9059**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Finanzierung
der Nationalstrassen**

(Vom 8. November 1964)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Mit der Erkenntnis, dass die Kosten des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes wesentlich höher sein werden, als während der Verhandlungen über den Treibstoffzollzuschlag – im Jahre 1961 – angenommen wurde, stellt sich das Problem der Finanzierung dieses Werkes wieder neu. Bevor wir darauf eintreten, rechtfertigt es sich, die Kostenentwicklung und die bisherige Finanzierung zu betrachten und die mögliche Zukunft abzuschätzen. Auch das Bauprogramm ist in seinen Grundzügen zu umschreiben, weil es für die Finanzierung des Werkes von grundlegender Bedeutung ist.

**I. Die Festlegung des Nationalstrassennetzes und die ersten
Finanzierungsvorlagen**

Nachdem im Jahre 1960 das Nationalstrassengesetz in Kraft getreten und im gleichen Jahre durch die eidgenössischen Räte auch das Nationalstrassennetz festgelegt worden war, haben wir Ihnen mit unserer Botschaft vom 19. Juli 1960 auch einen ersten Plan für die Finanzierung unterbreitet. Neben den gemäss Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959 vorgesehenen ordentlichen Mitteln (40% der für den Strassenbau zur Verfügung stehenden 60% des Reinertrages der Treibstoffzölle) sah dieser einen zweckgebundenen Zuschlag von 7 Rappen je Liter Treibstoff vor. Gegen die Vorlage wurde aber das Referendum ergriffen, und am 5. März 1961 hat das Schweizer Volk sie verworfen. Die heute geltende zweite Finanzierungsvorlage konnte am 15. Januar 1962 in Kraft treten (AS 1962, 5).

Grundlage unseres damaligen Finanzierungsplanes bildeten die Kostenschätzungen der im Jahre 1954 vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzten «Kommission für die Planung des schweizerischen Hauptstrassen-

netzes», der sogenannten Planungskommission. Dieser Expertenkommission gehörten kantonale Bau- und Finanzdirektoren, führende kantonale und private Strassenbaufachleute, Strassenplaner, Vertreter der Automobilverbände sowie Vertreter der an der Planung interessierten Departemente des Bundes an. Sie schätzte die Aufwendungen für das von ihr entworfene Nationalstrassennetz auf insgesamt 3,8 Milliarden Franken. Diese Kostenschätzungen wurden im Jahre 1960 insofern den damals erkennbaren Verhältnissen angepasst, als das ursprünglich geplante Netz durch die Bundesversammlung erweitert worden war und auch die ersten, allerdings nur kurzen Erfahrungen der Kantone auf einigen wenigen Bauabschnitten zeigten, dass mit höheren Kosten gerechnet werden müsse. Wir legten somit unserem Finanzierungsplan vom Jahre 1960 für das gesamte Nationalstrassennetz einen Kostenaufwand von 5,7 Milliarden Franken zugrunde. Freilich liessen wir Sie aber schon damals nicht im Zweifel, dass es im Stadium der allgemeinen Planung, in einem Zeitpunkt also, wo noch gar keine eigentlichen Bauprojekte vorliegen, nicht möglich ist, genaue Kostangaben zu machen. Wir führten in unserer Botschaft vom 5. Juni 1961 über die zweite Finanzierungsvorlage aus:

«Aus dieser Sachlage muss die Erkenntnis gewonnen werden, dass es – mangels genügender Erfahrungen unseres Landes im Bau von Autobahnen und Expresstrassen – gegenwärtig ausgeschlossen erscheint, Kostenschätzungen anzustellen, die eine grössere Genauigkeit beanspruchen dürften. Vergegenwärtigt man sich beispielsweise die Probleme, die sich zufolge der mannigfaltigen, äusserst schwierigen Geländebeziehungen allein bei der Erstellung der Nationalstrasse N 2 von Basel bis Chiasso stellen, so ist diese Feststellung ohne weiteres verständlich. Es liegt in der Natur der Sache, dass gewisse Erfordernisse des Strassenbaues erst bei der Ausarbeitung der Baupläne erkannt werden. Zu nennen sind etwa Verbesserungen der ursprünglichen Vorprojekte auf Grund neuerer Erkenntnisse, tiefgreifende Foundationen von Kunstbauten, Stabilisierung schlechten Untergrundes, Anpassungen an das bestehende Strassennetz und an vorhandene Anlagen, ferner Entwässerungen, Landumlegungen, Ersatz abgeschnittener Wirtschaftswege sowie die Erstellung zusätzlicher Über- und Unterführungen für die Bewirtschaftung des Bodens. Vollends unmöglich wäre es, im heutigen Zeitpunkt die zu erwartende Kostenteuerung zuverlässig überblicken zu wollen. Je weiter die Projektierung in die Einzelheiten geht, desto genauer lassen sich die Kosten berechnen. Es erscheint daher angezeigt, mit neuen Kostenvoranschlägen zuzuwarten, bis der Stand der Detailprojektierung neue Unterlagen schafft. Mit Sicherheit muss aber angenommen werden, dass die Gesamtkosten des Nationalstrassennetzes letztlich höher sein werden als bisher gerechnet wurde.» (BBl. 1961 I 1393).

Eine solche Entwicklung ist dann auch tatsächlich eingetreten.

II. Die Kostenschätzungen vom September 1963

Als im Jahre 1960 die einen Betrag von 5,7 Milliarden Franken ergebende Kostenschätzung vorgenommen wurde, lagen erst für 11 Prozent der Gesamtlänge des Nationalstrassennetzes erster und zweiter Klasse die generellen Projekte im Masstab 1:5000 vor; abgesehen von der vier Kilometer langen Autobahn von Luzern Richtung Hergiswil und der Autostrasse Trimmis–Landquart, waren überhaupt noch keine Neubauten fertig. Der Bau der Autobahn Lausanne–

Genf war damals im Kanton Waadt erst auf der einfacheren Westhälfte richtig im Gange, und die Baukosten hatten bloss einen Stand von 80 Millionen Franken erreicht. Seither wird weit im Lande herum an den Nationalstrassen gebaut, und verschiedene Strecken sind bereits fertig, abgerechnet und in Betrieb. Man verfügt demzufolge heute über etwas bessere Grundlagen als noch vor drei Jahren, so dass es nun möglich war, die Schätzung vom Jahre 1960 zu überprüfen und sicherere Durchschnittswerte anzugeben. Anlässlich der Erhöhung des Zollzuschlages von 5 auf 7 Rappen je Liter – im September des vergangenen Jahres – hat der Bundesrat der Öffentlichkeit das Resultat der neuen Kostenschätzung mit Preisstand 1963 bekanntgegeben: Im gesamten sei auf Grund des gegenwärtigen Standes der Studien für die Verwirklichung des ganzen Nationalstrassennetzes, einschliesslich die städtischen Expresstrassen, mit einem Aufwand in der Grössenordnung von 12,5 Milliarden Franken zu rechnen. Auch diese Schätzung ist aber noch sehr ungewiss.

Die Bekanntgabe führte zu einer parlamentarischen Intervention, indem Herr Ständerat Dietschi in Form eines Postulates vom Bundesrat über den Sachverhalt näheren Aufschluss verlangte. Dies gab dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern Gelegenheit, den Rat über den ganzen Fragenkomplex eingehend zu orientieren.

Die Frage der Kostenschätzungen und -berechnungen der Nationalstrassen wird in den verschiedensten Zusammenhängen immer wieder erwähnt und beschäftigt die Öffentlichkeit.

Zur Klärung der Begriffe und Vermeidung von Missverständnissen möchten wir zunächst festhalten, dass bei den von uns im September 1963 bekanntgegebenen Zahlen nicht von ausgewiesenen Mehrkosten oder gar von Kostenüberschreitungen gesprochen werden kann. Es handelt sich vielmehr um die Anpassung früherer Schätzungen, die sich zufolge der Erweiterung des Netzes, der seit dem Baubeginn gemachten Erfahrungen und der Lage im Baugewerbe aufdrängte. Wesentlich für die eidgenössischen Räte ist vor allem, dass künftig die für den Nationalstrassenbau veranschlagten Kredite nicht überschritten werden; das soll dadurch erreicht werden, dass den Kantonen im Rahmen der jährlichen Bauprogramme verbindliche Kredite zugeweiht werden.

Die Kostenschätzungen beruhen nicht auf einheitlicher Grundlage, sondern auf den Tatbeständen, die sich aus den verschiedenen Phasen des Baues von Nationalstrassen ergeben; es ist daher erforderlich, die einzelnen Stadien der Projektierung und des Baues von Nationalstrassen kurz zu durchgehen. Nach den Bestimmungen des Nationalstrassengesetzes durchläuft der Bau der Nationalstrassen vier klar voneinander geschiedene Phasen:

- die Planung,
- die generelle Projektierung,
- die Ausarbeitung und Bereinigung der Ausführungsprojekte und schliesslich
- den Bau selbst.

Die Planung

Im allgemeinen wird zu wenig genau zwischen den Begriffen Planung und Projektierung unterschieden. Die Planung hat die Aufgabe, künftige Entwicklungen in einem Lebensgebiet vorzusehen, die sich daraus ergebenden Bedürfnisse in ihren grösseren geistigen, kulturellen und technischen Zusammenhängen zu erkennen und die Massnahmen, die zu ihrer Befriedigung notwendig sind, vorzuschlagen. Die Aufstellung von Kostenschätzungen oder gar von Kostenvoranschlägen ist im Stadium der Planung schwierig, weil der Zeitpunkt der Verwirklichung und die Einzelheiten des geplanten Werkes im allgemeinen ja gar nicht genau zum voraus bekannt sind.

Das von der Planungskommission entworfene Nationalstrassennetz in Übersichtskarten im Masstab 1:25 000 konnte nichts anderes sein, als die Festlegung einer strassenpolitischen Gesamtkonzeption, die durch weitere Projektierung noch zu konkretisieren ist. Wenn die Planungskommission seinerzeit trotzdem Kostenschätzungen vorgenommen hat, so aus folgenden Gründen:

- Für zahlreiche Verbindungen zwischen bestimmten Punkten sind verschiedene Varianten möglich. Bei der Wahl kommt neben vielen andern Kriterien auch den Kosten eine wichtige Bedeutung zu. Für jede Variante mussten daher, obwohl es in diesem sehr frühen Stadium technisch fast nicht möglich ist, die Kosten geschätzt werden. Die Aufgabe war um so schwieriger, als in diesem Zeitpunkt in der Schweiz mit ihren spezifischen, komplizierten Gegebenheiten keinerlei Erfahrungen vorlagen. Solange die Varianten mit den gleichen Unsicherheiten behaftet sind und entweder alle generell zu hoch oder – was sich nun tatsächlich herausgestellt hat – zu tief waren, sind die Vergleiche trotzdem schlüssig.
- Da, im Unterschied zu verschiedenen anderen Planungen, die Nationalstrassenplanung nicht nur als Ausdruck einer allgemeinen Absicht, sondern erster Schritt zur raschen Verwirklichung des in der Schweiz fehlenden Strassennetzes der hohen Ordnung verstanden worden war, stellte sich mit der technischen Festlegung auch sofort die Frage der Finanzierung des Werkes; es war nämlich abzuklären, inwiefern die bisherigen, für den Strassenbau zur Verfügung stehenden Mittel, durch zusätzliche Leistungen des Bundes, der Kantone und der Strassenbenützer ergänzt werden müssen. Um diese Frage zu beantworten, war es wiederum nötig, trotz der Problematik der Aufgabe, Kostenschätzungen vorzunehmen. Eine Unterschätzung des Finanzbedarfes hätte dann nachteilige Folgen gehabt, wenn sie dazu verleitet hätte, von der Erschliessung neuer Finanzquellen abzusehen. Das war aber nicht der Fall, weil schon die sich später als zu tief erwiesenen Kostenschätzungen zeigten, dass auch in der Finanzierung neue Wege gesucht werden mussten.
- Die Träger der Nationalstrassenplanung waren von der Absicht geleitet, ein in sich geschlossenes Werk zu planen, das in verhältnismässig kurzer Zeit verwirklicht wird. So lag es auch nahe, den Kostenaufwand als Ganzes zu sehen

und nicht als eine Investierung, deren Höhe jährlich von den zur Verfügung stehenden Mitteln abhängt, in ihrer Gesamtheit zum voraus aber gar nicht sicher angegeben werden kann.

Wohl hat auch die Nationalstrassenplanung immer nur von Kostenschätzungen gesprochen. Vielleicht wurde aber doch zu wenig deutlich auf die ungewissen Voraussetzungen hingewiesen. Für die Festlegung des Nationalstrassennetzes durch die eidgenössischen Räte war dieser Umstand auch nicht entscheidend, ging es doch um einen grundsätzlichen, strassenbaupolitischen Entschluss der obersten Behörde, der von den gegebenen Verkehrsbedürfnissen bestimmt war.

Die generelle Projektierung

Die an die Kantone delegierte generelle Projektierung im Masstab 1:5000 ist ein ausserordentlich wichtiges Stadium des Nationalstrassenbaues, erfolgt doch hier die Auseinandersetzung mit dem Gelände, der Überbauung, der Regionalplanung, den Gemeinden, dem übrigen Verkehrsnetz, der Land- und Forstwirtschaft, den militärischen Interessen und dem Natur- und Heimatschutz. Dabei zeigt sich immer wieder die Tendenz, die Autobahnen möglichst in Geländezonen zu verschieben, die nicht zu andern öffentlichen und privaten Zwecken beansprucht werden, was meistens auf teurere Anlagen hinausläuft. Die Vorschrift des Nationalstrassengesetzes, wonach das Erfordernis einer wirtschaftlichen und technisch einwandfreien Gestaltung des Werkes mit allenfalls entgegenstehenden ideellen und höheren Interessen in Einklang zu bringen ist, nötigt die Strassenplaner sodann oft zu Konzessionen, die fast durchwegs wesentliche Mehrkosten zur Folge haben.

Zum generellen Projekt gehört auch eine Kostenberechnung, die nun bereits mehr als eine blossе Schätzung sein muss. Da aber die Unterlagen für einen eigentlichen, auf Massenausgaben und Einheitspreisen beruhenden Kostenvoranschlag noch fehlen, muss auch in diesem Stadium mit Pauschalbeträgen gerechnet werden. Noch viel unsicherer ist in diesem Stadium die Berechnung der Kosten von Expressstrassen, weil hier jede Trasseverschiebung und jede Projektänderung sehr grosse finanzielle Konsequenzen haben kann.

Die Ausarbeitung und Bereinigung der Ausführungsprojekte

Nach dem Nationalstrassengesetz ist das Aufstellen des eigentlichen Bauprojektes Sache der Kantone. Die Projekte werden öffentlich aufgelegt und jedermann, der am Bau ein legitimes Interesse hat, kann gegen das Projekt Einsprache erheben oder seine Rechte und Begehren geltend machen. Häufig vorkommende Forderungen sind: Vorlegen von Strassen und Wegen, zusätzliche Über- und Unterführungen, bauliche Vorkehrungen zur Sicherstellung künftiger Entwicklungen, Massnahmen zum Schutze gegen nachteilige Immissionen der Autobahn auf die Nachbarschaft, Ersatz von Boscungen durch Mauern, Ver-

legen von Leitungen aller Art, Schaffung neuer Erschliessungswege, höhere Ansprüche an Kunstbauten aus ästhetischen Gründen. Nach dem Nationalstrassengesetz entscheiden die Kantonsregierungen über diese Einsprachen und Begehren. Da namentlich die von öffentlichen Körperschaften gestellten Begehren meist gut begründet sind, muss ihnen oft ganz oder teilweise entsprochen werden. So entstehen durch diese Auflageverfahren meist beträchtliche Mehraufwendungen, die in einem früheren Stadium von den Projektverfassern nicht vorgesehen werden können.

Das Bauprojekt enthält einen möglichst genauen Kostenvoranschlag, der aber auch noch mit Unsicherheiten belastet ist, bleibt doch selbst bei grosser Gewissenhaftigkeit noch manches Kostenelement vor der Ausführung unerkannt. Er vermittelt jedoch ein weit besseres Bild von den wirklichen Kosten einer einzelnen Strecke als das generelle Projekt.

Der Bau

Der Strassenbau, vor allem der Bau von Autobahnen, ist für unvorhergesehene Mehraufwendungen besonders anfällig, weil die Strassen den Risiken von Baugrundschwierigkeiten besonders ausgesetzt sind. Es ist nicht möglich, auf so grosse Längen den Baugrund zum voraus immer hinreichend genau zu untersuchen. So kommt es auch im Baustadium immer wieder zu Mehrkosten. Ferner tauchen einzelne Gegebenheiten, die den Bau verteuern, oft erst im Zuge der Arbeit auf, wie etwa: Vermehrte Aufwendungen für die Foundation von Kunstbauten, geologisch bedingte Schwierigkeiten bei den Erdarbeiten, wie Rutschungen, Sackungen, Nichtverwendbarkeit von Aushubmaterial zu Dammschüttungen, sei es, weil seine mangelnde Qualität nicht zum voraus erkennbar war oder weil Material minderer Qualität wegen schlechter Witterung ausgeschaltet werden muss; zusätzliche Entwässerungen; Verlegung von vorher nicht bekannten Wasserfassungen und Leitungen aller Art; Sicherungsarbeiten an Gebäuden, Bahnlinien und Strassen; schwierigere und damit teurere Materialgewinnung; Kosten zufolge Verlängerung der Bauzeit aus Gründen, die der Unternehmer nicht zu verantworten hat; Kosten aus Verkehrsumleitungen; Schäden zufolge höherer Gewalt.

Die Teuerung

Zu diesen dem Bau inhärenten Möglichkeiten von Mehrkosten kommt noch die allgemeine Teuerung, deren verschärfter Anstieg zeitlich mit dem Beginn des landesweiten Nationalstrassenbaues zusammenfiel. Diese Belastung unserer Wirtschaft ist eine der Hauptsorgen des Bundesrates und ihre Ursachen brauchen hier nicht näher dargelegt zu werden. Ihre Wirkung auf den Nationalstrassenbau ist mehrgestaltig.

Zunächst ist der Anstieg der Materialpreise und der Löhne zu nennen. Sie lassen sich verhältnismässig einfach erfassen, sind aber für die steigenden Kosten

nicht allein verantwortlich. Der Mangel an Arbeitskräften führt zu einer Verminderung der Leistungen, zu Schwierigkeiten in der Besetzung der Kader und bringt damit für das Baugewerbe eine gewisse Unsicherheit in der Kalkulation. Dass sich dies in einer Zeit der Überbeschäftigung in einer Erhöhung der Offertpreise auswirken muss, die über das Mass der zuerst genannten Teuerung hinausgeht, ist naheliegend. Um so wesentlicher wird es, den Baurhythmus so zu bestimmen, dass ein gesunder Wettbewerb erhalten bleibt.

Eine weitere, sehr bedeutsame Quelle von Mehrkosten ist der Landerwerb. Es hiesse allzu Bekanntes wiederholen, wollte man die allgemeine Entwicklung der Bodenpreise der letzten Jahre besonders schildern. Rechnet man für die Errichtung des gesamten Nationalstrassennetzes mit einem totalen Landbedarf von über 8500 ha, so ist leicht ersichtlich, wie sich die Preissteigerung beim Landerwerb auf den gesamten Nationalstrassenbau auswirken muss.

Glücklicherweise haben die Kantone seit mehreren Jahren schon vorsorglich Land erworben. Bei einzelnen Nationalstrassenabschnitten haben sich die Landerwerbs- und Landumlegungskosten wie folgt entwickelt:

Nationalstrassenabschnitt	Genereller Kosten- vorschlag der Kantone (Projekt 1:5000)	Voraussicht- liche Endsumme	Mehr- kosten
	in Millionen Franken	in Millionen Franken	in Prozent
Kantonsgrenze Genf/Waadt-Lausanne	37,559	70,000	86
Wankdorfplatz-Koppigen	10,180	11,190	10
Umfahrung Hergiswil	1,980	2,983	55
Niederurnen-Mühlehorn	11,000	13,631	24
Oerlingen-Flurlingen	1,510	2,268	50
Zürich-Richterswil	39,500	76,500	94
		Im Mittel	74

Folgerungen

Gestützt auf die immer noch nicht umfangreichen bisherigen Erfahrungen hat das Amt für Strassen- und Flussbau im Sommer 1968 die verschiedenen kostenerhöhenden Einflüsse gesamthaft wie folgt angenommen:

	Prozent
- Allgemeine Teuerung, Baukosten und Landerwerb	40
- Teurere Linienführung und zusätzliche Nebenarbeiten	35
(Hier wirkt sich vor allem das im Gesetze vorgeschriebene Planbereinungsverfahren aus, indem Gegensätze wie die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Projektierung und andere schutzwürdige Interessen gegeneinander abzuwägen sind.)	
	Übertrag 75

	Prozent
	Übertrag 75
- Erhöhter Ausbaustandard	10
(Hier kommt die laufende Entwicklung zum Ausdruck, indem die ununterbrochene, früher nie erwartete Verkehrszunahme zu grosszügigeren Lösungen zwingt, als die Planungskommission vorgesehen hat.)	
- Längere Tunnelstrecken	10
(Diese finden ihre Begründung vor allem darin, dass erst mit fortschreitender Projektierung über die Notwendigkeit an sich unerwünschter Tunnel entschieden werden kann.)	
- Bautechnisch bedingte Mehrkosten	20
(Sie haben ihre Ursache vor allem in den geologischen und geotechnischen Verhältnissen.)	
Heute erkennbare Mehrkosten gegenüber der Schätzung von 1960	<u>115</u>

Es wurde bereits erwähnt, dass diese Pauschalschätzung der kostensteigernden Ursachen auf einem sehr heterogenen Material beruht und dass daher zwischen einzelnen Strecken wesentliche Unterschiede bestehen können. Um zu zeigen, wie es sich in den konkreten Einzelfällen verhält, seien folgende Strecken herausgegriffen, die entweder erstellt sind oder sich in einem Baustadium befinden, das mit einiger Sicherheit einen Überblick über die voraussichtlichen Endkosten erlaubt.

Die Gesamtkosten der in der nachstehenden Tabelle aufgeführten Nationalstrassen 1. Klasse ergeben den Betrag von 1321 Millionen Franken; sie messen zusammen 163,4 km. Daraus ergibt sich ein voraussichtlicher Durchschnittspreis von 8,1 Millionen Franken je Kilometer. Sie sind also rund 3 Prozent höher als die Schätzung des Amtes für Strassen- und Flussbau vom Sommer 1963.

Die vorstehenden Beispiele zeigen, dass das Kostenverhältnis zwischen ursprünglicher Kostenschätzung und neuestem Voranschlag oder voraussichtlicher Endsumme zwischen 1:0,9 und 1:2,7 schwankt, je nachdem, ob es sich um leichtere oder schwierigere Strecken handelt und ob die ursprüngliche Schätzung erst auf einem generellen Projekt oder bereits auf einem Bauprojekt beruht. Die Ungenauigkeit der ursprünglichen Kostenschätzung gegenüber neuem Voranschlag oder voraussichtlicher Endsumme ist überall anzutreffen, sei es nun in den Kantonen Waadt und Genf bei der Autobahn Genf-Lausanne, sei es im Kanton Zürich bei der Höhenstrasse, im Kanton Glarus bei der Walensee-strasse, bei den aargauischen Nationalstrassen oder gar im Kanton Graubünden beim Bernhardintunnel. Dabei ist bemerkenswert, dass diese Projekte von den verschiedensten Fachleuten ausgearbeitet wurden, nämlich von Büros mit staatlichen Kräften, von kantonalen Autobahnbüros mit Leitern, die aus dem Kraftwerkbau oder aus andern Teilgebieten des Tiefbaues hervorgegangen sind, oder von grossen privaten Ingenieurfirmen, die sich zum Teil auf eine eigene, erfahrene

Nationalstrassen-Nr. Kanton	Teilstrecke	Nationalstrasse Klasse	Ursprüngliche Kostenschätzung der Kantone in Millionen Franken	Neuer Kostenvoranschlag oder voraussichtliche Endsumme * (Angaben der Kantone) in Millionen Franken
<i>1. Leichtere Strecken</i>				
N 1 BE	Grauholzstrasse, Länge 6,6 km (fertig)	1	18,64 ¹⁾	29,06 ¹⁾
N 1 BE	Schönbühl-Koppigen, Länge 15,5 km (fertig)	1	43,80 ²⁾	42,25 ²⁾
N 1 SO	Wasseramt, Länge 9,5 km (im Bau)	1	33,20 ¹⁾	51,92 ²⁾
N 1 SO	Gäu, Länge 14,75 km (im Bau)	1	56,50 ¹⁾	88,44 ²⁾
N 1 AG	Rothrist-Lenzburg, Länge 27,0 km (im Bau)	1	124,53 ²⁾	170,00 ²⁾
N 2 NW	Kantonsgrenze Luzern/Nidwalden-Hergiswil, Länge 3,9 km (fertig)	1	12,30 ²⁾	14,39 ²⁾
N 3 AG	Kaiseraugst-Rheinfelden, Länge 5,7 km (im Bau)	1	20,22 ²⁾	31,50 ²⁾
N 4 ZH	Oerlingen-Flurlingen, Länge 9,7 km (fertig)	2	27,00 ¹⁾	27,89 ⁴⁾
<i>2. Schwierige Strecken</i>				
N 1 GE	Kantonsgrenze Genf/Stadt-Route Suisse und Grand Saconnex, Länge 9,6 km . .	1	41,72 ¹⁾	113,61 ²⁾
N 1 VD	Kantonsgrenze Genf/Waadt-La Maladière**, Länge 47,1 km (fertig)	1	209,72 ¹⁾	417,00 ⁴⁾
N 1/N 9 VD	Umfahrung Lausanne, Länge 10,6 km (fertig)	2	110,06 ¹⁾	232,40 ⁴⁾
N 3 ZH	Zürich-Brunau-Richterswil, Länge 22,7 km (im Bau) . .	1	162,00 ¹⁾	363,00 ²⁾
N 3 GL	Walenseestrasse, Länge 11,8 km (fertig)	3	41,70 ¹⁾	78,00 ⁴⁾
N 13 GR	Bernhardintunnel, Länge 6,6 km (im Bau)	2	72,50 ^{1) 2)}	142,00 ²⁾

¹⁾ Auf Grund des generellen Projektes 1:5000.
²⁾ Auf Grund des Bauprojektes 1:1000.
³⁾ Neuester Kostenvoranschlag (bei Strecken, die sich im Bau befinden, unter Berücksichtigung des tatsächlichen Standes).
⁴⁾ Voraussichtliche Endsumme.
⁵⁾ Endsumme.
* Teilweise inkl. zu Lasten der Kantone gehender Kosten für Strassenkorrekturen.
** Die Autobahn Lausanne-Genf führt zwar im allgemeinen durch topographisch einfaches Gebiet, doch wurden zum Teil ausserordentlich ungünstige geologisch-geotechnische Verhältnisse angetroffen, die den Bau einzelner Strecken und Objekte sehr stark erschwerten.

Unternehmung stützen können. Die allgemeinen Feststellungen des Amtes für Strassen- und Flussbau werden auch von den einzelnen Kantonen bestätigt.

Dass in allen Landesgegenden, unter verschiedensten Bedingungen und bei allen Arten von Werken, die Baukosten derart von den ursprünglichen Schätzungen abweichen, zeigt eindeutig, dass es bei unseren schwierigen Geländeverhältnissen nicht möglich ist, ohne Erfahrungen und in einem frühen Stadium die Kosten zuverlässig zu schätzen. Die Schwierigkeit liegt in der Natur der Sache selbst.

Die Nationalstrassen sind kein Einzelwerk, mit dessen Bau man erst beginnt, wenn verlässliche Kostenberechnungen vorliegen. Sie sind ein Mosaik von Einzelwerken, das in über zwei Jahrzehnten zusammengefügt wird. Verbindlichere Angaben über die Kosten kann nur das dem Bau des einzelnen Strassenzuges zugrunde liegende Ausführungsprojekt machen. Die wirklichen Gesamtkosten des Mosaiks werden erst in der Rückschau feststellbar sein. Die Ausführungsprojektierung des ganzen Netzes vor dem Baubeginn wäre sinnlos; die Veränderung der Voraussetzungen zwänge zu endlosem Neubeginn.

Auch in unsern Nachbarstaaten Deutschland und Frankreich scheinen die Verhältnisse ähnlich zu liegen.

In Deutschland besteht ein sogenannter Ausbauplan, der ein ganzes Netz von Autobahnen, Bundesstrassen und zu Bundesstrassen zu erklärenden Landstrassen enthält. Über die Kosten des gesamten Ausbaues stehen keine bestimmten Angaben zur Verfügung. Die Verwirklichung erfolgt in sogenannten Vierjahresplänen, die für die Krediterteilung massgebend sind. Was mit den aus der Mineralölsteuer zu erwartenden Mitteln im Ausbauplan 1959 bis 1970 nicht verwirklicht wird, wird auf den nächsten Plan verschoben. Im Bericht des Bundesverkehrsministers vom Jahre 1962 über «2. Vierjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstrassen in den Rechnungsjahren 1963 bis 1966» wird über die nach 1970 auszuführenden Arbeiten auf S.14 lediglich folgendes gesagt:

«Soweit vorausgeschaut werden kann, werden die für den Ausbauplan 1971 bis 1980 benötigten Investitionsmittel den im Ausbauplan 1959 bis 1970 nicht erfüllten Bedarf von 20 000 Millionen DM erheblich überschreiten.»

Das Amt für Strassen- und Flussbau hat vom zuständigen Ministerialdirektor in Bonn erfahren, dass die Erstellung der Autobahnen in Deutschland im Mittel etwa 50 Prozent mehr kostet als früher geschätzt worden ist. Bei einzelnen Strecken ist der Mehrbetrag nur gering, an andern Orten erreicht er bis 100 Prozent. In der schon erwähnten Publikation wird zu den Mehrkosten folgendes ausgeführt:

«Diese Beträge sind höher, als sie im Ausbauplan 1957 veranschlagt worden sind. Das rührt nur ausnahmsweise von höheren Preisen her. Die höheren Kosten sind zum Teil auf die aufwendigere Ausgestaltung der neuen Strassen zurückzuführen, wie sie zum Beispiel durch die leistungsfähigere Ausbildung der Knotenpunkte, durch die teilweise Hoch- oder Tieflage auch bei Bundesstrassen und durch die zur Erhöhung der Verkehrssicherheit angestrebte Ergänzung der Strassenquerschnitte durch Seitenstreifen, Standspuren, Kriech-

spuren, Einbau von Leitplanken und dergleichen veranlasst ist. Vorwiegend sind die höheren Kosten dadurch bedingt, dass mit Rücksicht auf die vorhandene Bebauung und Bodennutzung auf kostspieligere Trassen ausgewichen werden muss, als sie zunächst vorgesehen waren. Das zeigt sich vor allem in dem hohen Anteil, der von den Bundesmitteln für Brücken bereitgestellt werden muss.»

In Frankreich besteht ein im Jahre 1960 aufgestellter Richtplan (plan directeur du réseau des routes nationales). Er enthält 1700 km Autobahnen. Nach der dem Amt für Strassen- und Flussbau zugänglichen Publikation werden hierfür 4500 Millionen NFr. vorgesehen, was einen Preis von 2,65 Millionen NFr. je Kilometer ergäbe. Wie das Amt für Strassen- und Flussbau vom zuständigen Direktor der Strassenbauverwaltung in Paris erfahren hat, rechnet man heute in Frankreich für einfache Überlandautobahnen mit 3,4 Millionen NFr. je Kilometer. Die ursprünglich vorgenommenen Kostenschätzungen müssen erhöht werden, und zwar nicht nur wegen der Teuerung, sondern vor allem wegen der laufenden Anpassung an neue planerische Gegebenheiten. So wird nun die Autobahn nördlich von Paris wegen der Anpassung an den kommenden Flugplatz doppelt soviel kosten als ursprünglich vorgesehen war. Wie in Deutschland so wird auch in Frankreich die Finanzierung alljährlich bei der Aufstellung des Budgets für ein Jahr definitiv festgelegt. Soweit das Amt für Strassen- und Flussbau zu beurteilen vermag, besteht also weder in Deutschland noch in Frankreich eine bestimmte Vorstellung über die genauen Kosten des endgültig ausgebauten Strassennetzes.

Wir werden die Schlüsse, die sich aus diesen Gegebenheiten aufdrängen, im Kapitel über die Finanzierung ziehen.

III. Der Stand der Bauarbeiten

Gegenwärtig stellt sich der Stand der Planung und Projektierung des Nationalstrassennetzes wie folgt dar:

- Planung. Während die Planung der Überlandstrecken klar vorliegen, besteht bei den Expressstrassen immer noch Ungewissheit. In einigen Städten stehen sich noch verschiedene Varianten gegenüber, die von den Vorschlägen der Planungskommission wesentlich abweichen. Solange hierüber nicht entschieden ist, kann über die Kosten nichts gesagt werden. Das Amt für Strassen- und Flussbau verfolgt auf Grund der bisherigen Erfahrungen die Tendenz, den Standard der Expressstrassen eher zu senken, in der Meinung, dass diese in einem späteren Zeitpunkt durch Umfahrungsstrassen zu entlasten sind.
- Für die Hälfte des Überlandstrassennetzes liegen heute generelle Projekte vor; über die noch nicht projektierten Strecken besteht finanziell Ungewissheit.
- Ausführungsprojekte. Bis heute liegen für rund 30 Prozent des Überlandstrassennetzes fertige Projekte vor; in diesen Strecken sind die bereits im Betrieb befindlichen Abschnitte inbegriffen.

Das von den eidgenössischen Räten festgelegte Nationalstrassennetz weist folgenden Umfang auf:

	Kilometer
Nationalstrassen erster Klasse	ca. 700
Nationalstrassen zweiter Klasse	ca. 680
Nationalstrassen dritter Klasse	ca. 440
Total Überlandstrecken	ca. 1770
Städtische Expresstrassen	ca. 60
Ganzes Nationalstrassennetz	ca. 1830

Ende Juli dieses Jahres waren – bezogen auf das gesamte Nationalstrassennetz – fertiggestellt:

	km	Prozent
Nationalstrassen erster Klasse	84,5	(ca. 12)
Nationalstrassen zweiter Klasse	80,7	(ca. 18)
Nationalstrassen dritter Klasse	105,0	(ca. 24)
Total	270,2	(ca. 15)

Gegenwärtig sind im Bau:

	km	Prozent
Nationalstrassen erster Klasse	173,6	(ca. 25)
Nationalstrassen zweiter Klasse	25,0	(ca. 4)
Nationalstrassen dritter Klasse	37,0	(ca. 8)
Total	235,6	(ca. 13)

Am 30. Juni 1964 haben die Ausgaben für das Nationalstrassennetz folgenden Stand erreicht:

Position	1. Januar 1959 bis 30. Juni 1964	1. Januar 1964 bis 30. Juni 1964
	Prozent	Prozent
1. Projekt und Bauleitung	136 945 085 (7,45)	28 014 949 (8,60)
2. Landerwerb/Land- umlegungen	601 287 686 (32,75)	103 467 890 (31,80)
3. Bauarbeiten	1 097 645 450 (59,80)	193 951 185 (59,60)
Total	1 835 878 221 (100)	325 434 024 (100)

Nach Strassenklassen aufgeteilt stellt sich die Rechnung wie folgt dar:

Klasse	Gesamtkosten
Nationalstrassen	
erster Klasse	1 390 726 000
zweiter Klasse	261 503 000
dritter Klasse	183 649 000
Total	1 835 878 000

Diese Gesamtkosten ergeben einen Anteil des Bundes von Franken 1 578 855 000 (rund 86 % der Gesamtkosten).

Rechnung der Nationalstrassen

in Franken

Jahr	Einnahmen				Ausgaben				Überschuss der (+) Einnahmen (-) Ausgaben jährlich	(+) Rück- stellung (-) Aktivierte Ausgaben ¹⁾ , Kumuliert
	Treibstoffzölle		Verzinsung	Total	Projektierung Landerwerb Bau	Verwaltung	Verzinsung	Total		
	Anteil	Zuschlag								
1958	4 694 419	—	—	4 694 419	—	—	—	—	+ 4 694 419	+ 4 694 419
1959	62 261 972	—	—	62 261 972	—	—	—	—	+ 62 261 972	+ 66 956 391
1960	73 896 202	—	3 002 636	76 898 838	—	960 718	—	960 718	+ 75 938 120	+ 142 894 511
1961	89 886 400	—	1 229 117	91 115 517	236 000 000	1 179 608	—	237 179 608	-146 064 091	- 3 169 589
1962	76 170 859	51 836 494	—	128 007 353	430 055 244	1 903 823	4 848 295	436 807 362	-308 800 009	-311 969 589
1963	98 130 371	111 935 908	—	210 066 279	626 771 906	1 561 224	16 284 469	644 617 599	-434 551 320	-746 520 909
1964 ²⁾	82 600 490	114 581 428	—	197 181 918	370 237 563	1 300 000 ³⁾	19 524 580	391 062 143	-193 880 225	-940 401 134

1) Bevorschussung durch den Bund.

2) Stand 30. September 1964.

3) Schätzung.

IV. Das Bauprogramm und das jährliche Bauvolumen für die Nationalstrassen

In unserer Botschaft vom 19. Juli 1960 über die Finanzierung der Nationalstrassen haben wir ein Bauprogramm (sog. Programm C/D) generell in Aussicht genommen, das im Einvernehmen mit den Kantonen entworfen und bereinigt worden war. Nach diesem Vorsatz hätten die wichtigsten Strassenzüge des Nationalstrassennetzes in den Jahren 1966–1970 fertiggestellt sein sollen. Dieses Bauprogramm kann – mit wenigen Ausnahmen – aus verschiedenen Gründen nicht eingehalten werden. Einmal benötigte die Projektierung und insbesondere die Projektbereinigung ganz wesentlich mehr Zeit, als ursprünglich angenommen worden war. Sodann war wegen der anhaltenden Hochkonjunktur die für den Nationalstrassenbau verfügbare Arbeitskapazität der Bauunternehmenschaft begrenzt, und es fehlte an Arbeitskräften jeder Stufe. Diese hinlänglich bekannten Erscheinungen haben zwangsläufig zu einer allgemeinen Verzögerung gegenüber dem Programm C/D geführt.

Heute liegen nun die Verhältnisse etwas anders. Auf vielen langen und zum Teil teuren Strecken ist der Bau – entsprechend den von uns bisher auf Grund der alten Kostenschätzungen genehmigten jährlichen Bauprogrammen – voll im Gang. Dies führt – zusammen mit der inzwischen eingetretenen Kostensteigerung – vorübergehend zu einem grossen Mehrbedarf an Mitteln, was es beispielsweise im laufenden Jahre verunmöglichlicht, bei den im Voranschlag 1964 für den Nationalstrassenbau vorgesehenen 500 Millionen Franken zu bleiben. Zwar werden voraussichtlich die reinen Baukosten diesen Betrag nicht übersteigen; die Kosten des Landerwerbs, der Projektierung und Bauleitung führen aber zu seiner Überschreitung, da ihr Anteil weit grösser ist, als das Amt für Strassen- und Flussbau bei der Aufstellung des Voranschlags angenommen hatte.

Diese momentane Lage steht mit den gegenwärtigen Bemühungen des Bundes, der Kantone und der Wirtschaftsverbände zur Bekämpfung der Teuerung in ausgeprägtem Widerspruch. Das Problem der Gestaltung des Bauprogrammes für die Nationalstrassen ist damit noch schwieriger geworden. Bei der Behandlung der dringlichen Bundesbeschlüsse über die Bekämpfung der Teuerung haben die eidgenössischen Räte mit Nachdruck auch von der öffentlichen Hand eine zurückhaltende Bautätigkeit gefordert. Unser Amt für Strassen- und Flussbau hat deshalb versucht, ein langfristiges Bauprogramm aufzustellen, das es ermöglichen sollte, die einzelnen Strecken des Nationalstrassennetzes konjunkturgerecht in einem ausgeglichenen Baurhythmus zu verwirklichen. Der Vorschlag ist den Kantonen im Frühjahr 1964 zur Stellungnahme unterbreitet worden, in der Meinung, dass diese – im Rahmen des gesamthaft Möglichen – ihre Änderungsbegehren stellen würden. Er wurde mehrheitlich ungünstig aufgenommen. Die Kantone befürchteten eine zu starke Drosselung in einem Zeitpunkt, da der Verkehrsdruck auf der Strasse immer mehr zunimmt.

In gleicher Weise hat sich die Baudirektorenkonferenz anlässlich ihrer Tagung vom 11./12. September 1964 ausgesprochen, die in der Hauptsache dem Bauprogramm und der Finanzierung des Nationalstrassennetzes gewidmet war. In einem an den Bundesrat gerichteten Schreiben vom 12. September 1964 wies die Konferenz erneut auf die Dringlichkeit des Nationalstrassenbaues hin. Unter Berücksichtigung aller Gegebenheiten, insbesondere verkehrstechnische Notwendigkeit, Bedürfnisse des Fremdenverkehrs und Leistungsfähigkeit des Tiefbaugewerbes, hält sie einen jährlichen Bundesanteil für den Nationalstrassenbau in der Höhe von 700 Millionen Franken für unerlässlich. Dabei ist die Konferenz durchaus damit einverstanden, dass ein möglichst grosser Teil dieses Aufwands durch zusätzliche Einnahmen kompensiert wird, um unerwünschte inflatorische Nebenwirkungen zu vermeiden. Sie unterstützt daher vorbehaltlos eine sofortige Erhöhung des Treibstoffzolles, kombiniert mit einer angemessenen Beitragsleistung des Bundes aus allgemeinen Bundesmitteln.

Die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer möglichst raschen Verwirklichung des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes wird von niemandem bestritten. Aber man darf das Problem des Nationalstrassenbaues nicht ausserhalb des gesamtwirtschaftlichen Zusammenhanges betrachten. Im Hoch- und Tiefbau beanspruchen andere Werke mit guten Gründen dieselbe oder eine noch grössere Dringlichkeit: Wohnungsbau, Gewässer- schutzanlagen, Schulhäuser, Hochschulen, Spitäler und Verkehrsbauten. Aber auch auf andern Gebieten steht unser Land vor Aufgaben, die gewaltige Anstrengungen erfordern. Gerade in den Kantonen selbst treten diese Dringlichkeiten klar hervor. Deshalb muss ein gesundes Gleichgewicht zwischen dem Nationalstrassenbau und den andern Aufgaben gefunden werden.

Wir beabsichtigen, unter Festhalten an vertretbaren Jahresinvestitionen den Bedürfnissen der einzelnen Kantone möglichst entgegenzukommen. Dem künftigen Bauprogramm soll die folgende Konzeption zugrunde liegen: Vorab sind die im Bau befindlichen Nationalstrassenstrecken fertigzustellen. Neue Abschnitte können nur nach Massgabe einer vorwiegend verkehrsbedingten Prioritätsordnung und im Rahmen der verfügbaren Mittel in Angriff genommen werden. Das führt gleichzeitig zu einer Konzentration auf die grossen Linien; kleinere Zwischenabschnitte sind nur zu beginnen, wo es unbedingt notwendig und sachlich klar begründet ist.

Neben den Bauarbeiten ist für das ganze Nationalstrassennetz die Projektierung weiterzuführen, weil dies für die Freihaltung der Trassen und die Sicherstellung einer späteren reibungslosen Verwirklichung der Bauten unerlässlich ist.

V. Die Finanzierung

1. Grundsätzliches

Zusammenfassend ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen einige grundlegende, teils neue, für die Gestaltung der Finanzierung richtungweisende Erkenntnisse.

- Es ist sachlich ausgeschlossen, die Gesamtkosten des Netzes auch nur einigermaßen verbindlich zu schätzen. Genauere Kostenvoranschläge sind nur in Detailprojekten für einzelne Strassenabschnitte möglich.
- Bei einem solchen materiellen und zeitlichen Umfang des Werks haben die Gesamtkosten nicht mehr eine bestimmende Funktion. Ausschlaggebend sind: der jährlich verfügbare Höchstbetrag und die Durchsetzung der Zweckmässigkeit und wirtschaftlicher Verfahren beim Bau der einzelnen Strassenzüge.
- Die Finanzierung muss möglichst im Zusammenhang dieses Werks mit der Gesamtheit der nationalen Aufgaben von finanzieller Tragweite und mit der Konjunkturpolitik geregelt werden.
- Der Bau ist nicht in sich abgeschlossen, sondern eine sehr langfristige, wenn nicht dauernde Aufgabe der öffentlichen Hand. Nach Beendigung des am 21. Juni 1960 beschlossenen Netzes, oder schon früher, werden sich Ergänzungen aufdrängen.

Nach diesen Erkenntnissen muss sich unser Finanzierungsvorschlag in seinen Grundzügen ausrichten. Er kann nicht mehr nach der klassischen Methode aufgebaut werden, die einen verbindlichen, genauen Gesamtkostenvoranschlag (mit einem kleinen Zuschlag für Unvorhergesehenes) voraussetzt. Da die Gesamtkosten des Werks nur in vagen Grössenordnungen einigermaßen erfasst werden können, muss die Finanzierung von andern Kriterien ausgehen.

- Die jährlichen Ausgaben haben sich nach der Gesamtheit der nationalen Aufgaben zu richten. Die der öffentlichen Hand immer wieder nahegelegte Zurückhaltung in ihrer Investitionstätigkeit auf allen Gebieten und die explosive Entwicklung unserer Wirtschaft haben einen gewaltigen Nachholbedarf anwachsen lassen, den wir ohne kompromisslose Beschränkung auf das Wesentliche mit unseren finanziellen Möglichkeiten nicht meistern werden.

Nach dem heutigen Stand der Verpflichtungen, die sich aus der Bautätigkeit im Rahmen früher bewilligter Bauprogramme ergeben, wird es auch im Jahre 1965 nicht möglich sein, die Investition des Bundes unter 600 Millionen Franken zu halten. Im übrigen wird künftig die Höhe der Ausgaben den jeweiligen wirtschaftlichen und konjunkturellen Verhältnissen anzupassen sein, sie darf also nicht allein von verkehrspolitischen Gesichtspunkten aus bestimmt werden. Auf dem Gebiet des Strassenbaus sind keine kurzfristigen Änderungen der Ausgabenpolitik möglich. Der Entscheid, einen Strassenzug zu bauen, wirkt sich finanziell erst nach einigen Jahren gewichtig aus. Die wechselhaften wirtschaftlichen Verhältnisse erfordern aber rasch wirksame konjunkturpolitische Massnahmen.

- Die Kosten sind möglichst aus zusätzlichen Einnahmen der laufenden Finanzrechnung zu bestreiten. Ein Blick auf die in diesem Umfang nicht vorhersehbare Entwicklung der Motorisierung in den Jahren seit 1959 lässt mehr denn je erwarten, dass der Nationalstrassenbau zur Aufgabe von noch nicht abzusehender Dauer der öffentlichen Hand wird. Von 1959 bis 1963 beträgt der durchschnittliche Jahreszuwachs (ohne Armeefahrzeuge) an Motorwagen 81 000 Einheiten, an Motorfahrzeugen 114 000 Einheiten. Als Vergleich sei erwähnt, dass die Strassenplanungskommission 1958 den Motorwagenbestand im Jahr 1985 in einer optimistischen Variante auf 837 000 Einheiten schätzte. Er betrug schon Ende 1963 rund 836 000 Einheiten. Einer derartigen Entwicklung kann ein Finanzierungssystem für Einzelwerke mit Aktivierung der Investitionen und langfristiger Tilgung nicht gerecht werden, weil es zu einer kurzfristigen und unverantwortlichen Schuldenkumulation führen müsste. Deshalb sind die Ausgaben möglichst durch laufende Einnahmen zu decken. Der Grundsatz der Barzahlung kommt auch den konjunkturellen Erfordernissen entgegen. Die Art und Weise der Finanzierung beeinflusst die Bemühungen um die Erhaltung der Kaufkraft unserer Währung ganz wesentlich. Auch in dieser Hinsicht sind die Investitionen nur bei gleichzeitiger Abschöpfung von Kaufkraft vertretbar.
- Die zusätzlich notwendigen Mittel sind nach anerkanntem Grundsatz von den Benützern aufzubringen. Damit ein rationeller und auch verkehrspolitisch vertretbarer Baurhythmus eingehalten und es den Benützern erleichtert werden kann, zusätzliche Leistungen zu erbringen, sehen wir einen mit der Dauer und dem Umfang dieser Leistungen verknüpften Sonderbeitrag aus allgemeinen Bundesmitteln vor, obschon dies der heutigen Konjunkturlage nicht angemessen ist.

Ein solcher Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln wurde von uns angesichts des hohen zweckgebundenen Anteils der Treibstoffzölle bisher bekämpft. Bis anhin galt der Grundsatz, allgemeine Bundesmittel könnten nur eingesetzt werden, wenn die Einfuhren unerwartet ausblieben, um zu vermeiden, dass laufende Bauarbeiten eingestellt werden müssten. Im Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959 (AS 1960, 368) wird im Artikel 2, Absatz 4 diese restriktive Auslegung von Artikel 36^{ter}, Absatz 2 der Bundesverfassung ausdrücklich festgehalten und bestimmt, die Baufinanzierung sei, soweit nötig, durch Erhebung eines Zollzuschlags sicherzustellen. Die Verwendung allgemeiner Bundesmittel wurde stillschweigend ausgeschlossen. Dabei darf natürlich nicht übersehen werden, dass schon die für Strassenbauten zweckgebundenen 60 Prozent der Zollreinerträge den Zöllen als den klassischen allgemeinen Bundesmitteln entnommen sind. Nach wie vor könnten wir einer Erhöhung dieses Anteils nicht zustimmen.
- Die Finanzierung ist so zu gestalten, dass die Vorschüsse des Bundes begrenzt und kurzfristig abgetragen werden können. Bei ursprünglich angenommenen Gesamtkosten von 5,7 Milliarden Franken haben wir in der Botschaft vom

Juli 1960 eine vorübergehende Gesamtverschuldung von 0,8 bis 1,2 Milliarden Franken als tragbar bezeichnet. Wir sind bereit, als Folge unseres Finanzierungsvorschlags und angesichts der Entwicklung der Kosten eine höhere Verschuldung in Kauf zu nehmen, weil, wie schon erwähnt, eine Erhöhung rein sachlich nicht zu vermeiden ist, sollen die laufenden und die aus verkehrspolitischen Gründen dringend notwendigen neuen Arbeiten nicht eingeschränkt werden.

- Die Flexibilität. Den unbestimmten Kosten standen bis jetzt begrenzte Einnahmen gegenüber. So wurde jede Finanzierung nach kurzer Zeit aus den Angeln gehoben. Nun sollen die Einnahmen durch einen Automatismus auf die Verschuldung des Nationalstrassenbaus beim Bund und auf die Kosten bezogen werden.

2. Der Standpunkt der Strassenverkehrsverbände

An einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 23. November 1963 beschloss der TCS im Hinblick auf die Mehrkosten der Nationalstrassen, eine Verfassungsinitiative zu ergreifen mit dem Ziel, den Strassenanteil am Reinertrag des Treibstoffzolls von 60 Prozent auf 80 Prozent zu erhöhen, den Mehrertrag ausschliesslich den Nationalstrassen zuzuwenden und den Zollzuschlag auf höchstens sieben Rappen zu begrenzen. In der Folge wurden zwischen Vertretern des Bundes und des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes als Dachorganisation aller Interessenverbände des Strassenverkehrs die künftige Gestaltung der Nationalstrassenfinanzierung besprochen. Die Diskussionen drehten sich vor allem um den Betrag der jährlichen Investitionen, die Höhe der Zollzuschläge und den Umfang einer möglichen zusätzlichen Bundesleistung. Die Ihnen mit dieser Botschaft unterbreitete Finanzierung ist ein Kompromissvorschlag, der vom Bund aus ein Höchstmass an Zugeständnissen enthält. Nach Abschluss der Besprechungen erklärte der TCS aber in einem Schreiben vom 14. Oktober 1964 an den Bundesrat, die Initiative auf jeden Fall zu ergreifen. Seine Hauptbegehren lauten, dass jeder zusätzlichen Leistung der Treibstoffkonsumenten eine gleich hohe zusätzliche Leistung des Bundes gegenüberstehen müsse. Dies würde für einen Zollzuschlag von 5 Rappen im Jahre 1965 den Betrag von 110 Millionen Franken Bundesleistung erfordern. Der TCS verlangt ferner die vermehrte Finanzierung mit Anleihen und den Verzicht auf die Zollbefreiung der Motorfahrzeuge des Bundes.

Auch den ACS vermögen die Vorschläge des Bundesrates nicht voll zu befriedigen. Dennoch unterstützt er sie unter der Voraussetzung, dass das jährliche Bauvolumen mindestens 700 Millionen Franken betrage.

3. Die Belastung des Benzins und des Dieselöls

In der Botschaft vom Juli 1960 haben wir uns zu dieser Frage geäussert, nachdem schon die Planungskommission beantragt hatte, bei der Erhebung eines Zollzuschlags die Begünstigung des Dieselöls gegenüber dem Benzin aufzuheben,

um ein altes Postulat der Verkehrspolitik zu verwirklichen. Wir sind aber damals bei der Revision des Zolltarifgesetzes wegen der Reorganisation der Armee und dem erhöhten Bedarf an Dieselfahrzeugen zur Überzeugung gelangt, die Zollsätze für Benzin und Diesel aus militärischen Interessen weiterhin zu differenzieren. Die Bundesversammlung ist dieser Auffassung gefolgt. Angesichts der kurzen Frist seit dieser Entscheidung haben wir auch in der zweiten Zollzuschlagsvorlage vom Juni 1961 darauf verzichtet, das Problem eingehender zur Diskussion zu stellen.

Schon im Abstimmungskampf um die erste Zollzuschlagsvorlage wurden Stimmen gegen diese Begünstigung laut und in den letzten Monaten, während der Diskussionen über die Kostenentwicklung und die Neufinanzierung, hat sich in der öffentlichen Meinung die Kritik der Bevorzugung des Dieselöls verstärkt. Das veranlasst uns, die Frage neuerdings aufzugreifen.

Da eine Änderung der bestehenden Verhältnisse jedoch über den Rahmen der Nationalstrassenfinanzierung hinausginge, wird der Bundesrat die Korrektur der ungleichen Belastung des Dieselöls zum Gegenstand einer besonderen Vorlage machen, die Ihnen in naher Zukunft unterbreitet wird.

4. Die Ausnahmeregelung zugunsten der Land- und Forstwirtschaft und der Berufsfischerei

Wir schlagen Ihnen vor, die Ausnahmeregelung auf eine Erhöhung des Zollzuschlages auszudehnen, obschon gegen ein solches Vorgehen stichhaltige Gründe angeführt werden könnten. Grundsätzlich ist jeder Treibstoffverbraucher in irgendeiner Form Nutzniesser des Strassenbaus. Die Ausnahmeregelung ist denn auch eine aus rein finanziellen Erwägungen gewährte Entlastung von Berufszweigen, die vom Bund ganz entscheidend unterstützt werden müssen. Aus dieser Sicht wäre ein anderes Vorgehen nicht wohl verständlich.

Um die Zollverwaltung von unrationellem Verwaltungsaufwand zu entlasten, sollen künftig Rückerstattungsbeträge unter 5 Franken nicht mehr ausgerichtet werden.

Nach heutigem Treibstoffverbrauch macht die Rückerstattung bei 7 Rappen Zollzuschlag 5 Millionen Franken aus. Dazu kommt die der Landwirtschaft gewährte Ermässigung von 10 Franken pro 100 kg brutto auf dem Diesel-Grundzoll, was zusätzlich 3,5 Millionen Franken ergibt.

5. Die Frage der Gebühren

Wir haben die Frage einer Gebührenerhebung in beiden Botschaften über die Erhebung eines Zollzuschlages gestreift und kommen neuerdings in Übereinstimmung mit der Auffassung der Planungskommission zum Schluss, dass allgemein eine Gebühr für die Benützung der Nationalstrassen nicht in Frage kommen kann. Wir haben uns aber damals vorbehalten, zu gegebener Zeit auf die Möglichkeit einer Gebührenpflicht für Alpentunnel zurückzukommen. Insbe-

sondere hat der Baubeginn am Bernhardin-Tunnel die Gebührenfrage in keiner Weise präjudiziert. Wenn wir sie hier erwähnen, so deshalb, weil Gebühren zu einer Entlastung der Nationalstrassenrechnung führen würden. Wir werden Ihnen nach Konsultierung der Kantone und Spitzenverbände in der Botschaft über den Bau eines Strassentunnels durch den Gotthard berichten.

6. Der neue Finanzierungsvorschlag

Die Elemente der Finanzierung bestehen aus dem bisherigen Grundanteil von 24 Prozent des Treibstoffzoll-Reinertrags, aus einem Zollzuschlag und aus zusätzlichen Beiträgen aus allgemeinen Bundesmitteln. Der Vorschlag sieht vor, den Zollzuschlag von heute 7 Rappen beim Inkrafttreten dieses Beschlusses um 5 Rappen auf 12 Rappen zu erhöhen. Parallel dazu leistet der Bund aus allgemeinen Bundesmitteln jährlich 40 Millionen Franken. Sobald der Gesamtvorschuss des Bundes um je 200 Millionen Franken zunimmt, wird der Zollzuschlag um je einen weiteren Rappen erhöht. Mit der Erhöhung der Leistungen der Treibstoffkonsumenten werden auch die Beiträge des Bundes um je 10 Millionen Franken pro Zuschlagsrappen jährlich steigen. Umgekehrt wird bei einer gleich hohen Abnahme des Gesamtvorschusses vorgegangen. Damit wird eine flexible, den Bedürfnissen des Werkes gerecht werdende Dauerlösung geschaffen. Es wäre sachlich ungerechtfertigt und bedeutete eine unnötige Mehrbelastung des Gesetzgebers, wenn auf einmal als richtig erkannte Finanzierungsgrundsätze immer wieder bloss deshalb zurückgekommen werden müsste, weil fließenden Kosten ein starres Finanzierungssystem gegenübersteht.

Um die zulässige Höhe der Zollbelastung beurteilen zu können, ist einmal die Tragbarkeit für den einzelnen Konsumenten zu beachten, ferner das Verhältnis des Treibstoffpreises zu den Preisen in andern Staaten und schliesslich sind die Vorteile zu würdigen, welche die Nationalstrassen bieten. Die Tragbarkeit ist ein relativer Begriff. Die in Franken ausgedrückte Belastung einer Zuschlagserhöhung um 5 Rappen zeigt, dass diesem in der Diskussion oft verwendeten Argument nur eine untergeordnete Bedeutung zukommen kann, was übrigens die alle Voraussagen übertreffende Motorisierung schlagend dargetut.

Jahresbelastung in Franken von 5 Rappen Zollzuschlag

Jahreskilometerleistung	Treibstoffverbrauch in Liter		
	5	8	12
5 000	12.50	20.—	30.—
10 000	25.—	40.—	60.—
15 000	37.50	60.—	90.—
20 000	50.—	80.—	120.—

Die Vergleiche mit dem Ausland ergeben, dass auch bei einer Erhöhung des Zuschlags um 5 Rappen die Schweiz immer noch zu den Staaten mit dem

billigsten Treibstoff zählt. Es darf nicht übersehen werden, dass verschiedene Länder neben den Zöllen auch noch Autobahngebühren erheben, dass die Belastungen auch im Ausland mit der Steigerung des Baurhythmus zunehmen werden und dass das Steuerniveau ganz allgemein im Ausland beträchtlich höher ist.

Die zusätzlichen Leistungen der Verkehrsteilnehmer werden durch die bedeutenden Vorteile der Nationalstrassen mehr als aufgewogen. Es seien hier nur der Zeitgewinn, die geringere Ermüdung, die grössere Sicherheit und der Minderverschleiss erwähnt. Einmal mehr drängt sich bei einer umfassenden Beurteilung die Folgerung auf, dass in der Schweiz die spezifische Belastung für den Strassenbau trotz den hochgespannten Plänen sehr niedrig ist.

Der Einfluss der Treibstoffpreiserhöhung auf die Konsumentenpreise darf nicht überschätzt werden. Die Überwälzungsmöglichkeit ist einzig beim Geschäftsverkehr gegeben, der nach den Feststellungen der Planungskommission beim Personenwagenverkehr nur einen Drittel des gesamten Strassenverkehrs ausmacht.

Benzinpreisvergleiche einiger europäischer Staaten

Staaten	Normalbenzin Rp./l
Schweiz	52
Österreich	54
Grossbritannien	58
Westdeutschland	59/63
Holland	61
Schweden	62
Norwegen	64
Belgien/Luxemburg	67
Spanien	67
Dänemark	68
Italien	77
Frankreich	85

(Quelle: Umfrage bei den Auslandsvertretungen)

In der Diskussion über die neue Finanzierung wird immer wieder die Möglichkeit erwähnt, die Mittel durch Anleihen zu beschaffen. Wir erwägen seit längerer Zeit, die Finanzierungslücke zwischen Zollerträgen und Investitionsbedarf vorübergehend mit Anleihen zu überbrücken. Nun sind gegenwärtig die Ansprüche an den Kapitalmarkt ohnehin höher als sein Leistungsvermögen. Ausserdem werden Anleihen nur zum Teil aus zusätzlichen Ersparnissen gezeichnet; im wesentlichen werden bloss anlagebereite Mittel auf Kosten anderer Investitionsbedürfnisse umgelagert. Wichtig ist, dass ein möglichst grosser Teil des Finanzbedarfs durch Abschöpfung von Kaufkraft aufgebracht wird. Das ist vor allem durch Erhöhung des Zollzuschlags der Fall. Deshalb muss in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation das Schwergewicht auf den Zollzuschlag gelegt werden.

Die Grundfrage ist allerdings nicht, ob der Bund die notwendigen Vorschüsse und seine Beiträge aus Rechnungsüberschüssen, Reskriptionen oder Anleihen aufbringe, sondern in welchem Verhältnis die Belastung der Treibstoffverbraucher zum gesamten Aufwand für die Nationalstrassen stehen soll. Je geringer diese Belastung, desto höher die Vorschüsse. Da aber ein wesentlicher Teil des Aufwands schliesslich doch von den Verbrauchern zu decken sein wird, muss ihre Belastung bei niedrigeren Zöllen viel länger dauern als bei höheren. Sollten also Anleihen nicht nur die Finanzierungslücke schliessen, sondern auch noch teilweise an die Stelle der Zollbelastung treten müssen, würde einfach die heute entstehende Belastung der Treibstoffverbraucher hinausgeschoben und auf die künftigen Verbraucher überwältzt. Das wäre nur zu verantworten, wenn der Nationalstrassenbau in absehbarer Zeit abgeschlossen wäre und nur noch Unterhalt und Erneuerung blieben. Doch deutet alles darauf hin, dass die Erstellung von Nationalstrassen eine dauernde Aufgabe wird. Das riefte stets neuen Anleihen, also der Häufung von Schuld und Zins. Um die Anleihen zu tilgen, müsste schliesslich der Treibstoffpreis doch steigen oder der Steuerzahler belastet werden. Der Ausweg über die Steuern wäre beim hohen Anteil des blossen Transits auf den Nationalstrassen besonders unglücklich, weil der ausländische Benützer unbelastet bliebe. Aus allen diesen Gründen kommt der Anleihensweg nur subsidiär in Betracht.

7. Die einzelnen Bestimmungen des Bundesbeschlusses

Der Bundesbeschluss regelt die gesamte Zollzuschlagserhebung neu. Die Artikel 1 und 2 enthalten den bereits beschriebenen Zusammenhang zwischen einerseits dem Gesamtzuschuss des Bundes und andererseits der Höhe des Zollzuschlags und der zusätzlichen Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln. Mit der in Artikel 1, Absatz 3 neu aufgenommenen Bestimmung wird entgegen der geltenden zollgesetzlichen Regelung erreicht, dass bei Inkrafttreten aller künftigen Zuschlagserhöhungen und -herabsetzungen die Verzollung sofort nach den neuen Zuschlägen erfolgt. Damit belastet ein Mehrzuschlag sogleich auch die ab Privatlager verzollten Mengen. Bei Herabsetzung des Zuschlags überträgt sich die Ermässigung unmittelbar auf die Konsumentenpreise. Artikel 2, Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, zur Finanzierung der jährlichen Vorschüsse Anleihen aufzunehmen. Die Bestimmungen über die Rückerstattung von Zollzuschlägen (Art. 3) und die Berichterstattung des Bundesrates (Art. 4) lehnen sich an das bisherige Recht an. Artikel 5 hebt den heute geltenden Bundesbeschluss über die Erhebung eines Zollzuschlags auf.

VI. Schlussbetrachtungen

In dieser Vorlage über die Finanzierung des grössten Werks unserer Generation spiegelt sich das Doppelgesicht der gegenwärtigen Lage besonders eindrücklich. Eine Seite zeigt vor dem Hintergrund eines allgemeinen und dringlichen Nachholbedarfes unserer öffentlichen Dienstleistungen, welche gewaltigen Investitionen allein ein Teil des Strassenwesens beanspruchen muss, um der

Entwicklung gerecht zu werden. Die andere Seite deckt schonungslos unsere beschränkten Mittel auf, die nicht ausreichen, gleichzeitig alles zu tun, und die nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zurückhaltend zu verwenden sind.

Unser Antrag ist eine Synthese aus widerstreitenden Forderungen. Vom höchstzulässigen Kostenanteil und Vorschuss des Bundes ausgehend haben wir eine Finanzierung gesucht, die in das Gesamtbild unserer Aufgaben, der Wirtschaft und der Konjunktur eingefügt werden kann. Die Nationalstrassen erfordern beträchtliche Opfer der Treibstoffkonsumenten; die zusätzlichen Bundesbeiträge aber bewegen sich an der Grenze des Verantwortbaren. Sollte ein Zollzuschlag in diesem Umfang scheitern, müssten die Bauprogramme gekürzt werden.

Die Nationalstrassen sind notwendig und dringlich. Sie dürfen aber weder auf Kosten anderer Aufgaben gebaut werden noch unseren Finanzhaushalt überfordern. Nur so können sie unserer Volkswirtschaft zum Nutzen gereichen.

Die Legitimation des Bundes zum Erlass dieses Bundesbeschlusses stützt sich auf die Bundesverfassung, Artikel 28 und Artikel 96^{ter}, Absatz 2.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen empfehlen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses und versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 3. November 1964.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Finanzierung der Nationalstrassen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 28, 36^{ter} und 85, Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. November 1964,

beschliesst:

Zweckgebundener Zollzuschlag

Art. 1

¹ Zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen wird, soweit der dazu bestimmte Anteil am Reinertrag des Treibstoffzolls nicht ausreicht, ein Zollzuschlag auf Treibstoffen für motorische Zwecke erhoben.

² Der Zollzuschlag beträgt 12 Rappen pro Liter. Sobald sich der Gesamtvorschuss des Bundes für die Kosten der Nationalstrassen um je 200 Millionen Franken vermehrt oder vermindert, erhöht oder senkt der Bundesrat den Zollzuschlag um je 1 Rappen pro Liter. Grundlage für die Berechnung der Zuschlagserhöhung ist der Stand des Gesamtvorschusses im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses; Grundlage für die Berechnung der Zuschlagssenkung ist der Stand des Gesamtvorschusses im Zeitpunkt der letzten Erhöhung.

³ Bei Verzollungen ab Privatlager (Art. 42 des Bundesgesetzes über das Zollwesen) wird der Zollzuschlag angewendet, der im Zeitpunkt der endgültigen Einfuhrabfertigung in Kraft steht.

Zusätzliche Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln

Art. 2

¹ Von der Inkraftsetzung dieses Beschlusses an richtet der Bund zusätzliche jährliche Beiträge an die Kosten der Nationalstrassen aus. Sie betragen 40 Millionen Franken bei einem Zollzuschlag von 12 Rappen pro Liter und erhöhen und vermindern sich pro Rappen Zollzuschlag um je 10 Millionen Franken.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, zur Finanzierung der jährlichen Vor-schüsse Anleihen aufzunehmen.

Rückerstattung des Zollzuschlags

Art. 3

¹ Auf den zu land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Zwecken verwendeten Treibstoffen wird der Zollzuschlag dem Verbraucher oder zu dessen Händen zurückerstattet. In den Fällen, in denen für Treibstoffe zu anderen motorischen Zwecken auf dem Grundzoll eine Zollbegünstigung gewährt wird, kann der Bundesrat die Rückerstattung des Zollzuschlags beschliessen. Beträge (Zollzuschlag und Grundzollanteil) unter 5 Franken werden nicht rückerstattet.

² Der Bundesrat ordnet das Rückerstattungsverfahren. Er kann dabei vorsehen, dass die Rückerstattung des Zollzuschlags nach einem normalen und durchschnittlichen Verbrauch bemessen wird. In gleicher Weise kann auch eine gleichzeitige Zollbegünstigung auf dem Grundzoll berechnet werden. Kantone, Gemeinden und private Organisationen können zur Mitwirkung herangezogen werden.

Berichterstattung des Bundesrates

Art. 4

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung nach jeder Neufestsetzung des Zollzuschlags, mindestens aber alle drei Jahre, über die Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen zu berichten.

Vollzugs- und Übergangsbestimmungen

Art. 5

Durch diesen Beschluss wird der Bundesbeschluss vom 29. September 1961¹⁾ über die Erhebung eines Zollzuschlags auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen aufgehoben.

Art. 6

¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungs- und Übergangsbestimmungen und bestimmt das Inkrafttreten. Er setzt die anzuwendenden Zollsätze je 100 kg brutto fest.

² Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Bundesbeschlusses zu veranlassen.

¹⁾ AS 1962, 5;

Konzession
für
**die Benützung der elektrischen und radioelektrischen
Einrichtungen der Schweizerischen Post-, Telephon-
und Telegraphenbetriebe zur öffentlichen Verbreitung
von Radio- und Fernsehprogrammen**

(Vom 27. Oktober 1964)

I. Allgemeines

Art. 1

¹ Der Schweizerische Bundesrat erteilt der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), deren Zusammensetzung in Artikel 7 hiernach geregelt ist, die Konzession, die elektrischen und radioelektrischen Einrichtungen der Schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe (PTT-Betriebe) sowie ähnliche konzessionierte Einrichtungen unter ihrer Verantwortung zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen zu benützen.

Umfang der
Konzession

² Die SRG ist verpflichtet, diese Einrichtungen nach den folgenden Bestimmungen zu benützen.

Art. 2

Die gesetzlichen Vorschriften über den radioelektrischen Verkehr und die elektrischen Anlagen mit Einschluss der internationalen Übereinkommen finden auf die Einrichtungen der SRG und deren Betrieb Anwendung.

Gesetzgebung

Art. 3

¹ Die Organe der SRG und sämtliche im Dienst der SRG stehenden Personen sind zur Geheimhaltung über alle in Ausübung ihrer Funktionen gemachten Wahrnehmungen verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind.

Geheimhaltungs-
pflicht

² Bei Verletzung der Geheimhaltungspflicht kommen die Bestimmungen des Disziplinarreglementes der SRG zur Anwendung. Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes sowie des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

Art. 4

Aufsichts-
behörde

Der Bundesrat bezeichnet das mit der Aufsicht über die Anwendung der Konzession betraute Departement.

Art. 5

Vertretung auf
internationalem
Gebiet

¹ Auf internationalem Gebiet bezeichnet die SRG ihre Vertreter.
² In technischen Fragen wird sie durch die PTT-Betriebe vertreten. Wenn die SRG es für notwendig erachtet, kann sie der PTT-Delegation ihren Vertreter beordnen.

II. Organisation der SRG

Art. 6

Statuten
der SRG

¹ Die SRG legt auf Grund der vorliegenden Konzession ihre Organisation in ihren Statuten fest. Die Statuten gewährleisten eine angemessene Vertretung der vier sprachlichen Gebiete in den Organen der SRG.
² Die Statuten der SRG unterliegen der Genehmigung durch die Konzessionsbehörde.

Art. 7

Mitglieder

¹ Die SRG besteht aus folgenden Regionalgesellschaften:

- a. «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz», die sich aus nachstehenden Mitgliedgesellschaften zusammensetzt:
 - «Radiogenossenschaft in Zürich»,
 - «Radiogenossenschaft Bern»,
 - «Radiogenossenschaft Basel»,
 - «Ostschweizerische Radiogesellschaft»,
 - «Innerschweizerische Radiogesellschaft»,
 - «Cumünanza Radio Rumantsch»;
- b. «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande», gebildet aus der «Fondation de Radiodiffusion et de Télévision à Lausanne» und der «Fondation de Radiodiffusion et de Télévision à Genève»;
- c. «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana».

² Über Änderungen in der Zusammensetzung der Regionalgesellschaften entscheidet die Konzessionsbehörde nach Anhörung der SRG.

Art. 8

Regionalgesell-
schaften

¹ Die Regionalgesellschaften besorgen den Programmdienst von Radio und Fernsehen.

² Die Regionalgesellschaften treffen die notwendigen Massnahmen, damit in ihren Organen und im besondern in der Programmkommission die verschiedenen Kreise, welche die geistige und kulturelle Eigenart des Landes verkörpern, die verschiedenen Radiohörer- und Fernsehteilnehmerschichten und die verschiedenen Gebietsteile vertreten sind. Sie ziehen die ihnen unterbreiteten Wahlvorschläge in Erwägung.

³ Die Regionalgesellschaften haben in ihrem Programmgebiet den kantonalen und kommunalen Behörden, den kulturellen Verbänden sowie den Radiohörern und Fernsehteilnehmern oder ihren Organisationen die Teilnahme an ihrer Tätigkeit zu erleichtern.

Art. 9

¹ Die Konzessionsbehörde ernennt den Präsidenten, sieben Mitglieder Ernennungen und drei Ersatzmitglieder des Zentralvorstandes sowie die Hälfte der Mitglieder der nationalen Fernsehprogrammkommission und der Programmkommission des Kurzwellendienstes. Ferner ernennt sie neun Delegierte an die Generalversammlung der «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz», acht Delegierte an die Generalversammlung der «Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande» und lässt sich an der Generalversammlung der «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana» vertreten. Die Konzessionsbehörde behält sich auch das Recht vor, die Delegierten des Bundes für die Vorstände der Regionalgesellschaften selber zu bezeichnen. Bei diesen Ernennungen berücksichtigt sie die verschiedenen Kreise, welche die geistige und kulturelle Eigenart des Landes verkörpern, die verschiedenen Hörer- und Fernsehgruppen und die verschiedenen Landes- teile und zieht deren Wahlvorschläge in Erwägung.

² Die Wahl des Generaldirektors der SRG bedarf der Zustimmung der Konzessionsbehörde.

³ Die Aufsichtsbehörde bezeichnet einen der Rechnungsrevisoren.

Art. 10

¹ Das festangestellte Personal der SRG soll schweizerischer Nationalität sein. Die Aufsichtsbehörde kann zur Gewinnung hervorragender Kräfte Ausnahmen gestatten. Personal

² Die SRG trifft die notwendigen Massnahmen, damit für fähige Anwärter aus allen Landesteilen der Schweiz die gleichen Aussichten zur Aufnahme in ihren Personalbestand gewährleistet sind.

³ Die Aufsichtsbehörde ist befugt, aus schwerwiegenden Gründen die disziplinarische Massregelung von Angestellten der SRG zu verlangen.

III. Programme

Art. 11

Programmdienst ¹ Mit der allgemeinen Leitung des Programmdienstes ist der Generaldirektor der SRG betraut. Er wacht über die Zulässigkeit der Darbietungen. Er sorgt für eine rationelle Betriebsführung des Unternehmens.

² Die SRG ist für die Koordinierung, für den nationalen und internationalen Programmaustausch sowie für die Aufgabenteilung unter den Regionalgesellschaften und zwischen den ihnen zugewiesenen Studios verantwortlich. Bei der Verteilung der Radioaufgaben sollen die Radiostudios in Städten ohne Fernsehstudio angemessen bevorzugt werden.

³ Die Regionalgesellschaften senden für ihr Sprachgebiet unter der Leitung der SRG die Mittelwellen- und Ultra-Kurzwellen-Programme sowie Fernsehprogramme.

⁴ Die ratoromanischen Programme werden in Zusammenarbeit mit der «Cumtianza Radio Rumantsch», als Vertreterin der vierten Landessprache und der Kultur ihres Sprachgebietes, in angemessenem Umfang gesendet.

⁵ Die SRG sendet Kurzwellenprogramme.

⁶ Die SRG leitet den Programmdienst des Telephonrundspruchs.

Art. 12

Sendezeiten Die Sendezeiten werden von der SRG im Einvernehmen mit den PTT-Betrieben festgesetzt.

Art. 13

Richtlinien ¹ Die von der SRG verbreiteten Programme haben die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern und sollen zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln und das Bedürfnis nach Unterhaltung zu befriedigen. Die Programme sind so zu gestalten, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern. Die Kurzwellensendungen sollen die Bindungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern.

² Sendungen, welche geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu gefährden, sind unzulässig.

³ Die Konzessionsbehörde behält sich vor, die Stellen zu bezeichnen, bei denen die zu verbreitenden Nachrichten bezogen werden müssen.

⁴ Niemand besitzt einen Anspruch auf die Verbreitung bestimmter Werke und Ideen durch Radio oder Fernsehen oder auf die Benützung des Materials und der Einrichtungen der SRG.

⁵ Die Konzessionsbehörde kann die Sendung behördlicher Bekanntmachungen anordnen.

⁶ Die SRG ist verpflichtet, dringliche polizeiliche Bekanntmachungen auszusenden.

Art. 14

¹ Im Radio ist jede bezahlte direkte oder indirekte Werbung unzulässig.

Werbung

² Im Fernsehen ist eine begrenzte und direkte Werbung gemäss den Weisungen der Konzessionsbehörde erlaubt. Der Nettoertrag der Werbung ist ausschliesslich für das Fernsehen bestimmt. Jede indirekte bezahlte Fernsehwerbung ist unzulässig.

Art. 15

¹ In jeder Amtssprache ist ein Publikationsorgan der SRG zu bezeichnen, wobei die Publikation der rätoromanischen Programme gewährleistet sein soll. Die Programme der SRG sollen vollständig und rechtzeitig in diesem Organ veröffentlicht werden. Gekürzte Programme sind auf Verlangen der Presse gegen angemessene Entschädigung zur Verfügung zu stellen.

Publikation der Programme

² Die Einnahmen aus den offiziellen Veröffentlichungen oder aus der Abtretung der Programme der SRG an ihre Publikationsorgane und an die Presse sind für die Zwecke des Radios und Fernsehens zu verwenden.

Art. 16

¹ Die SRG ist verpflichtet, ihre Programme den konzessionierten Unternehmen, die Programme durch ein Drahtnetz verbreiten, zur Verfügung zu stellen.

Programmlieferung an andere Gesellschaften

² Die Einzelheiten über die Durchführung bilden Gegenstand zusätzlicher Vereinbarungen zwischen der SRG, den Drahtanspruchsgesellschaften und den PTT-Betrieben.

IV. Technischer Betrieb

Art. 17

¹ Die PTT-Betriebe sind in allen Übertragungstechnischen Fragen zuständig.

Technische Einrichtungen

² Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt der Sendeanlagen und der festen Bild- und Tonverbindungen von den Studios zu den Sendern und zwischen den Studios unter sich sind Sache der PTT-Betriebe.

³ Beim Fernsehen tragen die PTT-Betriebe die Kosten der mobilen Verbindungen; die SRG und die PTT-Betriebe verständigen sich bei der Erstellung ihrer Budgets über den Umfang der Sendungen mittels Reportagewagen.

⁴ Vor jedem Entscheid über Bau, Inbetriebnahme oder Stilllegung von Sendern und über die für deren Betrieb benützten Verbindungen nehmen die PTT-Betriebe mit der SRG Rücksprache.

⁵ Zu diesen Zwecken werden je eine paritätische Kommission für Radio und für Fernsehen aus Vertretern der PTT-Betriebe und der SRG eingesetzt.

Art. 18

Studios

¹ Die Zahl der Radiostudios wird auf sieben festgesetzt: drei in der deutschen Schweiz (Zürich, Bern und Basel) mit Sitz der Direktion in Basel, zwei in der französischen Schweiz (Lausanne und Genf) mit Sitz der Direktion in Lausanne, eines in der italienischen Schweiz (Lugano) und eines, das an die Generaldirektion der SRG angeschlossen ist, für den Kurzwellendienst.

² Die Zahl der Fernsehstudios wird auf drei festgesetzt: eines in der deutschen Schweiz (Zürich) mit Sitz der Direktion in Zürich, eines in der französischen Schweiz (Genf) mit Sitz der Direktion in Genf und eines in der italienischen Schweiz (Lugano) mit Sitz der Direktion in Lugano.

³ Die übertragungstechnischen Einrichtungen für Radio und Fernsehen, wie Mikrophone, Verstärker, Aufnahme- und Wiedergabegeräte und die Reportagewagen für das Fernsehen werden nach Anhörung der SRG von den PTT-Betrieben geliefert. Die SRG besorgt den Unterhalt und trägt die Kosten der Versicherung gewöhnlicher Risiken.

⁴ Über Bau, Ausrüstung, Unterhalt und Miete der Radio- und Fernsehstudios wird ein Reglement der SRG erlassen, das von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist.

Art. 19

Betriebspflicht

¹ Die SRG ist verpflichtet, den Betrieb der Radio- und Fernsehstudios auf bestmögliche Weise zu besorgen.

² Der Betrieb darf nur mit Bewilligung der Aufsichtsbehörde unterbrochen werden.

Art. 20

Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

¹ Die PTT-Betriebe führen die Aufsicht über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten beim Betrieb und Unterhalt ihrer übertragungstechnischen Einrichtungen für Radio und Fernsehen durch die SRG, soweit nicht die Elektrizitätsgesetzgebung etwas anderes vorsieht.

² Die SRG ist in ihrem Betrieb für die Aufsicht über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, soweit diese nicht in Absatz 1 geregelt ist, selber verantwortlich.

V. Finanzen

Art. 21

¹ Die Konzessionsbehörde setzt nach Anhörung der SRG und der PTT-Betriebe den Anteil der SRG am Ertrag der von den PTT-Betrieben erhobenen Empfangsgebühren für die Dauer von vier Jahren fest. Dieser Anteil wird der SRG in vierteljährlichen Raten zum voraus überwiesen, getrennt für Radio und Fernsehen. Einnahmen und
ihre Verteilung

² Die SRG verwendet den ihr zugewiesenen Gebührenteil zur Deckung der Kosten, die sich aus den durch die Konzession übertragenen Aufgaben ergeben.

Art. 22

¹ Die SRG ist gehalten, ihre Einkünfte sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Verwendung
der Einkünfte

² Die durch die SRG benutzten Liegenschaften, Einrichtungen, Mobilien usw. sind fortlaufend abzuschreiben. Die Quoten der ordentlichen und allfälliger ausserordentlicher Abschreibungen sind von der SRG im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde festzulegen.

³ Die SRG legt einen zentralen Reservefonds an. Sie darf über den Fonds nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde verfügen.

Art. 23

¹ Für Radio und Fernsehen ist getrennt Rechnung zu führen. Rechnungs-
wesen

² Die Rechnungen sind nach den Grundsätzen der Universalität, der Bruttorechnung und der Detaillierung gemäss den Weisungen der Aufsichtsbehörde aufzustellen.

³ Die Voranschläge der Anlage- und Betriebskosten, die Jahresrechnungen sowie die in Gehaltsordnungen oder Gesamtarbeitsverträgen enthaltene Besoldungsskala sind der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten. Das gleiche gilt für Nachtragskreditbegehren.

⁴ Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt, jederzeit die Rechnungen der SRG einzusehen.

⁵ Die SRG veröffentlicht jährlich ihre Rechnung.

VI. Dauer und Hinfall der Konzession

Art. 24

¹ Die Konzession wird auf die Dauer von 10 Jahren, d.h. bis zum 31. Dezember 1974, erteilt. Dauer der
Konzession

² Die Konzession bleibt jeweils für weitere fünf Jahre in Kraft, wenn die SRG oder die Konzessionsbehörde nicht ein Jahr vor Ablauf schriftlich erklären, dass sie auf die Erneuerung verzichten.

³ Die Konzessionsbehörde behält sich das Recht vor, einzelne Bestimmungen unabhängig von der Dauer der Konzession abzuändern, falls die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse sich ändern.

Art. 25

Verzicht durch die SRG, Zugrecht der Konzessionsbehörde

¹ Verzichtet die SRG auf die Konzession, so ist die Konzessionsbehörde berechtigt, Liegenschaften, Einrichtungen, Mobilien und weitere Werte gegen Entschädigung zu übernehmen und in Verträge einzutreten. Die Entschädigung wird berechnet nach dem Anschaffungswert, vermindert um die reglementarischen und allfälligen ausserordentlichen Abschreibungen sowie die Einlagen in den Reservefonds. Die Mittel der Pensionskasse der SRG dürfen ihrem Zweck nicht entfremdet werden; die Interessen der Versicherten und der Bezugsberechtigten sind zu wahren.

² Löst sich eine Regionalgesellschaft oder Mitgliedgesellschaft auf oder tritt sie aus der SRG aus, so kann die SRG oder bei deren Verzicht die Konzessionsbehörde ihr gegenüber gemäss den in Absatz 1 festgesetzten Bedingungen das Zugrecht ausüben.

Art. 26

Nichterneuerung durch die Konzessionsbehörde, Rückkauf

Erneuert die Konzessionsbehörde die Konzession nicht, so übernimmt sie Liegenschaften, Einrichtungen, Mobilien und weitere Werte zu den in Artikel 25 festgesetzten Bedingungen. Die Mittel der Pensionskasse der SRG dürfen ihrem Zweck nicht entfremdet werden; die Interessen der Versicherten und der Bezugsberechtigten sind zu wahren.

Art. 27

Übertragung der Konzession

Die SRG darf ihre Konzession weder gesamthaft noch teilweise Dritten übertragen.

Art. 28

Eingriffe der Konzessionsbehörde

¹ Die Konzessionsbehörde kann zur Wahrung wichtiger Landesinteressen gemäss Artikel 5 des Telegraphen- und Telefonverkehrsgesetzes die Konzession der SRG widerrufen, die mit der Konzession verliehenen Rechte einschränken oder die Tätigkeit der Gesellschaft überwachen lassen. Die Überweisung von Empfangsgebührenanteilen wird entsprechend eingestellt oder herabgesetzt.

² Zur Wahrung der Sicherheit des Landes und der öffentlichen Ordnung kann die Konzessionsbehörde über die Einrichtungen der SRG verfügen. Ihre Einrichtungen unterliegen den nämlichen Bestimmungen wie die Einrichtungen der PTT-Betriebe. Das Personal, auch das nicht dienstpflichtige, kann den Militärgesetzen unterstellt werden.

³ Die SRG ist für die Dauer der Betriebseinstellung, der staatlichen Beschlagnahme oder der Unterstellung ihrer Einrichtungen unter die

Militärbehörde von den ihr durch die Konzession auferlegten Verpflichtungen befreit. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Militärorganisation und des Verwaltungsreglementes für die schweizerische Armee über militärische Entschädigungen finden sinngemäss Anwendung, wobei unter anderem die Benützung der Einrichtungen und die Aufwendungen für Mietzinse und Besoldungen des mit langfristigen Verträgen angestellten Personals, soweit dieses nicht militärisiert wurde, billigerweise zu berücksichtigen sind.

Art. 29

¹ Bei Missachtung der Konzessionsbestimmungen finden die Artikel 42 und folgende des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes Anwendung. Die SRG sowie die Regional- und Mitgliedgesellschaften haften solidarisch für Bussen und allfälligen Schaden.

Konzessions-
widriges
Verhalten

² Bleibt eine Aufforderung der Konzessionsbehörde an die SRG zur Erfüllung der Konzessionsbestimmungen innert gesetzter Frist erfolglos, so kann die Konzessionsbehörde die Überweisung von Empfangsgebührenanteilen ganz oder teilweise einstellen und die Konzession widerrufen. In diesem Fall kommt das Zugrecht der Konzessionsbehörde nach Artikel 25 zur Anwendung.

VII. Verschiedenes

Art. 30

¹ Die SRG hat ein Beschwerderecht an die Konzessionsbehörde gegen Entscheide der Aufsichtsbehörde. Sie kann Verfügungen der PTT-Betriebe nach Artikel 20, Absatz 1 mit Beschwerde bis an die Konzessionsbehörde weiterziehen.

Beschwerde-
recht

² Gegen Entscheide der Generalversammlung und des Zentralvorstandes der SRG steht den Mitgliedern des Zentralvorstandes, dem Generaldirektor, den Regional- und den Mitgliedgesellschaften das Beschwerderecht an die Aufsichtsbehörde offen.

³ Auf die Beschwerden nach Absatz 1 und 2 sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation des Bundesrechtspflege anwendbar.

⁴ Das Beschwerderecht gegen Entscheide von Organen der SRG, der Regional- und der Mitgliedgesellschaften wird durch die Statuten und Reglemente der SRG geordnet.

Art. 31

Die SRG ist gehalten, mit den PTT-Betrieben zusammenzuarbeiten und von sich aus alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Inhaber von konzessionspflichtigen Radio- und Fernsehempfangs- sowie Sendeanlagen zur Konzessionserwerbung zu verhalten. Sie ist ferner verpflich-

Nicht konzessions-
sionierte
Empfangs- und
Sendeanlagen

1164

tet, die PTT-Betriebe in der Ermittlung von nicht konzessionierten Empfangs- und Sendeanlagen zu unterstützen.

Art. 32

Inkrafttreten

Die vorliegende Konzession ersetzt die bisherigen Konzessionen vom 27. Dezember 1957 und vom 18. September 1959 und tritt am 1. November 1964 in Kraft.

Bern, den 27. Oktober 1964.

7847

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Finanzierung der Nationalstrassen (Vom 8. November 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9059
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.11.1964
Date	
Data	
Seite	1130-1164
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 693

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.