

Kantonsratsbeschluss über die unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Vorgeschichte und Abschluss des Darlehensvertrags 1944 bis 1979	2
1.1 Anpassung der Zinssätze	3
1.2 Verzicht auf Zinsleistung	3
2 Verlängerungen des Darlehensvertrags	3
2.1 Verlängerung bis 31. Dezember 1989	3
2.2 Verlängerung bis 31. Dezember 2004	4
3 Fusion der Bodensee-Toggenburg-Bahn und der Schweizerischen Südostbahn	4
4 Verlängerungen des Darlehensvertrags	4
4.1 Verlängerung bis 31. Dezember 2014	4
4.2 Verlängerung bis 31. Dezember 2024	5
5 Unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags	5
6 Zuständigkeit zur Beschlussfassung	6
7 Antrag	6
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG)	7

Zusammenfassung

Am 6. März 1944 schloss die Regierung mit der Bodensee-Toggenburg-Bahn einen Darlehensvertrag über 15 Mio. Franken ab. Bis zum Jahr 1950 erfolgten Rückzahlungen von insgesamt 800'000 Franken. Somit verblieb ein Darlehen von 14,2 Mio. Franken. Die Verzinsung dieses Darlehens wurde aufgrund der Finanzlage der Bahn im Jahr 1970 eingestellt. Der ursprünglich bis zum 31. Dezember 1979 befristete Vertrag wurde in der Folge bis zum 31. Dezember 1989 und danach für weitere 15 Jahre bis zum 31. Dezember 2004 verlängert. Anschliessend stimmte der Kantonsrat einer Verlängerung des Darlehensvertrags um weitere zehn Jahre bis Ende 2014 zu. Mit der Vertragsverlängerung verbunden war die Auflage an die Schweizerischen Südostbahn zu jährlichen Teilrückzahlungen von Fr. 100'000.–.

In einer gemeinsamen Vorlage über die Beteiligung des Kantons an der Finanzierung technischer Verbesserungen der Schweizerischen Südostbahn für das Jahr 2015 unterbreitete die

Regierung dem Kantonsrat einen weiteren Antrag zur Verlängerung des Darlehensvertrags. Der Kantonsrat ermächtigte im November 2014 die Regierung, den Darlehensvertrag mit der Schweizerischen Südostbahn bis zum 31. Dezember 2024 zu verlängern.

An das zinslose Darlehen von 14,2 Mio. Franken leistete die Schweizerische Südostbahn in den Jahren 2005 bis 2014 Teilrückzahlungen von 1 Mio. Franken. Eine weitere Million Franken wird bis Ende 2024 zurückfliessen. Das restliche zinslose Darlehen beträgt per Ende 2024 voraussichtlich 12,2 Mio. Franken.

Die Schweizerische Südostbahn wird ihre finanzielle Basis weiter konsolidieren, damit sie ihre Rolle als Mitbetreiberin der S-Bahn St.Gallen auch in Zukunft wahrnehmen kann. Mit dem erfolgreichen Betrieb der Fernverkehrslinien Basel / Zürich–Locarno und Bern–Zürich–Chur in Zusammenarbeit mit der SBB konnte die Schweizerische Südostbahn ihre Effizienz auch zugunsten des bestellten Regionalverkehrs deutlich verbessern. Das Unternehmen geht gestärkt aus dieser Kooperation hervor. Der Schweizerischen Südostbahn ist es durchaus zuzumuten, das Darlehen mit jährlichen Rückzahlungen von Fr. 200'000.– weiter abzutragen. Hingegen ist es für ein Unternehmen, das regelmässig auf Beiträge der öffentlichen Hand angewiesen ist, nicht zweckmässig, ein vor rund 80 Jahren gewährtes Darlehen weiterhin zu befristen. Es ist deshalb angezeigt, das zinslose Darlehen unbefristet zu verlängern.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG.

1 Vorgeschichte und Abschluss des Darlehensvertrags 1944 bis 1979

An der im Jahr 1899 gegründeten und damals in Aufbau begriffenen Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT) beteiligte sich der Kanton St.Gallen im Jahr 1901 mit einem Aktienkapital von 5 Mio. Franken, was rund 25 Prozent der Gesamtinvestition entsprach. Darüber hinaus übernahm der Kanton St.Gallen zwischen den Jahren 1902 und 1903 Obligationenanleihen der BT von insgesamt 18,2 Mio. Franken, die er durch Anleihen seinerseits finanzierte. Da die BT in der Folge kaum je die Obligationenzinsen bezahlen konnte, betrug die Zinsschulden der BT beim Kanton St.Gallen im Jahr 1941 Fr. 10'138'462.85.

Mit Beschluss des Grossen Rates vom 19. Mai 1942 (GS 17, 547) über die Sanierung der BT wurde die Regierung ermächtigt, mit dem Unternehmen Sanierungsverhandlungen aufgrund eines Plans des Eidgenössischen Amtes für Verkehr (heute Bundesamt für Verkehr) zu führen. Im Jahr 1942 wurde die BT mit Bundeshilfe komplett saniert. Im Rahmen des vom Bund ausgearbeiteten Sanierungsplans erliess der Kanton St.Gallen der BT die angefallenen Zinsschulden in einem Umfang von Fr. 8'431'213.70. Die restliche Zinsschuld wurde dem Kanton vom Bund direkt vergütet. Von der Obligationenanleihe von 18,2 Mio. Franken zahlte der Bund 3,2 Mio. Franken dem Kanton zurück. Die restlichen 15 Mio. Franken wurden in zwei Darlehen umgewandelt. Gestützt auf die Vereinbarung vom 28. Februar 1944 musste das erste Darlehen über 8 Mio. Franken im ersten Rang mit 3,5 Prozent (Zins fest) und das zweite Darlehen über 7 Mio. Franken im zweiten Rang zu vier Prozent (Zins variabel) verzinst werden. Beide Darlehen waren auf den 31. Dezember 1979 zurückzuzahlen. Gleichzeitig wurde die BT verpflichtet, aus einem

allfälligen Ertragsüberschuss nach Deckung der Zinsen jährlich bis zu Fr. 100'000.– zur Rückzahlung des Darlehens im zweiten Rang zu verwenden. Die Darlehen wurden mit einem Pfandrecht auf den Anlagen der Bahn zu Gunsten des Kantons St.Gallen abgesichert.

Der günstige Geschäftsgang in den Jahren nach dem Abschluss des Darlehensvertrags ermöglichte der BT neben der Erfüllung der vollen Zinsverpflichtungen auch eine jährliche Rückzahlung von Fr. 100'000.–. Das Restdarlehen im zweiten Rang ging daher bis 31. Dezember 1950 auf 6,2 Mio. Franken zurück. Zusammen mit dem Darlehen von 8 Mio. Franken im ersten Rang, betrug die Darlehensschuld der BT insgesamt 14,2 Mio. Franken.

1.1 Anpassung der Zinssätze

Zu Beginn der 1950er-Jahre wurde auf Gesuch der BT wegen des steten Rückgangs der Betriebsüberschüsse der Darlehensvertrag geändert. Gestützt auf die Botschaft des Regierungsrates über die Revision des Darlehensvertrags mit der Bodensee-Toggenburg-Bahn vom 12. Oktober 1951 ermächtigte der Grosse Rat die Regierung mit Beschluss vom 24. Oktober 1951 (ProtGR, ordentliche Herbstsession 1951, Traktandum 20, S. 28 f., und ABI 1951, 819), den Zinssatz für beide Darlehen rückwirkend per 1. Januar 1951 auf drei Prozent zu senken und die jährliche Rückzahlung auf Fr. 50'000.– herabzusetzen. Der neue Schuldschein, der den Schuldschein vom 6. März 1944 ersetzte, ist datiert vom 20. Mai 1952.

1.2 Verzicht auf Zinsleistung

Wegen der sich weiter verschlechternden Betriebsergebnisse konnte die BT in der Folge keine weiteren Rückzahlungen an die Darlehen leisten. Die weitere Verschlechterung der finanziellen Lage führte auch dazu, dass das Darlehen im zweiten Rang seit dem Jahr 1956 nicht mehr verzinst wurde.

Auf Gesuch des Verwaltungsrates der BT hat die Regierung in der Botschaft über die Verzinsung des Darlehens ersten Rangs vom 15. September 1970 dem Grossen Rat die Gründe dargelegt, die einen gänzlichen Verzicht auf Zinsleistungen rechtfertigten (ABI 1970, 1069). Bereits in der Botschaft des Regierungsrates über die Sanierung der BT vom 4. Mai 1942 (ABI 1942, 403) war festgehalten worden, dass das Darlehen aus dem Betriebsergebnis zu verzinsen und die volle Verzinsung nur bei genügendem Ertrag des Unternehmens zu erwarten sei.

In der gleichen Botschaft vom 15. September 1970 wurde eine allmähliche interne Abschreibung des Darlehens des ersten Rangs beschlossen. Ein gleicher Schritt war für das Darlehen im zweiten Rang bereits früher unternommen worden. Mit seiner zustimmenden Kenntnisnahme hat der Grosse Rat am 23. November 1970 (ProtGR 1968/72, 1018 f., und ABI 1970, 1529) die weitgehende Entlastung der BT vom Zinsendienst in Anerkennung ihrer staatspolitischen sowie verkehrs- und volkswirtschaftlichen Bedeutung für den Kanton St.Gallen gutgeheissen.

2 Verlängerungen des Darlehensvertrags

2.1 Verlängerung bis 31. Dezember 1989

Aufgrund der damaligen finanziellen Lage der BT und der Aussichten für die Zukunft ersuchte die BT die Regierung am 5. September 1979 erneut, den Darlehensvertrag um zehn Jahre zu verlängern. Mit Beschluss vom 26. November 1979 ermächtigte der Grosse Rat die Regierung zur entsprechenden Verlängerung (ProtGR 1976/80 Nrn. 512 und 583). Am 27. April 1982 verlängerte die Regierung den Darlehensvertrag mit der BT über 14,2 Mio. Franken bis 31. Dezember 1989.

2.2 Verlängerung bis 31. Dezember 2004

Mit Schreiben vom 7. September 1989 ersuchte die BT die Regierung ein weiteres Mal um Verlängerung des Darlehensvertrags. Wie in der Botschaft des Regierungsrates vom 3. Oktober 1989 festgehalten ist, schloss die Betriebsrechnung der BT seit dem Jahr 1976 mit Fehlbeträgen ab, die durch die öffentliche Hand gedeckt wurden. Die BT war zur Rückzahlung des zinslosen Darlehens nicht in der Lage. Es rechtfertigte sich daher, den Darlehensvertrag unabhängig von der kantonsintern erfolgten Abschreibung, zu verlängern. Angesichts der am 31. Dezember 2004 ablaufenden Konzession erschien es zweckmässig, den Vertrag bis zum gleichen Zeitpunkt, d.h. um 15 Jahre, zu verlängern. Mit Beschluss vom 21. Februar 1990 ermächtigte der Grosse Rat die Regierung zur entsprechenden Verlängerung (ProtGR 1988/92 Nr. 397/1). Am 20. März 1990 verlängerte die Regierung den Darlehensvertrag mit der BT über 14,2 Mio. Franken bis 31. Dezember 2004.

3 Fusion der Bodensee-Toggenburg-Bahn und der Schweizerischen Südostbahn

Die bisherige Schweizerische Südostbahn und die Bodensee-Toggenburg-Bahn fusionierten im Jahr 2001 zur neuen Schweizerischen Südostbahn AG. Die Fusion war eine Reaktion auf die Liberalisierung des Bahnmarkts. Die Bahn erhoffte sich bessere Chancen in ihrem Kerngeschäft, dem regionalen Personenverkehr, aber auch im Güterverkehr. Bei der Bewertung des Substanzwerts der BT wurde das zinslose Darlehen analog der bedingt rückzahlbaren Darlehen nach dem damals geltenden Art. 56 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101) zur Hälfte dem Eigenkapital zugerechnet, in der Annahme, dass der Kanton St.Gallen das zinslose Darlehen auch künftig wieder verlängern wird.

Seit der Fusion besitzt der Kanton St.Gallen einen Aktienanteil von 19,17 Prozent an der Schweizerischen Südostbahn AG (SOB). Hauptaktionär ist der Bund mit 35,83 Prozent.

4 Verlängerungen des Darlehensvertrags

4.1 Verlängerung bis 31. Dezember 2014

Im Jahr 2002 ersuchte die SOB den Kanton St.Gallen um Erlass des Elektrifikationsdarlehens vom 5. Juli 1938 sowie des Darlehens vom 6. März 1944 in der Höhe von 14,2 Mio. Franken. Sie begründete dies damit, dass das zur Sicherung des Schuldkapitals gewährte Pfandrecht nach Art. 9 des Bundesgesetzes vom 25. September 1917 über Verpfändung und Zwangsliquidation von Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen (SR 742.211) es verunmöglicht, die Erneuerung des Rollmaterials über den Kapitalmarkt zu finanzieren, da den Banken keine Sicherheiten geboten werden könnten.

Diese Befürchtung bestätigte sich nicht. Die Abklärungen im Rahmen weiterer Fahrzeugbeschaffungen haben gezeigt, dass das im Eisenbahnpfandbuch eingetragene Pfandrecht für das Darlehen grundsätzlich kein Hindernis für die Aufnahme neuer Bankkredite zur Rollmaterialbeschaffung darstellt. Aber im Fall eines Rangrücktritts des Kantons St.Gallen könnte die SOB bei einer Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt gegebenenfalls von besseren Zinskonditionen profitieren. Eine dank des Rangrücktritts geringere Zinslast liegt auch im Interesse des Kantons, da daraus eine dauerhaft niedrigere Abgeltung ungedeckter Kosten der SOB resultieren wird.

Mit Beschluss vom 26. April 2005 ermächtigte der Kantonsrat die Regierung einerseits, den im Eisenbahnpfandbuch eingetragenen Genehmigungsvorbehalt aufheben zu lassen und auf Gesuch der SOB einem Rangrücktritt des Darlehens von 14,2 Mio. Franken vom 6. März 1944 und des Elektrifikationsdarlehens vom 5. Juli 1938 zuzustimmen (ABI 2005, 964). Andererseits ermächtigte der Kantonsrat die Regierung, den Darlehensvertrag mit der SOB über das Darlehen

von 14,2 Mio. Franken um maximal zehn Jahre bis 31. Dezember 2014 zu verlängern mit dem Vorbehalt, die Verlängerung nach der Erneuerung der SOB-Konzession im Jahr 2009 zu überprüfen. Mit der Vertragsverlängerung verbunden war die Auflage an die SOB zu jährlichen Teilrückzahlungen von Fr. 100'000.–. Der Bund erteilte dem Unternehmen eine neue Konzession über zehn Jahre bis Ende 2019. Mit der Konzessionserteilung bestand kein Anlass, den Darlehensvertrag mit Ablauf Ende 2014 bereits nach den ersten fünf Jahren, d.h. per Ende 2009, zu überprüfen.

Die Regierung verlängerte am 28. Juni 2005 den Darlehensvertrag mit der SOB bis 31. Dezember 2014 und verpflichtete das Unternehmen zu jährlichen Teilrückzahlungen von Fr. 100'000.–. Die SOB bezahlte in den Jahren 2005 bis 2014 insgesamt 1 Mio. Franken zurück. Das restliche zinslose Darlehen betrug Ende 2014 13,2 Mio. Franken.

4.2 Verlängerung bis 31. Dezember 2024

In einer gemeinsamen Vorlage über die Beteiligung des Kantons an der Finanzierung technischer Verbesserungen der SOB für das Jahr 2015 unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat einen weiteren Antrag zur Verlängerung des Darlehensvertrags mit der SOB bis Ende Dezember 2024 (37.14.02).

Der Kantonsrat ermächtigte die Regierung am 24. November 2014, den Darlehensvertrag mit der SOB bis 31. Dezember 2024 zu verlängern (ABI 2014, 3483). Zudem ermächtigte der Kantonsrat die Regierung, die SOB weiterhin zu jährlichen Teilrückzahlungen von Fr. 100'000.– zu verpflichten. Mit Beschluss vom 23. Dezember 2014 verlängerte die Regierung den Darlehensvertrag bis Ende 2024.

5 Unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags

Bei einer Rückzahlung von jährlich Fr. 100'000.– bis zum Ablauf des Vertrags Ende 2024 beträgt die Darlehensschuld der SOB voraussichtlich 12,2 Mio. Franken. Dieses zinslose Darlehen wäre zu diesem Zeitpunkt zur Rückzahlung fällig. Da die SOB auch weiterhin Abgeltungen und Darlehen der öffentlichen Hand zur Finanzierung der ungedeckten Kosten des bestellten Regionalverkehrs und der Infrastruktur beanspruchen wird, ist das Unternehmen bei realistischer Betrachtungsweise nicht in der Lage, das zinslose Darlehen auf einmal zurückzuzahlen.

Die SOB wird ihre finanzielle Basis weiter konsolidieren, damit sie ihre Rolle als Mitbetreiberin der S-Bahn St.Gallen auch in Zukunft wahrnehmen kann. Mit dem erfolgreichen Betrieb der Fernverkehrslinien Basel / Zürich–Locarno («Treno Gottardo») und Bern–Zürich–Chur («Aare-Linth») in Zusammenarbeit mit der SBB konnte die SOB ihre Effizienz auch zugunsten des bestellten Regionalverkehrs deutlich verbessern. Das Unternehmen geht gestärkt aus dieser Kooperation hervor. Zudem beabsichtigt die SOB, ihre Zusammenarbeit mit der SBB im Fernverkehr weiter auszubauen. Für den Betrieb des künftigen Halbstundentakts im Rheintal ab Ende 2024 haben die beiden Bahnunternehmen eine Absichtserklärung unterzeichnet: Die SOB soll die zusätzlichen Züge zwischen Chur und St.Gallen betreiben.

Aus Sicht der Regierung ist es vertretbar, die SOB zu leicht höheren Rückzahlungen von Fr. 200'000.– pro Jahr anstelle der bisherigen 100'000.– zu verpflichten. Im aktuellen Zinsumfeld ist dies angebracht. Hingegen ist es für ein Unternehmen, das regelmässig auf Beiträge der öffentlichen Hand angewiesen ist, nicht zweckmässig, ein vor rund 80 Jahren gewährtes Darlehen weiterhin zu befristen. Das zinslose Darlehen soll deshalb unbefristet verlängert werden mit der Option, den Vertrag mit einer Frist von drei Jahren zu kündigen. Damit wird sichergestellt, dass der Kanton die Rückzahlung bei Bedarf einfordern könnte.

6 Zuständigkeit zur Beschlussfassung

Nach Art. 65 Bst. f des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte über Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Das zinslose Darlehen ist in der Bilanz der Staatsrechnung mit einem Betrag von 12,4 Mio. Franken aufgeführt (Stand Ende 2022). Somit bedarf es für die unbefristete Darlehensverlängerung der Zustimmung des Kantonsrates.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die unbefristete Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG

Entwurf der Regierung vom 20. Juni 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Juni 2023¹ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ergänzung des Grossratsbeschlusses über die Sanierung der Bodensee-Toggenburg-Bahn vom 19. Mai 1942², des Grossratsbeschlusses über die Revision des Darlehensvertrags mit der Bodensee-Toggenburg-Bahn vom 24. Oktober 1951³, des Grossratsbeschlusses über die Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Bodensee-Toggenburg-Bahn vom 26. November 1979⁴, des Grossratsbeschlusses über die Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Bodensee-Toggenburg-Bahn vom 21. Februar 1990⁵, des Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG vom 26. April 2005⁶ und des Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG vom 24. November 2014⁷

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

1 Die Regierung wird ermächtigt, den Darlehensvertrag mit der Schweizerischen Südostbahn AG (vorher Bodensee-Toggenburg-Bahn) vom 6. März 1944 / 20. Mai 1952 / 27. April 1982 / 20. März 1990 / 22. Juni 2005 / 23. Dezember 2014 mit einem Darlehensbestand von voraussichtlich 12,2 Mio. Franken per Ende 2024 unbefristet zu verlängern mit der Option, den Vertrag mit einer Frist von drei Jahren zu kündigen.

1 ABI 2023-●●.

2 GS 17, 547.

3 ABI 1951, 819.

4 ProtGR 1976/80 Nr. 583/1.

5 ProtGR 1988/92 Nr. 397/1.

6 ABI 2005, 964.

7 ABI 2014, 3483.

Ziff. 2

¹ Die Regierung wird ermächtigt, die Schweizerische Südostbahn AG im Rahmen der unbefristeten Verlängerung des zinslosen Darlehens vom 6. März 1944 zu jährlichen Teilrückzahlungen von Fr. 200'000.– zu verpflichten.

Ziff. 3

¹ Die Regierung wird ermächtigt, mit der Schweizerischen Südostbahn AG die weiteren Einzelheiten der unbefristeten Verlängerung des zinslosen Darlehens vom 6. März 1944 zu vereinbaren.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.