

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

vom 11. August 2009

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Zusatzkredit zum Rahmenkredit für Investitionsdarlehen an die zb Zentralbahn AG für die Jahre 2007 bis 2010 mit den nachfolgenden Erläuterungen und dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 11. August 2009

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Matter

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage

Am 29. Juni 2007 hat der Kantonsrat beschlossen, an die Bruttoinvestitionen der zb Zentralbahn AG von Fr. 30 853 280.– auf der Strecke Hergiswil–Engelberg in den Jahren 2007 bis 2010 ein Darlehen von höchstens Fr. 2 840 521.– zu leisten. Die Bruttoinvestitionen für Infrastruktursanierungen und -ausbauten sollten gemäss dem damaligen Stand der Mittelfristplanung der Zentralbahn wie folgt finanziert werden:

Hergiswil–Engelberg	2007	2008	2009	2010	Total
Bruttoinvestitionen	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	3'898'543
Darlehen	2'121'660	6'603'790	8'771'683	2'391'060	19'888'193

Gemäss der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (KAV; SR 742.101.2) wurden die Kantonsanteile an der Finanzierung über Darlehen im Jahr 2007 gemäss dem folgenden prozentualen Schlüssel verteilt:

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%
Total			100.00%

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurde 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%
Total			100.00%

Die Höhe des im Kanton Obwalden als Rahmenkredit beschlossenen Darlehens ergibt sich aus dem Darlehensumfang sowie den internen und den KAV-Anteilen des Bundes und der Kantone Obwalden und Nidwalden an diesem Darlehen.

Darlehensanteile	2007	2008	2009	2010	Total
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	1'678'900	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

2. Entwicklung der Bruttoinvestitionen und deren Finanzierung

Auf der Basis der oben aufgeführten Darlehensbeträge wurde am 21. August 2007 mit der zb Zentralbahn AG eine vierjährige „Leistungsvereinbarung über Investitionsdarlehen für die Jahre 2007 bis 2010“ abgeschlossen. Weil der Kanton Obwalden gemäss Art. 30 Abs. 1 der Finanzhaushaltsverordnung vom 25. März 1988 (GDB 610.11) den Rahmenkredit als Verpflichtungskredit für ein Programm kennt, hat der Regierungsrat mit der Zentralbahn eine Leistungsvereinbarung über einen vier Jahre gültigen Rahmenkredit in

der Form einer Programmfinanzierung abgeschlossen. Die Programmfinanzierung ist offener gestaltet, denn die Zentralbahn kann neben Projekten aus der Objektliste des vierjährigen Investitionsprogramms auch Projekte aus einer Prioritätenliste erstellen. Diese Prioritätenliste enthält jene weiteren Projekte, die bei eventuell auftretenden Schwierigkeiten bei Projekten der Objektliste als Ersatzprojekte im Rahmen der bewilligten Beiträge ebenfalls erstellt werden können.

Für die Jahre 2007 und 2008 liegen nun die Schlussrechnungen für die Investitionen der Zentralbahn auf der Strecke Hergiswil–Engelberg vor. Am 24. April 2009 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) zudem mit der Zentralbahn für das Jahr 2009 die einjährige Abgeltungs- und Darlehensvereinbarung für die Sparte Infrastruktur abgeschlossen. Aufgrund dieser Rechnungen, der obigen Vereinbarung und der überarbeiteten Mittelfristplanung der Zentralbahn ergeben sich heute für die Jahre 2007 bis 2010 die folgenden Bruttoinvestitionen, die aus der jährlich mit dem BAV vereinbarten Summe von Abschreibungen, Zinsen, nicht aktivierbaren Investitionen und Darlehen finanziert werden müssen:

Hergiswil–Engelberg	2007	2008	2009	2010	Total
Bruttoinvestitionen	5'053'778	7'110'893	9'342'876	6'805'944	28'313'491
Abschreibungen	888'497	1'418'017	1'143'238	1'526'795	4'976'547
Abschreibungen Vorjahr			65'786		65'786
NAI und Zinsen	1'015'543	543'200	420'000	168'000	2'146'743
Darlehen	3'149'738	5'149'676	7'713'852	5'111'149	21'124'415

Diese neuen Darlehensbeträge ergeben folgende veränderten Anteile der drei Finanzpartner an der gesamten Darlehenssumme:

Darlehensanteile	2007	2008	2009	2010	Total
Darlehen	3'149'738	5'149'676	7'713'852	5'111'149	21'124'415
Kanton Obwalden/OW	561'283	725'796	1'069'140	708'405	3'064'624
Kanton Obwalden/Bund	478'131	978'726	1'476'431	978'274	3'911'562
Kanton Nidwalden/NW	1'392'814	1'492'303	2'222'361	1'472'522	6'580'000
Kanton Nidwalden/Bund	717'510	1'952'851	2'945'920	1'951'948	7'568'229

Aufgrund der Verzögerungen beim Bau und bei der Inbetriebnahme der Steilrampe Tunnel Engelberg ergeben sich insbesondere in den Jahren 2009 und 2010 wesentlich geringere Abschreibungen aus Bauwerken, weil die Abschreibungen der Steilrampe Tunnel Engelberg in diesen beiden Jahren noch nicht aktiviert werden können. Die Gesamtsumme aller Abschreibungen, nicht aktivierbarer Investitionen und Zinsen in den Jahren 2007 bis 2010 sinkt deshalb zwischen den Berechnungen aus dem Jahr 2006 und den heutigen Angaben markant von Fr. 10 965 087.– um Fr. 3 776 011.– auf Fr. 7 189 076.–. Um weiterhin das mit der Zentralbahn in der Leistungsvereinbarung vereinbarte Volumen an Bruttoinvestitionen von Fr. 30 853 280.– auf der Strecke Hergiswil–Engelberg in den Jahren 2007 bis 2010 finanzieren zu können, müsste die Darlehenssumme der drei Finanzpartner von Fr. 19 888 193.– um Fr. 3 776 011.– auf Fr. 23 664 204.– erhöht werden. Weil die Abgeltungen der Sparte Infrastruktur für Abschreibungen, nicht aktivierbare Investitionen und Zinsen bei der Zentralbahn seit dem Jahr 2008 von den gleichen drei Finanzpartnern im gleichen Umfang zu leisten sind, würden sich über alle Finanzierungsquellen zusammengerechnet nur geringe Mehr- oder Minderbelastungen der einzelnen Finanzpartner gegenüber dem ursprünglichen Investitionsprogramm ergeben.

Mit einer Leistungsvereinbarung und Programmfinanzierung soll einerseits die unternehmerische Eigenverantwortung der Transportunternehmen gestärkt werden und andererseits soll die finanzielle Steuerung des Unternehmens durch die Besteller besser und kontinuierlicher erfolgen. Gleichzeitig soll ein Rahmenkredit ohne eine Bestimmung über die Beschlussfassung bei eventuellen Mehrkosten einerseits vor unerwünschten Zusatzkosten beim Investitionsprogramm schützen und andererseits das Unternehmen zum sparsamen Umgang mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen veranlassen. Weil die Investitionen im Rahmen der vierjährigen Leistungsvereinbarung aber im

vorliegenden Fall aus vier verschiedenen Finanzquellen (Abschreibungen, nicht aktivierbare Investitionen, Zinsen und Darlehen) stammen, ist die umfassende und klare Steuerung des gesamten Investitionsprogramms noch nicht gewährleistet.

Am 14. November 2008 hat die zb Zentralbahn AG dem Bund und den Kantonen Obwalden und Nidwalden den Antrag gestellt, das auf Fr. 30 020 746.– reduzierte Investitionsprogramm 2007 bis 2010 wegen der Ausfälle bei den Abschreibungen von Fr. 3 841 797.– durch eine Erhöhung der Darlehenssumme um Fr. 3 009 263.– auf Fr. 22 897 456.– zu finanzieren. Am 16. Dezember 2008 hat der Kanton Nidwalden diesen Antrag abgelehnt mit dem Hinweis, dass der Nidwaldner Landrat am 23. April 2008 für die vier Jahre 2007 bis 2010 einen Beitrag an die Investitionen der Zentralbahn in der Höhe von höchstens 6,1 Millionen Franken genehmigt hat. Dieser Betrag ist in der Finanzplanung des Kantons eingestellt. Der Rahmenkredit ist für den Kanton ein Instrument zur Steuerung der Ausgaben für den öffentlichen Verkehr und deshalb verbindlich.

Am 2. April 2009 hat die zb Zentralbahn AG dem Bund und den Kantonen Obwalden und Nidwalden einen neuen Antrag gestellt. Dabei sollten die durch die Ausfälle bei den Abschreibungen auf rund 26,650 Millionen Franken reduzierten Bruttoinvestitionen um rund 1,7 Millionen Franken erhöht werden, um mindestens das dringend notwendige Projekt des Totalumbaus mit Unterbausanierung auf der Bahnstrecke Dallenwil–Wolfenschiessen (km 9,790 – 12,290) in den Jahren 2009 und 2010 realisieren zu können. Die Realisierung dieses Projektes ist für den Einsatz der Brüniglokomotiven auf der Strecke Luzern–Engelberg nach der Eröffnung der Steilrampe Tunnel Engelberg erforderlich. Der Kanton Nidwalden ist auf diesen Antrag eingetreten. Am 24. Juni 2009 hat der Nidwaldner Landrat ein zusätzliches Darlehen für die Zentralbahn in der Höhe von Fr. 480 000.– beschlossen. Mit der einjährigen Abgeltungs- und Darlehensvereinbarung für die Sparte Infrastruktur vom 24. April 2009 mit der Zentralbahn hat das BAV der beantragten Darlehensserhöhung für das Jahr 2009 zugestimmt.

Nachdem der Nidwaldner Landrat den Anteil seines Kantons an den Darlehen für die Zentralbahn auf insgesamt 6,580 Millionen Franken festgesetzt hat und der Bund und der Kanton Obwalden ebenfalls die gesetzlich vorgesehenen Anteile zu leisten haben, ergibt sich aufgrund der Vorgaben des Kantons Nidwalden eine neue Gesamtsumme für die Bruttoinvestitionen von Fr. 28 313 491.–. Die Finanzierung dieses Investitionsprogramms und die neuen Anteile des Bundes und der Kantone an den Darlehen gehen aus der oben dargestellten Tabelle hervor. Dabei gewährt der Kanton Obwalden der Zentralbahn ein zusätzliches Darlehen von höchstens Fr. 224 103.–.

3. Gesetzliche Grundlagen

Da es sich bei den jährlichen Abgeltungen für den Betrieb und die Infrastruktur der Transportunternehmen gemäss Art. 49 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) um die Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebots handelt, entscheidet der Regierungsrat aufgrund seiner weitergehenden, ihm durch die Gesetzgebung übertragenen Vollmachten gemäss Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 28. November 2002 (GDB 772.1) abschliessend über die umfangreichen Abgeltungsbeiträge an die Transportunternehmen.

Die Investitionsbeiträge des Kantons gemäss Art. 56 EBG in Form von Kantonsbeiträgen, Darlehen oder Kapitalbeteiligungen werden aber nach Art. 8 Abs. 1 des kantonalen öV-Gesetzes im Rahmen der Ausgabenbefugnis von der nach der Kantonsverfassung zuständigen Behörde festgelegt. Der beantragte Zusatzkredit von Fr. 224 103.– erreicht zusammen mit dem ursprünglichen Kredit von Fr. 2 840 521.– die Höhe des Finanzreferendums nach Art. 59 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101).

Aufgrund dieser Ausgangslage bei den Gesetzesgrundlagen entsteht die Problematik der Finanzierung und Steuerung eines Investitionsprogramms, das durch vier verschiedene Finanzquellen alimentiert wird. Die Problematik ist vom BAV erkannt worden und deshalb

hat der Bund seit 2007 für seine Anteile an den Abgeltungen der Sparte Infrastruktur und an den Darlehen pro Transportunternehmen eine jährliche Abgeltungs- und Darlehensvereinbarung eingeführt, die alle vier Finanzquellen der Investitionsprogramme zusammenfasst und dem Bund eine Gesamtschau seiner Investitionsbeiträge vermittelt. In die gleiche Richtung zielt die Vereinheitlichung der prozentualen Anteile der Kantone bei den Abgeltungen der Sparte Infrastruktur und bei den Investitionsdarlehen. Weil die neuen Regeln beim BAV erst in den Jahren 2007 und 2008 eingeführt worden sind, haben die Kantone ihre Rahmenbedingungen noch nicht entsprechend anpassen können. Gleichzeitig gilt es aber zu erwähnen, dass die starken Veränderungen bei der Finanzierung des vorliegenden Investitionsprogramms wohl als Spezialfall eingestuft werden dürfen, weil gerade im Bereich der Abschreibungen die Höhe und die Dauer von Abschreibungen langfristig geplant werden kann. Lediglich der Zeitpunkt der Inbetriebnahme einer Investition und die damit verbundene Aktivierung unterliegen einem gewissen zeitlichen Risiko, das sich aber üblicherweise nicht über mehrere Jahre erstreckt. Nur im vorliegenden Fall fehlen während zwei Jahren grosse, bereits einkalkulierte Abschreibungsmittel für die Finanzierung von Investitionen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Investitionsrechnung des Kantons Obwalden wird durch die Darlehenserhöhung um Fr. 224 103.– stärker belastet. Weil aber gleichzeitig der Anteil an den Abgeltungen für die Sparte Infrastruktur bei der laufenden Rechnung um Fr. 523 355.– sinkt, werden die Staatsrechnungen 2009 und 2010 durch die beantragte Reduktion der Bruttoinvestitionen insgesamt um Fr. 299 252.– entlastet.

Beilage:

- Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Zusatzkredit zum Rahmenkredit für Investitionsdarlehen an die zb Zentralbahn AG für die Jahre 2007 bis 2010