



21.025

Botschaft zum Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit für einen Beitrag an die Massnahme «Umfahrung Oberburg» im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr

vom 17. Februar 2021

Sehr geehrte Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Zusatzkredit für einen Beitrag an die Massnahme «Umfahrung Oberburg» im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Februar 2021

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Parlament hat den Bundesrat mit Beschluss vom 25. September 2019 beauftragt, ihm unter bestimmten Voraussetzungen eine Botschaft zur Mitfinanzierung der Umfahrung Oberburg im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr der dritten Generation zu unterbreiten. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat die Bewilligung eines Zusatzkredits in der Höhe von 77,13 Millionen Franken für einen Beitrag an die Massnahme «Umfahrung Oberburg».

Ausgangslage

Das Projekt «Umfahrung Oberburg» ist mittlerweile so weit fortgeschritten, dass es durch die fehlenden Verpflichtungsmöglichkeiten behindert würde, so wie dies als eine von zwei Voraussetzungen für einen Entscheid vom Parlament genannt wurde. Das Eintreten der zweiten Voraussetzung – nicht ausgeschöpfte Mittel aus den vorangegangenen Agglomerationsprogrammen – ist absehbar.

Inhalt der Vorlage

Die Umfahrung Oberburg wird im Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation mit Kosten von insgesamt 220,38 Millionen Franken beziffert. Die Umfahrung Oberburg soll mit dem für das Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation festgelegten Beitragssatz von 35 Prozent vom Bund mitfinanziert werden. Der Bundesrat beantragt daher einen Zusatzkredit für das Agglomerationsprogramm «Burgdorf» in der Höhe von 77,13 Millionen Franken für einen Beitrag an die Massnahme «Umfahrung Oberburg».

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

Die Umfahrung Oberburg ist eine Massnahme aus dem Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation. Es handelt sich dabei um ein Projekt für eine Neubaustrecke des motorisierten Individualverkehrs, die den Ortskern von Oberburg nordöstlich in einem bergmännischen Tunnel umfahren und nach der Ortsumfahrung in die Kantonsstrasse Richtung Hasle bei Burgdorf einmünden soll. Wirkungsvolle flankierende Massnahmen zur Umfahrung Oberburg sollen den Mehrverkehr im Agglomerationskern Burgdorf mindern und der weiteren Zersiedlung im Emmental entgegenwirken. Da die Kosten im Verhältnis zum ausgewiesenen Nutzen sehr hoch sind, hat der Bundesrat die Massnahme nicht zur Mitfinanzierung im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr ab 2019 (dritte Generation) mit einem Beitrag aus dem Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) empfohlen.

Das Parlament hat im Jahr 2019 die Verpflichtungskredite für das Programm Agglomerationsverkehr ab 2019 beraten. In einer Einigungskonferenz in der Herbstsession 2019 wurde der Umgang mit der Massnahme «Umfahrung Oberburg» geklärt. Der resultierende Bundesbeschluss vom 25. September 2019¹ über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr sieht vor, dass die Umfahrung Oberburg als integraler Bestandteil des Agglomerationsprogramms «Burgdorf» anerkannt wird und die Projektierung einschliesslich der flankierenden Massnahmen mit dem Ziel vorangetrieben wird, dass der Baubeginn in Oberburg abgestimmt auf die Verkehrssanierung in Burgdorf stattfinden kann. Der Bundesrat wird in Artikel 3 Absatz 3 des erwähnten Bundesbeschlusses beauftragt, der Bundesversammlung eine Botschaft zur Beantragung eines Verpflichtungskredits für das Agglomerationsprojekt Umfahrung Oberburg vorzulegen, wenn die folgenden zwei Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Das Projekt ist weit fortgeschritten und die weiteren Projektphasen würden durch die fehlenden Verpflichtungsmöglichkeiten behindert.
- b) Die Mittel, die mit den Bundesbeschlüssen vom 21. September 2010² und vom 16. September 2014³ über die Freigabe der Mittel für das Programm Agglomerationsverkehr freigegeben worden sind, sowie die Verpflichtungskredite, die mit dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019 über die Verpflichtungskredite ab 2019 bewilligt worden sind, werden im Umfang der Realisierungskosten des Projekts nicht ausgeschöpft.

1 BBl 2020 753

2 BBl 2010 6901

3 BBl 2014 7853

Inzwischen konnte der Kanton Bern aufzeigen, dass die Projektierung zur Umfahrung Oberburg weit fortgeschritten ist, womit die erste vom Parlament festgesetzte Voraussetzung für einen Beitrag an die Massnahme «Umfahrung Oberburg» erfüllt ist. Neben der Projektierung der Umfahrung und der dazu notwendigen Bewilligungsverfahren kommt den flankierenden Massnahmen im Siedlungs- und im Verkehrsbereich ein hoher Stellenwert zu. Dabei ist zu beachten, dass der Kanton Bern den Siedlungsteil des kantonalen Richtplans im Jahr 2015 im Rahmen der Anpassung Richtplan 2030 an die erste Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁴ angepasst hat. Der Bundesrat hat diese Anpassung am 4. Mai 2016 mit Auflagen, u. a. betreffend die Siedlungsentwicklung, genehmigt.⁵ Im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung – gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Raumplannungsverordnung vom 28. Juni 2000⁶ – muss der Kanton Bern das Bundesamt für Raumentwicklung über die effektive Siedlungsentwicklung im Kanton informieren. Mit dem kantonalen Richtplan wird die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt und nach aussen begrenzt. Neueinzonungen sind an klare Anforderungen bezüglich der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gekoppelt. Mit dem in Erarbeitung befindlichen Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der vierten Generation werden zudem weitere flankierende Massnahmen zur Umfahrung Oberburg vorangetrieben.

Gemäss der zweiten vom Parlament beschlossenen Voraussetzung nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b des erwähnten Bundesbeschlusses vom 25. September 2019 dürfen die im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr der ersten, der zweiten und der dritten Generation freigegebenen beziehungsweise bewilligten Mittel noch nicht ausgeschöpft sein. Einige Agglomerationen haben bereits definitiv von Massnahmen des Programms Agglomerationsverkehr der ersten und der zweiten Generation Abstand genommen. Damit ist bereits heute klar, dass Mittel im Umfang von 22,95 Millionen Franken von den Agglomerationen nicht ausgeschöpft werden. Für die dritte Generation sind die freiwerdenden Mittel noch nicht abschätzbar. Aufgrund des Planungsstandes von weiteren Massnahmen aus verschiedenen Agglomerationsprogrammen ist davon auszugehen, dass weitere Mittel nicht ausgeschöpft werden. Es ist daher bereits jetzt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass Mittel im Umfang des vorliegenden Zusatzkredits für die Umfahrung Oberburg zur Verfügung stehen werden.

Es zeichnet sich somit ab, dass damit die im Bundesbeschluss vom 25. September 2019 erwähnten Voraussetzungen zur Vorlage eines Zusatzkredits für die Umfahrung Oberburg erfüllt sein werden.

4 SR 700; AS 2014 899

5 BBl 2016 6745

6 SR 700.1

1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁷ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁸ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Sie wurde jedoch mit dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019⁹ über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr dem Bundesrat in Auftrag gegeben. Wie der Bundesbeschluss vom 25. September 2019 berücksichtigt auch der vorliegende Beschluss das Raumkonzept Schweiz aus dem Jahr 2012¹⁰ und ist mit dem Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen und dem Strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur abgestimmt.

2 Vernehmlassungsverfahren

Für diesen Bundesbeschluss ist kein Vernehmlassungsverfahren notwendig: Bei den Massnahmen des Agglomerationsprogramms «Burgdorf» der dritten Generation und im Speziellen bei der Massnahme «Umfahrung Oberburg» handelt es sich weder um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹¹ (VIG) noch um ein Vorhaben, das den Kanton Bern in erheblichem Mass betreffen würde (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. e VIG).

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates und Begründung

Der Bundesrat beantragt, den Zusatzkredit für die Umfahrung Oberburg unter den Auflagen flankierender Massnahmen in der Höhe von 77,13 Mio. Franken (Stand des Tiefbaupreisindex nach Grossregionen vom April 2016, exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer) zu bewilligen. Dies entspricht 35 Prozent der im Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation eingereichten Kosten von 220,38 Mio. Franken für die Umfahrung Oberburg. Denn für die Umfahrung Oberburg gilt der für das Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation festgelegte Beitragssatz.

Die Umfahrung Oberburg ist gemäss dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019¹² integraler Bestandteil des Agglomerationsprogramms «Burgdorf». Um den

⁷ BBl 2020 1777

⁸ BBl 2020 8385

⁹ BBl 2020 753

¹⁰ Abrufbar unter www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Strategie und Planung > Raumkonzept Schweiz.

¹¹ SR 172.061

¹² BBl 2020 753

sachlichen Zusammenhang sicherstellen zu können, wird für die Umfahrung Oberburg ein Zusatzkredit zum Verpflichtungskredit für das Agglomerationsprogramm «Burgdorf» beantragt. Er ist dem Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation zuzurechnen. Die Mittel aus dem Zusatzkredit dürfen ausschliesslich zur Mitfinanzierung der Massnahme «Umfahrung Oberburg» verwendet werden.

Der Zusatzkredit soll gemäss dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019 durch nicht ausgeschöpfte Mittel von freigegebenen beziehungsweise bewilligten Beiträgen der ersten, der zweiten und der dritten Generation des Programms Agglomerationsverkehr gedeckt werden. Es besteht ein Risiko, dass die für den Zusatzkredit notwendigen Mittel nicht zur Verfügung stehen werden; dieses ist jedoch äusserst gering (vgl. Ziff. 1.1). Dieses Risiko wird vom Bund getragen. Sollten wider Erwarten nicht genügend Mittel vorhanden sein, so würden die dem Agglomerationsverkehr aus dem NAF zustehenden Ausgaben überschritten. Dies müsste bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten im Rahmen einer nächsten Generation des Programms Agglomerationsverkehr berücksichtigt werden. Dem Bund dieses Risiko zu übertragen, scheint insofern vertretbar, als die Mittel für das Programm Agglomerationsverkehr gemäss Artikel 17f des Bundesgesetzes vom 22. März 1985¹³ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel in der Regel zwischen 9–12 Prozent der im Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr geplanten Ausgaben betragen.

3.2 **Inhalt der Vorlage, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Art. 1

Für die Umfahrung Oberburg soll ein Zusatzkredit nach Artikel 7 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 30. September 2016¹⁴ über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) in der Höhe von 77,13 Millionen Franken bewilligt werden.

Es handelt sich dabei um eine Beteiligung des Bundes an den anrechenbaren Kosten nach Artikel 21 der Verordnung vom 7. November 2007¹⁵ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel.

Der Beitrag entspricht 35 Prozent der Kosten, die im Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation für die Umfahrung Oberburg eingereicht worden sind: 220,38 Millionen Franken (exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer). Da die Umfahrung Oberburg dem Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation zugerechnet wird, gilt der Beitragssatz von 35 Prozent auch für die Umfahrung Oberburg.

¹³ SR 725.116.2

¹⁴ SR 725.13

¹⁵ SR 725.116.21

Art. 2

Der Bundesrat kann den Zusatzkredit nach Artikel 1 um die ausgewiesene Teuerung und Mehrwertsteuer erhöhen. Angesichts der zum Teil langen Realisierungsdauer von Massnahmen dieser Grössenordnung wäre es schwierig, schon im Zeitpunkt des Bundesbeschlusses exakte Werte für Teuerung und – davon abhängig – Mehrwertsteuer in den Zusatzkredit einzurechnen. Um das Parlament später nicht mit Aufstockungen des Zusatzkredits zu belasten, bei denen faktisch kein Entscheidungsspielraum besteht, wird die entsprechende Kompetenz an den Bundesrat übertragen. Diese Lösung hatte sich bei den entsprechenden Verpflichtungskrediten des Infrastrukturfonds bereits bewährt.

Art. 3

Der Finanzierungsbeschluss ist nach Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁶ ein Bundesbeschluss, der nicht dem Referendum untersteht.

3.3 Teuerungsannahmen

Bei den Entnahmen aus dem NAF kann auf die jährlichen Anpassungen an die Teuerungsentwicklung verzichtet werden, da diese Ausgaben vollumfänglich aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert sind. Der ausgabenpolitische Spielraum wird also durch die Höhe der Einnahmen definiert. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht erforderlich, die Teuerungsannahmen zu den Verpflichtungskrediten, mit denen die Entnahmen aus dem NAF gesteuert werden, in den Bundesbeschlüssen auszuweisen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Der beantragte Beitrag wird aus dem unbefristeten NAF finanziert.

Die Finanzierung der Umfahrung Oberburg sollte nicht zu einer Erhöhung der Entnahmen aus den Fondseinlagen für den Agglomerationsverkehr führen, da die Massnahme mit Mitteln finanziert werden, die im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr der ersten und der zweiten Generation freigegeben worden sind und nicht ausgeschöpft werden. Für die dritte Generation ist es noch nicht abschätzbar, in welcher Höhe die bewilligten Mittel nicht ausgeschöpft werden.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundesbeschluss für einen Zusatzkredit für die Umfahrung Oberburg personelle Auswirkungen haben wird. Die Arbeiten können mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden.

¹⁶ SR 171.10

4.2 Auswirkungen auf die Region

Der Raum Oberburg wird durch die Massnahme vom Durchgangsverkehr entlastet. Die positiven Wirkungen der Umfahrung Oberburg fallen hauptsächlich lokal an. Aufgrund der Umfahrung könnte es in Burgdorf zu Mehrverkehr kommen, sodass sich die Verkehrsprobleme in Burgdorf trotz Bundesinvestitionen zur Sanierung der dortigen Ortsdurchfahrt wieder vergrössern werden.

Der Kanton Bern hat notwendige Rahmenbedingungen vorgesehen, um solche unerwünschten Auswirkungen der Umfahrung Oberburg zu verhindern. Trotzdem gilt es, die Verkehrsentwicklung in diesem Raum weiter zu beobachten. Um die langfristige Wirksamkeit dieser Massnahmen sicherzustellen, ist der Kanton Bern aufgefordert, mittels eines Monitorings die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Raum Burgdorf/Emmental zu beobachten. Treten unerwünschte Entwicklungen ein, so muss die Trägerschaft des Agglomerationsprogramms «Burgdorf» in den folgenden Generationen sachgerechte Gegenmassnahmen aufzeigen. Details dazu werden im Rahmen der zu ergänzenden Leistungsvereinbarung zum Agglomerationsprogramm «Burgdorf» der dritten Generation geregelt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung (BV)¹⁷.

Gemäss Artikel 7 Buchstabe b NAFG beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung *in der Regel* alle vier Jahre einen Verpflichtungskredit für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs für die nächste Generation. Es ist demnach möglich, Beiträge auch ausserhalb des üblichen Programmrythmus zu beantragen. Der Bundesrat wird mit dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019¹⁸ aufgefordert, bei Vorliegen der im Beschluss genannten Voraussetzungen dem Parlament eine Botschaft für Beiträge an die Massnahme «Umfahrung Oberburg» vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss werden die Mittel für einen Zusatzkredit für die Massnahme «Umfahrung Oberburg» ausserhalb des üblichen Programmrythmus beantragt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch die Errichtung des NAF wurden die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber Drittstaaten nicht tangiert. Der vorliegende Bundesbeschluss steht somit im Einklang mit dem europäischen Recht.

¹⁷ SR 101

¹⁸ BBl 2020 753

5.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Bewilligung des Zusatzkredits für die Umfahrung Oberburg führt zu einmaligen Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken, weshalb Artikel 1 des Bundesbeschlusses der Ausgabenbremse zu unterstellen ist.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁹ sind für den NAF subsidiär gültig. Die subventionsrechtlichen Grundsätze werden mit der Vorlage eingehalten.

¹⁹ SR 616.1

