



## **Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung**

### **Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF); zur Schliessung der Finanzierungslücke; zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP)**

26. Februar 2014

---

---

## Übersicht

*Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr weist heute strukturelle Mängel auf. Neu wird 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, welche alle Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr betrifft. Zur Schliessung der Lücke werden sowohl Massnahmen auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmeseite vorgeschlagen.*

*Schliesslich fordert die Motion 12.3329 vom 19. März 2012 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats in Analogie zur Strategischen Bahninfrastrukturplanung ein Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasseninfrastruktur. Über die Erweiterungen und Kapazitätsausbauten bei den Nationalstrassen soll künftig wie bei den Bahnprojekten das Parlament im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms entscheiden können. Gleichzeitig soll damit eine mit der Siedlungsplanung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung, die alle Verkehrsträger umfasst, gestärkt werden.*

## Ausgangslage

*Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind für die Schweiz von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung. Der Verkehr wies bereits in der Vergangenheit ein hohes Wachstum aus. Gestützt auf Modellrechnungen ist davon auszugehen, dass der Verkehr auf Strasse, insbesondere Nationalstrassen, und Schiene auch in Zukunft weiter wachsen wird.*

*Das in Betrieb stehende Nationalstrassennetz ist länger und älter geworden, die Belastung durch den Verkehr und die Ansprüche an die Infrastruktur sind markant angestiegen. Betrieb, Unterhalt und Anpassungen benötigen künftig mehr finanzielle Mittel. Ferner müssen neben der Netzfertigstellung, welche teure und schwierig zu realisierende Strecken umfasst, Erweiterungen und Kapazitätsausbauten finanziert werden. Die Verkehrsprobleme konzentrieren sich insbesondere auf die Agglomerationsräume. Der grösste Teil der Staus werden hier registriert und zwar sowohl auf den Nationalstrassen als auch auf dem übrigen Strassennetz. Entsprechend ist hier auch der Handlungsbedarf am grössten.*

*Zur Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr werden in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr zweckgebundene Mittel zur Verfügung gestellt. Zweckgebunden sind 50 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen und die Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (ausgenommen die Einnahmen auf Flugtreibstoffen) und aus der Nationalstrassenabgabe. Neben der Finanzierung der Aufwendungen für die Nationalstrassen werden beispielsweise Beiträge an Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge, Beiträge an*

---

*Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen, Beiträge an die Kosten von Hauptstrassen oder an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes ausgerichtet.*

*Dieser Finanzierungsmechanismus hat sich in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Die verfassungsmässig festgelegte Zweckbindung der Einnahmen stellt sicher, dass ein Grossteil der Verkehrsabgaben aus dem Strassenverkehr der Strasseninfrastruktur zufließt. Vor allem diese weitgehende Verursacher- oder Nutzerfinanzierung wird als zukunftsfähig beurteilt. Die heute noch vorhandenen Rückstellungen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr sind gemäss aktueller Finanzplanung bis voraussichtlich Ende 2017 beinahe abgebaut. Ab diesem Zeitpunkt ist der Finanzbedarf für die Aufgabenerfüllung nicht mehr vollständig gedeckt. Diese Finanzierungslücke ist auf mehrere sich überlagernde Faktoren zurückzuführen:*

- Die seit 1993 bzw. 1974 unveränderten Tarife bei der Mineralölsteuer (Grundsteuer) und dem Mineralölsteuerzuschlag vermögen mit der auf der Ausgabenseite angefallenen Teuerung nicht mehr Schritt zu halten.*
- Der Finanzbedarf für die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr ist in der Vergangenheit auch real/teuerungsbereinigt angestiegen.*
- Aufgrund des erwünschten und politisch geförderten Trends zu immer verbrauchsärmeren Fahrzeugen und neuen Antriebstechnologien sinken die Einnahmen bei der Mineralölsteuer und beim Mineralölsteuerzuschlag.*

*Seit der Schaffung des Infrastrukturfonds per 1. Januar 2008 ist die Finanzierung der Nationalstrassen auf zwei Gefässe aufgeteilt. Es zeigt sich, dass dies bezüglich finanzieller Steuerung, Bewirtschaftung der Mittel und Transparenz nachteilig ist. Zudem ist der Infrastrukturfonds zeitlich befristet, was dem Charakter der daraus finanzierten Aufgaben der Nationalstrassen und der Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen nicht gerecht wird.*

*Mit dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013<sup>1</sup> über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesversammlung ein neues Finanzierungssystem für den Betrieb, Substanzerhalt und den Bau der Bahninfrastruktur geschaffen. Kern des Systems ist ein unbefristeter Bahninfrastrukturfonds, dem verschiedene Einnahmequellen zugewiesen werden. Auf Seiten der nationalen Strasseninfrastruktur fehlt zurzeit ein Äquivalent zum Bahninfrastrukturfonds.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Der Bundesrat ist sich der hohen Bedeutung einer sicheren, funktionierenden, leistungsfähigen und qualitativ hochstehenden sowie nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur für die wirtschaftliche Prosperität und die gesellschaftliche Wohlfahrt bewusst. Um diese Vorteile nicht zu gefährden, gilt es einerseits, Siedlungsplanung sowie Verkehrsentwicklung und andererseits die Verkehrsträger untereinander abzustimmen und die einzelnen Verkehrsinfrastrukturen weiterzuentwickeln. Für die*

<sup>1</sup> Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Vorlage angenommen.

---

*in seiner Zuständigkeit liegenden Nationalstrassen gilt es deshalb das bestehende Netz in seiner Substanz mit den notwendigen Unterhaltsmassnahmen zu erhalten, die Fertigstellung voranzutreiben und bestehende gravierende Überlastungen im Nationalstrassennetz zu beheben. Damit der Verkehr als Ganzes funktioniert, ist gleichzeitig die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen fortzuführen. Die Vorlage soll 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 geschaffen. Wie beim Bahninfrastrukturfonds fliessen bestehende und neue Einnahmen direkt in den Fonds. Die Finanzierung von Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen erfolgt somit unbefristet und weiterhin über den Fonds.*

*Der Fonds soll die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit erhöhen sowie die Transparenz verbessern. Beim Fonds handelt es sich um 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 einnahme- und ausgabeseitige Massnahmen vorgesehen.*

*Einnahmeseitig steht zur Sicherung der künftigen Finanzierung der anstehenden Aufgaben und Aufwendungen die Erhöhung des Mineralölsteuerezuschlags im Vordergrund. Ferner sollen Einnahmen aus der Automobilsteuer für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds zweckgebunden werden. Für die Kombination dieser Massnahmen werden zwei Varianten vorgeschlagen:*

- Hauptvariante: Erhöhung des Mineralölsteuerezuschlags um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter sowie Zuweisung von höchstens zwei Dritteln der Automobilsteuer;*
- Nebenvariante: Erhöhung des Mineralölsteuerezuschlags um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter sowie Zuweisung der Automobilsteuer oder Teilen davon.*

*Als weitere Massnahme, die frühestens ab 2020 greifen wird, soll sich die wachsende Zahl von Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken mit einer Pauschalabgabe an der Finanzierung der Strasseninfrastruktur beteiligen. Schliesslich soll bei den Einnahmen neu periodisch die Teuerung ausgeglichen werden.*

*Auf der Ausgabenseite müssen insbesondere bei den Nationalstrassen Effizienzgewinne und Einsparungen erzielt und die Ausgaben zudem zeitlich verschoben, erstreckt oder plafoniert werden.*

---

### Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse

*Der Bundesrat will die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes gezielt erhalten und verbessern. Die dafür notwendigen Erweiterungen und Kapazitätsausbauten sind Teil des Strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrasse. Im Rahmen dieses Programms erhalten die Eidgenössischen Räte die Möglichkeit, periodisch über Erweiterungen und Kapazitätsausbauten der Nationalstrassen zu befinden.*

### 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. Der dank des Fonds ermöglichte Mittelzufluss ist essenziell für ein optimiertes Verkehrssystem, das auch die Nationalstrassen und die Bahninfrastrukturen miteinschliesst. Mit dem NAF wird sichergestellt, dass die entsprechenden Mittel auch in Zukunft zur Verfügung stehen werden.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b>	<b>12</b>
1.1 Verkehrsentwicklung	12
1.1.1 Generell	12
1.1.2 Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen	14
1.1.3 Verkehrsentwicklung in Städten und Agglomerationen	16
1.2 Übersicht Finanzierung Verkehrsinfrastruktur	17
1.2.1 Allgemeiner Überblick	17
1.2.2 Finanzierung Strasseninfrastruktur	19
1.2.3 Finanzierung öffentlicher Verkehr	20
1.3 Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Infrastrukturfonds	21
1.3.1 Funktionsweise der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	21
1.3.2 Infrastrukturfonds	23
1.3.3 Einnahmequellen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	24
1.3.4 Aufgaben und Aufwendungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	25
1.3.4.1 Nationalstrassenaufgaben	26
1.3.4.2 Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (IF)	32
1.3.4.3 Übrige Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	32
1.3.5 Entwicklung Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Infrastrukturfonds	34
1.4 Finanzielle Entwicklung – Finanzierungslücke ab Ende 2017 / Anfang 2018	35
1.5 Mängel der heutigen Finanzierungsarchitektur	36
1.6 Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf	37
<b>2 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>37</b>
2.1 Die Vorlage im Überblick	37
2.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)	38
2.2.1 Überblick	38
2.2.2 Der NAF im Detail	39
2.3 Schliessung der Finanzierungslücke	43
2.3.1 Abschätzung einer künftigen Einnahmeentwicklung	43
2.3.2 Abschätzung einer künftigen Entwicklung der Ausgaben	45
2.3.2.1 Nationalstrassen	45
2.3.2.2 Finanzbedarf zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen	51
2.3.2.3 Finanzbedarf «übrige Aufgaben»	52
2.3.3 Abschätzung Entwicklung Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2012–2030 und 2031–2040	52
2.3.4 Ausgabenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	54
2.3.4.1 Nationalstrassen	54
2.3.4.2 Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen	55

2.3.4.3	Nicht werkgebundene Beiträge	55
2.3.5	Einnahmeseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	56
2.3.5.1	Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag	56
2.3.5.2	Indexierung	57
2.3.5.3	Zweckbindung der besonderen Verbrauchssteuer auf Automobilen und ihren Bestandteilen	58
2.3.5.4	Einführung einer Pauschalabgabe für Automobile mit alternativen Antriebsarten und -energien	59
2.3.5.5	Zusammenfassung der ausgaben- und einnahmeseitigen Massnahmen für die Hauptvariante	60
2.3.5.6	Zusammenfassung der Massnahmen für die Nebenvariante	64
2.4	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse	69
2.4.1	Ausgangslage	69
2.4.2	Langfristperspektive als Basis für die Festlegung des Strategischen Entwicklungsprogramms	69
2.4.3	Gesamtkonzept zu Erweiterungen und Kapazitätsausbauten	71
2.4.4	Umfang STEP Nationalstrasse	74
2.4.5	Realisierungsschritt 2030	77
2.4.6	Realisierungsschritt 2040 (erster Überblick)	78
2.5	Agglomerationsprogramme	79
2.5.1	Agglomerationsprogramme als Instrumente einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik	79
2.5.2	Fortführung der Agglomerationsprogramme sicherstellen	80
2.6	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	81
2.7	Weitere untersuchte und verworfene Lösungsmöglichkeiten	82
2.7.1	Abschaffung der SFSV / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems	82
2.7.2	Verzicht auf weitere zusätzliche Einnahmen verbunden mit weitergehenden Ausgabenkürzungen	84
2.7.3	Benutzungsgebühren	86
2.7.4	«Public-Private-Partnership (PPP)»	86
2.8	Umsetzung	87
2.8.1	Umsetzung im Vollzug	87
2.8.2	Verantwortlichkeiten	88
2.9	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	88
<b>3</b>	<b>Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>88</b>
3.1	Bundesbeschluss über die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds	88
3.2	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr	91
3.3	Änderung anderer Erlasse	97
3.3.1	Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe	97
3.3.2	Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997	100
3.3.3	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996	101

3.3.4 Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen	102
<b>4 Auswirkungen</b>	<b>103</b>
4.1 Auswirkungen auf den Bund	103
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	103
4.1.2 Personelle Auswirkungen	104
4.1.3 Andere Auswirkungen	104
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf Städte, Agglomerationen und Berggebiete	104
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft	105
4.4 Auswirkungen auf die Umwelt	107
<b>5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des   Bundesrates</b>	<b>107</b>
5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	107
5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	108
<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>108</b>
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	108
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	108
6.3 Erlassform	109
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	109
6.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	110
6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	110
6.7 Datenschutz	110
<b>Anhang I: SFSV im Detail für das Rechnungsjahr 2012</b>	<b>111</b>
<b>Anhang II: Bisherige Entwicklung der Nationalstrassen</b>	<b>113</b>
<b>Anhang III: Spezifischer Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr   gesetzten Personenwagen</b>	<b>115</b>
<b>Anhang IV: Entwicklung der Einnahmen in der SFSV</b>	<b>116</b>
<b>Anhang V: Details zu den einnahmeseitigen Massnahmen zur Schliessung   der Finanzierungslücke</b>	<b>117</b>
<b>Anhang VI: Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI</b>	<b>118</b>
<b>Anhang VII: Sachplan Verkehr</b>	<b>120</b>
<b>Anhang VIII: Haushaltsbudget und Mobilitätsausgaben</b>	<b>122</b>
<b>Anhang IX: Verworfenene Variante - Abschaffung der SFSV /   weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems</b>	<b>124</b>
<b>Anhang X: Glossar</b>	<b>127</b>

## Verzeichnis der Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIF	Bahninfrastrukturfonds
Bundesbeschluss Gesamtkredit IF	Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006 (BBl <b>2007</b> 8553)
Bundesbeschluss FABI	Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») vom 20. Juni 2013 Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Vorlage angenommen.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR <i>101</i> )
Erste PEB-Botschaft	Botschaft vom 11. November 2009 zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln (BBl <b>2009</b> , 8387)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (SR <i>814.20</i> )
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 <b>2012</b> , 1577)
FHA	Freihandelsabkommen Schweiz-EG vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401)
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz; SR <i>611.0</i> )
IF	Infrastrukturfonds
IFG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (SR <i>725.13</i> )
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR <i>814.41</i> )
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinöStG	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (SR <i>641.61</i> )

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
NAFG	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
NEB-Botschaft	Botschaft vom 18. Januar 2012 zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung (BBl 2012, 745)  <i>Anmerkung:</i> Am 24. November 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Erhöhung der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) von 40 auf 100 Franken und die Einführung einer Zweimonatsvignette zum Preis von 40 Franken und die damit verbundene Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer sowie die Aufnahme von zwei neuen Netzelementen abgelehnt. Im vorliegenden Vernehmlassungsbericht werden dementsprechend weder die Einnahmen aus der Preiserhöhung noch die mit der Erweiterung bzw. der Aufnahme der zwei neuen Netzelemente verbundenen Ausgaben berücksichtigt.
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)
NSV	Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PPP	Public-Private-Partnership
SFSV	Heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SFSV <sub>NEU</sub>	Künftige Spezialfinanzierung Strassenverkehr nach Umsetzung der neuen Finanzarchitektur (Finanzierung der verbleibenden Aufgaben, ohne Nationalstrassen und Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen)
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SIA-Norm	Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins

StFV	Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (SR 814.012)
SVAG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SR 641.81)
TERN	Transeuropäisches Strassennetz (Trans-European Road Network)
«WWB Sens.»	Szenario zu den Berechnungen der künftigen Einnahmen, welches betreffend Referenzjahr und Annahmen zum Tanktourismus vom Szenario «Weiter wie bisher (WWB)» der Energiestrategie 2050 abweicht.
Zweite PEB-Botschaft	Geplante Botschaft zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln (Vernehmlassung durchgeführt vom 10. April bis 7. August 2013)

# Erläuternder Bericht

## 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 Arbeitnehmenden wiederum profitieren von einer grösseren Wahlmöglichkeit bei den Stellenangeboten.

Besonders die Nationalstrassen sind für die Schweiz von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung. Auf ihnen wird ein massgeblicher Teil des Personen- und Güterverkehrs abgewickelt. Ihre heutige und künftige Leistungsfähigkeit bildet eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftliche Wohlfahrt und einen wichtigen Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Das Schweizer Nationalstrassennetz knüpft an mehreren Stellen an das transeuropäische Strassennetz (TERN) an, welches die wichtigsten kontinentalen Wirtschaftsräume miteinander verbindet.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass sich über 80 Prozent der Wirtschaftsleistung auf relativ engem Raum, nämlich auf die Agglomerationen, konzentriert. Deren Funktion als Bevölkerungspole und Wirtschaftsmotoren wird sich in Zukunft noch weiter verstärken. Diese Entwicklung kann nur mit einer zwischen den Verkehrsträgern koordinierten und eng auf die Siedlungsplanung abgestimmten Infrastrukturpolitik erfolgreich bewältigt werden.

### 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 seit 1970 insgesamt verdoppelt. Die Strasseninfrastruktur absorbiert heute rund 84 Prozent des Personenverkehrs in der Schweiz.

**Modal-Split beim Personenverkehr 2011<sup>2</sup>**

Kategorien Personenkilometer	Anteil in Prozent (gerundet)
Motorisierter Individualverkehr (MIV)	74
Bahnen (Eisen- und Seilbahnen)	16
Langsamverkehr	7
Öffentlicher Strassenverkehr	3

Die Verkehrsleistung im Schweizer Personenverkehr belief sich im 2011 auf rund 121,6 Milliarden Personenkilometer<sup>3</sup>.

Über die Zeitperiode von 1980 bis 2011 sind die Transportleistungen im Güterverkehr um insgesamt 90 Prozent angewachsen. Zugelegt haben sowohl der Strassen- als auch der Schienenverkehr. Während die Transportleistung des Strassengüterverkehrs seit 1980 um 155 Prozent angestiegen ist, betrug der Zuwachs auf der Schiene 31 Prozent. Dementsprechend hat sich der Modal-Split zugunsten der Strasse entwickelt. 1980 betrug der Anteil der Schiene 53 Prozent, im 2011 noch 37 Prozent.

Modellrechnungen<sup>4</sup> gehen davon aus, dass zwischen 2010 und 2030 die Verkehrsleistungen in Personenkilometern des Gesamtverkehrs auf Schiene und Strasse zusammen um rund ein Viertel ansteigen werden. Beim öffentlichen Verkehr (ÖV) rechnet man mit einem Wachstum von 50 Prozent und beim motorisierten Individualverkehr (MIV) von 19 Prozent. Zu beachten ist dabei, dass der absolute Wert beim MIV immer noch dreimal höher ist als beim ÖV. Betrachtet man den Modal-Split, gewinnt der ÖV bis 2030 gegenüber 2010 4 Prozentpunkte und steigt auf 25 Prozent. Der MIV auf den Nationalstrassen wächst überproportional. Gemäss diesen Modellrechnungen nehmen auch die Verkehrsleistungen in Tonnenkilometern des Güterverkehrs zu, zwischen 2010 und 2030 um rund 45 Prozent. Dabei wird der Schienengüterverkehr überproportional wachsen. Der Modal-Split verschiebt sich dementsprechend zugunsten des Schienengüterverkehrs.

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 bzw. gegenüber den ländlichen Gebieten überproportional.

<sup>2</sup> ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2012.

<sup>3</sup> ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2012.

<sup>4</sup> ARE, Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030, 2012.

## 1.1.2 Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen

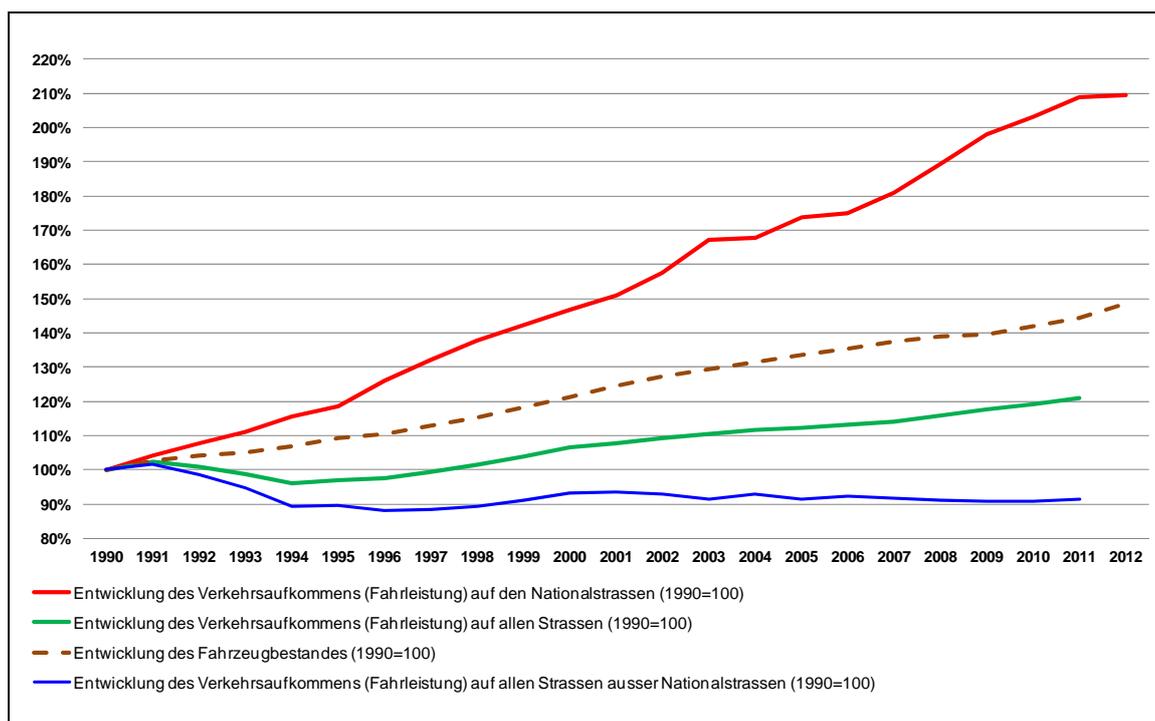
### Bedeutung der Nationalstrassen<sup>5</sup>

Die Nationalstrassen sind zu einem bedeutenden Element des Schweizer Verkehrssystems (Strasse und Schiene) geworden. Obwohl ihr Längenanteil nur rund 2,5 Prozent am gesamten Strassennetz beträgt, wurden 2011 vom gesamten motorisierten Strassenverkehr gut 43 Prozent des Personenverkehrs und gut 67 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 die Fahrleistung auf dem gesamten schweizerischen Strassennetz. Während die Fahrleistung zwischen 1990 und 2011 auf allen Strassen um gut 20 Prozent zunahm, hat sich diese auf den Nationalstrassen im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt (Zunahme von gut 109 %).

Abbildung 2

### Langjährige Entwicklung des Verkehrs auf den Nationalstrassen im Vergleich zu anderen Kerngrössen<sup>6</sup>



Die oben dargestellte Verkehrsentwicklung auf den Nationalstrassen und den übrigen Strassen ist nicht zuletzt das Ergebnis der bisher erfolgreich verfolgten 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 Kanali-

<sup>5</sup> ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2012.

<sup>6</sup> ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2012.

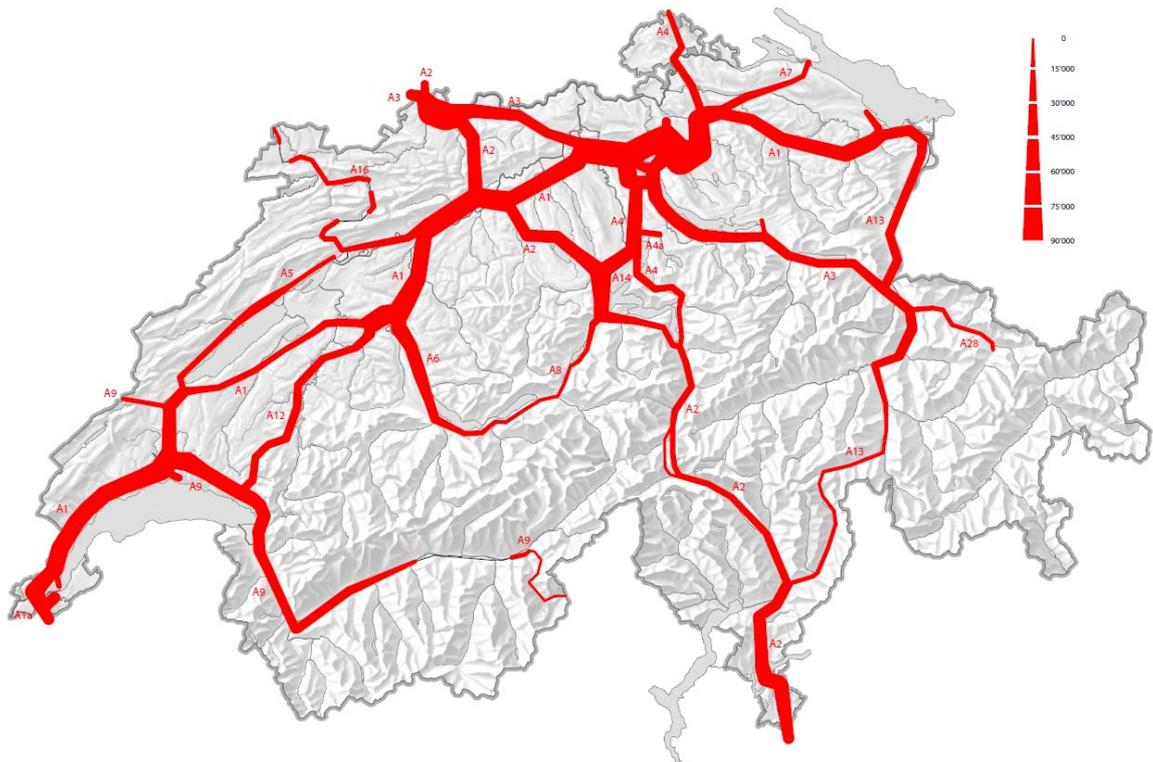
sierung ist aus Gründen des Lärmschutzes, der Luftverschmutzung, aber auch der Verkehrssicherheit zweckmässig. Die aktuelle Engpasssituation auf den Nationalstrassen zeigt jedoch inzwischen, dass dieser Strassenverkehrspolitik ohne wirkungsvolle Massnahmen zur Beseitigung dieser Engpässe zwecks Entlastung 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 (siehe Ziffer 1.1.3). Die Nationalstrassen nehmen 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.

*Abbildung 3*

### **Belastung der Nationalstrassen 2012: Durchschnittlicher Tagesverkehr (Total des Verkehrs beider Richtungen in 24 Stunden)<sup>7</sup>**



<sup>7</sup> ASTRA, Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht, 2012.

## **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 (siehe Ziffer 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 Anpassung der Nationalstrassen sowie für notwendige Erweiterungen und Kapazitätsausbauten.

### **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 insgesamt mit rund 9000 Quadratkilometern 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 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.

Wirtschaft und Bevölkerung werden auch in Zukunft in urbanen Räumen überdurchschnittliche Zuwachsraten aufweisen. Die neuen Szenarien des BFS<sup>8</sup> 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 führen zu starken gegenseitigen Beeinflussungen insbesondere im Falle von Störungen.

<sup>8</sup> Bundesamt für Statistik (BFS), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2010–2035, 2011.

## 1.2 Übersicht Finanzierung Verkehrsinfrastruktur

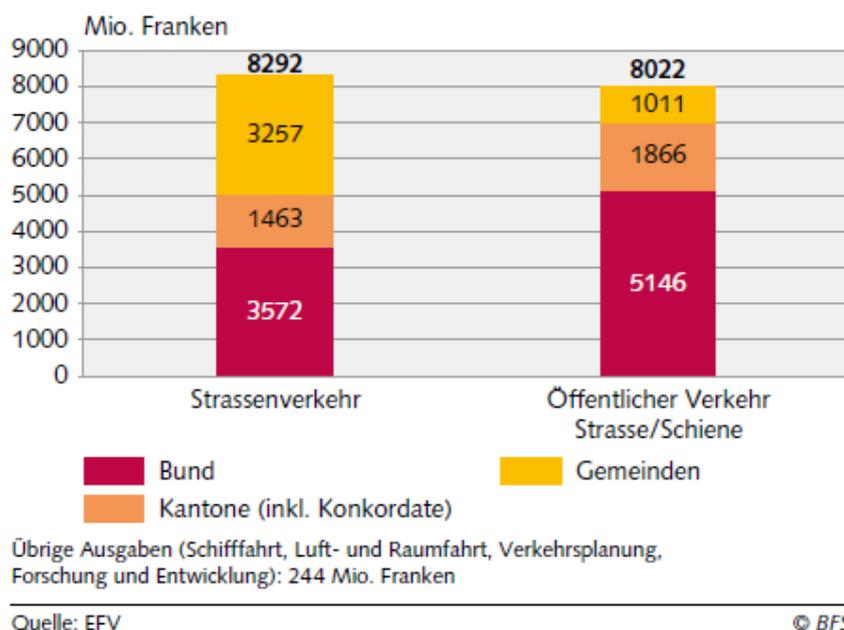
### 1.2.1 Allgemeiner Überblick

#### Ausgaben der öffentlichen Hand

Bund, Kantone und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und des Verkehrsangebots. Die finanzielle Unterstützung gemessen an den anfallenden Kosten fällt je nach Verkehrsträger und Staatsebene unterschiedlich aus. Insgesamt betragen die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Verkehr im 2010 rund 16,6 Milliarden Franken, was einen Anteil von 11 Prozent an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand ausmachte. Auf den privaten Strassenverkehr, mit einem Streckennetz von rund 71 000 Kilometern<sup>9</sup>, entfielen 8,3 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 8 Milliarden Franken<sup>10</sup>.

Abbildung 4

#### Verkehrsausgaben der öffentlichen Hand, 2010<sup>11</sup>



#### Finanzierung auf Bundesebene

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ist aus historischen Gründen zu einem komplexen Gebilde herangewachsen. Es bestehen Verflechtungen bei den Einnahmen und den Ausgaben und zwischen den drei Staatsebenen. Nachfolgend eine Übersicht über das System der Verkehrsfinanzierung auf Bundesebene.

Der Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) dient zur Finanzierung von vier Projekten: Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Bahn 2000, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV-

<sup>9</sup> Davon sind 1800 km Nationalstrassen, 18 000 km Kantonsstrassen und 51 000 km Gemeindestrassen.

<sup>10</sup> BFS, Mobilität und Verkehr 2013, 2013.

<sup>11</sup> BFS, Mobilität und Verkehr 2013, 2013.



## 1.2.2

### Finanzierung Strasseninfrastruktur

Auf Bundesebene erfolgt die Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr über die «Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)». Der «Infrastrukturfonds (IF)» ist ein aus der Bundesrechnung ausgegliedertes Finanzierungsgefäss und insofern mit der SFSV verbunden, als seine Einlagen der SFSV belastet werden (siehe Ziffer 1.3).

Die Finanzierung der kantonalen Strasseninfrastruktur ist unterschiedlich ausgestaltet. Verschiedene Kantone verfügen, ähnlich wie der Bund, über eigene Fonds oder Spezialfinanzierungen für die Strasseninfrastruktur, welche mit zweckgebundenen Einnahmen gespeisen werden. Die Mittel zur Finanzierung der kantonalen Strasseninfrastruktur stammen ganz oder teilweise von den kantonalen Motorfahrzeugsteuern, von den Beiträgen des Bundes aus der SFSV bzw. aus dem IF, von den Kantonsanteilen an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) oder auch von allgemeinen kantonalen Budgetmitteln.

Die Gemeinden finanzieren ihre Strasseninfrastruktur überwiegend mit eigenen allgemeinen Budgetmitteln. Teilweise erhalten sie Beiträge vom Kanton. Vom Bund erhalten sie Beiträge aus dem IF zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Agglomerationen.

#### Strassenrechnung und Transportrechnung

Die Strassenrechnung<sup>14</sup> ist eine statistische Gegenüberstellung der anrechenbaren Erträge der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) aus dem Motorfahrzeugverkehr und dessen anteiligen Kosten. Sie gibt Auskunft über den Kostendeckungsgrad zur Strasseninfrastruktur. Sie ist somit hauptsächlich eine Infrastrukturrechnung und berücksichtigt nur einen Teil der Einnahmen aus der LSVA. Nicht in der Strassenrechnung enthalten sind die externen Kosten (z.B. Umwelt- und Gesundheitsschäden) und die Betriebskosten für die Fahrzeuge. Die zurechenbaren Ausgaben für die Strasseninfrastruktur und deren Betrieb werden mit Einnahmen aus dem Motorfahrzeugverkehr zu 115 Prozent gedeckt. Insgesamt weist die Strassenrechnung im 2010 anrechenbare Einnahmen von 8,4 Milliarden Franken und zurechenbare Ausgaben von 7,3 Milliarden Franken aus, was einen Überschuss von 1,1 Milliarden Franken ergab. Allerdings macht die Strassenrechnung keine Angaben dazu, in welchem Umfang Einnahmen tatsächlich zur Finanzierung der Strassenausgaben verwendet werden. So werden beispielsweise sämtliche Mineralölsteuereinnahmen in der Strassenrechnung angerechnet, während gemäss Bundesverfassung nur die Hälfte der Mineralölsteuern (Grundsteuer) für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu Verfügung steht.

Die Transportrechnung<sup>15</sup> berücksichtigt zusätzlich die externen Unfall- und Umweltkosten. Diese betragen im Jahr 2005 für den Strassenverkehr rund 7,5 Milliarden Franken. Die nicht gedeckten externen Kosten reduzieren sich auf 6,6 Milliarden Franken, wenn der nicht für die Strasseninfrastruktur angerechnete Anteil der

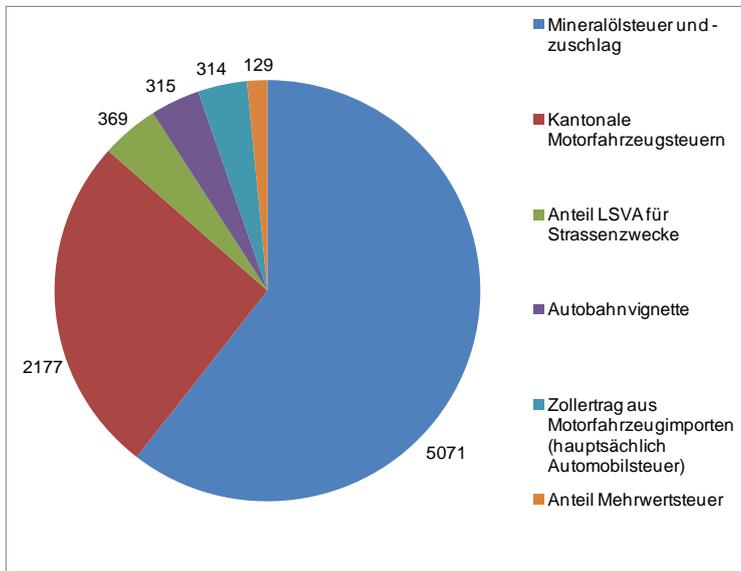
<sup>14</sup> BFS, Strassenrechnung 2010, 2012, siehe auch Artikel 36 Absatz 1 Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG; SR 725.116.2).

<sup>15</sup> BFS, Transportrechnung Jahr 2005, 2009, keine neueren Daten vorhanden.

LSVA berücksichtigt wird. Trotzdem weist die Strasse auch unter Berücksichtigung der externen Kosten einen Kostendeckungsgrad von rund 90 Prozent aus.

Abbildung 6

**Einnahmen aus dem Strassenverkehr gemäss Strassenrechnung  
(Angaben in Mio. Fr. für 2010)**



**1.2.3 Finanzierung öffentlicher Verkehr**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand zur Mitfinanzierung des ÖV werden vorwiegend aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes, der Kantone und Gemeinden, dem Bundesanteil an den Einnahmen aus der LSVA sowie einem Anteil aus der SFSV finanziert.

**Eisenbahnrechnung**

Die Eisenbahnrechnung<sup>16</sup> ermittelt – analog der Strassenrechnung – Ertrag und Aufwand der Eisenbahnen. In der betriebswirtschaftlichen Rechnung (Rechnungen der Transportunternehmen) für 2010 wird ein betriebswirtschaftlicher Kostendeckungsgrad von 103 Prozent ausgewiesen. In dieser Rechnung sind die Beiträge der öffentlichen Hand ebenfalls berücksichtigt. In der volkswirtschaftlichen Rechnung (ohne Beiträge der öffentlichen Hand, mit Zinsaufwand für kumulierte Defizite<sup>17</sup>) wird ein Kostendeckungsgrad von 39,5 Prozent ausgewiesen. Auch in der Eisenbahnrechnung sind die externen Kosten nicht berücksichtigt.

Die Transportrechnung<sup>18</sup> berücksichtigt auch die externen Kosten. Unter Berücksichtigung der externen Kosten und Anrechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen weist der Schienenverkehr einen Kostendeckungsgrad von rund 93 Prozent aus. Ohne Anrechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen liegt der Kostendeckungsgrad bei rund 66 Prozent.

<sup>16</sup> BFS, Eisenbahnrechnung 2010, 2011.

<sup>17</sup> Für die kumulierten Defizite und die Spezialfinanzierungen (Fonds für die Eisenbahngrossprojekte [FinöV-Fonds], Refinanzierung SBB-Pensionskasse).

<sup>18</sup> BFS, Transportrechnung Jahr 2005, 2009, keine neueren Daten vorhanden.

## **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 gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)<sup>19</sup> noch ein Spezialfonds mit eigener Rechnung gemäss Artikel 52 FHG.

Als zweckgebundene Einnahmen gelten gemäss Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (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, gelten gemäss 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<sup>bis</sup> 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;
- e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind;
- f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen.

Gestützt auf Buchstabe b von Artikel 86 Absatz 3 BV und Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 Buchstabe c BV (Übergangsbestimmungen) werden zudem zweckgebun-

<sup>19</sup> SR 611.0

dene Mineralölsteuermittel zur Deckung von 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT verwendet («NEAT-Viertel»).

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<sup>20</sup>.

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 der Strasseninfrastruktur zufließt. 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<sup>21</sup>. Diese Finanzierungslösung zeichnet die Schweiz gegenüber dem Ausland, wo Infrastrukturkosten häufig zuerst fremdfinanziert und erst während der Nutzung finanziert 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 Fahrzeugflotte sowie des zunehmenden Trends hin zu Fahrzeugen mit anderen Antriebsenergien als fossilen Treibstoffen ist davon auszugehen, dass die Einnahmen zurück gehen werden (siehe Ziffer 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.

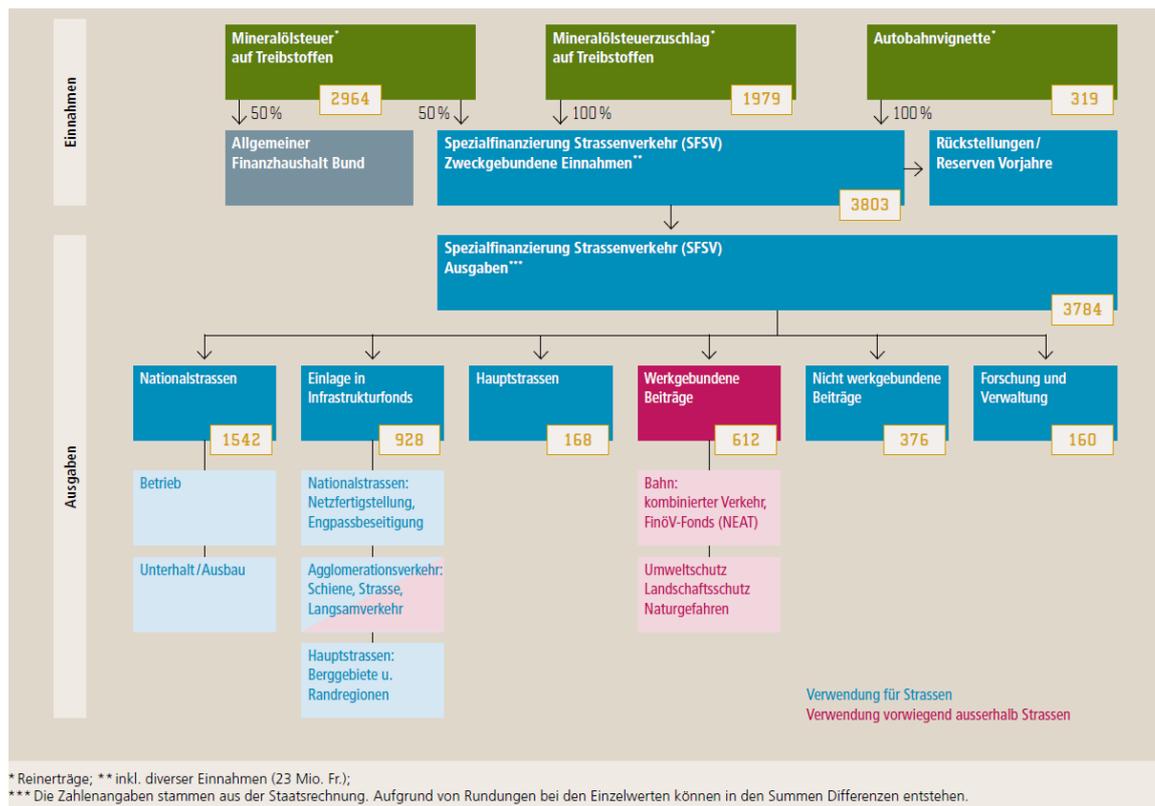
Kommt dazu, dass die heutige Finanzierungsarchitektur gewisse Mängel aufweist, insbesondere in der Bewirtschaftung der finanziellen Mittel und bei der Transparenz (siehe Ziffer 1.5).

Im 2012 betragen die Ausgaben der SFSV 3784 Millionen Franken und waren somit leicht tiefer als die Einnahmen, welche 3803 Millionen Franken betragen. Dementsprechend haben die Rückstellungen der SFSV um 19 Millionen Franken zugenommen. Per Ende 2012 betragen die Rückstellungen 2078 Millionen Franken (Details siehe Anhang I).

<sup>20</sup> 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 (siehe auch FABI-Botschaft, Anhang 1, Tabelle 14).

<sup>21</sup> Diese Aussage gilt unabhängig davon, dass die Rechnungsmodelle teilweise eine Aktivierung und spätere Abschreibung vorsehen.

## Finanzflüsse im 2012 in Millionen Franken



### 1.3.2 Infrastrukturfonds

Der IF trat 2008 mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (IFG)<sup>22</sup> in Kraft. Der IF 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 2006 über den Gesamtkredit für den IF<sup>23</sup> (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.);
- 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.).

<sup>22</sup> SR 725.13

<sup>23</sup> BBl 2007 8553

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

Der IF hat die Form eines rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Bilanz und Erfolgsrechnung. Die Einlagen von der SFSV in den IF werden als Ausgaben in der Staatsrechnung gebucht 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 (siehe Anhang III und Anhang IV).

Die Steuertarife sind im Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG)<sup>24</sup> geregelt. Die Mineralölsteuer (Grundsteuer) pro Liter Benzin und Diesel beträgt heute 43,12 bzw. 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 Tarifanpassungen bei der Mineralölsteuer oder dem Mineralölsteuerzuschlag zurückzuführen.

Abbildung 8

#### Steuerliche Belastung von Benzin und Diesel per 30. Juni 2013<sup>25</sup>

Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter	Benzin 95 ROZ	Dieselöl
Mineralölsteuer (Grundsteuer)	43,120	45,870
Mineralölsteuerzuschlag	30,000	30,000
8,0% Mehrwertsteuer vom durchschnittlichen Verkaufspreis	13,185	13,926
Weitere Gebühren/Beiträge (Carbura <sup>26</sup> )	0,415	1,515
<b>Total Belastung durch Steuern und Abgaben</b>	<b>86,720</b>	<b>91,311</b>
<i>Durchschnittlicher Verkaufspreis inkl. Mehrwertsteuer (Juni 2013)</i>	<i>178,000</i>	<i>188,00</i>
<i>Anteil Total Belastung am durchschnittlichen Verkaufspreis (in %)</i>	<i>48,7</i>	<i>48,6</i>

<sup>24</sup> SR 641.61

<sup>25</sup> Eidgenössische Zollverwaltung (EZV).

<sup>26</sup> Gebühr zur Finanzierung der Bewirtschaftung der Pflichtlager.

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

Abbildung 9

### Vergleich Steuersätze aktuell und mit einer Teuerung per 30. Juni 2013

Steuer	Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter <b>aktuell gültige</b>	Steuersätze auf Treibstoffe in Rappen pro Liter <b>Teuerung berücksichtigt</b>	Differenz in Rappen pro Liter
Mineralölsteuer Benzin	43,120	49,994	6,874
Mineralölsteuer Diesel	45,870	53,183	7,313
Mineralölsteuerzuschlag	30,000	65,684	35,684

Seit der letzten Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im 1974 sind die allgemeinen Konsumentenpreise<sup>27</sup> um rund 118,9 Prozent angestiegen. Real – also unter Berücksichtigung der Teuerungsentwicklung – entsprechen 30 Rappen Mineralölsteuerzuschlag heute noch rund 13,7 Rappen.

### Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette)

1985 hat die Schweiz die Vignettenpflicht für die Benützung der Nationalstrassen 1. und 2. Klasse mit Motorfahrzeugen und Anhängern (bis je 3,5 Tonnen Gesamtgewicht<sup>28</sup>) eingeführt (Art. 86 Abs. 2 BV). Seither berechtigt der Kauf eines Vignetenklebers die Fahrzeugführenden während eines Jahres zum Befahren der abgabepflichtigen Nationalstrassen. Bei der Einführung kostete die Vignette 30 Franken. 1995 wurde der Preis teuerungsbedingt auf 40 Franken angehoben.

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 und die damit verbundene Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer sowie die Aufnahme von zwei neuen Netzelementen abgelehnt.

### 1.3.4 Aufgaben und Aufwendungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die langfristige Gewährleistung von Funktionalität, Sicherheit, Verfügbarkeit und Verträglichkeit der Nationalstrassen ist eine hochkomplexe und vielfältige Aufgabe. Nur mit der Bereitstellung der nötigen finanziellen Mittel wird diese Aufgabe auch künftig erfolgreich bewältigt werden können. Für Detailangaben, insbesondere zum Finanzbedarf wird auf Ziffer 2.3.2 verwiesen.

<sup>27</sup> Landesindex der Konsumentenpreise (LIK).

<sup>28</sup> Die Vignettenpflicht besteht auch für Motorfahrzeuge und Anhänger über je 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterliegen (z.B. Arbeitsfahrzeuge).

### 1.3.4.1 Nationalstrassenaufgaben

Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind. Dazu zählen insbesondere Kunstbauten (z.B. Brücken), Anschlüsse, Rastplätze, Signale sowie Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen (Art. 6 NSG). Bestandteile der Nationalstrassen sind auch Vorrichtungen für Gewicht- und andere Verkehrskontrollen sowie Einrichtungen für die Verkehrsüberwachung, Strassenzustands- und Wettererfassung, einschliesslich der erforderlichen Datenbanken oder Einrichtungen für die Führung, Erfassung und Beeinflussung des Verkehrs für das Verkehrsmanagement, wie Verkehrsleitzentralen und Verkehrserfassungssysteme, einschliesslich der erforderlichen Datenbanken. Die Bestandteile werden im Detail in Artikel 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV)<sup>29</sup> aufgeführt. Ein Überblick zur bisherigen Entwicklung der Nationalstrassen findet sich im Anhang II.

#### 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, führt dies zu Einbussen bei der Betriebsbereitschaft und der Sicherheit sowie zu wachsendem Schaden und zu 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*.

Unter *betrieblichem Unterhalt* werden Massnahmen zur Gewährleistung des sicheren Betriebs der Nationalstrassen wie Winterdienst, Reinigung der Strassen und Wartung der technischen Anlagen verstanden. Der *projektfreie (kleine) bauliche Unterhalt* umfasst Massnahmen und Arbeiten zur Substanzerhaltung (Reparaturen), welche ohne umfangreichen Planungsaufwand und mit begrenzten finanziellen Mitteln vorgenommen werden können. Das *Verkehrsmanagement* schliesst Massnahmen und Arbeiten ein, die für einen sicheren und flüssigen Verkehr erforderlich sind. Dazu gehören Verkehrslenkung, -leitung, und -steuerung, inklusive Schwerverkehrsmanagement, wie auch die Bereitstellung von Verkehrsinformationen. Schliesslich umfasst die *Schadenwehr* Massnahmen und Arbeiten wie Feuer-, Öl-, Chemie- und Strahlenwehr, die für einen sicheren Verkehr sowie zum Schutze der Menschen und Umwelt erforderlich sind.

Der betriebliche Unterhalt und damit der Hauptteil der Betriebsaufwendungen auf den Nationalstrassen wird von 11 Gebietseinheiten<sup>30</sup>, die 45 Werkhöfe entlang der Nationalstrassen betreiben, im Auftrag des Bundes erbracht bzw. konsumiert.

#### Unterhalt

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

<sup>29</sup> SR 725.111

<sup>30</sup> Die meisten Gebietseinheiten sind Teil von kantonalen Baudirektionen und sorgen für hohe Betriebsbereitschaft und sichere Befahrbarkeit rund um die Uhr.

Das Nationalstrassennetz wird immer älter und das investierte Anlagevermögen wächst von Jahr zu Jahr an. Ein Grossteil der Nationalstrasseninfrastruktur ist heute zwischen 40 und 50 Jahre alt und knapp 96 Prozent des geplanten Nationalstrassennetzes sind erstellt. Gleichzeitig steigt das Verkehrsaufkommen stetig an, insbesondere rund um die Agglomerationen. Schliesslich werden die Nationalstrassen immer komplexer, vor allem aufgrund der Zunahme von elektromechanischen Anlagen.

Alleine schon dadurch, dass das Nationalstrassennetz stetig länger und im Durchschnitt auch älter wird, steigen die Ausgaben für den baulichen Unterhalt. Hinzu kommt, dass sie aufgrund der stärkeren Beanspruchung aufgrund der Verkehrszunahme auch stärker abgenutzt werden. Die zunehmende Komplexität führt zu steigenden Ausgaben für den baulichen Unterhalt, insbesondere da die elektromechanischen Anlageteile in der Regel eine kürzere Lebensdauer aufweisen. Auch die nachstehend umschriebenen Massnahmen der Anpassung des Nationalstrassennetzes haben steigende Unterhaltskosten zur Folge, weil insgesamt mehr Lärmschutzwände, mehr Anlagen zur Abwasserbehandlung oder mehr Schutzbauten (z.B. gegen Lawinen, Steinschlag oder Hochwasser), usw. unterhalten werden müssen. Der Bedarf für Unterhaltsarbeiten wird deshalb auch in Zukunft weiter zunehmen.

Der bauliche Unterhalt umfasst alle projektgestützten baulichen Massnahmen zur Substanz- und Werterhaltung an bestehenden Anlagen der Nationalstrassen. Dazu gehören bspw. die Sanierung des Trassees oder die Instandhaltung von Brückenbauwerken und Tunnel. Besonders ins Gewicht fallen dabei kostenintensive Unterhaltsmassnahmen bei Tunneln, wenn Tunnelgewölbe, Zwischendecken, Sicherheitsstollen usw. saniert werden müssen und bei Brücken.

Die Lebensdauer der Anlageteile der Nationalstrassen ist unterschiedlich. Kurzlebige Anlageteile wie elektromechanische Ausrüstungen und Beläge weisen eine durchschnittliche Lebensdauer von 15 Jahren auf, während Tragwerkskonstruktionen von Brücken eine gut doppelt so lange Lebensdauer erreichen. Für einen optimierten baulichen Unterhalt muss die Lebensdauer der einzelnen Anlageteile so aufeinander abgestimmt werden, dass die notwendigen Unterhaltsarbeiten konzentriert ausgeführt werden, ohne unnötigerweise die erwartete Restlebensdauer zu verkürzen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein Unterhaltsoptimum erreicht werden kann, wenn im Durchschnitt alle fünfzehn Jahre konzentrierte 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 so genannte «Unterhaltsplanung Nationalstrassen (UPlanNS)» gibt vor, wie diese Arbeiten zu planen, zu koordinieren und durchzuführen sind<sup>31</sup>.

### **Anpassung**

Ziel der Anpassung ist die Erfüllung der Vorgaben aus Gesetzen, Richtlinien und Normen. Aktuell werden die Ausgaben für Anpassungen in der Bundesrechnung unter der Rubrik «Ausbau» erfasst. Zur besseren Unterscheidung und insbesondere weil es sich bei den Anpassungen nicht um Kapazitätsausbauten handelt, wird im vorliegenden Bericht entsprechend differenziert. Die Anpassungen sind sowohl

<sup>31</sup> [www.autobahnschweiz.ch](http://www.autobahnschweiz.ch) > Wissenswertes > Unterhaltsplanung Nationalstrasse

hinsichtlich des projekt- und bautechnischen Aufwandes als auch des finanziellen Aufwandes ein massgebendes Element. Ein Grossteil der Ausgaben, welche unter der Rubrik «Ausbau» erfasst wurden, ist auf derartige Anpassungen zurückzuführen. Zu den Anpassungen gehören unter anderem:

**Lärmschutz:** Umsetzung der Vorgaben aus der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1996 (LSV)<sup>32</sup>. Gemäss Vorgabe müssen per 31. März 2015 die notwendigen Lärmschutzmassnahmen wie Lärmschutzwände, Überdeckungen, Halbüberdeckungen umgesetzt sein.

**Störfälle / Gewässerschutz:** Umsetzung der Vorgaben aus der Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (StFV)<sup>33</sup> und aus dem Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG)<sup>34</sup>. Im Rahmen der StFV ist der Bund als Eigentümer der Nationalstrassen gehalten, Massnahmen zur Risikovermeidung oder -verminderung zu treffen. Gestützt auf das GSchG müssen je nach Verschmutzungsgrad des Strassenabwassers spezielle Anlagen zur Abwasserbehandlung errichtet werden.

**Tunnelsicherheit:** Die Strassenverkehrssicherheit und auch die Tunnelsicherheit haben hohe Priorität. Gemäss Artikel 50 NSV ist der Bund gehalten, zur Erhaltung und Erhöhung der Tunnelsicherheit sowohl Massnahmen an der Infrastruktur als auch organisatorische Massnahmen umzusetzen.

**Einheitliche und standardisierte Systemarchitektur (SA-CH):** Mittels SA-CH sollen die Rahmenbedingungen für die Betriebs- und Sicherheitsanlagen (BSA), inklusive Anlagen für das Verkehrsmanagement, festgelegt werden. Künftig sollen bei den BSA einheitliche und standardisierte Vorgaben gelten, was wiederum zu einer Steigerung der Effizienz beiträgt.

**Umnutzung der Pannestreifen:** Mittels temporärer oder permanenter Umnutzung von Pannestreifen soll den täglich vorkommenden, erheblichen Verkehrsstörungen insbesondere zu Spitzenzeiten begegnet werden.

**Kleinere Umgestaltungsmassnahmen:** Mit gezielten Massnahmen bei Anschlüssen und Zubringern sowie Fahrstreifenergänzungen von weniger als zwei Kilometern kann die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes markant verbessert werden. Eine erste grobe Triage zum Handlungsbedarf bei Anschlüssen<sup>35</sup> zeigt, dass bei 52 der rund 360 Anschlüsse dringender und bei 156 Anschlüssen mittelfristiger Handlungsbedarf besteht.

Weitere Anpassungen sind Wildtierquerungen, Anlagen, die dem Verkehrsmanagement dienen, bspw. Kameras und Verkehrszähler oder Einrichtungen im Zusammenhang mit der Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen.

### **Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes (IF)**

Ziel der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes<sup>36</sup> ist, die verbleibenden Lücken zu schliessen. Das Nationalstrassennetz ist heute zu knapp 96 Pro-

<sup>32</sup> SR 814.42

<sup>33</sup> SR 814.012

<sup>34</sup> SR 814.20

<sup>35</sup> Stand 2010 / 2011

<sup>36</sup> Gemäss Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 in den letzten, massgebenden Fassungen (AS 1960 872, 1984 1118, 1986 35 2515, 1987 52, 1988 562, 2001 3090) und Art. 197 Ziff. 3 der BV (SR 101; AS 2007 5770)

zent fertiggestellt. Die noch verbleibenden 4 Prozent umfassen rund 80 Kilometer. Die Netzvollendung ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Ein beträchtlicher Teil der noch nicht erstellten Strecken sind als Tunnel geplant. Während in der Anfangsphase die Erstellung des Nationalstrassennetzes rasch voranschritt, brauchen die Projekte heute eine längere Planungs- und Genehmigungsphase. Dies ist unter anderem auf höhere gesellschaftliche Ansprüche betreffend Verträglichkeit der Infrastrukturbauten zurückzuführen, sodass die Erarbeitung von konsensfähigen und gleichzeitig möglichst wirtschaftlichen Lösungen immer mehr Zeit beansprucht.

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 (siehe Ziffer 1.3.2), welcher mit dem Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den IF beschlossen wurde<sup>37</sup>.

### **Erweiterungen und Kapazitätsausbau (teilweise IF)**

Zusätzlich zu den vorstehend beschriebenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem bereits erstellten Nationalstrassennetz und der Fertigstellung sind Erweiterungen und Kapazitätsausbau (siehe Ziffer 2.4.3) notwendig. Nur wenn die Nationalstrassen bedarfsgerecht erweitert und ausgebaut werden, kann die Funktionsfähigkeit des gesamten Netzes sichergestellt werden.

Zu Erweiterungen und Kapazitätsausbau gehören:

**Engpassbeseitigungen (IF):** Strassennetze auf die Spitzenstunde mit dem grössten Verkehrsaufkommen zu dimensionieren ist ineffizient und hätte einen grossen Landverbrauch sowie beträchtliche Kosten zur Folge. Aus diesem Grund lassen sich auch nicht alle Verkehrsüberlastungen und Staus gänzlich vermeiden. Saisonale Überlastungen einzelner Strecken oder teilweise auch regelmässige grosse Verkehrsaufkommen zu gewissen Stunden gehören zum heutigen Verkehrssystem.

Das Nationalstrassennetz ist zwar auf vielen Strecken stark ausgelastet, insgesamt aber noch funktionsfähig. Heute existieren im Nationalstrassennetz hingegen 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.

In der Botschaft vom 11. November 2009 zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln<sup>38</sup> (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. In der zweiten PEB-Botschaft, zu welcher im 2013 eine Vernehmlassung durchgeführt wurde, soll das erste Programm fortgeschrieben werden. Kernelemente der zweiten PEB-Botschaft werden die aktualisierte Analyse der Engpässe im Nationalstrassennetz, die Darstellung der Massnahmen zur Beseitigung dieser Engpässe sowie die aktualisierte Priorisierung der entsprechenden Projekte sein.

**Neuer Netzbeschluss (NEB):** Am 24. November 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Preiserhöhung der Autobahnvignette von 40 auf

<sup>37</sup> BBl 2007, 8553

<sup>38</sup> BBl 2009, 8387

100 Franken und die Einführung der Zweimonatsvignette zum Preis von 40 Franken und die damit verbundene Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer sowie die Aufnahme von zwei neuen Netzelementen abgelehnt. Im vorliegenden Vernehmlassungsbericht werden dementsprechend weder die Einnahmen aus der Preiserhöhung noch die mit der Erweiterung bzw. der Aufnahme der zwei neuen Netzelemente verbundenen Ausgaben berücksichtigt.

**Neue Netzelemente:** Es können nicht alle Kapazitätsengpässe mit Fahrspurergänzungen behoben werden. Fallweise braucht es künftig neue Netzelemente. Zur Beseitigung von bestehenden Kapazitätsengpässen hat der Bundesrat in der NEB-Botschaft daher zwei neue Netzelemente vorgeschlagen. Es sind dies die «Glattalautobahn» und die «Umfahrung Morges». Nach der Volksabstimmung vom 24. November 2013 werden diese beiden Netzelemente im vorliegenden Vernehmlassungsbericht nicht berücksichtigt.

**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.

Erweiterungen und Kapazitätsausbauten haben immer auch einen Mehrbedarf bei Betrieb, Unterhalt und Anpassung zur Folge. Zudem werden Erweiterungen und Kapazitätsausbauten in der Regel mit Unterhaltmassnahmen kombiniert<sup>39</sup>.

### **Entwicklung der Nationalstrassenausgaben seit 1998**

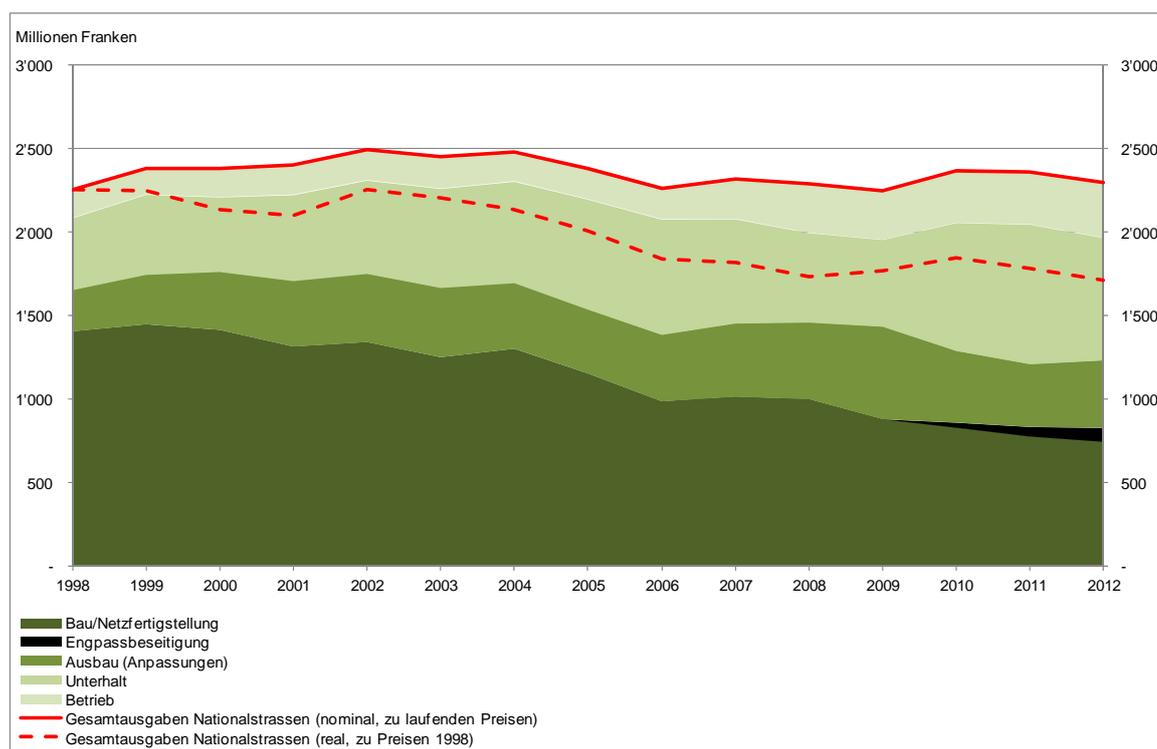
Seit 1998<sup>40</sup> wird vom BFS ein Baupreisindex berechnet und jeweils per April und Oktober ausgewiesen. Der Baupreisindex gibt Auskunft über die Preis- und Teuerungsentwicklung im Baugewerbe und unterscheidet zwischen Hoch- und Tiefbauten. Zwischen 1998 und 2012 haben die Tiefbaupreise um insgesamt 34 Prozent zugenommen<sup>41</sup>, was einer durchschnittlichen Teuerungsrate von 2,1 Prozent pro Jahr entspricht.

Die jährlichen nominalen Gesamtausgaben für die Nationalstrassen bewegten sich zwischen 2,3 und 2,5 Milliarden Franken und verharrten 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 2,3 Milliarden Franken im 1998 auf 1,7 Milliarden Franken im 2012.

<sup>39</sup> Gleichzeitig mit dem 6-Spur-Ausbau zur Engpassbeseitigung beim Abschnitt Härkingen–Wiggertal, wurden Trasse und Kunstbauten erneuert, der Lärmschutz verbessert, die Strassenentwässerung neu konzipiert sowie ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen realisiert.

<sup>40</sup> Aufgrund der vorhandenen Datenlage zu den Baupreisen wird im vorliegenden Abschnitt die Ausgabenentwicklung der Nationalstrassen für den Zeitraum von 1998 bis 2012 betrachtet.

<sup>41</sup> Oktoberindex

Ausgaben für Nationalstrassen von Bund und Kantonen (integrale Sicht) <sup>42</sup>

Die Zusammensetzung der Nationalstrassenausgaben hat sich im Verlaufe der Zeit stark verändert. Während 1998 noch knapp zwei Drittel der Ausgaben für den Bau verwendet wurden, sank dieser Anteil im Jahr 2012 auf einen 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, dem damit verbundenen wachsendem Motorfahrzeugbestand 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 Ausbauten im Sinne von Anpassungen weiter steigen werden, ist für die kommenden Jahre von einem spürbar höheren Finanzbedarf im Vergleich zu den vergangenen Jahren auszugehen.

<sup>42</sup> Die hier vorliegende 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.

### **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<sup>bis</sup> BV hat die Bundesversammlung im Bundesbeschluss über den Gesamtkredit IF einen Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer) beschlossen, pro Jahr im Durchschnitt 300 Millionen Franken<sup>43</sup>. Durch die Bundesbeteiligung an der Finanzierung wird eine koordinierte Planung von Siedlung und Verkehr gefördert und 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<sup>44</sup> wird eine hohe Kostenwirksamkeit erreicht.

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 (siehe Ziffer 1.3.1) werden aus der SFSV neben den Nationalstrassen noch weitere Aufgaben finanziert. Nachfolgend ein Überblick zu diesen übrigen 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 erfolgte die Mittelzuteilung an die Kantone nicht über Globalbeiträge, sondern aufgrund von Mehrjahresprogrammen, 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.

<sup>43</sup> Bei Erlass der Verfassungsbestimmung im Rahmen von NFA, war vorgesehen, dass der Bund mindestens 30–40 Millionen Franken jährlich für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs bereitstellt. Nach Ende der Laufzeit des IF stünden demnach – hochgerechnet ab der ursprünglich vorgesehenen Regelung – jährlich rund 50 Millionen Franken (Preisstand 2028 exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer) zur Verfügung.

<sup>44</sup> Folgende Wirkungsziele stehen im Vordergrund und sind gesetzlich im IFG und im MinVG festgelegt: a) bessere Qualität des Verkehrssystems; b) mehr Siedlungsentwicklung nach innen; c) weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch; d) mehr Verkehrssicherheit.

### **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. Zusätzlich werden über diese Rubrik Mittel für die NEAT-Basislinien im Umfang von 25 Prozent der anfallenden Gesamtaufwendungen («NEAT-Viertel») eingesetzt sowie der Bau von privaten Anschlussgleisen und Terminalanlagen unterstützt. Künftig soll der «NEAT-Viertel» durch die Einlage in den BIF abgelöst werden (siehe Anhang VI).

*Beiträge an den BIF:* Die Finanzierungsquellen des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur bzw. für den neu zu schaffenden BIF werden neu in der BV geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat dem BIF aus der SFSV 9 Prozent der Einnahmen der Mineralölsteuer (inkl. Mineralölsteuerzuschlag), maximal 310 Millionen Franken pro Jahr<sup>45</sup>, befristet bis zum Ende der Rückzahlung der Bevorschussung des heutigen FinöV-Fonds (ca. 2030), zuweisen kann. Der BIF wird voraussichtlich 2016 in Kraft treten. Aufgrund der aktuellen Modellrechnungen und den geltenden Mineralölsteuertarifen belaufen sich die Beiträge der SFSV an den BIF (2016–2030) auf insgesamt rund 4,2 Milliarden Franken.

### **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 Ortsbilder oder 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 so genannten 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.

<sup>45</sup> Dieser Maximalbetrag ist indexiert, erhöht sich also mit laufender Teuerung.

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

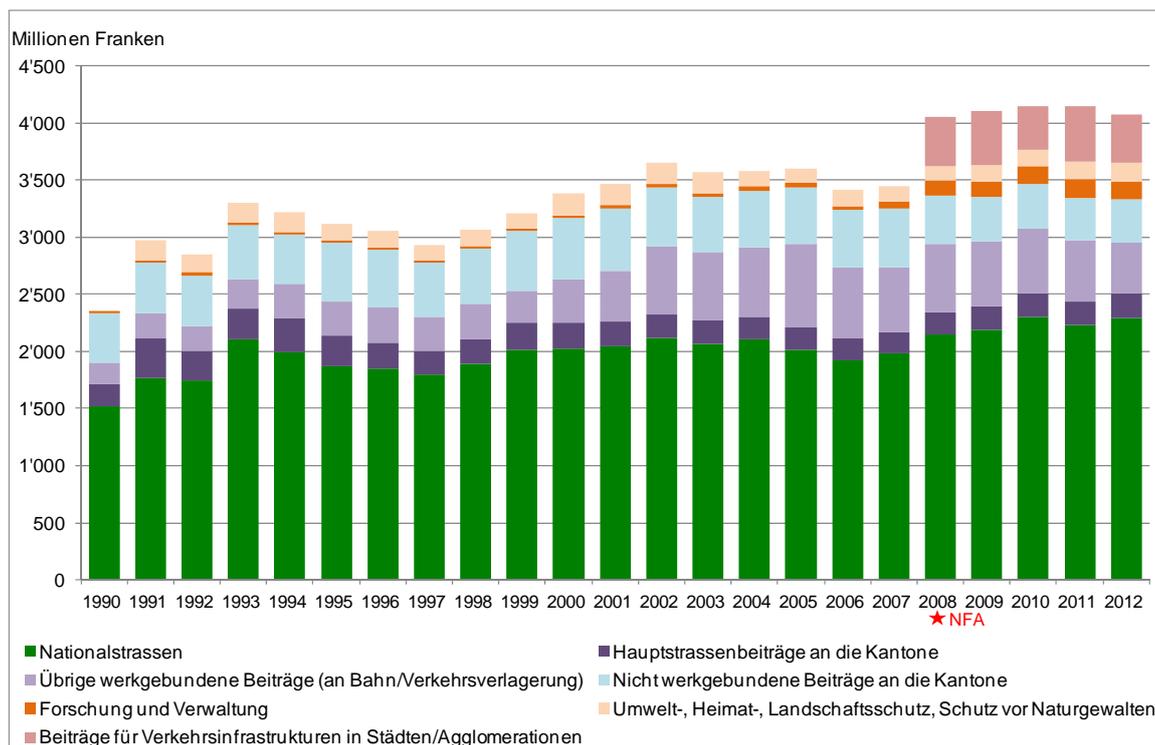
Über den IF werden auch Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen geleistet. Diese Beiträge sind bis zur Auflösung des IF befristet.

### 1.3.5 Entwicklung Spezialfinanzierung Strassenverkehr und 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 1990 auf 56 Prozent im 2012. Im Durchschnitt wendete der Bund zwischen 1990 und 2012 pro Jahr rund 2 Milliarden Franken für die Nationalstrassen auf<sup>46</sup>. In den Jahren vor Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im 2008 waren es etwas weniger, ab 2008 rund 2,2 Milliarden Franken jährlich (zu NFA siehe auch Anhang II).

Abbildung 11

#### Integrale Übersicht zur Entwicklung der Bundesausgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr von 1990–2012<sup>47</sup>



<sup>46</sup> Die Werte sind jeweils zu Preisen des entsprechenden Jahres, so dass den Werten auch eine Teuerungsentwicklung zugrunde liegt.

<sup>47</sup> 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.

## 1.4

## Finanzielle Entwicklung – Finanzierungslücke ab Ende 2017 / Anfang 2018

Ende 2007 erreichten die Rückstellungen der SFSV mit rund 4,6 Milliarden Franken einen Höchststand. Seither nahmen sie schrittweise ab. Gemäss den gestützt auf die Resultate der Volksabstimmung vom 24. November 2013 angepassten Voranschlägen (VA) und Finanzplänen (FP) werden die Rückstellungen bis Ende 2017 auf einen Betrag von rund 140 Millionen Franken absinken. Die weiterführenden Planungen bei den Ausgaben und die Schätzungen zu den Einnahmeentwicklungen zeigen, dass ohne Gegenmassnahmen eine durchschnittliche Finanzierungslücke (Saldo von Einnahmen und Ausgaben) von zirka 1,2 Milliarden Franken pro Jahr entsteht.

Abbildung 12

### Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2013–2017 (Stand nach Volksabstimmung vom 24. November 2013)

SFSV (Mio. Fr.)*	2013 VA	2014 VA	2015 FP	2016 FP	2017 FP
<b>Einnahmen (zweckgebundene)</b>	<b>3768</b>	<b>3769</b>	<b>3755</b>	<b>3735</b>	<b>3729</b>
Mineralölsteuer auf Treibstoffen	1469	1467	1461	1451	1448
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1956	1957	1946	1935	1930
Reinertrag Nationalstrassenabgabe	333	325	326	328	331
Übrige Einnahmen (1)	10	21	21	21	21
<b>Ausgaben</b>	<b>4120</b>	<b>4106</b>	<b>4069</b>	<b>4149</b>	<b>4254</b>
Nationalstrassen (2)	1644	1635	1563	1614	1634
Einlagen Infrastrukturfonds (3)	1026	1049	1094	1111	1198
Hauptstrassenbeiträge an die Kantone	171	174	176	179	181
Übrige werkgebundene Beiträge (4)	561	535	527	532	527
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	374	373	372	371	371
Forschung und Verwaltung	170	161	163	163	164
Umweltschutz	108	110	109	110	112
Heimat- und Landschaftsschutz	15	15	15	15	16
Schutz vor Naturgewalten	52	53	51	52	52
<b>Saldo</b>	<b>-352</b>	<b>-338</b>	<b>-315</b>	<b>-413</b>	<b>-524</b>
<b>Stand SFSV (Rückstellung / Reserven)</b>	<b>1725</b>	<b>1388</b>	<b>1073</b>	<b>660</b>	<b>136</b>

\*Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

(1) Rückzahlungen Darlehen, Veräusserungen Sachanlagen, Funktionsertrag

(2) Betrieb, Unterhalt/Ausbau der Nationalstrassen

(3) Zur Finanzierung Aufgaben des Infrastrukturfonds (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 kombinierter Verkehr, Autoverlad, Anschlussgleise, Terminalanlagen, Fonds für Eisenbahnprojekte («FinöV-Fonds») bzw. künftig Bahninfrastrukturfonds (BIF)

## 1.5 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 Rechnungen bzw. Gefässe aufgeteilt. Die Flexibilität in der jährlichen Steuerung, Bewirtschaftung und Abrechnung wird dadurch eingeschränkt (Mehr- und Minder Ausgaben der Gefässe können untereinander nicht oder nur via aufwändige 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. Zusätzlich 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, langfristig ausgerichtete Finanzierung, die u.a. durch Rückstellungen / 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. Aktuell 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.

## **1.6 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 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 jetzt 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 von Erweiterungen und Kapazitätsausbauten von Strasse und Schiene werden kohärenter.

Parallel zur mittel- bis langfristigen Absicherung der Nationalstrassenfinanzierung bedarf es auch einer Sicherstellung von Bundesmitteln für die Mitfinanzierung von Massnahmen zur Verbesserungen 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 (siehe Ziffer 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 Erweiterungen und Kapazitätsausbauten zeitlich verschoben oder erstreckt, also auf eine längere Zeitspanne verteilt werden. Zusätzlich müssen Mehreinnahmen generiert und neue finanzielle Mittel zweckgebunden werden (siehe Ziffer 2.3.5).

Mittels eines Strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrasse (STEP Nationalstrasse) sollen die Eidgenössischen Räte die Möglichkeit erhalten, periodisch über die Erweiterungen und den Kapazitätsausbau zu befinden (siehe Ziffer 2.4).

## **2.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)**

### **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 des bestehenden 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. 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.

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 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

### Ausgestaltung

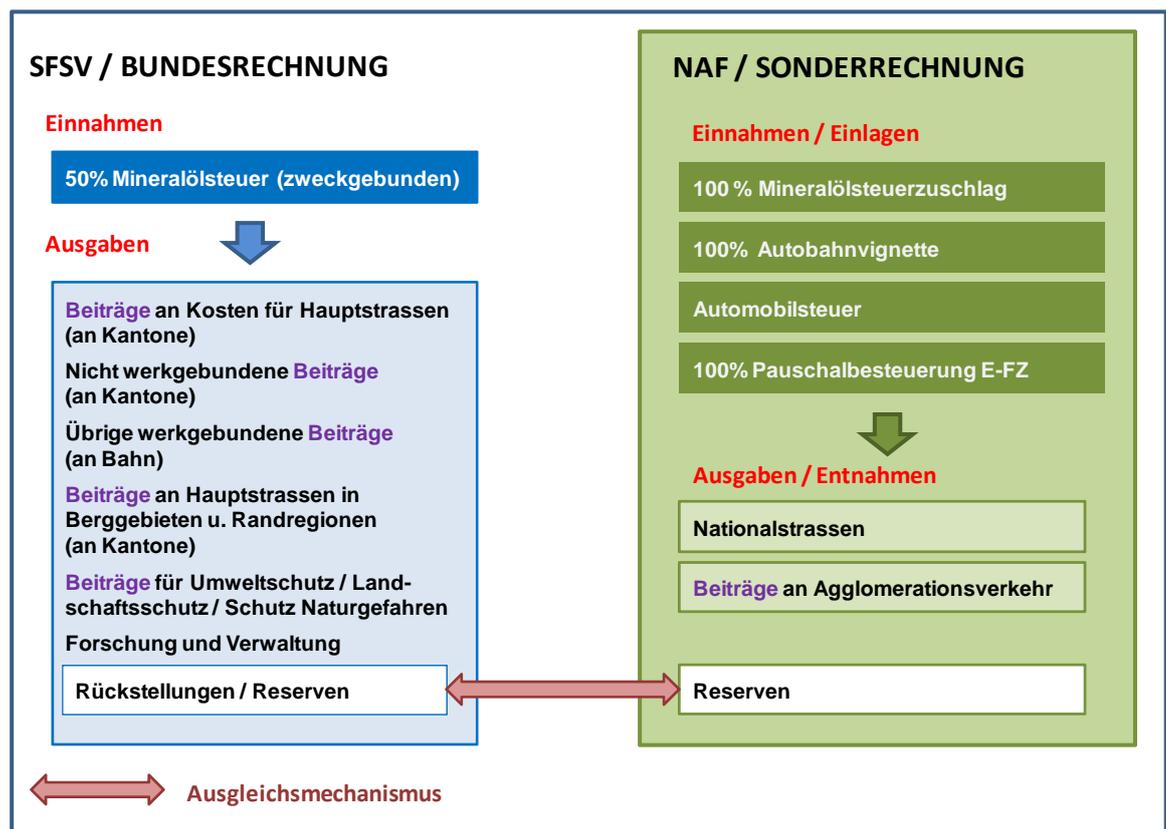
Der heute bestehende IF wird erweitert und umgestaltet, so dass neu alle Nationalstrassenaufgaben wieder über ein Gefäss finanziert werden. Die heute im IF angesiedelten Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen bleiben weiterhin im Fonds. Die heute mit dem IF bestehende Befristung wird aufgehoben. In der Umsetzung und Bewirtschaftung der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ändert sich somit gegenüber der heutigen Praxis nichts.

Die Alimentierung des NAF erfolgt neu im Rahmen einer engen Zweckbindung, wie dies auch beim BIF in der BV vorgesehen ist.

Mit dem vorgeschlagenen NAF bestehen wie bisher zwei Fonds im Verkehrsbereich. Dadurch, dass auch die Beiträge an den Agglomerationsverkehr im NAF enthalten sind, soll verhindert werden, dass neben dem künftigen BIF und dem NAF noch ein eigener, dritter Fonds für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen geschaffen werden muss.

Abbildung 13

### Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Zwecks Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit werden die verschiedenen Finanzpositionen gemäss Status quo genannt.

## Fondszweck

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

## Rechtsstatut des Fonds

Der NAF ist ein auf Stufe BV verankerter, auf Dauer angelegter, rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung (analog dem heutigen Infrastrukturfonds).

## Fondseinlagen / Einnahmen

Die Fondseinlagen werden dem NAF über die Bundesrechnung direkt zugewiesen. Aktuell stehen zwei Varianten, eine Hauptvariante und eine Nebenvariante, zur Diskussion. Es ist vorgesehen, dem NAF auf Verfassungsstufe folgende Einnahmen direkt zuzuweisen:

- 100 Prozent des Reinertrags des Mineralölsteuerzuschlags (bestehende Einnahmen);
- 100 Prozent des Reinertrags der Nationalstrassenabgabe (bestehende Einnahmen);
- Hauptvariante: höchstens zwei Drittel des Reinertrags der Automobilsteuer (bestehende Einnahmen, neu zweckgebunden);
- Nebenvariante: der Reinertrag der Automobilsteuer oder Teile davon (bestehende Einnahmen, neu zweckgebunden);
- 100 Prozent des Reinertrags aus der Pauschalabgabe auf Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken (neue Einnahmen);
- übrige vom Gesetzgeber zweckgebundene Einnahmen (wie beispielsweise die CO<sub>2</sub>-Sanktionsabgabe, welche heute gemäss Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz)<sup>49</sup> für den IF vorgesehen ist);
- allfälliger Ausgleich aus den Reserven bzw. Rückstellungen der SFSV<sub>NEU</sub><sup>50</sup>.

Gemäss Hauptvariante sollen dem NAF demnach höchstens zwei Drittel der Automobilsteuer zugewiesen und der Mineralölsteuerzuschlag um 15 Rappen pro Liter erhöht werden. Die Nebenvariante sieht vor, dass dem NAF bis zu 100 Prozent der Automobilsteuer zugewiesen werden und die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages 12 Rappen pro Liter beträgt.

Mit der Vorgabe, dass dem NAF höchstens zwei Drittel (Hauptvariante) bzw. die ganze Automobilsteuer oder Teile davon (Nebenvariante) zukommen sollen, wird in Analogie zum BIF ein haushaltspolitischer Spielraum gewahrt. Auch beim BIF entscheidet das Parlament jährlich über die Höhe der zu überweisenden Mittel aus der LSVA (maximal zwei Drittel). Ferner soll der NAF eine Ersteinlage aus den Reserven / Rückstellungen aus der SFSV und dem IF erhalten (siehe Ziffer 3.2).

<sup>49</sup> SR 641.719

<sup>50</sup> Mit dem Zusatz "NEU" wird kenntlich gemacht, dass damit die Spezialfinanzierung nach dem Systemwechsel gemeint ist, welche dann keine Nationalstrassenaufgaben mehr enthält jedoch die heute im IF vorhandene Rubrik «Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen».

Zudem ist ein «Auffangtatbestand» für den Fall vorgesehen, dass der Gesetzgeber für den NAF auf Gesetzesstufe zusätzliche finanzielle Mittel zweckbindet (siehe Ziffer 3.2).

### **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.

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 und Ausgleichsmechanismus**

Der NAF bildet eine angemessene Reserve. Diese dient insbesondere dazu, um Einnahme- 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. 800 Millionen bis 1 Milliarde Franken angepeilt. Damit könnte aufgrund der aktuellen Schätzungen zu den Einnahmen und Ausgaben während 4–5 Jahren ein jährlicher Einnahmeausfall bzw. Ausgabenüberschuss (im Vergleich zu den eingeplanten Werten) von je 3 Prozent aufgefangen werden.

Um eine gewisse Flexibilität sowie eine Solidarität zwischen SFSV<sub>NEU</sub> und NAF zu gewährleisten, soll zusätzlich ein Reserveausgleichsmechanismus zwischen den beiden Gefässen geschaffen werden (siehe Ziffer 3.2). Wird die Höhe der angemessenen Reserve im Fonds oder in der SFSV<sub>NEU</sub> überschritten, kann ein Ausgleich der Reserven stattfinden, sofern dafür ein Bedarf besteht.

### **Fonds-Steuerungsinstrumente**

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

- Langfristsperspektive und strategisches Entwicklungsprogramm für die Nationalstrassen (in Erfüllung der Motion 12.3329 der KVF-N);
- Verpflichtungskredit für Erweiterungen und Kapazitätsausbau für die Nationalstrassen (Ausbauschritte) und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz<sup>51</sup>;

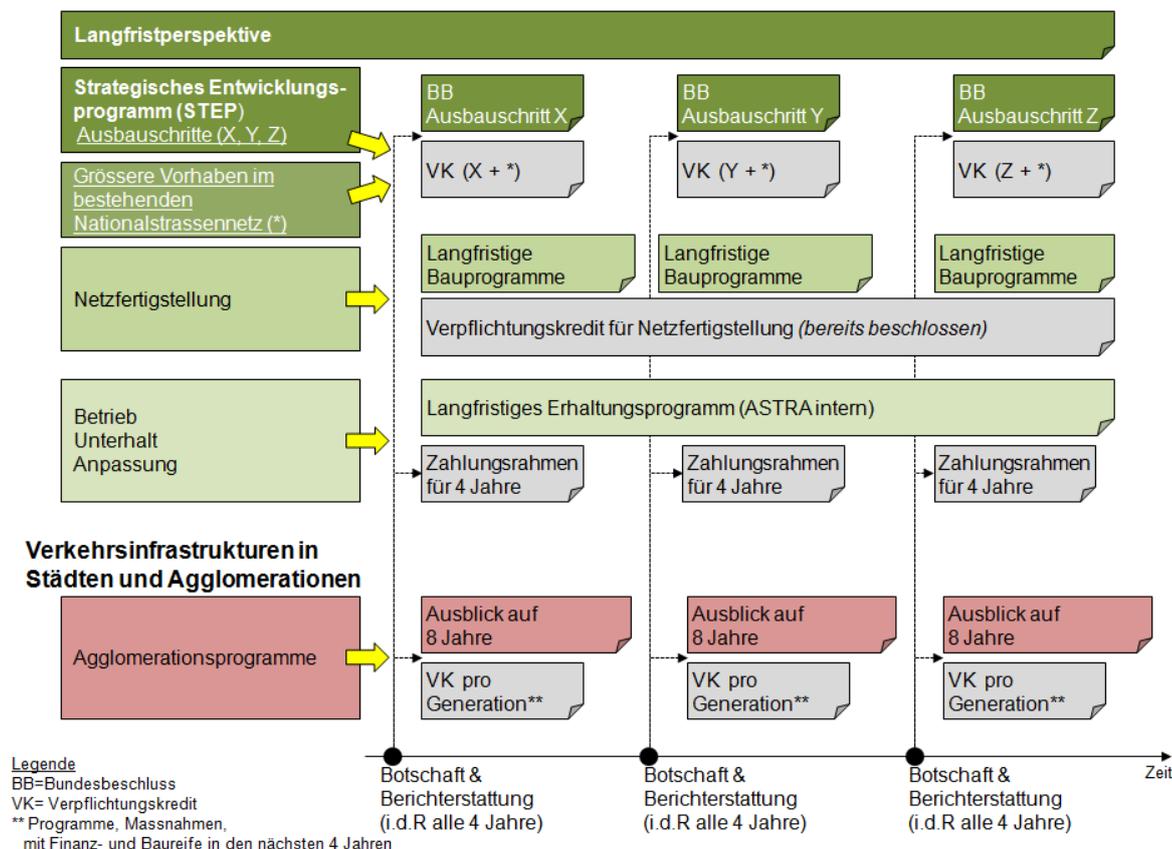
<sup>51</sup> Ein gemeinsamer Verpflichtungskredit für Erweiterung und Kapazitätsausbau der Nationalstrassen (Ausbauschritte) sowie für grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz.

- Vierjährige Zahlungsrahmen für Betrieb, Unterhalt und Anpassung Nationalstrassen;
- Ausblick auf zwei Vierjahresperioden der Bundesfinanzierung für den Agglomerationsverkehr und Verpflichtungskredit für die nächste Generation von Agglomerationsprogrammen;
- Jährliche Voranschlagskredite (in der nachfolgenden Abbildung nicht enthalten);
- Periodische Berichterstattung ans Parlament im Rahmen der zu beantragenden Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite.

Abbildung 14

## Übersicht Steuerungsinstrumente

### Nationalstrassen



### Auswirkungen des Fonds auf die übrigen Aufgaben – SFSV<sub>NEU</sub>

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 (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.

Sie werden weiterhin aus den zweckgebundenen Mitteln der Mineralölsteuereinnahmen (50% Grundsteuer) finanziert. Dementsprechend bleibt die SFSV<sub>NEU</sub> weiterhin bestehen (Art. 3 MinVG und Art. 53 Abs. 1 FHG). Guthaben der SFSV<sub>NEU</sub> werden nicht verzinst und die SFSV<sub>NEU</sub> darf sich nicht verschulden. Bei den verbleibenden Beitragskategorien in der SFSV<sub>NEU</sub> handelt es sich vorwiegend um jährlich wiederkehrende Transferbeiträge, die nicht mehr an konkrete Projekte bzw. Projektentwicklungen gekoppelt sind, so dass 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.
- Allfällige Einnahmeüberschüsse verbleiben in der SFSV<sub>NEU</sub> und dienen einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Sie werden für die Bildung einer angemessenen Rückstellung verwendet. Wird die Höhe der angemessenen Rückstellung in der SFSV<sub>NEU</sub> oder der Reserve im Fonds überschritten, kann ein Ausgleich der Reserven stattfinden, sofern ein Bedarf besteht.

## **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 der SFSV<sub>NEU</sub> eingegangen.

### **2.3.1 Abschätzung einer künftigen Einnahmeentwicklung**

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 CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenwagen beschlossen. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, sind bis Ende 2015 auf durchschnittlich 130 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer zu vermindern. Weiter sieht das revidierte Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz)<sup>52</sup>

<sup>52</sup> SR 641.71

vor, dass der Bundesrat den eidgenössischen Räten rechtzeitig Vorschläge zu einer weiteren Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Zeit nach 2019 unterbreitet, wobei er die Vorschriften der Europäischen Union (EU) berücksichtigt. Die EU ihrerseits hat in ihrer CO<sub>2</sub>-Verordnung Nr. 443/2009 vom 23. April 2009<sup>53</sup> einen Zielwert ab 2020 für Neuwagen von durchschnittlich 95 g CO<sub>2</sub> pro Kilometer festgelegt.

Wegen der weltweit wachsenden Nachfrage nach Energie ist mit einer Verteuerung der Energieträger, insbesondere der fossilen Energieträger, zu rechnen. Als Folge dieser Entwicklungen ist auch künftig von einer 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 des BFE «Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050»<sup>54</sup> die drei verschiedenen 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 WWB des Grundlagenberichts wurde für den vorliegenden Bericht die Einnahmeentwicklung bei den Mineralölsteuern ermittelt<sup>55</sup>. Das Szenario WWB wurde verwendet, weil es sich auf die heute geltenden rechtlichen Grundlagen stützt und so die mit Annahmen verbundenen Unsicherheiten reduziert werden können.

Um in einem zweiten Schritt auch die Auswirkungen von Preisvariationen bei der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag auf den langfristigen Treibstoffabsatz abschätzen zu können, mussten am Szenario WWB Anpassungen vorgenommen werden:

- Präzisierung Mengengerüste, namentlich unter dem Aspekt Tanktourismus<sup>56</sup>;
- Aktualisierung des Referenzjahres.

In der Folge ergab sich – gegenüber den Annahmen aus der Energieperspektive 2050 – eine leicht erhöhte Absatzentwicklung. Das hier verwendete Szenario wird deshalb zur Unterscheidung als «WWB Sensitivität (WWB Sens.)» bezeichnet. Im Grundlagenbericht vom 20. Februar 2013 zur Abschätzung der künftigen Entwicklung von Treibstoffabsatz und den Mineralölsteuereinnahmen<sup>57</sup> finden sich die entsprechenden Detailangaben zu den Annahmen, Mengengerüsten und Modellrechnungen.

<sup>53</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 443/2009 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

<sup>54</sup> [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch)

<sup>55</sup> Vereinfacht ausgedrückt, wurden die im Grundlagenbericht ausgewiesenen Angaben zum Energieverbrauch in Franken umgerechnet.

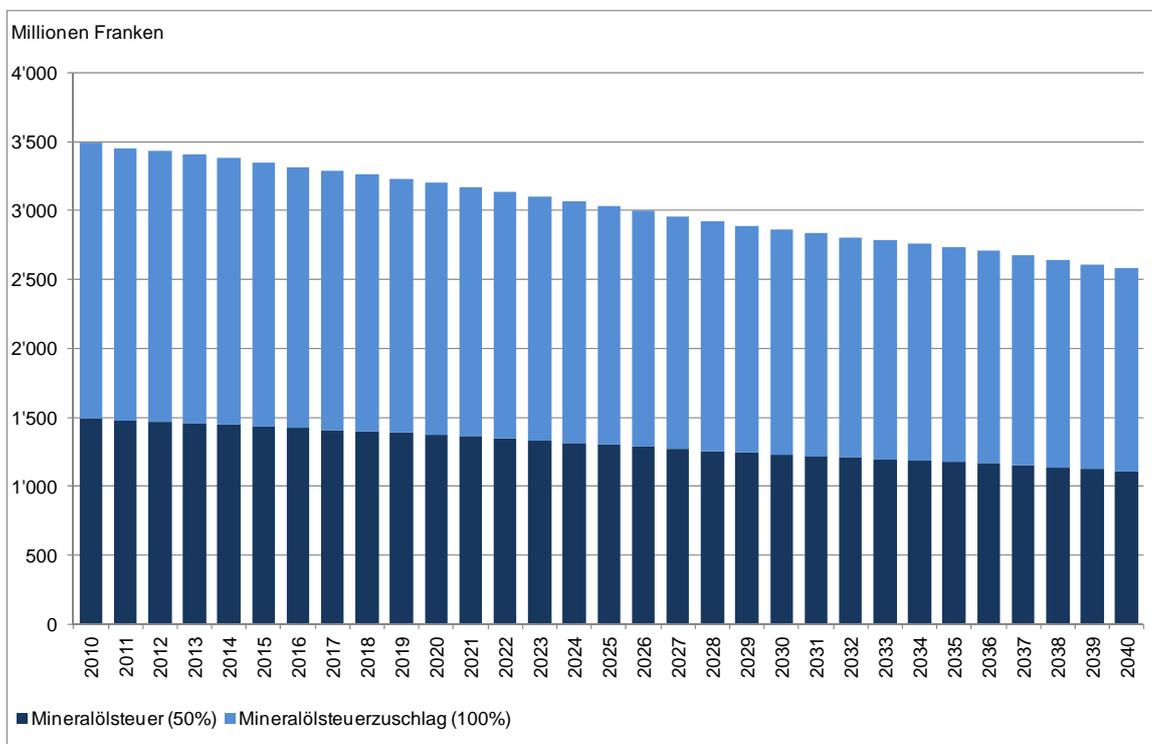
<sup>56</sup> Betankung des Fahrzeugs im jeweiligen Nachbarland aufgrund von Preisdifferenzen.

<sup>57</sup> [www.astra.admin.ch](http://www.astra.admin.ch)

Die nachfolgende Abbildung zeigt die geschätzte künftige Entwicklung der für die SFSV bzw. SFSV<sub>NEU</sub> und den NAF relevanten zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag gemäss dem Szenario «WWB Sens.».

Abbildung 15

**Entwicklung der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen gemäss Szenario «WWB Sens.» (netto<sup>58</sup>)**



Bei unveränderten Steuertarifen ergibt die Modellrechnung für «WWB Sens.» einen jährlichen Rückgang der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen. Die jährlichen Einnahmen von heute knapp 3,5 Milliarden Franken sinken auf 3,2 Milliarden Franken im Jahr 2020 und 2,9 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.

**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.

<sup>58</sup> Es werden hier die Nettoeinnahmen dargestellt, d.h. nach Abzug der Rückerstattungen und der Erhebungskosten.

Im Hinblick auf die sich abzeichnende Finanzierungslücke sowie die üblicherweise zu erwartenden Verzögerungen aufgrund von Einsparungen 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 (siehe Ziffer 2.3.4.1) bereits berücksichtigt.

Aufgrund der heutigen Kenntnisse und des heutigen Planungsstandes beträgt der durchschnittliche Finanzbedarf im Zeitraum 2012–2030 rund 2,6 Milliarden Franken pro Jahr (real, Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer). Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen im Detail die Aufteilung und die zeitliche Verteilung.

Abbildung 16

### Finanzbedarf Nationalstrassen (real)

(Mio. Fr. / Preisstand 2012)\*

	Mittelwert pro Jahr (2012–2030)	in %	Mittelwert pro Jahr (2031–2040)	in %
<b>Betrieb/Unterhalt/Anpassungen**</b>	<b>1726</b>	<b>67,2%</b>	<b>1813</b>	<b>76,2%</b>
– Betrieb	382	14,9%	441	18,5%
<i>davon Folgekosten</i>	2		9	
– Unterhalt	874	34,0%	1177	49,5%
<i>davon Folgekosten</i>	20		121	
– Anpassungen	470	18,3%	196	8,2%
<b>Netzfertigstellung</b>	<b>411</b>	<b>16,0%</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>
<b>Erweiterungen/Kapazitätsausbauten***</b>	<b>433</b>	<b>16,8%</b>	<b>563</b>	<b>23,7%</b>
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	330	12,8%	35	1,5%
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	103	4,0%	528	22,2%
<b>Total</b>	<b>2570</b>	<b>100%</b>	<b>2378</b>	<b>100%</b>

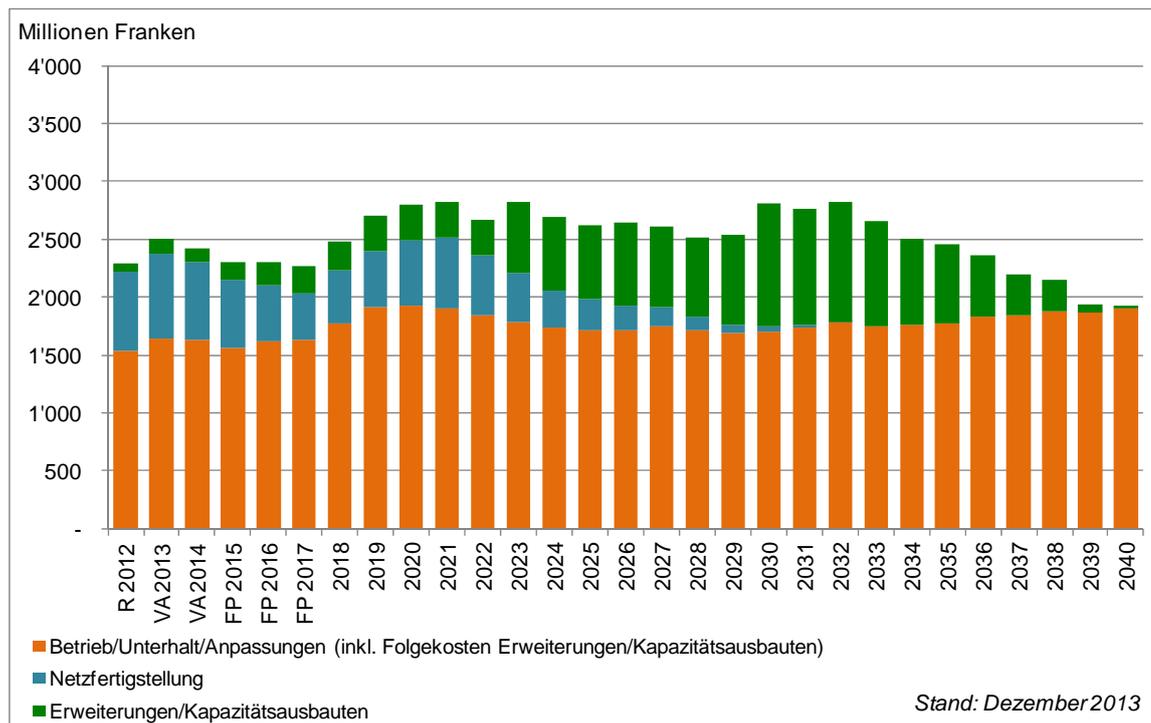
\*Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom (Zwischen-)Total abweichen.

\*\*inkl. Folgekosten aus Erweiterungen und Kapazitätsausbau.

\*\*\* Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind sowie Ortsumfahrungen. Projekte und Investitionsvolumen sind noch nicht bestimmt.

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 230 Millionen Franken von 2,57 auf knapp 2,80 Milliarden Franken (2012–2030).

## Finanzbedarf Nationalstrassen (real, Preisstand 2012)



R=Rechnung, 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 Erweiterungen und Kapazitätsausbauten (bis 2030). Die Netzfertigstellung wird noch bis zirka 2030 Mittel beanspruchen, so dass sukzessive die frei werdenden Mittel vermehrt für Erweiterungen und Kapazitätsausbauten verwendet werden können.

Die vorgesehenen Ausgaben bis 2017 berücksichtigen die angepasste Finanzplanung des Bundes<sup>59</sup>. 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 Betriebskosten ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Das zu betreibende Nationalstrassennetz wird stetig 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 Kosten für den baulichen Unterhalt steigen kontinuierlich. Dies ist auf die bereits für den *Betrieb* beschriebenen Ursachen zurückzuführen. Zudem ist die wachsende Beanspruchung infolge des steigenden Verkehrsaufkommens ein Faktor für diesen Anstieg. Die Unterhaltsarbeiten auf den einzelnen Strecken erfol-

<sup>59</sup> D.h. unter Berücksichtigung der Resultate der Volksabstimmung vom 24. November 2013.

gen in der Regel alle 15–20 Jahre. Der geplante jährliche Finanzbedarf entspricht im Schnitt 1,2 Prozent des Wiederbeschaffungswertes der Nationalstrassenanlagen.

*Anpassungen:* Die Kosten für die Anpassungen steigen bis zirka 2019 an und sinken dann kontinuierlich bis 2033, trotz des eingeplanten Finanzbedarfs für den Bau einer zweiten Röhre am Gotthard–Strassentunnel. Der Anstieg ist nicht zuletzt auf die steigenden Anforderungen, welche von Politik, Wissenschaft und Gesellschaft an die Nationalstrassen und allgemein an die Strasseninfrastruktur gestellt werden, zurückzuführen. In der Zehn-Jahres-Sicht (2012–2021) fallen insbesondere Ausgaben in folgenden Bereichen an:

- Die Vorkehrungen für die Verbesserung der Tunnelsicherheit kosten knapp eine Milliarde Franken (entspricht rund 18% des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Für Lärmschutzprojekte sind ebenfalls knapp eine Milliarde Franken vorgesehen (entspricht ebenfalls rund 18% des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Der vom Bundesrat vorgeschlagene Bau einer zweiten Tunnelröhre am Gotthard wird nach heutigen Schätzungen zirka zwei Milliarden Franken kosten.
- Das Programm zur Umnutzung von Pannestreifen mit einem Gesamtbedarf von rund 1,1 Milliarden wird die nächsten zehn Jahre rund 700 Millionen Franken erfordern (entspricht rund 12% des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).
- Die Errichtung von Kontrollzentren sowie Abstellplätzen für den Schwerverkehr und Einrichtungen für das Verkehrsmanagement benötigen zusammen bis 2021 gut eine halbe Milliarde Franken (entspricht rund 10 % des Finanzbedarfs bei den Anpassungen).

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, Tunnel, Kunstbauten, Wildquerungen, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen, Bauten zum Schutz vor Naturgefahren, Vorsorgeeinrichtungen bei Störfällen, Enforcement und die Sanierung der bestehenden Tunnelröhre am Gotthard.

Gemäss aktueller Planung sinkt der Finanzbedarf für die Anpassungen nach 2019 wieder. Der Rückgang ist damit zu begründen, dass die konkrete Projektplanung in der Regel auf einen Zeithorizont von zirka zehn Jahren ausgerichtet ist und dass einzelne Programme kurz vor oder nach 2021 auslaufen. 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.

*Fertigstellung:* Sukzessive werden die letzten Lücken im Nationalstrassennetz geschlossen, so dass hier ein Finanzbedarf bis voraussichtlich 2032 anfällt und tendenziell über die Jahre allmählich abnimmt.

*Erweiterungen und 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. Davon wurden bis 2012 rund 119 Millionen Franken verwendet (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer). Umgerechnet auf den Preisstand 2012 und inklusive Mehrwertsteuer besteht für den Zeitraum 2012–2030 ein Finanzbedarf von rund 6,3 Milliarden Franken. Der Hauptteil der Ausgaben wird zwischen 2019–2030 anfallen.

Daneben besteht ein weiterer Finanzbedarf für Engpassbeseitigungen des Moduls 3 im Umfang von rund 7,2 Milliarden Franken (Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer), wobei auf den Zeitraum 2012–2030 insgesamt rund 2 Milliarden Franken oder jährlich rund 100 Millionen Franken entfallen. Die Projekte im Modul 4 werden nicht mehr weiterverfolgt und sind somit in der Finanzbedarfsermittlung nicht berücksichtigt.

Im Bericht vom 10. April 2013 zur Vernehmlassung hat der Bundesrat zum geplanten Bundesbeschluss über das zweite Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz umfangreich über das Engpassbeseitigungsprogramm orientiert. Es wird deshalb hier nur mehr auf den erwähnten Bericht bzw. die entsprechende Botschaft sowie auf Ziffer 2.4.4 verwiesen.

Ebenfalls als Erweiterungen und Kapazitätsausbauten gelten Umfahrungen und Netzergänzungen. Nachdem am 24. November 2013 die Preiserhöhung der Autobahnvignette von 40 auf 100 Franken (Jahresvignette) und der Einführung der Zweimonatsvignette zum Preis von 40 Franken und die damit verbundene Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer sowie die Aufnahme von zwei neuen Netzelementen abgelehnt wurde, werden vorliegend keine entsprechenden Ausgaben berücksichtigt. Derzeit sind noch keine anderen Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind und auch keine anderen Ortsumfahrungen bekannt bzw. beschlossen. Dies führt dazu, dass der Finanzbedarf für Erweiterungen und Kapazitätsausbauten Ende der 2030er Jahre vermeintlich sinkt bzw. ausläuft. Dies wird sich in der Realität erfahrungsgemäss kaum so einstellen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass für Erweiterungen und Kapazitätsausbauten weiterhin ein massgeblicher Finanzbedarf besteht.

Abbildung 18

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

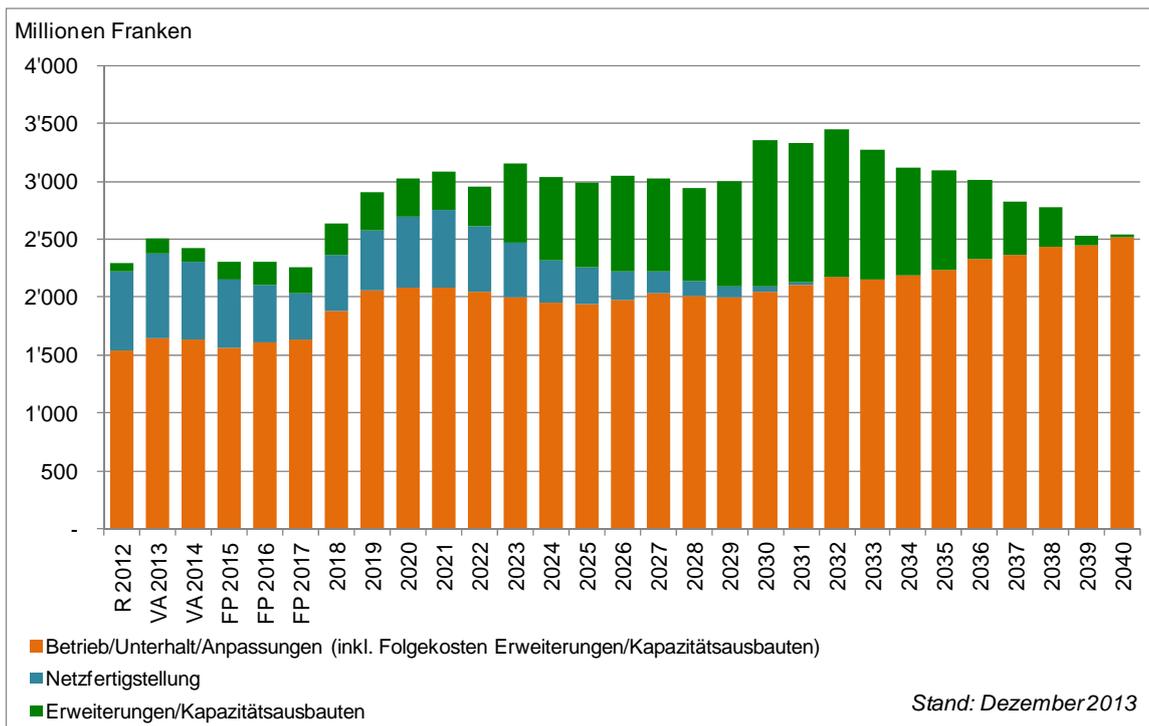


Abbildung 19

### Finanzbedarf Nationalstrassen (nominal)

(Mio. Fr. / nominal inkl. 1% Teuerung p.a.)\*

	Mittelwert pro Jahr (2012–2030)	in %	Mittelwert pro Jahr (2031–2040)	in %
<b>Betrieb/Unterhalt/Anpassungen**</b>	<b>1880</b>	<b>67,1%</b>	<b>2294</b>	<b>76,6%</b>
– Betrieb	417	14,9%	557	18,6%
<i>davon Folgekosten</i>	2		11	
– Unterhalt	955	34,1%	1490	49,8%
<i>davon Folgekosten</i>	23		154	
– Anpassungen	508	18,1%	246	8,2%
<b>Netzfertigstellung</b>	<b>435</b>	<b>15,5%</b>	<b>3</b>	<b>0,1%</b>
<b>Erweiterungen/Kapazitätsausbauten***</b>	<b>488</b>	<b>17,4%</b>	<b>699</b>	<b>23,3%</b>
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	367	13,1%	42	1,4%
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	121	4,3%	657	21,9%
<b>Total</b>	<b>2803</b>	<b>100%</b>	<b>2995</b>	<b>100%</b>

\*Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom (Zwischen-)Total abweichen.

\*\*inkl. Folgekosten aus Erweiterungen / Kapazitätsausbauten.

\*\*\* Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind sowie Ortsumfahrungen. Projekte und Investitionsvolumen sind noch nicht bestimmt.

### 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 Höhe von 6 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer). Bis 2010 wurden davon insgesamt 4,070 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer) freigegeben (dringliche Projekte des Agglomerationsverkehrs und Agglomerationsprogramme der ersten Generation). Der Bundesrat beabsichtigt, dem Parlament die Freigabe von weiteren Mitteln für die zweite Generation im Umfang von rund 1,6 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer) zu beantragen. Damit verbleiben noch insgesamt 330 Millionen Franken freie Mittel für weitere Generationen innerhalb des bestehenden Verpflichtungskredits.

Für die zweite und dritte Generation besteht – gemäss Eingaben der Kantone – ein Investitionsvolumen von rund 20 Milliarden Franken. Die durchgeführte Überprüfung und Priorisierung des Bundes hat zu einer Reduktion und Erstreckung des Investitionsvolumens geführt: Es beläuft sich für die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation auf rund 4,2 Milliarden, für die dritte Generation auf rund 3,9 Milliarden und für die vierte Generation auf rund 2,5 Milliarden Franken (jeweils Preisstand 2005, exkl. Teuerung und Mehrwertsteuer). Daraus ergibt sich durchschnittlich für die nächsten zwölf Jahre – sofern alle diese Projekte innerhalb dieser Zeit realisiert werden können – ein Investitionsvolumen von 883 Millionen Franken pro Jahr. Bei einer Bundesbeteiligung zwischen 30 und 50 Prozent würde dies einen jährlichen Bundesbeitrag von 265–442 Millionen Franken erfordern. Die Eingaben der Kantone zeigen demnach, dass weiterhin ein massgeblicher Finanzbedarf besteht.

Der Bundesrat trägt diesem Umstand Rechnung, indem er prüft, dem Parlament über den beschlossenen Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken hinaus weitere finanzielle Mittel zu beantragen. Die Mitfinanzierung durch den Bund könnte unter diesen Umständen langfristig und unbefristet auf einem hohen Niveau erfolgen. Die aktuellen Berechnungen berücksichtigen sowohl die Finanzierung des aktuell laufenden Verpflichtungskredits im Umfang von 6 Milliarden Franken als auch zusätzliche Mittel. Noch während der aktuellen Laufzeit des IF (bis 2027) sind zwischen 2021 und 2027 zusätzlich 900 Millionen Franken, also im Schnitt rund 130 Millionen Franken pro Jahr veranschlagt. Anschliessend sind ab 2028 jährlich rund 200 Millionen Franken einberechnet. Die genannten Zahlen sind analog dem Gesamtkredit IF zum Preisstand 2005 exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer. Da sowohl die anfallende Mehrwertsteuer als auch die Teuerung ebenfalls zu finanzieren sind, wurden die Werte für die nachfolgenden Berechnungen mit der Mehrwertsteuer und einer Teuerung kalkuliert, um ein vollständiges und aktuelles Bild zu erhalten (siehe Ziffer 2.3.3 und ff.).

Im hier dargestellten Finanzbedarf sind demnach die nachfolgend vorgeschlagenen ausgabenseitigen Massnahmen zur Sicherung der künftigen Finanzierung (siehe Ziffer 2.3.4.1) bereits berücksichtigt.

### **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:* Die ursprünglich vorgesehenen 800 Millionen Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer) werden bis zum Abbau des Verpflichtungskredites jährlich ausbezahlt.

*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 2017–2030 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) belaufen sich die Beträge an den BIF im Durchschnitt für die Jahre 2017–2030 auf rund 280 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 2017–2030 durchschnittlich rund 100 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.

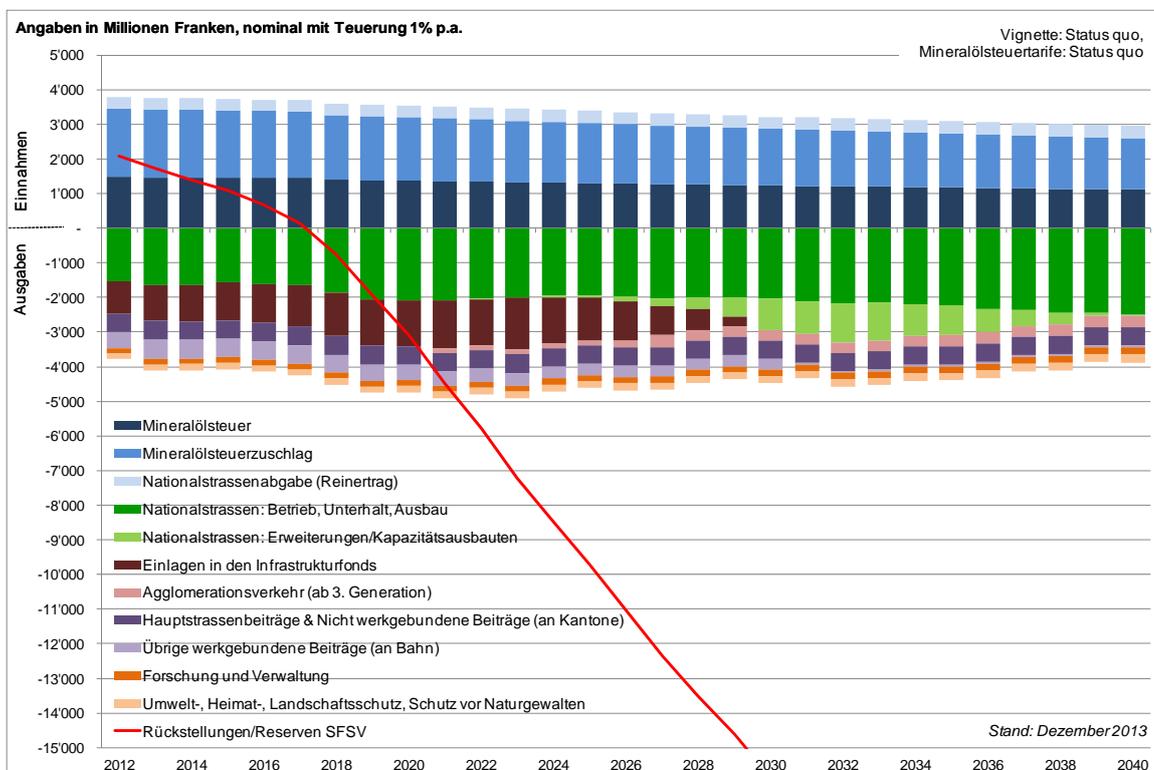
### **2.3.3 Abschätzung Entwicklung Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2012–2030 und 2031–2040**

Die heute noch vorhandenen Rückstellungen in der SFSV reduzieren sich bis 2017 aufgrund der in den nächsten Jahren einkalkulierten Ausgabenüberschüsse auf zirka 140 Millionen Franken. Ab Ende 2017 / Anfang 2018 entsteht eine jährliche Finanzierungslücke (Saldo von Einnahmen und Ausgaben) von durchschnittlich zirka 1,2 Milliarden Franken pro Jahr, die nicht mehr durch vorhandene 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 2012) 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 2. 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 (aufgrund der zeitlichen Verzögerung der Fertigstellung und der zeitlichen Erstreckung der Engpassbeseitigungsprojekte). Da sich die SFSV bzw. der NAF und die SFSV<sub>NEU</sub> nicht verschulden dürfen, müssen ausgaben- und einnahmeseitige Gegenmassnahmen eingeleitet werden. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

Abbildung 20

### Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2012–2040



Nachfolgend ist der Finanzbedarf zusammenfassend dargestellt. Für die Voranschlags- und Finanzplanjahre bis 2016 siehe Ziffer 1.4.

**Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Stand Dezember 2013)**

SFSV (Millionen Franken)	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Mittelwert 2017-2030	Mittelwert 2031-2040
Ausgaben nominal inkl. 1% Teuerung p.a.	FP									
<b>Einnahmen</b>	<b>3'729</b>	<b>3'617</b>	<b>3'591</b>	<b>3'564</b>	<b>3'406</b>	<b>3'236</b>	<b>3'116</b>	<b>2'962</b>	<b>3'453</b>	<b>3'093</b>
Mineralölsteuer	1'448	1'398	1'386	1'374	1'304	1'230	1'178	1'112	1'325	1'168
Mineralölsteuerzuschlag	1'930	1'863	1'846	1'829	1'731	1'630	1'559	1'470	1'761	1'546
Reinertrag Nationalstrassenabgabe	331	334	338	341	350	356	358	359	346	358
Übrige Einnahmen	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
<b>Ausgaben</b>	<b>4'254</b>	<b>4'521</b>	<b>4'750</b>	<b>4'739</b>	<b>4'619</b>	<b>4'474</b>	<b>4'398</b>	<b>3'875</b>	<b>4'633</b>	<b>4'256</b>
Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds)	1'634	1'877	2'067	2'092	1'991	2'947	3'095	2'539	2'145	2'950
Einlagen in den Infrastrukturfonds	1'198	1'235	1'328	1'317	1'257	-	-	-	1'053	-
Agglomerationsverkehr (ab 3. Generation)	-	-	-	-	139	299	314	330	152	316
Hauptstrassenbeiträge (an die Kantone)	181	182	184	186	196	206	216	227	193	217
Übrige werkgebundene Beiträge (an Bahn)	527	521	464	436	326	310	53	53	381	53
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	371	360	357	354	339	322	310	294	343	307
Forschung und Verwaltung	164	165	167	169	177	186	196	206	175	197
Umweltschutz	112	113	114	115	121	127	133	140	119	134
Heimat- und Landschaftsschutz	16	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten	52	53	53	54	57	60	63	66	56	63
<b>Saldo</b>	<b>-524</b>	<b>-905</b>	<b>-1'159</b>	<b>-1'175</b>	<b>-1'213</b>	<b>-1'238</b>	<b>-1'282</b>	<b>-913</b>	<b>-1'180</b>	<b>-1'163</b>
<b>Stand der SFSV (Rückstellungen / Reserven)</b>	<b>136</b>	<b>-769</b>	<b>-1'928</b>	<b>-3'103</b>	<b>-9'705</b>	<b>-15'858</b>	<b>-22'306</b>	<b>-27'488</b>	-	-

## 2.3.4 Ausgabenseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

### 2.3.4.1 Nationalstrassen

#### Steigerung der Effizienz, der Effektivität und 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 dem vermehrten Einsatz von anreizorientierten Steuerungsmodellen (Leistungs- statt Aufwandvergütung) konnten und können Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden.

Insgesamt helfen Steigerungen der Effizienz 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 Erweiterungen und 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 (siehe Ziffer 2.3.2.1):

- Die Realisierung der Engpassbeseitigungsprojekte der Module 1 und 2 soll neu erst per 2033 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 2. Generation bis 2027, wie ursprünglich bei der Einführung des IF geplant, sowie eine zeitliche Verschiebung der 3. Generation vorgesehen. Damit können zur Mitfinanzierung ab der 3. Generation finanzielle Mittel erst ab 2021 zur Verfügung gestellt werden (siehe Ziffer 2.3.2.2). Zur Erinnerung: Der einkalkulierte Finanzbedarf ab der 3. Generation geht über den aktuell bewilligten Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken hinaus.

#### **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 2017–2030 im Durchschnitt rund 340 Millionen Franken als nicht werkgebundene Beiträge erwartet.

Die nicht werkgebundenen Beiträge sollen nach wie vor über die Bundesrechnung ausgerichtet und der SFSV<sub>NEU</sub> belastet werden. Diese wird allerdings künftig einzig aus den zweckgebundenen Mineralölsteuern (Grundsteuer) gespiesen. Vor diesem Hintergrund ist es nötig, für die Berechnung der nicht werkgebundenen Beiträge künftig ebenfalls ausschliesslich auf die Mineralölsteuererträge abzustützen. Angesichts der für die Periode 2017–2030 zu erwartenden zweckgebundenen Mineralölsteuererträge von durchschnittlich rund 1,32 Milliarden Franken<sup>60</sup> (inkl. der geplanten Teuerungsanpassungen) könnte mit einem Anteil von 26 Prozent an den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen eine Weiterführung des zu erwarten-

<sup>60</sup> Gemäss Hauptvariante mit einem Mineralölsteuerzuschlag von 45 Rappen pro Liter. Die Höhe des Mineralölsteuerzuschlags hat eine Wirkung auf die Absatzentwicklung beim Treibstoff und damit auch auf die Mineralölsteuereinnahmen bei der Grundsteuer.

den Beitragsniveaus gemäss geltendem Recht (im Durchschnitt zirka 340 Mio. Fr. pro Jahr für den Zeitraum 2017–2030) 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 Einnahmeseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke**

### **2.3.5.1 Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag**

Zur Schliessung der Finanzierungslücke soll – erstmals seit 1974 – der Mineralölsteuerzuschlag erhöht werden. 2012 betrug der Reinertrag aus dem Mineralölsteuerzuschlag 1,979 Milliarden Franken, was 52 Prozent der Einnahmen der SFSV ausmachte. Der Mineralölsteuerzuschlag ist somit für die Finanzierung der Aufwendungen und Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr eine ergiebige Finanzierungsquelle. Da er zudem vollständig zweckgebunden ist, kommt die Erhöhung des Zuschlags 1:1 der zweckgebundenen Finanzierung zu Gute. Dies im Gegensatz zur Grundsteuer, welche zur Erzielung des gleichen Effekts infolge der hälftigen Zweckbindung um das Doppelte erhöht werden müsste.

Die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags ist per 1. Januar 2017 und somit zeitlich mit der Einführung des NAF (siehe Ziffer 2.2) vorgesehen. Die Erhöhung des Zuschlags ist so bemessen, dass mittelfristig der Finanzbedarf gedeckt werden kann, längerfristig aber gleichzeitig keine allzu hohen Reserven aufgebaut werden.

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten für eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags vor:

- Hauptvariante: Erhöhung um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter sowie die Zuweisung von höchstens zwei Dritteln der Automobilsteuer;
- Nebenvariante: Erhöhung um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter sowie die Zuweisung der Automobilsteuer (100%) oder Teile davon.

Mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags kann u.a. der erwartete Rückgang bei den Einnahmen der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags (siehe Ziffer 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, sinkt die Absatzmenge und damit die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (siehe nachfolgende Abbildung) trotz unveränderter Steuertarife bei der Grundsteuer. Beide Effekte gilt es bei der Abschätzung der künftigen Einnahmen zu beachten.

**Schätzung der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen 2017–2030**

Durchschnittliche jährliche Einnahmen 2017–2030 (Angaben in Mio. Fr.)	Status quo Zuschlag: 30 Rp/l	Hauptvariante Zuschlag: 45 Rp/l	Nebenvariante Zuschlag: 42 Rp/l
Mineralölsteuer	1325	1260	1270
Mineralölsteuerzuschlag	1761	2509	2362
<b>Total</b>	<b>3086</b>	<b>3769</b>	<b>3632</b>
<b>Auswirkungen gegenüber Status quo</b>			
Mineralölsteuer	–	–65	–55
Mineralölsteuerzuschlag	–	+748	+601
<b>Mehreinnahmen gegenüber Status quo</b>	–	<b>683</b>	<b>546</b>

Gemäss Modellrechnungen führt eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auf 45 Rappen pro Liter zu Mehreinnahmen von insgesamt durchschnittlich rund 680 Millionen Franken pro Jahr (2017–2030). Mit einer Erhöhung auf 42 Rappen pro Liter werden Mehreinnahmen von durchschnittlich 550 Millionen Franken pro Jahr erzielt (2017–2030).

Auch denkbar wäre grundsätzlich eine gestaffelte Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags in Abhängigkeit von den Entwicklungen der Ein- und Ausgaben.

### 2.3.5.2 Indexierung

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 für Bau, Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur einer fortlaufenden Teuerungsentwicklung unterliegen (siehe Ziffer 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 auf Benzin und Dieselöl sind immer noch gleich hoch wie im Jahre 1993 und der Mineralölsteuerzuschlag wie im Jahr 1974.

Bis zirka 2000 konnten die Mehrausgaben der SFSV, welche u.a. auf die auf der Ausgabenseite anfallende Teuerung zurückzuführen waren, durch steigende – aus dem Verkehrswachstum resultierende – Einnahmen ausgeglichen werden. Seit 2000 ist bei den Einnahmen eine Stagnation feststellbar (siehe Anhang IV). Im 2012 waren sie nur um 1,5 Prozent höher als im 2000. Werden nur die Haupteinnahmequellen (zweckgebundene Mineralölsteuern und -zuschlag sowie Nationalstrassenabgabe) betrachtet, so ist der Anstieg mit 0,9 Prozent sogar noch geringer. Auf der Ausgabenseite hat der Baupreisindex für den Tiefbau (Stand April) von 2000 bis 2012 insgesamt um gut 23 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 Tiefbau<sup>61</sup> herangezogen, welcher bereits heute vom BFS ermittelt wird (siehe Ziffer 1.3.4.1). Mit diesem Index wird der Grossteil der Aufgabengebiete abgedeckt, der über die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen finanziert wird. Ausserdem soll der Teuerungsausgleich nur dann vorgenommen werden, wenn dies zur Finanzierung aller Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr notwendig ist. Damit ausreichend Zeit für die notwendige Überprüfung und für die administrativen Vorkehrungen verbleibt, wird auf den Aprilindex abgestützt, so dass der Teuerungsausgleich jeweils im ersten Quartal des Folgejahres in Kraft treten kann.

Für die Simulationen ist auf der Ausgabenseite eine jährliche Teuerung von einem Prozent kalkuliert. Im entsprechenden Ausmass erfolgt die Indexierung (ab 2017, mit einem erstmaligen Teuerungsausgleich im Jahr 2021) auf der Einnahmeseite. Eine Realisierung des Teuerungsausgleichs auf der zweckgebundenen Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag führt gemäss diesen Berechnungen zu zusätzlichen Einnahmen von durchschnittlichen zirka 180 Millionen Franken (Hauptvariante) und 170 Millionen Franken (Nebenvariante) im Jahr (für den Zeitraum 2017–2030).

### **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).

2012 beliefen sich die Einnahmen aus der Automobilsteuer auf 412 Millionen Franken. Sowohl das 2012 als auch das 2011 waren bezüglich Automobilsteuer ausgesprochen ertragsreich, was vermutlich auf verstärkte Importe aufgrund des guten Wechselkursverhältnisses zurückzuführen war. Im Durchschnitt wurden in den letzten fünf Jahren rund 374 Millionen Franken pro Jahr generiert.

Die Automobilsteuer gehörte historisch nie zur Strassenfinanzierung, sondern bildete einen Bestandteil der allgemeinen Bundeseinnahmen. Im Sinne einer Beteiligung des Bundeshaushalts an der Deckung der Finanzierungslücke im Strassenbereich ist der Bundesrat aber bereit, neu eine teilweise (Hauptvariante) bzw. vollständige (Nebenvariante) Zweckbindung der Automobilsteuer vorzuschlagen und diese dem NAF zuzuweisen (siehe Ziffer 2.2.2). Damit kann die trotzdem notwendige Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags spürbar verringert werden. Im Gegenzug werden die entsprechenden Mittel dem allgemeinen Bundeshaushalt nicht mehr zur freien Verfügung (siehe Ziffer 4.1.1) stehen und müssen mit geeigneten Massnahmen kompensiert werden.

Abhängig von der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags schlägt der Bundesrat zwei Varianten vor:

- Hauptvariante: höchstens zwei Drittel der Automobilsteuer sowie Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter;

<sup>61</sup> Analog zur FABI-Botschaft, wo zur Indexierung auf den Bahnbau-Teuerungsindex sowie zusätzlich auf die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes abgestellt wird.

- Nebenvariante: die Automobilsteuer (100%) oder Teile davon sowie Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter.

Die Zweckbindung der Automobilsteuer für den NAF führt mit der Hauptvariante zu Mehreinnahmen im Umfang von durchschnittlich 266 Millionen Franken und mit der Nebenvariante von durchschnittlich 399 Millionen Franken pro Jahr (2017–2030). Dieser Schätzung liegen die durchschnittlichen Einnahmen der letzten fünf Jahre zu Grunde. Weiter wird davon ausgegangen, dass auch die Verkaufspreise von Automobilen einer Teuerung unterliegen.

Die vorgesehene ganz- oder teilweise 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.

#### **2.3.5.4 Einführung einer Pauschalabgabe 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen ist künftig mit einem wachsenden Anteil von Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien, insbesondere Elektrizität, zu rechnen. Bis 2020 werden Automobile mit alternativen Antriebsarten und -energien<sup>62</sup> in der Schweiz voraussichtlich anteilmässig an der ganzen Fahrzeugflotte noch keine nennenswerte Rolle spielen. Die Modellrechnungen der Energieperspektiven 2050 gehen davon aus, dass der Anteil der Elektro-Automobile am Personenwagenbestand von zirka einem Prozent im Jahr 2020 auf zirka sieben Prozent im Jahr 2030 ansteigen wird. Damit würde die Zahl der Elektro-Automobile innerhalb von zehn Jahren von schätzungsweise 48 000 auf zirka 300 000 ansteigen.

Elektro-Automobile entrichten heute keine zu den Mineralölsteuern äquivalenten Abgaben. Gleichzeitig werden sie heute 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<sub>NEU</sub> und der NAF zunehmend Einnahmen. Zur Schliessung der Finanzierungslücke sollen deshalb neu ab 2020 auch die Elektro-Automobile einer Abgabe unterstellt werden. Um eine möglichst einfache und wirtschaftliche Erhebung der Abgabe, welche ohne zusätzliche technische Einrichtungen auskommt, sicherzustellen, schlägt der Bundesrat die Einführung einer jährlichen Pauschalabgabe vor. Als Berechnungsgrundlage für die Höhe einer pauschalen Abgabe auf Elektro-Automobilen werden die heute fehlenden Beträge der Automobilsteuer und der fehlende Anteil der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags herangezogen.

Für ein Elektro-Automobil fällt in den Jahren 2020–2030 somit eine jährliche pauschale Abgabe von 340 Franken pro Jahr an (siehe Anhang V). Da die Fahrleistung mit zunehmendem technologischen Fortschritt zunimmt, wird für die Zeitspanne

<sup>62</sup> Nachfolgend wird als Sammelbegriff von «Elektro-Automobilen» gesprochen.

2031–2040 mit einer jährlichen Pauschale von 390 Franken pro Fahrzeug gerechnet (siehe Anhang V). Über die Pauschalabgabe für Elektro-Automobile könnten in den Jahren 2020–2030 durchschnittlich schätzungsweise zwischen 50 und 60 Millionen Franken pro Jahr generiert werden.

Da die Einführung einer pauschalen Abgabe auf Elektro-Automobile erst ab 2020 erfolgen soll, wird vorerst auf die Unterbreitung eines konkreten Gesetzesvorschlags verzichtet. Der Bundesrat schlägt als ersten Schritt vor, dass analog zu den Mineralölsteuern und der Nationalstrassenabgabe auf Stufe Bundesverfassung die Möglichkeit zur Erhebung einer Pauschalabgabe auf Elektro-Automobilen 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 beinhalten u.a. auch welche Fahrzeugkategorien und Antriebsarten einer pauschalen Abgabe unterliegen.

Langfristig wird zudem zu prüfen sein, wie auf den Rückgang der Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) beim allgemeinen Bundeshalt infolge der technologischen Entwicklung bzw. 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 Ausgabeentwicklung im Bundeshaushalt ab.

### 2.3.5.5 Zusammenfassung der ausgaben- und einnahmeseitigen Massnahmen für die Hauptvariante

Die vorgeschlagenen einnahmeseitigen Massnahmen zur Deckung der Finanzierungslücke generieren 2017–2030 insgesamt zirka 1,1–1,2 Milliarden Franken Mehreinnahmen im Jahr. Mit diesen Mehreinnahmen kann die sich abzeichnende Finanzierungslücke von zirka 1,2 Milliarden Franken (2017–2030) grösstenteils geschlossen werden. Je nach effektiver Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sind weitergehende einnahme- oder ausgabenseitige Massnahmen nötig.

Abbildung 23

#### Geschätzte jährliche Mehreinnahmen 2017–2030 (Mittelwert, nominal)

Massnahme	Mio. Fr.
Mineralölsteuern durch Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag (+15 Rp.)*	683
Teuerungsausgleich auf Einnahmen aus Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag	177
Pauschalabgabe Elektroautomobile ab 2020 **	43
Zweckbindung Automobilsteuer zu maximal 2/3	266
<b>Total</b>	<b>1169</b>

\* Die Mindereinnahmen bei den Mineralölsteuereinnahmen infolge der Preiserhöhung durch die Zuschlagserhöhung sind berücksichtigt.

\*\* Der Mittelwert liegt tiefer als die vorstehend genannten durchschnittlichen jährlichen Einnahmen, weil von 2017–2020 keine Pauschalabgabe 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 2017 vorgesehen. Sowohl der NAF als auch die SFSV<sub>NEU</sub> (d.h. ohne Nationalstrassen) sollen für den Start mit den Ende 2016 vorhandenen Reserven im IF bzw. den Rückstellungen der

SFSV ausgestattet werden. Gemäss der aktuellen Finanzplanung werden Ende 2016 voraussichtlich im IF rund 900 Millionen Franken und in der SFSV knapp 700 Millionen Franken Reserven bzw. Rückstellungen vorhanden sein. Die Simulationen übernehmen diese Reservestände, wobei diese anteilmässig auf die SFSV<sub>NEU</sub> und den NAF verteilt werden. Die Anteilsberechnung wird unter Ziffer 3.2, Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, Art. 13 Abs. 1 und 2 NAFG<sup>63</sup> näher erklärt. Dem NAF werden insgesamt rund 1,1 Milliarden Franken (670 Mio. aus dem IF und 430 Mio. aus der SFSV) und der SFSV<sub>NEU</sub> rund 450 Millionen Franken (220 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 2017 der Reserven bzw. Rückstellungen identisch.

Neu ist ein Ausgleichsmechanismus zwischen den Rückstellungen der SFSV<sub>NEU</sub> und den Reserven des NAF vorgesehen. Damit soll das Parlament die Möglichkeit erhalten, ausgleichend einzugreifen, wenn ein Finanzierungsgefäss über zu wenig Mittel für die Aufgabenerfüllung, das andere Finanzierungsgefäss jedoch gleichzeitig über eine angemessene Reserve hinausgehende Mittel verfügt.

Im vorliegenden Fall zeigen die Berechnungen, dass die SFSV<sub>NEU</sub> ab zirka 2020 eine Unterdeckung aufweist. Um diese teilweise aufzuheben, werden in den vorliegenden Simulationen exemplarisch für das Jahr 2018 vom NAF 500 Millionen Franken Reserven an die SFSV<sub>NEU</sub> übertragen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, fielen die Rechnungsabschlüsse für die SFSV jeweils leicht besser aus als geplant, so dass die Reserven langsamer abgebaut wurden. Die endgültige Verteilung der per Ende 2016 vorhandenen Reserven im IF und der SFSV auf den NAF und die SFSV<sub>NEU</sub> wird deshalb anhand der effektiv vorhandenen Reserven zum Zeitpunkt des Systemwechsels vorgenommen werden; ebenfalls ein allfällig später folgender Reserveausgleich zwischen NAF und SFSV<sub>NEU</sub>.

Im NAF fallen 2017–2030 im Durchschnitt Einnahmen von zirka 3,3 Milliarden Franken und Ausgaben von zirka 3,4 Milliarden Franken an (Mittelwerte). Aufgrund der vorhandenen Reserven kann der Finanzbedarf voraussichtlich bis ungefähr 2030 gedeckt werden.

<sup>63</sup> Für die hier vorliegende Anteilsberechnung wurde vorläufig auf die Durchschnittswerte der Jahre 2012–2016 gemäss Rechnung bzw. Voranschlag und Finanzplan abgestützt. Bei der effektiven Realisierung werden die effektiven Rechnungsjahre als Basis verwendet.

## Simulation NAF

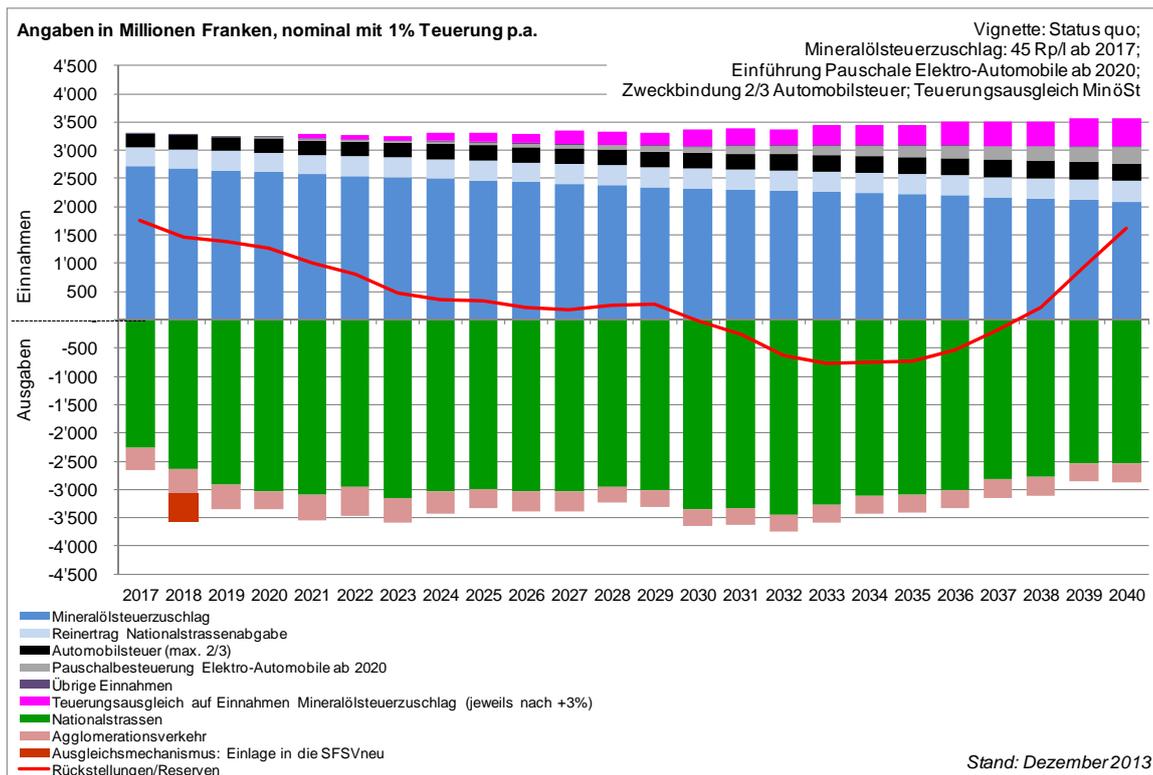


Abbildung 25

## Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben

NAF (nominal, in Mio. Fr.) \*

2017–2030  
(Mittelwert)2031–2040  
(Mittelwert)**Einnahmen****3297****3474**

Mineralölsteuerzuschlag

2509

2201

Teuerungsausgleich auf Einnahmen Mineralölsteuerzuschlag

118

392

Reinertrag Nationalstrassenabgabe

346

358

Automobilsteuer (max. 2/3)

266

299

Pauschalbesteuerung Elektro-Automobile ab 2020

43

209

Übrige Einnahmen

15

15

**Ausgaben****3376****3311**

Nationalstrassen

2959

2995

Beiträge für Infrastrukturen in Städten und Agglomerationen

382

316

Ausgleichsmechanismus: Einlage in die SFSV<sub>NEU</sub> im Jahr 2018\*\*

36

–

**Saldo****–79****163****Reserven NAF****696****–110**

\* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

\*\* Einlage im Jahr 2018 im Umfang von 500 Millionen Franken.

## Spezialfinanzierung Strassenverkehr<sub>NEU</sub>

Die Ausführungen zur Zuteilung der Rückstellungen bzw. Reserven beim Systemwechsel sowie zum vorgesehenen Ausgleichsmechanismus gelten sinngemäss für die SFSV<sub>NEU</sub>. Im vorliegenden Fall zeigen die Berechnungen, dass die SFSV<sub>NEU</sub> zu Beginn eine Unterdeckung aufweist. Um diese teilweise aufzuheben, werden in den vorliegenden Simulationen exemplarisch für das Jahr 2018 vom NAF 500 Millionen Franken Reserven an die SFSV<sub>NEU</sub> übertragen.

In der SFSV<sub>NEU</sub> ist 2017–2030 mit jährlichen Einnahmen von knapp 1,4 Milliarden Franken und Ausgaben von 1,4 Milliarden Franken zu rechnen, wobei bei den Einnahmen die Einlage aus dem NAF (Ausgleichsmechanismus) berücksichtigt ist. Einnahmen und Ausgaben sind damit annähernd im Gleichgewicht.

Im Vergleich zum Status quo (d.h. mit den heute geltenden Mineralölsteuertarifen) bzw. zu den Ausführungen zum Finanzbedarf der übrigen Aufgaben der SFSV (siehe Ziffer 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 (inkl. Teuerungsausgleich) auch die Einlagen in den BIF ansteigen (im Durchschnitt um rund 70 Millionen im Jahr für den Zeitraum 2017–2030). Finanziert wird die jährliche Einlage in den BIF neu ausschliesslich aus der SFSV<sub>NEU</sub> und damit mit den Einnahmen aus der Mineralölsteuer (siehe dazu auch die Erläuterungen unter Ziffer 3.1 zu Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2).

Ab 2031 entfallen die Beiträge an den BIF, so dass ab diesem Zeitpunkt Mittel frei werden und die SFSV<sub>NEU</sub> Rückstellungen aufbauen kann.

Abbildung 26

## Simulation SFSV<sub>NEU</sub>

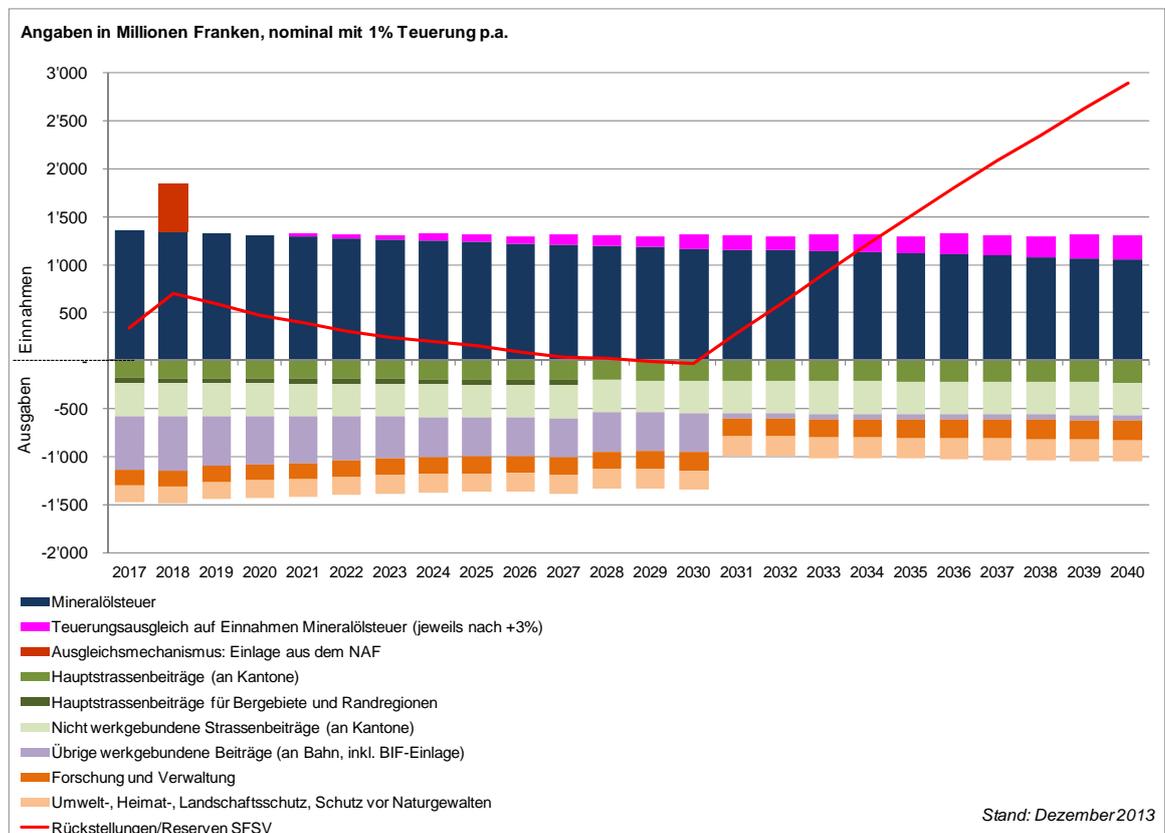


Abbildung 27

**Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben**

SFSV <sub>NEU</sub> (nominal, in Mio. Fr. )*	2017–2030 (Mittelwert)	2031–2040 (Mittelwert)
<b>Einnahmen</b>	<b>1361</b>	<b>1315</b>
Mineralölsteuer	1260	1111
Teuerungsausgleich auf Einnahmen Mineralölsteuer	59	198
Übrige Einnahmen	6	6
Ausgleichsmechanismus: Einlage aus dem NAF im Jahr 2018**	36	–
<b>Ausgaben</b>	<b>1396</b>	<b>1023</b>
Hauptstrassenbeiträge an die Kantone	193	217
Hauptstrassenbeiträge für Berggebiete und Randregionen***	41	–
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	343	340
Übrige werkgebundene Beiträge (an Bahn, inkl. BIF-Einlage)	453	53
Forschung und Verwaltung	175	197
Umweltschutz	119	134
Heimat- und Landschaftsschutz	17	19
Schutz vor Naturgewalten (Hochwasserschutz)	56	63
<b>Saldo</b>	<b>–34</b>	<b>292</b>
<b>Rückstellung SFSV<sub>NEU</sub></b>	<b>253</b>	<b>1627</b>

\* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

\*\* Einlage im Jahr 2018 im Umfang von 500 Millionen Franken.

\*\*\* Auszahlung bis 2027.

Schätzungen zur finanziellen Entwicklung bis 2040 sind naturgemäss mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Allfällig notwendige Massnahmen zur Schliessung von weiteren Finanzierungslücken werden dementsprechend vorderhand nicht konkretisiert. Es ist jedoch insbesondere vorgesehen, dass der Gesetzgeber für den NAF auf Gesetzesstufe zusätzliche finanzielle Mittel zweckbinden kann (siehe Ziffer 2.2.2 und Ziffer 3). Durch eine Kombination verschiedener Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücken könnten die finanziellen Auswirkungen verteilt und damit abgemildert werden.

### 2.3.5.6 Zusammenfassung der Massnahmen für die Nebenvariante

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Deckung der Finanzierungslücke generieren 2017–2030 insgesamt zirka 1,1–1,2 Milliarden Franken Mehreinnahmen pro Jahr.

## Geschätzte jährliche Mehreinnahmen 2017–2030 (Mittelwert, nominal)

Massnahme	Mio. Fr.
Mineralölsteuern durch Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag (+12 Rp.)*	546
Teuerungsausgleich auf Einnahmen aus Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag	171
Pauschalbesteuerung Elektroautomobile ab 2020**	43
Zweckbindung Automobilsteuer (100%)	399
<b>Total</b>	<b>1159</b>

\* Die Mindereinnahmen bei den Mineralölsteuereinnahmen infolge der Preiserhöhung durch die Zuschlagserhöhung sind berücksichtigt.

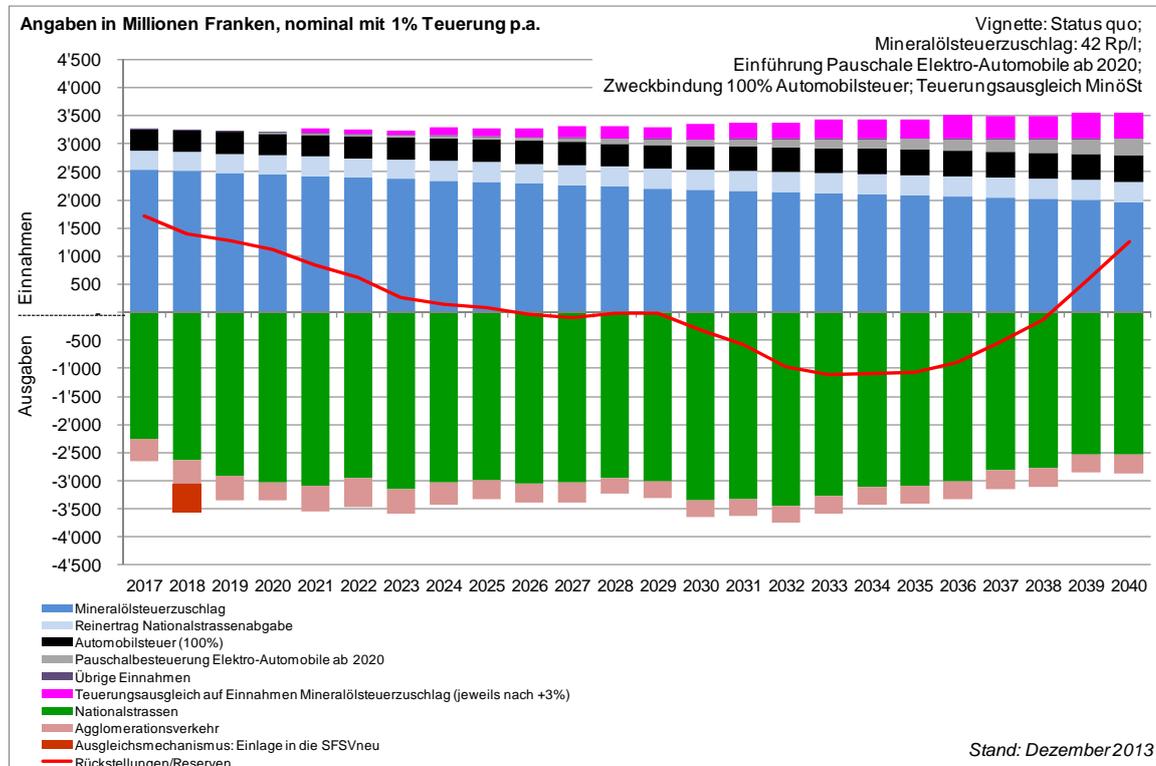
\*\* Der Mittelwert liegt tiefer als die vorstehend genannten durchschnittlichen jährlichen Einnahmen, weil von 2017–2020 keine Pauschalabgabe erhoben wird.

## Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

Die Ausführungen in der Hauptvariante zur Zuteilung der Ende 2016 vorhandenen Reserven bzw. Rückstellungen des IF und der SFSV in den NAF bzw. SFSV<sub>NEU</sub> gelten auch für die hier vorliegende Nebenvariante und werden deshalb nicht wiederholt.

2017–2030 fallen im Durchschnitt Einnahmen von knapp 3,3 Milliarden Franken und Ausgaben von zirka 3,4 Milliarden Franken an (Mittelwerte). Aufgrund der vorhandenen Reserven kann der Finanzbedarf voraussichtlich bis ungefähr 2029 gedeckt werden.

## Simulation NAF



**Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben**

NAF (nominal, in Mio. Fr.) *	2017–2030 (Mittelwert)	2031–2040 (Mittelwert)
<b>Einnahmen</b>	<b>3275</b>	<b>3468</b>
Mineralölsteuerzuschlag	2362	2073
Teuerungsausgleich auf Einnahmen Mineralölsteuerzuschlag	111	369
Reinertrag Nationalstrassenabgabe	346	358
Automobilsteuer (100%)	399	450
Pauschalbesteuerung Elektro-Automobile ab 2020	43	204
Übrige Einnahmen	15	15
<b>Ausgaben</b>	<b>3376</b>	<b>3311</b>
Nationalstrassen	2959	2995
Beiträge für Infrastrukturen in Städten und Agglomerationen	382	316
Ausgleichsmechanismus: Einlage in die SFSV <sub>NEU</sub> im Jahr 2018**	36	–
<b>Saldo</b>	<b>–101</b>	<b>157</b>
<b>Reserven NAF</b>	<b>499</b>	<b>–456</b>

\* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

\*\* Einlage im Jahr 2018 im Umfang von 500 Millionen Franken.

Mit der Nebenvariante werden im Vergleich zur Hauptvariante für den NAF rund 20 Millionen Franken im Jahr (2017–2030) weniger an Einnahmen generiert, was 0,6 Prozent der Einnahmen der Hauptvariante entspricht. Damit unterscheiden sich die Haupt- und Nebenvariante für den NAF hinsichtlich der erzielten Einnahmen nur geringfügig.

**Spezialfinanzierung Strassenverkehr<sub>NEU</sub>**

Die Ausführungen in der Hauptvariante zur Überführung bzw. Zuteilung der vorhandenen Reserven des IF und der SFSV in den NAF bzw. die SFSV<sub>NEU</sub> gelten auch für die hier vorliegende Nebenvariante und werden deshalb nicht wiederholt.

In der SFSV<sub>NEU</sub> ist 2017–2030 mit jährlichen Einnahmen von knapp 1,4 Milliarden Franken und Ausgaben von knapp 1,4 Milliarden Franken zu rechnen, wobei bei den Einnahmen die Einlage aus dem NAF (Ausgleichsmechanismus) berücksichtigt ist. Einnahmen und Ausgaben sind damit im Gleichgewicht.

Im Vergleich zum Status quo (d.h. mit den heute geltenden Mineralölsteuertarifen) bzw. zu den Ausführungen zum Finanzbedarf der übrigen Aufgaben der SFSV (siehe Ziffer 2.3.2.3) und den Darstellungen zur SFSV unter Ziffer 2.3.3 erhöhen sich die Ausgaben für die übrigen werkgebundenen Beiträge, weil sich mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags (inkl. Teuerungsausgleich) auch die Einlagen in den BIF erhöhen (im Durchschnitt um rund 60 Millionen im Jahr für den Zeitraum 2017–2030).

Finanziert wird die jährliche Einlage neu ausschliesslich aus der SFSV<sub>NEU</sub> und damit mit den Einnahmen aus der Mineralölsteuer (siehe dazu auch die Erläuterungen unter Ziffer 3.1 zu Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2). Ab 2031 entfallen die Beiträge an den BIF, so dass ab diesem Zeitpunkt Mittel frei werden und die SFSV<sub>NEU</sub> Reserven aufbauen kann.

Abbildung 31

### Simulation SFSV<sub>NEU</sub>

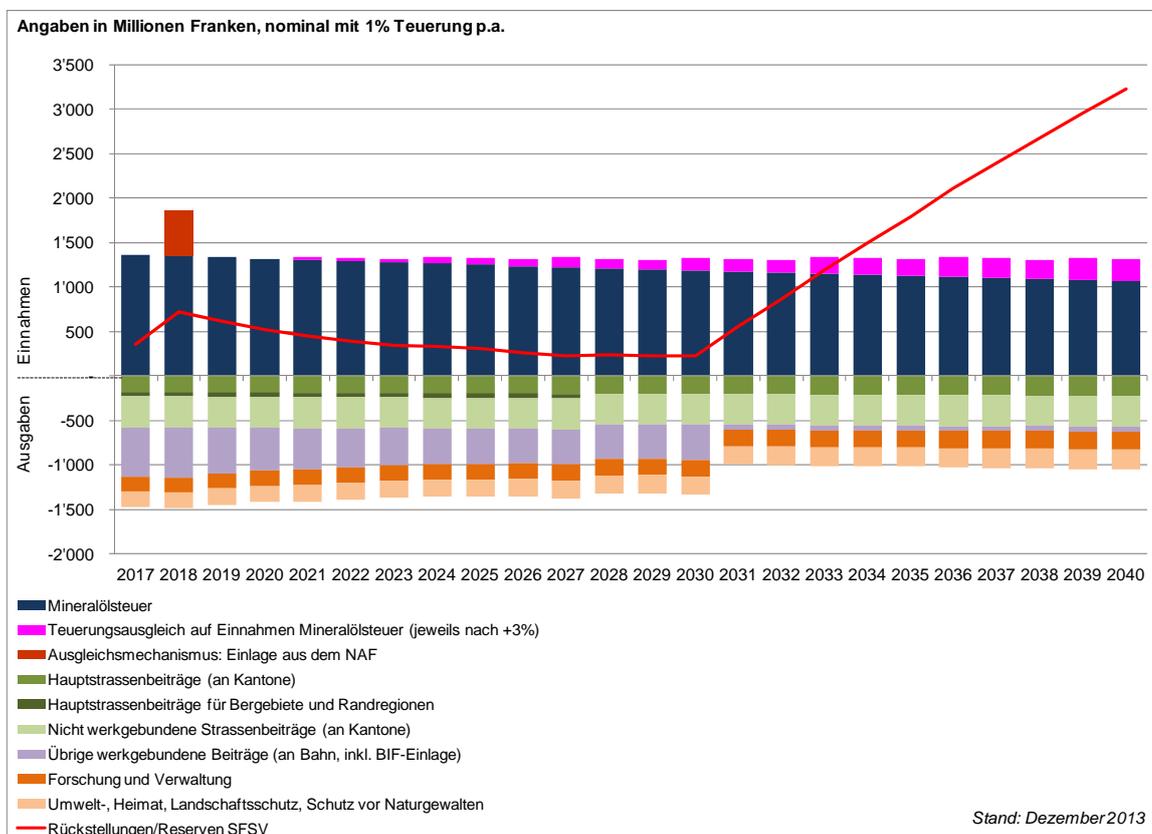


Abbildung 32

**Durchschnittliche Einnahmen und Ausgaben**

SFSV <sub>NEU</sub> (nominal, in Mio. Fr. )*	2017–2030 (Mittelwert)	2031–2040 (Mittelwert)
<b>Einnahmen</b>	<b>1372</b>	<b>1326</b>
Mineralölsteuer	1270	1121
Teuerungsausgleich auf Einnahmen Mineralölsteuer	60	199
Übrige Einnahmen	6	6
Ausgleichsmechanismus: Einlage aus dem NAF im Jahr 2018**	36	–
<b>Ausgaben</b>	<b>1388</b>	<b>1026</b>
Hauptstrassenbeiträge an die Kantone	193	217
Hauptstrassenbeiträge für Berggebiete und Randregionen***	41	–
Nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone	346	343
Übrige werkgebundene Beiträge (an Bahn, inkl. BIF-Einlage)	443	53
Forschung und Verwaltung	175	197
Umweltschutz	119	134
Heimat- und Landschaftsschutz	17	19
Schutz vor Naturgewalten (Hochwasserschutz)	56	63
<b>Saldo</b>	<b>–16</b>	<b>300</b>
<b>Rückstellung SFSV<sub>NEU</sub></b>	<b>370</b>	<b>1924</b>

\* Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

\*\* Einlage im Jahr 2018 im Umfang von 500 Millionen Franken.

\*\*\*Auszahlungen bis 2027.

Von 2017–2030 ist die Finanzierungslücke (Saldo) in der SFSV<sub>NEU</sub> mit der Nebenvariante um rund 20 Millionen Franken pro Jahr kleiner als in der Hauptvariante. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Nebenvariante eine geringere Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags vorsieht. Damit verbunden sind einerseits tiefere zusätzliche Einlagen in den BIF und andererseits geringere Ausfälle bei den Mineralölsteuereinnahmen<sup>64</sup>. Dies führt dazu, dass in der Nebenvariante keine Unterdeckung anfällt; es sind über den ganzen Zeitraum 2017–2030 Reserven vorhanden; wobei zu berücksichtigen ist, dass im Jahr 2018 eine Ausgleichszahlung vom NAF in die SFSV<sub>NEU</sub> einkalkuliert wurde. Um die Haupt- und Nebenvariante besser vergleichen zu können, wurde die Ausgleichszahlung in beiden Varianten identisch ausgestaltet.

<sup>64</sup> Die Höhe des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen beeinflusst die Absatzmenge.

## **2.4 Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen**

### **2.4.1 Ausgangslage**

#### **Strategisches Entwicklungsprogramm für die Strasseninfrastruktur, Motion 12.3329 vom 19. März 2012 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Nationalrat**

Mit der Motion zum Strategischen Entwicklungsprogramm für die Strasseninfrastruktur vom 19. März 2012 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Nationalrat wurde der Bundesrat beauftragt, eine Vorlage für ein strategisches Entwicklungsprogramm Strasseninfrastruktur zu erarbeiten (analog dem Strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur, Step bei der Vorlage Finanzierung und Ausbau Eisenbahninfrastruktur Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur, Fabi), das aufzeigt, welche Ausbauprojekte bis 2030 anstehen (inklusive Hauptstrassen) und wie diese finanziert werden sollen. Ziel dieser Arbeiten müsse es sein, die Vorlage Strasseninfrastruktur auf den gleichen Stand wie die Vorlage Fabi zu bringen, damit das Parlament beide Vorlagen auf dem gleichen konzeptionellen Stand beraten könne.

Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, auch für die Nationalstrassen und in Analogie zur FABI-Botschaft die strategischen Bedürfnisse der Nationalstrassen inklusive Finanzierungssituation aufzubereiten und an die zwischenzeitlich erfolgten Beschlüsse der eidgenössischen Räte zur FABI-Botschaft und zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz anzupassen. Er hat dementsprechend beantragt, die Motion anzunehmen.

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

### **2.4.2 Langfristperspektive als Basis für die Festlegung des Strategischen Entwicklungsprogramms**

Die Erarbeitung des STEP Nationalstrassen orientiert sich auch an den übergeordneten Vorgaben und Konzepten, insbesondere am «Sachplan Verkehr»<sup>65</sup> und der «nationalen Infrastrukturstrategie»<sup>66</sup>. 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

<sup>65</sup> Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, 2006, Sachplan Verkehr, Teil Programm, Bern (Verabschiedet vom Bundesrat am 26. April 2006).

<sup>66</sup> Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010.

Es gilt sicherzustellen, dass die Schweiz auch im Jahr 2030/40 über qualitativ hochstehende, leistungsfähige, zuverlässige, auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landesteilen zugeschnittene, 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 die Lebensqualität der Bevölkerung aus. Umgekehrt sind die Infrastrukturnetze ihrerseits Gefahren ausgesetzt. Die potenziellen Risiken und Belastungen müssen in einem angemessenen 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 erhält der Sachplan Verkehr eine Auflistung der Funktionen der Verkehrsinfrastruktur von gesamtschweizerischer Bedeutung, welche für die Bestimmung des Nationalstrassennetzes relevant ist (siehe Anhang VII).

### 2.4.3

## Gesamtkonzept zu Erweiterungen und 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 Erweiterungen und Kapazitätsausbauten erarbeitet, mit den betroffenen Stellen abgestimmt und priorisiert. Im Rahmen dieses Arbeitsschritts erfolgt auch die Abstimmung mit den Massnahmen auf den anderen Verkehrsträgern sowie auf dem angrenzenden Strassennetz sowie die Abstimmung mit der gewünschten Raum- und Siedlungsentwicklung.

In einem *dritten Arbeitsschritt* erfolgt die schrittweise Konkretisierung der Projekte. Im Rahmen dieses Arbeitsschrittes 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 Erweiterungen und 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 werden<sup>67</sup>.

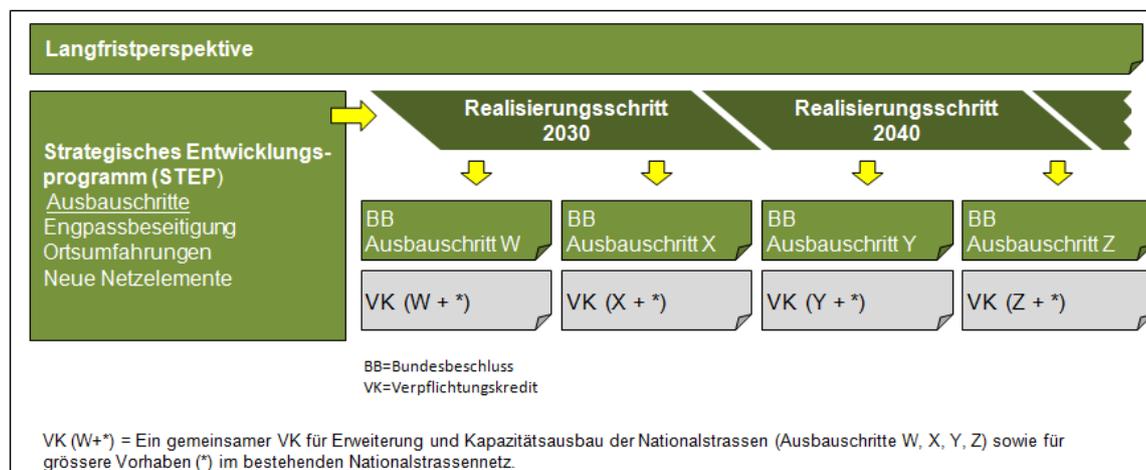
### Mehrstufiges Verfahren zur Steuerung der Erweiterungsprojekte

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 ist nachfolgend schematisch dargestellt und erläutert.

<sup>67</sup> Wie beispielsweise beim 6-Spur-Ausbau Härkingen-Wiggertal.

## Funktionsweise von STEP



### Strategisches Entwicklungsprogramm als Basis

Basis für die Erweiterungen und Kapazitätsausbauten bildet das STEP Nationalstrasse. Es umfasst sämtliche Projekte (Erweiterungen und 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. STEP Nationalstrasse gehen umfassende Planungs- und Projektstudien voraus. Im Rahmen dieser Arbeiten werden die erforderlichen Erweiterungen und Kapazitätsausbauten definiert und mit den betroffenen Stellen abgestimmt. Basis dafür bilden die *Langfristperspektive* und die festgestellten Defizite in der Nationalstrasseninfrastruktur. Ins STEP Nationalstrasse finden jene Projekte Eingang, die nötig und volkswirtschaftlich sinnvoll sind.

Sämtliche Projekte des STEP Nationalstrasse werden weiter bearbeitet und schrittweise konkretisiert. STEP Nationalstrasse basiert im Wesentlichen auf der zweiten PEB-Botschaft. STEP Nationalstrasse wird künftig entsprechend der gesellschaftlichen und verkehrsmässigen Entwicklung periodisch nachgeführt und aktualisiert.

### Konkretisierung in Realisierungsschritten

Das STEP Nationalstrasse wird in *Realisierungsschritte* unterteilt. In diesen werden die Projekte bezeichnet, die auf Grund des aktuellen Kenntnis- und Projektstandes innerhalb der kommenden rund 15 Jahre prioritär zur Realisierung kommen sollen. Basis dafür bildet eine umfassende Beurteilung und Priorisierung sämtlicher Projekte aus dem STEP Nationalstrasse. Der Bundesrat wird dem Parlament in der Regel alle vier Jahre eine Botschaft unterbreiten. In dieser überprüft er den Umfang, erstattet Bericht über die Umsetzung der Projekte und schreibt STEP Nationalstrasse auf der Basis einer umfassenden Neubeurteilung und Priorisierung der Projekte fort. Dies erfolgt in der Regel zusammen mit der Botschaft zur 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 (siehe Ziffer 2.2.2, insbesondere Abbildung 14 sowie Ziffer 3.2) Die Erweiterungen und 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 zu den Ausbauschritten unterstehen grundsätzlich dem fakultativen Referendum<sup>68</sup>. Die Bundesbeschlüsse zu den Verpflichtungskrediten der einzelnen Ausbauschritte hingegen nicht. Separate Bundesbeschlüsse zur Mittelfreigabe, wie sie aktuell mit dem IF praktiziert 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 STEP Nationalstrasse weitgehend analog zu STEP, wie es in der FABI-Botschaft präsentiert wurde (siehe Anhang VI). Im Gegensatz zur Bahn ist der Nationalstrasse keine konkrete Angebotsplanung hinterlegt. Entsprechend weisen die einzelnen Erweiterungen und Kapazitätsausbauten eine wesentlich geringere Abhängigkeit von einander 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.

<sup>68</sup> Soweit sie nicht bereits beschlossen wurden.

## 2.4.4 Umfang STEP Nationalstrasse

Nachfolgend wird der aktuelle Stand des STEP Nationalstrasse dargestellt. Es umfasst das Programm zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz. Am 24. November 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Preiserhöhung der Autobahnvignette von 40 auf 100 Franken und die Einführung einer Zweimonatsvignette zum Preis von 40 Franken und die damit verbundene Erweiterung des Nationalstrassennetzes um rund 400 Kilometer sowie die Aufnahme von zwei neuen Netzelementen abgelehnt. Dementsprechend werden die damit verbundenen Projekte im STEP Nationalstrasse nicht berücksichtigt.

Für Erweiterungen und Kapazitätsausbauten wird aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ein Gesamtbedarf von 13,9 Milliarden Franken eingeplant. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die finanziellen Mittel für derzeit noch nicht beschlossene oder bekannte Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen, zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte oder für Ortsumfahrungen erforderlich sind, in den 13,9 Milliarden Franken nicht berücksichtigt wurden. Dies führt dazu, dass der ausgewiesene Finanzbedarf für die Erweiterungen und Kapazitätsausbauten aus heutiger Sicht in den 2030er Jahren nur vermeintlich abnimmt, da bspw. neu zu beschliessende Netzergänzungen hinzukommen dürften (siehe Ziffer 2.3.2.1).

Abbildung 34

### Gesamtinvestitionen Netzfertigstellung und STEP Nationalstrassen (2012–2040)

(Mio. Fr. / Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer)

<b>Netzfertigstellung</b>	<b>7838</b>
<b>Erweiterungen/Kapazitätsausbauten (STEP)</b>	<b>13 920</b>
– <b>Realisierungsschritt 2030</b>	<b>6689</b>
– PEB-M1+2 (Engpassbeseitigung Modul 1+2)	6689
– <b>Realisierungsschritt 2040</b>	<b>7231</b>
– PEB-M3 (Engpassbeseitigung Modul 3)	7231
– Netzergänzungen sowie Ortsumfahrungen*	n.o.
<b>Total (ohne Ortsumfahrungen und Netzergänzungen)</b>	<b>21 758</b>

\* Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind, sowie Ortsumfahrungen. Projekte und Investitionsvolumen sind noch nicht bestimmt.

In den nachfolgenden Tabellen werden die Projekte im Detail aufgelistet.

### **Bereits verbindlich beschlossene Projekte bzw. mit Antrag für Mittelfreigabe (2014)<sup>69</sup>**

Die ersten Projekte aus dem Programm Engpassbeseitigung sind verbindlich beschlossen, und die dafür notwendigen finanziellen Mittel (1458 Mio. Fr.<sup>70</sup>) hat das Parlament bereits frei gegeben. Für weitere Projekte beantragt der Bundesrat im Rahmen der zweiten PEB-Botschaft die Freigabe der finanziellen Mittel (1252 Mio. Fr.).

### **Projekte in Bearbeitung**

Die Projekte aus den Modulen 2 (3866 Mio. Fr.) und 3 (7231 Mio. Fr.) des Programms zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz sind derzeit in Bearbeitung. Definitive Beschlüsse sind dazu noch nicht gefällt worden. Zu Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind oder zu Ortsumfahrungen, sind noch keine Entscheide getroffen worden. Das Investitionsvolumen dieser Projekte ist derzeit nicht bekannt.

### **Nicht weiter bearbeitete Projekte**

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 Modul 4). Es handelt sich dabei um Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 6287 Millionen Franken.

<sup>69</sup> Für Engpassbeseitigungsprojekte besteht bereits ein erster Verpflichtungskredit im Umfang von 5,5 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exkl. Mehrwertsteuer). Dieser Verpflichtungskredit soll in den NAF übertragen werden (siehe Ziffer 3.2).

<sup>70</sup> Es handelt sich bei diesem Wert um den Preisstand 2012 inklusive Teuerung und Mehrwertsteuer. Der Wert berücksichtigt nur den Zeitraum 2012–2040; Ausgaben vor 2012 sind damit nicht enthalten.

## Strategisches Entwicklungsprogramm bis 2040 (Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer)

Raum	Projekt	Realisierungsschritt 2030				Realisierungsschritt 2040	Entscheid offen	Zurückgestellte Projekte	Preisstand 2005 exkl. MWSt (Gesamtbetrag Projekt)
		Bereits beschlossen bis 2010	Antrag auf Mitteilfreigabe (2014)	Weitere Ausbauschnitte bis 2030					
<b>Engpassbeseitigungen</b>									
GE	Elargissement à 6 voies Etoile - Perly							390	
GE	Elargissement à 6 voies Perly - Bernex			523				430	
GE	Elargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748				615	
GE	Elargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59					50	
GE	Elargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203				165	
GE	Elargissement à 6 voies Coppet - Nyon				200			165	
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145						120	
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48					40	
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146				120	
VD	Nyon - Morges Ouest						606	500	
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - Cossonay				122			100	
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - La Croix-Montreux						1'637	1'350	
VD	Elargissement à 6 voies Montreux - Villeneuve*					X			
BE	8-Spur-Ausbau Weysermannshaus - Wankdorf						261	215	
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169				140	
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg				238			195	
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6				1'802			1'485	
BE	6-Spurausbau Muri - Rubigen						146	120	
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800					660	
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150						165	
SO-AG	6-Spurausbau Aarau West - Aarau Ost						273	225	
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld				400			330	
SO-AG	Birrfeld- Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg						606	500	
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon				258			215	
ZH	8/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich				136			110	
ZH	Nordumfahrung Zürich	1'136						940	
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24				20	
ZH	8-Spurausbau Brüttsellen - Töss						606	500	
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451				370	
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345					285	
ZH	6-Spurausbau Zürich Süd - Thalwil-Wädenswil						461	380	
ZH	6-Spurausbau Wädenswil - Richterswil						206	170	
ZH	6-Spurausbau Schindeligi - Pfäffikon SZ						121	100	
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495				410	
SG	6-Spurausbau St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus						133	110	
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1'107				915	
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal				494			405	
LU-ZG	Blegi - Rütihof	27						135	
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof				256			210	
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")				293			255	
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd				1'683			1'465	
OW	Sarnen Nord-Alpnach Süd						139	115	
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen				364			300	
SH	Uhwiesen - Herblingen, inkl. 2. Röhre Fäsenstaub- und Cholfirstunnel						619	510	
TI	Ampliamento a 6 corsie Lugano Sud - Mendrisio, variante 1-2 ridotta				985			810	
	<b>Total (Engpassbeseitigung)</b>	<b>1'458</b>	<b>1'252</b>	<b>3'866</b>	<b>6'576</b>	<b>7'231</b>	<b>0</b>	<b>6'287</b>	
	Abweichung Projektplanwert zu Voranschlag/Finanzplan				113				
	<b>Realisierungsschritt 2030 (Engpassbeseitigung)</b>				<b>6'689</b>				
	<b>Realisierungsschritt 2040 (Engpassbeseitigung)</b>				<b>7'231</b>				
<b>Netzergänzungen, Ortsumfahrungen</b>									
	<b>Realisierungsschritt 2040 (Netzergänzungen, Ortsumfahrungen)**</b>					<b>n.o.</b>			
<b>Zusammenfassung</b>									
	<b>Realisierungsschritt 2030 (Total)</b>				<b>6'689</b>				
	<b>Realisierungsschritt 2040 (Total ohne Netzergänzungen und Ortsumfahrungen)</b>					<b>7'231***</b>			
	<b>Erweiterungen/Kapazitätsausbauten (Realisierungsschritte 2030 und 2040)</b>				<b>6'689+</b>	<b>7'231 =</b>	<b>13'920***</b>		

\*Kosten noch nicht bekannt.

\*\*Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind sowie Ortsumfahrungen. Projekte und Investitionsvolumen sind noch nicht bestimmt.

\*\*\* Exklusive Investitionen in Netzergänzungen und Ortsumfahrungen.

Für Projekte der Engpassbeseitigungen wurde im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für den IF ein Verpflichtungskredit im Umfang vom 5,5 Milliarden Franken exklusive Mehrwertsteuer und Teuerung festgelegt. Deshalb wird bei den Engpassbeseitigungsprojekten neben dem Preisstand 2012 (inkl.

Mehrwertsteuer) in den Detailtabellen auch der Preisstand 2005 (exkl. Mehrwertsteuer) aufgeführt. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei diesen pro memoria Werten um den Gesamtbetrag für die einzelnen Projekte handelt. Projekte, für die bereits Mittel frei gegeben wurden, weisen teilweise bereits Ausgaben vor 2012 aus; diese Ausgaben sind im Finanzbedarf 2012–2020 nicht mehr erfasst. Weiter erfassen die Werte zum Preisstand 2012 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 2012 bei einzelnen Projekten zu Abweichungen kommen.

## 2.4.5 Realisierungsschritt 2030

Der Realisierungsschritt 2030 umfasst Erweiterungsprojekte mit einem Investitionsvolumen von knapp 6,7 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.

Abbildung 36

### Realisierungsschritt 2030 (Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer)

		Realisierungsschritt 2030				Preisstand 2005 exkl. MWSt (Gesamtbetrag Projekt)
		Bereits beschlossen bis 2010	Antrag auf Mittelfreigabe (2014)	Weitere Ausbauschnitte bis 2030		
<b>Engpassbeseitigungen</b>						
Raum	Projekt					
GE	Elargissement à 6 voies Perly - Bernex			523		430
GE	Elargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748		615
GE	Elargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59			50
GE	Elargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203		165
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145				120
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48			40
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146		120
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169		140
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800			660
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150				165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1'136				940
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24		20
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451		370
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345			285
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495		410
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1'107		915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	27				135
<b>Total (Engpassbeseitigung)</b>		<b>1'458</b>	<b>1'252</b>	<b>3'866</b>	<b>6'576</b>	<b>5'580</b>
<b>Abweichung Projektplanwert zu Voranschlag/Finanzplan</b>					113	
<b>Realisierungsschritt 2030 (Engpassbeseitigung)</b>					<b>6'689</b>	
<b>Zusammenfassung</b>						
<b>Realisierungsschritt 2030 (Total)</b>					<b>6'689</b>	

Es handelt sich dabei um die Erweiterungsprojekte der Module 1 und 2 aus dem Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz<sup>71</sup>. Mit diesen Projekten werden Engpässe schwergewichtig dort beseitigt, wo der Problemdruck am grössten ist.

<sup>71</sup> Stand: Botschaft vom 26. Februar 2014. Basis für die Berechnungen war der Vernehmlassungsbericht vom 10. April 2013. Die Änderungen für die Botschaft bei den Projekten "Crissier" wurden nicht berücksichtigt. Sie sind im Gesamtkontext vernachlässigbar und ohne Auswirkungen auf die Grundaussagen.

## 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 bzw. Überlegungen gegeben werden. Insgesamt besteht für den Realisierungsschritt 2040 aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ein Finanzbedarf von rund 7,2 Milliarden Franken (Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die finanziellen Mittel für derzeit noch nicht beschlossene oder bekannte Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen, zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte oder für Ortsumfahrungen erforderlich sind, in den 7,2 Milliarden Franken nicht berücksichtigt wurden. Dies führt dazu, dass der ausgewiesene Finanzbedarf für die Erweiterungen und Kapazitätsausbauten aus heutiger Sicht in den 2030er Jahren nur vermeintlich abnimmt, da bspw. neu zu beschliessende Netzergänzungen hinzukommen dürften (siehe Ziffer 2.3.2.1).

Abbildung 37

#### Realisierungsschritt 2040 (Erster Überblick) (Preisstand 2012, inkl. Mehrwertsteuer)

		Realisierungsschritt 2040	Preisstand 2005 exkl. MWSt (Gesamtbetrag Projekt)
<b>Engpassbeseitigungen</b>			
Raum	Projekt		
GE	6-Spur-Ausbau Coppet - Nyon	200	165
VD	6-Spur-Ausbau Villars-Ste.Croix - Cossonay	122	100
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg	238	195
BE	6-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6	1'802	1'485
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld	400	330
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon	258	215
ZH	6/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich	136	110
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal	494	405
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof	256	210
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")	293	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1'683	1'465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	364	300
TI	6-Spur-Ausbau Lugano Süd - Mendrisio, Variante 1-2 ridotta	985	810
<b>Realisierungsschritt 2040 (Engpassbeseitigung)</b>		<b>7'231</b>	<b>6'045</b>
<b>Ortsumfahrungen, Netzergänzungen</b>			
<b>Realisierungsschritt 2040 (Netzergänzungen, Ortsumfahrungen)**</b>		<b>n.o.</b>	
<b>Zusammenfassung</b>			
<b>Realisierungsschritt 2040 (Total ohne Netzergänzungen und Ortsumfahrungen)</b>		<b>7'231***</b>	

\*\* Netzergänzungen, die zur Beseitigung von Engpässen oder zur Erschliessung neuer Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind sowie Ortsumfahrungen. Projekte und Investitionsvolumen sind noch nicht bestimmt.

\*\*\* Exklusive Investitionen in Netzergänzungen und Ortsumfahrungen.

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.

## **2.5 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 (siehe Ziffer 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, indem sie bei gleichem Zeitaufwand längere Reisedistanzen erlauben, was die verfügbaren Kapazitäten auf Strasse und Schiene über Gebühr beansprucht und wiederum zu Engpässen führt. Diese Nachteile können durch eine kohärente Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik durchbrochen werden. 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 Bearbeitung der oben genannten Stossrichtungen ist in Bezug auf die Thematik wie auf die föderale 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 und dämpft gleichzeitig die Verkehrsentwicklung auf den nationalen Verkehrsnetzen und damit den Druck auf den allein durch den Bund zu tragenden Erweiterungen und 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 mindestens eine umfassende Behandlung der Themen Siedlung, Landschaft und Verkehr voraus. 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 wird 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 dargelegt und die Freigabe der Bundesmittel für eine nächste Phase beantragt (siehe Abbildung 14). 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 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 1. und/oder 2. 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 verzahnte und funktionale Räume, 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, bzw. Förderung des öffentlichen Verkehrs und 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. die Agglomerationen, die weit über die institutionellen Grenzen hinausgehen.

- Die kohärente Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr soll periodisch aktualisiert, weiter optimiert und konsolidiert und damit eine noch weiter verbesserte 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 zukünftig bestehenden Bedarf und einem effektiven und effizienten Mitteleinsatz. Der 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 NAF verfügt die nationale Strasseninfrastruktur über ein im Vergleich zur Bahninfrastruktur analoges 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**

Ein Verzicht auf zusätzliche Einnahmen hätte zur Folge, dass die geplanten Ausgaben der SFSV noch stärker gekürzt werden müssten. Indem die Finanzierungslücke durch verschiedene Massnahmen auf der Ausgaben- und der Einnahmeseite geschlossen werden soll, entsteht ein ausgewogenes Verhältnis. Trotz der Zweckbindung von Einnahmen aus der Automobilsteuer sowie Massnahmen auf der Ausgabenseite kann die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages jedoch nicht verhindert werden. Die Erhöhung kann aber abgemildert werden, sodass sie massvoll ausfällt und die damit verbundenen negativen Nebeneffekte auf ein verträgliches Mass reduziert werden können. Ferner trägt das gewählte Vorgehen dem Umstand Rechnung, dass kein Geld «auf Vorrat» beschafft werden soll.

### **Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse**

Die Erweiterungen und Kapazitätsausbauten dienen dem Erhalt und der Verbesserung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes. Mit gezielten Erweiterungen und Kapazitätsausbauten soll die Standortattraktivität der Schweiz gesichert und verbessert werden. In die Entscheidungen zu STEP Nationalstrasse wird künftig – wie dies bereits beim STEP der Bahn der Fall ist – auch das Parlament einbezogen. Die Umsetzung von STEP Nationalstrasse 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, die alle Verkehrsträger umfasst, gestärkt werden.

## **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 kann 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 Abschaffung der SFSV / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems**

#### **Variantenbeschrieb**

Das Hauptelement der nachfolgend beschriebenen Variante ist die Aufhebung der SFSV und damit einhergehend der Verzicht auf die Weiterführung der Zweckbindung der Hälfte der Mineralölsteuer (Grundsteuer) zugunsten der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Die übrigen Elemente der Vorlage bleiben unverändert.

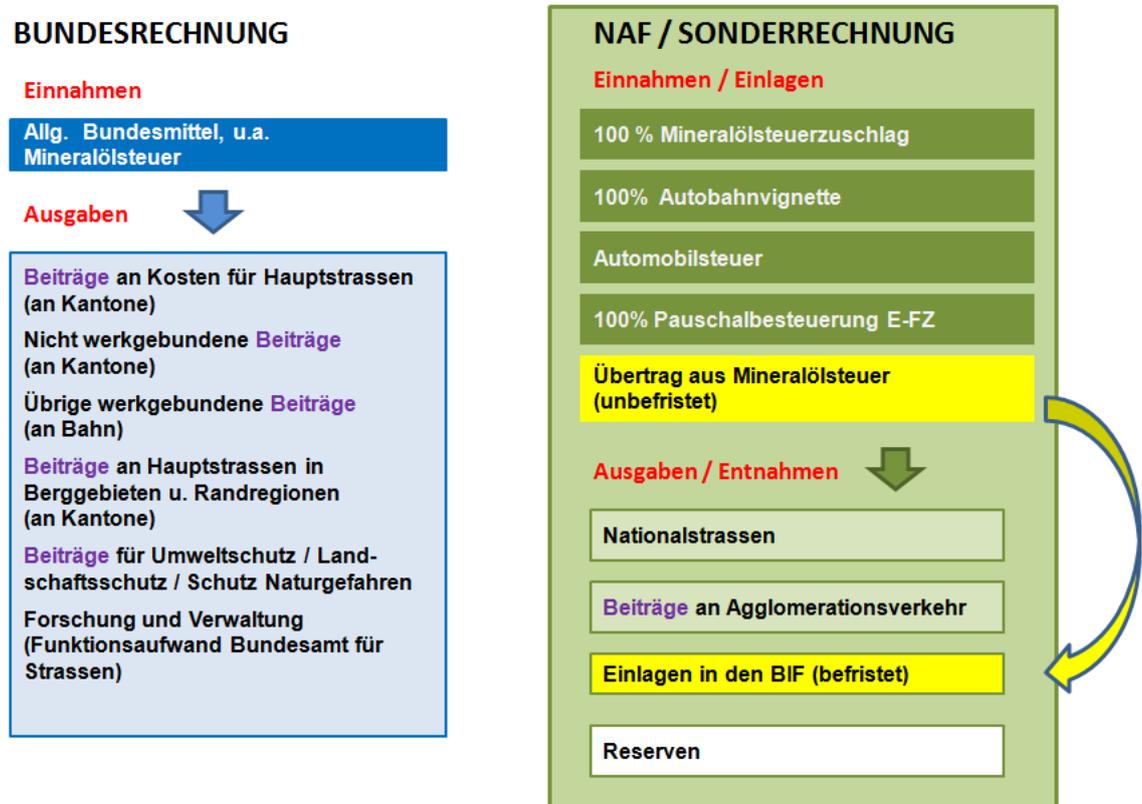
Mit dieser weiterführenden Vereinfachung wird das Ziel verfolgt, ein von vornherein im Gleichgewicht befindliches Finanzierungssystem aufzubauen. Der Ausgleichsmechanismus zwischen NAF und SFSV<sub>NEU</sub> wird damit unnötig. Die Mittel des Fonds können nicht in den Bundeshaushalt zurückfliessen, sondern bleiben ihrem Zweck bzw. dem NAF jederzeit vollumfänglich erhalten.

Wie auch bei den vorstehend beschriebenen Varianten werden die Beiträge an die Kantone sowie alle übrigen Beiträge der bisherigen SFSV verfassungsrechtlich<sup>72</sup> gesichert und weiter im bisherigen Umfang ausgerichtet. Die dafür nötigen Mittel stehen dem Bundeshaushalt aus der Aufhebung der Zweckbindung der Mineralölsteuern (Grundsteuer) zur Verfügung. Dem NAF werden auch bei dieser Variante die Nationalstrassen und die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen übertragen. Zusätzlich werden die Einlagen in den BIF über den Fonds finanziert.

<sup>72</sup> Siehe Anhang IX

Zu diesem Zweck wird die Mineralölsteuer dauerhaft gesenkt und der in den Fonds fließende Mineralölsteuerzuschlag entsprechend erhöht<sup>73</sup>. Die Abgabebelastung der Treibstoffe bleibt insgesamt unverändert.

Abbildung 38



### Finanzielle Auswirkungen

Mit der Aufhebung der SFSV fallen zulasten des allgemeinen Bundeshaushaltes zusätzliche Aufwendungen an. Durch die damit verbundene Aufhebung der Zweckbindung erhält dieser indes auch die dafür nötigen finanziellen Mittel zugewiesen. Die Mehrbelastung des NAF durch die Beiträge an den BIF wird über eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages aufgefangen. Die mit dieser Entflechtung verbundenen Entlastungen und Belastungen sollen für beide Seiten – allgemeiner Bundeshaushalt und NAF – insgesamt neutral ausfallen.

Durch den Wegfall des Ausgleichsmechanismus ist zudem sichergestellt, dass die dem NAF zugewiesenen Mittel ausschliesslich für die Fondszwecke zur Verfügung stehen.

### Beurteilung

Mit der Schaffung des NAF, welcher über auf Verfassungsstufe zweckgebundene Einnahmen verfügt, wird der weitaus grösste Teil der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr künftig aus einem geschlossenen Finanzierungssystem finanziert, das insbesondere auch Reserven zum Ausgleich von Schwankungen bei den Ausgaben bilden kann. Für die sich dynamisch entwickel-

<sup>73</sup> Der genaue Betrag würde im Zeitpunkt der Erstellung der Botschaft aufgrund aktueller Einnahmen- und Ausgabenprognosen berechnet.

den Ausgaben für die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen oder zur Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz ist dies von grosser Bedeutung. Die berechenbare Entwicklung der Einlagen in den BIF (festgelegter Prozentsatz der Einnahmen und indexierter Maximalbetrag) werden durch entsprechende Mehreinnahmen des NAF abgesichert. Diese Mehreinnahmen bleiben auch nach Auslaufen der Beiträge an den BIF im NAF gesichert.

Die neu über die Bundesrechnung zu finanzierenden Aufgaben zeichnen sich wie die Einlagen in den BIF durch eine berechenbare Ausgabenentwicklung aus. So besteht z.B. bei gewissen Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs ein Abbaupfad, die nicht werkgebundenen Beiträge sind an die Einnahmeentwicklung der Mineralölsteuern gekoppelt und die restlichen Aufgaben wachsen in der Regel mit der Teuerung. Sie unterscheiden sich letztlich nicht von anderen Bundesaufgaben, welche nicht über eine Zweckbindung bzw. eine Spezialfinanzierung verfügen. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass Erhöhungen des Mineralölsteuerzuschlags aufgrund des damit verbundenen Nachfragerückgangs einen negativen Effekt auf die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (Grundsteuer) haben können.

Die SFSV hatte historisch gesehen den Zweck, die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen für die in Artikel 86 BV definierten Aufgaben abzusichern. Dies war insbesondere in den Anfängen der Strassenfinanzierung auf Bundesebene, die im Wesentlichen mit dem Aufbau des Nationalstrassennetzes anlief, von Bedeutung.

Auch später, insbesondere bei der Erweiterung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (z.B. NEAT-Viertel oder die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen), hat die SFSV gute Dienste geleistet. Der mit ihr verbundene Finanzierungsmechanismus mit der verfassungsmässig festgelegten Zweckbindung der Einnahmen hat sich grundsätzlich bewährt. Die SFSV ist aus diesem Grund politisch gut verankert und geniesst eine hohe Akzeptanz. Der vorstehend beschriebene Lösungsansatz wurde aus diesem Grund nicht weiter verfolgt. Allerdings würde die Aufhebung der SFSV es ermöglichen, die Finanzierung der Aufwendungen und Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr unter Wahrung der heutigen Besitzstände zu vereinfachen. Deshalb lädt der Bundesrat die Vernehmlasser dazu ein, sich auch zu dieser Variante zu äussern.

## **2.7.2 Verzicht auf weitere zusätzliche Einnahmen verbunden mit weitergehenden Ausgabenkürzungen**

Ein Verzicht auf zusätzliche Einnahmen bzw. eine geringere Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages (gemäss Haupt- bzw. Nebenvariante) hätte zur Folge, dass die Ausgaben der SFSV noch stärker gekürzt werden müssten. Hauptsächlich davon betroffen wären unter der neuen Finanzarchitektur die eingeplanten Ausgaben für die Nationalstrassen und die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen, was angesichts ihrer Bedeutung für das Schweizer Verkehrssystem und die Standortattraktivität der Schweiz nicht vertretbar wäre.

Würde beispielsweise der Mineralölsteuerzuschlag nur um 7 und nicht wie in der Hauptvariante vorgeschlagen um 15 Rappen pro Liter erhöht, könnte die sich abzeichnende Finanzierungslücke nicht geschlossen werden.

Dem NAF fehlten Einnahmen von rund 400<sup>74</sup> Millionen Franken pro Jahr (Mittelwert 2017–2030). Diese müssten auf der Ausgabenseite kompensiert werden und würden sowohl bei den Nationalstrassen als auch bei den Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen zu Kürzungen führen. Unter der Annahme, dass diese Kürzungen anteilmässig zu den Ausgaben erfolgten, bedeutete dies für die Nationalstrassen Einsparungen von rund 360 Millionen Franken pro Jahr und bei den Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen von rund 40 Millionen Franken pro Jahr (Mittelwerte 2017–2030).

Insbesondere bei den Nationalstrassen ist zu beachten, dass der künftige Finanzbedarf hauptsächlich durch die bereits bestehende Infrastruktur bestimmt wird. Weitergehende Ausgabenkürzungen bei Betrieb, Unterhalt und Anpassungen sind nicht zielführend, da sie unmittelbar die Leistungsfähigkeit, die Sicherheit und die Verträglichkeit negativ beeinflussen und dadurch mittel- bis langfristig ein wachsender Schaden an der Infrastruktur entstehen würde. Dies bedeutet, dass bei der Netzfertigstellung und den Erweiterungen und Kapazitätsausbauten zusätzliche Einsparungen bzw. zeitliche Verschiebungen und Erstreckungen nötig wären. Die genannten Einsparungen von rund 360 Millionen Franken pro Jahr entsprechen beispielsweise in etwa den geplanten jährlichen Ausgaben für die Netzfertigstellung (Mittelwert 2017–2030 rund 370 Mio. Fr., nominal). Müsste man 360 Millionen Franken pro Jahr einsparen, könnte dies mit einem Verzicht auf die Netzfertigstellung erfolgen. Wenn auf die Netzfertigstellung nicht gänzlich verzichtet werden sollte, könnte diese zeitlich erstreckt werden. Sie würde sich somit entsprechend verzögern. Zum Erreichen der 360 Millionen Franken wären dann jedoch weitere Einsparungen nötig. Würden sie bei den Erweiterungen und Kapazitätsausbauten vorgenommen, könnten die notwendigen Investitionen in den Erhalt der Funktionalität nicht erfolgen bzw. die Projekte zur Engpassbeseitigung würden sich zeitlich stark verzögern. Der Finanzbedarf für Erweiterungen und Kapazitätsausbauten beträgt jährlich rund 610 Millionen Franken (Mittelwert 2017–2030, nominal). Den Fehlbetrag hier einzusparen, würde bedeuten, diese Ausgaben um mehr als die Hälfte zu reduzieren. Ein Verzicht bzw. eine Verzögerung bei den Erweiterungen und Kapazitätsausbauten ist jedoch nicht vertretbar und mit negativen Folgen verbunden, weil damit längerfristig die Funktionalität der Nationalstrassen stark beeinträchtigen würde, was wiederum zu negativen Auswirkungen auf das untergeordnete Strassennetz bzw. alle Verkehrsnetze führte. Würden die Einsparungen bei den Anpassungen vorgenommen, hätte dies zur Folge, dass die Erfüllung der Vorgaben aus Gesetzen, Richtlinien und Normen nicht wie geplant vorgenommen werden könnte. Insbesondere die Umsetzung der Vorgaben zu Lärmschutz, zum Schutz vor Störfällen und zum Gewässerschutz, aber auch die Erhöhung der Tunnelsicherheit oder die Projekte zur Umnutzung von Pannestreifen könnten erst verspätet erfolgen. Die Ausgaben (nominal) für die Jahre 2017–2030 für die Anpassungen betragen rund 530 Millionen Franken pro Jahr.

Auch bei den Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen wären rund 40 Millionen Franken pro Jahr (Mittelwerte 2017–2030) einzusparen. Im Hinblick auf den geschilderten Problemdruck, insbesondere in den Agglomerationen (siehe Ziffer 2.3.2.2) wären auch hier aufgrund von weiteren Verzögerungen massive negative Auswirkungen zu gewärtigen.

<sup>74</sup> Inklusiv Teuerungsausgleich auf Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag.

Angesichts der Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen für eine prosperierende Volkswirtschaft ist davon auszugehen, dass Friktionen auf dem gesamten Verkehrsnetz bei fehlenden Massnahmen infolge ausbleibender Einnahmen zu negativen Auswirkungen für die Volkswirtschaft führten.

### **2.7.3 Benutzungsgebühren**

Im Schweizer Kontext ist primär zwischen Objektgebühren für die Benutzung eines bestimmten Objektes (z.B. Brücke oder Tunnel) und flächigen Gebühren, welche für die Fahrt in bzw. innerhalb eines bestimmten Perimeters (z.B. in einer Agglomeration) oder auf einem bestimmten Netz (z.B. auf dem Nationalstrassennetz) erhoben werden, zu unterscheiden<sup>75</sup>.

#### **Objektgebühren**

Eine Strassenbenutzungsgebühr im Sinne einer Objektgebühr könnte gestützt auf Artikel 82 Absatz 3 BV von der Bundesversammlung bewilligt werden.

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 Strassenbenutzer.

Objektgebühren sind – auch wenn sie tendenziell zur Finanzierung beitragen könnten – mit zahlreichen gewichtigen Nachteilen (bspw. Verlagerungseffekte und Umwegverkehr) verbunden, die mit der Höhe der Objektgebühr – in der Tendenz – zunehmen. Auf die Weiterverfolgung dieses Lösungsansatzes wurde daher verzichtet.

#### **Flächige Gebühren (Road Pricing / Mobility Pricing)**

In der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>76</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 sieht der Bundesrat unter Ziel 21 die Erarbeitung eines Konzeptberichts «Mobility Pricing» vor. Ein Systemwechsel erfordert jedoch umfangreiche Vorbereitungsarbeiten mit einer entsprechend langen Vorlaufzeit, sodass diese Massnahme zur Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen würde. Auf die Weiterverfolgung dieses Lösungsansatzes im vorliegenden Zusammenhang wurde daher verzichtet.

### **2.7.4 «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, öffentliche Aufgaben durch Private zu finanzieren oder zu erfüllen. Das Konzept von PPP kann unterschiedliche Ausgestaltungen annehmen. Bezüglich eines PPP für nationale

<sup>75</sup> ASTRA, Auslegeordnung Strassenbenutzungsgebühren - 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), 2012.

<sup>76</sup> BBl 2012 481

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 oder 12.3121 Schneider-Schneiter sowie auf das Postulat 12.3635 Bischof). Ferner hat er sich in seinem Bericht zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels<sup>77</sup> ebenfalls eingehend mit der Frage einer (Mit-)Finanzierung einer zweiten Tunnelröhre durch den Gotthard 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 bzw. 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 Benutzergebühren, Beiträge der öffentlichen Hand). Das heisst, dass auch über eine PPP-Lösung längerfristig die Strassenbenutzenden höhere Beiträge leisten müssten. Da der Bund mit den aktuellen Finanzierungsquellen über ein geeignetes Finanzierungsinstrument verfügt, erübrigt sich deshalb eine PPP-Lösung, und auf die Weiterverfolgung dieses Lösungsansatzes wurde daher vorliegend verzichtet.

## **2.8 Umsetzung**

### **2.8.1 Umsetzung im Vollzug**

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

Der Inhalt des ersten Ausbauschnittes (siehe Ziffer 2.4.5 wird in separaten Bundesbeschlüssen, welche teilweise unabhängig von dieser Vorlage gefällt wurden bzw. werden, festgelegt.

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

<sup>77</sup> Sanierung des Gotthard-Strassentunnels; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 09.3000, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates vom 12. Januar 2009, 2010.

## **2.8.2 Verantwortlichkeiten**

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

## **2.9 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Forderungen des parlamentarischen Vorstosses 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 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds**

#### **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 bis 53), zu den Zuständigkeiten des Bundes (2. Kapitel: Art. 54 bis 125) und über die Finanzordnung (3. Kapitel: Art. 126 bis 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 bei 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 Abgabenerhebungskompetenzen des Bundes in den geltenden Artikel 85 und 86 BV folgt nicht dieser Systematik. Anders als in der Systematik der Bundesverfassung eigentlich vorgesehen, regeln diese Bestimmungen die Kompetenz des Bundes, eine Verbrauchsteuer (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 Absatz 2 von Artikel 86 geregelt. Aus systematischen Gründen wird diese Regelung 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 (siehe Ziffer 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 Buchstabe e 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 CO<sub>2</sub>-Abgabe, die heute für den Infrastrukturfonds vorgesehen sind).

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

- die neu einzuführende Abgabe für Fahrzeuge mit nicht fossilen Antriebstechniken (Buchstabe d; siehe Ziffer 2.3.5.4). Das Ausführungsgesetz wird die detaillierten Bestimmungen enthalten, welche Fahrzeugkategorien und Antriebstechniken der Abgabe unterstellt werden.
- die Automobilsteuer (Buchstabe c; siehe Ziffer 2.3.5.3).

Die Hauptvariante sieht höchstens zwei Drittel Automobilsteuer sowie die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter vor. Mit der Einfügung «höchstens» wurde – analog zu den LSWA-Erträgen bei FABI – bei der Automobilsteuer ein haushaltspolitischer Spielraum gewahrt.

Die Nebenvariante beinhaltet die Verwendung der Automobilsteuer zu 100% oder Teilen davon sowie die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter.

#### *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 den zweckgebundenen 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 für einen gegenseitigen Ausgleichsmechanismus zwischen den Rückstellungen der SFSV<sub>NEU</sub> und den Reserven des NAF. Die Mittel aus dem NAF fliessen in den Bundeshaushalt und werden dann für die Aufgaben nach Absatz 4 verwendet (Bst. a). Die Mittel, welche aus der SFSV<sub>NEU</sub> in den Fonds fliessen können, werden diesem direkt aus dem Bundeshaushalt zugewiesen (Bst. b).

#### *Art. 87 Sachüberschrift*

Betrifft nur den französischen Text. Dieser wird der deutschen und italienischen Fassung angepasst.

#### *Art. 87b Verwendung von Abgaben für den Luftverkehr*

Die bisherige Bestimmung von Artikel 86 Absatz 3<sup>bis</sup> 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 der Flugbereich neu in Artikel 87b. 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<sup>bis</sup>*

##### *Abs. 2 und 2<sup>bis</sup>*

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 (Erhebung des Zuschlags, wenn die Mittel nicht ausreichen) übernommen. Sie erfährt somit keine Änderung.

In Absatz 2 Buchstabe b wird neu die Kompetenz zur Erhebung einer Abgabe für «Elektro-Automobile» geschaffen. 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 werden 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 (siehe Ziffer 2.3.5.4). Das dazu erforderliche Ausführungsgesetz wird die Detailbestimmungen beinhalten, u.a. auch, welche Fahrzeugkategorien und Antriebsarten einer pauschalen Abgabe unterliegen.

#### *Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2*

Sofern der direkte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» angenommen wird, muss diese Regelung hier auf die neuen Bestimmungen angepasst werden. Materiell im Hinblick auf den Umfang der Mittel, welche der Bundesrat als Einlage in den BIF<sup>78</sup> vorsehen kann, ändert sich nichts. Die Höhe der Mittel berechnet sich wie bisher vorgesehen aus maximal 9 Prozent des Reinertrages der zweckgebundenen Verbrauchssteuer nach Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 4 BV. Hingegen wird eine allfällige Einlage in den BIF künftig einzig aus der Verbrauchssteuer, also über die verbleibende SFSV, finanziert. Der Mineralölsteuerzuschlag fliesst vollumfänglich in den NAF und ist – ausgenommen beim Reserveausgleich – ganz für den NAF reserviert.

## **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 Aufgaben findet sich im Bundesgesetz vom 22. März 1985<sup>79</sup> über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG).

<sup>78</sup> Artikel 87a Absatz 2 nBV: Die Eisenbahninfrastruktur wird über einen Fonds finanziert [...], siehe Anhang VI.

<sup>79</sup> SR 725.116.2

## *Abs. 2*

Diese Bestimmung stellt den Bezug zum FHG her.

## *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 vermehrt zwischen den Verkehrsträgern koordiniert und besser auf die gewünschte Siedlungsentwicklung abgestimmt werden. Mit 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, droht ein ineffizienter Einsatz der Mittel. Im Rahmen der Erarbeitung des IFG hatte das Parlament einen Zweckartikel verankert, welche 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 Gesetz 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*

### *Abs. 1*

Die Ausgestaltung der Fondsrechnung richtet sich nach bewährten Mustern, wie sie heute bereits im Infrastrukturfonds und im FinöV-Fonds Anwendung findet. Die Fondsrechnung besteht aus Erfolgsrechnung und Bilanz. Der Inhalt dieser beiden Rechnungen ist in den Absätzen 2 und 3 vollständig aufgeführt.

### *Abs. 2*

Auf der Ertragsseite werden in der Erfolgsrechnung die unter Buchstabe a aufgeführten Positionen ausgewiesen. Es handelt sich hier um die unter Artikel 86 Absatz 2 BV aufgeführten und dem Fonds zugewiesenen Mittel (Ziff. 1), um die Einlagen aus den allfälligen Ausgleichszahlungen aus der Rückstellung der SFSV<sub>NEU</sub> in den Fonds (Ziff. 2; zum Reservenausgleich, dessen Grundlage Art. 86 Abs. 5 BV bildet vgl. die Ausführungen zu Art. 9 Abs. 2 NAFG bzw. Art. 4 Abs. 6 MinVG), um die Aktivierung der Nationalstrassen im Bau und der Darlehen für Schienenprojekte des Agglomerationsverkehrs (Ziff. 3 und 4) sowie um Einnahmen, die das ASTRA im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbetrieb erwirtschaftet. Im Vordergrund stehen hier insbesondere Einnahmen aus der Nutzung des Areals im Eigentum der Nationalstrasse durch Dritte, wie z. B. die Vermietung von Standplätzen für Mobilfunkantennen, Imbissstandplätzen auf Rastplätzen sowie Leerrohren für das Verlegen von Leitungen (Ziff. 5). Auf der Aufwandseite werden die Ausgaben für die Erfüllung der durch den Fonds finanzierten Aufgaben (Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr) verbucht (Ziff. 1). Weitere Aufwandpositionen sind die Wertberichtigung der Nationalstrassen im Bau und der Darlehen für Schienenprojekte des

Agglomerationsverkehrs (Ziff. 2) sowie als Gegenpol zu Buchstabe a Ziffer 2 die allfälligen Reservausgleichszahlungen vom Fonds in die SFSV<sub>NEU</sub> (Ziff. 3).

#### *Art. 4 Einlagen*

Die Bundesverfassung 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.

#### *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 im Sinne von Anpassungen (gemeint sind hier die Anpassung 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), die Ausbauschritte (gemeint ist hier der Kapazitätsausbau wie z. B. der Neubau von einzelnen Streckenabschnitten oder die Erweiterung von bestehenden Abschnitten mit weiteren Fahrspuren) und 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 die Substanzerhaltung (Betrieb und Unterhalt) des bestehenden Nationalstrassennetzes gegenüber den Anpassungen und den Ausbauschritten 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*

### *Abs. 1*

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 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 Ausbauschrittes bzw. Programmes gebunden. Der gemeinsame Verpflichtungskredit für die Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz sowie der Verpflichtungskredit für die jeweilige Generation von Agglomerationsprogrammen werden durch das Parlament beschlossen.

Die Netzfertigstellung wurde bis anhin wie die Engpassbeseitigung mit den Mitteln des IF finanziert. Dementsprechend besteht für die Fertigstellung bereits ein Verpflichtungskredit, der zusammen mit dem Gesamtkredit für den IF vom neuen Fonds übernommen wird (vgl. Art. 13 Abs. 3). Davon ausgenommen ist der Verpflichtungskredit für Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen.

### *Abs. 2*

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, sondern um das direkte Einholen eines neuen Verpflichtungskredites. Künftig sollen ein Ausbauschritt zusammen mit grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz bzw. eine 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.

## *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 die Umsetzung der Ausbauschritte im Nationalstras-

sennetz und des Programms im Agglomerationsverkehr. Gleichzeitig hat er das Parlament über die geplanten nächsten Vorhaben (Ausbauschritte im Nationalstrassennetz und nächste Generationen des Agglomerationsprogramms) zu informieren.

## *Art. 9 Verschuldung, Reserve und Verzinsung*

### *Abs. 1*

Dass sich der Fonds nicht verschulden kann, 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. Ausbauschritte im Nationalstrassennetz sollen nur möglich sein, wenn gleichzeitig auch der Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes sichergestellt ist. Würde sich der Fonds verschulden können, bestünde die Gefahr, dass mehr in den Ausbau der Nationalstrassen investiert wird, als mit einer gesunden Finanzpolitik zu vereinbaren ist. Ebenfalls würde der grosse Vorteil, dass mit der Schaffung des Fonds ein Haushaltisiko für den Bund wegfällt, preisgegeben.

### *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 Einnahme- und Ausgabenschwankungen aufzufangen und allfällige Investitionsspitzen, die sich bspw. aufgrund von zeitlichen Verzögerungen verschiedener Projekte ergeben können, abzudecken. Damit soll die Projektrealisierung nicht durch Liquiditätsengpässe verzögert werden. Je nach benötigtem Finanzvolumen von kurz- bis mittelfristig anstehenden/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. 800 Millionen bis 1 Milliarde Franken angepeilt. Damit könnte aufgrund der aktuellen Schätzungen zu den Einnahmen und Ausgaben während 4–5 Jahren ein jährlicher Einnahmeausfall bzw. Ausgabenüberschuss (im Vergleich zu den eingeplanten Werten) von je 3 Prozent aufgefangen werden. Um eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten, soll gestützt auf den mit dieser Vorlage ebenfalls beantragten Artikel 86 Absatz 5 BV zusätzlich ein Ausgleichsmechanismus zwischen den Rückstellungen der SFSV<sub>NEU</sub> und den Reserven des Fonds geschaffen werden. Die massgebende Bestimmung über den Reserven-ausgleich zwischen dem Fonds und der SFSV<sub>NEU</sub> soll im MinVG (Art. 4 Abs. 6) verankert werden.

### *Abs. 3*

Fondsguthaben werden, analog der heutigen Praxis im IFG, nicht verzinst.

#### *Art. 10 Genehmigung der Rechnung und 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 den aktuellen Stand 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 Erläuterungen zu den einzelnen Anpassungen finden sich unter Ziffer 3.3

#### *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 Fonds 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 zugewiesen (siehe Erläuterungen zum Abs. 2). Für Aufgaben, welche künftig über den NAF finanziert werden, erhält der Fonds eine anteilmässige Ersteinlage aus der vorhandenen Rückstellung der SFSV. Bei den zu finanzierenden Aufgaben handelt es sich um Nationalstrassen, inklusive den 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 Fonds 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<sub>NEU</sub> auch die an die Hauptstrassenbeiträge gebundene IF-Ersteinlage überführt wird. Zum Zeitpunkt der

Auflösung des IF verbleiben von dieser Ersteinlage voraussichtlich 220 Millionen Franken (entspricht der voraussichtlichen Restlaufzeit von 11 Jahren für die Auszahlung dieser Beiträge, bei einem angenommenen Systemwechsel im Jahr 2017).

*Abs. 3*

Hier wird bestimmt, dass der Fonds über die mit Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2006<sup>80</sup> über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds bereits bewilligten und bis zum Zeitpunkt der Liquidation des IF noch nicht beanspruchten Verpflichtungskredite weiterhin verfügen darf. Nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses kann der Bundesrat die einzelnen Verpflichtungskredite um die ausgewiesene Teuerung und die Mehrwertsteuer erhöhen. Diese Möglichkeit soll auch weiterhin bestehen.

*Art. 14 Referendum und Inkrafttreten*

*Abs. 1*

Das Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

*Abs. 2 und 3*

Das Gesetz steht in einem direkten Zusammenhang mit der in dieser Vorlage ebenfalls vorgeschlagenen Verfassungsänderung, weshalb das Inkrafttreten beider Erlasse aufeinander abzustimmen ist.

### **3.3 Änderung anderer Erlasse**

#### **3.3.1 Bundesgesetz vom 22. März 1985<sup>81</sup> über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe**

*Ingress*

Der Ingress muss mit dem neuen Artikel 85a BV ergänzt werden.

*Art. 4*

*Abs. 2*

Diese Bestimmung verliert mit dem neuen Fonds seine Bedeutung und ist daher aufzuheben. Die Aufteilung der Mittel für die Nationalstrasse wird neu in Artikel 5 des Gesetzes geregelt.

<sup>80</sup> BBl 2007 8553

<sup>81</sup> SR 725.116.2

#### *Abs. 5*

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 Durchschnitt im Zeitraum 2017–2030 jährlich rund 340 Millionen Franken als nichtwerkgebundene Beiträge erwartet.

Weil die nicht werkgebundenen Beiträge künftig ausschliesslich über die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen (Grundsteuer) finanziert werden, ist es notwendig, die Bemessungsgrundlage sowie den Prozentanteil anzupassen. Der Anteil von 26 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 Einnahmeentwicklung errechnet.

#### *Abs. 6*

Diese Bestimmung korrespondiert mit Artikel 9 Absatz 2 NAFG. Der Reserveausgleich wird im MinVG als für den Fonds und die SFSV<sub>NEU</sub> gemeinsamen Dacherlass verankert. Um eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten, soll ein Ausgleichsmechanismus zwischen den Rückstellungen der SFSV<sub>NEU</sub> und den Fondsreserven geschaffen werden. Die Reservebildung im Fonds soll «angemessen» sein. Betragsmässig scheint hier eine Grössenordnung von 800 Millionen bis 1 Milliarde Franken angemessen. Für die SFSV<sub>NEU</sub> wird als angemessene Rückstellung ein Betrag von ca. 300–400 Millionen Franken angepeilt, sodass auch hier, wie beim Fonds, ein Einnahmeausfall bzw. Ausgabenüberschuss von jeweils 3 Prozent während 4–5 Jahren aufgefangen werden kann.

#### *Art. 13 Abs. 3*

Die vorgeschlagene Ergänzung wurde dem IFG 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. Da die Mittel für die Ausrichtung von Beiträgen an die Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 2006<sup>82</sup> über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds auf 800 Millionen Franken beschränkt wurden, sollen die Beiträge in zeitlicher Hinsicht nur solange ausgerichtet werden, bis dieser Betrag aufgebraucht ist. Die jährlichen Beiträge sind so ausgestaltet, dass der Gesamtkredit für die Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen bis 2027 (Befristung des IF gemäss Art. 13 IFG) aufgebraucht ist. Aus diesem Grund wird festgesetzt, dass die Beiträge nach dieser Bestimmung letztmals im Jahr 2027 ausgerichtet werden.

<sup>82</sup> BBl 2007 8553

## *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 Agglomerationen 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. Von dieser Regelung betroffen sind im Zusammenhang mit dem Schienenverkehr beispielsweise Eisenbahninfrastrukturen im Bereich der Agglomerationen (z. B. S-Bahnen). Noch nicht in Angriff genommene Eisenbahnprojekte der Agglomerationsprogramme sollen im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss FABI künftig über den BIF und nicht über den NAF finanziert werden (vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf<sup>83</sup> sowie die Ausführungen in Anhang VI). Das Kriterium ist somit: Wenn eine Eisenbahninfrastruktur im Bau oder Betrieb durch den Bund finanziert wird, wird auch ihr Ausbau 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.

### *Abs. 2bis*

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. 17e*

### *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 ist für jedes mitfinanzierte Agglomerationsprogramm nur der Höchstbeitrag sowie der Bundesbeitragssatz für das ganze Programm aufgeführt. Dieser Beitragssatz gilt für jede einzelne mitfinanzierte Massnahme. Der Höchstbeitrag eines Agglomerations-

<sup>83</sup> BBl 2012 1626 f.

programms entspricht nicht einem Pauschalbeitrag, sondern setzt sich aus der Summe der Höchstbeiträge der beitragsberechtigten Massnahmen zusammen.

#### *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 Generation des Agglomerationsprogramms abgestimmten Periode (2011–2014, 2015–2018, etc.) begonnen wird. Im Hinblick auf die dazumals fehlende Fondsliquidität hat der Bund im Rahmen der ersten Generation des Agglomerationsprogramms auf diese Anforderung verzichtet<sup>84</sup>. Eine Einführung war auch für die nächsten 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 zur Gewährung von Beiträgen im Zusammenhang mit Forschungsprojekten im Bereich des Strassenwesens geschaffen. Die bestehende Verordnung des UVEK vom 23. Februar 2012<sup>85</sup> über die Förderung der Forschung im Strassenwesen stützt sich auf Artikel 16 Absatz 5 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983<sup>86</sup>. 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.

### **3.3.2 Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997<sup>87</sup>**

#### *Art. 19*

Mit dem neuen Artikel 19a ist diese Bestimmung nicht mehr der einzige Artikel des 5. Abschnitts. Gestützt auf die gesetzestechnischen Vorgaben 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

<sup>84</sup> BBl 2009 8307, 8328

<sup>85</sup> SR 427.72

<sup>86</sup> SR 420.1

<sup>87</sup> SR 641.81

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 Gesetz übernommen werden. Da die Gelder vorliegend in einem engen Zusammenhang mit der LSVA stehen, ist eine Verankerung im SVAG aus systematischen Überlegungen naheliegend. Die Beiträge nach diesem Artikel werden im Jahr 2027 zum letzten Mal ausgerichtet (vgl. dazu auch die vorstehenden Erläuterungen zu Art. 14 MinVG).

### **3.3.3 Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996<sup>88</sup>**

#### *Art. 12 Abs. 2*

Der Mineralölsteuerzuschlag wird von bisher 300 Franken auf 450 Franken je 1000 l bei 15°C für die Hauptvariante bzw. 420 Franken je 1000 l bei 15°C für die Nebenvariante erhöht.

#### *Art. 12d Teuerungsausgleich*

##### *Abs. 1*

Während die Ausgaben für die Errichtung, den Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur einer fortlaufenden Teuerungsentwicklung unterliegen, sind die Mineralölsteuertarife als Frankenbeträge gesetzlich festgelegt und bleiben daher unabhängig einer Teuerungsentwicklung unverändert. Die vorliegend beantragte Bestimmung erlaubt es dem Bundesrat mittels Verordnung, auf den Mineralölsteuertarifen einen Teuerungsausgleich vorzunehmen. 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 die Steuertarife soll unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen. So muss der Teuerungsindex seit der letzten Steuertarifanpassung oder dem letzten Teuerungsausgleich um mindestens drei Prozent gestiegen sein. Zusätzlich muss der Bedarf zur Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr 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, sodass die Finanzierung der sich im Bau oder nahe an der Realisierungsphase befindenden Projekte mit dieser Massnahme gesichert werden kann.

##### *Abs. 2*

Als massgebender Index zur Beurteilung der Teuerungsentwicklung wird der Baupreisindex für den Tiefbau herangezogen, der vom Bundesamt für Statistik jeweils für die Monate April und Oktober erhoben wird. Damit dem Bundesrat ausreichend

<sup>88</sup> SR 641.61

Zeit für eine Tarifierpassung bleibt, wird vorliegend auf den April-Index abgestellt, sodass ein allfälliger Teuerungsausgleich jeweils im ersten Quartal des darauf folgenden Jahres in Kraft treten kann.

### **3.3.4 Bundesgesetz vom 8. März 1960<sup>89</sup> über die Nationalstrassen**

#### *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.

#### *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 Erweiterung bestehender bzw. 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.

<sup>89</sup> SR 725.11

## **4 Auswirkungen**

Nachfolgend werden in der Regel einzig die Auswirkungen der Hauptvariante quantitativ dargestellt. Bezüglich der Nebenvariante erfolgt ein qualitativer Bezug.

### **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<sub>NEU</sub> und im NAF bis zirka 2030 geschlossen werden.

#### **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 (siehe Ziffer 2.3.5.1):

Bei einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter sinken – gemäss Modellrechnungen für das Szenario «WWB Sens.» – die Einnahmen aus der Mineralölsteuer um zirka 120 Millionen Franken pro Jahr (Mittelwert 2017–2030). Davon entfallen 60 Millionen Franken auf den allgemeinen Bundeshaushalt und 60 Millionen Franken auf die SFSV.

Bei einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen steigen gleichzeitig die Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes um zirka 30 Millionen Franken pro Jahr. Per Saldo ist davon auszugehen, dass dem allgemeinen Bundeshaushalt somit rund 30 Millionen Franken im Jahr weniger zufließen.

Im Vergleich zur Hauptvariante fallen bei der Nebenvariante die Mehreinnahmen beim Mineralölsteuerzuschlag sowie voraussichtlich auch die Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer etwas geringer aus. Ebenfalls geringer sind die negativen Nebeneffekte auf die Mineralölsteuer. Die Ausfälle bei der Mineralölsteuer fallen weniger hoch aus.

#### **Zweckbindung der Automobilsteuer**

Die vorgesehene Zweckbindung der Automobilsteuer entzieht dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzielle Mittel. Rückblickend auf die letzten fünf Jahre wären dies bei einem Anteil von höchstens zwei Dritteln im Durchschnitt jährlich höchstens 249 Millionen Franken gewesen.

Im Vergleich zur Hauptvariante könnten dem allgemeinen Bundeshaushalt bei der Nebenvariante mehr finanzielle Mittel entzogen werden. Rückblickend auf die letzten fünf Jahre wären es bei einer vollständigen Verwendung der Automobilsteuer für den NAF im Durchschnitt jährlich höchstens 374 Millionen Franken gewesen.

## **4.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

Die Einführung einer Abgabe auf Elektro-Automobile 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 personellen 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 STEP Nationalstrasse wird künftig auch das Parlament in den Entscheidungsprozess über Erweiterungen und Kapazitätsausbauten einbezogen. Nicht nur die Finanzierung, sondern auch die Planung von Erweiterungen und Kapazitätsausbauten von Strasse und Schiene werden 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. dem NAF und der SFSV<sub>NEU</sub>. Durch die Sicherstellung der Finanzierung aller Aufgaben und Aufwendungen der SFSV bzw. dem NAF und der SFSV<sub>NEU</sub> 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 Erweiterung und Kapazitätsausbau der Nationalstrassen investierten finanziellen Mittel. 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. Auch die übrigen Beiträge an die Kantone können durch die vorgeschlagenen Massnahmen 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.

### **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 (siehe Ziffer 1.1). Die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags 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) zurück<sup>90</sup>. Es wird vorliegend davon ausgegangen, dass sich die höhere finanzielle Belastung infolge der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im gleichen Verhältnis auf Güter- und Personenverkehr aufteilt.

#### **Güterverkehr**

Der Anteil der Kosten für den Transportaufwand auf Strasse und Schiene an den Kosten der Bruttonproduktion ist relativ gering<sup>91</sup>. Für alle der 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 15 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

<sup>90</sup> BFS, Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, 2010, Szenario WWB - in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt, wurden die Einnahmen aus dem Tanktourismus, weil diese mit der Erhöhung zurückgehen.

<sup>91</sup> INFRAS, IRE; Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006.

den Lastwagen repräsentiert<sup>92</sup>. Mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter – und unter Bezugnahme von durchschnittlichen Treibstoffverbrauchswerten – erhöhen sich die Mineralölsteuerabgaben für die Fahrt Bern–Zürich bzw. pro Tonne Nutzlast wie folgt:

- Lieferwagen:<sup>93</sup> 1,70 Franken für die ganze Fahrt bzw. rund 1,50 Franken pro Tonne Nutzlast;
- Lastwagen:<sup>94</sup> 5,70 Franken für die ganze Fahrt bzw. rund 0,70 Franken pro Tonne Nutzlast.

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 Haushaltsbudgeterhebung<sup>95</sup> 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 konsumierte ein Haushalt mit mindestens einem Auto 111 Liter Treibstoff pro Monat (siehe Anhang VIII).

Wird der Mineralölsteuerzuschlag, wie vom Bundesrat beabsichtigt, um 15 oder 12 Rappen pro Liter Treibstoff angehoben und berücksichtigt, dass mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auch der zu entrichtende Mehrwertsteuerbetrag steigt, zeigt sich Folgendes (unter Verwendung der durchschnittlich konsumierten Treibstoffmenge von 111 Liter pro Monat):

Die steuerliche Belastung eines durchschnittlichen Haushalts mit mindestens einem Auto steigt je nach Variante und bei gleich bleibendem Fahrzeug und Verhalten um rund 18 oder 14 Franken pro Monat. Die Ausgaben für Mobilität erhöhen sich dementsprechend um 1,7 oder 1,3 Prozent.

Zu beachten ist im Zusammenhang mit diesen Berechnungen, dass die konsumierte Treibstoffmenge pro Haushalt unverändert gelassen wurde. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Konsumenten auf eine Preiserhöhung mit einer leichten Reduktion der nachgefragten Treibstoffmenge 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 -zuschlag bei gleichbleibender Fahrleistung und unveränderten Steuertarifen tendenziell abnimmt. 2003 betrug der durchschnittliche Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen 7,99 Liter pro 100 Kilometer. Unter der Annahme, dass

<sup>92</sup> BFS, Mobilität und Verkehr 2013, Seite 34.

<sup>93</sup> Gesamtgewicht 3,5 Tonnen, Nutzlast 1,15 Tonnen, Treibstoffverbrauch pro 100 km 9,2 Liter.

<sup>94</sup> Gesamtgewicht 18 Tonnen, Nutzlast 7,94 Tonnen, Treibstoffverbrauch pro 100 km 31,1 Liter.

<sup>95</sup> BFS, Haushaltbudgeterhebung (HABE), Spezialauswertung, 2013.

sich die jährliche Fahrleistung auf 15 000 Kilometer<sup>96</sup> beläuft, resultierte daraus eine steuerliche Belastung von rund 880 Franken. 2012 betrug der durchschnittliche Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen nur noch 6,21 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 680 Franken. Die steuerliche Belastung nahm mit dem Wechsel zu einem verbrauchsärmeren Fahrzeug bei gleich bleibender Fahrleistung um 200 Franken 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 und des -absatzes führen. Damit unterstützt die geplante Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags direkt die umwelt- und energiepolitischen Ziele des Bundes, welche auch eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-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 2012<sup>97</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>98</sup> 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 von STEP Nationalstrasse sind dennoch angezeigt, damit die SFSV bzw. die SFSV<sub>NEU</sub> und der NAF auch in Zukunft über genügend finanzielle Mittel verfügen.

<sup>96</sup> BFS, Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010, 2012. 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.

<sup>97</sup> BBl 2012 481

<sup>98</sup> BBl 2012 7155

## **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 2010 «Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze» 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» werden für die Verkehrsinfrastrukturen Ziele definiert (siehe Anhang VII). In der FABI-Botschaft und in der 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) sowie die Anpassung von weiteren Verfassungsbestimmungen (Art. 86, 131 und 196 Ziff. 3) 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 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)<sup>99</sup>. Dieses Abkommen wird durch die Errichtung des NAF nicht tangiert. Die von der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags betroffenen Treibstoffe fallen unter das Freihandelsabkommen Schweiz–EG vom 22. Juli

<sup>99</sup> SR 0.740.72

1972<sup>100</sup> (FHA). Nach Artikel 18 Absatz 1 FHA wenden die Vertragsparteien keine Massnahmen oder Praktiken interner Art an, die unmittelbar oder mittelbar eine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei und gleichartiger Ursprungserzeugnisse der anderen Vertragspartei bewirken. Eine steuerliche Bevorzugung der inländischen Treibstoffe stünde somit im Widerspruch zum FHA. 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 unterliegt 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. 15 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 (vgl. Ziff. II des Beschlusses). 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. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, da mit dem Zahlungsrahmen und den Verpflichtungskrediten nach den Artikeln 5 und 6 NAFG regelmässig neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken generiert werden. Die Ausgabenbremse findet somit auf alle Ausgaben Anwendung, die gestützt auf das NAFG getätigt werden.

## **6.5                   Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung**

Die Grundsätze der Subventionsgesetzgebung im Zusammenhang mit den Beiträgen an den Agglomerationsverkehr sind vorliegend eingehalten. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>101</sup> sind subsidiär gültig.

## **6.6                   Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der Entwurf enthält keine Delegation zusätzlicher Rechtsetzungsbefugnisse.

## **6.7                   Datenschutz**

Die Vorlage weist keinen Bezug zum Datenschutz auf.

<sup>101</sup> SR 616.1

## Anhang I: SFSV im Detail für das Rechnungsjahr 2012

(Angaben in Mio. Fr.)

<b>Einnahmen</b>	<b>3'803</b>
Aufwandentschädigungen Bezug der Nationalstrassenabgabe	-31
Übriger Betriebsaufwand; Verkauf und Kontrolle Nationalstrassenabgabe	-2
Mineralölsteuer auf Treibstoffen	1'482
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1'979
Nationalstrassenabgabe	352
Rückzahlung Darlehen Terminalanlagen	6
Funktionsertrag (Globalbudget)	11
Veräusserung Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Erlös Restparzellen Nationalstrasse	6
Rückzahlung Darlehen Bahnhofparkanlagen	0
<b>Ausgaben</b>	<b>3'784</b>
<b>Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds)</b>	<b>1'542</b>
Betrieb: Funktionsaufwand (Globalbudget)	329
Unterhalt/Ausbau: Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget)	1'213
<b>Infrastrukturfonds</b>	<b>928</b>
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds	928
a.o. Einlage Infrastrukturfonds	-
<b>Hauptstrassen</b>	<b>168</b>
Hauptstrassen	168
<b>Übrige werkgebundene Beiträge</b>	<b>445</b>
Abteilung alpenquerender kombinierter Verkehr	154
Autoverlad	2
Abteilung nicht-alpenquerender Schienengüterverkehr	7
Verkehrstrennung	2
Anschlussgleise	10
Fonds für Eisenbahngrossprojekte	265
Terminalanlagen	5
<b>Nicht werkgebundene Beiträge</b>	<b>376</b>
Allgemeine Strassenbeiträge	368
Kantone ohne Nationalstrassen	8
<b>Forschung und Verwaltung</b>	<b>160</b>
Funktionsaufwand (Globalbudget)	158
Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget)	2
<b>Umweltschutz</b>	<b>102</b>
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege	1
Wald	46
Schutz Naturgefahren	19
Lärmschutz	36
<b>Heimat- und Landschaftsschutz</b>	<b>15</b>
Heimatschutz und Denkmalpflege	11
Historische Verkehrswege	2
Natur und Landschaft	2
<b>Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten</b>	<b>50</b>
Hochwasserschutz	50
<b>Saldo</b>	<b>19</b>
<b>Funktionsertrag (Globalbudget) ASTRA; einmalige Gutschrift 2008 - 2011</b>	<b>30</b>
<b>Stand der Spezialfinanzierung Ende Jahr</b>	<b>2'078</b>

Hinweis: Mit Inkraftsetzung der NFA 2008 ging die Zuständigkeit für die Nationalstrassen von den Kantonen zum Bund über. Damit verbunden war, dass verschiedene Einnahmen (insbesondere Erträge aus Vermietungen und aus strassenbaupolizeilichen Verträgen) neu an den Bund flossen. Eine nachträgliche Beurteilung dieser – in den entsprechenden Jahresrechnungen bereits verbuchten – Einnahmen hat gezeigt, dass sie teilweise der SFSV gutgeschrieben werden können. Für die Jahre 2008–2011 erfolgt dies mit einer einmaligen Gutschrift. Der Wert für das Jahr 2012 ist bereits in der obenstehenden Tabelle enthalten.

## **Anhang II: Bisherige Entwicklung der Nationalstrassen**

Nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglichte der steigende Wohlstand immer weiteren Kreisen den Kauf eines Autos. Die Bewältigung des Strassenverkehrs wurde zu einem ernsthaften Problem, womit der Ruf nach Autobahnen immer lauter wurde. 1958 gab die Schweizer Stimmbevölkerung für die Realisierung des Autobahnnetzes grünes Licht.

1960 hat die Bundesversammlung das Nationalstrassennetz im Wesentlichen festgelegt und im Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960<sup>102</sup> die Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung definiert. Das damals beschlossene Nationalstrassennetz ist – von wenigen Anpassungen (bspw. Aufnahme der nördlichen und westliche Umfahrung von Zürich, des Gotthard-Strassentunnels und der Transjurane ins Nationalstrassennetz sowie der Anbindung des Vereinatunnels) abgesehen – bis heute unverändert geblieben.

Zur Schätzung der Entwicklung des Verkehrs und darauf aufbauend zur Dimensionierung der Autobahnen wurde als Planungsziel das Jahr 1980 angenommen. Für dieses Jahr wurde ein Bestand an Motorfahrzeugen von einer Million Fahrzeugen veranschlagt<sup>103</sup>. In Realität wurden 1980 bereits 2,4 Millionen Personenwagen und Motorräder verzeichnet. 2012 zählte die Schweiz 4,9 Millionen Personenwagen und Motorräder. Gegenüber dem Planungsziel 1980 hat sich der genannte Fahrzeugbestand zum aktuellen Zeitpunkt somit beinahe verfünffacht, was u.a. auf die Bevölkerungsentwicklung und nicht zuletzt auch auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen ist. Im Zeitraum 1980–2012 ist das reale Bruttoinlandprodukt um 70 Prozent angestiegen.

Das Durchschnittsalter der Nationalstrassen steigt kontinuierlich an. Der grösste Teil der Nationalstrasseninfrastruktur wurde in den siebziger und achtziger Jahren erbaut. Jährlich kommen neue Strecken hinzu. Die Realisierung von neuen Strecken wird wegen wachsender Anforderungen zunehmend komplexer. Einerseits steigt die Anzahl der Kunstbauten pro Strassenkilometer, andererseits müssen die neuen und auch die bereits bestehenden Strecken mit komplexen elektromechanischen Anlageteilen aus- oder nachgerüstet werden. Neben den dadurch nötigen höheren Anfangsinvestitionen müssen viele dieser elektromechanischen Anlageteile im Vergleich zu den rein baulichen Anlageteilen in kürzeren Zeitabständen ersetzt werden.

Diese Entwicklungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben. In der Summe führen sie zu einem steigenden Aufwand für Unterhalt und Betrieb aber auch zu Mehrkosten für die Anpassungen.

<sup>102</sup> SR 725.113.11

<sup>103</sup> Botschaft vom 5. Februar 1960 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes (BBl 1960 I 617). In der Botschaft wurde mit 800 000 Automobilen und 200 000 Motorrädern gerechnet. Deshalb werden nachfolgend zu Vergleichszwecken auch nur die Personenwagen und die Motorräder erwähnt. In den Zahlen sind somit nicht alle Motorfahrzeuge enthalten, z.B. fehlen Personentransportfahrzeuge, Sachtransportfahrzeuge. Im 2012 waren insgesamt 5,6 Millionen Motorfahrzeuge registriert.

## **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

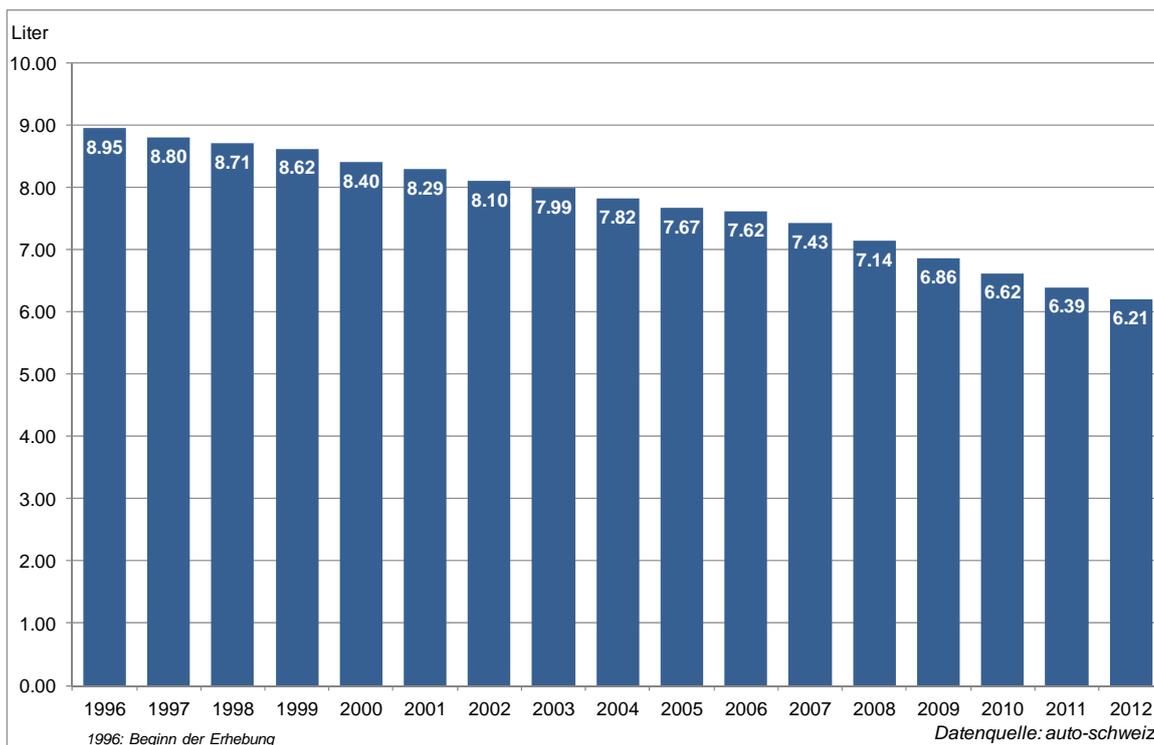
Bis Ende 2007 war die Zuständigkeit für die Nationalstrassen geteilt und die Nationalstrassen eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone haben die Nationalstrassen gebaut, unterhalten und betrieben. Zudem waren sie Eigentümer der Nationalstrassen. Der Bund hatte seinerseits die Oberaufsicht inne und leistete massgebliche finanzielle Beiträge an Bau (50–97%), Unterhalt (80–97%) und Betrieb (40–95%) der Nationalstrassen. Mit Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 hat sich diese Aufgabenteilung geändert. Mit der NFA ging das Nationalstrassennetz ins Eigentum des Bundes über. Der Bund ist seitdem alleine für die Nationalstrassen sowie für deren Finanzierung zuständig. Die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes bleibt jedoch weiterhin eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, wobei die fertiggestellten Strecken ebenfalls ins Eigentum des Bundes übergehen.

### Anhang III: Spezifischer Treibstoff-Normverbrauch von neu in Verkehr gesetzten Personenwagen

Während zu Beginn der Erhebung<sup>104</sup> im Jahr 1996 ein neu in Verkehr gesetzter Personenwagen noch durchschnittlich 8,95 Liter Treibstoff pro 100 Kilometer verbrauchte (spezifischer Treibstoffnormverbrauch), betrug dieser Wert im Jahr 2012 noch 6,21 Liter pro 100 Kilometer. Damit verringerte sich der durchschnittliche Normverbrauch innerhalb von 16 Jahren um 2,74 Liter pro 100 Kilometer oder um rund 31%.

Abbildung 39

#### Durchschnittlicher spezifischer Treibstoff-Normverbrauch in Litern pro 100 km bei Personen-Neuwagen



<sup>104</sup> Datenquelle: auto-schweiz, Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personenwagen, einzelne Jahresberichte.

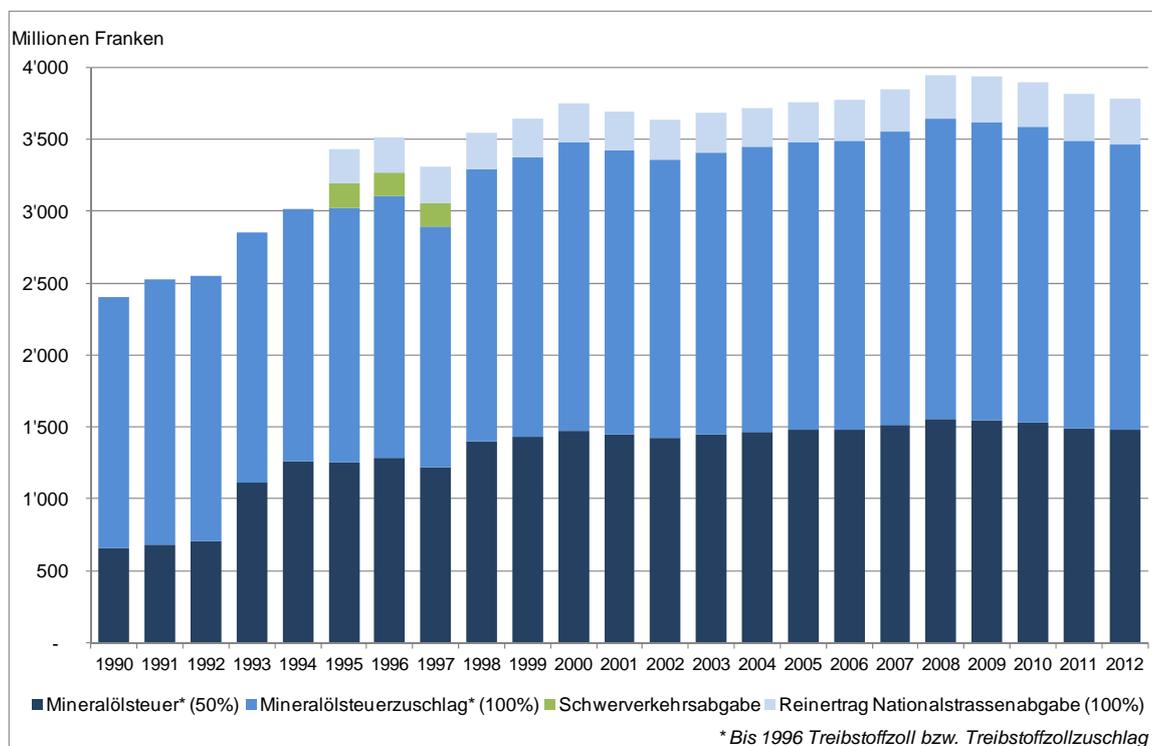
## Anhang IV: Entwicklung der Einnahmen in der SFSV

Im Jahr 2012 generierten die zweckgebundenen Einnahmen 3,780 Milliarden Franken für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr<sup>105</sup> (Mineralölsteuer, Mineralölsteu-  
erzuschlag, Nationalstrassenabgabe). Das sind gegenüber dem Jahr 2008, welches  
bisher den Höchststand der Einnahmen verzeichnete, 166 Millionen Franken weni-  
ger.

Obwohl seit 2000 das reale Bruttoinlandprodukt um rund 22 Prozent, die mittlere  
Wohnbevölkerung um rund 10 Prozent (Wert für 2011), der Motorfahrzeugbestand  
um 22 Prozent und die Fahrleistungen (Fahrzeugkilometer) im privaten Strassenver-  
kehr um 13 Prozent (Wert für 2011) angestiegen sind, nahmen die Einnahmen aus  
den Haupteinnahmequellen lediglich um 0,9 Prozent zu.

Abbildung 40

### Haupteinnahmequellen Spezialfinanzierung Strassenverkehr 1990–2012 (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 Spezialfinanzierung Strassenverkehr gutgeschrieben. 1997 wurde das revidierte Mineralölsteuergesetz in Kraft gesetzt, womit ein Wechsel von einer massebezogenen (Kilogramm) auf eine volu-  
menbezogene (Liter) Besteuerung verbunden war.

<sup>105</sup> Zusätzlich wurden 2012 noch diverse Einnahmen von 23 Millionen Franken erzielt, so dass die SFSV insgesamt 3803 Millionen Franken im Jahr 2012 verzeichnete. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden die diversen Einnahmen in der Grafik nicht dargestellt.

## Anhang V: Details zu den einnahmeseitigen Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

### Berechnung Pauschalabgabe für Elektro-Automobile

Als Berechnungsgrundlage für die jährliche Pauschalabgabe für Elektro-Automobile wird die ansonsten einmalige Automobilsteuer von 4 Prozent des Kaufpreises eines durchschnittlichen Elektro-Automobils (35 000 Franken) auf die angenommene Betriebsdauer von zehn Jahren verteilt. Die Berechnung des Mineralölsteuer- und Mineralölsteuerzuschlagersatzes erfolgt anhand der Abgaben (Hauptvariante), die ein Kleinwagen mit Verbrennungsmotor der Effizienzklasse A bezahlt, wobei berücksichtigt wird, dass Elektro-Automobile eine geringere jährliche Fahrleistung ausweisen als konventionelle Fahrzeuge. Es wird von einer durchschnittlichen jährlichen Fahrleistung von 6330 Kilometern für die Jahre 2020–2030 ausgegangen. Die Anlehnung an den Treibstoffverbrauch von Kleinwagen erfolgt mit der Absicht, Elektro-Automobile steuerlich nicht stärker zu belasten als Kleinwagen mit effizientesten Verbrennungsmotoren.

Für ein Elektro-Automobil fällt in den Jahren 2020–2030 somit eine pauschale Abgabe von 340 Franken pro Jahr an. Da die Fahrleistung mit zunehmendem technologischen Fortschritt zunimmt, wird für die Zeitspanne 2031–2040 mit einer jährlichen Pauschalabgabe von 390 Franken pro Fahrzeug gerechnet. Die Beträge der Pauschalabgabe sind nicht mit einer Teuerungsentwicklung indiziert.

Abbildung 41

### Berechnung Pauschalabgabe für Elektro-Automobile

	2020-2030	2031-2040
Ø Elektro-Automobilbestand (1000 Fz)*	161,5	537,0
Ø Fahrleistung Elektro-Automobile (Mrd. Fzkm)*	1,0	4,3
Ø jährliche Fahrleistung pro Elektro-Automobil (km)*/**	6330	7910
Treibstoffverbrauch Kleinwagen pro 100 km (l)***	3,6	3,6
Treibstoff Jahresverbrauch (l)	227,9	284,7
Mineralölsteuer in CHF (bei 43,12 Rp./l)	98,3	122,8
Mineralölsteuerzuschlag in CHF (bei 45 Rp./l)	102,5	128,1
<b>Total Belastung durch Treibstoffsteuern</b>	<b>200,8</b>	<b>250,9</b>
<b>Anteil Automobilsteuer (4% auf CHF 35 000)</b>	<b>140,0</b>	<b>140,0</b>
<b>Pauschalabgabe pro Elektro-Automobil</b>	<b>340,0</b>	<b>390,0</b>

\* Prognose von Treibstoffabsatz und Mineralölsteuereinnahmen, Grundlagenbericht, Infrac Februar 2013, S. 73.

\*\* Aufgrund der heute noch sehr beschränkten Leistungsfähigkeit der Autobatterien werden die Elektro-Automobile bis auf weiteres überwiegend für kürzere Distanzen eingesetzt. Mit der steigenden Leistungsfähigkeit der Batterien und dem somit wachsenden Autonomieradius steigt auch der Anteil der mit Elektro-Automobilen zurückgelegten Fahrzeugkilometer.

\*\*\* Effizienzklasse A (3l/100 km) + Real-World-Verbrauch von 20% (Grundlagenbericht, Infrac, Februar 2013).

## **Anhang VI:**

### **Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI**

Der Bundesrat hat dem Parlament Anfang 2012 mit der FABI-Botschaft einen Vorschlag zur Neuordnung und künftigen Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur unterbreitet. Die Vorlage wurde vom Parlament beraten und im Sommer 2013 verabschiedet. Die Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen fand am 9. Februar 2014 statt. Durch die Schaffung eines BIF sollen Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau neu über ein einziges Gefäss finanziert werden. Der bisherige befristete FinöV-Fonds soll dafür in einen neuen, unbefristeten BIF überführt werden. Die Finanzierung über einen einzigen BIF soll gleiche Voraussetzungen für Betrieb und Substanzerhalt auf der einen und Ausbau der Infrastruktur auf der anderen Seite schaffen. Die Kredite sind damit transparenter und einfacher zu handhaben. Die Finanzierung aus einem Gefäss soll die Mittelpriorisierung aus einer Gesamtsicht fördern und den Blick für die Folgekosten des Ausbaus schärfen.

Neu soll der Bund die Bahninfrastruktur der SBB und der Privatbahnen allein (seitens der öffentlichen Hand) finanzieren. Im Gegenzug sollen die Kantone gemäss Parlamentsentscheid künftig mit einem jährlichen Beitrag an den BIF an den Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur beitragen. Die Finanzierungsquellen des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur bzw. für den neu zu schaffenden BIF sollen neu in der BV geregelt werden. Es sind dies:

- höchstens 2/3 des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe (Bundesanteil);
- 2 Mehrwertsteuer-Promille, davon 1 Promille befristet von 2018–2030;
- 2 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (Reduktion Fahrkostenabzug);
- 2400 Millionen Franken pro Jahr aus dem allgemeinen Bundeshaushalt;
- 9 Prozent der Einnahmen der Mineralölsteuer (inkl. Mineralölsteuerzuschlag), befristet bis zum Ende der Rückzahlung der Bevorschussung des heutigen FinöV-Fonds (ca. 2030).

Gleichzeitig mit der Neuordnung der Finanzierung wird gestützt auf ein strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) bereits ein erster Ausbauschnitt 2025 beschlossen.

### **Verhältnis FABI und Beiträge für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen**

FABI führt zu einer noch klareren Entflechtung. Das Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur sieht vor, dass der Bund die Hauptlast zu deren Finanzierung trägt. Gewisse Schieneninfrastrukturen, u.a. die Strecken für die Feinerschliessung (Tram usw.) sind jedoch von einer Finanzierung durch den BIF ausgeschlossen.

In der FABI-Botschaft wird die Abgrenzung zwischen dem BIF und IF wie folgt dargelegt: Die Finanzierung von S-Bahn-Ausbauten in Städten und Agglomerationen für die 1. Generation der Agglomerationsprogramme ab 2011 wird – wie vorgesehen und wie vom Parlament beschlossen – aus dem IF erfolgen. Die Finanzierung der mit «A» bewerteten Projekte des Agglomerationsprogramms der 2. Generation, deren Realisierung ab 2015 freigegeben werden soll, erfolgt nach bisheriger Rege-

lung ebenfalls aus dem IF. Mit Inkrafttreten der Änderungen im Zusammenhang mit der FABI-Vorlage sollen die noch nicht in Angriff genommenen Projekte der Agglomerationsprogramme, welche die Eisenbahn betreffen, grundsätzlich über den BIF finanziert werden.

Das Investitionsvolumen der von den Agglomerationen eingereichten Projekte übersteigt die im IF verfügbaren Mittel deutlich. Auch wenn der Bund die Projekte nun streng priorisiert, stehen im IF nach der 2. Generation keine Mittel mehr zur Verfügung, die in den BIF umgeleitet werden können, zumal für die Finanzierung der identischen Projekte wegen des gemäss FABI deutlich höheren Bundesanteils rund dreimal mehr Mittel erforderlich wären.

Es werden daher keine Projekte und keine Mittel aus dem IF in den BIF übertragen. Die 1. und 2. Generation der Agglomerationsprogramme werden integral gemäss bestehendem System finanziert. Ab der 3. Generation der Agglomerationsprogramme werden alle Eisenbahnprojekte grundsätzlich aus dem BIF finanziert, soweit sie nicht davon ausgeschlossen sind. Die entsprechenden Massnahmen der Agglomerationsprogramme werden in die Planung des Strategischen Entwicklungsprogrammes STEP für die Bahninfrastruktur einfließen. Wie in der FABI-Botschaft bereits ausgewiesen, werden die Anforderungen der Agglomerationsprogramme bei der Beurteilung von Massnahmen in Agglomerationsräumen berücksichtigt.

Neben der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen des BIF wird der Bund weiterhin zusätzliche Beiträge an den ÖV leisten (insbesondere Abgeltungen für den regionalen Verkehr). Diese sind jedoch nicht Gegenstand der FABI-Vorlage.

## **Anhang VII: 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.

### **Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur:<sup>106</sup>**

#### **Langfristperspektive Bahnangebot und Ausbau**

Der Ausbau des Bahnangebots soll die Standortqualität verbessern und zur Umsetzung der raumplanerischen Zielsetzungen des Bundes beitragen. Der Bundesrat legt dazu eine Langfristperspektive für die Bahn fest. Der Akzent liegt bei mehr Kapazität auf der Schiene, in den Zügen und in den Bahnhöfen. [...] Diese Langfristperspektive wird mit einem strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) konkretisiert und umgesetzt. STEP basiert auf den Planungen von «Bahn 2030». Es deckt den Zeithorizont bis ca. 2050 ab und umfasst Investitionen von rund 42,5 Milliarden Franken. Darin eingeschlossen sind neben Ausbauten des Netzes weitere betriebsnotwendige Komponenten (z.B. Abstellanlagen und Stromversorgung). Die Grundzüge sind im Eisenbahngesetz festgehalten. Die Umsetzung des

<sup>106</sup> FABI-Botschaft

STEP erfolgt in mehreren Ausbausritten. Der Bundesrat wird diese dem Parlament in der Regel alle vier oder acht Jahre unterbreiten. [...]

Das Parlament verfügt über folgende Steuerungsinstrumente: Über das revidierte Eisenbahngesetz werden die langfristigen Ziele für das Angebot und die Rahmenbedingungen für die Ausbauten der Bahninfrastruktur festgelegt. Alle vier Jahre legt das Parlament mit einem Bundesbeschluss die mittelfristigen Ziele sowie mit einem vierjährigen Zahlungsrahmen die maximalen Entnahmen aus dem BIF für den Betrieb und den Substanzerhalt fest. Mit der Botschaft zur Bewilligung des Zahlungsrahmens legt der Bundesrat dem Parlament alle vier Jahre einen Bericht über die Entwicklung der Bahninfrastruktur sowie die Umsetzung der vereinbarten Ausbauprojekte vor. In der Regel alle vier oder acht Jahre beschliesst das Parlament einen Verpflichtungskredit, der zur Finanzierung jener Erweiterungsinvestitionen dient, die für die Erreichung der langfristigen Ziele notwendig sind.

## **Anhang VIII: 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 Statistik<sup>107</sup>.**

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. 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 konsumiert ein Haushalt mit mindestens einem Auto 111 Liter Treibstoff pro Monat (2009–2011).

Haushalte mit bzw. 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, bei Haushalten mit mindestens einem Auto sind es nur 21 Prozent Rentnerhaushalte.

Wird der Mineralölsteuerzuschlag, wie vom Bundesrat beabsichtigt, um 15 oder 12 Rappen pro Liter Treibstoff angehoben und berücksichtigt, dass mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auch der zu entrichtende Mehrwertsteuerbetrag steigt, zeigt sich Folgendes (unter Verwendung der durchschnittlich konsumierten Treibstoffmenge von 111 Liter pro Monat):

Die steuerliche Belastung eines durchschnittlichen Haushalts mit mindestens einem Auto steigt je nach Variante und bei gleich bleibendem Fahrzeug und Verhalten um rund 18 oder 14 Franken pro Monat. Die Ausgaben für Mobilität erhöhen sich dementsprechend um 1,7 oder 1,3 Prozent (siehe Ziffer 4.3).

<sup>107</sup> Datenquelle: BFS, Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011, Spezialauswertungen des Bundesamtes für Statistik, Juli 2013.

**Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011: Ausgaben für Mobilität**

Angaben in Franken pro Monat und Haushalt (Mittelwerte) <sup>1</sup>			
HH=Haushalt	Sämtliche HH	HH ohne Auto	HH mit mindestens 1 Auto
<b>Bruttoeinkommen</b>	<b>9530</b>	<b>6639</b>	<b>10 303</b>
<b>Verfügbares Einkommen<sup>2</sup></b>	<b>6741</b>	<b>4797</b>	<b>7261</b>
<b>Ausgaben für Mobilität</b>	<b>898</b>	<b>262</b>	<b>1068</b>
<b>Ausgaben für Verkehr</b>	<b>750</b>	<b>255</b>	<b>882</b>
– Kauf und Betrieb Personenfahrzeuge <sup>3</sup>	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
<b>Ausgaben für Fahrzeugversicherungen und -steuern</b>	<b>148</b>	<b>7</b>	<b>186</b>
– Prämien für Fahrzeugversicherungen	110	5	138
– Fahrzeugsteuern	38	2	48

<sup>1</sup> Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

<sup>2</sup> Bruttoeinkommen minus obligatorische Transferausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien Grundversicherung).

<sup>3</sup> Darunter fallen auch Motorräder, so dass Haushalte ohne Auto trotzdem Ausgaben für motorisierte Fahrzeuge ausweisen.

**Haushaltsbudgeterhebung 2009–2011: Verbrauchsmengen**

Mittelwerte pro Monat			
	Sämtliche HH	HH ohne Auto	HH mit mindestens 1 Auto
<b>Bruttoeinkommen (Fr. pro Monat)</b>	<b>9530</b>	<b>6639</b>	<b>10 303</b>
Treibstoffe (Liter pro Monat)	90	10	111

<sup>1</sup> Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

## **Anhang IX:**

### **Verworfenne Variante - Abschaffung der SFSV / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems**

#### **Erläuterungen verworfene Variante, Ziffer 2.7.1**

Die in Abschnitt 2.7.1 beschriebene Variante "Abschaffung der SFSV / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems" führt gegenüber der Variante mit NAF und SFSV<sub>NEU</sub> zu folgenden Anpassungen in der BV:

- Neuer Artikel 83a BV: Dieser neue Artikel stellt die Zuständigkeit des Bundes für die in den Buchstaben a – c genannten Aufgaben sicher. Er ersetzt die mit der SFSV<sub>NEU</sub> wegfallenden entsprechenden Bestimmungen in Artikel 86.
  - Buchstabe a fasst die Beiträge des Bundes an die Strassenkosten der Kantone zusammen. Diese bestehen aus den Beiträgen an die Kosten der Hauptstrassen, den allgemeinen Beiträgen an die kantonalen Strassenkosten sowie den Beiträgen an Kantone ohne Nationalstrassen. Auf Gesetzesstufe werden diese Beiträge beibehalten und ihre Bemessung wird so zu regeln sein, dass der Besitzstand der Kantone gewahrt bleibt. Insbesondere sollen die allgemeinen Beiträge an die Strassenkosten der Kantone und die Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen auch künftig als prozentualer Anteil an den Mineralölsteuereinnahmen berechnet werden.
  - Buchstabe b und c übernehmen die übrigen in Artikel 86 geregelten Zuständigkeiten des Bundes mit unverändertem Wortlaut.
- Angepasster Artikel 86 BV: Sämtliche Bestimmungen zur Zweckbindung bzw. zur SFSV<sub>NEU</sub> entfallen. Da vom NAF keine Rückflüsse an den Bundeshaushalt vorgesehen sind, entfällt auch die Regelung des Ausgleichs zwischen NAF und SFSV<sub>NEU</sub>.
- Angepasster Artikel 196 BV: Die aus Mineralölsteuern zu finanzierende, zeitlich bis zum vollständigen Abbau der Bevorschussung des FinöV (bis zirka 2030) befristete Einlage in BIF wird auch bei dieser Variante in den Übergangsbestimmungen der BV geregelt. Diese Bestimmung hält in Abweichung zur Variante mit NAF und SFSV<sub>NEU</sub> fest,
  - dass die Basis für die Berechnung des Anteils die zweckgebundenen Einnahmen des NAF aus dem Mineralölsteuerzuschlag sind (Art. 86 Abs. 2 Bst. a BV) und
  - dass die Einlagen in den BIF über den NAF finanziert werden.

## Entwurf Bundesbeschluss für verworfene Variante (Ziffer 2.7.1)

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

vom ....

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>108</sup> (BV),  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ....<sup>109</sup>,  
*beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### **Art. 83a Beiträge an Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr** Der Bund gewährt

- a. den Kantonen Beiträge an die Kosten ihrer Strassen;
- b. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
- c. Beiträge an Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge.

#### **Art. 85a Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen**

Der Bund erhebt eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen durch Motorfahrzeuge und Anhänger, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen.

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

<sup>1</sup> Die Nationalstrassen sowie die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr werden über einen Fonds finanziert.

<sup>2</sup> Dem Fonds werden die folgenden Mittel zugewiesen:

- a. der Reinertrag des Zuschlags auf der Verbrauchssteuer nach Artikel 131 Absatz 2 Buchstabe a;
- b. der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe nach Artikel 85a;
- c. höchstens zwei Drittel des Reinertrags der Verbrauchssteuer nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d (*Hauptvariante*);

<sup>108</sup> SR 101

<sup>109</sup> BBl ....

- c. der Reinertrag der Verbrauchssteuer nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d oder ein Teil davon (*Nebenvariante*);
- d. der Reinertrag der Abgabe nach Artikel 131 Absatz 2 Buchstabe b;
- e. weitere vom Gesetz zugewiesene Mittel, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen.

**Art. 87 Sachüberschrift**

*Betrifft nur den französischen Text*

**Art. 87b Verwendung von Abgaben für den Luftverkehr**

Für die folgenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr werden die Hälfte des Reinertrages der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen und der Zuschlag auf der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen verwendet:

- a. Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht;
- b. Beiträge an Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr, namentlich von Terroranschlägen und Entführungen, soweit diese Massnahmen nicht staatlichen Behörden obliegen;
- c. Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr.

**Art. 131 Abs. 2 und 2bis**

<sup>2</sup> Er kann zudem erheben:

- a. einen Zuschlag auf der Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen ausser den Flugtreibstoffen;
- b. eine Abgabe, wenn für das Motorfahrzeug andere Antriebsmittel als Treibstoffe nach Absatz 1 Buchstabe e verwendet werden.

<sup>2bis</sup> Reichen die Mittel für die Erfüllung der in Artikel 87b vorgesehenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Luftverkehr nicht aus, so erhebt der Bund auf den Flugtreibstoffen einen Zuschlag auf der Verbrauchssteuer.

**Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2**

**3. Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)**

2 Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur bis zum 31. Dezember 2018 und anschliessend zur Verzinsung und zur Rückzahlung der Bevorschussung des Fonds gemäss Artikel 87a Absatz 2 Mittel nach Artikel 86 Absatz 2 verwenden. Der Betrag darf xy Prozent der Mittel nach Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 4 nicht übersteigen, höchstens aber 310 Millionen Franken pro Jahr betragen. Das Gesetz regelt die Indexierung dieses Betrags.

II

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

## Anhang X: Glossar

Anpassung	Anpassung von bestehenden Nationalstrassen an neue rechtliche Vorschriften, Normen und Richtlinien (z.B. Erstellen von Lärmschutzwänden, Massnahmen zur Erhöhung der Tunnelsicherheit)
Betrieb	Betrieblicher Unterhalt, projektfreier (kleiner) baulicher Unterhalt, Verkehrsmanagement und Schadenwehren bei bestehenden Nationalstrassen
Erhaltung	Oberbegriff für Projekte, die sowohl Unterhaltsmassnahmen als auch Anpassungsmassnahmen enthalten (z.B. Projekt «Stadttangente Bern») → Unterhalt / Anpassung
Erweiterungen und Kapazitätsausbauten	Bau von zusätzlichen / neuen Nationalstrassen → STEP Nationalstrasse, Ausbauschnitt
Fahrleistung	Total der pro Zeiteinheit von Fahrzeugen gefahrenen Kilometern
Modal-Split	Aufteilung der Verkehrsleistungen, Wegzeiten oder Anzahl Wege auf verschiedene Verkehrsträger bzw. -mittel
Netzfertigstellung / Netzvollendung	Erstmalige Erstellung des vor 2008 beschlossenen Nationalstrassennetzes
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
Personenkilometer	Produkt der pro Zeiteinheit beförderten Personen und ihrer jeweiligen Transportdistanz; Masseinheit der Verkehrsleistung im Personenverkehr
STEP Nationalstrasse	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse zur Weiterentwicklung der Nationalstrassen, insbesondere für den Erhalt und die Verbesserung der Funktionsfähigkeit
Tonnenkilometer	Produkt der pro Zeiteinheit beförderten Gütermenge und ihrer jeweiligen Transportdistanz; Masseinheit der Verkehrsleistung im Güterverkehr
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)

