

Bericht des Regierungsrats zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Rahmenkredit für Investitionsdarlehen an die zb Zentralbahn AG für die Jahre 2007 bis 2010

vom 22. Mai 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Kantonsratsbeschluss über einen Rahmenkredit für Darlehen an die zb Zentralbahn AG zur Finanzierung von Investitionen auf der Strecke Hergiswil – Engelberg für die Jahre 2007 bis 2010 mit dem Antrag, auf diese Vorlage einzutreten.

Sarnen, 22. Mai 2007

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Seit dem 19. Dezember 1964 verkehrt die ehemalige Stansstad-Engelberg-Bahn neu als Luzern-Stans-Engelberg-Bahn (LSE) über den zusätzlich erbauten Streckenabschnitt Stansstad – Loppertunnel – Hergiswil auf der verlängerten Linie Luzern – Engelberg. Durch diesen direkten Anschluss an das schweizerische und europäische Eisenbahnnetz hat die Zahl der beförderten Passagiere auf der Strecke Luzern – Engelberg stark zugenommen und beträgt heute 2,4 Millionen Fahrgäste pro Jahr, die rund 34 Millionen Personenkilometer zurücklegen. Dieses hohe Verkehrsaufkommen entsteht durch die Überlagerung von zwei sich ergänzenden Strömen des Personenverkehrs: Einerseits herrscht ein reger Pendlerverkehr zwischen Stans und Luzern und andererseits bewältigt die heutige Zentralbahn als Nachfolgerin der LSE auf dieser Linie einen grossen touristischen Verkehr von und nach Engelberg. Auch die Bahnlinie Luzern – Interlaken Ost erreicht dank der Doppelfunktion als Pendler- und Touristenbahn hohe Passagierfrequenzen. Im Jahr 2006 haben 4,4 Millionen Fahrgäste die Angebote der Zentralbahn auf dieser Strecke benutzt und dabei rund 85 Millionen Personenkilometer zurückgelegt.

Zur problemlosen Abwicklung dieses Passagievolumens waren in den letzten 40 Jahren bei der LSE schon mehrfach Ergänzungen beim Rollmaterial und umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur notwendig. An diese Aufwendungen der LSE haben der Bund, die Kantone Obwalden und Nidwalden sowie die Gemeinde Engelberg mehrfach Beiträge bewilligt, die einerseits als rückzahlbare oder bedingt rückzahlbare Darlehen und andererseits auch als à-fonds-perdu-Beiträge geleistet wurden. Für die einzelnen Beiträge wurden zwischen den vier beteiligten Parteien jeweils objektbezogene Vereinbarungen abgeschlossen. In diesem Zeitraum wurden die folgenden Beiträge beschlossen:

Beschluss	Inhalt	Form	Gesamtbetrag in Fr.	Kantonsanteil in Fr.
Landsgemeinde 1967	Rollmaterial	Darlehen	4 000 000.–	384 000.–
Landsgemeinde 1977	Rollmaterial	1. und 2. Vereinbarung	6 080 000.–	632 000.–
Landsgemeinde 1983	Rollmaterial	4. Vereinbarung	2 482 000.–	312 000.–
Landsgemeinde 1988	Rollmaterial und Infrastruktur	5. Vereinbarung	7 500 000.–	1 184 000.–
Landsgemeinde 1994	Rollmaterial und Infrastruktur	6. Vereinbarung	10 520 000.–	1 840 000.–
Volksabstimmung 1995	Infrastruktur (Steilrampe)	7. Vereinbarung + 2 Zusätze	128 000 000.–	9 600 000.–
Kantonsrat 2001	Rollmaterial und Infrastruktur	8. Vereinbarung	6 140 000.–	1 074 000.–
Insgesamt			164 722 000.–	15 026 000.–

Dank dieser Investitionen in Rollmaterial und Infrastruktur ist die Zentralbahn in der Lage, das umfangreiche und attraktive Angebot des öffentlichen Verkehrs tagtäglich sicher, zuverlässig und kundengerecht zu erbringen und auch entsprechend den Bedürfnissen der Besteller und der Kunden zu erweitern. Um dieses Ziel auch in Zukunft erreichen zu können, werden auch weiterhin entsprechende Beiträge des Bundes und der Kantone für die Infrastruktur, das Rollmaterial, aber auch insbesondere für die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) notwendig sein.

2. Rahmenkredit 8

Auf der Grundlage des 7. Abschnitts des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) hat der Bund für die konzessionierten Transportunternehmen (ohne SBB) bisher 8 Rahmenkredite für die Ausrichtung von Darlehen und Finanzhilfen für technische Verbesserungen, Betriebsumstellungen und Naturschäden gewährt. Mit dem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1992 ist der Rahmenkredit 8 (1993 bis 1997) zur Förderung der konzessionierten Transportunternehmen gemäss Art. 56 EBG mit einer Milliarde Franken zuzüglich Teuerung ausgestattet worden. Es handelt sich dabei um einen Gesamtbetrag an Darlehen und Beiträgen des Bundes, die den Transportunternehmen während dieser Zeit zur Verfügung gestellt werden können. Nach Art. 60 EBG setzen die Leistungen des Bundes jedoch eine Mitwirkung der Kantone voraus. Der Umfang dieser Mitwirkung richtet sich nach der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV, SR 742.101.2).

Innerhalb dieses 8. Rahmenkredits, der schliesslich erst im Jahre 2006 vollständig ausgeschöpft wurde, sind mit der 6. Vereinbarung, mit der 7. Vereinbarung und ihren zwei Nachträgen sowie mit der 8. Vereinbarung in den Jahren 1994 bis 2006 zwischen dem Bund, den Kantonen Obwalden und Nidwalden sowie der Luzern-Stans-Engelberg-Bahn und der späteren zb Zentralbahn AG mehrere Rollmaterial- und Infrastrukturprojekte im Gesamtbetrag von Fr. 144 660 000.– finanziert worden.

3. Bahnreform 2

Gleichzeitig mit dem Rahmenkredit 8 ist vom Bund die sogenannte Bahnreform eingeleitet worden, die ein wichtiges Element der Schweizerischen Verkehrspolitik ist. Sie ist als Prozess zu verstehen, der darauf abzielt, den öffentlichen Verkehr und insbesondere den Schienenverkehr den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Das historisch gewachsene Verkehrssystem ist mit der Revision des Eisenbahngesetzes auf den 1. Januar 1996 und der Bahnreform 1 auf den 1. Januar 1999 bereits schrittweise in einzelnen Bereichen umgestaltet worden.

Während der Beratungen in den eidgenössischen Räten zur Bahnreform 1 ist der Bundesrat beauftragt worden, weitere Reformschritte an die Hand zu nehmen. Dieser Forderung ist der Bundesrat mit der Botschaft vom 23. Februar 2005 zur Bahnreform 2 nachgekommen. Die Vorlage hat insbesondere auch eine Neuordnung und Harmonisierung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur zwischen dem Bund und den Kantonen enthalten. Sie ist aber von den Räten mit dem Auftrag zurückgewiesen worden, die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur noch einmal zu überdenken, die andern Elemente der

Vorlage in verschiedene Pakete aufzuteilen und diese Pakete dem Parlament erneut vorzulegen. Zur Zeit geht nun das erste dieser Pakete in die parlamentarische Beratung.

Nachdem die eidgenössischen Räte die Bahnreform 2 an den Bundesrat zurückgewiesen haben, konnte die vom Parlament verlangte und vom Bundesrat vorgesehene Neuordnung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur nicht wie geplant auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden. Weil der 8. Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen per Ende 2006 ausgeschöpft ist, muss für die Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur (Substanzerhalt und Erweiterungsinvestitionen) der konzessionierten Eisenbahnunternehmen, auch Privatbahnen genannt, eine Übergangslösung gefunden werden. Diese Lösung besteht nun darin, dass die bisher angewandten Instrumente weitergeführt, gleichzeitig jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, soweit dies die bestehenden Gesetze zulassen.

4. Rahmenkredit 9

Der Bundesrat hat deshalb dem Parlament einen 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die konzessionierten Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007 bis 2010 (BBI 2007 8669) in der Höhe von 600 Millionen Franken beantragt, der auf den geltenden Finanzplanzahlen des Bundes basiert. Dabei sind die Eingaben der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) für 2007 bis 2010 um 750 Millionen Franken (Bundesanteil rund 550 Millionen Franken) gekürzt worden. Das Niveau der damit zur Verfügung stehenden Finanzmittel reicht jedoch mittel- und langfristig nicht für den Substanzerhalt wie auch für die notwendigen Erweiterungsinvestitionen zwischen 2007 und 2010 aus. Die Vernachlässigung des Unterhalts würde später zu überproportionalen Sanierungskosten führen, was Streckenschliessungen nach sich ziehen könnte. Aus diesem Grund haben die eidgenössischen Räte den 9. Rahmenkredit auf 800 Millionen Franken erhöht. Dabei ist aber als Folge der zurückgewiesenen Bahnreform 2 auf eine Änderung der Zuständigkeiten verzichtet worden, d.h. die bisherige Mischfinanzierung durch Bund und Kantone wird weiterhin angewandt.

Die Infrastrukturfinanzierung der Eisenbahnunternehmen findet grundsätzlich in zwei Bereichen statt. Einerseits geht es um die Bereitstellung der Infrastruktur (d.h. deren Betrieb und Unterhalt sowie deren Abschreibungen), die wie bis anhin vom Bund und den Kantonen jährlich abgegolten wird. Dieser Teil der Infrastrukturfinanzierung in Form von Abgeltungen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses. Andererseits geht es um die Finanzierung derjenigen Investitionen, die das Abschreibungsvolumen des einzelnen Unternehmens übersteigen. Dieser Bereich wird mit dem beantragten Rahmenkredit behandelt.

Gemäss Art. 1 Abs. 3 des Bundesbeschlusses über den 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007 bis 2010 erfolgt die Finanzierung dergestalt, dass per Ende eines jeden Jahres der problemlose Übergang in einen noch zu beschliessenden, neuen Finanzierungsmodus möglich ist. Dieses Vorgehen erlaubt es, sowohl die Infrastrukturfinanzierung für die konzessionierten Eisenbahnunternehmen laufend zu sichern als auch die notwendige Flexibilität für neue Lösungen zu behalten. Im Unterschied zu den bisherigen, rein objektbezogenen Investitionsvereinbarungen kommt aber jetzt und in Anwendung des neuen Art. 49 Abs. 4 des Eisenbahngesetzes eine jährliche Programmfinanzierung zur Anwendung. Dies ist ein erster Schritt hin zu einer Globalsteuerung.

Die Infrastrukturfinanzierung für die Privatbahnen folgt damit ab 2007 den Grundzügen, die in der Leistungsvereinbarung mit der SBB festgelegt werden. Insbesondere gelten, soweit dies sinnvoll ist, dieselben politischen Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz, wie beispielsweise die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus und der Leistungsfähigkeit des Netzes, die optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und die Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten. Auch die Art der Mittelgewährung ist identisch.

In diesem Zusammenhang gilt es auch festzuhalten, dass das Bundesamt für Verkehr (BAV) bereits im Juni 2001 entschieden hat, dass in Übereinstimmung mit den spezifischen Vorgaben des 8. Rahmenkredits (Schwergewicht auf Substanzerhaltung, Sicher-

heitselemente und Infrastrukturausbauten) und aufgrund der knappen Finanzmittel des 8. Rahmenkredits keine neuen Fahrzeugbeschaffungen mehr über Art. 56 EBG finanziert werden. Weil das Rollmaterial zu den Betriebsmitteln der Eisenbahnunternehmen zählt, müssen die Investitionen in Fahrzeuge in Zukunft ausschliesslich mittels Abschreibungsreserven und/oder Fremdkapital finanziert werden. Die entsprechenden Kapitalkosten sind dann in den jährlichen Abgeltungen für den regionalen Personenverkehr enthalten.

Der Bund bezahlt den Eisenbahnunternehmen seine Investitionsbeiträge aus dem neunten, vier Jahre gültigen Rahmenkredit in Form von Programmfinanzierungen jährlich aus, damit der rasche Wechsel zu einem neuen Finanzierungsmodus möglich ist. Zu diesem Zweck schliesst er jedes Jahr mit den Eisenbahnunternehmen Darlehensvereinbarungen nach Art. 56 EBG ab, die sich auf eine Objektliste des vierjährigen Investitionsprogramms und eine Prioritätenliste abstützen. Diese Objektliste enthält die finanziellen und terminlichen Angaben jedes Bauobjekts und ist verbindlich. Anpassungen an der Objekt- und Prioritätenliste erfordern die schriftliche Zustimmung aller Besteller. Diese jährlichen Vereinbarungen werden ohne Beteiligung der Kantone zwischen dem BAV und dem Eisenbahnunternehmen direkt abgeschlossen. In den allgemeinen Bestimmungen des BAV zu den Darlehensvereinbarungen wird aber klar darauf hingewiesen, dass die Vereinbarungen erst zustande kommen, wenn der Bund und alle beteiligten Kantone ihre Beiträge verbindlich zugesichert haben.

5. Leistungsvereinbarungen mit der Zentralbahn

Die Kantone haben also besondere eigene Vereinbarungen mit den Eisenbahnunternehmen abzuschliessen und besitzen deshalb in der Ausgestaltung dieser Vereinbarungen und ihrer Finanzierungsmodi einen gewissen Spielraum. Weil der Kanton Obwalden gemäss Art. 30 Abs. 1 der Finanzhaushaltsverordnung (GDB 610.11) den Rahmenkredit als Verpflichtungskredit für ein Programm kennt, hat der Regierungsrat beschlossen, analog zu den vierjährigen Leistungsvereinbarungen des Bundes mit der SBB auch mit der Zentralbahn eine Leistungsvereinbarung über einen vier Jahre gültigen Rahmenkredit in der Form einer Programmfinanzierung abzuschliessen. Damit findet ein Wechsel von den bisher objektbezogenen Vereinbarungen 1 bis 8 hin zu den „offeneren“ Programmfinanzierungen statt, die den unternehmerischen Handlungsspielraum der Eisenbahnunternehmen erhöhen. Auch der Kanton Nidwalden will mit der Zentralbahn für diesen Bereich eine vierjährige Leistungsvereinbarung abschliessen.

Die Programmfinanzierung ist offener, weil die Zentralbahn neben der Objektliste des vierjährigen Investitionsprogramms auch eine Prioritätenliste über jene weiteren Projekte vorlegt, die bei allenfalls auftretenden Schwierigkeiten bei Projekten der Objektliste als Ersatzprojekte im Rahmen der bewilligten Beiträge ebenfalls erstellt werden können.

Obwohl die Zentralbahn seit dem 1. Januar 2005 ein konzessioniertes Eisenbahnunternehmen ausserhalb der SBB, also eine sogenannte Privatbahn ist, wird für die Strecke Luzern – Interlaken Ost im Sinne einer Besitzstandswahrung eine Investitionsvereinbarung ohne Kantonsbeteiligung abgeschlossen, weil diese Strecke früher zur SBB gehörte. Dies geschieht in Anwendung von Art. 53 Abs. 5 EBG, der dem Bund das Abweichen von den Regeln der kantonalen Mitfinanzierung ermöglicht.

6. Investitionsprogramm 2007 bis 2010 der Zentralbahn

In mehreren Verhandlungen haben das BAV und die Zentralbahn das Investitionsprogramm der Jahre 2007 bis 2010 bereinigt und basierend auf dieser bereinigten Mittelfristplanung vom 4. und 15. Dezember 2006 hat das BAV am 28. Februar 2007 die erste Darlehensvereinbarung für das Jahr 2007 unterzeichnet. Das gesamte Investitionsprogramm für die Strecke Hergiswil – Engelberg umfasst ohne den Neubau der Steilrampe Tunnel Engelberg folgende Investitionskosten, die zuerst über Abschreibungsmittel und nicht aktivierbaren Investitionen (NAI) finanziert werden. Die verbleibenden Investitionskosten werden vom Bund und den Kantonen über bedingt rückzahlbare Darlehen getragen.

Hergiswil – Engelberg	2007 in Fr.	2008 in Fr.	2009 in Fr.	2010 in Fr.	Total in Fr.
Investitionen	4 025 700.–	8 515 080.–	11 232 000.–	7 080 500.–	30 853 280.–
Abschreibungen	888 497.–	1 003 290.–	1 256 317.–	3 918 440.–	7 066 544.–
NAI und Zinsen	1 015 543.–	908 000.–	1 204 000.–	771 000.–	3 607 000.–
Darlehen	2 121 660.–	6 603 790.–	8 771 683.–	2 391 060.–	19 888 193.–

7. Objekt- und Prioritätenliste

In der Objektliste (Beilage 1) werden all jene Projekte aufgeführt, die in den Jahren 2007 bis 2010 ganz oder teilweise über Darlehen finanziert werden sollen. Weil der errechnete Darlehensbedarf und die ausgewiesenen Kosten der Projekte in der Objektliste nicht vollständig übereinstimmen, wird pro Jahr ein Projekt teilweise über Abschreibungsmittel und teilweise über Darlehen finanziert. Die Prioritätenliste (Beilage 2) enthält zusätzlich die notwendige Anzahl Ersatzprojekte mit einer Prioritätenordnung.

Die Objektliste zeigt zudem auf, dass die Investitionen in erster Linie für die Substanzerhaltung und die Beibehaltung des Stands der Technik eingesetzt werden. Im gesamten Investitionsprogramm der Zentralbahn haben nur wenige Investitionen in Neubauprojekte Platz. Um auch in Zukunft die immer bedeutender werdende Bahnanbindung des Kantons Obwalden an die Zentren des Mittellandes sicher und zuverlässig benutzen zu können, ist das geplante Investitionsprogramm der Zentralbahn notwendig und gerechtfertigt.

8. Kantonsanteile an den Darlehen

Die Investitionsbeiträge des Bundes setzen ja nach Art. 60 EBG für die Strecke Hergiswil – Engelberg eine Mitwirkung der Kantone voraus. Der Umfang dieser Mitwirkung richtet sich nach der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV). Die Kantonsanteile werden jeweils für vier Jahre festgelegt und sind letztmals im Jahr 2003 für den Zeitraum 2004 bis 2007 bestimmt worden. Für das Jahr 2007 betragen diese Anteile für den Kanton Obwalden 54 Prozent und für den Kanton Nidwalden 66 Prozent. Zusammen mit der internen Aufteilung der Infrastrukturkosten für die Strecke Hergiswil – Engelberg zwischen den Kantonen Obwalden und Nidwalden von 33 und 67 Prozent ergeben sich daraus für das Jahr 2007 die folgenden prozentualen Kostenanteile:

Finanzierungspartner	KAV-Anteile	Anteile intern	Prozentanteil
Kanton Obwalden	54 %	33 %	17,82 %
Kanton Obwalden/Bundesanteil	46 %	33 %	15,18 %
Kanton Nidwalden	66 %	67 %	44,22 %
Kanton Nidwalden/Bundesanteil	34 %	67 %	22,78 %
Insgesamt			100,00 %

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 1. Januar 2008 in Kraft tritt, wird auch die Berechnung der Kantonsanteile gemäss KAV neu geregelt. Für die Jahre 2008 bis 2011 ergeben sich aus dieser Neuberechnung die folgenden prozentualen Kostenanteile:

Finanzierungspartner	KAV-Anteile	Anteile intern	Prozentanteil
Kanton Obwalden	42 %	33 %	13,86 %
Kanton Obwalden/Bundesanteil	58 %	33 %	19,14 %
Kanton Nidwalden	43 %	67 %	28,81 %
Kanton Nidwalden/Bundesanteil	57 %	67 %	38,19 %
Insgesamt			100,00 %

9. Kantonaler Rahmenkredit an die Zentralbahn für die Jahre 2007 – 2010

Die Höhe des beantragten Rahmenkredits für den Kanton Obwalden ergibt sich aus dem Darlehensumfang und den Anteilen des Bundes und der Kantone an diesen Darlehen. Die Objektliste dient der Information über die zu finanzierenden Projekte. In den nächsten vier Jahren beteiligen sich der Kanton Obwalden und die Gemeinde Engelberg gemeinsam mit den folgenden Darlehensbeiträgen an den Investitionen der Zentralbahn auf der Strecke Hergiswil – Engelberg. Davon ausgenommen sind die Beiträge an den Neubau der Steilrampe Tunnel Engelberg, die mit gesonderten Kantonsratsbeschlüssen bewilligt werden.

Darlehensanteile	2007 in Fr.	2008 in Fr.	2009 in Fr.	2010 in Fr.	Total in Fr.
Darlehen	2 121 660.–	6 603 790.–	8 771 683.–	2 391 060.–	19 888 193.–
Kanton Obwalden/OW	378 080.–	915 285.–	1 215 755.–	331 401.–	2 840 521.–
Kanton Obwalden/Bund	322 068.–	1 263 965.–	1 678 000.–	457 649.–	3 722 582.–
Kanton Nidwalden/NW	938 198.–	1 902 552.–	2 527 122.–	688 864.–	6 056 736.–
Kanton Nidwalden/Bund	483 314.–	2 521 987.–	3 349 906.–	913 146.–	7 268 353.–

10. Finanzierung

Die geplanten Investitionsbeiträge für die Infrastrukturausbauten der Zentralbahn auf der Strecke Hergiswil – Engelberg ohne die Anteile für den Neubau der Steilrampe Tunnel Engelberg sind zur Zeit noch im Voranschlag 2007 und in der Finanzplanung 2008 bis 2010 des Kantons Obwalden in Kto. „6233 Verkehrsplanung“ wie folgt enthalten (Kanton und Gemeinde Engelberg insgesamt):

Voranschlag für das Jahr 2007	Fr. 1 328 000.–
Finanzplan für das Jahr 2008	Fr. 2 322 000.–
Finanzplan für das Jahr 2009	Fr. 738 000.–
Finanzplan für das Jahr 2010	Fr. 124 000.–

Die bisherige Finanzplanung wird im Rahmen der rollenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2009 bis 2011 bzw. des Staatsvoranschlags 2008 an die neue Mittelfristplanung der Zentralbahn angepasst.

11. Gesetzliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für Investitionsbeiträge an die Erneuerung und den Ausbau der Infrastruktur der Zentralbahn bildet das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 28. November 2002 (GDB 772.1). Dabei gelten insbesondere die Art. 4, 7 und 8 dieses Gesetzes, welche die Investitionsbeiträge mit Bundeshilfe und die Beteiligung anderer Kantone regeln.

Beilagen:

- Objektliste der Projekte 2007 – 2010 der Zentralbahn (Beilage 1)
- Prioritätenliste der Ersatzprojekte (Beilage 2)
- Entwurf Kantonsratsbeschluss