

15.023

Botschaft

zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF-Botschaft)

vom 18. Februar 2015

Sehr geehrter 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 die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (Änderung der Bundesverfassung), den Entwurf eines Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr, den Entwurf einer Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und den Entwurf einer Änderung des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2009 | P | 09.3448 | Überblick über die Umsetzung der Verkehrsprojekte (N 25.9.09, Häberli-Koller) |
| 2012 | M | 12.3329 | Strategisches Entwicklungsprogramm für die Strasseninfrastruktur (N 31.5.12, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR 12.018; S 20.9.12) |

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

18. Februar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr weist heute strukturelle Mängel auf. Neu soll ein in der Bundesverfassung verankerter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds diese Mängel beheben und zudem zu einer kohärenteren Finanzierung von Strasse und Schiene beitragen. Die heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird – wenn auch in veränderter Form – beibehalten.

Ferner zeichnet sich in der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr eine Finanzierungslücke ab. Zu deren Schliessung werden Massnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite vorgeschlagen.

Schliesslich soll über Kapazitätsausbauten bei den Nationalstrassen künftig wie bei den Bahnprojekten das Parlament im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms entscheiden können. Damit soll eine mit der Siedlungsplanung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung, die alle Verkehrsträger umfasst, gestärkt werden. Überdies werden die Bundesbeiträge für die Agglomerationsprogramme neu unbefristet über einen Fonds finanziert.

Ausgangslage

Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind für die Schweiz von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung. Der Verkehr ist in der Vergangenheit stark gewachsen, und es ist davon auszugehen, dass er auf der Strasse, insbesondere auf der Nationalstrasse, und der Schiene auch in Zukunft wachsen wird.

Das Nationalstrassennetz ist länger und älter geworden, die Belastung durch den Verkehr und die Ansprüche an die Infrastruktur sind markant gestiegen. Betrieb, Unterhalt und Anpassungen benötigen künftig mehr finanzielle Mittel. Ferner müssen neben der Fertigstellung des Netzes Kapazitätsausbauten finanziert werden. Die Verkehrsprobleme konzentrieren sich insbesondere auf die Agglomerationsräume. Der grösste Teil der Staus wird hier registriert, und zwar auf den Nationalstrassen wie auf dem übrigen Strassennetz. Entsprechend ist in den Agglomerationen der Handlungsbedarf am grössten.

Die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr werden heute mit zweckgebundenen Mitteln finanziert, der sogenannten Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Zweckgebunden sind 50 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen sowie die Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (ausgenommen die Einnahmen aus den Flugtreibstoffen) und aus der Nationalstrassenabgabe. Neben den Aufwendungen für die Nationalstrassen werden mit den zweckgebundenen Mitteln weitere Aufgaben mit Beiträgen unterstützt.

Der Finanzierungsmechanismus hat sich in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Die in der Verfassung festgelegte Zweckbindung der Einnahmen stellt sicher, dass ein Grossteil der Verkehrsabgaben aus dem Strassenverkehr in die Strasseninfrastruktur fliesst. Vor allem diese weitgehende Verursacher- oder Nutzerfinanzierung wird als zukunftsfähig beurteilt. Die heute vorhandenen Rückstellungen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr werden gemäss aktueller Finanzplanung

jedoch voraussichtlich bis Ende 2018 beinahe abgebaut. Ab diesem Zeitpunkt kann die Finanzierung der Aufgaben nicht mehr vollständig gewährleistet werden.

Seit der Schaffung des Infrastrukturfonds am 1. Januar 2008 ist die Finanzierung der Nationalstrassen auf zwei Gefässe aufgeteilt. Diese Aufteilung hat sich bezüglich finanzieller Steuerung, Bewirtschaftung der Mittel und Transparenz als nachteilig erwiesen. Zudem ist der Infrastrukturfonds befristet, was dem Charakter der daraus finanzierten Aufgaben (Nationalstrassen und Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen) nicht gerecht wird.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat ist sich der grossen Bedeutung einer sicheren, funktionierenden und leistungsfähigen sowie nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur für die wirtschaftliche Prosperität und die gesellschaftliche Wohlfahrt bewusst. Um diese Vorteile nicht zu gefährden, gilt es, einerseits Siedlungsplanung und Verkehrsentwicklung aufeinander abzustimmen, andererseits die Verkehrsträger untereinander zu koordinieren und die einzelnen Verkehrsinfrastrukturen weiterzuentwickeln. Für die in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Nationalstrassen sollen deshalb das bestehende Netz in seiner Substanz mit den notwendigen Unterhaltmassnahmen erhalten, die Fertigstellung vorangetrieben und bestehende gravierende Engpässe behoben werden. Damit der Verkehr als Ganzes funktioniert, ist gleichzeitig die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen fortzuführen. Die Vorlage soll mit den folgenden vier Massnahmen die dazu notwendigen Strukturen schaffen und die finanziellen Mittel mittelfristig sicherstellen:

Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

Für die Finanzierung der Nationalstrassen und der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen wird auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen. Wie beim Bahninfrastrukturfonds (BIF) fliessen bestehende und neue Einnahmen direkt in diesen Fonds. Die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen werden somit unbefristet und weiterhin über einen Fonds finanziert.

Der Fonds soll die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit erhöhen sowie die Transparenz verbessern. Er ist eine strukturelle Massnahme zur Verbesserung der Bewirtschaftung der finanziellen Mittel und zur besseren Nachvollziehbarkeit der Finanzströme. Er hat keinen Einfluss auf die Finanzierungslücke.

Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke

Zur Schliessung der Finanzierungslücke sind einnahmen- und ausgabenseitige Massnahmen vorgesehen. Einnahmenseitig steht die Erhöhung des Mineralölsteuerszuschlags im Vordergrund. In einem ersten Schritt wird der Zuschlag um 6 Rappen pro Liter angehoben, wobei der Zeitpunkt der Erhöhung von der Entwicklung der Fondsreserven und damit vom effektiven Bedarf abhängt. Damit werden keine Mittel auf Vorrat erhoben. Ferner sollen die Einnahmen aus der Automobilsteuer für die Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs zweckgebunden

werden. Als weitere Massnahme, die frühestens ab 2020 greifen wird, ist vorgesehen, dass sich Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken mit einer Abgabe an der Finanzierung beteiligen. Schliesslich soll bei den Einnahmen neu periodisch die Teuerung ausgeglichen werden. Auf der Ausgabenseite müssen insbesondere bei den Nationalstrassen Effizienzgewinne und Einsparungen erzielt werden. Die Ausgaben sollen zudem zeitlich verschoben beziehungsweise über längere Zeiträume verteilt oder plafoniert werden.

Schaffung des Strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrassen

Der Bundesrat will die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes gezielt erhalten und verbessern. Die dafür notwendigen Kapazitätsausbauten sind Teil des Strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrassen. Im Rahmen dieses Programms erhalten die eidgenössischen Räte die Möglichkeit, periodisch über Kapazitätsausbauten der Nationalstrassen zu befinden. Die Umfahrung Morges und die Glattalautobahn sollen ins Nationalstrassennetz aufgenommen und in dieses Programm integriert werden.

Weiterführung der Agglomerationsprogramme

Die Agglomerationsprogramme sind zweckmässige Instrumente zur koordinierten Entwicklung von Siedlung und Gesamtverkehr und zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Verkehrs in den Ballungsräumen unter einem effektiven und effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Mit dem NAF soll sichergestellt werden, dass die entsprechenden Mittel auch in Zukunft zur Verfügung stehen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2066
Verzeichnis der Abkürzungen	2073
1 Ausgangslage	2076
1.1 Verkehrsentwicklung	2076
1.1.1 Generell	2076
1.1.2 Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen	2077
1.1.3 Verkehrsentwicklung in Städten und Agglomerationen	2080
1.2 Übersicht über die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur	2082
1.3 Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Infrastrukturfonds	2084
1.3.1 Funktionsweise der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	2084
1.3.2 Infrastrukturfonds	2086
1.3.3 Einnahmequellen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	2087
1.3.4 Aufgaben und Aufwendungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	2089
1.3.4.1 Nationalstrassenaufgaben	2089
1.3.4.2 Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (IF)	2093
1.3.4.3 Übrige Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	2093
1.3.5 Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und des Infrastrukturfonds	2095
1.4 Mängel der heutigen Finanzierungsarchitektur	2097
1.5 Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf	2099
2 Grundzüge der Vorlage	2099
2.1 Die Vorlage im Überblick	2099
2.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds	2100
2.2.1 Überblick	2100
2.2.2 Der NAF im Detail	2101
2.3 Schliessung der Finanzierungslücke	2105
2.3.1 Abschätzung einer künftigen Einnahmenentwicklung	2105
2.3.2 Abschätzung einer künftigen Entwicklung der Ausgaben	2108
2.3.2.1 Nationalstrassen	2108
2.3.2.2 Finanzbedarf zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen	2113
2.3.2.3 Finanzbedarf «übrige Aufgaben»	2115
2.3.3 Abschätzung zur Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2014–2030 und 2031–2040	2116

2.3.4	Ausgabenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	2119
2.3.4.1	Nationalstrassen	2119
2.3.4.2	Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen	2119
2.3.4.3	Nicht werkgebundene Beiträge	2120
2.3.5	Einnahmenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	2120
2.3.5.1	Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag	2120
2.3.5.2	Teuerungsausgleich	2122
2.3.5.3	Zweckbindung der besonderen Verbrauchssteuer auf Automobilen und ihren Bestandteilen	2123
2.3.5.4	Einführung einer Abgabe für Automobile mit alternativen Antriebsarten und -energien	2123
2.3.5.5	Zweckbindung der «BIF-Einlage» nach 2030 für den NAF	2124
2.3.5.6	Zusammenfassung	2125
2.4	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen	2129
2.4.1	Ausgangslage	2129
2.4.2	Langfristperspektive als Basis für die Festlegung des Strategischen Entwicklungsprogramms	2130
2.4.3	Gesamtkonzept für Kapazitätsausbauten	2131
2.4.4	Umfang des STEP Nationalstrassen	2134
2.4.5	Realisierungsschritt 2030	2137
2.4.6	Realisierungsschritt 2040 (erster Überblick)	2138
2.4.7	Kostenbeteiligung Dritter bei Nationalstrassenprojekten	2139
2.5	Agglomerationsprogramme	2140
2.5.1	Agglomerationsprogramme als Instrumente einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik	2140
2.5.2	Fortführung der Agglomerationsprogramme sicherstellen	2142
2.6	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	2142
2.7	Weitere untersuchte und verworfene Lösungsmöglichkeiten	2144
2.7.1	Benützungsgebühren	2144
2.7.2	Public-Private-Partnership (PPP)	2146
2.7.3	Slot-Management	2147
2.8	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	2147
2.8.1	Neue Finanzarchitektur mit dem NAF	2147
2.8.2	Schliessung der Finanzierungslücke	2149
2.8.3	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (STEP) und Ausbauschritte	2150
2.9	Umsetzung	2150
2.9.1	Umsetzung im Vollzug	2150
2.9.2	Verantwortlichkeiten	2150
2.10	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2150

3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	2151
3.1	Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr	2151
3.2	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr	2154
3.3	Netzbeschluss vom 10. Dezember 2012	2167
3.4	Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds	2168
4	Auswirkungen	2168
4.1	Auswirkungen auf den Bund	2168
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen	2168
4.1.2	Personelle Auswirkungen	2169
4.1.3	Andere Auswirkungen	2169
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf Städte, Agglomerationen und Berggebiete	2170
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft	2170
4.4	Auswirkungen auf die Umwelt	2173
5	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	2173
5.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	2173
5.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	2173
6	Rechtliche Aspekte	2174
6.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2174
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2174
6.3	Erlassform	2175
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	2175
6.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	2176
6.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2176
6.7	Datenschutz	2176
 Anhänge:		
1	SFSV im Detail für das Rechnungsjahr 2013	2177
2	Durchschnittlicher Treibstoffverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen	2178
3	Entwicklung der Einnahmen in der SFSV	2179
4	Berechnung der Abgabe für Elektro-Automobile	2180
5	Sachplan Verkehr	2182
6	Haushaltsbudget und Mobilitätsausgaben	2183
7	Glossar	2185

1	Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr <i>(Entwurf)</i>	2187
2	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) <i>(Entwurf)</i>	2191
3	Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss) <i>(Entwurf)</i>	2203
4	Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds <i>(Entwurf)</i>	2209

Verzeichnis der Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIF	Bahninfrastrukturfonds
Bundesbeschluss Gesamtkredit IF	Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2006 über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds (BBl 2007 8553)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Erste Botschaft Agglomerations- verkehr	Botschaft vom 11. November 2009 zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr (BBl 2009 8307)
Erste PEB-Botschaft	Botschaft vom 11. November 2009 zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln (BBl 2009 8387)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FABI-Botschaft	Botschaft vom 18. Januar 2012 zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI), (BBl 2012 1577)
FABI bzw. FABI-Bundes- beschluss	Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») (BBl 2013 4725)
FHA	Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR 0.632.401)
FHG	Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2007 (SR 611.0)
FP	Finanzplan
IF	Infrastrukturfonds
IFG	Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13)
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinöStG	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (SR 641.61)
MinVG	Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.2)
MinVV	Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr (SR 725.116.21)

MIV	motorisierter Individualverkehr
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds
NEB-Botschaft	Botschaft vom 18. Januar 2012 zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung (BBl 2012 745)
NEB-1	mit der NEB-Botschaft geplante Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer kantonale Strassen (Netzerweiterung)
NEB-2	mit der NEB-Botschaft geplante Ergänzung des Nationalstrassennetzes mit je einem neuen Abschnitt im Raum Lausanne/Morges («Umfahrung Morges») und im Raum Zürich/Glattal («Glattalautobahn») (Netzerweiterung)
Netzbeschluss	Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz (SR 725.113.11)
Netzbeschluss 2012	Fassung des Netzbeschlusses mit NEB-1 und NEB-2, die von Bundesrat (s. NEB-Botschaft) und Parlament beschlossen wurde, nach Ablehnung der Preiserhöhung der Autobahnvignette am 24. November 2013 jedoch nicht in Kraft gesetzt wurde
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRM	Rechnungsmodell des Bundes gemäss Botschaft vom 12. November 2014 zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) (BBl 2014 9329)
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)
NSV	Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111)
ÖV	öffentlicher Verkehr
PEB-M1	Modul 1 des Programms zur Beseitigung von Engpässen
PEB-M2	Modul 2 des Programms zur Beseitigung von Engpässen
PEB-M3	Modul 3 des Programms zur Beseitigung von Engpässen
PPP	<i>Public-Private-Partnership</i>
R	Rechnung
SFSV	heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SFSV _{NEU}	künftige Spezialfinanzierung Strassenverkehr, zur Finanzierung der verbleibenden Aufgaben, ohne Nationalstrassen und ohne Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen
STEP	strategisches Entwicklungsprogramm

STEP Nationalstrassen	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen zur Weiterentwicklung der Nationalstrassen, insbesondere für den Erhalt und die Verbesserung der Funktionsfähigkeit
SVAG	Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997 (SR 641.81)
TERN	Transeuropäisches Strassennetz (<i>Trans-European Road Network</i>)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VA	Voranschlag
Zweite Botschaft Agglomerationsverkehr	Botschaft vom 26. Februar 2014 zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr (BBl 2014 2511)
Zweite PEB-Botschaft	Botschaft vom 26. Februar 2014 zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel für die zweite Periode des Programms zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz (BBl 2014 2443)

Botschaft

1 Ausgangslage

Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen erbringen im globalen Wettbewerb einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Standortattraktivität der Schweiz und ihrer einzelnen Regionen. Die Schweiz verfügt heute im internationalen Vergleich über eine gut ausgebaute und unterhaltene Verkehrsinfrastruktur. Gute, auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte und zwischen den Verkehrsträgern koordinierte Verkehrsnetze sichern eine hohe Erreichbarkeit unter Wahrung einer nachhaltigen Entwicklung und tragen zum räumlichen Zusammenhalt der Schweiz bei. Sie stellen sicher, dass alle Landesteile und Kantone als Wohn- und Wirtschaftsstandorte attraktiv bleiben und an der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes teilhaben können. Gute Verkehrssysteme tragen wesentlich zu einer Vergrößerung des Einzugsgebiets von Arbeitsmärkten und damit zu einem grösseren Angebot an qualifizierten Arbeitskräften für die Wirtschaft bei. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wiederum profitieren von einer grösseren Wahlmöglichkeit bei den Stellenangeboten.

1.1 Verkehrsentwicklung

1.1.1 Generell

Der Verkehr weist ein hohes Wachstum aus. Dadurch steigen die Anforderungen an die Infrastruktur, was nicht zuletzt auch neue Herausforderungen an die Finanzierung stellt. Im Personenverkehr hat sich die Verkehrsleistung*¹ seit 1970 insgesamt verdoppelt. Die Strasseninfrastruktur absorbiert heute 84 Prozent des Personenverkehrs in der Schweiz.

Abbildung 1

Modal-Split* beim Personenverkehr 2012²

Kategorien Personenkilometer	Anteil in Prozent
Motorisierter Individualverkehr (MIV)	74,4
Bahnen (Eisen- und Seilbahnen)	15,9
Langsamverkehr	6,3
Öffentlicher Strassenverkehr	3,4

Die Verkehrsleistung im Schweizer Personenverkehr belief sich 2012 auf rund 123,4 Milliarden Personenkilometer*³.

¹ Die mit einem * versehenen Begriffe sind im Glossar (Anhang 7) erklärt.

² ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2013, www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Stauaufkommen und Verkehrsfluss > Bericht Verkehrsfluss Nationalstrassen.

³ ebd.

Von 1980–2012 sind die Transportleistungen im Güterverkehr um insgesamt 85 Prozent angewachsen. Zugelegt haben sowohl der Strassen- als auch der Schienenverkehr. Während die Transportleistung des Strassengüterverkehrs seit 1980 um 151 Prozent angestiegen ist, betrug der Zuwachs auf der Schiene 26 Prozent. Dementsprechend hat sich der Modal-Split zugunsten der Strasse entwickelt. 1980 betrug der Anteil der Schiene 53 Prozent, im 2012 noch 36 Prozent.

Modellrechnungen⁴ gehen davon aus, dass zwischen 2010 und 2030 die Verkehrsleistungen in Personenkilometern des Gesamtverkehrs auf Schiene und Strasse zusammen um rund einen Viertel ansteigen werden. Man rechnet mit einem Wachstum von 50 Prozent beim öffentlichen Verkehr (ÖV) und von 19 Prozent beim motorisierten Individualverkehr (MIV). Zu beachten ist dabei, dass der absolute Wert beim MIV immer noch dreimal höher ist als beim ÖV.

Sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr sind bei allen Verkehrsträgern die grössten Wachstumsraten in den Agglomerationen zu erwarten. Dies betrifft nicht nur die nationale, sondern ebenso die regionale oder lokale Verkehrsinfrastruktur. Der MIV auf den Nationalstrassen, aber auch der Gesamtverkehr in den Agglomerationen wächst gegenüber den übrigen Strassen und gegenüber den ländlichen Gebieten überproportional.

1.1.2 Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen

Bedeutung der Nationalstrassen⁵

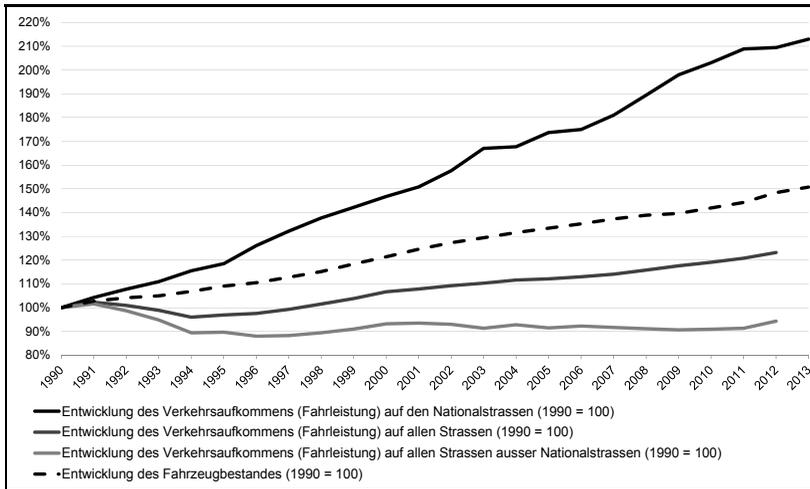
Die Nationalstrassen sind zu einem bedeutenden Element des Schweizer Verkehrssystems (Strasse und Schiene) geworden. Das Schweizer Nationalstrassennetz knüpft zudem an mehreren Stellen an das transeuropäische Strassennetz (TERN) an, welches die wichtigsten kontinentalen Wirtschaftsräume miteinander verbindet. Obwohl der Längenanteil nur 2,5 Prozent am gesamten Strassennetz beträgt, wurden 2012 vom gesamten motorisierten Strassenverkehr 43 Prozent des Personenverkehrs und 68 Prozent des schweren Güterverkehrs auf den Nationalstrassen abgewickelt. Für die Zukunft ist weiterhin ein starkes Verkehrswachstum auf den Nationalstrassen zu erwarten.

Wird die langjährige Entwicklung des Verkehrs auf den Nationalstrassen mit der Fahrleistung* aller Strassen verglichen, so ist die Fahrleistung auf den Nationalstrassen in den letzten 20 Jahren kontinuierlich stärker angewachsen als diejenige auf dem gesamten schweizerischen Strassennetz. Während die Fahrleistung zwischen 1990 und 2012 auf allen Strassen um 23 Prozent zunahm, hat sie sich auf den Nationalstrassen im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt (Zunahme von 113 %).

⁴ ARE, Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030, 2012, www.are.admin.ch > Aktuell > Publikationen > Verkehr.

⁵ ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2013; www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Stauaufkommen und Verkehrsfluss > Bericht Verkehrsfluss Nationalstrassen.

Langjährige Entwicklung des Verkehrs auf den Nationalstrassen im Vergleich zu anderen Kerngrössen⁶



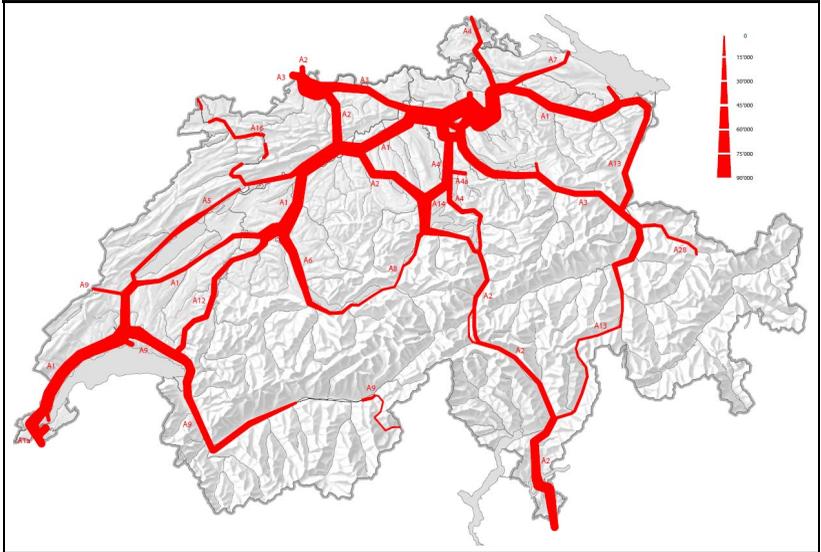
Die oben dargestellte Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen und den übrigen Strassen ist nicht zuletzt das Ergebnis der bisher erfolgreichen Strassenverkehrspolitik. Neben der Vermeidung des Verkehrs durch siedlungsplanerische Massnahmen und der Verlagerung auf siedlungs- und umweltverträglichere Verkehrsmittel strebt diese die Kanalisierung des Motorfahrzeugverkehrs auf die Nationalstrassen und die Entlastung des untergeordneten Strassennetzes an. Diese Kanalisierung ist aus Gründen des Lärmschutzes, der Luftverschmutzung, aber auch der Verkehrssicherheit zweckmässig. Die aktuelle Engpasssituation auf den Nationalstrassen zeigt jedoch inzwischen, dass dieser Strassenverkehrspolitik ohne wirkungsvolle Massnahmen zur Beseitigung dieser Engpässe zwecks Entlastung der Städte und Agglomerationen in Zukunft enge Grenzen gesetzt sein werden.

Bedeutung der Nationalstrassen für Städte und Agglomerationen

Rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben heute in Städten und Agglomerationen. Die künftige Verkehrsentwicklung stellt somit auch grosse Herausforderungen an die Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (s. Ziff. 1.1.3). Die Nationalstrassen nehmen bereits heute einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs in den Stadt- und Agglomerationsgebieten auf und tragen damit massgebend zur Entlastung der innerstädtischen Strassennetze bei. Umgekehrt reagiert das Verkehrssystem in Städten und Agglomerationen besonders empfindlich auf Störungen auf den stadtnahen Nationalstrassen. Nationalstrassen sind in dieser Funktion «landesweite Ortsumfahrungen». Die Belastungskarte der Nationalstrassen zeigt entsprechend den aufgezeigten Verkehrsentwicklungen hohe Belastungen des Nationalstrassennetzes, insbesondere in Stadtnähe *oder* in den Städten und Agglomerationen selber.

⁶ ebd.

**Belastung der Nationalstrassen 2013: Durchschnittlicher Tagesverkehr
(Total des Verkehrs beider Richtungen in 24 Stunden)⁷**



Kapazitätsgrenzen

Heute werden mehrere Nationalstrassenabschnitte täglich von über 100 000 Fahrzeugen befahren. Mit der überproportionalen Zunahme des Verkehrs auf den Nationalstrassen in den letzten Jahren im Vergleich zum restlichen Strassennetz erreichen die Nationalstrassen heute zu Spitzenzeiten und an neuralgischen Stellen ihre Kapazitätsgrenzen, die bereits zu flächendeckenden Funktionsstörungen führen können. Aufgrund der bereits seit mehreren Jahren andauernden starken Verkehrszunahme auf den Nationalstrassen ist zu erwarten, dass auch in Zukunft der grösste Teil des prognostizierten Verkehrswachstums im Strassenbereich (s. Ziff. 1.1.1) auf die Nationalstrassen entfallen wird. Auf die heute schon stark befahrenen Nationalstrassenabschnitte wird sich dies besonders negativ auswirken.

Als Folge der stetigen Verkehrszunahme steigt auch der Finanzbedarf für Betrieb*, Unterhalt* und Anpassungen* der Nationalstrassen sowie für notwendige Kapazitätsausbauten*.

⁷ ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2013, www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Stauaufkommen und Verkehrsfluss > Bericht Verkehrsfluss Nationalstrassen.

1.1.3

Verkehrsentwicklung in Städten und Agglomerationen

Ein Grossteil der Schweizer Bevölkerung lebt in Städten und Agglomerationen. Zudem befinden sich etwa vier von fünf Arbeitsplätzen in urbanen Gebieten, die mit insgesamt rund 9000 Quadratkilometern lediglich gut einem Fünftel der Gesamtfläche der Schweiz entsprechen. Die Städte und Agglomerationen sind zentrale Wirtschaftsmotoren. Das Verkehrsaufkommen ist deshalb nicht nur auf den Nationalstrassen, sondern auch auf dem untergeordneten Strassen- und dem Schienennetz deutlich höher als ausserhalb der Agglomerationen. Dementsprechend konzentrieren sich in den Agglomerationen die Verkehrsprobleme. 85–90 Prozent aller Staus in der Schweiz entstehen heute in den Agglomerationsräumen, wo sich lokale, regionale und nationale Verkehrsnetze auf engstem Raum überlagern. Gleich wie Störungen auf dem Nationalstrassennetz die Verkehrsnetze in Städten und Agglomerationen beeinflussen, haben Probleme beim Agglomerationsverkehr Auswirkungen auf die übergeordneten Verkehrsnetze.

Die Funktion der Agglomerationen als Bevölkerungszentren und Wirtschaftsmotoren wird sich in Zukunft noch weiter verstärken. Wirtschaft und Bevölkerung werden auch in Zukunft in urbanen Räumen überdurchschnittliche Zuwachsraten aufweisen. Die neuen Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS)⁸ zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen für den Zeitraum 2010–2035 gehen von einer viel stärkeren Konzentration der Einwohnerentwicklung in den Agglomerationen aus, als bisher angenommen wurde. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die Verkehrsprobleme in Zukunft noch deutlich stärker auf die Agglomerationen konzentrieren. Das heutige Verkehrsaufkommen und die zukünftige Verkehrsentwicklung stellen grosse Herausforderungen an die nationale, regionale und lokale Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Agglomerationen. Die enge Überlagerung der verschiedenen Netze und Verkehrsträger führt zu starken gegenseitigen Beeinflussungen, insbesondere im Falle von Störungen. Diese Herausforderung kann nur mit einer zwischen den Verkehrsträgern koordinierten und eng auf die Siedlungsplanung abgestimmten Infrastrukturpolitik erfolgreich bewältigt werden.

Die nachfolgenden zwei Abbildungen⁹ zeigen die prognostizierte Zunahme der Personenkilometer (Pkm) pro Agglomeration zwischen 2005 und 2030. Es zeigt sich eine deutliche Zunahme der Verkehrsleistung in einer ganzen Reihe von Agglomerationen im Schweizer Mittelland. Das grösste Wachstum verzeichnet die Agglomeration Zürich mit einer Zunahme von 14 Millionen (MIV) bzw. 6 Millionen (ÖV) Pkm im durchschnittlichen Werktagsverkehr. Die Zahlen in den Abbildungen verweisen auf die einzelnen Agglomerationen (s. dazu die Legende nach den Abbildungen).

⁸ BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2010–2035, 2011, www.bfs.admin.ch > Themen > 01 Bevölkerung > Zukünftige Bevölkerungsentwicklung.

⁹ ARE, Abstimmung von Siedlung und Verkehr, 2013, www.are.admin.ch > Aktuell > Publikationen > Verkehr.

Abbildung 4

**Prognostizierte Zunahme der Personenkilometer im durchschnittlichen
Werktagsverkehr im MIV pro Agglomeration (2005–2030)**

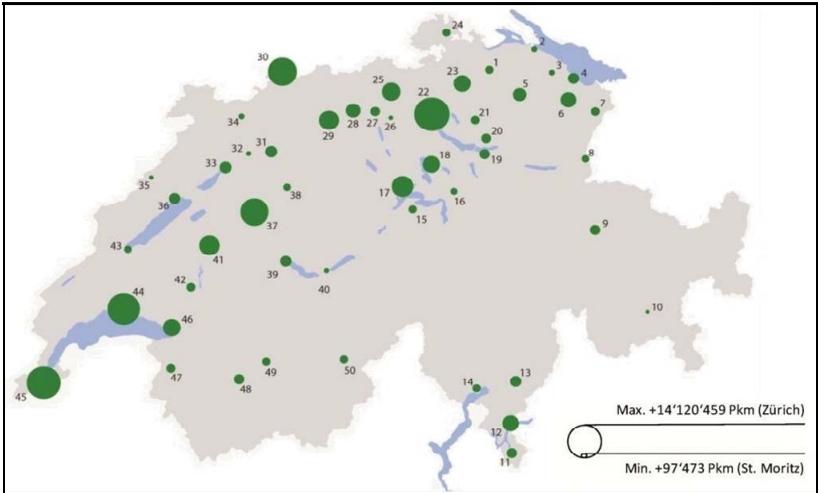
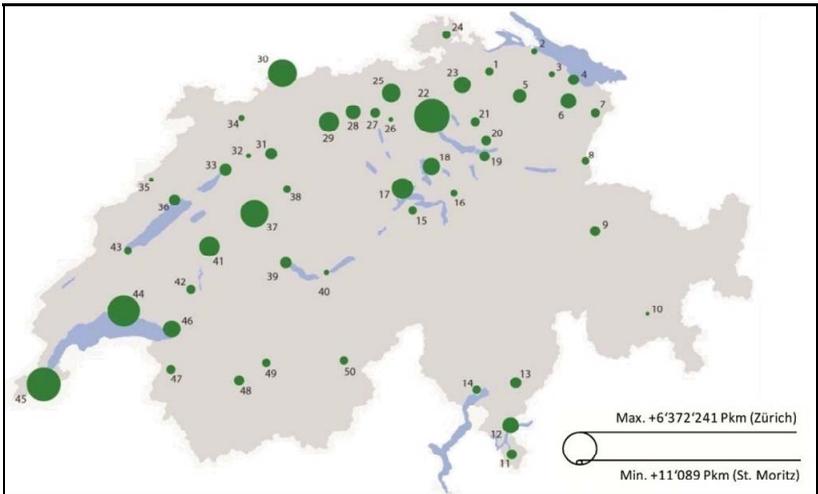


Abbildung 5

**Prognostizierte Zunahme der Personenkilometer im durchschnittlichen
Werktagsverkehr im ÖV pro Agglomeration (2005–2030)**



Legende zu Abbildung 4 und Abbildung 5:

1 Frauenfeld, 2 Kreuzlingen, 3 Amriswil, 4 Arbon, 5 Wil, 6 St. Gallen, 7 Heerbrugg, 8 Buchs, 9 Chur, 10 St. Moritz, 11 Chiasso, 12 Lugano, 13 Bellinzona, 14 Locarno, 15 Stans, 16 Schwyz, 17 Luzern, 18 Zug, 19 Lachen, 20 Rapperswil, 21 Wetzikon, 22 Zürich, 23 Winterthur, 24 Schaffhausen, 25 Baden-Brugg, 26 Wohlen, 27 Lenzburg, 28 Aarau, 29 Olten, 30 Basel, 31 Solothurn, 23 Grenchen, 33 Biel, 34 Delémont, 35 La Chaux-de-Fonds, 36 Neuchâtel, 37 Bern, Burgdorf, 39 Thun, 40 Interlaken, 41 Fribourg, 42 Bulle, 43 Yverdon, 44 Lausanne, 45 Genève, 46 Monthey, 48 Sion, 49 Sierre, 50 Brig.

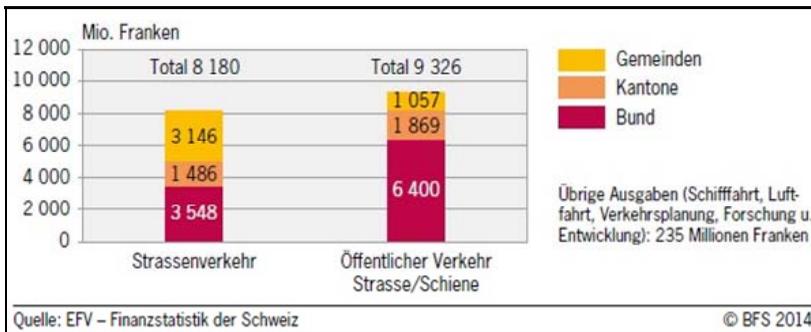
1.2 Übersicht über die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Ausgaben der öffentlichen Hand

Bund, Kantone und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur *und* des Verkehrsangebots. Die finanzielle Unterstützung fällt gemessen an den anfallenden Kosten je nach Verkehrsträger und Staatsebene unterschiedlich aus. Insgesamt betragen die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Verkehr im Jahr 2011 rund 17,5 Milliarden Franken, was einen Anteil von 9 Prozent an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand ausmachte. Auf den (privaten) Strassenverkehr, mit einem Streckennetz von rund 71 000 Kilometern¹⁰, entfielen 8,2 Milliarden Franken und auf den ÖV, mit einem Schienennetz von rund 5000 Kilometern Länge sowie einem Streckennetz des öffentlichen Strassenverkehrs von rund 19 000 Kilometern, insgesamt 9,3 Milliarden Franken¹¹.

Abbildung 6

Verkehrsausgaben der öffentlichen Hand, 2011¹²



¹⁰ Davon sind 1800 km Nationalstrassen, 18 000 km Kantonsstrassen und 51 000 km Gemeindestrassen.

¹¹ BFS, Mobilität und Verkehr Taschenstatistik 2014, 2014, www.bfs.admin.ch > Themen > 11 Mobilität und Verkehr > Zum Nachschlagen > Publikationen.

¹² ebd. Das in dieser Publikation verwendete Zahlenmaterial beinhaltet für den ÖV den im Jahr 2011 anfallenden einmaligen und damit ausserordentlichen Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse der SBB im Umfang von 1,15 Milliarden Franken.

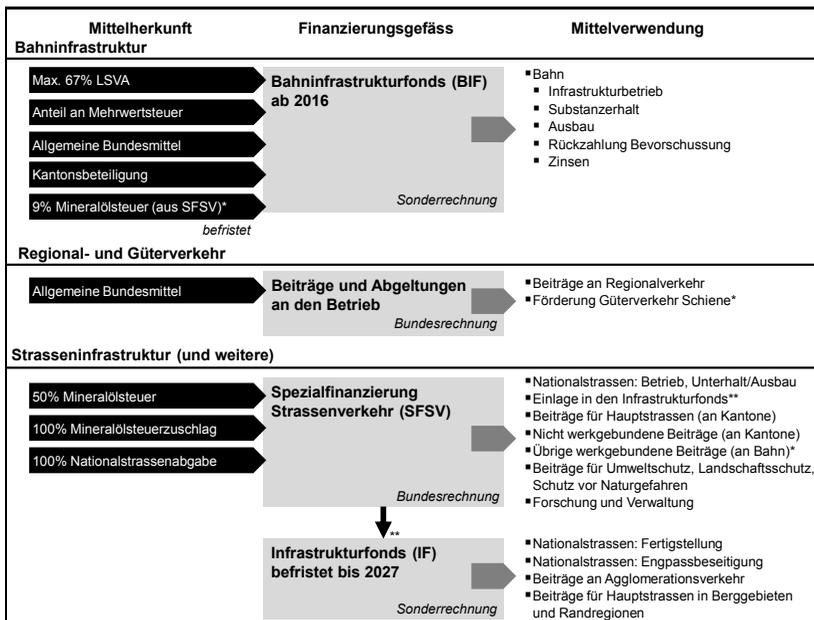
Finanzierung auf Bundesebene

Gemäss Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013¹³ über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») und Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 wird künftig die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur auf eine neue Grundlage gestellt. Ab 2016 werden Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur über den unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Dieser löst den bisherigen befristeten Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte (FinöV-Fonds) ab und gewährleistet, dass Betrieb und Unterhalt/Substanzerhalt einerseits sowie Ausbau andererseits in Zukunft aus einem gemeinsamen Gefäss finanziert werden. Der BIF wird durch mehrere Quellen gespeist und er schafft die Voraussetzung für den künftigen Ausbau der Bahninfrastruktur. Ein erster Ausbauschritt für die Zeit bis 2025 wurde vom Parlament bereits beschlossen. Neben dem BIF wird der Bund auch künftig Beiträge an den regionalen Personenverkehr und zur Förderung des Schienengüterverkehrs aus dem allgemeinen Bundeshalt ausrichten.

Für den Strassenverkehr stehen dem Bund heute die beiden Finanzierungsgefässe «Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)» und «Infrastrukturfonds (IF)» zur Verfügung (s. Ziff. 1.3).

Abbildung 7

Übersicht der Verkehrsfinanzierung auf Bundesebene ab 2016



Das BFS wird voraussichtlich im Frühjahr 2015 eine Publikation zu den Kosten und zur Finanzierung des Verkehrs veröffentlichen (für das Referenzjahr 2010). Da sowohl die vorliegende Botschaft als auch die erwähnte Publikation zeitgleich erarbeitet wurden, werden vorliegend die Ergebnisse des BFS nicht berücksichtigt.

1.3 Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Infrastrukturfonds

1.3.1 Funktionsweise der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die (Strassen-)Finanzierung auf Bundesebene erfolgt über zweckgebundene Steuern auf Treibstoffen und über die Nationalstrassenabgabe. Die SFSV stellt auf Bundesebene den zweckgebundenen Einnahmen die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr gegenüber (Art. 86 BV). Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der SFSV fliessen über die Bundesrechnung und unterstehen damit der Schuldenbremse. Die jährlichen Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben erhöhen oder vermindern die Rückstellungen (bilanzielle Reserven) aus den zweckgebundenen Mitteln der SFSV. Die SFSV ist eine «Schattenrechnung». Sie ist weder eine Sonderrechnung nach Artikel 5 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005¹⁴ (FHG) noch ein Spezialfonds mit eigener Rechnung nach Artikel 52 FHG.

Als zweckgebundene Einnahmen gelten nach Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung¹⁵ (BV):

- 50 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen auf Treibstoffen (ohne Mineralölsteuer auf Flugtreibstoffen);
- 100 Prozent der Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (ohne Mineralölsteuerzuschlag auf Flugtreibstoffen);
- 100 Prozent der Einnahmen aus der Nationalstrassenabgabe.

Die verbleibenden 50 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen fliessen als voraussetzungslos geschuldete Abgabe in den allgemeinen Bundeshaushalt.

Als Aufgaben und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr finanziert werden, nennt Artikel 86 Absatz 3 BV:

- a. die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen;
- b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge;
- b^{bis}. Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen;
- c. Beiträge an die Kosten für Hauptstrassen;
- d. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;

¹⁴ SR 611.0

¹⁵ SR 101

- e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind;
- f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen.

Gestützt auf die Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b und 196 Ziffer 3 Absatz 2 Buchstabe c BV (Übergangsbestimmungen) werden zudem zweckgebundene Mineralölsteuermittel zur Deckung von 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT verwendet («NEAT-Viertel»). Der in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 gutgeheissene und per 1. Januar 2016 in Kraft tretende BIF soll befristet (d.h. bis zur vollständigen Rückzahlung der vom FinöV-Fonds übernommenen Bevorschussung) ebenfalls Einlagen aus den Mineralölsteuern erhalten. Diese Einlagen werden ab 2019 für die Verzinsung und Rückzahlung der Bevorschussung eingesetzt.

Über die SFSV werden also nicht nur die in die Bundeszuständigkeit fallenden Nationalstrassen, sondern auch andere Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr finanziert. (Ursprünglich waren die zweckgebundenen Mittel insbesondere für die Finanzierung der Nationalstrassen vorgesehen sowie für Beiträge an die Kosten der Kantone im Strassenbereich. Im Laufe der Zeit wurde der über die zweckgebundenen Einnahmen zu finanzierende Aufgabenbereich schrittweise erweitert.¹⁶)

Der Finanzierungsmechanismus auf Bundesebene mit zweckgebundenen Einnahmen hat sich in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Vor allem die weitgehende Verursacher- oder Nutzerfinanzierung wird in diesem Zusammenhang als zukunftsfähig beurteilt. Die verfassungsmässig festgelegte Zweckbindung der Einnahmen stellt sicher, dass ein Grossteil der Verkehrsabgaben aus dem Strassenverkehr in die Strasseninfrastruktur fliesst. Weil die Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen zu decken sind, hat dieser Finanzierungsmechanismus zudem den Vorteil, dass heute die Nationalstrasseninfrastruktur zum Zeitpunkt ihrer Erstellung vollständig eigenfinanziert ist. Der Bundeshaushalt wird somit nicht durch bereits getätigte, aber fremdfinanzierte Investitionen – und damit verbundene Zinszahlungen und Amortisationen – belastet. Diese Aussage gilt unabhängig davon, ob die Rechnungsmodelle teilweise eine Aktivierung und spätere Abschreibung vorsehen. Diese Finanzierungslösung zeichnet die Schweiz gegenüber dem Ausland, wo Infrastrukturkosten häufig zuerst via Verschuldung finanziert und erst während der Nutzung abbezahlt werden, besonders aus.

Der Finanzierungsmechanismus wird jedoch mittel- bis langfristig aufgrund seiner Steuerobjekte (Mineralölsteuer und -zuschlag auf Treibstoffen) an seine Grenzen stossen. Infolge des Rückgangs des spezifischen Treibstoffverbrauchs der Fahrzeuge sowie des zunehmenden Trends hin zu Fahrzeugen mit anderen Antriebsenergien als fossilen Treibstoffen ist davon auszugehen, dass die Einnahmen zurückgehen werden (s. Ziff. 2.3.1). Diese Entwicklung ist umwelt- und energiepolitisch durchaus erwünscht und wird entsprechend gefördert, hat aber einen negativen Nebeneffekt auf die Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.

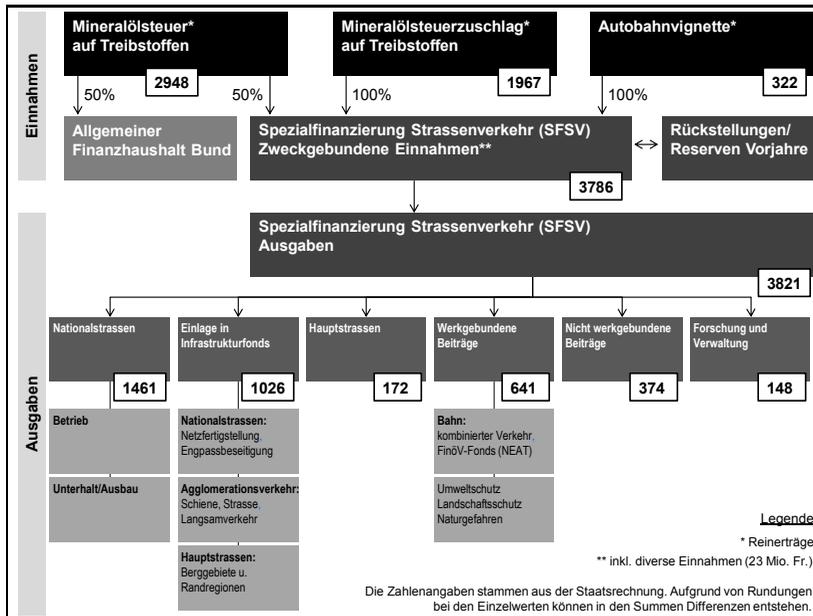
Kommt dazu, dass die heutige Finanzierungsarchitektur gewisse Mängel aufweist, insbesondere in der Bewirtschaftung der finanziellen Mittel und bei der Transparenz (s. Ziff. 1.4).

¹⁶ Siehe auch FABI-Botschaft, Anhang 1, Tabelle 14 (BBI 2012 1577).

2013 betrugten die Ausgaben der SFSV 3821 Millionen Franken und waren somit leicht höher als die Einnahmen, welche 3786 Millionen Franken betrugten. Dementsprechend haben die Rückstellungen der SFSV um 35 Millionen Franken abgenommen. Per Ende 2013 betrugten die Rückstellungen 2036 Millionen Franken (Details s. Anhang 1).

Abbildung 8

Finanzflüsse der SFSV im Jahr 2013 in Millionen Franken



1.3.2 Infrastrukturfonds

Der IF trat 2008 mit dem Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006¹⁷ (IFG) in Kraft. Er ist auf 20 Jahre befristet, wobei diese Frist um 5 Jahre verlängert werden kann.

Der IF wird durch Einlagen aus der SFSV gespeist. Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2006¹⁸ über den Gesamtkredit für den IF (Bundesbeschluss Gesamtkredit IF) sieht finanzielle Mittel im Umfang von 20,8 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Teuerung und Mehrwertsteuer) vor und teilt die Mittel wie folgt auf die verschiedenen Aufgaben auf:

- Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes (8,5 Mrd. Fr.);
- Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz (5,5 Mrd. Fr.);

¹⁷ SR 725.13

¹⁸ BBl 2007 8553

- Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (6,0 Mrd. Fr.);
- Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (0,8 Mrd. Fr.).

Mit der Schaffung des IF wurde die Finanzierung der Nationalstrassen auf zwei Rechnungen aufgeteilt.

Der IF hat die Form eines rechtlich unselbstständigen Fonds mit eigener Bilanz und Erfolgsrechnung. Die Einlagen von der SFSV in den IF werden als Ausgaben in der Staatsrechnung verbucht und der SFSV bzw. dem allgemeinen Bundeshaushalt belastet. Daraus ergibt sich, dass jede Zuteilung von Mitteln von der SFSV in den IF im Zeitpunkt der Verbuchung der Einlage der Schuldenbremse unterliegt. Auch belastet jede Erhöhung der Einlagen in den IF die SFSV und steht deshalb fallweise in Konkurrenz zu den übrigen über die SFSV finanzierten Aufgaben. Die (jährlichen) Einlagen in den IF sind deshalb so zu dimensionieren, dass sowohl die über den IF finanzierten als auch die übrigen Aufgaben nach Artikel 86 Absatz 3 BV über genügend Mittel verfügen (Art. 2 Abs. 3 IFG).

1.3.3 Einnahmequellen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen

Rund 90 Prozent der Einnahmen der SFSV stammen aktuell aus der Mineralölsteuer (Grundsteuer) und dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen. Die Einnahmewicklung der SFSV ist damit direkt von der Höhe der Steuertarife und der Entwicklung des Treibstoffabsatzes abhängig (s. Anhang 2 und Anhang 3).

Die Steuertarife sind im Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996¹⁹ (MinöStG) geregelt. Die gesetzlich festgelegte Mineralölsteuer (Grundsteuer) beträgt pro Liter Benzin 43,12 Rappen, pro Liter Diesel 45,87 Rappen. Dies entspricht grundsätzlich den Tarifen, wie sie 1993 in Kraft gesetzt wurden. Der Mineralölsteuerzuschlag pro Liter Benzin und Diesel beläuft sich auf 30 Rappen und ist seit 1974 unverändert. Die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag sind somit nicht an den Benzin- oder Dieselpreis gekoppelt. Die sich laufend verändernden Preise an den Tankstellen sind dementsprechend nicht auf Tarifierpassungen bei der Mineralölsteuer oder dem Mineralölsteuerzuschlag zurückzuführen, sondern werden durch den Markt bestimmt.

¹⁹ SR 641.61

Steuerliche Belastung von Benzin und Diesel per 30. August 2014²⁰

Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter	Benzin 95 ROZ	Diesello
Mineralölsteuer (Grundsteuer)	43,120	45,870
Mineralölsteuerzuschlag	30,000	30,000
8,0 % Mehrwertsteuer vom durchschnittlichen Verkaufspreis	13,037	13,556
Weitere Gebühren/Beiträge (Carbura ²¹)	0,415	0,415
Total Belastung durch Steuern und Abgaben	86,572	89,841
<i>Durchschnittlicher Verkaufspreis inkl. Mehrwertsteuer (August 2014)</i>	<i>176,000</i>	<i>183,000</i>
<i>Anteil Total Belastung am durchschnittlichen Verkaufspreis (in %)</i>	<i>49,2</i>	<i>49,1</i>

Die seit 1974 bzw. 1993 in Kraft gesetzten Steuertarife wurden bis anhin nicht der allgemeinen Teuerungsentwicklung angepasst. Die Teuerung ist aber aus Sicht der SFSV von entscheidender Bedeutung, weil diese auf der Ausgabenseite anfällt und entsprechend finanziert werden muss.

Abbildung 10

Vergleich Steuersätze aktuell und mit einer Teuerung per 30. August 2014

Steuer	Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter aktuell gültige	Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter Teuerung berücksichtigt	Differenz in Rappen pro Liter
Mineralölsteuer Benzin	43,120	49,847	6,727
Mineralölsteuer Diesel	45,870	53,026	7,156
Mineralölsteuerzuschlag	30,000	65,460	35,460

Seit der letzten Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im Jahr 1974 sind die allgemeinen Konsumentenpreise²² um rund 118,2 Prozent angestiegen. Real – also unter Berücksichtigung der Teuerung – entsprechen 30 Rappen Mineralölsteuerzuschlag heute noch 13,7 Rappen.

Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette)

1985 hat die Schweiz die Vignettenpflicht für die Benützung der Nationalstrassen erster und zweiter Klasse mit Motorfahrzeugen und Anhängern (bis je 3,5 Tonnen Gesamtgewicht²³) eingeführt (Art. 86 Abs. 2 BV). Seither berechtigt der Kauf einer Vignette die Fahrzeugführenden während eines Jahres zum Befahren dieser Nationalstrassen. Bei der Einführung kostete die Vignette 30 Franken. 1995 wurde der Preis teuerungsbedingt auf 40 Franken angehoben.

²⁰ www.ezv.admin.ch > Themen > Abgaben > Mineralölsteuer > Wissenswertes > Belastung der Treib- und Brennstoffe.

²¹ Gebühr zur Finanzierung der Bewirtschaftung der Pflichtlager.

²² www.bfs.admin.ch > Themen > Preise > Landesindex der Konsumentenpreise.

²³ Die Vignettenpflicht besteht auch für Motorfahrzeuge und Anhänger über je 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterliegen (z.B. Arbeitsfahrzeuge).

Am 24. November 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Preiserhöhung der Jahresvignette von 40 auf 100 Franken und die Einführung einer Zweimonatsvignette zum Preis von 40 Franken abgelehnt. Bundesrat und Parlament wollten im Rahmen der Umsetzung des Sachplans Verkehr rund 400 Kilometer – weitgehend kantonaler – Strassen ins Nationalstrassennetz aufnehmen (NEB-1, Netzerweiterung). Die daraus entstehenden Kosten sollten insbesondere über eine Preiserhöhung der Autobahnvignette finanziert werden. Gleichzeitig mit der Umsetzung des Sachplans Verkehr sollten zudem zwei neue Nationalstrassenabschnitte (Umfahrung Morges, Glattalautobahn) zur Engpassbeseitigung ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden (NEB-2, Netzergänzung).

Die mit der Netzerweiterung und der Netzergänzung notwendige Anpassung des Netzbeschlusses (Netzbeschluss 2012) und die Erhöhung des Vignettenpreises waren rechtlich miteinander verknüpft. Nach Ablehnung der Preiserhöhung der Autobahnvignette am 24. November 2013 konnte der Netzbeschluss 2012 deshalb nicht in Kraft treten.

1.3.4 Aufgaben und Aufwendungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

1.3.4.1 Nationalstrassenaufgaben

Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 wurden die Zuständigkeiten im Strassenbereich letztmals neu geordnet. Laut Artikel 83 BV stellt der Bund die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benutzbarkeit sicher. Er baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen und trägt die Kosten dafür.

Betrieb

Ziel des Betriebs ist die Sicherstellung aller Massnahmen und Arbeiten, die für die Sicherheit und tägliche, lückenlose Verfügbarkeit der Nationalstrassen notwendig sind. Wird der Betrieb vernachlässigt, so führt dies zu Einbussen bei der Betriebsbereitschaft und der Sicherheit sowie zu wachsenden Schäden und Folgekosten. Daher hat der Betrieb finanziell gesehen Priorität. Der Betrieb der Nationalstrassen definiert sich aus *betrieblichem Unterhalt* sowie *projektfreiem (kleinem) baulichem Unterhalt, Verkehrsmanagement* und *Schadenwehr*.

Unterhalt

Ziel des Unterhalts ist die Sicherstellung des ursprünglichen Niveaus von Funktionalität, Sicherheit, Verfügbarkeit und Verträglichkeit der Nationalstrassen über die geplante Lebensdauer. Wird der bauliche Unterhalt vernachlässigt, so führt dies zu wachsendem Schaden und zu exponentiell steigenden Folgekosten. Der bauliche Unterhalt dient dem Wert- und Substanzerhalt der getätigten Investitionen. Er hat – zusammen mit dem Betrieb – finanziell gesehen Priorität.

Die Lebensdauer der Anlageteile der Nationalstrassen ist unterschiedlich. Für einen optimierten baulichen Unterhalt muss die Lebensdauer der einzelnen Anlageteile so aufeinander abgestimmt werden, dass die notwendigen Unterhaltsarbeiten konzentriert ausgeführt werden können. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein Unterhaltsoptimum erreicht werden kann, wenn im Durchschnitt alle fünfzehn Jahre

konzertierte Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden. Gleichzeitig werden auch notwendige Anpassungen vorgenommen. Diese Arbeiten sind in der Regel mit einem hohen Bedarf an Planung und finanziellen sowie personellen Ressourcen verbunden. Durch die Kombination der Unterhalts- und Anpassungsarbeiten können Synergien optimal genutzt und die Anzahl der Baustellen verringert werden. Dies wiederum führt zu einer geringeren Beeinträchtigung des Verkehrs. Die sogenannte «Unterhaltsplanung Nationalstrassen (UPlanNS)» gibt vor, wie diese Arbeiten zu planen, zu koordinieren und durchzuführen sind²⁴.

Ausbau im Sinne von Anpassungen*

In der SFSV wird heute bei den Nationalstrassenausgaben das Begriffspaar «Unterhalt/Ausbau» verwendet. Der Ausbau umfasst in erster Linie bauliche Massnahmen zur Erfüllung der Vorgaben aus Gesetzen, Richtlinien und Normen. Es handelt sich beispielsweise um bauliche Massnahmen in den Bereichen Lärmschutz, Störfälle/Gewässerschutz, Tunnelsicherheit, Wildtierquerungen. Aber auch Massnahmen zur Einrichtung einer einheitlichen und standardisierten Systemarchitektur für die Betriebs- und Sicherheitsanlagen (inkl. der notwendigen Einrichtungen für ein Verkehrsmanagement), von Schwerverkehrskontrollzentren und LKW-Abstellplätzen oder zur Umnutzung von Pannestreifen fallen unter den Ausbau. Zur besseren Unterscheidung und insbesondere weil es sich bei diesen Massnahmen nicht vorwiegend um Kapazitätsausbauten (s. nachfolgende Ausführungen) handelt, wird in dieser Botschaft für diese bauliche Massnahmen der Begriff «Anpassungen» verwendet.

Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes (IF)

Die Fertigstellung bleibt auch nach der NFA eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, wobei der Bund die finanzielle Hauptlast trägt. Ziel der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes²⁵ ist es, die verbleibenden Lücken zu schliessen. Das Nationalstrassennetz ist heute zu knapp 96 Prozent fertiggestellt. Die verbleibenden 4 Prozent umfassen rund 80 Kilometer. Ein beträchtlicher Teil der noch nicht erstellten Strecken ist als Tunnel geplant.

Neben Betrieb, Unterhalt und Anpassung hat auch die Fertigstellung sehr hohe Priorität. Für die Fertigstellung besteht bereits heute ein Verpflichtungskredit im Umfang von 8,5 Milliarden Franken (s. Ziff. 1.3.2), welcher mit dem Bundesbeschluss Gesamtkredit IF beschlossen wurde.

Kapazitätsausbau (teilweise IF)

Zusätzlich zu den vorstehend beschriebenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem bereits erstellten Nationalstrassennetz und der Fertigstellung ist ein Kapazitätsausbau (s. Ziff. 2.4.3) notwendig. Nur wenn die Nationalstrassen bedarfsgerecht ausgebaut werden, kann die Funktionsfähigkeit des gesamten Netzes sichergestellt werden. Zum Kapazitätsausbau gehören:

²⁴ www.autobahnschweiz.ch > Wissenswertes > Unterhaltsplanung Nationalstrasse.

²⁵ Gemäss Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz in den letzten, massgebenden Fassungen (AS 1960 872, 1984 1118, 1986 35 2515, 1987 52, 1988 562, 2001 3090) und Art. 197 Ziff. 3 BV (SR 101; AS 2007 5770).

Engpassbeseitigungen (IF)

Das Nationalstrassennetz ist zwar auf vielen Strecken stark ausgelastet, insgesamt aber noch funktionsfähig. Hingegen existieren heute im Nationalstrassennetz an verschiedenen Stellen dauerhafte Überlastungen, die nicht durch eine bessere Bewirtschaftung beseitigt werden können. Ohne bauliche Massnahmen werden diese Engpässe in absehbarer Zeit die Funktionalität des ganzen Nationalstrassennetzes gefährden und zu gravierenden Verkehrsproblemen führen. Bei diesen chronischen Engpässen besteht deshalb Handlungsbedarf. Für die Engpassbeseitigung besteht bereits heute ein Verpflichtungskredit im Umfang von 5,5 Milliarden Franken (s. Ziff. 1.3.2), welcher mit dem Bundesbeschluss Gesamtkredit IF beschlossen wurde. In der Botschaft vom 11. November 2009²⁶ zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln (erste PEB-Botschaft) hat der Bundesrat aufgezeigt, welche Nationalstrassenabschnitte zukünftig überlastet sein werden und gestützt darauf ein Programm mit baulichen Massnahmen zur Beseitigung dieser Engpässe mittels Fahrstreifenergänzungen von mehr als 2 Kilometern Länge unterbreitet. Mit der zweiten PEB-Botschaft vom 26. Februar 2014²⁷ wird das erste Programm fortgeschrieben. Kernelemente der zweiten PEB-Botschaft sind die aktualisierte Analyse der Engpässe im Nationalstrassennetz, die Darstellung der Massnahmen zur Beseitigung dieser Engpässe, die aktualisierte Priorisierung der entsprechenden Projekte sowie der Antrag auf Mittelfreigabe für weitere Projekte. Mit dem Bundesbeschluss vom 16. September 2014²⁸ über die Freigabe der Mittel für die zweite Periode des Programms zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz hat die Bundesversammlung die Mittelfreigabe beschlossen.

Netzergänzungen

Es können nicht alle Kapazitätsengpässe mit Fahrstreifenergänzungen behoben werden. Fallweise braucht es künftig neue Netzelemente. Aufgrund der aktuellen Erkenntnisse und Planungen stehen heute zwei Netzergänzungen an: «Umfahrung Morges» im Raum Lausanne/Morges und «Glatttalaubahn» im Raum Zürich/Glattal.

Umfahrungen (Verlegungen der Nationalstrasse)

Heute durchqueren die Nationalstrassen diverse Ortschaften. Abhängig von Funktionsdefiziten sowie von Raum- und Umweltbelastungen wird künftig zu prüfen sein, ob die Nationalstrassen verlegt werden sollen.

Entwicklung der Nationalstrassenausgaben seit 1998

Seit 1998²⁹ wird vom BFS ein Baupreisindex berechnet und jeweils per April und Oktober ausgewiesen. Der Baupreisindex gibt Auskunft über die Preis- und Teuerungsentwicklung im Baugewerbe und unterscheidet zwischen Hoch- und Tiefbauten. Zwischen 1998 und 2013 haben die Tiefbaupreise um insgesamt 35,9 Prozent zugenommen³⁰, was einer durchschnittlichen Teuerungsrate von 2,1 Prozent pro Jahr entspricht.

26 BBI 2009 8387

27 BBI 2014 2443

28 BBI 2014 7851

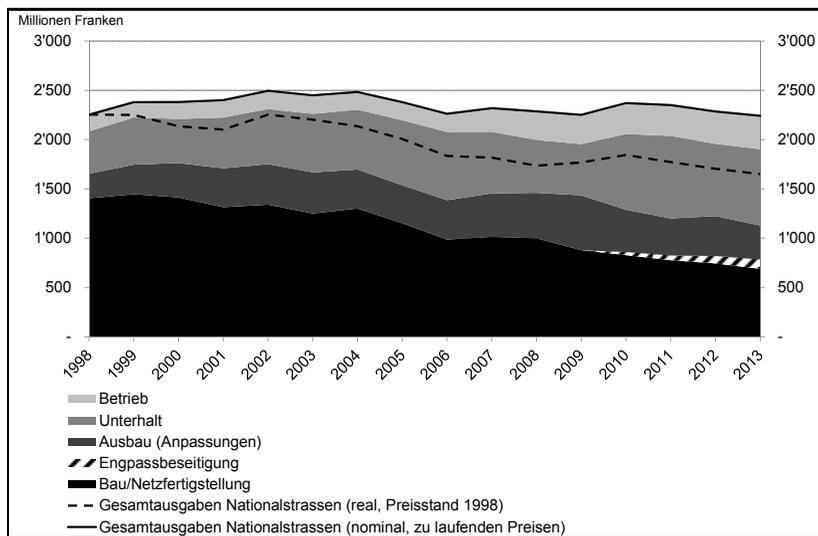
29 Aufgrund der vorhandenen Datenlage zu den Baupreisen wird im vorliegenden Abschnitt die Ausgabenentwicklung der Nationalstrassen für den Zeitraum von 1998–2013 betrachtet.

30 Oktoberindex.

Die jährlichen nominalen Gesamtausgaben für die Nationalstrassen bewegten sich zwischen 2,3 und 2,5 Milliarden Franken und verharteten somit nominal auf einem annähernd konstanten Niveau. Anders verhält es sich bei der Betrachtung der realen Ausgaben, also unter Berücksichtigung der Teuerungsentwicklung. Inflationsbereinigt sanken die Ausgaben von 2,25 Milliarden Franken im Jahr 1998 auf 1,65 Milliarden Franken im Jahr 2013.

Abbildung 11

Ausgaben für Nationalstrassen von Bund und Kantonen (integrale Sicht)³¹



Die Zusammensetzung der Nationalstrassenausgaben hat sich im Verlauf der Zeit stark verändert. Während 1998 noch knapp zwei Drittel der Ausgaben für den Bau verwendet wurden, sank dieser Anteil im Jahr 2013 auf knapp ein Drittel. Gleichzeitig stieg der Anteil für Betrieb und Unterhalt von gut einem Viertel auf knapp die Hälfte der Ausgaben an. Diese Ausgabenverschiebung ist darauf zurückzuführen, dass einerseits das geplante Nationalstrassennetz mittlerweile weitgehend erstellt ist und andererseits die seit 1960 sukzessive erstellte Infrastruktur immer älter, grösser sowie komplexer wird, was den Aufwand für Betrieb und Unterhalt ansteigen lässt.

Infolge des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums, des damit verbundenen wachsenden Motorfahrzeugbestands sowie zunehmender Fahrleistung hat der Bedarf an Verkehrskapazitäten zugenommen. Künftig werden insbesondere die Kapazitätserweiterungen (Engpassbeseitigungen, neue Netzelemente) im Vergleich zu den letzten Jahren wieder deutlich mehr Mittel beanspruchen. Da gleichzeitig die Ausgaben für Betrieb, Unterhalt und Ausbau (im Sinne von Anpassungen) weiter steigen werden,

³¹ Diese Abbildung übernimmt die Daten des Investitionscontrollings des ASTRA. Diese Daten können infolge buchhalterischer Abgrenzungen leicht von den Rechnungswerten abweichen. Die Abbildung zeigt eine integrale, von den Finanzierungsgefässen unabhängige Sicht und berücksichtigt sowohl Bundes- als auch Kantonsausgaben.

ist für die kommenden Jahre von einem tendenziell höheren Finanzbedarf im Vergleich zu den vergangenen Jahren auszugehen.

1.3.4.2 Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (IF)

Für Bundesbeiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen gemäss Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b^{bis} BV hat die Bundesversammlung im Bundesbeschluss Gesamtkredit IF einen Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer) beschlossen. Verteilt auf die beschlossene Fondslaufzeit von 20 Jahren ergibt dies pro Jahr im Durchschnitt 300 Millionen Franken. Durch die Bundesbeteiligung an der Finanzierung wird eine koordinierte Planung von Siedlung und Verkehr gefördert. Zugleich werden dadurch die verschiedenen Verkehrsmittel im ÖV, im MIV wie auch im Langsamverkehr optimiert und auf die Ziele und Massnahmen der Raumplanung abgestimmt. Durch eine klare Ausrichtung der Mitfinanzierung auf die Wirkung und die Festlegung verbindlicher Kriterien wird eine hohe Kostenwirksamkeit erreicht. Folgende Wirkungsziele stehen im Vordergrund und sind gesetzlich im IFG und im MinVG festgelegt: bessere Qualität des Verkehrssystems, mehr Siedlungsentwicklung nach innen, weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch sowie mehr Verkehrssicherheit.

Die Mitfinanzierung der Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen hat insbesondere auch dazu beigetragen, dass über Gemeinde-, Kantons- und sogar Landesgrenzen hinweg koordinierte und miteinander abgestimmte Planungen von Siedlung und Verkehr erarbeitet und getragen werden. Die Prüfung der Programme der Agglomerationen und die klare Priorisierung durch den Bund gewährleisten, dass die finanziellen Mittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden.

1.3.4.3 Übrige Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Wie bereits erwähnt (s. Ziff. 1.3.1), werden aus der SFSV neben den Nationalstrassen noch weitere Aufgaben finanziert. Nachfolgend ein Überblick zu diesen Aufgaben:

Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 Bst. c BV)

Der Bund richtet Globalbeiträge an die Kantone aus. Diese bemessen sich je Kanton nach der Hauptstrassenlänge, der Verkehrsstärke und der Topografie. Vor Inkrafttreten der NFA wurden die Mittel den Kantonen nicht über Globalbeiträge, sondern aufgrund von Mehrjahresprogrammen zugeteilt, wobei jedes einzelne Projekt eine finanzielle Zusicherung erhielt. Bis zur Fertigstellung der vor NFA bewilligten Projekte wird ein Teil der Mittel an einzelne Kantone für Mehrjahresprogramme ausgerichtet.

Übrige werkgebundene Beiträge an die Schieneninfrastruktur und den Schienenverkehr zur Verkehrsverlagerung (Art. 86 Abs. 3 Bst. b BV)

Unter diesem Titel werden Beiträge für die Abgeltung an den alpenquerenden und den nicht alpenquerenden kombinierten Schienengüterverkehr ausgerichtet. Beiträge an den kombinierten Verkehr werden aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen zur Förderung der Verkehrsverlagerung ausgerichtet. Die heutigen Beiträge («NEAT-Viertel») zugunsten des Fonds für Eisenbahnprojekte (FinöV) werden ab Inkrafttreten des BIF neu als Einlage in den BIF weitergeführt.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat dem BIF aus der SFSV 9 Prozent der Einnahmen der Mineralölsteuer (inkl. Mineralölsteuerzuschlag), maximal 310 Millionen Franken pro Jahr³², befristet bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung des heutigen FinöV-Fonds (ca. 2030), zuweisen kann.

Übrige werkgebundene Beiträge an Umwelt-, Heimat-, Landschaftsschutz, Schutz vor Naturgefahren (Art. 86 Abs. 3 Bst. d BV)

Für strassenverkehrsbedingte Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen sowie für Schutzbauten gegen Naturgewalten entlang von Strassen werden Beiträge entrichtet. Im Bereich des Umweltschutzes werden Beiträge für den Wald, den Lärmschutz und für den Schutz von Verkehrswegen vor Naturgefahren wie Lawinen, Rutschungen oder Steinschlag geleistet. Weiter fliessen unter dem Titel Schutz vor Naturgewalten auch Mittel in den Hochwasserschutz. Im Bereich des Heimat- und Landschaftsschutzes erfolgen Beiträge an Massnahmen zur Erhaltung schützenswerter Objekte wie Baudenkmäler, geschichtliche Stätten und Beiträge an archäologische Massnahmen. Diese Beiträge werden vorwiegend durch die Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Kultur (BAK) im Rahmen ihrer Aufgaben ausgerichtet und stehen nicht im Zusammenhang mit konkreten Nationalstrassenprojekten.

Nicht werkgebundene Beiträge (Art. 86 Abs. 3 Bst. e und f BV)

Den Kantonen stehen heute zehn Prozent der zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag und der Nationalstrassenabgabe zu. Es handelt sich dabei um Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen. Diese Mittel sind zweckgebunden für Strassenaufgaben zu verwenden. Die Beiträge bemessen sich pro Kanton nach der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen (ohne Nationalstrassen) und den sogenannten Strassenlasten.

Forschung und Verwaltung (Art. 3 Bst. f MinVG)

Über die SFSV werden die Forschung im Strassenwesen sowie die Verwaltungskosten (Personalaufwand, Sachaufwand) des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) finanziert.

Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (IF – Art. 1 Abs. 2 Bst. d IFG)

Über den IF werden auch Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen geleistet. Diese Beiträge sind bis zur Auflösung des IF befristet.

³² Dieser Maximalbetrag ist indiziert, erhöht sich also mit laufender Teuerung.

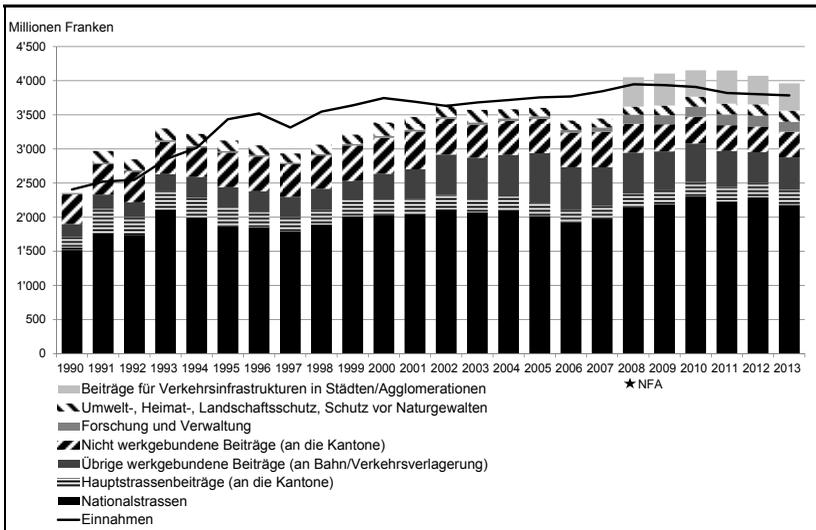
1.3.5

Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und des Infrastrukturfonds

Der über die SFSV zu finanzierende Aufgabenkreis wurde letztmals 2008 um die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen erweitert. Der Anteil der Ausgaben der SFSV für die Nationalstrassen sank von 65 Prozent im Jahr 1990 auf 55 Prozent im Jahr 2013. Im Durchschnitt wendete der Bund zwischen 1990 und 2013 pro Jahr rund 2 Milliarden Franken für die Nationalstrassen auf³³. In den Jahren vor Inkrafttreten der NFA im 2008 waren es etwas weniger, ab 2008 rund 2,2 Milliarden Franken jährlich.

Abbildung 12

Übersicht zur Entwicklung der Bundesausgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr von 1990–2013³⁴



Seit 2008 übersteigen die Ausgaben die Einnahmen. Das Defizit kann vorläufig noch durch die vorhandenen Rückstellungen bzw. Reserven in der SFSV und im IF gedeckt werden. Ende 2007 erreichten die Rückstellungen der SFSV mit rund 4,6 Milliarden Franken einen Höchststand. Seither nahmen sie schrittweise ab. Aufgrund der aktuellen Voranschläge (VA) und Finanzpläne (FP) werden die Rückstellungen der SFSV gemäss heutigem Kenntnisstand bis Ende 2018 praktisch abgebaut sein. Anschliessend entsteht eine beträchtliche Finanzierungslücke (s. Ziff. 2.3.3).

³³ Die Werte sind jeweils zu Preisen des entsprechenden Jahres, sodass den Werten auch eine Teuerungsentwicklung zugrunde liegt.

³⁴ Die Abbildung zeigt eine integrale, von den Finanzierungsgefässen unabhängige Übersicht zur Entwicklung der getätigten Ausgaben aus SFSV und IF. Die Einlagen in den IF sind nicht als Ausgaben berücksichtigt. Erfasst wurden die Ausgaben des IF.

Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2014–2018

SFSV (Mio. Fr.)*	2014 VA	2015 VA	2016 FP	2017 FP	2018 FP
Einnahmen (zweckgebunden)	3769	3822	3808	3784	3780
Mineralölsteuer auf Treibstoffen	1467	1486	1478	1466	1463
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1957	1982	1971	1956	1950
Reinertrag Nationalstrassenabgabe	325	332	337	341	346
Übrige Einnahmen (1)	21	22	22	22	22
Ausgaben	4087	4030	4174	4274	4305
Nationalstrassen (2)	1623	1608	1599	1620	1636
Einlagen Infrastrukturfonds (3)	1029	992	1111	1198	1210
Hauptstrassenbeiträge an die Kantone	174	175	179	181	182
Übrige werkgebundene Beiträge (4)	535	523	539	529	528
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	373	379	379	376	376
Forschung und Verwaltung	174	180	178	179	180
Umweltschutz	110	108	121	123	124
Heimat- und Landschaftsschutz	15	15	16	16	16
Schutz vor Naturgewalten	53	50	52	52	53
Saldo	-318	-207	-365	-490	-524
Stand SFSV (Rückstellung/Reserven)	1718	1510	1145	655	131

* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

(1) Rückzahlungen Darlehen, Veräusserungen Sachanlagen, Funktionsertrag

(2) Betrieb, Unterhalt/Ausbau der Nationalstrassen

(3) Zur Finanzierung von Aufgaben des IF: Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz, Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen, Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen

(4) Abgeltung für kombinierten Verkehr, Autoverlad, Anschlussgleise, Terminalanlagen, Fonds für Eisenbahnprojekte («FinöV-Fonds») bzw. künftig BIF

Exkurs: Projektverzögerungen und Abweichungen zwischen Budget und Rechnung

Die Realisierung von Bau- und Unterhaltsarbeiten und damit die zeitliche Beanspruchung von finanziellen Mitteln sind mit vielen Unsicherheiten verbunden. Dies sowie der Umstand, dass es sich bei den bewilligten Krediten des VA um Höchstbeträge handelt und die unterjährige Ausgabenplanung mit entsprechender Vorsicht erfolgt, führen zu Abweichungen zwischen Budget und Rechnung. Für die SFSV und den IF bedeutet dies, dass in der Regel weniger Mittel beansprucht werden als ursprünglich budgetiert wurden. Damit findet in der Realität ein gegenüber VA und FP verlangsamer Abbau der Rückstellungen bzw. Reserven statt. Die Unsicherheiten sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen, welche nicht oder nur schwer beeinflussbar sind. Es sind einerseits zeitliche und andererseits finanzielle Restriktionen und Unsicherheiten.

Die Hauptarbeiten von Bau- und Unterhaltsprojekten können in der Regel aus bautechnischen Gründen, insbesondere wegen der Frostproblematik, nur im Zeitfenster zwischen März bis Oktober durchgeführt werden. Weiter müssen Unterhaltsarbeiten in der Regel bei laufendem Verkehr erfolgen, was zu einer weiteren zeitlichen Restriktion führt. Diese Arbeiten müssen so geplant werden, dass z.B. der Ferienreiseverkehr, wo Spitzenzeiten registriert werden, möglichst wenig beeinträchtigt wird. Diese beiden Faktoren können – verbunden mit beispielsweise projektbedingten zeitlichen Verzögerungen – dazu führen, dass der Start der Bauarbeiten ins Folgejahr verschoben werden muss, weil das verbleibende Zeitfenster nicht mehr ausreicht, um die Bauarbeiten abzuschliessen. Derartige Verschiebungen haben beträchtliche Abweichungen zwischen Budget und Rechnung zur Folge. Aber auch ungünstige Witterungsbedingungen können dazu führen, dass Arbeiten im Frühjahr erst später aufgenommen werden können oder im Herbst früher beendet werden müssen. Dementsprechend reduziert sich der Mittelbedarf im laufenden Jahr. Weiter können Einsprachen und Beschwerden bei den Beschaffungsverfahren zu zeitlichen Verzögerungen führen (bspw. Projekt Härkingen–Wiggental), was wiederum einen zeitlich verzögerten Mittelbedarf zur Folge hat. Schliesslich können auch bei bereits begonnenen Projekten Ausführungsschwierigkeiten den Projektfortschritt verlangsamten (z.B. durch geologische oder technische Probleme wie im Projekt Vispertunnel im Rahmen der Netzfertigstellung*). Auch sie sind ein Grund, dass im laufenden Budgetjahr weniger Mittel beansprucht werden. Gerade die Netzfertigstellung, die im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt, weist in den letzten Jahren aufgrund von Realisierungsschwierigkeiten beträchtliche zeitliche Verschiebungen im Mittelbedarf auf. Weiter verzögern Rekurse gegen Plangenehmigungsentscheide den Mittelbedarf der einzelnen Projekte mittelfristig. Dennoch haben auch derartige Rekurse teilweise Auswirkungen auf den Finanzbedarf im laufenden Jahr, da diese Rekurse den Beginn von Vorarbeiten oder den Landerwerb verunmöglichen (z.B. Projekt Nordumfahrung Zürich) und eingestellte finanzielle Mittel nicht beansprucht werden können.

Schliesslich können auch Vergabeerfolge zu einem geringeren Mittelbedarf führen, wenn im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens eingereichte Angebote tiefer ausfallen als budgetiert. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Kostangaben immer um Schätzungen handelt. Da Bau- und Unterhaltsprojekte vor dem ersten Spatenstich eine relativ lange Vorlaufzeit benötigen, können kurzfristig während des Jahres frei werdende Mittel oft nicht mehr für anderweitige oder neue Projekte verwendet werden.

Von Verzögerungen sowie von Abweichungen zwischen Budget und Rechnung sind auch die Projekte der Agglomerationsprogramme und die damit verbundenen Bundesbeiträge betroffen.

1.4 Mängel der heutigen Finanzierungsarchitektur

Insbesondere im Bereich der Nationalstrassen, für die der Bund seit NFA vollumfänglich zuständig ist, zeigen die Erfahrungen aus der Praxis, dass die Finanzierungsarchitektur gewisse Mängel aufweist.

Flexibilitätseinbusse

Mit der Einführung des IF wurde die Finanzierung der Nationalstrassen auf zwei Gefässe aufgeteilt. Die Flexibilität in der jährlichen Steuerung, Bewirtschaftung und Abrechnung wird dadurch eingeschränkt (Mehr- und Minderausgaben der Gefässe können untereinander nicht oder nur via aufwendige Nachtragsverfahren kompensiert werden).

Jährlichkeitsprinzip

Der Fortschritt von grossen Bauprojekten im Infrastrukturbereich ist von verschiedenen Faktoren abhängig und teilweise nicht beeinflussbar (bspw. Beschwerdeverfahren bei Plangenehmigungen und Vergaben, Wetter). Aufgrund des Jährlichkeitsprinzips können infolge von Verzögerungen bei Projekten, die über die Bundesrechnung finanziert werden, nicht beanspruchte Mittel in einem Jahr nicht automatisch und ohne Weiteres aufs Folgejahr oder auf spätere Jahre übertragen werden. Verfallene Mittel bleiben allerdings infolge der Zweckbindung für die spätere Verwendung im Rahmen des ganzen Aufgabenspektrums der SFSV «reserviert».

Gleichzeitig können bei rascheren Baufortschritten die zusätzlich notwendigen Mittel infolge der zwingenden Vorlaufzeiten beim Nachtragsverfahren nicht in jedem Fall rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Zudem können grosse und langfristig angelegte Investitionsprojekte im Verkehrsbereich – mit entsprechenden Kostenunsicherheiten – aufgrund ihres hohen Finanzbedarfs (mit Investitionsspitzen) zu temporären Finanzierungsengpässen führen. Aufgrund der Schuldenbremse und der Ausgabenplafonds müssen Investitionsspitzen oder Mehrkosten vorübergehend über eine Reduktion der Ausgaben innerhalb des Aufgabenspektrums der SFSV oder der Bundesrechnung kompensiert werden, oder aber die Realisierung der entsprechenden Bauprojekte muss zeitlich verzögert werden.

«Rückstellungsdilemma»

Verkehrsinfrastrukturvorhaben sind durch langfristige Planungs- und Bauzeiten und in der Regel durch hohe Investitionssummen gekennzeichnet. Diese Charakteristika bedingen eine sichere, mittel- bis langfristig ausgerichtete Finanzierung, die u.a. durch Rückstellungen bzw. Reserven gewährleistet werden kann.

Die SFSV kann laut Artikel 3 Buchstabe e MinVG Rückstellungen bilden, soweit dies für die Gewährleistung einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung notwendig ist. Aufgrund der zurzeit noch vorhandenen Rückstellungen (bilanzielle Reserven) kann in den kommenden Jahren das bereits bestehende strukturelle Defizit (sinkende Einnahmen, steigende Ausgaben) gedeckt werden. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass trotz hohen Rückstellungen in der SFSV die Mittel nicht immer in erforderlichem Umfang zur Verfügung gestellt werden konnten. Dies hängt damit zusammen, dass auch die Ausgaben im Bereich der SFSV über die Bundesrechnung laufen und der Schuldenbremse unterstehen. Aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse ist eine kurzfristige Verwendung der Rückstellungen nicht jederzeit möglich – auch wenn eigentlich genau für diese Zwecke die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden wären. Hingegen erlaubt die Schuldenbremse einen mittel- und längerfristigen Abbau. Voraussetzung hierfür ist, dass eine dauernde oder vorübergehende Gewichtsverschiebung von den verschiedenen Aufgaben des Bundes hin zu den im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehenden Aufgaben vorgenommen wird. Gegenwärtig und in den kommenden Jahren ist dies

der Fall, sodass zurzeit auf die vorhandenen Rückstellungen zurückgegriffen werden kann.

Zudem bestehen in der SFSV weitere gegenseitige Verflechtungen sowie Abhängigkeiten, und es besteht eine starke Fragmentierung der Beiträge. Dies beeinträchtigt die Transparenz und Nachvollziehbarkeit und erschwert eine finanzielle Steuerung zusätzlich.

1.5 Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf

Die strategische Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere der Nationalstrassen und der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen, ist unbestritten gross. Das stetig wachsende Verkehrsvolumen und die hohen verkehrstechnischen Anforderungen zur Sicherstellung der Funktionalität, zur Verbesserung der Verfügbarkeit und zur Erhöhung der Sicherheit und der Verträglichkeit stellen den Bund, die Kantone und die Gemeinden vor grosse Herausforderungen.

Dementsprechend sind die Mängel in der heutigen, historisch gewachsenen Finanzierungsarchitektur zu beheben und die beiden Landverkehrsträger auf Bundesebene künftig kohärenter zu finanzieren. Zudem müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die sich abzeichnende Finanzierungslücke rechtzeitig geschlossen werden kann.

Darüber hinaus müssen bei den Nationalstrassen neben der Sicherstellung von Betrieb und Unterhalt die notwendigen Anpassungen sowie gezielte Massnahmen hinsichtlich des Kapazitätsausbaus von hochbelasteten und überlasteten Netzteilen vorgenommen werden. Nicht nur die Finanzierung, sondern auch die Planung der Kapazitätsausbauten von Strasse und Schiene sollen kohärenter werden.

Parallel zur mittel- bis langfristigen Absicherung der Nationalstrassenfinanzierung bedarf es auch einer Sicherstellung von Bundesmitteln für die Mitfinanzierung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die Vorlage im Überblick

Damit die Mängel in der heutigen, historisch gewachsenen Finanzierungsarchitektur behoben und zudem die beiden Landverkehrsträger Strasse und Schiene künftig kohärenter finanziert werden können, soll auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen werden (s. Ziff. 2.2).

Die sich abzeichnende Finanzierungslücke trifft nicht nur die Nationalstrassen, sondern alle von der SFSV (mit-)finanzierten Aufgaben und Aufwendungen. Neben einer Reduktion der Ausgaben über Effizienzgewinne und Verzicht müssen die Ausgaben für Kapazitätsausbauten zeitlich verschoben oder erstreckt, also auf eine längere Zeitspanne verteilt werden. Zusätzlich müssen Mehreinnahmen generiert und neue finanzielle Mittel zweckgebunden werden (s. Ziff. 2.3.5).

Mittels eines Strategischen Entwicklungsprogramms für die Nationalstrassen (STEP Nationalstrassen) sollen die eidgenössischen Räte die Möglichkeit erhalten, periodisch über den Kapazitätsausbau und die Weiterentwicklung des Nationalstrassen-netzes zu befinden (s. Ziff. 2.4). Die Finanzierung der Agglomerationsprogramme wird weitergeführt und die Mittelfreigabe wie bisher in Phasen (sogenannten Generationen) periodisch der Bundesversammlung beantragt. Dies ermöglicht eine koordinierte Abstimmung zwischen ÖV, MIV sowie dem Fuss- und Veloverkehr.

2.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

2.2.1 Überblick

Der Bundesrat will die Finanzierung von Schiene und Strasse vereinheitlichen. Im Sinne der Gleichbehandlung soll, analog zum BIF, auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen werden.

Beim NAF – der wie auch schon der IF eine Sonderrechnung ist – handelt es sich faktisch um eine Erweiterung bzw. um einen Umbau des bestehenden und befristeten IF. Es ist vorgesehen, künftig alle Nationalstrassenaufgaben und die Bundesbeiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen über einen Fonds zu finanzieren. Mit dem NAF sollen die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit sowie die Transparenz für diese beiden Aufgaben verbessert werden. Dies indem heute bestehende gegenseitige Verflechtungen und Abhängigkeiten wegfallen, welche die Steuerung der Projekte beeinträchtigen. Die Alimentierung des NAF erfolgt neu im Rahmen einer engen Zweckbindung, wie dies beim BIF vorgesehen ist, indem auf Verfassungsstufe die Haupteinnahmequellen direkt dem Fonds zugewiesen werden. Der NAF darf sich nicht verschulden und kann Reserven bilden. Er ist eine strukturelle Massnahme zur Klärung der Finanzströme und hat keinen Einfluss auf die sich abzeichnende Finanzierungslücke. Der NAF ist unbefristet.

Die Zusammenführung der Nationalstrassenaufgaben im NAF erleichtert die kurz- und mittelfristige Steuerung und Bewirtschaftung der Kredite und erhöht die Transparenz. Die Zusammenführung erhöht zudem die Flexibilität und Durchlässigkeit der vorhandenen Mittel, indem kurz- und mittelfristig nicht benötigte Mittel in einem Bereich für andere Bereiche bzw. für nachfolgende Jahre zur Verfügung stehen.

Der NAF erhöht die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit bei den Nationalstrassen und bei den Verkehrsinfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr. Weil Fondsentnahmen nicht der Schuldenbremse unterliegen, können die Ausgaben aufgrund der in den Vorjahren getätigten Einlagen und der vorhandenen Rückstellungen besser auf den erforderlichen Zeitpunkt und den Umfang der notwendigen Investitionen abgestimmt werden. Ausgabenschwankungen im Nationalstrassenbereich können besser aufgefangen und müssen nicht in anderen Aufgabengebieten oder durch Projektverzögerungen kompensiert werden.

2.2.2

Der NAF im Detail

Fondszweck

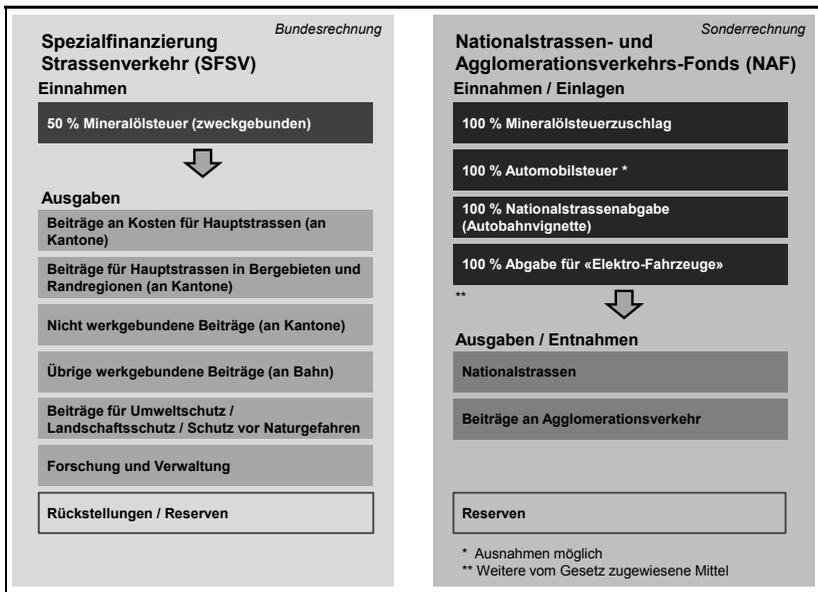
Der NAF dient zur Finanzierung der in die Bundeszuständigkeit fallenden Nationalstrasseninfrastruktur sowie zur Sicherung der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.

Rechtsstatut des Fonds

Der NAF ist ein auf Verfassungsstufe verankerter, auf Dauer angelegter, rechtlich unselbstständiger Fonds mit eigener Rechnung (analog dem heutigen IF und dem künftigen BIF).

Abbildung 14

Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds



Fondseinlagen/Einnahmen

Die Haupteinnahmequellen des NAF werden auf Verfassungsstufe festgelegt und die Fondseinlagen werden dem NAF über die Bundesrechnung direkt zugewiesen:

- 100 Prozent des Reinertrags des Mineralölsteuerzuschlags (bestehende Einnahmen);
- 100 Prozent des Reinertrags der Nationalstrassenabgabe (bestehende Einnahmen);

- in der Regel 100 Prozent des Reinertrags der Automobilsteuer (bestehende Einnahmen, jedoch neu zweckgebunden, siehe dazu auch nachfolgende Erläuterungen);
- 100 Prozent des Reinertrags aus der Abgabe auf Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken (neue Einnahmen);
- Anteil an der zweckgebundenen Mineralölsteuer (bestehende Einnahmen, siehe dazu nachfolgende Erläuterungen) ab zirka 2030³⁵;
- übrige vom Gesetzgeber zweckgebundene Einnahmen (bspw. die CO₂-Sanktionsabgabe, die heute gemäss CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011³⁶ für den IF vorgesehen ist).

Die Automobilsteuer ist eine bestehende Abgabe, deren Einnahmen heute in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen. Sie wird neu für den NAF zweckgebunden und trägt somit dazu bei, die sich abzeichnende Finanzierungslücke zu schliessen. In der Regel sollen sämtliche Einnahmen dem NAF zugewiesen werden. Damit jedoch auch weiterhin ein finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht, kann von der Regel in zwei Ausnahmefällen abgewichen werden:

- Wenn sich bei der SFSV_{NEU} eine finanzielle Unterdeckung abzeichnet, können Anteile aus dem Reinertrag der Automobilsteuer zur Finanzierung der Aufgaben der SFSV_{NEU} verwendet werden.
- Sind im allgemeinen Bundeshaushalt besondere oder qualifizierte Sparmassnahmen (bspw. «Sparpakete») notwendig, um Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu halten, so können Anteile aus dem Reinertrag der Automobilsteuer zur Minderung von Kürzungen in anderen Ausgabenbereichen der Bundesrechnung zugewiesen werden.

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die neuen Verfassungsbestimmungen über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI-Bundesbeschluss) angenommen. Demnach kann der Bundesrat zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur bis zum 31. Dezember 2018 und anschliessend zur Verzinsung und zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung des BIF zweckgebundene Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) aus der SFSV verwenden. Der Umfang bemisst sich auf 9 Prozent der Einnahmen aus der zweckgebundenen Mineralölsteuer (Grundsteuer) und aus dem Mineralölsteuerzuschlag, er beträgt aber höchstens 310 Millionen Franken pro Jahr. Der Bundesrat sieht vor, dass nach erfolgter Rückzahlung (was zirka 2030 der Fall sein wird) der Anteil aus den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen, welcher bis dahin in den BIF fliesst, für den NAF verwendet wird.

Fondsentnahmen/Ausgaben

Die jährlichen Entnahmen werden durch die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss festgelegt und auf die folgenden Kategorien aufgeteilt:

- Entnahmen zur Finanzierung der Nationalstrassen;
- Entnahmen für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.

³⁵ In der Abbildung 14 ist diese Einnahmequelle noch nicht enthalten, da diese erst ab zirka 2030 in den NAF fliesst.

³⁶ SR 641.71

Der Bundesrat kann den vom Parlament festgelegten jährlichen Voranschlagskredit für die Ausbauschritte und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz um 15 Prozent erhöhen, wenn sich die Bauarbeiten rascher als erwartet entwickeln. Die Festlegung der Voranschlagskredite basiert auf den vom Parlament festgelegten vierjährigen Zahlungsrahmen und den bewilligten Verpflichtungskrediten. Die Fondsentnahmen unterstehen nicht der Schuldenbremse.

Fondsreserven

Der NAF bildet eine angemessene Reserve. Diese dient insbesondere dazu, um Einnahmen- und Ausgabenschwankungen (z.B. infolge von Investitionsspitzen) auszugleichen. Eine Verschuldung des NAF ist nicht möglich. Das Fondsvermögen wird nicht verzinst.

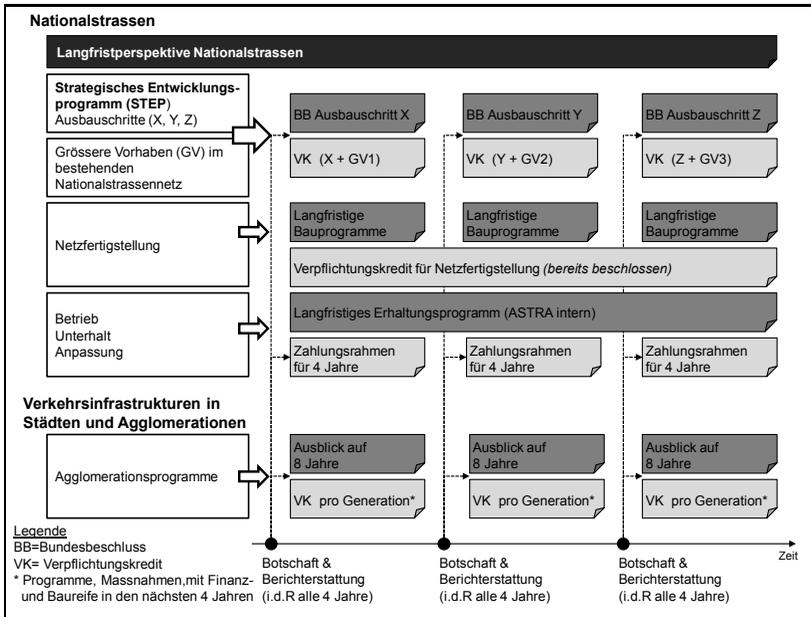
Je nach benötigtem Finanzvolumen von kurz- bis mittelfristig anstehenden oder geplanten Projekten kann die Höhe einer angemessenen Reserve unterschiedlich ausfallen. Trotzdem soll hier die angemessene Reserve auch betragsmässig eingegrenzt werden. Es wird ein Betrag von ca. 500–800 Millionen Franken angepeilt.

Fonds-Steuerungsinstrumente

In Analogie zur künftigen Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur werden die folgenden (finanziellen) Steuerungsinstrumente eingeführt:

- Langfristperspektive und strategisches Entwicklungsprogramm für die Nationalstrassen (in Erfüllung der Motion 12.3329 der KVF-N);
- gemeinsamer Verpflichtungskredit für Kapazitätsausbau für die Nationalstrassen (Ausbauschritte) und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz;
- vierjährige Zahlungsrahmen für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen der Nationalstrassen;
- Ausblick auf zwei Vierjahresperioden der Bundesfinanzierung für den Agglomerationsverkehr und Verpflichtungskredit für die nächste Phase oder Generation von Agglomerationsprogrammen;
- jährliche Voranschlagskredite (in der nachfolgenden Abbildung nicht enthalten);
- periodische Berichterstattung an das Parlament im Rahmen der zu beantragenden Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite.

Übersicht über die Steuerungsinstrumente des NAF



Auswirkungen des Fonds auf die übrigen Aufgaben – SFSV_{NEU}

Die übrigen Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verbleiben in der Bundesrechnung. Es sind dies:

- Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge, Beiträge an private Anschlussgleise, BIF-Einlage bis zirka 2030 (zusammengefasst unter den übrigen werkgebundenen Beiträgen);
- Beiträge an die Kosten für Hauptstrassen;
- Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
- allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind;
- Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen;
- Forschung und Verwaltung.

Überdies werden auch die Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, welche zurzeit noch über den IF ausgerichtet werden, mit der neuen Lösung über die SFSV_{NEU} abgewickelt.

Bis zur vollständigen Rückzahlung der vom BIF aus dem FinöV-Fonds übernommener Bevorschussung erhält der BIF Einlagen aus der SFSV_{NEU}. Gemäss heutigem Kenntnisstand dürfte die Rückzahlung bis zirka 2030 erfolgt sein. Ab diesem Zeit-

punkt werden die bis dahin für dem BIF vorgesehenen Mittel direkt dem NAF zugewiesen (s. Ziff. 2.3.5.5). Durch die direkte Zuweisung der Mittel an den NAF reduzieren sich für die SFSV_{NEU} die zweckgebundenen Einnahmen wie auch die Ausgaben im Vergleich zur Zeit vor 2030.

Diese Aufgaben werden weiterhin aus den zweckgebundenen Mitteln der Mineralölsteuereinnahmen (50 % Grundsteuer) finanziert. Dementsprechend bleibt die SFSV_{NEU} weiterhin bestehen (Art. 53 Abs. 1 FHG). Guthaben der SFSV_{NEU} werden nicht verzinst und die SFSV_{NEU} darf sich nicht verschulden. Bei den verbleibenden Beitragskategorien in der SFSV_{NEU} handelt es sich vorwiegend um jährlich wiederkehrende Transferbeiträge, die nicht mehr an konkrete Projekte bzw. Projektentwicklungen gekoppelt sind, sodass eine Fondslösung nicht gerechtfertigt ist.

Die Schaffung des NAF hat in mehrfacher Hinsicht keine direkten Auswirkungen auf die Bewirtschaftung dieser Mittel:

- Die Ausgaben werden jährlich mit dem Voranschlag durch das Parlament beschlossen und unterstehen der Schuldenbremse.
- Neu werden auch die Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen als Transferkredite in der Bundesrechnung geführt, da dies sachgerechter ist. Während gemäss geltendem Recht (IFG) diese Beiträge befristet sind, sollen sie mit der neuen Lösung unbefristet weitergeführt werden.

Allfällige Einnahmenüberschüsse verbleiben in der SFSV_{NEU} und dienen einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Sie werden für die Bildung einer angemessenen Rückstellung verwendet. Mit dem NAF wird jedoch die Möglichkeit geschaffen, Anteile am Reinertrag der Automobilsteuer der SFSV_{NEU} zuzuweisen für den Fall, dass der SFSV_{NEU} eine Unterfinanzierung droht (s. auch vorstehende Ausführungen).

2.3 Schliessung der Finanzierungslücke

Nachfolgend wird im Detail auf die künftigen Einnahmen und den künftigen Finanzbedarf in der SFSV bzw. im vorgeschlagenen NAF und in der SFSV_{NEU} eingegangen.

2.3.1 Abschätzung einer künftigen Einnahmenentwicklung

Umwelt- und energiepolitisch werden verbrauchsärmere Fahrzeuge oder Fahrzeuge mit alternativen Antriebsenergien gewünscht und gefördert. Die allgemeine technologische Entwicklung hin zu immer verbrauchsärmeren Fahrzeugen oder Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien wie Erdgas, Elektrizität oder Wasserstoff wird dadurch beschleunigt.

Im März 2011 haben die eidgenössischen Räte eine Reduktion der CO₂-Emissionen von Personenwagen beschlossen. Die CO₂-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, sind bis Ende 2015 auf durchschnittlich 130 Gramm CO₂ pro Kilometer (g/km) zu vermindern. Der Bundesrat hat mit der

Botschaft vom 4. September 2013³⁷ zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) zudem vorgeschlagen, durch neue CO₂-Emissionsvorschriften die Energieeffizienz von Personenwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Lieferwagen und leichte Sattelschlepper) zu erhöhen. Die CO₂-Emissionen von neuen Personenwagen sollen demnach bis Ende 2020 auf durchschnittlich 95 g/km und diejenigen von leichten Nutzfahrzeugen bis Ende 2017 auf 175 g/km und bis Ende 2020 auf durchschnittlich 147 g/km vermindert werden.

Wegen der weltweit wachsenden Nachfrage nach Energie ist langfristig mit einer Verteuerung der Energieträger, insbesondere der fossilen Energieträger, zu rechnen. Als Folge dieser Entwicklungen ist auch künftig von einer weiteren Reduktion des spezifischen Treibstoffverbrauchs auszugehen. Ausserdem ist vermehrt mit Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien zu rechnen.

Berechnungen auf Basis der Energiestrategie 2050

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 hat das Bundesamt für Energie (BFE) unter anderem auch Szenarien für den künftigen Treibstoffverbrauch erstellt und im Grundlagenbericht vom 12. September 2012 «Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050»³⁸ die drei Szenarien «Weiter wie bisher (WWB)», «Politische Massnahmen (POM)» und «Neue Energiepolitik (NEP)» untersucht. Der Grundlagenbericht des BFE enthält für die drei Szenarien eine Abschätzung zur langfristigen künftigen Entwicklung des Energieverbrauchs verschiedener Sektoren (private Haushalte, Dienstleistungen und Landwirtschaft, Industrie und Verkehr).

Basierend auf den Entwicklungen des Energieverbrauchs im Szenario POM des Grundlagenberichts wurde für diese Botschaft die Einnahmenentwicklung bei den Mineralölsteuern ermittelt³⁹. Das Szenario POM wurde verwendet, weil es hinsichtlich der CO₂-Emissionszielwerte für neue Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge identisch ist mit den vom Bundesrat in der Revision des Energierechts vorgeschlagenen CO₂-Emissionsvorschriften. Das Szenario POM geht bei den biogenen Treibstoffen (Treibstoffe aus erneuerbaren Energien, zum Beispiel Bio-Diesel oder Bio-Ethanol) von einem Wachstum aus, das aus heutiger Sicht nicht mehr zu erwarten ist. Der Bundesrat hat im August 2012 im Bericht zur Erfüllung des Postulats 09.3611 «Reduktion der CO₂-Emissionen durch Beimischung von Biotreibstoffen zu Treibstoffen» festgehalten, dass eine verstärkte Förderung von biogenen Treibstoffen aufgrund energetischer, klimabedingter, ökologischer und sozialer Vorbehalte kein Ziel des Bundesrates darstellt. Zudem hat die Bundesversammlung am 21. März 2014 mit Änderungen des Mineralölsteuergesetzes die Bestimmungen zu den Steuererleichterungen auf biogenen Treibstoffen verschärft. Weiter wurde beim Start (im Jahr 2010) der Modellrechnungen des BFE für die beiden Szenarien POM und NEP davon ausgegangen, dass die europäische Richtlinie⁴⁰ zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen auch für die Schweiz bindend ist, da

³⁷ BBl 2013 7561

³⁸ www.bfe.admin.ch > Themen > Energiepolitik > Energiestrategie 2050 > Dokumente zum Thema > Grundlagen.

³⁹ Vereinfacht ausgedrückt, wurden die im Grundlagenbericht ausgewiesenen Angaben zum Energieverbrauch in Franken umgerechnet.

⁴⁰ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16.

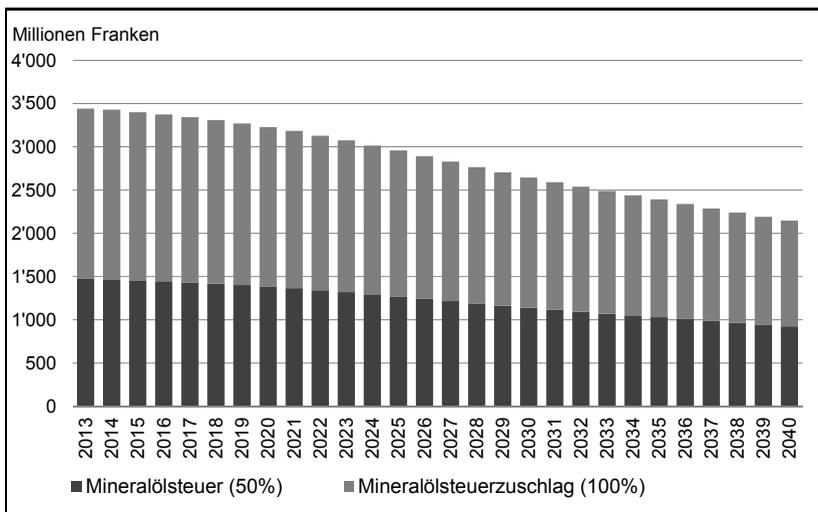
man von einem raschen Abschluss der Verhandlungen mit der EU im Energiesektor ausging.

Das Szenario POM wurde daher aufgrund des vorgängig dargelegten Sachverhalts angepasst. Als Basis für die Anpassung wurden die Annahmen für die biogenen Treibstoffe aus dem Szenario WWB verwendet. Weiter wurde, wie bereits im Vernehmlassungsbericht vom 26. Februar 2014 dargelegt, eine Präzisierung der Mengengerüste beim Tanktourismus und eine Aktualisierung des Referenzjahres vorgenommen. Das hier verwendete Szenario wird deshalb zur Unterscheidung als «POM-Sensitivität» bezeichnet. Im Grundlagenbericht vom 20. Februar 2013⁴¹ zur Abschätzung der künftigen Entwicklung von Treibstoffabsatz und Mineralölsteuereinnahmen ist das verwendete Modell (anhand des Szenarios WWB) erläutert. Der Ergänzungsbericht vom 27. Oktober 2014⁴² geht näher auf das Szenario POM bzw. POM-Sensitivität ein.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die geschätzte künftige Entwicklung der für die SFSV bzw. SFSV_{NEU} und den NAF relevanten zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag gemäss dem Szenario POM-Sensitivität.

Abbildung 16

Entwicklung der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen gemäss Szenario POM-Sensitivität (netto⁴³)



41 www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Strassenfinanzierung > Ausblick: Finanzierungslücke droht.

42 ebd.

43 Dargestellt werden die Nettoeinnahmen, d.h. die Einnahmen nach Abzug der Rückerstattungen und der Erhebungskosten.

Bei unveränderten Steuertarifen ergibt die Modellrechnung für POM-Sensitivität einen jährlichen Rückgang der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen. Die jährlichen Einnahmen von heute gut 3,4 Milliarden Franken (2013) sinken auf 3,2 Milliarden Franken im Jahr 2020 und 2,6 Milliarden Franken im Jahr 2030.

Gleichzeitig mit der allgemein rückläufigen Entwicklung bei den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen sinkt auch der Realwert dieser Einnahmen aufgrund der auf der Ausgabenseite anfallenden Teuerung.

Im Zeitpunkt der Erstellung dieser Botschaft sind sowohl die Rohölpreise als auch die Wechselkurse gegenüber dem Schweizer Franken stärkeren Veränderungen unterworfen. Die vorliegenden Berechnungen zur künftigen Einnahmementwicklung gehen davon aus, dass die momentan beobachteten Entwicklungen nicht über einen längeren Zeitraum Bestand haben und die entsprechenden Parameter langfristig wieder auf den ursprünglich angenommenen Trendpfad zurückkehren.

2.3.2 **Abschätzung einer künftigen Entwicklung der Ausgaben**

2.3.2.1 **Nationalstrassen**

Nachfolgend wird – unabhängig von der heutigen Finanzierungsarchitektur und den heutigen Finanzierungsgefässen – der Mittelbedarf des Bundes für die Nationalstrassen dargestellt. In einem ersten Schritt wurde dieser Mittelbedarf bottom-up eruiert. Er basiert somit auf den Planungen einzelner Projekte und Programme.

Im Hinblick auf die sich abzeichnende Finanzierungslücke sowie die üblicherweise zu erwartenden Verzögerungen aufgrund von Einsprachen bzw. Beschwerden wurde dieser Finanzbedarf in einem zweiten Schritt über den ganzen Zeitraum 2017–2040 reduziert. Im hier dargestellten Finanzbedarf sind demnach die nachfolgend vorgeschlagenen ausgabenseitigen Massnahmen zur Sicherung der künftigen Finanzierung (s. Ziff. 2.3.4.1) bereits berücksichtigt.

Aufgrund der heutigen Kenntnisse und des heutigen Planungsstandes beträgt der durchschnittliche Finanzbedarf im Zeitraum 2014–2030 rund 2,6 Milliarden Franken pro Jahr (real, Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer). Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen im Detail die Aufteilung und die zeitliche Verteilung.

Abbildung 17

Finanzbedarf Nationalstrassen (real)

(Mio. Fr. / Preisstand 2014)*	Mittelwert pro Jahr (2014–2030)	in %	Mittelwert pro Jahr (2031–2040)	in %
Betrieb/Unterhalt/Ausbau (Anpassungen)**	1777	68,4	1805	68,3
– Betrieb	400	15,4	455	17,2
<i>davon Folgekosten</i>	2		8	
– Unterhalt	913	35,1	1164	44,1
<i>davon Folgekosten</i>	23		114	
– Ausbau (Anpassungen)	464	17,9	186	7,0
Netzfertigstellung	348	13,4	7	0,3

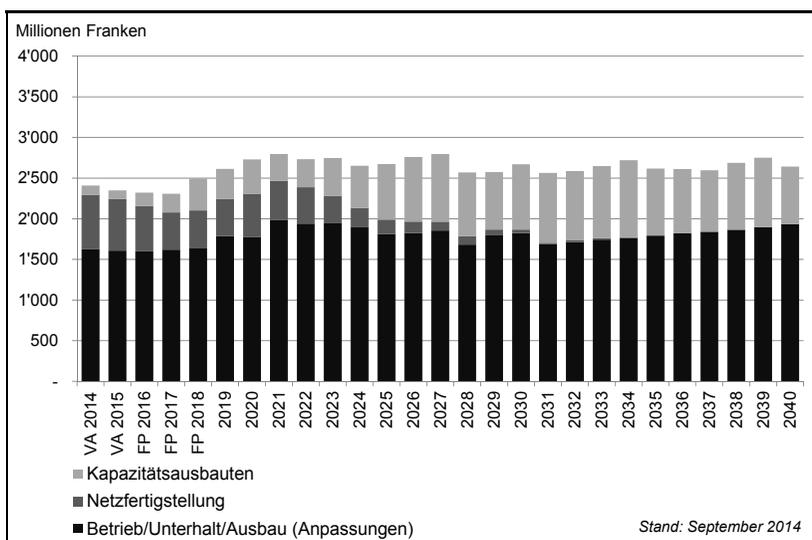
(Mio. Fr. / Preisstand 2014)*	Mittelwert pro Jahr (2014–2030)	in %	Mittelwert pro Jahr (2031–2040)	in %
Kapazitätsausbauten	475	18,3	830	31,4
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	348	13,4	56	2,1
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	114	4,4	542	20,5
– NEB-2 (Glattalautobahn, Umfahrung Morges)	13	0,5	232	8,8
Total	2600	100,0	2642	100,0

* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom (Zwischen-)Total abweichen.
** inkl. Folgekosten aus dem Kapazitätsausbau.

Bei den hier dargestellten Werten handelt es sich um reale Werte, welche noch keine Teuerungsentwicklung berücksichtigen. Wird eine jährliche Teuerung von 1 Prozent unterstellt, so erhöht sich der durchschnittliche jährliche Bedarf um rund 200 Millionen Franken von 2,6 auf 2,8 Milliarden Franken (2014–2030).

Abbildung 18

Finanzbedarf Nationalstrassen (real, Preisstand 2014)



VA=Voranschlag, FP=Finanzplan

Zwei Drittel der Ausgaben sind für Betrieb, Unterhalt und Anpassung der bestehenden Nationalstrassenanlagen vorgesehen. Ein Sechstel der Ausgaben dient zur Finanzierung von Kapazitätsausbauten (bis 2030). Die Netzfertigstellung wird noch bis zirka 2034 Mittel beanspruchen, sodass sukzessive die frei werdenden Mittel vermehrt für Kapazitätsausbauten verwendet werden können.

Die vorgesehenen Ausgaben bis 2018 berücksichtigen die Finanzplanung des Bundes. Diese ist auf die verfügbaren Mittel in der SFSV und die Vorgaben der Schuldenbremse abgestimmt. Der eigentliche Finanzbedarf kann damit nicht vollständig gedeckt werden, was zu einem gewissen Investitionsstau und Nachholbedarf in diesen Jahren führt. Ab 2018 nehmen daher die Ausgaben zu.

Betrieb: Der Anstieg bei den Betriebsausgaben ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Das zu betreibende Nationalstrassennetz wird länger, weil im Rahmen der Netzfertigstellung oder aufgrund von Erweiterungen und Kapazitätsausbauten neue Nationalstrassenabschnitte in Betrieb genommen werden können. Aber auch die Anpassungen haben höhere Betriebsausgaben zur Folge, so für neue Anlagen, welche für das Verkehrsmanagement oder im Zusammenhang mit der Verbesserung der Tunnelsicherheit erstellt wurden bzw. werden.

Unterhalt: Die Ausgaben für den baulichen Unterhalt weisen eine steigende Tendenz aus. Dies ist auf die bereits für den *Betrieb* beschriebenen Ursachen zurückzuführen sowie auf das zunehmende Alter der Infrastruktur. Zudem ist die wachsende Beanspruchung infolge des steigenden Verkehrsaufkommens ein Faktor für diesen Anstieg. Die Unterhaltsarbeiten auf den einzelnen Strecken erfolgen in der Regel alle 15–20 Jahre. Der geplante jährliche Finanzbedarf entspricht im Schnitt 1,2 Prozent des Wiederbeschaffungswertes der Nationalstrassenanlagen.

Ausbau im Sinne von Anpassungen: Die Ausgaben für die Anpassungen steigen zuerst bis zirka 2021 an und sinken dann bis zirka 2030, trotz des eingeplanten Finanzbedarfs für den Bau einer zweiten Röhre am Gotthard-Strassentunnel. Der Anstieg ist nicht zuletzt auf die steigenden Anforderungen zurückzuführen, die von Politik, Wissenschaft und Gesellschaft an die Nationalstrassen und allgemein an die Strasseninfrastruktur gestellt werden. Der anschliessende Rückgang ist damit zu begründen, dass die konkrete Projektplanung (und damit der Finanzbedarf) in der Regel auf einen Zeithorizont von zirka acht bis zehn Jahren ausgerichtet ist. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist jedoch damit zu rechnen, dass mit fortschreitender Planung der Finanzbedarf auch nach 2021 auf einem ähnlichen Niveau zu liegen kommt wie dies aktuell bzw. in den kommenden Jahren der Fall ist. Im Zeitraum 2014–2030 fallen insbesondere Ausgaben in folgenden fünf Bereichen an:

- Die Vorkehrungen für die Verbesserung der Tunnelsicherheit erfordern knapp 900 Millionen Franken (entspricht 11 % des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Für Lärmschutzprojekte sind knapp 1 Milliarde Franken vorgesehen (entspricht 12 % des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Das Programm zur Umnutzung von Pannestreifen weist einen Bedarf von rund 1,1 Milliarden aus (entspricht rund 14 % des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Die Errichtung von Kontrollzentren sowie Abstellplätzen für den Schwerverkehr und Einrichtungen für das Verkehrsmanagement benötigen zusammen etwa 700 Millionen Franken (entspricht rund 9 % des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Der vom Parlament beschlossene Bau einer zweiten Tunnelröhre am Gotthard wird nach heutigen Schätzungen zirka 2 Milliarden Franken kosten. Dieser Bedarf fällt vorwiegend ab 2021 an, während für die übrigen vier Ausgabenbereiche der Finanzbedarf hauptsächlich bis 2024/25 entsteht.

Die geschilderten fünf Bereiche sind für rund 70 Prozent des Finanzbedarfs bei den Anpassungen verantwortlich. Die restlichen 30 Prozent entfallen insbesondere auf Massnahmen bei Trasse, Kunstbauten, Wildquerungen, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen, Bauten zum Schutz vor Naturgefahren, Vorsorgeeinrichtungen bei Störfällen und Enforcement.

Fertigstellung: Sukzessive werden die letzten Lücken im Nationalstrassennetz geschlossen, sodass hier ein Finanzbedarf bis voraussichtlich 2034 anfällt und tendenziell über die Jahre allmählich abnimmt.

Kapazitätsausbauten: Für die Engpassbeseitigung besteht aktuell ein Verpflichtungskredit in Höhe von 5,5 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer). Dieser Verpflichtungskredit deckt die Module 1 und 2 des Engpassbeseitigungsprogramms ab. Umgerechnet auf den Preisstand 2014 und unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer verbleiben ab 2014 Mittel im Umfang von 6,5 Milliarden Franken, welche gemäss aktueller Planung hauptsächlich bis 2030 eingesetzt werden (Realisierungsschritt 2030, s. Ziff. 2.4.5); im Jahresdurchschnitt entspricht dies rund 350 Millionen Franken pro Jahr.

Daneben besteht ein weiterer Finanzbedarf für Engpassbeseitigungen des Moduls 3 im Umfang von rund 7,4 Milliarden Franken (Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer), wobei auf den Zeitraum 2014–2030 insgesamt knapp 2 Milliarden Franken oder jährlich rund 110 Millionen Franken entfallen. Der Hauptfinanzbedarf für diese Engpassbeseitigungsprojekte fällt somit 2031–2040 an (Realisierungsschritt 2040, s. Ziff. 2.4.6). Die Projekte im Modul 4 werden nicht mehr weiterverfolgt und sind nicht berücksichtigt.

Mit der zweiten PEB-Botschaft hat der Bundesrat umfangreich über das Engpassbeseitigungsprogramm orientiert. Es wird deshalb hier nur mehr auf die entsprechende Botschaft sowie auf Ziffer 2.4.4 verwiesen.

Für die beiden notwendigen Netzergänzungen «Umfahrung Morges» und «Glatttalautobahn» (s. Ziff. 1.3.4.1 und Ziff. 2.4) besteht nach ersten groben Schätzungen ein Finanzbedarf von 6,6 Milliarden Franken (Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer). Zur Realisierung dieser Projekte ist eine Anpassung des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1960⁴⁴ über das Nationalstrassennetz notwendig, welche im Rahmen dieser Botschaft beantragt wird. Wegen der erforderlichen Zeit für die anstehenden Planungen und Genehmigungsverfahren und der verfügbaren finanziellen Mittel wird ein Finanzbedarf im grösseren Umfang für die beiden Projekte ab zirka 2035 eingeplant, sodass bis 2040 rund 40 Prozent des Finanzbedarfs anfallen und der Hauptteil somit ab 2040.

44 SR 725.113.11

Abbildung 19

Finanzbedarf Nationalstrassen (nominal, mit 1% Teuerung p.a.)

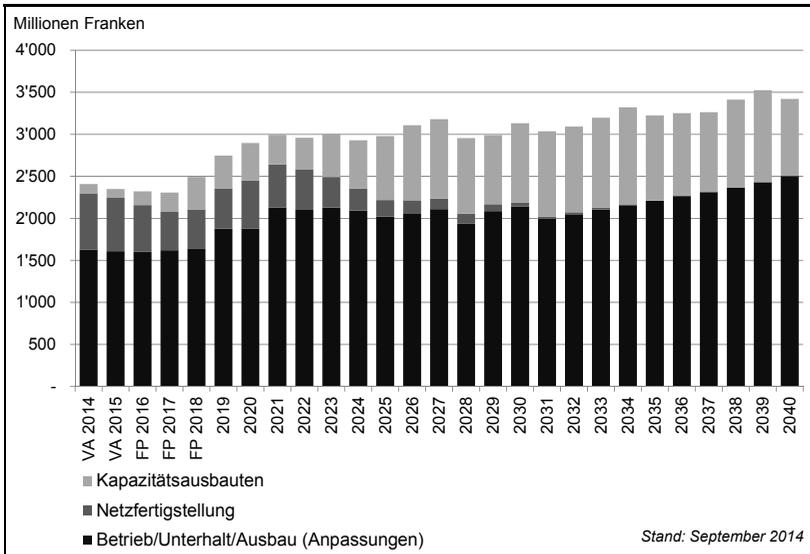


Abbildung 20

Finanzbedarf Nationalstrassen (nominal)

(Mio. Fr. / nominal inkl. 1 % Teuerung p.a.)*	Mittelwert pro Jahr (2014–2030)	in %	Mittelwert pro Jahr (2031–2040)	in %
Betrieb/Unterhalt/Ausbau (Anpassungen)**	1920	68,3	2239	68,4
– Betrieb	432	15,4	564	17,2
<i>davon Folgekosten</i>	2		10	
– Unterhalt	990	35,3	1445	44,1
<i>davon Folgekosten</i>	26		142	
– Ausbau (Anpassungen)	497	17,7	230	7,0
Netzfertigstellung	364	13,0	9	0,3
Kapazitätsausbauten	525	18,7	1027	31,4
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	379	13,5	67	2,0
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	131	4,7	665	20,3
– NEB-2 (Glattalautobahn, Umfahrung Morges)	15	0,5	295	9,0
Total	2809	100,0	3274	100,0

* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom (Zwischen-)Total abweichen.
 ** inkl. Folgekosten aus dem Kapazitätsausbauten.

2.3.2.2

Finanzbedarf zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen

Für Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen besteht aktuell ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 6 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer). Davon hat die Bundesversammlung bisher 5,77 Milliarden Franken freigegeben (dringliche Projekte, erste und zweite Generation); es verbleiben somit 230 Millionen Franken als gesperrter Restkredit. Rund 45 Prozent der freigegebenen Mittel sind für Massnahmen im Bereich «Eisenbahn/Schiene» vorgesehen, die übrigen verteilen sich insbesondere auf Tram/Strasse, Kapazität Strasse und Langsamverkehr. Im Zeitraum 2008–2013 wurden im Durchschnitt rund 430 Millionen Franken pro Jahr (zu laufenden Preisen, inkl. Mehrwertsteuer) ausbezahlt. Umgerechnet auf den Preisstand 2005 exklusive Mehrwertsteuer entspricht dies rund 360 Millionen Franken pro Jahr.⁴⁵

Die Beitragsgesuche der Kantone für Mittel der zweiten Generation von Agglomerationsprogrammen haben gezeigt, dass nach wie vor ein erheblicher Finanzbedarf besteht. Mit dem Bundesbeschluss vom 16. September 2014⁴⁶ über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr wurde die sogenannte A-Liste der Massnahmen berücksichtigt. Für eine nachfolgende dritte Generation zurückgestellt wurde die B-Liste. Gemäss dieser würden ab 2019 voraussichtlich Bundesbeiträge im Umfang von 1,47 Milliarden Franken anfallen. Diese Summe beruht auf dem Kenntnisstand vom Februar 2014 und beinhaltet allfällig neu hinzukommende Massnahmen im Rahmen von Projekteingaben der Kantone für die dritte Generation noch nicht.

Mit Inkraftsetzung des BIF sollen künftig Projekte der Agglomerationsprogramme, welche die Eisenbahninfrastruktur betreffen, über den BIF finanziert werden (bspw. S-Bahnen, s. unter Ziff. 3.2 die Erläuterungen zum Art. 17a Abs. 2 MinVG). Damit fällt künftig für die SFSV bzw. den IF (und damit für den NAF) ein wesentlicher Mittelbedarf weg.

Der Bundesrat trägt dem Umstand, dass auch künftig ein erheblicher Finanzbedarf bestehen wird, Rechnung, indem er für die aktuell vorliegenden Berechnungen über den beschlossenen Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken hinaus weitere finanzielle Mittel einplant. Die Mitfinanzierung durch den Bund könnte unter diesen Umständen langfristig und unbefristet auf einem hinreichend hohen Niveau erfolgen. Die aktuellen Berechnungen berücksichtigen deshalb sowohl die voraussichtlich noch auszubezahlenden Beiträge für die bereits von der Bundesversammlung bewilligten Projekte (inkl. des gesperrten Restkredits) als auch zusätzliche Mittel. Noch während der aktuellen Laufzeit des IF (bis 2027) sind zwischen 2021 und 2027 zusätzlich 900 Millionen Franken veranschlagt, also im Schnitt rund 130 Millionen Franken pro Jahr. Anschliessend sind ab 2028 jährlich rund 200 Millionen Franken einberechnet. Die genannten Zahlen verstehen sich analog dem Gesamtkredit IF zum Preisstand 2005 exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer. Da sowohl die anfallende Teuerung als auch die Mehrwertsteuer ebenfalls zu finanzieren sind, wurden die Werte für die nachfolgenden Berechnungen mit

⁴⁵ Es handelt sich hier um eine einfache und globale Berechnung der Teuerung und Mehrwertsteuer, weil diese pro Projekt erst nach Projektabschluss bzw. Projektabrechnung im Detail ermittelt werden.

⁴⁶ BBl 2014 7853

einer Teuerung und mit der Mehrwertsteuer kalkuliert, um ein vollständiges und aktuelles Bild zu erhalten (s. Ziff. 2.3.3 und ff.).

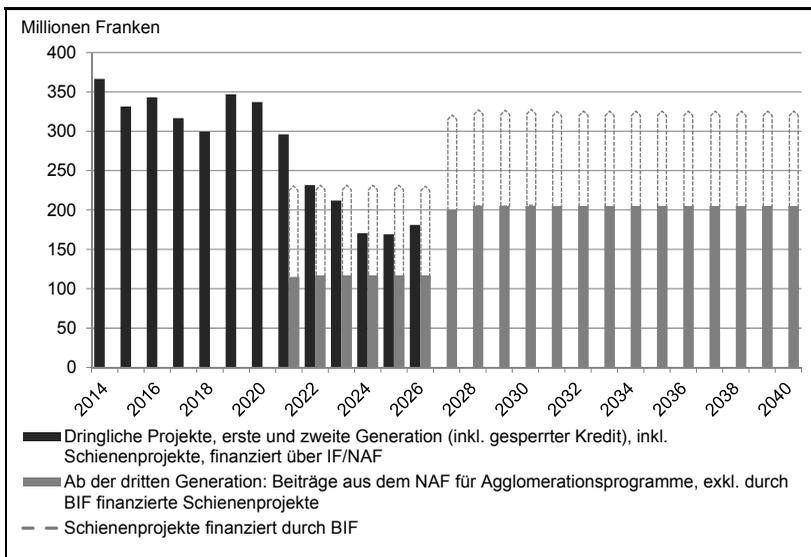
Die Erfahrungen zeigen, dass die Mittel weniger rasch beansprucht werden als ursprünglich geplant. So ist heute davon auszugehen, dass sich der Finanzbedarf für die dringlichen Projekte auf zirka 10–12 Jahre erstreckt. Für Projekte der ersten Generation wurden in den ersten drei Jahren erst ein Fünftel der freigegebenen Mittel ausbezahlt. Weiter ist infolge von kommunalen Abstimmungen zu einzelnen Projekten damit zu rechnen, dass nicht alle bisher eingereichten Projekte realisiert werden können. Bei den dringlichen Projekten kann beispielsweise der Bau der Entlastungsstrasse «Kerntangente Frauenfeld F21» mit flankierenden Massnahmen aufgrund einer Volksabstimmung nicht realisiert werden.

Überdies in Rechnung zu ziehen ist die Möglichkeit, dass die Projekte mit tieferen Kosten abschliessen als geplant und somit auch die Bundesbeiträge tiefer ausfallen. Schliesslich sind auch Verzögerungen des Baubeginns möglich. Der effektive Finanzbedarf und seine Verteilung für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (wie auch bei den Nationalstrassen) sind somit mit Unsicherheiten verbunden.

Die nächste geplante Botschaft zur Freigabe der Mittel für eine dritte Generation des Programms Agglomerationsverkehr wird voraussichtlich 2019 unterbreitet und verabschiedet. Im Rahmen dieser Botschaft wird – wie auch beim STEP Nationalstrassen – zu beurteilen sein, in welchem Umfang Mittel mittelfristig effektiv notwendig sind und zur Verfügung stehen und in welchem Umfang auf der Einnahmenseite weitere Massnahmen ergriffen werden müssen, um den Finanzbedarf decken zu können.

Im hier dargestellten Finanzbedarf sind die nachfolgend vorgeschlagenen ausgaben-seitigen Massnahmen zur Sicherung der künftigen Finanzierung (s. Ziff. 2.3.4.1) bereits berücksichtigt.

Berücksichtigter Finanzbedarf Bundesbeiträge für Agglomerationsprogramme (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer)



2.3.2.3 Finanzbedarf «übrige Aufgaben»

Beiträge an Kantone für Hauptstrassen: Die Beiträge werden weitergeführt, wobei eine jährliche Teuerung von 1 Prozent berücksichtigt wird. Massgebend für die Berechnung sind die Werte des letzten Finanzplanjahres.

Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen: Zurzeit besteht im Rahmen des IFG ein Verpflichtungskredit im Umfang von 800 Millionen Franken (Preisstand 2005), sodass bis 2027 jährlich ein Betrag von 40 Millionen Franken ausbezahlt werden kann. Diese Beiträge sollen auch nach 2027 im heutigen Umfang ausgerichtet werden, wobei wie in der Vergangenheit auch in Zukunft mit einer jährlichen Teuerung gerechnet wird.

Nicht werkgebundene Strassenbeiträge an Kantone: 10 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen der SFSV fliessen heute als nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone. Aufgrund der geschätzten rückgängigen Mineralölsteuereinnahmen bei gleichbleibenden Steuertarifen werden für 2018–2030 im Durchschnitt rund 340 Millionen Franken pro Jahr als nicht werkgebundene Beiträge erwartet.

Übrige werkgebundene Beiträge (an die Bahn): 9 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag können befristet bis zum Ende der Rückzahlung der Bevorschussung des heutigen FinöV-Fonds (ca. 2030) an den BIF fliessen. Aufgrund der aktuellen Modellrechnung und unter Berücksichtigung der geltenden Mineralölsteuertarife (inkl. Zuschlag) belau-

fen sich die Beträge an den BIF im Durchschnitt für die Jahre 2018–2030 auf rund 270 Millionen Franken pro Jahr.

Die weiteren Beiträge, welche unter dem Titel «übrige werkgebundene Beiträge» geleistet werden, werden bis 2030 sukzessive bis auf zirka 50 Millionen Franken reduziert. Bereits in den Berechnungen berücksichtigt ist dabei die Verlängerung (bis 2023) und Erweiterung des Zahlungsrahmens für die Förderung des alpenquerenden Güterverkehrs im Umfang von 180 Millionen Franken. Insgesamt fließen zusätzlich zu den Einlagen in den BIF zwischen 2018 und 2030 durchschnittlich rund 90 Millionen Franken pro Jahr als werkgebundene Beiträge an den Schienenverkehr.

Forschung und Verwaltung: Diese Beiträge werden im bisherigen Umfang weitergeführt, wobei eine jährliche Teuerung von 1 Prozent berücksichtigt wird. Massgebend für die Berechnung sind die Werte des letzten Finanzplanjahres.

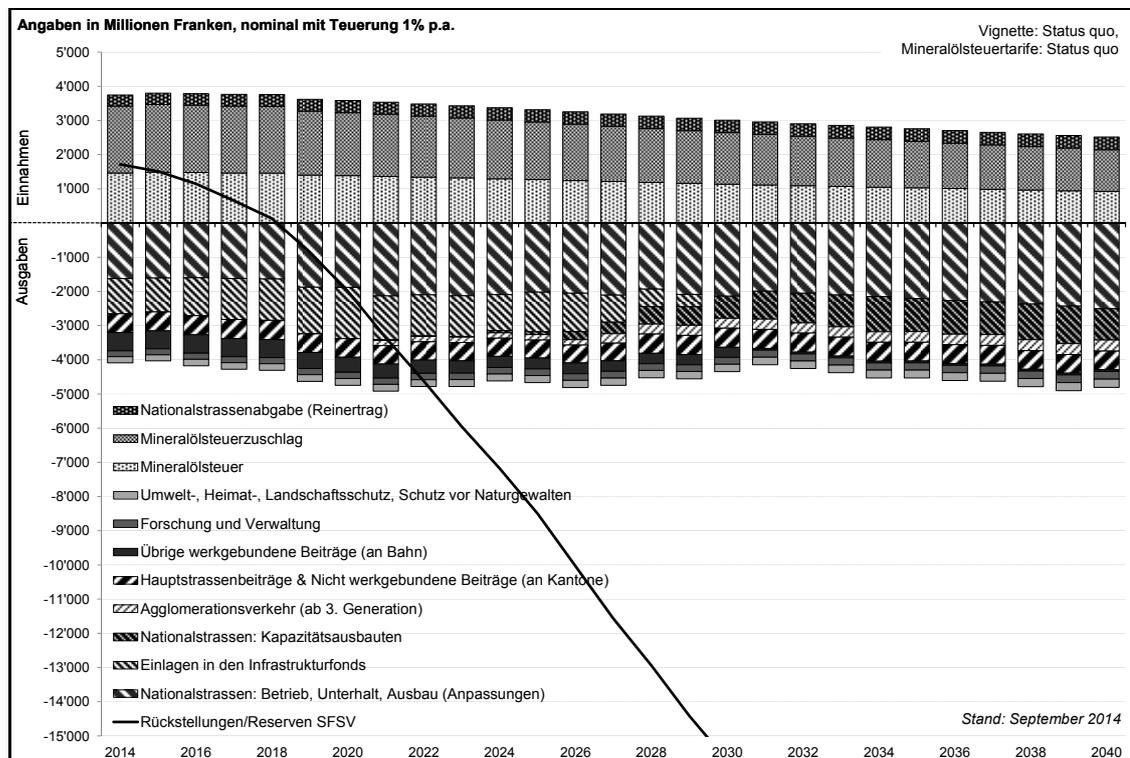
Beiträge für Umwelt-, Heimat-, Landschaftsschutz, Schutz vor Naturgewalten: Diese Beiträge werden im bisherigen Umfang weitergeführt, wobei eine jährliche Teuerung von 1 Prozent berücksichtigt wird. Massgebend für die Berechnung sind die Werte des letzten Finanzplanjahres.

2.3.3 Abschätzung zur Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2014–2030 und 2031–2040

Die heute noch vorhandenen Rückstellungen in der SFSV reduzieren sich bis 2018 aufgrund der in den nächsten Jahren einkalkulierten Ausgabenüberschüsse auf zirka 130 Millionen Franken. Ab 2018 oder Anfang 2019 entsteht eine jährliche Finanzierungslücke (Saldo von Einnahmen und Ausgaben) von durchschnittlich zirka 1,3 Milliarden Franken pro Jahr (2018–2030), die nicht mehr durch Rückstellungen in der SFSV gedeckt werden kann.

Die beiden nachfolgenden Abbildungen stellen den in den vorherigen Ziffern dargestellten Finanzbedarf anhand der aktuellen Finanzarchitektur der SFSV sowie unter Berücksichtigung einer künftigen Teuerung (ausgehend vom Preisstand 2014) bei den Ausgaben von 1 Prozent zusammenfassend dar. Die Einlagen in den IF finanzieren die Ausgaben für die Fertigstellung und Engpassbeseitigung der Nationalstrassen, für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (bis und mit zweite Generation) sowie die Beiträge für die Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen. Es wird für die Simulation davon ausgegangen, dass die Einlagen in den IF noch bis 2029 erfolgen (weil sich die Fertigstellung verzögert und die Engpassbeseitigung zeitlich erstreckt). Da sich die SFSV bzw. der NAF und die SFSV_{NEU} nicht verschulden dürfen, müssen ausgaben- und einnahmenseitige Gegenmassnahmen eingeleitet werden. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2014–2040



Nachfolgend ist der Finanzbedarf zusammenfassend dargestellt (für die Voranschlags- und Finanzplanjahre bis 2017 siehe Ziffer 1.3.5).

Abbildung 23

Spezialfinanzierung Strassenverkehr

SFSV (Millionen Franken)	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Mittelwert 2018-2030	Mittelwert 2031-2040
Ausgaben nominal inkl. 1% Teuerung p.a.	FP								
Einnahmen	3'780	3'643	3'604	3'340	3'031	2'782	2'538	3'388	2'755
Mineralölsteuer	1'463	1'403	1'386	1'271	1'138	1'031	926	1'292	1'019
Mineralölsteuerzuschlag	1'950	1'868	1'844	1'687	1'507	1'362	1'221	1'716	1'347
Reinertrag Nationalstrassenabgabe	346	350	353	360	365	367	369	357	367
Übrige Einnahmen	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Ausgaben	4'305	4'629	4'743	4'665	4'347	4'529	4'805	4'648	4'555
Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds)	1'636	1'881	1'883	2'104	2'782	3'176	3'422	2'205	3'199
Einlagen in den Infrastrukturfonds	1'210	1'358	1'497	1'157	-	-	-	979	-
Agglomerationsverkehr (ab 3. Generation)	-	-	-	159	293	308	324	161	310
Hauptstrassenbeiträge (an die Kantone)	182	184	186	196	261	275	291	206	277
Übrige werkgebundene Beiträge (an Bahn)	528	467	438	319	291	53	53	365	53
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	376	362	358	332	301	276	252	337	273
Forschung und Verwaltung	180	181	183	193	202	213	224	191	214
Umweltschutz	124	125	126	133	139	147	154	131	147
Heimat- und Landschaftsschutz	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten	53	53	54	57	60	63	66	56	63
Saldo	-524	-985	-1'139	-1'325	-1'315	-1'747	-2'267	-1'260	-1'800
Stand der SFSV (Rückstellungen / Reserven)	131	-855	-1'993	-8'500	-15'724	-23'162	-33'727	-	-

2.3.4 Ausgabenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

2.3.4.1 Nationalstrassen

Steigerung von Effizienz und Effektivität, Verzicht

Mit Einführung der NFA wurde der Aufgabenbereich Nationalstrassen von einer Verbundaufgabe von Bund und Kantonen zu einer Bundesaufgabe. Im Bereich der Nationalstrassen konnten durch die neue Kompetenzverteilung bisherige Kostentreiber eliminiert und die Ressourcen durch eine effiziente Gestaltung der Abläufe besser eingesetzt werden. Aufgrund der grösseren Zuständigkeitsgebiete sowie des vermehrten Einsatzes von anreizorientierten Steuerungsmodellen (Leistungs- statt Aufwandvergütung) konnten und können Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden.

Insgesamt helfen Effizienzsteigerungen mit, dass die Ausgaben nicht noch stärker ansteigen. Sie leisten damit einen Beitrag zur Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation sind neben den durch die NFA ausgelösten Kosteneinsparungen weitere Einsparungen notwendig. Zur Schliessung der Finanzierungslücke müssen über Effizienz- und Effektivitätsgewinne und Verzicht somit jährliche Einsparungen in der Grössenordnung von 200 Millionen Franken erzielt werden.

Zeitliche Verschiebung und Erstreckung

Zusätzlich ist vorgesehen, die Ausgaben für Kapazitätsausbauten zeitlich zu verschieben und zu erstrecken. Das heisst, diese Ausgaben fallen einerseits später als ursprünglich geplant und andererseits über einen längeren Zeitraum verteilt an.

Zur Schliessung der Finanzierungslücke sind bei den Nationalstrassenprojekten folgende zeitliche Verschiebungen und Erstreckungen berücksichtigt (s. Ziff. 2.3.2.1):

- Die Realisierung der Engpassbeseitigungsprojekte der Module 1 und 2 soll neu erst per 2035 abgeschlossen werden. Gemäss ursprünglicher Planung hätte dies bereits 2030 der Fall sein sollen.
- Die Realisierung der Engpassbeseitigungsprojekte des Moduls 3 soll neu erst 2040 abgeschlossen werden. Gemäss ursprünglicher Planung hätte die Realisierung bis 2034 erfolgen sollen.

Angesichts der üblicherweise zu erwartenden Einsparungen gegen die konkreten Bauprojekte und der damit verbundenen Planungsunsicherheiten sind diese zeitlichen Verschiebungen und Erstreckungen vertretbar.

2.3.4.2 Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen

Auch der sich aufgrund der Eingaben aus den Kantonen abzeichnende Finanzbedarf für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen wird zeitlich verschoben und erstreckt.

Zur Schliessung der Finanzierungslücke sind eine zeitliche Erstreckung der Beiträge für die zweite Generation bis zirka 2027 vorgesehen, wie ursprünglich bei der Einführung des IF geplant. Auch die Beiträge für die dritte Generation sollen über eine längere Zeitdauer verteilt werden. Damit werden die bisherigen Erfahrungen berücksichtigt, die zeigen, dass sich der Mittelbedarf über einen längeren Zeitraum verteilt.

2.3.4.3 Nicht werkgebundene Beiträge

Der Anteil der Kantone an den zweckgebundenen Einnahmen der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag sowie der Nationalstrassenabgabe in Form von nicht werkgebundenen Beiträgen beträgt heute mindestens 10 Prozent der Reinerträge. In den letzten fünf Jahren betrug der Anteil im Durchschnitt rund 380 Millionen Franken pro Jahr. Aufgrund der geschätzten rückgängigen Mineralölsteuereinnahmen bei gleichbleibenden Steuertarifen werden für 2018–2030 im Durchschnitt knapp 340 Millionen Franken als nicht werkgebundene Beiträge erwartet.

Die nicht werkgebundenen Beiträge sollen nach wie vor über die Bundesrechnung ausgerichtet und der SFSV_{NEU} belastet werden. Diese wird allerdings künftig einzig aus den zweckgebundenen Mineralölsteuern (Grundsteuer) gespiesen. Vor diesem Hintergrund ist es nötig, die Berechnung der nicht werkgebundenen Beiträge künftig ebenfalls ausschliesslich auf die Mineralölsteuererträge abzustützen. Angesichts der für die Periode 2018–2030 zu erwartenden zweckgebundenen Mineralölsteuererträge (Grundsteuer) von durchschnittlich knapp 1,3 Milliarden Franken könnte mit einem Anteil von 27 Prozent an den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen eine Weiterführung des zu erwartenden Beitragsniveaus gemäss geltendem Recht (im Durchschnitt zirka 340 Mio. Fr. pro Jahr für den Zeitraum 2018–2030) erreicht werden.

Mit dieser Lösung sind alleine die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen massgebend für die Bestimmung der nicht werkgebundenen Beiträge und nicht mehr wie heute zusätzlich auch die Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag und dem Reinertrag der Nationalstrassenabgabe. Zwar dürften die Beiträge an die Kantone infolge des langfristigen Rückgangs bei den Mineralölsteuern langfristig sinken. Dem ist aber gegenüberzustellen, dass dies für den Bund auch der Fall ist und dass die Kantone wesentlich von den geplanten Ausbauschritten im Nationalstrassennetz und den weiteren Beiträgen für den Agglomerationsverkehr profitieren.

2.3.5 Einnahmenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

2.3.5.1 Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag

Die Haupteinnahmequelle des vorgeschlagenen NAF bilden die Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag. Zur Schliessung der Finanzierungslücke soll – erstmals seit 1974 – der Mineralölsteuerzuschlag erhöht werden. 2013 betrug der Reinertrag aus dem Mineralölsteuerzuschlag noch 1,967 Milliarden Franken, künftig ist jedoch mit abnehmenden Erträgen zu rechnen (s. Ziff. 2.3.1). Es ist vorgesehen, den Mineralölsteuerzuschlag in einem ersten Schritt um 6 Rappen pro Liter zu erhöhen. Der Zeitpunkt dieser ersten Erhöhung wird von der effektiven Entwicklung der Fondsre-

serven und damit vom Bedarf abhängig gemacht. Die effektive Einnahmen- und Ausgabenentwicklung hängt von verschiedenen Faktoren ab und ist naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet (s. Exkurs in Ziff. 1.3.5). Davon ist insbesondere der NAF betroffen, da die Ausgaben direkt von den Planungs- und Realisierungsfortschritten der Bauprojekte abhängen. Verzögert sich die Realisierung bspw. infolge von Einsparungen gegen die konkreten Bauprojekte oder bei Beschwerden im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen, so verschiebt sich der Finanzbedarf auf später. Die Erhöhung des Zuschlags soll deshalb künftig auf den mittelfristigen Finanzbedarf ausgerichtet werden.

Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes und der vorliegenden Schätzungen wird es aber unumgänglich sein, eine zweite Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im ähnlichen Umfang wie die erste Erhöhung vorzunehmen, um die sich abzeichnende Finanzierungslücke auch langfristig wirksam decken zu können und die Ausgaben- und Einnahmenseite im Einklang zu halten.

Mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags kann u.a. der erwartete Rückgang bei den Einnahmen des Mineralölsteuerzuschlags (s. Ziff. 2.3.1) kompensiert werden. Allerdings sind mit der damit verbundenen Erhöhung der Endverkaufspreise von Treibstoffen auch «Nebenwirkungen» verbunden. Weil eine Zuschlags- und Preiserhöhung zu einem Nachfragerückgang führt und sich auch auf den Tanktourismus auswirkt, sinken die Absatzmenge und damit die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (s. nachfolgende Abbildung) trotz unveränderter Steuertarife bei der Grundsteuer. Beide Effekte gilt es bei der Schätzung der künftigen Einnahmen zu beachten.

Abbildung 24

Schätzung der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen 2018–2030

Durchschnittliche jährliche Einnahmen 2018–2030 (Angaben in Mio. Fr.)	Status quo Zuschlag: 30 Rp/l	Neu Zuschlag: 36 Rp/l
Mineralölsteuer	1292	1269
Mineralölsteuerzuschlag	1716	2019
Total	3008	3288
Auswirkungen gegenüber Status quo		
Mineralölsteuer	–	–23
Mineralölsteuerzuschlag	–	+303
Mehreinnahmen gegenüber Status quo	–	280

Gemäss Modellrechnungen würde eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auf 36 Rappen pro Liter ab dem Jahr 2018 zu Mehreinnahmen für den NAF von insgesamt durchschnittlich rund 300 Millionen Franken im Jahr (2018–2030) führen. Das Jahr 2018 wurde hier beispielhaft gewählt, jedoch unter Berücksichtigung der geschätzten künftigen Einnahmen und des geschätzten Finanzbedarfs im NAF, sodass der Finanzbedarf mittelfristig während zirka fünf Jahren gedeckt wäre. Wie bereits erwähnt, soll die erste Erhöhung in Abhängigkeit der effektiven Reserveentwicklung erfolgen.

2.3.5.2 Teuerungsausgleich

Zur Schliessung der Finanzierungslücke soll für die Mineralölsteuertarife ein Teuerungsausgleich möglich sein. Mittels eines solchen Ausgleichs kann den infolge der Teuerung real sinkenden Einnahmen begegnet werden.

Während die Ausgaben einer fortlaufenden Teuerungsentwicklung unterliegen (s. Ziff. 1.3.4.1), sind die Tarife der Mineralölsteuern als Frankenbeiträge gesetzlich festgelegt. Sie werden heute nicht an die auf der Ausgabenseite auflaufende Teuerung angepasst. Die Mineralölsteuertarife bzw. der Mineralölsteuerzuschlag auf Benzin und Dieselöl sind heute noch auf dem gleichen Stand wie 1993 bzw. 1974.

Bis zirka 2000 konnten die Mehrausgaben der SFSV, welche u.a. auf die ausgaben-seitig anfallende Teuerung zurückzuführen waren, zumindest teilweise durch steigende Einnahmen ausgeglichen werden. Seit 2000 ist bei den Einnahmen im Vergleich zur vorherigen Dekade eine Stagnation feststellbar (s. Anhang 3). Im Jahr 2013 waren die Haupteinnahmen (zweckgebundene Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag sowie Nationalstrassenabgabe) nur um 0,4 Prozent höher als im Jahr 2000. Auf der Ausgabenseite hat der Baupreisindex für den Tiefbau (Stand April) von 2000 bis 2013 insgesamt um rund 25 Prozent zugenommen. Der Realwert der Einnahmen ist somit aufgrund der anhaltenden Teuerung gesunken und wird – ohne Gegenmassnahmen – weiter sinken.

Der vorgesehene Teuerungsausgleich soll nicht jährlich erfolgen, sondern erst, nachdem die kumulierte Teuerung den Wert von drei Prozent erreicht hat. Als massgebender Index zur Beurteilung der Teuerungsentwicklung wird der Baupreisindex für den Tiefbau⁴⁷ herangezogen, welcher bereits heute vom BFS ermittelt wird (s. Ziff. 1.3.4.1). Mit diesem Index wird der Grossteil der Aufgabengebiete abgedeckt, die über die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen finanziert werden. Ausserdem soll der Teuerungsausgleich nur dann vorgenommen werden, wenn der Bedarf ausgewiesen ist. Damit ausreichend Zeit für die notwendige Überprüfung und für die administrativen Vorkehrungen verbleibt, wird auf den Aprilindex abgestützt, sodass der Teuerungsausgleich jeweils im ersten Quartal des Folgejahres in Kraft treten kann.

Ein regelmässiger Teuerungsausgleich bei den Mineralölsteuertarifen reduziert längerfristig die auftretende Finanzierungslücke, gleichzeitig können die Tarifierhöhungen in kleinen Schritten vollzogen werden. Damit fällt die finanzielle Belastung für die Automobilistinnen und Automobilisten verträglicher aus als bei wenigen, aber umso grösseren Tarifierhöhungen.

Das Inkrafttreten der Bestimmung zum Teuerungsausgleich ist mit der zweiten Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags verknüpft (s. dazu insbesondere Ziff. 3.2).

⁴⁷ Vgl. FABI-Botschaft, wo zur Indexierung auf den Bahnbau-Teuerungsindex sowie zusätzlich auf die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes abgestellt wird.

2.3.5.3

Zweckbindung der besonderen Verbrauchssteuer auf Automobilen und ihren Bestandteilen

Gestützt auf Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d BV erhebt der Bund auf Automobilen und ihren Bestandteilen eine Verbrauchssteuer von 4 Prozent (Automobilsteuer).

2013 beliefen sich die Einnahmen aus der Automobilsteuer auf 369 Millionen Franken. Im Durchschnitt wurden in den letzten fünf Jahren 375 Millionen Franken pro Jahr generiert. Sowohl 2011 als auch 2012 waren bezüglich Automobilsteuer ausgesprochen ertragsreiche Jahre, was vermutlich auf verstärkte Importe aufgrund des guten Wechselkursverhältnisses zurückzuführen war. Die Automobilsteuer gehörte historisch nie zur Strassenfinanzierung, sondern bildete einen Bestandteil der allgemeinen Bundeseinnahmen. Im Sinne einer Beteiligung des Bundeshaushalts an der Schliessung der Finanzierungslücke im Strassenbereich wird die Zweckbindung der Automobilsteuer zugunsten des NAF vorgeschlagen (s. Ziff. 2.2.2). Damit können die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags und damit verbundene negative Effekte (bspw. auf den Tanktourismus) spürbar verringert werden. Im Gegenzug werden die entsprechenden Mittel dem allgemeinen Bundeshaushalt nicht mehr zur freien Verfügung stehen (s. Ziff. 4.1.1) und müssen mit geeigneten Massnahmen kompensiert werden.

Die vorgesehene zweckgebundene Verwendung dieser Mittel ist sachlich zu rechtfertigen. Einerseits besteht zwischen der Steuer und dem Verwendungszweck ein enger Sachzusammenhang, da ohne funktionsfähige Strasseninfrastrukturen kaum Automobile importiert würden. Andererseits werden auch die übrigen besonderen Verbrauchssteuern nach Artikel 131 BV weitgehend zweckgebunden verwendet.

In der Regel sollen sämtliche Einnahmen dem NAF zugewiesen werden. Damit jedoch auch weiterhin ein finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht, kann von der Regel in zwei Ausnahmefällen abgewichen werden (s. Ziff. 2.2.2).

Für die hier vorliegenden Berechnungen zu den künftigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen wird vom Durchschnittswert der letzten fünf Jahre ausgegangen, wobei angenommen wird, dass auch die Verkaufspreise von Automobilen einer Teuerung unterliegen.

2.3.5.4

Einführung einer Abgabe für Automobile mit alternativen Antriebsarten und -energien

Im Zuge der technologischen Entwicklungen bei den Antriebsarten und -energien, aber auch infolge der beschlossenen bzw. beabsichtigten Reduktion der CO₂-Emissionen ist künftig mit einem wachsenden Anteil von Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien⁴⁸, insbesondere Elektrizität, zu rechnen. Bis 2020 werden Elektro-Automobile in der Schweiz voraussichtlich anteilmässig an der ganzen Fahrzeugflotte noch keine nennenswerte Rolle spielen. Die Modellrechnungen der Energieperspektiven 2050 gehen im Szenario POM davon aus, dass der Anteil der Elektro-Automobile am Personenwagenbestand von zirka zwei Prozent im Jahr 2020 auf elf Prozent im Jahr 2030 ansteigen wird. Damit würde die Zahl der Elektro-

⁴⁸ Nachfolgend wird als Sammelbegriff von «Elektro-Automobilen» gesprochen.

Automobile innerhalb von zehn Jahren von schätzungsweise 100 000 auf zirka 560 000 ansteigen.

Auf Elektro-Automobilen werden heute keine zu den Mineralölsteuern äquivalenten Abgaben erhoben. Zudem hat sie der Bundesrat, gestützt auf Artikel 12 Absatz 2 des Automobilsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁴⁹, von der Automobilsteuer befreit. Mit einem wachsenden Marktanteil der Elektro-Automobile verlieren sowohl der allgemeine Bundeshaushalt (nicht zweckgebundener Anteil der Mineralölsteuer [Grundsteuer]) als auch die SFSV bzw. die SFSV_{NEU} und der NAF zunehmend Einnahmen. Zur Schliessung der Finanzierungslücke sollen deshalb neu ab 2020 auch die Elektro-Automobile einer Abgabe unterstellt werden.

Der Bundesrat schlägt als ersten Schritt vor, dass analog zu den Mineralölsteuern und der Nationalstrassenabgabe auf Verfassungsstufe die Möglichkeit zur Erhebung einer Abgabe auf Elektro-Automobilen ab dem Jahr 2020 geschaffen wird. Als zweiter Schritt ist bis zirka 2017 ein konkreter Gesetzesvorschlag zur Umsetzung zu erarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten. Dieser wird die detaillierten Ausführungsbestimmungen enthalten, u.a. auch, welche Fahrzeugkategorien und Antriebsarten einer pauschalen Abgabe unterliegen. Zum jetzigen Zeitpunkt wird auf die Unterbreitung eines konkreten Vorschlags zur Ausgestaltung der Abgabe verzichtet. Die verschiedenen Möglichkeiten sind noch zu prüfen. Denkbar wären eine kilometerabhängige Abgabe oder eine Pauschalabgabe pro Jahr. Um die zukünftigen Einnahmen unabhängig von der Ausgestaltung der Abgabe abschätzen zu können, werden als Berechnungsgrundlagen für die Höhe der Abgabe die heute fehlenden Beträge der Automobilsteuer und der fehlende Anteil der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags herangezogen (Details s. Anhang 4).

Die durchschnittlichen Abgaben auf Elektro-Automobilen würden in den Jahren 2020–2030 schätzungsweise 370 Franken pro Jahr und im Zeitraum 2031–2040 320 Franken pro Jahr betragen. Die Abnahme pro Fahrzeug ist mit der Minderung des Benzinverbrauchs und den entsprechend tieferen Mineralölsteuern zu erklären. Dieser Effekt wird durch die zunehmende Fahrleistung der Elektro-Automobile aufgrund des technologischen Fortschritts gedämpft. In den Jahren 2020–2030 könnten durchschnittlich schätzungsweise 109 Millionen Franken pro Jahr generiert werden, 2031–2040 infolge des zunehmenden Anteils an Elektro-Automobilen und der immer höheren Fahrleistung pro Fahrzeug bereits 325 Millionen Franken.

Langfristig wird zudem zu prüfen sein, wie auf den Rückgang der Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) beim allgemeinen Bundeshaushalt und bei der SFSV_{NEU} infolge der technologischen Entwicklung bzw. der Umstellung des Fahrzeugparks auf neue Antriebsmittel reagiert werden kann. Inwiefern Massnahmen getroffen werden müssen, hängt jedoch nicht zuletzt auch von der allgemeinen langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt ab.

2.3.5.5 Zweckbindung der «BIF-Einlage» nach 2030 für den NAF

Bis zur vollständigen Rückzahlung der vom FinöV-Fonds übernommenen Bevorschussung erhält der BIF Einlagen aus der SFSV_{NEU} (s. Ziff. 1.3.4.3). Gemäss

⁴⁹ SR 641.51

heutigem Kenntnisstand dürfte die Rückzahlung bis zirka 2030 erfolgt sein. Ab diesem Zeitpunkt sollen diese Mittel dem NAF zugewiesen werden.

Die BIF-Einlage sowie der spätere Anteil für den NAF sind abhängig von den effektiven Einnahmen, da sie sich aus 9 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag berechnen. Wie gross der effektive Betrag für den BIF bzw. für den NAF sein wird, hängt somit von den Einnahmen ab. Diese wiederum sind von den Massnahmen abhängig, die getroffen werden, um Mehreinnahmen zu generieren. Aufgrund der aktuellen Simulationen, welche eine erste Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 6 Rappen vorsehen, würde der NAF im Zeitraum 2031–2040 pro Jahr durchschnittlich zirka 230 Millionen Franken erhalten.

2.3.5.6 Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen einnahmenseitigen Massnahmen zur Deckung der Finanzierungslücke generieren 2018–2030 insgesamt zirka 800 Millionen Franken Mehreinnahmen im Jahr. Mit diesen Mehreinnahmen kann die sich abzeichnende Finanzierungslücke von zirka 1,3 Milliarden Franken (2018–2030) nur teilweise geschlossen werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine zweite Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags sowie die Anwendung des Teuerungsausgleichs noch nicht berücksichtigt wurden. Diese weitergehenden Massnahmen sollen abhängig von der effektiven Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ergriffen werden.

Abbildung 25

Geschätzte jährliche Mehreinnahmen 2018–2030 (Mittelwert, nominal)

Massnahme	Mio. Fr.
Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags (+6 Rp.)	303
Abgabe auf Elektro-Automobilen ab 2020*	92
Zweckbindung der Automobilsteuer	398
Total	793

* Der Mittelwert liegt tiefer als die vorstehend genannten durchschnittlichen jährlichen Einnahmen, weil 2018–2020 keine Abgabe auf Elektro-Automobilen erhoben wird.

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

Ein Systemwechsel mit der Einführung des NAF und der damit verbundenen Ablösung des IF ist in den vorliegenden Simulationen auf Anfang 2018 vorgesehen. Sowohl der NAF als auch die SFSV_{NEU} (d.h. ohne Nationalstrassen) sollen für den Start mit den Ende 2017 vorhandenen Reserven im IF bzw. den Rückstellungen der SFSV ausgestattet werden. Gemäss der aktuellen Finanzplanung werden Ende 2017 voraussichtlich im IF rund 1160 Millionen Franken und in der SFSV 650 Millionen Franken Reserven bzw. Rückstellungen vorhanden sein. Die Simulationen übernehmen diese Reservestände, wobei diese anteilmässig auf die SFSV_{NEU} und den NAF verteilt werden. Die Anteilsberechnung wird unter Ziffer 3.2, Erläuterungen zu den

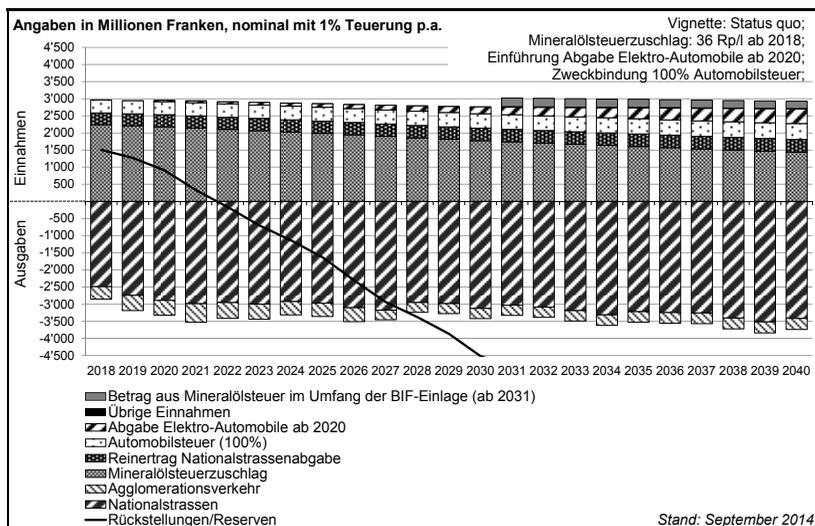
Gesetzesbestimmungen, Art. 13 Abs. 1 und 2 NAFG⁵⁰ näher erklärt. Dem NAF werden insgesamt rund 1,4 Milliarden Franken (960 Mio. aus dem IF und 420 Mio. aus der SFSV) und der SFSV_{NEU} rund 430 Millionen Franken (200 Mio. aus dem IF und 230 Mio. aus der SFSV) als Ersteinlagen zugewiesen. Für die Übertragung der anteiligen Rückstellung der SFSV in den NAF soll bei der effektiven Realisierung eine dreijährige Übergangsfrist vorgesehen werden, um die Belastung des Bundeshaushalts zu verteilen. Weil die nachfolgenden Abbildungen gleichzeitig auch die Einnahmen und Ausgaben der entsprechenden Jahre berücksichtigen, sind die genannten Ersteinlagen nicht mit dem Jahresendbestand 2018 der Reserven bzw. Rückstellungen gemäss FP identisch.

Im NAF fallen 2018–2030 im Durchschnitt Einnahmen von zirka 2,9 Milliarden Franken und Ausgaben von zirka 3,3 Milliarden Franken pro Jahr an. Aufgrund der vorhandenen Reserven und der beschriebenen Massnahmen zur Erhöhung der Einnahmen könnte der Finanzbedarf voraussichtlich bis ungefähr 2021 gedeckt werden. Anschliessend müssten aufgrund der Simulationen weitergehende Massnahmen (zweite Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags, Anwendung des Teuerungsausgleichs) ergriffen werden, um eine Unterfinanzierung zu vermeiden.

Werden nicht alle Einnahmen aus der Automobilsteuer dem NAF zugewiesen, sondern teilweise zur Behebung einer allfälligen Finanzierungslücke für die SFSV_{NEU} verwendet, so wird die Reichweite der Fondsreserven eingeschränkt. Damit verbunden wären gegebenenfalls Massnahmen auf der Ausgabenseite des Fonds (z.B. verzögerte Ausbauinvestitionen) oder Massnahmen auf der Einnahmenseite, wie zusätzliche oder frühere Erhöhungen des Mineralölsteuerzuschlags.

Abbildung 26

Simulation NAF



⁵⁰ Für die hier vorliegende Anteilsberechnung wurde vorläufig auf die Durchschnittswerte der Jahre 2013–2017 gemäss Rechnung bzw. Voranschlag und Finanzplan abgestützt. Bei der effektiven Realisierung werden die effektiven Rechnungsjahre als Basis verwendet.

Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben

NAF (nominal, in Mio. Fr.)*	2018–2030 (Mittelwert)	2031–2040 (Mittelwert)
Einnahmen	2883	2974
Mineralölsteuerzuschlag	2019	1586
Reinertrag der Nationalstrassenabgabe	357	367
Automobilsteuer	398	447
Abgabe auf Elektro-Automobilen ab 2020	92	325
Betrag aus Mineralölsteuer im Umfang der BIF-Einlage (ab 2031)	–	233
Übrige Einnahmen	16	16
Ausgaben	3338	3584
Nationalstrassen	2952	3274
Beiträge für Infrastrukturen in Städten und Agglomerationen	386	310
Saldo	–455	–610
Reserven NAF	–1282	–7394

* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

Spezialfinanzierung Strassenverkehr_{NEU}

Die Ausführungen zur Zuteilung der Rückstellungen bzw. Reserven beim Systemwechsel sowie zum vorgesehenen Ausgleichsmechanismus gelten sinngemäss für die SFSV_{NEU}. In der SFSV_{NEU} ist 2018–2030 mit jährlichen Einnahmen von knapp 1,3 Milliarden Franken und Ausgaben von knapp 1,4 Milliarden Franken zu rechnen. Im Vergleich zum Status quo (d.h. mit den heute geltenden Mineralölsteuertarifen) bzw. zu den Ausführungen zum Finanzbedarf der übrigen Aufgaben der SFSV (s. Ziff. 2.3.2.3) und den Darstellungen zur SFSV unter Ziffer 2.3.3 erhöhen sich mit der vorliegenden Variante die Ausgaben für die übrigen werkgebundenen Beiträge, weil mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auch die Einlagen in den BIF ansteigen (im Durchschnitt um rund 25 Millionen im Jahr für den Zeitraum 2018–2030). Finanziert wird die jährliche Einlage in den BIF neu ausschliesslich aus der SFSV_{NEU} und damit mit den Einnahmen aus der Mineralölsteuer (s. dazu auch die Erläuterungen unter Ziff. 3.1 zu Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 BV). Zudem gehen im Vergleich zum Status quo die Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) zurück, da mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags ein Rückgang des Treibstoffabsatzes zu erwarten ist (s. Ziff. 2.3.5.1).

Ab 2031 entfallen bei den übrigen werkgebundenen Beiträgen die Zahlungen an den BIF. Ab diesem Zeitpunkt wird der Teil der zweckgebundenen Mineralölsteuer, welcher bis anhin für die BIF-Einlage verwendet wurde, dem NAF direkt zugewiesen und erscheint deshalb nicht mehr zuerst in der SFSV_{NEU}.

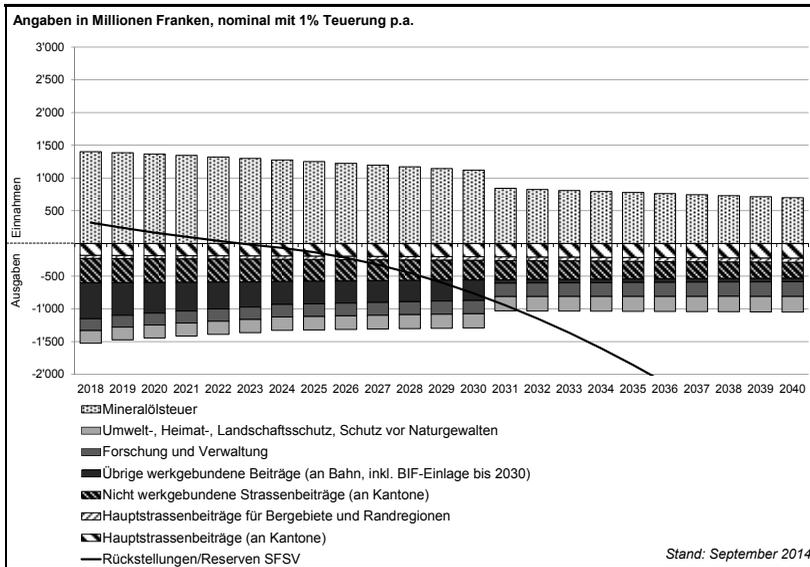
Simulation SFSV_{NEU}

Abbildung 29

Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben

SFSV _{NEU} (nominal, in Mio. Fr.)*	2018–2030 (Mittelwert)	2031–2040 (Mittelwert)
Einnahmen	1275	776
Mineralölsteuer	1269	770
Übrige Einnahmen	6	6
Ausgaben	1367	1039
Hauptstrassenbeiträge an die Kantone	194	217
Hauptstrassenbeiträge für Berggebiete und Randregionen	51	60
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	337	266
Übrige werkgebundene Beiträge (an Bahn, inkl. BIF-Einlage bis 2030)	390	53
Forschung und Verwaltung	191	214
Umweltschutz	131	147
Heimat- und Landschaftsschutz	17	19
Schutz vor Naturgewalten (Hochwasserschutz)	56	63
Saldo	-92	-264
Rückstellung SFSV_{NEU}	-132	-2066

* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

Die Motion wurde am 31. Mai 2012 vom Nationalrat und am 20. September 2012 vom Ständerat angenommen und ist somit überwiesen.

2.4.2 **Langfristsperspektive als Basis für die Festlegung des Strategischen Entwicklungsprogramms**

Die Erarbeitung des STEP Nationalstrassen orientiert sich an den übergeordneten Vorgaben und Konzepten, insbesondere am «Sachplan Verkehr»⁵² und an der «nationalen Infrastrukturstrategie»⁵³. Die Orientierung am Sachplan Verkehr gewährleistet u.a. eine auf die Nachhaltigkeit ausgerichtete Verkehrsinfrastrukturpolitik sowie eine Koordination der Verkehrsträger untereinander und mit der anzustrebenden Raumentwicklung. Die nationale Infrastrukturstrategie konkretisiert die Leitplanken zur künftigen Entwicklung der für die Wirtschaftskraft und Lebensqualität eines Landes und im internationalen Standortwettbewerb wichtigen nationalen Infrastrukturen.

Für die weitere Entwicklung der Nationalstrassen ergeben sich daraus folgende Ziele:

- *Ziel 1:* Leistungsfähigkeit der Nationalstrasseninfrastruktur sicherstellen

Es gilt sicherzustellen, dass die Schweiz auch in den Jahren 2030/40 über qualitativ hochstehende, leistungsfähige, zuverlässige, auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landesteilen zugeschnittene und international konkurrenzfähige Nationalstrassen verfügt.

Mit der Bevölkerungs- und der damit verbundenen Verkehrszunahme steigen die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Nationalstrassennetzes sowohl in quantitativer (Kapazität) als auch in qualitativer Hinsicht (Geschwindigkeit, Sicherheit, Stabilität, Verfügbarkeit). Die Leistungsfähigkeit und die Verfügbarkeit des Nationalstrassennetzes sind im Einklang mit den sich wandelnden Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft weiterzuentwickeln. Das Angebot ist an der gewünschten Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung auszurichten. Angesichts der langen Planungs- und Realisierungsfristen grosser Infrastrukturvorhaben sind die entsprechenden Entscheidungsprozesse frühzeitig einzuleiten.

- *Ziel 2:* Schutz von Mensch, Umwelt und Infrastrukturen gewährleisten

Zweitens gilt es, die negativen Auswirkungen der Mobilität bzw. des Verkehrs auf Mensch und Umwelt auf ein langfristig unbedenkliches Niveau zu vermindern und die Nationalstrasseninfrastruktur gegen ein umfassendes Gefahrenspektrum zu schützen.

Von den Infrastrukturnetzen geht ein erhebliches Risiko für die natürliche Umwelt sowie für die Sicherheit, Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung aus. Umgekehrt sind die Infrastrukturnetze ihrerseits Gefahren ausgesetzt. Die potenziellen Risiken und Belastungen müssen in einem ange-

⁵² UVEK, 2006, Sachplan Verkehr, Teil Programm, (Verabschiedet vom Bundesrat am 26. April 2006), www.are.admin.ch > Aktuell > Publikationen > Verkehr.

⁵³ Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Strategie > Infrastrukturstrategie des Bundes > Bericht.

messenen Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen der Infrastrukturnetze stehen und sind nach Massgabe der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zu reduzieren.

- *Ziel 3:* Wirtschaftlichkeit der staatlichen Infrastrukturnetze steigern

Drittens gilt es im Sinne des effizienten und effektiven Einsatzes der öffentlichen Mittel die Projekte zu priorisieren und die betriebliche Effizienz zu fördern. Zudem soll eine verkehrsträgerübergreifende Koordination stattfinden, und Synergien sollen genutzt werden, sodass die Verkehrsträger gemäss ihrer komparativen ökonomischen und ökologischen Vorteile genutzt werden können.

- *Ziel 4:* Finanzierung des Nationalstrassennetzes langfristig sichern

Viertens gilt es im Sinne einer langfristig optimalen Entwicklung des Nationalstrassennetzes für dessen nachhaltige Finanzierung zu sorgen.

Im Sachplan Verkehr sind für die Verkehrsinfrastrukturen die Ziele weiter spezifiziert. Zusätzlich beinhaltet der Sachplan Verkehr eine Auflistung der Funktionen der Verkehrsinfrastruktur von gesamtschweizerischer Bedeutung, welche für die Bestimmung des Nationalstrassennetzes relevant ist (s. Anhang 5).

2.4.3 Gesamtkonzept für Kapazitätsausbauten

Infrastrukturplanungen laufen in mehreren Phasen ab

Die Planung für die weitere Entwicklung des Nationalstrassennetzes läuft in mehreren Phasen ab. Die *Basis bzw. der erste Arbeitsschritt* dafür bilden eine umfassende Analyse der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Bedürfnisse sowie die Analyse des bestehenden Netzes. Die Analyse zeigt auf, wo Defizite bestehen und mit welchen Ansätzen diesen begegnet werden soll.

In einem *zweiten Arbeitsschritt* werden die erforderlichen Projekte für die Kapazitätsausbauten erarbeitet, mit den betroffenen Stellen abgestimmt und priorisiert. Im Rahmen dieses Arbeitsschritts erfolgt auch die Abstimmung mit den Massnahmen auf den anderen Verkehrsträgern und auf dem angrenzenden Strassennetz sowie mit der gewünschten Raum- und Siedlungsentwicklung.

In einem *dritten Arbeitsschritt* erfolgt die schrittweise Konkretisierung der Projekte. Im Rahmen dieses Arbeitsschritts durchlaufen die zielführenden Nationalstrassenprojekte die vorgeschriebenen Verfahrensschritte und werden bis zur Baureife geführt. Parallel dazu müssen die dafür erforderlichen finanziellen Mittel verpflichtet werden.

In einem *letzten Arbeitsschritt* werden die Projekte schliesslich realisiert und in Betrieb genommen. Zu beachten ist, dass die Kapazitätsausbauten zu einem Mehrbedarf bei Betrieb, Unterhalt und Anpassung führen und zudem in der Regel mit den Massnahmen für den Unterhalt und die Anpassungen kombiniert werden⁵⁴.

⁵⁴ Beispielsweise beim 6-Spur-Ausbau des Abschnitts Härkingen–Wiggertal.

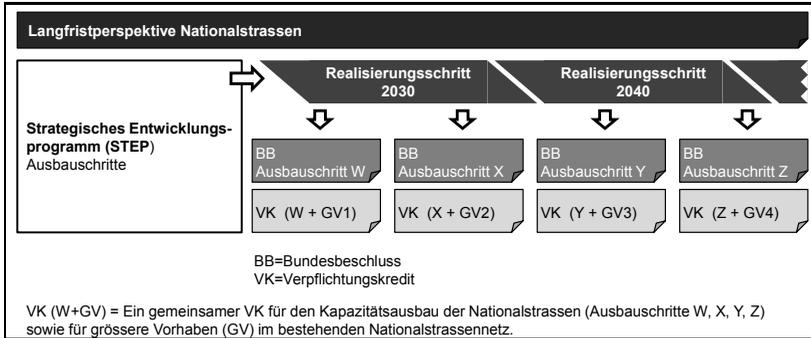
Mehrstufiges Verfahren zur Steuerung von Projekten

Von der Bedarfsanalyse bis zur Inbetriebnahme durchlaufen Nationalstrassenprojekte aufwendige Entscheidungs- und Genehmigungsprozesse, die nicht selten 20 und mehr Jahre dauern.

Zur Steuerung und Begleitung dieses Prozesses braucht es ein mehrstufiges Verfahren. Dieses Verfahren wird nachfolgend schematisch dargestellt und erläutert.

Abbildung 30

Funktionsweise des STEP



Strategisches Entwicklungsprogramm als Basis

Basis für die Kapazitätsausbauten bildet das STEP Nationalstrassen. Es umfasst sämtliche Projekte für Kapazitätsausbauten, die in den kommenden rund 20–30 Jahren realisiert werden sollen. Dazu gehören in erster Linie die Kapazitätsausbauten, die für den Erhalt und die Verbesserung der Funktionsfähigkeit nötig sind. Dem STEP Nationalstrassen gehen umfassende Planungs- und Projektstudien voraus. Im Rahmen dieser Arbeiten werden die erforderlichen Kapazitätsausbauten definiert und mit den betroffenen Stellen abgestimmt. Basis dafür bilden die *Langfristperspektive* und die festgestellten Defizite in der Nationalstrasseninfrastruktur. Eingang ins STEP Nationalstrassen finden jene Projekte, die nötig und volkswirtschaftlich sinnvoll sind.

Sämtliche Projekte des STEP Nationalstrassen werden weiterbearbeitet und schrittweise konkretisiert. Das STEP Nationalstrassen basiert im Wesentlichen auf der zweiten PEB-Botschaft. Es wird künftig entsprechend der gesellschaftlichen und verkehrsmässigen Entwicklung periodisch nachgeführt und aktualisiert.

Konkretisierung in Realisierungsschritten

Das STEP Nationalstrassen wird in *Realisierungsschritte* unterteilt. In diesen werden die Projekte bezeichnet, die aufgrund des aktuellen Kenntnis- und Projektstandes innerhalb der kommenden rund 10–15 Jahre prioritär zur Realisierung kommen sollen. Basis dafür bildet eine umfassende Beurteilung und Priorisierung sämtlicher Projekte aus dem STEP Nationalstrassen. Der Bundesrat wird dem Parlament in der Regel alle vier Jahre eine Botschaft unterbreiten. In dieser überprüft er den Umfang, erstattet er Bericht über die Umsetzung der Projekte und schreibt er das STEP Nationalstrassen auf der Basis einer umfassenden Neubeurteilung und Priorisierung der

Projekte fort. In der Regel beantragt er gleichzeitig die Bewilligung des Zahlungsrahmens bzw. der Verpflichtungskredite. Der Bundesrat wird dem Parlament ferner Auskunft über den Zustand und die Auslastung des Nationalstrassennetzes sowie über die Umsetzung der Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und des Programms im Agglomerationsverkehr geben (s. Ziff. 2.2.2). Die Kapazitätsausbauten der Nationalstrassen unterliegen erfahrungsgemäss beträchtlichen Verfahrensrisiken. Diese können zu einer zeitlichen Verzögerung in der Umsetzung führen oder schwer vorhersehbare Kostenfolgen nach sich ziehen. Um auf solche Risiken genügend flexibel reagieren zu können, wird auf eine verbindliche Festlegung der Projekte in den einzelnen Realisierungsschritten verzichtet. Dieser Verzicht lässt die Möglichkeit offen, einzelne Projekte aus einem Realisierungsschritt zurückzustellen oder durch Projekte eines späteren Realisierungsschritts zu ersetzen. Die Auflistung der Projekte in einem Realisierungsschritt schafft aber dennoch eine gewisse planerische Verbindlichkeit für die Abstimmung mit anderen Verkehrsträgern oder mit Massnahmen auf dem übrigen Strassennetz.

Ausbauschritte und Verpflichtungskredite für genügend verbindliche Projekte

Sobald Projekte aus dem aktuellen Realisierungsschritt einen bestimmten Planungsstand erreicht haben, werden sie in einen Ausbauschritt aufgenommen. Es handelt sich dabei um jene Projekte, die innerhalb der nächsten Berichtsperiode voraussichtlich Baureife erlangen werden. Die Projekte eines Ausbauschritts werden in einem Bundesbeschluss als Paket zusammengefasst. Gleichzeitig beantragt der Bundesrat für die Realisierung dieser Projekte den dafür erforderlichen Verpflichtungskredit. Dieser Verpflichtungskredit umfasst nicht einzelne Projekte, sondern die Summe aller Projekte, die Bestandteil des jeweiligen Ausbauschritts sind. Gestützt auf diesen Verpflichtungskredit spricht das Parlament die jährlichen Voranschlagskredite.

Die Bundesbeschlüsse über die Ausbauschritte unterstehen dem fakultativen Referendum, die Bundesbeschlüsse über die Verpflichtungskredite für die einzelnen Ausbauschritte hingegen nicht. Separate Bundesbeschlüsse zur Mittelfreigabe, wie sie aktuell mit dem IF erlassen werden, sind nach Auslaufen des für die Engpassbeseitigung für den IF bewilligten Verpflichtungskredits von 5,5 Milliarden Franken nicht mehr notwendig.

Vielfältige Vorteile

Dieses schrittweise Vorgehen ermöglicht es, immer wieder auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, und es trägt den beträchtlichen Verfahrensrisiken bei der Projektierung und der Realisierung von Nationalstrassenprojekten Rechnung.

In seiner Ausgestaltung ist das STEP Nationalstrassen weitgehend analog zum STEP Bahninfrastruktur, wie es in der FABI-Botschaft präsentiert wurde. Im Gegensatz zur Bahn ist der Nationalstrasse keine konkrete Angebotsplanung hinterlegt. Entsprechend weisen die einzelnen Kapazitätsausbauten eine wesentlich geringere Abhängigkeit voneinander auf, als dies bei Bahninfrastrukturprojekten der Fall ist.

Die Auflistung der Projekte in einem Realisierungsschritt mit einer Laufzeit von rund 10–15 Jahren stellt sicher, dass die zu ihrer Realisierung notwendigen finanziellen Mittel im NAF eingestellt werden. Sie bildet zudem die Basis für die Abstimmung der Nationalstrassenplanung mit anderen Planungen. Gleichzeitig lässt sie genügend Spielraum, um bei der Umsetzung einzelner Projekte auf veränderte Rahmenbedingungen zeitnah reagieren zu können.

Abstimmung mit dem STEP Bahninfrastruktur und den Agglomerationsprogrammen

Die im STEP Nationalstrassen vorgesehenen Projekte sind mit der geplanten Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur und den geplanten Massnahmen in den Agglomerationen koordiniert. Sowohl der geplante Ausbau bei der Bahninfrastruktur, welcher mit der FABI-Botschaft bzw. dem STEP Bahninfrastruktur präsentiert wurde, als auch die in der ersten und zweiten Botschaft Agglomerationsverkehr vorgesehenen Massnahmen in den Agglomerationen wurden in die Erarbeitung des STEP Nationalstrassen einbezogen.

Dabei hat sich gezeigt, dass die Weiterentwicklung nur eines einzigen Verkehrsträgers (Schiene oder Strasse) vielfach nicht genügt, um der Nachfrage nach Mobilität bzw. der Verkehrsentwicklung gerecht zu werden. Um den unterschiedlichen räumlichen Mobilitätsbedürfnissen (Lokal- oder Regionalverkehr, überregionaler Verkehr, Transitverkehr) sowie den Mobilitätsmotiven (Pendel- bzw. Arbeitsverkehr, Freizeitverkehr, Güterverkehr) gerecht zu werden, sind im gleichen Raum häufig gleichzeitig Kapazitätserhöhungen auf beiden Verkehrsträgern notwendig.

2.4.4 Umfang des STEP Nationalstrassen

Nachfolgend wird der aktuelle Stand des STEP Nationalstrassen dargestellt. Es umfasst das Programm zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz. Im Weiteren umfasst es die beiden Netzergänzungen Umfahrung Morges und Glatttalausbahn. In diesen beiden Regionen hat sich gezeigt, dass die gravierenden Engpässe nur mit dem Bau neuer Nationalstrassenabschnitte beseitigt werden können. Weitere Netzergänzungen und Ortsumfahrungen sind derzeit noch nicht bestimmt. Für Kapazitätsausbauten wird aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ein Gesamtbedarf von 16,4 Milliarden Franken eingeplant.

Abbildung 31

Gesamtinvestitionen in die Netzfertigstellung und in das STEP Nationalstrassen (2014–2040)

(Mio. Fr. / Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer)

Netzfertigstellung	5 991
Kapazitätsausbauten (STEP)	16 368
– Realisierungsschritt 2030	6 470
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	6 470
– Realisierungsschritt 2040	9 898
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	7 358
– NEB-2 (Glatttalausbahn, Umfahrung Morges)	2 540
Total	22 359

In den nachfolgenden Tabellen werden die Projekte im Detail aufgelistet. Mit Ausnahme der bereits freigegebenen Mittel handelt es sich bei den angegebenen Werten und Kostenschätzungen um Angaben mit einer Genauigkeit von +/- 30 Prozent.

Das Parlament hat mit mehreren Bundesbeschlüssen insgesamt rund 2,6 Milliarden Franken⁵⁵ für die ersten Projekte aus dem Programm Engpassbeseitigung freigegeben (Modul 1).

Die Projekte aus den Modulen 2 (3,9 Mrd. Fr.) und 3 (7,4 Mrd. Fr.) des Programms zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz sind derzeit in Bearbeitung. Definitive Beschlüsse sind dazu noch nicht gefällt worden. Die Planungsstudien für die beiden Netzergänzungen Umfahrung Morges und Glatttalautobahn liegen vor. Die nächste Projektphase, das generelle Projekt, kann jedoch erst gestartet werden, wenn die Bundesversammlung die beiden Netzergänzungen in den Netzbeschluss aufgenommen hat. Im Raum Basel wurde im Sommer 2014 eine neue Linienführung (Rheintunnel) vorgeschlagen. Gegenüber der ursprünglichen Variante (STOT 1/2) entstehen Mehrkosten in der Höhe von rund 300 Millionen Franken resp. von insgesamt rund 600 Millionen Franken, falls die Anbindung ans deutsche Strassennetz ebenfalls realisiert werden soll. Ob diese Anbindung gleichzeitig mit dem Rheintunnel oder später realisiert werden soll, ist im Rahmen der STEP-Fortschreibung zu klären. Ebenfalls noch zu klären ist die Frage, in welchem Umfang sich der Kanton Basel-Stadt an den Mehrkosten für den Rheintunnel finanziell zu beteiligen hat. Im Finanzbedarf wurde deshalb vorläufig der aus der Variante STOT 1/2 bekannte Betrag berücksichtigt.

Zur Beseitigung sämtlicher Engpässe im bestehenden Nationalstrassennetz wären eine Reihe weiterer Projekte erforderlich. Diese wurden im Rahmen des Programms Engpassbeseitigung aus Kostengründen zurückgestellt (Projekte des Moduls 4). Es handelt sich dabei um Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 6,4 Milliarden Franken.

⁵⁵ Es handelt sich bei diesem Wert um den Preisstand 2014 inklusive Teuerung und Mehrwertsteuer. Der Wert berücksichtigt nur den Zeitraum 2014–2040; Ausgaben vor 2014 sind darin nicht enthalten.

**Strategisches Entwicklungsprogramm bis 2040
(Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer, in Millionen Franken)**

		Realisierungsschritt 2030		Realisierungsschritt 2040	Zurückgestellte Projekte	Preisstand 2005 exkl. MWST (Gesamtbetrag Projekt)
		Mittelfreigabe bis 2014	Weitere Ausbau- schritte bis 2030			
Engpassbeseitigungen durch Fahrspurergänzungen						
Raum	Projekt					
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61				50
GE	Perly - Bemex		524			430
GE	Bemex - Genève Aéroport		749			615
GE	Le Vengeron - Coppet		201			165
GE	Coppet - Nyon			201		165
GE	Etoile-Perly				475	390
VD	Crissier, Phase 1*	190				160
VD	Crissier, Phase 2		143			120
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay			122		100
VD	Nyon - Morges Ouest				609	500
VD	Villars-Ste-Croix - La Croix-Montreux				1'643	1'350
BE	Wankdorf - Schönbühl		170			140
BE	Schönbühl - Kirchberg			237		195
BE	Wankdorf - Muri			1'806		1'485
BE	Weyermannshaus - Wankdorf				262	215
BE	Muri - Rubigen				146	120
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803				660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60				165
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld			402		330
SO-AG	Aarau West - Aarau Ost				274	225
SO-AG	Birrfeld - Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg				609	500
ZH	Nordumfahrung Zürich	1'119				940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342				285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24			20
ZH	Umfahrung Winterthur		451			370
ZH	Wettingen - Dietikon			262		215
ZH	Westumfahrung Zürich			134		110
ZH	Brüttsellen - Töss				609	500
ZH	Zürich Süd - Thalwil - Wädenswil				463	380
ZH	Wädenswil - Richterswil				207	170
ZH	Schindellegi - Pfäffikon SZ				122	100
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenbergstunnel)		499			410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus				134	110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1'109			915
BS-BL	Hagnau - Liestal			493		405
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17				135
LU-ZG	Rütihof - Buchrain			256		210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Erweiterung Nord")			310		255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd			1'784		1'465
OW	Samen Nord - Alpnach - Lopper				189	155
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen			365		300
SH	Erweiterung Chollfistunnel				621	510
TI	Lugano Sud - Mendrisio			986		810
	Total	2'592	3'870	7'358	6'363	16'850
	Abweichung Projektplanwert zu VA/FP		8			
	Total Realisierungsschritt 2030		6'470			
Engpassbeseitigung durch Netzergänzungen/Neue Netzelemente***						
VD	Contournement de Morges			1'270		2'800
ZH	Glattalautobahn			1'270		2'600
	Total Netzergänzungen			2'540		5'400
Zusammenfassung						
Total Realisierungsschritt 2030			6'470			
Total Realisierungsschritt 2040			9'898			
Gesamttotal			16'368			

Legende zur Tabelle:

- * Inklusive zusätzlicher Bedarf.
- ** Exklusive Mehrkosten im Vergleich zur verworfenen Variante STOT 1/2 (ca. 300 Mio. Fr.) und der Anbindung ans deutsche Strassennetz (ca. 300 Mio. Fr.); der Umfang der Kostenbeteiligung des Kantons BS ist noch festzulegen.
- *** Gemäss aktueller Planung geht die Realisierung dieser Projekte über das Jahr 2040 hinaus. Die Gesamtkosten betragen zirka 3,4 Mrd. Fr. für die Umfahrung Morges und zirka 3,2 Mrd. Fr. für die Glattalautobahn, jeweils zum Preisstand 2014 inkl. Mehrwertsteuer.

Für Projekte der Engpassbeseitigungen wurde im Rahmen des Bundesbeschlusses Gesamtkredit IF ein Verpflichtungskredit im Umfang vom 5,5 Milliarden Franken exklusive Mehrwertsteuer und Teuerung festgelegt. Deshalb wird bei den Engpassbeseitigungsprojekten neben dem Preisstand 2014 (inkl. Mehrwertsteuer) in den Detailtabellen auch der Preisstand 2005 (exkl. Mehrwertsteuer) aufgeführt. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei diesen Werten um den Gesamtbetrag für die einzelnen Projekte handelt. Projekte, für die bereits Mittel freigegeben wurden, weisen teilweise bereits Ausgaben vor 2014 aus; diese Ausgaben sind im Finanzbedarf 2014–2020 nicht mehr erfasst. Weiter erfassen die Werte zum Preisstand 2014 für bereits laufende Engpassbeseitigungsprojekte die Ist-Werte (d.h. angepasste Kostenschätzungen, bzw. effektive Ausgaben). Aus diesen Gründen kann es bei der Umrechnung vom Preisstand 2005 (Gesamtbetrag) zum Preisstand 2014 bei einzelnen Projekten zu Abweichungen kommen.

2.4.5 Realisierungsschritt 2030

Der Realisierungsschritt 2030 umfasst Projekte mit einem Investitionsvolumen von knapp 6,5 Milliarden Franken. Diese Projekte erachtet der Bundesrat beim aktuellen Kenntnisstand als prioritär. Die Mittel für diese Projekte sind bis zum Jahr 2030 im Finanzbedarf berücksichtigt.

Es handelt sich dabei um die Projekte der Module 1 und 2 aus dem Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz. Mit diesen Projekten werden Engpässe schwergewichtig dort beseitigt, wo der Problemdruck am grössten ist.

Realisierungsschritt 2030
(Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer, in Millionen Franken)

		Realisierungsschritt 2030		Preisstand 2005 exkl. MWSt (Gesamtbetrag Projekt)
		Mittelfreigabe bis 2014	Weitere Ausbauschritte bis 2030	
Engpassbeseitigungen durch Fahrspurergänzungen				
Raum	Projekt			
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61		50
GE	Perty - Bernex		524	430
GE	Bernex - Genève Aéroport		749	615
GE	Le Vengeron - Coppet		201	165
VD	Crissier, Phase 1*	190		160
VD	Crissier, Phase 2		143	120
BE	Wankdorf - Schönbühl		170	140
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803		660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60		165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1'119		940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342		285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24	20
ZH	Umfahrung Winterthur		451	370
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenbergtunnel)		499	410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus			110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1'109	915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17		135
	Total	2'592	3'870	5'690
	Abweichung Projektplanwert zu VA/FP		8	-
	Total Realisierungsschritt 2030		6'470	-

* Inklusive zusätzlicher Bedarf.

** Exklusive Mehrkosten im Vergleich zur verworfenen Variante STOT 1/2 (ca. 300 Mio. Fr.) und der Anbindung ans deutsche Strassennetz (ca. 300 Mio. Fr.); der Umfang der Kostenbeteiligung des Kantons BS ist noch festzulegen.

2.4.6 Realisierungsschritt 2040 (erster Überblick)

Der Inhalt des Realisierungsschritts 2040 wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt. Er hängt im Wesentlichen von der Entwicklung der Bedürfnisse und dem Planungsfortschritt der einzelnen Projekte ab. Trotzdem soll hier ein erster Überblick zu aktuellen Planungen und Überlegungen gegeben werden. Insgesamt besteht für den Realisierungsschritt 2040 aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ein Finanzbedarf von rund 9,9 Milliarden Franken (Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer).

Realisierungsschritt 2040 (Erster Überblick)
(Preisstand 2014, inkl. Mehrwertsteuer, in Millionen Franken)

		Realisierungsschritt 2040	Preisstand 2005 exkl. MWSt (Gesamtbetrag Projekt)
Engpassbeseitigungen durch Fahrspurergänzungen			
Raum	Projekt		
GE	Coppet - Nyon	201	165
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay	122	100
BE	Schönbühl - Kirchberg	237	195
BE	Wankdorf - Muri	1'806	1'485
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld	402	330
ZH	Wettingen - Dietikon	262	215
ZH	Westumfahrung Zürich	134	110
BS-BL	Hagnau - Liestal	493	405
LU-ZG	Rütihof - Buchrain	256	210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Erweiterung Nord")	310	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1'784	1'465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	365	300
TI	Lugano Sud - Mendrisio	986	810
	Total	7'358	6'045
Engpassbeseitigung durch Netzergänzungen/Neue Netzelemente***			
VD	Contournement de Morges	1'270	2'800
ZH	Glattalautobahn	1'270	2'600
	Total Netzergänzungen	2'540	5'400
Total Realisierungsschritt 2040		9'898	11'445

*** Gemäss aktueller Planung geht die Realisierung dieser Projekte über das Jahr 2040 hinaus.
 Die Gesamtkosten betragen zirka 3,4 Mrd. Fr. für die Umfahrung Morges und zirka
 3,2 Mrd. Fr. für die Glattalautobahn, jeweils zum Preisstand 2014 inkl. Mehrwertsteuer.

Für den Realisierungsschritt 2040 sind bereits vor 2030 finanzielle Mittel eingeplant.
 Dies soll die notwendigen Planungsarbeiten ermöglichen und auch sicherstellen,
 dass mit der Realisierung von ersten baureifen Projekten gegen Ende der 2020er-
 Jahre begonnen werden könnte.

2.4.7 Kostenbeteiligung Dritter bei Nationalstrassenprojekten

Grundsätzlich erfolgt künftig die Finanzierung der Nationalstrassen vollständig über
 den NAF. Finanziert werden Projekte, die in ihrem Umfang und in der zeitlichen
 Abfolge aus einer Gesamtsicht erforderlich und, im Falle von Kapazitätsausbauten,
 prioritär sind. Für speziell auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Projekte oder Projekt-
 bestandteile ist eine Kostenbeteiligung Dritter vorgesehen.

Bei den Projekten des STEP Nationalstrassen legt der Bund im Rahmen einer Projektstudie und unter Einbezug der direkt betroffenen Kantone, Städte und Gemeinden die zweckmässigste Lösungsvariante fest. Basis dafür bildet ein standardisiertes und verbindlich vorgegebenes Bewertungsverfahren. Neben den baulichen und verkehrlichen Auswirkungen sind dabei Aspekte der Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis), der Raumplanung und der Umwelt sowie verschiedener Sichtweisen (Bund, Nutzer, Dritte wie Kantone oder Regionen) mit einbezogen. Mit dieser gesamtheitlichen Betrachtung ist sichergestellt, dass die gewählte Variante eine umsetzungsfähige Lösung darstellt und der Bund die Interessen der direkt betroffenen Kantone, Städte und Gemeinden angemessen berücksichtigt.

Verlangt beispielsweise ein Kanton weitergehende Massnahmen wie eine unterirdische statt eine oberirdische Führung eines Abschnitts, eine andere Linienführung, den Bau zusätzlicher Anschlüsse oder die Ergänzung von zusätzlichen Spangen etc., so muss er die daraus entstehenden Mehrkosten übernehmen. Die Beteiligung des Bundes an diesen Mehrkosten beschränkt sich auf den Teil, der einen nachweisbaren direkten Nutzen für die Nationalstrasse mit sich bringt.

Bei kleineren Massnahmen wie beispielsweise einem zusätzlichen Anschluss beschränkt sich der Bundesanteil weiterhin auf maximal 30 Prozent der Mehrkosten.

Bei grossen Massnahmen wie einem Engpassbeseitigungsprojekt, einer Netzergänzung oder dem Bau einer Umfahrungsstrasse kann sich der Bund mit bis zu 60 Prozent an den Mehrkosten beteiligen. Dieser höhere Bundesanteil trägt dem Umstand Rechnung, dass solche grossen Massnahmen in der Regel mit hohen Aufwendungen verbunden sind, die die Kantone oder weitere Dritte alleine nicht tragen können, und dass der Nutzen der Nationalstrasse an solchen Massnahmen deutlich grösser ist als bei den kleinen Massnahmen.

2.5 Agglomerationsprogramme

2.5.1 Agglomerationsprogramme als Instrumente einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik

Raum und Verkehr stehen in einer engen Wechselbeziehung. Einerseits beeinflusst die Raumstruktur die Wahl von Ziel, Route und Verkehrsmittel und somit auch das Verkehrsaufkommen. Andererseits wirkt der Verkehr als Treiber der Siedlungsentwicklung. Das Verkehrsverhalten in ländlichen und urbanen Gebieten unterscheidet sich deutlich (s. Ziff. 1.1.3). Auch die Auswirkungen des Ausbaus von Verkehrsinfrastrukturen unterscheiden sich je nach Raum und wirtschaftlichem Kontext stark. Zum Teil tragen sie zur Funktionsweise des Gesamtverkehrssystems und zur Wettbewerbsfähigkeit bei, zum Teil aber auch zur weiteren Zersiedlung und damit zum Verlust von Naturräumen und Kulturland. Dies, indem sie bei gleichem Zeitaufwand längere Reisedistanzen erlauben, was die verfügbaren Kapazitäten auf Strasse und Schiene über Gebühr beansprucht und wiederum zu Engpässen führt. Eine kohärente Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik kann diesen nachteiligen Entwicklungen entgegenwirken. Sie soll die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft mit einem möglichst geringen Aufwand an Ressourcen – natürliche Lebensgrundlagen, Boden, Energie, Finanzen – befriedigen. Dabei stehen die beiden folgenden Stossrichtungen im Vordergrund:

- Die Siedlungsentwicklung erfolgt konzentriert in den bereits urbanisierten und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Räumen.
- Verkehrsangebot und -infrastruktur sowie Verkehrsfinanzierung werden auf die optimierte Siedlungsentwicklung ausgerichtet.

Die Verfolgung dieser Stossrichtungen ist unter Berücksichtigung der föderalen Struktur äusserst komplex. Hier haben sich die Agglomerationsprogramme als ausserordentlich effektives und effizientes Instrument erwiesen, das bewährte Instrumente wie die Sachplanung des Bundes oder die Richtplanung der Kantone ideal ergänzt. Sie ermöglichen eine koordinierte Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Landschaft in den als Ballungszentren und Wirtschaftsmotoren der Schweiz primär betroffenen Agglomerationen zum Nutzen des gesamten Landes. Mit der Mitfinanzierung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs leistet der Bund einen Beitrag an Aufgaben, die die betroffenen Kantone und Gemeinden nicht alleine erfüllen können. Gleichzeitig dämpft er die Verkehrsentwicklung auf den nationalen Verkehrsnetzen und damit den Druck auf den allein durch den Bund zu tragenden Kapazitätsausbauten im Nationalstrassennetz. Als Voraussetzung verlangt der Bund mit dem Instrument der Agglomerationsprogramme eine umfassende Planung. Entsprechend den Bedürfnissen können die betroffenen Kantone und Gemeinden alle Aspekte der nachhaltigen Raumentwicklung bearbeiten. Die Mitfinanzierung durch den Bund setzt ein Gesamtkonzept voraus, das Verkehr und Siedlungsentwicklung koordiniert und die Umwelt mit einbezieht. Einmal erarbeitete Programme sollen periodisch aktualisiert und optimiert werden. Alle vier Jahre können die Agglomerationsprogramme zur Prüfung einer Mitfinanzierung eingereicht werden. Die Programme werden aufgrund des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und des Reifegrades überprüft, und für darin enthaltene zentrale Infrastrukturmassnahmen werden nach einer strengen Priorisierung ein Beitragssatz von maximal 50 Prozent sowie ein maximaler Beitrag des Bundes festgesetzt. Auf dieser Basis wird dem Parlament ein Ausblick für die beiden kommenden Phasen (Generationen) dargelegt und werden Bundesmittel für eine nächste Phase beantragt (s. Abbildung 15). Um in den Genuss von Bundesgeldern zu kommen, verpflichten sich die beteiligten Kantone, Städte und Gemeinden nicht nur, ihren Teil an die vom Bund mitfinanzierten Massnahmen beizutragen, sondern auch dazu, kleinere Verkehrs- und insbesondere Siedlungsmassnahmen ohne finanzielle Beteiligung des Bundes zu realisieren. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) begleitet die Umsetzung mit einem Projekt- und Wirkungscontrolling. Die Ergebnisse fliessen in die Beurteilung folgender Generationen von Agglomerationsprogrammen ein.

Die positiven Wirkungen der Agglomerationsprogramme zeigen sich in mehreren Bereichen:

- Agglomerationsprogramme entsprechen einem grossen Bedürfnis der Kantone, Städte und Gemeinden: Bisher haben 49 der 55 Agglomerationen und Einzelstädte in 23 Kantonen ein Agglomerationsprogramm der ersten oder zweiten Generation erarbeitet und beim Bund zur Prüfung einer Mitfinanzierung eingereicht. Die Bundesbeiträge fliessen nicht nur in die grossen, sondern auch in die mittleren und kleineren Agglomerationen.
- In sehr kurzer Zeit konnte in den Agglomerationen, als eng verzahnten und funktionalen Räumen, die interkommunale, interkantonale und sogar Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit erheblich verbessert werden.

- In der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sind konkrete Auswirkungen zu erkennen (Massnahmen für eine Siedlungsentwicklung nach innen und gegen die Zersiedlung bzw. den fortlaufenden Verlust von Kulturland und Naturräumen, Strassenausbauten, Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs zur Entlastung nicht ausbaubarer Strassennetze).

2.5.2 Fortführung der Agglomerationsprogramme sicherstellen

Sowohl für den Bund wie für die Kantone und Gemeinden sind die Agglomerationsprogramme zu einem wichtigen Instrument der Zusammenarbeit und der koordinierten Planung geworden. Mit dem NAF soll die Konsolidierung und Optimierung der Agglomerationsprogramme als wichtiger Pfeiler einer nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz sichergestellt werden. Konkret sollen alle drei Pfeiler der Programme gestärkt werden:

- Die aufgebauten Formen der Zusammenarbeit gilt es unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung zu festigen und zu optimieren. Viele Aufgaben, namentlich in der Raum- und Verkehrsplanung, lassen sich nicht mehr effektiv und effizient innerhalb der Gemeinde- und Kantons Grenzen lösen, Bevölkerung und Wirtschaft agieren in funktionalen Räumen wie z.B. den Agglomerationen, die weit über die institutionellen Grenzen hinausgehen.
- Die kohärente Planung von Verkehr und Siedlung soll unter Beachtung der Umwelt periodisch aktualisiert, weiter optimiert und konsolidiert werden; damit soll eine noch bessere Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken bzw. Verkehrsmittel erreicht werden. Von den Herausforderungen über die Visionen, Strategien bis hin zur Umsetzung konkreter Massnahmen sollen alle Ebenen umfasst werden.
- Die Sicherstellung der Mitfinanzierung durch den Bund über den NAF entspricht auch einem künftigen Bedarf und einem effektiven und effizienten Mitteleinsatz. Den Beschluss zur Mitfinanzierung von Programmen und Massnahmen soll weiterhin das Parlament fällen.

2.6 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

Mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) verfügt die nationale Strasseninfrastruktur über ein dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) vergleichbares Finanzierungsgefäss auf Verfassungsstufe. Eine kohärentere Planung und Finanzierung von Strasse und Schiene wird dadurch ermöglicht. Mit dem NAF wird grundsätzlich eine Lösung geschaffen, die sich im Bereich der Bahninfrastruktur bereits bewährt hat; dies obwohl jeder Fonds den finanzpolitischen Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament einschränkt. Gleichzeitig erfolgt die Finanzierung von Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen unbefristet und weiterhin über einen Fonds.

Schliessung der Finanzierungslücke

Die Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke erfolgt durch mehrere Massnahmen und in mehreren Schritten. Sie wird insbesondere mit der schrittweisen Anhebung des Mineralölsteuerzuschlags und der Zweckbindung der Automobilsteuer erreicht. Mit der Zweckbindung der Automobilsteuer kann eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags abgemildert werden. Die schrittweise Erhöhung des Zuschlags ermöglicht eine Berücksichtigung der effektiven Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, welche naturgemäss über einen Zeitraum bis 2030 oder 2040 mit Unsicherheiten behaftet ist. Sie trägt überdies dazu bei, dass die einzelnen Erhöhungsschritte kleiner ausfallen und damit für die Automobilistinnen und Automobilisten verträglicher ausgestaltet sind als ein einziger grosser Erhöhungsschritt.

Ferner trägt das gewählte Vorgehen dem Umstand Rechnung, dass kein Geld «auf Vorrat» beschafft werden soll. Künftige Erhöhungen des Mineralölsteuerzuschlags erfolgen vor allem aufgrund der zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Mineralölsteuern infolge der rückläufigen Treibstoffverbrauchs und der Teuerung. Sie sind letztendlich eine Kompensationsmassnahme und führen, wenn überhaupt, nur zu einer geringen realen Mehrbelastung der Automobilistinnen und Automobilisten.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

Die Kapazitätsausbauten dienen dem Erhalt und der Verbesserung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes. Mit gezielten Kapazitätsausbauten soll die Standortattraktivität der Schweiz gesichert und verbessert werden. In die Entscheidungen zum STEP Nationalstrassen wird künftig – wie dies bereits beim STEP Bahninfrastruktur der Fall ist – auch das Parlament einbezogen. Die Umsetzung des STEP Nationalstrassen erfolgt in mehreren Ausbausritten, sodass auf veränderte Rahmenbedingungen und neue Entwicklungen reagiert werden kann.

Mit dem STEP Nationalstrassen als Instrument wird die langfristige Planung zusätzlich unterstützt und in Verbindung mit dem unbefristeten NAF die langfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit erhöht. Der Bund kommuniziert mit dem STEP Nationalstrassen seine langfristige Strategie; gleichzeitig wird auch mit den einzelnen Ausbausritten die konkrete Umsetzung dieser Strategie dargelegt. Gleichzeitig soll damit eine mit der Siedlungsplanung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung gestärkt werden, die alle Verkehrsträger umfasst.

Agglomerationsprogramme

Die Agglomerationen stehen auch künftig vor Herausforderungen, welche für die Lebensqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner und nicht zuletzt auch für die Standortattraktivität des ganzen Landes von Bedeutung sind. Die Finanzierung der Agglomerationsprogramme und die damit verbundene Koordination innerhalb der Agglomerationen und zwischen den Verkehrsträgern haben sich bewährt. Sie tragen zur Verbesserung der Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und teilweise sogar über Landesgrenzen hinaus und damit zur Findung und Umsetzung von effektiven und effizienten Lösungen bei. Mit dem NAF können langfristig die Finanzierung und damit verbunden die Konsolidierung, Optimierung und den Bedürfnissen entsprechende Weiterentwicklungen der Agglomerationsprogramme sichergestellt werden.

2.7

Weitere untersuchte und verworfene Lösungsmöglichkeiten

2.7.1

Benützungsgebühren

Im Schweizer Kontext ist primär zu unterscheiden zwischen Objektgebühren für die Benützung eines bestimmten Objektes (z.B. Brücke oder Tunnel) und flächigen Gebühren, welche für die Fahrt innerhalb eines bestimmten Perimeters (z.B. in einer Agglomeration) oder auf einem bestimmten Netz (z.B. auf dem Nationalstrassennetz) erhoben werden. Das ASTRA hat 2012⁵⁶ und 2014⁵⁷ zur Thematik der Strassengebühren zwei Berichte verfasst.

Objektgebühren/Tunnelgebühren

Eine Strassenbenützungsgebühr im Sinne einer Objektgebühr für einzelne Objekte könnte gestützt auf Artikel 82 Absatz 3 BV von der Bundesversammlung bewilligt werden. Sollten Benützungsgebühren für mehrere Objekte erhoben werden, dürfte dies eine Anpassung der BV bedingen.

Mittels Objektgebühren können unterschiedliche Ziele avisiert werden. Primär sind dies die Steuerung der Nachfrage und die effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen oder die Finanzierung der entsprechenden Infrastrukturen durch die verursachergerechte Beteiligung der Strassenbenützerinnen und -benutzer.

Aus dem grenznahen Ausland sind insbesondere Tunnelgebühren als Objektgebühren bekannt. Häufig dienen sie zur Finanzierung von teuren oder anderweitig schwer finanzierbaren Vorhaben. Im schweizerischen Kontext könnte mittels Objektgebühren grundsätzlich ein Finanzierungsbeitrag erzielt werden. Sie sind jedoch auch mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Wird nur für einzelne Tunnel im Nationalstrassennetz eine Benützungsgebühr erhoben, so stellt sich die Frage einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Regionen. Einzelne Regionen würden davon profitieren, dass ihre Strassenabschnitte gebührenfrei sind, während wiederum andere Regionen für Teile der Strasseninfrastruktur separat bezahlen müssten. Dabei ist weiter in Betracht zu ziehen, dass bereits früher erstellte Objekte mit Mitteln aus den Mineralölsteuereinnahmen finanziert wurden, welche ein gesamtschweizerisches Ergebnis sind. Diese Regionen haben somit auch von einem gesamtschweizerischen Ausgleich profitiert. Die (teilweise) Finanzierung von neuen Objekten über Objektgebühren würde den bisher gelebten Ausgleich durchbrechen, welcher auch zur Kohäsion der verschiedenen Landesteile beigetragen hat. Als weiterer Nachteil sind die mit Objektgebühren verbundenen zu erwartenden Verlagerungseffekte bzw. Umwegverkehre zu erwähnen. Das Nationalstrassennetz ist sehr stark mit dem übrigen Strassennetz verflochten und absorbiert einen hohen Verkehrsanteil.

Würde für mehrere Objekte (z.B. alle grösseren Tunnel oder Kunstbauten) eine Benützungsgebühr erhoben, so stellten sich wie einleitend erwähnt rechtliche Fragen. Ferner wäre das Erhebungssystem mit besonderen Herausforderungen konfron-

⁵⁶ ASTRA, Auslegeordnung Strassenbenützungsgebühren vom 19. Dezember 2012 – In Erfüllung des Auftrages aus der Bundesratssitzung vom 27. Juni 2012, Beilage zum erläuternden Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel), www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Gotthard-Strassentunnel > Sanierung: Studien und Berichte.

⁵⁷ ASTRA, Zusatzabklärungen vom 23. Juni 2014 zu Tunnel- und Strassenbenützungsgebühren im Auftrag der KVF-N, www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Gotthard-Strassentunnel > Sanierung: Studien und Berichte.

tiert. Die hohe Dichte von Tunneln und Kunstbauten, das vielfach sehr hohe Verkehrsaufkommen und die engen Platzverhältnisse im Nationalstrassenraum sowie die Absicht, den Verkehrsfluss nicht zu behindern, schliessen klassische Mautstellen (mit manuellen Zahlungsmöglichkeiten) praktisch aus. Vielmehr wären elektronische Erhebungssysteme einzurichten, die eine automatische Erfassung der Fahrzeuge und Abrechnung erlauben würden. Eine erste Diskussion zu Objektgebühren wurde im Zusammenhang mit der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels bereits geführt. Es wurde entschieden, dass für den Gotthard-Strassentunnel alleine keine Objektgebühr erhoben werden soll.

Road Pricing/Mobility Pricing

In der Botschaft vom 25. Januar 2012⁵⁸ zur Legislaturplanung 2011–2015 sieht der Bundesrat unter Ziel 21 die Erarbeitung eines Konzeptberichts «Mobility Pricing» vor. Das UVEK wurde beauftragt, diesen bis 2015 zuhanden des Bundesrats zu erarbeiten. Mobility Pricing soll als «benützungsbezogene Abgabe für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage» mit einem verkehrsträgerübergreifenden Ansatz durch aktives Mobilitätsmanagement für die effizientere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen sorgen. Ein Systemwechsel erfordert jedoch umfangreiche Vorbereitungsarbeiten mit einer entsprechend langen Vorlaufzeit. Auf die Weiterverfolgung dieses Lösungsansatzes im vorliegenden Zusammenhang wurde daher verzichtet.

Der Konzeptbericht soll denn auch als Grundlage für eine politische Diskussion zur Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Lösung anstehender Verkehrsprobleme dienen. Er soll keinen Auftrag für eine spätere Umsetzung enthalten, jedoch mögliche Vorgehensweisen für eine denkbare spätere Umsetzung aufzeigen. Erste mögliche Rahmenbedingungen und Lösungsansätze wurden am Infrastrukturtag vom 24. Oktober 2014⁵⁹ präsentiert.

«Pkw-Maut»

In Deutschland wird zurzeit die Einführung einer sogenannten Pkw-Maut als Infrastrukturabgabe geprüft. Diese soll für Halterinnen und Halter von im Inland und Ausland zugelassenen Personenkraftwagen (Pkw) und Wohnmobilen gelten, die Bundesautobahnen und Bundesstrassen nutzen. Halterinnen und Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen werden von der Abgabe auf Bundesstrassen befreit. Die Absicht zur Einführung der Pkw-Maut beruht insbesondere auf den Umstand, dass in Deutschland keine speziellen Strassenbenützungsabgaben wie beispielsweise in Österreich (Vignette für Motorräder, Personewagen und Kraftfahrzeuge bis 3,5 Tonnen für die Benützung von Autobahnen und Schnellstrassen) oder der Schweiz (Vignettenpflicht für Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen für die Benützung von Nationalstrassen erster und zweiter Klasse) bestehen. Mit der Pkw-Maut sollen die Nutzerinnen und Nutzer stärker an der Finanzierung der Strassen beteiligt werden. Sie zielt insbesondere auf die im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeuge (Kfz), denn Halterinnen und Halter von in Deutschland Kfz-pflichtigen Fahrzeugen werden bei der Kfz-Steuer entlastet. Für die in Deutschland zugelassenen Kfz sollen durch die Pkw-Maut keine Mehrbelastungen entstehen.

⁵⁸ BBl 2012 481

⁵⁹ www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Infrastrukturtag 2014.

Ob die Pkw-Maut in Deutschland eingeführt wird, ist zurzeit noch offen, da noch keine entsprechenden Gesetze verabschiedet wurden. Zudem wird noch die Frage diskutiert, ob diese Pkw-Maut bzw. deren Ausgestaltung mit dem EU-Recht vereinbar ist. Ist die EU-Rechtskonformität gegeben, so wird der Bundesrat die Einführung einer solchen Maut für die Schweiz prüfen. Weiter ist in Rechnung zu ziehen, dass die Schweiz bereits die Nationalstrassenabgabe kennt. Bei der Benützung der Nationalstrassen sind somit auch die Fahrzeughalterinnen und -halter von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen abgabepflichtig.

2.7.2 Public-Private-Partnership (PPP)

Neben einer rein staatlichen Finanzierung steht grundsätzlich der Einbezug einer privaten Finanzierung als Alternative zur Wahl. Seit längerem wird der Begriff «Public-Private-Partnership» (PPP) verwendet, wenn es darum geht, dass Private öffentliche Aufgaben (mit-)finanzieren oder erfüllen. Das Konzept von PPP kann unterschiedliche Ausgestaltungen annehmen. Bezüglich eines PPP für nationale Verkehrsinfrastrukturen hat sich der Bundesrat bereits mehrmals geäußert (z.B. in seinen Antworten auf die Interpellationen 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond und 12.3121 Schneider–Schneiter sowie auf das Postulat 12.3635 Bischof). Ferner hat er sich in seinem Bericht zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels⁶⁰ ebenfalls eingehend mit der Frage einer (Mit-)Finanzierung einer zweiten Gotthard-Tunnelröhre durch Dritte befasst. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass eine PPP-Lösung für den Bereich der nationalen Verkehrsinfrastrukturen nicht geeignet ist. Zwar gelten PPP-Modelle als wettbewerbsfreundlich, allerdings bestehen die Vorteile für den Staat nur bis zum Vertragsabschluss. Ab diesem Zeitpunkt hat der Vertragsnehmer über viele Jahre eine starke Position oder gar ein Monopol. Der Staat kann dann nur noch im Rahmen des abgeschlossenen Vertrages frei über das verkehrspolitische Regime entscheiden. Zudem können sich die öffentlichen Haushalte der Schweiz verglichen mit privaten Geldgebern in der Regel günstiger finanzieren. Ferner trägt der Staat letztendlich immer das Restrisiko, weil er aufgrund von übergeordneten Interessen den Betrieb der betroffenen Infrastruktur bei einem Ausfall der PPP-Gesellschaft sicherstellen muss. Zudem ist PPP insbesondere dann ungeeignet, wenn Überschneidungen der privaten und der öffentlichen Verantwortlichkeit nicht ausgeschlossen werden können (z.B. bei der Finanzierung einzelner Netzteile im Eisenbahn- und im Nationalstrassennetz).

Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch eine PPP-Lösung finanziert bzw. der private Investor entschädigt werden muss (durch Benützungsgebühren, Beiträge der öffentlichen Hand). Das heisst, dass auch über eine PPP-Lösung längerfristig die Strassenbenützerinnen und -benützer höhere Beiträge leisten müssten. Da der Bund mit den aktuellen Finanzierungsquellen über ein geeignetes Finanzierungsinstrument verfügt, erübrigt sich eine PPP-Lösung, und auf die Weiterverfolgung dieses Lösungsansatzes wurde daher verzichtet.

⁶⁰ Sanierung des Gotthard-Strassentunnels; Bericht des Bundesrates vom 17. Dezember 2010 in Erfüllung des Postulates 09.3000, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 12. Januar 2009, www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Gotthard-Strassentunnel, Sanierung: Studien und Berichte.

2.7.3 Slot-Management

Der Bundesrat wird mit dem Postulat 13.4183 «Slot-Management und KMU» ersucht, ein Slot-Management zu prüfen. Es soll ein Anreiz geschaffen werden für Unternehmen, die sich zu einem Fahrzeug-Management verpflichten, um damit Spitzenzeiten zu entlasten, oder die sich zu vermehrter Nutzung des kombinierten Verkehrs verpflichten. Erfüllen diese Unternehmen die angestrebten Ziele, so erhalten sie eine Reduktion des Mineralölsteuerzuschlags. Der Bundesrat wird ersucht, Vor- und Nachteile eines solchen Systems zu prüfen und mit der NAF-Vorlage zu berichten.

Der Bundesrat wird zum Postulat, welches am 20. März 2014 vom Ständerat angenommen wurde, einen separaten Bericht veröffentlichen.

2.8 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Am 26. Februar 2014 wurde die Vernehmlassung zu dieser Botschaft eröffnet. Sie endete am 20. Juni 2014. Insgesamt sind 101 Stellungnahmen eingegangen.⁶¹

2.8.1 Neue Finanzarchitektur mit dem NAF

Eine neue Finanzarchitektur mit NAF und SFSV_{NEU} wird im Grundsatz in einer Mehrzahl der Stellungnahmen ganz oder teilweise unterstützt. Teilweise werden spezifische Vorbehalte angebracht oder spezifische Anpassungen verlangt. Diese betreffen das gesamte Spektrum der Finanzarchitektur, insbesondere die Finanzierungsquellen des NAF, die zu finanzierenden Aufgaben und die konkrete Zuordnung der Aufgabengebiete zu den beiden Finanzierungsgefässen.

Eine kleine Minderheit lehnt die Vorlage, wie sie in der Vernehmlassung unterbreitet wurde, ab. Zum einen, weil damit eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags verbunden ist und weil das STEP als ungenügend betrachtet wird. Diese ablehnende Haltung wird insbesondere von den Strassenverbänden vertreten, welche zwar eine Fondslösung befürworten würden, jedoch gegen eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags sind. Zum anderen wird eine substantielle Anpassung gefordert: Alle zu finanzierenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr seien in den Fonds zu integrieren und damit sei dessen Aufgabengebiet wesentlich zu erweitern.

Unter den befürwortenden Stimmen werden zu zwei Aspekten der neuen Finanzarchitektur häufig Vorbehalte angebracht. In der Kritik steht der in der Vernehmlassung vorgeschlagene Ausgleichsmechanismus zwischen dem NAF und der SFSV_{NEU} (Ausgleich über die Reserven). Zum einen wird eine Präzisierung der gesetzlichen Bestimmungen zum Ausgleichsmechanismus gefordert, zum anderen ein vollständiger Verzicht auf den Ausgleichsmechanismus. Der zweite Vorbehalt betrifft das Fortbestehen einer SFSV bzw. das Nebeneinander von SFSV_{NEU} und NAF; dies wird kritisch hinterfragt und damit u.a. die mangelnde Transparenz

⁶¹ Ergebnisbericht: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

erwähnt. Eine vollständige Integration aller Aufgabengebiete im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr in einen Fonds wird deshalb mehrmals angeregt.

Mit einer deutlichen Mehrheit findet grundsätzlich die Schaffung eines NAF volle oder weitgehende Zustimmung, wenn auch im Detail zu einzelnen Ausgestaltungselementen Vorbehalte angebracht werden.

NAF-Finanzierungsquellen

In über der Hälfte der Stellungnahmen wird die Mehrheit der vorgeschlagenen Finanzierungsquellen befürwortet.⁶² Eine Zweckbindung der Automobilsteuer zugunsten des NAF wird jedoch von einer Minderheit abgelehnt. Mehrfach werden in zustimmenden Stellungnahmen weitere Finanzierungsquellen vorgeschlagen oder es wird verlangt, solche zu prüfen.

NAF-Aufgabengebiet Nationalstrassen

Die Finanzierung der Nationalstrassen über einen Fonds ist grundsätzlich unbestritten. Die Nicht-Berücksichtigung des Netzbeschlusses 2012 ist jedoch einer der Hauptkritikpunkte an der Vorlage. In 52 Stellungnahmen wird hier auf den Netzbeschluss 2012 verwiesen, und es wird verlangt oder vorgeschlagen, dass dieser (oder Teile davon wie die Umfahrung Morges oder die Glattalautobahn) in den NAF integriert bzw. eine solche Integration geprüft wird. Allerdings bleibt die Finanzierung des Netzbeschlusses 2012 bei den abgegebenen Stellungnahmen häufig offen.

NAF-Aufgabengebiet Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen

Das Spektrum an Äusserungen zu den Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ist breit gefächert bzw. kontrovers.

In einer Minderheit von 28 Stellungnahmen wird kritisiert, dass weiterhin schienengebundene Projekte mitfinanziert werden sollen, und für eine unterschiedlich stark ausgeprägte Trennung – bezüglich Finanzierung – von Schienen- und Strassenprojekten plädiert. Hauptsächlich wird aufgeführt, dass über den NAF nur Strassenprojekte und über den BIF die Bahn-/Schienenprojekte zu finanzieren sind.

30 Stellungnahmen fordern einen Mindestumfang an finanziellen Mitteln für diese Aufgabe. Die Spannbreite dieses jährlichen Mindestumfangs bewegt sich zwischen 280 und 800 Millionen Franken. In 14 dieser Stellungnahmen wird gewünscht, dass der Mindestumfang gesetzlich festgeschrieben wird. In 8 Stellungnahmen wird die Meinung geäussert, dass die jährlichen Mittel auf maximal 200 Millionen Franken zu begrenzen sind.

Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen

Eine unbefristete Weiterführung der Beiträge (via NAF) für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen fordern 17 Stellungnahmen. Vereinzelt wird auch eine Integration der allgemeinen Hauptstrassenbeiträge in den NAF gefordert.

⁶² Häufig werden in den Stellungnahmen in einer ersten Aussage die Finanzierungsquellen abgelehnt, weil die Stellungnehmer nicht mit der vorgeschlagenen Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags einverstanden sind. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Finanzierungsquellen selber nicht bestritten werden.

2.8.2

Schliessung der Finanzierungslücke

Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags

Rund zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer können sich grundsätzlich oder mit Vorbehalten eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags vorstellen oder verschliessen sich einer solchen Erhöhung nicht komplett. Es wird jedoch gefordert, dass die Erhöhung gestaffelt oder grundsätzlich moderater ausfallen und/oder an die Realisierung konkreter Projekte gekoppelt werden sollte.

28 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind gegen eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages, darunter die Strassenverkehrsverbände. Oftmals wird ins Feld geführt, dass – bei richtiger Verteilung (bspw. im Sinne der «Milchkuh-Initiative» oder der Reduktion der Quersubventionierung resp. Querfinanzierung von der Strasse zur Schiene) – genügend Mittel vorhanden wären.

Zweckbindung der Automobilsteuer

72 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sprechen sich grundsätzlich oder mit Vorbehalten für die Zweckbindung der Automobilsteuer aus. 45 davon bevorzugen die vollumfängliche Zweckbindung gemäss der in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Nebenvariante. Wer sich nur mit Vorbehalten für die Zweckbindung ausspricht oder diese gänzlich ablehnt, führt insbesondere folgende Gründe an: Entzug von allgemeinen Bundesmitteln, Verwendung alleine für den NAF oder Automobilsteuer als Pauschalabgabe ungeeignet.

Pauschalabgabe auf Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken (E-Fahrzeugen)

Mit 83 Stellungnahmen spricht sich eine überwiegende Mehrheit für eine solche Abgabe aus. Ebenfalls eine Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist damit einverstanden, die generierten Einnahmen für den NAF zweckzubinden. Uneinheitlicher sind die Vorstellungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Abgabe. Beispielsweise wird gefordert, dass diese Abgabe nicht pauschal, sondern strecken- bzw. leistungsabhängig erhoben wird, oder dass der Einführungszeitpunkt anders gewählt wird. In 5 Stellungnahmen wird die Abgabe abgelehnt.

Teuerungsausgleich

61 Teilnehmerinnen und Teilnehmer stimmen dem Vernehmlassungsvorschlag zu, wobei 6 von ihnen gewisse Detailanpassungen wünschen. Von den 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die gegen den Vernehmlassungsvorschlag sind, kritisieren 20, dass die Kompetenz für den Teuerungsausgleich an den Bundesrat übertragen werden soll.

Andere Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

Das Spektrum an anderen Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke ist – entsprechend der (politischen) Ausrichtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer – breit gefächert. Neben Aufgabenverzicht werden insbesondere folgende Elemente genannt: Finanzierung des schienenengebundenen öffentlichen Verkehrs (ÖV) via BIF, Anpassung des Umfangs der Zweckbindung bei der Mineralölsteuer (Grundsteuer), moderate Erhöhung der Nationalstrassenabgabe sowie Verwendung der Mehrwert-

steuer. Weiter werden Systemwechsel in Richtung Road Pricing und Mobility Pricing oder PPP-Lösungen vorgeschlagen.

2.8.3 Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (STEP) und Ausbauschritte

Eine Mehrheit von 69 Teilnehmerinnen und Teilnehmern spricht sich grundsätzlich oder mit Vorbehalten für die Grundkonzeption gemäss Vernehmlassungsvorschlag aus. Eine Berücksichtigung des Netzbeschlusses 2012 im STEP wird in 39 Stellungnahmen verlangt. Mit diesem Antrag gehen hingegen keine oder nur wenig konkrete Vorschläge bezüglich Finanzierung dieser Aufgaben einher. Bemerkenswert ist, dass sich die Kantone nicht geschlossen für diese Anpassung des Netzbeschlusses aussprechen.

Zur Frage, ob der künftige Kapazitätsausbau im Rahmen von Ausbauschritten erfolgen soll, haben sich 83 Teilnehmerinnen und Teilnehmer geäußert. Alle sind grundsätzlich oder mit Vorbehalten mit dem Vernehmlassungsvorschlag einverstanden. Vorschläge werden insbesondere betreffend Organisation der Ausbauschritte, Zeithorizont und Prioritätensetzung gemacht. Ferner wird darauf hingewiesen, dass aus der Zustimmung zum etappenweisen Vorgehen keine generelle Zustimmung für Kapazitätsausbauten abgeleitet werden könne.

2.9 Umsetzung

2.9.1 Umsetzung im Vollzug

Mit der Vorlage sind Anpassungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe verbunden.

Der Inhalt des ersten Ausbauschritts (s. Ziff. 2.4.5) wird in separaten Bundesbeschlüssen festgelegt, welche teilweise unabhängig von dieser Vorlage gefällt wurden bzw. werden.

Im Verlauf der weiteren Umsetzung werden neue Bundesbeschlüsse für die jeweiligen Ausbauschritte erforderlich sein. Alle vier Jahre bedarf es zudem eines Zahlungsrahmens für Betrieb, Unterhalt und Anpassung der Nationalstrassen.

2.9.2 Verantwortlichkeiten

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Bund und Kantonen.

2.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Forderungen der folgenden parlamentarischen Vorstösse erfüllt:

- 2009 P 09.3448 Überblick über die Umsetzung der Verkehrsprojekte (N 25.9.09, Häberli-Koller)

- 2012 M 12.3329 Strategisches Entwicklungsprogramm für die Strasseninfrastruktur (N 31.5.12, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR 12.018; S 20.9.12)

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr

Bundesverfassung

Allgemeines

Die heute geltende Regelung von Artikel 86 BV vermag aus systematischen Überlegungen nicht vollumfänglich zu befriedigen. Die Bundesverfassung sieht nach dem 2. Titel, welcher die Grundrechte, die Bürgerrechte und die Sozialziele regelt, im 3. Titel Bestimmungen zum Verhältnis von Bund und Kantonen (1. Kapitel: Art. 42–53), zu den Zuständigkeiten des Bundes (2. Kapitel: Art. 54–125) und über die Finanzordnung (3. Kapitel: Art. 126–135) vor. Im Kapitel über die Finanzordnung werden neben der Haushaltsführung und den Grundsätzen der Besteuerung die bundesrechtlichen Kompetenzen zur Steuererhebung statuiert (direkte Bundessteuer, Mehrwertsteuer, Stempelsteuer, Verrechnungssteuer). In diesem Kapitel werden zudem die besonderen Verbrauchssteuern geregelt, welche der Bund auf Tabak, gebrannten Wassern, Bier, Automobilen, Erdöl und Treibstoffen erheben kann. Ferner wird festgelegt, dass der Bund das Recht hat, einen Zuschlag auf Treibstoffen – den Mineralölsteuerzuschlag – zu erheben. Dieser Systematik sollte bei Änderungen der Verfassung grundsätzlich gefolgt werden.

Die heutige Regelung mit Abgabenerhebungs Kompetenzen des Bundes in den geltenden Artikeln 85 und 86 BV folgt nicht dieser Systematik. Anders als in der Systematik der BV eigentlich vorgesehen, regeln diese Bestimmungen die Kompetenz des Bundes, eine Verbrauchssteuer (Mineralölsteuer) auf Treibstoffen und einen Zuschlag zu erheben, obwohl diese Kompetenz bereits bei den Finanzordnungsbestimmungen in Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 2 BV geregelt ist. Artikel 86 Absatz 4 BV ist allerdings mit der Vorgabe verbunden, dass der Zuschlag erst erhoben werden kann, wenn die Mittel für die Aufgaben und Aufwendungen nicht ausreichen.

Diese Kompetenzen sollen künftig nur noch einmal in der Verfassung geregelt werden, und zwar systematisch korrekt bei den Bestimmungen zur Finanzordnung. Im Rahmen der formellen Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurden in Hinsicht auf spätere Revisionen bei der Systematik Kompromisse gemacht. Nun ergibt sich die Gelegenheit, die Systematik der Bundesverfassung besser zu berücksichtigen.

Art. 85a Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen

Die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (Autobahnvignette) ist heute in Artikel 86 Absatz 2 geregelt. Diese Regelung wird aus systematischen Gründen dort herausgenommen und erhält einen eigenen Artikel. In materieller Hinsicht ist damit keine Änderung verbunden.

Art. 86 Verwendung von Abgaben für Aufgaben und Aufwendungen
im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr

Diese Bestimmung erfährt eine Totalrevision.

Abs. 1 und 2

Hier wird der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen, und es werden dessen Aufgaben und Finanzierungsquellen aufgezählt (s. Ziff. 2.2). Die Zweckbindung und die Verwendung der Mittel werden grundsätzlich auf Verfassungsstufe bestimmt. Die zweckgebundenen Mittel sollen nicht für andere als in der Verfassung aufgelistete Zwecke eingesetzt werden können. Die Aufgaben, für welche die Mittel zweckgebunden werden, sollen daher abschliessend bestimmt werden; die zweckgebundenen Mittel selber hingegen nicht. Die Regelung in Absatz 2 Buchstabe f lässt den notwendigen Spielraum, um dem Gesetzgeber weitere Zweckbindungen zu ermöglichen. Die Bestimmung stellt aber ausreichend klar, dass Mittel, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen, nur mittels eines referendumpflichtigen Erlasses für diese Zwecke eingesetzt werden können (wie z.B. die Erträge aus den Sanktionen aus der CO₂-Abgabe, die heute für den IF vorgesehen sind). Absatz 2 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 196 Ziffer 3 Absätze 2 und 2^{bis} stellt sicher, dass die befristeten Beiträge, welche aus der SFSV_{NEU} für die Verzinsung und Rückzahlung der Bevorschussung in den BIF fliessen, mit Auslaufen der Befristung für den NAF zweckgebunden werden. Mit der Schaffung des NAF und der SFSV_{NEU} werden die BIF-Einlage beziehungsweise ab zirka 2030 der Anteil für den NAF ausschliesslich aus der Mineralölsteuer (Grundsteuer) finanziert. Die Berechnung der BIF-Einlage und des Anteils für den NAF erfolgen wie für die BIF-Einlage in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 beschlossen. Nur so kann die Gleichwertigkeit zwischen der BIF-Einlage und dem Anteil für den NAF garantiert werden. Aufgrund dieser Gleichwertigkeit kann es allerdings zu Wechselwirkungen kommen. Mit dieser Berechnungsweise sind Automatismen verbunden. Wegen diesen stehen dem BIF beziehungsweise dem NAF mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags gleichzeitig auch mehr Mittel aus den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) zu. Dies könnte eine Unterdeckung der SFSV_{NEU} zur Folge haben, welche insbesondere durch Einsparungen oder mit Einnahmen der Automobilsteuer ausgeglichen werden müsste.

Die ebenfalls vorgesehene Indexierung des Anteils für den NAF wird der Gesetzgeber zu gegebener Zeit regeln. Die Indexierung soll im Grundsatz in Analogie zur dannzumal auslaufenden BIF-Einlage erfolgen und sich insbesondere am Baupreisindex für den Tiefbau orientieren.

Neue Mittel, die bisher nicht dem Strassenverkehr zur Verfügung stehen, sind:

- die neu einzuführende Abgabe für Fahrzeuge mit nicht fossilen Antriebstechniken (Abs. 2 Bst. d; s. Ziff. 2.3.5.4); das Ausführungsgesetz wird im Einzelnen regeln, welche Fahrzeugkategorien und Antriebstechniken der Abgabe unterstellt werden;
- die Automobilsteuer (Bst. b; s. Ziff. 2.3.5.3).

Grundsätzlich wird die ganze Automobilsteuer für den NAF zweckgebunden. Teile der Automobilsteuer können jedoch in bestimmten Ausnahmefällen für die SFSV_{NEU} und den allgemeinen Bundeshaushalt verwendet werden (s. Abs. 5).

Abs. 3 und 4

Die Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs erfolgt neu über den NAF. Die verbleibenden Aufgaben nach dem bisherigen Absatz 3 bleiben bestehen und werden alleine über einen Anteil an der Mineralölsteuer (Grundsteuer) finanziert. An der Zweckbindung dieser Mittel soll weiterhin festgehalten werden, dementsprechend bleibt die SFSV weiterhin bestehen. Die SFSV hat heute einen hohen Bekanntheitsgrad, weshalb die Spezialfinanzierung in dieser Bestimmung erwähnt wird.

Weiter sollen mit diesen Mitteln die «Forschung und Verwaltung» finanziert werden. Diese Aufgaben waren bereits bisher Bestandteil der SFSV, aber lediglich im MinVG erwähnt. Da die Aufgaben in der Verfassung abschliessend aufgezählt sein sollen, werden «Forschung und Verwaltung» neu aufgeführt.

Abs. 5

Diese Bestimmung bildet die Grundlage dafür, dass bei einer drohenden Unterfinanzierung der SFSV_{NEU} von der vollständigen Zweckbindung der Automobilsteuer für den NAF abgewichen werden kann.

Abs. 6

Diese Bestimmung bildet die Grundlage dafür, dass im Rahmen von «Sparpaketen» oder «Entlastungsprogrammen» von der vollständigen Zweckbindung der Automobilsteuer für den NAF abgewichen werden kann. In diesen Fällen soll die Bundesversammlung einen Anteil an den Automobilsteuereinnahmen beziehungsweise im Extremfall die gesamten Automobilsteuereinnahmen zur Minderung von Kürzungen in anderen Aufgabenbereichen des Bundes dem allgemeinen Bundeshaushalt zuweisen können. Diese Zuweisung soll nur in qualifizierten Fällen möglich sein, wenn Ausgabenkürzungen im Umfang von mindestens einem Prozent aller ursprünglich geplanten Ausgaben notwendig sind. De facto kann die Automobilsteuer also nur dann für den allgemeinen Bundeshaushalt verwendet werden, wenn ein eigentliches «Sparpaket» oder «Entlastungsprogramm» notwendig ist. Deshalb wird auf Verfassungsstufe explizit festgehalten, wann eine derartige Qualifikation vorliegt.

Art. 87 Sachüberschrift

Diese Änderung betrifft nur den französischen Text. Er wird der deutschen und italienischen Fassung angepasst.

Art. 87b Verwendung von Abgaben für den Luftverkehr

Die bisherige Bestimmung von Artikel 86 Absatz 3^{bis} BV über den Luftverkehr wird hierher verschoben. In den Artikeln 85, 85a und 86 BV wird der Strassenverkehr geregelt, in Artikel 87a die Eisenbahn und neu in Artikel 87b der Flugbereich. In materieller Hinsicht ergeben sich keine Änderungen. Die zusätzliche Voraussetzung für die Erhebung eines Zuschlags – wenn die Mittel nicht ausreichen – ist nicht hier, sondern systematisch in Artikel 131 BV zu integrieren.

Art. 131 Abs. 2 und 2^{bis}

Der heutige Absatz 2 beinhaltet eine Kompetenz zur Erhebung eines Zuschlags auf die Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen. Daran ändert die neue Regelung grund-

sätzlich nichts. Es findet aber eine Entflechtung zwischen Flugtreibstoffen und den anderen Treibstoffen statt. Da der Zuschlag auf allen Treibstoffen, ausser den Flugtreibstoffen, zwingend für die Alimentierung des NAF notwendig ist, sind fehlende Mittel keine Voraussetzung mehr für die Erhebung des Zuschlags. Demgegenüber wird die heute geltende Regelung des Mineralölsteuerzuschlags für die Flugtreibstoffe übernommen (Erhebung des Zuschlags, wenn die Mittel nicht ausreichen). Sie erfährt somit keine Änderung.

In Absatz 2 Buchstabe b wird neu die Kompetenz zur Erhebung einer Abgabe auf Motorfahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien geschaffen (der Einfachheit halber werden diese Fahrzeuge hier als «Elektro-Automobile» bezeichnet). Im Zuge der technologischen Entwicklungen ist künftig mit einem wachsenden Anteil von Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien, insbesondere Elektrizität, zu rechnen. Elektro-Automobile entrichten heute keine zu den Mineralölsteuern äquivalenten Abgaben. Gleichzeitig sind sie heute von der Automobilsteuer befreit. Diese Fahrzeugkategorie beteiligt sich nicht oder nur in einem geringen Ausmass an der Finanzierung der Strasseninfrastruktur. Neu sollen daher ab 2020 auch die Elektro-Automobile einer Abgabe unterstellt werden (s. Ziff. 2.3.5.4). Das dazu erforderliche Ausführungsgesetz wird die Detailbestimmungen enthalten, u.a. auch regeln, welche Fahrzeugkategorien und Antriebsarten einer Abgabe unterliegen.

Art. 196 Ziff. 3 Sachüberschrift und Abs. 2 und 2^{bis}

Der direkte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr», die sogenannte FABI-Vorlage, wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen. Dementsprechend muss diese Regelung an die neuen Bestimmungen angepasst werden. Materiell im Hinblick auf den Umfang der Mittel, welche der Bundesrat als Einlage in den BIF nach Artikel 87a Absatz 2 BV vorsehen kann, ändert sich nichts. Die Höhe der Mittel beträgt wie bisher vorgesehen 9 Prozent der Mittel nach Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c und der Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen, ausser den Flugtreibstoffen, nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e BV. Hingegen soll die Einlage in den BIF einzig aus der Verbrauchssteuer, also über die SFSV_{NEU}, finanziert werden. Daher wird der Anteil an der zweckgebundenen Mineralölsteuer, die dem NAF nach Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe e zukommt, für die Dauer der BIF-Einlage der SFSV_{NEU} gutgeschrieben.

3.2 Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr

Art. 1 Fonds

Abs. 1

Der Fonds für die Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs ist als rechtlich unselbstständiger Fonds mit eigener Rechnung konzipiert. Das Gesetz regelt die Einlage und die Entnahme der Mittel sowie die weiteren Einzelheiten des Fonds. Die Rechtsgrundlage für die über den Fonds zu finanzierenden Auf-

gaben findet sich im Bundesgesetz vom 22. März 1985⁶³ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG)⁶⁴.

Abs. 2

Diese Bestimmung stellt den Bezug zum FHG her. Zugleich wird mit dem Verweis auf die subsidiäre Geltung des FHG sichergestellt, dass im NAF als Rechnungslegungsstandard ebenfalls das Rechnungsmodell des Bundes (NRM) angewendet wird. Dies gilt ohne Einschränkungen, da das NAFG keine Bestimmungen enthält, die im Widerspruch zum NRM stehen. Damit werden auch die Vorgaben der Botschaft vom 12. November 2014⁶⁵ zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) eingehalten. Gemäss dieser Vorlage soll das FHG wie folgt ergänzt werden:

Artikel 52, neuer Absatz 4: «Die Rechnungslegung in den spezialgesetzlich geregelten Fonds, einschliesslich derjenigen mit Sonderrechnung nach Artikel 5 Buchstabe b, richtet sich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit das Spezialgesetz keine Abweichungen enthält.»

Art. 2 Zweck

Diese Bestimmung stammt ursprünglich aus dem IFG (Art. 4). Im Hinblick auf die prognostizierte weitere Verkehrszunahme ist der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen zwar unerlässlich, dieser Ausbau muss aber vermehrt zwischen den Verkehrsträgern koordiniert und besser auf die gewünschte Siedlungsentwicklung abgestimmt werden. Dazu gehört die Prüfung von Alternativen zu einem Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen und, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmend knapper werdenden Finanzmittel, der Finanzierbarkeit. Wird diesen Erfordernissen nicht Rechnung getragen, so droht ein ineffizienter Einsatz der Mittel. Im Rahmen der Erarbeitung des IFG hatte das Parlament einen Zweckartikel verankert, der den Anforderungen nach optimaler Koordination der Verkehrsträger und der Abstimmung des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur auf die Siedlungsentwicklung Rechnung trägt. Mit der Überführung dieses Zweckartikels in das NAFG wird einerseits die Verpflichtung gewahrt, diesen Grundsätzen zu folgen, andererseits aber auch explizit zum Ausdruck gebracht, dass sich der Gesetzgeber der anstehenden Herausforderungen bewusst ist.

Art. 3 Fondsrechnung

Die Buchführung des NAF soll gemäss den Vorgaben zum NRM erfolgen. Nach den geltenden Bestimmungen des IFG sowie des BIFG sind Geschäftsvorfälle mit Investitionscharakter zwingend in der Erfolgsrechnung zu verbuchen. Dies verstösst gegen die Grundsätze des NRM. Die Erfolgsrechnungen des IF und des BIF werden heute entsprechend aufgebläht. Deshalb soll für den NAF, sowie mit einer eigenen Botschaftsvorlage⁶⁶ auch für den BIF und den bis zur Ablösung durch den NAF noch bestehenden IF, die Einführung einer Investitionsrechnung vorgeschlagen

⁶³ SR **725.116.2**

⁶⁴ Im Rahmen der Änderung anderer Erlasse wird der Titel des MinVG wie folgt angepasst: Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel.

⁶⁵ BBl **2014** 9329

⁶⁶ Botschaft vom 12. November 2014 zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM), BBl **2014** 9329

werden. Dadurch verschieben sich die bisher unter der Erfolgsrechnung aufgeführten Investitionspositionen in die Investitionsrechnung. Die einzelnen Transaktionen werden in der Fondsrechnung jedoch weiterhin im gleichen Detaillierungsgrad ausgewiesen, wie das bis anhin im IF der Fall war. In Absatz 2 Buchstabe b Ziffer 2 wird festgelegt, dass sowohl die Nationalstrassen im Bau als auch die Darlehen des Schienenverkehrs wertberichtigt werden. Diese Wertberichtigungen erfolgen nach den Grundsätzen von NRM. Die in Absatz 3 Buchstabe a genannten Aktiven setzen sich wie folgt zusammen: Das Umlaufvermögen enthält die Forderungen des NAF gegenüber dem Bund und Forderungen gegenüber Dritten. Letztere Forderungen entstehen im Zusammenhang mit Abgrenzungen am Jahresende. Das Anlagevermögen umfasst die Nationalstrassen im Bau sowie die Darlehen an Schienenprojekte des Agglomerationsverkehrs.

Art. 4 Einlagen

Abs. 1

Die BV legt in Artikel 86 Absatz 2 fest, welche Mittel dem Fonds zuzuweisen sind. Die Beantragung dieser Mittel erfolgt im Rahmen der Finanzplanung des Bundes und der Voranschläge durch den Bundesrat.

Abs. 2

Damit auf allfällige Finanzierungslücken umgehend reagiert werden kann, wird der Bundesrat mit dieser Bestimmung verpflichtet, die Fondsmittel regelmässig zu überprüfen. Falls die Mittel nicht ausreichen, soll prioritär der Mineralölsteuerzuschlag nach Artikel 131 Absatz 2 Buchstabe a BV erhöht werden.

Art. 5 Entnahmen

Abs. 1

Die Bundesversammlung legt die Entnahme von Mitteln aus dem Fonds mit einfachem Bundesbeschluss fest. Dieser gliedert sich in die Entnahmen für die Nationalstrassen sowie für die Beiträge an den Agglomerationsverkehr. Die Entnahmen für die Nationalstrassen gliedern sich weiter in die Bereiche Betrieb, Unterhalt und Ausbau. Dabei ist Ausbau einerseits im Sinne von Anpassungen (gemeint sind Anpassungen der Nationalstrasseninfrastruktur an die Normkonformität wie z. B. der Bau von Lärmschutzwänden zur Erfüllung der Lärmschutzvorschriften oder kleinere bauliche Anpassungen wie z. B. die Umgestaltung von Anschlüssen) und andererseits im Sinne von Kapazitätserweiterungen (Ausbausritten) wie z. B. des Neubaus von einzelnen Streckenabschnitten oder der Erweiterung von bestehenden Abschnitten mit weiteren Fahrspuren zu verstehen. Hinzu kommen grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz sowie die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes.

Abs. 2

Die Vernachlässigung von Betrieb und Unterhalt führt zu Einbussen bei der Betriebsbereitschaft und der Sicherheit und ist mit hohen Folgekosten verbunden. Mit der vorliegenden Bestimmung soll sichergestellt werden, dass der Substanzerhalt (Betrieb und Unterhalt) des bestehenden Nationalstrassennetzes gegenüber den Anpassungen und den Ausbausritten priorisiert wird.

Abs. 3

Dieser Absatz wurde in Analogie zum BIFG eingefügt. Im Bereich des Eisenbahnbaus hat sich diese Bestimmung bewährt, weshalb sie auch im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau, der mit ähnlichen Unsicherheiten behaftet ist und daher ebenfalls eine gewisse Flexibilität im Bereich der verfügbaren Mittel benötigt, übernommen werden soll.

Art. 6 Zahlungsrahmen

Die Zahlungsrahmen umfassen jeweils vier Jahre. Gestützt auf die einzelnen Zahlungsrahmen beschliesst das Parlament jährlich die erforderlichen Voranschlagskredite.

Art. 7 Verpflichtungskredite

Das geltende Recht (Art. 6 und 8 IFG) sieht vor, dass der Bundesversammlung in der Regel alle vier Jahre die Freigabe von Mitteln für die Engpassbeseitigung sowie für die Mittel zur Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme beantragt wird. Der Bundesversammlung soll auch künftig in regelmässigen Abständen (in der Regel alle vier Jahre) die Bewilligung von finanziellen Mitteln beantragt werden. Es handelt sich jedoch nicht mehr um eine «Freigabe» von Mitteln eines bereits gesprochenen Kredits, sondern um das direkte Einholen eines neuen Verpflichtungskredits. Künftig sollen ein Ausbauschritt zusammen mit grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz bzw. eine Phase/Generation von Agglomerationsprogrammen mit dem jeweils entsprechenden Verpflichtungskredit eine abgrenzbare Einheit bilden. Vorbehalten bleibt die Mittelfreigabe für die bereits bestehenden Verpflichtungskredite aus dem Gesamtkredit des heutigen IF.

Damit über das laufende Jahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden können, wird pro Ausbauschritt im Nationalstrassennetz zusammen mit grösseren Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz sowie für jeweils eine Phase/Generation von Agglomerationsprogrammen je ein einzelner Verpflichtungskredit beantragt. Verpflichtungskredite unterliegen im Gegensatz zu den Zahlungsrahmen keiner zeitlichen Beschränkung; vielmehr sind sie an die Realisierungsdauer der einzelnen Projekte eines Ausbauschritts oder Programms gebunden. Der gemeinsame Verpflichtungskredit für die Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz sowie der Verpflichtungskredit für die jeweilige Phase/Generation von Agglomerationsprogrammen werden durch das Parlament beschlossen.

Die Netzfertigstellung wurde bis anhin wie die Engpassbeseitigung mit den Mitteln des IF finanziert. Dementsprechend bestehen bereits Verpflichtungskredite, die zusammen mit dem Gesamtkredit IF vom neuen Fonds übernommen werden (s. Art. 13 Abs. 3). Davon ausgenommen ist der Verpflichtungskredit für Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, welcher der Spezialfinanzierung belastet wird (s. Art. 13 Abs. 4).

Art. 8 Berichterstattung

Nach bisherigem Recht (Art. 6 und 7 IFG) hat der Bundesrat dem Parlament in der Regel alle vier Jahre über den Stand der Engpassbeseitigungs- und Agglomerationsprogramme sowie über die Verwendung der entsprechenden Mittel Bericht erstattet.

Dieses System soll auch in Zukunft beibehalten und damit das Parlament umfassend über die Verwendung der Fondsmittel informiert werden. Die beantragte Bestimmung verpflichtet den Bundesrat gegenüber dem Parlament zur regelmässigen Berichterstattung. Diese Berichterstattung erfolgt zusammen mit der Botschaft zur Bewilligung der Zahlungsrahmen bzw. der Verpflichtungskredite. Der Bundesrat hat dem Parlament Auskunft zu geben über den Zustand und die Auslastung des Nationalstrassennetzes sowie über den Stand der Umsetzung der Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und des Programms im Agglomerationsverkehr. Gleichzeitig hat er das Parlament über die geplanten nächsten Vorhaben (Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und nächste Phasen/Generationen des Agglomerationsprogramms) zu informieren.

Art. 9 Verschuldung, Reserve und Verzinsung

Abs. 1

Dass sich der Fonds nicht verschulden darf, entspricht Sinn und Zweck des neuen Systems, die Finanzierung der Nationalstrassen sowie die Leistung von Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen allein über einen Fonds sicherzustellen. Eine Verschuldung wäre dann gegeben, wenn mehr für Projekte ausgegeben würde als aus den Reserven des Fonds und den Einlagen zur Verfügung steht. Würde sich der Fonds verschulden können, würde der grosse Vorteil preisgegeben, dass mit der Schaffung des Fonds ein Haushaltsrisiko für den Bund wegfällt. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der NAF weder Fremdkapitalaufnahmen bei Dritten tätigen darf, noch eine Bevorschussung durch den Bund beanspruchen kann.

Abs. 2

Mit dem Ziel, Einnahmen- und Ausgabenschwankungen aufzufangen, bildet der Fonds eine angemessene Reserve. Die Reserve stellt in der Fondsrechnung eine Residualposition dar, die je nach Entwicklung grösser oder kleiner werden kann. Zweck von Reserven ist es, kurz- bis mittelfristig Einnahmen- und Ausgabenschwankungen aufzufangen und allfällige Investitionsspitzen abzudecken, die sich bspw. aufgrund von zeitlichen Verzögerungen verschiedener Projekte ergeben können. Damit soll die Projektrealisierung nicht durch Liquiditätseingässe verzögert werden. Je nach benötigtem Finanzvolumen von kurz- bis mittelfristig anstehenden oder geplanten Projekten kann die Höhe einer angemessenen Reserve unterschiedlich ausfallen. Trotzdem soll hier die angemessene Reserve auch betragsmässig eingegrenzt werden. Es wird ein Betrag von ca. 500–800 Millionen Franken angepeilt.

Abs. 3

Guthaben des Fonds gegenüber dem Bund werden, entsprechend der heutigen Praxis im IF sowie in Analogie zum BIF, nicht verzinst.

Art. 10 Genehmigung der Fondsrechnung und Kenntnisnahme der Finanzplanung

Das Parlament genehmigt die Rechnung (Abs. 1). In Verbindung mit der Regelung in Absatz 2, wonach der Bundesrat der Bundesversammlung zusammen mit dem Voranschlag eine Finanzplanung über die drei dem Voranschlag folgenden Jahre zur

Kenntnis bringt, soll sichergestellt werden, dass das Parlament jederzeit über die Entwicklung des NAF informiert ist.

Art. 11 Aufhebung eines anderen Erlasses

Durch die neue Regelung wird das IFG hinfällig und kann aufgehoben werden.

Art. 12 Änderung anderer Erlasse

Die einzelnen Anpassungen werden nachstehend erläutert.

Art. 13 Übergangsbestimmung

Abs. 1

Die bisher über den IF finanzierten Aufgaben werden mit Ausnahme der Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen neu über den NAF finanziert. Dementsprechend werden die bei der Auflösung des IF vorhandenen Liquiditätsreserven, abzüglich des für die Finanzierung der Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen reservierten Anteils, in Form einer Ersteinlage dem NAF zugewiesen (s. Erläuterungen zu Abs. 2). Für Aufgaben, welche künftig über den NAF finanziert werden, erhält dieser eine anteilmässige Ersteinlage aus der vorhandenen Rückstellung der SFSV. Bei den zu finanzierenden Aufgaben handelt es sich um Nationalstrassen, inklusive der Einlagen in den IF zur Finanzierung der Netzfertigstellung, der Engpassbeseitigung und der Beiträge für die Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen. Die von der SFSV in den NAF zu übertragende Einlage bemisst sich nach dem durchschnittlichen Anteil der Ausgaben für die vorgenannten Aufgaben an den Gesamtausgaben der SFSV für die letzten fünf Rechnungsjahre.

Abs. 2

Dem IF wurde mit dessen Inkraftsetzung eine Ersteinlage in der Höhe von 2,6 Milliarden Franken aus der SFSV gutgeschrieben. Diese Ersteinlage kann gemäss Artikel 2 Absatz 2 IFG nur für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, die Engpassbeseitigung und die Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen verwendet werden. Anteilmässig wurden aus dieser Ersteinlage den bis 2027 befristeten Beiträgen an die Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen insgesamt 400 Millionen Franken zugeteilt, wobei jährlich 20 Millionen Franken zur Finanzierung dieser Beiträge zu Verfügung stehen sollten. Mit der vorgesehenen Bestimmung wird sichergestellt, dass mit der Überführung dieser Hauptstrassenbeiträge vom IF in die SFSV_{NEU} auch die an die Hauptstrassenbeiträge gebundene IF-Ersteinlage überführt wird. Zum Zeitpunkt der Auflösung des IF verbleiben von dieser Ersteinlage voraussichtlich 200 Millionen Franken (entspricht der voraussichtlichen Restlaufzeit von 10 Jahren für die Auszahlung dieser Beiträge, bei einem angenommenen Systemwechsel im Jahr 2018).

Abs. 3

Hier wird bestimmt, dass der NAF über die mit Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2006⁶⁷ über den Gesamtkredit für den IF bereits bewilligten und bis zum Zeitpunkt der Liquidation des IF noch nicht beanspruchten Verpflichtungskredite weiterhin verfügen darf. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses auch weiterhin die einzelnen Verpflichtungskredite um die ausgewiesene Teuerung und die Mehrwertsteuer erhöhen kann.

Abs. 4

Mit dem Bundesbeschluss Gesamtkredit IF hat das Parlament bereits einen Verpflichtungskredit über 800 Millionen Franken für die Ausrichtung von Beiträgen an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen gesprochen. Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, dass diese Mittel bis zur Ausschöpfung des Kredits weiterverwendet werden können und die Ausgaben der SFSV zu belasten sind. Danach sollen gestützt auf die Artikel 4 und 14 MinVG mit dem Voranschlag jährlich Mittel beantragt werden.

Art. 14 Referendum und Inkrafttreten

Abs. 1

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2 und 3

Das Gesetz steht in einem direkten Zusammenhang mit der in dieser Vorlage ebenfalls vorgeschlagenen Verfassungsänderung, weshalb es gleichzeitig mit dieser in Kraft treten soll.

Abs. 4

Der Mineralölsteuerzuschlag soll erst bei Bedarf erhöht werden. Deshalb erfolgt die Erhöhung erst, wenn sich aufgrund von VA und FP abzeichnet, dass die Reserven des Fonds im Folgejahr unter den Betrag von 500 Millionen Franken fallen (Bst. a). Aufgrund der durchgeführten Simulationen, welche auf den aktuell vorliegenden VA und FP basieren, dürfte dies 2019 der Fall sein. Die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags müsste daher aus heutiger Sicht im 2018 erfolgen. Diese Annahme ist naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet. Der effektive Zeitpunkt dieser ersten Erhöhung wird daher von der effektiven Entwicklung der Fondsreserven abhängig gemacht. Ferner will der Bundesrat von der Möglichkeit eines Teuerungsausgleichs frühestens mit der (aus heutiger Sicht) zweiten Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags Gebrauch machen können. Das Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung im MinöStG wird deshalb entsprechend festgelegt (Bst. b).

⁶⁷ BBl 2007 8553

Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁶⁸ (MinöStG)

Art. 12 Abs. 2

Der Mineralölsteuerzuschlag wird von bisher 300 Franken auf 360 Franken je 1000 l bei 15 °C erhöht.

Art. 12d Teuerungsausgleich

Während die Ausgaben einer fortlaufenden Teuerungsentwicklung unterliegen, sind die Mineralölsteuertarife als Frankenbeträge gesetzlich festgelegt und bleiben daher unabhängig von einer Teuerungsentwicklung unverändert. Diese Bestimmung erlaubt es dem Bundesrat, nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen mittels Verordnung auf den Mineralölsteuertarifen einen Teuerungsausgleich vorzunehmen (s. Ziff. 2.3.5.2). Der Teuerungsausgleich kann sowohl auf den Tarifen der Mineralölsteuer (Grundsteuer) als auch auf den Tarifen des Mineralölsteuerzuschlags vorgenommen werden. Er muss bei der Mineralölsteuer (Grundsteuer) und dem Mineralölsteuerzuschlag nicht zeitgleich erfolgen. Als massgebendes Referenzjahr (Ausgangszeitpunkt) für die Teuerungsberechnung wird das Jahr zugrunde gelegt, in welchem der Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr in Kraft tritt. Mit dieser Massnahme kann den real sinkenden Einnahmen infolge der Teuerung begegnet und überdies verhindert werden, dass infolge der Teuerungsentwicklung jedes Mal eine Gesetzesrevision notwendig wird. Jede reale Anpassung der geltenden Steuertarife muss jedoch weiterhin im Gesetzgebungsverfahren durch die Bundesversammlung erfolgen.

Der Teuerungsausgleich auf den Steuertarifen soll unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen. So muss der Teuerungsindex seit dem massgebenden Referenzjahr beziehungsweise der letzten Steuertarifanpassung oder dem letzten Teuerungsausgleich um mindestens drei Prozent gestiegen sein. Zusätzlich muss der Bedarf eine solche Massnahme erfordern. Der Bundesrat wird sich bei der Beurteilung dieses Erfordernisses insbesondere auf die Finanzplanung der jeweils kommenden vier bis fünf Jahre abstützen. Das Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung im MinöStG wird mit der zweiten Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags verknüpft (s. Art. 14 Abs. 4 Bst. b NAFG).

Als massgebender Index zur Beurteilung der Teuerungsentwicklung wird der Baupreisindex für den Tiefbau herangezogen, der vom BFS jeweils für die Monate April und Oktober erhoben wird. Damit dem Bundesrat ausreichend Zeit für eine Tarifanpassung bleibt, wird vorliegend auf den April-Index abgestellt, sodass ein allfälliger Teuerungsausgleich jeweils im ersten Quartal des folgenden Jahres in Kraft treten kann.

Änderung des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997⁶⁹ (SVAG)

Art. 19 Sachüberschrift

Mit dem neuen Artikel 19a ist diese Bestimmung nicht mehr der einzige Artikel des 5. Abschnitts. Gestützt auf die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes ist Artikel 19 mit einer Sachüberschrift zu ergänzen.

Art. 19a Verwendung der Mittel aus der Erhöhung der Abgabe ab 2008

Diese Bestimmung stammt, mit Ausnahme von Absatz 3, der aus systematischen Gründen neu ins MinVG übernommen wurde, aus dem IFG (Art. 14). Die Mittel, die den Kantonen aus der Erhöhung der LSVA ab 2008 zusätzlich zustehen, werden bereits heute für die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen verwendet. Nachdem diese Strassenanlagen künftig nicht über den NAF finanziert werden, kann die bis anhin im IFG verankerte Bestimmung nicht ins NAFG übernommen werden. Da die Gelder vorliegend in einem engen Zusammenhang mit der LSVA stehen, ist eine Verankerung im SVAG aus systematischen Überlegungen naheliegend.

Änderung des Bundesgesetzes vom 8. März 1960⁷⁰ über die Nationalstrassen (NSG)

Gliederungstitel vor Art. 9

Infolge der Einführung des strategischen Entwicklungsprogramms ist der Titel zu ergänzen.

Art. 9 und 10

Die Änderungen betreffen die französische und italienische Fassung. Der Wortlaut in diesen Sprachen wird der deutschen Fassung angepasst (Planung).

Art. 11a Strategisches Entwicklungsprogramm

Abs. 1

Der Ausbau des Nationalstrassennetzes soll, analog zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, im Rahmen eines Strategischen Entwicklungsprogramms erfolgen und in einzelne Ausbauschritte gegliedert werden.

Abs. 2

Das Parlament soll regelmässig über den Stand, einen allfälligen Anpassungsbedarf und die weiteren Schritte zur Umsetzung des Programms informiert werden.

⁶⁹ SR 641.81

⁷⁰ SR 725.11

Art. 11b Ausbauschritte im Nationalstrassennetz

Abs. 1

Das Parlament entscheidet jeweils in Form eines referendumpflichtigen Bundesbeschlusses über die einzelnen Ausbauschritte im Nationalstrassennetz. Unter dem Begriff «Ausbauschritte» ist die Schaffung neuer Kapazitäten zu verstehen. Darunter zu subsumieren sind etwa die Ergänzung von Nationalstrassenabschnitten über mehr als zwei Kilometer Länge mit neuen Fahrspuren oder der Bau von neuen Strecken.

Abs. 2

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass im Rahmen der jeweiligen Botschaften auch den wichtigen Folgekosten eine ausreichende Beachtung geschenkt wird.

Änderung des Bundesgesetzes vom 22. März 1985⁷¹ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG)

Titel

Mit der neuen Finanzierungslösung werden nebst der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe auch weitere Mittel für die Finanzierung des Strassen- und Luftverkehrs zweckgebunden. Zur besseren Verständlichkeit wird der Titel des MinVG entsprechend angepasst.

Ingress

Der Ingress muss mit den neuen Artikeln 85a und 87b BV ergänzt werden.

Art. 1

Abs. 1

In Absatz 1 werden diejenigen Mittel ausdrücklich aufgeführt, welche auf Verfassungsstufe für die Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr vorgesehen sind. Nebst den bisher unter dieser Bestimmung aufgeführten Mitteln (Verbrauchssteuer auf Treibstoffen – neu ausser den Flugtreibstoffen – [Bst. a] sowie Nationalstrassenabgabe [Bst. c]), sind dies die Mittel aus dem Treibstoffzuschlag (Bst. b), aus der Automobilsteuer, sofern diese nicht im Rahmen von Artikel 86 Absätze 5 und 6 BV für die SFSV oder für die Entlastung des Bundeshaushalts im Rahmen von Sparpaketen verwendet wird (Bst. d), aus der Abgabe, wenn für das Motorfahrzeug andere Antriebsmittel als Treibstoffe nach Buchstabe a verwendet werden (Bst. e), und aus der Sanktion nach Artikel 13 des CO₂-Gesetzes (Bst. f).

Abs. 2

Absatz 2 regelt in analoger Weise die Verwendung der für den Luftverkehr zweckgebundenen Mittel.

⁷¹ SR 725.116.2

Abs. 3

Hier wird geregelt, was als Reinertrag gilt. Vorbehalten bleiben andere Regelungen in den für die Erhebung massgebenden Spezialgesetzen.

Art. 2

Dieser Artikel wird aufgrund der unter Artikel 1 Absatz 1 zusätzlich erwähnten Mittel für die Finanzierung des Strassenverkehrs sprachlich angepasst.

Gliederungstitel vor Art. 3

Der 2. Titel wird auf die Sachüberschrift von Artikel 86 BV abgestimmt.

Art. 3

Der bestehende Artikel 3 wird aufgehoben. Für welche Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr die Mittel nach Artikel 1 Absatz 1 zu verwenden sind, ergibt sich bereits abschliessend aus der Verfassung. Eine Wiederholung auf Gesetzesstufe ist nicht notwendig. Der Grundsatz, wonach von diesen Mitteln die Aufwendungen des Bundes für den Vollzug des Gesetzes abzuziehen sind, ist neu in Artikel 38 Absatz 2 verankert.

Art. 4 Aufteilung auf die einzelnen Aufgabengebiete

Der bestehende Artikel 4 wird total revidiert, da er mit der neuen Fondslösung grösstenteils seine Bedeutung verloren hat.

Abs. 1

Absatz 1 wurde grundsätzlich übernommen und mit dem Verweis auf die massgebende Verfassungsbestimmung ergänzt.

Abs. 2

Heute erhalten die Kantone mindestens 10 Prozent der für den Strassenverkehr bestimmten zweckgebundenen Einnahmen in Form von nicht werkgebundenen Beiträgen. Bei gleichbleibenden Mineralölsteuertarifen und einem gleichbleibenden Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen sowie der aktuell geltenden Nationalstrassenabgabe werden im Zeitraum 2018–2030 durchschnittlich rund 340 Millionen Franken pro Jahr als nicht werkgebundene Beiträge erwartet.

Weil die nicht werkgebundenen Beiträge künftig ausschliesslich über die SFSV_{NEU} finanziert werden, ist es notwendig, die Bemessungsgrundlage sowie den Prozentanteil anzupassen. Als Bemessungsgrundlage ist die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen, ausser den Flugtreibstoffen, nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e BV massgebend. Der Anteil von 27 Prozent wurde so festgelegt, dass eine Weiterführung des zu erwartenden Beitragsniveaus gemäss geltendem Recht erreicht werden kann. Der Prozentsatz wurde auf der Basis der künftig zu erwartenden Einnahmenentwicklung errechnet.

Abs. 3

Damit ein allfälliger Einnahmenausfall bzw. Ausgabenüberschuss kurz- bis mittelfristig aufgefangen werden kann, kann die SFSV_{NEU} Rückstellungen bilden. Als

angemessen erscheint ein Betrag von ca. 300–400 Millionen Franken. Es wird weiter festgelegt, dass sich die SFSV_{NEU} nicht verschulden darf.

Art. 8 Abs. 3 und 4

Grundsätzlich werden die Nationalstrassen künftig vollständig über den NAF finanziert. Es kann den Kantonen und anderen Dritten allerdings nicht verwehrt werden, die Mehrkosten einschliesslich allfälliger Zinskosten für alternative, speziell auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Projekte oder Projektbestandteile zu übernehmen. Für die Projekte des STEP Nationalstrassen wird mit dieser Bestimmung die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Bund an den Kosten von Varianten beziehungsweise von speziell auf die Bedürfnisse der Kantone oder Dritter ausgerichteten Projekten oder Projektbestandteilen, die über die zweckmässigste Lösungsvariante (Basisvariante) hinausgehen, dennoch mit bis zu 60 Prozent beteiligt.

Art. 9 Abs. 2

Einerseits handelt es sich hier um eine redaktionelle Änderung (vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 NAFG), andererseits gelten Anpassungen an bestehenden Strassenanlagen an die Anforderungen neuen Rechts in der Regel als Ausbau (z. B. Lärmschutzwände oder Massnahmen zur Erhöhung der Tunnelsicherheit).

Art. 13 Abs. 3

Die vorgeschlagene Ergänzung wurde dem IFG (Art. 14 Abs. 3) entnommen und aus systematischen Gründen im MinVG verankert. Es handelt sich hierbei um eine Anweisung an die Behörde für die Berechnung der Globalbeiträge.

Art. 14 Pauschalbeiträge an Hauptstrassen in Berggebieten
und Randregionen

Diese Bestimmung wurde sinngemäss aus dem IFG (Art. 8) übernommen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird auf eine zeitliche Beschränkung (heute bis 2027) für die Ausrichtung dieser Beiträge verzichtet.

Art. 17a

Abs. 2

Der bestehende Absatz 2 von Artikel 17a MinVG wird dahingehend ergänzt, dass Beiträge für den Agglomerationsverkehr aus dem NAF nur geleistet werden können, soweit die eingesetzten Mittel zu einer Verbesserung des Agglomerationsverkehrs führen. Dieser Grundsatz war bislang im IFG (Art. 7 Abs. 5) verankert; er soll nun als Ergänzung von Artikel 17a ins MinVG überführt werden. Mitfinanziert werden demnach Infrastrukturen von Strasse, Langsamverkehr und Schiene, welche sich innerhalb des Perimeters einer Stadt oder einer Agglomeration befinden, oder Teile von Massnahmen, welche ganz oder teilweise ausserhalb einer Stadt oder Agglomeration liegen, wenn deren Nutzen grösstenteils innerhalb der angrenzenden Agglomeration oder Agglomeration anfällt (Art. 19 Abs. 2 MinVV). Sie sollen nachweislich zur Verbesserung der Verkehrssysteme in diesem Raum beitragen. Weiter ist eine Finanzierung über den NAF nur möglich, wenn einzelne Infrastrukturmassnahmen nicht über andere Bundesmittel finanziert werden können. Von

dieser Regelung betroffen sind im Zusammenhang mit dem Schienenverkehr beispielsweise Eisenbahninfrastrukturen im Bereich der Agglomerationen (z. B. S-Bahnen). Die nicht bereits altrechtlich beschlossenen Eisenbahnprojekte der Agglomerationsprogramme sollen im Zusammenhang mit dem FABI-Bundesbeschluss künftig über den BIF und nicht über den NAF finanziert werden (vgl. FABI-Botschaft⁷²). Somit wird der Ausbau einer Eisenbahninfrastruktur, deren Bau oder Betrieb vom Bund zu finanzieren ist, durch den BIF finanziert. Daher werden die bisherigen Absätze 6 und 7 von Artikel 7 IFG, die solche Projekte betreffen, nicht mehr ins MinVG übernommen. Im Gegensatz dazu können Beiträge an andere Schienenprojekte in den Agglomerationen (z. B. Trams, Metros oder Stadtbahnen) über den NAF finanziert werden, so wie dies bis anhin mit dem IFG der Fall war.

Abs. 2^{bis}

Es kann in Einzelfällen möglich sein, dass durch den Einsatz von neuem, der Feinerschliessung dienendem Rollmaterial Infrastrukturkosten eingespart werden können. Es entspricht dem Erfordernis nach effizientem Mitteleinsatz, in solchen Fällen die Mitfinanzierung aus dem NAF zu ermöglichen.

Art. 17b Abs. 2 zweiter Satz

Das BFS hat die statistische Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationsräume aus dem Jahr 2000 überarbeitet. Dies einerseits, um die methodologische Weiterentwicklung in diesem Bereich zu berücksichtigen, und andererseits aufgrund der neusten verfügbaren Daten. Die Definition des BFS wird periodisch revidiert, in der Regel alle zehn Jahre. Sie dient in erster Linie statistischen Zwecken. Inwieweit die Definition als Grundlage für weitere Zwecke verwendet wird, bleibt den jeweiligen Departementen bzw. Politikbereichen überlassen.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird die Vorgabe aufgehoben, sich bei der Prüfung der Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Agglomeration im Rahmen der Agglomerationsprogramme strikt an die Agglomerationsdefinition des BFS zu halten. Damit werden bessere Lösungen für den Agglomerationsverkehr möglich.

Art. 17e Beitragsätze und Höchstbeiträge

Abs. 1

Weder im heutigen IFG noch im MinVG ist der Zusammenhang zwischen den Höchstbeiträgen für die Agglomerationsprogramme und ihren einzelnen beitragsberechtigten Massnahmen geregelt. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll die heutige Praxis gesetzlich verankert werden. Im Bundesbeschluss sind für jedes mitfinanzierte Agglomerationsprogramm nur der Höchstbeitrag sowie der Bundesbeitragsatz für das ganze Programm aufgeführt. Dieser Beitragssatz gilt für jede einzelne mitfinanzierte Massnahme. Der Höchstbeitrag eines Agglomerationsprogramms entspricht nicht einem Pauschalbeitrag, sondern der Summe der Höchstbeiträge an die beitragsberechtigten Massnahmen.

⁷² BBl 2012 1626 f.

Abs. 2

Im Rahmen der Ausarbeitung des IFG war ursprünglich vorgesehen, dass die Beitragszahlungen entfallen sollen, wenn mit den Ausführungen der Bauvorhaben nicht vor Ende der vierjährigen, jeweils auf eine Phase/Generation des Agglomerationsprogramms abgestimmten Periode (2011–2014, 2015–2018 etc.) begonnen wird. Im Hinblick auf die damals fehlende Fondsliquidität hat der Bund im Rahmen der ersten Phase/Generation des Agglomerationsprogramms auf diese Anforderung verzichtet⁷³. Eine Einführung war auch für die nächsten Phasen/Generationen nicht vorgesehen. Für eine effiziente Abwicklung der Agglomerationsprojekte ist es notwendig, einen zeitlichen Rahmen für die Realisierung der einzelnen Projekte vorzugeben. Dieser Absatz räumt dem UVEK die Kompetenz ein, zeitliche Vorgaben festzulegen und die Nichteinhaltung dieser Vorgaben mit der Streichung der Beiträge zu sanktionieren.

Art. 37 Abs. 2

Mit dieser Bestimmung wird dem UVEK eine Kompetenznorm für den Erlass einer Verordnung zur Regelung des Verfahrens im Zusammenhang mit Forschungsprojekten im Bereich des Strassenwesens geschaffen. Die bestehende Verordnung des UVEK vom 23. Februar 2012⁷⁴ über die Förderung der Forschung im Strassenwesen stützt sich auf Artikel 16 Absatz 5 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983⁷⁵. Diese Bestimmung hält lediglich in allgemeiner Weise fest, dass sich die Departemente für Aufgaben im öffentlichen Interesse an den Kosten von Forschungsvorhaben beteiligen können. Eine eigentliche Kompetenznorm für den Erlass dieser Verordnung fehlte jedoch bis anhin.

Art. 37a Abs. 1 Einleitungssatz

Der Einleitungssatz wird redaktionell an den geänderten Artikel 1 Absatz 2 angepasst.

Art. 38 Abs. 2

Neu wird hier geregelt, dass von den für die Finanzierung des Strassen- und des Luftverkehrs zweckgebundenen Mitteln die Aufwendungen des Bundes im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes abzuziehen sind.

3.3 Netzbeschluss vom 10. Dezember 2012

Die Bundesversammlung hat am 10. Dezember 2012 den Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz⁷⁶ aus dem Jahr 1960 an die heutigen und künftigen verkehrlichen Gegebenheiten angepasst (vgl. Botschaft vom 18. Januar 2012⁷⁷ zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung). Durch die Aufnahme von zusätzlichen Strecken sollte das bestehende

⁷³ BBl 2009 8307 8328

⁷⁴ SR 427.72

⁷⁵ AS 1984 28

⁷⁶ SR 725.113.11

⁷⁷ BBl 2012 745

Nationalstrassennetz um rund 400 Kilometer erweitert werden. Die daraus entstehenden Mehrkosten hätten unter anderem durch die Erhöhung des Preises für die Autobahnvignette (Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes vom 22. März 2013⁷⁸) und durch eine Anpassung des Bundesbeschlusses Gesamtkredit IF finanziert werden sollen.

Weiter hat die Bundesversammlung am 10. Dezember 2012 beschlossen, die beiden Netzergänzungen zur Engpassbeseitigung, die Umfahrung Morges und die Glatttalautobahn, in den Netzbeschluss aufzunehmen.

Die Erlasse waren rechtlich so verbunden, dass der Netzbeschluss 2012 und der Bundesbeschluss über den Gesamtkredit nur mit der Preiserhöhung der Autobahnvignette hätten in Kraft treten können. Die Erhöhung des Vignettenpreises wurde indessen am 24. November 2013 in der Referendumsabstimmung verworfen. Dies hat zur Folge, dass der von der Bundesversammlung am 10. Dezember 2012 erlassene Netzbeschluss 2012 zwar besteht, aber nicht in Kraft treten kann und weiterhin der Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz aus dem Jahr 1960 gültig ist.

Die beiden noch nicht erstellten Netzergänzungen zur Engpassbeseitigung sind weiterhin vordringlich für die Engpassbeseitigung auf dem heute bestehenden Nationalstrassennetz. Sie sollen deshalb in den Netzbeschluss aufgenommen werden. Der Netzbeschluss vom 10. Dezember 2012 wird deshalb entsprechend angepasst. Er enthält einen neuen Anhang, der die Aufnahme der zusätzlichen 400 Kilometer nicht mehr enthält. Die Änderung soll aber nur dann in Kraft treten können, wenn der NAF angenommen wird.

3.4 Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds

Wie oben erwähnt, wurde auch der Gesamtkredit IF angepasst, indem die Bundesbeiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen gemäss IFG im Umfang der zu Nationalstrassen aufzuklassierenden kantonalen Hauptstrassen gekürzt wurden. Gleich wie beim Netzbeschluss 2012 kann diese Änderung des Gesamtkredites IF nicht in Kraft treten und ist deshalb rückgängig zu machen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit den geplanten Massnahmen werden neben Effizienzsteigerungen, Einsparungen, zeitlichen Verschiebungen und Erstreckungen auch Mehreinnahmen generiert. Insgesamt kann die sich abzeichnende Finanzierungslücke in der SFSV bzw. in der SFSV_{NEU} und im NAF mittelfristig geschlossen werden.

⁷⁸ SR 741.71

Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags

Die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags führt einerseits zu den notwendigen Mehreinnahmen, hat aber andererseits auch zur Folge, dass die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (Grundsteuer) sinken. Zurückzuführen ist dieser – aus finanzieller Sicht – negative Nebeneffekt auf verschiedene Ursachen (s. Ziff. 2.3.5.1).

Bei einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 6 Rappen pro Liter sinken die Einnahmen aus der Mineralölsteuer – gemäss Modellrechnungen für das Szenario POM-Sensitivität – um zirka 40 Millionen Franken pro Jahr (Mittelwert 2018–2030). Davon entfallen 20 Millionen Franken auf den allgemeinen Bundeshaushalt und 20 Millionen Franken auf die SFSV_{NEU}.

Bei einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 6 Rappen steigen gleichzeitig die Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes um zirka 15 Millionen Franken pro Jahr. Per Saldo ist davon auszugehen, dass dem allgemeinen Bundeshaushalt somit jährlich rund 5 Millionen Franken weniger zufließen.

Zweckbindung der Automobilsteuer

Die vorgesehene Zweckbindung der Automobilsteuer entzieht dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzielle Mittel. Rückblickend auf die letzten fünf Jahre wären dies im Durchschnitt jährlich 375 Millionen Franken gewesen. Dieser Betrag entspricht gut 1 Prozent der kurzfristig beeinflussbaren Ausgaben im 2013. Der Entzug dieser Mittel wird bei der Erarbeitung des Legislaturfinanzplans 2017–2019 zu berücksichtigen sein. Gemäss den neusten Prognosen (Stand Februar 2015) weist der Bundeshaushalt 2018 ein strukturelles Defizit von mehreren Hundert Millionen Franken aus, welches im Rahmen der Bereinigung des Legislaturfinanzplans mit geeigneten Massnahmen abgebaut werden muss. In diesen Prognosen sind die Auswirkungen der Aufgabe des Mindestkurses des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro noch nicht berücksichtigt.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

Die Einführung einer Abgabe auf Elektro-Automobilen kann erst mit dem entsprechenden Ausführungsgesetz erfolgen. Der Bundesrat wird mit der Unterbreitung des Gesetzes auch die notwendigen organisatorischen Massnahmen zur Erhebung der Abgabe und deren personelle Auswirkungen aufzeigen.

4.1.3 Andere Auswirkungen

Durch die Schaffung des NAF wird die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit erhöht sowie die Transparenz verbessert. Die Finanzierung von Strasse und Schiene wird dadurch kohärenter. Mit dem STEP Nationalstrassen wird künftig auch das Parlament in den Entscheidungsprozess über Kapazitätsausbauten einbezogen. Nicht nur die Finanzierung, sondern auch die Planung von Kapazitätsausbauten von Strasse und Schiene wird kohärenter.

4.2

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf Städte, Agglomerationen und Berggebiete

Kantone, Gemeinden, Städte, Agglomerationen und Berggebiete profitieren von sicheren, verfügbaren, verträglichen und funktionsfähigen Verkehrsinfrastrukturen. Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen erbringen im globalen Wettbewerb einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Standortattraktivität der Schweiz und ihrer einzelnen Regionen.

Weiter erhalten Kantone, Gemeinden, Städte, Agglomerationen und Berggebiete direkt oder indirekt diverse Beiträge aus zweckgebundenen Einnahmen der SFSV bzw. aus dem NAF und der SFSV_{NEU}. Durch die Sicherstellung der Finanzierung aller Aufgaben und Aufwendungen der SFSV bzw. des NAF und der SFSV_{NEU} können auch diese Beiträge grundsätzlich gesichert werden, wobei hier vor allem die Beiträge an die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen hervorzuheben sind.

Die Kantone erhalten heute zehn Prozent der zweckgebundenen Einnahmen der SFSV als nicht werkgebundene Beiträge. Mit der neuen Lösung sind alleine die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) massgebend für die Bestimmung der nicht werkgebundenen Beiträge, wobei der neue Beitragssatz so festgelegt wurde, dass eine Weiterführung des zu erwartenden Beitragsniveaus gemäss geltendem Recht erreicht werden kann. Mit dieser Regelung werden die Kantone gegenüber der heutigen Regelung finanziell also nicht schlechter gestellt. Angesichts der Bedeutung der Nationalstrassen, gerade auch für die kantonalen (Strassen-)Verkehrssysteme, profitieren die Kantone unmittelbar von den in Betrieb, Unterhalt, Anpassung sowie Kapazitätsausbau der Nationalstrassen investierten finanziellen Mitteln. Zudem ist an Mehrkosten einschliesslich allfälliger Zinskosten für alternative, speziell auf die Bedürfnisse der Kantone und anderer Dritter ausgerichtete Nationalstrassenprojekte oder Projektbestandteile eine finanzielle Beteiligung des Bundes möglich. Es ist also zu berücksichtigen, dass die vorgesehenen Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke Investitionen in die Nationalstrasseninfrastruktur und zusätzliche Beiträge für die Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ermöglichen, wovon letztlich wiederum die Kantone und Gemeinden profitieren. Die übrigen Beiträge an die Kantone können durch die vorgeschlagenen Massnahmen mittelfristig auf dem heutigen Niveau gehalten werden.

Der höhere Verkaufspreis von Treibstoffen kann den Tanktourismus beeinflussen. Von einem Rückgang des Tanktourismus wären vor allem grenznahe Gemeinden und Städte betroffen. Bei einem Rückgang des Tanktourismus ist gleichzeitig auch mit weniger Umsatz im Detailhandel in Bezug auf Tabak und Schweizer Qualitätsprodukte zu rechnen. Dies gilt, wenn künftig nur in der Schweiz die Mineralölsteuertarife angehoben würden und das Preis- bzw. Steuerniveau bei Treibstoffen in den Nachbarländern auf lange Frist unverändert bliebe.

4.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft

Die Volkswirtschaft und die Gesellschaft profitieren einerseits durch die hier vorgeschlagenen Massnahmen künftig von sicheren, verfügbaren, verträglichen und funktionsfähigen Verkehrsinfrastrukturen (s. Ziff. 1.1). Die Erhöhung des Mineral-

ölsteuerzuschlags führt aber andererseits zu einer höheren finanziellen Belastung der Wirtschaft und der privaten Haushalte.

Gestützt auf die Modellrechnungen der Energieperspektiven 2050 kann abgeschätzt werden, dass die Mineralölsteuereinnahmen zu zirka drei Vierteln vom Personenverkehr auf der Strasse und zu knapp einem Fünftel vom Güterverkehr auf der Strasse generiert werden. Der Rest geht auf den Bereich «Off-Road» (bspw. Baumaschinen oder mobile Geräte) zurück⁷⁹. Es wird vorliegend davon ausgegangen, dass sich die höhere finanzielle Belastung infolge der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im gleichen Verhältnis auf den Güter- und den Personenverkehr aufteilt.

Güterverkehr

Der Anteil der Kosten für den Transportaufwand auf Strasse und Schiene an den Kosten der Bruttonproduktion ist relativ gering⁸⁰. Für alle 49 erfassten Branchen betrug der Anteil des Transportaufwandes an der Bruttonproduktion weniger als vier Prozent.

Der strassenverkehrsbedingte Transportaufwand bewegte sich lediglich für sieben Branchen (bspw. Papier-/Kartonproduktion, Bau und Grosshandel) zwischen zwei und vier Prozent. Die restlichen Branchen weisen einen strassenverkehrsbedingten Transportaufwand von unter zwei Prozent auf. Zu beachten ist zudem, dass die Ausgaben für Treibstoffe nur ein Kostenelement des strassenverkehrsbedingten Transportaufwandes sind. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im beabsichtigten Rahmen dürfte somit nur einen geringen Einfluss auf die Bruttonproduktionskosten der einzelnen Branchen haben.

Illustrativ sollen anhand zweier Beispiele die Folgen einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 6 Rappen pro Liter im Strassengüterverkehr auf der Strecke Bern–Zürich (zirka 120 km) aufgezeigt werden. 85 Prozent der in der Schweiz immatrikulierten Güterfahrzeuge sind Lieferwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen. 12 Prozent der Güterfahrzeuge sind Lastwagen, wobei diejenigen mit einer Nutzlast zwischen 5–10 Tonnen die grösste Gruppe unter den Lastwagen repräsentieren⁸¹. Mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 6 Rappen pro Liter – und unter Bezugnahme von durchschnittlichen Treibstoffverbrauchsdaten – erhöhen sich die Mineralölsteuerabgaben für die Fahrt Bern–Zürich bzw. pro Tonne Nutzlast wie folgt:

- Lieferwagen:⁸² 0,70 Franken für die ganze Fahrt bzw. rund 0,60 Franken pro Tonne Nutzlast;
- Lastwagen:⁸³ 2,30 Franken für die ganze Fahrt bzw. rund 0,30 Franken pro Tonne Nutzlast.

⁷⁹ BFE, Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, 2012, Szenario WWB bzw. POM. In dieser Betrachtung nicht berücksichtigt wurden die Einnahmen aus dem Tanktourismus, weil diese mit der Erhöhung zurückgehen.

⁸⁰ INFRAS, IRE; Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006.

⁸¹ BFS, Mobilität und Verkehr 2013, Seite 34, www.bfs.admin.ch > Themen > 11 Mobilität und Verkehr > Zum Nachschlagen > Publikationen (elektronisches Zusatzdossier).

⁸² Gesamtgewicht 3,5 Tonnen, Nutzlast 1,15 Tonnen, Treibstoffverbrauch pro 100 km 9,2 Liter.

⁸³ Gesamtgewicht 18 Tonnen, Nutzlast 7,94 Tonnen, Treibstoffverbrauch pro 100 km 31,1 Liter.

Zu beachten ist, dass dieser Schätzung aktuelle Verbrauchswerte zugrunde liegen. Da künftig mit einem sinkenden spezifischen Treibstoffverbrauch zu rechnen ist, sinkt dadurch auch die zusätzliche steuerliche Belastung.

Personenverkehr – Haushalte

Rund 79 Prozent aller Privathaushalte in der Schweiz verfügten gemäss Haushaltsbudgeterhebung⁸⁴ im Zeitraum 2009–2011 über mindestens ein Privatauto. Haushalte mit mindestens einem Auto gaben pro Monat durchschnittlich rund 1068 Franken für die Mobilität aus, was rund 10 Prozent des durchschnittlichen Bruttoeinkommens ausmachte. In diesen Ausgaben für die Mobilität sind auch die Ausgaben für Treibstoffe enthalten. Sie betragen rund 183 Franken pro Monat. Durchschnittlich verbrauchte ein Haushalt mit mindestens einem Auto 111 Liter Treibstoff pro Monat (s. Anhang 6).

Wird der Mineralölsteuerzuschlag, wie vom Bundesrat beabsichtigt, um 6 Rappen pro Liter Treibstoff erhöht und zugleich berücksichtigt, dass mit dieser Erhöhung auch der zu entrichtende Mehrwertsteuerbetrag steigt, so zeigt sich Folgendes (unter Verwendung der durchschnittlich verbrauchten Treibstoffmenge von 111 Liter pro Monat):

Die steuerliche Belastung eines durchschnittlichen Haushalts mit mindestens einem Auto steigt bei gleich bleibendem Fahrzeug und Verhalten um rund 7 Franken pro Monat. Die Ausgaben für Mobilität erhöhen sich dementsprechend um 0,7 Prozent.

Zu beachten ist im Zusammenhang mit diesen Berechnungen, dass die verbrauchte Treibstoffmenge pro Haushalt unverändert gelassen wurde. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Haushalte auf eine Preiserhöhung mit einer leichten Reduktion der Nachfrage reagieren werden. Auch der Trend zu immer verbrauchsärmeren Fahrzeugen wird dazu führen, dass die Mehrbelastung längerfristig tiefer ausfallen wird, als die vorliegende Schätzung ergeben hat.

Die Entwicklung zu immer verbrauchsärmeren Fahrzeugen führt insgesamt dazu, dass die steuerliche Belastung durch die Mineralölsteuer und den Mineralölsteuerzuschlag bei gleichbleibender Fahrleistung und unveränderten Steuertarifen tendenziell abnimmt. 2003 betrug der durchschnittliche Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen 8,17 Liter pro 100 Kilometer (s. Anhang 2). Unter der Annahme, dass sich die jährliche Fahrleistung auf 15 000 Kilometer⁸⁵ beläuft, resultierte daraus eine steuerliche Belastung von rund 896 Franken. Die durchschnittliche Nutzungsdauer eines Fahrzeugs liegt etwa bei 10 Jahren. 2013, also zehn Jahre später, betrug der durchschnittliche Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen nur noch 6,24 Liter pro 100 Kilometer. Unter der Annahme, dass sich die jährliche Fahrleistung wiederum auf 15 000 Kilometer beläuft, resultierte daraus eine steuerliche Belastung von rund 684 Franken. Die steuerliche Belastung nahm somit in diesem Zeitraum mit dem Wechsel zu einem

⁸⁴ BFS, Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011, Spezialauswertungen des Bundesamtes für Statistik, Juli 2013.

⁸⁵ BFS, Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010, 2012, www.bfs.admin.ch > Themen > 11 Mobilität und Verkehr > Zum Nachschlagen > Publikationen. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Jahresfahrleistung pro Personenwagen rund 12 000 km. Weil gemäss der Erhebung die Haushalte im Durchschnitt 1,17 Autos besaßen, beträgt die durchschnittliche Fahrleistung rund 14 000 km. Häufig wird für kalkulatorische Fahrkostenberechnungen eine Jahresfahrleistung von 15 000 km verwendet. Deshalb wird dem hier vorliegenden Beispiel ebenfalls eine Jahresfahrleistung von 15 000 km zu Grunde gelegt.

verbrauchsärmeren Fahrzeug bei gleich bleibender Fahrleistung um etwa 212 Franken pro Jahr ab. Die Mehrbelastung aufgrund der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags wird durch immer verbrauchsärmere Fahrzeuge kompensiert.

4.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Aufgrund des langfristigen Trends hin zu verbrauchsärmeren Fahrzeugen nehmen Emissionen aus fossilen Treibstoffen tendenziell ab. Die Erhöhung des Treibstoffpreises infolge der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags wird zu einem zusätzlichen Rückgang der Treibstoffnachfrage führen. Damit unterstützt die geplante Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags direkt die umwelt- und energiepolitischen Ziele des Bundes, welche auch eine Reduktion der CO₂-Emissionen und des Energieverbrauchs anvisieren.

Die Schliessung der Finanzierungslücke dient dem Erhalt und der Verbesserung der bestehenden und teilweise auch dem Ausbau neuer Verkehrsinfrastrukturen. Die Auswirkungen auf die Umwelt können unterschiedlich ausfallen. Einerseits können mit der Behebung von Engpässen auf dem Nationalstrassennetz für die Umwelt schädliche Stausituationen reduziert werden. Andererseits sind mit dem Ausbau auch ein weiterer Landverbrauch, Eingriffe in die Landschaft und allenfalls auch Mehrverkehr und damit zusätzliche umweltschädliche Emissionen verbunden.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁸⁶ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁸⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Die beantragten Verfassungs- und Gesetzesänderungen zur Behebung der Mängel der heutigen Finanzierungsarchitektur, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zur Umsetzung des STEP Nationalstrassen sind dennoch angezeigt, damit die SFSV bzw. die SFSV_{NEU} und der NAF auch in Zukunft über genügend finanzielle Mittel verfügen.

5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Nationalstrassen sind Bestandteil der nationalen (Verkehrs-)Infrastrukturen. Bezüglich der Zukunft, der Zielsetzung und der Funktion dieser nationalen (Verkehrs-)Infrastrukturen hat sich der Bundesrat bereits mehrfach geäussert. Im Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010⁸⁸ «Zukunft der nationalen Infrastruktur-

⁸⁶ BBl 2012 481

⁸⁷ BBl 2012 7155

⁸⁸ Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Strategie > Infrastrukturstrategie des Bundes > Bericht.

netze» wird u.a. festgehalten, dass Infrastrukturen von grundlegender Bedeutung für die Wirtschaftskraft und die Lebensqualität eines Landes sind und einen wichtigen Faktor im internationalen Standortwettbewerb darstellen. Im «Sachplan Verkehr»⁸⁹ werden für die Verkehrsinfrastrukturen Ziele definiert (siehe Anhang 5). In der FABI-Botschaft und in der Botschaft vom 18. Januar 2012⁹⁰ zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung (NEB-Botschaft) hat der Bundesrat festgehalten, dass die künftige Finanzierung der nationalen Strasseninfrastruktur den Bund vor ähnlich grosse Herausforderungen stellen dürfte, wie diejenige der Schieneninfrastruktur, und dass er daher zur Gleichbehandlung von Strasse und Schiene unter anderem prüfen will, ob ein Fonds nicht auch für die Strassenfinanzierung die zweckmässigste Lösung darstellen könnte. Die beantragten Verfassungs- und Gesetzesänderungen entsprechen den formulierten Stossrichtungen und tragen zur Erreichung der formulierten Ziele bei.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Mit dieser Vorlage werden zwei neue Verfassungsartikel (Art. 85a und 87b BV) sowie die Anpassung von weiteren Verfassungsbestimmungen (Art. 86, 131 und 196 Ziff. 3 BV) beantragt. Alle diese Änderungen stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang (Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur). Die Einheit der Materie ist somit gegeben.

Das neue NAFG stützt sich auf den neu vorgeschlagenen Absatz 1 von Artikel 86 BV. Die weiteren im Rahmen der Änderung bisherigen Rechts beantragten Rechtsänderungen stützen sich auf die im Ingress der jeweiligen Gesetze genannten Verfassungsbestimmungen.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Einklang.

Die internationalen Verpflichtungen im Strassenbereich ergeben sich in erster Linie aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999⁹¹ zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen). Dieses Abkommen wird durch die Errichtung des NAF nicht tangiert. Die von der Erhöhung des Mineralölsteuerszuschlags betroffenen Treibstoffe fallen unter das Abkommen vom 22. Juli 1972⁹² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA). Nach Artikel 18 Absatz 1 FHA wenden die Vertragsparteien keine Massnahmen oder Praktiken interner Art an, die unmittelbar oder

⁸⁹ UVEK, 2006, Sachplan Verkehr, Teil Programm, (Verabschiedet vom Bundesrat am 26. April 2006), www.are.admin.ch > Aktuell > Publikationen > Verkehr.

⁹⁰ BBI 2012 745

⁹¹ SR 0.740.72

⁹² SR 0.632.401

mittelbar eine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei und gleichartiger Ursprungserzeugnisse der anderen Vertragspartei bewirken. Da die beantragte Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags für im Inland und im Ausland hergestellte Treibstoffe gleichermaßen gilt, liegt keine Diskriminierung im Sinne der vorgenannten Bestimmung vor, weshalb die geplante Anpassung des Steuersatzes mit dem FHA vereinbar ist.

Weitere Berührungspunkte mit internationalem Recht oder internationalen Abkommen sind nicht ersichtlich.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV unterliegen Änderungen der Bundesverfassung dem obligatorischen Referendum und werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die beantragte Anpassung der BV unterliegt dem obligatorischen Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Das beantragte Bundesgesetz sowie die damit verbundene Änderung anderer Erlasse unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Die Gesetzesvorlage kann nur in Kraft treten, wenn die beantragte Verfassungsänderung von Volk und Ständen angenommen wird (vgl. Art. 14 des Gesetzesentwurfs). Weil die Verfassungsvorlage und das Ausführungsrecht auf Gesetzesstufe einen engen Bezug aufweisen, soll auch die Verfassungsvorlage nicht – wie in Artikel 195 BV vorgesehen – sofort in Kraft treten. Vielmehr sollen die Verfassungs- und die Gesetzesvorlage gleichzeitig in Kraft gesetzt werden. Die Inkraftsetzung der Verfassungsvorlage obliegt dem Bundesrat (s. Ziff. II des Bundesbeschlusses). Um die Referendumsmöglichkeit des beantragten Gesetzes nicht auszuhöhlen, wird dieses im Bundesblatt erst veröffentlicht, wenn die Verfassungsvorlage von Volk und Ständen angenommen worden ist. Erst ab diesem Zeitpunkt wird die Referendumsfrist zu laufen beginnen.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach 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 wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Weil diese Voraussetzungen für die Artikel 6 (Zahlungsrahmen) und 7 (Verpflichtungskredite) des NAFG erfüllt sind, müssen diese der Ausgabenbremse unterstellt werden.

6.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionstatbestände geschaffen. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁹³ sind subsidiär anwendbar.

6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält keine Delegation zusätzlicher Rechtsetzungsbefugnisse.

6.7 Datenschutz

Die Vorlage weist keinen Bezug zum Datenschutz auf.

⁹³ SR 616.1

SFSV im Detail für das Rechnungsjahr 2013

(Angaben in Mio. Fr.)

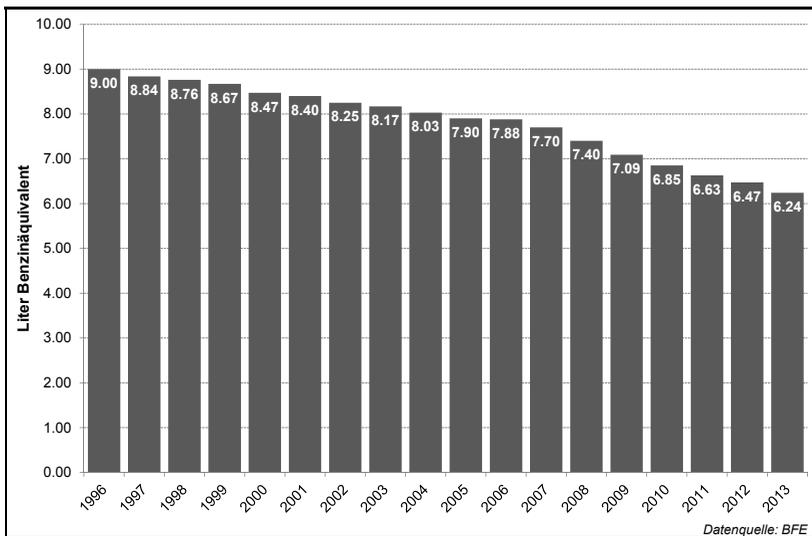
Einnahmen	3786
Aufwandschädigungen Bezug der Nationalstrassenabgabe	-32
Übriger Betriebsaufwand; Verkauf und Kontrolle Nationalstrassenabgabe	-2
Mineralölsteuer auf Treibstoffen	1474
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1967
Nationalstrassenabgabe	356
Rückzahlung Darlehen Terminalanlagen	7
Funktionsertrag (Globalbudget)	9
Veräusserung Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Erlös Restparzellen Nationalstrasse	7
Rückzahlung Darlehen Bahnhofparkanlagen	0
Ausgaben	3821
Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds)	1461
Betrieb: Funktionsaufwand (Globalbudget)	353
Unterhalt/Ausbau: Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget)	1108
Infrastrukturfonds	1026
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds	1026
a.o. Einlage Infrastrukturfonds	0
Hauptstrassen	172
Hauptstrassen	172
Übrige werkgebundene Beiträge	477
Abteilung alpenquerender kombinierter Verkehr	166
Autoverlad	3
Abteilung nicht-alpenquerender Schienengüterverkehr	15
Verkehrstrennung	2
Anschlussgleise	12
Fonds für Eisenbahngrossprojekte	277
Terminalanlagen	1
Nicht werkgebundene Beiträge	374
Allgemeine Strassenbeiträge	367
Kantone ohne Nationalstrassen	7
Forschung und Verwaltung	148
Funktionsaufwand (Globalbudget)	147
Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget)	1
Umweltschutz	108
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege	1
Wald	50
Schutz Naturgefahren	20
Lärmschutz	37
Heimat- und Landschaftsschutz	15
Heimatschutz und Denkmalpflege	11
Historische Verkehrswege	2
Natur und Landschaft	2
Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten	41
Hochwasserschutz	41
Saldo	-35
Neubeurteilung Abteilung nicht-alpenquerender Schienengüterverkehr 2012	-6
Stand der Spezialfinanzierung Ende Jahr	2036

Durchschnittlicher Treibstoffverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen

Während zu Beginn der Erhebung⁹⁴ im Jahr 1996 ein neu in Verkehr gesetzter Personenwagen noch durchschnittlich 9 Liter Treibstoff (Benzinäquivalent) pro 100 Kilometer verbrauchte, betrug dieser Wert im Jahr 2013 noch 6,24 Liter pro 100 Kilometer. Damit verringerte sich der durchschnittliche Treibstoffverbrauch innerhalb von 17 Jahren um 2,76 Liter pro 100 Kilometer oder um rund 31 Prozent.

Abbildung 35

Durchschnittlicher Treibstoffverbrauch von Neuwagen, in Litern Benzinäquivalent pro 100 km



⁹⁴ Datenquelle: BFE, Energieverbrauch und Energieeffizienz der neuen Personenwagen 2013, www.bfe.admin.ch > Themen > Energieeffizienz > Energieetikette > Personenwagen > Dokumente zum Thema > Berichte und Broschüren.

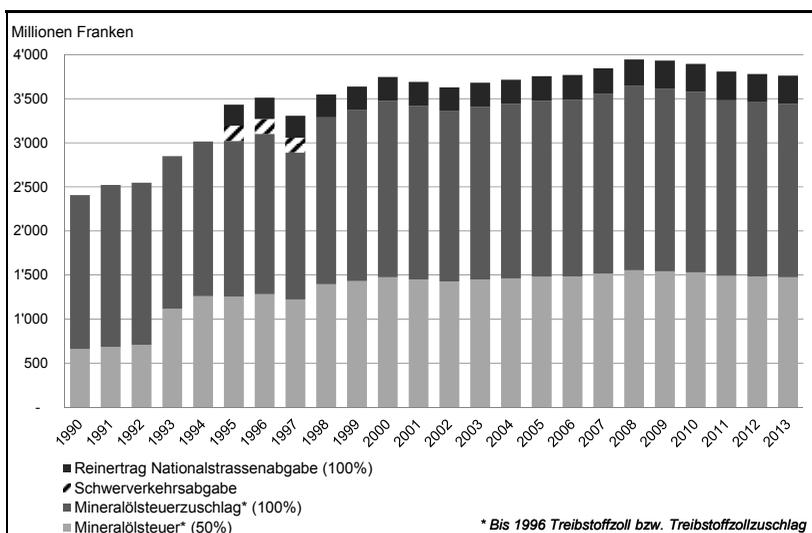
Entwicklung der Einnahmen in der SFSV

Im Jahr 2013 generierten die zweckgebundenen Einnahmen 3,763 Milliarden Franken für die SFSV⁹⁵ (Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag, Nationalstrassenabgabe). Das sind gegenüber dem Jahr 2008, welches bisher den Höchststand der Einnahmen verzeichnete, 183 Millionen Franken weniger.

Obwohl seit 2000 das reale Bruttoinlandprodukt um rund 24 Prozent, die mittlere Wohnbevölkerung um knapp 11 Prozent (Wert für 2012), der Motorfahrzeugbestand um 24 Prozent und die Fahrleistungen (Fahrzeugkilometer) im privaten Strassenverkehr um 15 Prozent (Wert für 2012) angestiegen sind, nahmen die Einnahmen aus den Haupteinnahmequellen lediglich um 0,4 Prozent zu.

Abbildung 36

Haupteinnahmequellen Spezialfinanzierung Strassenverkehr 1990–2013 (zweckgebundene Einnahmen)



Im Jahr 1993 wurden die Mineralölsteuertarife erhöht. Die Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) wurde zwar bereits seit 1985 erhoben, deren Einnahmen jedoch erst ab 1995 als zweckgebundene Einnahmen der SFSV gutgeschrieben. 1997 wurde das revidierte Mineralölsteuergesetz in Kraft gesetzt, womit ein Wechsel von einer massebezogenen (Kilogramm) auf eine volumenbezogene (Liter) Besteuerung verbunden war.

⁹⁵ Zusätzlich wurden 2013 noch diverse Einnahmen von 23 Millionen Franken erzielt, so dass die SFSV insgesamt 3786 Millionen Franken im Jahr 2013 verzeichnete. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden die diversen Einnahmen in der Grafik nicht dargestellt.

Berechnung der Abgabe für Elektro-Automobile

Die vorliegende Berechnung dient zur Illustration. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses werden die Details der Abgabe festgelegt und darauf gestützt die effektiven Berechnungen vorgenommen.

Äquivalent zu den Mineralölsteuern

Im Szenario POM der Energiestrategie 2050 gelten verschärfte Richtlinien für die CO₂-Flottenemissionsgrenzwerte. Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen sollen demnach bis Ende 2020 auf 95 g/km und bis Ende 2050 auf 35 g/km vermindert werden. Pro 100 Kilometer entsprechen diese CO₂-Emissionen einem Benzinverbrauch von 4,1 bzw. 1,5 Liter.⁹⁶ In der vorliegenden Berechnung wird von diesen Werten ausgegangen. Bei einem linearen Absenkungspfad zwischen 2020 und 2040 verbraucht ein Fahrzeug somit im Zeitraum 2020–2030 rund 3,6 bzw. im Zeitraum 2031–2040 rund 2,7 Liter Benzin/100 km.

Weiter wird berücksichtigt, dass Elektro-Automobile eine geringere jährliche Fahrleistung aufweisen als konventionelle Fahrzeuge. Für die Jahre 2020–2030 wird eine durchschnittliche jährliche Fahrleistung von 8061 Kilometern angenommen und für 2031–2040 eine solche von 8314 Kilometern. Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Benzinverbrauchswerte führt dies zu Mineralölsteuern von insgesamt 231 bzw. 180 Franken pro Jahr.

Äquivalent zur Automobilsteuer

Als Berechnungsgrundlage für die durchschnittlichen jährlichen Abgaben für Elektro-Automobile wird die ansonsten einmalige Automobilsteuer von 4 Prozent des Kaufpreises eines durchschnittlichen Elektro-Automobils (35 000 Franken⁹⁷) auf die angenommene Betriebsdauer von zehn Jahren verteilt. Dies ergibt einen Betrag von 140 Franken pro Jahr. Als Alternative könnte auch die Steuerbefreiung aufgehoben werden.

⁹⁶ 1 l Benzin produziert bei der Verbrennung 2340 g CO₂

⁹⁷ Dies entspricht zirka dem Medianwert für Elektrofahrzeuge. Siehe dazu den Bericht «Marktübersicht energieeffizienter Fahrzeuge 2014» unter www.energieschweiz.ch > Mobilität > Fahrzeuge > Personenwagen.

Berechnung der durchschnittlichen Abgaben für Elektro-Automobile

	2020–2030	2031–2040
Mengengerüste Fahrzeugbestand und Fahrleistung		
Ø Elektro-Automobilbestand (1000 Fz)*	298,6	1029,3
Ø Fahrleistung Elektro-Automobile (Mrd. Fzkm)*	2,4	8,6
Ø jährliche Fahrleistung pro Elektro-Automobil (km)*/**	8061	8314
Äquivalent zu Mineralölsteuern (pro Fahrzeug)		
Ø Benzinverbrauch pro 100 km (l)***	3,6	2,7
Ø Benzin Jahresverbrauch (l)	293	227
Ø Mineralölsteuer in CHF (bei 43,12 Rp./l)	126	98
Ø Mineralölsteuerzuschlag in CHF (bei 36 Rp./l)	105	82
Ø Total Belastung durch Treibstoffsteuern in CHF	231	180
Äquivalent Automobilsteuer (4 % auf CHF 35 000) in CHF	140	140
Ø Abgabe pro Elektro-Automobil	371	320
* Mengengerüste gemäss Energieperspektiven 2050 für das Szenario POM bzw. POM-Sensitivität.		
** Aufgrund der heute noch sehr beschränkten Leistungsfähigkeit der Autobatterien werden die Elektro-Automobile momentan überwiegend für kürzere Distanzen eingesetzt. Das Szenario POM der Energiestrategie 2050 nimmt jedoch eine schnell steigende Leistungsfähigkeit der Batterien bis 2020 an. Damit verbunden wachsen auch die mit Elektro-Automobilen jährlich zurückgelegten Fahrzeugkilometer von heute rund 7300 km auf 7900 km im Jahr 2020. Danach folgt ein langsames Wachstum bis zirka 2030, gefolgt von einer weiteren starken Zunahme in Richtung jährlich 8500 km im Jahr 2040.		
*** Treibstoffverbrauch entsprechend den CO ₂ -Emissions-Richtlinien des Szenarios POM.		

Sachplan Verkehr

Im «Sachplan Verkehr» sind für die Verkehrsinfrastrukturen folgende Ziele definiert:

- Funktionalität der Verkehrsinfrastrukturen für Gesellschaft und Wirtschaft erhalten;
- Qualität der Verbindungen zwischen Agglomerationen und Zentren verbessern;
- Erreichbarkeit der ländlichen Räume und der Tourismusregionen gewährleisten sowie die Grundversorgung sicherstellen;
- Siedlungsentwicklung nach innen fördern und die Qualität des Siedlungsraumes steigern;
- den Verkehr sicher machen;
- Umweltbelastungen senken sowie natürliche Lebensgrundlagen schonen;
- günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis schaffen und die Aufwendungen der öffentlichen Hand tragbar machen.

Der Verkehrsinfrastruktur von gesamtschweizerischer Bedeutung kommen gemäss «Sachplan Verkehr» folgende Funktionen zu:

- Durchleiten des internationalen Transitverkehrs;
- Verbinden der Schweiz mit dem Ausland (grosstädtische Agglomerationen);
- Verbinden der gross- und mittelstädtischen Agglomerationen untereinander;
- Anbinden der Verkehrsanlagen von gesamtschweizerischer Bedeutung;
- Anbinden der Kantonshauptorte;
- Sicherstellen der Netzsicherheit auf Hauptachsen (Redundanz);
- Anbinden der grossen alpinen Tourismusregionen;
- Basiserschliessung peripherer Regionen.

Haushaltsbudget und Mobilitätsausgaben

Haushalte mit mindestens einem Auto geben pro Monat durchschnittlich rund 1068 Franken für die Mobilität aus, was rund 10 Prozent des Bruttoeinkommens ausmacht. Die Ausgaben für Treibstoffe betragen 183 Franken pro Monat. Dies zeigt eine Spezialauswertung der Haushaltsbudgeterhebung für die Jahre 2009–2011 des Bundesamtes für Statistik⁹⁸.

Rund 79 Prozent aller Haushalte in der Schweiz verfügten im Zeitraum 2009–2011 über mindestens ein Privatauto. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen für *Haushalte mit mindestens einem Auto* beträgt im Zeitraum 2009–2011 10 303 Franken pro Monat. Die durchschnittlichen Ausgaben für den Verkehr belaufen sich für diese Haushalte auf 882 Franken pro Monat (entspricht 8,6 Prozent des Bruttoeinkommens). Davon entfallen 748 Franken auf den Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen sowie 134 Franken auf den Konsum von Verkehrsdienstleistungen (ÖV, Taxi etc.). Werden die Ausgaben für Fahrzeugversicherungen und -steuern im Umfang von 186 Franken mitberücksichtigt, so betragen die monatlichen Ausgaben dieser Haushalte für die Mobilität 1068 Franken (entspricht 10,4 Prozent des Bruttoeinkommens).

Die Ausgaben für Treibstoffe/Schmiermittel betragen 183 Franken (was 1,8 Prozent des Bruttoeinkommens oder 17 Prozent der Mobilitätsausgaben entspricht). In den Jahren 2006–2008 betragen die Ausgaben für Treibstoffe/Schmiermittel gemäss den Haushaltsbudgeterhebungen noch durchschnittlich 201 Franken pro Monat. Durchschnittlich verbraucht ein Haushalt mit mindestens einem Auto 111 Liter Treibstoff pro Monat (2009–2011).

Haushalte mit Auto und solche ohne Auto weisen einige strukturelle Unterschiede auf: Während Haushalte ohne Auto im Durchschnitt 1,53 Personen zählen, sind es bei den Haushalten mit mindestens einem Auto 2,4 Personen. Der Anteil von Einzelpersonenhaushalten beträgt bei Haushalten ohne Auto 66 Prozent, bei Haushalten mit mindestens einem Auto 24 Prozent. 42 Prozent der Haushalte ohne Auto sind Rentnerhaushalte, während nur 21 Prozent der Haushalte mit mindestens einem Auto Rentnerhaushalte sind.

Wird der Mineralölsteuerzuschlag, wie vom Bundesrat beabsichtigt, um 6 Rappen pro Liter Treibstoff angehoben und berücksichtigt, dass mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auch der zu entrichtende Mehrwertsteuerbetrag steigt, so zeigt sich Folgendes (unter Verwendung der durchschnittlich verbrauchten Treibstoffmenge von 111 Liter pro Monat):

Die steuerliche Belastung eines durchschnittlichen Haushalts mit mindestens einem Auto steigt bei gleich bleibendem Fahrzeug und Verhalten um rund 7 Franken pro Monat. Die Ausgaben für Mobilität erhöhen sich dementsprechend um 0,7 Prozent (s. Ziff. 4.3).

⁹⁸ Datenquelle: BFS, Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011, Spezialauswertungen des Bundesamtes für Statistik, Juli 2013.

Abbildung 38

Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011: Ausgaben für Mobilität

Angaben in Franken pro Monat und Haushalt (Mittelwerte)¹

HH=Haushalt	Sämtliche HH	HH ohne Auto	HH mit mindestens 1 Auto
Bruttoeinkommen	9 530	6 639	10 303
Verfügbares Einkommen²	6 741	4 797	7 261
Ausgaben für Mobilität	898	262	1 068
Ausgaben für Verkehr	750	255	882
– Kauf und Betrieb Personenfahrzeuge ³	605	69	748
<i>(davon Treibstoffe, Schmiermittel)</i>	<i>(148)</i>	<i>(17)</i>	<i>(183)</i>
<i>(davon Autobahnvignetten Schweiz)</i>	<i>(3.29)</i>	<i>(0.20)</i>	<i>(4.12)</i>
– Verkehrsdienstleistungen	145	186	134
Ausgaben für Fahrzeugversicherungen und -steuern	148	7	186
– Prämien für Fahrzeugversicherungen	110	5	138
– Fahrzeugsteuern	38	2	48

¹ Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

² Bruttoeinkommen minus obligatorische Transferausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien Grundversicherung).

³ Darunter fallen auch Motorräder, sodass Haushalte ohne Auto trotzdem Ausgaben für motorisierte Fahrzeuge ausweisen.

Abbildung 39

Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011: Verbrauchsmengen

Mittelwerte pro Monat	Sämtliche HH	HH ohne Auto	HH mit mindestens 1 Auto
Bruttoeinkommen (Fr. pro Monat)	9 530	6 639	10 303
Treibstoffe (Liter pro Monat)	90	10	111

Glossar

Ausbau im Sinne von Anpassungen	Ausbau im Sinne von Anpassungen bestehender Nationalstrassen an neue rechtliche Vorschriften, Normen und Richtlinien (z.B. Erstellen von Lärmschutzwänden, Massnahmen zur Erhöhung der Tunnelsicherheit). Diese Anpassungen sind in der SFSV Teil des Ausbaus.
Ausbau im Sinne von Kapazitätserweiterungen	Bau von Fahrstreifenergänzungen oder neuen Nationalstrassen (Kapazitätsausbauten) → STEP Nationalstrassen, Ausbauschritt
Betrieb	Betrieblicher Unterhalt, projektfreier (kleiner) baulicher Unterhalt, Verkehrsmanagement und Schadenwehren bei bestehenden Nationalstrassen
Erhaltung	Oberbegriff für Projekte, die sowohl Unterhaltmassnahmen als auch Ausbau im Sinne von Anpassungen enthalten (z.B. Projekt «Stadtangente Bern»)
Fahrleistung	Von Fahrzeugen gefahrene Kilometer, bezogen auf eine Zeitspanne
Modal-Split	Aufteilung der Verkehrsleistungen, Wegzeiten oder Anzahl Wege auf verschiedene Verkehrsträger bzw. -mittel
Netzfertigstellung	Fertigstellung des vor 2008 beschlossenen Nationalstrassennetzes
Personenkilometer (Pkm)	Masseinheit der Verkehrsleistung im Bereich Personenverkehr, die einem von einer Person zurückgelegten Kilometer entspricht
POM-Sensitivität	Szenario zu den Berechnungen der künftigen Einnahmen, welches betreffend Referenzjahr, Annahmen zum Tanktourismus und zu biogenen Treibstoffen vom Szenario «Politische Massnahmen (POM)» der Energieperspektiven 2050 abweicht
Unterhalt	Baulicher Unterhalt bei bestehenden Nationalstrassen (z.B. Instandsetzung und Substanzerhalt)
Verkehrsleistung	Summe aller auf dem Land zurückgelegten Distanzen innerhalb eines Jahres (gemessen in Personen- oder Tonnenkilometern)
WWB-Sensitivität	Szenario zu den Berechnungen der künftigen Einnahmen, welches betreffend Referenzjahr und Annahmen zum Tanktourismus vom Szenario «Weiter wie bisher (WWB)» der Energiestrategie 2050 abweicht

