

04-06 dopo Avanti

dopo Avanti: Vorschläge des UVEK zum weiteren Vorgehen

1. Ausgangslage und Auftrag

Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im Februar 2004 den Gegenvorschlag zur Volksinitiative Avanti mit 62.8 Prozent deutlich verworfen. Im Nachgang zur gescheiterten Vorlage wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse und Initiativen eingereicht. Die Verkehrskommissionen von Ständerat und Nationalrat haben das UVEK beauftragt, zusammen mit dem EFD Vorschläge zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. Das vorliegende Papier kommt diesem Auftrag nach.

Der Bundesrat hat am 23. Juni beschlossen, dass er im Nachgang zur gescheiterten Volksabstimmung dem Parlament eine neue Vorlage ausarbeiten will. Gleichzeitig hat er die groben Leitlinien dazu abgesteckt. Die Vorschläge dieses Papiers richten sich nach diesen Vorgaben. Das UVEK hat versucht, seine Vorschläge bestmöglich auf das schwierige finanzpolitische Umfeld abzustimmen. Ein inhaltlicher Zusammenhang besteht insbesondere zum neuen Finanzausgleich (NFA), welcher im November zur Abstimmung gelangen wird. Bei Annahme dieser wichtigen Vorlage lassen sich die folgenden Vorschläge ohne Verfassungsänderung auf Stufe Gesetz realisieren.

Die weiteren Ausführungen dieses Papiers gliedern sich wie folgt: Ziffern 2 und 3 fassen die Entwicklungen seit der Volksabstimmung vom 8. Februar und die Haltung des Bundesrates zusammen. Ziffer 4 skizziert das verkehrs- und finanzpolitische Umfeld. Die Ziffern 5 und 6 präsentieren die Vorschläge des UVEK. Ziffer 7 endet mit Vorschlägen zum weiteren Vorgehen.

2. Entwicklungen seit der Volksabstimmung vom 8. Februar

Die Nachanalyse von VOX hat gezeigt, dass der Gegenvorschlag zur Volksinitiative Avanti in erster Linie am Nein zum 2. Gotthardstrassentunnel, an der vorgeschlagenen Lockerung des Alpenschutzes und an der Kostenfrage der Projekte gescheitert ist. Kontrovers beurteilt wurden auch der Ausbau des Nationalstrassennetzes sowie die ungenügende Berücksichtigung von Anliegen der Randregionen und Berggebiete. Unbestritten waren demgegenüber die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und die Förderung des Agglomerationsverkehrs.

Der Vorsteher des UVEK hat am 1. April die politischen Parteien, Kantone und Verkehrsverbände zu einer Aussprache zum weiteren Vorgehen beim Agglomerationsverkehr eingela-

den. Mit Ausnahme der SVP waren alle wichtigen Akteure vertreten. Die Aussprache hat eine inhaltliche Übereinstimmung in vielen Bereichen gezeigt, namentlich bei der Dringlichkeit und Höhe der erforderlichen Mittel für den Agglomerationsverkehr, bei der Verwendung von zweckgebundenen Mineralölsteuergeldern für diesen Zweck und beim Einbezug der Randregionen und Berggebiete in eine neue Vorlage. Daneben blieben aber auch wichtige Punkte umstritten, insbesondere die Ausgestaltung eines Infrastrukturfonds und die Verteilung der Gelder auf die einzelnen Verkehrsträger und –arten.

Der Agglomerationsverkehr und das weitere Vorgehen nach der Volksabstimmung zum Geenvorschlag Avanti waren auch Thema der von Wattenwyl-Gespräche vom 7. Mai. Der Bundesrat hat dabei erklärt, er werde die Federführung für die weiteren Arbeiten übernehmen.

3. Haltung des Bundesrats

Der Bundesrat hat am 23. Juni 2004 zu Agglomerationsverkehr und dopo Avanti folgende Grundsatzentscheide gefällt:

- **Handlungsbedarf:** Gestützt auf den unbestrittenen Handlungsbedarf will sich der Bundesrat für eine mehrheitsfähige Lösung der heutigen Verkehrsprobleme, welche insbesondere die Agglomerationen betreffen und deren Standortgunst sowie die Wirtschaftskraft des Landes gefährden, einsetzen.
- **Frage der Federführung:** Der Bundesrat will die Federführung für die weiteren Arbeiten übernehmen.
- **Leitlinien:** Der Bundesrat hat mit Leitlinien den Rahmen für die weiteren Arbeiten abgesteckt. Sie betreffen insbesondere die Grundsatzfrage eines Fonds, zu welchem der Bundesrat unter folgenden Bedingungen Hand bietet:
 - Der Fonds finanziert Infrastrukturen und keine Betriebsbeiträge. Im Vordergrund steht der Agglomerationsverkehr. Zur Fertigstellung und Sicherstellung der Funktionalität des Netzes, sind auch entsprechende Investitionen für die Nationalstrassen möglich.
 - Je nach Finanzierungszwecken wird der Fonds mit 1xEinlagen aus dem Abbau der Reserven bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und/oder einem Teil der jährlichen Erträge aus den zweckgebundenen Strassengeldern (Mineralölsteuer, Vignette Autobahngebühr) alimentiert.
 - Der Fonds ist in Bezug auf Dauer und verfügbare Mittel zu begrenzen. Beim Agglomerationsverkehr geht der Bundesrat als Obergrenze von jährlich 300 – 350 Millionen Franken aus. Das vorliegende Papier präsentiert aber auch Varianten mit tieferen Werten. Der Fonds darf sich nicht verschulden und das Vermögen wird nicht verzinst.

Der Bundesrat ist bereit, sich auch zugunsten der Verkehrsprobleme in den Randregionen und Berggebieten zu engagieren. Die Unterstützung soll grundsätzlich im Rahmen der geplanten NFA Reformen erfolgen.

4. Verkehrs- und finanzpolitisches Umfeld

Eine mehrheitsfähige Vorlage muss aus einer Gesamtsicht heraus entstehen und das verkehrs- und finanzpolitische Umfeld berücksichtigen. Die folgende Tabelle listet die im Zusammenhang mit dopo Avanti wichtigen Vorlagen auf.

Vorlagen	Kerninhalte	Stand / Termine	Verhältnis zu dopo Avanti
Neuer Finanzausgleich (NFA)	Neuregelung der Aufgaben und Finanzen von Bund und Kantonen, inklusive Verkehrsinfrastrukturen	Volksabstimmung November 2004	Schafft Verfassungsgrundlage für Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr.
Entlastungsprogramm 04 (EP04)	Sanierung Bundeshaushalt. Sparbeitrag leistet auch der Verkehr	Botschaft vor Jahresende 2004	Wichtiger Einflussfaktor für den finanziellen Spielraum.
Sachplan Verkehr	Räumliche Planung der künftigen Verkehrsinfrastrukturen von Strasse und Schiene	Verabschiedung durch Bundesrat Mitte 2005	Planerische Grundlage für künftige Verkehrsinfrastrukturen.
Agglomerationsprogramme	Gesamtplanungen Verkehr und Siedlung in den Agglomerationen	Arbeiten im Gang	Voraussetzung für künftige Bundesbeiträge an Agglomerationsverkehr.
Bahnreform II	Gleichstellung der KTU und SBB / Entflechtung (Bund/Kanton) von Aufgaben und Finanzierung	Botschaft Ende 2004	Grundlage für Festlegung der Schienennetze und Zuständigkeiten.
Gesamtschau Grossprojekte öV	Gesamtschau und Prioritätensetzung beim FinöV	Vernehmlassung 2007 / 2008	Baureife S-Bahnprojekte (ZH, GE, TI) fliessen in Gesamtschau ein.
7. langfristiges Bauprogramm Nationalstrassenbau	Fertigstellung und Ausbau Nationalstrassennetz	Laufzeit: 2004 – 2007	Grundlage für Planung und Realisierung von Nationalstrassenbauten (Bau und Ausbau).
Leistungsvereinbarungen mit Transportunternehmen Schiene	Bau, Betrieb und Unterhalt der Schieneinfrastruktur (SBB und künftig auch KTU)	LV SBB 2003 – 2006 / 8. KTU - Rahmenkredit (Laufzeit bis 2006)	Grundlage für Planung und Realisierung von Bauten im Bahnbereich.

Die Zusammenstellung zeigt die Dynamik bei der Planung und beim Bau von Verkehrsinfrastrukturen. Eine inhaltliche und zeitliche Abstimmung mit diesen Vorlagen ist notwendig. Weiter sind bei Strasse und Schiene Reformen im Gang, welche die Netze, deren Betrieb sowie die Aufgaben, Finanzflüsse und Zuständigkeiten neu regeln. Auch diese Vorhaben tangieren dopo Avanti. Schliesslich besteht ein Zusammenhang zu den Sparanstrengungen des Bundes, welche eine noch strengere Prioritätenordnung als bisher und eine Sicherstellung der Kohärenz über alle Aufgaben erforderlich machen.

5. Optionen für das weitere Vorgehen

5.1 Überblick

dopo Avanti muss drei Bereiche thematisieren: Den Agglomerationsverkehr, die Fertigstellung und Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes sowie die Verkehrsprobleme der Randregionen und Berggebiete. Für jeden Bereich sind grundsätzlich verschiedene Lösungsansätze denkbar, welche auf neuen Fondslösungen und/oder heutigen Finanzierungsinstrumenten basieren. Sie lassen sich in einer Vielzahl von Varianten kombinieren. Die folgende Tabelle präsentiert mit Variante 1 und 2 mögliche Kombinationen für dauerhafte Lösungen zu den drei genannten Bereichen. Andere Kombinationen sind modulartig ebenfalls denkbar. Demgegenüber ist Variante 3 eine Übergangsmassnahme, welche auf eine definitive Lösung zum heutigen Zeitpunkt verzichtet. Diese drei Varianten werden im weiteren Papier des UVEK als mögliche Optionen für eine Vorlage zu dopo Avanti im Detail erläutert.

Bereiche	Variante 1 Infrastrukturfonds / Hauptstrassenbeiträge	Variante 2 Agglo'verkehrsfonds / Hauptstrassenbeiträge	Variante 3 Status quo mit Härtefall- fonds
Nationalstrassen	Vorlage 1a Infrastrukturfonds Agglomerationsverkehr / Nationalstrassen	<u>Keine spezifische Vorlage</u> Umsetzung wie bisher	<u>Keine spez. Vorlage</u> Umsetzung wie bisher
Agglomerationsverkehr (Strasse & Schiene)		<u>Vorlage 1b</u> Agglomerationsverkehrsfonds	<u>Keine spez. Vorlage</u> Beiträge NFA
Randregionen / Berggebiete	<u>Vorlage 2</u> Zusätzliche Mittel für Hauptstrassen zu Lasten der Agglomerationen	<u>Vorlage 2</u> Zusätzliche Mittel für Hauptstrassen zu Lasten der Agglomerationen	<u>Keine spez. Vorlage</u> Beiträge NFA

Vorlage 1c
Härtefall-
fonds

Die drei Varianten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Variante 1: Infrastrukturfonds / Hauptstrassenbeiträge

Diese Variante umfasst einen Infrastrukturfonds, welcher Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr sowie Investitionen für die Fertigstellung und zur Sicherstellung der Netzfunktionalität bei den Nationalstrassen finanziert. Der Fonds wird mit einer Ersteinlage aus den Reserven der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und mit einem Teil der jährlichen Erträge aus den zweckgebundenen Strassengeldern alimentiert. Ausserhalb des Fonds beinhaltet die Variante eine Erhöhung der Bundesunterstützung für Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten zu Lasten der Agglomerationen.

- **Variante 2: Agglo'verkehrs fonds / Hauptstrassenbeiträge**

Diese Variante beinhaltet wie die vorherige einen Fonds und höhere Bundesbeiträge für die Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten. Im Unterschied zur ersten Variante beschränkt sich der Fonds aber auf die Finanzierung von Bundesbeiträgen an den Agglomerationsverkehr. Entsprechend werden wesentlich weniger Fondsmittel benötigt. Der Nationalstrassenbau erfolgt im Rahmen der heutigen Finanzierungsinstrumente.

- **Variante 3: Status quo mit Härtefallfonds**

Diese Variante verzichtet angesichts der zahlreichen laufenden Reformen auf eine definitive Lösung zum heutigen Zeitpunkt. Zur Bewältigung der kurzfristig anstehenden Probleme wird aber ein in Bezug auf Zeit und Mittel begrenzter Fonds für dringend benötigte, schwerfinanzierbare Infrastrukturen geschaffen. Der Fonds wird über den Abbau eines Teils der Reserven aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr dotiert und konkurrenziert folglich andere Verkehrsausgaben nicht. Ein solcher Härtefallfonds ist zwar keine dauerhafte Lösung der Verkehrsprobleme, verschafft aber einen Zeitgewinn für eine längerfristige Strategie zur Zukunft der Verkehrsinfrastrukturen und ihrer Finanzierung¹. Der Härtefallfonds kann ausserdem kurzfristig eine Ausgleichsfunktion gegenüber den Entlastungsprogrammen übernehmen.

5.2 Erläuterung der Fondsvarianten

Die drei vom UVEK vorgeschlagenen Varianten lassen sich wie folgt weiter konkretisieren:

5.2.1 Infrastrukturfonds

Dieser Fonds finanziert Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr und gewisse Investitionen für die Nationalstrassen:

- *Agglomerationsverkehr*: Grundsätzlich wird das Konzept aus dem Gegenvorschlag Avanti übernommen, welches in der Volksabstimmung unbestritten war: Der Bund leistet subsidiäre Beiträge an Infrastrukturen für den privaten und öffentlichen Verkehr auf Strasse und Schiene im lokalen/regionalen Bereich der Agglomeration². Voraussetzungen sind, dass die einzelnen Agglomerationen sich in einer zweckmässigen Trägerschaft organisieren, mit einem Agglomerationsprogramm eine Gesamtplanung für ihre Verkehrs- und Siedlungsentwicklung erarbeiten und wirkungsvolle Massnahmen umsetzen.
- *Nationalstrassen*: Neben der im Wesentlichen neuen Bundesaufgabe des Agglomerationsverkehrs übernimmt der Fonds auch die Finanzierung eines Teils der heutigen Nationalstrassenaufgaben: Einerseits die Fertigstellung des seit 1960 beschlossenen Netzes, welche nicht weiter verzögert werden soll, andererseits die gezielte Beseitigung von Kapazitätsengpässen zur Sicherstellung der Funktionalität des ganzen Netzes.

Durch den Transfer eines Teils der Nationalstrassenaufgaben in den Fonds wird auch eine Aufteilung der zweckgebundenen Strassengelder auf Fonds und übrige Aufgaben³ erforderlich. Obwohl der Fonds in Bezug auf Zeit und Mittel grundsätzlich befristet wird, ist er doch als

¹ Im Rahmen einer solchen Strategie wäre beispielsweise auch die Thematik von Road Pricing zu prüfen.

² S-Bahnen, Trams, Busspuren und -installationen, Langsamverkehr, Gemeinde- und Kantonsstrassen, Anlagen für das Strassenverkehrsmanagement

³ übrige Infrastruktur, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen, Beiträge an Hauptstrassen sowie nicht werkgebundene Beiträge

längerfristige Lösung für die Finanzierung der genannten Bereiche konzipiert und umfasst folglich ein relativ grosses Finanzvolumen (Grössenordnung: 20 Milliarden über 15 - 20 Jahre).

5.2.2 Agglomerationsverkehrsfonds

Dieser Fonds finanziert ausschliesslich die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr. Dabei wird grundsätzlich vom selben Finanzierungskonzept ausgegangen wie beim Infrastrukturfonds. Die Nationalstrassenaufgaben werden bei dieser Variante wie bisher über die heutigen Instrumente finanziert. Je nach Höhe der Mitteldotation lässt sich der Fonds allein aus den Reserven der Spezialfinanzierung Strasse öffnen. Andernfalls sind zusätzlich auch jährliche Erträge aus den zweckgebundenen Strassengeldern erforderlich. Im Vergleich zur ersten Variante ist das Finanzvolumen insgesamt tiefer, weil der Fonds nur den Agglomerationsverkehr finanziert (Grössenordnung: 3 - 5 Milliarden über 15 - 20 Jahre).

5.2.3 Härtefallfonds

Im Unterschied zu den beiden ersten Vorschlägen ist der Härtefallfonds eine Übergangslösung. Sie erlaubt es, schwerfinanzierbare Infrastrukturen zu finanzieren bzw. mitzufinanzieren. Im Vordergrund stehen Beiträge an dringende Agglomerationsverkehrsprojekte von Strasse und Schiene, sowie an schwerfinanzierbare Hauptstrassen. Weil aufgrund der Entlastungsprogramme auch bei Nationalstrasseninvestitionen finanzielle Engpässe entstehen, sind Mittel aus dem Fonds auch für diese Zwecke möglich.

Die Mittel des Fonds stammen aus dem Übertrag eines Teils der Reserven bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den Fonds und sind folglich limitiert (Grössenordnung: 2 Milliarden über 5 bis 7 Jahre).

Der Härtefallfonds ist keine dauerhafte und nachhaltige Finanzierungsgrundlage für die oben genannten Bereiche. Der Fonds kann aber im Sinne einer Liberofunktion Härtefälle abfedern. Er kann insbesondere die Finanzierung von dringenden Infrastrukturvorhaben für den Agglomerationsverkehr in den Bereichen Strasse und Schiene sicherstellen. Dazu zählen beispielsweise die Metro M2 in Lausanne, Tramprojekte in Genf, die Glattalbahn Zürich sowie diverse S-Bahnprojekte in Agglomerationen. Angesichts der beschränkten Mittel ist natürlich eine strenge Prioritätenordnung unumgänglich.

5.2.4 Zusammenfassung und offene Fragen

Alle drei Fondsvarianten müssen im Rahmen von weiteren Arbeiten konkretisiert werden. Dabei sind insbesondere die folgenden Punkte festzulegen:

- Höhe der verfügbaren Mittel und Verfahren für die Öffnung des Fonds;
- Kriterien für die Auswahl der Projekte;
- Zuständigkeiten und Kompetenzen;
- Verfahren für die Planung und Finanzierung der Vorhaben;
- Verfahren für das Controlling der Mittel und die Evaluation der Wirkung.

Einen summarischen Überblick über die drei Varianten findet sich zusammenfassend in der folgenden Tabelle. Die dort genannten Beträge für die einzelnen Fondsvarianten sind keine

definitiven Vorgaben, sondern Grössenordnungen zur Veranschaulichung der ungefähren Finanzvolumen⁴.

Merkmale	Infrastrukturfonds	Agglomerationsverkehrs-fonds	Härtefallfonds
Anwendungs- gebiet	- Agglomerationsverkehr - Nationalstrassen	Agglomerationsverkehr	Dringliche und schwerfinanzierbare Verkehrsinfrastrukturen
Finanzierungs- zwecke	- Beiträge Agglomerationsverkehr - Fertigstellung Nationalstrassennetz - Sicherstellung Funktionalität des Nationalstrassennetzes	Beiträge Agglomerationsverkehr	Beiträge an Agglomerationsverkehr, schwerfinanzierbare Hauptstrassen und Nationalstrassen
Äufnung	- 1x Einlagen Reserven Spezialfinanzierung - Jährliche Einlagen Anteil zweckgebundene Strassengelder	- 1x Einlagen Reserven Spezialfinanzierung - Evtl. jährliche Einlagen Anteil zweckgebundene Strassengelder	1x Einlagen Reserven Spezialfinanzierung
Fondsvolumen	Befristet Grössenordnung: 20 Milliarden	Befristet Grössenordnung: 3 – 5 Milliarden	Befristet Grössenordnung: 2 Milliarden
Befristung	Ja Grössenordnung: 15 - 20 Jahre	Ja Grössenordnung: 15 – 20 Jahre	Ja Grössenordnung: 5 – 7 Jahre
Verzinsung Fondsvermögen	Nein	Nein	Nein
Verschuldung des Fonds	Nein	Nein	Nein

5.3 Erläuterung der Unterstützung für die Randregionen und Berggebiete

Die Verkehrsprobleme der Randregionen und Berggebiete betreffen weniger Kapazitätsengpässe und Verkehrsüberlastungen, sondern vielmehr fehlende Mittel für den Erhalt der bestehenden Infrastrukturen. Die Hauptstrassen sind der zentrale Verkehrsträger der Randregionen und Berggebiete. Sie dienen sowohl dem Individual- wie auch dem öffentlichen Verkehr. Aus diesem Grund setzt der Vorschlag des UVEK bei den Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten an.

Der Bund leistet bereits heute Beiträge an die Hauptstrassen. Die entsprechenden Mittel stammen aus zweckgebundenen Erträgen der Strassengelder. Die Unterstützung erfolgt heute in Form von Beiträgen an einzelne Neubauten und Ausbauten. Mit dem NFA werden die Hauptstrassen alleinige Aufgabe der Kantone. Diese erhalten Globalbeiträge – in der Grössenordnung von jährlich 180 Millionen Franken⁵ -, welche auf einem Verteilschlüssel

⁴ Es gilt zu beachten, dass insbesondere beim Agglomerationsverkehr die Höhe der benötigten Bundesmittel auch davon abhängt, wie viel die Kantone und Agglomerationen selbst finanzieren können, weil der Bund nur subsidiäre Beiträge leistet.

⁵ Im Vergleich zu heute entfallen mit dem NFA die Finanzkraftzuschläge.

basieren, der die Hauptstrassenkilometer nach den Kriterien Verkehrsaufkommen und Topographie gewichtet. Neu können die Kantone mit dem NFA ihre Globalbeiträge nicht nur für den Bau und Ausbau, sondern auch für den Betrieb und Unterhalt der Hauptstrassen verwenden.

Das UVEK prüft verschiedene Varianten. Im Vordergrund steht folgende Lösung: Mit einer stärkeren Gewichtung des Faktors Topographie sollen mehr Mittel aus den Hauptstrassengeldern in Kantone mit Randregionen und Berggebiete fließen. Weil die Mittel für die Hauptstrassen grundsätzlich nicht erhöht werden, hat das einen entsprechenden Rückgang der Gelder für die anderen Kantone zur Folge. Das ist aber insofern vertretbar, als dass diese Kantone durch zusätzliche Mittel für den Agglomerationsverkehr kompensiert werden.

Modellrechnungen des Bundesamts für Strassen (ASTRA) zeigen, dass die Wirkung dieser Massnahme für die Randregionen und Berggebiete gegeben ist. Die folgende Tabelle zeigt die heutige Verteilung der Gelder und die Auswirkungen der Vorschläge des UVEK unter der Annahme, dass das Kriterium Topographie im Vergleich zu heutiger Lösung 4x stärker gewichtet wird. Eine andere Gewichtung der Verteilungskriterien mit einer stärkeren bzw. geringeren Umverteilung zugunsten der Randregionen und Berggebiete ist grundsätzlich möglich.

Kantone	Anzahl km	Beiträge nach NFA (Mio. Fr. p.a.)	Veränderung durch Stärkergewichtung der Topographie (Faktor 4)	
			in Mio. Fr. p. a.	in Prozent
ZH	61.5	5.45	-1.58	-28.9
BE	296.3	21.64	-0.86	-4.0
LU	72	6.23	-0.48	-7.6
UR	96.5	8.15	1.54	18.9
SZ	69.9	5.91	0.12	2.1
OW	9.3	0.68	0.13	18.7
NW	10.7	0.67	-0.16	-24.5
GL	37.7	2.75	0.07	2.5
ZG	12.1	1.26	-0.50	-39.6
FR	57.2	4.42	-0.52	-11.7
SO	23.7	2.00	-0.69	-34.3
BS	1.1	0.07	-0.02	-24.5
BL	45.4	6.35	-1.75	-27.6
SH	16.8	1.28	-0.14	-11.0
AR	42.3	3.13	0.20	6.4
AI	13.9	0.87	0.12	13.3
SG	133.1	11.11	0.16	1.5
GR	465.2	33.97	6.34	18.7
AG	106.8	8.36	-1.92	-23.0
TG	96.8	6.06	-1.48	-24.5
TI	120.3	10.67	-0.10	-0.9
VD	127.9	8.67	0.04	0.5
VS	219.1	16.91	2.94	17.4
NE	78.5	7.12	-0.17	-2.3

GE	30.8	3.79	-1.63	-43.0
JU	39.7	2.48	0.33	13
CH	2284.6	180	0	-

Die Erhöhung der Globalbeiträge für die Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten wird für die Varianten 1 und 2 vorgeschlagen. Demgegenüber steht bei Variante 3 der Härtefallfonds für dringende und schwerfinanzierbare Hauptstrassenbauten zur Verfügung.

6. Zur Umsetzung

6.1 Rechtliche Anforderungen

Die folgenden Ausführungen sind noch keine umfassende Abschätzung zu den rechtlichen Anforderungen der einzelnen Varianten. Geklärt wird aber die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen:

- *Fondslösungen:* Abklärungen zusammen mit dem Bundesamt für Justiz haben ergeben, dass alle drei vom UVEK vorgeschlagenen Fondslösungen ohne zusätzliche Verfassungsbestimmung auf Stufe Gesetz umsetzbar sind, sofern der NFA in der Volksabstimmung vom November eine Mehrheit findet. Andernfalls müsste entweder zuerst eine Verfassungsgrundlage für Bundesbeiträge aus zweckgebundenen Strassengeldern an den Agglomerationsverkehr geschaffen oder der Fonds direkt in den Übergangsbestimmungen zur Verfassung verankert werden.
- *Globalbeiträge NFA Hauptstrassen:* Die vorgeschlagenen höheren Hauptstrassenbeiträge für Randregionen und Berggebiete machen eine Anpassung der entsprechenden Verteilungskriterien bei den zurzeit in Erarbeitung befindlichen NFA-Gesetzesänderungen notwendig. Diese kann nach der Vernehmlassung in die Botschaft aufgenommen werden. Ohne NFA wäre allenfalls eine Erhöhung der Beiträge an die Hauptstrassen im Rahmen der heutigen Rechtsbestimmung (Beiträge an einzelne Neu- und Ausbauten) zu prüfen.

6.2 Zum Verfahren

Sachliche und politische Gründe sprechen bei Variante 1 und 2 für eine Aufteilung in zwei Vorlagen: Der Fonds (Infrastrukturfonds bei Variante 1 bzw. Agglomerationsverkehrsfonds bei Variante 2) ist mit einem neuen Bundesgesetz zu realisieren. Demgegenüber kann die Erhöhung der Hauptstrassengelder über den NFA erfolgen. Das Parlament hat allenfalls zu prüfen, ob es diese beiden Vorlagen parallel behandeln will, damit die Kohärenz gewährleistet bleibt.

6.3 Übergangsmassnahmen

Sollte die Ausarbeitung einer Vorlage längere Zeit in Anspruch nehmen, dann wären für die Finanzierung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs gegebenenfalls Übergangslösungen zu prüfen.

6.4 Verhältnis zur aktuellen Haushaltssituation des Bundes respektive zur Schuldenbremse

Die von Volk und Ständen am 2. Dezember 2001 gutgeheissene und per 1. Januar 2003 in Kraft getretene Schuldenbremse verlangt über einen Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt. Kurz vor Inkrafttreten der neuen Bestimmung war ein Einnahmeeinbruch zu verzeichnen, so dass sich eine massive, grösstenteils strukturelle Finanzierungslücke auftat. Bundesrat und Parlament haben auf diese damals neue Situation rasch reagiert und einen Sanierungsprozess eingeleitet. Herzstück des ersten Teils der Gesundungsstrategie war das Entlastungsprogramm 2003. Dieses hat den Bundeshaushalt um rund 3 Milliarden entlastet. Damit war das strukturelle Defizit jedoch noch nicht beseitigt. Gemäss heutigem Kenntnisstand sind bis 2007 weitere Einsparungen von rund 1,5 Milliarden notwendig. Entsprechend ist der Bundesrat daran, ein Entlastungsprogramm 2004 auszuarbeiten.

Angesichts dieser finanzpolitischen Ausgangslage muss die Frage gestellt werden, ob dopo Avanti nicht quer in der Landschaft liegt, zieht es doch für den Bund unweigerlich Mehrausgaben nach sich. In diesem Zusammenhang ist jedoch die Spezialfinanzierung Strassenverkehr zu berücksichtigen. Diese verfügt per Ende 2003 über eine Rückstellung von rund 3,6 Milliarden Franken. Soll diese abgebaut werden, müssten unter dem Regime der Schuldenbremse die entsprechenden Mehrausgaben in anderen Aufgabengebieten kompensiert werden. Dies wäre jedoch nicht ganz korrekt, hat sich der weitaus grösste Teil der Rückstellung doch vor Inkrafttreten der Schuldenbremse angehäuft. Auch handelt es sich bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr um zweckgebundene Mittel, die in der Vergangenheit nicht gemäss ihrem Zweck verausgabt wurden. Ein teilweiser Abbau mittels den Ausnahmebestimmungen⁶ zur Schuldenbremse kann deshalb zugestimmt werden. Die Gesamtschuld des Bundes erhöht sich dadurch mittel- bis langfristig nicht. Allerdings führt es zu einer Umlagerung von interner zu externer Schuld des Bundes, da die externe Verschuldung (Fremdkapital) steigt, während die Schuld des Bundes bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr abnimmt (interne Verschuldung)⁷.

7. Weiteres Vorgehen

Das UVEK schlägt den Verkehrskommissionen vor, eine Eintretensdebatte zu den hier präsentierten Vorschlägen durchzuführen. Wir empfehlen weiter, dass beide Kommissionen gemeinsam den Bundesrat mit der Ausarbeitung einer neuen Vorlage beauftragen. Der Bundesrat ist bereit, diesen Auftrag mit hoher Priorität und so rasch als möglich zu erfüllen. Die Fristen für die weiteren Arbeiten werden insbesondere auch davon abhängen, ob zur neuen Vorlage eine Vernehmlassung bzw. eine Konsultation durchgeführt wird.

⁶ Gemäss Art. 24c des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) kann die Bundesversammlung bei aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen, bei Anpassungen am Rechnungsmodell sowie verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen vom Prinzip des ausgeglichenen Haushalts abweichen (=qualitatives Kriterium). Dafür braucht es allerdings die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Auch muss der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent der höchstzulässigen Ausgaben erreichen (=quantitatives Kriterium).

⁷ Die Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird in der Bilanz des Bundes als Passivposten ausgewiesen. Bei einer Ausfinanzierung nimmt dieser Posten entsprechend ab, während das Fremdkapital - sobald das Geld auch tatsächlich verausgabt wird - zu nimmt. In diesem Sinne handelt es sich um einen Passivaustausch.