

06.029

**Botschaft
zu einem Investitionsbeitrag an das Verkehrshaus
der Schweiz**

vom 10. März 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung eines Investitionsbeitrages an das Verkehrshaus der Schweiz sowie zu einem Bundesbeschluss betreffend einen Verpflichtungskredit für einen Investitionsbeitrag an das Verkehrshaus der Schweiz in den Jahren 2008–2011 mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

10. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

1959 wurde in Luzern das Verkehrshaus der Schweiz (VHS) eröffnet. Es hat in Bezug auf Ausstrahlung und Attraktivität eine wichtige Bedeutung; mit seinen rund 450 000 Besucherinnen und Besuchern pro Jahr ist es das meistbesuchte Museum der Schweiz und es weist einen überdurchschnittlichen Eigenfinanzierungsgrad von annähernd 90 Prozent auf.

Der Bund beteiligte sich an der Errichtung sowie an den Betriebskosten der ersten Jahre mit einem massgeblichen Betrag. Seit 1999 unterstützt der Bund das VHS regelmässig. Der laufende Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007 beläuft sich insgesamt auf 6,4 Millionen Franken (maximal 1,6 Millionen Franken pro Jahr). Die Bundesbeiträge dienen dem Betrieb des musealen Kernbereichs des VHS und dabei in erster Linie dem Erhalt der Sammlung. Der Bund hat mit der Eigentümerin der Sammlung, der Stiftung Verkehrshaus der Schweiz, im Jahr 2004 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Leistungsvereinbarung legt im Detail fest, welche Massnahmen die Stiftung in Bezug auf den Erhalt der Sammlung zu erbringen hat. Die Zielerreichung wird vom Bundesamt für Kultur jährlich überprüft.

Das VHS hat sich im Jahr 2001 einer eingehenden strategischen Überprüfung unterzogen. Der Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton ist in Bezug auf die Infrastruktur im Wesentlichen zur Erkenntnis gelangt, dass das VHS einen aufgeschobenen Unterhaltsbedarf an seinen Räumlichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe aufweist. Der aufgeschobene Unterhalt führt namentlich zu unverhältnismässig hohen Unterhalts-, Energie-, und Betriebskosten und birgt erhebliche Objekt- und Personenrisiken wie beispielsweise ungenügende Fluchtwege. Mittelfristig würde der aufgeschobene Unterhalt der Infrastruktur wohl zu einer abnehmenden Besucherattraktivität führen, was den hohen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des VHS gefährden könnte.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus dem vorerwähnten Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton plant das VHS, mit einem Investitionsvorhaben seine nachhaltige Entwicklung zu sichern: In Zusammenarbeit mit dem Architekturbüro Gigon & Guyer wurde ein Bauprojekt erarbeitet, welches auf den Zeitpunkt des 50-jährigen Bestehens des VHS hin realisiert werden soll (2009). Die wesentlichsten Elemente des Vorhabens bestehen im Abbruch der Gebäude der ersten Baugeneration von 1959 und der Erstellung eines neuen Eingangsbereichs sowie einer neuen Ausstellungshalle.

Die Kosten des Investitionsvorhabens sind auf insgesamt 50 Millionen Franken veranschlagt. Das VHS hat dem Bundesrat ein Gesuch gestellt, an das Investitionsvorhaben 10 Millionen Franken beizusteuern. Gemäss Budgetierung des VHS soll die Restfinanzierung durch Stadt und Kanton Luzern (je 5 Millionen Franken), durch die Privatwirtschaft (20 Millionen Franken) sowie durch Fremdkapital (Bankdarlehen über 10 Millionen Franken) erfolgen. Die Verhandlungen mit Stadt und Kanton Luzern, der Privatwirtschaft und den Banken sind bereits weit vorangeschritten: Es liegen nach Angaben des VHS Absichtserklärungen vor, jeweils verbunden mit dem Vorbehalt einer Sockelfinanzierung durch den Bund.

Das VHS hat eine wichtige touristische und volkswirtschaftliche Funktion. Als traditionelles und beliebtes Ausflugsziel für Schulen und Familien aus der ganzen Schweiz kommt ihm darüber hinaus eine identitätsstiftende Bedeutung zu. Es ist wichtig, dass das VHS auch in Zukunft seine Publikumsattraktivität beibehalten kann. Dazu dient das vom VHS geplante Investitionsvorhaben, dessen Bedarf ausgewiesen ist. Aus den genannten Gründen beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 10 Millionen Franken. Der Investitionsbeitrag von 10 Millionen Franken soll dem VHS als Beitrag des Bundes zu seinem 50. Geburtstag zugesprochen werden. Es ist vorgesehen, den Investitionsbeitrag in vier Tranchen à je 2,5 Millionen Franken in den Jahren 2008–2011 auszubezahlen.

Die Subventionierung erfolgt unter der Bedingung, dass sich der Kanton und die Stadt Luzern sowie die Privatwirtschaft ebenfalls angemessen am Investitionsprojekt des VHS beteiligen.

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat sich im Rahmen seiner Botschaft über die Ausrichtung von Finanzhilfen für das Verkehrshaus der Schweiz (VHS) vom 1. Juli 1998¹ sowie in seiner Botschaft über die Ausrichtung von Finanzhilfen für das Verkehrshaus der Schweiz (VHS) vom 10. September 2003² ausführlich zur Entstehungsgeschichte, zum Auftrag, zur Trägerschaft, zur finanziellen und betrieblichen Entwicklung des VHS sowie zu seinem Stellenwert für den Bund, die Stadt und den Kanton Luzern geäußert. Die vorliegende Botschaft beschränkt sich deshalb auf die wesentlichsten Aussagen.

Das VHS wurde im Jahre 1959 gegründet. Es hat in Bezug auf Ausstrahlung und Attraktivität eine wichtige Bedeutung; mit seinen rund 450 000 Besucherinnen und Besuchern pro Jahr ist es das meistbesuchte Museum der Schweiz und es weist einen überdurchschnittlichen Eigenfinanzierungsgrad von annähernd 90 Prozent auf; dies auch dank verschiedener kommerzieller Nebentätigkeiten, welche dem VHS zusätzliche Einnahmen bringen (Kongressbetrieb; IMAX-Kino mit jährlich rund 380 000 zusätzlichen Eintritten; etc.).

1.2 Bisherige Finanzierung des Verkehrshauses der Schweiz durch den Bund

Der Bund trug aktiv zur Gründung des VHS bei. Er leistete 1959 einen Baubeitrag von 1,4 Millionen Franken und entrichtete von Beginn an einen jährlichen Vereinsmitgliederbeitrag von 100 000 Franken. Seit 1999 unterstützt der Bund das VHS mit wiederkehrenden Bundesfinanzhilfen in der Höhe von 1,6 Millionen Franken pro Jahr (bei einem Gesamtaufwand des VHS von rund 21 Millionen Franken im Geschäftsjahr 2004). Die aktuelle Unterstützung basiert auf einem Zahlungsrahmen 2004–2007 und einer bis Ende 2007 befristeten Übergangsregelung, die im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003³ über die Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz festgelegt ist. Die vom Bund jährlich geleisteten Zahlungen in der Höhe von 1,6 Millionen Franken sind nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes für den «musealen Kernbereich» des VHS bestimmt. Die jährlichen Finanzhilfen werden deshalb primär für den Erhalt der Sammlung eingesetzt. Der Bund hat mit der Eigentümerin der Sammlung, der Stiftung Verkehrshaus der Schweiz, im Jahr 2004 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Leistungsvereinbarung legt im Detail fest, welche Massnahmen die Stiftung in Bezug auf den Erhalt der Sammlung zu erbringen hat. Die Zielerreichung wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) jährlich überprüft.

¹ BBI 1998 4405

² BBI 2003 6228

³ SR 432.51

1.3 Investitionsprojekt des Verkehrshauses der Schweiz

1.3.1 Bericht der Beratungsfirma von 2001

Das VHS hat sich im Jahr 2001 einer eingehenden strategische Überprüfung unterzogen. Der Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton ist im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen gelangt: Das VHS findet mit seiner erlebnisorientierten Wissensvermittlung nach wie vor grossen Anklang beim Publikum. Es weist in diesem Sinne ein Potenzial für die Zukunft auf. Einer langfristigen, nachhaltigen Entwicklung steht jedoch ein aufgeschobener Unterhaltsbedarf, insbesondere im Bereich der baulichen Infrastruktur, entgegen. Konkrete Folgen des aufgeschobenen Unterhalts sind namentlich:

- unverhältnismässig hohe Unterhalts-, Energie-, und Betriebskosten;
- ungenügender Brand-, Objekt- und Personenschutz wie beispielsweise ungenügende Fluchtwege;
- ungenügende Behindertengängigkeit;
- ungenügender Lärmschutz gegenüber der Nachbarschaft;
- Fehlen einer multifunktionalen Arena für Sonderausstellungen;
- teilweise veraltete Ausstellungspräsentation.

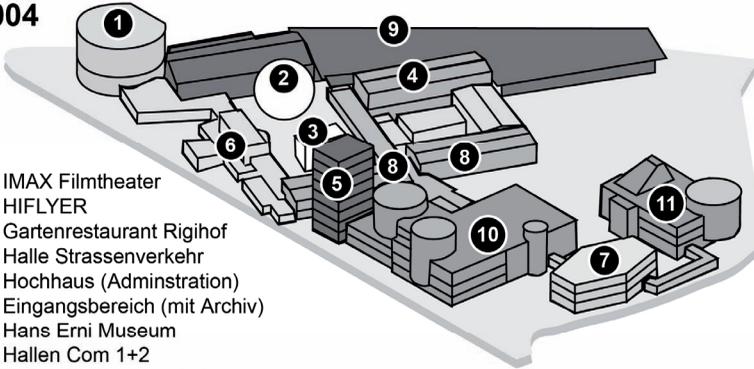
Wie der Bericht der Beratungsfirma Booz, Allen & Hamilton darlegt, könnte das Verkehrshaus der Schweiz mittelfristig unter anderem deutlich an Publikumsattraktivität verlieren, wenn die notwendigen baulichen Investitionen nicht rechtzeitig getätigt werden. Eine Abnahme der Publikumsattraktivität hätte ohne Zweifel negative Auswirkungen auf den hohen Eigenfinanzierungsgrad des VHS von gegenwärtig annähernd 90 Prozent.

1.3.2 Geplantes Investitionsprojekt des Verkehrshauses

Das VHS plant, mit einem baulichen Investitionsvorhaben seine nachhaltige Entwicklung zu sichern. In Zusammenarbeit mit dem Architekturbüro Gigon & Guyer wurde ein Projekt erarbeitet, welches auf den Zeitpunkt des 50-jährigen Bestehens des VHS hin realisiert werden soll (2009). Die wesentlichsten Elemente des Vorhabens sind (vgl. dazu auch die nachfolgende Grafik):

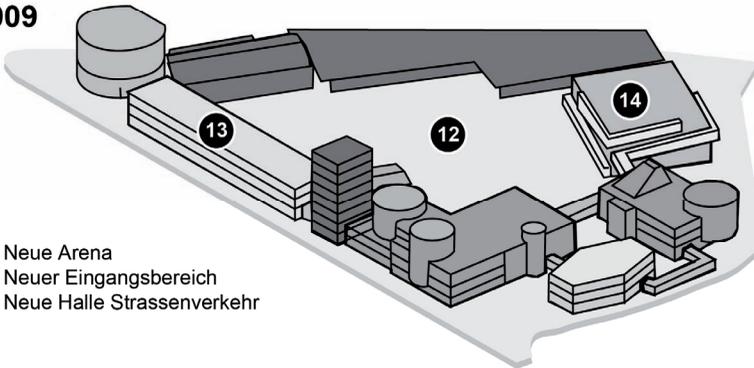
- Abbruch der Gebäude der ersten Baugeneration 1959 (Nrn. 4, 6, 8);
- Erstellung eines neuen, kompakten, attraktiven Eingangsbereichs (Nr. 13);
- Erstellung einer neuen Ausstellungshalle (Nr. 14);
- Schaffung einer multifunktionalen Arena im Zentrum (Nr. 12);
- Gesamterneuerung der Ausstellung;
- Verbesserung der Zuschauerführung;
- Herstellung des geforderten Lärm-, Brand-, Objekt- und Personenschutzes;
- Herstellung der Behindertengängigkeit.

2004



- 1 IMAX Filmtheater
- 2 HIFLYER
- 3 Gartenrestaurant Righof
- 4 Halle Strassenverkehr
- 5 Hochhaus (Administration)
- 6 Eingangsbereich (mit Archiv)
- 7 Hans Erni Museum
- 8 Hallen Com 1+2
- 9 Hallen Schienenverkehr
- 10 Halle Luft- und Raumfahrt mit Planetarium
- 11 Halle Schifffahrt, Seilbahnen und Tourismus (mit SWISSARENA)

2009



- 12 Neue Arena
- 13 Neuer Eingangsbereich
- 14 Neue Halle Strassenverkehr

Mit der Realisierung des Vorhabens wird das VHS verschiedene Zielsetzungen erreichen können:

- Verstärkung der Wahrnehmung, Ausstrahlung und Besucherattraktivität: Aktualisierung und Modernisierung der Ausstellung sowie der Ausstellungspräsentation;
- Konsolidierung der infrastrukturellen Situation: Realisierung des aufgeschobenen Unterhaltbedarfs, Herstellung zeitgemässer Bauten, Erfüllung der bau- und sicherheitspolizeilichen Erfordernisse;
- Konsolidierung der wirtschaftlichen Situation: Ertragssteigerung, optimierter Betriebsaufwand, langfristige Sicherung des Unterhaltsbedarfs.

1.4 Finanzierung des Investitionsprojekts

Die Kosten des Investitionsvorhabens werden vom VHS auf insgesamt 50 Millionen Franken veranschlagt. Die Finanzierung ist wie folgt geplant:

	Beträge in Mio. Franken
Bund	10,0
Kanton Luzern	5,0 mindestens
Stadt Luzern	5,0 mindestens
Privatwirtschaft	20,0 mindestens
VHS (Bankdarlehen)	10,0
Total	50,0

Die Verhandlungen mit Stadt und Kanton Luzern, den Banken sowie der Privatwirtschaft sind weit vorangeschritten: Es liegen nach Angaben des VHS verschiedene Absichtserklärungen der Privatwirtschaft vor, jeweils verbunden mit dem Vorbehalt einer Sockelfinanzierung durch den Bund. Im Weiteren haben die Exekutiven von Kanton und Stadt Luzern ihre Verwaltungen im November 2005 beauftragt, die Botschaften zur Ausrichtung von Investitionsbeiträgen von jeweils 5 Millionen Franken an das VHS vorzubereiten.

2 Investitionsbeitrag des Bundes

2.1 Allgemeines

Das VHS hat eine wichtige touristische und volkswirtschaftliche Funktion. Als traditionelles und beliebtes Ausflugsziel für Schulen und Familien aus der ganzen Schweiz kommt ihm darüber hinaus eine identitätsstiftende Bedeutung zu. Es ist wichtig, dass das VHS auch in Zukunft seine Publikumsattraktivität beibehalten kann. Dazu dient das vom VHS geplante Investitionsvorhaben, dessen Bedarf ausgewiesen ist. Aus den genannten Gründen beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 10 Millionen Franken. Der Investitionsbeitrag von 10 Millionen Franken soll dem VHS als Beitrag des Bundes zu seinem 50. Geburtstag zugesprochen werden. Es ist vorgesehen, den Investitionsbeitrag in vier Tranchen à je 2,5 Millionen Franken in den Jahren 2008–2011 auszubezahlen.

2.2 Bedingungen

Die Auszahlung des Investitionsbeitrages des Bundes in der Höhe von 10 Millionen Franken ist an folgende Bedingungen geknüpft:

- Der Kanton und die Stadt Luzern beteiligen sich an der Finanzierung des Bauvorhabens des Verkehrshauses der Schweiz je mit mindestens 5 Millionen Franken.

- Die Privatwirtschaft beteiligt sich an der Finanzierung des Bauvorhabens des Verkehrshauses der Schweiz mit mindestens 20 Millionen Franken.
- Die für die Bauinvestitionen notwendigen Bankdarlehen sind rechtsverbindlich zugesichert.
- Die notwendigen Baubewilligungen liegen vor.

2.3 Beziehung zur Museumspolitik des Bundes

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Ständerats hatte an ihrer Sitzung vom 3. Februar 2005 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, bis Ende Oktober 2005 einen Bericht vorzulegen, der unter anderem die strategischen und konzeptionellen Grundlagen und Vorgaben einer zukünftigen Museumspolitik des Bundes darlegt. Der Bundesrat hat den vom EDI erarbeiteten «Bericht über die Museumspolitik des Bundes» am 2. November 2005 verabschiedet. Aufgrund der verhältnismässig kurzen Erarbeitungszeit handelt es sich bei diesem Bericht um ein Zwischenresultat. Der Bericht enthält eine Auslegung der bisherigen Museumspolitik und legt die Stossrichtung für eine zukünftige Museumspolitik des Bundes dar. Das EDI beabsichtigt, dem Bundesrat im ersten Semester 2007 einen umfassenden Bericht zur zukünftigen Museumspolitik des Bundes zu unterbreiten. Der Ständerat hat diesem Vorgehen in der Wintersession 2005 zugestimmt. Der Nationalrat wird das Geschäft in der Frühjahrsession 2006 behandeln.

Der vom Bundesrat beantragte Investitionsbeitrag an das VHS präjudiziert die zukünftige Museumspolitik des Bundes nicht: Der Investitionsbeitrag von 10 Millionen Franken soll dem VHS als Beitrag des Bundes zu seinem 50. Geburtstag zugesprochen werden. Dieser Beitrag könnte selbst dann ausgerichtet werden, wenn der abschliessende Bericht zur Museumspolitik des Bundes zum Schluss käme, dass der Bund die jährlichen Finanzhilfen von 1,6 Millionen Franken für den musealen Kernbereich des VHS einstellen sollte (Auslaufen des aktuellen Zahlungsrahmens per Ende 2007).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für die Jahre 2008–2011 wird ein Verpflichtungskredit von insgesamt 10 Millionen Franken beantragt. Die Auszahlung soll in vier Tranchen à je 2,5 Millionen Franken erfolgen. Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten beantragen, die für den Investitionsbeitrag notwendigen Mittel durch Einsparungen im Budget des BAK zu kompensieren.

Der Antrag hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Antrag hat finanzielle Auswirkungen auf die Stadt und den Kanton Luzern, da die Ausrichtung des Investitionsbeitrages von Unterstützungsbeiträgen dieser Körperschaften abhängig gemacht wird.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das VHS stellt für die Stadt und den Kanton Luzern einen wichtigen wirtschaftlichen und touristischen Faktor dar. Die beantragte Bundessubvention entfaltet diesbezüglich indirekte positive Wirkung.

3.4 Andere Auswirkungen

Der Antrag hat keine anderen Auswirkungen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2003–2007 nicht angekündigt. Das VHS hat erst im Jahre 2004 ein Gesuch um finanzielle Unterstützung an den Bund gerichtet, weshalb die Vorlage nicht in der Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt werden konnte. Die Vorlage ist dringlich, da eine Verschiebung in die nächste Legislatur das Investitionsvorhaben des VHS ungebührlich verzögern würde.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Gesetzesentwurf zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung eines Investitionsbeitrages an das Verkehrshaus der Schweiz stützt sich auf Artikel 69 Absatz 2 der Bundesverfassung,⁴ der dem Bund unter anderem die Kompetenz zur Unterstützung von kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse gibt.

Gleichzeitig wird mit dem Gesetzesentwurf zu einem Bundesgesetz über die Ausrichtung eines Investitionsbeitrages an das Verkehrshaus der Schweiz die Bewilligung eines Verpflichtungskredits für die Jahre 2008–2011 beantragt. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für diesen Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV (Budgetkompetenz der Bundesversammlung) und Artikel 1 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Ausrichtung eines Investitionsbeitrages an das Verkehrshaus der Schweiz.

⁴ SR 101

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage berührt keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

5.3 Rechtsform der Erlasse

Das beantragte Bundesgesetz regelt die Ausrichtung einer Bundesfinanzhilfe und enthält somit wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV, die in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung). Der Erlass unterliegt dem fakultativen Referendum.

Der Kreditbeschluss ist gemäss Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen. Als solcher unterliegt er nicht dem Referendum (Art. 163 Abs. 2 BV).

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Das beantragte Bundesgesetz und der beantragte Verpflichtungskredit unterliegen nicht der Ausgabenbremse, da die Schwelle von 20 Millionen Franken für einmalige Ausgaben nicht erreicht wird.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die Vorlage stimmt mit den Bestimmungen des 2. Kapitels des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁶ überein. Insbesondere sind die Voraussetzungen nach Artikel 6 des Subventionsgesetzes zum Erlass von Bestimmungen über Finanzhilfen erfüllt.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

⁵ SR 171.10

⁶ SR 616.1