

05.086

**Botschaft
zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr
und das Nationalstrassennetz
(Infrastrukturfonds)**

vom 2. Dezember 2005

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Infrastrukturfonds) mit dem Antrag auf Zustimmung. Die Botschaft umfasst folgende Erlasse:

- Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz;
- Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2003 M 02.3218 Erleichterung des Agglomerationsverkehrs.
Mitwirkung des Bundes (N 4.10.02, Kommission für
Wirtschaft und Abgaben NR; S 11.3.03)

2004 P 04.3135 Prioritäten in der Verkehrserschliessung (S 15.6.05, Brändli)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. Dezember 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die vorliegende Botschaft beantragt der Bundesversammlung die Errichtung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Mit dem Infrastrukturfonds soll die heutige Verkehrsfinanzierung verstetigt, planbarer und längerfristig gesichert werden.

Der Infrastrukturfonds ist eine notwendige Voraussetzung zur Bewältigung der aktuellen Probleme beim Landverkehr. Diese betreffen vor allem die Städte und Agglomerationen sowie das Nationalstrassennetz. Aufgrund des Mobilitätswachstums in den nächsten Jahrzehnten drohen ohne rasches Handeln erhebliche Verkehrsprobleme. Die Folgen davon sind Staus, Zeitverluste, Mehrkosten für die Wirtschaft und eine Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Der Infrastrukturfonds wird wie folgt gespeist:

- *Durch den Übertrag von 2,2 Milliarden Franken aus der Reserve bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr als Ersteinlage.*
- *Mit der jährlichen Einlage eines Teils der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette. Die Höhe dieser Einlage wird von der Bundesversammlung mit dem Voranschlag festgelegt. Gemäss heutiger Planung wird sie rund 890 Millionen Franken pro Jahr. betragen.*

Die Mittel aus dem Infrastrukturfonds dienen zur Finanzierung von Infrastrukturen für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds beschliesst die Bundesversammlung einen entsprechenden Gesamtkredit von 20 Milliarden Franken (Preisstand 2005) und teilt diesen wie folgt auf:

- *8,5 Milliarden Franken für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes;*
- *5,5 Milliarden für die Gewährleistung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes;*
- *6 Milliarden für Bundesbeiträge an die Infrastruktur für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehr.*

Die Höhe des Gesamtkredits und die vorgeschlagene Aufteilung basieren auf den aktuellen Planungsdaten der Verwaltung und entsprechen den aus heutiger Sicht finanziellen Erfordernissen in den drei Bereichen.

Der Gesamtkredit wird von der Bundesversammlung in periodischen Abständen freigegeben:

- *Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds werden die Mittel für die erste Periode bewilligt. Sie dienen zur planmässigen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes (8,5 Mia. Fr.) sowie für heute dringende und baureife Projekte im Agglomerationsverkehr (2,3 Mia. Fr.).*
- *Spätestens 2 Jahre nach Einführung des Infrastrukturfonds unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung je ein Programm für die Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes und für die Mit-*

finanzierung von Agglomerationsprogrammen. Die Bundesversammlung gibt die weiteren Mittel aus dem Gesamtkredit in Abständen von ungefähr 4 Jahren frei.

Die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr werden – mit Ausnahme der dringenden und baureifen Projekte der ersten Periode – an Agglomerationsprogramme entrichtet. Diese müssen eine verkehrliche und räumliche Gesamtplanung umfassen und werden vom Bund geprüft. Die Bundesbeiträge betragen maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten je Projekt in der ersten Periode bzw. je Agglomerationsprogramm in den folgenden Perioden. Beiträge aus Mitteln des Infrastrukturfonds dienen dem Agglomerationsverkehr auf Strasse und Schiene, einschliesslich S-Bahnen und Langsamverkehr. Schienenprojekte müssen zu einer Entlastung der Strasse beitragen.

Der Infrastrukturfonds basiert auf einer Reorganisation der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Neu werden die Fertigstellung und die Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes (bisherige Aufgabe) über den Infrastrukturfonds finanziert. Hinzu kommt der Agglomerationsverkehr (neue Aufgabe). Alle übrigen bisherigen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr – das heisst Betrieb, Unterhalt, Umgestaltungen bei den Nationalstrassen, Hauptstrassen, übrige werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge – verbleiben in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und werden wie bisher bzw. künftig gemäss dem neuen Finanzausgleich (NFA) finanziert.

Finanzperspektiven und eine Fondssimulation zeigen, dass ausreichend Mittel zur Speisung des Infrastrukturfonds und für die Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr bestehen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuern wegen des Infrastrukturfonds ist aus heutiger Sicht nicht erforderlich.

Die Ausgestaltung des Infrastrukturfonds ist konform mit der Schuldenbremse des Bundes. Der Infrastrukturfonds darf sich nicht verschulden und das Fondsvermögen wird nicht verzinst. Der Infrastrukturfonds ist in Bezug auf Laufzeit und verfügbare Mittel befristet. Konform mit der Schuldenbremse ist auch die Ersteinlage als verbuchungsbedingte Zahlungsspitze unter Zustimmung der qualifizierten Mehrheit in beiden Räten. Es ist zu beachten, dass es sich bei der Reserve grösstenteils um eine Schuld des Bundes gegenüber der Spezialfinanzierung Strassenverkehr aus der Zeit vor der Schuldenbremse handelt.

Verkehrsprobleme bestehen nicht nur in Städten und Agglomerationen, sondern auch in den Randregionen und Berggebieten. Sie betreffen aber nicht Kapazitätsengpässe und Verkehrsüberlastungen, sondern fehlende Mittel für die Wert- und Substanzerhaltung der bestehenden Infrastrukturen. Folgende Massnahmen werden mit dieser Botschaft unterbreitet: Einerseits sollen Mittel aus der Erhöhung von 2008 der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für die Randregionen und Berggebiete verwendet werden. Andererseits soll durch eine Änderung des Verteilschlüssels bei den Hauptstrassengeldern mehr von diesem Geld den Randregionen und Berggebieten zukommen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	764
1 Grundzüge der Vorlage	768
1.1 Ausgangslage	768
1.2 Aktuelle Verkehrsprobleme und Handlungsbedarf	769
1.2.1 Agglomerationsverkehr	769
1.2.2 Nationalstrassennetz	770
1.2.3 Randregionen und Berggebiete	770
1.3 Vorgeschlagene Lösung	770
1.3.1 Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik als Rahmen	770
1.3.2 Ziele der Vorlage	771
1.3.3 Überblick über den Infrastrukturfonds	772
1.3.4 Massnahmen für die Randregionen und Berggebiete	774
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Massnahmen	775
1.4.1 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik	775
1.4.2 Auswirkungen auf die Finanzpolitik	776
1.4.3 «Road Pricing» als Alternative	777
1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung	778
1.6 Verhältnis zur heutigen Verkehrsfinanzierung und Querbezüge zu anderen Geschäften	779
1.6.1 Verhältnis zur Spezialfinanzierung Strassenverkehr	779
1.6.2 Verhältnis zur Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen	781
1.6.3 Querbezug zum neuen Finanzausgleich	783
1.7 Umsetzung der geplanten Massnahmen	784
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	784
2 Konzept zur Umsetzung	784
2.1 Rahmendaten zur Verkehrsentwicklung	784
2.2 Agglomerationsverkehr	785
2.2.1 Dringende und baureife Projekte	785
2.2.1.1 Vorgehen und Kriterien	785
2.2.1.2 Liste der Projekte	786
2.2.1.3 Zurückgestellte Projekte	788
2.2.1.4 Dringende S-Bahn-Projekte	789
2.2.2 Agglomerationsprogramme	790
2.2.2.1 Konzept Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme	790
2.2.2.2 Stand der Arbeiten zu den Agglomerationsprogrammen	792
2.3 Fertigstellung Nationalstrassennetz	795
2.4 Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes	795
2.5 Finanzierung des Infrastrukturfonds	797
2.5.1 Simulation Infrastrukturfonds	797
2.5.2 Finanzperspektiven Spezialfinanzierung Strassenverkehr	800
2.5.3 Folgekosten	803
2.5.4 Teuerung und Mehrwertsteuer	803
2.5.5 Administration und Controlling	804

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	804
3.1 Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz	804
3.2 Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds	809
4 Auswirkungen	810
4.1 Auswirkungen auf den Bund	810
4.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	811
4.3 Auswirkungen auf die Kantone, Agglomerationen, Randregionen und Berggebiete	812
4.4 Auswirkungen auf Raum und Umwelt	813
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	813
6 Rechtliche Aspekte	814
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	814
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	815
6.3 Erlassform	815
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	815
6.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	815
Anhänge	
1. Schweizerische Agglomerationen und Einzelstädte 1990 und 2000 inkl. ausländische Agglomerationsgemeinden (Stand September 2005)	816
2. Schweizerisches Nationalstrassennetz und bestehende Netzlücken (Stand Ende 2005)	817
3. Modellrechnungen zur Auswirkung der Erhöhung des Faktors Topogra- phie und der Umverteilung der LSVA-Erhöhung	818
Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Entwurf)	819
Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds (Entwurf)	823

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Ausgangspunkt dieser Botschaft sind die aktuellen Probleme der Schweiz beim Landverkehr. Unser Land verfügt heute zwar über sehr gute Verkehrsinfrastrukturen, welche eine gute Erreichbarkeit für alle Landesteile und Regionen gewährleisten. Aufgrund des Mobilitätswachstums drohen aber schon heute und vor allem in der Zukunft erhebliche Verkehrsprobleme.

Handlungsbedarf besteht vor allem in den Städten und Agglomerationen, wo das grösste Verkehrswachstum erwartet wird und sich lokale, regionale und nationale Verkehrsnetze auf engstem Raum überlagern. Probleme beim Agglomerationsverkehr haben deshalb unmittelbar auch Auswirkungen auf die übergeordneten Netze und somit auf das Verkehrssystem des ganzen Landes. Kapazitätsengpässe bestehen ebenfalls beim Nationalstrassennetz und dort wiederum vor allem in den Städten und Agglomerationen, wo das Nationalstrassennetz auch für den Agglomerationsverkehr einen wichtigen Verkehrsträger bildet. Die Folgen dieser Verkehrsprobleme sind bekannt: Staus, Zeitverluste, Mehrkosten für die Wirtschaft, Umweltprobleme und eine Beeinträchtigung der Lebensqualität.

Ziel dieser Vorlage ist es, auch in Zukunft eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur zu gewährleisten. Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ist eine wichtige Basis für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Im Zentrum der Vorlage steht die Schaffung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das bestehende Nationalstrassennetz. Aufgabe des Fonds sind die Finanzierung von Infrastrukturen für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und die Sicherung seiner Funktionalität sowie die Mitfinanzierung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs. Bei den Nationalstrasseninvestitionen handelt es sich um eine bestehende Bundesaufgabe, die künftig über den Infrastrukturfonds finanziert werden soll. Demgegenüber ist die Mitfinanzierung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs weitgehend eine neue Bundesaufgabe.

Mit dem Infrastrukturfonds soll die heutige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur verstetigt, planbarer und längerfristig gesichert werden. Ausserdem wird die heutige Reserve bei den zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr bis auf eine Schwankungsreserve abgebaut und für die Finanzierung von Infrastrukturen verfügbar gemacht¹.

Verkehrsprobleme bestehen nicht nur in den Städten und Agglomerationen. Handlungsbedarf besteht auch in den Randregionen und Berggebieten. Die Botschaft unterbreitet Massnahmen zur Bewältigung dieser Probleme.

¹ Die Reserve beträgt heute rund 3,7 Milliarden Franken und wird gemäss Finanzplan bis 2008 auf 4,2 Milliarden Franken anwachsen.

1.2 Aktuelle Verkehrsprobleme und Handlungsbedarf

1.2.1 Agglomerationsverkehr

Die Städte und Agglomerationen² der Schweiz leiden zusehends unter Verkehrsproblemen. Vielerorts sind die Verhältnisse durch ständige grosse Verkehrsaufkommen und Staus gekennzeichnet. Auswertungen des Bundesamts für Raumentwicklung³ (ARE) haben ergeben, dass 85 bis 90 Prozent aller Staus der Schweiz in den Agglomerationsräumen entstehen. Rund 60 Prozent der Stauprobleme konzentrieren sich auf die neun grössten Agglomerationen, also Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich, Luzern, Winterthur, St. Gallen und Lugano.

Alle Perspektiven zum Verkehrswachstum⁴ gehen davon aus, dass diese Verkehrsprobleme in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden. Staus und der damit verbundene Zeitverlust führen schon heute zu jährlichen Kosten von mindestens einer Milliarde Franken⁵. Ohne rechtzeitiges Handeln riskiert die Schweiz, dass die Städte und Agglomerationen in Zukunft im eigenen Verkehr ersticken. Das hätte negative Auswirkungen auf die Bevölkerung, die Umwelt und das Wachstum unserer Wirtschaft.

Die Probleme des Agglomerationsverkehrs haben aus folgenden Gründen auch eine grosse Bedeutung für das ganze Land und machen ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes notwendig:

- Knapp 75 Prozent der Bevölkerung leben in Städten bzw. Agglomerationen und sind von den Verkehrsproblemen und den daraus folgenden Umweltbelastungen täglich betroffen.
- Die Agglomerationen sind die grossen Verkehrsknoten des Landes, wo sich internationaler und nationaler sowie regionaler und lokaler Verkehr auf engstem Raum überlagern. Die Überlastungen beim Agglomerationsverkehr haben deshalb auch unmittelbar negative Auswirkungen auf die übergeordneten Netze von Strasse und Schiene.
- Die Probleme des Agglomerationsverkehrs gefährden die Entwicklungschancen des ganzen Landes. Gut funktionierende Verkehrssysteme sind von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Lebensfähigkeit der Zentren und Agglomerationen, die wiederum als Wirtschaftsmotoren den Wohlstand unseres Landes entscheidend mitbestimmen.

Eine ausführliche Analyse der Problematik des Agglomerationsverkehrs findet sich im Schlussbericht der Expertengruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» vom 1. Mai 2001, welcher unter Leitung von Ständerat Peter Bieri entstanden ist⁶.

² Die Schweiz verfügt über 50 Agglomerationen und fünf Einzelstädte. Sie sind gemäss Definition des Bundesamts für Statistik definiert und verteilen sich über alle Regionen und Landesteile (vgl. Abb. in Anhang 1).

³ Jahresstautundenkilometer auf Strassen gesamtschweizerischer Bedeutung gemäss «Stauinventar Kabewistra» des Bundesamts für Strassen, 2002.

⁴ Verkehrsanalysen zu den künftigen Kapazitätsengpässen auf den Nationalstrassen, Bundesamt für Raumentwicklung, 2002.

⁵ Staukosten im Strassenverkehr. Schlussbericht, Infrac/ASTRA, Bern, 31. Dezember 1998.

⁶ www.are.admin.ch/are/de/verkehr/agglomerationsverkehr/index.html

1.2.2 Nationalstrassennetz

Das Nationalstrassennetz wurde 1960 beschlossen und in späteren Beschlüssen ergänzt⁷. Es misst heute 1892,2 km. Davon standen Ende 2005 1743 km in Betrieb, 149,2 km waren im Bau oder geplant. Ein Überblick über das Netz und den Stand der Realisierung findet sich in Anhang 2.

Die aktuellen Probleme beim Nationalstrassennetz lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Verzögerung bei der Fertigstellung aufgrund der Finanzlage des Bundes:* Nachdem früher mehrheitlich das zeitgerechte Erreichen der Baureife kritisch war, haben teurer gewordene Projekte und die Finanzlage des Bundes in den letzten Jahren die Planbarkeit der restlichen Bauten zusätzlich erschwert und somit zu Verzögerungen bei der Fertigstellung geführt. Diese Verzögerungen haben wirtschaftliche Nachteile für die betroffenen Regionen zur Folge.
- *Gefährdung der Netzfunktionalität:* Aufgrund der wachsenden Verkehrsaufkommen sind verschiedene neuralgische Strecken des Netzes von Kapazitätsengpässen betroffen. Sie gefährden die Funktionalität des ganzen Netzes.

1.2.3 Randregionen und Berggebiete

Die Randregionen und Berggebiete der Schweiz verfügen über eine gute und ausreichende Verkehrserschliessung. Die Hauptstrassen sind der zentrale Verkehrsträger der Randregionen und Berggebiete. Sie dienen sowohl dem Individual- wie auch dem öffentlichen Verkehr.

Die Verkehrsprobleme der Randregionen und Berggebiete betreffen nicht Kapazitätsengpässe und Verkehrsüberlastungen, sondern fehlende Mittel für die Wert- und Substanzerhaltung sowie für sicherheits- und umweltbedingte Ausbauten der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen. Die Gewährleistung einer ausreichenden Erschliessung für die ganze Schweiz ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung des ganzen Landes.

1.3 Vorgeschlagene Lösung

1.3.1 Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik als Rahmen

Die schweizerische Verkehrsinfrastruktur ist so auszugestalten, dass die erforderliche Mobilität effizient und umweltverträglich bewältigt wird und alle Landesteile über ein funktionierendes Verkehrssystem verfügen. Mit einer lösungsorientierten Verkehrsinfrastrukturpolitik will der Bundesrat insbesondere:

- die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems für Gesellschaft und Wirtschaft erhalten,
- die Qualität der Verbindungen zwischen Agglomerationen und Zentren verbessern,

⁷ SR 725.113.11

- die Erreichbarkeit der ländlichen Räume gewährleisten,
- die nachhaltige Siedlungsentwicklung nach innen fördern.

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes setzt die Priorität auf eine möglichst effiziente Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen. Ausbauten und Neubauten erfolgen erst dann, wenn alle Effizienzpotenziale bei der Nutzung der bestehenden Infrastrukturen ausgeschöpft sind.

1.3.2 Ziele der Vorlage

Zur Bewältigung der in Ziffer 1.2 skizzierten Probleme beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung die Errichtung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Über den Infrastrukturfonds sollen künftig Infrastrukturen für das Nationalstrassennetz sowie für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehr finanziert bzw. mitfinanziert werden.

Der Infrastrukturfonds basiert auf einer Reorganisation der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr (vgl. Ziff. 1.6.1) und wird mit der bestehenden Reserve sowie künftig einem Teil der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette alimentiert.

Mit dem Infrastrukturfonds werden folgende Ziele verfolgt:

- *Versteigerung von Planung und Finanzierung:* Der Infrastrukturfonds soll im Vergleich zu heute zu einer besseren und stetigeren Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen führen.
- *Sicherung der langfristigen Finanzierung:* Der Infrastrukturfonds soll die erforderlichen Mittel für die Finanzierung von künftig benötigten Infrastrukturen zur Verfügung stellen und langfristig sichern.
- *Agglomerationsverkehr:* Zusätzliche Mittel werden insbesondere für den Agglomerationsverkehr benötigt. Der Infrastrukturfonds ist eine notwendige Voraussetzung für die Bewältigung der Probleme beim Agglomerationsverkehr.
- *Priorisierung knapper Mittel:* Der Infrastrukturfonds soll mit verkehrs- und raumplanerisch abgestimmten Verfahren zu einer zweckmässigen Priorisierung der erforderlichen Infrastrukturen, zu einem effizienten Einsatz von knappen Mitteln und zu einem möglichst guten Verhältnis von Kosten und Nutzen beitragen.
- *Abbau der Reserve:* Der Infrastrukturfonds soll die heutige Reserve bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr bis auf eine Schwankungsreserve abbauen und für die Realisierung von erforderlichen Verkehrsinfrastrukturen, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen, verfügbar machen.

Der Infrastrukturfonds ist so auszugestalten, dass er kompatibel ist mit der vom Souverän im Dezember 2001 beschlossenen Schuldenbremse. Er soll auf der vom Souverän im November 2004 beschlossenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aufbauen, welche insbesondere die Verfassungsbasis für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund geschaffen hat. Weiter haben die mit dem Infrastrukturfonds

finanzierten bzw. mitfinanzierten Infrastrukturen den geltenden Anforderungen und Verfahren von Umweltschutz und Raumplanung zu genügen. Schliesslich sind der Infrastrukturfonds und die über ihn finanzierten Vorhaben in die heutige Verkehrsfinanzierung einzubetten und mit den bestehenden Finanzierungsinstrumenten abzustimmen.

1.3.3 Überblick über den Infrastrukturfonds

Der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz ist ein rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept für den Infrastrukturfonds lässt sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Abb. 1):

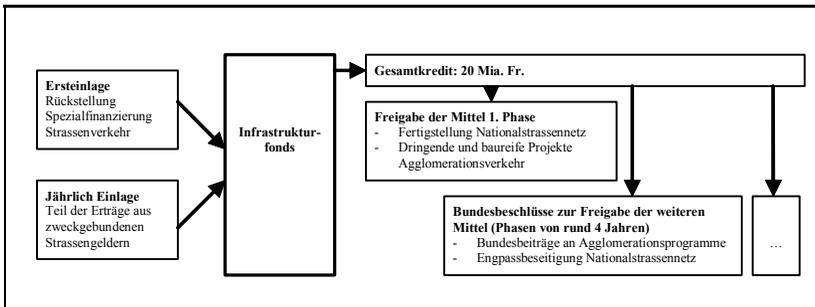
Mittel und Äufnung

Der Infrastrukturfonds wird mit zweckgebundenen Geldern wie folgt gespeist:

- *Ersteinlage:* Es werden 2,2 Milliarden Franken zu Lasten der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den Infrastrukturfonds übertragen. In der Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird gemäss aktuellem Finanzplan eine Reserve von rund 1,2 Milliarden Franken als Schwankungsreserve verbleiben.
- *Jährliche Einlage:* Die Bundesversammlung legt mit dem Voranschlag jährlich einen Teil der zweckgebundenen Erträge aus Mineralölsteuern und Autobahnvignette fest, der als Einlage in den Infrastrukturfonds fliesst. Gemäss heutigen Planzahlen wird die jährliche Fondseinlage rund 25 Prozent der Erträge betragen. Im Folgenden wird mit einem Betrag von 890 Millionen Franken gerechnet. Die restlichen zweckgebundenen Erträge verbleiben – wie bisher – in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (vgl. Ziff. 1.6.1).

Abbildung 1

Grobschema zum Infrastrukturfonds



Finanzierungszwecke und Gesamtkredit

Die Mittel aus dem Infrastrukturfonds dienen zur Finanzierung von Infrastrukturen für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds beschliesst die Bundesversammlung einen entsprechenden Gesamtkredit von 20 Milliarden Franken und teilt diesen wie folgt auf:

- 8,5 Milliarden Franken dienen zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, wie es 1960 beschlossen und in späteren Beschlüssen ergänzt wurde.
- 5,5 Milliarden Franken werden für die Gewährleistung der Netzfunktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes verwendet.
- 6 Milliarden Franken werden als Bundesbeiträge in Infrastrukturen für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehr verwendet. Hinzu kommen mindestens 6 Milliarden Franken von den Kantonen und Gemeinden.

Die Höhe des Gesamtkredits und die vorgeschlagene Aufteilung basieren auf den aktuellen Planungsdaten der Verwaltung und entsprechen den aus heutiger Sicht finanziellen Erfordernissen in den drei Bereichen.

Mittelverwendung

Der Gesamtkredit wird von der Bundesversammlung in periodischen Schritten freigegeben:

- Gleichzeitig mit der Einführung des Infrastrukturfonds gibt die Bundesversammlung Mittel für die erste Periode frei. Sie dienen zur planmässigen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes sowie für dringende und baureife Projekte im Agglomerationsverkehr. Die restlichen Gelder bleiben vorerst gesperrt.
- Spätestens zwei Jahre nach Einführung des Infrastrukturfonds unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung je ein Programm für die Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes und für die Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen. Die Bundesversammlung gibt die weiteren Mittel aus dem Gesamtkredit in Abständen von ungefähr vier Jahren frei. Mit der Genehmigung sind die Programme definitiv. Im Sinne der materiellen und zeitlichen Befristung des Infrastrukturfonds sind weder Ergänzungen noch erneute Programmvorlagen möglich.

Verfahren

Die Verfahren für die Finanzierung basieren grundsätzlich auf heutigen Regelungen bzw. auf dem neuen Finanzausgleich (NFA).

- *Nationalstrassennetz*: Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes erfolgt nach heutigem Recht als Verbundaufgabe zwischen dem Bund und den beteiligten Kantonen. Die Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes wird gemäss NFA vom Bund allein finanziert.

- *Agglomerationsverkehr*: Die Bundesbeiträge an Infrastrukturen für den Agglomerationsverkehr werden nicht für einzelne Projekte ausgerichtet, sondern an Agglomerationsprogramme⁸, die ihrerseits verschiedene Projekte umfassen und auf einer vom Bund geprüften verkehrlichen und raumplanerischen Gesamtplanung basieren. Von dieser allgemeinen Regel wird für dringende und baureife Projekte eine Ausnahme gemacht. Diese Projekte werden von der Bundesversammlung zusammen mit dem Beschluss zum Gesamtkredit selber bestimmt. Die Bundesbeiträge betragen maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten je Projekt in der ersten Periode bzw. je Agglomerationsprogramm in den folgenden Perioden.

Befristung

Der Infrastrukturfonds ist befristet. Einerseits über die Höhe des Gesamtkredits, andererseits über die mit dem Fonds zu realisierenden Vorhaben. Er wird jedoch spätestens 20 Jahre nach Inkrafttreten des Infrastrukturfondsgesetzes aufgelöst. Der Bundesrat kann diese Frist um höchstens fünf Jahre verlängern. Anschliessend wird der Infrastrukturfonds aufgelöst und allfällige verbleibende Mittel werden auf die Spezialfinanzierung Strassenverkehr übertragen.

Verschuldung und Verzinsung

Der Infrastrukturfonds darf sich nicht verschulden. Das Vermögen des Infrastrukturfonds bleibt unverzinst.

1.3.4 Massnahmen für die Randregionen und Berggebiete

Wie in Ziffer 1.2.3 dargelegt, liegen die Verkehrsprobleme der Randregionen und Berggebiete nicht in Kapazitätsengpässen und Verkehrsüberlastungen, sondern in fehlenden Mitteln für den Erhalt der bestehenden Infrastrukturen.

Die Hauptstrassen⁹ sind der zentrale Verkehrsträger der Randregionen und Berggebiete. Sie dienen sowohl dem Individual- wie auch dem öffentlichen Verkehr. Mit der NFA erhalten die Kantone vom Bund Globalbeiträge für ihre Hauptstrassen. Diese Gelder werden mit einem Schlüssel verteilt, der die Hauptstrassenkilometer nach den Kriterien Verkehrsaufkommen und Topographie gewichtet. Neu können die Kantone mit der NFA ihre Globalbeiträge nicht nur für den Bau und Ausbau, sondern auch für den Betrieb und Unterhalt ihrer Hauptstrassen verwenden.

Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung eine budgetneutrale Änderung des Verteilungsschlüssels der Hauptstrassengelder zu Gunsten der Randregionen und Berggebiete vorgeschlagen (stärkere Gewichtung des Faktors Topographie). Dieser Vorschlag ist in der Vernehmlassung grundsätzlich auf Zustimmung gestossen und wird weiterverfolgt. Darüber hinaus schlägt der Bundesrat vor, die zusätzlichen Einnahmen des Kantonsanteils der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), welche sich im Zuge der Erhöhung von 2008 ergeben, zu Gunsten der Randregionen und

⁸ Die rechtlichen Voraussetzungen werden im Rahmen der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Art. 17a–17d des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) festgelegt, E-MinVG; BBl 2005 6029

⁹ Die Definition des Hauptstrassennetzes erfolgt gemäss Art. 12 ff des Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR 725.116.2).

Berggebiete zu verwenden. Nach aktuellem Finanzplan wird durch die Erhöhung 2008 der Kantonsanteil an den Erträgen aus der LSVA um 33,3 Millionen Franken ansteigen. Diese zusätzlichen Gelder werden an diejenigen Kantone mit Berggebieten und Randregionen verteilt, die nicht über eine grosse Agglomeration von mehr als 100 000 Einwohnern verfügen¹⁰. Diese Lösung ist nach Meinung des Bundesrates gerechtfertigt, kommen doch aufgrund der vorliegenden Vorlage primär Kantone mit grossen Agglomerationen in den Genuss von neuen Bundesmitteln.

Die Verteilung der Gelder erfolgt nach dem Kriterium der Hauptstrassenlänge. Die Massnahme macht eine Änderung der Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV)¹¹ erforderlich. Der Bundesrat wird diese Verordnung im Rahmen der auf 2008 vorgesehenen Erhöhung der LSVA anpassen. Die Anpassung des Verteilschlüssels der Hauptstrassengelder (Erhöhung des Gewichts des Topographiefaktors) erfolgt im Rahmen der Umsetzung der NFA. Modellrechnungen zur Verteilung der Gelder auf die einzelnen Kantone finden sich in Anhang 3¹².

Finanzprobleme für die Substanzerhaltung bestehen in den Randregionen und Berggebieten auch beim Schienenverkehr. Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung die Prüfung einer Zweckbindung von Mitteln aus den Leistungsvereinbarungen für die Bahnen in Randregionen und Berggebieten vorgeschlagen. Diese Massnahme ist in der Vernehmlassung als nicht realisierbar auf breite Ablehnung gestossen und wird nicht weiterverfolgt. Die Frage der Substanzerhaltung bei Bahnen in Randregionen und Berggebieten ist Gegenstand der laufenden Bahnreform 2 und muss dort weiterbehandelt werden. Eine Unterstützung des Schienenverkehrs in Randregionen und Berggebieten mit zweckgebundenen Strassenmitteln ist nicht möglich, weil dafür – anders als beim Agglomerationsverkehr – keine Verfassungsgrundlage besteht.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Massnahmen

1.4.1 Auswirkungen auf die Verkehrspolitik

Verkehrspolitisch sprechen folgende wichtige Gründe für den Infrastrukturfonds:

- *Ausreichende Mittel für den Agglomerationsverkehr:* Der Infrastrukturfonds sichert die für die Bewältigung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen benötigten Bundesmittel. Er erlaubt in der ersten Periode, heute baureife und dringende Vorhaben ohne Verzögerungen mitzufinanzieren. Die übrige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs basiert auf dem Konzept der NFA und erfolgt an Agglomerationsprogramme. Die Unterstützung von verkehrs- und raumplanerisch abgestimmten Agglomerationsprogrammen führt dazu, dass die Verkehrsprobleme aus einer Gesamtsicht heraus, durch ein intelligentes Zusammenspiel aller Verkehrsträger und abgestimmt mit der Siedlungsentwicklung der Agglomerationen gelöst werden. Der Infrastrukturfonds ist eine notwendige Voraussetzung zur Bewältigung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen.

¹⁰ Unter diese Definition fallen folgende Kantone: UR, SZ, OW, NW, GL, FR, AR, AI, GR, VS, NE und JU.

¹¹ SR **641.811**

¹² Die Modellrechnungen gehen von jährlich rund 180 Millionen Franken für die Hauptstrassen aus sowie von jährlich 33,3 Millionen Franken aus der LSVA-Erhöhung 2008.

- *Planmässige Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und Sicherstellung der Netzfunktionalität:* Der Infrastrukturfonds gewährleistet mit einer Verstärkung der Finanzierung die planmässige Fertigstellung des Nationalstrassennetzes weitgehend bis 2015. Er reserviert ausserdem Mittel für die erforderliche Sicherstellung der Netzfunktionalität und stellt mit einer gesamtverkehrlichen Planung in einem Programm die Priorisierung der knappen Mittel sicher.
- *Randregionen und Berggebiete:* Von der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes profitieren insbesondere auch einzelne Randregionen und Berggebiete. Die Bewältigung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen ist ebenfalls im Interesse der Randregionen und Berggebiete, weil auch diese von funktionierenden Verkehrswegen in den Zentren profitieren. Überdies werden ausserhalb des Infrastrukturfonds Massnahmen zur konkreten Unterstützung dieser Gebiete beantragt (vgl. Ziff. 1.3.4).

1.4.2 Auswirkungen auf die Finanzpolitik

Die Ausgaben des Infrastrukturfonds werden mit einem Gesamtkredit auf 20 Milliarden Franken festgelegt. Finanzperspektiven (vgl. Ziff. 2.5.2) zeigen, dass die Äufnung des Infrastrukturfonds mit zweckgebundenen Mitteln in diesem Umfang über einen Zeitraum von rund 20 Jahren finanzierbar ist und auch genügend Mittel für die übrigen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr verbleiben.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept für den Infrastrukturfonds ist kompatibel mit der vom Souverän im Dezember 2001 beschlossenen Schuldenbremse. Dies aus folgenden Gründen:

- *Verschuldungs- und Verzinsungsverbot:* Für den Infrastrukturfonds wird auf Gesetzesstufe ein Verschuldungs- und Verzinsungsverbot festgelegt. Damit ist sichergestellt, dass sich der Bund durch den Infrastrukturfonds nicht ausserhalb der eigentlichen Rechnung zusätzlich verschuldet.
- *Schuldenbremse steuert über das Einlageverfahren:* Die Mittel des Infrastrukturfonds werden zwar ausserhalb der Finanzrechnung ausgegeben. Dennoch unterliegt auch der Infrastrukturfonds der Schuldenbremse und zwar über die jährlichen Einlagen. Bei weiteren Sparanstrengungen wäre der Infrastrukturfonds genauso betroffen wie alle anderen Bundesbereiche, indem die Bundesversammlung die jährliche Einlage in den Infrastrukturfonds reduzieren kann. Entsprechend würde die Laufzeit des Infrastrukturfonds bis zum Gesamtbetrag von 20 Milliarden länger dauern.
- *Kompatibilität der Ersteinlage:* Kompatibel mit der Schuldenbremse ist auch die Ersteinlage in den Infrastrukturfonds. Artikel 24c des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)¹³ sieht vor, dass die Bundesversammlung bei verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen vom Prinzip des ausgeglichenen Haushalts abweichen kann. Dafür braucht es allerdings die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte (qualifiziertes Mehr). Auch muss der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent der höchstzulässigen

¹³ SR 611.0

Ausgaben erreichen. Diese betragsmässige Voraussetzung ist bei der Ersteinlage erfüllt.

Bei der Ersteinlage ist ein zweites Element zu beachten: Der Grossteil der heute ausgewiesenen Verpflichtung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr hat sich vor Inkrafttreten der Schuldenbremse angehäuft. In diesem Ausmass war der Haushalt strukturell verschuldet. Das Konzept der Schuldenbremse sieht jedoch vor, dass der Haushalt zum Zeitpunkt ihrer Einführung ausgeglichen ist. Wenn auf die Anwendung der Ausnahmebestimmungen zur Schuldenbremse verzichtet würde, müsste der Abbau dieser Schuld in anderen Aufgabengebieten kompensiert werden. Dies erachtet der Bundesrat als sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Ersteinlage in den Infrastrukturfonds führt zu einer entsprechenden Erhöhung der Schulden des Bundes. Gleichzeitig reduziert sich der Stand der Spezialfinanzierung um den Betrag der Ersteinlage¹⁴.

Mit der kontinuierlichen Beanspruchung der Ersteinlage durch den Infrastrukturfonds hat der Bund die erforderlichen Finanzierungsmittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Dies führt zu einer Belastung der Finanzrechnung des Bundes.

1.4.3 «Road Pricing» als Alternative

Die Erfahrungen mit dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte zeigen, dass eine Fondslösung das geeignete Instrument für die Finanzierung von grossen Verkehrsinfrastrukturen darstellt. Der Infrastrukturfonds führt zu einer Verstetigung von Planung und Finanzierung der künftig erforderlichen Verkehrsinfrastrukturen und sichert längerfristig die notwendigen Mittel.

Im Zusammenhang mit dem Infrastrukturfonds wird auch das so genannte «Road Pricing» als Alternative genannt. Road Pricing würde es den Agglomerationen erlauben, die Mittel zur Finanzierung ihrer Infrastrukturen verursachergerecht von den Benutzerinnen und Benutzern einzufordern. Ausserdem könnte Road Pricing als wirksames Instrument zur Verkehrslenkung und zur Staubekämpfung dienen. Beispiele aus dem Ausland – z.B. in norwegischen Städten oder die Congestion Charge in London – zeigen, dass Road Pricing ein mögliches Instrument zur Staubekämpfung und zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen ist.

Road Pricing ist ein verkehrspolitisch interessanter und grundsätzlich weiter zu prüfender Ansatz, aber nicht eine Alternative zum Infrastrukturfonds. Einerseits ist der Realisierungshorizont des Road Pricings realistischerweise mittel- bis langfristig, und allein schon deshalb ist es ungeeignet zur kurzfristigen Bewältigung der heutigen Verkehrsprobleme. Die Einführung eines Road Pricings benötigt eine entsprechende Verfassungsgrundlage, die Thematik wird politisch kontrovers beurteilt und müsste bei einer landesweiten Anwendung im Rahmen einer Überprüfung der gesamten Verkehrsfinanzierung erfolgen. Andererseits wäre es falsch zu glauben, dass sich mit Road Pricing allein künftig alle Verkehrsprobleme lösen lassen. Auch mit einem Road Pricing werden moderne und leistungsfähige Verkehrsinfra-

¹⁴ Die Verpflichtungen gegenüber Sonderrechnungen bilden Bestandteil der Bundes-schulden. Sie unterscheiden sich diesbezüglich von den Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen: diese haben den Charakter von Reserven.

strukturen benötigt, die zu einem guten Teil von der öffentlichen Hand finanziert werden.

Die Thematik des Road Pricings wird gegenwärtig im Rahmen eines Postulats des Nationalrats (Verkehrskommission) weiterverfolgt. Der Bundesrat wird voraussichtlich im Jahr 2006 der Verkehrskommission des Nationalrats den verlangten Bericht überweisen. Der Bericht wird insbesondere die rechtlichen Anforderungen an das Road Pricing thematisieren und mögliche Anwendungen für die Schweiz – inkl. Pilotversuche – skizzieren.

1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zum Infrastrukturfonds wurde vom 13. April bis zum 15. Juli 2005 auf dem ordentlichen Weg bei Kantonen, Parteien, Verbänden und weiteren betroffenen und interessierten Kreisen durchgeführt. Eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst und unterstützt die Errichtung des Infrastrukturfonds im Grundsatz. Unterstützt werden insbesondere Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds an den Agglomerationsverkehr, die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, die rasche Realisierung von dringenden und baureifen Projekten für den Agglomerationsverkehr und der Abbau der bestehenden Reserve bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr.

Trotz grundsätzlicher Zustimmung wurden zahlreiche Vorbehalte zum Konzept geäußert und Nachbesserungen verlangt. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

- *Verzicht auf separaten Dringlichkeitsfonds:* Eine starke Mehrheit lehnt den in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Dringlichkeitsfonds ab. Begrüsst wird zwar die Absicht, möglichst rasch dringende und baureife Projekte zu realisieren. Die meisten Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser fordern aber ein Konzept, das auf einer raschen Einführung des Infrastrukturfonds und auf nur einem gesetzlichen Erlass basiert.
- *Verwendung der Gelder:* Kontrovers beurteilt wird die Verwendung der Gelder für einzelne Verkehrsträger und Projekte. Das Spektrum geht von einer ausschliesslichen Förderung von öffentlichem Verkehr und Langsamverkehr bis zu einer reinen Strassenfinanzierung. Die Strassenverkehrsverbände lehnen die Mitfinanzierung von Eisenbahninfrastrukturen (S-Bahnen) mit Geldern aus dem Infrastrukturfonds ab und bezweifeln die entsprechende Verfassungsgrundlage (vgl. Ziff. 6.1). Demgegenüber äussern sich SP, Grüne Partei, Gewerkschaften und Umweltorganisationen sehr kritisch gegenüber Strassenprojekten, insbesondere auch gegenüber Ausbauten beim bestehenden Nationalstrassennetz zur Sicherstellung der Funktionalität. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen dringlichen Projekte werden teilweise abgelehnt oder es werden andere Vorhaben als dringlich vorgeschlagen.
- *Massnahmen für Randregionen und Berggebiete:* Die Bergkantone und die Vertretungen der Randregionen und Berggebiete erachten die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen für ihre Gebiete als ungenügend.

- *Finanzperspektiven und verkehrspolitische Abstimmung:* Insbesondere die Kantone und die Wirtschaftsverbände verlangen eine Darstellung der Finanzperspektiven des Infrastrukturfonds und eine bessere Abstimmung mit bestehenden Verkehrsfinanzierungen.

Der Bundesrat hat sein Konzept aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitet und verbessert.¹⁵ Er verzichtet insbesondere auf den Dringlichkeitsfonds, integriert die dringenden und baureifen Projekte in den Infrastrukturfonds und will sein Konzept in einem Erlass zusammenführen. Der Bundesrat hat die Kriterien für die Auswahl der dringenden Projekte überprüft und verfeinert und auch die vorgeschlagenen Projekte überarbeitet. Weiter stimmt der Bundesrat einer verbindlichen Aufteilung der Mittel des Infrastrukturfonds in die Bereiche Nationalstrassennetz und Agglomerationsverkehr zu. Somit wird sichergestellt, dass die Mitfinanzierung von S-Bahnen nicht die für das Nationalstrassennetz reservierten Gelder konkurrenziert. Schliesslich ist der Bundesrat bereit, die Unterstützung für Randregionen und Berggebiete bei den Hauptstrassen zu erhöhen.

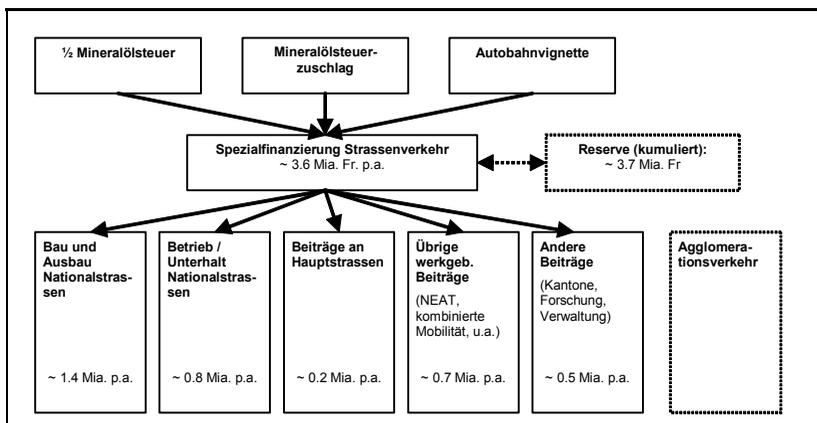
1.6 Verhältnis zur heutigen Verkehrsfinanzierung und Querbezüge zu anderen Geschäften

1.6.1 Verhältnis zur Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert die Strassenaufwendungen des Bundes. Abbildung 2 stellt die Einnahmen und Ausgaben der heutigen Spezialfinanzierung dar.

Abbildung 2

Überblick über die heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr (vor NFA Bilanzierung)



¹⁵ Zur Verwendung der Ersteinlage aus der Reserve Spezialfinanzierung Strassenverkehr vgl. Ziffer 6.1.

Das Finanzvolumen der Spezialfinanzierung beträgt jährlich rund 3,6 Milliarden Franken. Die Mittel stammen aus den zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer (50 Prozent der Erträge), des Mineralölsteuerzuschlags und der Autobahnvignette. Sie werden verwendet für den Nationalstrassenbau (rund 1,4 Mia. Fr.), für den Betrieb und Unterhalt des Nationalstrassennetzes (0,8 Mia.), für Hauptstrassen (0,2 Mia.), für übrige werkgebundene Beiträge (0,7 Mia.) – u.a. auch NEAT und Güterverlagerung – sowie für nicht werkgebundene Beiträge an Kantone, Forschung und Verwaltung (0,5 Mia.)¹⁶.

Die Errichtung des Infrastrukturfonds basiert auf einer Reorganisation der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Abbildung 3 stellt die wesentlichen Änderungen dar.

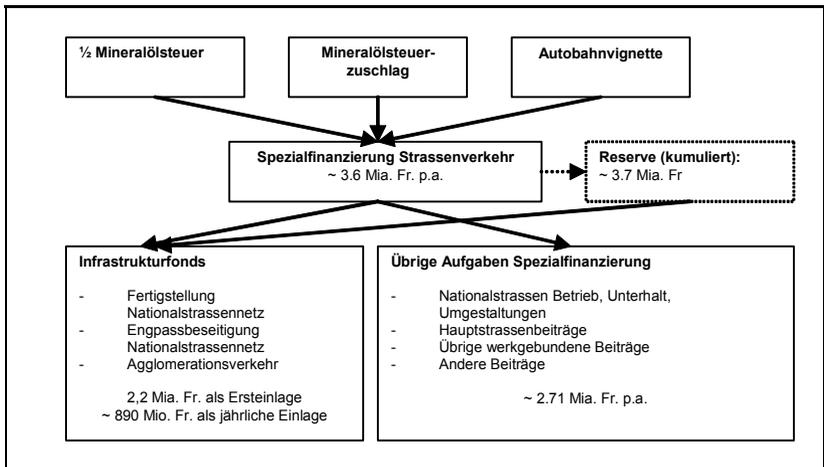
Neu werden die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und die Sicherstellung der Funktionalität¹⁷ (bisherige Aufgaben) sowie der Agglomerationsverkehr (neue Aufgabe) über den Infrastrukturfonds finanziert. Alle anderen bisherigen Aufgaben der Spezialfinanzierung verbleiben in derselben und werden wie bisher finanziert. Die zweckgebundenen Mittel der Spezialfinanzierung Strassenverkehr werden von der Bundesversammlung geeignet auf den Infrastrukturfonds sowie die verbleibenden Aufgaben der Spezialfinanzierung aufgeteilt. Gemäss heutigen Planungsdaten werden jährlich rund 890 Millionen Franken in den Infrastrukturfonds eingelegt. Der Rest (von aktuell ca. 2,71 Milliarden Franken pro Jahr) steht für die Finanzierung der übrigen Aufgaben der Spezialfinanzierung zur Verfügung.

Perspektiven zur Spezialfinanzierung Strassenverkehr zeigen, dass in den nächsten Jahren trotz der zusätzlichen Aufgabe des Agglomerationsverkehrs ausreichend zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen werden und die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs nicht zu Lasten von anderen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr gehen wird. Einerseits werden durch die Freigabe der Reserven kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Andererseits wird mittelfristig der Finanzbedarf bei einzelnen Aufgaben – beispielsweise der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes – zurückgehen (vgl. Ziff. 2.5.2).

¹⁶ Im Rahmen der Gesetzgebung zur NFA, ist die Unterstützung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln des ordentlichen Budgets in der Grössenordnung von jährlich 30–40 Millionen Franken vorgesehen. Nach Errichtung des Infrastrukturfonds werden diese Mittel sistiert.

¹⁷ Im Bereich Nationalstrassen verbleiben in der Spezialfinanzierung die Rubriken Betrieb, Unterhalt und Umgestaltungen. Unter Umgestaltungen fallen diejenigen Ausbaurbeiten am Netz, bei welchen es sich nicht um Engpassbeseitigungen handelt. Dazu zählen beispielsweise sicherheitsbedingte Bauten, Lärmschutzmassnahmen, Wildquerungen, Knotenanpassungen, Schwerverkehrskontrollzentren (vgl. Verordnung über die Nationalstrassen, Art. 2; SR 725.111).

Überblick über die künftige Spezialfinanzierung und den Infrastrukturfonds



1.6.2 Verhältnis zur Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen

Für die Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen stehen dem Bund grundsätzlich zwei Instrumente zur Verfügung:

- *Fonds für Eisenbahngrossprojekt*¹⁸: Über diesen Fonds finanziert der Bund Bahn-Grossprojekte. Darunter fallen die NEAT, Bahn 2000, der Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV) und die Lärmsanierung. Der Fonds wird aus verschiedenen Mitteln alimentiert, u.a. auch mit Mineralölsteuergeldern und zwei Drittel der Nettoerträge aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Im Rahmen des Projektes «Zukünftige Entwicklung der Bahnprojekte ZEB» wird zurzeit eine Gesamtschau vorbereitet, die eine Prioritätenordnung für die weiteren Investitionen festlegen wird. Der Bundesrat wird die entsprechende Botschaft 2006 in die Vernehmlassung geben und den Räten im Jahr 2007 unterbreiten.
- *Leistungsvereinbarungen*: Der Betrieb, die Instandhaltung sowie kleinere Ausbauten werden im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der SBB AG und Investitionsvereinbarungen (Art. 56 EBG)¹⁹ mit den übrigen Bahnen finanziert. Die Mittel stammen aus allgemeinen Bundesgeldern. Mittelfristig

¹⁸ Fondsreglement: Verordnung der Bundesversammlung vom 9. Oktober 1998 über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (SR 742.140).

¹⁹ Im Rahmen von Art. 56 EBG (SR 742.101) finanziert der Bund bereits heute in Ausnahmefällen Infrastrukturbeiträge an lokale Netze (Trams sowie Stadt- und Vorortsbahnen). Diese sollen künftig durch die Finanzierung für den Agglomerationsverkehr ersetzt werden.

soll die Finanzierung von Infrastrukturen für die übrigen Bahnen ebenfalls mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung erfolgen.

Mit der NFA und dem Infrastrukturfonds wird eine Mitfinanzierung von Schieneninfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs – mittels Agglomerationsprogrammen – geschaffen. Sie dient hauptsächlich für Trams und Stadtbahnen, die heute nur in Einzelfällen mit Bundesgeldern unterstützt werden. In diesem Zusammenhang besteht ein Abgrenzungsproblem bei den S-Bahnen. Diese dienen oft gleichzeitig dem Regional- und dem Agglomerationsverkehr.

S-Bahn-Investitionen sollen grundsätzlich über das Instrument der Leistungsvereinbarung finanziert werden. Der Infrastrukturfonds soll nur dann beigezogen werden, wenn es sich um ein S-Bahn-Vorhaben handelt, das ausschliesslich dem Agglomerationsverkehr dient und Bestandteil eines Agglomerationsprogramms ist. In diesen Fällen wäre es ineffizient, ein Verkehrsmittel zum vornherein auszuschliessen und beispielsweise anstelle einer kostengünstigen Erweiterung bei einer bestehenden S-Bahn eine neue teure Tramlinie zu bauen.

In diesen Fällen sollen Mittel aus dem Infrastrukturfonds auch für Beiträge an S-Bahn-Investitionen verwendet werden. Die Rechtsgrundlage für diese Finanzierung ist gegeben (vgl. Ziff. 6.1). Die Verwendung von zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr soll restriktiv bleiben. Folgende Bedingungen müssen für eine Mitfinanzierung von S-Bahn-Vorhaben erfüllt sein:

- S-Bahn-Vorhaben müssen aus einer gesamtverkehrlichen Planung (Agglomerationsprogramm) heraus erfolgen.
- S-Bahn-Vorhaben müssen räumlich innerhalb der Agglomeration liegen, zur Verbesserung des Verkehrssystems in der Agglomeration dienen und im Vergleich zu anderen Massnahmen über das beste Verhältnis von Kosten und Nutzen verfügen. Die Vorgaben sind gesetzlich verankert.
- S-Bahn-Vorhaben müssen zu einer Entlastung der Strasse führen.
- Aus dem Infrastrukturfonds wird maximal die Hälfte der Kosten bezahlt. Die restlichen Mittel werden von den Kantonen, Städten und Gemeinden selbst bezahlt.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Mitfinanzierung von S-Bahninfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds ist kein Ersatz für die Leistungsvereinbarung. Die Eisenbahnfinanzierung des Bundes soll auch weiterhin über die ordentlichen Instrumente des Fonds für Eisenbahngrossprojekte und der Leistungsvereinbarungen erfolgen²⁰. Die Finanzierung von S-Bahn-Vorhaben mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds soll keinesfalls den Bund bei den Leistungsvereinbarungen entlasten. Es handelt sich vielmehr um zusätzliche zweckgebundene Mittel. Sie dienen dazu, S-Bahn-Vorhaben mitzufinanzieren, die sonst aufgrund der übergeordneten Prioritäten nicht oder erst viel später realisiert werden können. Mit der Festlegung eines Maximalbetrags für den Agglomerationsverkehr

²⁰ Entsprechend wird in Art. 17b Absatz 3 E-MinVG festgehalten, dass zweckgebundene Mittel an S-Bahnen zwar über das Instrument des Agglomerationsprogramms geplant, anschliessend aber über das Instrument der Leistungsvereinbarung finanziert werden. Diese Bestimmung gilt auch für Mittel aus dem Infrastrukturfonds und besagt lediglich, dass die entsprechenden zweckgebundenen Gelder zur Vermeidung von neuen und komplizierten Finanzflüssen direkt in die Leistungsvereinbarung fliessen und nicht indirekt via Trägerschaft der Agglomerationsprogramme zu den Bahnen.

ist sichergestellt, dass die Mitfinanzierung von S-Bahnen nicht zu Lasten der Nationalstrassenfinanzierung geht.

1.6.3 **Querbezug zum neuen Finanzausgleich**

Der Souverän hat der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im November 2004 deutlich zugestimmt. Die NFA ist für die künftige Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen und für die Schaffung des Infrastrukturfonds aus mehreren Gründen wichtig:

- *Verfassungsgrundlage für den Agglomerationsverkehr*: Die NFA schafft die Verfassungsgrundlage für die Zweckerweiterung der Mittel der Spezialfinanzierung Strassenverkehr zu Gunsten des privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehrs (Art. 86 Abs. 3 BV).
- *Gesetzliche Umsetzung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung*: Im Rahmen der Umsetzung der NFA werden die Kriterien und das Verfahren für Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme gesetzlich festgelegt und zwar im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)²¹. Der Bundesrat hat am 7. September 2005 die Botschaft zur NFA-Gesetzgebung der Bundesversammlung überwiesen²² (vgl. Ziff. 1.6.3).
- *Neuorganisation der Aufgaben und Finanzströme des Verkehrs*: Mit der NFA werden die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Verkehr sowie die Finanzierung grundlegend neu organisiert. Demnach wird die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Fertigstellung über den Infrastrukturfonds finanziert wird. Demgegenüber wird der Bund den Ausbau, Unterhalt und Betrieb dieses Netzes mit der Inkraftsetzung der NFA allein bezahlen. Entsprechend wird auch die Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes, die über den Infrastrukturfonds finanziert wird, nach Inkraftsetzung der NFA vollumfänglich vom Bund bezahlt.

Im Rahmen der Gesetzgebung zur NFA ist die Unterstützung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln des ordentlichen Budgets in der Grössenordnung von jährlich 30–40 Millionen Franken vorgesehen. Nach Errichtung des Infrastrukturfonds werden diese Mittel sistiert. Während der Laufzeit des Infrastrukturfonds werden folglich keine Beiträge an den Agglomerationsverkehr über das ordentliche Budget bezahlt. Nach Auslaufen des Infrastrukturfonds wird die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln des ordentlichen Budgets fortgeführt.

²¹ SR 725.116.2

²² BBl 2005 6029

1.7 Umsetzung der geplanten Massnahmen

Für die Errichtung des Infrastrukturfonds und die Umsetzung des Bundesgesetzes und des Bundesbeschlusses für die erste Periode (Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und dringende, baureife Vorhaben im Agglomerationsverkehr) sind keine weiteren rechtlichen Umsetzungserlasse erforderlich.

Die Umsetzung in den weiteren Perioden (Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme, Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes) basiert auf der Gesetzgebung der NFA. In diesem Rahmen müssen für den Agglomerationsverkehr eine neue Verordnung ausgearbeitet und für den Bereich Nationalstrassennetz bestehende Verordnungen angepasst werden. Ausserdem werden für die Unterstützung der Agglomerationsprogramme Vereinbarungen mit den betreffenden Trägerschaften in den Agglomerationen abgeschlossen. Schliesslich sind Regeln und Modalitäten für das Controlling und die Ermittlung der Teuerung bei den Projekten zu erlassen. Die entsprechenden Kompetenzen liegen beim Bundesrat.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Forderungen der Motion 02.3218 (WAK, NR) und des Postulates 04.3135 (Brändli, SR) werden mit der vorliegenden Botschaft erfüllt. Der Bundesrat beantragt deshalb, die Motion und das Postulat abzuschreiben.

2 Konzept zur Umsetzung

2.1 Rahmendaten zur Verkehrsentwicklung

Die Rahmendaten zur Verkehrsentwicklung der nächsten Jahrzehnte basieren auf den aktuellen Verkehrsperspektiven des Bundes²³. Diese Perspektiven stellen in einem Basisszenario die unbeeinflusste Entwicklung dar. Die Bandbreite der Perspektiven ist abhängig von der Wirtschafts- und der Bevölkerungsentwicklung.

Die Perspektiven umfassen mehrere Szenarien: Das Basisszenario geht bis 2020 von einer weiteren Zunahme der Personenkilometer um 19 Prozent aus. Bis 2030 werden die Personenkilometer um 24 Prozent wachsen. Im Güterverkehr (Tonnenkilometer) werden die Verkehrsleistungen nach dem Basisszenario ebenfalls deutlich stärker zunehmen als im Personenverkehr, nämlich bis 2020 um 39 Prozent bzw. bis 2030 um 54 Prozent.

Bei diesen Angaben handelt es sich um Durchschnittswerte für das ganze Verkehrsnetz der Schweiz. In den Städten und Agglomerationen, sowie auf dem Nationalstrassennetz – wo der grösste Problemdruck besteht – wird ein in der Regel noch deutlich höheres Verkehrswachstum erwartet.

Ein anderes Szenario geht von einer starken Verknappung des Erdöls und einer entsprechenden Erhöhung der Treibstoffpreise²⁴ aus. Auch in diesem Szenario wächst der Verkehr aber weiter, allerdings bis 2020 nur noch um 11 Prozent bzw.

²³ Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030, ARE 2004 und Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030, ARE 2006.

²⁴ Verdoppelung der Preise bis 2015, anschliessend Erhöhung um Faktor 4 bis 2030.

bis 2030 um 15 Prozent. Dieses Szenario zeigt, dass eine Verknappung des Erdöls nur beschränkt Auswirkungen auf das Verkehrswachstum hat. Höhere Ölpreise führen in erster Linie dazu, dass die Autofahrerinnen und Autofahrer auf energieeffizientere Fahrzeuge oder den öffentlichen Verkehr umsteigen. Insgesamt können höhere Benzinpreise den erwarteten Trend beim Verkehrswachstum nicht nachhaltig ändern.

Die Verkehrsperspektiven des Bundes decken sich mit den Perspektiven zur Verkehrsentwicklung für Europa. In der EU wird für denselben Zeitraum ein Verkehrswachstum in ähnlicher Grössenordnung erwartet²⁵.

2.2 Agglomerationsverkehr

2.2.1 Dringende und baureife Projekte

Für den Agglomerationsverkehr bestehen heute dringende und baureife Projekte. Sie sind verkehrspolitisch wichtig, verfügen über ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis und sind in den jeweiligen Agglomerationen politisch unbestritten. Bei vielen dieser Projekte sind für die Kantonsanteile schon Finanzbeschlüsse vorhanden. Mit einer Freigabe von Mitteln aus dem Infrastrukturfonds sollen diese Projekte rasch mitfinanziert und realisiert werden. Die schnelle Realisierung dieser Projekte führt zu einer ersten Problemschärfung im Agglomerationsverkehr. Ein Zuwarten bei heute ausführungsfähigen Projekten würde demgegenüber in einigen Jahren zu einem Projektstau und zu höheren Realisierungskosten führen. Die Mitfinanzierung durch den Bund bedingt, dass mit dem Bau dieser Projekte bis Ende 2008 begonnen wird. Damit soll sichergestellt werden, dass nur dringliche und baureife Projekte in der ersten Periode (Übergangsmassnahme) mitfinanziert werden. Projekte mit späterem Baubeginn werden über die Agglomerationsprogramme finanziert.

2.2.1.1 Vorgehen und Kriterien

Die Auswahl der dringenden und baureifen Projekte basiert auf drei Kriterien:

- *Dringlichkeit*: Die Projekte müssen zu einer unmittelbaren Entschärfung von einem grossen Verkehrsproblem, welches chronische Überlastungen, Staus und negative Umweltauswirkungen auslöst, beitragen. Um eine zeitliche Priorisierung der Projekte vorzunehmen, werden Vorhaben dann als dringend erachtet, wenn sie bereits im Bau sind oder wenn mit ihrem Bau spätestens bis Ende 2008 begonnen wird.
- *Baureife*: Zu jedem Projekt muss zum jetzigen Zeitpunkt mindestens ein Vorprojekt gegebenenfalls ein genehmigtes oder konzessioniertes Projekt oder ein Plangenehmigungsverfahren vorliegen.
- *Kosten-Nutzen-Verhältnis*: Die Projekte müssen über ein gutes Verhältnis von Kosten und Nutzen verfügen (z.B. einen grossen Beitrag zur Verkehrs-entlastung auf der Strasse leisten).

²⁵ Aggregierte Verkehrsprognosen Schweiz – EU, ARE 2000.

Neben diesen drei Kriterien müssen die Projekte selbstverständlich auch in einem Entwurf des Agglomerationsprogramms enthalten sein und allen anderen planerischen, verkehrlichen und umweltpolitischen Vorgaben und Bestimmungen genügen.

2.2.1.2 Liste der Projekte

Gestützt auf die vorgenannten Kriterien unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten folgende Liste mit dringenden Projekten. Die Liste basiert auf einer Umfrage bei den Kantonen. Diese Umfrage wurde im Herbst 2005 durchgeführt und entspricht dem damaligen Kenntnisstand. Nicht in die Liste aufgenommen wurden Projekte zu Gunsten des Langsamverkehrs sowie Park-and-Ride-Anlagen. Diese Vorhaben, sowie Projekte, die erst ab dem Jahr 2009 gebaut werden sollen, werden Gegenstand der Agglomerationsprogramme sein.

Tabelle 1

Liste der dringenden Projekte für den Agglomerationsverkehr

Kanton	Projektname	Projektbeschreibung	Kosten total (Mio. Fr.)	Entnahme aus Infra- strukturfonds
ZH	Glattalbahn, Etappen 2 und 3	2. Etappe: Ambassador bis Flughafen Fracht; 3. Etappe: Auzelg-Stettbach	507	253,5
ZH	Tram Zürich West	Tramnetz-Erweiterung zwischen Escher-Wyss-Platz und Bahnhof Altstetten Nord	150	75
BE	Tram Bern West	Neue Tramlinie Bern–Ausserholligen–Bümpliz/Rehag/Bethlehem-Brünnen	130	65
BE	Wankdorfplatz, Tramverlängerung	Leistungssteigerung Wankdorfplatz und Tramverlängerung Guisanplatz–S-Bahn-Station Wankdorf	80	40
ZG	Stadtbahn Zug, 1. Teilergänzung	Doppelspurausbau Freudenberg (Rotkreuz)–Rotkreuz, 3. Gleis Bahnhof Zug–Lindenpark (Baar)	50	25
ZG	Neubau der Kantonsstrasse Nr. 4 «Nordzufahrt»	Neue Verbindung vom Autobahnanschluss N4a Baar Richtung Zentrum Zug	70	35
FR	Pont et tunnel de la Poya	Verbindung zwischen St. Léonard und Schönberg mit einer 1.5 km langen Brücke über die Saane	135	67,5
SO	Entlastung Region Olten	Neue Verkehrsführung in der Innenstadt Olten, Strassenraumgestaltung	256	128
BS	Tramverlegung St. Johann/Pro Volta	Verlegung Tramtrassee, Anbindung S-Bahn-Haltestelle St. Johann ans Tramnetz	18,2	9,1

Kanton	Projektname	Projektbeschreibung	Kosten total (Mio. Fr.)	Entnahme aus Infra- strukturfonds
BS	Tramverlängerungen nach Saint Louis und Weil am Rhein in der Stadt Basel	Verlängerung der Linien 3, 8 und 11: nach Gare Saint Louis West, nach Friedlingen und Weil am Rhein, nach Gare Saint Louis Ost	79	39,5
BL	Bahnhof Dornach Arlesheim / Doppelspurausbau Stollenrain	Verlegung Tramschlaufe, Doppelspurausbau Tram Nr. 10 im Gebiet Stollenrain, neuer Busbahnhof, P+R	22	11
AG	Eigentrassierung Wynental- und Suhrentalbahn (WSB) zwischen Suhr und Aarau	Verlegung des Trassees der WSB auf das Trassee der SBB (Eigentrassierung)	80	40
TG	Kerntangente Frauenfeld (F21)	Bau Entlastungsstrasse F21 mit flankierenden Massnahmen	50	25
VD	Ouchy – Les Croisettes, Metro M2	Bau der Metrolinie M2 zwischen Ouchy und Les Croisettes (Epalinges)	240	120
VD	Bahnhof Prilly-Malley, RéseauExpressVaudois (REV)	Neue SBB-Haltestelle zwischen Lausanne und Renens	80	40
VD	Durch das TL-Netz 2008 bedingte Ausbauten	Begleitmassnahmen zur Metrolinie M2: Bus-/Trolleybusnetz TL	40	20
GE	Tram Cornavin-Meyrin-CERN (TCMC)	Neue Tramlinie vom Place Cornavin nach Meyrin und zum CERN	420	210
GE	Tram Onex–Bernex	Neue Tramlinie von La Jonction zu den 180 Gemeinden Lancy, Onex und Bernex	180	90
Total				1293,6

Diese Liste lässt sich wie folgt kommentieren:

- Strassenprojekte: Für Bern, Zug, Freiburg, Olten und Frauenfeld werden Projekte vorgeschlagen, die dem städtischen Verkehr wichtige Entlastungen bringen werden. Diese Projekte sollen vom Bund mit insgesamt rund 300 Millionen Franken unterstützt werden.
- Schienenprojekte: Bei diesen Projekten handelt es sich um neue Tramlinien oder Stadtbahnen. Die bedeutendsten Projekte sind dabei die Glattalbahn (2. und 3. Etappe), die Metro M2 in Lausanne sowie die Tramlinie von Cornavin zum CERN in Genf. Insgesamt sollen Schienenprojekte mit rund 1 Milliarde Franken unterstützt werden.
- Gesamtbetrag: Wenn alle in der Liste aufgeführten Projekte zeitgerecht gebaut werden, beteiligt sich der Bund daran mit insgesamt rund 1,3 Milliarden Franken. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass sich in Einzelfällen wegen finanzieller Engpässe (die Kantone müssen sich zur Hälfte an den Investitionen beteiligen) oder wegen Beschwerden oder sonstigen Gründen Verzögerungen ergeben. Vorgesehene Beiträge an Projekte, die nicht bis

Ende 2008 im Bau sind, gelten als verwirkt und müssen über die Agglomerationsprogramme eingefordert werden.

- Dokumentation: Zuhanden der Behandlung in den eidgenössischen Räten wird zu jedem Projekt eine genaue Dokumentation erstellt.

2.2.1.3 Zurückgestellte Projekte

Aufgrund der strengen Prioritätensetzung konnten zahlreiche von den Kantonen als dringend und baureif gemeldete Projekte nicht berücksichtigt werden. Die nachfolgende Tabelle 2 dokumentiert die zurückgestellten Projekte.

Tabelle 2

Liste der zurückgestellten Projekte für den Agglomerationsverkehr

Kanton	Projektname	Projektbeschreibung
ZH	Waidhaldetunnel Zürich	Waidhaldetunnel-lang ist Teil des auf die nächsten 25 Jahre ausgerichteten Gesamtverkehrskonzept
BE	Entflechtungsbauwerk Wylerfeld	Erhöhung der Kapazität des Bahnknotens Bern mit niveau-freiem Entflechtungsbauwerk
BE	Bypass Nord Thun	Neue Aarequerung als Verbindung des Autobahnzubringers Thun Nord/Steffisburg sowie Anpassungen des Strassen-netzes
LU	Doppelspurausbau und Tieflegung Zentralbahn in Luzern	Neues Doppelspurtrasse von rund 2 km Länge vom Bahnhof bis zur Allmend, Aufhebung von 4 Bahnübergängen
SZ	Obersee	Umfahrung Pfäffikon
SZ	Lachen	Kernentlastung Lachen
BL	H2 Pratteln–Liestal	Neubau zweispurige Hochleistungsstrasse mit niveaufreien Anschlüssen, grösstenteils in Tunnels
BL	H18 Vollanschluss Aesch	Ausbau des bestehenden Halbanchlusses zu einem Voll-anchluss
SG	Stadtbahn St. Gallen, Südast	Schaffung einer Durchmesserlinie der Appenzeller- und Trogenerbahn
AG	Umgestaltung Schulhausplatz Baden	Optimierung der Kreuzung Schulhausplatz: Verkehrstren-nung und Umgestaltung
AG	Verkehrssanierung Brugg / Windisch	Neue Verbindung als Nordumfahrung Windisch (NK118) und Windisch / Brugg – West (NK112 Westast Brugg)

Die Zurückstellung dieser Projekte basiert auf einem oder mehreren der folgenden Gründe:

- Es liegt noch kein Vorprojekt vor.
- Der Bau beginnt nach 2008.

- Die Projekte sind im Rahmen des entsprechenden Agglomerationsprogramms als nicht prioritär eingestuft.

Der Bundesrat erachtet diese zurückgestellten Projekte grundsätzlich ebenfalls als wichtig und dringend. Sie sollen im Rahmen der Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen prioritär behandelt werden. Der Bundesrat wird spätestens zwei Jahre nach Einführung des Infrastrukturfonds der Bundesversammlung im Rahmen der Agglomerationsprogramme eine entsprechende Botschaft vorlegen (vgl. Ziff. 2.2.2).

2.2.1.4 Dringende S-Bahn-Projekte

In Genf, im Sottoceneri und in Zürich gibt es drei dringende und baureife S-Bahn-Projekte, die für den Agglomerationsverkehr von zentraler Wichtigkeit sind. Diese drei Projekte sind politisch unbestritten und ihre verkehrspolitische Bedeutung und Wichtigkeit wird von allen Seiten anerkannt. Kontrovers beurteilt wird einzig die Frage der Finanzierung.

Die drei Vorhaben werden die Strassen wirksam entlasten. Der Bundesrat beantragt deshalb der Bundesversammlung, dass sie mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds mitfinanziert werden. Eine Kofinanzierung mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds ist gemäss Gutachten des Bundesamts für Justiz mit der verfassungsmässigen Zweckbindung vereinbar (vgl. Ziff. 6.1).

Die folgende Tabelle 3 dokumentiert die vom Bundesrat beantragte Mittelentnahme aus dem Infrastrukturfonds für diese drei Vorhaben.

Tabelle 3

Liste der dringenden S-Bahn-Projekte für den Agglomerationsverkehr

Kanton	Projektname	Projektbeschreibung	Kosten total (Mio. Fr.)	Entnahme aus Infra- strukturfonds
ZH	Durchmesserlinie Zürich (DML)	Kapazitätsausbau Altstetten – Zürich HB – Oerlikon, 1. Teil S-Bahn	1786	400
TI	Schienenverbindung zwischen Mendrisio- Varese (FMV)	Ausbau der grenzüberschreitenden Verbindung bzw. Neubau zwischen Stabio und Arcisate	134	67
GE	Schienenverbindung zwischen Cornavin – Eaux-Vives – Anne- masse (CEVA)	Neubau bzw. Ausbau der Schienenver- bindung zwischen Genf und Annemasse (F) (16 km)	942	550 ²⁶
Total				1017

²⁶ Aufgrund von einem Vertrag von 1912 zwischen der Eidgenossenschaft und dem Kanton Genf beträgt der Bundesanteil bei diesem Projekt mehr als 50 Prozent.

Das Projekt DML in Zürich besteht aus einem S-Bahn-Teil und einem Teil für den Fernverkehr. Den Anteil Fernverkehr für dieses Projekt wird der Bund mit Mitteln aus der Leistungsvereinbarung bzw. aus dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte finanzieren.

Sollte die Bundesversammlung eine andere Finanzierung für die drei S-Bahn-Vorhaben beschliessen, müsste sie die drei Projekte aus dem Bundesbeschluss dieser Botschaft streichen.

2.2.2 Agglomerationsprogramme

2.2.2.1 Konzept Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme

Die übrige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs soll mit Beiträgen an Agglomerationsprogramme erfolgen. Die Kriterien und das Verfahren für die Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme werden im Rahmen der Gesetzesarbeiten zur Umsetzung der NFA geregelt. Nachfolgend findet sich eine kurze Erläuterung des geplanten Konzepts. Für weitere Details wird auf die zweite NFA-Botschaft²⁷ verwiesen. Weitere Informationen finden sich auch in einem Handbuch²⁸, welches das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zuhanden der Kantone und Agglomerationen ausgearbeitet hat.

Subsidiarität und Beschränkung auf Infrastruktur

Grundsätzlich sind die Kantone und Gemeinden für den Agglomerationsverkehr zuständig. Dem Bund kommt eine subsidiäre Rolle zu. Er unterstützt Vorhaben, weil die Kantone bzw. Agglomerationen die entsprechenden Mittel nicht allein aufbringen können. Der Bund unterstützt nur Investitionen; ausgeschlossen ist eine Beteiligung an Betriebsbeiträgen. Er finanziert maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten.

Perimeter

Die Festlegung des Perimeters liegt gestützt auf die Delegationsnorm von Artikel 17b Absatz 2 E-MinVG in der Kompetenz des Bundesrates. Dieser wird den Perimeter in der Ausführungsverordnung zum Agglomerationsverkehr (vgl. Ziff. 1.7) festlegen und sich dabei auf die Definition des Bundesamts für Statistik für Agglomerationen und Einzelstädte abstützen. 50 Agglomerationen und fünf Einzelstädte, verteilt auf alle Landesteile und Regionen, fallen unter diese Definition (vgl. Anhang 1). Die Mittel werden dort eingesetzt, wo die grössten Verkehrsprobleme bestehen bzw. wo mit der Verbesserung der Infrastruktur das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht wird.

²⁷ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6029.

²⁸ Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung: Prüfkriterien, Anwendungshandbuch, ARE 2004.

Förderbereiche

Beiträge werden ausgerichtet für Investitionen in Strassen- und Schieneninfrastrukturen, die innerhalb der Städte und Agglomerationen liegen und der Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb dieser Räume dienen. Dazu zählen insbesondere folgende Infrastrukturen:

- Eisenbahnen des Ortsverkehrs (Anlagen wie Trams und Stadtbahnen, die auf eigenen Netzen und innerhalb der Städte und Agglomerationen verkehren);
- Eisenbahnen des Regionalverkehrs (S-Bahnen), soweit die entsprechenden Infrastrukturen der Verbesserung des Verkehrs innerhalb des Agglomerationsraums dienen (vgl. Ziff. 1.6.2);
- Massnahmen zu Gunsten des öffentlichen Strassenverkehrs. Dazu zählen Businstallationen, Bus- und Taxispuren;
- Massnahmen für den Langsamverkehr, soweit dadurch die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert wird. Dazu zählen insbesondere zusammenhängende und sichere Wegnetze sowie leicht verständliche Signalisationen;
- Massnahmen zur Verkehrstrennung in Städten und Agglomerationen (Trennung von Schiene und Strasse, Aufhebung von Niveauübergängen);
- Massnahmen im Bereich der kombinierten Mobilität und zur Verbesserung der Intermodalität zwischen den Verkehrsträgern (Park-and-Ride, Velostationen an Bahnhöfen, Verkehrstelematik);
- Entlastungs- bzw. Umfahungsstrassen, soweit es sich um Kantons- und Gemeindestrassen handelt.

Keine Beiträge werden an Rollmaterial ausgerichtet.

Voraussetzungen

Die Bundesbeiträge werden nicht an einzelne Projekte sondern an Programme geleistet, welche die Infrastrukturmassnahmen für den Verkehr in jeweils einer Agglomeration zusammenfassen. Mit den Agglomerationsprogrammen²⁹ wird der Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger untereinander und mit der Siedlungsplanung koordiniert. Der Bund stellt verkehrs- und raumplanerische Anforderungen sowie solche des Umweltschutzes an diese Programme. Verantwortlich für die Planung der Agglomerationsprogramme sind die Kantone und Agglomerationen. Sie müssen sich zu diesem Zweck in bestehenden oder neu zu schaffenden zweckmässigen Trägerschaften³⁰ organisieren. Der Bund wird die einzelnen Agglomerationsprogramme prüfen und über den Infrastrukturfonds mitfinanzieren.

²⁹ Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Siedlung.

³⁰ Bei grenzüberschreitenden Agglomerationen (z.B. Genf oder Basel) können auch ausländische Partner in die Trägerschaft integriert werden. Infrastrukturprojekte im grenznahen Ausland können Bestandteil der Programmfinanzierung sein, sofern die Infrastrukturen in erster Linie zur Verbesserung der Verkehrssituation im Schweizer Teil der Agglomeration dienen, sich das benachbarte Ausland ebenfalls finanziell engagiert und zweckmässig in die Trägerschaft integriert ist.

Kriterien

Die Beurteilung der Agglomerationsprogramme erfolgt nach einem zweistufigen Verfahren:

- In einem ersten Schritt werden die Grundanforderungen an ein Agglomerationsprogramm aufgrund folgender Fragen geprüft:
 - Ist die Handlungsfähigkeit der Trägerschaft bzw. der Agglomeration gewährleistet?
 - Sind im Programm die Siedlungs- und die Verkehrsentwicklung langfristig verknüpft?
 - Sind in der Planung alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel berücksichtigt worden?
 - Sind angebots- und nachfrageseitige Massnahmen geprüft worden?
 - Sind die Auswirkungen und die Kosten transparent aufgezeigt?
 - Sind die Abstimmungen mit anderen Planungen sichergestellt und die Verfahren zur Umsetzung geplant und politisch abgestützt?
- In einem zweiten Schritt wird die Wirksamkeit der Agglomerationsprogramme anhand der folgenden Kriterien geprüft:
 - Verbesserung der Verkehrssysteme,
 - Förderung Siedlungsentwicklung nach innen,
 - Erhöhung Verkehrssicherheit,
 - Verhältnis von Kosten und Nutzen,
 - Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs.

Die Kriterien werden im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur NFA im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)³¹ verankert.

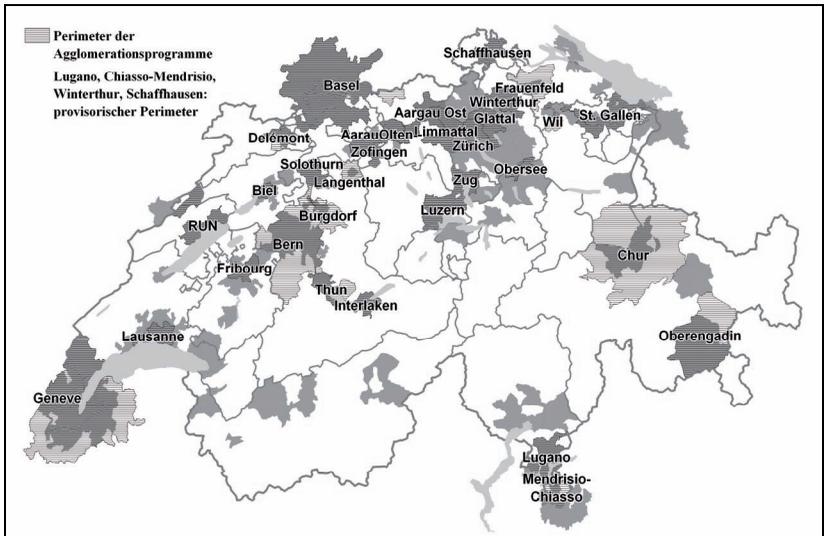
2.2.2.2 Stand der Arbeiten zu den Agglomerationsprogrammen

Standortbestimmung

Insgesamt befinden sich 27 Agglomerationsprogramme in Erarbeitung (vgl. Abb. 4). Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über den Stand dieser Arbeiten gegeben. Er basiert auf Zwischenbeurteilungen des Bundes. Es ist festzuhalten, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt und dass der Bund bis heute noch kein Agglomerationsprogramm geprüft und für gut befunden hat.

³¹ SR 725.116.2

Überblick Agglomerationsprogramme (Stand Juli 2005)



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

Handlungsbedarf und Massnahmen

Die bisher vorliegenden Entwürfe der Agglomerationsprogramme zeigen in allen beteiligten Agglomerationen einen grossen Problemdruck und einen entsprechenden Handlungsbedarf. Art und Umfang der Probleme unterscheiden sich jedoch von Agglomeration zu Agglomeration. Vereinfachend zusammengefasst stehen folgende Herausforderungen und Probleme im Vordergrund:

- In den fünf grossen Agglomerationen (Zürich, Basel, Lausanne, Genf, Bern) sind vor allem die zunehmenden Kapazitätsgrenzen des öV-Netzes insbesondere auf der Schiene, zu erwähnen. Ebenso sind das Nationalstrassennetz und weitere wichtige Hauptverkehrsachsen streckenweise überlastet.
- In den mittleren Agglomerationen (z.B. Freiburg, Lugano, Aarau-Olten-Zofingen, Thun) führen die teilweise starken Belastungen der Strassennetze zu Behinderungen des busgestützten öV-Netzes.
- In den kleinen Agglomerationen (z.B. Frauenfeld, Delsberg, Burgdorf) bestehen die Herausforderungen primär in punktuell stark belasteten Strassenabschnitten.

Nahezu alle Agglomerationen sind damit konfrontiert, dass stark belastete Strassen durch dichte Siedlungsgebiete führen. Daraus folgen entsprechende Umwelt- und Sicherheitsprobleme.

Angepasst an die unterschiedlichen Herausforderungen unterscheiden sich Art und Umfang der beabsichtigten Massnahmen der Agglomerationen:

- Die grossen Agglomerationen setzen das Schwergewicht auf den Ausbau des schienengebundenen öV (Trams, Stadtbahnen, Schienennetz-Ergänzungen für S-Bahnen usw.). Dieser Ausbau soll mit gezielten Netzbauten und -ergänzungen von Nationalstrassen und von regionalen Strassen kombiniert werden.
- In den mittleren Agglomerationen soll das Busnetz und -angebot attraktiver gestaltet und besser auf den schienengebundenen öV (S-Bahn, Regionalverkehr, Fernverkehr) abgestimmt werden. In einigen Städten sind Massnahmen für eine Einführung von (Schmalspur)-Bahnen – als Teil eines attraktiven S-Bahn-Netzes – in den Agglomerationskern vorgesehen. Auch sind teilweise Investitionen im Strassennetz geplant, um möglichst viel Verkehr vom Agglomerationsstrassennetz auf das Nationalstrassennetz und Entlastungsstrassen verlagern zu können. Damit sollen Siedlungsgebiete entlastet und die nötigen Kapazitäten für eine konsequente Priorisierung des Busnetzes bereitgestellt werden können.
- Für die kleinen Agglomerationen stehen gezielte Ergänzungen des Strassennetzes und insbesondere Ortsentlastungen im Vordergrund.
- Die meisten Agglomerationen ergänzen die genannten Infrastrukturbauten mit der Neugestaltung von Strassenzügen und Ortsdurchfahrten, um die Probleme bezüglich Sicherheit, Lärm- und Luftbelastung zusätzlich zu reduzieren.
- Bei Ausbauten des Strassennetzes haben flankierende betriebliche Massnahmen für die dauerhafte Sicherung der erhofften Entlastungswirkung grosse Bedeutung. Dieser Tatsache wird in betreffenden Agglomerationsprogrammen meist Rechnung getragen.
- Massnahmen zur Verbesserung des Veloverkehrs sind Bestandteil der meisten Agglomerationsprogramme. Teilweise werden sie nur in zweiter Priorität vorgesehen. Demgegenüber fehlen für einige Agglomerationen konkrete Massnahmen zur Optimierung des Fussverkehrsnetzes.

Beurteilung

Die Kantone, Städte und Gemeinden verfolgen in ihren Agglomerationsprogrammen viel versprechende und innovative Ansätze, um die Verkehrsprobleme mit einer besseren Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung langfristig bewältigen zu können.

In den meisten Entwürfen für Agglomerationsprogramme bestehen aber noch Defizite bei betrieblichen, nicht-infrastrukturellen Massnahmen sowie bei den Massnahmen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Ausserdem konnten noch nicht alle Entwürfe den Nachweis erbringen, dass sämtliche nachfrageseitigen Massnahmen ausgeschöpft sind, bevor neue Infrastrukturen gebaut werden. Schliesslich versuchen noch nicht alle Agglomerationen das Potenzial des Langsamverkehrs konsequent auszuschöpfen. Eine entsprechende Priorisierung der Massnahmen ist vielerorts noch vorzunehmen. Gerade auch, um die langfristigen finanziellen Konsequenzen für den Bund, aber auch für die Kantone, Städte und Gemeinden selbst, tragbar zu machen.

2.3

Fertigstellung Nationalstrassennetz

In diesen Bereich fallen jene Nationalstrassenstrecken, die im heute gültigen Netzbeschluss aufgeführt, aber noch nicht vollendet sind. Ein Überblick über dieses Netz und die noch bestehenden Lücken findet sich in Anhang 2. Die Fertigstellung bleibt auch unter der NFA eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.

Die Investitionskosten für die Fertigstellung des bestehenden Netzes betragen insgesamt rund 8,5 Milliarden Franken. Dabei ist zu bedenken, dass die Kostenschätzungen je nach Planungs-, Projektierungs- oder gar Baufortschritt unterschiedlich sind und ständig entsprechend den veränderten Gegebenheiten fortgeschrieben werden müssen. Das mit dieser Botschaft beantragte Bundesgesetz setzt dem Bundesrat das Ziel, dass das beschlossene Nationalstrassennetz bis 2015 weitgehend fertig gestellt sein soll. Da die zur Fertigstellung erforderlichen Arbeiten nicht allein in der Hand des Bundesrates liegen, sondern auch von kantonalen und gegebenenfalls richterlichen Verfahren abhängig sind (beispielsweise Ostast der Umfahrung Biel), kann diese Frist vom Bundesrat in begründeten Fällen verlängert werden.

2.4

Sicherstellung der Funktionalität des bestehenden Nationalstrassennetzes

Zur Problematik der Engpässe

Das heutige Netz ist zwar auf vielen Strecken sehr stark ausgelastet, insgesamt aber funktionsfähig. Strassennetze werden in der Regel nicht auf die Spitzenstunde mit dem grössten Verkehrsaufkommen dimensioniert. Dies wäre unökonomisch und hätte mit grossem Landverbrauch und hohen Ausgaben beträchtliche Kosten zur Folge. Aus diesem Grund lassen sich auch nicht alle Verkehrsüberlastungen und Staus gänzlich vermeiden. Saisonale Überlastungen einzelner Strecken bzw. teilweise auch regelmässige sehr grosse Verkehrsaufkommen zu gewissen Stunden sind Teil des Systems und werden von den Benutzerinnen und Benutzern als solche akzeptiert.

Heute existieren aber beim bestehenden Nationalstrassennetz an verschiedenen Stellen Engpässe, die sich nicht mehr nur auf gewisse Spitzenstunden oder beispielsweise Ferienzeiten beschränken. Es handelt sich um dauerhafte Überlastungen, die nicht durch eine besser Bewirtschaftung oder eine Verkehrsverlagerung vermieden werden können. Ohne Massnahmen werden diese Engpässe in absehbarer Zeit die Funktionalität des ganzen bestehenden Nationalstrassennetzes gefährden und zu gravierenden Verkehrsproblemen führen. Weil sich viele dieser Engpässe in Städten und Agglomerationen befinden, wo das Nationalstrassennetz auch einen grossen Teil des lokalen Verkehrs absorbiert, können diese Engpässe das ganze Verkehrssystem einer Stadt beeinträchtigen und auch negative Auswirkungen auf die Verkehrsnetze des ganzen Landes haben. Bei diesen chronischen Engpässen besteht Handlungsbedarf.

Die Sicherstellung der Netzfunktionalität ist bereits heute eine Daueraufgabe der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und wird auf Stufe Verwaltung geregelt. So wurden beispielsweise in den letzten Jahren funktionalitätsbedingte Engpassbeseitigungen auf der A1 in Bern/Grauholz oder am Bareggunnel realisiert. Die Sicherstellung der Netzfunktionalität würde auch ohne Infrastrukturfonds weitergeführt.

Das Parlament erhält mit dem Infrastrukturfonds in diesem Bereich aber neu ein Mitspracherecht. Laufende Projekte werden nach Einführung des Infrastrukturfonds bis zur Kreditfreigabe des Parlaments für das Programm zur Engpassbeseitigung über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert.

Verkehrsanalyse

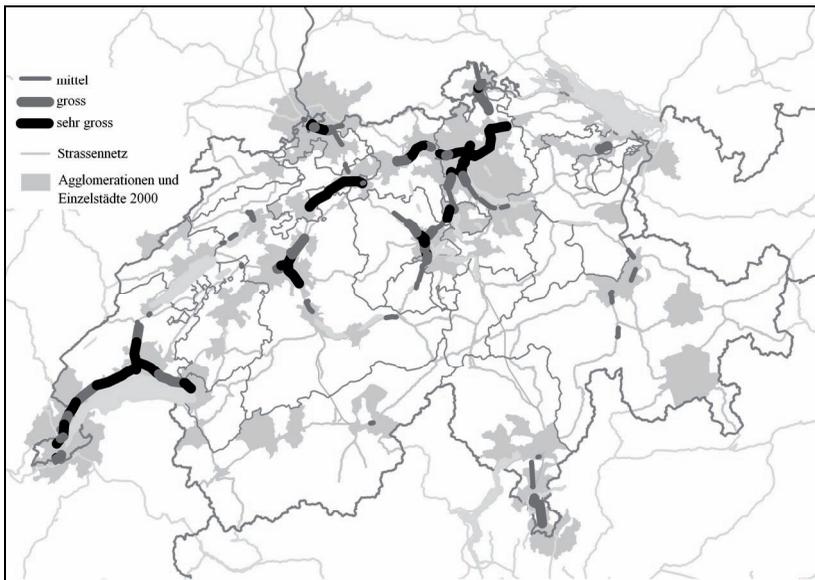
Die Problematik der Engpässe auf dem Nationalstrassennetz wird von der Verwaltung laufend untersucht. Die Analyse basiert auf folgenden Annahmen und Beurteilungsindikatoren:

- Die Grundlagen stammen aus einer Simulation mit dem bimodalen Verkehrsmodell UVEK, welches die Angebots- und Nachfrageentwicklung von Strasse und Schiene berücksichtigt.
- Problemdruck: Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz bis 2020.
- Der Indikator Problemdruck wird aus zwei Teilindikatoren gebildet:
 - a. dem Auslastungsgrad der Nationalstrassenabschnitte (bezogen auf die maximal verfügbare Kapazität),
 - b. der Fahrzeugbelastung in der Hauptverkehrszeit.

Ergebnisse

Abbildung 5

Problemdruck Kapazitätsengpässe Strasse 2020 (Stand September 2005)



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, BAV, ASTRA, swisstopo

Abbildung 5 zeigt die grössten Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz. Die meisten Engpässe befinden sich in den grossen Städten und Agglomerationen, wo sich Fernverkehr und lokaler Agglomerationsverkehr überlagern. Problemzonen bestehen insbesondere in den grossen Agglomerationen Genf/Lausanne, Bern, Basel, Zürich, St. Gallen, Luzern und Lugano. Ausserhalb der Städte und Agglomerationen bestehen nur einige wenige Problemstrecken mit dauerhaften Überlastungen. Sie befinden sich v.a. auf der Ost-West-Achse, insbesondere zwischen Bern und Zürich in den Kantonen Solothurn und Aargau.

Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die eidgenössischen Räte die Frage der Sicherstellung der Netzfunktionalität aus einer Gesamtsicht heraus entscheiden sollen. Er wird deshalb den Räten spätestens zwei Jahre nach der Einführung des Infrastrukturfonds ein Programm zur erforderlichen Sicherstellung der Netzfunktionalität unterbreiten. Das Programm wird eine verkehrsträgerübergreifende Analyse umfassen und für jede kritische Strecke auch Alternativen – wie beispielsweise die Verkehrsverlagerung auf andere Verkehrsträger – sowie das Risiko von durch den Ausbau induziertem Mehrverkehrs prüfen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch die Wirkungen der Agglomerationsprogramme zu berücksichtigen, weil Effizienzsteigerungen im Agglomerationsverkehr auch zu einer Entlastung von Nationalstrassen in Städten und Agglomerationen führen können.

2.5 Finanzierung des Infrastrukturfonds

Die Finanzierbarkeit des Infrastrukturfonds wurde auf folgende Weise abgeklärt:

- *Fondssimulation*: Einerseits wurden mit einer Simulation die jährlichen Einlagen und Ausgaben durchgespielt sowie der Liquiditätsverlauf des Infrastrukturfonds über einen Zeithorizont von 20 Jahren überprüf.
- *Perspektiven Spezialfinanzierung*: Andererseits wurde mittels Finanzperspektiven die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr dargestellt und daraufhin geprüft, ob die verfügbaren Mittel für den Infrastrukturfonds und die Spezialfinanzierung ausreichen.

Die folgenden Berechnungen basieren auf aktuellen Planungsdaten der Verwaltung. Es gilt zu beachten, dass sie teilweise auf groben Annahmen und Arbeitshypothesen basieren. Die Berechnungen sind mit Unsicherheiten behaftet und können lediglich als Trendangaben dienen.

2.5.1 Simulation Infrastrukturfonds

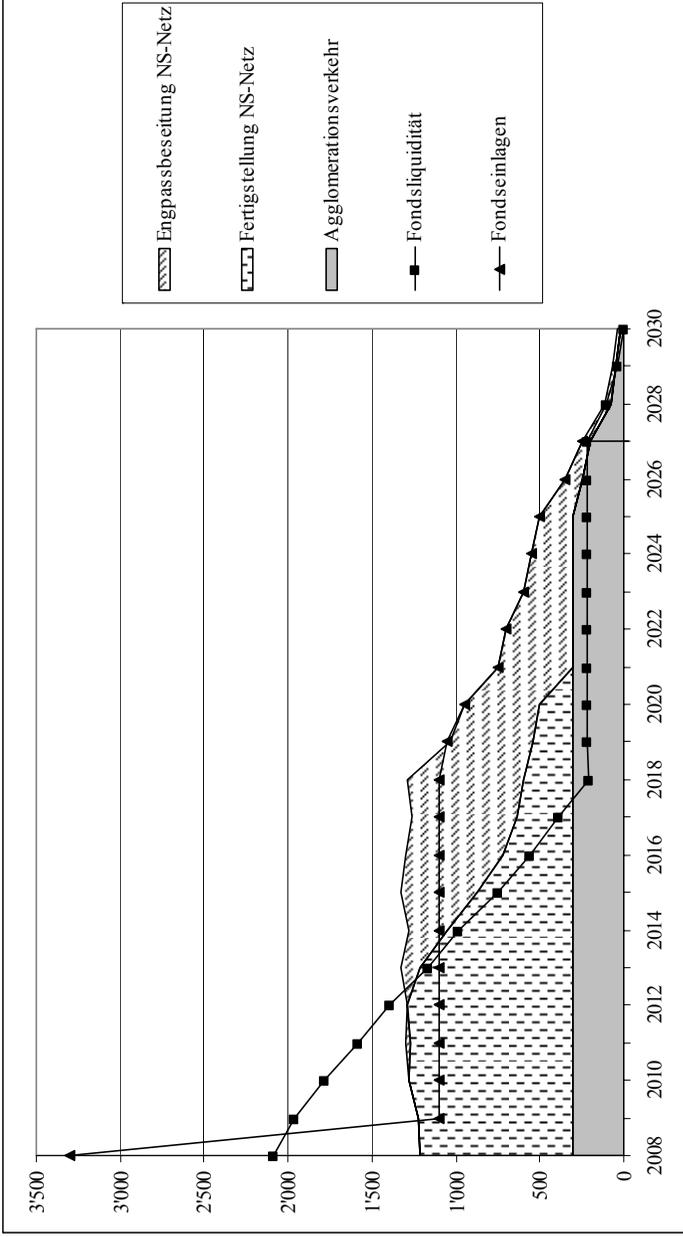
Die Simulation des Infrastrukturfonds basiert auf den im ersten Teil dieser Botschaft dargestellten Ausgestaltungsmerkmalen: Der Infrastrukturfonds verfügt insgesamt über 20 Milliarden Franken (2,2 Mia. Fr. als Ersteinlage; 890 Mio. Fr. jährliche Einlagen über 20 Jahre). Von diesen Mitteln fliessen 8,5 Milliarden Franken in die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und 6 Milliarden Franken als Beiträge an den Agglomerationsverkehr. 5,5 Milliarden Franken dienen der Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes.

Abbildung 6 zeigt die Einnahmen und Ausgaben sowie den Liquiditätsverlauf des Infrastrukturfonds über 20 Jahre. Die jährliche Aufteilung der Mittel basiert dabei auf den aktuellen Planungszahlen der Verwaltung.

Die Ergebnisse der Fondssimulation zeigen:

- Die Ersteinlage von 2,2 Milliarden Franken und die jährlichen Einlagen von durchschnittlich 890 Millionen Franken reichen aus zur Finanzierung der geplanten Aufgaben.
- Der Verlauf von Einnahmen und Ausgaben des Infrastrukturfonds ermöglicht eine kontinuierliche Finanzierung der geplanten Aufgaben.
- Der Infrastrukturfonds verfügt mit der Ersteinlage als Liquiditätsspritze über die ganze Laufzeit von 20 Jahren über ausreichende Mittel und verschuldet sich nicht.

Simulation Infrastrukturfonds 2008–2027
(ohne Berücksichtigung der Teuerung)



2.5.2

Finanzperspektiven Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die Finanzperspektiven zur Spezialfinanzierung Strassenverkehr basieren auf folgenden Annahmen:

- *Ertragsentwicklung*: Die künftigen Erträge bei den zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr hängen insbesondere vom Wirtschaftswachstum und von der Klimapolitik des Bundes ab. Die folgenden Perspektiven basieren auf Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung gemäss dem Trendszenario der Verwaltung. Für die Umsetzung des CO₂-Gesetzes wird für den Treibstoffbereich die Erhebung des Klimarappens anstelle der CO₂-Abgabe unterstellt. Die Einführung einer CO₂-Abgabe im Treibstoffbereich hätte namhafte Mindereinnahmen zur Folge.
- *Ausgaben/Finanzierungsaufgaben*: Von den jährlichen Erträgen der Spezialfinanzierung fliessen durchschnittlich 890 Millionen Franken in den Infrastrukturfonds. Die restlichen jährlichen Erträge gehen in diejenigen Bereiche, die auch nach der Errichtung des Infrastrukturfonds in der Spezialfinanzierung verbleiben (vgl. Abb. 3). Es handelt sich dabei um die Bereiche Nationalstrassen (Betrieb, Unterhalt und Umgestaltungen), Hauptstrassen (Globalbeiträge an Kantone), übrige werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge. Nicht enthalten sind allfällige weitere Aufgaben im Strassenbereich³², die zukünftig durch die Spezialfinanzierung Strassenverkehr ebenfalls abgedeckt werden müssen. Sämtliche Angaben zu den jährlichen Ausgaben in den einzelnen Rubriken basieren auf den aktuellen Plandaten der Verwaltung. Nicht berücksichtigt ist die Finanzierung von allfälligen Netzerweiterungen in der Zukunft.
- *Teuerung*: Es wurden zwei Szenarien betrachtet. Szenario 1 geht von einer Teuerung während zwanzig Jahren von 20 %³³ aus. Szenario 2 ist eine Teuerung während 20 Jahren von 40 %³⁴ zugrunde gelegt.

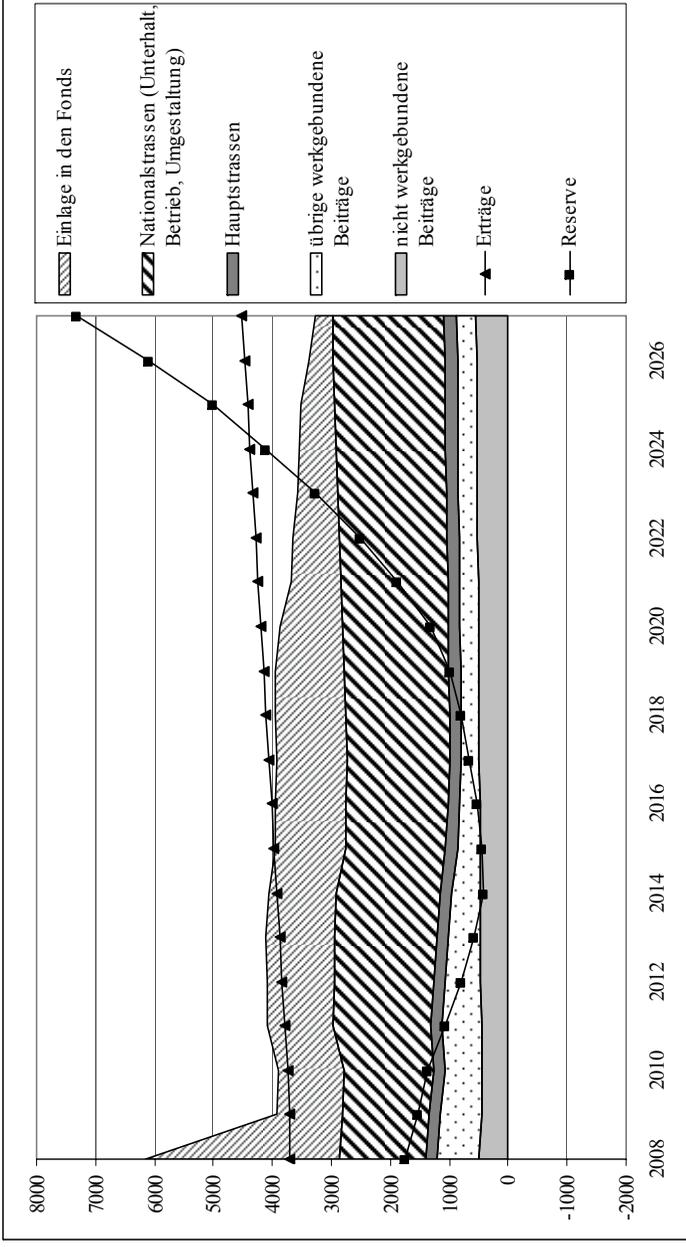
Beide Szenarien sind in Abbildung 7 dargestellt und zeigen den jährlichen Verlauf der Erträge und Ausgaben sowie den Stand der Spezialfinanzierung Strassenverkehr.

³² Allfällige Netzerweiterungen, welche sich ggf. aus dem Sachplan Verkehr ergeben.

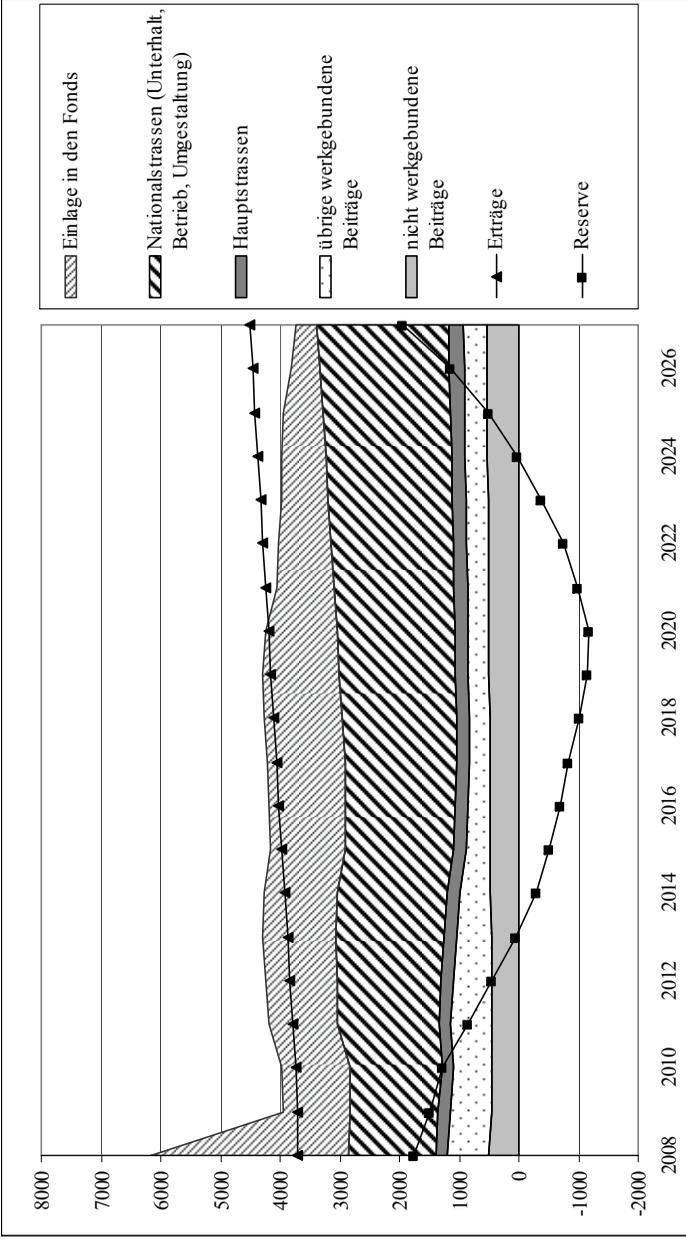
³³ Eine Teuerung von 20 % während zwanzig Jahren entspricht einer jährlichen Teuerung von 0,9 %.

³⁴ Eine Teuerung von 40 % während zwanzig Jahren entspricht einer jährlichen Teuerung von 1,7 %.

Perspektiven Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2008-2027
 (bei 20 % Teuerung in 20 Jahren)



Perspektiven Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2008–2027
 (bei 40 % Teuerung in 20 Jahren)



Bei einer Teuerung von 20 % während zwanzig Jahren reichen die Erträge der zweckgebundenen Mittel der Spezialfinanzierung Strassenverkehr zur Finanzierung sämtlicher Aufgaben des Infrastrukturfonds und der übrigen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr aus. Gemäss diesem Szenario würde die Spezialfinanzierung bis 2027 über eine Reserve von rund 7 Milliarden Franken verfügen. Bei einer Teuerung von 40 % würde der Stand der Spezialfinanzierung bis zum Jahr 2027 bei rund 2 Milliarden stehen.

2.5.3 Folgekosten

Die Folgekosten für den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrasseninfrastrukturen, welche mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds finanziert werden, trägt gemäss der NFA ausschliesslich der Bund. Die entsprechenden Mehrkosten sind in der Finanzplanung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr eingeplant.

Die Folgekosten für die Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs fallen demgegenüber mit Ausnahme der Infrastrukturen für S-Bahnen³⁵ bei den Kantonen und Agglomerationen an. Diese Regelung wird dazu beitragen, dass die Agglomerationen nicht zu viele und auch nicht zu betriebs- bzw. unterhaltsintensive Infrastrukturen bauen. Betriebs- und Unterhaltskosten sind ein Kriterium bei der Prüfung der Agglomerationsprogramme durch den Bund. Die Agglomerationen müssen gegenüber dem Bund darlegen, dass die mitfinanzierten Infrastrukturen zu keinen unvermeidbaren Folgekosten führen.

2.5.4 Teuerung und Mehrwertsteuer

Der mit dieser Botschaft beantragte Gesamtkredit und die Kostenschätzungen für die Realisierung der geplanten Vorhaben basieren auf realen Preisen. Entsprechend wird der Gesamtkredit auf dem Preisstand von 2005 festgelegt. Nicht enthalten im Gesamtkredit sind zwei Kostenparameter, nämlich die Teuerung und die Mehrwertsteuer. Sie sind weitgehend losgelöst von den einzelnen Vorhaben und fundierte Aussagen dazu sind heute nicht möglich. Aus diesen Gründen sind die Teuerung und die Mehrwertsteuer im Gesamtkredit nicht enthalten. Sie werden später periodisch dem Gesamtkredit zugeschlagen. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, ihm im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit die Kompetenz, den Gesamtkredit während der Realisierungsperiode anzupassen.

Für die Ermittlung der Teuerung wird ein Teuerungsindex erarbeitet, welcher die aufgelaufene Teuerung ermittelt und nachträgt. Die Kompetenz für die Festlegung der entsprechenden Grundlagen, Methoden und Verfahren liegt beim Bundesrat im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zum Infrastrukturfonds.

³⁵ Mehrkosten für den Bund entstehen bei Betrieb und Unterhalt dieser Infrastrukturen sowie ggf. für Abgeltungen an den Regionalverkehr. Die entsprechenden Mittel werden im Rahmen der Eisenbahnfinanzierung eingeplant und finanziert.

2.5.5 Administration und Controlling

Die administrative Verantwortung für den Infrastrukturfonds liegt auf Behördenstufe beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Für die Verwendung der Gelder wird ein Controlling aufgebaut. Die Administration und die finanzielle Kontrolle des Infrastrukturfonds sowie die Aufsicht über Bauprojekte im Nationalstrassenbereich werden im Rahmen der heutigen Verfahren der Spezialfinanzierung Strassenverkehr erfolgen.

Für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme sind die Kantone und Agglomerationen im Rahmen der Trägerschaften verantwortlich. Weil sich die Umsetzung der Programme über mehrere Jahre erstreckt, sind Zwischenevaluationen sowie eine Schlussevaluation vorgesehen. Die Trägerschaften führen die Evaluation durch und erstatten dem Bund Bericht. Das UVEK prüft die Evaluationsberichte.

Die weitere Konkretisierung der Modalitäten und Anforderungen des Controllings liegt in der Kompetenz des Bundesrates.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz

Art. 1 Fonds

Absatz 1: Der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz ist als rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung konzipiert. Die Feinstruktur des Infrastrukturfonds erscheint nicht in der Verwaltungsrechnung des Bundes. Mit diesem Gesetz werden die Mechanismen und das Verfahren für die Einlagen in den Infrastrukturfonds und die Entnahmen von Finanzmitteln aus dem Infrastrukturfonds geregelt. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes³⁶ (FHG) bzw. der Finanzhaushaltsverordnung³⁷ (FHV) sowie die Bestimmungen des Subventionsgesetzes³⁸ (SuG) sind subsidiär anwendbar.

Absatz 2 Buchstaben a und b (Nationalstrassennetz): Mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds werden einerseits die Fertigstellung des 1960 beschlossenen und in mehreren Beschlüssen ergänzten Nationalstrassennetzes bezahlt³⁹. Andererseits werden Engpassbeseitigungen finanziert, die zur Gewährleistung der Netzfunktionalität erforderlich sind. Die Finanzierung der Fertigstellung ist gemäss heutigem Recht eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Finanzierung der Engpassbeseitigung basiert auf dem neuen Finanzausgleich, sie wird ausschliesslich vom Bund finanziert. Nicht Gegenstand des Infrastrukturfonds ist die Finanzierung von Infrastrukturen im Rahmen allfälliger künftiger Netzerweiterungen.

³⁶ SR 611.0

³⁷ SR 611.01

³⁸ SR 616.1

³⁹ Als verfassungsmässige Grundlage für die Fertigstellung dient Artikel 197 Ziffer 3 BV, welcher im Zuge der NFA-Volksabstimmung am 28. November 2004 gutgeheissen wurde. Diese Bestimmung ist vom Bundesrat spätestens mit Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds in Kraft zu setzen.

Absatz 2 Buchstabe c (Agglomerationsverkehr): Die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs basiert auf der mit der NFA beschlossenen Erweiterung des Verwendungszwecks von Erträgen aus Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auf den Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 Bst. b^{bis} BV)⁴⁰. Die Beiträge werden verwendet für Infrastrukturen von Strasse und Schiene, welche zur Verbesserung der Verkehrssysteme in den Städten und Agglomerationen dienen.

Art. 2 Äufnung

Die Bundesversammlung legt das Verfahren für die Alimentierung des Fonds fest. Der Infrastrukturfonds wird mit einer Ersteinlage und mit weiteren jährlichen Einlagen geäufnet:

- Die Ersteinlage stammt aus dem Übertrag eines Teils der Reserve bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den Infrastrukturfonds. Sie wird auf 2,2 Milliarden Franken festgelegt. Die restliche Reserve verbleibt als Schwankungsreserve in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr⁴¹.
- Die jährliche Einlage wird mit einem Teil der künftigen Erträge aus den zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert. Die Bundesversammlung legt diesen Teil jährlich mit dem Vorschlag fest. Sie beachtet dabei eine ausgewogene Verteilung der verfügbaren Gelder auf den Infrastrukturfonds und die übrigen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Gemäss heutiger Planung wird die jährliche Einlage rund 25 Prozent der Erträge bzw. rund 890 Millionen Franken ausmachen. Die restlichen Erträge werden für die anderen Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr verwendet.

Art. 3 Gesamtkredit

Artikel 3 zeigt auf, dass für die Steuerung des Infrastrukturfonds ein Gesamtkredit von 20 Milliarden eingesetzt wird, den die Bundesversammlung in einem Bundesbeschluss gleichzeitig mit der Verabschiedung dieses Gesetzes beschliesst. Der Gesamtkredit wird gesetzlich auf die Bereiche Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Engpassbeseitigung in diesem Netz und Agglomerationsverkehr aufgeteilt. Die Bundesversammlung gibt die Mittel des Gesamtkredits in periodischen Abständen frei. Dieses Verfahren erlaubt es einerseits heute trotz teilweise noch unvollständigen Planungsgrundlagen einen Gesamtkredit für die Finanzierungszwecke des

⁴⁰ Diese Verfassungsänderung wird vom Bundesrat im Rahmen der Einführung der NFA voraussichtlich auf Anfang 2008 in Kraft gesetzt werden. Sollte sich die parlamentarische Beratung zur NFA wider Erwarten verzögern, würde der Bundesrat diese Bestimmung bei der Einführung des Infrastrukturfonds in Kraft setzen.

⁴¹ Gemäss Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 3. August 2005 dürfen Reserven aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr verfassungsrechtlich nicht für Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr ausschliesslich aus den jährlichen Einlagen in den Infrastrukturfonds finanziert werden. Die Reserven werden demgegenüber für die Finanzierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes verwendet. Weil die jährlichen Mittel für den Agglomerationsverkehr mit durchschnittlich 300 Millionen Franken wesentlich tiefer sind als die jährlichen Einlagen in den Fonds ist diese Vorgabe erfüllt.

Infrastrukturfonds festzulegen, andererseits die erforderlichen Mittel für spätere Perioden schrittweise freizugeben.

Art. 4 Fertigstellung Nationalstrassennetz

Absatz 1: Der Bundesrat ist für die weitere Planung und Realisierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes zuständig. Die Fertigstellung soll so rasch wie möglich erfolgen. Der Bundesrat muss die entsprechenden Arbeiten so terminieren, dass der grösste Teil der Fertigstellung bis spätestens 2015 abgeschlossen ist. Er kann diese Frist in begründeten Fällen verlängern. Es gilt dabei zu beachten, dass die einzelnen Projekte grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone liegen und die Frist deshalb nicht allein vom Bund abhängt. Ausserdem können auch hängige Verfahren den Zeitplan beeinflussen.

Absatz 2: Gleichzeitig mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds gibt die Bundesversammlung die erforderlichen Mittel (8,5 Mia. Fr.) für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes aus dem Gesamtkredit frei.

Art. 5 Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz

Absatz 1: Unter die Definition von Engpassbeseitigung nach diesem Gesetz fallen wie bereits erläutert Engpassbeseitigungen, welche zur Gewährleistung der Netz-funktionalität erforderlich sind. Es handelt sich dabei technisch um Fahrstreifenergänzungen von mehr als zwei Kilometern Länge am bestehenden Nationalstrassennetz. Spätestens zwei Jahre nach Inkraftsetzung des Infrastrukturfondsgesetzes unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung ein Programm über die erforderlichen Engpassbeseitigungen im Nationalstrassennetz. Das Programm ist abgestimmt mit den Agglomerationsprogrammen der Kantone (vgl. Art. 6).

Absatz 2: Die Bundesversammlung gibt die Mittel (5,5 Mia. Fr.) für die Umsetzung in Perioden frei. Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung periodisch über den Stand der Realisierung und beantragt die Freigabe der Mittel für die nächste Periode. Die Länge der Perioden ist abhängig von der Programmrealisierung. Sie wird in der Grössenordnung von vier Jahren liegen.

Art. 6 Agglomerationsverkehr

Absatz 1: Absatz 1 legt fest, dass die Bundesversammlung gleichzeitig mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes Mittel aus dem Gesamtkredit für dringende und baureife Projekte des Agglomerationsverkehrs freigibt (2,3 Mia. Fr.). Diese Projekte werden von der Bundesversammlung im Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds festgelegt. Die Mitfinanzierung durch den Bund bedingt, dass mit dem Bau dieser Projekte bis Ende 2008 begonnen wird. Die Kriterien, nach denen der Bundesrat seine Auswahl der Projekte der Bundesversammlung beantragt, sind in dieser Botschaft erläutert. Alle diese Projekte sind jeweils Teil eines in Erarbeitung befindlichen Agglomerationsprogramms. Die anderen Voraussetzungen für Agglomerationsprogramme gemäss Absatz 2 gelten aufgrund der Dringlichkeit nicht für diese Projekte.

Absatz 2: Dieser Absatz legt fest, dass die weitere Unterstützung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds gemäss dem Konzept der NFA mit Beiträgen an Agglomerationsprogramme erfolgt. Die entsprechenden Kriterien und das Verfahren werden im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur NFA

vorbereitet. Die Recht setzenden Bestimmungen werden im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer⁴² (MinVG) erlassen⁴³.

Absatz 3: Spätestens zwei Jahre nach Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung ein Programm über diejenigen Agglomerationsprogramme, die mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds mitfinanziert werden sollen. Mit dem Programm wird dem Parlament in einer Gesamtschau vorgeschlagen, welche Agglomerationen mit welchen Mitteln aus dem Infrastrukturfonds unterstützt werden sollen.

Absatz 4: Die Bundesversammlung gibt die Mittel für die Umsetzung in Perioden frei. Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung periodisch über den Stand der Realisierung und beantragt die Freigabe der Mittel für die nächste Periode. Die Periodizität ist abhängig von der Programmrealisierung. Sie wird in der Grössenordnung von vier Jahren liegen. Weil Investitionen über 20 Jahre hinweg schwierig zu planen sind, wird das Programm gegebenenfalls vom Bundesrat im Lauf der Zeit angepasst und weiter konkretisiert. Das Parlament hat jeweils bei der Freigabe von Mitteln für die nächste Periode Gelegenheit, die Aktualisierung des Programms zu bestätigen.

Absatz 5: Die Regeln und Modalitäten für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs mit Bundesbeiträgen werden im MinVG erlassen. Mitfinanziert werden demnach Infrastrukturen von Strasse und Schiene, die sich innerhalb des Perimeters einer Stadt oder einer Agglomeration befinden und zur Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb dieses Raumes dienen. Weil die Finanzierung mit zweckgebundenen Strassengeldern erfolgt, müssen Schieneninfrastrukturen zusätzlich zu einer Entlastung der Strasse führen.

Art. 7 Verschuldung und Verzinsung

Artikel 7 stellt sicher, dass der Infrastrukturfonds konform mit der Schuldenbremse ausgestaltet wird. Das Nettovermögen des Infrastrukturfonds bleibt unverzinst. Der Infrastrukturfonds darf sich nicht verschulden.

Art. 8 Entnahmeverfahren

Die Bundesversammlung legt im Rahmen des Voranschlags in einem separaten Bundesbeschluss jährlich je einen Jahreskredit der Mittel fest, welche für die Bereiche Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz und Agglomerationsverkehr dem Infrastrukturfonds entnommen werden.

⁴² SR 725.116.2

⁴³ Die Inkraftsetzungen der NFA und des Infrastrukturfonds sind beide auf Anfang 2008 geplant. Mit der Inkraftsetzung der NFA wird die rechtliche Basis für die Unterstützung der Agglomerationsprogramme geschaffen. Sollte die NFA aus nicht-vorhersehbaren Gründen bis zur Vorlage der Programmfinanzierung (spätestens 2 Jahre nach Inkrafttreten des Infrastrukturfonds; vgl. Art. 6, Abs. 2 und 3) nicht in Kraft stehen, würde der Bundesrat die entsprechenden Gesetzesänderungen der Bundesversammlung gleichzeitig (und losgelöst von der NFA) unterbreiten. Aus heutiger Sicht ist die Notwendigkeit von einem solchen Vorgehen sehr unwahrscheinlich.

Art. 9 Fondsrechnung

Die Einlagen in den Infrastrukturfonds werden in der Finanzrechnung des Bundes erfasst und im gleichen Jahr als Einlagen in den Fonds unter den Ausgaben verbucht.

Artikel 9 beschreibt die Anforderungen an die Struktur und die Mechanismen der Buchhaltung des Infrastrukturfonds. Die Buchhaltung besteht aus einer Bilanz und einer Erfolgsrechnung. Der Inhalt dieser zwei Rechnungen ist in den Absätzen 2 und 3 vollständig aufgeführt.

Die vorgeschlagene Struktur basiert auf dem neuen Rechnungsmodell des Bundes. Entsprechend sind ab Inkrafttreten der NFA die Nationalstrassen in der Rechnung des Bundes zu aktivieren. Dabei verläuft das Verfahren im Dreiecksverhältnis Bundesrechnung, Infrastrukturfonds und NFA wie folgt:

- Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes erfolgt gemäss NFA weiterhin nach heutigem Verfahren, d.h. unter Obhut der Kantone. Erst nach Inbetriebnahme eines Streckenabschnittes geht das Eigentum bzw. die Verantwortung an den Bund über. Entsprechend wird auf Bundesebene auch erst zu diesem Zeitpunkt – und zwar direkt in der Erfolgsrechnung bzw. Bilanz des Bundes – aktiviert.
- Anders verhält es sich bei der Engpassbeseitigung des Nationalstrassennetzes. Hier werden nach Inkrafttreten der NFA die im Bau befindlichen Anlagen in der Fondsrechnung laufend aktiviert und nach Inbetriebnahme in die Bundesbilanz übertragen.

Bei den Beiträgen an den Agglomerationsverkehr findet auf Bundesebene keine Aktivierung statt, da es sich hier um Subventionen an Dritte handelt.

Art. 10 Genehmigung der Rechnung und Finanzplanung

Absatz 1: Die Rechnung des Infrastrukturfonds wird dem Parlament in Form eines separaten Bundesbeschlusses zusammen mit der Staatsrechnung zur Genehmigung unterbreitet. Dadurch, dass das Parlament das Fondsbudget und die Fondsrechnung genehmigt, bleibt die Budgethoheit des Parlaments gewahrt.

Absatz 2: Der Bundesrat erstellt für den Infrastrukturfonds einen Finanzplan. Er bringt diesen dem Parlament zusammen mit dem Voranschlag zur Kenntnis.

Art. 11 Auflösung des Fonds

Die Laufzeit des Infrastrukturfonds ist beschränkt, und zwar einerseits durch die verfügbaren Mittel, andererseits durch die von der Bundesversammlung beschlossenen Massnahmen nach den Artikeln 4, 5 und 6 dieses Gesetzes. Sobald diese Vorhaben fertig gestellt sind, spätestens aber 20 Jahre nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes, löst der Bundesrat den Infrastrukturfonds auf. Der Bundesrat kann diese Frist um höchstens 5 Jahre verlängern. Verbleibende Mittel werden auf die Spezialfinanzierung Strassenverkehr übertragen.

Art. 12 Vollzug

Der Bundesrat ist für den Vollzug des Infrastrukturfonds verantwortlich. Er erlässt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Dazu zählen insbesondere auch Bestimmungen zum Controlling sowie das Verfahren zur Berechnung der Teuerung.

Art. 13 Referendum und Inkrafttreten

Das Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3.2 Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds

Dieser Beschluss ist ein Finanzierungsbeschluss. Er enthält keine Recht setzenden Normen. Die Zuständigkeiten der Bundesversammlung ergeben sich aus der allgemeinen Budgetkompetenz nach Artikel 167 BV. Der Bundesbeschluss stützt sich auf die Artikel 3, 4 und 6 des mit dieser Botschaft beantragten Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz.

Mit Inkrafttreten des Infrastrukturfonds-Gesetzes werden der Gesamtkredit und die Freigabe der ersten Mittel rechtswirksam. Würde das Infrastrukturfondsgesetz in einem allfälligen Referendum unterliegen, so wäre der Bundesbeschluss gegenseitlos und würde nicht in Kraft treten.

Der Bundesbeschluss geht von einer Einführung des Infrastrukturfonds auf Anfang 2008 aus. Bei einer späteren Einführung müsste allenfalls die Höhe des Gesamtkredits angepasst werden⁴⁴.

Art. 1

Absatz 1: Dieser Absatz legt die Summe des Gesamtkredits fest. Sie beträgt 20 Milliarden Franken.

Absatz 2: Der Gesamtkredit wird aufgeteilt auf die Bereiche Fertigstellung Nationalstrassennetz (8,5 Mia. Fr.), Engpassbeseitigung Nationalstrassennetz (5,5 Mia. Fr.) sowie privater und öffentlicher Agglomerationsverkehr (6 Mia. Fr.). Für jeden Bereich wird festgelegt, welche Mittel freigegeben werden bzw. für spätere Perioden gesperrt bleiben.

Art. 2

Die Mittel für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes werden mit diesem Beschluss freigegeben. Die einzelnen Strecken der Fertigstellung wurden bereits im Rahmen früherer Beschlüsse beschlossen⁴⁵.

⁴⁴ Bei einer späteren Einführung des Infrastrukturfonds würde die Finanzierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes über das heutige System weitergeführt. Entsprechend wäre das Bau- und Finanzvolumen geringer, welches über den Fonds finanziert wird.

⁴⁵ SR 725.113.11

Art. 3

Dieser Artikel zählt die einzelnen dringenden und baureifen Projekte des Agglomerationsverkehrs auf, die mit den freigegebenen Mitteln mitfinanziert werden sollen und ordnet jedem Projekt einen festen Beitrag zu. Dieser Beitrag beläuft sich in der Regel auf 50 Prozent der anrechenbaren Kosten. Bei Projekten, die bereits im Bau sind beträgt der Beitrag 50 Prozent der verbleibenden anrechenbaren Kosten. Allfällige Kostenüberschreitungen (Ausnahme: Teuerung) gehen nicht zu Lasten des Infrastrukturfonds.

Art. 4

Artikel 4 zählt die dringenden und baureifen S-Bahn-Projekte des Agglomerationsverkehrs auf, die mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds mitfinanziert werden.

Art. 5

Artikel 5 erteilt dem Bundesrat die Kompetenz zur Bewirtschaftung des Gesamtkredits. Der Bundesrat kann insbesondere den Gesamtkredit periodisch um die Teuerung und die Mehrwertsteuer anpassen (vgl. Ziff. 2.5.4).

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Personelle Auswirkungen

Die Administration des Infrastrukturfonds führt beim Bund zu keinem nennenswerten personellen Mehraufwand. Die Planung und Finanzierung des Nationalstrassenbaus und -ausbaus ist heute schon eine Bundesaufgabe. Die künftige Abwicklung dieser Finanzierung über den Infrastrukturfonds kann im Wesentlichen mit den heutigen Ressourcen bewältigt werden. Auch die Administration der Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr als neue Bundesaufgabe dürfte ohne grossen Mehraufwand möglich sein, weil sie weitgehend auf bestehenden Instrumenten und Verfahren basiert.

Ein gewisser Mehraufwand entsteht im Zusammenhang mit der Prüfung, Kontrolle und Administration der Agglomerationsprogramme. Es wird zu prüfen sein, ob und wie der zu erwartende zusätzliche Stellenbedarf im Rahmen von Umschichtungen oder Verzichtsplänen kompensiert werden kann.

Finanzielle Auswirkungen

Die 20 Milliarden Franken für den Infrastrukturfonds stammen aus der Reserve und aus jährlichen Erträgen von zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Es braucht keine zusätzlichen Steuergelder.

Für den Abbau der Reserve aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr als Ersteinlage in den Infrastrukturfonds muss der Bund Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen und verzinsen. Die Kapitalaufnahme geschieht nicht mit einer einmaligen Aktion, sondern kontinuierlich im Ausmass des Mittelbedarfs. Nach vollständiger Verausgabung der Ersteinlage fallen entsprechende Fremdkapitalzinsen von jährlich rund

100 Millionen Franken an. Diese Kosten gehen zu Lasten der Bundesrechnung und werden nicht dem Infrastrukturfonds belastet.

Die Frage der ausreichenden Verfügbarkeit von zweckgebundenen Mitteln für die Alimentierung des Infrastrukturfonds wurde in Ziffer 2.5.2 behandelt. Das Verhältnis des Infrastrukturfonds zur Schuldenbremse wurde in Ziffer 1.4.2 erläutert.

4.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Der Infrastrukturfonds sichert die Aufrechterhaltung der Funktionalität der Verkehrsnetze und führt zu einer Reduktion der Staukosten, die heute in der Schweiz auf jährlich mindestens eine Milliarde Franken⁴⁶ geschätzt werden. Somit wird nicht nur die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Landes gesichert, sondern auch eine Verbesserung für die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer erreicht, die ebenfalls von Zeitersparnissen profitieren. Daneben können Güter schneller und zuverlässiger transportiert werden, was sich wiederum positiv auf die Schweiz und ihren Ruf als verlässlicher Wirtschaftsstandort auswirkt. Davon profitieren die ganze Schweiz und alle ihre Bevölkerungsgruppen, Regionen und Landesteile. Die Auswirkungen auf die Umwelt und den Raum werden unter Ziffer 4.4 beschrieben.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Eine gut ausgebaute Infrastruktur bildet eine wichtige Basis für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Ziel des Infrastrukturfonds ist es, auch in Zukunft eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung zu stellen und damit zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Landes beizutragen. Die Schweiz verfügt heute – insbesondere auch im internationalen Vergleich – über ein gut ausgebautes und leistungsfähiges Schienen- und Strassenverkehrsnetz. Defizite bestehen aber im Agglomerationsverkehr und in der internationalen Anbindung der Wirtschaftszentren. Um weiterhin als Wirtschaftsstandort im internationalen Wettbewerb eine Rolle spielen zu können, braucht das Land heute entsprechende Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Langfristig dienen die mit dieser Vorlage ausgelösten Investitionen dem Wirtschaftsstandort Schweiz, der Sicherung von Arbeitsplätzen und dem Wohlstand des Landes.

Effizienzsteigerungen lassen sich durch eine Modernisierung der Verkehrsinfrastrukturen, durch eine bessere Abstimmung der Verkehrsträger und einen Ausbau der Intermodalität erzielen. Die S-Bahnen und bestehenden Nationalstrassen bilden das Rückgrat des Agglomerationsverkehrs. Sie entlasten den Kern der Agglomerationen und schaffen Raum für den Langsamverkehr und den übrigen öffentlichen Verkehr. Der öffentliche Verkehr auf Strasse und Schiene soll dort gefördert werden, wo ein genügendes Nachfrage-Potenzial für einen wirtschaftlichen Betrieb vorhanden ist. Er gewinnt in den Agglomerationen an Attraktivität, wenn er ein dichtes und gut abgestimmtes Netz anbieten kann und auf den Strassen nicht im Stau stecken bleibt. Dadurch wird er zu einer echten Alternative zum motorisierten Individualverkehr und bleibt konkurrenzfähig. Die Verdichtung des Netzes des öffent-

⁴⁶ Quelle: Infrac/ASTRA: Staukosten im Strasseverkehr. Schlussbericht, Bern, 31. Dezember 1998.

lichen Verkehrs ermöglicht eine gute Verbindung von Wohn- und Arbeitsplatz, davon profitieren die Benutzerinnen und Benutzer.

Alternative Regelungen

Die Frage von alternativen Regelungen wurde in Ziffer 1.4.3 erläutert.

Zweckmässigkeit im Vollzug

Mit den Agglomerationsprogrammen wird sichergestellt, dass alle erforderlichen Vorhaben aus einer gesamtverkehrlichen und raumplanerischen Gesamtsicht heraus geplant und realisiert werden. Dadurch wird der effiziente Einsatz der knappen Mittel gewährleistet. Auf die benötigten finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung wurde in der Ziffer 4.1 eingegangen.

Die Umsetzung der Finanzierungen im Bereich des Nationalstrassennetzes geschieht im Rahmen der langfristigen Bauprogramme, was sich in der Praxis bewährt hat.

4.3 Auswirkungen auf die Kantone, Agglomerationen, Randregionen und Berggebiete

Der Infrastrukturfonds stellt die Mittel zur Bewältigung der Verkehrsprobleme zur Verfügung. Weil die grössten Probleme in den Agglomerationen bestehen, ist die Vorlage für diese Gebiete von grösster Wichtigkeit. Die Kantone und Agglomerationen wären allein nicht in der Lage, die erforderlichen Investitionen zu finanzieren. Dies insbesondere auch deshalb, weil Verkehrsinvestitionen in dichten Siedlungsräumen besonders hoch sind.

Die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs in den Kantonen und Agglomerationen wird in der Regel durch formelle Gesetze geregelt. Die Notwendigkeit gesetzlicher Anpassungen in den Kantonen kann hier nicht abschliessend dargelegt werden, weil sie von der Rechtslage in jedem einzelnen Kanton abhängt. Es ist zu erwarten, dass die Agglomerationskantone, die ein Interesse an einem Beitrag des Bundes haben, ihre Gesetzgebungen rechtzeitig überarbeiten, falls dies nötig ist. Die Frage des zusätzlichen Personalbedarfs für die Kantone, Städte und Agglomerationen ist von der gewählten Organisationsform und den bereits bestehenden Strukturen abhängig.

Die Vorlage ist auch für die Randregionen und Berggebiete wichtig. Einerseits profitieren diese Räume von der zügigen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und einer besseren verkehrlichen Anbindung. Zudem sollen Mittel aus der Erhöhung von 2008 der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für die Randregionen und Berggebiete verwendet werden. Schliesslich soll durch eine Änderung des Verteilschlüssels bei den Hauptstrassengeldern mehr von diesem Geld den Randregionen und Berggebieten zukommen. Diese Massnahmen kommen hauptsächlich den Berggebieten und Randregionen zu Gute. Schliesslich profitieren auch die Randregionen und Berggebiete von gut funktionierenden Verkehrsinfrastrukturen in den Städten und Agglomerationen.

4.4

Auswirkungen auf Raum und Umwelt

Im Zusammenhang mit dem Verkehr ergeben sich zahlreiche Wirkungen auf die Siedlungen und die Umwelt, insbesondere auf die Luftqualität, das Klima, Landschaften, Lebensräume und Gewässer, die Beanspruchung von Flächen sowie die Lebensqualität in Siedlungen. Das Gebot der Nachhaltigkeit verlangt, dass der wachsende Verkehr (vgl. Ziff. 2.1) möglichst umweltverträglich gestaltet und die Qualität der Siedlungen erhalten oder verbessert wird. Der Infrastrukturfonds kann hierzu aus folgenden Gründen einen Beitrag leisten:

- Alle Vorhaben, die mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds finanziert werden, durchlaufen die ordentlichen umwelt- und raumplanerischen Verfahren und müssen die gesetzlich festgelegten Umweltziele (Luft, Lärm, Natur und Landschaft usw.) gemäss gängiger Rechtspraxis einhalten. Die Vorhaben basieren folglich auf gesamtverkehrlichen und mit der Raumordnungs- und Umweltpolitik abgestimmten Verfahren, welche sicherstellen, dass jede zu bauende Infrastruktur jeweils die beste Option darstellt.
- Dieser gesamtverkehrliche Ansatz kann insbesondere in den grossen Agglomerationen zu einer Stärkung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs führen, welche in dicht besiedelten Gebieten in der Regel komparative Vorteile haben. Insgesamt wird der Modal-Split in Agglomerationen ausgewogener und der Verkehr wird in Bezug auf Flächenbeanspruchung sowie Lärm- und Luftbelastung verträglicher bewältigt. Mit der Förderung der inneren Entwicklung der Siedlungen wird der weiteren Zersiedlung entgegengewirkt, die Entwicklung von Zentren wird gestärkt. Die Verlagerung in Richtung des öffentlichen Verkehrs in dicht besiedelten Gebieten leistet auch einen Beitrag zur Erreichung der klimapolitischen Ziele gemäss CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll.
- Die knappen Mittel des Infrastrukturfonds werden dafür sorgen, dass die Infrastrukturen mit grösstem Nutzen gebaut werden.

Der Infrastrukturfonds führt dazu, dass das Verkehrswachstum der nächsten Jahre effizient, gesamtverkehrlich optimiert sowie auf Raumordnung und Umweltschutz abgestimmt werden kann.

5

Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtlinien-geschäft angekündigt (BBl 2004 1164).

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der unterbreitete Erlass sieht die Errichtung eines Fonds und die Mittelzuteilung für bestimmte Bereiche vor. Er stützt sich in erster Linie auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Die materiellrechtlichen Bestimmungen zur Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs ergeben sich aus dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)⁴⁷ bzw. den in der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgeschlagenen Änderungen⁴⁸. Soweit der Erlass Bestimmungen enthält, welche über die finanzrechtlichen Aspekte hinausgehen, wie etwa die vom Entwurf NFA abweichende Kompetenz, dringende und baureife Projekte des Agglomerationsverkehrs zu bestimmen, führt der Erlass Artikel 86 Absatz 3 BV aus.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde zum Teil in Frage gestellt, ob neben Strassen- und Tramprojekten in Agglomerationen auch Infrastrukturen für S-Bahnen aus dem Infrastrukturfonds unterstützt werden können. Diese Frage stellte sich bereits bei den Änderungen des MinVG in Bezug auf den Agglomerationsverkehr im Rahmen der Botschaft zur NFA. Das Bundesamt für Justiz prüfte diese Frage erneut und bestätigte in einem Gutachten diese Möglichkeit. Die Kernaussagen dieses Gutachtens sind:

- Artikel 86 Absatz 3 BV bestimmt im Einleitungssatz, dass die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie der Reinertrag aus der Nationalstrassenabgabe so weit für die aufgezählten Aufgaben und Aufwendungen verwendet werden darf, als sie «im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» stehen. Der Zusammenhang mit dem Strassenverkehr ist nicht nur dann gegeben, wenn die Beiträge direkt für die Strasseninfrastruktur eingesetzt werden. Er besteht auch dann, wenn die Beiträge zu einer konkreten Entlastung des Strassenverkehrs führen.
- Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b^{bis} BV sieht vor, dass Erträge der Treibstoffsteuer für «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» verwendet werden dürfen. Mit «Verkehrsinfrastruktur» sind alle Verkehrsträger gemeint, d.h. auch die Schiene. Die Erträge der Treibstoffsteuer dürfen damit für die Infrastruktur aller Verkehrsträger in Städten und Agglomerationen eingesetzt werden, soweit dadurch der Strassenverkehr entlastet wird.

Die im Bundesbeschluss aufgenommene Liste von dringlichen Projekten entspricht den Kriterien gemäss E-MinVG und den Schlussfolgerungen des Gutachtens.

⁴⁷ SR 725.116.2, MinVG

⁴⁸ E-MinVG; BBl 2005 6029

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch die Errichtung des Infrastrukturfonds wird das europäische Recht nicht tangiert.

6.3 Erlassform

Der Infrastrukturfonds wird in Form eines Bundesgesetzes erlassen. Das Gesetz weist hauptsächlich Recht setzende Normen wie Verfahrensvorschriften und organisatorische Bestimmungen auf.

Da die Ausgabenbeschlüsse nicht Recht setzender Natur sind, werden der Gesamtkredit und die Freigabe der Mittel für die erste Periode in Form eines Bundesbeschlusses erlassen (Art. 25 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁹).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder bedürfen. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Infrastrukturfondsgesetzes schafft einen neuen Subventionstatbestand (Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs). Auch wird die Limite von 20 Millionen erreicht. Er ist daher, zusammen mit dem Bundesbeschluss über den Gesamtkredit der Ausgabenbremse zu unterstellen.

6.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

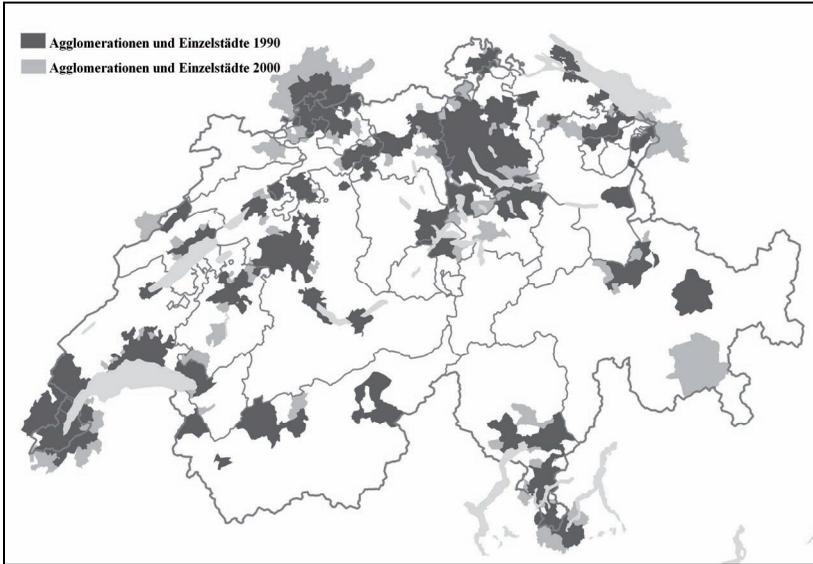
Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁵⁰ sind für den Infrastrukturfonds subsidiär gültig.

⁴⁹ SR 171.10

⁵⁰ SR 616.1

Schweizerische Agglomerationen und Einzelstädte 1990 und 2000 inkl. ausländische Agglomerationsgemeinden

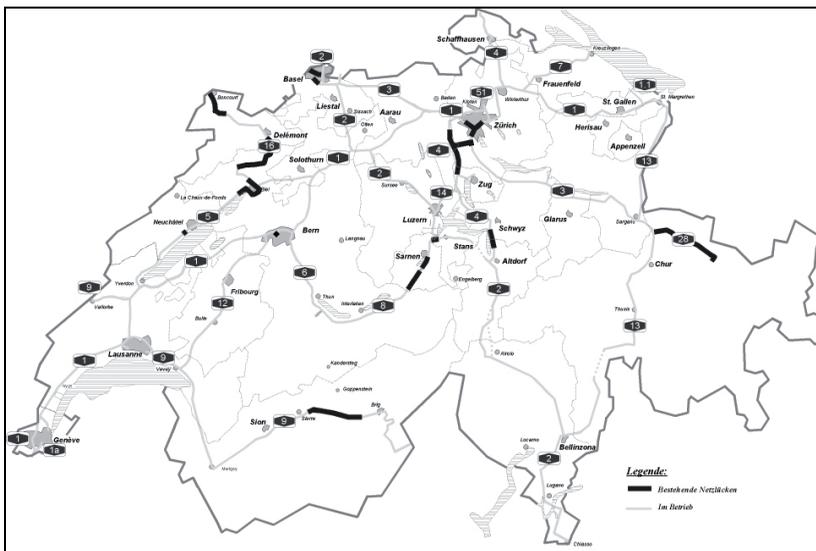
(Stand September 2005)



Quellen: INFOPLAN-ARE, ZAR-BFA, SABE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

Schweizerisches Nationalstrassennetz und bestehende Netzlücken

(Stand Ende 2005)



Quelle: ASTRA

Modellrechnungen zur Auswirkung der Erhöhung des Faktors Topographie und der Umverteilung der LSVA-Erhöhung

Kantone	Anzahl km	Differenz nach Erhöhung des Faktors Topographie um Faktor 4	Zusätzliche Mittel aus LSVA-Erhöhung 2008 (Kantonsanteil)
ZH	61,5	-1,58	-
BE	296,3	-0,86	-
LU	72,0	-0,48	-
UR	96,5	1,54	2,82
SZ	69,9	0,12	2,04
OW	9,3	0,13	0,27
NW	10,7	-0,16	0,31
GL	37,7	0,07	1,10
ZG	12,1	-0,50	-
FR	57,2	-0,52	1,67
SO	23,7	-0,69	-
BS	1,1	-0,02	-
BL	45,4	-1,75	-
SH	16,8	-0,14	-
AR	42,3	0,20	1,24
AI	13,9	0,12	0,41
SG	133,1	0,16	-
GR	465,2	6,34	13,59
AG	106,8	-1,92	-
TG	96,8	-1,48	-
TI	120,3	-0,10	-
VD	127,9	0,04	-
VS	219,1	2,94	6,40
NE	78,5	-0,17	2,29
GE	30,8	-1,63	-
JU	39,7	0,33	1,16
CH	2284,6	0	33,30