsbedarf müsste dem Parlament im Rahmen eines Nachtragskredits zur Genehmigung unterbreitet werden.

Die Verwaltungskosten für die erforderliche Risikoprüfung und die Überwachung der Zahlungsfähigkeit der TU sowie eine minimale Risikoprämie sind durch die TU zu tragen. Gemäss Artikel 45 der Gebührenverordnung BAV vom 25. November 1998¹² wird bei Abschluss einer Solidarbürgschaft für die gesamte Laufzeit eine Provision in der Höhe von 1 Promille der gewährten Bürgschaftssumme erhoben (minimal 5000 und maximal 100 000 Fr.). Die bisher so erzielten Gebühreneinnahmen betragen im Schnitt 330 000 Franken pro Jahr. Es ist künftig mit einer leichten Zunahme der Gebühreneinnahmen zu rechnen.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage führt zu keinem zusätzlichen Stellenbedarf beim Bund.

¹¹ Protokoll von Luxemburg zum Übereinkommen über internationale Sicherungsrechte an beweglicher Ausrüstung betreffend Besonderheiten des rollenden Eisenbahnmaterials, unterzeichnet in Luxemburg am 23. Februar 2007; abrufbar unter otif.org/de > Tätigkeiten > Protokoll von Luxemburg.

¹² SR 742.102

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone bezahlen dank der Solidarbürgschaft des Bundes jährlich rund 5 Millionen Franken tiefere Abgeltungen. Aufgrund der im RPV geltenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wäre es naheliegend, dass auch die Kantone rund die Hälfte des benötigten Bürgschaftsvolumens verbürgen würden. Dies würde jedoch zu einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand führen und die Flexibilität des Instruments unnötig einschränken. Im Falle einer Nichtweiterführung der Solidarbürgschaft des Bundes würden auch die Kosteneinsparungen der Kantone allmählich zurückgehen und schliesslich ganz wegfallen.

4.3 Folgen für die Transportunternehmen des RPV

Dank der Solidarbürgschaft des Bundes können die im RPV tätigen TU zu günstigen Konditionen und ohne grossen administrativen Aufwand Fremdkapital für die Finanzierung ihrer Betriebsmittel aufnehmen. Eine Gleichbehandlung aller TU bei der Gewährung von Bürgschaften ist gewährleistet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 167 der Bundesverfassung (BV)¹³; wonach die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes beschliesst.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Abkommen vom 21. Juni 1999¹⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) betrifft nur den grenzüberschreitenden Verkehr. Folglich kann aufgrund des Landverkehrsabkommens die Schweiz auch nach der Verabschiedung des 4. Eisenbahnpakets durch die Europäische Union (EU) nicht zur Öffnung des inländischen Personenverkehrs auf der Schiene verpflichtet werden, selbst im Falle einer künftigen dynamischen Übernahme von EU-Recht.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁵ ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

¹³ SR 101

¹⁴ SR 0.740.72

¹⁵ SR 171.10

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse unterliegen nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Nach dem vorliegenden Bundesbeschluss soll für die Übernahme von Garantieverpflichtungen ein Rahmenkredit in der Höhe von 11 Milliarden Franken bewilligt werden. Beim Rahmenkredit handelt es sich um eine besondere Form des Verpflichtungskredits (vgl. Art. 10 Abs. 5 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006¹⁶). Sollte der Bund eingegangene Garantien einlösen müssen, so wäre mit Zahlungen zu rechnen, die die verfassungsmässigen Schwellenwerte übersteigen. Der Bundesbeschluss unterliegt daher nach Artikel 159 Absatz 3 BV der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Nach Artikel 5 SuG muss der Bundesrat die vom Bund gewährten Finanzhilfen und Abteilungen periodisch prüfen. In seinem Subventionsbericht von 2008 hat der Bundesrat den Grundsatz aufgestellt, dass er Subventionen, deren Rechtsgrundlage innerhalb des Prüfzeitraums neu geschaffen oder revidiert wird, im Rahmen der dazugehörigen Botschaft systematisch überprüft. Dies erfolgt mit der vorliegenden Botschaft.

5.5.1 Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Die Solidarbürgschaft des Bundes für Investitionen im RPV führt zu einer signifikanten Reduktion der durch den Bund und die Kantone zu tragenden Abteilungen. Nur einzelne Kantone verfügen über die gleich hohe Bonität wie der Bund. Kantonale Bürgschaften hätten daher eine kleinere finanzielle Wirkung als diejenige des Bundes. Es entspricht somit dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Ziff. 3.7), dass nur der Bund sich verbürgt, nicht aber die Kantone.

Bürgschaften für die Finanzierung von Betriebsmitteln können nur gewährt werden, wenn die Besteller der Beschaffung vorgängig im Sinne von Artikel 19 ARPV zugestimmt haben. Damit wird sichergestellt, dass niemand von der Bürgschaft profitieren kann, der nicht dazu berechtigt ist. Die Höhe der Subvention leitet sich direkt aus dem Investitionsbedarf im RPV ab (vgl. Ziff. 3.3). Mit der Solidarbürgschaft des Bundes wird das Ziel einer Gleichbehandlung aller TU im RPV gewährleistet. Ohne diese Solidarbürgschaft könnten nicht alle TU des RPV zu gleichen Konditionen Fremdkapital aufnehmen. Teilweise würde eine Fremdfinanzierung der Betriebsmittel verunmöglicht.

5.5.2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention

Mit Mitteln aus dem Bürgschafts-Rahmenkredit wird die Finanzierung von Betriebsmitteln verbürgt, die der Erbringung der von Bund und Kantonen bestellten Leistungen im RPV dienen. Der Bund geht dadurch Eventualverpflichtungen ein. Die Subvention besteht aus einem Risikotransfer vom Gläubiger (Darlehensgeber) an den Bund und somit günstigeren Bedingungen bei der Beschaffung von Fremdkapital. Weil es sich indessen um eine mehrjährige Verpflichtung des Bundes handelt, muss das Parlament dafür einen Verpflichtungskredit sprechen (Art. 21 Abs. 4 Bst. e des Finanzhaushaltgesetzes¹⁷).

Die Folgekosten aus der Betriebsmittelbeschaffung können in den RPV-Offerten geltend gemacht werden. Die ungedeckten Kosten gemäss Offerte werden von den Bestellern abgegolten. Zu diesem Zweck schliessen die Besteller mit den TU jeweils zweijährige Angebotsvereinbarungen ab. Die durch die Abgeltung zur Verfügung gestellten Abschreibungsmittel sind durch die TU direkt für die Rückzahlung des verbürgten Fremdkapitals zu verwenden.

5.5.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Nach erfolgter Betriebsmittelgenehmigung durch die Besteller kann das TU für deren Finanzierung beim BAV ein Gesuch um Bürgschaftsgewährung stellen. Das BAV prüft, ob die Höhe der beantragten Bürgschaftssumme und das geplante Finanzierungskonzept den im Rahmen der Betriebsmittelgenehmigung vereinbarten Richtgrössen entsprechen. Zudem unterzieht es das TU mit Unterstützung einer Schweizer Ratingagentur einer Bonitätsprüfung. Ist das Prüfungsergebnis positiv, so vereinbart das BAV mit dem TU, bis zu welchem Betrag und für welche Investitionsobjekte es bereit ist, sich im Namen des Bundes zu verbürgen. Danach kann das TU eine oder mehrere Bürgschaftstranchen abrufen, bis der maximal zulässige Betrag erreicht ist. Für jede Bürgschaftstranche wird geprüft, ob der zugrunde liegende Finanzierungsvertrag den Vorgaben des BAV entspricht, und dokumentiert, wie hoch der dank der Solidarbürgschaft realisierte Zinsvorteil ist. Bei allen TU, für welche das BAV eine Bürgschaft erteilt hat, führt es jährlich mit Unterstützung einer Schweizer Ratingagentur eine Risikoprüfung durch.

¹⁷ SR 611.0