

11.005

Oberaufsicht über den Bau der Neat im Jahre 2010

Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen

vom 5. Mai 2011

Sehr geehrte Damen und Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 20 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtraG, SR 742.104) den Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahr 2010 zu unterbreiten und bitten Sie, ihn zur Kenntnis zu nehmen.

Der Bericht gibt Auskunft über die wichtigsten Feststellungen der Delegation sowie deren Empfehlungen zuhanden Ihrer Kommissionen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. Mai 2011

Im Namen der Neat-Aufsichtsdelegation
der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Filippo Lombardi, Ständerat
Der Vizepräsident: Louis Schelbert, Nationalrat

Zusammenfassung

Einleitung

Die Verwirklichung der Neat kommt gut voran. Die Entwicklung der Kosten und Kredite ist seit der Bewilligung des aktualisierten Neat-Gesamtkredits durch das Parlament im Herbst 2008 stabil, gleichzeitig sind die Risiken zurückgegangen. Beim Gotthard-Basistunnel wird eine frühere kommerzielle Inbetriebnahme auf Ende 2016 statt 2017 angestrebt, beim Ceneri-Basistunnel ist eine Inbetriebnahme im Jahr 2019 weiterhin realistisch.

Das herausragende Ereignis im 12. Berichtsjahr der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte (NAD) war der Durchschlag in der Oströhre des Gotthard-Basistunnels am 15. Oktober 2010. Er symbolisierte – nach der Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels – einen weiteren gewichtigen Meilenstein in der Umsetzung der Schweizer Verkehrspolitik. Gleichzeitig sendete die Schweiz ein unmissverständliches Signal an Europa, dass sie es ernst meint mit der zügigen Umsetzung des europäischen Güterverkehrskorridors von Rotterdam über die deutsche Rheintal-Strecke und die beiden Neat-Achsen nach Italien. Mit dem Durchschlag lieferte die Schweiz einen klaren Tatbeweis, dass sie ihre staatsvertraglichen Verpflichtungen einhält.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der NAD umfasst die wesentlichen Projektentwicklungen der Neat im Kalenderjahr 2010 und im ersten Quartal 2011. In den Bereichen Leistungen, Kosten, Finanzen, Termine und Risiken stützt er sich auf die Feststellungen, Risikoabschätzungen und Beurteilungen des Bundesamts für Verkehr (BAV) im Neat-Standbericht 2010/II (Projektstand Ende 2010) und bewertet diese aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht. Die Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen der NAD sind an die Finanzkommissionen (FK), Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) sowie die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) gerichtet.

Projektaufischt

Die NAD beurteilt im Rahmen ihrer Oberaufsicht, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion im Bereich der Verwirklichung der Neat wahrnimmt. Sie selbst hat keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse, kann jedoch Empfehlungen an den Bundesrat, die Bundesverwaltung und andere Träger von Bundesaufgaben richten. Die Verantwortung für die umfassende Aufsicht, Entscheide und Weisungen trägt ausschliesslich der Bundesrat.

Empfehlungen der NAD

In der Berichtsperiode hat die NAD eine Empfehlung an die KVF betreffend Neat-Anschlüsse in Süddeutschland gerichtet. Zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) hat sie eine neue Empfehlung zu den volkswirtschaftli-

chen Auswirkungen der Neat beschlossen. Zudem hat sie eine frühere Empfehlung an den Bundesrat zu den Neat-Anschlüssen in Süddeutschland bekräftigt.

Projektorganisation

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass der Verwaltungsrat der AlpTransit Gotthard AG (ATG) das personelle Know-how bis zum Projektabschluss sicherstellen will. Sie begrüsst es, dass sich das auf die individuelle Situation eines jeden Mitarbeitenden ausgerichtete Konzept am Modell der ehemaligen Projektorganisation beim Lötschberg-Basistunnel orientiert.

Kosten

Die Kostangaben im vorliegenden Bericht sind teuerungs- und leistungsbereinigt. Damit wird die Vergleichbarkeit der Kostenprognosen und der Kostenänderungen seit der Zustimmung des Volkes zur FinöV-Vorlage im Jahre 1998 gewährleistet.

Die ursprünglich mit den Erstellern vereinbarten Zielwerte für alle Neat-Bauten zusammen betragen 12,189 Milliarden Franken¹. Die Kostenprognose des BAV beläuft sich Ende 2010 auf rund 18,685 Milliarden Franken. Sie setzt sich zusammen aus den Kostenprognosen der Ersteller (17,848 Milliarden) und einem Zuschlag des BAV (837 Millionen) für sehr wahrscheinlich anfallende Kostenpositionen, die bei den Erstellern in den Risiken, nicht aber in deren Kostenprognose enthalten sind.

Die Kostenentwicklung aller Neat-Werke seit 1998 im Umfang von 6,496 Milliarden Franken oder 53 Prozent ist zum grössten Teil auf Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und Anpassungen an den Stand der Technik zurückzuführen. Weitere gewichtige Faktoren sind Mehrkosten bei der Vergabe und Ausführung, geologisch oder bautechnisch bedingte Änderungen sowie Verbesserungen für die Bevölkerung und die Umwelt.

Die Kostenprognose für das Werk «Achse Gotthard» beträgt Ende 2010 12,341 Milliarden Franken. Seit 1998 ist sie um 4,625 Milliarden oder 60 Prozent gestiegen, hauptsächlich aufgrund der zuvor genannten Gründe. Innert des Berichtsjahres haben die Kosten um rund 182 Millionen Franken zugenommen. Gleichzeitig hat sich das Gefahrenpotenzial um rund 241 Millionen vermindert. Gut 75 Prozent des reduzierten Gefahrenpotenzials sind damit effektiv eingetreten.

Die Kostenentwicklung im schwierigen Teilabschnitt Faido/Bodio, bei der Rohbauausrüstung und Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels sowie bei der Bahntechnik des Ceneri-Basistunnels ist noch nicht konsolidiert. Die NAD geht deshalb davon aus, dass sich bis zum Projektabschluss zusätzliche Teile der weiteren Kostenpositionen des BAV (837 Millionen Franken) in eine höhere Kostenprognose der ATG umwandeln werden.

¹ Wo nichts anderes vermerkt, basieren die Kosten- und Kreditangaben in diesem Bericht auf dem Preisstand 1998, ohne Berücksichtigung der Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen.

Nachforderungen

Treffen die Unternehmer beim Bau Verhältnisse an, die ihrer Ansicht nach von den Abmachungen im Werkvertrag abweichen, melden sie beim Ersteller Nachforderungen an. Dies ist bei komplexen und länger dauernden Bauprojekten – vor allem vor Abschluss der Arbeiten – nicht aussergewöhnlich. Die NAD stellt fest, dass die ATG bei der Behandlung von Nachforderungen professionell vorgeht und sich an die Anweisung des UVEK hält. Die NAD unterstützt die klare und strikte Haltung der ATG einhellig. Nur die klar ausgewiesenen Forderungen dürfen akzeptiert werden. Bei Uneinigkeit sind die Schlichtungsstelle bzw. die Gerichte anzurufen.

Kosteneinsparungen

Die NAD begrüsst den Einsatz der ATG und der SBB, bei Bau, Ausrüstung und Bahntechnik bzw. der Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung auf Achse Gotthard laufend Optimierungen zu prüfen und diese umzusetzen, auch wenn es sich um kleine Sparpotenziale handelt. Viele kleine Einsparungen sind ein Ausdruck des wirtschaftlichen Umgangs mit den Finanzmitteln des Bundes und tragen zu stabilen Endkosten bei.

Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen

Ende 2010 betragen die unabhängig von den Projektkosten aufgelaufenen Finanzierungskosten 3,931 Milliarden Franken (Preisstand aktuell). Davon machen die Aufwendungen für die ausgewiesene Teuerung (Indexteuerung und Vertragsteuerung) rund 3,124 Milliarden Franken, für die Bauzinsen 173 Millionen und diejenigen für die Mehrwertsteuer 634 Millionen Franken aus. Innert Jahresfrist haben sie um 364 Millionen Franken zugenommen.

Da viele Werkverträge bereits einige Jahre in Kraft sind, gewinnt die Vertragsteuerung immer mehr an Bedeutung. Aufgrund der vom Parlament im Alpentransit-Finanzierungsbeschluss verankerten Möglichkeit, dass der Bundesrat die Verpflichtungskredite ohne Einbezug des Parlaments direkt um die ausgewiesene Teuerung erhöhen kann (Verpflichtungskrediterweiterungen), erachtet die NAD eine klare Ausscheidung von Projektkosten und teuerungsbedingten Aufwendungen an der Quelle als äusserst wichtig.

Risikoanalyse

Die Risikoanalyse dient unter anderem dazu, die Zuverlässigkeit der Prognosen über den weiteren Projektverlauf besser beurteilen zu können. Bei der Einschätzung, mit welcher Wahrscheinlichkeit gewisse Gefahren und Chancen eintreten werden, besteht Spielraum. Die diesbezüglichen Zahlenangaben sind als Grössenordnungen zu verstehen, die auf gewisse Trends hinweisen.

Basierend auf der Kostenprognose des BAV weist die Risikoanalyse des BAV ein Gefahrenpotenzial von rund +1,2 Milliarden Franken und ein Chancenpotenzial von rund -1,0 Milliarden Franken aus. Innert Jahresfrist ist das Gefahrenpotenzial um 0,4 Milliarden und das Chancenpotenzial um 0,2 Milliarden Franken gesunken.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass ihre Empfehlung vom 2. Oktober 2009 zur Bahntechnik (klare Definition von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten und präzise Festlegung der Schnittstellen) von UVEK, BAV, SBB und ATG aufgenommen wurde. Im 2010 haben SBB und ATG Grundsätze zur Projektentwicklung vereinbart. Diese bestimmen unter anderem, dass Projektanpassungen grundsätzlich nur dann erfolgen sollen, wenn sie aufgrund der Funktionalität und Sicherheit erforderlich sind. Nur in begründeten Fällen kann auch die Wirtschaftlichkeit als Kriterium beigezogen werden. Durch die intensive Abstimmung der Schnittstellen zwischen Rohbau, Rohbau-Ausrüstung und Bahntechnik konnten die grössten Risikofaktoren «Projektänderungen» und «Nahtstellen» merklich reduziert werden. Dennoch kann die NAD nicht vollständig ausschliessen, dass aus heutiger Sicht nicht erkennbare Restrisiken eintreten könnten, die in der Kostenprognose des BAV nicht berücksichtigt sind.

Neat-Gesamtkredit

Der vom Parlament beschlossene Neat-Gesamtkredit beträgt unverändert 19,1 Milliarden Franken. Davon hat der Bundesrat 1,42 Milliarden Franken des Verpflichtungskredits «Achse Gotthard» und 340 Millionen Franken des Verpflichtungskredits «Reserven» noch nicht freigegeben.

Der Gesamtkredit deckt die Kostenprognose des BAV (Überdeckung 415 Millionen Franken) und gut 30 Prozent des in der Risikoanalyse ausgewiesenen Gefahrenpotenzials. Das BAV geht aus heutiger Sicht davon aus, dass die Neat bis Projektende ausfinanziert ist. Für die NAD besteht aufgrund der Risikoanalyse des BAV weiterhin ein kreditbezogenes Restrisiko.

Seit Projektbeginn hat der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit um rund 2,429 Milliarden Franken (Preisstand aktuell) für Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen angepasst. Zusammen haben Parlament und Bundesrat bisher rund 21,5 Milliarden Franken (Preisstand aktuell) an Verpflichtungskrediten für die Neat gesprochen.

Unter Berücksichtigung der Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen wird die Neat bis zum Projektabschluss voraussichtlich rund 24 Milliarden Franken kosten (Preisstand effektiv). Darin enthalten ist der ab 2011 auf 8 Prozent erhöhte Mehrwertsteuer-Satz. Die NAD betont, dass es sich bei diesem Betrag um eine Schätzung handelt. Eine höhere Index- und Vertragsteuerung oder höhere Zinsen könnten auch zu höheren Finanzierungskosten führen.

FinöV-Fonds

Die aktuelle Simulation der künftigen Entwicklung des FinöV-Fonds (Basis Rechnung 2010) zeigt, dass sich – entgegen früheren Prognosen – die Wirtschaftskrise im 2010 kaum auf die Einnahmen des Fonds ausgewirkt hat. Das Fondsreglement wird sowohl in Bezug auf die Bevorschussungslimite als auch in Bezug auf die Rückzahlungsbestimmungen eingehalten. Der Zeitpunkt für den Beginn der Rückzahlung der Bevorschussung im FinöV-Fonds ist gemäss Willen des Parlaments an den Inbetriebnahmetermin des Gotthard-Basistunnels geknüpft.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat beabsichtigt, den FinöV-Fonds durch einen Bahninfrastrukturfonds abzulösen und künftig auch die Unterhalts- und Betriebskosten von Infrastrukturvorhaben in den Finanzierungsmechanismus mit einzubeziehen. Aus ihrer Sicht ist die vorgeschlagene Lösung angesichts der positiven Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds bei der Neat prüfenswert. Für die NAD wesentlich ist, dass die Finanzierung der Neat in diesem Fall unterbrochungslos gesichert bleibt und sich daraus keine Änderungen bei deren Bauprogramm ergeben.

Wirtschaftlichkeit und volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat

Gemäss Alpentransit-Gesetz orientiert der Bundesrat die eidgenössischen Räte mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites über die auf den neuesten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Neat. Die NAD liess sich Mitte April 2011 über die Ergebnisse der neusten vom BAV in Auftrag gegebenen Wirtschaftlichkeitsstudie 2010 orientieren. Da gemäss Handlungsgrundsätzen zur Oberaufsicht über die Neat die Beurteilung der betrieblichen Wirtschaftlichkeit der Neat nicht zu den Aufgaben der NAD gehört, hat sie beschlossen, die zuständigen Finanzkommissionen via den vorliegenden Tätigkeitsbericht über ihre Erkenntnisse zu informieren. Die Studie kommt zum Schluss, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht Mehrerlöse von Infrastruktur-, Personen- und Güterverkehrsunternehmen langfristig die Betriebs- und Unterhaltskosten decken, nicht jedoch die Kapitalkosten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht deckt der quantifizierbare Nutzen der Neat praktisch die Investitionskosten; schwer quantifizierbare volkswirtschaftliche Effekte wie der Nutzen für den internationalen Handel, die bessere Erreichbarkeit der Regionen oder die Stärkung des Standorts Schweiz sind darin nicht berücksichtigt.

Während der Bundesrat mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredits die betriebliche Rentabilität der Neat ausweisen muss, vermisste die NAD bisher eine entsprechende Gesamtübersicht aus volkswirtschaftlicher Warte. Sie hat dem EVD deshalb im Frühjahr 2010 empfohlen, abklären zu lassen, welcher umfassende volkswirtschaftliche Nutzen sich aus der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Neat im internationalen, nationalen und regionalen Kontext ergibt. Das SECO untersucht das Anliegen der NAD derzeit im Rahmen der Ressortforschung zum Thema «Rentabilität, Produktivität und volkswirtschaftliche Wirkungen von Investitionen in Infrastrukturnetze». Die Ergebnisse liegen in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 vor.

Termine

Im Herbst 2010 hat die ATG das Gesamtterminprogramm für den Gotthard-Basistunnel angepasst. Dieses strebt nun eine um ein Jahr frühere Übergabe des Tunnels an die SBB im Mai 2016 an. Zurzeit klärt die SBB ab, unter welchen Bedingungen die volle kommerzielle Inbetriebnahme bereits auf Ende 2016 erfolgen könnte. Für diesen Fall schätzt das BAV die Prognosebandbreite des Inbetriebnahmetermins auf -0 bis $+1 \frac{1}{2}$ Jahre, bei einer vollen kommerziellen Inbetriebnahme Ende 2017 auf -1 bis $+0,5$ Jahre (Würdigung der NAD siehe Abschnitt über Inbetriebnahme der Gotthard-Achse).

Die Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels wird unverändert auf Dezember 2019 geplant. Das BAV schliesst nicht aus, dass sie sich um bis zu drei Jahre verzögern könnte. Bei rascherem Baufortschritt wird eine um ein halbes Jahr frühere Inbetriebnahme des Tunnels als möglich erachtet.

Gotthard-Basistunnel: Bau, Ausrüstung und Bahntechnik

Die NAD hat den erfolgreichen Durchschlag in beiden Röhren des Gotthard-Basistunnels mit grosser Befriedigung zur Kenntnis genommen. Sie ist erfreut, dass damit alle geologischen Risiken bewältigt sind und sich folglich die Zuverlässigkeit der Termin- und Kostenprognosen erhöht hat. Angesichts des Baufortschritts verlagern sich die Risiken zunehmend auf die Bahntechnik, die Inbetriebnahme sowie auf die Nachforderungen aus dem Tunnelbau. Die Lieferung und der Einbau nicht vertragskonformer Entwässerungsrohre zeigen allerdings, dass nach wie vor auch unerwartete Risiken bei der Ausrüstung auftauchen können. Die NAD wird deshalb der Beurteilung der Restrisiken im Bereich Bau und Ausrüstung auch weiterhin ihre Aufmerksamkeit schenken.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass die bisher von allen Beteiligten getroffenen Massnahmen zur Bewältigung der hochkomplexen Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels zu einer Reduktion der Risiken beigetragen haben. Trotz dem Fortschreiten des Projekts bestehen indessen nach wie vor erhebliche Kostenrisiken. Insbesondere erhöht die angestrebte vorgezogene Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels den Umsetzungsdruck auf die Bahntechnik und damit deren Risiken. Kritisch bewertet die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Abstimmung der sich auf einem unterschiedlichen Projektierungsstand befindlichen Projekte für die Inbetriebnahme und die Bahntechnik sowie die beim BAV für die Bewilligung erforderlichen Ressourcen. Die NAD wird die Entwicklung mit grösster Aufmerksamkeit weiterverfolgen.

Ceneri-Basistunnel: Bau, Ausrüstung und Bahntechnik

Die NAD stellt fest, dass die Arbeiten beim Ceneri-Basistunnel generell gut unterwegs sind. Die gegenwärtigen Verzögerungen sollen durch Optimierungen in den Abläufen so aufgefangen werden, dass der Inbetriebnahmetermin nicht tangiert wird. Aus Sicht der Delegation ist es vor allem bei der Bahntechnik richtig, die Qualität höher zu gewichten als die Einhaltung des ursprünglichen Zeitplans. Sie erwartet, dass die Erfahrungen mit der Bahntechnik beim Gotthard-Basistunnel vollumfänglich berücksichtigt werden. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Projektverantwortlichen alles Notwendige unternehmen sollen, um zeitkritische Verzögerungen zu vermeiden.

Arbeit auf den Neat-Baustellen

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass bei den Kontrollen durch die kantonalen Behörden auf gewissen Neat-Baustellen teilweise erhebliche Arbeitszeitabweichungen festzustellen waren. Sie ist der Ansicht, dass das SECO im Rahmen seiner Oberaufsichtstätigkeit über die kantonalen Arbeitsinspektorate in dieser Frage weiterhin wachsam bleiben soll. Die Sozialpartner planen mit Unterstützung des

SECO die Herausgabe einer Publikation, die auf eine weitergehende Verminderung von Übertretungen und auf einen verbesserten Gesundheitsschutz abzielt.

Die NAD wertet den leichten Rückgang der Unfallzahlen auf der Achse Gotthard, die Abnahme der Arbeitsrisiken beim Gotthard-Basistunnel nach dem letzten Durchschlag und die Verbesserung der Klimabedingungen positiv. Überschattet wird diese erfreuliche Gesamtentwicklung durch zwei tödliche Unfälle. Die Suva und die ATG setzen alles daran, um aus diesen tragischen Ereignissen die erforderlichen Lehren zu ziehen.

Die NAD begrüsst die Anstrengungen der kantonalen Arbeitsinspektorate, der Suva und der ATG, die beim Gotthard gewonnen Erkenntnisse auf den Baustellen des Ceneri-Basistunnels umzusetzen sowie den hohen Standard zu sichern und zu optimieren.

Inbetriebnahme der Gotthard-Achse

Die Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erfolgt in mehreren Phasen. Die ATG als Erstellerin der Infrastruktur ist für den Rohbau, die Rohbauausrüstung und die Bahntechnik sowie den anschliessenden Testbetrieb verantwortlich, die SBB als künftige Betreiberin trägt die Verantwortung für die Durchführung des Probebetriebs und den anschliessenden kommerziellen Betrieb des Tunnels. Das BAV erteilt im Rahmen der Inbetriebsetzung Freigabeverfügungen (Testbetrieb) und Betriebsbewilligungen (Probetrieb) sowie die abschliessende Betriebsbewilligung für den vollen kommerziellen Betrieb.

Die ATG hat im Herbst 2010 entschieden, die Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB neu auf Mai 2016 vorzusehen. Die SBB klärt bis Mitte 2011 vertieft ab, unter welchen Bedingungen eine volle kommerzielle Inbetriebnahme bereits Ende 2016 erfolgen kann und welche Auswirkungen sich dadurch auf Kosten, Nutzen, Betriebskonzept, Fahrplan und den rechtzeitigen Ausbau der Zufahrten im Rahmen von ZEB ergeben. Gemäss SBB kann der exakte Termin für die effektive Inbetriebnahme erst rund 2 Jahre im Voraus definitiv fixiert werden.

Die NAD bekräftigt ihre grundsätzlichen Forderungen: Massnahmen zur Sicherung oder Beschleunigung von Terminen dürfen unter Berücksichtigung aller Faktoren keine Mehrkosten zu Lasten des Neat-Gesamtkredits zur Folge haben, das Kosten-Nutzen-Verhältnis muss klar ausgewiesen werden und der Einhaltung der Kosten und Kredite muss gegenüber der Einhaltung der Terminziele Priorität eingeräumt werden. Von der SBB erwartet die NAD, dass sie im Rahmen der laufenden Abklärungen zur Inbetriebnahme den Aspekten der Sicherheit und der Betriebsstabilität gebührend Rechnung trägt. Vom BAV erwartet die NAD, dass es nach Vorliegen des strategischen Entscheids der SBB eine Gesamtbeurteilung aus Sicht der Bundesbehörden vornimmt. Eine fundierte Beurteilung von Kosten, Nutzen und Risiken aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht ist erst danach möglich.

Die NAD nimmt zur Kenntnis, dass die SBB für die Betriebsvorbereitungen auf der Gotthard-Achse eine breit ausgerichtete Projektorganisation geschaffen hat, die auch die Zufahrten im Inland miteinbezieht. Nach Ansicht der SBB soll sich der Ausbau der Zufahrten im Rahmen von ZEB auch bei einer vorgezogenen Inbetrieb-

nahme des Gotthard-Basistunnels rechtzeitig realisieren lassen. Die NAD erwartet, dass die laufenden Projektarbeiten rasch die nötige Verbindlichkeit in die Planung bringen.

Beim Bahnstrom wertet die NAD das klare Konzept der SBB sowie den hohen Eigenversorgungsgrad positiv. Erfreulich ist zudem, dass auf einzelne Projekte verzichtet werden kann. Der Versorgungssicherheit für den Bahnstrom der SBB kommt im Lichte der jüngsten Ereignisse in Japan – Havarie in Kernkraftwerken, Auswirkungen auf die politische Diskussion der Kernenergie in der Schweiz – in Zukunft zweifellos noch grössere Bedeutung zu. Es ist darum erfreulich, dass kürzlich die langfristige Verlängerung von Wasserkraftkonzessionen realisiert werden konnte bzw. unmittelbar bevorsteht.

Neat-Anschlüsse in Süddeutschland

Die Zufahrten zur Neat im In- und Ausland liegen ausserhalb des Neat-Perimeters und fallen damit streng rechtlich gesehen nicht in den vom Alpentransit-Gesetz vorgegebenen Zuständigkeitsbereich der NAD, sondern in den Aufgabenbereich der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVK). Politisch haben die Zufahrten jedoch eine grosse Relevanz für die Beurteilung der Kapazitätsauslastung und Rentabilität der Neat. Gemäss Abmachung mit den KVF lässt sich die NAD deshalb vom BAV laufend über die Entwicklung bei den Zufahrten informieren. Die KVF werden an ihren Sitzungen im Rahmen der mündlichen Berichterstattung der NAD-Mitglieder jeweils über neue Erkenntnisse orientiert. Falls die NAD Handlungsbedarf in deren Aufgabenbereich erkennt, richtet sie eine konkrete Empfehlung an die KVF.

Über den Stand der Arbeiten auf der Neat-Zufahrt der Rheintalstrecke in Süddeutschland zeigt sich die NAD weiterhin besorgt. Unter anderem aufgrund zahlreicher Einsprachen auf der Strecke Basel-Karlsruhe drohen Verzögerungen. Dies würde bedeuten, dass bei Eröffnung die Abnehmer nicht bereit wären und die Neat nicht voll genutzt werden könnte. Die NAD richtete deshalb Anfang 2010 eine Empfehlung an die KVF, sich der Risiken bei den Neat-Anschlüssen in Süddeutschland (Verzögerungen, Finanzierung, Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland) näher anzunehmen und auch eine direkte Kontaktaufnahme mit deutschen Parlamentariern ins Auge zu fassen. Ende März 2011 hat sich die KVF des Nationalrats mit einer Delegation des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags getroffen. Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass die deutschen Parlamentarier die Verpflichtung Deutschlands zur Realisierung der Zufahrtstrecken in Erfüllung des Abkommens mit der Schweiz grundsätzlich anerkannt haben. Sie haben allerdings auch deutlich gemacht, dass dies in zeitlicher Hinsicht, nämlich bis 2019, nicht möglich sein wird.

Gegenüber dem Bundesrat und dem UVEK bekräftigte die NAD ihre Empfehlung vom November 2009. Der Bundesrat soll auf allen Ebenen den nötigen politischen Einfluss gegenüber Deutschland geltend machen, damit die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland aus dem Jahr 1996 eingehalten werden kann. Die NAD begrüsst, dass in dieser Angelegenheit unterdessen eine Vielzahl von politischen und diplomatischen Kontakten zwischen Vertretern der Bundesbehörden,

parlamentarischen Gremien und der SBB auf Schweizer Seite und den entsprechenden Gremien, Behörden und Bahnvertretern auf deutscher Seite stattgefunden haben. Die Schweiz hat ihr Anliegen zudem auch auf Stufe EU thematisiert.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus der Vereinbarung 1996 anerkennt und dem Ausbau der Rheintal-Bahn ungebrochen oberste Priorität zumisst. In den von der besorgten Bevölkerung bekämpften Abschnitten sollen neu ein Gütertunnel und eine Umfahrung Offenburg sowie eine Umfahrung Freiburg geplant werden. Bund und Land hätten Planungskredite bereits gesprochen und die Deutsche Bahn wolle diese Änderungen in ihre Planung aufnehmen. Damit zeichnet sich eine Lösung der Situation auf der Oberrheinstrecke ab. Alles in allem ist absehbar, dass die Bauarbeiten auf dieser Strecke erst nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (2019) abgeschlossen werden können. Die NAD wird die Entwicklung bei den nördlichen und südlichen Zufahrten im Jahr 2011 aufmerksam weiterverfolgen und die KVF laufend über ihre Erkenntnisse informieren.

4-Meter-Korridor auf der Achse Gotthard

Bei den Zufahrten im Inland begrüsst die NAD den Entscheid des Bundesrats, dem Parlament zu Kosten, Finanzierung, Zeitpunkt und Umweltauswirkungen der Realisierung eines 4-Meter-Korridors auf der Achse Gotthard entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Sie erachtet einen zügigen Ausbau als ein geeignetes Mittel, um die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene weiter zu fördern.

Teilrevision Beschaffungsrecht

Die NAD begrüsst den Entscheid des Bundesrats, dem Parlament – trotz der Verzögerung der Revision des internationale Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) – eine Teilrevision der nationalen Gesetzgebung vorzulegen, welche sich auf Massnahmen zur Beschleunigung des Beschaffungsverfahrens beschränkt. Mit Genugtuung hat sie den bundesrätlichen Vorschlag zur Kenntnis genommen, Beschwerden gegen die Vergabe von Bauaufträgen dringlicher Bundesvorhaben von überregionaler Bedeutung künftig keine aufschiebende Wirkung mehr zuzubilligen und damit den volkswirtschaftlichen Interessen besser Rechnung zu tragen. Sie ermuntert das Parlament, dem Anliegen der NAD und der Stossrichtung des Bundesrats bei der Beratung der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden) zu folgen.

Ausblick

Auch wenn die Verwirklichung der Neat auf gutem Wege ist, fertig gebaut ist das Jahrhundertprojekt noch lange nicht. Bis zum Projektabschluss sind noch viele Risiken und Herausforderungen zu meistern. Die Neat-Aufsichtsdelegation wird ihren parlamentarischen Auftrag, das Projekt kritisch zu begleiten und das Parlament rechtzeitig über unliebsame Entwicklungen zu orientieren, mit unverminderter Aufmerksamkeit fortsetzen und ihre Verantwortung bis zur erfolgreichen Inbetriebnahme aller Neat-Werke gewissenhaft wahrnehmen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6052
Verzeichnis der Anhänge	6064
Abkürzungsverzeichnis	6065
I. Einleitung	6066
II. Aufsicht und Organisation	6068
1 Projektaufsicht über die Neat	6068
1.1 Zuständigkeiten	6068
1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht	6068
2 Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)	6068
2.1 Rechte, Pflichten und Handlungsinstrumente	6068
2.2 Empfehlungen	6069
2.3 Zusammensetzung	6069
2.4 Aussprachen und Besichtigungen vor Ort	6070
2.5 Berichterstattung der NAD	6071
2.6 Berichterstattung an die NAD	6071
2.6.1 Beschlüsse des Bundesrats	6071
2.6.2 Berichte der EFK	6071
2.6.3 Sonder- und Ergänzungsprüfungen des BAV	6072
2.6.4 Neat-Standberichte des BAV	6072
2.6.5 Ereignisberichte der ATG und SBB	6072
2.6.6 Würdigung der NAD	6072
3 Projektorganisation	6073
3.1 Zukunftsperspektiven der ATG	6073
III. Schwerpunkt Projektsteuerung: Kosten, Finanzen und Termine	6074
4 Projektkosten und Finanzierungskosten	6074
4.1 Begriffsklärung	6074
4.2 Projektkosten	6075
4.2.1 Gesamtprojekt Neat	6075
4.2.2 Achse Gotthard	6078
4.2.3 Gotthard-Basistunnel: Kostenentwicklung Faido/Bodio	6081
4.2.4 Ceneri-Basistunnel	6082
4.2.5 Weitere Werke	6084
4.2.6 Würdigung der NAD	6085
4.3 Nachforderungen	6085
4.3.1 Erledigte Nachforderungen: Vergleich Lötschberg und Gotthard	6086
4.3.2 Hängige Nachforderungen auf der Achse Gotthard	6086
4.3.3 Würdigung der NAD	6087
4.4 Projektoptimierungen	6087
4.4.1 Projektoptimierungen der Ersteller	6087

4.4.2 Projektoptimierungen der Betreiber	6088
4.4.3 Würdigung der NAD	6088
4.5 Finanzierungskosten	6088
4.5.1 Teuerung	6089
4.5.2 Würdigung der NAD	6090
5 Kostenrisiken	6091
5.1 Kostenrisiken der Neat	6091
5.2 Kostenrisiken ausserhalb der Neat	6093
5.3 Würdigung der NAD	6093
6 Neat-Gesamtkredit und FinöV-Fonds	6094
6.1 Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite	6094
6.2 Neat-Gesamtkredit	6094
6.2.1 Aktueller Stand	6094
6.2.2 Finanzbedarf bis Projektende	6095
6.2.3 Würdigung der NAD	6097
6.3 Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)	6097
6.3.1 Voranschlagskredite Neat	6097
6.3.2 Fonds-Rechnung und Fonds-Simulation	6098
6.3.3 Schaffung eines Bahninfrastrukturfonds	6098
6.3.4 Würdigung der NAD	6099
7 Wirtschaftlichkeit und volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat	6099
7.1 Aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Neat	6099
7.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat	6101
7.3 Würdigung der NAD	6102
8 Termine	6103
8.1 Terminziele, -prognosen und -risiken	6103
8.1.1 Gotthard-Basistunnel	6104
8.1.2 Ceneri-Basistunnel	6104
8.1.3 Streckenausbauten Achse Gotthard	6104
8.1.4 Übrige Werke	6105
8.2 Würdigung der NAD	6105
IV. Schwerpunkt Tunnelbau: Planung, Vergaben, Bau und Ausrüstung	6106
9 Gotthard-Basistunnel: Bau und Ausrüstung	6106
9.1 Projektstand in den einzelnen Abschnitten	6106
9.2 Hauptdurchschlag im Gotthard-Basistunnel	6106
9.3 Nicht vertragskonforme Entwässerungsrohre	6106
9.4 Risiken, finanzielle und terminliche Auswirkungen	6107
9.5 Würdigung der NAD	6107

10 Gotthard-Basistunnel: Bahntechnik	6108
10.1 Projektstand	6108
10.2 Zusammenarbeit und Projektanpassungen	6108
10.3 Risiken, finanzielle und terminliche Auswirkungen	6109
10.4 Würdigung der NAD	6110
11 Ceneri-Basistunnel: Bau, Ausrüstung und Bahntechnik	6110
11.1 Projektstand	6110
11.2 Vorbereitung Ausschreibung Bahntechnik	6111
11.3 Würdigung der NAD	6111
12 Arbeit auf den Neat-Baustellen	6111
12.1 Arbeitsbedingungen ausserhalb der Tunnels und Arbeitszeiten	6111
12.2 Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in den Tunnels	6112
12.3 Würdigung der NAD	6113
V. Schwerpunkt Inbetriebnahme	6115
13 Inbetriebnahme-Konzept	6115
13.1 Projektphasen	6115
13.2 Vergleich mit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels	6116
13.3 Würdigung der NAD	6116
14 Inbetriebsetzung des Gotthard-Basistunnels im 2016	6117
14.1 ATG: Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB Mitte 2016	6117
14.2 SBB: Auswirkungen auf den künftigen Betrieb	6117
14.3 EFK: Stellungnahme	6118
14.4 Würdigung der NAD	6118
15 Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung Achse Gotthard	6119
15.1 Vereinbarung zwischen Bund und SBB: Umsetzung	6119
15.2 Betriebsvorbereitung	6119
15.3 Bahnstromversorgung	6119
15.4 Würdigung der NAD	6120
VI. Schwerpunkt Neat-Umfeld	6121
16 Neat-Anschlüsse	6121
16.1 Nördliche Zufahrtstrecken zur Neat in Deutschland	6121
16.2 Südliche Zufahrtstrecken zur Neat	6123
16.3 Ausbau 4 Meter-Korridor auf der Gotthard-Achse	6123
16.4 Besichtigung Durchmesserlinie in Zürich	6124
16.5 Würdigung der NAD	6124
17 Öffentliches Beschaffungsrecht	6126
17.1 Beschleunigung öffentlicher Beschaffungen	6126
17.2 Würdigung der NAD	6127
VII. Ausblick	6128

Verzeichnis der Anhänge

Empfehlungen der Neat-Aufsichtsdelegation	
1.1 Empfehlungen an Stammkommissionen	6129
1.2 Empfehlungen an Bundesbehörden und Träger von Bundesaufgaben	6130
Rechtsgrundlagen und Botschaften	
2.1 Übersicht über die wichtigsten rechtlichen Grundlagen	6131
2.2 Übersicht über wichtigsten Botschaften des Bundesrats	6132
Parlamentarische Vorstösse und Fragen	
3 Parlamentarische Vorstösse und Fragen	6133
Bundesratsbeschlüsse	
4 Übersicht über Bundesratsbeschlüsse	6134
Kosten	
5.1 Zusammensetzung der Kostenprognose der Ersteller Ende 2010	6137
5.2 Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller und des BAV 1998–2010	6139
Kredite	
6.1 Entwicklung des Neat-Gesamtkredits seit 1998	6143
6.2 FinöV-Fonds, Simulation Stand Rechnung 2010	6150
Zuständigkeiten	
7 Zuständigkeiten bei der Verwirklichung der Neat	6151

Abkürzungsverzeichnis

ATG	AlpTransit Gotthard AG
AtraG	Alpentransit-Gesetz
AtraV	Alpentransit-Verordnung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BLS	BLS AG
BLS AT	BLS AlpTransit AG
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
CBT	Ceneri-Basistunnel
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETCS	European Train Control System
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FinöV	Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
FinöV-Fonds	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
FK	Finanzkommissionen
GBT	Gotthard-Basistunnel
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
MFS	Multifunktionsstelle
MWST	Mehrwertsteuer
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte
NCW	Neat-Controlling-Weisung
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NTI	Neat-Teuerungsindex
ParlG	Parlamentsgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahn AG
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UKB 98	Ursprüngliche Kostenbezugsbasis vom 31. Dezember 1998
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur

Bericht

I. Einleitung

Die Verwirklichung der Neat kommt gut voran. Die Entwicklung der Kosten und Kredite ist seit der Bewilligung des aktualisierten Neat-Gesamtkredits durch das Parlament im Herbst 2008 stabil, gleichzeitig sind die Risiken zurückgegangen. Beim Gotthard-Basistunnel wird eine frühere kommerzielle Inbetriebnahme auf Ende 2016 statt 2017 angestrebt, beim Ceneri-Basistunnel ist eine Inbetriebnahme im Jahr 2019 weiterhin realistisch.

Das herausragende Ereignis im 12. Berichtsjahr der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte (NAD) war der Durchschlag in der Oströhre des Gotthard-Basistunnels am 15. Oktober 2010. Es war ein denkwürdiger Tag, den alle Projektbeteiligten (Mineure, Baufirmen, Planer, Politik und Verwaltung) und die Anwohnerinnen und Anwohner der Baustellen miterleben und die interessierte Bevölkerung live am Fernsehen mitverfolgen konnten. Der Durchschlag symbolisierte – nach der Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels – einen weiteren gewichtigen Meilenstein in der Umsetzung der Schweizer Verkehrspolitik. Gleichzeitig sendete die Schweiz damit ein unmissverständliches Signal an Europa, dass sie es ernst meint mit der zügigen Umsetzung des europäischen Güterverkehrskorridors von Rotterdam über die deutsche Rheintal-Strecke und die beiden Neat-Achsen nach Italien. Die Neat und die vom Schweizer Volk gestützte Güterverlagerungspolitik machen nur Sinn, wenn sie europaweit mitgetragen werden. Dazu müssen unsere Nachbarländer ihre staatsvertraglich eingegangenen Verpflichtungen zum Ausbau der Zufahrtsstrecken einhalten. Mit dem Durchschlag lieferte die Schweiz einen klaren Tatbeweis, dass sie ihre Verpflichtungen gegenüber Europa einhält.

Mit dem letzten Durchschlag in der Weströhre des Gotthard-Basistunnels am 23. März 2011 sind die geologischen und bautechnischen Herausforderungen und Kostenrisiken beim Rohbau gemeistert; offene Nachforderungen des Unternehmers für den Teilabschnitt Faïdo/Bodio werden derzeit abgeklärt. Bevor der längste Tunnel der Welt in Betrieb gesetzt werden kann, muss er nun für die vorgegebene Lebensdauer von mindestens 100 Jahren gesichert und ausgerüstet werden. Diese Arbeiten kommen gut voran. Probleme mit eingebauten Entwässerungsrohren, die teilweise nicht den werkvertraglichen Spezifikationen entsprechen, werden zurzeit eingehend untersucht. Durch die intensive Abstimmung der Schnittstellen zwischen Rohbau, Rohbau-Ausrüstung und Bahntechnik sowie einer zwischen der AlpTransit Gotthard AG (ATG, Erstellerin) und der SBB (Betreiberin) getroffenen Vereinbarung, gemäss derer Projektanpassungen bei der Bahntechnik auf das für die Funktionalität und die Sicherheit erforderliche Mass beschränkt werden, konnten die Kostenrisiken beim Gotthard-Basistunnel merklich reduziert werden. Die ATG hat sich zum Ziel gesetzt, den Tunnel im Mai 2016 der SBB zu übergeben. Die SBB klärt bis Mitte 2011 ab, unter welchen Bedingungen eine volle kommerzielle Inbetriebnahme des Tunnels bereits auf den Fahrplanwechsel Ende 2016 statt 2017 umsetzbar wäre.

Beim Ceneri-Basistunnel wurden bis April 2011 rund 30 Prozent oder 20 Kilometer ausgebrochen. Die Vortriebsleistungen ab dem Südportal liegen zurzeit über, ab dem Nordportal und ab dem Zwischenangriff Sigirino unter den geplanten Werten. Die Vorbereitungen für die Ausschreibung des letzten grösseren Neat-Loses «Bahntech-

nik Ceneri» werden im Frühjahr 2011 beginnen. Der Tunnel soll im Jahr 2019 in Betrieb gehen.

Auch wenn die Verwirklichung der Neat auf gutem Wege ist, fertig gebaut ist das Jahrhundertprojekt noch lange nicht. Bis zum Projektabschluss sind noch viele Herausforderungen und Risiken zu meistern. Die Neat-Aufsichtsdelegation wird ihren parlamentarischen Auftrag, das Projekt kritisch zu begleiten und das Parlament rechtzeitig über unliebsame Entwicklungen zu orientieren, mit unverminderter Aufmerksamkeit fortsetzen und ihre Verantwortung bis zur erfolgreichen Inbetriebnahme aller Neat-Werke gewissenhaft wahrnehmen.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der NAD umfasst die wesentlichen Projektentwicklungen der Neat im Kalenderjahr 2010 und im ersten Quartal 2011. In den Bereichen Leistungen, Kosten, Finanzen, Termine und Risiken stützt er sich auf die Feststellungen, Risikoabschätzungen und Beurteilungen des Bundesamts für Verkehr (BAV) im Neat-Standbericht 2010/II (Projektstand Ende 2010) und bewertet diese aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht. Die Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen der NAD sind an die Finanzkommissionen (FK), Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) sowie die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) gerichtet.

II. Aufsicht und Organisation

1 Projektaufsicht über die Neat

1.1 Zuständigkeiten

Bundesrat und Parlament haben die Aufgabe, den vom Volk im Jahr 1992 erteilten Auftrag zum Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) umzusetzen. Die wichtigsten Aufgaben des Parlaments, des Bundesrats, der zuständigen Bundesbehörden, der Betreiber und der Ersteller sind aus Anhang 7 ersichtlich.

1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht

Die Aufsichtstätigkeiten von Parlament und Bundesrat orientieren sich am Prinzip der Gewaltenteilung. Die NAD beurteilt im Rahmen ihrer Oberaufsicht, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion im Bereich der Verwirklichung der Neat wahrnimmt. Die Oberaufsicht der NAD ist selektiv und setzt Schwerpunkte. Die unmittelbare Aufsicht des Bundesrats ist umfassend, abschliessend und lückenlos.

Die NAD hat keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse. Sie kann Empfehlungen an den Bundesrat, die Bundesverwaltung und andere Träger von Bundesaufgaben richten. Die Verantwortung für die umfassende Aufsicht, Entscheide und Weisungen trägt ausschliesslich der Bundesrat.

2 Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)

2.1 Rechte, Pflichten und Handlungsinstrumente

Der NAD stehen die gleichen Rechte (Informationsrechte) und Pflichten (Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses) wie der Finanzdelegation (FinDel) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) zu.² Sie verfügt von Gesetzes wegen über klar definierte Handlungsinstrumente, um Einfluss auf die Beaufsichtigten bzw. den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen. Sie kann zu Beratungsgegenständen der parlamentarischen Kommissionen Anträge stellen und Stellung nehmen. Sie richtet konkrete Empfehlungen an ihre Stammkommissionen (FK, GPK und KVF) und die FinDel, falls sie Handlungsbedarf in deren Zuständigkeitsbereich ortet. Schliesslich kann sie Empfehlungen an den Bundesrat, die Bundesverwaltung und andere Träger von Bundesaufgaben richten. Diese informieren die NAD über die Umsetzung der Empfehlungen.³

² Art. 20 Abs. 3 Satz 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz; AtraG; SR 742.104).

³ Siehe auch Tätigkeitsbericht der NAD vom 28. April 2010 (BB1 2010 4543).

2.2

Empfehlungen

In der Berichtsperiode hat die NAD eine Empfehlung an die KVF betreffend Neat-Anschlüsse in Süddeutschland gerichtet (vgl. Ziff. 16.1).

Zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) hat sie eine neue Empfehlung zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Neat beschlossen (vgl. Ziff. 7.2). Zudem hat sie eine frühere Empfehlung an den Bundesrat zu den Neat-Anschlüssen in Süddeutschland bekräftigt (vgl. Ziff. 16.1).

2.3

Zusammensetzung

Die FK, GPK und KVF beider Räte delegieren je zwei Mitglieder in die NAD (vgl. Tabelle 1). Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen einem Mitglied des Nationalrats und des Ständerats. Im Übrigen konstituiert sich die NAD selbst.⁴

Tabelle 1

Zusammensetzung der Neat-Aufsichtsdelegation im Jahr 2010

	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)	Geschäftsprüfungs-kommission (GPK)	Finanzkommission (FK)
Nationalrat	Peter Föhn (SVP/SZ) Andrea Hämmerle (SP/GR)	Max Binder* (SVP/ZH) Sep Cathomas (CVP/GR)	Louis Schelbert*** (GP/LU) Fabio Abate (FDP/TI)
Ständerat	Filippo Lombardi** (CVP/TI) Rolf Büttiker (FDP/SO)	Hans Hess (FDP/OW) René Imoberdorf (CSP/VS) seit Juni 2010 Hansruedi Stadler (CVP/UR) bis Mai 2010	Didier Berberat (SP/NE) This Jenny (SVP/GL)

* Präsident im 2010
** Vize-Präsident im 2010 und Präsident im 2011
*** Vize-Präsident im 2011

Seit Anfang 2011 amtieren Ständerat Filippo Lombardi als Präsident und Nationalrat Louis Schelbert als Vizepräsident. Ständerat Hansruedi Stadler ist Ende Mai 2010 aus dem Ständerat zurückgetreten. Die GPK des Ständerates hat Ständerat René Imoberdorf als seinen Nachfolger in die NAD delegiert. Die NAD wird vom Sekre-

⁴ Art. 20 Abs. 4 AtraG

tariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit (SPFA) unterstützt.

2.4 Aussprachen und Besichtigungen vor Ort

Die NAD trat im Jahr 2010 zu fünf ordentlichen Tagungen und drei Sondersitzungen in der Frühjahrs-, Sommer- und Wintersession zusammen. Ihre April-Tagung führte sie in Zürich durch, wo sie den Bau der Durchmesserlinie besichtigte und sich von den Vertretern der SBB über den Baufortschritt orientieren liess. Mit einer Vertretung der Regierung des Kantons Zürich fand ein Gespräch statt. Die Oktober-Tagung hielt die NAD in Luzern ab und verband die Sitzung mit einem Besuch am Hauptsitz der ATG.

In den ersten vier Monaten des Jahres 2011 hat die NAD zudem zwei ordentliche Tagungen (in Bern und im Kanton Uri) abgehalten und sich mit einer Delegation der Regierung des Kantons Uri getroffen.

Mit dem ehemaligen Vorsteher des UVEK führte die NAD im März 2010 eine Aussprache zu folgenden Themen:

- Gotthard-Basistunnel: Bahntechnische Ausrüstung
- FinöV-Fonds: LSVA-Einnahmen, Konsolidierungsprogramm, Liquiditätsplanung und Auswirkungen auf Bauprogramme der FinöV-Projekte, namentlich der Neat
- Neat-Umfeld: Neat-Zufahrten in Deutschland
- Neat-Umfeld: Geplante EU-Verordnung zum Eisenbahn-Güterverkehr

Mit der neuen Vorsteherin des UVEK führte die NAD im Dezember 2010 eine Aussprache zu folgenden Themen:

- Neat in der Schweiz: Einbettung in die schweizerische Schienenverkehrsinfrastruktur sowie deren künftige Ausrichtung und Finanzierung
- Neat in Europa: Zufahrten in Deutschland und in Italien, Strategie und Massnahmen des Departements
- UVEK: Wahrung der Bestellerinteressen des Bundes und Wahrnehmung der strategischen Projektaufischt über die Neat

Die Vertreter der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), des Bundesamts für Verkehr (BAV) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der ATG standen der NAD während ihren Sitzungen für die Klärung und Vertiefung von Spezialfragen zur Verfügung. An zwei Tagungen waren Vertreter der SBB für Aussprachen anwesend. Die Verantwortlichen der Suva und des SECO orientierten jeweils Anfang Jahr über die Arbeitsbedingungen, die Arbeitssicherheit und die Einhaltung des Arbeitsgesetzes auf den Neat-Baustellen. Zudem informierte ein Vertreter des SECO über das Konzept und den Zeitplan für eine von der NAD angeregte Studie über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Neat.

2.6.3 Sonder- und Ergänzungsprüfungen des BAV

Das BAV erläutert der NAD an ihren Sitzungen die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Sonder- und Ergänzungsprüfungen. In der Berichtsperiode liess sich die NAD über sechs abgeschlossene Prüfungen orientieren, darunter eine Prüfung zum Risiko Baugrund, Bautechnik und Logistik auf der Achse Gotthard und eine Prüfung zur Bahntechnik auf der Achse Gotthard (vgl. Ziff. 5 und Ziff. 10.3). Anfang 2011 nahm sie vom Gesamtbericht über alle im Jahre 2010 durchgeführten Prüfungen Kenntnis.

2.6.4 Neat-Standberichte des BAV

Das UVEK erstattet der NAD jeweils Ende März bzw. Ende September Bericht über den Fortschritt der Bauarbeiten und die Entwicklung der Kosten.⁶ Die Berichterstattung erfolgt in Form eines standardisierten Neat-Standberichts. Die Kurzfassung des Standberichts wird vom BAV veröffentlicht und den FK, GPK, KVF und der FinDel zur Verfügung gestellt. Im 2010 befasste sich die NAD mit zwei Neat-Standberichten des BAV (Projektstände 31. Dezember 2009 und 30. Juni 2010). Mitte April 2011 nahm sie den Neat-Standbericht 2010/II des BAV (Projektstand 31. Dezember 2010) zur Kenntnis.

2.6.5 Ereignisberichte der ATG und SBB

Bei Eintreten eines ausserordentlichen Ereignisses informieren die Ersteller bzw. die Betreiber unverzüglich das BAV und die NAD mittels schriftlichen Ereignisberichten. In der Berichtsperiode befasste sich die NAD mit zwei Ereignisberichten der ATG (u.a. Tödlicher Arbeitsunfall im Tunnel Faido; vgl. Ziff. 12.2) und einem Ereignisbericht der SBB (Zurückstellung des Unterwerks Sedrun und der Übertragungsleitung Sargans-Sedrun; vgl. Ziff. 15.3).

2.6.6 Würdigung der NAD

Die Ergebnisse der Berichte und der Berichterstattungen des Bundesrates, der EFK, des BAV, der ATG und der SBB an die NAD sind in den vorliegenden Tätigkeitsbericht eingeflossen und in den Würdigungen der NAD zu den entsprechenden Kapiteln berücksichtigt.

⁶ Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 16. September 2008 über die Anpassung des Neat-Gesamtkredits (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss; BBl 2008 8555).

3

Projektorganisation

3.1

Zukunftsperspektiven der ATG

Mit Blick auf die Vollendung der Arbeiten auf der Achse Gotthard der Neat im Jahr 2019 befasste sich die NAD mit den Zukunftsperspektiven der ATG. Die Erstellergesellschaft stellte sich die Frage, ob die ATG nach Erfüllung ihres Auftrags aufgelöst werden soll, wie dies in der Vereinbarung Bund – ATG vorgesehen ist und auch bei der BLS AlpTransit AG beim Lötschberg-Basistunnel der Fall war, oder ob eine Weiterführung ihrer Tätigkeit bei anderen Infrastrukturvorhaben in Frage kommt, beispielsweise mittels *Management-buy-out*, Eingliederung als Kompetenzzentrum in die SBB Infrastruktur oder Umwandlung in eine Aktiengesellschaft des Bundes und interessierter Kantone und Städte. Ein Fortbestand der ATG bedingt neben einer Änderung des Gesellschaftszwecks auch einen entsprechenden Bundesbeschluss durch das Parlament.

Die Vernehmlassungsvorlage «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)» vom 30. März 2011 sieht unabhängig vom Fortbestand der ATG vor, dass das für die Realisierung der Neat gewählte Besteller-Ersteller-Modell auch für künftige Grossprojekte offen stehen soll. Vom späteren Betreiber unabhängige Erstellergesellschaften könnten damit mit der Projektierung und Ausführung eines Vorhabens betraut werden. Neu sollen solche Gesellschaften allerdings vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, damit eine optimale und transparente Zuschreibung der Verantwortlichkeit und eine klare Regelung der Beziehungen gewährleistet sind.

Auf Anregung des BAV hat die ATG einen Massnahmenkatalog und eine Personalplanung bis 2019 erarbeitet, um eine vorzeitige Abwanderung der für den Projekterfolg wichtigen Mitarbeitenden der ATG zu verhindern. Das vom Verwaltungsrat der ATG im Oktober 2010 genehmigte Konzept orientiert sich am Modell der ehemaligen Projektorganisation beim Lötschberg-Basistunnel und enthält individuell ausgerichtete Massnahmen wie die Ausrichtung von Halteprämien, die Unterstützung bei einer internen fachlichen Neuorientierung sowie Erleichterungen bei einem Outplacement oder einer frühzeitigen Pensionierung. Mit diesen Massnahmen will die ATG ihre Handlungsfähigkeit bis zum Projektende sichern. Die Kosten werden – wie seinerzeit beim Lötschberg – aus dem FinöV-Fonds bezahlt. Diejenigen individuellen Massnahmen, die finanzielle Auswirkungen haben, müssen dem Verwaltungsrat vorgelegt werden.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass der Verwaltungsrat der ATG das personelle Know-how bis zum Projektabschluss sicherstellen will. Sie begrüsst es, dass sich das auf die individuelle Situation eines jeden Mitarbeitenden ausgerichtete Konzept am Modell der ehemaligen Projektorganisation beim Lötschberg-Basistunnel orientiert.

III. Schwerpunkt Projektsteuerung: Kosten, Finanzen und Termine

4 Projektkosten und Finanzierungskosten

4.1 Begriffsklärung

Die *Projektkosten* enthalten die von den Projektverantwortlichen beeinflussbaren Kosten. Sie werden über den Neat-Gesamtkredit finanziert. Die entsprechenden Verpflichtungskredite und Zusatzkredite werden vom Parlament beschlossen.

Die *Finanzierungskosten* (Aufwendungen für Teuerung, Bauzinsen und Mehrwertsteuer) liegen ausserhalb des direkten Einflussbereichs der Projektverantwortlichen und sind deshalb nicht Bestandteil der Projektkosten. Sie werden vom Bundesrat über Krediterweiterungen zum Neat-Gesamtkredit finanziert.

Im Zusammenhang mit den *Projektkosten* werden in diesem Bericht folgende Begriffe verwendet:

- *Ursprüngliche Kostenbezugsbasis 1998 (UKB 98)*: Im 1998 hat das Volk der FinöV-Vorlage zugestimmt. Die damalige Kostenprognose für die Neat wurde als ursprüngliche Kostenbezugsbasis festgelegt (Preisstand 1998).
- *Kostenprognose der Ersteller*: Diese enthalten sämtliche Kosten, die aus aktueller Sicht bis zur Abrechnung auflaufen werden. Darin nicht enthalten sind Risikopositionen. Die Ersteller verfügen über keine Reserven.
- *Kostenprognose des BAV*: Weil die Kostenprognosen der Ersteller nicht das wahrscheinlichste Kostenszenario abbilden, ergänzt sie das BAV mit weiteren Kostenpositionen, die bei den Erstellern in den Risiken enthalten sind.

Die Kostenangaben im vorliegenden Bericht sind teuerungs- und leistungsbereinigt. Damit wird die Vergleichbarkeit der Kostenprognosen und der Kostenänderungen seit der Zustimmung des Volkes zur FinöV-Vorlage im Jahre 1998 gewährleistet.

Zur Teuerungsbereinigung wurden die Kostenangaben mittels Neat-Teuerungsindex (NTI) auf den Preisstand 1998 umgerechnet.

Zur Leistungsbereinigung wurde die ursprüngliche Kostenbezugsbasis 1998 per Saldo um 568 Millionen auf 12,189 Milliarden Franken reduziert.⁷

⁷ Streichung der Elemente Zimmerberg-Basistunnel (exkl. Verzweigungsbauwerk Nidelbad), der Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel) und der Zufahrtstrecken zur Achse Gotthard (Reduktion UKB 98 um 1,193 Milliarden). Berücksichtigung der Vereinbarung zur Betriebsvorbereitung Lötschberg und der Vereinbarung mit der SBB zur Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung der Achse Gotthard (Aufstockung UKB 98 um 625 Millionen Franken).

4.2 **Projektkosten**

4.2.1 **Gesamtprojekt Neat**

Kostenprognosen der Ersteller

Die von den Erstellern per 31. Dezember 2010 gemeldeten Kostenprognosen betragen insgesamt 17,848 Milliarden Franken⁸. Das entspricht einem Kostenanstieg von rund 163 Millionen Franken seit Ende 2009. Seit 1998 hat sich die Kostenprognose um 5,659 Milliarden Franken bzw. um 46 Prozent erhöht.

Kostenprognose des BAV

In den letzten Jahren haben sich die Kostenprognosen der Ersteller stetig erhöht. Das BAV geht davon aus, dass es den Erstellern noch nicht gelungen ist, sämtliche erforderlichen Leistungen in ihren Kostenprognosen zu berücksichtigen. Weil diese damit nicht das wahrscheinlichste Szenario abbilden, ergänzt sie das BAV mit weiteren Kostenpositionen im Betrag von zurzeit 837 Millionen Franken. Diese sind bei den Erstellern in den Risiken enthalten. Dies führt zu einer Kostenprognose des BAV von 18,685 Milliarden Franken (Preisstand 1998). Sie hat sich seit 2008 nicht verändert, da der Anstieg der Kostenprognosen der Ersteller durch einen Abbau der diesbezüglichen Risikopositionen kompensiert werden konnten.

Seit 1998 ist die Kostenprognose des BAV um insgesamt 6,496 Milliarden Franken bzw. um 53 Prozent gestiegen. Diese Kostenentwicklung ist zum grössten Teil auf Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und auf Anpassungen an den Stand der Technik zurückzuführen (+25 Prozent). Hinzu kamen vor allem Kostenänderungen bei der Vergabe und Ausführung (+11 Prozent) sowie geologisch und bautechnisch bedingte Kostenänderungen (+10 Prozent).

Nachfolgend gibt Tabelle 2 einen Überblick über die Entwicklung der Kostenprognose für die Neat seit Ende 2009 und seit Projektbeginn 1998.

Abbildung 1 zeigt die langjährige Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller für die Neat bis Ende 2010.

Abbildung 2 stellt die Leistungs- und Kostenänderungen seit 1998 dar, gruppiert nach den Faktoren, die zu den Änderungen geführt haben. Die Prozentangaben zum Kostenanstieg bei den einzelnen Faktoren beziehen sich auf die ursprüngliche Kostenbezugsbasis (12,189 Milliarden Franken = 100 Prozent).

⁸ Wo nichts anderes vermerkt, basieren die Kosten- und Kreditangaben in diesem Bericht auf dem Preisstand 1998, ohne Berücksichtigung der Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen.

Tabelle 2

**Gesamtprojekt Neat: Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller
und des BAV (leistungsbereinigt ab 2008)**

Werke	UKB 1998 Leistungs- bereinigung 2008+2009	UKB 1998 Kosten- leistungs- bereinigt	Kosten- prognose 31.12.2009	Kosten- prognose 31.12.2010	Kosten- entwicklung 2009–2010	Kosten- entwicklung 1998–2010
Projektaufsicht	76	76	97	97		+21
Achse Lötschberg	3 214	3 214	4 247	4 247		+1 033
Achse Gotthard	7 716	7 716	12 159	12 341	+182	+4 625
– Gotthard	6 323	6 324	9 743	9 883	+140	+3 559
– Ceneri	1 393	1 393	2 416	2 458	+42	+1 065
Ausbau Surselva	123	123	112	112		–11
Anschluss Ostschweiz	992	–893	99	99	99	
Ausbauten St. Gallen– Arth-Goldau	86	86	83	83		–3
Streckenaus- bauten Achse Lötschberg	250	+110	360	374	366	–8 +6
Streckenaus- bauten Achse Gotthard	300	+215	515	515	502	–13 –13
Kostenprognose der Ersteller	12 757	–568	12 189	17 685	17 848	+163 +5 659
Kostenpositionen BAV ⁹				1 000	837	–163 +837
Kostenprognose des BAV¹⁰	12 757	–568	12 189	18 685	18 685	+0 +6 496

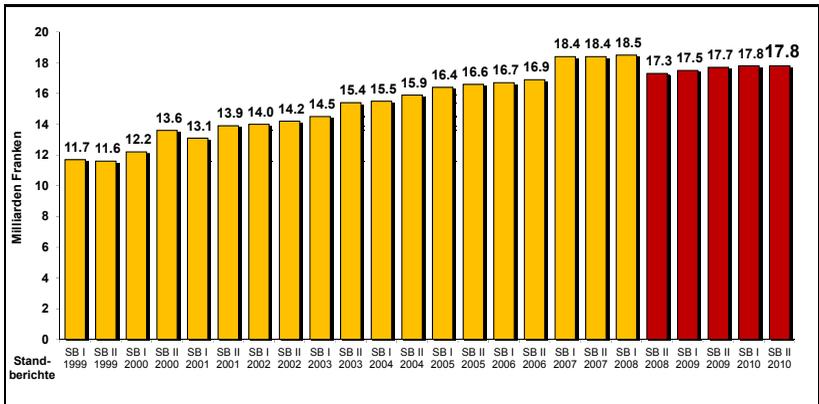
Quelle: Neat-Standberichte 2010/I und 2010/II des BAV, 1. Januar–31. Dezember 2010, Hauptberichte, Angaben in Milliarden Franken (Preisstand 1998), gerundet

Legende: UKB = ursprüngliche Kostenbezugsbasis

⁹ Durch BAV ergänzte Kostenpositionen, welche in den Prognosen der Ersteller nicht enthalten sind, aber in deren Risiken ausgewiesen werden.

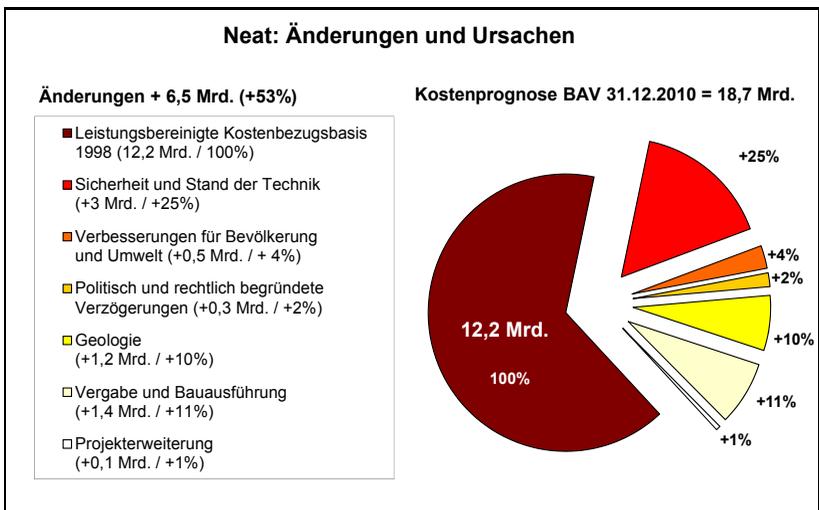
¹⁰ Nach Einschätzung BAV mit grösster Wahrscheinlichkeit bis Projektende zu erwartende Projektkosten.

Gesamtprojekt Neat: Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller (leistungsbereinigt ab 2008)



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 86, Angaben in Milliarden Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Gesamtprojekt Neat: Leistungs- und Kostenänderungen seit 1998



Quelle: Darstellung der NAD aufgrund des Neat-Standberichts 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 124, in Milliarden Franken (Preisstand 1998), gerundet.

4.2.2

Achse Gotthard

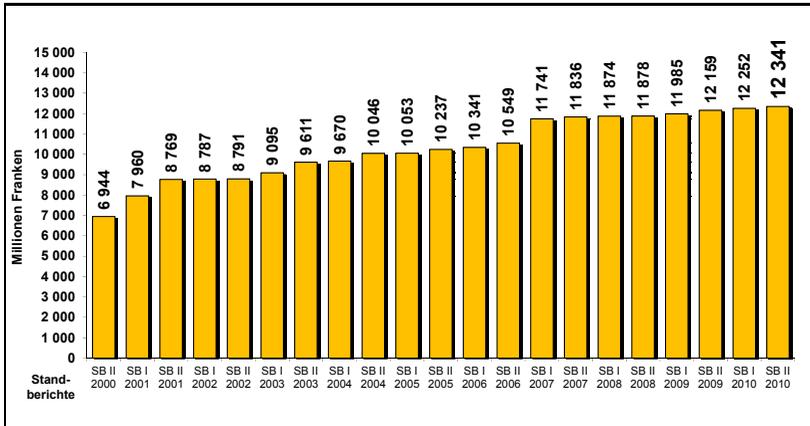
Die Erstergesellschaft ATG weist für das Werk «Achse Gotthard» Ende 2010 eine Kostenprognose von 12,341 Milliarden Franken aus. Dies sind 182 Millionen mehr als vor einem Jahr. Dieser Anstieg ist mit einer gleichzeitigen Verminderung des Gefahrenpotenzials um 241 Millionen Franken verbunden. Gut 75 Prozent des reduzierten Gefahrenpotenzials sind damit effektiv eingetreten bzw. werden neu als Kosten ausgewiesen. Seit 1998 ist die Kostenprognose um 4,625 Milliarden Franken bzw. 60 Prozent gestiegen. Diese Kostenentwicklung ist zum grössten Teil (+30 Prozent) auf Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und auf Anpassungen an den Stand der Technik zurückzuführen. Hinzu kamen unter anderem bei der Vergabe und Ausführung entstandene Kostenänderungen (+14 Prozent). Weitere Kostenänderungen (+8 Prozent) sind geologisch oder bautechnisch bedingt.

Nachfolgend zeigen Abbildung 3 die langjährige Entwicklung der Kostenprognose der ATG und Abbildung 4 die einzelnen Faktoren, die zum Kostenanstieg geführt haben. Die Prozentangaben zum Kostenanstieg bei den einzelnen Faktoren beziehen sich auf die ursprüngliche Kostenbezugsbasis (7,716 Milliarden = 100 Prozent).

Tabelle 3 zeigt die Anteile der Faktoren gemessen am Kostenanstieg (jeweils 100 Prozent) im Zeitverlauf und Tabelle 4 die Aufgliederung der Kostenänderungen in den Jahren 2009 und 2010.

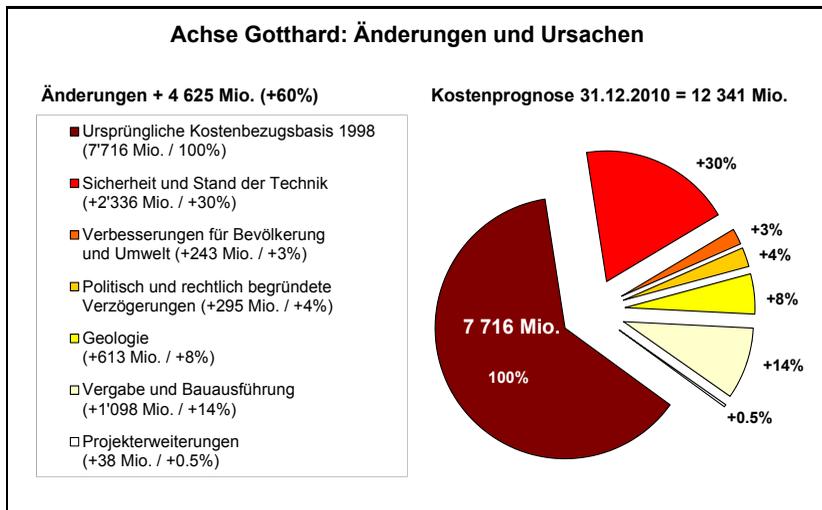
Abbildung 3

Achse Gotthard: Entwicklung der Kostenprognose ATG



Quelle: Darstellung der NAD aufgrund des Neat-Standberichts 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Angaben in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Achse Gotthard: Leistungs- und Kostenänderungen seit 1998



Quelle: Darstellung der NAD aufgrund des Neat-Standberichts 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 83, in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Tabelle 3

Achse Gotthard: Leistungs- und Kostenänderungen seit 2004, Anteile der einzelnen Faktoren an den Änderungen

Faktoren	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sicherheit und Stand der Technik	55 %	54 %	50 %	48 %	50 %	50 %	51 %
Verbesserung für Bevölkerung/Umwelt	7 %	10 %	7 %	7 %	7 %	9 %	5 %
Politisch und rechtlich begründete Verzögerungen	20 %	20 %	21 %	14 %	12 %	6 %	6 %
Geologie	13 %	14 %	21 %	20 %	19 %	15 %	13 %
Vergabe- und Bauausführung	5 %	2 %	1 %	11 %	12 %	19 %	24 %
Projekterweiterungen						1 %	1 %
Total Änderungen	100 %						

Quelle: Angaben aus Tätigkeitsberichten der NAD seit Erhebungsbeginn 2004, in Prozenten.

Tabelle 4

Achse Gotthard: Kostenänderungen in den Jahren 2009 und 2010

Kostenänderungen in den Jahren 2009 und 2010	Kosten- prognose 31.12.2008	Kosten- änderung 2009	Kosten- prognose 31.12.2009	Kosten- änderung 2010	Kosten- prognose 31.12.2010
Gotthard-Basistunnel: Bau					
Abschnitt Gotthard Nord	498	-32	466		466
Teilabschnitt Planungen	591	+4	595	+13	608
Teilabschnitt Erstfeld	621	-11	610	-13	597
Teilabschnitt Amsteg	769	-5	764	-19	745
Teilabschnitt Sedrun	1 660	+7	1 667	+22	1 689
Teilabschnitt Faido/Bodio	2 406	+69	2 475	-2	2 473
Rohbau Ausrüstung	199	+13	212	+13	224
Abschnitt Gotthard Süd	365	0	365	-5	360
Gotthard-Basistunnel: Bahntechnik					
Bahntechnik Anschluss Nord	71	-1	70		70
Bahntechnik Neubaustrecke	1 673	+58	1 731	+111	1 842
Bahntechnik Anschluss Süd	52		52		52
Ceneri-Basistunnel: Bau und Bahntechnik					
Teilabschnitt Planungen	241	+2	243	+25	268
Teilabschnitt Nodo di Camorino	214	-7	207	+7	213
Teilabschnitt Ceneri	1 253	+145	1 398	-11	1 387
Rohbau Ausrüstung	41		41		41
Bahntechnik Ceneri-Basistunnel	370	+73	443	+21	464
Summe weiterer kleiner Positionen	854	-33	821	+21	843
Total	11 878	+281	12 159	+182	12 341

Quelle: Zusammenstellung NAD aufgrund der Neat-Standberichte 2008/II bis 2010/II des BAV, 1. Dezember 2008–31. Dezember 2010, in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Die gewichtigsten Änderungen im Jahr 2010 sind zurückzuführen auf:

- Gotthard-Basistunnel, Rohbau und Ausrüstung: Eine Leistungsbereinigung in den Teilabschnitten Erstfeld und Amsteg wirkte sich positiv aus. Andererseits führten die Nachprofilierung in der Störzone in Sedrun und Anpassungen bei der Ausrüstung des Gotthard-Basistunnels zu Mehrkosten.
- Gotthard-Basistunnel, Bahntechnik: Die Berücksichtigung der Bedürfnisse der zukünftigen Betreiberin SBB, zusätzliche Planungen zur Bereinigung der Nahtstellen Rohbau-Bahntechnik sowie zur Optimierung des Gesamtterminprogramms (Tunnelübergabe 2016) führten zu den grössten Mehrkosten.

- Ceneri-Basistunnel, Rohbau: Der Kostenanstieg bei der Planung ist vor allem auf einen höheren Personalbestand bei der örtlichen Bauleitung zurückzuführen.
- Ceneri-Basistunnel, Bahntechnik: Die Kostenschätzung für die bahntechnische Ausrüstung sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Betreiberin SBB wurden im Rahmen der Erarbeitung des Bauprojekts erhöht.

4.2.3 **Gotthard-Basistunnel: Kostenentwicklung Faido/Bodio**

Gemäss ursprünglichem Projektstand 1998 wurden die Kosten für den Abschnitt Faido/Bodio auf 1745 Millionen Franken veranschlagt. Seither hat sich die Kostenprognose um gut 42 Prozent auf rund 2473 Millionen erhöht. Damit sind Nettomehrkosten von rund 728 Millionen Franken entstanden. Der Kostenanstieg macht rund 16 Prozent der seit Projektbeginn aufgelaufenen Mehrkosten beim Gotthard-Basistunnel aus.

Hauptgründe für den massiven Kostenanstieg sind die im Vergleich mit anderen Abschnitten des Gotthard-Basistunnels äusserst anspruchsvolle Geologie und die eng verflochtenen, gegenseitig abhängigen Projektelemente.

Tabelle 5 gibt einen summarischen Überblick über die Hauptursachen der Kostenänderungen im Abschnitt Faido/Bodio:

Tabelle 5

Achse Gotthard: Übersicht über die Hauptursachen der Kostenänderungen im Abschnitt Faido/Bodio von 1998–2010

Objekt	Bemerkungen	Kosten- änderung
Bauprojekt	Reduktion des Pilotstollens ab Faido Richtung Süden um 11 km und Reduktion des Innenausbaus	–30
Entwässerung	Auflage für den Bau eines Trennsystems statt eines Mischsystems für die Entwässerung	+25
Vergabe	Vergabepreis der Loskombination Faido/Bodio war geringer als der Kostenvoranschlag der Einzellose	–50
MFS Faido	Wegen einer massiven geologischen Störzone wurde eine Neudisposition der Multifunktionsstelle (MFS) nötig mit einer längeren Nothaltestelle und längeren Zugangsstollen	+250
	Verstärkter Innenausbau (zusätzliche Verkleidung aus Sicherheitsgründen) sowie verbessertes Abluftsystem (sieben statt eine Abluftöffnung aufgrund Erkenntnissen im Lötschberg-Basistunnel)	+190
Tunnel Bodio	horizontale geologische Störzone Bodio	+30
	Reprofilierung Bodio	+60

Objekt	Bemerkungen	Kosten- änderung
Losgrenze	1. Verschiebung der Losgrenze von Sedrun Richtung Faido um rund 1 km	-26
	2. Verschiebung der Losgrenze von Sedrun Richtung Faido um rund 0.9 km	-51
Ausführung	Änderungen, die nicht zu Vertragsänderungen geführt haben, sowie operative Nachträge (z.B. Regiearbeiten, Materialbewirtschaftung)	+330
Netto-Mehrkosten		+728

Quelle: Angaben gemäss Präsentation BAV vom 24. November 2010 und Neat-Standbericht 2010/II, Projektstand 31. Dezember 2010, Kostangaben in Millionen Franken (Preisstand 1998), auf ganze Millionen gerundet

Weitergehende Angaben zu den einzelnen Ursachen finden sich in den Tätigkeitsberichten der NAD seit dem Jahr 2000.

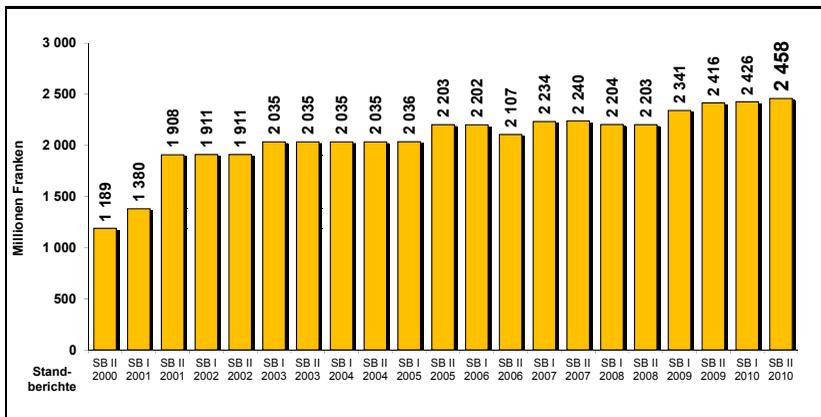
Bis zur definitiven Abrechnung ist mit weiteren Mehrkosten zu rechnen. Einerseits wurde der Vortrieb mit dem letzten Durchbruch erst im März 2011 abgeschlossen. Andererseits hat die für den Abschnitt zuständige Arbeitsgemeinschaft im 2010 Nachtragsforderungen eingereicht. Diese werden zurzeit von der ATG geprüft (vgl. Ziff. 4.3.2).

4.2.4 Ceneri-Basistunnel

Der Ceneri-Basistunnel ist Bestandteil des Werks «Achse Gotthard». Ende 2010 beträgt die Kostenprognose der ATG rund 2,458 Milliarden Franken. Dies sind 42 Millionen mehr als vor einem Jahr. Gegenüber der ursprünglichen Kostenbezugsbasis 1998 (1,393 Milliarden) ist die Kostenprognose um rund 1,065 Milliarden Franken bzw. 76 Prozent gestiegen. Die Kostenentwicklung wird zum überwiegenden Teil (+65 Prozent) durch Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und Anpassungen an den Stand der Technik bestimmt. Dies ist vor allem auf den sicherheitsbedingten Systementscheid des Bundesrats aus dem Jahr 2004 zurückzuführen, beim Ceneri zwei richtungsgetrennte Einspurröhren zu bauen. Das Parlament hat diesen Entscheid mit der Bewilligung von Zusatzkrediten zum Neat-Gesamtkredit gestützt. Der restliche Kostenanstieg ist in etwa zu gleichen Teilen auf die Faktoren Vergabe und Ausführung, Geologie sowie Verbesserungen für Bevölkerung und Umwelt zurückzuführen.

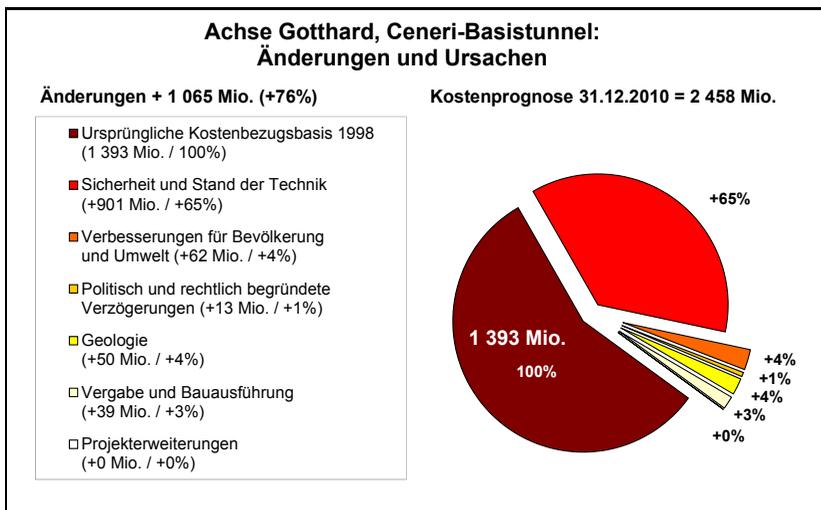
Nachfolgend zeigen Abbildung 5 die langjährige Entwicklung der Kostenprognose für den Ceneri-Basistunnel und Abbildung 6 die einzelnen Faktoren, die zum Kostenanstieg geführt haben. Die Prozentangaben zum Kostenanstieg bei den einzelnen Faktoren beziehen sich auf die ursprüngliche Kostenbezugsbasis (1,393 Milliarden = 100 Prozent).

Achse Gotthard, Ceneri-Basistunnel: Entwicklung der Kostenprognose ATG



Quelle: Darstellung der NAD aufgrund Neat-Standberichten seit dem Jahr 2000, Angaben in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Achse Gotthard, Ceneri-Basistunnel: Leistungs- und Kostenänderungen seit 1998



Quelle: Darstellung der NAD aufgrund Angaben im Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Angaben in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

4.2.5 Weitere Werke

Streckenausbauten Achse Gotthard

Die Kostenprognose liegt Ende 2010 um rund 13 Millionen Franken tiefer als die Kostenbezugsbasis 1998. Um den gleichen Betrag haben sich die Kosten in der Berichtsperiode reduziert. Die SBB hatte im August 2010 entschieden, auf das Unterwerk Sedrun sowie auf die Übertragungsleitung Sargans-Sedrun zu verzichten (vgl. Ziff. 15.3). Diese Vorhaben sind weder für Ringschlüsse bei der Bahnstromversorgung Schweiz noch für den Betrieb des Gotthard-Basistunnels zwingend erforderlich. Das BAV hat dieser Projektänderung zugestimmt. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass die kommende detaillierte Projektierung auch zu notwendigen Änderungen mit Mehrkosten führen wird. Insgesamt beurteilt das BAV die Kostenprognose als zuverlässig.

Achse Lötschberg

Das Werk Achse Lötschberg wurde in der vergangenen Berichtsperiode provisorisch abgerechnet. Der definitiv abgerechnete Anteil liegt bei über 99 Prozent. Das BAV beurteilt die unveränderte Kostenprognose von 4,25 Milliarden Franken (Preisbasis 1998) als sehr zuverlässig. Unter Einbezug der noch nicht definitiv abgerechneten Restleistungen¹¹ geht es weiterhin davon aus, dass das Werk zu diesem Betrag abgerechnet werden kann. Der definitive Abschluss aller hängigen Arbeiten ist für das Jahr 2015 vorgesehen.¹²

Streckenausbauten Achse Lötschberg

Im Werk «Streckenausbauten Achse Lötschberg» betragen die von den Erstellern gemeldeten Kostenprognosen insgesamt 366 Millionen Franken. Sie haben sich gegenüber der letzten Berichtsperiode um 8 Millionen Franken reduziert. Die Abschnitte des Werks (Netzteil BLS, Netzteil SBB, Betriebsvorbereitung BLS) werden zurzeit abgerechnet. Aufgrund der zu einem Grossteil abgeschlossenen Arbeiten erscheint die Kostenprognose stabil. Das BAV geht davon aus, dass das Werk ohne wesentliche Kostenabweichung abgerechnet werden kann.

Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau

Die 1. Phase ist abgeschlossen und abgerechnet. Die 2. Phase befindet sich in einem frühen Projektstadium. Die bisher separat bearbeiteten Vorprojekte werden aus Synergiegründen unter dem Projekttitel «Rapperswil, Bahnhofumbau» gemeinsam weiterbearbeitet. Das BAV beurteilt die Kostenprognose als zuverlässig.

¹¹ Restleistungen: Abschluss/Abrechnung der noch offenen Projektgruppen, Rückgabe Landflächen und Entschädigungen, Erfolgskontrolle Ökologische Baubegleitung, Erledigung der offenen Rechtsfälle (u.a. Lawinenschutz tunnel Mitholz, Entschädigungen Setzungen St. German).

¹² Entwicklung der Kostenprognose seit 1998 siehe Tätigkeitsbericht der NAD vom 24. April 2009 (BBl 2009 5465), Ziff. 4.2.2.

4.2.6

Würdigung der NAD

Die ursprünglich mit den Erstellern vereinbarten Zielwerte für alle Neat-Bauten zusammen betragen 12,189 Milliarden Franken. Die Kostenprognose des BAV beläuft sich Ende 2010 auf rund 18,685 Milliarden Franken. Sie setzt sich zusammen aus den Kostenprognosen der Ersteller (17,848 Milliarden) und einem Zuschlag des BAV (837 Millionen) für sehr wahrscheinlich anfallende Kostenpositionen, die bei den Erstellern in den Risiken, nicht aber in deren Kostenprognose enthalten sind.

Die Kostenentwicklung aller Neat-Werke seit 1998 im Umfang von 6,496 Milliarden Franken oder 53 Prozent ist zum grössten Teil auf Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und Anpassungen an den Stand der Technik zurückzuführen. Weitere gewichtige Faktoren sind Mehrkosten bei der Vergabe und Ausführung, geologisch oder bautechnisch bedingte Änderungen sowie Verbesserungen für die Bevölkerung und die Umwelt.

Die Kostenprognose für das Werk «Achse Gotthard» beträgt Ende 2010 12,341 Milliarden Franken. Seit 1998 ist sie um 4,625 Milliarden oder 60 Prozent gestiegen, hauptsächlich aufgrund der zuvor genannten Gründe. Innert des Berichtsjahres haben die Kosten um rund 182 Millionen Franken zugenommen. Gleichzeitig hat sich das Gefahrenpotenzial um rund 241 Millionen vermindert. Gut 75 Prozent des reduzierten Gefahrenpotenzials sind damit effektiv eingetreten.

Die Kostenentwicklung im schwierigen Teilabschnitt Faido/Bodio, bei der Rohbauausrüstung und Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels sowie bei der Bahntechnik des Ceneri-Basistunnels ist noch nicht konsolidiert. Die NAD geht deshalb davon aus, dass sich bis zum Projektabschluss zusätzliche Teile der weiteren Kostenpositionen des BAV (837 Millionen Franken) in eine höhere Kostenprognose der ATG umwandeln werden.

4.3

Nachforderungen

Treffen die Unternehmer beim Bau Verhältnisse vor Ort an, die ihrer Ansicht nach von den Abmachungen im Werkvertrag abweichen, melden sie beim Ersteller Nachforderungen an. Dies ist bei komplexen und länger dauernden Bauprojekten – vor allem vor Abschluss der Arbeiten eines Unternehmens – nicht aussergewöhnlich. Die NAD lässt sich an jeder Sitzung über den aktuellen Stand der Nachforderungen und die möglichen oder eingetretenen Auswirkungen auf die Kosten orientieren.

Die Ersteller haben die Interessen des Bundes als Bauherrn zu schützen. Gemäss Anweisung des UVEK aus dem Jahre 2004, müssen sie Nachforderungen detailliert und sorgfältig prüfen und dürfen nur klar berechnete Forderungen der Unternehmer anerkennen. Nicht berechnete Forderungen, z.B. aufgrund von Fehlkalkulationen oder Verlusten der Unternehmer, sind abzulehnen. Ist keine einvernehmliche Lösung mit dem Unternehmer möglich, führt der Weg an die im Vertrag vorgesehene Schlichtungsstelle und nötigenfalls vor Gericht.

4.3.1 Erledigte Nachforderungen: Vergleich Lötschberg und Gotthard

Die NAD beauftragte das BAV Mitte 2010, einen Vergleich zwischen den bis dahin erledigten Nachforderungen auf der Achse Gotthard und Lötschberg zu erstellen. Das BAV legte der NAD eine Übersicht vor und wies gleichzeitig auf deren provisorischen Charakter und beschränkte Aussagekraft hin. Es können insbesondere keine Prognosen oder Trends daraus abgeleitet werden, in welchem Mass derzeit noch hängige Forderungen nach Abschluss des Prüfungs- und Einigungsverfahrens anerkannt werden. Von der Übungsanlage her gesehen wird ein abgeschlossenes Werk (Lötschberg-Basistunnel) mit noch in Bau befindlichen Werken (Gotthard- und Ceneri-Basistunnel) verglichen, bei denen bis zum Projektende mit weiteren Nachforderungen gerechnet werden muss. Zudem sind die Rahmenbedingungen (Länge, Geologie, Projektänderungen etc.) der Werke auf den beiden Achsen nur bedingt miteinander vergleichbar. Verlässliche Angaben sind erst möglich, wenn der Gotthard- und der Ceneri-Basistunnel fertiggestellt sein werden. Immerhin erlaubt der provisorische Vergleich Aussagen darüber, wie unterschiedlich die Höhe der einzelnen Forderungen sind, wie stark der Anteil der gestellten Forderungen, die schliesslich als berechtigt anerkannt wurden, variiert und welche Auswirkungen auf die Kostenprognose damit verbunden sind. Der Vergleich lässt den Schluss zu, dass jede Nachforderung individuell und seriös auf deren Berechtigung geprüft wird und keine Pauschallösungen gesucht werden.

Bis Mitte 2010 wurden beim Lötschberg insgesamt 38 Prozent der ursprünglichen Nachforderungen der Arbeitsgemeinschaften als berechtigt anerkannt und ausbezahlt. Von den einzelnen Forderungen wurden zwischen einem und zwei Dritteln anerkannt. Beim Gotthard betrug der Anteil der anerkannten an den erledigten Nachforderungen zum gleichen Zeitpunkt insgesamt knapp die Hälfte, wobei die Anteile bei den einzelnen Forderungen stärker variieren (Null bis vier Fünftel). Beim Gotthard-Basistunnel konzentrieren sich die Nachforderungen grösstenteils auf den geologisch und logistisch anspruchsvollen Abschnitt Faido/Bodio (vgl. Ziff. 4.2.3).

4.3.2 Hängige Nachforderungen auf der Achse Gotthard

Die ATG informierte die NAD Anfang Februar 2010, dass die Arbeitsgemeinschaft Faido/Bodio zwei neue Nachforderungen betreffend gestörten Bauablauf und Teuerung eingereicht habe. Beunruhigt über die Höhe der ersten Forderung verlangte die NAD von der ATG vertieft Auskunft über deren Hintergründe sowie die Strategie, mit der die ATG die Interessen des Bundes zu wahren und die umfangreich dokumentierte Forderung zu prüfen gedenkt. Vom BAV liess sich die NAD die baulichen Schwierigkeiten im Abschnitt Faido/Bodio (vgl. Ziff. 4.2.3) sowie die Auswirkungen der Nachforderung auf die Kostenprognose erörtern.

Zur eingehenden Prüfung der umfangreichen Nachforderung setzte die ATG im Berichtsjahr eine Arbeitsgruppe ein und zog externe Experten bei. Sie informierte die NAD an jeder Sitzung über den Stand und erläuterte die Gründe für die im Vergleich zu anderen Nachforderungen längere Dauer für die Prüfung und Beurteilung. Die NAD stellte fest, dass die ATG bei der Behandlung der Nachforderung professionell vorgeht und sich an die Anweisung des UVEK hält.

Gemäss BAV schlagen von den eingereichten Nachforderungen am Ende des Verfahrens nur die als berechtigt anerkannten auf die Kostenprognose der Ersteller durch. Diese Mehrkosten führen allerdings nicht automatisch zu einer Erhöhung der Kostenprognose des BAV. In ihr sind neben den Kostenprognosen der Ersteller auch sehr wahrscheinlich eintretende Kostenrisiken berücksichtigt. Um die Wahrung der Interessen des Bundes und Verhandlungsposition der ATG gegenüber den Forderungsstellern nicht zu gefährden, wird diese Position – mit Zustimmung der NAD – nicht im Einzelnen kommuniziert. Erst wenn der Betrag für anerkannte Forderungen höher als die im Risikozuschlag des BAV enthaltene Annahme ausfallen sollte, also gegenüber der Kostenprognose des BAV effektiv Mehrkosten entstehen, müssten solche Mehrkosten mittels Freigabe von Reserven, die im Neat-Gesamtkredit enthalten sind, durch den Bundesrat abgedeckt werden. Mit diesem System schlagen anerkannte Forderungen nicht unmittelbar auf die Kostenprognose des BAV durch und erfordern nicht automatisch eine Reservefreigabe aus dem Neat-Gesamtkredit.

4.3.3 Würdigung der NAD

Die NAD stellt fest, dass die ATG bei der Behandlung von Nachforderungen der Unternehmer professionell vorgeht und sich an die Anweisung des UVEK hält. Die NAD unterstützt die klare und strikte Haltung der ATG einhellig. Nur die klar ausgewiesenen Forderungen dürfen akzeptiert werden. Bei Uneinigkeit sind die Schlichtungsstelle bzw. die Gerichte anzurufen.

4.4 Projektoptimierungen

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses bewirtschaftet der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit. Er kann die Freigaben aus den Reserven nur vornehmen, wenn unter anderem nachgewiesen ist, dass Mehrkosten nicht mit anderen Mitteln kompensiert werden können. Reichen die Mittel nicht aus, muss der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft für einen Zusatzkredit vorlegen. Bevor Mehrkosten durch Reservefreigaben (Bundesrat) und Zusatzkredite (Parlament) finanziert werden, müssen allerdings alle Möglichkeiten der Projektoptimierung und -anpassung ausgeschöpft werden.

4.4.1 Projektoptimierungen der Ersteller

Die ATG weist in der Berichtsperiode neue Kompensationen im Betrag von 200 Millionen Franken aus. Diese stehen im Zusammenhang mit dem Verzicht auf Projektänderungsbegehren der SBB als zukünftiger Betreiberin. Nach Ansicht des BAV handelt es sich dabei nicht um reine Kompensationen, da die Begehren der SBB keine ursprünglichen Projektbestandteile waren und somit nicht entfallen können.

Aufgrund des fortgeschrittenen Projektstands der Neat sind weitere Kompensationen nur noch in einem kleinen Umfang möglich, so dass die Kostenprognose nicht mehr massgeblich reduziert werden kann.

- *Gotthard- und Ceneri-Basistunnel*: Seit 1998 wurden Kompensationen im Umfang von 263 Millionen Franken (ohne die eingangs erwähnten 200 Millionen) beschlossen und in der Kostenprognose berücksichtigt. Davon entfallen 205 Millionen auf den Gotthard-Basistunnel und 58 Millionen auf den Ceneri-Basistunnel. Werden die Einsparungen von 150 Millionen Franken, die durch die Kombination der Lose Bodio und Faido erzielt wurden, hinzugerechnet, betragen die gesamten Einsparungen 413 Millionen Franken, was rund 3,3 Prozent der Kostenprognose entspricht. Seit zwei Jahren hat sich der Kompensationsbetrag nicht verändert. Die genaue Zusammensetzung ist im Tätigkeitsbericht der NAD vom 23. April 2008 ausgewiesen¹³.
- *Lötschberg-Achse*: Die Kompensationen betragen nach Vorliegen der provisorischen Projektabrechnung rund 126 Millionen Franken (Preisstand 1998) oder 3 Prozent der Endkosten. Sie haben sich nicht verändert.

4.4.2 Projektoptimierungen der Betreiber

Die SBB hat am 12. August 2010 entschieden, auf das Unterwerk Sedrun sowie auf die Übertragungsleitung Sargans-Sedrun zu verzichten. Diese Vorhaben sind weder für Ringschlüsse bei der Bahnstromversorgung Schweiz noch für den Betrieb des Gotthard-Basistunnels zwingend erforderlich. Dadurch reduzieren sich die Kosten um rund 13 Millionen Franken. Das BAV hat dieser Projektänderung zugestimmt.

4.4.3 Würdigung der NAD

Die NAD begrüsst den Einsatz der ATG und der SBB, bei Bau, Ausrüstung und Bahntechnik bzw. der Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung auf Achse Gotthard laufend Optimierungen zu prüfen und diese umzusetzen, auch wenn es sich um kleine Sparpotenziale handelt. Viele kleine Einsparungen sind ein Ausdruck des wirtschaftlichen Umgangs mit den Finanzmitteln des Bundes und tragen zu stabilen Endkosten bei.

4.5 Finanzierungskosten

Der Neat-Gesamtkredit wurde vom Parlament unter Ausklammerung der Teuerung, der nicht rückforderbaren Mehrwertsteuer (bzw. WUST) und der Bauzinsen festgelegt. Die Aufwendungen für diese drei Elemente (Finanzierungskosten) liegen weitgehend ausserhalb des Einflussbereiches der Projektverantwortlichen und sind

¹³ Tätigkeitsbericht der NAD vom 23. April 2008 (BBl 2008 3697), Tabelle 13.

nicht Bestandteil der Projektkosten. Gemäss Alpentransit-Finanzierungsbeschluss kann der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit um diese Finanzierungskosten erhöhen. Die geschätzten teuerungsbedingten Aufwendungen, die bis zum Projektende anfallen werden, sind im FinöV-Fonds mittels Teuerungsannahmen berücksichtigt.

4.5.1 Teuerung

Die Teuerung im Projekt Neat wird einerseits als Indexteuerung und andererseits als Vertragsteuerung ausgewiesen.

Indexteuerung

Der Neat-Teuerungsindex (NTI) misst bei der Neat die Preisentwicklung bis zur Vergabe. Er beruht auf vier Hauptkostengruppen, für die spezifische Teilindizes gebildet und festgelegt werden: Bau (69 Prozent); Planung, Honorare, Eigenleistungen (16 Prozent); Bahntechnik (12 Prozent) und Sonstiges wie Landerwerb (3 Prozent). Der Indexwert des NTI wird halbjährlich durch das Bundesamt für Statistik berechnet und durch das BAV und die EFV in Kraft gesetzt.

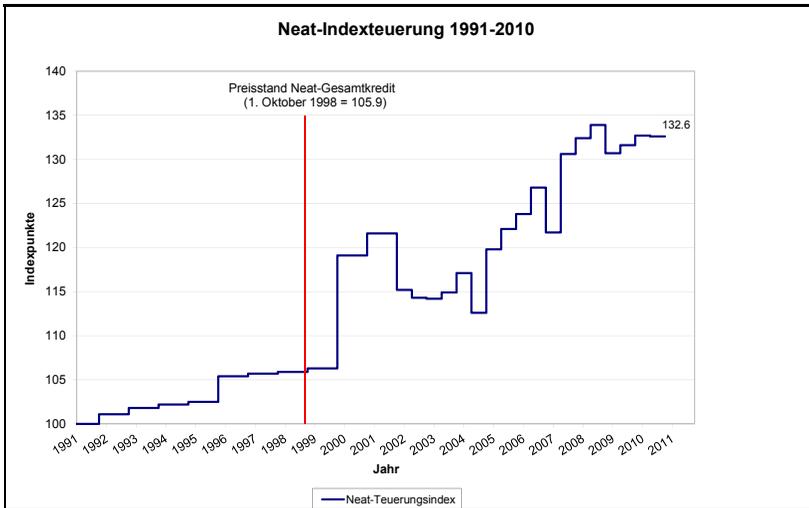
In der Berichtsperiode konnten noch bestehende Lücken in der Indexreihe geschlossen werden. Insbesondere konnte die effektive Teuerung der Mitte 2009 getätigten Vergabe der Bauarbeiten Ceneri-Basistunnel (Los 852) ermittelt und im Index berücksichtigt werden. Sie betrug insgesamt 13 Prozent. Abbildung 7 stellt die Entwicklung des NTI seit 1991 dar.

In Zukunft stehen keine Vergaben von grossen Baulosen mehr an. Der NTI wird daher ab April 2011 für den Anteil Bau (69 Prozent) mit dem Tiefbaupreisindex des Bundesamtes für Statistik fortgeschrieben.

Vertragsteuerung

Die Ermittlung der Vertragsteuerung erfolgt vertragspezifisch und unabhängig vom NTI. Sie umfasst die Kostenabweichungen, welche nach der Vergabe aus den Verträgen der Ersteller (Preisbasis Werkverträge) entstehen. Sie widerspiegelt die Kostenentwicklung von Löhnen, Material und Maschinen und wird grundsätzlich gemäss den Regelungen der «Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren» (KBOB) ermittelt.

Neat-Indexteuerung: Entwicklung 1991–2010



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 17.

4.5.2 Würdigung der NAD

Ende 2010 betragen die unabhängig von den Projektkosten aufgelaufenen Finanzierungskosten 3,931 Milliarden Franken (Preisstand aktuell). Davon machen die Aufwendungen für die ausgewiesene Teuerung (Indexteuerung und Vertragsteuerung) rund 3,124 Milliarden Franken, für die Bauzinsen 173 Millionen und diejenigen für die Mehrwertsteuer 634 Millionen Franken aus. Innert Jahresfrist haben sie um 364 Millionen Franken zugenommen.

Da viele Werkverträge bereits einige Jahre in Kraft sind, gewinnt die Vertrags-teuerung immer mehr an Bedeutung. Aufgrund der vom Parlament im Alpen-transit-Finanzierungsbeschluss verankerten Möglichkeit, dass der Bundesrat die Verpflichtungskredite ohne Einbezug des Parlaments direkt um die ausgewiesene Teuerung erhöhen kann (Verpflichtungskrediterweiterungen), erachtet die NAD eine klare Ausscheidung von Projektkosten und teuerungsbedingten Aufwendungen an der Quelle als äusserst wichtig.

5 Kostenrisiken

5.1 Kostenrisiken der Neat

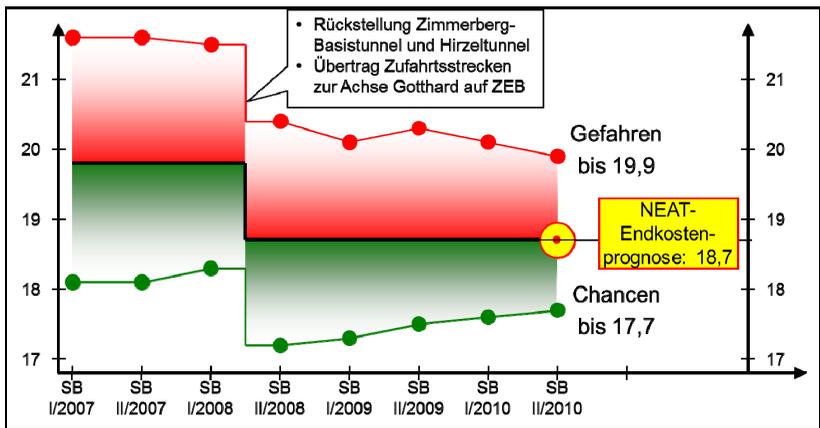
Basierend auf der Kostenprognose des BAV von 18,7 Milliarden Franken (Preisstand 1998) weist die aktuelle Risikoanalyse des BAV ein Gefahrenpotenzial von rund 1,2 Milliarden Franken und ein Chancenpotenzial von rund 1 Milliarden Franken aus. Im Jahresvergleich schätzt das BAV das Gefahrenpotenzial um 400 Millionen Franken und das Chancenpotenzial um 200 Millionen Franken geringer ein.

Das gesamte Risikopotenzial wird aktuell noch zu knapp zwei Dritteln dem Gotthard-, der Rest dem Ceneri-Basistunnel und den übrigen Werken zugeordnet. Das BAV geht davon aus, dass sich im Projektverlauf eintretende Chancen und Gefahren gegenseitig kostenmässig neutralisieren und die Kostenprognose für die Neat bis Projektende stabil bleibt.

Abbildung 8 zeigt die konvergente Entwicklung des Gefahren- und Chancenpotenzials vom Jahr 2007 (vor Leistungsvereinbarung) über das Jahr 2008 (Leistungsvereinbarung) bis zum Jahr 2010.

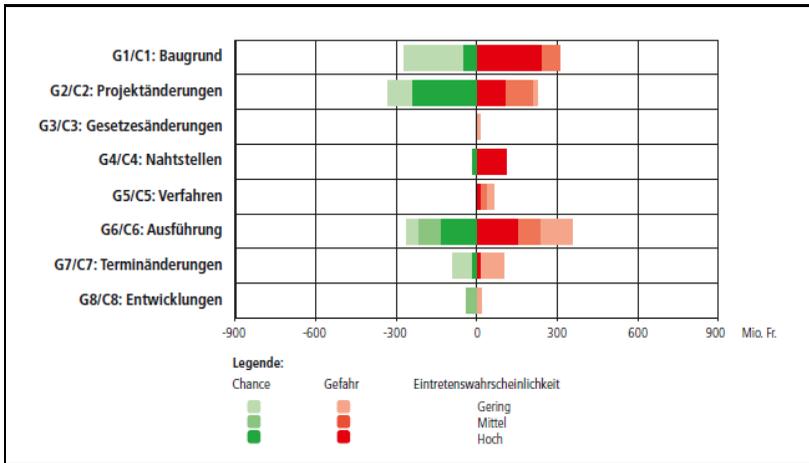
Abbildung 8

Gesamtprojekt Neat: Entwicklung der Kosten und des Risikopotenzials



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 125, Angaben in Milliarden Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Gesamtprojekt Neat: Auswirkungen der Chancen und Gefahren auf die Kostenprognose



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seite 95, Angaben in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Die Risikoanalyse des BAV fasst die erkannten Kostenrisiken in Risikofaktoren zusammen (Gefahren G1–G8, Chancen C1–C8) und aktualisiert deren Einschätzung halbjährlich. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Auswirkungen der verschiedenen Risikofaktoren auf die Kostenprognose für das Gesamtprojekt Neat.

Die grössten Gefahrenpotenziale erkennt das BAV beim Baugrund (G1) und bei der Ausführung (G6). Beim Gotthard-Basistunnel weist der Teilabschnitt Faido noch immer Unsicherheiten bezüglich des Baugrunds auf. Der Ceneri-Basistunnel birgt ebenfalls ein erhebliches Baugrundrisiko.

Das grösste Chancenpotenzial liegt bei den Projektänderungen (C2). Bei der Ausführung (C6) und beim Baugrund (C1) werden ebenfalls Chancenpotenziale geortet.

Die Risikoeinschätzung der ATG bezüglich Baugrund, Bautechnik und Logistik wurde im Berichtsjahr durch das Technische Begleiteteam AlpTransit (TBT-AT) des BAV näher geprüft. Es stellte fest, dass die Risikosituation vollständig erfasst wird. Als grösste Gefahr wurden die geologischen Ungewissheiten in den Vortrieben Faido West und Ceneri-Basistunnel (Hauptvortrieb) betrachtet. Gemäss TBT-AT konnten Kosten- und Terminrisiken infolge Projektänderungen reduziert werden und die Projektierungs- und Bauarbeiten verliefen weitgehend nach Plan.

Bei der Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels hat sich das Gefahrenpotenzial für Projektänderungen (G2) innert Jahresfrist deutlich reduziert. Im 2010 haben SBB und ATG Grundsätze zur Projektentwicklung vereinbart. Diese besagen unter anderem, dass Projektanpassungen grundsätzlich dann erfolgen, sofern sie aus Sicht Funktionalität und Sicherheit erforderlich sind. Nur in begründeten Fällen kann auch die Wirtschaftlichkeit als Kriterium beigezogen werden. Durch die intensive Abstimmung der Schnittstellen zwischen Rohbau, Rohbau-Ausrüstung und Bahn-

technik hat sich auch das Risiko «Nahtstellen» (G4) erheblich reduziert (vgl. Ziff. 10).

In Bezug auf die Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung am Gotthard erkennt die SBB ein finanzielles Risiko bei jenen Leistungen, welche 2008 als nicht zur Neat gehörend beurteilt wurden und deshalb nicht Bestandteil der Neat-Vereinbarung mit dem Bund sind. Dabei handelt es sich um ein Erhaltungszentrum in Camorino, zusätzliche Erhaltungsfahrzeuge und um spezifische Ersatzteile für die Betriebsphase. Das BAV wird mit der SBB Massnahmen suchen, welche es erlauben, die Vereinbarung korrekt umzusetzen und die weiteren zur Diskussion stehenden Leistungselemente in die Investitionsplanung der SBB (FinöV-Fonds oder Leistungsvereinbarung Bund-SBB) einzubringen. Weiter sieht die SBB Risiken in der rechtzeitigen Bereitstellung der Unterwerke für die Aufnahme eines allfälligen vollen kommerziellen Betriebs bereits Ende 2016 (vgl. Ziff. 14).

5.2 Kostenrisiken ausserhalb der Neat

Das schweizerische Bahnnetz wird mit der Inbetriebnahme der Neat stark verändert. Bei der Planung der Erhaltung und Erneuerung des gesamten Bahnnetzes werden deshalb die Auswirkungen der neuen Alpentransversalen berücksichtigt. Neuerungen werden damit nicht nur bei den Neubaustrecken realisiert, sondern auch im weiteren Bahnnetz umgesetzt (z.B. Zugskontrollsysteme, Bahnstromversorgung). Dabei kann es von Vorteil sein, die anstehenden Investitionen vor der Inbetriebnahme der Achse Gotthard zu realisieren.

Der Neat-Gesamtkredit deckt die Investitionen im Neat-Perimeter. Nicht gedeckt sind Investitionen ausserhalb dieses Perimeters. Dies gilt selbst dann, wenn die Investitionen durch die Neat mit ausgelöst werden oder aus betrieblichen oder anderen Gründen gleichzeitig mit der Neat realisiert werden sollten. Diese Kosten sind weder in der Kostenprognose der Neat noch im Gefahrenpotenzial enthalten.

5.3 Würdigung der NAD

Die Risikoanalyse dient unter anderem dazu, die Zuverlässigkeit der Prognosen über den weiteren Projektverlauf besser beurteilen zu können. Bei der Einschätzung, mit welcher Wahrscheinlichkeit gewisse Gefahren und Chancen eintreten werden, besteht Spielraum. Die diesbezüglichen Zahlenangaben sind als Grössenordnungen zu verstehen, die auf gewisse Trends hinweisen können.

Basierend auf der Kostenprognose des BAV von 18,685 Milliarden Franken weist die Risikoanalyse des BAV ein Gefahrenpotenzial von rund +1,2 Milliarden Franken und ein Chancenpotenzial von rund -1,0 Milliarden Franken aus. Innert Jahresfrist ist das Gefahrenpotenzial um 0,4 Milliarden und das Chancenpotenzial um 0,2 Milliarden Franken gesunken.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass ihre Empfehlung vom 2. Oktober 2009 zur Bahntechnik (klare Definition von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten und präzise Festlegung der Schnittstellen)

von UVEK, BAV, SBB und ATG aufgenommen wurde. Im 2010 haben SBB und ATG Grundsätze zur Projektentwicklung vereinbart. Diese bestimmen unter anderem, dass Projektanpassungen grundsätzlich nur dann erfolgen sollen, wenn sie aufgrund der Funktionalität und Sicherheit erforderlich sind. Nur in begründeten Fällen kann auch die Wirtschaftlichkeit als Kriterium beigezogen werden. Durch die intensive Abstimmung der Schnittstellen zwischen Rohbau, Rohbau-Ausrüstung und Bahntechnik konnten die grössten Risikofaktoren «Projektänderungen» und «Nahtstellen» merklich reduziert werden. Dennoch kann die NAD nicht vollständig ausschliessen, dass aus heutiger Sicht nicht erkennbare Restrisiken eintreten könnten, die in der Kostenprognose des BAV nicht berücksichtigt sind.

6 Neat-Gesamtkredit und FinöV-Fonds

6.1 Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite

Die Finanzierung der Projektkosten des Gesamtprojekt Neat erfolgt über den Neat-Gesamtkredit. Der Gesamtkredit hat den Preisstand 1998 und ist in acht *Verpflichtungskredite* unterteilt. Für Unvorhergesehenes und zur Stabilisierung der finanziellen Situation wurde für das Gesamtvorhaben zudem ein Verpflichtungskredit «Reserven» geschaffen. Diese Reserven werden vom Bundesrat verwaltet. Reichen die Reserven nicht aus, muss dem Parlament ein *Zusatzkredit* beantragt werden. Die auflaufenden Finanzierungskosten (Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen) werden durch den Bundesrat mittels *Verpflichtungskrediterweiterungen* gedeckt.

Die für die Ersteller notwendige Liquidität wird vom Parlament in Form jährlicher *Voranschlagskredite* im Rahmen des FinöV-Fonds bereitgestellt. Wenn die Bauarbeiten rascher als geplant ausgeführt werden und die Kosten sich erwartungsgemäss entwickeln, kann der Bundesrat mittels einer *Voranschlagskrediterhöhung* von bis zu 15 Prozent Gelder für das betreffende Projekt bereitstellen. Die Finanzierung über den FinöV-Fonds erfolgt mittels variabel verzinslicher, bedingt rückzahlbarer Darlehen sowie A-Fonds-perdu-Beiträgen.

6.2 Neat-Gesamtkredit

6.2.1 Aktueller Stand

Der Umfang des Neat-Gesamtkredits von 19,1 Milliarden Franken hat sich gegenüber der letzten Berichtsperiode nicht verändert. Aktuell sind 17,34 Milliarden Franken (91 Prozent) freigegeben. 1,76 Milliarden (9 Prozent) sind gesperrt, davon 1,42 Milliarden Franken beim Verpflichtungskredit «Achse Gotthard» und 340 Millionen Franken beim Verpflichtungskredit «Reserven». Seit dem Jahr 2002 hat der Bundesrat Reserven im Umfang von 2,166 Milliarden Franken freigegeben. Im Jahr 2010 war keine Reservefreigabe nötig. Das BAV geht weiterhin davon aus, dass die Neat bis Projektende ausfinanziert ist.

Anhang 6.1 gibt einen tabellarischen und kommentierten Überblick über die Entwicklung der Verpflichtungskredite seit 1998.

Der angepasste Neat-Gesamtkredit deckt die aktuelle Kostenprognose des BAV ab. Die Überdeckung beträgt unverändert 415 Millionen Franken.

Tabelle 6 vergleicht den Neat-Gesamtkredit mit der Kostenprognose Ende 2010.

6.2.2 Finanzbedarf bis Projektende

Die auflaufenden Finanzierungskosten (Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen) werden durch den Bundesrat mittels Verpflichtungskrediterweiterungen gedeckt. Seit Projektbeginn hat der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit um rund 2,4 Milliarden Franken angepasst (Preisstand *aktuell*). Im Jahr 2010 war keine Verpflichtungskrediterweiterung nötig. Die Summe der vom Parlament beschlossenen Verpflichtungskredite (Neat-Gesamtkredit) und vom Bundesrat gesprochenen Erweiterungen beträgt Ende 2010 rund 21,528 Milliarden Franken (Preisstand *aktuell*).

Die *aktuellen* Kostenprognosen (inkl. aufgelaufener Teuerung, MWST und Bauzinsen) der Werke «Achse Lötschberg», «Achse Gotthard» und «Streckenausbauten Achse Lötschberg» werden von den freigegebenen Verpflichtungskrediten nicht mehr gedeckt. Das BAV wird im Jahr 2011 Anträge an den Bundesrat vorbereiten, damit die Lücken vom Bundesrat mittels Verpflichtungserweiterung geschlossen werden.

Das BAV schätzt den Finanzierungsbedarf für die Neat bis Projektende einschliesslich der bisher angefallenen und der prognostizierten Finanzierungskosten unverändert auf rund 24 Milliarden Franken (Preisstand *effektiv*). Darin berücksichtigt ist der ab 2011 auf 8 Prozent erhöhte Mehrwertsteuer-Satz.

Tabelle 7 zeigt, wieviel die Neat inkl. Finanzierungskosten bis Projektende voraussichtlich kosten wird.

Tabelle 6

Vergleich Neat-Gesamtkredit mit Kostenprognosen Ende 2010

Werke	Neat-Gesamtkredit 31.12.2010	Über-/ Unter- deckung 31.12.2010	Kosten- prognose 31.12.2010
Projektaufsicht	98	+1	97
Achse Lötschberg	4 311	+64	4 247
Achse Gotthard	13 157	+816	12 341
– Gotthard	10 923	+1 040	9 883
– Ceneri	2 234	–224	2 458
Ausbau Surselva	112	0	112
Anschluss Ostschweiz	99	0	99
Ausbauten St. Gallen–Arth–Goldau	101	+18	83
Streckenausbauten Achse Lötschberg	367	+1	366
Streckenausbauten Achse Gotthard	515	+13	502
Total gemäss Ersteller	18 760	+912	17 848
Weitere Kostenpositionen gemäss Risikoanalyse des BAV		–837	837
Reserven	340	+340	
Total gemäss BAV	19 100	+415	18 685

Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht Seiten 10 und 102, in Millionen Franken (Preisstand 1998), gerundet.

Tabelle 7

Prognose gesamter Finanzbedarf Neat bis Projektende

	Aufwendungen aktuell	Verpflichtungs- kredit und -erweiterungen per 31.12.2010	Prognose Finanzbedarf bis Projektende	
Projektkomponenten		19 100	18 685	
Finanzkomponenten	}	14 299	5 123–5 673	
– Index- und Vertragsteuerung			1 877	4 000–4 500
– Bauzinsen		173	173	173
– MWST/WUST (nicht rückforderbar)		634	379	950–1 000
Projekt- und Finanzkomponenten	15 106	21 529	rund 24 000	

Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Hauptbericht, Seite 10, Angaben in Millionen Franken (Preisstand *aktuell*), gerundet.

6.2.3

Würdigung der NAD

Der vom Parlament beschlossene Neat-Gesamtkredit beträgt unverändert 19,1 Milliarden Franken. Davon hat der Bundesrat 1,42 Milliarden Franken des Verpflichtungskredits «Achse Gotthard» und 340 Millionen Franken des Verpflichtungskredits «Reserven» noch nicht freigegeben.

Der Gesamtkredit deckt die Kostenprognose des BAV (Überdeckung 415 Millionen Franken) und gut 30 Prozent des in der Risikoanalyse ausgewiesenen Gefahrenpotenzials. Das BAV geht aus heutiger Sicht davon aus, dass die Neat bis Projektende ausfinanziert ist. Für die NAD besteht aufgrund der Risikoanalyse des BAV weiterhin ein kreditbezogenes Restrisiko.

Seit Projektbeginn hat der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit um rund 2,429 Milliarden Franken (Preisstand aktuell) für Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen angepasst. Zusammen haben Parlament und Bundesrat bisher rund 21,5 Milliarden Franken (Preisstand aktuell) an Verpflichtungskrediten für die Neat gesprochen.

Unter Berücksichtigung der Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen wird die Neat bis zum Projektabschluss voraussichtlich rund 24 Milliarden Franken kosten (Preisstand effektiv). Darin enthalten ist der ab 2011 auf 8 Prozent erhöhte Mehrwertsteuer-Satz. Die NAD betont, dass es sich bei diesem Betrag um eine Schätzung handelt. Eine höhere Index- und Vertragsteuerung oder höhere Zinsen könnten auch zu höheren Finanzierungskosten führen.

6.3 **Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)**

6.3.1 **Voranschlagskredite Neat**

Von den bewilligten Voranschlagskrediten inkl. Nachtragskredite 2010 sind per Ende 2010 für die Neat 35,05 Millionen Franken oder knapp 3 Prozent nicht beansprucht worden. Mit dem Voranschlag 2011 sind insgesamt Ausgaben in Höhe von 1,26 Milliarden Franken für die Neat beantragt. Davon beansprucht das Werk Achse Gotthard mit 1,2 Milliarden Franken oder 96 Prozent den Grossteil. Beim Werk Achse Lötschberg ist der Voranschlagskredit 2011 im Betrag von 9 Millionen Franken noch nicht vollständig durch den Verpflichtungskredit gedeckt. Beim Werk Streckenausbauten Achse Lötschberg darf der vom Parlament bewilligte Voranschlagskredit nicht ohne eine Anpassung des Verpflichtungskredites ausgegeben werden. Im Finanzplan 2012–2014 sind Entnahmen von rund 3,41 Milliarden Franken vorgesehen. Die Beträge der Achse Gotthard reduzieren sich nach 2011, während jene der Streckenausbauten Achse Gotthard steigen werden. Diese Tendenz setzt sich in der Planrechnung 2015–2021 fort.

6.3.2 Fonds-Rechnung und Fonds-Simulation

Im Rechnungsjahr 2010 konnten die zweckgebundenen Einnahmen des Fonds gegenüber dem Voranschlag um 136 auf 1604 Millionen Franken gesteigert werden. Hauptverantwortlich für diese Abweichung sind die Einnahmen aus der Leistungs-abhängigen Schwerverkehrsabgabe; sie stiegen um 133 Millionen Franken. Die Einnahmen aus dem Mehrwertsteuer-Promille fielen 9 Millionen Franken höher aus als budgetiert (+3 Prozent). Die Mineralölsteuereinlagen für 25 Prozent der Bauauf-wendungen für die Neat-Basislinien lagen knapp 2 Prozent unterhalb des Budgets (-6 Millionen Franken). Zudem fielen die Entnahmen für die Neat mit 1277 Mil-lionen Franken rund 35 Millionen geringer als budgetiert aus. Nach Belastung der Bevorschussungszinsen von 203 Millionen Franken schliesst der FinöV-Fonds Ende 2010 mit einer Unterdeckung von 155 Millionen Franken ab. Dies sind 196 Mil-lionen Franken weniger als im Voranschlag vorgesehen. Die kumulierte Bevor-schussung steigt damit von 7 388 auf 7 543 Millionen Franken an. Sie liegt noch rund 2 187 Millionen Franken unter der gesetzlich vorgeschriebenen indexierten Bevorschussungslimite.

Um die für die Neat in Zukunft zur Verfügung stehende Liquidität abschätzen und eine drohende Überschreitung der indexierten Bevorschussungslimite frühzeitig erkennen zu können, lässt sich die NAD vom BAV regelmässig die aktuellste Fondssimulation vorlegen (vgl. Anhang 6.2).

Der GAP (Differenz zwischen Maximum der Bevorschussung im Fonds und der gesetzlichen Bevorschussungslimite) ist im Verlauf des Berichtsjahres von +219 Millionen Franken im Zeitpunkt 2016 auf +539 Millionen Franken im Zeit-punkt 2015 gestiegen. Die Befürchtungen der letzten Berichtsperiode, dass sich das schwierige konjunkturelle Umfeld auf Grund der Finanzkrise negativ auf die zweck-gebundenen Einnahmen und damit auf die verfügbaren Mittel auswirkt, haben sich nicht bewahrheitet. Zudem hat sich für den Fonds der Bundesgerichtsentscheid betreffend die Abgabesatzerhöhung bei der LSVA positiv auf die Einnahmen aus-gewirkt.

6.3.3 Schaffung eines Bahninfrastrukturfonds

Am 19. Januar 2011 hat der Bundesrat ein Aussprachepapier zur langfristigen Finanzierung und zum schrittweisen Ausbau der Bahninfrastruktur gutgeheissen und die entsprechende Vorlage Ende März 2011 in die Vernehmlassung geschickt. Er schlägt unter anderem vor, einen Bahninfrastrukturfonds zu schaffen. Daraus sollen sowohl Betrieb und Unterhalt des bestehenden Schienennetzes, als auch deren schrittweise Ausbau finanziert werden. Er soll den heutigen, befristeten FinöV-Fonds, die Mittel aus der Bundeskasse für die Leistungsvereinbarungen mit SBB und Privatbahnen sowie zusätzliche zweckgebundene Einnahmen umfassen. Die Nutzer der Bahninfrastruktur sowie die Kantone sollen sich künftig stärker an der Finanzierung beteiligen. Das Projekt ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfra-struktur) wird angepasst und das nachfolgende strategische Entwicklungsprogramm (STEP) löst das Konzept Bahn 2030 ab. STEP soll in einzelnen Schritten realisiert werden, die dem Parlament alle vier bis acht Jahre vorgelegt werden. Das erste Teilpaket, das zusammen mit dem neuen Gesamtkonzept vorgelegt werden soll, umfasst konkrete Bauprojekte im Umfang von 3,5 Milliarden Franken, die prioritär

Verbesserungen innerhalb der Ballungsräume bringen. Die Ausbauten des ersten Teilpaketes sollen bis zum Jahr 2025 realisiert werden. Sie erfolgen parallel zu den laufenden und geplanten Arbeiten im Rahmen der Neat, der Infrastrukturfondsprojekte und des Projektes ZEB. Eine entsprechende Vorlage soll dem Parlament im Rahmen eines direkten Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» Anfang 2012 unterbreitet werden.

Das BAV erläuterte der NAD die vorgesehenen Modalitäten, gemäss derer der FinöV-Fonds in den geplanten Bahninfrastrukturfonds überführt werden soll. Mit dem Datum der Inkraftsetzung des neuen Fonds würde die Existenz des FinöV-Fonds beendet und der neue Fonds alle Verpflichtungen, alle heute über den FinöV-Fonds finanzierten Projekte, alle Schulden und alle Einnahmen übernehmen. Die Finanzierung der Projekte würde unverändert sichergestellt. Bei den laufenden und geplanten Neat-Projekten sollen sich keine Änderungen ergeben.

6.3.4 Würdigung der NAD

Die aktuelle Simulation der künftigen Entwicklung des FinöV-Fonds (Basis Rechnung 2010) zeigt, dass sich – entgegen früheren Prognosen – die Wirtschaftskrise im 2010 kaum auf die Einnahmen des Fonds ausgewirkt hat. Das Fondsreglement wird sowohl in Bezug auf die Bevorschussungslimite als auch in Bezug auf die Rückzahlungsbestimmungen eingehalten. Der Zeitpunkt für den Beginn der Rückzahlung der Bevorschussung im FinöV-Fonds ist gemäss Willen des Parlaments an den Inbetriebnahmetermin des Gotthard-Basistunnels geknüpft.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat beabsichtigt, den FinöV-Fonds durch einen Bahninfrastrukturfonds abzulösen und künftig auch die Unterhalts- und Betriebskosten von Infrastrukturvorhaben in den Finanzierungsmechanismus mit einzubeziehen. Aus ihrer Sicht ist die vorgeschlagene Lösung angesichts der positiven Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds bei der Neat prüfenswert. Für die NAD wesentlich ist, dass die Finanzierung der Neat in diesem Fall unterbrochlos gesichert bleibt und sich daraus keine Änderungen bei deren Bauprogramm ergeben

7 Wirtschaftlichkeit und volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat

7.1 Aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Neat

Mit dem Alpentransit-Gesetz¹⁴ hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, die eidgenössischen Räte mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites über die auf den neuesten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Neat zu informieren. Im Herbst 2008 hat das Parlament eine Aktualisierung des Neat-Gesamtkredits beschlossen. Mittlerweile ist die Lötschberg-Achse in Betrieb und der Durchschlag

¹⁴ Art. 20 Abs. 2 Bst. b AtraG

im Gotthard-Basistunnel erfolgt. Mit dem Erreichen dieser Meilensteine sind auch Erkenntnisse zu den effektiven Investitionskosten und den verkehrlichen Effekten vorhanden, die es erlauben, die Informationen zur Wirtschaftlichkeit der Neat aufzudatieren. Auf Empfehlung der EFK hat das BAV deshalb Anfang 2010 eine neue externe Studie in Auftrag gegeben. Das BAV orientierte die NAD Mitte April 2011 über deren Ergebnisse. Da gemäss Handlungsgrundsätzen zur Oberaufsicht über die Neat¹⁵ die Beurteilung der betrieblichen Wirtschaftlichkeit der Neat nicht zu den Kernaufgaben der NAD gehört, hat sie beschlossen, die zuständigen Finanzkommissionen via den vorliegenden Tätigkeitsbericht über ihre Erkenntnisse zu informieren.

Bisherige Neat-Wirtschaftlichkeitsrechnungen und neue Studie 2010

Die bisher durchgeführten Wirtschaftlichkeitsrechnungen zur Neat (Infras im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung 1988, Coopers&Lybrand 1995, Ecoplan 1997 und 2003) haben alle gezeigt, dass die erwirtschaftbaren Erträge aus den Neat-Verkehren die Bau- und Betriebskosten nicht decken können. Die betriebswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit war von Anfang an negativ. Während sich die vergangenen Wirtschaftlichkeitsrechnungen auf die betriebswirtschaftliche Sicht beschränkt haben, ergänzt die neue Wirtschaftlichkeitsrechnung diese durch volkswirtschaftliche Aspekte. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Betriebswirtschaftliche Sicht: Verhältnis der zusätzlich anfallenden Betriebs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten zu den Verkehrserträgen
- Volkswirtschaftliche Sicht: Nutzen des Mehrverkehrs und der Verkehrsverlagerung im Vergleich zu den gesamten Kosten

Gemäss neuer Studie sind sowohl die betriebswirtschaftliche wie auch die volkswirtschaftliche Rechnung der Neat (Lötschberg- und Gotthardachse) langfristig praktisch ausgeglichen. Im Vergleich zu den bisherigen Wirtschaftlichkeitsrechnungen hat sich das betriebswirtschaftliche Ergebnis verschlechtert. Gründe dafür sind in erster Linie die höheren Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten.

Zusatzerträge decken die Kosten für Betrieb und Unterhalt der Neat

Die Studie geht nach der Eröffnung der Neat von einer starken Zunahme der Nachfrage beim Personenverkehr und einem deutlichen Anstieg des Güterverkehrs auf der Schiene aus. Gemäss den Modellschätzungen dürften die Kapazitäten der Neat bis 2030 zu rund 80 Prozent ausgelastet sein. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht decken die Mehrerlöse von Infrastruktur-, Personen- und Güterverkehrsunternehmen langfristig die Betriebs- und Unterhaltskosten, nicht jedoch die Kapitalkosten.

Über die ganze Betriebsphase wird das Ergebnis der Neat wesentlich durch die Kosten der Substanzerhaltung beeinflusst. Im Durchschnitt betragen diese jährlich rund 90 Millionen Franken und können erwirtschaftet werden. In den ersten 15 Jahren werden kaum Substanzerhaltungsmassnahmen nötig sein, bis ins Jahr 2070 steigen sie auf rund 300 Millionen Franken. Nach 2070 und ohne weitere Massnahmen entsteht damit eine Unterdeckung in der Grössenordnung von rund 200 Millionen Franken. Die zusätzlichen Verkehrserlöse übertreffen in den ersten Jahrzehnten die Kosten für die Sicherung des Substanzerhalts. Die Überschüsse der

¹⁵ Ziff. 2.2 der Handlungsgrundsätze vom 6. Dezember 2004 zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (Neat), erlassen durch die Präsidenten (Präsidenten und Vizepräsidenten) der Aufsichtskommissionen, das Präsidium der Finanzdelegation und die Präsidien der KVF.

Neat fallen vor allem im Personenverkehr (rund 90 Millionen Franken) an, im Güterverkehr wird davon ausgegangen, dass die Kosten gerade gedeckt werden können. Bei der Infrastruktur können kurzfristig die laufenden Kosten erwirtschaftet werden, längerfristig müsste der Substanzerhalt durch höhere Trassenpreise oder Subventionszahlungen sichergestellt werden.

Volkswirtschaftliche Rechnung praktisch ausgeglichen

Nicht berücksichtigt in der betriebswirtschaftlichen Rechnung sind die Kapitalkosten für die Neat-Investition selbst. Diese fliessen zusammen mit weiteren Auswirkungen in die volkswirtschaftliche Rechnung ein. In ihr liegt der Nutzen der Neat bei rund 530 Millionen Franken jährlich, die gesamten Kapitalkosten werden auf insgesamt 560 Millionen geschätzt. Der Nutzen liegt somit knapp tiefer als die Investitionskosten. Die Studie zeigt auch, dass ein wesentlicher Teil des Nutzens der Neat im Ausland anfällt, etwa in schnelleren und kostengünstigeren Nord-Süd-Verbindungen auf der Schiene mit entsprechenden Vorteilen für Wirtschaft und Umwelt.

Nicht berücksichtigt in der vorliegenden volkswirtschaftlichen Rechnung sind schwer zu quantifizierende Effekte wie der Nutzen für den internationalen Handel, die bessere Erreichbarkeit der Regionen oder die Stärkung des Standorts Schweiz (vgl. Ziff 7.2). Die Studie geht davon aus, dass die Neat unter Berücksichtigung solcher zusätzlicher Effekte aus volkswirtschaftlicher Sicht insgesamt eine kostendeckende Investition ist.

7.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat

Die NAD hat sich in der Vergangenheit punktuell mit Fragen zu den volkswirtschaftlichen Einflüssen und Auswirkungen der Neat während der Planung, des Baus und des Betriebs befasst. So hat sie bei der Vergabe des Bauloses 852 für den Ceneri-Basistunnel an ein italienisches Konsortium die Frage aufgeworfen, in welchem Masse ein solcher Auftrag eine Wertschöpfung in der schweizerischen Volkswirtschaft im Allgemeinen und der betroffenen Region im Besonderen generiert und in welchem Masse diese Wertschöpfung abhängig ist von der Zusammensetzung eines Konsortiums. Erfahrungswerte von anderen Grossbaustellen zeigen, dass auch bei ausländischen Auftragnehmern ein Nutzen in der Schweiz anfällt, sei dies durch die von ausländischen Arbeitenden abgelieferte Quellensteuer, sei es durch Kleinaufträge an das lokale Kleingewerbe oder aufgrund weiterer Faktoren. Zudem ist von Interesse, inwiefern die betroffenen Regionen nicht nur während, sondern auch in der Betriebsphase von den Tunnelbauten profitieren. So hat die Eröffnung der Lötschberg-Basislinie im Dezember 2007 dem Kanton Wallis eine volkswirtschaftliche Belebung gebracht. Daneben läuft seit rund 10 Jahren eine «Langzeitstudie Sedrun», in welcher die Universität St. Gallen die Auswirkungen der Grossbaustelle Sedrun in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht beleuchtet.

Während die betriebliche Rentabilität periodisch gegenüber dem Parlament dokumentiert und ausgewiesen wird, vermisste die NAD bisher eine entsprechende Gesamtübersicht aus volkswirtschaftlicher Warte. Angesichts der bedeutenden Mittel, die vom Bund für die Verwirklichung der Neat investiert werden, erachtete es die Delegation als angezeigt, dass der Bund die volkswirtschaftlichen Auswirkungen angemessen untersucht, dokumentiert und ausweist. Die so gewonnen

Erkenntnisse können nicht zuletzt für die volkswirtschaftliche Bewertung anderer Grossprojekte des Bundes fruchtbar gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund empfahl die NAD dem EVD im Frühjahr 2010, umfassend abzuklären bzw. abklären zu lassen, welcher volkswirtschaftliche Nutzen sich aus der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Neat im internationalen, nationalen und regionalen Kontext ergibt. Die damalige Vorsteherin des EVD nahm die Empfehlung der NAD auf und beauftragte das Seco, das Anliegen der NAD im Rahmen der Ressortforschung zum Thema «Rentabilität, Produktivität und volkswirtschaftliche Wirkungen von Investitionen in Infrastrukturnetze» umfassend untersuchen zu lassen. Das SECO orientierte die NAD im Herbst 2010 über das Konzept und die Stossrichtung der Untersuchung. Das BAV ist in der Begleitgruppe vertreten und bringt seine Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erstellung der Neat mit ein. Die NAD zeigte sich erfreut über den breiten und umfassenden Ansatz. Das SECO wird die NAD in der zweiten Jahreshälfte 2011 über die Untersuchungsergebnisse orientieren. Das SECO sieht vor, die Ergebnisse anschliessend in der Zeitschrift «Die Volkswirtschaft» zu publizieren.

7.3 Würdigung der NAD

Gemäss Alpentransit-Gesetz orientiert der Bundesrat die eidgenössischen Räte mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites über die auf den neuesten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Neat. Die NAD liess sich Mitte April 2011 über die Ergebnisse der neusten vom BAV in Auftrag gegebenen Wirtschaftlichkeitsstudie 2010 orientieren. Da gemäss Handlungsgrundsätzen zur Oberaufsicht über die Neat¹⁶ die Beurteilung der betrieblichen Wirtschaftlichkeit der Neat nicht zu den Aufgaben der NAD gehört, hat sie beschlossen, die zuständigen Finanzkommissionen via den vorliegenden Tätigkeitsbericht über ihre Erkenntnisse zu informieren. Die Studie kommt zum Schluss, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht Mehrerlöse von Infrastruktur-, Personen- und Güterverkehrsunternehmen langfristig die Betriebs- und Unterhaltskosten decken, nicht jedoch die Kapitalkosten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht deckt der quantifizierbare Nutzen der Neat praktisch die Investitionskosten; schwer quantifizierbare volkswirtschaftliche Effekte wie der Nutzen für den internationalen Handel, die bessere Erreichbarkeit der Regionen oder die Stärkung des Standorts Schweiz sind darin nicht berücksichtigt.

Während der Bundesrat mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredits die Rentabilität der Neat ausweisen muss, vermisste die NAD bisher eine entsprechende Gesamtübersicht aus volkswirtschaftlicher Warte. Sie hat dem EVD deshalb im Frühjahr 2010 empfohlen, abklären zu lassen, welcher umfassende volkswirtschaftliche Nutzen sich aus der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Neat im internationalen, nationalen und regionalen Kontext ergibt. Das SECO untersucht das Anliegen der NAD derzeit im Rahmen der Ressortforschung zum Thema «Rentabilität, Produktivität und volkswirtschaftliche Wirkungen von Investitionen in Infrastrukturnetze». Die Ergebnisse liegen in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 vor.

¹⁶ Ziff. 2.2 der Handlungsgrundsätze vom 6. Dezember 2004 zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (Neat)

8

Termine

8.1

Terminziele, -prognosen und -risiken

Der Zeitpunkt für die Inbetriebnahme der einzelnen Neat-Werke wird vom Parlament rechtlich nicht festgeschrieben. Nach der Zustimmung des Volkes zur FinöV-Vorlage im Jahre 1998 definierte der Bundesrat auf der Basis der damaligen Terminprognosen Terminziele und Meilensteine (Zwischenziele) für die einzelnen Werke und Phasen. Diese wurden in den Vereinbarungen zwischen dem Bundesrat und den Erstellern festgehalten. Seither wurden verschiedene Vereinbarungen revidiert bzw. neue Vereinbarungen abgeschlossen und die entsprechenden Terminziele und Meilensteine neu fixiert.

Die Ersteller aktualisieren mindestens halbjährlich ihre Terminplanung und Terminprognosen. Letztere werden auf Basis von realistischen Annahmen für Vortriebs- und Einbauleistungen erstellt und bilden den wahrscheinlichsten Fall ab. Die Terminauswirkungen, die sich aus den Chancen und Gefahren der Risikoanalyse ergeben, sind in den Terminprognosen nicht berücksichtigt. Parallel zum Voranschreiten des Projekts nimmt die Genauigkeit der Prognosen zu und die Terminrisiken werden besser kalkulier- und beherrschbar.

Tabelle 8 zeigt die aktuellen Terminprognosen der einzelnen Neat-Werke.

Tabelle 8

Übersicht über die Terminprognosen der Neat-Werke per 31. Dezember 2010

Werk	Zielwert Inbetriebnahme	Stand Ende 2009	Stand Ende 2010	Veränderung im 2010
Projektaufsicht	–	2022	2022	–
Achse Lötschberg	2007	2007	2007	in Betrieb
Achse Gotthard				
– Gotthard	2017	2017	2016/2017	ev. 1 Jahr früher
– Ceneri	2019	2019	2019	–
Ausbau Surselva	2001	2004	2004	in Betrieb
Anschluss Ostschweiz	2013/2016	–	–	beendet
Ausbauten				
St. Gallen–Arth–Goldau				
– Phase 1	2004	2004	2004	in Betrieb
– Phase 2, SOB	2013	2013	2013	–
– Phase 2, SBB	2014	2014	2016	+ 1 ½ Jahre
Streckenausbauten				
Achse Lötschberg				
– Ausbauten BLS	2006	2006	2006	in Betrieb
– Ausbauten SBB	2008/2013	2012	2015	+ 3 Jahre
– Betriebsvorbereitung				
BLS	2007	2007	2007	in Betrieb

Werk	Zielwert Inbetriebnahme	Stand Ende 2009	Stand Ende 2010	Veränderung im 2010
Streckenausbauten				
Achse Gotthard				
– Gotthard	2017	2017	2016/2017	ev. 1 Jahr früher
– Ceneri	2019	2019	2019	–

Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, Hauptbericht, Seite 11

8.1.1 Gotthard-Basistunnel

In den vergangenen 10 Jahren wurde der ursprünglich für das Jahr 2011 vorgesehene Inbetriebnahmetermine des Gotthard-Basistunnels sukzessive auf das Jahr 2017 verschoben. Im Herbst 2010 hat die ATG das Gesamtterminprogramm angepasst. Dieses strebt nun eine um ein Jahr frühere Übergabe des Tunnels an die SBB im Mai 2016 an. Das BAV begrüsst den Entscheid der ATG, das Terminziel für die Übergabe des Tunnels vorzuziehen. Zurzeit klärt die SBB ab, unter welchen Bedingungen die volle kommerzielle Inbetriebnahme bereits auf Ende 2016 erfolgen könnte. Für diesen Fall schätzt das BAV die Prognosebandbreite des Inbetriebnahmetermins auf –0 bis +1 ½ Jahre, bei einer vollen kommerziellen Inbetriebnahme Ende 2017 auf –1 bis +0,5 Jahre.

Unter Ziffer 14 wird ausführlich auf das Thema einer früheren Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels und die Haltung der NAD eingegangen.

8.1.2 Ceneri-Basistunnel

Die Hauptarbeiten im Teilabschnitt Nodo di Camorino nördlich des Ceneri-Basistunnels verlaufen planmässig. Der Gegenvortrieb vom Nordportal in Vigana aus hatte Ende 2010 einen Rückstand von sieben Monaten auf das Terminprogramm (ohne Auswirkungen auf das Gesamtterminprogramm). Die Vortriebsarbeiten ab dem Zwischenangriff Sigirino weisen aufgrund von bautechnischen Schwierigkeiten (ungünstige Ausbruchsklassen) einen Rückstand von vier Monaten auf. Beim Südportal Vezia verlaufen die Arbeiten mit einem Vorsprung von knapp fünf Monaten gut. Zurzeit laufen die Vorbereitungsarbeiten für die Ausschreibung des Loses für die Bahntechnik des Tunnels.

Die ATG geht davon aus, dass der Termin für die kommerzielle Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels Ende 2019 weiterhin realistisch ist. Das BAV teilt diese Einschätzung, obwohl bei der Geologie wesentliche terminliche Risiken bestehen. Es schätzt die Prognosebandbreite für den Inbetriebnahmetermine auf –0,5 bis +3 Jahre.

8.1.3 Streckenausbauten Achse Gotthard

Die Planung und Realisierung der Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung für den Gotthard-Basistunnel sind unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Konzernleitung der SBB um ein Jahr vorgezogen worden.

8.1.4 Übrige Werke

Achse Lötschberg und Streckenausbauten

Der volle kommerzielle Betrieb startete mit dem Fahrplanwechsel am 9. Dezember 2007. Im Jahr 2009 wurde das Werk «Achse Lötschberg» provisorisch abgerechnet. Die definitive Abrechnung durch das UVEK kann erst nach Abschluss sämtlicher Restarbeiten und der juristischen Verfahren erfolgen.

Beim Werk «Streckenausbauten Achse Lötschberg», Teil SBB sind aktuell Teile der Bahnstromversorgung sowie der Brand- und Chemieortung noch nicht abgeschlossen. Die voraussichtliche Inbetriebnahme des letzten Projektelements (4. Gleis St. German–Visp) verschiebt sich um 2 Jahre von Mitte 2013 auf Mitte 2015. Der Grund dafür ist die Abstimmung mit dem Bauprogramm der Autobahn A9.

Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau, 2. Phase

Die SBB ist für den Teilabschnitt Rapperswil, die SOB für die Elemente St. Gallen–Schachen West und Kreuzungsstation Pfäffikon–Arth-Goldau zuständig. Um das Neat-Projekt in ein Gesamtprojekt mit Einbezug der Erneuerung des Stellwerks zu integrieren, hat die SBB die Projektierung im Oktober 2010 gestoppt. Der Betriebsbeginn wird deshalb 18 Monate später prognostiziert. Bei den Projektelementen der SOB kann der geplante Inbetriebnahmetermine 2013 voraussichtlich eingehalten werden.

Projektaufsicht

Nach der Inbetriebnahme einer Neubaustrecke verbleiben Restarbeiten, welche grösstenteils innerhalb von zwei Jahren erledigt werden können. Ein weiteres Jahr wird bis zur provisorischen Abrechnung des Gesamtvorhabens veranschlagt. Ausgehend von einer Inbetriebnahme des CBT Ende 2019 ergibt sich somit der Endtermin 2022. Der definitive Abschluss kann jedoch erst nach Beendigung sämtlicher Restarbeiten und der juristischen Verfahren erfolgen.

8.2 Würdigung der NAD

Im Herbst 2010 hat die ATG das Gesamtterminprogramm für den Gotthard-Basistunnel angepasst. Dieses strebt nun eine um ein Jahr frühere Übergabe des Tunnels an die SBB im Mai 2016 an. Zurzeit klärt die SBB ab, unter welchen Bedingungen die volle kommerzielle Inbetriebnahme bereits auf Ende 2016 erfolgen könnte. Für diesen Fall schätzt das BAV die Prognosebandbreite des Inbetriebnahmetermins auf -0 bis $+1\frac{1}{2}$ Jahre, bei einer vollen kommerziellen Inbetriebnahme Ende 2017 auf -1 bis $+0,5$ Jahre. Die Haltung der NAD zu einer allfälligen früheren vollen kommerziellen Inbetriebnahme ist aus Ziffer 14.4 ersichtlich.

Die Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels wird unverändert auf Dezember 2019 geplant. Das BAV schliesst nicht aus, dass sie sich um bis zu drei Jahre verzögern könnte. Bei rascherem Baufortschritt wird eine um ein halbes Jahr frühere Inbetriebnahme des Tunnels als möglich erachtet.

IV. Schwerpunkt Tunnelbau: Planung, Vergaben, Bau und Ausrüstung

9 Gotthard-Basistunnel: Bau und Ausrüstung

9.1 Projektstand in den einzelnen Abschnitten

Per Ende 2010 waren vom Tunnelsystem des Gotthard-Basistunnels rund 99 Prozent der insgesamt 151,8 Kilometer ausgebrochen. Beim Innenausbau waren insgesamt 97 Prozent der Sohle und 80 Prozent des Gewölbes erstellt. In der Berichtsperiode wurden insgesamt Vortriebe von 3,8 Kilometer ausgeführt. Per Ende März 2011 wurden sämtliche Ausbrucharbeiten abgeschlossen (siehe Ziff. 9.2). Bis dahin mussten jedoch in der Weströhre noch erhebliche Probleme bewältigt werden, nachdem die Tunnelbohrmaschine im März 2010 auf eine geologische Störzone getroffen war. Als Folge dieses Ereignisses ruhte der Vortrieb während fünf Monaten. Auf das Gesamtterminprogramm hat dieser Unterbruch jedoch keine negativen Auswirkungen.

9.2 Hauptdurchschlag im Gotthard-Basistunnel

Am 15. Oktober 2010 erfolgte in der Oströhre der erste Hauptdurchschlag im Gotthard-Basistunnel. Der Durchschlag mit lediglich 8 Zentimeter horizontaler und 1 Zentimeter vertikaler Abweichung fand in den internationalen Medien grosse Beachtung. Damit verfügt die Schweiz nun über den längsten Eisenbahntunnel der Welt, berechtigterweise trug das Ereignis denn auch den Titel «Weltrekord am Gotthard». Damit wurde der wohl grösste Meilenstein am Gotthard erreicht. Ermöglicht wurde dieses gewaltige Werk durch den jahrelangen unermüdlichen Einsatz aller Beteiligten, insbesondere der Mineure.

Am 23. März 2011 konnte auch die Weströhre erfolgreich durchschlagen werden. Damit ging eine Bauetappe zu Ende, die 2001 im Teilabschnitt Bodio ihren Anfang fand und schon ab 1996 mit der Erstellung diverser Zugangsstollen und -schächten begann. Vom rund 152 Kilometer langen Tunnelsystem wurden rund 56 Prozent mit Tunnelbohrmaschinen und 44 Prozent im Sprengvortrieb ausgebrochen. Insgesamt wurden dabei mehr als 28 Millionen Tonnen Fels aus dem Berg transportiert.

9.3 Nicht vertragskonforme Entwässerungsrohre

Die ATG stellte letztes Jahr fest, dass die für die Entwässerung des Tunnels eingebauten Kunststoffrohre zum Teil nicht die vertraglich vereinbarte Materialzusammensetzung aufweisen. Statt eines Kunststoffs mit hoher Dichte aus neuwertigem Material wurden in verschiedenen Abschnitten des Gotthard-Basistunnels Rohre aus teilweise rezykliertem Material eingebaut.

Die ATG hat beim Gotthard-Basistunnel bereits frühzeitig veranlasst, systematisch eine Materialzertifikationen einzufordern. Im Herbst 2009 bestätigte die örtliche Bauleitung die Vollständigkeit und Richtigkeit der Materialatteste. Zudem war der Nachweis eines unternehmensbezogenen Qualitätsmanagementsystems ein

Eignungskriterium bei allen Hauptlosen. Bei der Abnahme von Werkteilen durch die Bauherrschaft ergaben sich erste Hinweise auf Probleme bei der Vertragskonformität des Rohrmaterials. Als die Prüfungen den Verdacht bestätigten, wurde der Stichprobenumfang erweitert und schliesslich von sämtlichen Teilabschnitten insgesamt rund 600 Meter Rohre einem spezialisierten Labor in Deutschland zur Untersuchung übergeben. Die aufwändigen und umfangreichen Analysen sind nach wie vor im Gang und sollen insbesondere die Festigkeitseigenschaften und die Alterungsbeständigkeit der Rohre aufzeigen. Ziel dieser Untersuchungen ist es, das mögliche Schadenpotenzial aufzuzeigen.

Die ATG hat zur Bearbeitung dieses Falles eine Arbeitsgruppe gebildet, unter Einbezug der SBB und der Projektgenieure. Bei den zuständigen Unternehmern wurde eine Mängelrüge platziert und Massnahmen zur Mängelbehebung eingefordert. Zudem hat die ATG einen Katalog möglicher Sanierungsmassnahmen definiert. Die Analyseergebnisse sollen im 3. Quartal 2011 vorliegen. Darauf basierend wird die ATG die NAD informieren und über das weitere Vorgehen entscheiden.

9.4 Risiken, finanzielle und terminliche Auswirkungen

Nachdem Ende März 2011 auch in der Weströhre die Ausbrucharbeiten abgeschlossen werden konnten, reduzieren sich Restrisiken des Gotthard-Basistunnels. Geologische Risiken bestehen praktisch keine mehr. Damit erhöht sich auch die Zuverlässigkeit der Termin- und Kostenprognosen für das Gesamtprojekt. Insgesamt befindet sich der Gotthard-Basistunnel terminlich auf Kurs. Aufgrund der günstigen Entwicklung im Bauverlauf traf die ATG letztes Jahr den Entscheid, den Bahntunnel bereits im Mai 2016 an die SBB zu übergeben. Damit würde unter Umständen eine Inbetriebnahme auf Dezember 2016 möglich (vgl. Ziff. 14). Erhebliche Risiken bestehen indessen weiterhin bezüglich Nachforderungen, insbesondere im Teilabschnitt Faido (vgl. Ziff. 4.3). Dieses Thema findet auch auf der politischen Ebene vermehrte Beachtung, wie beispielsweise die Interpellation von Nationalrätin Egger-Wyss zeigt (10.3791 «Neat. Erneute Überschreitung der Baukosten infolge von Nachforderungen des Baukonsortiums?»).

9.5 Würdigung der NAD

Die NAD hat den erfolgreichen Durchschlag in beiden Röhren des Gotthard-Basistunnels mit grosser Befriedigung zur Kenntnis genommen. Sie ist erfreut, dass damit alle geologischen Risiken bewältigt sind und sich folglich die Zuverlässigkeit der Termin- und Kostenprognosen erhöht hat.

Angesichts des Baufortschritts verlagern sich die Risiken zunehmend auf die Bahntechnik, die Inbetriebnahme sowie auf die Nachforderungen aus dem Tunnelbau. Die Lieferung und der Einbau nicht vertragskonformer Entwässerungsrohre zeigen allerdings, dass nach wie vor auch unerwartete Risiken bei der Ausrüstung auftauchen können. Die NAD wird deshalb der Beurteilung der Restrisiken im Bereich Bau und Ausrüstung auch weiterhin ihre Aufmerksamkeit schenken.

10 Gotthard-Basistunnel: Bahntechnik

10.1 Projektstand

Der Unternehmer Bahntechnik reichte der ATG Ende Juli 2010 das Detailprojekt zur Prüfung ein. Die ATG teilte dem Unternehmer Ende September die umfangreichen Befunde mit, die unter Mitwirkung der SBB und von Sachverständigen erarbeitet worden sind. Der Unternehmer erhielt den Auftrag, verschiedene Bestellungsänderungen der SBB sowie Auflagen aus der Plangenehmigungsverfügung zu berücksichtigen. Das Detailprojekt konnte schliesslich am 1. März 2011 dem BAV eingereicht werden. Anfang 2011 wurden die vom Unternehmer in Zürich eingerichteten Versuchslabors für die Tunnel- und Bahnleittechnik operativ.

Am 1. August 2010 konnte die ATG den Installationsplatz Rynächt dem Unternehmer Bahntechnik übergeben. Die Bauarbeiten verlaufen plangemäss, im Oktober 2010 erfolgte der Einbau der temporären Geleise. Die Fertigstellung des Installationsplatzes ist für Juli 2011 geplant. In Bodio begann am 6. Oktober 2010 in der Weströhre der Einbau der festen Fahrbahn. Bis Ende des Berichtsjahres wurde die Fahrbahn auf eine Länge von rund 6 Kilometer verlegt; bis Anfang Februar 2011 waren bereits rund 10 Kilometer der insgesamt 15 Kilometer eingebaut. In Erstfeld ist die Übergabe des Rohbaus an die Bahntechnik für den Sommer 2011 geplant. Die Planung des Versuchsbetriebs in Bodio musste wegen der früher angestrebten Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB (vgl. Ziff. 14) überarbeitet werden. Neu ist der Start auf Ende 2013 festgelegt.

10.2 Zusammenarbeit und Projektanpassungen

Die beteiligten Stellen nehmen unterschiedliche Funktionen wahr: Das BAV ist Besteller, gleichzeitig aber auch Aufsichts- und Genehmigungsbehörde, die zudem die Finanzierung sicherstellt. Die Erstellerfunktion ist an die ATG delegiert, welche somit die Rolle der Bauherrschaft einnimmt. Die SBB schliesslich nimmt die Interessen als künftiger Betreiber wahr. Gleichzeitig ist sie jedoch auch Erstellerin für die Inbetriebsetzung und die übergeordnete Bahnstromversorgung. Es liegt nahe, dass sich bei einem derart grossen Projekt wie der Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels eine Vielzahl von Schnittstellen ergeben und aus den verschiedenen Funktionen der einzelnen Player unterschiedliche Interessen entstehen. Es ist darum unabdingbar, die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten klar zu definieren. In einer Empfehlung vom 14. Oktober 2009 an das UVEK hielt die NAD deshalb fest, den Risiken aus Projektänderungen und zusätzlichen Bestellungen bei der Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels sei mit einer präzisen Definition der verschiedenen Rollen der am Projekt Beteiligten zu begegnen.

Der Empfehlung der NAD wurde insbesondere durch eine klare Definition der verschiedenen Prozesse im Rahmen der Neat-Controlling-Weisungen Rechnung getragen. Inzwischen erstellten die ATG und die SBB zuhanden des BAV einen gemeinsamen Bericht zur Differenzbereinigung der Projektänderungsanträge der SBB. Das BAV traf Grundsatzentscheide zu einzelnen Anträgen (insbesondere betreffend Fahrleitung, Notausstiegsstellen und Tunnelbeleuchtung), um die weiteren Arbeiten am Detailprojekt Gesamtsystem Bahntechnik zeitgerecht weiterführen zu können. Der formelle Entscheid folgt beim Vorliegen präziser Projekt- und

Kostenangaben im Rahmen des ordentlichen Prozesses für das Änderungswesen und Plangenehmigungsverfahren.

10.3 Risiken, finanzielle und terminliche Auswirkungen

In den letzten Standberichten bezifferte das BAV das Risiko bei der Bahntechnik mit rund 300 Millionen Franken und mit einer relativ hohen Eintretenswahrscheinlichkeit.

Im Auftrag des BAV führte das Technische Begleitem AlpTransit (TBT-AT) deshalb im Berichtsjahr zwei Prüfungen zur Bahntechnik durch. Im ersten Halbjahr 2010 untersuchte sie bei der ATG und der SBB, ob die organisatorischen, technischen und zeitlichen Festlegungen geeignet sind, um die Arbeiten an der Bahntechnik zielgerichtet gemäss Werkvertrag und Bestellung des Bundes durchzuführen. Das TBT-AT stellte fest, dass die Projektorganisationen zweckmässig aufgebaut sind, stufte die vorhandenen personellen Ressourcen allerdings als kritisch ein. Handlungsbedarf ortete das TBT-AT bei den Projektänderungen zur Bahntechnik. Es sprach sich für eine engere Abstimmung zwischen der SBB (Betreiber) und der ATG (Ersteller) bei der Detailprojektierung aus.

In einer Anschlussprüfung im zweiten Halbjahr 2010 befasste sich das TBT-AT mit der Risikoeinschätzung der ATG und der SBB zur Bahntechnik. Es stellte fest, dass die Arbeiten weitgehend nach Plan verlaufen, einzelne Aktivitäten wurden allerdings als zeitkritisch beurteilt. Vermisst wurde das Vorhandensein eines übergreifenden Referenzdokuments für die Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels. Des Weiteren konnte das Begleitem feststellen, dass die seit der ersten Prüfung durchgeführten Differenzbereinigungsverfahren zwischen der ATG und der SBB zu einer deutlichen Reduktion der Ungewissheiten geführt haben, wobei nach wie vor ein gewisser Harmonisierungsbedarf bestehe. Die um ein Jahr vorgezogene Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels wurde trotz Vorbehalt hinsichtlich Kostenneutralität unterstützt. Das TBT-AT erkannte weiterhin erhebliche Kosten- und Terminrisiken.

Im Herbst 2010 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Vertragsbewirtschaftung Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels und gelangte zu einem gesamthaft guten Ergebnis. Gewisse Schwierigkeiten stellte sie bei der Zusammenarbeit zwischen dem Unternehmer Bahntechnik und Dritten fest, insbesondere, weil das Betreiberkonzept sowie der Versuchsbetrieb in Bodio noch nicht verbindlich festgelegt sind. Deshalb sei absehbar, dass die ATG und das BAV mit weiteren Beststellungsänderungen konfrontiert sein werden. Die damit verbundenen finanziellen Risiken bezeichnete die EFK als erheblich. Die Risiken wurden erkannt, die Beteiligten teilen die Einschätzung der EFK und eine «Arbeitsgruppe Harmonisierung» nimmt sich dieser Probleme zusammen mit der ATG und der SBB an. Die EFK wies darauf hin, dass bei der Ausschreibung der Bahntechnik des Ceneri-Basistunnels die beim Gotthard-Basistunnel gemachten Erfahrungen unbedingt zu berücksichtigen sind.

Aufgrund der Auswertung der Prüfberichte 2010 der Kontrollinstanzen AlpTransit kommt die EFK schliesslich Ende März 2011 zum Schluss, dass insbesondere bei der Bahntechnik noch viele offene Fragen bestehen und den nach wie vor hohen Risiken nur mit koordinierten Anstrengungen aller Beteiligten begegnet werden

kann. Insbesondere erhöht die angestrebte vorgezogene Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels (vgl. Ziff. 14) den Umsetzungsdruck auf die Bahntechnik und damit deren Risiken. Kritisch bewertet die EFK die Abstimmung der sich auf einem unterschiedlichen Projektierungsstand befindlichen Projekte für die Inbetriebnahme und die Bahntechnik sowie die beim BAV für die Bewilligung erforderlichen Ressourcen. Damit sind für die EFK weitere Projektänderungen absehbar. Die EFK ortet die Gründe für die heutige Situation in der früheren mangelhaften Zusammenarbeit bei der Entwicklung des Bahntechnikprojekts für den Gotthard-Basistunnel.

10.4 Würdigung der NAD

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass die bisher von allen Beteiligten getroffenen Massnahmen zur Bewältigung der hochkomplexen Bahntechnik des Gotthard-Basistunnels zu einer Reduktion der Risiken beigetragen haben. Trotz dem Fortschreiten des Projekts bestehen indessen nach wie vor erhebliche Kosten- und Terminrisiken. Insbesondere erhöht die angestrebte vorgezogene Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels den Umsetzungsdruck auf die Bahntechnik und damit deren Risiken. Kritisch bewertet die EFK die Abstimmung der sich auf einem unterschiedlichen Projektierungsstand befindlichen Projekte für die Inbetriebnahme und die Bahntechnik sowie die beim BAV für die Bewilligung erforderlichen Ressourcen. Die NAD wird die Entwicklung mit grösster Aufmerksamkeit weiterverfolgen.

11 Ceneri-Basistunnel: Bau, Ausrüstung und Bahntechnik

11.1 Projektstand

Per Ende 2010 waren vom Tunnelsystem des Ceneri-Basistunnels mit einer Gesamtlänge von 39,8 Kilometern insgesamt 10,8 Kilometer oder rund 27 Prozent ausgebrochen. In der Berichtsperiode wurden Vortriebe von total knapp 2,5 Kilometern ausgeführt. Im Jahr 2010 konnte mit den Hauptvortrieben ab Sigirino in Richtung Norden und Süden begonnen werden, ebenso mit dem Gegenvortrieb beim Südportal Vezia. Beim Nordportal wurde die Autobahn A2 unterquert; es waren Setzungen zu verzeichnen, die Werte liegen mit 14 Zentimetern innerhalb des erwarteten Bereichs.

Die Vortriebsarbeiten weisen gegenüber den werkvertraglich vereinbarten Terminen einen Rückstand von rund sieben Monaten auf. Die Unternehmer wurden aufgefordert, Massnahmen zur Reduktion dieses Rückstandes aufzuzeigen. Durch eine Optimierung der Abläufe zwischen Rohbau und Bahntechnik ist es aus Sicht der ATG möglich, den Termin für die Inbetriebsetzung Ende 2019 trotz einer um zwei Monate späteren Übergabe an die Bahntechnik weiterhin zu gewährleisten.

Die zahlreichen Arbeiten ausserhalb des Tunnels – beispielsweise die Materialablagerung bei Sigirino, die Stützmauer bei Vezia und die Unterführung der Kantonsstrasse bei Camorino – sind weitgehend planmässig unterwegs. Für den Viadukt

Lugano-Bellinzona beim Nodo di Camorino genehmigte das BAV im Dezember 2010 das Detailprojekt. Die Vergabe ist rechtskräftig erfolgt, im Januar 2011 konnte mit dem Bau begonnen werden. Für den Viadukt Bellinzona-Lugano war Anfang Dezember 2010 Offerteingang, die Vergabe ist für August 2011 vorgesehen.

11.2 Vorbereitung Ausschreibung Bahntechnik

Im Berichtsjahr hat die ATG das Bauprojekt für die bahntechnische Ausrüstung des Ceneri-Basistunnels weiter bearbeitet. Das Projekt sieht eine Ausschreibung in drei verschiedenen Losen vor (Fahrbahn, Sicherungsanlagen und Bahntechnik). Im November 2010 konnte das Projekt zusammen mit dem Änderungsdossier, das sich aus der Differenzvereinbarung mit der SBB ergibt, dem BAV zur Prüfung eingereicht werden. Mit der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen wurde im November 2010 gestartet; ein erster Entwurf soll bis im Mai 2011 vorliegen. Die Ausschreibung des Bauprojektes erfolgt im Jahr 2012.

Die Erarbeitung der Unterlagen und die Bereinigung mit der SBB benötigte mehr Zeit als vorgesehen. Daraus resultierte insgesamt eine Verzögerung von rund einem halben Jahr gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan. Die Inbetriebnahme des Tunnels auf Ende 2019 ist dadurch jedoch nicht gefährdet.

11.3 Würdigung der NAD

Die NAD stellt fest, dass die Arbeiten beim Ceneri-Basistunnel generell gut unterwegs sind. Die gegenwärtigen Verzögerungen sollen durch Optimierungen in den Abläufen so aufgefangen werden, dass der Inbetriebnahmetermin nicht tangiert wird. Aus Sicht der Delegation ist es vor allem bei der Bahntechnik richtig, die Qualität höher zu gewichten als die Einhaltung des ursprünglichen Zeitplans. Sie erwartet, dass die Erfahrungen mit der Bahntechnik beim Gott-hard-Basistunnel vollumfänglich berücksichtigt werden. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Projektverantwortlichen alles Notwendige unternehmen, um zeitkritische Verzögerungen zu vermeiden.

12 Arbeit auf den Neat-Baustellen

12.1 Arbeitsbedingungen ausserhalb der Tunnels und Arbeitszeiten

Im Februar 2011 orientierten Vertreter des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Suva die NAD über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes auf den Neat-Baustellen der Achse Gott-hard.

Das SECO, das neben dem Erteilen von Arbeitszeitbewilligungen für Nacht- und Sonntagsarbeit sowie für ununterbrochenen Betrieb auch die behördliche Oberaufsicht über die Kontrolltätigkeit der Kantone ausübt, hielt fest, dass 2010 ein starker

Rückgang der erteilten Arbeitsbewilligungen für den Baustellen am Gotthard-Basistunnel zu verzeichnen war, während die Anzahl der Arbeitsbewilligungen am Ceneri-Basistunnel im selben Zeitraum deutlich stieg. Insgesamt fanden auf den Neat-Baustellen 13 Kontrollen durch kantonale Arbeitsinspektorate statt. Die Aufgabe der kantonalen Arbeitsinspektorate ist es, einerseits die Einhaltung der Arbeitszeiten gemäss Bewilligungen vor Ort zu überprüfen, andererseits die Kontrolle der Bestimmungen im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz unmittelbar auf den Baustellen ausserhalb des Tunnels vorzunehmen. Innerhalb des Tunnels werden diese Inspektionen von der Suva durchgeführt.

In Erstfeld wurden im 2010 nur geringfügige Arbeitszeitabweichungen festgestellt, so dass keine weiteren Massnahmen erforderlich waren. Bei der Kontrolle in Sedrun stiess das kantonale Arbeitsinspektorat allerdings auf regelmässige und erhebliche Arbeits- und Ruhezeitübertretungen bei einem von vier Subunternehmen der Arbeitsgemeinschaft. Das betreffende Unternehmen wurde von den kantonalen Behörden ermahnt. Darüber hinaus lehnte das SECO einen Arbeitszeitbewilligungsantrag derselben Firma ab. Bei den technischen Kontrollen betreffend Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz wurden keine gravierenden Mängel festgestellt, alle vom SECO geforderten Massnahmen wurden umgehend realisiert.

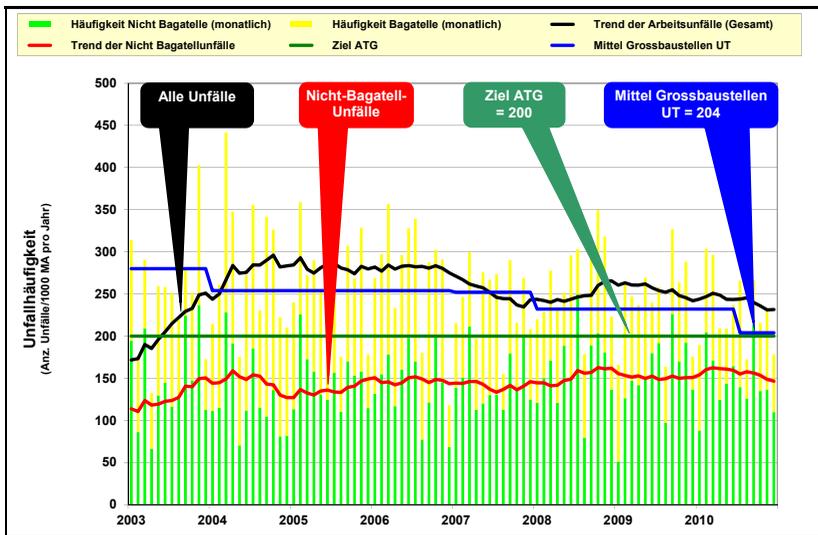
Bei Kontrollen der Paritätischen Kommission Untertagebau (PK-UT) auf der Baustelle Sigirino des Ceneri-Basistunnels wurden u.a. zwei Verstösse gegen das Arbeitsgesetz festgestellt. Insgesamt hält die PK-UT fest, dass sich die geringen Abweichungen auf der Baustelle Sigirino nicht von solchen anderer neuer Baustellen unterscheiden.

Der Fachverband Infra plant Mitte 2011 eine Publikation für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter. Sie enthält Hinweise zu arbeitsgesetzlichen Vorschriften, zur Art der Dokumentation der Arbeitszeit auf Baustellen unter Tag sowie zu arbeitsvertraglichen Aspekten. Damit wird angestrebt, Übertretungen und Konflikte stärker zu vermeiden und den Gesundheitsschutz zu verbessern.

12.2 Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in den Tunnels

Im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes stellte die Suva bei ihren rund vierzig regelmässigen Baustellen-Kontrollen fest, dass die mit den Arbeitgebern abgesprochene Systemsicherheit weitgehend funktioniert. Ausländische Unternehmen können in Bezug auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz mit den Schweizer Firmen weitgehend mithalten. Mit Genugtuung nahm die NAD zur Kenntnis, dass die Arbeitsrisiken beim Gotthard nach dem Durchschlag in der Oströhre abgenommen haben. Insbesondere das Katastrophenszenario Brand und Rauch hat sich klar entschärft. Ebenso hat sich die Klimasituation wesentlich beruhigt. Bei insgesamt 700 Vorsorgeuntersuchungen zur Hitzetauglichkeit von Arbeiten mussten keine Nichteignungsverfügungen erlassen werden. Trotz aller positiven Nachrichten stehen im Bereich Arbeitssicherheit weitere Herausforderungen bevor, wie beispielsweise der Rückbau der Förderanlage im Schacht Sedrun und der Einbau der neuen, definitiven Förderanlage.

Unfallverlauf auf den Neat-Baustellen der Gotthard-Achse 2002–2010



Quelle: Erhebung der AlpTransit Gotthard AG (ATG), Stand 10. Februar 2011.

Die NAD nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der Trend aller Arbeitsunfälle (einschliesslich Bagatellunfälle) auf den Neat-Baustellen der Achse Gotthard im 2010 wie im Jahr zuvor eine insgesamt leicht sinkende Tendenz aufweist (vgl. Abbildung 10). Ausserdem lag die Gesamtzahl der Nicht-Bagatellunfälle mit 160 unter dem von der ATG selbst gesetzten ambitionösen Ziel von jährlich höchstens 200 Unfällen pro 1000 Arbeitnehmern. Vor diesem Hintergrund stehen die Baustellen auf der Achse Gotthard im Vergleich zu anderen Untertagebaustellen erneut gut da. Überschattet werden diese erfreulichen Zahlen durch zwei tödliche Unfälle. Die Suva setzt sich dafür ein, die Erkenntnisse aus den Unfalluntersuchungen für die Prävention nutzbar zu machen.

12.3 Würdigung der NAD

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass bei den Kontrollen durch die kantonalen Behörden auf gewissen Neat-Baustellen teilweise erhebliche Arbeitszeitabweichungen festzustellen waren. Sie ist der Ansicht, dass das SECO im Rahmen seiner Oberaufsichtstätigkeit über die kantonalen Arbeitsinspektorate in dieser Frage weiterhin wachsam bleiben soll. Die Sozialpartner planen mit Unterstützung des SECO die Herausgabe einer Publikation, der auf eine weitergehende Verminderung von Übertretungen und auf einen verbesserten Gesundheitsschutz abzielt.

Die NAD wertet den leichten Rückgang der Unfallzahlen auf der Achse Gotthard, die Abnahme der Arbeitsrisiken beim Gotthard-Basistunnel nach dem letzten Durchschlag und die Verbesserung der Klimabedingungen positiv. Überschattet wird diese erfreuliche Gesamtentwicklung durch zwei tödliche Unfälle. Die Suva und die ATG setzen alles daran, um aus diesen tragischen Ereignissen die erforderlichen Lehren zu ziehen.

Die NAD begrüsst die Anstrengungen der kantonalen Arbeitsinspektorate, der Suva und der ATG, die beim Gotthard gewonnen Erkenntnisse auf den Baustellen des Ceneri-Basistunnels umzusetzen sowie den hohen Standard zu sichern und zu optimieren.

V. Schwerpunkt Inbetriebnahme

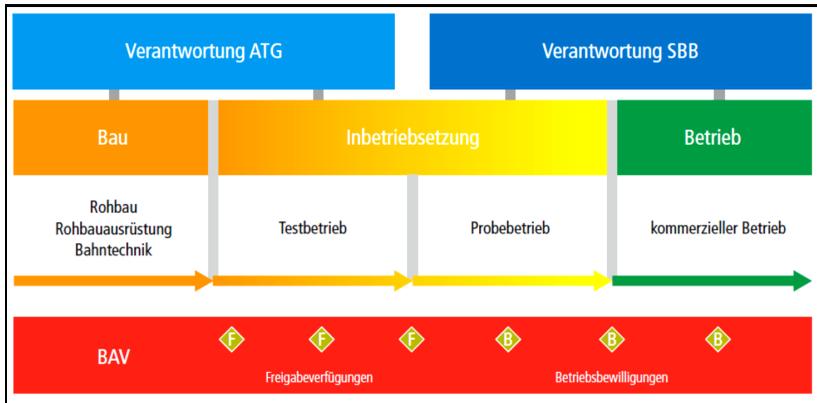
13 Inbetriebnahme-Konzept

13.1 Projektphasen

Der Übergang vom Bau bis zum Betrieb eines Tunnels erfolgt in mehreren Phasen:

Abbildung 11

Inbetriebnahme Gotthard-Basistunnel: Konzept und Projektphasen



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Kurzfassung, Seite 18

Bau

Nach dem Rohbau der Tunnelröhren folgt die Rohbauausrüstung (Brandschutz, Belüftung, Schutz der bahntechnischen Installationen vor Hitze und Staub, Ausrüstung der Querschläge zwischen den beiden Tunnelröhren etc.). Sie gewährleistet, dass der Tunnel sicher betrieben und unterhalten werden kann.

Ist die Rohbauausrüstung abgeschlossen, können die verschiedenen Elemente der Bahntechnik (Fahrbahn, Stromversorgung, Telecomsysteme sowie Sicherungs- und Automationsanlagen) eingebaut und einzeln getestet werden.

Inbetriebsetzung: Testbetrieb, Übergabe der Verantwortung, Probebetrieb

Anschließend muss das Gesamtsystem im Rahmen eines «Testbetriebs» auf dessen Funktionstüchtigkeit überprüft werden. Verantwortlich dafür ist die ATG (Erstellerin). Gestützt auf deren Sicherheitsnachweise erteilt das BAV Freigabebefugnisse, beispielsweise für das erstmalige Einschalten der Fahrleitung oder für das Ende des Testbetriebs.

Nach erfolgreichem Testbetrieb geht die Verantwortung für das gebaute, ausgerüstete und getestete Tunnelbauwerk von der Erstellerin an die Betreiberin über. Dies bedeutet nicht, dass die SBB erst dann tätig wird bzw. die ATG danach keine Arbeit

ten mehr ausführt. Entscheidend bei der Übergabe ist die rechtliche Verantwortung und nicht die operative Tätigkeit an Ort.

Im Rahmen eines «Probetriebs» spielt die SBB anschliessend den Normalbetrieb, den Störungsbetrieb, den Unterhalt und mögliche Interventionen im Ereignisfall durch. In dieser Phase erteilt das BAV einzelne Betriebsbewilligungen.

Betrieb

Wenn die Nachweise für eine sichere Fahrt vorliegen, kann der kommerzielle Betrieb im Tunnel, gestützt auf Betriebsbewilligungen des BAV, erst teilweise, dann vollumfänglich aufgenommen werden.

13.2 Vergleich mit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels

Im Lötschberg-Basistunnel wurde die Inbetriebnahme in ähnlicher Weise abgewickelt: Für die Erstellerphase war die BLS AlpTransit zuständig, inklusive der technischen Tests und dem operativen Probetrieb. Für die Betriebsphase, mit den Hochtastfahrten ETCS und den Ertüchtigungsfahrten mit kommerziellen Zügen sowie ab 9. Dezember 2007 dem vollen kommerziellen Betrieb, war ab Juni 2007 die BLS AG verantwortlich. Die Voraussetzungen beim Lötschberg-Basistunnel waren gegenüber dem Gotthard-Basistunnel jedoch insofern anders, als damals das auf der Neubaustrecke der Bahn 2000 eingesetzte System ETCS Level 2 erst seit relativ kurzer Zeit im Betrieb war und dementsprechend wenige Erfahrungen vorlagen.

Bei der Inbetriebsetzung des Gotthard-Basistunnels wird der Lötschberg seit knapp zehn Jahren in Betrieb sein. Das erlaubt allen Beteiligten, auf der Gotthard-Achse von den damaligen Erfahrungen bei der Inbetriebnahme sowie von umfangreichen Erkenntnissen des Tunnelbetriebs profitieren zu können.

13.3 Würdigung der NAD

*Die Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erfolgt in mehreren Phasen. Die ATG als Erstellerin der Infrastruktur ist für den Rohbau, die Rohbauausrüstung und die Bahntechnik sowie den anschliessenden Testbetrieb verantwortlich, die SBB als künftige Betreiberin trägt die Verantwortung für die Durchführung des Probetriebs und den anschliessenden teilweisen und vollen kommerziellen Betrieb des Tunnels. Das BAV erteilt im Rahmen der Inbetriebsetzung Freigabe-
verfügungen (Testbetrieb) und Betriebsbewilligungen (Probetrieb) sowie die abschliessende Betriebsbewilligung für den vollen kommerziellen Betrieb.*

14 Inbetriebsetzung des Gotthard-Basistunnels im 2016

14.1 ATG: Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB Mitte 2016

Gemäss Vereinbarung des Bundes mit der ATG aus dem Jahr 2000 war als ursprünglicher Termin für die Übergabe des Gotthard-Basistunnels an den Betreiber das Jahr 2011 vorgesehen. In den Jahren 2000 und 2001 verzögerten sich der Linienführungsentscheid in Uri und die Ausschreibungsphase der Haupttlose, zudem gab es Anpassungen beim Bauablauf (Loskombination Faido/Bodio, zwei Schächte in Sedrun). Dies führte zu einer Verspätung von zwei Jahren. Im Jahr 2004 wurde die Terminprognose um weitere 1,5 Jahre angepasst. Die Gründe dafür waren die Störzone in der Multifunktionsstelle Faido, der langsamere Vortrieb in Bodio und konservativere Annahmen für den Einbau der Bahntechnik. Zwischen 2005 und 2007 wurde das Terminziel sukzessive mit dem Baufortschritt um weitere 1,5 Jahre angepasst. Zudem wurde eine einjährige Phase für die Inbetriebnahmearbeiten der SBB (Probetrieb und reduzierter kommerzieller Betrieb) mitberücksichtigt. Seit Mitte 2007 wurde die volle kommerzielle Inbetriebnahme auf Ende 2017 prognostiziert.

Aufgrund der positiven Entwicklung bei den Vortriebsleistungen stimmte die ATG Mitte 2009 die verschiedenen Teilprogramme wieder in allen Details aufeinander ab. Durch das Umstellen von Bauabläufen (z.B. Fahrbahneinbau mit zeitweise zwei Equipen) wurde die grundsätzliche Realisierbarkeit einer Inbetriebnahme auf den Fahrplanwechsel 2016 nachgewiesen. Das Gesamtterminprogramm wurde in diesem Sinne bereinigt.

Im Herbst 2010 entschied der Verwaltungsrat der ATG, den Mai 2016 als Terminziel für die Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB anzustreben. Die entsprechenden Anpassungen in den Werkverträgen konnte die ATG mit den Unternehmern einvernehmlich aushandeln. Damit konnten auch latente finanzielle und terminliche Forderungen aus den nicht abgestimmten Werkvertrags-Terminprogrammen bereinigt werden. Während die Risiken bei den Rohbauunternehmern damit markant vermindert werden konnten, erhöhen sie sich bei der Bahntechnik leicht. Nach Aussagen der ATG sollen durch die frühere Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB keine Mehrkosten entstehen, zudem verbessert sich die Gesamtrisikosituation. Das BAV begrüsst den Entscheid der ATG, das Terminziel für die Übergabe des Tunnels auf den Mai 2016 vorzuziehen.

14.2 SBB: Auswirkungen auf den künftigen Betrieb

Aufgrund einer ersten Analyse beurteilte die SBB im Jahr 2009 eine vorgezogene kommerzielle Inbetriebnahme im Dezember 2016 grundsätzlich als betrieblich und technisch machbar. Allerdings zeigte sich die Notwendigkeit, die sehr erheblichen und weitreichenden Auswirkungen einer solchen Massnahme umfassend und detailliert zu prüfen. Diese Arbeiten sind im Gange, im Mai 2011 wird die SBB in einem Bericht an das BAV das Resultat ihrer Überprüfung darlegen. Insbesondere sollen darin die Kosten, Risiken und die betrieblichen Konsequenzen einer Inbetriebnahme 2016 aufgezeigt werden. Die SBB erachtet es insbesondere als unabdingbar, dass die geplanten Zeiten für den Test- und Probetrieb bei einer vorgezogenen Inbetriebnahme nicht gekürzt werden. Auch könne ein exakter Termin für die effektive Inbetriebnahme erst rund 2 Jahre im Voraus definitiv fixiert werden.

Die bisherigen Analysen der SBB zeigen, dass letztlich eine ganze Reihe von Aspekten abzuwägen ist und verschiedene Vor- und Nachteile bestehen. So ergibt sich beispielsweise beim Güterverkehr für den bestehenden Cargo-Betrieb eine Produktivitätssteigerung (es muss ein Jahr weniger lang über die Bergstrecke gefahren werden), ein Mehrverkehr ist jedoch erst zusammen mit dem Ceneri und den ausgebauten Zulaufstrecken möglich. Beim Personenverkehr wird ein Fahrzeitgewinn erst mit der Realisierung des Doppelspurausbaus am Zugersee möglich. Und schliesslich würden der SBB für das zusätzliche Betriebsjahr Kosten von etwa 50 Millionen Franken entstehen, Erlöse nicht berücksichtigt.

14.3 EFK: Stellungnahme

Aufgrund der Auswertung der Prüfberichte 2010 der Kontrollinstanzen AlpTransit kommt die EFK Ende März 2011 zum Schluss, dass aufgrund des heutigen Kenntnisstandes keine Aussagen über das genaue Kosten-Nutzen-Verhältnis einer vorgezogenen Inbetriebnahme auf Ende 2016 gemacht werden können. Den Nutzen sieht das BAV zurzeit vor allem bei der ATG. Durch die frühere Übergabe des Tunnels könnte beispielsweise die Reduktion der Bauzeit zu einer Minderung von Vorhaltekosten oder zu einem vorzeitigen Rückbau der Installationsplätze führen. Für die EFK ist noch unklar, inwieweit die frühere Übergabe zu einer früheren kommerziellen Inbetriebnahme und damit zu einem Nutzen für die künftigen Bahnkunden führt, mit welchen Kosten dies seitens der SBB verbunden ist und ob die daraus entstehenden Risiken gerechtfertigt sind. Sie erwartet, dass sich die SBB bis Mitte 2011 umfassend zu den Kosten und zum Nutzen äussert.

14.4 Würdigung der NAD

Die ATG hat im Herbst 2010 entschieden, die Übergabe des Gotthard-Basistunnels an die SBB neu auf Mai 2016 vorzusehen. Die SBB klärt bis Mitte 2011 vertieft ab, unter welchen Bedingungen eine volle kommerzielle Inbetriebnahme bereits Ende 2016 erfolgen kann und welche Auswirkungen sich dadurch auf Kosten, Nutzen, Betriebskonzept, Fahrplan und den rechtzeitigen Ausbau der Zufahrten im Rahmen von ZEB ergeben. Gemäss SBB kann der exakte Termin für die effektive Inbetriebnahme erst rund 2 Jahre im Voraus definitiv fixiert werden.

Die NAD bekräftigt ihre grundsätzlichen Forderungen: Massnahmen zur Sicherung oder Beschleunigung von Terminen dürfen unter Berücksichtigung aller Faktoren keine Mehrkosten zu Lasten des Neat-Gesamtkredits zur Folge haben, das Kosten-Nutzen-Verhältnis muss klar ausgewiesen werden und der Einhaltung der Kosten und Kredite muss gegenüber der Einhaltung der Terminziele Priorität eingeräumt werden. Von der SBB erwartet die NAD, dass sie im Rahmen der laufenden Abklärungen zur Inbetriebnahme den Aspekten der Sicherheit und der Betriebsstabilität gebührend Rechnung trägt. Vom BAV erwartet die NAD, dass es nach Vorliegen des strategischen Entscheids der SBB eine Gesamtbeurteilung aus Sicht der Bundesbehörden vornimmt. Eine fundierte Beurteilung von Kosten, Nutzen und Risiken aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht ist erst danach möglich.

15 Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung Achse Gotthard

15.1 Vereinbarung zwischen Bund und SBB: Umsetzung

Diese Vereinbarung regelt das Verhältnis zwischen Bund und SBB hinsichtlich der Planung, Projektierung, Realisierung und Finanzierung der Arbeiten im Zusammenhang mit der Inbetriebsetzung der Achse Gotthard. Die Bestellung der Leistungen durch den Bund ist in einem Anhang im Detail definiert. Die Vereinbarung regelt zudem die Verantwortlichkeit der SBB, die Projektsteuerung, die Berichterstattung, die Termine sowie die Finanzierung. Die Vereinbarung erfuhr inzwischen kleinere formelle Anpassungen, insbesondere als Folge der Streichung des Zimmerberg-Basistunnels im Rahmen von ZEB.

15.2 Betriebsvorbereitung

Für die Inbetriebsetzung schuf die SBB eine divisionenübergreifende Projektorganisation «Nord-Süd-Achse Gotthard». Die Projektorganisation hat den Auftrag, die Inbetriebnahme vorzubereiten und dabei auch die Konsequenzen, Risiken und Massnahmen einer vorgezogenen Inbetriebnahme aufzuzeigen. Zudem stellt sie die Anlagen und Produktionsmittel für die planmässige Inbetriebnahme der Gotthardachse bereit und baut die Betriebs- und Erhaltungsorganisation für den Gotthard- und den Ceneri-Basistunnel auf. Die SBB hat das Betreiberkonzept Ende Januar 2011 dem BAV abgegeben. Dieses Konzept bildet die Grundlage für den späteren Betrieb.

Voraussetzungen für die Inbetriebsetzung des Gotthard-Basistunnels sind allerdings auch die Zufahrten im Rahmen von ZEB. Seit Anfang Februar 2011 befinden sich verschiedene Vorhaben in Projektierung, so beispielsweise die Zugfolgezeitverkürzung Rotkreuz-Goldau. Bei anderen Vorhaben sollen die Vorprojekte bis Ende 2011 ausgelöst werden, so die Doppelspur Walchwil und Leistungssteigerungen Bellinzona. Nach heutiger Einschätzung der SBB können die ZEB-Projekte auf den Zufahrten auch bei einer vorgezogenen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels rechtzeitig fertiggestellt werden. Als grösstes Risiko erachtet die SBB indessen, den Fahrplan trotz der grossen Anzahl von Baustellen halten zu können.

15.3 Bahnstromversorgung

Die Beschaffungs- und Versorgungsstrategie der SBB basiert auf drei Pfeilern: Erstens ist die benötigte Energiemenge zu beschaffen, zweitens muss die Leistung für den Spitzenbedarf bereitgestellt werden und drittens gilt es, die Übertragungskapazität bereitzustellen und die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Dabei geht es um respektable Grössenordnungen: Ab Fahrleitung beziehen die Züge der SBB und der Privatbahnen etwa so viel Energie wie 630 000 private Haushalte, entsprechend 20 Prozent aller Haushalte der Schweiz. Im Jahr 2009 produzierte die SBB mehr als 70 Prozent der Energie aus eigener Wasserkraft, rund 20 Prozent kommen aus der Kernkraft. Zur Schliessung von Energielücken müssen Energiebeteiligungen gesucht werden; mit alternativen Energien allein kann die Lücke nicht geschlossen werden.

Die SBB führt zurzeit Verhandlungen mit verschiedenen Unternehmungen in der Schweiz und im Ausland.

Angesichts des Szenarios, dass in einigen Jahren eine Energielücke zu erwarten ist, legte der Verwaltungsrat der SBB im Jahr 2009 die Stossrichtung der Energiebeschaffung und –versorgung fest. Danach soll die Energie sicher, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig beschafft werden. Die Stossrichtung zur Erreichung dieser Ziele sind insbesondere die Sicherung der Eigenproduktion durch Erneuerung der Konzessionen, Erneuerung und Leistungserhöhung bestehender Anlagen, Verbesserung der Topologie des Übertragungsnetzes (Ringschluss) sowie die Bereitstellung von Umformerkapazitäten. Ein wichtiger Schritt zur Sicherung der Eigenproduktion konnte Anfang Januar 2011 getan werden, indem beim Pumpspeicherkraftwerk Nant de Drance im Unterwallis die Konzession für weitere 80 Jahre erteilt wurde. Die Erneuerung der Konzession beim Kraftwerk Nalps steht noch aus, die Grundsatzvereinbarung wurde jedoch vom Kanton Tessin und den beteiligten Firmen genehmigt.

Im Rahmen einer Überprüfung aller Übertragsleitungsprojekte mit Ringschlusswirkung beurteilte die SBB auch die Notwendigkeit des Unterwerks Sedrun und die Überlandleitung Sargans-Sedrun. Es zeigt sich, dass diese Vorhaben ohne Einbussen bei der Versorgungssicherheit zurückgestellt werden können, unter anderem auch als Folge von Anpassungen im Angebotskonzept FinöV/ZEB. Eine spätere Realisierung des Vorhabens bleibt möglich, es werden keine langfristigen Optionen verunmöglicht. Die Einsparung durch die Zurückstellung dieses Vorhabens beträgt rund 55 Millionen Franken, davon 15 Millionen FinöV-Gelder (Preisbasis 2009). Zudem können Betriebskosten von jährlich rund 3,4 Millionen Franken vermieden werden. Die SBB ist zudem gegenwärtig daran, die Notwendigkeit und den Nutzen einer 132kV-Kabelleitung zur Verbindung der Unterwerke Amsteg und Sedrun im Gotthard-Basistunnel zu beurteilen.

15.4 Würdigung der NAD

Die NAD nimmt zur Kenntnis, dass die SBB für die Betriebsvorbereitungen auf der Gotthard-Achse eine divisionsübergreifende Projektorganisation «Nord-Süd-Achse Gotthard» geschaffen hat, die auch die Zufahrten im Inland miteinbezieht. Nach Ansicht der SBB soll sich der Ausbau der Zufahrten im Rahmen von ZEB auch bei einer vorgezogenen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels rechtzeitig realisieren lassen. Die NAD erwartet, dass die laufenden Projektarbeiten rasch die nötige Verbindlichkeit in die Planung bringen.

Beim Bahnstrom wertet die NAD das klare Konzept der SBB sowie den hohen Eigenversorgungsgrad positiv. Erfreulich ist zudem, dass auf einzelne Projekte verzichtet werden kann. Der Versorgungssicherheit für den Bahnstrom der SBB kommt im Lichte der jüngsten Ereignisse in Japan – Havarie in Kernkraftwerken, Auswirkungen auf die politische Diskussion der Kernenergie in der Schweiz – in Zukunft zweifellos noch grössere Bedeutung zu. Es ist darum erfreulich, dass kürzlich die langfristige Verlängerung von Wasserkraftkonzessionen realisiert werden konnte bzw. unmittelbar bevorsteht.

VI. Schwerpunkt Neat-Umfeld

16 Neat-Anschlüsse

16.1 Nördliche Zufahrtstrecken zur Neat in Deutschland

Gemäss Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland¹⁷ aus dem Jahr 1996 sollen die Kapazitäten des nördlichen Zulaufs zur Neat auf schweizerischem und deutschem Gebiet koordiniert und entsprechend der Verkehrsnachfrage erhöht werden. Dabei hat der viergleisige Ausbau zwischen Karlsruhe und Basel für die Schweiz eine zentrale Bedeutung. In Bezug auf dessen rechtzeitige Fertigstellung ortet die NAD Risiken, die ihrer Ansicht nach politisch eng begleitet werden müssen. Aus diesem Grund erfolgten in der Berichtsperiode mehrere Aussprachen mit dem UVEK.

Die deutsche Presse berichtete Anfang 2010 über eine interne Streichliste der Deutschen Bahn (DB), gemäss derer unter anderem der weitere viergleisige Aus- und Neubau der Rheintalstrecke Karlsruhe-Basel zur Disposition gestellt werden könnte, sollte der Verkehrsetat Deutschlands drastisch gekürzt werden. Das Bundesverkehrsministerium, das entscheidet, welche Mittel zur Verfügung stehen und wie die Prioritäten zu setzen sind, sicherte dem UVEK zu, dass speziell für die Massnahmen auf den Strecken Karlsruhe-Basel und München-Lindau die Finanzierungsvereinbarungen bestehen und die vereinbarte Umsetzung eingeleitet sei. Im Laufe von 2010 wurde seitens des Bundesverkehrsministeriums mehrmals nachdrücklich versichert, dass der Staatsvertrag von 1996 eingehalten werde.

Bereits im November 2009 teilte die NAD dem Gesamtbunderat ihre Bedenken bezüglich der zeitgerechten Realisierung der nördlichen Zufahrten zur Neat in Deutschland mit. Angesichts der Milliardeninvestitionen, die die Schweiz für die Neat aufbringt, empfahl die NAD dem Bundesrat, seinen politischen Einfluss gegenüber Deutschland geltend zu machen und mit Nachdruck auf die zentrale Bedeutung der termingerechten Verfügbarkeit des durchgehenden Ausbaus zwischen Karlsruhe und Basel für den internationalen Nord-Süd-Schienerverkehr hinzuweisen. Die NAD verlangte, dass der Bundesrat der deutschen Regierung klar zu verstehen gibt, dass das Schweizer Volk erwartet, dass Deutschland die Vereinbarung von 1996, an die sich die Schweiz hält, trotz Widerständen ernsthaft umzusetzen gedenkt.

Die Bedenken der NAD bezüglich der zeitgerechten Realisierung der nördlichen Zufahrten zur Neat in Deutschland auf der Rheintalachse wurden vom UVEK geteilt und die Empfehlung aufgenommen. Der ehemalige Departementschef brachte die Problematik bei seinem Treffen mit dem deutschen Bundesverkehrsminister im März 2010 zur Sprache. Die Verzögerungen werden laut deutscher Seite nicht mangels politischen Willens, sondern durch Einsprachen von Anwohnenden, Gemeinden und Bürgerinitiativen ausgelöst. Die Einsprechenden, die bereits mehr als 170 000 Unterschriften gesammelt haben, erwarten Lärmbeeinträchtigungen

¹⁷ Vereinbarung vom 6. September 1996 zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zulaufes zur neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) in der Schweiz (SR 0.742.140.313.69; von der Bundesversammlung genehmigt am 3. März 1998).

durch den zusätzlichen Schienenverkehr und fordern deshalb bessere Lärmvorschriften sowie den Bau von Tunneln anstelle von Lärmschutzwänden. Ausserdem bestehen Zusatzwünsche zum Regionalverkehrsangebot.

An der Sitzung des Lenkungsausschusses Deutschland-Schweiz vom 19. Mai 2010 wurde das BAV informiert, dass die grössten Probleme in den Planfeststellungsverfahren zwischen Buggingen und Offenburg auftreten. Aufgrund der zahlreichen Einsprachen auf dieser Teilstrecke konnten sich weder die DB noch das Bundesverkehrsministerium über mögliche Zeitpunkte für die Inbetriebnahme verbindlich äussern. Die Unsicherheiten bezüglich des Bewilligungsverlaufes und auch der Finanzierungsmöglichkeiten seien noch zu hoch. Dennoch sicherte der Bundesverkehrsminister dem Vorsteher des UVEK zu, dass Deutschland trotz finanzieller Schwierigkeiten und Widerstand der Anwohner den Ausbau der Strecke Basel–Karlsruhe vorantreiben werde, welche als hochprioritär eingestuft werde.

Im November 2010 betonte die neue Departementschefin des UVEK gegenüber der NAD, dass sich die Aktivität des Departements gegenüber Deutschland im Berichtsjahr verstärkt hat. Als neue Departementschefin wolle sie im Jahr 2011 die befürchteten Verzögerungen auf der Rheinstalstrecke bei ihrem deutschen Amtskollegen und dem Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg ansprechen. Die Neat-Zuläufe in Deutschland werden gemäss dem Territorialprinzip geplant und finanziert. Das UVEK und die Bundesbehörden seien daran, mit politischen Gesprächen auf die zeitgerechte Umsetzung dieser Vorhaben einzuwirken. So trafen sich im Januar 2011 der Direktor des BAV und der CEO der SBB mit dem Staatssekretär des Bundesverkehrsministeriums und dem Vorstandsvorsitzender der DB in Berlin. Die deutsche Seite betonte, dass sie dem Ausbau der Rheinstal-Bahn weiterhin oberste Priorität zumesse. Das BAV geht allerdings davon aus, dass die Bauarbeiten auf dieser Strecke erst nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels abgeschlossen werden können.

Auch im Rahmen des Komitees für den Bahnkorridor Rotterdam-Genova der EU, in dem die beiden Alpentunnels in der Schweiz eingebettet sind, hat das UVEK mehrfach seine Bedenken über die verspätete Einführung Deutschlands von ETCS geäussert. Aus Sicht der Schweiz und der EU ist es wichtig, auf dem Eisenbahnkorridor über die Staatsgrenzen hinweg kompatible Sicherheitssysteme einzusetzen. Auch wenn von deutscher Seite bekannt wurde, dass es bei der Ausstattung der Rheinstalstrecke mit ETCS aus finanziellen Gründen Verzögerungen geben könne, kann die Neat vorerst auch ohne ETCS in Deutschland in Betrieb genommen werden.

Auch auf Stufe Parlament fanden in der Berichtsperiode verschiedene Kontakte statt. So hat die parlamentarische Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag in Berlin eine Aussprache zu diesem Thema geführt. Ende März 2011 hat sich die KVF des Nationalrats mit einer Delegation des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags in der Schweiz getroffen. Die deutschen Parlamentarier haben die Verpflichtung Deutschlands zur Realisierung der Zufahrtstrecken in Erfüllung des Abkommens von Lugano grundsätzlich anerkannt. Sie haben allerdings auch deutlich gemacht, dass dies in zeitlicher Hinsicht, nämlich bis 2019, nicht möglich sein wird.

16.2

Südliche Zufahrtstrecken zur Neat

Die Schweiz und Italien koordinieren, gestützt auf ihre bilaterale Vereinbarung¹⁸ aus dem Jahre 1999, die grenzüberschreitenden Arbeiten und Infrastrukturplanungen im Schienenverkehr. Im Lenkungsausschuss und in den untergeordneten Arbeitsgruppen treffen sich Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien und der Bahnen beider Länder regelmässig zu Besprechungen. Das BAV informierte die NAD Anfang 2011, dass Italien mittelfristig die Investitionen in die Infrastruktur auf die strategisch wichtigen und bereits finanzierten Ausbauten konzentrieren will. Zusätzlich sollen Massnahmen, darunter technologische Anpassungen und Kreuzungsstellen, ergriffen werden, um die Kapazität bis 2020 zu garantieren. Beide Seiten einigten sich darauf, dass der Ausbau beider Achsen durch den Lötschberg und Gotthard/Ceneri nach Italien für ein 4-Meter-Eckhöhe-Profil sinnvoll sei. Ein solcher Ausbau wird für den Zeithorizont 2020 geprüft. Im Rahmen der Nachfrage- und Kapazitätsstudien werden weiterhin regelmässig die Übersichten der Planung mit Angaben zu Projektstand, Daten, Kosten und Finanzierung aktualisiert. Die Verkehrsprognosen werden auf Wunsch Italiens auf den Zeithorizont 2025 ausgedehnt.

Anfang April 2011 hat sich die Vorsteherin des UVEK mit dem Italienischen Verkehrsminister getroffen. Dabei wurde ihr zugesichert, dass Italien bis 2020 die Neat-Südanschlüsse fertigstellen werde.

Innerhalb der Schweiz werden für die Streckenführung der Neubaustrecke Lugano–Chiasso derzeit vertiefte geologische Studien durchgeführt. Für diese Strecke wurde das Sachplanverfahren im September 2010 abgeschlossen.

16.3

Ausbau 4 Meter-Korridor auf der Gotthard-Achse

Das BAV orientierte die NAD über seine Pläne, die Zufahrtstrecken auf der Gotthard-Achse für den Transport von grossen Lastwagen, Containern und zweistöckigen Personenzügen tauglich zu machen und damit einen durchgängigen Nord-Süd-Korridor zwischen Basel und Chiasso mit einer Eckhöhe von mindestens 4 Metern umzusetzen. Wohl erfüllen der Gotthard- und der Ceneri-Basistunnel die Voraussetzungen, nicht aber die Zufahrtstrecken auf der Nord- und Südseite. Es handelt sich dabei um eine Vielzahl einzelner Objekte wie Tunnels mit zu kleinem Profil oder zu tiefe Brücken. Ob diese Mankos, die teilweise im Zentimeterbereich liegen, in Zukunft behoben werden sollen, ist neben einer finanziellen auch eine verkehrs- und verlagerungspolitische Frage.

Mit Blick auf die Sicherung der Kapazitätsauslastung auf den Zufahrten im Inland hat die Vorsteherin des UVEK im November 2010 der SBB den Auftrag erteilt, bis ins Jahr 2012 ein Vorprojekt zu erarbeiten, worin die nötigen Massnahmen für den durchgehenden Nord-Süd-Korridor von Basel nach Chiasso und die Kosten aufgezeigt werden.

¹⁸ Vereinbarung vom 2. November 1999 zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Ministerium für Verkehr und Schifffahrt der Republik Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) an das italienische Hochleistungsnetz (HLN) (SR 0.742.140.345.43; von der Bundesversammlung genehmigt am 19. März 2001).

Gemäss UVEK hätte der Ausbau auf einen 4-Meter-Korridor zwei wesentliche Vorteile: Im Personenverkehr könnten Doppelstockzüge bis ins Tessin geführt werden, was für die Bewältigung der Kapazitäten und nicht zuletzt im Hinblick auf die Sanierung des Gotthardtunnels eine sinnvolle Massnahme wäre. Ausserdem könnten Güter auch mit P-80-Containern befördert werden, was dem Verlagerungskonzept, der heutigen Technologie und dem Wunsch der Wirtschaft entspricht. Allerdings müsste dabei auch die Weiterführung in Italien geprüft werden. 2011 wird deshalb im Rahmen des Lenkungsausschusses Schweiz-Italien geklärt, welche Ausbauten auf italienischer Seite für das 4-Meter-Profil nötig sind.

Bisher ist eine Realisierung des Projekts im Rahmen von Bahn 2030 (2025–2030) geplant. Das BAV beabsichtigt allerdings eine beschleunigte Umsetzung bis 2020 auf den Zeitpunkt der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels, wobei die Kosten auf rund 600 Millionen Franken geschätzt werden. Die Finanzierung ist noch nicht gesichert und soll vom Parlament im Rahmen des Verlagerungsberichts 2011 diskutiert werden. In nahezu zwei identischen Motionen (10.3914 und 10.3921) wurde im National- und im Ständerat der Vorschlag unterbreitet, den Zahlungsrahmen des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes bei Bedarf zu erhöhen.

16.4 Besichtigung Durchmesserlinie in Zürich

Am 14. April 2010 nutzte die NAD den Besuch im Heimatkanton ihres Präsidenten für eine Baustellenbesichtigung der im Bau befindlichen Durchmesserlinie Zürich. Die Besichtigung gewährte der NAD einen beeindruckenden Einblick in die Komplexität des grössten innerstädtischen Infrastrukturprojekts der Schweiz. Bei Fertigstellung des neuen Bahnhofs Löwenstrasse soll die Kapazität des Hauptbahnhofs Zürich um 30 Prozent erhöht werden. Die Anforderungen sind angesichts des ständig weiter fliessenden Verkehrs und der engen Platzverhältnisse enorm. Die NAD liess sich auch über die vielschichtige Finanzierung des Projektes orientieren. Ein Teil der Gelder stammt aus dem FinöV-Fonds, aus dem auch die Neat finanziert wird.

16.5 Würdigung der NAD

Die Zufahrten zur Neat im In- und Ausland liegen ausserhalb des Neat-Perimeters und fallen damit streng rechtlich gesehen nicht in den vom Alpen-transit-Gesetz vorgegebenen Zuständigkeitsbereich der NAD, sondern in den Aufgabenbereich der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF). Politisch haben die Zufahrten jedoch eine grosse Relevanz für die Beurteilung der Kapazitätsauslastung und Rentabilität der Neat. Gemäss Abmachung mit den KVF lässt sich die NAD deshalb vom BAV laufend über die Entwicklung bei den Zufahrten informieren. Die KVF werden an ihren Sitzungen im Rahmen der mündlichen Berichterstattung der NAD-Mitglieder jeweils über neue Erkenntnisse orientiert. Falls die NAD Handlungsbedarf in deren Aufgabenbereich erkennt, richtet sie eine konkrete Empfehlung an die KVF.

Über den Stand der Arbeiten auf der Neat-Zufahrt der Rheintalstrecke in Süddeutschland zeigt sich die NAD weiterhin besorgt. Unter anderem aufgrund zahlreicher Einsparungen auf der Strecke Basel-Karlsruhe drohen Verzögerungen. Dies würde bedeuten, dass bei Eröffnung die Abnehmer nicht bereit wären und die Neat nicht voll genutzt werden könnte. Die NAD richtete deshalb Anfang 2010 eine Empfehlung an die KVF, sich der Risiken bei den Neat-Anschlüssen in Süddeutschland (Verzögerungen, Finanzierung, Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland) näher anzunehmen und auch eine direkte Kontaktaufnahme mit deutschen Parlamentariern ins Auge zu fassen. Ende März 2011 hat sich die KVF des Nationalrats mit einer Delegation des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags getroffen. Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass die deutschen Parlamentarier die Verpflichtung Deutschlands zur Realisierung der Zufahrtstrecken in Erfüllung des Abkommens mit der Schweiz grundsätzlich anerkannt haben. Sie haben allerdings auch deutlich gemacht, dass dies in zeitlicher Hinsicht, nämlich bis 2019, nicht möglich sein wird.

Gegenüber dem Bundesrat und dem UVEK bekräftigte die NAD ihre Empfehlung vom November 2009. Der Bundesrat soll auf allen Ebenen den nötigen politischen Einfluss gegenüber Deutschland geltend machen, damit die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland aus dem Jahr 1996 eingehalten werden kann. Die NAD begrüsst, dass in dieser Angelegenheit unterdessen eine Vielzahl von politischen und diplomatischen Kontakten zwischen Vertretern der Bundesbehörden, parlamentarischen Gremien und der SBB auf Schweizer Seite und den entsprechenden Gremien, Behörden und Bahnvertretern auf deutscher Seite stattgefunden haben. Die Schweiz hat ihr Anliegen zudem auch auf Stufe EU thematisiert.

Die NAD hat zur Kenntnis genommen, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus der Vereinbarung 1996 anerkennt und dem Ausbau der Rheintal-Bahn ungebrochen oberste Priorität zumisst. In den von der besorgten Bevölkerung bekämpften Abschnitten sollen neu ein Gütertunnel und eine Umfahrung Offenburg sowie eine Umfahrung Freiburg geplant werden. Bund und Land hätten Planungskredite bereits gesprochen und die Deutsche Bahn wolle diese Änderungen in ihre Planung aufnehmen. Damit zeichnet sich eine Lösung der Situation auf der Oberrheinstrecke ab. Alles in allem ist absehbar, dass die Bauarbeiten auf dieser Strecke erst nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (2019) abgeschlossen werden können. Die NAD wird die Entwicklung bei den nördlichen und südlichen Zufahrten im Jahr 2011 aufmerksam weiterverfolgen und die KVF laufend über ihre Erkenntnisse informieren.

Bei den Zufahrten im Inland begrüsst die NAD den Entscheid des Bundesrats, dem Parlament zu Kosten, Finanzierung, Zeitpunkt und Umweltauswirkungen der Realisierung eines 4-Meter-Korridors auf der Achse Gotthard entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Sie erachtet einen zügigen Ausbau als ein geeignetes Mittel, um die für die sinnvolle Nutzung der Neat erforderlichen Profile für den Schienengüterverkehr zur Verfügung zu stellen.

In seiner Botschaft zur aufschiebenden Wirkung von Beschwerden¹⁹ hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten im 2010 eine Teilrevision des öffentlichen Beschaffungswesens beantragt. Bei dringlichen Beschaffungen des Bundes für Vorhaben von überregionaler Bedeutung sollen anfälligen Beschwerden unterlegener Firmen gegen die Zuschlagsverfügung künftig keine aufschiebende Wirkung mehr zugebilligt werden.

Den Anlass zu diesem Revisionsvorschlag gab der Rechtsstreit über die Vergabe des Neat-Bauloses für den Tunnel Erstfeld. Während sich der Baubeginn infolgedessen um 18 Monate verzögerte, verteuerte sich das Projekt um insgesamt rund 50 Millionen Franken. Diese Verzögerung resultierte aus der zweimaligen Rückweisung des Vergabeentscheides mit aufschiebender Wirkung durch die Eidgenössische Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen an die ATG. Erst als der unterlegene Bieter für den rund 413 Millionen Franken teuren Auftrag im Jahr 2007 darauf verzichtete, den ATG-Entscheid ein drittes Mal anzufechten, wurde der Weg frei für den Beginn der Bauarbeiten.

Die NAD erachtete es als sehr wichtig, aus diesem Rechtsstreit Lehren für die Zukunft zu ziehen. Als Fazit ihrer vertieften Abklärungen zur Vergabe des Bauloses Erstfeld²⁰ formulierte sie im Frühjahr 2007 im Hinblick auf die Revision des Beschaffungsrechts des Bundes verschiedene Empfehlungen zur Offertöffnung, zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes, zur Berücksichtigung öffentlicher Interessen bei der Gewährung der aufschiebenden Wirkung und zum Abbruch des Vergabeverfahrens. Insgesamt kritisierte die NAD in ihrem Bericht sowohl das angefochtene Vergabeverfahren der ATG als auch die Rekurskommission. Diese habe bei der Gewährung der aufschiebenden Wirkung den volkswirtschaftlichen Interessen zu wenig Rechnung getragen.

Der Bundesrat hat die Empfehlungen der NAD aufgenommen und schlägt den eidgenössischen Räten vor, das geltende Beschaffungsrecht so zu ändern, dass den Beschwerden künftig keine aufschiebende Wirkung mehr zukommen kann, sofern die Beschaffung dringlich ist und im nationalen Interesse liegt. Zentrale Voraussetzung ist, dass der Vertragsschluss mit dem Anbieter, der den Zuschlag erhalten hat, keinen Aufschub erträgt, weil bei einem nicht rechtzeitigen Projektabschluss unverhältnismässige Vermögensschäden drohen können. Die heutigen Bestimmungen über den Rechtsschutz im öffentlichen Beschaffungswesen können dazu führen, dass dringliche Bundesvorhaben durch Beschwerden während Jahren blockiert werden und dem Bund dadurch Mehrkosten von mehreren hundert Millionen Franken entstehen. Mit der in der Botschaft des Bundesrats vorgeschlagenen neuen Regelung soll das Beschaffungsrecht eines seiner erklärten Ziele, den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel, besser erreichen. Die Vorlage wird zurzeit von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats beraten.

¹⁹ Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden; BBl **2010** 4051).

²⁰ Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation vom 19. März 2007 über die Abklärungen ihrer Arbeitsgruppe betreffend der Vorwürfe im Zusammenhang mit der Vergabe des Bauloses 151 (Erstfeld) der AlpTransit Gotthard AG (BBl **2007** 3635).

Die NAD begrüsst den Entscheid des Bundesrats, dem Parlament – trotz der Verzögerung der Revision des internationale Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) – eine Teilrevision der nationalen Gesetzgebung vorzulegen, welche sich auf Massnahmen zur Beschleunigung des Beschaffungsverfahrens beschränkt. Mit Genugtuung hat sie den bundesrätlichen Vorschlag zur Kenntnis genommen, Beschwerden gegen die Vergabe von Bauaufträgen dringlicher Bundesvorhaben von überregionaler Bedeutung künftig keine aufschiebende Wirkung mehr zuzubilligen. Die NAD erachtet es als erfreulich, dass den volkswirtschaftlichen Interessen bei der Gewährung der aufschiebenden Wirkung besser Rechnung getragen werden soll. Sie ermuntert das Parlament, dem Anliegen der NAD und der Stossrichtung des Bundesrats bei der Beratung der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden) zu folgen.

VII. Ausblick

Mit dem Durchschlag in beiden Röhren des Gotthard-Basistunnels konnten die Ausbrucharbeiten erfolgreich abgeschlossen und ein entscheidendes Etappenziel erreicht werden. Damit verlagert sich der Fokus der Arbeiten am Gotthard einerseits auf den Innenausbau des Tunnels sowie dessen Ausrüstung mit der Bahntechnik, andererseits auf die Vorbereitungsarbeiten für die Inbetriebnahme. Mit dem Beginn des Einbaus der Bahntechnik von Erstfeld aus steht im Sommer 2011 ein weiterer wichtiger Meilenstein bevor. Für die Einhaltung der Termine und der Kosten stellt der Einbau der Bahntechnik nach wie vor ein kritisches Projektelement dar.

Beim Ceneri-Basistunnel sind die Ausbrucharbeiten voll im Gange, zudem konnte an den Viadukten in Camorino mit dem Bau begonnen werden. Den zeitlichen Verzögerungen beim Tunnelvortrieb ist die nötige Aufmerksamkeit zu schenken, um den Inbetriebnahmetermin nicht zu gefährden. Von grosser Bedeutung ist die für 2012 geplante Ausschreibung der Bahntechnik, dem letzten grossen Baublock auf der Gotthard-Achse. Die NAD wertet es positiv, dass aufgrund der Erfahrungen im Gotthard-Basistunnel die Planung laufend verfeinert werden konnte. Die daraus resultierenden Verzögerungen sind im Auge zu behalten.

Bei den Kosten der Neat liegen die Risiken einerseits bei den Nachforderungen. Hier unterstützt die NAD eine korrekte, aber harte Haltung der ATG gegenüber den betreffenden Unternehmungen. Erhebliche Risiken bestehen andererseits nach wie vor bei der Bahntechnik. Die Realisierung dieser hochkomplexen Vorhaben stellt die wohl grösste noch verbleibende Herausforderung an der Gotthard-Achse dar.

Es liegt nahe, dass ein Jahrhundertbauwerk wie die Neat bedeutende volkswirtschaftliche Effekte auslöst. Es ist zu begrüßen, dass diese durch eine Studie evaluiert und dadurch für künftige Vorhaben beim Ausbau der öffentlichen Infrastruktur wesentliche Informationen gewonnen werden.

Die Neat kann ihre Wirkung am Lötschberg und am Gotthard erst dann voll entfalten, wenn die Zufahrten im In- und Ausland die Kapazitäten nicht mehr einschränken. Hier liegen in den folgenden Jahren grosse Herausforderungen. In der Schweiz gilt es vor allem, den durchgehenden 4m-Korridor via Gotthard rasch zu realisieren, im Ausland drohen angesichts der Situation in Süddeutschland erhebliche Verzögerungen mit dem Nordanschluss.

Der künftigen Finanzierung der Bahninfrastruktur kommt angesichts der ständig wachsenden Anforderungen an die Mobilität grösste Bedeutung zu. Aus Sicht der NAD ist eine Lösung mit einem neuen Bahninfrastrukturfonds angesichts der positiven Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds bei der Neat prüfenswert.

Empfehlungen an die Stammkommissionen

Empfehlung an die <i>Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)</i>	Sitzungsdatum	Tätigkeitsbericht
<p>Empfehlung 10.01: Neat-Anschlüsse in Süddeutschland</p> <p>Die NAD empfiehlt der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) mit Nachdruck, sich der Risiken bei den Neat-Anschlüssen in Süddeutschland (Verzögerungen, Finanzierung, Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland) näher anzunehmen und – analog dem Treffen der KVF des Nationalrats mit italienischen Parlamentariern im 2009 – demnächst auch eine direkte Kontaktnahme mit deutschen Parlamentariern ins Auge zu fassen.</p>	15.04.2010	Ziff. 16.1
<p><i>Empfehlungen aus den Vorjahren können den Tätigkeitsberichten der NAD über die früheren Berichtsperioden entnommen werden.</i></p>		

Empfehlungen an Bundesbehörden und Träger von Bundesaufgaben

Empfehlung an den Gesamtbundesrat	Sitzungsdatum	Tätigkeitsbericht
Neat-Zufahrten in Deutschland	16.11.2009	Ziff. 16.1
Angesichts der Milliardeninvestitionen, die die Schweiz für die Neat aufbringt, empfiehlt die NAD dem Bundesrat, seinen politischen Einfluss gegenüber Deutschland geltend zu machen und mit Nachdruck auf die zentrale Bedeutung der termingerechten Verfügbarkeit des durchgehenden Ausbaus zwischen Karlsruhe und Basel für den internationalen Nord-Süd-Schienenverkehr hinzuweisen. Die NAD verlangt, dass der Bundesrat der deutschen Regierung klar zu verstehen gibt, dass das Schweizer Volk erwartet, dass Deutschland die Vereinbarung von 1996, an die sich die Schweiz hält, trotz Widerständen ernsthaft umzusetzen gedenkt.	bekräftigt am 13.12.2010	
Empfehlung an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)	Sitzungsdatum	Tätigkeitsbericht
Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Neat	15.04.2011	Ziff. 7.2
Die NAD empfiehlt dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD), umfassend abzuklären bzw. abklären zu lassen, welcher volkswirtschaftliche Nutzen sich aus der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Neat im internationalen, nationalen und regionalen Kontext ergibt.		
<i>Empfehlungen aus den Vorjahren können den Tätigkeitsberichten der NAD über die früheren Berichtsperioden entnommen werden.</i>		

Übersicht über die wichtigsten rechtlichen Grundlagen

Abkürzung	Systematische Sammlung / Bundesblatt
FinöV-Beschluss	Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (Art. 196 Titel 3 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, SR 101)
Vereinbarung Schweiz-Deutschland	Vereinbarung vom 6. September 1996 zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zulaufes zur neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) in der Schweiz (SR 0.742.140.313.69; von der Bundesversammlung genehmigt am 3. März 1998)
Vereinbarung Schweiz-Italien	Vereinbarung vom 2. November 1999 zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und dem Ministerium für Verkehr und Schifffahrt der Republik Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der neuen schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) an das italienische Hochleistungsnetz (HLN) (SR 0.742.140.345.43; von der Bundesversammlung genehmigt am 19. März 2001)
Alpentransit-Gesetz	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtraG; SR 742.104)
FinöV-Fonds Reglement (Fondsreglement)	Verordnung der Bundesversammlung vom 9. Oktober 1998 über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (SR 742.140)
Alpentransit- Finanzierungsbeschluss	Bundesbeschluss vom 16. September 2008 über die Anpassung des Neat-Gesamtkredits (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss; BBl 2008 8555)
Alpentransit-Verordnung	Verordnung vom 28. Februar 2001 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Verordnung, AtraV; SR 742.104.1)
Vereinbarungen des Bundesrats mit den Bahnen und Erstellern	<i>Ausführliche Liste siehe Tätigkeitsbericht 2009 (BBl 2010 4543), Anhang 2.1</i>
Neat-Controlling-Weisung des UVEK	Version 6.10 vom 30. November 2010

Übersicht über wichtigsten Botschaften des Bundesrats

Abkürzung/Geschäftsnummer	Titel und Bundesblatt
Botschaft FinöV (96.059)	Botschaft vom 26. Juni 1996 über die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte des öffentlichen Verkehrs (FinöV) (BBl 1996 638)
Botschaft FinöV-Fonds (97.084)	Botschaft vom 1. Dezember 1997 über das Reglement des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (BBl 1998 339)
Botschaft Neat-Gesamtkredit (99.054)	Botschaft vom 31. Mai 1999 über den neuen Neat-Gesamtkredit (BBl 1999 7325)
Botschaft EP 03 (03.047)	Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) (BBl 2003 6515)
Botschaft Zusatzkredit und Neat 1 Phase 2 (03.058)	Botschaft vom 10. September 2003 zum Bundesbeschluss über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der Neat 1 (BBl 2003 6543)
Bericht zur Botschaft Zusatzkredit und Neat 1 Phase 2 (ad 03.058)	Bericht vom 7. April 2004 über die Mehrkosten betreffend den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der Neat 1 (BBl 2004 2675)
Botschaft HGV (04.035)	Botschaft vom 26. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (BBl 2004 3743)
Botschaft KANSAS (04.057)	Botschaft vom 8. September 2004 zur Kapazitätsanalyse der Nord-Süd-Achsen des schweizerischen Schienennetzes und zur Trassensicherung für die zurückgestellten Neat-Strecken (BBl 2004 5123)
Botschaft FINIS (04.056)	Botschaft vom 8. September 2004 zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte (BBl 2004 5313)
Botschaft Gesamtschau FinöV (07.082)	Botschaft vom 17. Oktober 2007 zur Gesamtschau FinöV (Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs; BBl 2007 7683)
Botschaft Teilrevision BoeB (10.051)	Botschaft vom 19. Mai 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden; BBl 2010 4051)

Parlamentarische Vorstösse und Fragen

Geschäftsnummer	Rat – Vorstossart, Urheber, Datum – Titel
10.3171	Nationalrat. Interpellation Amherd Viola vom 17.03.2010 <i>Neat. BLS-Konzeptstudie zum Vollausbau des Lötschberg-Basis-tunnels</i>
10.5269	Nationalrat. Fragestunde. Frage Reymond André vom 14.06.2010 <i>Instandhaltung der Eisenbahntunnels am Gotthard und am Monte Ceneri</i>
10.5198	Nationalrat. Fragestunde. Frage Hany Urs vom 07.06.2010 <i>Unterhalt der Neat</i>
10.3743	Nationalrat. Interpellation Cathomas Sep vom 29.09.2010 <i>Projekt Porta Alpina. Stand der Abklärungen</i>
10.3791	Nationalrat. Interpellation Egger-Wyss Esther vom 30.09.2010 <i>Neat. Erneute Überschreitung der Baukosten infolge von Nachforderungen des Baukonsortiums?</i>
10.3893	Nationalrat. Postulat KVF-N vom 16.11.2010 <i>Genügende Kapazitäten bei der Eröffnung des Gotthard-Basis-tunnels</i>
10.3914	Nationalrat. Motion Hochreutener Norbert vom 02.12.2010 <i>Durchgehender 4m-Schienenkorridor Basel-Chiasso ab 2016/17</i>
10.3921	Ständerat. Postulat Büttiker Rolf vom 06.12.2010 <i>Durchgehender 4m-Schienenkorridor Basel-Chiasso ab 2016/17</i>
10.3950	Nationalrat. Interpellation Schneider-Schneiter Elisabeth vom 13.12.2010 <i>Internationaler Anschluss an Verkehrsinfrastruktur</i>
10.4009	Nationalrat. Interpellation Reymond André vom 15.12.2010 <i>Ist die Gotthard-Achse immer noch so wichtig?</i>
11.3121	Nationalrat. Interpellation Hutter Markus vom 16.03.2011 <i>Nutzen des Neat-Modells für die Zukunft</i>
11.3325	Nationalrat. Interpellation Fehr Hans-Jürg vom 11.04.2011 <i>Fernverkehr Zürich-Stuttgart. Unterläuft Deutschland den Staatsvertrag?</i>

Quelle: Datenbank Curia Vista der Bundesversammlung, Stand 5. Mai 2011

Übersicht über die Bundesratsbeschlüsse

Datum	Titel Bundesratsbeschluss
28.04.2010	<p data-bbox="272 284 835 360">LSVA. Erhöhung der Schwerverkehrsabgabe 2008, Auswirkungen des Urteils des Bundesgerichts, weiteres Vorgehen</p> <p data-bbox="272 375 910 584">Am 21. Oktober 2009 hat sich das Bundesverwaltungsgericht gegen die auf den 1. Januar 2008 wirksam gewordene LSVA-Tariferhöhung ausgesprochen. Das EFD und das UVEK hatten Mitte November 2009 entschieden, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht weiter zu ziehen. Am 19. April 2010 hat das Bundesgericht die Beschwerde gutgeheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben.</p> <p data-bbox="272 598 910 807">Seit dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts hatte die Oberzolldirektion für in- und ausländische Fahrzeuge die Abgabe nach dem alten, vor dem 1. Januar 2008 gültigen, Tarif erhoben. In diesem Zusammenhang stellte der Bundesrat Ende 2009 in Aussicht, dass – falls das Bundesgericht die LSVA-Erhöhung bestätigt – die Abgabendifferenz nicht nachbezogen wird. Er begründete dies mit dem unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand eines LSVA-Nachbezugs.</p> <p data-bbox="272 821 910 900">Der Bundesrat hat diesen Entscheid am 28. April 2010 bekräftigt und beschlossen, die Abgabendifferenz nicht nachzufordern. Dies führte zu Mindereinnahmen von rund 40 Millionen Franken.</p>
12.05.2010	<p data-bbox="272 927 883 975">Neat. Nachtrag Nr. 2 zur Vereinbarung zwischen Bund und SBB betreffend Streckenausbauten Achse Lötschberg</p> <p data-bbox="272 989 910 1390">Der Bund hat im Jahre 2004 eine Vereinbarung mit der SBB über die Realisierung von Streckenausbauten auf der Lötschberg-Achse abgeschlossen. Diese Ausbauten sind nötig, damit die Neat voll genutzt werden kann. Seither wurden die Anforderungen an die Sicherheit auf dem ganzen Bahnnetz erhöht. Damit die Lötschberg-Simplon-Strecke diesen neuen Anforderungen entsprechen kann, wurden gegenüber der ursprünglichen Bestellung zwei weitere Module notwendig, nämlich die Bahnstromversorgung sowie die Brand- und Chemieortung. Die Kosten der neuen Module betragen insgesamt gut 18 Millionen (Preisstand 1998). Mit der Vereinbarung hat der Bundesrat das Kostendach in der Vereinbarung erhöht. Der entsprechende Neat-Verpflichtungskredit reicht für diese Module bereits aus. In der Vereinbarung wurden die neuen Module ergänzt und das Kostendach an den Verpflichtungskredit angepasst.</p>

19.05.2010

Botschaft zum Bundesgesetz für die Beschleunigung des öffentlichen Beschaffungswesens

Der Bundesrat hat am 19. Mai 2010 beschlossen, dass bei dringlichen Beschaffungen des Bundes für Aufgaben von überregionaler Bedeutung allfällige Beschwerden gegen die Zuschlagsverfügung keine aufschiebende Wirkung mehr haben sollen. Den Anlass zu diesem Revisionsvorschlag gaben dem Bundesrat zwei Beschaffungsverfahren für die Realisierung der Neat. Der Rechtsstreit über die Vergabe des Bauloses für den Tunnel Erstfeld verzögerte den Baubeginn um 18 Monate und verteuerte das Projekt um rund 50 Millionen Franken. Der Prozess um die Vergabe des Loses für den Einbau der Bahntechnik im Gotthard-Basistunnel verteuerte das Projekt um rund 10 Millionen Franken pro Monat. Hätten die Parteien nicht einen Vergleich geschlossen, hätte der Verzögerungsschaden mehrere Hundert Millionen Franken erreichen können.

Künftig soll den Beschwerden auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommen, doch soll bereits der Gesetzgeber für Beschaffungen von überregionaler Bedeutung eine Ausnahme bestimmen. Ist die Beschaffung dringlich oder würde ihr Aufschub einen unverhältnismässigen Verzögerungsschaden bewirken, soll eine Beschwerde die Vergabestelle nicht am Abschluss des Vertrags hindern. Eine entsprechende Botschaft hat der Bundesrat dem Parlament überwiesen.

01.10.2010

Kreditübertragungen im Rahmen des zweiten Budgetnachtrages 2010 von 16,5 Millionen Franken

Im Falle von zeitlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen und Projekten kann der Bundesrat gemäss Artikel 36 des Finanzhaushaltgesetzes nicht vollständig beanspruchte Voranschlags- und Nachtragskredite, die von der Bundesversammlung bereits bewilligt worden sind, auf das Folgejahr übertragen.

2009 waren für die Lötschberg-Basislinie der Neat Ausgaben von 60,8 Millionen Franken inkl. Nachträgen budgetiert, die Zahlungen in Folge hängiger Rechtsverfahren decken sollten. Es konnten jedoch nicht alle hängigen Verfahren abgeschlossen werden, weshalb sich in der Staatsrechnung 2009 ein Kreditrest von 33,6 Millionen Franken ergab. Ein Rechtsfall betreffend Materialteuerung, der allein eine Zahlung der BLS Netz AG von 24,5 Millionen Franken auslöst, wurde im Sommer 2010 entschieden. Dafür reicht der Voranschlagskredit 2010 nicht aus. Deshalb hat der Bundesrat die Mittel für die ursprünglich 2009 vorgesehene Zahlung in der Höhe von 16,5 Millionen Franken auf das Jahr 2010 übertragen.

19.01.2011/
30.03.2011

Aussprachepapier / Vernehmlassungsvorlage Ausbau und Finanzierung der Bahn-Infrastruktur (FABI), Schaffung eines Bahninfrastrukturfonds (BIF)

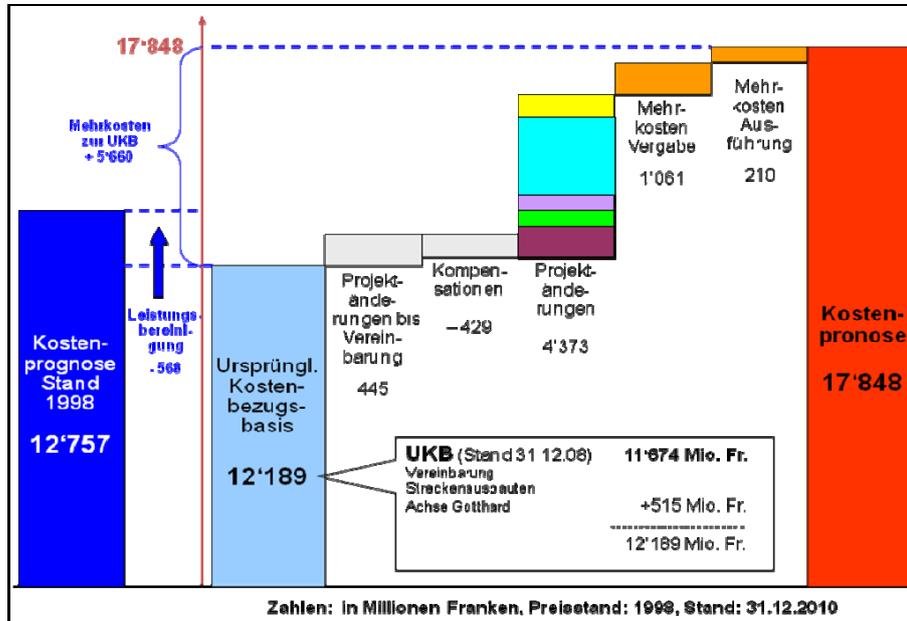
Zur langfristigen Finanzierung der Bahninfrastruktur schlägt der Bundesrat vor, einen Bahninfrastrukturfonds (BIF) zu schaffen. Daraus sollen sowohl Betrieb und Unterhalt des bestehenden Schienennetzes, als auch der schrittweise Ausbau finanziert werden. Er soll den heutigen, befristeten FinöV-Fonds, die Mittel aus der Bundeskasse für die Leistungsvereinbarungen mit SBB und Privatbahnen sowie zusätzliche zweckgebundene Einnahmen umfassen. Die Nutzer der Bahninfrastruktur (Passagiere und Bahnunternehmen) sollen sich künftig stärker an der Finanzierung beteiligen (schrittweise Trassenpreiserhöhung, Reduktion des maximalen Abzugs für Fahrkosten bei der direkten Bundessteuer). Schliesslich sollen sich die Kantone an der Finanzierung der Bahninfrastruktur beteiligen.

Das Projekt ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) wird angepasst und das nachfolgende strategische Entwicklungsprogramm (STEP) löst das Konzept Bahn 2030 ab. STEP soll in einzelnen Schritten realisiert werden, die dem Parlament alle vier bis acht Jahre vorgelegt werden. Das erste Teilpaket, das zusammen mit dem neuen Gesamtkonzept vorgelegt werden soll, umfasst konkrete Bauprojekte im Umfang von 3,5 Milliarden Franken, die prioritär Verbesserungen innerhalb der Ballungsräume bringen. Die Ausbauten des ersten Teilpaketes sollen bis zum Jahr 2025 realisiert werden. Sie erfolgen parallel zu den laufenden und geplanten Arbeiten im Rahmen der Neat, der Infrastrukturprojekte und des Projektes ZEB.

Die Vorlage wird dem Parlament im Rahmen eines direkten Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» unterbreitet. Anfang 2012 will der Bundesrat die Botschaft zuhanden des Parlaments verabschieden. Die Vernehmlassung wurde vom UVEK am 31. März 2011 eröffnet.

Quelle: Neat-relevante Bundesratsbeschlüsse 2010 und 1. Quartal 2011

Zusammensetzung der Kostenprognose der Ersteller Ende 2010 (leistungsbereinigt)



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Beilage 7b, Angaben in Millionen Franken, Preisstand 1998, Stand 31.12.10.

Zusammensetzung der Kostenprognose der Ersteller Ende 2010 (leistungsbereinigt)

Werke leistungsbereinigt	Ursprüngliche Kostenbezugs- basis 1998 leistungsbereinigt	Projekt- änderungen bis zu den Vereinbarungen	Kompen- sationen	Projekt- änderungen	Mehr-/ Minderkosten Vergabe	Mehr-/ Minderkosten Ausführung	Kosten- prognose	Teuerung insgesamt	Kosten- prognose	
Preisstand	1998	1998	1998	1998	Kreditfreigabe	Vertrag	aktuell	effektiv	1998	
Projektaufsicht		76,00	0,00	0,00	26,17	-5,17	0,00	100,67	3,67	97,00
Achse Lötschberg	3 214,00	80,71	-126,20	920,12	158,38	0,00	5 004,28	757,26	4 247,01	
Achse Gotthard	7 716,00	352,93	-303,00	3 424,03	940,49	210,61	14 631,06	2 289,99	12 341,07	
– davon Ceneri-Basistunnel	1 392,54	40,50	-58,00	1 043,93	11,74	27,52	2 962,86	504,63	2 458,23	
<i>Ausbau Surselva</i>	<i>123,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-10,12</i>	<i>-1,28</i>	<i>0,00</i>	<i>113,66</i>	<i>2,07</i>	<i>111,60</i>	
<i>Anschluss Ostschweiz</i>	<i>99,40</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>26,10</i>	<i>-26,10</i>	<i>0,00</i>	<i>103,73</i>	<i>4,33</i>	<i>99,40</i>	
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	86,00	11,51	0,00	-13,22	-0,83	0,00	88,12	4,66	83,46	
Streckenausbauten Achse Lötschberg	359,62	0,00	0,00	12,39	-5,86	0,30	416,95	50,49	366,46	
Streckenausbauten Achse Gotthard	515,00	0,00	0,00	-12,64	0,99	-1,20	513,58	11,43	502,15	
Kostenprognose gemäss Ersteller	12 189,02	445,15	-429,20	4 372,85	1 060,62	209,72	20 972,06	3 123,90	17 848,16	
Kostenpositionen BAV ²¹										836,84
Überdeckung	2 514,98									415,00
Neat-Gesamtkredit	14 704,00									19 100,00

Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Beilage 7a, Beträge in Millionen Franken, Preisstand gemäss Zeile 2, Stand 31.12.2010.

Legende: kursiv = Werk bereits abgeschlossen und abgerechnet.

²¹ Durch BAV ergänzte Kostenpositionen, welche in den Prognosen der Ersteller nicht enthalten sind, aber in deren Risikoanalyse ausgewiesen werden.

Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller und des BAV 1998–2007 (nicht leistungsbereinigt)

Werke	UKB 1998	Δ 1998–2001	2001	Δ 2001–2002	2002	Δ 2002–2003	2003	Δ 2003–2004	2004
Preisstand	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998
Projektaufsicht	76	+12	88		88		88	+10	98
Achse Lötschberg	3 214	+448	3 662	+220	3 883	+273	4 156	+99	4 255
Achse Gotthard	7 716	+1 053	8 769	+22	8 791	+820	9 611	+436	10 046
– Gotthard	6 323	+538	6 861	+19	6 880	+696	7 576	+435	8 011
– Ceneri	1 393	+516	1 908	+3	1 911	+124	2 035	+1	2 035
Ausbau Surselva	123	–9	114	–3	112	+0	112	–0	112
Anschluss Ostschweiz	992	–39	953		953	+1	954	–19	934
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	86	+9	95	+4	99	+3	102	–1	101
Streckenausbauten übriges Netz	550		550	–20	530	+110	640	+161	800
– Lötschberg	250		250	–20	230	+110	340	+21	360
– Gotthard	300		300		300		300	+140	440
Kostenprognose gemäss Ersteller	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455	+1 206	15 662	+685	16 346
Kostenpositionen BAV ²²						+150	150	–150	
Kostenprognose gemäss BAV²³	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455	+1 356	15 812	+535	16 346
Risikoanalyse Chancen							–350		–100
Risikoanalyse Gefahren							1 400		1 100
Über-/Unterdeckung durch NGK²⁴	1 947		472		249		–1 108		–742
Neat-Gesamtkredit (NGK)	14 704		14 704		14 704		14 704		15 604

²² Durch BAV ergänzte Kostenpositionen, welche in den Prognosen der Ersteller nicht enthalten sind, aber in deren Risikoanalyse ausgewiesen werden.

²³ Nach Einschätzung BAV mit grösster Wahrscheinlichkeit zu erwartende Projektkosten bis Projektende.

²⁴ Basierend auf Kostenprognose gemäss BAV.

Werke	2004	Δ 2004–2005	2005	Δ 2005–2006	2006	Δ 2006–2007	2007
Preisstand	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998
Projektaufsicht	98		98		98		98
Achse Lötschberg	4 255	+74	4 328	–26	4 303	–37	4 266
Achse Gotthard	10 046	+17	10 063	+486	10 549	+1 287	11 836
– Gotthard	8 011	+23	8 034	+408	8 442	+1 154	9 596
– Ceneri	2 035	–7	2 029	+78	2 107	+133	2 240
Ausbau Surselva	112	–0	112	–0	112	+0	112
Anschluss Ostschweiz	934		934	–8	927	–0	927
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	101	–0	101	+0	101	+0	101
Streckenausbauten übriges Netz	800	–4	796	+1	797	+309	1 107
– Lötschberg	360	–4	356	+1	357	+10	368
– Gotthard	440		440		440	+299	739
Kostenprognose gemäss Ersteller	16 346	+86	16 432	+454	16 886	+1 559	18 447
Kostenpositionen BAV ²⁵				+300	300	+1 055	1 353
Kostenprognose gemäss BAV²⁶	16 346	+86	16 432	+754	17 186	+2 614	19 800
Risikoanalyse Chancen	–100		–50		–300		–1 700
Risikoanalyse Gefahren	1 100		1 400		2 800		1 800
Über-/Unterdeckung durch NGK²⁷	–742		–828		–1 582		–4 196
Neat-Gesamtkredit (NGK)	15 604		15 604		15 604		15 604

Quelle: Neat-Standberichte des BAV seit 1998 (in Millionen Franken, Preisstand 1998, jede Zahl gerundet dargestellt, aber mit Kommastellen gerechnet).

²⁵ Durch BAV ergänzte Kostenpositionen, welche in den Prognosen der Ersteller nicht enthalten sind, aber in deren Risikoanalyse ausgewiesen werden.

²⁶ Nach Einschätzung BAV mit grösster Wahrscheinlichkeit zu erwartende Projektkosten bis Projektende.

²⁷ Basierend auf Kostenprognose gemäss BAV.

Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller und des BAV 1998–2010 (leistungsbereinigt)

Werkeinteilung gemäss Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 16.09.2008	UKB 1998 leistungs- bereinigt	Δ 1998–2008	2008 leistungs- bereinigt	Δ 2008–2009	2009 leistungs- bereinigt	Δ 2009–2010	2010 leistungs- bereinigt	Total Δ 1998–2010 leistungsbereinigt	
Preisstand	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	
Projektaufsicht		76	+22	98	–1	97	97	+21	
Achse Löttschberg		3 214	+1 033	4 247		4 247	4 247	+1 033	
Achse Gotthard		7 716	+4 162	11 878	+281	12 159	+182	+4 625	
– Gotthard		6 323	+3 352	9 675	+68	9 743	+140	+3 559	
– Ceneri		1 393	+810	2 203	+213	2 416	+42	+1 065	
Ausbau Surselva		123	–11	112		112	112	–11	
Anschluss Ostschweiz		99		99		99	99		
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau		86	+15	101	–18	83	83	–3	
Streckenausbauten Achse Löttschberg		360	+16	376	–2	374	–8	+6	
Streckenausbauten Achse Gotthard		515	–75	440	+75	515	–13	–13	
Kostenprognose gemäss Ersteller		12 189	+5 162	17 351	+334	17 685	+163	17 848	+5 659
Kostenpositionen BAV		0	+1 334	1 334	–334	1 000	–163	837	+837
Kostenprognose gemäss BAV		12 189	+6 496	18 685	+0	18 685	+0	18 685	+6 496
Risikoanalyse Chancen				–1 500	–300	–1 200	–200	–1 000	–1 000
Risikoanalyse Gefahren				+1 700	–100	+1 600	–400	+1 200	+1 200
Über-/Unterdeckung durch NGK		+2 515		+415		+415		+415	–2 099
Neat-Gesamtkredit (NGK)		14 704		19 100		19 100		19 100	+4 396

Quelle: Neat-Standberichte des BAV seit 1998 (in Millionen. Franken, Preisstand 1998, jede Zahl gerundet dargestellt, aber mit Kommastellen gerechnet).

Entwicklung der Kostenprognose der Ersteller und des BAV 1998–2010 (leistungsbereinigt)

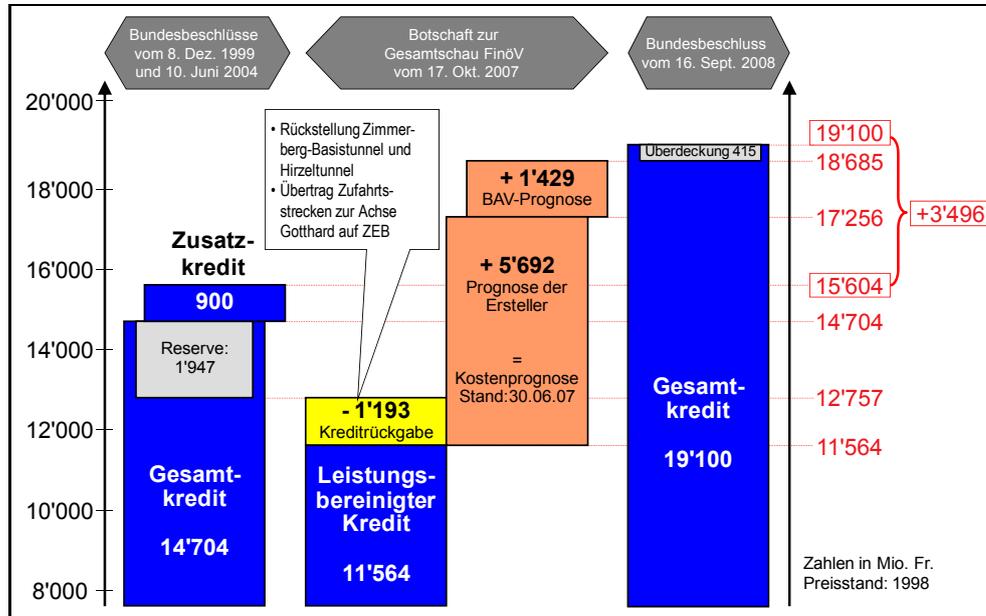
Um die Vergleichbarkeit der heutigen Kostenprognosen mit den ursprünglichen Kostenbezugsbasen aus dem Jahr 1998 (UKB 98) zu gewährleisten und die Kostenänderungen seit 1998 unabhängig von entfallenen und neu hinzugekommenen Projektelementen ausweisen zu können, wurden die Kostenangaben in Anhang 5.1 und der Tabelle in Anhang 5.2b leistungsbereinigt.

Die ursprünglichen Kostenbezugsbasen 1998 betragen bis Ende 2007 12,757 Milliarden Franken (alle Angaben Preisstand 1998). Sie wurden seither per Saldo um 568 Millionen Franken reduziert. Die leistungsbereinigte Kostenbezugsbasis 1998 beträgt Ende 2010 12,189 Milliarden Franken.

Die Leistungsbereinigung erfolgte in zwei Schritten:

- *Im Jahr 2008:* Das Parlament hat am 16. September 2008 aus dem Neat-Projekt die Elemente Zimmerberg-Basistunnel (exkl. das bereits realisierte Verzweigungsbauwerk Nidelbad), die Verbindung zwischen der linken Zürichsee- und der Gotthardlinie (Hirzeltunnel) und die Zufahrtsstrecken zur Achse Gotthard gestrichen (Reduktion der UKB 98 um 1,193 Milliarden Franken).
- *Im Jahr 2009:* Die ursprünglich nicht geplante Vereinbarung zur Betriebsvorbereitung Lötschberg und die Ende 2009 vom Bundesrat verabschiedete Vereinbarung mit der SBB zur Inbetriebsetzung (Betriebsvorbereitung und Bahnstromversorgung) der Achse Gotthard wurden neu berücksichtigt (Aufstockung der UKB 98 um 625 Millionen Franken).

Entwicklung des Neat-Gesamtkredits seit 1998



Quelle: Neat-Standbericht 2010/II des BAV, 1. Juli–31. Dezember 2010, Beilage 7c, Angaben in Millionen Franken, Preisstand 1998, Stand 31.12. 2010

Entwicklung des Neat-Gesamtkredits seit 1998

Verpflichtungskredite	BB 08.12.99 (Parlament)	Änderung	BRB 03.07.01	Änderung	BRB 21.08.02	Änderung	BRB 27.08.03	Änderung	BB 10.06.04 (Parlament)	Änderung	BRB 08.09.04
Projektaufsicht	65	+11	76		76		76		76		76
Achse Lötschberg	2 754	+460	3 214	+410	3 624	+165	3 789		3 789	+366	4 155
Achse Gotthard	6 612	+1 104	7 716		7 716	+213	7 929		7 929	-0	7 929
– Gotthard			6 323		6 323	+213	6 536		6 536		6 536
– Ceneri			1 393		1 393		1 393		1 393		1 393
Ausbau Surselva	105	+18	123		123		123		123		123
Anschluss Ostschweiz	850	+142	992		992		992		992		992
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	74	+12	86	+5	91		91		91	+0	91
Streckenausbauten übriges Netz	471	+79	550	-20	530		530		530	+110	640
– Lötschberg			250	-20	230		230		230	+110	340
– Gotthard			300		300		300		300		300
Reserven	1 669	+278	1 947	-395	1 552	-378	1 174	+900	2 074	-476	1 598
Neat-Gesamtkredit	12 600	+2 104	14 704		14 704		14 704	+900	15 604		15 604
Stand Krediterweiterungen Ende Jahr			23		23		323				
– Teuerung			13		13		230				
– Bauzinsen			2		2		48				
– Mehrwertsteuer			8		8		45				
Neat-Gesamtkredit mit Krediterweiterungen			14 727		14 727		15 027				
siehe Anmerkungen	1		2		3		4		5		6

Quelle: Zusammenstellung aufgrund Angaben in den Neat-Standberichten Nr. 9 – 2010/II des BAV, den Alpentransit-Finanzierungsbeschlüssen seit 1999 und den entsprechenden Bundesratsbeschlüssen seit 2001 (in Millionen Franken, gerundet), Preisstand 1998, **ausser Angaben Krediterweiterungen Preisstand aktuell**

Verpflichtungskredite	BRB 08.09.04	Änderung	BRB 22.12.04	Änderung	BRB 19.10.05	Änderung	BRB 08.11.06	Änderung	BRB 24.10.07	
Projektaufsicht		76		76		76	+9	85		85
Achse Lötschberg	4 155	-18	4 138	+116	4 254	+57	4 311			4 311
Achse Gotthard	7 929		7 929		7 929	+91	8 019	+534		8 553
– Gotthard	6 536		6 536		6 536	+91	6 627	+534		7 161
– Ceneri	1 393		1 393		1 393		1 393			1 393
Ausbau Surselva	123		123		123		123			123
Anschluss Ostschweiz	992		992		992		992			992
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	91		91		91		91			91
Streckenausbauten übriges Netz	640	+18	657	+7	664	+28	692			692
– Lötschberg	340	+18	357	+7	364	+28	392			392
– Gotthard	300		300		300		300			300
Reserven	1 598		1 598		1 475	-184	1 291	-534		757
Neat-Gesamtkredit	15 604		15 604		15 604		15 604			15 604
Stand Krediterweiterungen Ende Jahr			328		639		2 273			2 426
– Teuerung			234		461		1 762			1 883
– Bauzinsen			48		85		169			170
– Mehrwertsteuer			47		93		342			373
Neat-Gesamtkredit mit Krediterweiterungen			15 932		16 243		17 877			18 030
siehe Anmerkungen		6		7		8		9		10

Quelle: Zusammenstellung aufgrund Angaben in den Neat-Standberichten Nr. 9 – 2010/II des BAV, den Alpen transit-Finanzierungsbeschlüssen seit 1999 und den entsprechenden Bundesratsbeschlüssen seit 2001 (in Millionen Franken, gerundet), Preisstand 1998, ausser **Angaben Krediterweiterungen Preisstand aktuell**

Verpflichtungskredite	BRB 24.10.07	Änderung	BB 16.09.08 (Parlament)	Änderung	BRB 26.11.08	Änderung	BRB 27.11.09	Reserve- freigaben (Bundesrat)	Zusatzkredite/ Aktualisierung (Parlament)
Projektaufsicht		85	+13	98		98	98		
Achse Lötschberg	4 311		4 311		4 311		4 311		
Achse Gotthard	8 553	+4 604	13 157		13 157		13 157		
– Gotthard	7 161	+3 763	10 923		10 923		10 923		
– Ceneri	1 393	+841	2 234		2 234		2 234		
Ausbau Surselva	123	–11	112		112	–0.4	112		
Anschluss Ostschweiz	992	–892	100		100	–0.6	99		
Ausbauten St. Gallen–Arth-Goldau	91	+10	101		101		101		
Streckenausbauten übriges Netz	692	–692							
– Lötschberg	392	–392							
– Gotthard	300	–300							
Streckenausbauten, Achse Lötschberg		+365	365	+2	367		367		
Streckenausbauten, Achse Gotthard		+441	441		441	+74	515		
Reserven	757	–342	415	–2	413	–73	340		–2 166
Neat-Gesamtkredit	15 604	+3 496	19 100		19 100		19 100		+4 396
Stand Krediterweiterungen Ende Jahr	2 426				2 426		2 429		
– Teuerung	1 883				1 883		1 877		
– Bauzinsen	170				170		173		
– Mehrwertsteuer	373				373		379		
Neat-Gesamtkredit mit Krediterweiterungen	18 030				21 526		21 529		
siehe Anmerkungen	10		11		12		13 + 14	15	16

Quelle: Zusammenstellung aufgrund Angaben in den Neat-Standberichten Nr. 9 – 2010/II des BAV, den Alpentransit-Finanzierungsbeschlüssen seit 1999 und den entsprechenden Bundesratsbeschlüssen seit 2001 (in Millionen Franken, gerundet), Preisstand 1998, ausser **Angaben Krediterweiterungen Preisstand aktuell**

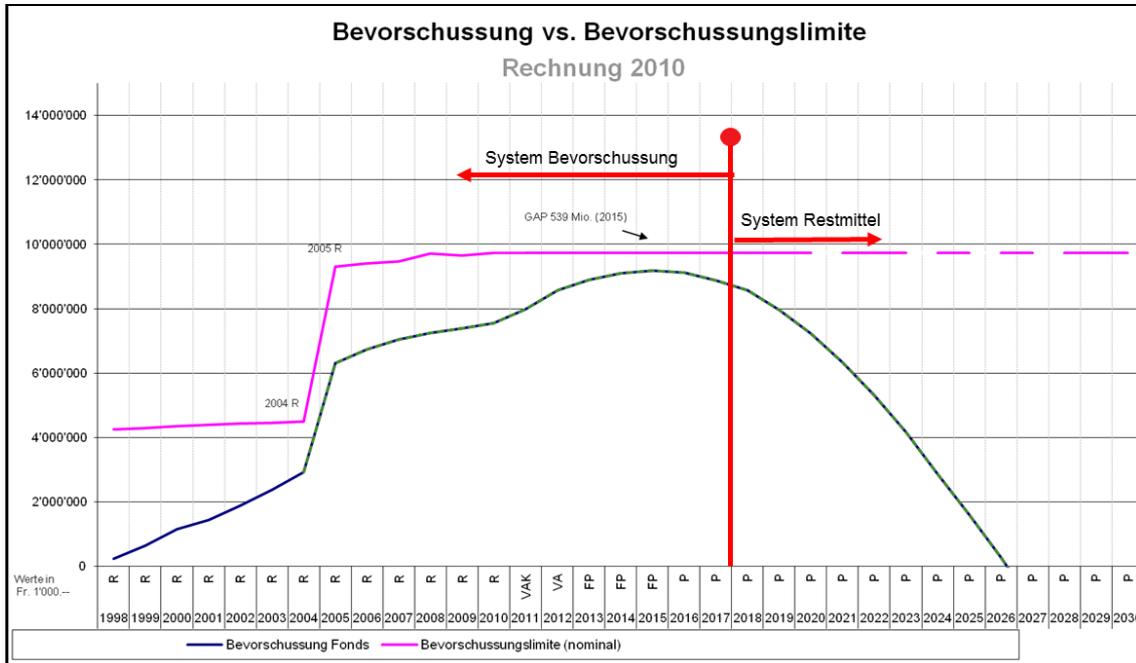
Entwicklung des Neat-Gesamtkredits seit 1998

- 1 *Bundesbeschluss vom 8. Dezember 1999 über den neuen Neat-Gesamtkredit*
 - Neat-Gesamtkredit (NGK) auf Preisstand 1998 mit *Teuerungsindex ZIW (Zürcher Index für Wohnbauten)*
- 2 *Bundesratsbeschluss vom 3. Juli 2001*
 - NGK auf Preisstand 1998 mit *Neat-Teuerungsindex (NTI)*
 - Anpassung Neat-Gesamtkredit an Neat-Teuerungsindex um rund 2,1 Mrd. durch den Bundesrat
 - Details Umrechnung siehe Botschaft vom 10. September 2003 zum Bundesbeschluss über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der Neat 1 (BBl 2003 6543), Anhang 7
- 3 *Bundesratsbeschluss vom 21. August 2002*
 - 1. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion Reserven um 395 Mio. Franken (Aufstockung Lötschberg Achse +390 Mio, Aufstockung St. Gallen–Arth-Goldau +5 Mio)
 - Kreditverschiebung von Streckenausbauten übriges Netz –20 Mio. zu Lötschberg Achse +20 Mio.
- 4 *Bundesratsbeschluss vom 27. August 2003*
 - 2. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion Reserven um 378 Mio. Franken (Aufstockung Lötschberg-Achse +165 Mio, Aufstockung Gotthard Achse +213 Mio.)
- 5 *Bundesbeschluss vom 10. Juni 2004 über den Zusatzkredit und die teilweise Freigabe der gesperrten Mittel der zweiten Phase der Neat 1*
 - Bewilligung Zusatzkredit von 900 Mio. Franken durch das Parlament (Aufstockung Verpflichtungskredit Reserven)
- 6 *Bundesratsbeschluss vom 8. September 2004*
 - 3. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um rund 476,5 Mio. Franken (Aufstockung Lötschberg Achse +366.9 Mio, Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz +109,6 Mio.)
 - Behebung Rundungsdifferenzen aus Bundesbeschluss vom 10. Juni 2004 mittels kleinerer Verpflichtungskreditverschiebungen

- 7 *Bundesratsbeschluss vom 22. Dezember 2004*
 - Verpflichtungskreditverschiebung durch den Bundesrat
 - Reduktion Achse Lötschberg um 17,78 Mio. Franken, Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz um 17,78 Mio. Franken
- 8 *Bundesratsbeschluss vom 19. Oktober 2005*
 - 4. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um rund 122,75 Mio. Franken (Aufstockung Lötschberg Achse +116 Mio, Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz +6,75 Mio.)
- 9 *Bundesratsbeschluss vom 8. November 2006*
 - 5. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um 184,4 Mio. Franken (Aufstockung Projektaufsicht +9 Mio. Franken, Lötschberg Achse +56.09 Mio, Gotthard-Achse +90.9 Mio, Streckenausbauten übriges Netz +27.6 Mio.)
- 10 *Bundesratsbeschluss vom 24. Oktober 2007*
 - 6. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um 533,87 Mio. Franken (Aufstockung Gotthard-Achse +533,87 Mio.)
- 11 *Bundesbeschluss vom 16. September 2008 über die Anpassung des Neat-Gesamtkredits (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss)*
 - Bewilligung Zusatzkredit von 3,496 Mrd. Franken durch das Parlament (verteilt auf alle Werke inklusive Aufstockung Reserven um 415 Mio. Franken)
 - Werkaufteilung Streckenausbauten übriges Netz nach Achse Lötschberg und Gotthard, ohne Zimmerberg, Hirzel und Zufahrten
- 12 *Bundesratsbeschluss vom 26. November 2008*
 - 7. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um 2,2 Mio. Franken (Aufstockung Streckenausbauten Lötschberg +2,2 Mio.)

- 13 *Bundesratsbeschluss vom 27. November 2009*
 - 8. Reservefreigabe durch den Bundesrat
 - Reduktion der Reserven um 73 Mio. Franken (Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz, Achse Gotthard +73 Mio.)
 - Schlussabrechnung Ausbau Surselva, Reduktion um 0,4 Mio. Franken (Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz, Achse Gotthard +0,4 Mio.)
 - Schlussabrechnung Anschluss Ostschweiz, Reduktion um 0,6 Mio. Franken (Aufstockung Streckenausbauten übriges Netz, Achse Gotthard +0,6 Mio.)
- 14 *Krediterweiterungen seit Projektbeginn*
 - Im 2010 hat sich am Neat-Gesamtkredit nichts geändert (keine Bundesratsbeschlüsse mit Freigaben aus den Reserven oder Kreditverschiebungen, keine Beschlüsse des Parlaments)
 - Die auflaufenden Finanzierungskosten (Teuerung, Mehrwertsteuer und Bauzinsen) werden durch den Bundesrat mittels Verpflichtungskrediterweiterungen gedeckt. Seit Projektbeginn hat der Bundesrat den Neat-Gesamtkredit um rund 2,429 Milliarden Franken (Preisstand *aktuell*) angepasst. Die letzte Verpflichtungskrediterweiterung erfolgte im Jahr 2009.
- 15 *Total der Reservefreigaben, vom Bundesrat beschlossen*
 - Total der Freigaben aus den Reserven (seit der Anpassung NGK an NTI am 3. Juli 2001): rund 2,166 Mrd. Franken
- 16 *Total der Zusatzkredite bzw. Aktualisierung des NGK, vom Parlament beschlossen*
 - Total der Zusatzkredite bzw. Aktualisierung des NGK (seit der Anpassung NGK an NTI am 3. Juli 2001): rund 4,396 Mrd. Franken

FinöV-Fonds: Simulation Stand Rechnung 2010



Quelle: Präsentation BAV vom 7. Februar 2011

Zuständigkeiten bei der Verwirklichung der Neat

Das Parlament bestellt die Neat und nimmt die Oberaufsicht über die Verwirklichung des Projekts, das im Alpentransit-Gesetz²⁸ umschrieben ist, wahr. Mit der FinöV-Vorlage von 1998 haben Volk und Parlament das Projekt redimensioniert und die Finanzierung neu geregelt. Für die Oberaufsicht hat das Parlament die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD) eingesetzt. Sie überwacht im Wesentlichen die Arbeit des Bundesrats, des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Bundesamtes für Verkehr (BAV).

Der *Bundesrat* ist für den gesamten Vollzug des Alpentransitrechts verantwortlich. Er setzt die Aufträge des Parlaments um. Er ist verantwortlich für die strategische Projektauf sicht.²⁹ In Vereinbarungen mit den Erstellern und den Bahnen hat er die bestellten Leistungen vertraglich festgehalten.³⁰ Mit der Alpentransit-Verordnung (AtraV)³¹ hat er die Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Projektbeteiligten geregelt. Der Bundesrat bewirtschaftet zudem gemäss Alpentransit-Finanzierungsbeschluss³² den Neat-Gesamtkredit. Er kann diesen um die ausgewiesene Teuerung, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen erhöhen, unter bestimmten Bedingungen Freigaben aus dem Verpflichtungskredit Reserven des Gesamtkredits vornehmen, die Verpflichtungskredite in Tranchen freigeben, geringfügige Verschiebungen zwischen den einzelnen Verpflichtungskrediten des Neat-Gesamtkredits vornehmen sowie innerhalb des Gesamtkredites spezifische Finanzierungsösungen zur Verbesserung der Rentabilität der in die Neat investierten Mittel aushandeln.

Das *UVEK* setzt den Auftrag des Bundesrats auf Stufe Departement um. Es beurteilt gemäss Alpentransit-Verordnung zentrale Projektaufgaben sowie ausserordentliche Ereignisse und kann zur Beurteilung fachspezifischer Fragen ein Begleitgremium aus verwaltungsunabhängigen Fachpersonen konsultieren. Zur detaillierten Definition der Aufgaben und Kompetenzen innerhalb des Projektes hat das UVEK die Neat-Controlling-Weisung (NCW) erlassen.

Das *BAV* steuert und beaufsichtigt das Projekt Neat. Halbjährlich legt es der NAD einen Bericht zum Stand der Arbeiten vor. In diesen Standberichten informieren das BAV und die Ersteller über die Leistungen, Kosten, Finanzen, Termine und Risiken ihrer Werke. Daneben nimmt das BAV bei der Verwirklichung der Neat seine ordentliche Aufsichtstätigkeit gemäss Eisenbahngesetzgebung wahr.

In ihrer Rolle als (zukünftige) *Betreiber* der Basistunnel vertreten die SBB AG bzw. die BLS AG gegenüber den Erstellern ihre Betreiberinteressen.³³

²⁸ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale (Alpentransit-Gesetz; AtraG; SR **742.104**).

²⁹ Art. 19 Abs. 1 AtraG.

³⁰ Vereinbarungen des Bundes vom 5. Juli 2000 mit der SBB AG, mit der ATG, mit der BLS AG und mit der BLS AT (BBl **2000** 5591).

³¹ Verordnung vom 28. Februar 2001 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale (Alpentransit-Verordnung; AtraV; SR **742.104.1**).

³² Bundesbeschluss vom 16. September 2008 über die Anpassung des Neat-Gesamtkredits (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss; BBl **2008** 8555).

³³ Art. 8 Abs. 1 der Vereinbarung des Bundes mit der SBB AG und Art. 9 Abs. 1 der Vereinbarung des Bundes mit der BLS AG.

Die *Ersteller* nehmen für den Bundesrat und die Bundesverwaltung die Bauherrenfunktion wahr. Für den Gotthard- und den Ceneri-Basistunnel ist die AlpTransit Gotthard AG (ATG) als hundertprozentige Tochtergesellschaft der SBB AG die Erstellergesellschaft, für den Lötschberg-Basistunnel war es die BLS AlpTransit AG (BLS AT)³⁴ als hundertprozentige Tochtergesellschaft der BLS AG. SBB und BLS haben alle zur Projektierung und zum Bau der bestellten Infrastruktur erforderlichen Rechte und Pflichten an ihre Tochtergesellschaften übertragen.³⁵ Die Einflussnahme auf ihre Tochtergesellschaften beschränkt sich auf die der Generalversammlung gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen.³⁶ Die Erstellergesellschaften tragen gegenüber dem Bund die alleinige Verantwortung für die sorgfältige Projektierung und den Bau der Infrastruktur gemäss den Bestellungen des Bundes sowie den effizienten Einsatz der zur Verfügung gestellten Finanzmittel.³⁷ Sie sind für alle Risiken im Zusammenhang mit der Projektierung, der Ausschreibung und Vergabe der Arbeiten sowie dem Bau der Werke verantwortlich. Bei der Vergabe ihrer Aufträge unterstehen sie dem Bundesgesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen³⁸. Dazu setzen sie die gesetzlichen Vorschriften nach den Regeln der gelenden Technik um. Die BLS AT wurde 2009 nach Abschluss der Arbeiten und der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels in die BLS Netz AG der BLS überführt.

Die Verantwortung für die Risiken liegt grundsätzlich bei den Erstellergesellschaften. Davon ausgenommen sind folgende Risikobereiche, für die der Bund die Verantwortung trägt:³⁹

- Änderungen der Bestellungen des Bundes
- Änderungen des FinöV-Beschlusses, des Alpentransit-Gesetzes, des Fondsreglementes und des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses
- von den Erstellern nachgewiesene, politisch bedingte Verzögerungen von Sachplan- bzw. Vorprojektgenehmigungsverfahren
- fehlende oder verzögerte Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel
- von der Beschaffenheit des Baugrundes abhängige Risiken, sofern die tatsächlichen Verhältnisse nicht den Prognosen (inkl. Streubereiche) der geologischen Berichte auf Stufe Bauprojekt entsprechen

³⁴ Die BLS AT wurde 2009 nach Abschluss ihrer Arbeiten in die BLS Netz AG überführt.

³⁵ Art. 4 Abs. 1 der Vereinbarungen mit der SBB AG bzw. mit der BLS AG.

³⁶ Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarungen mit der SBB AG bzw. mit der BLS AG.

³⁷ Art. 4 Abs. 1 der Vereinbarungen mit der ATG bzw. mit der BLS AT.

³⁸ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB; SR **172.056.1**) und Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB; SR **172.056.11**).

³⁹ Art. 5 Abs. 2 der Vereinbarungen des Bundes mit der ATG bzw. der Vereinbarungen des Bundes mit der BLS AT.