



## Botschaft 2015-DAEC-49

31. März 2015

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Verkehrsgesetzes

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Verkehrsgesetzes (VG), nachdem Volk und Stände die Vorlage über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen haben.

#### 1. Hintergrund

Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die FABI-Vorlage (BBl 2013 4725) am 9. Februar 2014 mit 62% klar angenommen. Gemäss dem neuen Artikel 87a der Bundesverfassung (BV, SR 101) wird ein Bahninfrastrukturfonds (BIF) geschaffen, an dessen Finanzierung sich die Kantone angemessen beteiligen (Art. 87a Abs. 3 BV).

Die Modalitäten dieser Mitfinanzierung durch die Kantone sind im neuen Artikel 57 des Eisenbahngesetzes des Bundes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101, BBl 2014 4097) geregelt:

<sup>1</sup> Die Kantone leisten eine Einlage von 500 Mio. Franken pro Jahr an den Bahninfrastrukturfonds zur Finanzierung der Infrastrukturkosten.

<sup>2</sup> Der Beteiligungsschlüssel pro Kanton richtet sich nach den bestellten Personen- und Zugkilometern im Regionalverkehr gemäss dem interkantonalen Verteiler.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten unter Anhörung der Kantone in einer Verordnung.

Die Kantone werden somit einen jährlichen Beitrag von 500 Millionen Franken in den BIF leisten müssen. Dieser Betrag umfasst die bis anhin von den Kantonen geleisteten Beiträge an die Bahninfrastruktur (Betrieb und Investitionen) und einen zusätzlichen Beitrag von 200 Millionen Franken. Aus dem Fond werden der Unterhalt und der Betrieb der Infrastruktur wie auch der künftige Ausbau finanziert, wobei der Ausbau im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (STEP) in Form von Ausbauschritten alle 4 bis 8 Jahre vom Parlament beschlossen wird.

Der Bundesrat will die Beschlüsse auf den 1. Januar 2016 in Kraft setzen. Der Entwurf der Bundesverordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KFEV) sieht in Artikel 21 Folgendes vor: «Der

Schlüssel zur Berechnung der kantonalen Beteiligungen (...) gewichtet die gemeinsam von Bund und Kantonen im regionalen Personenverkehr bestellten Personen- und Zugskilometer je zur Hälfte.»<sup>1</sup> Die Beteiligungen werden jedes Jahr vom Bundesamt für Verkehr (BAV) berechnet und Ende Februar publiziert. Gestützt auf die Zahlen von 2013 schätzt das BAV die Beteiligung des Kantons Freiburg auf 14 671 299 Franken (vgl. Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des VG). Gemäss Zahlen von 2014 beläuft sich die Beteiligung Freiburgs auf 14 125 000 Franken.

#### 2. Aufteilung der Kosten zwischen Staat und Gemeinden

Die Umsetzung der neuen Modalitäten für die Bahninfrastruktur wird im Bereich des öffentlichen Verkehrs einen Einfluss auf die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden haben.

Gegenwärtig beteiligen sich die Gemeinden an der Abgeltung des regionalen Personenverkehrs gemäss Artikel 41a des kantonalen Verkehrsgesetzes (VG):

<sup>1</sup> Die Gemeinden beteiligen sich zu 45% an der vom Kanton gewährten Betriebsabgeltung für den Regionalverkehr.

<sup>2</sup> Der Gemeindeanteil wird zu 20% gemäss der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl und zu 80% gemäss der nach dem Verkehrsangebot der Gemeinden gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerungszahl berechnet. Das Ausführungsreglement legt die Einzelheiten fest.

Mit der Betriebsabgeltung wird einerseits der eigentliche Betrieb und andererseits der Betrieb der Bahninfrastruktur der Privatbahnen<sup>2</sup> im Sinne von Artikel 49 EBG bezahlt.

Die für die Investitionen nötigen Beträge (für technische Verbesserungen gemäss Art. 56 EBG und für die Infrastrukturen

<sup>1</sup> Die Zahl der zurückgelegten Personenkilometer, auch Verkehrsleistung genannt, ist die Summe der Kilometer, die von Personen im Zug zurückgelegt werden. Die Zugskilometer, auch Fahrleistung genannt, entsprechen den Strecken, die von den Fahrzeugen unabhängig von ihrem Belegungsgrad zurückgelegt werden.

<sup>2</sup> Bei den im Kanton Freiburg aktiven Privatbahnen handelt es sich um die Freiburgerischen Verkehrsbetriebe (TPF), die Montreux-Berner Oberland-Bahn (MOB), die BLS AG sowie die Sensetalbahn (STB).

der RER Fribourg|Freiburg) variierten stark in den letzten Jahren, wie nachstehende Tabelle zeigt. Für die beiden ersten Etappen der RER Fribourg|Freiburg im Dezember 2011 und 2014 waren nämlich bedeutende Unterhaltsarbeiten nötig. Auch 2015 sind weitreichende Arbeiten für die Fertigstellung der 2. Etappe geplant.

Die Gemeinden beteiligen sich nicht an den Investitionen bzw. an den Darlehen nach Artikel 56 EBG, die den Privatbahnen gewährt werden.

	Beteiligung des Staats an die Investitionen (Art. 56 EBG und Infrastrukturen für RER)	Beteiligung des Staats an die Abgeltung für den Betrieb der Infrastruktur (Art. 49 EBG)	Beteiligung des Staats insgesamt (Investition + Betrieb der Bahninfrastruktur)	Beteiligung der Gemeinden an die Abgeltung für den Betrieb der Infrastruktur	Beteiligung insgesamt (Staat und Gemeinden)
2011	16 540 000	3 321 800	19 861 800	2 214 533	22 076 333
2012	7 630 000	3 460 703	11 090 703	2 307 136	13 397 839
2013	6 817 754	3 688 637	10 506 391	2 459 092	12 965 483
2014	14 278 000	3 438 400	17 716 400	2 813 237	20 529 637
2015	16 450 000	3 482 191	19 932 191	2 849 065	22 781 256
<b>Durchschnitt</b>	<b>12 343 151</b>	<b>3 478 346</b>	<b>15 821 497</b>	<b>2 528 612</b>	<b>18 350 110</b>

Mit der Schaffung des BIF werden die Gemeinden ab dem 1. Januar 2016 keinen Beitrag mehr an den Betrieb der Bahninfrastruktur mehr leisten, weil Artikel 41a VG nur noch die Abgeltung des eigentlichen Betriebs betreffen wird. Der Staat wird weiterhin die jährliche Pauschalbeteiligung des Kantons Freiburg an den BIF begleichen müssen; laut Zahlen von 2014 wird diese 14 125 000 Franken betragen. Er wird indessen keine gesetzliche Grundlage mehr haben, um eine Beteiligung der Gemeinden auf dem heutigen Niveau aufrechtzuerhalten.

### 3. Notwendigkeit der Teilrevision des Verkehrsgesetzes

Damit sich die Gemeinden weiterhin am Betrieb der Bahninfrastruktur beteiligen, ist aus Sicht des Staatsrats eine Anpassung des VG nötig. So schlägt er vor, einen neuen Artikel (Art. 37a) hinzuzufügen, der besagt, dass sich die Gemeinden am kantonalen Beitrag an den BIF beteiligen, und zwar gemäss der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl.

Mit diesem neuen Artikel wird die bestehende Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden aufrechterhalten. Angesichts der Fristen für die Umsetzung von FABI ist es nicht möglich, zuzuwarten und diesen Punkt im Rahmen der Totalrevision des Verkehrsgesetzes, die erste gerade begonnen hat, zu behandeln. Die Beteiligung der Gemeinden muss ohne Verzug in einer Teilrevision geregelt werden.

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Verkehrsgesetzes hat keine Kostenverschiebung vom Staat zu den Gemeinden zum Inhalt. Der Vorentwurf ist vielmehr eine direkte Folge

der Annahme durch das Schweizer und Freiburger Stimmvolk am 9. Februar 2014 der FABI-Vorlage. Mit anderen Worten: Er führt keine neuen finanziellen Ausgaben für die Gemeinden, sondern eine technische Anpassung der Modalitäten zur Berücksichtigung des neuen Finanzierungsmodells auf Bundesebene ein.

Ausserdem ist es aus Sicht des Staatsrats sinnvoll, den Anteil der einzelnen Gemeinden einzig aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl zu berechnen; denn die Schaffung einer leistungsfähigen Freiburger S-Bahn und der Erhalt einer Bahninfrastruktur von hoher Qualität kommt dem ganzen Kanton und allen Gemeinden zugute.

### 4. Vernehmlassung

Der Vorentwurf für die Änderung des VG war vom 13. Oktober bis zum 12. Dezember 2014 in der eingeschränkten Vernehmlassung und sah einen jährlichen Beitrag der Gemeinden in der Höhe von 17% des kantonalen Beitrags vor. In den letzten fünf Jahren (2011 bis 2015) betrug der Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der Bahninfrastruktur im Durchschnitt nämlich 2 528 612 Franken (vgl. obenstehende Tabelle). Dies entspricht 17% von 14 671 299 Franken, dem Betrag, den der Kanton Freiburg gestützt auf die Zahlen von 2013 in den BIF einzahlen müssen. 43 Vernehmlassungsadressaten haben geantwortet, darunter 37 Gemeinden, der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die Freisinnig-Demokratische Partei Freiburg sowie die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden.

Dabei zeigte sich Folgendes: Drei Gemeinden lehnten den Artikel vollständig ab, eine Gemeinde war mit dem Artikel, so wie er vorgeschlagen wurde, einverstanden und 33 der 37 Gemeinden unterstützten die Position des FGV, der einen Satz von 13,7% vorschlug. Das FGV argumentierte dabei, dass der Gemeindeanteil auf der Grundlage der durchschnittlichen Summe der kantonalen und kommunalen Beteiligungen berechnet werden müsse und dass somit der Betrag von 18 350 110 Franken heranzuziehen sei (siehe Tabelle weiter oben). Im Vergleich zu den 14 671 299 Franken ergibt dies eine Differenz von 3 678 811 Franken, wovon laut FGV bei der im Vorentwurf vorgeschlagenen Berechnungsweise einzig der Kanton profitiere, da die Gemeinden im Gegensatz zum Kanton den gleichen Beitrag wie bisher leisten würden, was sich nicht rechtfertigen liesse. So forderte der FGV, dass die Beteiligung der Gemeinden im gleichen Ausmass wie die Beteiligung des Kantons (18 350 110 Franken → 14 671 299 Franken) und somit von 2 528 612 Franken auf 2 021 678 Franken gesenkt wird. Dies ergibt einen Satz von 13,78% statt von 17%. 13,78% entspricht auch der durchschnittlichen Beteiligung der Gemeinden für den Betrieb der Infrastrukturen zwischen 2011 und 2015 (2 528 612 Franken von 18 350 110 Franken).

Die Tatsache, dass der Anteil zulasten der Gemeinden einzig aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl (ohne Gewichtung nach dem Verkehrsangebot) unter ihnen aufgeteilt werden soll, wurde von einer Gemeinde infrage gestellt: Wenn sich die Gemeinden finanziell beteiligen müssten, so müsse auch der Index des Steuerpotenzials (StPI) und nicht bloss die zivilrechtliche Bevölkerungszahl für die Aufteilung unter der Gemeinden herangezogen werden.

## 5. Standpunkt des Staatsrats und Zeitplan

Als direkte Folge der Annahme der FABI-Vorlage schlägt der Staatsrat vor, das VG zu ändern und Artikel 37a «Beteiligung der Gemeinden» einzufügen. Aus Kompromissbereitschaft schliesst er sich der Berechnungsweise des FGV an und unterstützt den Satz von 13,78% für die Gemeindebeteiligung.

## 6. Referendum

Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum, nicht aber dem Finanzreferendum. Damit die Gemeinden ihren Vorschlag unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung aufstellen können, muss das Gesetz so schnell wie möglich in Kraft treten. Konkret ist geplant, die Änderung am 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen.

---