

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

vom 9. September 1998

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und beantragen Ihnen, der Änderung zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1996 P 96.3258 Unterhalt und Substanzerhaltung der Nationalstrassen
(S 19.9.96 Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR)
- 1997 P 97.3042 Nationalstrassen. Änderung des Bundesgesetzes über die Ver-
wendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer
(N 20.6.97, Hasler Ernst)
- 1997 P 97.3213 Beitragssätze des Bundes für den Unterhalt der National-
strassen (N 10.10.97, Fischer-Seengen)
- 1997 M 97.3230 Langfristige Sicherung des Nationalstrassenunterhaltes
(S 25.9.97, N 20.1.98, Kommission für Verkehr und Fern-
meldewesen SR, 96.317)

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

9. September 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Wie jedes Bauwerk müssen auch die Nationalstrassen regelmässig und fachgerecht unterhalten werden.

Das Erfordernis einer ausreichenden Substanz- und Werterhaltung der Nationalstrassen ist angesichts der enormen investierten Mittel offensichtlich. Das zunehmende Alter des Werkes, die zunehmende Streckenlänge (Neueröffnungen) sowie vermehrt unterhaltsintensive Streckenteile (Tunnels [Elektromechanik], Brücken) führen dazu, dass der Mittelbedarf für einen sachgerechten Unterhalt der Nationalstrassen in den nächsten Jahren deutlich ansteigen wird.

Die Nationalstrassen wurden und werden als Gemeinschaftswerk zwischen Bund und Kantonen gebaut. Die Frage der Tragung der Unterhaltskosten ist erst seit etwa 15 Jahren ein Thema, vorher war dies Sache der Kantone. Mit dem Treibstoffzollgesetz wurde 1985 auch der Unterhalt zur Gemeinschaftsaufgabe gemacht. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 reduzierte der Bund die Beitragsleistungen an den baulichen Unterhalt um durchschnittlich 20 Prozentpunkte. Das führte angesichts der in den Kantonen ebenfalls sehr angespannten Finanzlage dazu, dass teilweise dringende Unterhaltsarbeiten nicht ausgeführt werden konnten und dass längerfristig die Substanzerhaltung gefährdet schien.

Diese Situation führte zu diversen parlamentarischen Vorstössen mit dem Auftrag, längerfristig die Substanzerhaltung zu sichern. Diese Frage wird seit geraumer Zeit im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» behandelt. Derzeit zeichnet sich eine Lösung ab, wonach der Nationalstrassenunterhalt vollständig als Bundesaufgabe ausgestaltet werden soll. Der Vollzug würde Betreibergesellschaften ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen. Ein solcher Systemwechsel wird wohl aber frühestens 2004 erfolgen können.

Damit stellt sich die Frage, was bis zu diesem Zeitpunkt vorzukehren ist, damit nicht zwischenzeitlich bereits Substanzverluste eintreten. Als Sofortmassnahme beschlossen die eidgenössischen Räte am 30. April 1997 als Teil des Investitionsprogramms im Bundesbeschluss über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt, die mit den Sanierungsmassnahmen 1994 beschlossene Reduktion der Beitragssätze für 1998/99 auszusetzen.

Offen bleibt indessen die Regelung zwischen dem 1. Januar 2000 und dem angekündigten Systemwechsel, etwa im Jahr 2004. Mit einer zwischenzeitlich überwiesenen Motion vom 30. April 1997 forderte die ständerätliche Verkehrskommission den Bundesrat auf, «den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, welche nach dem 31. Dezember 1999 (Ausserkrafttreten des neuen Bundesbeschlusses über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt vom 30. April 1997) die Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke im gleichen Ausmass sichert wie der erwähnte Bundesbeschluss. Die Geltungsdauer der Vorlage ist so zu gestalten, dass ein nahtloser Übergang zu späteren Lösungen im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» oder zu einer anderen Neuregelung der Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke ermög-

licht wird». Mit der vorliegenden Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.

Botschaft

- 1 **Allgemeiner Teil**
- 11 **Die gesetzgeberische Entwicklung**
- 111 **Die Ausgangslage**

Am 1. Januar 1998 waren 1613 km Nationalstrassen in Betrieb. Dafür wurden bisher rund 42,5 Milliarden Franken aufgewendet (Bund 36,5 Mia. Fr., Kantone 6 Mia. Fr.). Das etwa im Jahr 2013 vollendete Netz von 1856 km wird voraussichtlich insgesamt 65 Milliarden Franken gekostet haben. Wie jedes Bauwerk muss auch dieses Werk regelmässig und fachgerecht unterhalten werden, sonst zerfällt die Substanz und die eingesetzten Werte gehen verloren. Dass angesichts der enormen eingesetzten Mittel der Wert des Werkes erhalten werden muss, ist offensichtlich.

So klar der Grundsatz ist, so schwierig ist die Frage nach dem «Wie». Das gilt sowohl für den technischen Bereich als auch für die Frage der finanziellen Tragbarkeit, angesichts der grossen und rasch wachsenden Beträge. Das Spannungsfeld zwischen der angespannten Finanzlage der öffentlichen Hand und dem grossen Mittelbedarf für die dem Grundsatz nach unbestrittenen Sanierungsbedürfnisse hat dazu geführt, dass die eidgenössischen Räte sich seit 1985 mit der vorliegenden Vorlage bereits zum vierten Mal mit der Problemstellung «Unterhalt an Nationalstrassen» befassen müssen.

112 **Die Regelung bis 1994**

Der Bau der Nationalstrassen war von Anbeginn des Autobahnbaus in der Schweiz an als Gemeinschaftswerk zwischen Bund und Kantonen konzipiert. Der Unterhalt der erstellten Werke war in der Anfangsphase demgegenüber weitgehend Sache der Kantone als Werkeigentümer. Erst die Verfassungsänderung vom 27. Februar 1983 (Art. 36^{bis} Abs. 4 BV) schuf die Grundlage dafür, auch den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen als Gemeinschaftswerk zwischen Bund und Kantonen auszugestalten. Gestützt auf diese Grundlage entstand am 22. März 1985 das Treibstoffzollgesetz (SR 725.116.2). Nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a des Treibstoffzollgesetzes übernahm der Bund von den Kosten für den baulichen Unterhalt und die Erneuerung den gleichen Anteil wie für die Erstellungskosten (75–97%), nach Buchstabe b und Absatz 4 für den betrieblichen Unterhalt und die Kosten für die polizeiliche Verkehrsüberwachung aber weniger, nämlich 40–95 Prozent.

Nach Artikel 10 Absatz 3 des Treibstoffzollgesetzes wird die Höhe der Beteiligung nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft bestimmt, mit einer Erhöhungsmöglichkeit nach Absatz 4 im Falle unzumutbarer Belastung durch die Aufgabe.

Das Abstellen auf die Finanzkraft bedingt an sich eine regelmässige Anpassung der Berechnung im Rhythmus der Anpassung der Finanzkraftverordnung (2 Jahre). Das ist indessen angesichts der mehrjährigen Projektdauer der Einzelobjekte (Problematik wechselnder Sätze auf in Arbeit stehenden Objekten) sowohl für den Bau als auch für den Unterhalt schwierig und wurde deshalb in der Vergangenheit teilweise nicht umgesetzt. Mehrere Anpassungsversuche blieben angesichts der breiten Widerstände stecken, dergestalt, dass die 1985 berechneten Tabellen unver-

ändert blieben, für den Bau bis heute und für den Unterhalt bis zur Änderung im Rahmen der Gesetzesänderung als Folge des Massnahmenpaketes «Sanierung des Bundeshaushaltes 1994».

Die Zahlen für die einzelnen Kantone sind aus Tabelle 1 (Ziff. 115) ersichtlich.

113 Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt 1993 und 1994

Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993¹ und 1994² wurde das System zweimal geändert. 1993 wurde im Gegenzug für Mehreinnahmen der Kantone als Folge der Erhöhung des Treibstoff-Grundzolls die Beteiligung des Bundes an den Kosten der polizeilichen Verkehrsüberwachung gestrichen. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 wurde eine Reduktion der Beitragssätze für den Nationalstrassenunterhalt beschlossen. Neu galten auch für den baulichen Unterhalt die um rund 20 Prozentpunkte tiefer liegenden Sätze für den betrieblichen Unterhalt, dies in der Erwartung, dass das kantonsseitig zu effizienterer Aufgabenerfüllung und damit zu nur verminderten Auswirkungen auf die Finanzlage der Kantone führen werde.

Vergleich der beiden Regelungen des Treibstoffzollgesetzes im Wortlaut:

Treibstoffzollgesetz Art. 10 Abs. 2 alt:

² Der Bund übernimmt:

- a. von den Kosten für den baulichen *Unterhalt und die Erneuerung* den gleichen Anteil, wie für die *Erstellungskosten*;
- b. von den Kosten für den betrieblichen Unterhalt und von den Kosten für die polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrsregelung 40–80 Prozent der anrechenbaren Kosten.

Treibstoffzollgesetz Art. 10 Abs. 2 neu:

² Der Bund übernimmt 40–80 Prozent der anrechenbaren Kosten für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen.

Diese Gesetzesänderung machte eine Neuberechnung der Kantonsbeitragssätze erforderlich, wobei bei dieser Gelegenheit die Grundlagen (Finanzkraft) aktualisiert wurden. Das führte zu grossen Differenzen zwischen «Alt» und «Neu». Zwei Kantonen wurde der Beitragssatz erhöht, bei den übrigen ergaben sich zum Teil sehr grosse Differenzen. Die Zahlen sind aus der Spalte «Sanierungsmassnahmen 1994» in Tabelle 1 (Ziff. 115) ersichtlich.

¹ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 (AS 1994 1634, BBl 1993 IV 293, insb. 312 ff.)

² Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Sanierungsmassnahmen 1994 (AS 1995 3517, BBl 1995 I 89, insb. 131 ff. und 136 ff.)

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

Gemäss Anhang 2 Ziffer 5 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (SR 641.61; AS 1996 3371) wurde das Treibstoffzollgesetz neu in Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer umbenannt. Dem neuen Namen wurde dann aber weder ein Kurztitel noch eine offizielle Abkürzung beigegeben. Inoffiziell bürgerte sich die Abkürzung MinVG ein. Der Bundesrat beantragt, im Rahmen der vorliegenden Teilrevision diese Abkürzung zu offizialisieren.

Für die weiteren Ausführungen in dieser Botschaft steht sowohl für Treibstoffzollgesetz als auch für Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer zur Vereinfachung nur noch das Kürzel «MinVG».

Bundesbeschluss über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt

Die Erwartungen, durch effiziente Aufgabenerfüllung die Auswirkungen der Beitragssenkung auf die Finanzlage der Kantone ausgleichen zu können, erfüllten sich nicht, was zu Problemen mit erforderlichen Sanierungen führte. Mehrere Kantone waren nicht in der Lage, den teilweise erheblichen Mehrbedarf an kantonalen Mitteln vor allem für grössere Vorhaben aufzubringen. Der krasseste Fall war die Sanierung der A 1 im Kanton Aargau, die der Kanton trotz dringendem technischem Handlungsbedarf aus finanziellen Gründen zurückstellen musste. Das führte zu einer konjunkturpolitisch unerwünschten und von der Substanzerhaltung der Nationalstrassen her problematischen Zurücknahme der Unterhaltsarbeiten. Dieser Tendenz wurde im Rahmen des Investitionsprogramms mit dem Bundesbeschluss vom 30. April 1997 über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt (SR 725.116.21) wirksam begegnet, indem die mit den Sanierungsmassnahmen 1994 beschlossene Reduktion der Beitragssätze für 1998/99 ausgesetzt wurde.

Dieser Beschluss führte nicht in aller Konsequenz zu einer Rückkehr zu den früheren Beitragssätzen. Um nicht konjunkturpolitisch kontraproduktiv zu wirken, belies man die Sätze der zwei Kantone, welche nach der Neuberechnung höhere Beitragssätze erhielten, auf der neuen Höhe und korrigierte nur die anderen Kantone zurück auf die früheren Werte. Die Zahlen sind in Tabelle 1, Spalte «befristete Erhöhung», ersichtlich.

Die getroffene Lösung erfüllt die gestellten Erwartungen. Die kritische Sanierung im Kanton Aargau ist im Gang, die angebehrten Massnahmenkredite sind wieder deutlich höher.

Die befristete Erhöhung läuft am 31. Dezember 1999 ab.

Entwicklung der Unterhaltsbeitragssätze seit 1985

Tabelle 1

Kanton	1985-1995 (in Kraft seit 1. Jan. 1985) in %	Sanierungs- massnahmen 1994 (in Kraft seit 1996) in %	BB über die befristete Erhöhung (in Kraft seit 1. Jan. 1998) in %
Zürich	80	42	80
Bern	84	66	84
Luzern	84	58	84
Uri	97	95	97
Schwyz	92	74	92
Obwalden	93	95	95
Nidwalden	96	95	96
Glarus	92	88	92
Zug	84	42	84
Freiburg	90	81	90
Solothurn	84	57	84
Basel-Stadt	65	40	65
Basel-Landschaft	84	47	84
Schaffhausen	84	52	84
St. Gallen	84	67	84
Graubünden	92	88	92
Aargau	84	54	84
Thurgau	86	54	86
Tessin	92	83	92
Waadt	86	67	86
Wallis	92	95	95
Neuenburg	88	79	88
Genf	75	40	75
Jura	95	95	95

116 Die künftige Lösung

Ohne erneute gesetzgeberische Tätigkeit tritt auf den 1. Januar 2000 wieder die geltende MinVG-Bestimmung von Artikel 10 Absatz 2 mit den reduzierten Beitragssätzen an die Stelle der jetzt erhöhten. Die Rückkehr zu dieser ungünstigen Lösung ist nicht erwünscht.

Im Zeitpunkt des Bundesbeschlusses über die befristete Erhöhung zeichnete sich bereits deutlich ab, dass vorgesehen ist, die Frage des Nationalstrassenunterhalts im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» einer neuen Lösung zuzuführen. Geplant ist, die Aufgabe ganz als Bundesaufgabe auszugestalten, mit einem Vollzug durch Betreibergesellschaften ausserhalb der Bundesverwaltung.

Gemäss aktuellem Projektstand ist damit zu rechnen, dass die für diesen Systemwechsel erforderlichen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen etwa bis 2004 vorliegen könnten. Neben der Schaffung der Rechtsgrundlage erfordert der Systemwechsel weit reichende Arbeiten vertraglicher und organisatorischer Art. Diese Arbeiten werden möglicherweise bereits parallel zur Gesetzgebungsarbeit anlaufen

können, der Abschluss und damit die effektive Systemumstellung ist indessen heute kaum abschätzbar.

Mit einer zwischenzeitlich überwiesenen Motion vom 30. April 1997 forderte die ständerätliche Verkehrskommission den Bundesrat auf, «den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, welche nach dem 31. Dezember 1999 (Ausserkrafttreten des neuen Bundesbeschlusses über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt vom 30. April 1997) die Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke im gleichen Ausmass sichert wie der erwähnte Bundesbeschluss. Die Geltungsdauer der Vorlage ist so zu gestalten, dass ein nahtloser Übergang zu späteren Lösungen im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» oder zu einer anderen Neuregelung der Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke ermöglicht wird». Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.

12 Unterhalt an Nationalstrassen

121 Begriffe

Die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Begriffen ist im Strassenbau und -unterhalt nicht immer einfach und eindeutig. Artikel 2 der Nationalstrassenverordnung vom 18. Dezember 1995 (SR 725.111) definiert vom Grundsatz her präzis:

Art. 2 Begriffe

¹ Als Bau gelten die Erstellung einer neuen Strassenanlage und die Umgestaltung einer bestehenden Strassenanlage.

² Als Unterhalt gelten der bauliche Unterhalt und die Erneuerung, d.h. alle Massnahmen, die der Erhaltung der Strasse und ihrer technischen Einrichtungen als Bauwerk dienen.

³ Als Betrieb gelten der betriebliche Unterhalt und die Schadenwehren (Feuer-, Öl-, Chemie- und Strahlenwehr), d.h. alle Massnahmen, die der Sicherheit und Betriebsbereitschaft der Strasse und ihrer technischen Einrichtungen dienen.

Unterhalt im Sinne von Absatz 2 ist damit einerseits die Erneuerung, andererseits der bauliche Unterhalt.

Erneuerung ist abgegrenzt gegen den Ausbau. Der vollständige Ersatz eines abgenutzten Belages inklusive Belagsunterbau ist ein typisches Beispiel für eine Erneuerung, ebenfalls der Ersatz einer baufälligen Brücke durch eine gleiche neue Brücke. Als Ausbau (und damit Neubau) wäre z.B. das Anbringen einer zusätzlichen Fahrspur zu betrachten. Wenn beim Ersatz einer vierspurigen Brücke gleichzeitig auf eine sechsspurige ausgeweitet wird, enthält das Bauwerk sowohl Elemente der Erneuerung als auch des Ausbaus. In solchen Fällen wird mit einem Kostenteiler nach Kategorien abgerechnet.

Unter baulichem Unterhalt versteht man bauliche Instandstellungsarbeiten, wie neuer Belagsüberzug, Ersatz eines rostigen Brückengeländers, Neuanstrich einer Stahlträgerbrücke usw. Der bauliche Unterhalt ist abgegrenzt zum betrieblichen Unterhalt, unter dem man die Arbeiten für die Erhaltung der Betriebsbereitschaft versteht (Schneeräumung, Böschungen mähen, Sträucher schneiden, einzelne beschädigte Leitplanken ersetzen).

Keine Rolle spielt die oft unscharfe Abgrenzung zwischen Erneuerung und baulichem Unterhalt. Beides wird als «Unterhalt» gleich behandelt.

122 **Erforderliche Mittel für einen sachgerechten Nationalstrassenunterhalt**

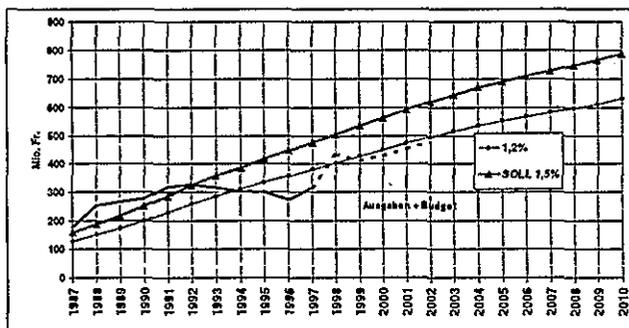
Beeinflussende Faktoren sind vorab die Altersstruktur des Netzes, die Ausgestaltung des Werkes (Verhältnis offene Linienführung / Tunnels / Brücken), die klimatischen Randbedingungen sowie die Verkehrsbelastung. Insgesamt gewichten fast alle erwähnten Faktoren in der Schweiz so, dass die Unterhaltskosten tendenziell hoch ausfallen müssen. Wir haben harte Winter, extrem viele unterhaltsaufwendige Kunstbauten, auf den meisten Strecken ein überaus hohes Verkehrsaufkommen und ein in die Jahre kommendes Netz. Die in der ersten Generation gebauten Strecken werden zunehmend unterhaltsbedürftig und die moderneren Werke schlagen mit überdurchschnittlich vielen Kunstbauten zu Buch. Dazu kommt, dass die Ausdehnung des Netzes auf mittlerweile rund 1613 km gegenüber früheren Zeiten mit kleinerem Netz schon durch die zu unterhaltende Anzahl Kilometer rein rechnerisch insgesamt mehr Mittel verlangt.

Angesichts der enormen Differenzen zwischen den beeinflussenden Faktoren in den einzelnen Ländern ist die Wissenschaft kaum in der Lage, präzise Angaben zu liefern, welcher Mitteleinsatz für eine langfristige Substanzerhaltung effektiv erforderlich ist. Man geht aber davon aus, dass dieser Wert jährlich zwischen 1 und 2 Prozent des Wiederbeschaffungswertes betragen sollte. Im Bundesamt für Strassen rechnet man trotz ungünstiger beeinflussender Faktoren derzeit mit einem Sollwert von 1,5 Prozent des Wiederbeschaffungswertes (= hochgerechnete Baukosten im Zeitpunkt der voraussichtlichen Erneuerungsarbeiten). Dieser «richtigen» Grösse wird dazu ein absolut erforderliches Minimum von 1,2 Prozent beigegeben, berechnet auf den gleichen Ausgangswerten. Die auf dieser Basis ermittelten Beträge ergeben sich aus Tabelle 2 «Mittelbedarf Bund und Kantone». Die Darstellung der realen, d.h. aufindexierten Ausgaben in dieser Tabelle zeigt, dass in der jüngeren Vergangenheit die getätigten Ausgaben eindeutig zu tief lagen und auch im Bereich der nächsten Zukunft (Periode Budget / Finanzplanung) die Minimalkurve nur knapp erreicht wird. Eine Unterschreitung dieses Minimums von 1,2 Prozent würde mittel- und längerfristig eindeutig zu Substanzverlusten führen.

Unterhalt CH-Nationalstrassen

Mittelbedarf Bund und Kantone (Preisbasis 1997)

Tabelle 2



Entscheidend für einen sachgerechten und kostengünstigen Unterhalt ist der Interventionszeitpunkt. Die Qualität einer Strasse ist relativ konstant, sinkt aber dann sehr rasch ab. Unterhalt vor diesem Qualitätsknick ist überflüssiger Luxus, nach diesem Zeitpunkt wegen des rasch wachsenden Schadens übermässig teuer und führt innert kürzester Zeit zu Substanzerstörung des betroffenen Werkes. Das Erörtern des optimalen Interventionszeitpunktes für die einzelnen Werksbestandteile ist mithin die anspruchsvolle Aufgabe der für den Strassenunterhalt Verantwortlichen.

Dieser Zeitpunkt liegt in aller Regel deutlich vor der Phase, wo Schäden visuell sichtbar werden. Die in früheren Zeiten einzige Methode der visuellen Beurteilung durch erfahrene Strassenmeister hat deshalb enge Grenzen. Die mit Strassenunterhalt befassten Kreise sind derzeit daran, unter dem Titel «Management der Strassen-erhaltung» (MSE) ein informatikunterstütztes Instrumentarium aufzubauen, welches dauernd verlässliche Angaben über den Zustand der Werke liefert. Es werden derzeit mehrere komplexe Strassen-Datenbanken entwickelt, für allgemeine Daten (STRADA-DB) sowie für spezielle Werke wie Kunstbauten (KUBA-DB). Auf dieser Basis werden Teilsysteme des MSE für Spezialbereiche, wie Pavement-Management oder Bridge-Management, laufend auf- und ausgebaut. In die aufwendige Entwicklung sind neben dem Bund vor allem die Kantone und private Dritte involviert.

Der politische Auftrag, Möglichkeiten der Effizienzsteigerung im Strassenbau zu untersuchen, umfasste ebenfalls den Unterhalt. Im unlängst veröffentlichten Schlussbericht einer Expertengruppe werden neben der konsequenten Weiterentwicklung und Einführung des MSE technische Massnahmen vorgeschlagen, wie Vergrösserung der Baulose, Zwei-Schicht-Betrieb und Anreizsysteme (Bonus-Malus). Zudem wird gefordert, die Unterhaltsaspekte bereits bei der Planung von Strassen als mitbestimmenden Faktor zu berücksichtigen.

Die einschneidendste Massnahme dürfte indessen die Neuregelung der Kompetenzen im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» sein. Das heutige System der partnerschaftlichen Finanzierung und Ausführung des Unterhalts soll verlassen werden. Vorgesehen ist, die Aufgabe vollständig auf den Bund zu übertragen. Eine deutliche Effizienzsteigerung wird dabei insbesondere durch die explizit erwähnte Möglichkeit erhofft, mit der Ausführung Dritte zu beauftragen und die Aufgabe so künftig vermehrt nach den Regeln und Mechanismen der Privatwirtschaft zu bewältigen.

Nach dem Ablauf des Bundesbeschlusses über die befristete Erhöhung der Beiträge kommt automatisch wieder Artikel 10 MinVG zur Anwendung. Um die Finanzierung notwendiger Unterhaltsarbeiten zu gewährleisten, schlägt der Bundesrat eine Revision dieser Bestimmung vor.

Überprüfungen der Kostenentwicklungen im Nationalstrassenbereich (Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Mai 1997,

Schlussbericht der Arbeitsgruppe Standards im Nationalstrassenbau vom 9. Dez. 1997) führten im Ergebnis zu Massnahmenvorschlägen, deren Umsetzung teilweise ebenfalls Gesetzesänderungen bedingen. Es betrifft dies das Nationalstrassengesetz (Verfahren, Zuständigkeiten, Aufwertung der generellen Projekte), aber auch das MinVG (Perimeter Kostenpflicht Nationalstrassen, Zahlungspflicht für freiwillige Optimierungsmassnahmen). Im Interesse einer raschen Umsetzung dieser Massnahmen wäre es nahe liegend, solche Fragen dem vorliegenden Revisionsantrag anzuhängen.

Der Bundesrat möchte aber ausdrücklich auf eine solche Ausdehnung der Vorlage verzichten, da die Aufnahme weiterer, allenfalls auch umstrittener Punkte dazu führen könnte, dass die vorgesehene Änderung nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt werden kann, was verhindert werden sollte. Es ist demgegenüber vorgesehen, Gesetzesänderungen aus den diversen Überprüfungen zu konzentrieren und später als Gesamtpaket den eidgenössischen Räten zu unterbreiten.

14 Ergebnisse der konferenziellen Vernehmlassung der Kantone

Da, bedingt durch das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2000, die Erarbeitungs- und Behandlungszeiten sehr knapp bemessen werden mussten, war die Durchführung eines ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens zum Gesetzesentwurf nicht möglich. Die Vernehmlassung wurde beschränkt auf eine konferenzielle Anhörung der Kantone. Auf eine direkte Anhörung der Parteien und der interessierten Organisationen musste verzichtet werden.

Die Konferenz ergab eine breite Zustimmung der Kantone zur unterbreiteten Vorlage. Es wurde insbesondere begrüsst, dass mit der gewählten Konstruktion (angehobene Bandbreite im Gesetz, aktualisierte Detailberechnung auf Verordnungsstufe) eine verfassungskonforme Umsetzung des Motionsauftrags ermöglicht wird. In diesem Sinne unterstützen 16 Kantone die Vorlage, darunter auch zwei, welche voraussichtlich wegen der aktualisierten Berechnung gegenüber den Sätzen im Investitionsprogramm leichte Satzsenkungen erwarten müssen. Sechs Kantone äusserten sich zwar positiv zum Prinzip der Erhöhung der Beitragssätze, nicht aber zur Frage der Ausgestaltung der neuen Lösung. Einzig zwei von einer Satzsenkung betroffenen Kantone wehrten sich gegen die Vorlage und hätten trotz Bedenken mit der Verfassungsmässigkeit der Fortschreibung der Beitragssätze von Artikel 2 des Investitionsprogramms als Tabelle im MinVG den Vorzug gegeben. Als absolut unerlässlich beurteilten sämtliche Kantone die Kontinuität der Beitragssätze auf höherem Niveau als jetzt im MinVG festgelegt. Sie erwarten deshalb, dass die neue Regelung bei Ablauf des Investitionsprogramms in Kraft treten kann.

Ausserhalb der Vernehmlassung der Kantone hatten mehrere Verbände ebenfalls die Unterlagen angefordert. Sämtliche schriftlich eingegangenen Stellungnahmen waren positiv, wobei insbesondere der TCS und der FRS die Vorlage als wichtigen Schritt für einen sachgerechten Unterhalt des Nationalstrassennetzes erachten.

Titel und Ingress

Der Titel «Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer» ist zwar sachlich richtig und präzise, für den Gebrauch aber unhandlich und lang. Ein griffiger Kurztitel konnte nicht gefunden werden, hingegen bürgerte sich inoffiziell die Abkürzung MinVG als ausreichend präzise rasch ein. Der Bundesrat beantragt, diese Abkürzung durch Beifügung einer Klammer beim Titel zu offizialisieren.

Artikel 10 Höhe der Beteiligung

Aus der dargelegten Entwicklung der Berechnung der Beitragssätze ergibt sich, dass grundsätzlich mehrere Alternativen für die Erfüllung des Motionsauftrages zur Verfügung stehen: Rückkehr zum früheren Gesetzestext mit den (nicht aktualisierten) Beitragssätzen vor 1996, Erhöhung der unteren Grenze der Bandbreite der Beitragssätze mit gleichzeitig neu berechneten und aktualisierten Beitragssätzen oder Übernahme des tabellarisch formulierten Artikels 2 des Bundesbeschlusses über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt.

Der Bundesrat beantragt eine Lösung auf der Basis einer Neuberechnung, gestützt auf die aktualisierten Daten der einzelnen Kantone. Damit grosse, dem Motionstext widersprechende Schwankungen vermieden werden können, sieht der Bundesrat eine Anhebung der unteren Beitragsgrenze von 75 auf 80 Prozent vor. Für einzelne Kantone entstehen zwar so Differenzen zu den Sätzen gemäss Artikel 2 des Investitionsprogramms, allerdings in einem Ausmass, das der Motionstext nicht ausschliesst. Demgegenüber ist diese Lösung verfassungsrechtlich einwandfrei und den anderen Varianten vorzuziehen. Entsprechend Artikel 36^{bis} Absatz 4 BV beruht sie bezüglich aller Faktoren (Finanzkraft, Belastung, Interesse) auf aktuellen Daten, im Gegensatz zu den andern Lösungen, welche teilweise auf den nicht aktualisierten älteren Werten gerechnet sind.

Im Gesetz steht demnach nur der Beitragsrahmen, die Umsetzung erfolgt in der Nationalstrassenverordnung. Die nach der bisherigen Methodik mit den neuesten Daten vorgenommene Berechnung ergibt für die Kantone voraussichtlich die nachfolgenden Sätze, welche allerdings anlässlich der Revision der Verordnung allenfalls noch geringfügig ändern könnten.

Kanton	in %	Kanton	in %
ZH	80	BL	82
BE	87	SH	83
LU	85	SG	87
UR	97	GR	92
SZ	88	AG	84
OW	97	TG	83
NW	96	TI	90
GL	92	VD	87
ZG	80	VS	95
FR	91	NE	90
SO	84	GE	80
BS	80	JU	96

Es ist geplant, Gesetz und Ausführungsverordnung auf den 1. Januar 2000 in Kraft treten zu lassen. Das bedeutet, dass alle nicht mehr unter das Investitionsprogramm fallenden Arbeitsleistungen unter diese Regelung fallen würden (vgl. Art. 2 Abs. 2 des BB über die befristete Erhöhung der Beitragsätze im Nationalstrassenunterhalt).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Ein konstanter und sachgerecht durchgeführter Unterhalt der Nationalstrassen wird in den nächsten Jahren in jedem Fall mehr Mittel erfordern. Das ist indessen durch die Aufgabe bedingt und hängt nicht unmittelbar mit der Frage der Höhe der Beitragsätze ab.

Es geht um zweckgebundene Mineralölsteuermittel. Sie beeinflussen die Mineralölsteuerrückstellung. Da sie aber Teil der Staatsrechnung sind, beeinflussen sie auch die Staatsrechnung des Bundes, eine Erhöhung des Unterhaltsaufwandes ist mithin defizitwirksam. Der Einsatz wesentlich höherer Mittel für die sachgerechte Substanzerhaltung der Nationalstrassen liegt damit im Spannungsfeld der Sanierung des Bundeshaushaltes. Bei gleich bleibendem Unterhaltsvolumen führen die höheren Sätze zu Mehrbelastungen für den Bund. Das genaue Ausmass lässt sich nicht mit einer modellhaften Aufrechnung gestützt auf Durchschnittszahlen ermitteln, sondern erst nach dem Vorliegen der bevorstehenden Massnahmenplanung durch einen dannzumaligen Vergleich der effektiv genehmigten Massnahmen nach den alten und den neuen Sätzen.

Für das Ausmass der direkten Mehrbelastung der Bundesrechnung stellt sich die Frage nach dem Bezugspunkt. Im Vergleich zur geltenden Regelung nach dem Bundesbeschluss über die befristete Erhöhung entstehen keine Mehrkosten. Im Vergleich zur Lösung mit den tieferen Sätzen wird der Bund um etwa 20 Prozentpunkte stärker belastet. Im Hinblick auf die Ankurbelungskomponente des Impulsprogramms kann für die Frage der Mehrbelastung nicht von diesem Ansatz aus verglichen werden, sondern von den «regulären» MinVG-Sätzen aus. Die Mehrbelastung für den Bund wird damit jährlich zwischen 75 und 100 Millionen Franken liegen. Die jeweiligen Beträge werden im entsprechenden Jahr bei andern Mineralölsteuer rubriken zu kompensieren sein, erstmals für das Jahr 2000. Wie diese Kompensation betragsmässig und rubrikbezogen vorgenommen werden soll, ist nicht jetzt zu entscheiden. Sie wird vielmehr von Jahr zu Jahr in den Budgetbeschlüssen festgelegt, im Hinblick auf den Projektstand in den verschiedenen Strassenkategorien. Mit diesem Vorgehen kann erreicht werden, dass mit der Kompensation die Erfüllung der andern Aufgaben möglichst wenig behindert wird. Die Aufstockung beim Nationalstrassenunterhalt und deren Kompensation ist im Finanzplan 2000–2002 noch nicht berücksichtigt.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht enthalten. Das Erfordernis einer raschen Umsetzung der überwiesenen Motion vom 30. April 1997 konnte nicht vorausgesehen werden.

Die vorgeschlagene Teilrevision ist mit dem internationalen Recht kompatibel. Es handelt sich um eine rein interne Finanzierungsvorlage im Verhältnis Bund-Kantone. Es sind weder ausländische Interessen noch Verträge oder Abkommen dadurch tangiert.

Die mit dieser Botschaft beantragte Teilrevision stützt sich auf Artikel 36^{bis} Absatz 4 BV. Demgegenüber stützt sich der Bundesbeschluss über die befristete Erhöhung auf Artikel 31^{quinquies} BV. Die Teilrevision übernimmt wörtlich die in Artikel 36^{bis} Absatz 4 BV erwähnten Bemessungskriterien. Die Detailberechnung der Sätze auf Verordnungsstufe ist zulässig. Die Vorlage respektiert damit die Bundesverfassung vollumfänglich.

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 9. September 1998¹,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 22. März 1985² über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer wird wie folgt geändert:

Einführen einer Abkürzung des Titels
MinVG

Art. 10 Höhe der Beteiligung

¹ Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen umfassen die Erneuerung sowie den baulichen und betrieblichen Unterhalt.

² Der Bund übernimmt 80–90 Prozent der anrechenbaren Kosten für den Unterhalt der Nationalstrassen. Wird ein Kanton durch die Kosten für den Unterhalt seiner Nationalstrassen im Verhältnis zu seinem Interesse an der Strasse und seiner Finanzkraft unzumutbar belastet, so kann der Bundesrat die Beteiligung um höchstens 7 Prozent der anrechenbaren Kosten über den Höchstansatz hinaus erhöhen.

³ Der Bund übernimmt 40–80 Prozent der anrechenbaren Kosten für den Betrieb der Nationalstrassen. Wird ein Kanton durch die Kosten für den Betrieb seiner Nationalstrassen im Verhältnis zu seinem Interesse an der Strasse und seiner Finanzkraft unzumutbar belastet, so kann der Bundesrat die Beteiligung um höchstens 15 Prozent der anrechenbaren Kosten über den Höchstansatz hinaus erhöhen.

⁴ Der Bundesrat bestimmt nach Anhören der Kantone die Höhe der Beteiligung nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft.

⁵ An die Kosten der Erneuerung und des baulichen Unterhalts von Anlagen im Sinne von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960³ über die Nationalstrassen, die überwiegend kantonalen, regionalen oder lokalen Interessen dienen und auf Wunsch der Kantone erstellt wurden, kann der Bund im gleichen Umfang wie für deren Erstellung Finanzhilfen gewähren.

¹ BBl 1998 5329

² SR 725.116.2

³ SR 725.11

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am 1. Januar 2000 in Kraft.

9984

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 9. September 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1998
Date	
Data	
Seite	5329-5344
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 837

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.