



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT



Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC

Schlussbericht der Projektgruppe 3 Strassen

zuhanden des Leitorgans

für die Sitzung vom 16. Januar 2004

Bern, 18. Dezember 2003, ASTRA

Übersicht über die Entscheide des Politischen Steuerungsorgans zu den Anträgen der Projektgruppe 3 (Strassen)

Antrag	Gegenstand	Erwägungen / Entscheide des Politischen Steuerungsorgans
Schlussbericht, S. 11 ff.: Das Leitorgan nimmt zustimmend davon Kenntnis, dass die paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation ASTRA/BPUK ihre Vernehmlassungsunterlagen zum Strassenbereich auf der Grundlage der aufgeführten Leitplanken ausarbeitet.	Nationalstrassen, Hauptstrassen, übrige werkgebundene Beiträge, nicht werkgebundene Beiträge, Übergangsrecht	Das Leitorgan fasste folgende Beschlüsse: - Nationalstrassen: - Zur Buchungspraxis in den Kantonen wird eine Umfrage bei den Kantonen gestartet (Federführung: FDK-Sekretariat). - Eigentumsübertrag an den Bund: Begründung vertieft darlegen - Verkehrsmanagement: Sachverhalt vertieft darlegen - Der Antrag betr. Zwischenabrechnungen ist vertieft darzulegen und zu begründen. - Im Bereich Hauptstrassen muss der Vorschlag, schwerfinanzierbare Projekte ausserhalb der Kategorie Hauptstrassen aber innerhalb der Strassenrechnung zu finanzieren, überprüft werden. Die Kriterien, die Finanzierung und der Einbezug in die Globalbilanz muss detailliert dargelegt werden. - Bei den nicht werkgebundenen Beiträgen ist der 12%-Anteil der Kantone an den Mineralölsteuererträgen weiterhin auf Gesetzesstufe festzuschreiben. Das Politische Steuerungsorgan teilt die Auffassung des Leitorgans.
Ergänzungsbericht Das Leitorgan nimmt von den vertieften Darlegungen zustimmend Kenntnis.	Nationalstrassen, Hauptstrassen	Die Ausführungen werden vom Leitorgan genehmigt, mit folgenden Präzisierungen: - Zur Buchungspraxis ist zu präzisieren, dass es hierzu keine gesetzliche Bestimmung des Bundes bedarf. - Im Bereich des Verkehrsmanagements ist die NFA-Gesetzgebung nach Vorliegen des dazugehörigen Leitbildes zu überprüfen und nach Anhörung der Kantone ggf. anzupassen. Das Politische Steuerungsorgan teilt die Auffassung des Leitorgans und nimmt vom Schluss- und Ergänzungsbericht zustimmend Kenntnis.

Mitglieder der Projektgruppe

Olivier Michaud (bis 31. März 2003)	Direktor des Bundesamtes für Strassen, Bern (Vorsitz)
Rudolf Dieterle (ab 1. Mai 2003)	Direktor des Bundesamtes für Strassen, Bern (Vorsitz)
Stefan Engler	Regierungsrat, Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement des Kantons Graubünden, Chur
Claude Lässer	Conseiller d'Etat, Direction des tra- vaux publics du canton de Fribourg, Fribourg
Max Pfister	Regierungsrat, Bau-, Umwelt-, und Wirtschaftsdepartement des Kan- tons Luzern, Luzern
André Schrade	Stellv. Generalsekretär, Eidg. De- partement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bern
Alfred Rey	Vizedirektor, Eidg. Finanzverwal- tung, Bern
Willy Burgunder	Stellvertretender Direktor, Bundes- amt für Strassen, Bern
Paul Twerenbold	Cham, Experte
André Bumann	Bundesamt für Strassen, Leiter Rechtsdienst (Administration)

,

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Anträge an das Leitorgan	11
1 Ausgangslage	13
2 Auftrag gemäss Verfassungsbotschaft	14
3 Entwicklungen seit Verabschiedung der Botschaft	15
4 Beschlüsse des Leitorgans und des Steuerungsorgans	16
5 Neue Lösung	17
5.1 Nationalstrassen	17
5.1.1 Ausgangslage	17
5.1.2 Modellwahl	17
5.1.3 Eigentum	21
5.1.4 Trägerschaftsform	23
5.1.5 Verfahren	25
5.1.6 Organisation Betrieb	29
5.1.7 Schadenwehren	35
5.1.8 Ereignisdienste	37
5.1.9 Das neue Strukturmodell im Überblick	38
5.2 Hauptstrassen	40
5.2.1 Ausgangslage	40
5.2.2 Globalbeiträge	41
5.2.3 Schwer finanzierbare Einzelprojekte	41
5.3 Übrige werkgebundene Beiträge	42
5.3.1 Ausgangslage	42

5.3.2	Lärm	42
5.4	Nicht werkgebundene Beiträge	43
5.4.1	Ausgangslage	43
5.4.2	Neuer Verteilschlüssel	44
5.4.3	Dotierung der Rubrik	47
6	Erforderliche gesetzliche Anpassungen auf kantonaler Ebene	47
7	Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe	48
8	Auswirkungen	48
8.1	Personelle Auswirkungen	48
8.2	Finanzielle Auswirkungen	49
8.3	Effizienzgewinne	51
8.4	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	52
9	Übergangsprobleme	53
9.1	Fertigstellung des Nationalstrassennetzes	53
9.2	Übergangsrecht Nationalstrassen	53
9.3	Übergangsrecht Hauptstrassen	55
10	Abweichende Meinungen	56
Anhang 1:	Organigramm (Stand Dezember 2003)	58
Anhang 2:	Karte Vergabeeinheiten und Betriebsabschnitte	59
Anhang 3:	Verzeichnis der Betriebsabschnitte	60
Anhang 4:	Gewichtete Hauptstrassenkilometer je Kanton	62
Anhang 5:	Nicht werkgebundene Beiträge je Kanton	63
Anhang 6a:	SFSV-Finanzströme NFA (Variante 3 Denkmalpflege)	64
Anhang 6b:	SFSV-Finanzströme NFA (Variante 4 Denkmalpflege)	65
Anhang 7:	Effizienzgewinne	66

Zusammenfassung

NFA sieht im Bereich Strasse gegenüber dem heutigen Zustand einschneidende Veränderungen vor. Das gilt vor allem für die Teilaufgabe Nationalstrassen, wo Änderungen von Rechtserlassen allein nicht genügen; vielmehr sind auch für die Aufgabenerfüllung selber neue Strukturen zu schaffen.

Nationalstrassen

Die neue Lösung sieht gemäss Verfassungsbotschaft bzw. Parlamentsbeschluss folgendermassen aus:

Die Fertigstellung des beschlossenen Netzes bleibt im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe. Der Ausbau (z. B. zusätzliche Fahrspuren) am beschlossenen Netz sowie die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen gehen vollständig auf den Bund über, und das sowohl für die Finanzierung wie auch für die Aufgabenerfüllung.

Eine Analyse des geltenden Systems zeigt, dass bezüglich den Nationalstrassen schon heute Aufträge an Private gesamthaft 93% der Aufwändungen ausmachen. Das Potenzial für weitere Privatisierungen ist somit gering. Im Vordergrund des Interesses für eine zielgerichtete, effiziente und kostengünstige Bewältigung der Aufgaben im Nationalstrassenbereich stehen deshalb mehr die Organisationsformen, die Zuständigkeiten, die Steuerungsmodelle und die Abläufe.

Für die Nationalstrassen wird ein neues Modell vorgeschlagen. Die strategische Steuerung wird von der Bundesversammlung, dem Bundesrat und dem Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bzw. dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) wahrgenommen. Die operative Steuerung erfolgt durch die „Schweizerische Nationalstrassen“, eine selbständige öffentliche Anstalt des Bundes. Diese übt die Bauherrschaft aus und ist Auftraggeberin an private Unternehmungen für die Aufgaben Erweiterung, Ausbau und Unterhalt. Die ausführenden Aufgaben beim Betrieb sollen durch Kantone wahrgenommen werden. Die Effizienzsteigerung wird durch ein neues Steuerungsmodell herbeigeführt: Statt Vergütung der effektiven Aufwendungen erfolgt die Leistungserbringung durch Leistungsvereinbarungen. Durch die Erfüllung der Aufgabe durch Kantone wird auch erreicht, dass diese die erwünschten Synergien mit ihrem Kantonsstrassennetz (durch gemischte Werkhöfe) schaffen können. Es ist aber der Anstalt vorzubehalten, dass sie Spezialobjekte (z.B. grosse Tunnels) selber betreiben könnte.

Mit dem Übergang der Verantwortung für die Aufgaben Ausbau, Unterhalt und Betrieb auf den Bund soll auch das Eigentum an den Nationalstrassen nicht bei den Kantonen bleiben, sondern auf den Bund (nicht aber auf die Anstalt) übergehen, weil mit dem Eigentum vielfältige Rechte und Pflichten verbunden sind (Werkeigentümerhaftung, Nachbarrecht, Abschluss von Verträgen, Erteilung von Rechten, Planung und Projektierung), die grösstenteils nur vom Eigentümer selber wahrgenommen werden können.

Der Betrieb wird grundsätzlich Kantonen mittels Leistungsvereinbarungen übertragen. Dazu wird das Nationalstrassennetz nach geografischen Gesichtspunkten in Vergabeeinheiten aufgeteilt (elf). Die Kantone, die territorial von einer Vergabeeinheit betroffen sind, werden eingeladen, unter sich gemeinsam festzulegen, wer den Betrieb der Nationalstrasse zu den erwähnten Bedingungen sowie sachlichen Standardvorgaben ausführen möchte (ein oder mehrere Kantone). Sollte mit den Kantonen keine Lösung gefunden werden, so ist eine Lösung mit Dritten oder der Anstalt selber zu suchen.

Für die Ermittlung des Leistungskataloges und der –abgeltung wird das Netz bzw. die Vergabeeinheiten in Betriebsabschnitte unterteilt (23). Entsprechend der konkreten Situation der Nationalstrasse in diesen Betriebsabschnitten soll – basierend auf Benchmarkauswertungen des ASTRA und unter Berücksichtigung der Synergieeffekte aufgrund der grösseren Betriebsabschnitte – die jährliche Entschädigung für den betrieblichen Unterhalt des ganzen Betriebsabschnittes bzw. der Vergabeeinheiten festgelegt werden. Ziel ist es, in den ersten 10 Jahren der neuen Betriebsorganisation der Nationalstrassen eine Reduktion von rund 15 % der heutigen Gesamtkosten zu erreichen.

Mit dem neuen System kommen den Betreibern weitgehende unternehmerische Freiheiten zu. Die betriebswirtschaftliche Steuerung erfolgt über die Festlegung der Vergabeeinheiten und die Entschädigungsvorgaben.

Bei den Schadenwehren und Ereignisdiensten entspricht die Neuregelung der heutigen. Allerdings sollen die Anzahl der Schadenwehren überprüft und die nationalstasseneigenen Werkhoffeuerwehren abgelöst werden.

Hauptstrassen

Die neue Lösung will gemäss Botschaft eine Teilentflechtung einführen: Für normale Bauvorhaben erhalten die Kantone Globalbeiträge, schwer finanzierbare Einzelprojekte bleiben eine Verbundaufgabe.

Bei den Hauptstrassen wird für die Bemessung der entsprechenden Globalbeiträge an die Kantone ein Modell „Gewichtete Kilometer“ vorgeschlagen. Bei den „Gewichteten Kilometern“ werden zwei Gewichtungsfaktoren verwendet, nämlich die Verkehrsstärke (mit acht Bewertungsstufen) sowie die Höhenlage und der Bergstrassencharakter (mit sechs Bewertungsstufen). Dieses Verteilmodell ist einfach, nachvollziehbar und mit beschränktem Aufwand nachführbar.

Die Suche nach praktikablen Lösungen für schwer finanzierbare Einzelobjekte gestaltete sich sehr überaus schwierig. Die Projektgruppe untersuchte unterschiedlichste Varianten und Kriterien. Es wurde dabei festgestellt, dass kein System ersichtlich ist, das einerseits nicht kostentreibende Elemente enthält und andererseits nicht einem enormen politischen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist. Auf eine eigentliche Kategorie schwer finanzierbare Einzelobjekte ist daher zu verzichten und der ganze verfügbare Kredit unter dem Titel Hauptstrassen ist für die Globalbeiträge zu verwenden. Für die wenigen, wirklichen schwer finanzierbaren Einzelobjekten, die in einem überwiegenden Bundesinteresse sein müssen, ist eine Sonderlösung zu finden, die ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der zweckgebundenen Strasseneinnahmen gefunden werden soll.

Übrige werkgebundene Beiträge

Es handelt sich hier um klassische Subventionstatbestände zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Zuständigkeitsbereich „Strasse“. Die neue Lösung gemäss Botschaft bzw. Parlamentsbeschluss sieht eine weit gehende Entflechtung vor:

- Die Beseitigung von Niveauübergängen sowie weitere Verkehrstrennungsmassnahmen werden in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fallen. Die entsprechenden heutigen Bundesgelder werden (neu) zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die Zweckverbände des Agglomerationsverkehrs eingesetzt.
- Die übrigen nicht werkgebundenen Subventionstatbestände in den Bereichen Umwelt (Luft, Lärm, Wald), Landschaft (Denkmalpflege, Heimatschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Ortsbildschutz) und Naturgewalten (Hochwasser, Lawinengalerien) werden teils kantonalisiert, teils durch den Bund weiterhin über Programme oder andere Instrumente mitfinanziert.

Das Entlastungsprogramm 03 nimmt nun einige Entscheide des NFA vorweg (Niveauübergänge und Verkehrstrennung, Lawinengalerien und Tunnels) oder weicht in andern Punkten vom NFA ab (Ortsbilderschutz, Luftreinhaltung, Lärmschutz). Es sieht namentlich vor, die Subventionstatbestände Niveauübergänge, Luftreinhaltungsmassnahmen, Ortsbilderschutz sowie Lawinengalerien und Tunnels aufzuheben.

Beim Lärmschutz wird im Entlastungsprogramm keine Aufhebung der Subvention beantragt, sondern bloss eine Halbierung des Beitragssatzes. Diese Verbundaufgabe ist folglich weiter

zu führen. Allerdings soll die Finanzierungsform ändern, und auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten soll verzichtet werden. Die Lösung beim Lärm sieht Programmvereinbarungen mit den Kantonen vor. Dabei kommen in erster Linie das Kriterium wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit („Kosten/Nutzen-Verhältnis“), in zweiter Linie das Kriterium Länge des noch zu sanierenden Strassennetzes zum Zug.

Nicht werkgebundene Beiträge

Der Anteil der nicht werkgebundenen Beiträge beträgt mindestens 12 % der für den Strassenverkehr bestimmten Mineralölsteuer. Er wird seit mehreren Jahren um ausserordentliche Beiträge erhöht. Er ist aufgeteilt in „allgemeine Beiträge und Finanzausgleich“ (94 Prozent) sowie in „Kantone mit internationalen Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen“ (6 Prozent). Die neue Lösung sieht gemäss Botschaft vor, dass der Teil „internationale Alpenstrassen“ als solcher aufgehoben und der Teil „allgemeine Beiträge“ auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt werden soll.

Für die nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone wird ein Berechnungsmodell vorgeschlagen, das in Übereinstimmung mit den NFA-Grundsätzen die Strassenlängen stärker berücksichtigt als die Strassenlasten. Die Länge der Hauptstrassen soll wie jene der übrigen Kantonsstrassen und der Gemeindestrassen zusammen als Kriterium mit je 30%, die Nettostrassenausgaben der Kantone für Kantons- und Gemeindestrassen mit 40% gewichtet werden.

Zur Sicherstellung der nicht werkgebundenen Kantonsanteile an den zweckgebundenen Strasseneinnahmen soll unverändert im entsprechenden Bundesgesetz ein minimaler Prozentsatz von 12% festgeschrieben werden.

Anpassung kantonaler Erlasse

Die kantonalen Erlasse sind bezüglich Eigentum an Nationalstrassen, Zuständigkeiten und Organisation, Strassenbaupolizei usw. zu überprüfen und anzupassen. Im Weiteren ist eine eigenständige gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Kantone den Betrieb der Nationalstrasse gemäss NFA als Leistungsnehmer wahrnehmen können (heute sind die Kantone dazu von Bundes wegen verpflichtet).

Übergangsrecht

Ausbau- und Unterhaltsvorhaben auf den Nationalstrassen können den Inkraftsetzungstermin überlagern. Auf diesen Zeitpunkt hin ist eine Zwischenabrechnung zu erstellen: Alles was vor dem Inkrafttreten erledigt wurde, wird gemäss den heutigen Beitragssätzen bezahlt, alles, was danach anfällt, übernimmt der Bund voll.

Nicht alle Bauvorhaben an Hauptstrassen, die im Mehrjahresprogramm aufgeführt sind, werden mit dem Inkrafttreten des NFA abgeschlossen sein. Diese sind aber weiter zu subventionieren. Kantone mit solchen objektgebundenen Beiträgen erhalten nur Gelder aus dem Topf Globalbeiträge, wenn die Summe der objektbezogenen Beiträge unter dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel liegt.

Um die Überhänge im Blick auf den Regimewechsel „etwas zu begrenzen“, bewilligen ASTRA und UVEK nur Projekte, die noch vor Inkrafttreten von NFA begonnen werden.

Anträge an das Leitorgan

Das Leitorgan nimmt zustimmend davon Kenntnis, dass die paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation ASTRA/BPUK ihre Vernehmlassungsunterlagen zum Strassenbereich auf der Grundlage der nachfolgend aufgeführten Leitplanken ausarbeitet (Ziffer 1 a und b wird mit einer Ausnahme, Ziffer 1 d mit einer Enthaltung, im Übrigen einstimmig von den Projektgruppenmitgliedern gutgeheissen; die abweichende Meinung zu Ziffer 1 a und b wird in Kapitel 10 dargestellt):

1. Nationalstrassen

a) Eigentum

- Grundsätzlich soll alles Eigentum unentgeltlich an den Bund übergehen.
- Die Raststätten bleiben im Eigentum der Kantone.
- Nicht mehr benötigte Objekte (z. B. Werkhöfe) oder Restflächen werden primär den Gebietskantonen zum Erwerb gegen Entschädigung der bisherigen Bundesanteile angeboten, sekundär an Dritte veräussert, mit Beteiligung der Gebietskantone entsprechend dem prozentualen Kantonsanteil (Kostenteiler) am Veräusserungserlös (Anschaffungswert bei Parzellen, Zeitwert bei Objekten).
- Das Eigentum (inkl. dingliche Rechte, Verträge und Verfügungen) soll auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung auf den Bund übertragen werden.

b) Aufgabenerfüllung

- Die operativen Aufgaben Erweiterung, Ausbau, Unterhalt und Betrieb sind bei einer neuen Anstalt des Bundes angesiedelt. Beim Betrieb soll die Erfüllung der Aufgabe grundsätzlich durch Leistungsvereinbarungen zwischen Anstalt und Kantonen erfolgen. Die Anstalt muss die Möglichkeit haben, bestimmte Spezialobjekte selber zu betreiben.

c) Verfahren

- Die Zuständigkeiten zur Netzgestaltung erfahren keine Änderung.
- Der Bundesrat genehmigt nach wie vor das generelle Projekt, und zwar für Erweiterung, Neu- und Ausbau. Die Federführung obliegt dem ASTRA; mit der technischen Ausarbeitung wird in der Regel die Anstalt beauftragt. Die Projektierungszonen werden im gleichen Verfahren wie die Ausführungsprojekte genehmigt (vgl. hienach).
- Das ASTRA genehmigt neu das Ausführungsprojekt, und für die Erarbeitung ist die Anstalt vorzusehen. Baulinien gehören zum Ausführungsprojekt. Die Frage, ob Hochbauten im nationalstrassenrechtlichen Genehmigungsverfahren bewilligt werden können, ist zu vertiefen. Das ASTRA legt die für die weitere Projektbearbeitung notwendigen Vorgaben fest (v. a. Kosten, Termine Qualitäten).
- Detailprojektierung und Ausführung erfolgen in alleiniger Zuständigkeit der Anstalt. Die Aufgabe des ASTRA beschränkt sich auf das Controlling.

- Verantwortlich für den Landerwerb ist künftig die Anstalt.

d) Betrieb

- Die künftigen Betriebsabschnitte der Nationalstrassen bilden die Grundlage für die Leistungsabgeltung.
- Mehrere Betriebsabschnitte werden zu Vergabeeinheiten zusammengefasst.
- Der Leistungskatalog, die Leistungsabgeltung und die Vergabe der Vergabepakete erfolgt gemäss den Darlegungen in Kapitel 5.1.6.

e) Schadenwehren und Ereignisdienste

- Die Schadenwehren auf den Nationalstrassen sollen auch künftig grundsätzlich den Kantonen übertragen werden.
- Die nationalstrasseneigenen Werkhoffeuerwehren sind grundsätzlich abzulösen.
- Unter Beizug von Fachleuten soll später die Festlegung optimaler Einsatzperimeter pro Stützpunkt geprüft werden.
- Das Notrufmanagement und die Regelung der Einsatzdienste auf den Nationalstrassen basieren wie bisher grundsätzlich auf den territorialen Institutionen.

2. Hauptstrassen

Die Bemessung der Globalbeiträge an die Kantone für Hauptstrassenaufgaben basiert auf dem Modell „Gewichtete Kilometer“.

3. Übrige werkgebundene Beiträge

Die Mittel für den Lärmschutz an den übrigen Strassen werden mittels Programmvereinbarungen mit den Kantonen verteilt.

4. Nicht werkgebundene Beiträge

- Die Berechnung der Mittelverteilung auf die Kantone erfolgt gemäss der Modellvariante 21 (siehe Kap. 5.4.2).
- Im Gesetz ist festzuhalten, dass die nicht werkgebundenen Beiträge nur für Strassenaufgaben verwendet werden dürfen.

5. Übergangsrecht

- Der Bundesrat wird durch Gesetz ermächtigt, die genauen Strecken, die zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes zählen, zu bezeichnen sowie die Fertigstellungsarbeiten zu präzisieren.
- Bei Ausbau- und Unterhaltsvorhaben auf den Nationalstrassen ist auf den Zeitpunkt des Inkraftsetzungstermins hin eine Zwischenabrechnung zu erstellen: Alles was vor dem Inkrafttreten erledigt wurde, wird nach den heutigen Beitragssätzen bezahlt, alles, was danach anfällt, übernimmt der Bund voll.
- Kantone mit objektgebundenen Beiträgen für Hauptstrassen erhalten nur Gelder aus dem Topf Globalbeiträge, wenn die Summe der objektbezogenen Beiträge unter dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel liegt.

1 Ausgangslage

Die vom NFA-Gesamtprojekt erfassten Bereiche benötigen einen unterschiedlichen Aufwand und mithin eine kürzere oder längere Zeit zur Umsetzung in Rechtserlassen. Im Bereich Strasse sind gegenüber dem heutigen Zustand einschneidende Veränderungen vorgesehen. Das gilt vor allem für die Teilaufgaben National- und Hauptstrassen. Hier genügen Aenderungen von Rechtserlassen allein nicht; vielmehr sind auch für die Aufgabenerfüllung selber neue Strukturen zu schaffen. Das erfordert umfassende Grundlagenarbeit mit einem entsprechenden Zeitaufwand. Um nicht nach der Verfassungsabstimmung für die gesetzgeberische Tätigkeit in Zeitnot zu geraten, hat der Direktor des Bundesamtes für Strassen beschlossen, das Projekt NFA-Strasse parallel zu den laufenden Verfassungsarbeiten zu starten. Der Start erfolgte am 7. Juni 1999.

Die Organisation des Projektes sieht folgendermassen aus (Anhang 1):

- Der Projektausschuss (PA) ist das politische Steuerungsorgan und bildet die paritätisch zusammengesetzte Projektgruppe 3. Neben dem ASTRA sind darin drei kantonale Baudirektoren, die EFV und das GS UVEK vertreten. Die Aufgabe des PA besteht darin, die grundlegenden Weichenstellungen vorzunehmen, Aufträge an das GP-Team zu erteilen sowie Vorentscheide und Anträge zuhanden der NFA-Gesamtprojektleitung zu fassen.
- Das Gesamtprojekt-Team (GP-Team) bereitet die Entscheidgrundlagen für den PA vor, überwacht und koordiniert die Arbeiten der Teilprojekte. Die Kantone sind paritätisch vertreten.
- Die Teilprojekte (TP) nehmen die Vertiefungsarbeiten im Auftrag des GP-Teams vor. Das TP 1 befasst sich mit den Nationalstrassen, das TP 2 mit den Hauptstrassen und das TP 3 mit den Finanzen, d.h. mit den übrigen Fragen der zweckgebundenen Bundesleistungen. Die Kantone sind paritätisch vertreten.

In der Folge haben die Teilprojekte bis im Sommer 2002 ihre Schlussberichte zu den einzelnen Aufgabenbereichen abgeliefert. Danach sind die daraus folgenden weiteren Themenfelder amtsintern ohne Einbezug der Teilprojekte weiterbearbeitet worden. Das GP-Team hat bisher 15 Sitzungen, der PA fünf Sitzungen durchgeführt.

Die Arbeiten im Bereich Strasse sind derart komplex, dass zum heutigen Zeitpunkt kein eigentlicher Schlussbericht erfolgen kann, der alle Einzelheiten beschreibt. Die Neuregelung ist aber mehr als nur in den Grundzügen bekannt. Diese soll hier dargestellt werden.

Der vorliegende Bericht wurde vom PA am 18. Dezember 2003 verabschiedet.

2 Auftrag gemäss Verfassungsbotschaft

Bekanntlich werden heute die Hälfte der Einnahmen aus der Mineralölsteuer, der Zuschlag zur Mineralölsteuer und die Einnahmen aus der Autobahnvignette zweckgebunden für Strassenaufwendungen von Bund und Kantonen verwendet. Die NFA-Botschaft sieht für diesen Bereich kurz zusammengefasst die untenstehenden Neuerungen vor. Das Parlament hat diese Neuerungen in seinen Beratungen gutgeheissen. Für diese Neuerungen sind nun Lösungen zur Umsetzung zu erarbeiten und die entsprechenden Änderungen bestehender Gesetze vorzubereiten sowie allfällige neue Gesetzesgrundlagen zu schaffen.

a) *Nationalstrassen*

Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind heute Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Die neue Lösung sieht gemäss Botschaft bzw. Parlamentsbeschluss folgendermassen aus:

- Die Fertigstellung des beschlossenen Netzes bleibt im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe.
- Der Ausbau (z. B. zusätzliche Fahrspuren) am beschlossenen Netz sowie die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen gehen vollständig auf den Bund über, und das sowohl für die Finanzierung wie auch für die Aufgabenerfüllung. Der Bund kann diese Aufgaben selbst wahrnehmen oder sie ganz oder teilweise auf staatliche, private oder gemischte Trägerschaften übertragen.

b) *Hauptstrassen*

Ausgewählte Kantonsstrassen bilden ein Netz von nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. Die Subventionierung dieser bisherigen Verbundlösung beschränkt sich auf Neu- und Ausbauten auf diesen Strecken. Die neue Lösung will eine Teilentflechtung einführen:

- Normale Bauvorhaben: Die Aufgabe wird den Kantonen übertragen. Diese erhalten die Mittel für Bau, Unterhalt und Betrieb der Hauptstrassen in Form von Globalbeiträgen, die nach einem gewichteten, strukturellen Indikator „Hauptstrassenlängen“ bemessen werden.
- Grossprojekte: Darunter werden schwer finanzierbare Einzelprojekte verstanden, welche die Kantone mit den ihnen global zugeteilten Mitteln nicht realisieren könnten. Grossprojekte bleiben daher eine Verbundaufgabe. Die Mittelsteuerung erfolgt durch den Bund anhand von Programmen.

c) *Werkgebundene Beiträge*

Es handelt sich hier um klassische Subventionstatbestände zur Unterstützung der Kantone für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Zuständigkeitsbereich „Strasse“. Die neue Lösung gemäss Botschaft bzw. Parlamentsbeschluss sieht eine weit gehende Entflechtung vor:

- Die Beseitigung von Niveauübergängen sowie weitere Verkehrstrennungsmassnahmen werden in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fallen. Die entsprechenden heutigen Bundesgelder werden (neu) zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die Zweckverbände des Agglomerationsverkehrs eingesetzt.
- Die übrigen werkgebundenen Subventionstatbestände in den Bereichen Umwelt (Luft, Lärm, Wald), Landschaft (Denkmalpflege, Heimatschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Ortsbildschutz) und Naturgewalten (Hochwasser, Lawinengalerien) werden teils kantonalisiert, teils durch den Bund weiterhin über Programme oder andere Instrumente mitfinanziert.

d) Nicht werkgebundene Beiträge

Der Anteil der nicht werkgebundenen Beiträge beträgt mindestens 12 % der für den Strassenverkehr bestimmten Mineralölsteuer und Autobahnvignette. Er ist aufgeteilt in „allgemeine Beiträge und Finanzausgleich“ (94 Prozent) sowie in „Kantone mit internationalen Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen“ (6 Prozent). Die neue Lösung sieht gemäss Botschaft folgendermassen aus:

- Der Teil „internationale Alpenstrassen“ soll als solcher aufgehoben werden. Die bisher dafür vorgesehenen Beiträge entfallen.
- Der Teil „allgemeine Beiträge“ wird auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt. Die Finanzkraft entfällt als Kriterium. Die Beiträge sollen auf Grund von strukturellen Indikatoren (Strassenlängen) und einer Komponente „Strassenlasten“ (Kompensation für eine überdurchschnittliche Belastung gestützt auf die Strassenrechnung) neu bemessen werden.

3 Entwicklungen seit Verabschiedung der Botschaft

Seit der Verabschiedung der Verfassungsbotschaft sind drei Geschäfte in Bearbeitung, die zu gewissen Abhängigkeiten und Schnittstellen führen. Dies sind:

- Gegenvorschlag Avanti

Die Fertigstellung und der Ausbau des Nationalstrassennetzes auf bestimmten Strecken (sowie die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur des Agglomerationsverkehrs) werden – sofern Volk und Stände zustimmen – neu durch ein Programm gesteuert, das vom Parlament beschlossen wird. Diese Aufgaben werden durch einen unselbständigen, befristeten Fonds finanziert.

- Entlastungsprogramm 03

Das Entlastungsprogramm erfasst folgende Rubriken:

- Bau und Unterhalt NS und Hauptstrassen: Kürzung der Kredite
- In den Subventionsbereichen Niveau-Übergänge und Verkehrstrennung, Ortsbilderschutz, Lawinengalerien und -tunnels sowie Luftreinhaltemassnahmen: Kürzung der Kredite bis 2006 und Aufhebung der Subvention

- Lärmschutzmassnahmen: Kürzung der Kredite und Halbierung des Beitragssatzes
- Nicht werkgebundene Beiträge: Kürzung des ausserordentlichen Beitrags
- Sachplan Verkehr

Aufgrund des Sachplans ist vorgesehen, in den nächsten Jahren einerseits das *Nationalstrassennetz* anzupassen, d.h. es werden neue Strecken aufgenommen und bestehende u. U. gestrichen, und andererseits das *Hauptstrassennetz* anzupassen, d.h. zu Nationalstrassen aufklassierte Strecken fallen weg, neue kommen hinzu und bestehende werden u. U. gestrichen.

Die genauen Abhängigkeiten und Schnittstellen dieser drei Projekte wurden untersucht. Als Fazit kann festgehalten werden, dass im Grundsatz alle Projekte selbständig umsetzbar sind. Keines ist also davon abhängig, dass ein anderes ebenfalls verwirklicht wird. Je nachdem ob und wie viele dieser Projekte umgesetzt werden, bestehen gewisse Einflüsse auf ein jeweils anderes Projekt.

Der Gegenvorschlag Avanti hat keinen Einfluss auf NFA. Er sieht keine Aufgaben vor, die nicht auch in NFA enthalten sind. Es gibt hier nur eine besondere Finanzierungsform mit dem Fonds. Der Sachplan Strasse beeinflusst durch eine allfällige Anpassung des Netzbeschlusses NFA insofern, als der Bund dann wohl mehr zu finanzieren hätte.

4 Beschlüsse des Leitorgans und des Steuerungsorgans

Mit dem Übergang der Verantwortung für die Aufgaben Bau, Unterhalt und Betrieb auf den Bund stellt sich die Frage, ob auch das Eigentum an den Nationalstrassen nicht bei den Kantonen bleiben, sondern auf den Bund übergehen soll, weil mit dem Eigentum vielfältige Rechte und Pflichten verbunden sind. Diese Frage wurde daher frühzeitig dem „petit comité“ des NFA Gesamtprojektes unterbreitet. Dieses hat vorentschieden, dass das Eigentum an den Nationalstrassen auf den Bund übergeht, wobei eine eigentliche Entschädigung für die Eigentumsübertragung kaum in Frage kommt. Es hat allerdings beigefügt, dass diese Thematik im Rahmen einer politischen Wertung über die Globalbilanz mitberücksichtigt werden könnte

Die Projektgruppe hat bisher dem Leitorgan noch keine Anträge gestellt. Das Leitorgan hat anlässlich der Sitzung vom 3. Juli 2003 den Standbericht der Projektgruppe zur Kenntnis genommen. Es hat dabei festgestellt, dass namentlich im Bereich Nationalstrassen noch zahlreiche Fragen offen sind, insbesondere im Zusammenhang mit dem Eigentum sowie dem Verhältnis zwischen Bund, den Kantonen und den Leistungserbringern.

Bei den Hauptstrassen ist die Frage der Finanzierung von Grossprojekten noch ungelöst. Bei der Suche einer neuen Lösung ist auf die Globalbilanz ein besonderes Augenmerk zu legen: Die für ausserordentliche Grossprojekte zu treffende Lösung darf nicht zu einer gesamthaf-ten Mehrbelastung des Bundes im Bereich der Hauptstrassen führen; oder aber eine solche müsste dem Bund in der Globalbilanz angerechnet werden.

5 Neue Lösung

5.1 Nationalstrassen

5.1.1 Ausgangslage

Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind heute Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Die Kompetenzen der beiden Gemeinwesen von der Planung über Projektierung, Bau und Unterhalt bis zur Nutzung sind im Bundesgesetz (NSG; SR 725.11) und in der Verordnung (NSV; SR 725.111) über die Nationalstrassen festgeschrieben. Für die Finanzierung ist das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2) massgebend. Der Bundesanteil zur Finanzierung der einzelnen Teilaufgaben ist abgestuft, je nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft.

5.1.2 Modellwahl

Die neue Lösung sieht gemäss Botschaft bzw. Parlamentsbeschluss folgendermassen aus:

Was die Fertigstellung des beschlossenen Netzes anbelangt, so bleibt sie im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe. Demgegenüber geht der Ausbau (z. B. zusätzliche Fahrspuren) am beschlossenen Netz sowie die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen vollständig auf den Bund über. Der Bund kann die Aufgabe selbst wahrnehmen oder sie ganz oder teilweise auf staatliche, private oder gemischte Trägerschaften übertragen.

Bei der politischen Diskussion um die NFA im Bereich der Nationalstrassen wurde wiederholt der Ruf laut, der Privatwirtschaft mehr Aufgaben zu übertragen, um dadurch die Effizienz und Effektivität zu steigern. Um das Privatisierungspotential zu ermitteln, wurden die Kostenrechnungen 1998 bis 2000 für die Aufgaben Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen ausgewertet. Die mittleren jährlichen Aufwendungen ergeben das folgende Bild (in Mio. Fr.):

	Bau		Unterhalt		Betrieb		Total	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
Privatisierte Anteile	1'721	96	452	95	105	55	2'278	93

Die nicht privatisierten Anteile beim Bau (4%) und beim Unterhalt (5%) betreffen fast ausschliesslich Kosten des Bundes (ASTRA) für die Oberaufsicht über die Nationalstrassen und Kosten der Kantone für die Wahrung der nicht delegierbaren Bauherren-/Eigentümer-Aufgaben, Projektleitung, Oberbauleitung sowie in geringem Umfange für eigene Projektierungsarbeiten und Bauleitung. Beim Betrieb beträgt der nicht privatisierte Anteil 45%. Dabei handelt es sich nebst Verwaltungskosten auch um Teile der durch die Werkhöfe in Eigenregie ausgeführten Arbeiten (z.B. Winter- oder Gründienst, Bereitschaftsdienst, Unfalldienst, bauliche Reparaturen).

Der nicht privatisierte Anteil beträgt insgesamt nur 7% der jährlichen Aufwändungen. Das Potenzial für weitere Privatisierungen ist also gering, am ehesten beim Betrieb. Theoretische Möglichkeiten dazu bestehen jedoch auch durch eine private Vergabe von Teilen der operativen Steuerung beim Bau (ab generellem Projekt) und beim Unterhalt beispielsweise durch General- oder Totalunternehmerlösungen.

Im Vordergrund des Interesses für eine zielgerichtete, effizienzsteigernde und kostengünstige Bewältigung der Aufgaben im Nationalstrassenbereich stehen deshalb griffigere Steuerungssysteme, die Organisationsformen, die Zuständigkeiten und die Abläufe.

Nach einer eingehenden Analyse wurde für die Modellwahl vorentschieden, dass der Bund (als Alleinverantwortlicher) mindestens für die strategische Steuerung verantwortlich sein muss und dass die Ausführung der Aufgaben Ausbau/Unterhalt einerseits und Betrieb andererseits nicht den gleichen Auftragnehmern vergeben werden sollen. Dies deshalb, weil eine Zusammenfassung der Aufgaben den Kreis potentieller Anbieter stark einschränken würde, die Anbieter ihre jeweiligen Stärken nicht einsetzen könnten und die optimale Grösse der Gebiete für Betrieb und Unterhalt nicht gleich gross sind. Zudem ist der Ausbau/Unterhalt eine projektbezogene Aufgabe, während der Betrieb eine streckenbezogene Daueraufgabe darstellt. Zudem geht es auch darum, sich für ein Modell zu entscheiden, welches es den Kantonen erlaubt, die ausführenden Aufgaben beim Betrieb zu übernehmen. Bei einer Bündelung von Ausbau, Unterhalt und Betrieb wäre dies nicht möglich, da die Kantone nicht in der Lage sind, die Ausführungsarbeiten bei Ausbau und Unterhalt zu übernehmen.

Die Projektgruppe hat in der Folge eine Vielzahl von unterschiedlichsten Modellvarianten untersucht. Zur Diskussion standen aufgaben- und gebietsorientierte Modelle, Mischformen, Zeit- und Projektmodelle sowie verschiedene Modelle, die die Zuteilung der Aufgaben betreffen (öffentliche Vergabe oder gesetzliche Zuteilung). Im Wesentlichen wurden folgende Überlegungen angestellt:

Die Verfassung würde es an sich erlauben, dass die Kantone ihre Aufgaben in der heutigen Form behalten könnten, der Bund diese aber zu 100% entschädigt. Folgende Gründe sprechen indessen für eine Aufgabenerfüllung durch den Bund und nicht durch die Kantone:

- Das NFA-System ist konsequent durchzuführen: wenn der Bund schon integral zuständig ist, dann soll keine Verflechtung mehr bestehen. Ein Modell, das die Kantone mehr einbezieht, ist daher abzulehnen, weil dieses auf das heutige System hinauslaufen würde. Nationalstrassenabschnitte nach Kantonsgrenzen kollidieren mit betriebswirtschaftlichen Erfordernissen.
- Die Schweiz ist kleinräumig, das Nationalstrassennetz ist grundsätzlich gebaut, es geht vor allem um Ausbau und Substanzerhaltung. Einfache Strukturen genügen hier (keine Mischformen Bund - Kantone, keine Konkordate, weniger Ansprechpartner).
- Operative Steuerung der Aufgaben Ausbau/Unterhalt und Betrieb liegen in einer Hand (und nicht bei den einzelnen Kantonen), was eine optimale Koordination erlaubt und auch auf dem Beschaffungsmarkt Vorteile bringt.
- Synergieeffekte bei Ausbau/Unterhalt können bei einer Kantonslösung wegen der relativen Kleinräumigkeit der Gebiete nur schlecht ausgenützt werden (z. B. Unterhaltsschwerpunkt kann ungeachtet der Kantonsgrenzen gesetzt werden).
- Bundeslösung erlaubt ein Aufbrechen der heutigen Kantonsgrenzen zwecks Erzielung optimaler Betriebs- und Projektperimeter.
- Die Bundeslösung bietet eine bessere Flexibilität, sich wandelnde Bedürfnisse (Regionalisierung, Kundennähe) können einfacher umgesetzt werden, die Struktur ist offener; Effizienzsteigerungen sind bei einer Bundeslösung besser möglich.
- Die Wahrung kantonaler Interessen (im Sinne ganzheitlicher Überlegungen und nicht rein kantonaler Partikularinteressen) kann bei der Bundeslösung besser institutionalisiert werden; das Interesse der Kantone liegt zudem vor allem in der Netzgestaltung (und im Sachplan Strasse als Grundlage zum Netz); hier ist der Einfluss auf politischer Ebene zu führen; diese Interessen der Kantone werden unverändert gewahrt. Die weiteren Anlie-

gen der Kantone werden aber berücksichtigt, indem primär Kantone den Betrieb der Nationalstrassen durch Leistungsaufträge erfüllen sollen.

- Die Bundeslösung bietet Vorteile, wenn allenfalls das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen zentral oder regional erfolgen soll.

Gründe, die für eine Ansiedelung der Aufgaben an eine selbständige Anstalt und nicht an das ASTRA sprechen:

- Die Netzgestaltung und Finanzierung gehören zu den strategischen Aufgaben, die der Bund wahrnehmen muss. Die operativen Aufgaben betreffend Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind jedoch keine Kernkompetenzen der Verwaltung, weshalb sie ausgelagert werden sollen, zumal hier mehr unternehmerische Autonomie gefragt ist und der politische Einfluss in den Hintergrund tritt.
- Beim ASTRA verbleiben die strategische Aufgaben (Rechtsetzung, Bestellung/Controlling und Finanzierung). Die Ansiedlung der operativen Aufgaben beim ASTRA würde zu einer Verwischung der strategischen und operativen Ebene führen, was aus Gründen der konsequenten Aufgabenteilung zu vermeiden ist;
- Das Controlling wäre weniger wirksam (nur internes Controlling, ASTRA kontrolliert sich selber).

Gegen eine totale Privatisierung (Übernahme der operativen Leitung sowohl des Betriebes wie auch des Ausbaus/Unterhalts) sprechen folgende Gründe:

- Eine 100%ige Privatisierung ist nicht machbar. Es gibt nicht delegierbare Bauherrenaufgaben, welche sich erfahrungsgemäss auf 2 -5 % der Investitionskosten belaufen.
- Die Privaten erbringen im Nationalstrassenbereich schon heute 93 % der Leistungen (in Geldwert ausgedrückt);
- Es ist überaus schwierig, die zu erbringenden Leistungen bei Ausbau/Unterhalt im Zeitmodell (Übernahme der Aufgabe für eine bestimmte Zeit) zu beschreiben.
- Das Risiko, dass die Leistung nicht dauernd erbracht werden kann, ist grösser als bei den „Nichtprivaten“.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, **dass die Aufgaben Ausbau, Unterhalt und Betrieb bei einer neuen Trägerschaft des Bundes angesiedelt werden. Beim Betrieb soll die Erfüllung der Aufgabe grundsätzlich durch Leistungsvereinbarungen zwischen dieser Trägerschaft und Kantonen erfolgen, damit diese die möglichen Synergien mit ihrem Kantonsstrassennetz schaffen können.** Die operative Steuerung des Betriebes und

des Ausbaus/Unterhalts soll die Anstalt durch eigenes Personal wahrnehmen, während für die Ausführung der jeweiligen Leistung Dritte beigezogen werden sollen. Bei Erweiterung, Ausbau und Unterhalt sollen die Ausführungsleistungen ebenfalls bei Dritten und beim Betrieb bei Kantonen eingekauft werden (Planungsbüros für die Planung/Projektierung und Bauunternehmungen/Ausrüster/Lieferanten für Bau/Ausrüstungen).

5.1.3 Eigentum

a) Ausgangslage

Das Eigentum an den Nationalstrassen gehört heute den Kantonen, auch in städtischen Gebieten (Ausnahmen: Wankdorf-Freudenberg in Bern gehört der Stadt, Brücken der SBB). Mit dem Übergang der Verantwortung für die Aufgaben Bau, Unterhalt und Betrieb auf den Bund sollte auch das Eigentum an den Nationalstrassen nicht bei den Kantonen bleiben, sondern auf den Bund übergehen, weil mit dem Eigentum vielfältige Rechte und Pflichten verbunden sind (Werkeigentümerhaftung, Nachbarrecht, Abschluss von Verträgen, Erteilung von Rechten, Bauherrenrechte: Planung und Projektierung), die grösstenteils nur vom Eigentümer selber wahrgenommen werden können. Eine Aufspaltung von Aufgabe und Eigentum führt aus solchen Überlegungen zu sehr schwierigen Situationen. Mit der Eigentumsübertragung auf den Bund kann demgegenüber eine Vielzahl von schwierigen und rechtlich heiklen Problemen vermieden werden.

b) Der Perimeter

Der Perimeter beinhaltet grundsätzlich die Strassenanlage, einschliesslich der Zubringerstrecken. Bei Brücken sind teilweise nur die Brückenpfeiler im Eigentum der Nationalstrasse, der Rest ist als Überbaurecht ausgebildet. Ausserhalb des eigentlichen Autobahnperimeters gehören Werkhöfe, Polizeistützpunkte, Schutzwälder, Oekologische Ausgleichsflächen, Oelabscheider, Rückhaltebecken, Trafostationen, Erschliessungsstrassen, Rastplätze, Abstellpuren und -flächen usw. der Nationalstrasse.

Grundsätzlich sollen alle Nationalstrassenbestandteile ins Bundeseigentum überführt werden, mit folgenden Ausnahmen:

- Raststätten: Der Betrieb von Raststätten auf dem Nationalstrassennetz war nie und ist auch heute keine Bundesaufgabe. Der Bund hat nie finanzielle Beiträge an die Raststätten geleistet. Das heutige System funktioniert gut, weshalb hier keine Änderung vorgenommen werden soll. Die Standorte der Raststätten gehören indessen in den Sachplan Verkehr. Ungeachtet des Eigentums muss der Bund zudem Mindestanforderungen an Raststätten festlegen können.

- Parzellen, die im Hinblick auf noch fertig zu erstellende Nationalstrassenteilstücke nach altem Recht erworben wurden; diese verbleiben im Eigentum der Kantone, bis die Nationalstrasse dem Verkehr übergeben wird.

c) Eigentumsübertragung

Die Nationalstrassen sollen unentgeltlich ins Eigentum des Bundes übergehen. Es wäre praktisch unmöglich, Alter und Nutzen der einzelnen Strecken zu berechnen. In anderen NFA-Bereichen gibt es auch keine (umgekehrte) Entschädigung, z. B. bei der Heimfinanzierung. Erfahrungen mit ähnlichen Strassenübernahmen in Kantonen erfolgten auch ohne Entschädigung oder gar mit einer Abgeltung für den künftigen Unterhalt durch die abtretende Organisation: jeder ist froh, eine Strasse abzutreten, weil dann der künftige Unterhalt entfällt.

Die Unentgeltlichkeit muss gesetzlich festgehalten werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Kanton oder eine Gemeinde bisheriger Eigentümer war (auch die Gemeinde wird dadurch von Betriebs- und Unterhaltungspflicht befreit, was wie erwähnt in ihrem Interesse liegt).

Für gewisse Sachverhalte sollen aber spezielle Regelungen getroffen werden:

- *Restflächen*

Bei Restparzellen, die für die Nationalstrasse nicht mehr benötigt und deshalb abgestossen werden sollen, werden die Kantone vorgängig angefragt, ob sie diese Parzellen behalten wollen, sie müssen aber den Bund in der Höhe des seinerzeitigen Anteils (in Franken) am Anschaffungswert entschädigen. Will der Kanton diese Parzellen nicht, so veräussert der Bund diese Parzellen und entschädigt den Kanton nach Massgabe seines Anteils (in Prozenten). Diese Entschädigungspflicht des Bundes soll auf 15 Jahre beschränkt werden.

- *Werkhöfe und Polizeistützpunkte:*

Der Bund übernimmt die Nationalstrassenwerkhöfe sowie die gemischten Werkhöfe nach Massgabe der heutigen Beteiligung; d. h. es besteht dann Miteigentum bei den gemischten Werkhöfen. Im Weiteren soll die Restflächenlösung auch auf die Werkhöfe und Polizeistützpunkte angewendet werden (allerdings zum Zeitwert anstelle zum Anschaffungswert). Dies sichert die Gleichbehandlung der Kantone. Wenn ein Werkhof nicht mehr gebraucht wird, kann der Kanton diesen günstig erwerben und gegebenenfalls umnutzen. Entschädigungsfragen sollten im Einzelfall flexibel entschieden werden. Diese Lösung steht im Vordergrund; es ist aber denkbar, die Werkhöfe eigentumsässig den Kantonen zu überlassen. Diese Variante wird derzeit noch vertieft geprüft.

Die Regelung bezüglich Polizeistützpunkten hängt von der künftigen Aufgabenteilung im Bereich des Verkehrsmanagements auf den Nationalstrassen ab und wird in einem separaten Projekt (Verkehrsmanagement Schweiz) ausserhalb des Projektes NFA bearbeitet.

d) Eigentum beim Bund oder der Trägerschaft

Das Eigentum soll dem Bund und nicht der Trägerschaft übertragen werden. Zwar erschiene es grundsätzlich sinnvoll, wenn auch hier die Trägerschaft das Eigentum übernehmen würde. Dies vor allem, weil sie dann ohne weiteres die mit dem Eigentum verbundenen Rechte und Pflichten (d. h. Erwerb, Veräusserung der Grundstücke, Erlass von Verfügungen, Abschluss von Verträgen etc.) ausüben könnte. Andererseits sprechen gewichtige Gründe für eine Übertragung des Eigentums auf den Bund: die Trägerschaft handelt rein operativ und braucht darum nicht gezwungenermassen Eigentümerin zu sein; solange die Trägerschaft nicht einnahmenseitig das Netz bewirtschaften kann, spielt es keine Rolle, wenn das Eigentum beim Bund ist. Hinzu kommt eine politische Komponente: der Bund übernimmt Milliardenwerte entschädigungslos von den Kantonen; es erscheint deshalb gerechtfertigt, dass das Eigentum bei ihm bleibt und nicht einer Trägerschaft übertragen wird. Verwaltungsökonomisch ist diese Lösung vertretbar.

e) Dingliche Rechte, Verträge und Verfügungen

Die dinglichen Rechte folgen dem Eigentum. Diese werden ebenfalls übertragen. Es müssen aber die beschränkten dinglichen Rechte zu Gunsten der Nationalstrasse auf einem Grundstück eines Dritten (z. B. Überbaurecht) auch übertragen werden. Dies ist gesetzlich zu regeln.

Mit dem Eigentum zusammen hängen auch die vertraglichen oder auch Verfügungsmässig eingegangenen Rechte und Pflichten (z. B. Doppelnutzungen, Leitungen für Wasser, Abwasser, Gas, Fernwärme, Telecom, Elektrizität; Lüftungsanlagen, Reservoirs, Lärmschutzwände; Mobilfunkantennen; Abstellflächen unter Kunstbauten; Ueber- und Unterführungen). Nicht alle diese Inhalte sind im Grundbuch (als Dienstbarkeiten) eingetragen. Diese Verträge sollen übernommen werden. Die Lösung besteht darin, dass im Gesetz eine entsprechende Regelung getroffen wird.

5.1.4 Trägerschaftsform

a) Merkmale der Aufgabenerfüllung

Die Trägerschaft ist ausschliesslich operativ tätig. Ihre Aufgaben werden in einem Gesetz grob umschrieben. Die Einzelheiten werden dann in einem Leistungsauftrag festgehalten.

Sie ist verantwortlich für die Teilaufgaben Bau (Erweiterung des Netzes, nicht aber Fertigstellung des beschlossenen Netzes; diese Aufgabe bleibt - soweit es um Bundeskompetenzen geht - beim ASTRA), Ausbau, Unterhalt und Betrieb. Den Betrieb hat sie mittels Leistungsaufträgen primär an Kantone zu übertragen und dafür ein entsprechendes Controlling einzurichten.

Für die Teilaufgaben Erweiterung, Ausbau und Unterhalt wird der Trägerschaft vom Bund ein Programm vorgegeben. Dieses ist mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel abgestimmt. Für die ausführenden Leistungen sind Dritte (Private) zu beauftragen, die durch ein umfassendes Controlling gesteuert werden.

Die Trägerschaft generiert selber keine Einnahmen für die Benützung der Strassen (z. B. mittels Strassengebühren). Sie ist also finanziell vollständig vom Bund abhängig. Der Bund stellt die notwendigen Mittel aus den zweckgebundenen Einnahmen zur Verfügung.

b) Mögliche Trägerschaftsformen

Der Bund kennt für die von ihm ausgelagerten Aufgaben keine Einheitsform. Es kommt auf die Besonderheiten der Aufgabenerfüllung an. Die Trägerschaftsformen sind alle spezialgesetzlich geregelt. Es sind durchwegs Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung.

Denkbar sind öffentlich-rechtliche (wie die SBB) oder privat-rechtliche (wie die Swisscom) Aktiengesellschaften oder die öffentlich-rechtliche Anstalt (wie die Post). Aktiengesellschaften sind gewinnstrebend, die Anstalt „Schweizerische Nationalstrasse“ nicht.

Als geeignetste Form bietet sich aus folgenden Überlegungen die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Rechnungsführung an:

- Die hier zu gründenden Trägerschaft hat keine Einnahmen. Sie ist auch von der Aufgabenerfüllung her nicht gewinnstrebend;
- Sie hat eine Monopolaufgabe, nämlich die oben beschriebenen Teilaufgaben im Rahmen des Nationalstrassennetzes zu erfüllen;
- Es herrscht also kein Wettbewerb;
- Sie wird auch hoheitliche Aufgaben zu übernehmen haben (z.B. Enteignungsrecht).

c) Organisatorische Elemente der Anstalt

- Grundsätzlich organisiert sich eine Anstalt selber. Sie wäre also an sich frei zu entscheiden, ob sie sich zentral oder dezentral organisieren will. Immerhin erscheint es für die optimale Erledigung der ihr übertragenen Aufgaben sinnvoll, wenn sie sich grundsätzlich

zentral und mit regionalen Einheiten organisiert. Die Anzahl eventueller dezentraler Einheiten soll aus betriebswirtschaftlichen Gründen relativ gering gehalten werden. Allerdings sollen keine weiter gehenden Vorgaben (z. B. Anzahl der dezentralen Einheiten usw.) gemacht werden, damit die Anstalt sich optimal einrichten kann.

- Der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat (5 Mitglieder) und den Präsidenten.
- Der Verwaltungsrat hat folgende Aufgaben:
 - er setzt die strategischen Ziele des Bundesrates in die Unternehmensstrategie um und erteilt die nötigen Weisungen;
 - er legt die Organisation fest und erlässt ein Organisationsreglement;
 - er ernennt und beruft die Geschäftsleitung ab;
 - er übt die Oberaufsicht über die Geschäftsleitung aus;
 - er erstellt den Geschäftsbericht.
- Die Geschäftsleitung besorgt die Geschäftsführung.
- Der Bundesrat schliesst mit der Anstalt jeweils eine Leistungsvereinbarung für 4 Jahre ab.
- Es gilt das Bundespersonalrecht.
- Das Personal der Anstalt ist bei der Vorsorgeeinrichtung des Bundes (Publica) versichert.
- Die Anstalt ist von sämtlichen Steuern und Gebühren des Bundes und der Kantone befreit.
- Der Bundesrat bestimmt eine unabhängige Kontrollstelle.
- Die Anstalt hat das Bundesbeschaffungsrecht anzuwenden.
- Der Anstalt können auch hoheitliche Befugnisse übertragen werden; diese sind gesetzlich zu regeln.
- Das ASTRA richtet ein griffiges Controlling ein; das ASTRA ist Ansprechpartner der Anstalt
- Zwischen ASTRA und Anstalt gibt es keine personelle Verflechtungen
- Die Anstalt kann sich an andern Organisationen beteiligen und selber Tochterfirmen gründen.

5.1.5 Verfahren

Es geht hier darum zu beschreiben, wer auf Grund der Neuorganisation der Aufgabenregelung gegebenenfalls neu zuständig ist, bestimmte Verfahren durchzuführen.

a) Netzgestaltung

Heutige Regelung

Das Nationalstrassennetz - einschliesslich Klassierung der Strecken - ist im Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz festgelegt. Es wird vom Parlament beschlossen. Verwaltungsintern ist das ASTRA für die Planung zuständig; es nimmt alle damit zusammenhängenden Aufgaben wahr. Änderungen am Netz werden mittels Botschaft des Bundesrates an das Parlament beantragt.

Künftige Regelung

Die Netzgestaltung ist ein politisch wichtiger Akt, der weiterhin dem Parlament vorbehalten werden soll. Sie ist auch bedeutsam für die Kantone, und diese haben hier eine gute Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen, und zwar über ihre Parlamentarier sowie im Rahmen der Mitwirkung bei der Vorbereitung.

Ein derart wichtiges politisches Geschäft muss auch von der Verwaltung selber federführend betreut werden, so dass eine Auslagerung an die Anstalt nicht opportun erscheint. Die Aufgabe soll also das ASTRA behalten.

b) Generelles Projekt (GP)

Heutige Regelung

Genehmigung durch Bundesrat; verantwortlich für die Erarbeitung ist das ASTRA, das diese Aufgabe allerdings bis anhin durchwegs den Kantonen übertragen hat.

Projektierungszonen werden heute durch das UVEK erlassen.

Künftige Regelung

Der Sachplan Verkehr besteht aus einem Programmteil und Umsetzungsteilen. Letztere werden wohl Angaben über die Anschlüsse und Anzahl Fahrspuren enthalten, Elemente also, die (auch) in ein generelles Projekt gehören. Es fragt sich daher, ob nicht im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens die Stufe generelles Projekt aufzuheben ist, zumal Bahnprojekte diesen Schritt nicht mehr kennen (früher für die NEAT- und einige Bahn-2000 Projekte). Es ist indessen zu bedenken, dass bisher mit dieser Phase gute Erfahrungen gemacht wurden; es besteht also kein Grund, daran etwas zu ändern. Das GP stellt die technische Antwort auf die Festlegung im Sachplan dar und es hat nach wie vor eine hohe politi-

sche Bedeutung. Zudem werden hier zum ersten Mal Kostenschätzungen gemacht und über allfällige Kostenteiler (z. B. bei Anschlüssen) entschieden.

Es gibt verschiedene Argumente, dass die Zuständigkeit beim Bundesrat bleiben soll: Es geht hier ebenfalls um einen verkehrspolitischen Entscheid - auch wenn der Sachplan selber auch schon eine verkehrspolitische Festlegung ist -, der folglich von einer politischen Behörde zu treffen ist. Mit dem GP kommt der betroffene Abschnitt in das Bauprogramm. Dieses wird für Avanti-Projekte vom Parlament auf Antrag des Bundesrates und für die andern Projekte vom Bundesrat selber beschlossen. Fragen der Opportunität sind daher frühzeitig durch dasjenige Gremium zu beantworten, das später wichtige Weichenstellungen vornimmt, also der Bundesrat. Wegen dem engen Konnex GP und Bauprogramm ist hier die gleiche Instanz vorzusehen. Die GP's legen u. a. die Linienführung und die Anschlussstellen mit ziemlicher Genauigkeit fest: Beides ist auch für die Kantone wichtig. Wenn nun dieser verkehrspolitische Entscheid einer politischen Behörde vorbehalten bleibt, dann ist auch der Einfluss der Kantone auf den Beschluss genügend gewahrt.

Das ASTRA ist wie heute für das GP verantwortlich, zumal es dann auch die politische und die verwaltungsinterne Bereinigung vornehmen muss; die rein planungstechnische Arbeit soll indessen der Anstalt überantwortet werden.

Die Projektierungszonen haben zwar an Bedeutung verloren. Eine Regelung ist trotzdem beizubehalten. Derartige Zonen haben teilweise eine starke eigentumsbeschränkende Wirkung. Deshalb ist ein eigentliches Rechtsverfahren vorzusehen, zumal politische Erwägungen eher in den Hintergrund treten. Es bieten sich die gleichen Zuständigkeiten an wie beim Ausführungsprojekt.

c) Ausführungsprojekt (AP)

Heutige Regelung

Die Erarbeitung des AP geschieht durch die Kantone; danach erfolgt eine finanzielle und technische Vorprüfung durch ASTRA. Die Plangenehmigung (= Baubewilligung) erteilt das UVEK mit anschliessender Rechtsmittelmöglichkeit an die Rekurskommission UVEK und dann Bundesgericht. Baulinien sind Bestandteil des Ausführungsprojekts.

Künftige Regelung

Heute ist das UVEK Genehmigungsbehörde, weil das ASTRA durch seine Aufgaben und Kompetenzen und vor allem durch seine Zusammenarbeit mit dem "Gesuchsteller Kanton" zu stark "vorbehaftet" ist. Neu werden die Kantone mit den AP's direkt nichts mehr zu tun ha-

ben. Zudem wird das Verhältnis des ASTRA zur Anstalt im Vergleich zu heute gegenüber den Kantonen stark ändern. Das ASTRA bekommt eine vergleichbare Position wie das BAV gegenüber den Bahnen. Folgerichtig ist eine ähnliche Lösung anzustreben. Im Bahnbereich genehmigt heute das UVEK nach wie vor Projekte. Es handelt sich vor allem um Grossprojekte der NEAT und von Bahn 2000. Das ist eine Sonderregelung. Im Allgemeinen ist aber für Plangenehmigungen das BAV zuständig. So wurde es mit dem Koordinationsgesetz vorgesehen und so soll es als Grundsatz in Zukunft sein. Aus diesen Gründen ist das ASTRA als Plangenehmigungsbehörde (Rechtsmittelweg: Rekurskommission UVEK - Bundesgericht) vorzusehen. Dabei sind auch die Kosten im Sinne eines Kostendachs zu genehmigen. Liegen die ermittelten Kosten mehr als 10% höher als im GP festgesetzt, dann hat darüber der Bundesrat im Rahmen einer allfälligen Anpassung des GP zu entscheiden.

Die Erarbeitung der Ausführungsprojekte ist in die alleinige Zuständigkeit der Anstalt zu überführen. Diese ist in Zukunft ein ganz gewöhnlicher Gesuchsteller wie die Bahnbetreiber.

Baulinien sollen auch in Zukunft Bestandteil der AP bilden; es soll dafür also kein gesonder-tes Verfahren geschaffen werden.

Es ist ausserdem zu prüfen, ob nicht die Hochbauten (z. B. im Zusammenhang mit Schwerkverkehrszentren) ebenfalls über ein nationalstrassenrechtliches Genehmigungsverfahren laufen können, analog der Hochbauten bei Bahnhöfen.

d) Detailprojekt und Ausführung

Heutige Regelung

Die Erarbeitung erfolgt durch die Kantone, das ASTRA erteilt die Genehmigung. Vergaben macht der Kanton mit Genehmigungsvorbehalt des ASTRA.

Künftige Regelung

Nach modernen "Auslagerungsgrundsätzen" soll in Zukunft über die technisch richtige Projektierung und Ausführung allein die Anstalt verantwortlich zeichnen. Wie sie das macht, ist ihre Sache. Das ist nicht mehr Aufgabe des ASTRA. Für das Detailprojekt sind keine Entscheide mehr vorzusehen, weil das Ausführungsprojekt Kosten-, Qualitäts-, Leistungs- und Terminalsicherheit bieten muss. Das ASTRA hat hingegen zu präzisierende Controlling-Aufgaben (Reporting, Projektänderungen usw.) wahrzunehmen.

e) Landerwerb

Heutige Regelung

Heute erledigen die Kantone den Landerwerb unter der Oberaufsicht des ASTRA. Die erworbenen Grundstücke fallen in das Eigentum der Kantone.

Künftige Regelung

Der Landerwerb soll in Zukunft der Anstalt obliegen. Ob die Anstalt diese Aufgabe direkt selber wahrnehmen oder ob sie – gegen Entgelt - die bestehenden Strukturen der Kantone beanspruchen will, ist eine reine operative Entscheidung der neuen Organisation.

5.1.6 Organisation Betrieb

5.1.6.1 Ausgangslage

Der Betrieb der Nationalstrassen ist heute grundsätzlich Sache der Gebietskantone. Für bestimmte Strecken kann das UVEK im Einvernehmen mit den beteiligten Kantonen den Betrieb einem Nachbarkanton übertragen, soweit dies im Interesse einer raschen und wirtschaftlichen Erfüllung der Aufgaben angezeigt erscheint. In diesem Fall hat der Gebietskanton dem Nachbarkanton die entsprechenden Kosten zu ersetzen. Die Kantone treffen die hierfür notwendigen Vereinbarungen.

Der Betrieb der Nationalstrassen umfasst den betrieblichen Unterhalt (Massnahmen zur Gewährleistung des sicheren Funktionierens aller Teile einer Strassenanlage, wie die Kontrolle der technischen Einrichtungen, die Strassenreinigung, den Winterdienst, die Grünpflege und kleine Reparaturen) sowie die Schadenwehren (Feuer-, Öl-, Chemie- und Strahlenwehr).

Im vorliegenden Kapitel handelt es sich bei der Bezeichnung Betrieb einzig um Fragen zum betrieblichen Unterhalt. Die Schadenwehren werden hinten in einem separaten Kapitel behandelt. Mit dem Betrieb der Nationalstrasse sind heute in den Kantonen rund 800 Personen (auf 100%-Pensen umgerechnet) beschäftigt. Die Arbeit erfolgt ab 44 kantonalen Werkhöfen, 7 Hilfswerkhöfen und 2 Stützpunkten. Von den 44 Werkhöfen sind 29 reine Nationalstrassen-Werkhöfe und 15 gemischte Werkhöfe.

Die Kosten für den Betrieb der Nationalstrassen (exkl. Schadenwehren) betrugen im Jahre 2002 für den Bund 118 Mio. CHF, für die Kantone 58 Mio. CHF, total somit 176 Mio. CHF.

5.1.6.2 Neue Lösung im Überblick

Der Betrieb der Nationalstrassen soll grundsätzlich via Leistungsvereinbarungen primär durch Kantone, sekundär durch private Unternehmungen ausgeführt werden. Diese Lösung basiert auf der Erkenntnis, dass die Kantone wegen den Synergiemöglichkeiten durch gemischte Werkhöfe und wegen der Weiterbeschäftigungsmöglichkeit eines Grossteils des heutigen Betriebspersonals an der Fortsetzung der Wahrnehmung des Betriebs der Nationalstrassen interessiert sind. Unbestritten aber ist, dass die heutige Zahl der Werkhöfe unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gross ist und dass die Kantonsgrenzen als Kriterium der Abschnittsgrenzen nicht mehr massgebend sein können.

Das Nationalstrassennetz wird nach geografischen Gesichtspunkten in Vergabeeinheiten aufgeteilt (elf). Die Kantone, welche territorial von einer Vergabeeinheit betroffen sind, werden eingeladen, unter sich gemeinsam festzulegen, wer den Betrieb der Nationalstrassen zu den erwähnten Bedingungen sowie sachlichen Standardvorgaben ausführen möchte (ein oder mehrere Kantone). Wenn sich dafür mehrere Kantone interessieren, muss gegenüber der Anstalt ein verantwortlicher Ansprechpartner bezeichnet werden. Sollte mit den Kantonen keine Lösung gefunden werden, so ist eine Lösung mit Dritten (öffentliche Ausschreibung) oder der Anstalt selber zu suchen.

Für die Ermittlung des Leistungskataloges und der –abgeltung wird das Netz bzw. die Vergabeeinheiten in Betriebsabschnitte unterteilt (23). Entsprechend der konkreten Situation der Nationalstrasse in diesen Betriebsabschnitten soll – basierend auf Benchmarkauswertungen des ASTRA und unter Berücksichtigung der Synergieeffekte aufgrund der grösseren Betriebsabschnitte – die jährliche Entschädigung für den Betrieb des ganzen Betriebsabschnittes bzw. der Vergabeeinheit festgelegt werden. Ziel ist es, in den ersten 10 Jahren der neuen Betriebsorganisation der Nationalstrassen eine Reduktion von rund 15 % der heutigen Gesamtkosten zu erreichen (Indexstand 2002 und bestehendes Nationalstrassennetz).

Wieweit auch Kantone als Betreiber der Nationalstrassen weiterhin Teilaufgaben privat ausführen lassen oder Teilleistungen bei einem Werkhof für kantonale Strassen einkaufen würden, wäre diesen überlassen.

Den Betreibern wird es im Weiteren überlassen, welche Werkhöfe sie weiterhin für den Nationalstrassenbetrieb benötigen. Sie erhalten jedoch in der Leistungsabgeltung nur die Miete für eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Soll-Infrastrukturausstattung entschädigt. Damit ist es möglich, die Aufgaben z.B. statt mit einem reinen Nationalstrassen-Werkhof mit zwei gemischten Werkhöfen wahrzunehmen. Den Betreibern kommen somit weitgehende unter-

nehmerische Freiheiten zu. Die betriebswirtschaftliche Steuerung erfolgt über die Festlegung der Betriebsabschnitte und die Entschädigungsvorgaben. Dasselbe gilt grundsätzlich für die Mobilien (Fahrzeuge, Geräte, Einrichtungen).

Eine Spezialfrage ergibt sich bezüglich dem Betrieb von grossen Tunnels auf dem Territorium von zwei Kantonen (Gotthard, Seelisberg). Mit der Neuverteilung der Aufgaben und der vollen Kostentragung durch den Bund kann er diese Aufgabe aus Effizienzgründen nicht mehr zwei Kantonen übertragen. Unabhängig davon stellt sich zudem die Frage, ob der Betrieb von grossen Nationalstrassen-Tunnels generell spezielle Fachkenntnisse erfordert und deshalb diese Spezialobjekte direkt durch die Anstalt betrieben werden sollten. Zumindest muss für die Anstalt die Möglichkeit vorgesehen werden, den Betrieb von Spezialobjekten selber zu übernehmen.

5.1.6.3 Vergabepaket Betrieb Nationalstrassen

Das Vergabepaket „Betrieb Nationalstrassen“ wird im Wesentlichen durch drei Parameter bestimmt:

- Betriebsperimeter
- Leistungskatalog
- Leistungsabgeltung.

a) Betriebsperimeter

Der im Wesentlichen determinierende Faktor für die Festlegung eines betriebswirtschaftlich optimalen Betriebsperimeters ist der Winterdienst. Dies haben auch Recherchen im benachbarten Ausland bestätigt. Teilabschnitte von rund 35 km ab einem zentralen Werkhof sind optimal, um die geforderten Leistungen bei der Schneeräumung und Glatteisbekämpfung einhalten zu können. Die optimalen Betriebsperimeter betragen somit je nach Lage eines Werkhofes theoretisch $2 \times 35 \text{ km} = 70 \text{ km}$ oder $3 \times 35 \text{ km} = 105 \text{ km}$.

Bei der konkreten Festlegung der Betriebsperimeter müssen deshalb nebst der Situation der Nationalstrassen-Anlage die effektiven Werkhof-Standorte mitberücksichtigt werden. Dies ist angesichts der hohen Investitionswerte zu Gunsten der Nationalstrassen-Rechnung auch ein Gebot wirtschaftlichen Verhaltens. Für die räumliche Umschreibung der Betriebsperimeter und als Grundlage für die Leistungsabgeltung müssen deshalb grundsätzlich die zentralen Werkhof-Standorte vorbestimmt werden. Als Vergabeeinheit können jedoch mehrere Betriebsabschnitte zusammengefasst werden.

Aufgrund dieser Vorgaben wurde ein Vorschlag für die künftigen Betriebsperimeter erarbeitet (siehe Karte und Tabelle in Anhang 2 und 3). Diesem ist vorerst zu entnehmen, dass anstelle von heute 24 immer noch 23 Betriebsabschnitte (dunkelviolettl eingezeichnet) vorgesehen sind. Der Vorteil besteht dennoch in der markant geringeren Anzahl von Nationalstrassenwerkhöfen: 22 Werkhöfe (davon 15 reine Nationalstrassenwerkhöfe:) und drei Hilfswerkhöfe. Mit der Zusammenfassung von mehreren Betriebsabschnitten zu räumlichen Vergabeeinheiten (hellviolettl eingezeichnet) ergibt sich dann jedoch die erwünschte Reduktion der Ansprechpartner für die Anstalt von heute 24 auf elf. Der Vorschlag hat prinzipiellen Charakter und kann in Details (genaue Abschnittsgrenzen) noch Anpassungen erfahren.

b) Leistungskatalog

In einer ASTRA-Richtlinie für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen vom 24. Juli 1995 sind die Leistungen umschrieben, welche von den Kantonen erbracht werden müssen. In den Tätigkeitskatalogen, welche im Zusammenhang mit dem Projekt „Benchmarking im betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen“ erstellt wurde, werden die zu erbringenden Arbeiten noch detaillierter umschrieben.

Grundsätzlich genügen diese Grundlagen für die Umschreibung der Leistungen der Vergabepakete. Es wird allenfalls durch Fachleute eine Aktualisierung in einzelnen Punkten zu prüfen sein.

Bezüglich Leistungskatalog ist jedoch zu beachten:

- Die Träger von Unterhalt und Betrieb sind neu nicht mehr identisch (Anstalt für Unterhalt, Kantone für Betrieb). Deshalb muss dieser Abgrenzung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. So können gewisse Arbeiten durch den Betrieb erfolgen (kleinere Reparaturen, Zaun- und Leitplankenersatz).
- Es ist zu ermöglichen, dass gewisse Dienstleistungen aller Betreiber zentral oder zumindest überregional erbracht werden könnten, insbesondere für Aufgaben mit Pikettendienstfordernis (z. B. elektromechanische und Verkehrsregelungsanlagen, Wetterdienst, Glatteis- oder Schneefallwarnung, usw.).
- Die Periodizität der Leistungserbringung blieb bislang innerhalb eines bestimmten Rahmens weitgehend den Kantonen überlassen. So konnten z. B. gewisse Arbeiten je nach Witterung oder Beanspruchung durch laufende Baustellen ein Jahr früher oder später ausgeführt werden. Dies war weitgehend unerheblich, da die Abrechnung über „Ist-Leistungen“ und nicht über „Soll-Leistungen“ erfolgte. Mit der Pauschalabgeltung wird dies grundlegend ändern und insbesondere das Controlling fordern.

c) Leistungsabgeltung

Die Unterlagen des bereits erwähnten Projektes „Benchmarking im betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen“ sind grundsätzlich geeignet, mit den entsprechenden Korrekturfaktoren aufgrund der neuen Rahmenvorgaben die Leistungsabgeltung pro Betriebsabschnitt zu kalkulieren und festzulegen. Ein entsprechender betrieblicher Unterhaltswert pro Betriebsabschnitt kann für die meisten Produktgruppen errechnet werden, nicht jedoch für die nachfolgenden Ausnahmen (für welche spezielle Regelungen zu treffen sind):

- Winterdienst
- Unfalldienst
- a.o. Dienst (Lawinen, Felsstürze, usw.)
- bauliche Reparaturen:

Eine ganz spezielle Problematik ergibt sich bezüglich der Abgeltung der Immobilien und Mobilien. Grundsätzlich ist pro Betriebsabschnitt kalkulatorisch auch eine Soll-Ausstattung für Immobilien (Werkhöfe, usw.) und Mobilien (Fahrzeuge, Geräte und Betriebseinrichtungen) vorzugeben. Es ist dabei jedoch ein Paradigmawechsel zwingend: Nicht mehr so gut als möglich, sondern nur noch so gut als nötig. Es ist aus wirtschaftlichen Gründen auch vorzusehen, dass gewisse Einrichtungen (wie Tunnelreinigungsmaschinen, überbreite Strassenwischmaschinen, Brückenuntersichtsgeräte, usw.) zentral oder regional beschafft werden können, um diese den Betreibern gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen.

Auf Grund des Eigentumsübergangs an den Bund (vgl. aber S. 22) muss der künftige Betreiber der Nationalstrassen alle von ihm gewünschten Immobilien mieten. In der pauschalen Leistungsabgeltung erhält er aber nur die Miete für die von der Anstalt festgelegte Soll-Ausstattung entschädigt. Damit wird ein unternehmerischer Ansatz gewählt, welcher es dem Betreiber überlässt, den Standard selber festzulegen, auch gemischte Werkhöfe oder Werkhöfe anderer Kantone miteinzubeziehen sowie über Eigen- und Fremdleistungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu entscheiden. Bei der Festsetzung der Mietentschädigung in der pauschalen Leistungsabgeltung muss nebst den Betriebskosten mitberücksichtigt werden, dass durch einen Beitrag in eine Rückstellung die Finanzierung des Unterhaltes der Gebäude sichergestellt ist, welcher zweckmässigerweise durch den Betreiber zu erfolgen hat.

Bei den Mobilien präsentiert sich die Situation grundlegend anders. Im Unterschied zu den Immobilien tätigen die Kantone heute die Investitionen in Mobilien alleine. In der Nationalstrassen-Betriebsrechnung werden die Fahrzeuge und Geräte nach einheitlichen Regeln bewirtschaftet und abgeschrieben. Es wird allgemein nicht bestritten, dass die meisten Kantone

zu viele und zu teure Nationalstrassen-Mobilen mit relativ niedriger Einsatzdauer besitzen. Aus diesem Grunde ist es von zentraler Bedeutung, analog dem unternehmerischen Ansatz bei den Immobilien, auch für die Mobilen in der pauschalen Leistungsabgeltung nur eine Entschädigung auf der Basis der von der Anstalt festgelegten Soll-Ausstattung zu leisten. Die Entschädigung für die vom Betreiber gestellten Mobilen erfolgt über die vereinbarten Einheitspreise. Der Betreiber kann dann auch hier selber über Standard, Anzahl sowie Fremd- und Eigenleistungen entscheiden, da er ja Investor bleibt. Mobilen der Kantone, welche nicht mehr für Nationalstrassen-Aufgaben benötigt werden, können für kantonale Strassenaufgaben weiterverwendet oder verkauft werden.

d) Regeln für die Vergabe der Vergabepakete

Für alle drei wesentlichen Parameter, welche für die Bildung der Vergabepakete „Betrieb Nationalstrassen“ massgeblich sind, sind die Grundlagen vorhanden oder können geschaffen werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass im Prinzip die Betriebsperimeter und die Kalkulationsbasis der Werkhof - Infrastrukturen vorgegeben werden. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass die „Standortkantone“ als gesetzt betrachtet werden könnten. Dem ist jedoch grundsätzlich nicht so.

Für den Zuschlag der Vergabepakete „Betrieb Nationalstrasse“ sind die folgenden Regeln vorgesehen:

1. Der Bundesrat wird in einer Verordnung die Vergabepakete (Vergabeperimeter sowie Prinzipien des Leistungskataloges und der Leistungsabgeltung), die Regeln für die Vergabe sowie die Zuständigkeiten auf Bundesebene (Bundesrat oder UVEK) festlegen.
2. Der Bund lädt alle Kantone, welche von Nationalstrassen in einer Vergabeeinheit berührt sind (nur Strecken bis zum nächsten Autobahnanschluss ausgenommen), ein, sich gemeinsam um die Übernahme des Betriebs aller Nationalstrassen in diesem Gebiet zu bewerben. Das Vergabepaket umfasst die genaue Bezeichnung der zu betreibenden Nationalstrassenstrecken, die zu erbringenden Leistungen sowie die dafür offerierte Leistungsabgeltung. Alle Kantone innerhalb einer solchen Vergabeeinheit werden aufgefordert, miteinander die Mitwirkung bei der Wahrnehmung der Aufgabe auszuhandeln, um eine optimale betriebswirtschaftliche Regelung unter Wahrung der Synergiemöglichkeiten für den Betrieb ihrer Kantonsstrassen zu finden. Dies kann zu einer gemeinsamen Betriebsgesellschaft / -gemeinschaft führen oder zur Erbringung von Dienstleistungen auf Teilstrecken (z.B. Grünpflege, Winterdienst, usw.), welche vom verantwortlichen Betreiber bei andern Kantonen eingekauft werden. Jedenfalls muss ein einziger verantwortlicher Betreiber gegenüber der Anstalt bezeichnet werden, welcher gegebenenfalls den

Zuschlag erhält. Der/die Betreiberkantone müssen über eine entsprechende gesetzliche Grundlage zur Wahrnehmung dieser unternehmerischen Aufgabe verfügen.

3. Sollten mehrere Kantone innerhalb einer Vergabeeinheit grundsätzlich an der Übernahme der Aufgabe interessiert sein, sich aber über die interne Organisation und Aufgabenteilung nicht einigen können und deshalb konkurrierend bewerben, so entscheidet der Bund aufgrund von Zuschlagskriterien, welche in einer Verordnung festgelegt werden, über den Zuschlag an einen Betreiber.
4. Sollte sich keine Betriebsgesellschaft/-gemeinschaft oder kein Kanton für die Übernahme eines Vergabepaketes zu den ausgeschriebenen Bedingungen interessieren, so werden die Kantone bzw. Betreiber aller angrenzenden Vergabeeinheiten eingeladen, sich auch um die Übernahme dieses Vergabepaketes zu bewerben. Den Zuschlag erhält jener Betreiber einer benachbarten Vergabeeinheit, für den eine Ausweitung seines Betriebsgebietes aus ganzheitlicher Sicht am sinnvollsten ist.
5. Sollte für die Übernahme eines Vergabepaketes überhaupt kein Kanton interessiert sein, so wird dieses Vergabepaket öffentlich ausgeschrieben (sofern sich die Anstalt nicht entschliesst, diese Aufgabe selber wahrzunehmen), allerdings ohne Zusicherung der kalkulatorischen Leistungsabgeltung. Den Zuschlag erhält jenes Unternehmen, das die Übernahme der gesamten Aufgabe zu den günstigsten Bedingungen offeriert und Gewähr dafür bietet, diese längerfristig zu erbringen. Wie weit dieses Unternehmen für Teilaufgaben Dienstleistungen bei Kantonen einkauft, wäre vollständig diesem überlassen.

5.1.7 Schadenwehren

a) Heutige Regelung

Die Schadenwehren umfassen die Feuer-, Oel-, Chemie- und Strahlenwehr, soweit sie für einen sicheren Verkehr auf den Nationalstrassen sowie zum Schutz der Menschen und der Umwelt unerlässlich sind, einschliesslich die ständige Bereitschaft für Ernstfalleinsätze (wie bei Explosionen, Brandfällen und Unfällen). Sie haben die nötigen Hilfeleistungen, Anordnungen und Massnahmen zu treffen, um Menschenleben zu retten und Gefahren abzuwenden.

Die Organisation und der Betrieb der Schadenwehren ist heute grundsätzlich eine originäre Aufgabe der Kantone. Jeder Punkt des Nationalstrassen-Netzes soll in max. 30 Minuten Anfahrtszeit durch einen geeigneten Strassenrettungsstützpunkt abgedeckt sein. Zudem wird bei Tunneln darauf geachtet, dass im Ereignisfall von beiden Seiten gleichzeitig ein Einsatz-

element zur Verfügung steht. Der Bund zahlt heute Beiträge an die Investitions- und Betriebskosten der Schadenwehren für deren nationalstrassenbedingten Einsatz.

Heute erfolgt der Einsatz der Schadenwehren ab 133 Stützpunkten. Darunter befinden sich auch fünf nationalstrasseneigene Werkhoffeuerwehren (Gotthard Süd und Nord; Seelisberg Süd; San Bernardino Süd; Biäsche). Alle befinden sich im Bereich von grösseren Tunnels und bezwecken aufgrund einer kurzen Distanz zum Einsatzort primär einen schnellen Brandbekämpfungseinsatz.

b) Neue Regelung

Die betriebswirtschaftliche Argumentation ist in Sicherheitsfragen besonders heikel, kann aber nicht umgangen werden. Auch die Sicherheitsbedürfnisse sind Veränderungen unterworfen, wie das Beispiel der Tunnelsicherheit nach verschiedenen schweren Unfällen belegt. Der Bund ist daran, im Rahmen des Projektes „Strassen-Verkehrssicherheitspolitik (VESIPO)“ das Strassenverkehrssystem als Ganzes sicherer zu machen. Der Schlussbericht, welcher bis Ende 2004 vorliegen soll, wird auch die künftigen Sicherheitserfordernisse der Nationalstrassen vorgeben.

Grundsätzlich ist es angesichts der Spezialaufgabe der Schadenwehren zweckmässig, diese Leistungen dort einzukaufen, wo die Kernkompetenzen bestehen, auch die speziellen Einrichtungen, Ausrüstungen und personellen Ressourcen vorhanden sind und aus deren gemeinsamen Nutzung kostenmässige Synergien generiert werden können. Hinzu kommt das Erfordernis einer dezentralen Leistungserbringung möglichst nahe am Ereignisort. Der Ansatz, die Aufgabe der Schadenwehren weiterhin bei den Kantonen bzw. Gemeinden zu belassen, erscheint effizient und effektiv.

Den Kantonen wird vom Bund nicht vorgeschrieben, mit wievielen gemeindlichen, regionalen, kantonalen oder gar privaten Stützpunkten die Schadenwehren betrieben werden – wie gross mit andern Worten der Einsatzperimeter eines Stützpunktes ist. Heute variieren die Einsatzperimeter auf den Nationalstrassen sehr stark; oft betragen sie deutlich weniger als 10 km. Es drängt sich deshalb auf, die Einsatzperimeter zu überprüfen. Dafür muss das Urteil von Sicherheitsfachleuten eingeholt werden.

In Bezug auf die nationalstrasseneigenen Werkhoffeuerwehren ist Folgendes zu bemerken: Unter dem neuen Nationalstrassen-Regime mit grösseren Betriebsabschnitten pro Werkhof kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich unmittelbar beidseits eines Tunnels je ein Werkhof befindet, von welchem das benötigte Feuerwehrpersonal sofort alarmiert und eingesetzt werden kann. Auf den Werkhöfen ist tendenziell auch immer weniger Personal

präsent (externe Auftragsvergebungen, Arbeiten zur Vermeidung von Verkehrsbehinderungen nachts, usw.) und die moderne Technologie erlaubt heute nachts in den Betriebsleitzentralen nur noch eine Minimalpräsenz einzusetzen (wenn überhaupt), sodass rund um die Uhr auf den Werkhöfen kaum mehr genügend eigenes Personal vor Ort ist. Aus solchen Gründen sind bereits drei Werkhoffeuerwehren aufgehoben worden.

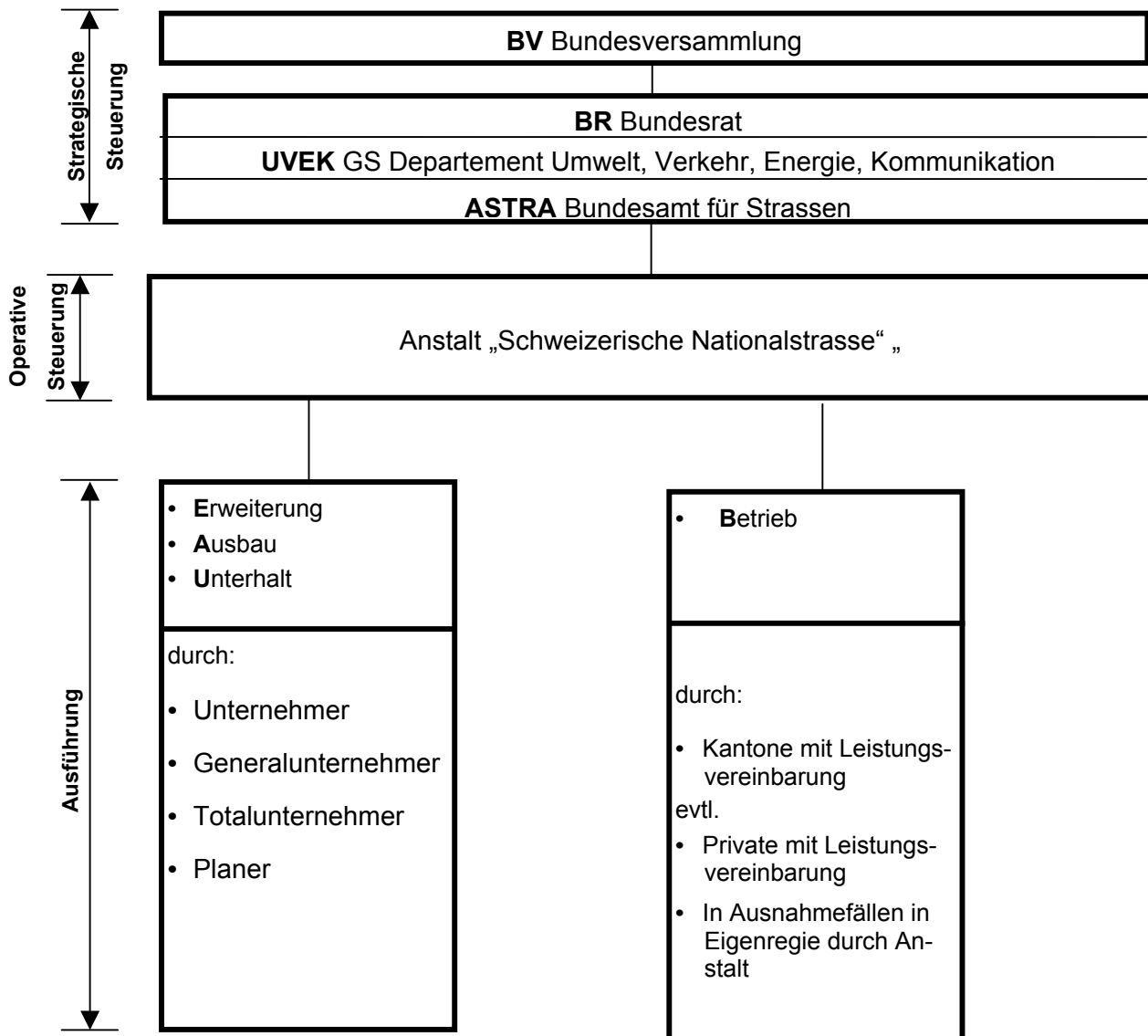
Aus betriebswirtschaftlicher Sicht, aber auch mangels der notwendigen personellen Voraussetzungen sind nationalstrasseneigene Werkhoffeuerwehren inskünftig grundsätzlich abzulösen. Sofern keine Alternativen mit kommunalen Feuerwehren in akzeptabler Nähe bestehen oder aus dem Projekt VESIPO neue Anforderungen bezüglich der Einsatzgeschwindigkeit resultieren, ist unter Beizug von Sicherheitsfachleuten die Schaffung kleiner spezifischer Einsatzelemente vorzusehen. Bei der Beurteilung der Tragbarkeit des Risikos wird die vorhandene Infrastruktur bezüglich Tunnelsicherheit ebenso zu berücksichtigen sein wie die Bedeutung eines Tunnels im gesamten Verkehrsnetz (Umfahrungsmöglichkeit, Transitachse, usw.).

5.1.8 Ereignisdienste

Zu den Ereignisdiensten gehören nebst den Schadenwehren die Polizei und die Sanität. Die Polizei verfügt über eingespielte Strukturen und Mittel, um im Ereignisfalle situativ und angemessen handeln zu können. Dazu zählen alle Elemente der Rettungskette wie Sanität, Feuerwehr, Samariter, usw. Daran, dass die Polizei die zentrale Alarmierungsstelle ist, welche die notwendigen Massnahmen auslöst, soll nichts geändert werden.

Es gibt keinen Grund (aber auch keine Möglichkeit), für die Nationalstrassen von der generellen Regelung nach dem Territorialprinzip abzuweichen (eilvernehmliche Übernahme auf Teilabschnitten durch einen andern Kanton ausgenommen). Die Umsetzung des Notrufmanagements soll daher wie bisher durch die Polizei erfolgen. Die Polizei ist die zentrale Alarmierungsstelle, welche die notwendigen Massnahmen auslöst (dies ist auch international so geregelt). Der Notruf entlang den Nationalstrassen wird auch inskünftig zur Polizei geleitet. Die Erstellung und der Unterhalt der Notrufsäulen gehören jedoch zu den Aufgaben der Anstalt und für den Betrieb sorgen die Betreiber der Nationalstrasse.

5.1.9 Das neue Strukturmodell im Überblick



Strategische Steuerung

Die strategische Steuerung erfolgt durch die Bundesversammlung, den Bundesrat, das Departement (UVEK) und das Bundesamt (ASTRA). Es kommen ihnen insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Definition des Strassennetzes
- Festlegung der Strassen im nationalen Interesse (Netzbeschluss und Plangenehmigung)

gen)

- Festlegung von technischen und betrieblichen Standards
- Finanzierung des Strassennetzes (im nationalen Interesse) sicherstellen
 - Festlegung von Bauprogramme einschliesslich Kreditzuteilung
- Oberaufsicht über die Strassen ausüben
 - Abschluss der Leistungsvereinbarung mit der Anstalt „Schweizerische Nationalstrasse“
 - Wahl des Verwaltungsrates
 - Führung des Controlling über die Anstalt
- Nutzung des Strassennetzes managen
 - Netzzugang regeln
 - Netzbenutzung regeln

Operative Steuerung

Die Anstalt ist grundsätzlich für die operative Steuerung der Aufgaben Erweiterung, Ausbau, Unterhalt und Betrieb zuständig. Ihr fallen insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Abschluss von Leistungsvereinbarung mit Kantonen für die Aufgabe Betrieb bzw. Erteilung von diesbezüglichen Aufträgen auf Grund von Submissionen an Private und Kontrolle der Auftragserledigung
- Führt hoheitliche Aufgaben im Namen des Bundes aus (Vertragswesen, Enteignungen, Strassenbaupolizei)
- Erarbeitet selber oder wirkt bei der Erarbeitung von Projekten im Rahmen der Aufgabe Erweiterung, Ausbau und Unterhalt mit
- Ausübung von Projektleitungen
- Betreibt gegebenenfalls selber Spezialobjekte

Ausführung Bau und Unterhalt

Soweit die Anstalt nicht die Ausführung selber übernimmt, was die Regel sein wird, kommen für die Ausführung bei der Erweiterung, beim Ausbau, beim Unterhalt die Privaten zum Zug. Dabei sind für einzelne Aufgaben Totalunternehmerlösungen ins Auge zu fassen.

Exkurs: Kantone

Im Rahmen der Arbeiten wurde von Kantonsseite immer wieder auf die Wichtigkeit hingewiesen, dass die Kantone ihre Interessen weiterhin einbringen können. Als Interessen der Kantone wurden v. a. die Netzgestaltung, die Mitsprache bei der Priorisierung der Projekte,

die Koordination Nationalstrassen/Kantonsstrassen (Verkehrslenkung) und Synergien bei den Werkhöfen genannt.

Die Wahrung kantonaler Interessen (im Sinne ganzheitlicher Überlegungen und nicht rein kantonaler Partikularinteressen) wird mit der vorgeschlagenen Lösung sichergestellt: Die Kantone können über das Gesetzgebungsverfahren ihre Interessen –wie bisher – geltend machen. Dies betrifft vor allem die Frage der Netzgestaltung. Die weiteren Anliegen (Synergien Werkhöfe, Schnittstelle Nationalstrasse/Kantonsstrasse) der Kantone werden berücksichtigt, indem primär Kantone den Betrieb der Nationalstrassen durch Leistungsaufträge erfüllen sollen und diesen dabei ein erheblicher Gestaltungsraum überlassen wird. Die Einflussnahme der Kantone bei der Festlegung der Investitionsprioritäten ist über die Programmkompetenz des Parlamentes sicher gestellt.

5.2 Hauptstrassen

5.2.1 Ausgangslage

Ausgewählte Kantonsstrassen bilden ein Netz von nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. Dieses rund 2300 km lange Hauptstrassennetz wird vom Bundesrat festgelegt. Die Mittelzuteilung erfolgt heute in Mehrjahresprogrammen, wobei für jedes einzelne Projekt im Stadium der Baureife eine finanzielle Zusicherung notwendig ist. Die Subventionierung dieser Verbundlösung beschränkt sich auf Neu- und Ausbauten; Unterhalt und Betrieb ist Sache der Kantone. Die Subventionssätze sind abgestuft nach dem Interesse der Kantone, der Finanzkraft, den Strassenlasten sowie den Kosten des Bauvorhabens. Sie betragen für Jura- und Alpenstrassen zwischen 40 und 75 Prozent und für Talstrassen zwischen 15 und 60 Prozent (gemäss Entscheid im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98).

Die neue Lösung sieht gemäss Verfassungsbotschaft für die Hauptstrassen eine Teilentflechtung vor:

- Normale Bauvorhaben: Diese Aufgabe wird den Kantonen übertragen. Sie erhalten die erforderlichen Mittel in Form von **Globalbeiträgen**, die nach einem noch zu erarbeitenden gewichteten, strukturellen Indikator „Hauptstrassenlängen“ bemessen werden. Die Kantone können diese Mittel sowohl für den Bau als auch den Betrieb und den Unterhalt einsetzen.
- Grossprojekte: Darunter werden **schwer finanzierbare Einzelprojekte** verstanden, welche die Kantone mit ihren eigenen finanziellen Mitteln nicht realisieren können. Grossprojekte bleiben daher eine Verbundaufgabe. Die Mittelsteuerung erfolgt durch den Bund anhand von Programmen.

5.2.2 Globalbeiträge

Mit dem Ziel, eine den Ansprüchen gerecht werdende, sachgemässe, ausgewogene und transparente Verteilung der Mittel vorzubereiten, wurden für die Bemessung der Globalbeiträge an die Kantone mit Hauptstrassen verschiedene Verteilansätze vorgeschlagen. Die Bewertung entwickelte sich während der Bearbeitung vom Ansatz baulicher Komplexität über den Wiederbeschaffungswert hin zum gewichteten Kilometer.

Für die Verteilung der Globalbeiträge an die Kantone soll das **Modell der „Gewichteten Hauptstrassenkilometer“** benützt werden. Dieses Verteilmodell ist einfach, nachvollziehbar, mit beschränktem Aufwand nachführbar.

Bei den „Gewichteten Kilometern“ werden zwei Gewichtungsfaktoren verwendet, nämlich die

- Verkehrsstärke (mit acht Bewertungsstufen) und
- Höhenlage und Bergstrassencharakter (mit sechs Bewertungsstufen)

Das Kriterium "Verkehrsstärke" macht Sinn, weil der Unterhalt davon abhängig ist und auch für Investitionen wie Strassenanpassungen und Umgestaltungen ist die Verkehrsstärke massgebend. Zudem beinhaltet dieses Kriterium auch Umweltaspekte wie den Lärm.

Das Modell „Gewichtete Kilometer“ wurde mit Teststrecken auf die Plausibilität hin überprüft und als operabel beurteilt. Für die Plausibilität des gesamtschweizerischen Verteilschlüssels sind die Ergebnisse jedoch nicht genügend aufschlussreich. Deshalb wurde vorerst eine Grobabschätzung des Verteilschlüssels vorgenommen (vgl. Anhang 4: Gewichtete Kilometer je Kanton aus Grobabschätzung). In einer späteren Phase soll eine Expertengruppe, bestehend aus Vertretern des ASTRA und der Kantone sowie aus externen Fachleuten, das ganze Netz bewerten (nach der Delphi-Methode).

5.2.3 Schwer finanzierbare Einzelprojekte

Im Rahmen der ersten Überlegungen zur NFA bestand die Absicht, die Hauptstrassen vollständig zu kantonalisieren. Dieses Ansinnen wurde dann aber verworfen; als Begründung wurde das Beispiel Vue des Alpes angeführt, einem Projekt, das der Kanton unter keinem Titel allein hätte finanzieren können. Aus diesem Grund wurde die Idee der schwer finanzierbaren Einzelprojekte geboren. In der Folge untersuchte die Projektgruppe unterschiedlichste Varianten und Kriterien. Es wurde dabei festgestellt, dass kein System möglich ist, das einerseits keine kostentreibenden Elemente enthält und andererseits nicht einem enormen politischen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist.

Abgesehen von diesen Schwierigkeiten ist folgendes zu bedenken: will man NFA konsequent durchziehen, dann sind die Gelder für Hauptstrassen allein in Form von Globalkrediten an die Kantone zu verteilen. ***Auf schwer finanzierbare Einzelprojekte ist daher zu verzichten und der ganze verfügbare Kredit unter dem Titel Hauptstrassen ist für die Globalbeiträge zu verwenden.***

Für die wenigen, wirklichen schwer finanzierbaren Einzelprojekte ist eine Sonderlösung zu finden. Die Lösung muss ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der zweckgebundenen Strasseneinnahmen gefunden werden. Ein sfE muss für den Kanton einen Härtefall darstellen und für den Bund muss ein ausserordentlich gewichtiges verkehrspolitisches Interesse vorliegen. Der Finanzierungsentscheid muss "hoch" angesiedelt werden, wohl richtigerweise beim Parlament auf Antrag einer Botschaft des Bundesrates.

Die Lösung ist noch in Bearbeitung.

5.3 Übrige werkgebundene Beiträge

5.3.1 Ausgangslage

Im Entlastungsprogramm 03 ist vorgesehen, die Subventionstatbestände Niveauübergänge, Luftreinhaltemassnahmen, Ortsbilderschutz sowie Lawinengalerien und Tunnels aufzuheben. Dies bedeutet eine Vorwegnahme bzw. Änderung der NFA-Vorgaben.

5.3.2 Lärm

Im Gegensatz zu den obigen vier Subventionstatbeständen ist im Entlastungsprogramm 03 beim Lärmschutz keine Aufhebung der Subvention vorgesehen, sondern bloss eine Halbierung des Beitragssatzes.

Der Lärmschutz an bestehenden National- und Hauptstrassen sowie bei Aus- und Neubauten solcher Strassen wird über die entsprechenden Nationalstrassen- resp. Hauptstrassenbudgets finanziert. Vorliegend geht es darum, für den Lärmschutz an den übrigen Strassen eine Lösung zu finden. Heute leistet der Bund an diese Sanierung Beiträge von 40 bis 70 Prozent der anrechenbaren Kosten. Zukünftig soll der Beitragssatz nurmehr 20 bis 35 Prozent betragen. Mit dieser Halbierung des Beitragssatzes erfahren die Kantone und Gemeinden in Zukunft eine Mehrbelastung. Um diese abzufedern, wird der Bundesrat die Sanierungsfrist erstrecken. Die entsprechende Änderung der Lärmschutz-Verordnung ist in Vorbereitung.

Im Rahmen der NFA ist vorgesehen, diese Verbundaufgabe weiter zu führen. Allerdings soll die Finanzierungsform ändern, und auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten soll verzichtet werden.

Vorgeschlagen wird eine Mittelzuteilung durch ein Programm. Programme verhindern, die Finanzmittel nach dem Giesskannenprinzip den Kantonen auszuschütten, und erlauben die Zuteilung der Mittel von einer gewissen Qualität der Vorhaben - von der erzielten Wirkung - abhängig zu machen. Konkret bedeutet dies: Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln soll eine gute Wirkung erzielt werden, d.h. mit den eingesetzten Finanzmitteln soll die belastete Bevölkerung eine deutliche Lärmentlastung erfahren (grosse Wirkung, hohe Effektivität) bei möglichst geringem Mitteleinsatz (hohe Effizienz). Diese Vorgabe führt zur Gegenüberstellung der Kosten zum Nutzen von Lärmschutzmassnahmen und ist ein Kriterium für die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit von Lärmschutzmassnahmen. Erst in zweiter Linie ist das Kriterium der Länge des noch zu sanierenden Strassennetzes heranzuziehen.

Die Anwendung des Kriteriums wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit („Kosten/Nutzen-Verhältnis“) gewährleistet, dass zu allererst Sanierungen, die eine hohe Qualität hinsichtlich der Wirkung erzielen, mit Bundesbeiträgen unterstützt werden. Dieses Kriterium ist nicht neu; es wird bereits heute teilweise bei Sanierungsprojekten angewandt.

Mit dem zusätzlichen Kriterium der noch zu sanierenden Strassenlänge werden – bei gleichem Kosten/Nutzen-Verhältnis – Kantone mit grossen Strassennetzen bevorzugt Bundesbeiträge erhalten.

Aufgrund des Lärmbelastungskatasters kennen die Kantone ihre sanierungspflichtigen Strassenstrecken; die Kantone müssen keine aufwändigen Erhebungen mehr durchführen. Das gleiche gilt auch für das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit (Verhältnis „Kosten/Nutzen“). Das notwendige Instrumentarium ist bei den Kantonen als Vollzugsstellen bereits vorhanden und muss nicht neu eingeführt werden. Eine Prüfung von Einzelprojekten auf Bundesebene ist damit ebenfalls nicht mehr notwendig.

5.4 Nicht werkgebundene Beiträge

5.4.1 Ausgangslage

Der Anteil der nicht werkgebundenen Beiträge beträgt mindestens 12 % der zweckgebundenen Strasseneinnahmen. Er wird seit mehreren Jahren um ausserordentliche Beiträge er-

höht. Er ist aufgeteilt in „allgemeine Beiträge und Finanzausgleich“ (94 Prozent) sowie in „Kantone mit internationalen Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen“ (6 Prozent).

Der Teil „internationale Alpenstrassen“ soll nun als solcher aufgehoben werden. Die bisher dafür vorgesehenen Beiträge entfallen. Soweit es sich um Gebirgsnationalstrassen handelt, wird der hohe Unterhalts- und Betriebsaufwand Bundessache. Die übrigen internationalen Alpenstrassen befinden sich in Kantonen, die durch den neuen geografisch-topografischen Lastenausgleich begünstigt werden. Der besonderen Situation der beiden Kantone Appenzell, als Kantone ohne Nationalstrassen, wird auch im neuen Verteilschlüssel für die nicht werkgebundenen Beiträge Rechnung getragen.

Der Teil „allgemeine Beiträge“ wird auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt. Die Finanzkraft entfällt als Kriterium. Der neue Verteilschlüssel wird Verschiebungen zwischen den einzelnen Kantonen nach sich ziehen. Die Beiträge sollen auf Grund von strukturellen Indikatoren (Strassenlängen) und einer Komponente „Strassenlasten“ (Kompensation für eine überdurchschnittliche Belastung gestützt auf die Strassenrechnung) neu bemessen werden.

5.4.2 Neuer Verteilschlüssel

Der neue Schlüssel für die nicht werkgebundenen Beiträge ist vor allem aus methodisch - konzeptioneller Sicht zu beurteilen. Es geht nicht um eine technische Perfektion, sondern darum, eine konsensfähige Lösung zu finden, die leicht nachvollziehbar ist und im Einklang mit den NFA-Grundsätzen steht. Dabei muss zudem die spezielle Abgeltung für die Kantone ohne Nationalstrassen (AI, AR) berücksichtigt werden.

a) NFA-Basisvariante

Die NFA-Verfassungsbotschaft hat eine Globalbilanz über alle Aufgaben erstellt. Dazu hat sie in Bezug auf die Verteilung der nicht werkgebundenen Beiträge – ohne Berücksichtigung der Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen (2% der nicht werkgebundenen Beiträge) – folgende gewichtete Kriterien angenommen:

- 10% Länge der Hauptstrassen
- 10% Länge der übrigen Kantons- und Gemeindestrassen
- 70% Strassenlasten sowie
- 10% Milderung der überdurchschnittlichen Lasten

Nicht mehr berücksichtigt sind die Kriterien Finanzkraft, Länge der Nationalstrassen sowie die Motorfahrzeugsteuerbelastung.

b) Neue Lösung

Eine Analyse der NFA-Basisvariante zeigt, dass diese die Strassenlasten zu stark gewichtet. Die Projektgruppe hat daher entschieden, dass von der NFA-Basisvariante abgewichen werden soll und eine NFA-kompatiblere Lösung gesucht werden muss.

Zu den beiden Verteilkriterien ist folgendes zu bemerken:

- Strassenlasten: Die Nettoaufwendungen der Kantone sind als Kriterium insofern problematisch, als sie direkt beeinflussbar sind und über die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben keine Informationen vorliegen. Schliesslich sagen die Nettoaufwendungen auch nichts darüber aus, für welche Strassen(kategorien) sie entstanden sind und wie sehr sie im Bundesinteresse liegen. Beim Kantonsanteil an den Mineralölsteuern geht es schliesslich neu nicht mehr um einen indirekten Finanzausgleich, sondern um einen verursachergerecht finanzierten Beitrag an die allgemeinen Strassenaufgaben der Kantone. Die bisherigen Finanzkraftzuschläge in den Bereichen „Hauptstrassen/werkgebundene Beiträge (ausgenommen Verkehrstrennung und Niveauübergänge) werden für die Alimentierung des Topfes für allgemeine Beiträge verwendet. Die Problematik von falschen Anreizen kann hier jedoch vernachlässigt werden. Die Kantone erhalten die nicht werkgebundenen Beiträge ohne enge Zweckbindung, zudem besteht zwischen den einzelnen Ausgabenentscheiden einerseits und dem Beitragsvolumen andererseits in betragslicher und zeitlicher Hinsicht ein sehr loser Zusammenhang. Schliesslich ist das Volumen der nicht werkgebundenen Beiträge mit rund Fr. 461 Mio. pro Jahr im Vergleich zu den Nettoaufgaben von jährlich über Fr. 4'000 Mio. relativ bescheiden. Eine vollständige Aufgabe des Indikators Strassenlasten erscheint daher nicht angebracht. Allerdings sind sie aber nicht so hoch zu gewichten wie in der NFA Basisvariante.
- Strassenkategorien: Eine Frage stellt sich in Bezug auf die Hauptstrassen: Sollen diese bei den Strassenlängen berücksichtigt werden, obschon die Kantone bereits aus der Rubrik Hauptstrassen Mittel erhalten? Die Globalbeiträge an die Hauptstrassen stehen den Kantonen neu auch für den Betrieb und Unterhalt der Hauptstrassen zur Verfügung. Diese Zweckerweiterung kommt faktisch aber nur zum Tragen, wenn die Globalbeiträge die Baukosten übersteigen. Es mag zwar für einzelne Kantone durchaus vorkommen, dass Bauinvestitionen in einzelnen Jahren tiefer ausfallen als ihr Anteil an den Globalbeiträgen. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Globalbeiträge längerfristig für jeden Kanton nicht ausreichen, um auch noch Betriebs- und Unterhaltskosten abzudecken.

Der Bund übernimmt die Aufwendungen für die Nationalstrassen vollständig. Das Hauptstrassennetz stellt in verschiedener Hinsicht eine Ergänzung zum Nationalstrassennetz dar. Dieser Diskrepanz zwischen der Finanzierung der Nationalstrassen und der Hauptstrassen ist bei der Ausgestaltung der Verteilungsschlüssels für die nicht werkgebundenen Beiträge Rechnung zu tragen. Es gibt deshalb keine Veranlassung, die Hauptstrassen als Kriterium für die Bemessung der nicht werkgebundenen Beiträge auszuschliessen.

¹ Die Bundesbeiträge an den Ausbau der Hauptstrassen betrugen in der zweiten Hälfte der 90 er Jahre zwischen 280 und 295 Mio. Fr. Eine Kürzung um 37 Mio. Fr. hat das Stabilisierungsprogramm 98 des Bundes zu Folge. Der Wegfall der Finanzkraftzuschläge im Rahmen des NFA führt zu einer weiteren Beitragsreduktion in der Grössenordnung von 35 Mio. Fr.

Die Projektgruppe hat in einer Vielzahl von Variantenrechnungen mit NFA-konformen Kriterien versucht, zweckmässige Gewichtungen für die Beitragsbemessung zu evaluieren. Die Vielfalt der Varianten ist endlos. Jede Verteilung wird für diesen oder jenen Kanton zu gewissen Benachteiligungen führen. Schlussendlich ist aber die Verteilung der nicht werkgebundenen Beiträge nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang der NFA zu sehen und zu beurteilen. Die vorgeschlagene Lösung (Variante 21) sieht - in Prozenten ausgedrückt - wie folgt aus:

Varianten	Hauptstrassen	Kantonsstrassen	Gemeindestrassen	Strassenlasten	Milderung
NFA-Basisvariante	10	10		70	10
21	30	30		40	

Die NFA-Basisvariante gewichtet die Strassenlasten wie erwähnt zu stark. Sie werden daher im Sinne der NFA-Philosophie neu nur noch mit 40 %, also weniger stark gewichtet als die Strassenlängen, was eine Halbierung des Gewichtes gegenüber der Basisvariante bedeutet. Zudem werden die beiden Indikatoren „Strassenlasten“ und „Milderung überdurchschnittliche Lasten“ in einem Indikator „Strassenlasten“ zusammengefasst.

Es stellt sich die Frage, ob die drei verschiedenen Strassenkategorien Hauptstrassen, übrige Kantonsstrassen und Gemeindestrassen

- in „einen Topf geworfen“
- in die Kategorien Hauptstrassen einerseits sowie Kantonsstrassen und Gemeindestrassen andererseits unterteilt, oder
- je separat berücksichtigt werden sollen.

Mit einem Zusammenlegen aller Strassenkategorien in einen Topf würde der Einfluss der Haupt- und übrigen Kantonsstrassen intransparent und stark verloren gehen, was nicht in einem übergeordneten Interesse liegen kann. Entsprechend der grossen Bedeutung der Hauptstrassen aus der Sicht sowohl des Bundes als auch der Kantone werden diese wie bisher als separates Kriterium aufgeführt und neu mit 30 % gewichtet. Die übrigen Kantonsstrassen und die Gemeindestrassen sind zusammen ebenfalls mit total 30 % berücksichtigt. Diese Zusammenlegung ist angezeigt, weil der Bund keine Kriterien kennt für die Abgrenzung der Kantons- von den Gemeindestrassen; in den Kantonen gibt es völlig unterschiedliche Regelungen, und diese sollen nicht den Beitragssatz beeinflussen dürfen. Der Bund soll-

te hier auch keinen Eingriff in die kantonale Gesetzgebung betreffend dieser Abgrenzung machen. Mit dieser Variante haben überdies Umklassierungen von Kantons- in Gemeindestrassen und umgekehrt keine Auswirkungen auf den Verteilschlüssel. Zudem ist zu berücksichtigen, dass vorderhand bezüglich der Berechnung der Strassenlängen die Angaben des Bundesamtes für Statistik die aktuellsten Zahlen sind (1984).

Im Anhang 5 werden in diesem Bericht die berechneten Zahlenwerte für die vorgeschlagene Variante vorgestellt. Diese basiert auf den gleichen Jahres- und Bevölkerungszahlen, die auch der NFA-Botschaft zugrunde liegen.

Es zeigt sich, dass einige wenige Kantone mit Agglomerationsgebieten tiefere Zuteilungen als gemäss der NFA-Basisvariante erhalten. Hier kann darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der NFA eine neue Rubrik „Agglomerationsverkehr“ geschaffen wird, aus der diesen Kantonen neue, zusätzliche Mittel zufließen werden.

5.4.3 Dotierung der Rubrik

In der Vernehmlassung haben verschiedene Kantone verlangt, dass die entsprechende Dotierung nach wie vor mindestens 12 % der gesamten zweckgebundenen Mineralsteuererträge betragen müsse und dass dieser Prozentsatz auf Gesetzesstufe verbindlich festzulegen sei. Diese Forderung erscheint weiterhin gerechtfertigt und für die politische Akzeptanz unabdingbar. Wichtig und im Gesetz festzuhalten ist, dass die nicht werkgebundenen Beiträge nur für Strassenaufgaben verwendet werden dürfen.

6 Erforderliche gesetzliche Anpassungen auf kantonaler Ebene

Die Notwendigkeit gesetzlicher Anpassungen in den Kantonen kann hier nicht abschliessend dargestellt werden, weil sie von der Rechtslage in jedem einzelnen Kanton abhängig ist. Die Auswirkungen müssen in jedem Kanton einzeln geklärt werden. Ein Anpassungsbedarf könnte sich in den folgenden Bereichen ergeben:

- Da die Wahrnehmung des Betriebs der Nationalstrasse gemäss NFA keine gesetzliche Aufgabe der Kantone mehr sein wird, müsste der Kanton dafür über eine eigenständige gesetzliche Grundlage verfügen (insbesondere, weil er neu nicht mehr einfach die anteilmässigen Kosten entschädigt erhält, sondern unternehmerisches Risiko und auch teilweise die Haftpflicht übernehmen muss); allenfalls ist sogar die kantonale Verfassung anzupassen.

- Im Falle der Mitwirkung mehrerer Kantone in einer Vergabeeinheit bedürfte es dazu interkantonalen Vereinbarungen, eines interkantonalen Konkordates oder eines Zusammenschlusses der betroffenen Kantone zu einer juristischen Person für diese Aufgabe;
- Überprüfung und Anpassung der kantonalen Erlasse bezüglich Eigentum an Nationalstrassen, Zuständigkeiten und Organisation, Strassenbaupolizei usw.;

7 Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

Für die Umsetzung der Neuregelung im Bereich der Strasse sind etliche Normenanpassungen vorzunehmen. Einerseits braucht es für die Errichtung einer Anstalt ein gänzlich neues Gesetz und wohl auch eine entsprechende Verordnung. Im Weiteren sind Änderungen des NSG, des MinVG, des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) einschliesslich deren Ausführungsverordnungen sowie des Mehrwertsteuergesetzes (SR 641.20) unumgänglich.

8 Auswirkungen

8.1 Personelle Auswirkungen

Heute (2001) arbeiten bei den Kantonen im Bereich Bau 468 und Unterhalt rund 168 sowie im Betrieb 792 Personen. Infolge erwarteter Synergiegewinne wird es hier in einem gewissen Mass zu einem Personalabbau kommen. Genaue Abschätzungen sind aber nicht möglich.

Da der Betrieb primär Kantonen übergeben wird, sollten hier keine grossen Schwierigkeiten auftreten; ein aus Effizienzgründen von den Kantonen eventuell angestrebter Personalabbau sollte mit normalen Fluktuationen möglich sein. Anders beim Personal, das heute Bauherrenaufgaben (Projektleitungen, Oberbauleitungen) wahrnimmt. Es gibt auch hier natürliche Fluktuationen (eine ganze Generation "Nationalstrassenbauer" geht nächstens in Pension). Die andern können sich bei der Anstalt bewerben, die die Aufgabe Ausbau/Unterhalt ja weiterführt. Es ist davon auszugehen, dass sich die Anstalt dezentral organisieren wird, was einen Übertritt des bisherigen Kantonspersonals zur Anstalt erleichtert. Ein Teil des Personalproblems ist lösbar, wenn die Kantone genügend Vorlaufzeit erhalten. Der Bund hat sich des Personalproblems zusammen mit den Kantonen anzunehmen. Eine rechtzeitige Information durch den Bund ist für das betroffene Personal und die Kantone unabdingbar. Die Kantone werden bei den Umsetzungsarbeiten stark miteinbezogen, damit die Auswirkungen für diese frühzeitig bekannt sind. Es ist auch zu prüfen, ob der Bund die Kosten für einen Sozialplan - im Sinne von Transitionskosten, "verursacht" durch NFA - zu übernehmen hat

(wenn Private restrukturieren, gibt es das auch, und der Bund macht das seit vielen Jahren ebenfalls).

Auch beim heutigen ASTRA wird es auf Grund von Neuaufgaben bzw. Wegfall bestehender Aufgaben zu personellen Änderungen kommen. Gewisse Aufgabenbereiche werden in der Anstalt weitergeführt, weshalb dieses Personal in die Anstalt überführt werden kann. Für neue Aufgaben (wie Aufsicht, Controlling, Plangenehmigungen) ist das notwendig Personal anzustellen.

Gesamthaft gesehen wird die Umgestaltung des Bereiches Strasse spürbare personelle Folgen haben. Die Auswirkungen sind aber heute erst schwierig zu konkretisieren. Im Interesse einer zielgerichteten, effizienten und kostengünstigen Bewältigung der Aufgaben im Nationalstrassenbereich sind aber die Organisationsformen, die Zuständigkeiten und die Abläufe zu optimieren. Es besteht aus heutiger Sicht ein erhebliches Effizienzsteigerungspotential. Effizienzgewinne sind deshalb anzustreben, selbst wenn sie soziale Folgekosten verursachen.

8.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen aufgrund der NFA müssen innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) ausgeglichen sein. Basierend auf den Durchschnittszahlen von 2001/02 ergeben sich die folgenden Lastenverschiebungen bezüglich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) in 1'000 CHF (einzelne Rubriken wurden von den Projekt Gruppen 2, 4 bzw. 8 bearbeitet):

Spezialfinanzierung Strassenverkehr: Lastenverschiebungen NFA Ø 2001/2002 (in 1'000 CHF)					
Rubrik	Heutige Regelung	Lastenverschiebungen (+ = zu Lasten/ - = zu Gunsten SFSV)		Neue Regelung	
		Var. 3 ¹⁾	Var. 4 ¹⁾	Var. 3 ¹⁾	Var. 4 ¹⁾
Bau Nationalstrassen (Fertigstellung)	1'049'871	0	0	1'049'871	1'049'871
Bau Nationalstrassen (Ausbau)	436'850	+ 65'276	+ 65'276	502'126	502'126
Unterhalt Nationalstrassen	472'416	+ 70'591	+ 70'591	543'007	543'007

Betrieb Nationalstrassen	124'926	+ 61'531	+ 61'531	186'457	186'457
Hauptstrassen	211'444			169'155	169'155
Verkehrstrennung / Niveauübergänge	33'323	- 33'323	- 33'323	0	0
Agglomerationsverkehr	0	+ 33'323	+ 33'323	33'323	33'323
Wald	110'205			93'105	93'105
Lärm	9'614	+ 2'057	+ 2'057	9'614	9'614
Luft	14'649	+ 24'832	+ 24'832	36'000	36'000
Denkmalpflege / Heimat- schutz	10'235		- 7'685	7'685	0
Historische Verkehrswege	3'043		- 3'043	3'043	0
Ortsbilderschutz	2'537	- 209	- 1'925	1'716	0
Natur / Landschaft	1'700			1'568	1'568
Hochwasser	27'393			21'993	21'993
Lawinengalerien / Tunnel	3'971	- 1'861	- 1'861	0	0
Nicht werkgebundene Beiträge	533'334	- 222'217	- 209'773	386'848	399'292
Total	3'045'511	0	0	3'045'511	3'045'511

- ¹⁾ Die Projektgruppe 8 beantragt in Abweichung von der NFA-Botschaft 1 bezüglich den Rubriken Denkmalpflege / Heimatschutz, historische Verkehrswege und Ortsbilderschutz zwei andere Entflechtungs-Varianten, welche das Leitorgan zu entscheiden hat:
 Var. 3: Objekte von nationaler Bedeutung als Verbundaufgabe Bund / Kantone, Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung alleine Kantone;
 Var. 4: Vollständige Kantonalisierung aller Objekte.
 Aus diesem Grunde müssen je zwei Varianten aufgerechnet werden.

In der vorangehenden Tabelle sind gemäss den Vorgaben NFA die Finanzkraftzuschläge aller Rubriken, ausgenommen jener der Nationalstrassen sowie Verkehrstrennung / Niveauübergänge, zwecks horizontalem Ressourcenausgleich dem neuen Topf für die nicht werkgebundenen Beiträge zugewiesen. Details zu diesen Finanzströmen finden sich in den Anhängen 6a und 6b. Dieser Topf dient jedoch gleichzeitig dem Ausgleich der SFSV. Gemäss MinVG müssen die nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone mindestens 12% der für

den Strassenverkehr bestimmten Mineralölsteuererträge (406,671 Mio. CHF.) betragen. Dieser Mindestbetrag an die Kantone wird bei der Var. 3 um 19,823 Mio. CHF, bei der Var. 4 um 7,379 Mio. CHF unterschritten. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 ist vorgesehen, die Beiträge zu Lasten der SFSV für Luftreinhaltemassnahmen sowie für Ortsbilderschutz bei den übrigen Strassen vollständig zu streichen. Damit verbessert sich die Bilanz bei der Var. 3 um rund 38,5 Mio. CHF, bei der Var. 4 um 36 Mio. CHF. Der Mindestbeitrag für die nichtwerkgebundenen Beiträge an die Kantone wäre damit in beiden Fällen dennoch sichergestellt.

8.3 Effizienzgewinne

Die Lösungsvorschläge zur Neuregelung der Aufgabenzuteilung sind in standardisierter Form auf Effizienz (Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung), Effektivität (Wirksamkeit der Leistungserbringung im Hinblick auf das Ziel) sowie Anreizwirkung (Verringerung von Fehlansreizen) zu überprüfen. Für die Bewertung gilt die folgende Skala:

- 2 Auswirkungen deutlich negativ
- 1 Auswirkungen tendenziell negativ
- 0 keine Auswirkungen oder Auswirkungen heben sich auf
- + 1 Auswirkungen tendenziell positiv
- + 2 Auswirkungen deutlich positiv.

Im Anhang 7 finden sich die detaillierten Bewertungen der einzelnen Kriterien für alle von der PGr 3 bearbeiteten Themenbereiche. Nachfolgend nur die durchschnittlichen Gesamtbewertungen der drei Teilkriterien sowie total pro Themenbereich:

Themenbereich	Durchschnittliche Bewertung			
	Effizienz	Effektivität	Anreize	Total
Nationalstrassen (Bau, Unterhalt und Betrieb)	2,0	1,0	1,0	1,3
Hauptstrassen (Globalbeiträge)	1,3	1,3	0,8	1,1

Hauptstrassen (schwer finanzierbare Einzelprojekte)	0	0	1,3	0,4
Nicht werkgebundene Beiträge	0	0	0	0
Lärmschutz	1,0	0,8	0	0,6
Ortsbildschutz (Umfahrungsstrassen)	0,8	0,8	0,3	0,6
Lawinengalerien / Tunnels	1,5	0,8	0	0,8
Luftreinhaltemassnahmen	1,0	0,8	0	0,6

Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass in allen Themenbereichen positive bzw. in einem Themenbereich unveränderte Auswirkungen auf Effizienz, Effektivität und Anreizwirkungen festgestellt werden; am deutlichsten in den Bereichen Nationalstrassen und Globalbeiträge an die Hauptstrassen, erfreulicherweise den wichtigsten Neuerungen der NFA im Bereich Strasse. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 sind zudem Änderungen in verschiedenen Rubriken der übrigen werkgebundenen Beiträge vorgesehen, welche die positiven Auswirkungen noch verstärken.

8.4 Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden

Direkte Auswirkungen auf Städte und Gemeinden sind keine ersichtlich. Einzig ein kurzer Abschnitt gehört heute einer Gemeinde (Bern). Dieser wird nach der gleichen Regelung wie für die übrigen Teilstrecken auch unentgeltlich ins Eigentum des Bundes übergehen (die Gemeinde wird dadurch von Betriebs- und Unterhaltungspflicht befreit, was in ihrem Interesse liegt).

Hinzuweisen bleibt, dass die Städte und Gemeinden in Agglomerationen mit Mitteln für die Bewältigung des Agglomerationsverkehrs rechnen können. Mit dieser Thematik befasst sich die Projektgruppe 4.

9 Übergangsprobleme

Das Übergangsrecht muss in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt, also durch das Parlament erlassen werden. Der Gesetzgeber hat in dieser Hinsicht einen grossen Gestaltungsspielraum. Er hat sich allerdings von Verfassungsgrundsätzen leiten zu lassen. In Frage kommen hier etwa: Gleichbehandlungsgebot, Treu und Glauben, Willkürverbot, Verhältnismässigkeit, "föderale Courtoisie".

9.1 Fertigstellung des Nationalstrassennetzes

Nach NFA-Botschaft gilt für die Fertigstellung des heute beschlossenen Nationalstrassennetzes die bisherige Kompetenz- und Finanzierungsordnung, d. h. diese Teilaufgabe bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Konkret bedeutet dies, dass die Kantone für die Projektierung, Vergabe und Bauausführung zuständig bleiben, und das ASTRA auch in Zukunft die Aufgaben wahrnimmt, die ihm aus dem Aufsichtsrecht nach bisheriger Regelung zustehen. Für die Finanzierung sind die heutigen Beitragssätze massgebend.

Es ist indessen Klarheit zu schaffen, welche Strecken und welche Arbeiten noch unter den Titel "Fertigstellung" fallen. Im Gesetz soll dem Bundesrat die Kompetenz übertragen werden, dies zu regeln. Der Bundesrat wird also in der Verordnung die genauen Strecken bezeichnen, die noch unter dem heutigen Regime fertig zu erstellen sind; ferner hat er zu präzisieren, welche Arbeiten ebenfalls dazu gehören. Die entsprechende Liste der Strecken ist in Vorbereitung (Vgl. Anhang 8).

9.2 Übergangsrecht Nationalstrassen

a) Fertigstellung des beschlossenen Netzes

Problemstellung

Die Fertigstellung erfolgt nach bisheriger Kompetenz- und Finanzierungsordnung. Für diesen Aspekt braucht es keine übergangsrechtliche Regelung. Übergangsrechtlich bedeutsam ist der Zeitpunkt, wo ein Teilstück fertig erstellt ist, also dem Betrieb übergeben werden kann.

Lösungsweg

- eine fertig gebaute Teilstrecke geht eigentumsässig unmittelbar vor der Inbetriebnahme auf den Bund über;

- es erfolgt eine Übergabe samt Prüfung. Der Bund übernimmt ab diesem Zeitpunkt Nutzen und Gefahr und ist für den Betrieb verantwortlich;
- der Kanton organisiert und finanziert gegebenenfalls die Eröffnungsfeier;
- der Kanton besorgt die Restarbeiten und die Schlussrechnung (gehört zur Fertigstellung), die Überwachung allfälliger Werkmängel bis zur Verjährungsfrist (im Mandatsverhältnis, da Eigentum schon übergegangen ist) und die Dokumentation;
- Landerwerb: Die so genannten Restparzellen gehen mit dem Eigentum an der Anlage an den Bund über; dieser verkauft die Restparzellen. Die im Zeitpunkt der Eigentumsübergabe noch nicht abgeschlossenen Landerwerbsgeschäfte führt der Kanton im Mandatsverhältnis zu Ende.

b) Ausbau/Unterhalt

Problemstellung

Der Ausbau und der Unterhalt bleiben bis zur Inkraftsetzung von NFA eine Verbundaufgabe. Ab Inkrafttreten von NFA geht diese Aufgabe voll zum Bund über. Es ist anzunehmen, dass mehrjährige Ausbau-/Unterhaltsvorhaben den Inkraftsetzungstermin zeitlich überlagern. Also ist auch hier eine rechtliche Übergangslösung zu suchen.

Lösungsweg

Finanzierung: Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens von NFA wird eine Zwischenabrechnung erstellt. Für die bis dahin getätigten Aufwendungen gelten die heutigen Beitragssätze; die späteren Aufwendungen bezahlt voll der Bund. Diese Regelung gilt auch für den Landerwerb: es wird marchzählig abgerechnet.

Aufgabenerfüllung: Da der Kanton das Projekt nach den bisherigen Kompetenzen beginnt, soll er es im Mandatsverhältnis des Bundes auch zu Ende führen. Auf Bundesseite wird ebenfalls das ASTRA das Projekt bis Bauende betreuen (und nicht die Anstalt).

c) Betrieb

Die Betriebsrechnung schliesst jeweils auf Jahresende ab. Hier sind keine übergangsrechtlichen Probleme auszumachen. Bei Werkhöfen und Polizeistützpunkten ist immerhin Folgendes zu bedenken:

Problemstellung

Das Eigentum der Werkhöfe und Polizeistützpunkte geht auf den Bund über (vgl. aber S.22). Weil die Lösung für die künftige Aufgabenteilung im Bereich Verkehrsmanagement noch nicht steht, ist allenfalls für die Polizeistützpunkte ein Nutzungsrecht vorzusehen. Die Eigentumsfrage für die Stützpunkte ist noch nicht gelöst. Unterhaltsarbeiten an Werkhöfen und Polizeistützpunkten können den Inkraftsetzungstermin überlagern.

Lösungsweg

Neubauten: Neubauprojekte sind sistiert. Also ist auf den Zeitpunkt X keine Übergangsregelung notwendig.

Unterhalt: Unterhaltsarbeiten betreffen beispielsweise Dachsanierung, Ersatz der Heizung, Fassadenrenovierungen usw. Derartige Arbeiten können im Regelfall so gesteuert werden, dass sie vor dem Tag X abgeschlossen sind oder erst nach dem Tag X begonnen werden. Trotzdem kann es dringende Fälle geben (eine Heizung steigt aus), bei denen die Arbeitsausführung den Tag X überdauert. In diesen Fällen eine Zwischenabrechnung zu verlangen, wäre im Verhältnis Kosten/Nutzen wohl abwegig. Hier ist daher auf das Schadenergebnis abzustellen: tritt dieses vor Übergang von Nutzen und Schaden ein, so gilt die alte Regelung, und im andern Fall die neue Regelung.

9.3 Übergangsrecht Hauptstrassen

a) Ausgangslage

Der Bundesrat hat das Mehrjahresprogramm 2004 - 2007 verabschiedet. Es werden bis Ende des Programms nicht alle Vorhaben abgeschlossen sein, so dass im Hinblick auf NFA eine übergangsrechtliche Lösung zu finden ist. Die diesbezüglichen Schätzungen belaufen sich gemäss den Meldungen der Kantone auf 350 Mio. CHF.

b) Lösungsweg

Alle Projekte (gross, mittel oder klein), die der Bund vor dem Inkrafttreten von NFA bewilligt, hat er nach dem alten Regime zu beenden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Die nachfolgende Regelung berücksichtigt dies; der Vorschlag hält aber auch vor allen andern Verfassungsgrundsätzen stand.

Die Rubrik Hauptstrassen ist nach Einführung von NFA vorübergehend in zwei "Töpfe" aufzuteilen. Über den ersten Topf sind die vor NFA bewilligten, aber noch nicht abgeschlosse-

nen Vorhaben (gross, mittel und klein) zu subventionieren. Es ist soviel Geld einzuschiessen, als nötig ist. Der Rest geht in den Topf Globalbeiträge. Kantone mit objektgebundenen Beiträgen (für Vorhaben, die vor NFA bewilligt wurden) erhalten keine Gelder aus dem Topf Globalbeiträge, wenn die Summe der objektbezogenen Beiträge über dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel liegt. Liegt die Summe der objektgebundenen Beiträge jedoch unter dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel, dann erhält der Kanton die objektgebundenen Mittel und einen Globalbeitrag begrenzt bis zum Betrag gemäss Verteilschlüssel. Diese künstlich angelegte Zweiteilung ist befristet, bis alle bewilligten Projekte finanziert sind.

Diese Lösung erscheint gerecht. Sie verhindert, dass Kantone, die schon objektbezogene Subventionen erhalten, zusätzlich nochmals unter dem Titel Globalbeiträge Bundesgelder bekommen.

c) Weitere Aspekte

Das Mehrjahresprogramm enthält auch Projekte, die noch nicht baureif sind, deren Baubeginn also zwischen 2003 und 2007 fällt. Je später der Baubeginn erfolgt, desto grösser ist die "Altlast", die dann das neue NFA-Regime noch zu tragen hat. Um diesen Effekt etwas zu mildern, soll ein Endtermin für den Baubeginn derartiger Projekte festgesetzt werden.

Das ASTRA bzw. UVEK bewilligt deshalb nur Projekte, die noch vor Inkrafttreten von NFA effektiv begonnen werden. Die Zusicherungsverfügung ist in diesem Sinne mit einer auflösenden Bedingung zu versehen.

10 Abweichende Meinungen

Stellungnahme von Regierungsrat St. Engler,

Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes des Kantons Graubünden,

als Mitglied des Projektausschusses im Projekt "NFA-Strasse" begründe ich kurz, weshalb ich die von der Projektgruppe an das Leitorgan unterbreiteten Anträge unter 1. Nationalstrassen a) Eigentum sowie b) Aufgabenerfüllung ablehne:

1. Die unter Ziffer 1 lit. a und b unterbreiteten Anträge berühren die Interessen der Kantone über die NFA-Vorgaben hinaus in einer Art und Weise, dass sie in der Gesamtabwägung der Interessen zu einer eklatanten Schieflage zu Ungunsten der Kantone führen. Meine von der Mehrheit abweichende Meinung ist das Resultat einer politischen Beurteilung, die

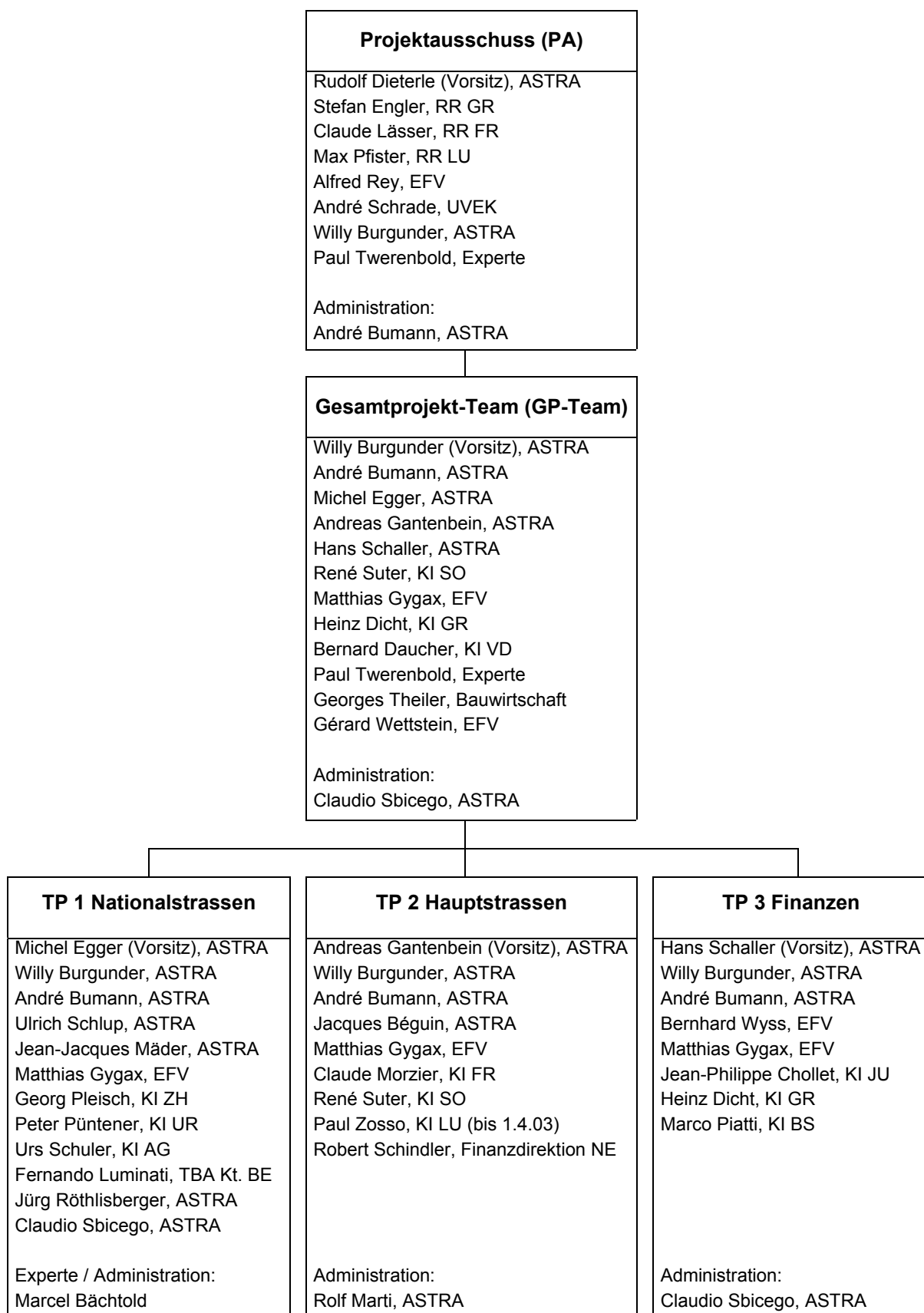
auch die Umsetzbarkeit in Frage stellt. Die NFA verlangt die vorgeschlagene Lösung einer "Scheinprivatisierung" nicht.

2. Zweifel am gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Lösung

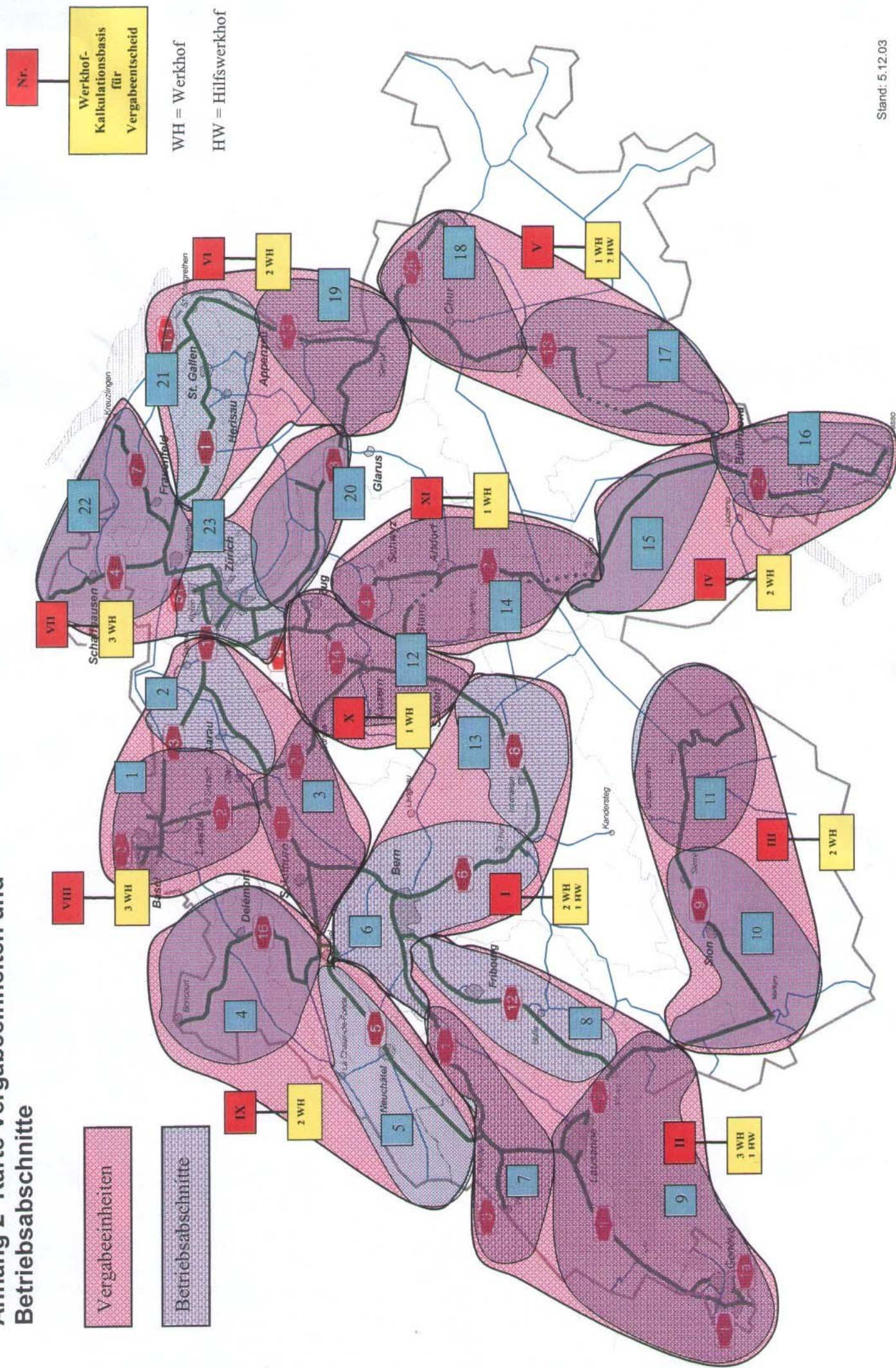
- Der Betrieb wie der Unterhalt der Nationalstrasse ist eng verknüpft mit demjenigen des Kantonsstrassennetzes. Personell wie infrastruktureitig (Werkhöfe, Maschinen und Geräte) profitieren beide (Kantons- wie Nationalstrasse) von der gegenseitigen Verzahnung in der Leistungserbringung.
- Die Schaffung einer öffentlichen Anstalt des Bundes (Schweizerische Nationalstrassen) schafft eine neue Schnittstelle mit dem Bundesamt für Strassen, mit den Kantonen aber auch mit privaten Auftragnehmern und damit auch neue Aufsichts-, Abgrenzungs- und Kompetenzfragen. Den behaupteten Effizienzgewinn gilt es zu hinterfragen.
- Die Anstaltslösung reisst Betroffenheit und Verantwortlichkeiten auseinander mit der Gefahr eines Qualitätsabbaus in der Leistungserbringung (Sicherheit auf dem Nationalstrassennetz). Die Vorteile der Nähe und die Vertrautheit mit den geographischen und politischen Randbedingungen werden preisgegeben.
- Die Anstaltslösung wird zu einem Abwerben von Fachleuten aus den Kantonen führen, andere - wenig qualifizierte - bleiben "auf der Strecke".
- Das Nationalstrassennetz soll in 11 Vergabeeinheiten aufgeteilt werden. Innerhalb dieser erhalten die Kantone die Möglichkeit, den Betrieb der Nationalstrasse sicher zu stellen. Wie das umgesetzt werden kann, dort wo mehrere Kantone innerhalb einer Vergabeeinheit betroffen sind, lässt der Bericht offen. Zu rechnen ist mit äusserst schwierigen Fragen in der Umsetzung.
- Die Anstaltslösung würde dazu führen, dass heute in den Kantonen für die Bereiche Bau/Ausbau/und Unterhalt der Nationalstrassen beschäftigte Mitarbeitende (ca. 650) ihre Stelle verlieren würden. Ein Teil davon würde sich bei der Anstalt unter Inkaufnahme eines neuen Arbeitsortes bewerben können. Zu rechnen ist mit einem Know how-Verlust in den Kantonen wie auch für den Nationalstrassenbereich des Bundes. Nicht auszuschliessen sind soziale Härtefälle.

3. Als Alternative zum vorgeschlagenen Konzept mit Anstalt, Vergabeeinheiten sowie Trennung vom Betrieb, Unterhalt und Projektierung sähe ich, dass auch in Zukunft die Kantone damit beauftragt würden. Die Effizienz liesse sich dadurch erhöhen, dass zwischen Bund und Kantonen Leistungsverträge auch im Bereiche des baulichen Unterhalts für bestimmte Strecken oder konkrete Projekte abgeschlossen würden. Die "operative" Steuerung läge beim Bundesamt für Strassen, das sich dafür allenfalls neu zu reorganisieren hätte.

Anhang 1: Organigramm (Stand Dezember 2003)



Anhang 2 Karte Vergabeeinheiten und Betriebsabschnitte



Anhang 3: Verzeichnis der Betriebsabschnitte

Nr.	NS-Werkhof Hilfswerkhof	Streckenabschnitte	Strecken- ¹ längen ca.	Total ¹ Strecke ca.	Vergabe- einheiten
1	Sissach rein NS	- BS Grenzen D / F - Frick (ab Augst) - Egerkingen	- 35 - 27 - 21	83	VIII
2	Lenzhard rein NS	- Frick (ab Vzw. A3/A 1) - Oftringen - Vzw. Limmattal	- 19 - 25 - 24	68	VIII
3	Oensingen rein NS	- Reiden - Kirchberg - Biel exkl. (ab Vzw. A1/A5)	- 27 - 28 - 23	78	VIII
4	Delémont	- Grenze F - Biel exkl.	- 39 - 43	82	IX
5	Boudry rein NS	- Biel exkl. - Yverdon	- 32 - 30	62	IX
6	Wankdorf rein NS	- Kirchberg - Avenches - Thun - Niederwangen - Biel (Umfahrung)	- 16 - 36 - 26 - 3 - 7	88	I
7	Yverdon	- Avenches - Lausanne exkl. - Grenze F (ab Vzw. A1/A9)	- 39 - 25 - 16	80	II
8	Fribourg- Nord rein NS	- Niederwangen - Vevey	- 29 - 51	80	II
9	Blecherette mit Bursins	- Genf Grenze F - Lausanne Stadt - Aigle	- 66 - 15 - 39	120	II
10	Martigny rein NS	- Aigle - Sierre	- 29 - 42	71	III
11	Brig	- Sierre - Grenze I	- 42 - 39	81	III
12	Sprengi	- Reiden - Stansstad - Baar - Küssnacht (ab Rotkreuz - Giswil (ab Hergiswil)	- 36 - 13 - 29 - 6 - 22	106	X
13	Interlaken	- Giswil - Thun	- 37 - 31	68	I
14	Flüelen rein NS	- Stansstad - Airolo (Gotthardtunnel) - Küssnacht - Gotthardpass (ab Gösch.)	- 28 - 45 - 36 - 21	130	XI
15	Faido rein NS	- Gotthardpass - Bellinzona	- 32 - 33	65	IV
16	Lugano rein NS	- Bellinzona - Grenze I	- 33 - 29	62	IV

Nr.	NS-Werkhof Hilfswerkhof	Streckenabschnitte	Strecken- ¹ längen ca.	Total Strecke ca. ¹	Vergabe- einheiten
17	Thusis mit Mesocco	- Bellinzona	- 86	86	V
18	Thusis mit Seewis	- Landquart - Prättigau (ab Landquart)	- 42 - 42	84	V
19	Mels rein NS	- Kriessern - Weesen - Landquart	- 44 - 34 - 7	85	VI
20	Wädenswil rein NS	- Weesen - Zürich exkl.	- 35 - 25	60	VII
21	Martinsbrugg rein NS	- Kriessern - Zubringer Arbon - Matzingen	- 35 - 10 - 40	85	VI
22	Winterthur Nord rein NS	- Matzingen - Brüttisellen - Grenze D A 4 - Grenze D A 7	- 20 - 17 - 39 - 32	108	VII
23	Wallisellen rein NS	- Autobahnen Raum Zürich	- 70	70	VII
	Total				11

¹ Autobahnkilometer ohne Rampen/Zufahrtstrecken

Anhang 4: Gewichtete Hauptstrassenkilometer je Kanton

Kanton	Km	Topographie	Verkehr	Gesamtgewicht	gewichtete Km
ZH	61.5	1.25	3.00	4.25	261.5
BE	296.3	1.80	1.70	3.50	1039.1
LU	72.0	2.00	2.15	4.15	299.3
UR	96.5	2.90	1.15	4.05	389.9
SZ	69.9	2.30	1.75	4.05	282.0
OW	9.3	2.50	1.00	3.50	32.6
NW	10.7	1.00	2.00	3.00	32.1
GL	37.7	2.00	1.50	3.50	132.0
ZG	12.1	1.00	4.00	5.00	60.4
FR	57.2	1.65	2.05	3.70	200.0
SO	23.7	1.00	3.05	4.05	95.8
BS	1.1	1.00	2.00	3.00	3.3
BL	45.4	2.05	4.65	6.70	304.3
SH	16.8	1.65	2.00	3.65	61.2
AR	42.3	2.15	1.40	3.55	143.6
AI	13.9	2.00	1.00	3.00	41.7
SG	133.1	2.25	1.75	4.00	533.4
GR	465.2	2.50	1.00	3.50	1633.8
AG	106.8	1.30	2.45	3.75	400.6
TG	96.8	1.00	2.00	3.00	290.8
TI	120.3	2.30	1.95	4.25	510.7
VD	127.9	1.80	1.45	3.25	416.6
VS	219.1	2.60	1.10	3.70	811.3
NE	78.5	2.30	2.05	4.35	340.5
GE	30.8	1.00	4.90	5.90	182.1
JU	39.7	2.00	1.00	3.00	119.1
CH	2284.6	2.10	1.70	3.80	8693.7

Anhang 5: Nicht werkgebundene Beiträge je Kanton

Kanton	NFA-Basisvariante	Variante 21
ZH	46 409 000	37 532 520
BE	50 378 000	57 180 684
LU	15 521 000	15 602 292
UR	2 245 000	7 456 965
SZ	6 011 000	7 508 420
OW	2 443 500	2 570 827
NW	1 701 000	1 684 191
GL	2 724 500	3 744 265
ZG	4 660 000	3 816 036
FR	12 680 000	15 789 392
SO	10 598 000	11 379 253
BS	11 308 500	7 493 289
BL	15 106 000	13 925 068
SH	4 910 500	5 442 318
AR	11 897 500	11 712 643
AI	2 099 500	3 225 091
SG	22 541 500	22 545 402
GR	49 492 500	54 738 720
AG	21 327 500	22 203 139
TG	12 677 000	15 837 896
TI	31 432 000	25 015 019
VD	39 944 000	37 175 874
VS	27 861 000	28 337 502
NE	12 175 500	13 405 748
GE	19 892 500	10 766 570
JU	4 764 500	6 711 878
Total	442 801 000	442 801 000

Kantonsanteile an den nicht werkgebundenen Beiträgen

16.12.2003

Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV); Finanzströme NFA (in 1000 Franken), Basis Ø 2001/02, inkl. Stab.programm 1998 (Var. 3 Denkmalpflege)

Heutige Regelung:

[illegible]

1) soweit NFA-relevant

FKZ = Finanzkraftzuschlag

im NFA-Strasse zu behandelnde Rubriken (TP 1, TP 2, TP 3)

BAV zs mit
ASTRA

zs mit BUWAL

zs mit BAK, BUWAL

zs mit

BWG zs mit BUWAL

 Rubriken beim BUWAL, BAK und BWG, die aus zweckgebundenen Strassenmitteln mitfinanziert werden

Anhang 7: Effizienzgewinne

Nationalstrassen (Bau, Unterhalt und Betrieb)		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	2	2.0	Durch die vollständige Übertragung der Aufgaben (exkl. Fertigstellung) an den Bund werden die Verfahrenswege kürzer. Auch Zusammenfassung der heute 24 zu weniger Betreibern mit grösseren Betriebsabschnitten.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	2		Alle Kompetenzen liegen neu beim Bund. Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz konsequent beachtet.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	2		Ja; es braucht nicht mehr auf zwei Ebenen die gleichen Fachleute (exkl. Fertigstellung) und dank besserer Auslastung braucht es auch weniger gleiche Fachleute.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	2		Die Zentralisierung der Aufgaben generiert Skalenerträge (weniger Personal, weniger Infrastruktur, klare Kostenausscheidung, mehr Wettbewerb durch ein Beschaffungswesen; einheitliche Systemwahlen mit weniger Schnittstellen und grösseren Stückmengen, usw.) und bündelt/sichert das Know How.	
	1. Effizienz Total	8			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	1		Durch die bessere Allokation der verfügbaren finanziellen Mittel wird dem Bedürfnis nach einem sicheren und guten Nationalstrassennetz stärker entsprochen.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Nein, aber nur unwesentlich.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Ja, durch eine sachgerechtere Regelung der Zuständigkeiten und Abläufe.	

	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	2	1.0	Ja, in jeder Hinsicht.
	2. Effektivität Total	4		
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	2	1.0	Die Prioritätensetzung kann aus ganzheitlicher Sicht erfolgen und muss nicht mehr auf die finanziellen Möglichkeiten der Kantone (Kantonsanteile) abgestimmt werden. Ein Interessenkonflikt der Kantone entfällt (günstig bauen und gleichzeitig die lokale/regionale Wirtschaft fördern).
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Keine oder höchstens marginale Änderung (tendenziell zu viel Personal generiert erfahrungsgemäss Drittaufträge).
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	2		Interessenkonflikt der Kantone entfällt. Wechsel bei der Steuerung des Betriebs der NS. Pauschale Leistungsabgeltung gemäss Leistungsvereinbarung anstelle von Aufwandvergütung.
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Keine bestehenden Fehlanreize, somit auch kein Abbau möglich.
	3. Anreize Total	4	1.0	
Durchschnitt Total			1.3	

Hauptstrassen (Globalbeiträge für die Aufgaben der Kantone)		Punkte	Durchschnitt	Kommentar
				twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	2	1.3	Durch die Globalisierung der Bundesbeiträge an die Hauptstrassen und damit die Entbindung von konkreten Projekten ist der Bund nicht mehr in die Verfahren (exkl. Controlling der zweckbestimmten Mittelverwendung) eingebunden.
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	2		Die Kompetenzen liegen neu (mit Ausnahme der Definition des Hauptstrassennetzes) einzig bei den Kantonen.
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	1		Ja, neu im Normalfall projektunabhängig.
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Die Kantonsanteile sind heute schon so gewichtig, dass die Kantone kostenbewusst entscheiden.
	1. Effizienz Total	5		
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	1	1.3	Die erweiterte Zweckbindung der Hauptstrassenbeiträge (neu auch für Unterhalt und Betrieb) entspricht der allgemeinen Erwartungshaltung bezüglich umfassender Unterstützung bei Hauptstrassen besser.
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	1		Die Entscheide auf Bundesebene entfallen grundsätzlich. Bei den Kantonen unverändert
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	2		Durch die neu alleinige Zuständigkeit der Kantone: Ja.
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	1		Einfacher: Ja. Schneller: Eventuell, hängt von den finanziellen Möglichkeiten der Kantone ab.
	2. Effektivität Total	5		

Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.8	Die Projektauslösung liegt schon heute im Ermessen der Kantone; der Bund konnte aber sachgerechte Prioritäten setzen, weil zu viele Projekte vorhanden. Neu hat der Bund diese Möglichkeit nicht mehr (Konsequenz der Aufgabenteilung und der fiskalischen Äquivalenz); alleiniges Ermessen der Kantone, welche aber - im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten - ein eigenständiges Interesse an der Lösung der Probleme auch auf den Hauptstrassen haben.
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	1		Durch die erweiterte Zweckbindung können auch regelmässige Unterhaltsarbeiten mitfinanziert werden, was kostspielige Erneuerungen vermindert.
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	1		Grundsätzlich ja, durch den Wechsel von prozentualen Kostenanteilen zu Globalbeiträgen. Aber der Kantonsanteil ist schon heute recht hoch, so dass Wirkung relativ bescheiden.
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	1		Durch die erweiterte Zweckbindung der Hauptstrassenbeiträge, die Globalisierung derselben und einen neuen, verursachergerechteren Verteilungsschlüssel dazu werden die Lasten des Hauptstrassennetzes aus gesamtschweizerischer Sicht sachgerechter auf die einzelnen Kantone verteilt.
	3. Anreize Total	3		
Durchschnitt Total			1.1	

Hauptstrassen (schwer finanzierbare Einzelobjekte)		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	-1	0.0	Die Verfahren werden durch die vorgesehene spezielle Beschlussfassung durch Eidg. Räte komplizierter und länger.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	0		Nein; Mitwirkung Kantone und Bund bleiben.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	1		Tendenziell ja, sofern nur NFA-konforme Mitfinanzierung.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Nein.	
	1. Effizienz Total	0			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	2	0.0	Das Bedürfnis muss gross sein, damit die Ausnahmeregelung "schwer finanzierbare Einzelprojekte" überhaupt ins Auge gefasst wird.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Nein.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	0		Nein.	
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	-1		Es können weniger grosse Hauptstrassenprojekte direkt unterstützt werden als mit der heutigen Regelung.	
	2. Effektivität Total				
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	2	1.3	Im Gegenteil, Priorität muss ausdrücklich gegeben sein.	
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, Beschluss des Parlamentes bezieht sich auf ein einzelnes Projekt.	
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	1		Durch eine NFA-konforme Mitfinanzierung ja.	
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	2		Ausnahmeregelung durch Beschluss der Eidg. Räte ist bewusst hoch angesetzt.	
	3. Anreize Total	5			
Durchschnitt Total			0.4		

Anteil der Kantone am Ertrag der Mineral- ölsteuer (= nicht werkgebundene Beiträge)		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	0	0.0	Nein, unverändert.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	0		Nein, unverändert.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	0		Nein, unverändert.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Nein, unverändert.	
	1. Effizienz Total	0			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	0	0.0	Nein, unverändert.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Nein, unverändert.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	0		Nein, unverändert.	
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	0		Nein, unverändert.	
	2. Effektivität Total	0			
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.0	Nein, unverändert.	
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, unverändert.	
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		Nein, unverändert.	
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Nein, unverändert.	
	3. Anreize Total	0			
Durchschnitt Total			0.0		

Lärmschutz		Punkte	Durchschnitt	Kommentar twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	2	1.0	Ja, da neu werkunabhängig und mit NFA-konformen Finanzierungsformen.
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	1		Tendenziell ja.
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	1		Tendenziell ja.
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Höchstens marginal.
	1. Effizienz Total	4		
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	1	0.8	Erlaubt besser Prioritätensetzung der Kantone durch Konzentration der zweckgebundenen Mittel.
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Unverändert.
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Tendenziell ja.
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	1		Einfacher: Ja. Schneller: Eventuell, hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln der Kantone ab.
	2. Effektivität Total	3		
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.0	Nein, auch heute keine Fehlanreize.
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		Höchstens marginal.
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.
	3. Anreize Total	0		
Durchschnitt Total			0.6	

Ortsbildschutz (Umfahrungsstrassen)		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	1	0.8	Tendenziell ja durch die Entflechtung (Bund bezahlt nur noch für Schutzobjekte von nationaler Bedeutung); entsprechend der generellen Regelung bei der Denkmalpflege.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	1		Tendenziell ja.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	1		Tendenziell ja.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Unverändert.	
	1. Effizienz Total	3			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	1	0.8	Ja, da finanzielle Mitbeteiligung durch Entscheidungsträger für Schutzobjekte von nationaler Bedeutung.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Unverändert.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Tendenziell ja.	
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	1		Ja.	
	2. Effektivität Total	3			
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.3	Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	1		Ja, da finanzielle Äquivalenz bei den jeweiligen Entscheidungsträgern für die Schutzobjekte.	
	3. Anreize Total	1			
Durchschnitt Total			0.6		

Lawinengalerien und Tunnels		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	2	1.5	Ja, neu alleinige Zuständigkeit der Kantone.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	2		Ja, neu nur noch eine Ebene.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	2		Ja, neu nur noch eine Ebene.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Höchstens marginal.	
	1. Effizienz Total	6			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	0	0.8	Unverändert, dank besserem Ressourcenausgleich.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	1		Tendenziell ja.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Tendenziell ja.	
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	1		Einfacher: Ja. Schneller: Eventuell, hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln der Kantone ab.	
	2. Effektivität Total	3			
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.0	Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		Höchstens marginal.	
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3. Anreize Total	0			
Durchschnitt Total			0.8		

Luftreinhaltemassnahmen		Punkte	Durchschnitt	Kommentar	twe/04.12.03
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	2	1.0	Ja, da neu werkunabhängig und mit NFA-konformen Finanzierungsformen.	
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	1		Tendenziell ja.	
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	1		Tendenziell ja.	
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	0		Höchstens marginal.	
	1. Effizienz Total	4			
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	1	0.8	Erlaubt besser Prioritätensetzung der Kantone durch Konzentration der zweckgebundenen Mittel.	
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Unverändert.	
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Tendenziell ja.	
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	1		Einfacher: Ja. Schneller: Eventuell, hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln der Kantone ab.	
	2. Effektivität Total	3			
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	0	0.0	Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		Höchstens marginal.	
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Nein, auch heute keine Fehlanreize.	
	3. Anreize Total	0			
Durchschnitt Total			0.6		

Anhang 8: Fertigstellung Netz

Liste noch nicht begonnener oder in Arbeit stehender Strecken

Kt	Str.	Kl.	Ab.	Netzvollendung Abschnitte		Spuren- zahl	Länge km	Bemerkungen
				SN = Express-Strassen, G = Gemischtverkehr				
				Zürich				
ZH	N01	4	01	Hardturm - Verkehrsdreieck Letten	SN	3 + 3	2,8	Fertigstellung
ZH	N01	4	02	Stadttunnel Letten – Irchel	SN	3 + 3	0,7	Fertigstellung
ZH	N03	4	01	Letten – Sihlhölzli	SN	3 + 3	2,6	Fertigstellung
ZH	N04	1	04	Brunau – Uetliberg Ost		2 + 2	0,6	Fertigstellung
ZH	N04	1	05	Uetliberg Ost – Fildern		2 + 2	4,6	Fertigstellung
ZH	N04	1	06	Fildern – Knonau		2 + 2	13, 4	Fertigstellung
ZH	N04	1	07	Knonau – Ktgr. ZG		2 + 2	2,8	Fertigstellung
ZH	N20	1	04	Bergermoos – Fildern N1c		2 + 2	5,2	Fertigstellung
				Bern				
BE	N01	4	06	Zubringer Neufeld	SN	--	--	Fertigstellung
BE	N05	2	08	Biel Süd (Brüggmoos) – Biel West (See-Vorstadt)		2 + 2	5,2	Fertigstellung
BE	N05	2	09	Biel Ost (Längfeld) – Biel Süd (Brüggmoos)		2 + 2	7,1	Fertigstellung, inkl. T6 4- Spurausbau Brügg - Aege- ten
BE	N05	2	01	Zubringer Nidau	SN	2 + 2	--	Fertigstellung
BE	N05	3	08	Biel West – Schlössli	G	2	1,7	Fertigstellung mit Umfahrung Biel (Netzbe- schluss v. 21.06.60 Art.3)
BE	N06	2	01	Lattigen – Wimmis (inkl. Anschluss Simmen- talstr.)		2 + 2	2,6	Fertigstellung
BE	N16	2	01	Front. Kt. JU – Moutier Est		2	4,1	Fertigstellung
BE	N16	2	02	Moutier Est – Court		2	7,8	Fertigstellung
BE	N16	2	03	Court – Tavannes		2	10, 2	Fertigstellung
BE	N16	2	05	La Heutte - Taubenloch		2 + 2	4,4	Fertigstellung: Verkehrs- ent- flechtung Tau- benloch

				Uri				
UR	N04	2	09	Neue Axenstrasse Ktgr. SZ – Flüelen (Anteil UR)		2	6,0	Fertigstellung: Umfahrung Flüelen, Lünten- & Rophai- entunnel
				Schwyz				
SZ	N04	2	09	Neue Axenstrasse Anschluss Brunnen – Ktgr. UR (Anteil SZ)		2	7,3	Fertigstellung: Morschacher- & Lüntigentunnel
				Obwalden				
OW	N08	2	52	Umfahrung Lungern		2	3,5	Fertigstellung
OW	N08	2	54	Umfahrung Giswil		2	2,5	Fertigstellung
OW	N08	2	55	Giswil Nord - Ewil		2	1,5	Fertigstellung
OW	N08	2	58	Loppertunnel / Kirchenwaldtunnel		2	1,1	Fertigstellung: Vollanschluss N8 an N2
				Zug				
ZG	N04	1	02	Ktgr. ZH - Kantonsstrasse 382 (Lorze)		2+2	2,4	Fertigstellung: Kantonsgrenze - Verzweigung Blegi
				Basel-Stadt				
BS	N02	4	07	Bahnhof SBB - Gellertdreieck	SN	2 + 2	2,0	Fertigstellung
BS	N03	4	08	Wiese – Landesgrenze F	SN	2 + 2	2,8	Fertigstellung
				Graubünden				
GR	N28	2/3	01	AS Landquart - Klosters Selfranga		2	34, 0	Fertigstellung: Umfahrungen Saas & Küblis Umfahrung Klosters nicht Nationalstras- senbau.
				Aargau				
AG	N03	9	00	Zollanlage N3 / Rheinfelden		--	--	Fertigstellung
AG	N03	1	09	Zubringer N3 – A 98 (D), Rheinfelden		--	--	Fertigstellung
AG	N20	9	00	Flankierende Massnahmen Kt. AG N20		--	--	Fertigstellung
				Vaud				
VD	N05	2	02	Front. NE – Arnon		2 + 2	8,6	Fertigstellung

VD	N05	2	01	Arnon – Yverdon		2 + 2	9,2	Fertigstellung
VD	N09	1	03	Perraudette – Paudèze (Corsy)		--	--	Fertigstellung
VD	N09	1	09	Paudèze – Lutrive		2 + 2	1,8	Fertigstellung
				Valais				
VS	N09	2	54	Sion – Sierre		2 + 2	12,1	Fertigstellung: Anschluss Sierre
VS	N09	2	55	Sierre – Gampel		2 + 2	15,5	Fertigstellung
VS	N09	2	56	Gampel – Brig-Glis		2 + 2	17,0	Fertigstellung
				Neuchâtel				
NE	05	2	03	Areuse – Front. VD		2+2	13,3	Fertigstellung
				Jura				
JU	N16	9	01	Plate-forme douanière de Boncourt		--	--	Fertigstellung
JU	N16	2	02	Front. F – Porrentruy Ouest		2	13,7	Fertigstellung
JU	N16	2	03	Evitement de Porrentruy		2	2,9	Fertigstellung
JU	N16	2	07	Evitement de Delémont		2	3,2	Fertigstellung
JU	N16	2	08	Delémont Est – Front. BE		2	4,9	Fertigstellung

Liste der in Betrieb befindlicher Strecken mit Restarbeiten

FR	N01	2	01	Cheyres - Cugy		2 + 2	11,8	Fertigstellung: Archäologie, etc
SO	N05	2	02	Nennikon - Zuchwil		2 + 2	7,4	Fertigstellung: Flankierende Massnahmen, Elektromechanik
SO	N05	2	03	Aare - Grenchen		2+2	3,3	Fertigstellung: Flankierende Massnahmen, Elektromechanik
TG	N07	2	05	Schwaderloh – Landesgrenze D		2+2	3,9	Fertigstellung
JU	N16	2	04	Porrentruy Est – Courgenay		2+2	5,2	Fertigstellung
JU	N16	2	05	Courgenay - Glovelier		2+2	8,0	Fertigstellung
JU	N16	2	06	Glovelier – Delémont Ouest		2+2	10,0	Fertigstellung



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT



Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC

Projektgruppe 3 Strassen

Bericht zu den Ergänzungsfragen des Leitorgans anlässlich der Sitzung vom 16. Januar 2004

Bern, 22. März 2004, ASTRA

Inhaltsverzeichnis

1	Nationalstrassen - Eigentum der Strassenanlage (Restbuchwert)	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Überlegungen des ASTRA	3
1.3	Antrag	5
2	Nationalstrassen - Eigentum an Werkhöfen (WH)	5
2.1	Ausgangslage	5
2.2	Überlegungen der Projektgruppe 3	6
2.3	Antrag	9
3	Nationalstrassen - Verkehrsmanagement	9
3.1	Ausgangslage	9
3.2	Auftrag des Leitorgans	10
3.3	Stellungnahme des ASTRA	10
3.4	Antrag	12
4	Hauptstrassen – Schwer finanzierbare Einzelprojekte (SfE)	12
4.1	Ausgangslage	12
4.2	Zwischenergebnisse	12
4.3	Weitere Entwicklung	13
4.4	Antrag	15
5	Nationalstrassen - Zwischenabrechnungen	15
5.1	Ausgangslage	15
5.2	Auftrag des Leitorgans	15
5.3	Stellungnahme des ASTRA	16
5.4	Antrag	17

1 Nationalstrassen - Eigentum der Strassenanlage (Restbuchwert)

1.1 Ausgangslage

Gemäss Beschluss des PA - vom Leitorgan NFA stillschweigend genehmigt - geht das Eigentum an der Strassenanlage grundsätzlich unentgeltlich auf den Bund über.

Das Leitorgan NFA-Gesamtprojekt hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 den Auftrag zur Stellungnahme zum nachfolgenden Antrag erteilt:

„Antrag 1 betr. Eigentum der Nationalstrassen

Gemäss Antrag werden die Nationalstrassen unentgeltlich an den Bund übergehen. Für die Kantone würde dies bedeuten, dass die in der Bilanz ausgewiesenen Aktiven zum Zeitpunkt des Übergangs abgeschrieben werden müssten und damit den Staatshaushalt entsprechend belasten würden. Wie gehen andere Kantone mit diesem Problem um?

Antrag: Es ist eine Lösung zu präsentieren, bei welcher die Kantone nicht weiterhin Investitionen abschreiben müssen für Strassenanlagen, welche sie aus ihrer Bilanz weggeben müssen. Dabei könne es allenfalls nützlich sein, wenn man die Gegenbewegung bei den Werkhöfen (diese gehen an die Kantone) verrechnet und dann den Saldo abgeltet.“

Die Analyse des Antrages ergibt, dass es im Prinzip um die Restbuchwerte der Nationalstrassenanlagen in den kantonalen Staatsbuchhaltungen geht. Ein Verzicht auf die weitere Abschreibung der Restbuchwerte durch die Kantone läuft auf eine Abgeltung derselben durch den Bund hinaus.

1.2 Überlegungen des ASTRA

a) Allgemeine Bemerkungen

- Es gibt keine einheitliche Regelung über die Behandlung der Aktivierung / Abschreibung der Nationalstrassen durch die Kantone. Dies liegt zur Zeit in abschliessender kantonomer Kompetenz. Einzelne Kantone dürfen gar nicht aktivieren; verschiedene Kantone kennen eine Spezialrechnung Strassenwesen, in andern sind in der Staatsbuchhaltung die Nationalstrassen separat ausgewiesen; wieder andere kennen Mischformen. Die Finanzierungsmittel stammen unterschiedlich aus zweckbestimmten Geldern und/oder allgemeinen Staatsmitteln.
- Eine Umfrage des Sekretariates der FDK vom Februar 2004 über die heutigen Bilanzwerte im Nationalstrassenbereich ergab auch deshalb keine zweckdienlichen Ergebnisse.
- Der Abschreibungsbedarf (Restbuchwert) im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung belastet unbestrittenermassen die Laufende Rechnung des Staatshaushaltes, ist aber

grundsätzlich nicht cash-wirksam (ausgenommen, wenn z.B. einer Separatrechnung rückzahlbare Vorschüsse zu Lasten der Staatskasse gewährt wurden; Fremdfinanzierung). Eine solche ausserordentliche Abschreibung kann ein Defizit in der LR ergeben, was wiederum zu einer Kollision mit kantonrechtlichen Bestimmungen führen kann (Defizitbegrenzung bzw. allenfalls zwingende Steuererhöhung).

- Das echte Problem liegt somit weniger beim Abschreibungsbedarf an sich, sondern in der Abschreibung des gesamten Restbuchwertes im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung auf einmal.

b) Beurteilung des Antrages

- Die bisherigen Beschlüsse zur Eigentumsübertragung der Nationalstrassenanlagen bringen es mit sich, dass im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung in verschiedenen Kantonen noch ein Restbuchwert vorhanden ist, welcher abgeschrieben werden muss. Ein Abschreibungsverzicht würde auf eine zumindest teilweise Abgeltung des Eigentumsübertrages durch den Bund hinauslaufen – zum Nachteil derjenigen Kantone, welche ihre Investitionen gar nicht aktiviert oder schneller abgeschrieben haben, weil sie z.B. höhere Motorfahrzeugsteuern erhoben haben. Eine solche Ungleichbehandlung wäre rechtlich nicht haltbar.
- Dies wird nicht nur bis zum Inkrafttreten des NFA so sein, sondern bis nach der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes. Die Eigentumsübertragung dieser neuen Strecken erfolgt erst mit der Inbetriebnahme. Der Abschreibungsbedarf wird dann jedoch sehr hoch sein, muss doch gleichzeitig praktisch der gesamte Kantonsanteil amortisiert werden. Eine Abgeltung dieser Restbuchwerte liefe auf eine praktisch vollständige Finanzierung durch den Bund hinaus. Mit der Übergangsbestimmung zu Art. 83 in Art. 197 Ziff. 3 der BV wollte dies der Gesetzgeber offensichtlich nicht so; folglich sind die Abschreibungen hinzunehmen.
- Die im Kommentar zum Antrag des Leitorgans angesprochene Gegenverrechnung der Restbuchwerte der Nationalstrassenanlagen mit den Werkhöfen (sollte deren Eigentum bei den Kantonen bleiben) ist wenig hilfreich, stehen sich doch gemäss der (unvollständigen) Erhebung der Bilanzwerte in den kantonalen Staatsbuchhaltungen durch das Sekretariat der FDK Restbuchwerten bei den Strassenanlagen von gegen 1'800 Mio. CHF solche bei den Werkhöfen von etwa 20 Mio. CHF gegenüber.
- Diese Argumente erlauben keinen Lösungsansatz, im Zeitpunkt des Eigentumsüberganges die Restbuchwerte nicht weiter abschreiben zu müssen.
- Dem Anliegen der Kantone, diese Abschreibung nicht auf einmal vornehmen zu müssen, sondern über die geplante Dauer tätigen zu können, kann nun aber dadurch entsprochen werden, dass die kantonalen Restbuchwerte im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung in „Investitionsbeiträge an den Bund“ umgewandelt werden können. Dies erlaubt es – auch nach Auskunft des Sekretariates der FDK –, die noch bilanzierten Kantonsanteile an den Nationalstrassen weiterhin nach den bisherigen kantonrechtlichen FH-Vorschriften abschreiben zu können (nicht aber zu müssen).

1.3 Antrag

- Die vom PA und Leitorgan beschlossene Lösung der unentgeltlichen Eigentumsübertragung der Nationalstrassenanlagen ist konsequent umzusetzen.
- Auf eine Abgeltung der Restbuchwerte in den kantonalen Staatsbuchhaltungen durch den Bund ist zu verzichten.
- Um es jedoch Kantonen zu ermöglichen, ihre Restbuchwerte an den Nationalstrassen im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung nicht auf einmal abschreiben zu müssen, sollen die noch bilanzierten Kantonsanteile an den Nationalstrassen in „Investitionsbeiträge an den Bund“ umgewandelt werden. Dadurch kann die bisherige kantonale Abschreibungspraxis unverändert beibehalten werden. Die Projektgruppe 3 wird beauftragt, eine entsprechende gesetzliche Grundlage samt Erläuterungen zu erarbeiten und noch in den Vernehmlassungsbericht einzubauen.

2 Nationalstrassen - Eigentum an Werkhöfen (WH)

2.1 Ausgangslage

Gemäss Beschluss der Projektgruppe 3 - vom Leitorgan NFA stillschweigend genehmigt - geht das Eigentum an der Strassenanlage unentgeltlich auf den Bund über.

Was das Eigentum an den WH angeht, sieht der Schlussbericht vom 18. Dezember 2003 zuhanden des Leitorgans ebenfalls die Übertragung auf den Bund vor. Bei der Beratung dieses Berichts in der Projektgruppe 3 haben Kantonsvertreter verlangt, dass im Gegenzug das Eigentum an den WH an die Kantone geht, wenigstens, soweit die Kantone den Betrieb übernehmen. Die Projektleitung hat den Auftrag erhalten, das Problem nochmals vertieft anzugehen.

Das Leitorgan NFA-Gesamtprojekt hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 folgenden Auftrag erteilt:

"Antrag 2: Das Eigentum an den Werkhöfen soll kostenlos an die Kantone übergehen: Dies ist erforderlich, damit die regionalen Trägerschaft unternehmerisch handeln können.

Antrag: Sofern diese langfristig von nationalem Interesse sind, kann der Boden zum Eigentum des Bundes gehen mit kostenlosem Baurecht für die Werkhöfe zu Gunsten Kantone. "

Analyse des Auftrags: Gemäss Auftrag des Leitorgans sollen *alle* WH (reine Nationalstrassen-WH und gemischte WH) eigentumsmässig bei den Kantonen bleiben - ungeachtet ob sie in Zukunft für den Betrieb der Nationalstrassen (betrieblicher Unterhalt im engeren Sinne) oder für andere Nationalstrassennutzungen (Betrieb im erweiterten Sinne mit Verkehrsmanagementflächen, Schwerverkehrskontrollzentren, usw.) gebraucht werden. Ein Vorbehalt gilt für diejenigen WH, *die langfristig im nationalen Interesse* sind; hier geht

das Eigentum des Grundstückes an den Bund über, während der Kanton ein *kostenloses Baurecht* erhält. Das langfristige nationale Interesse ist indessen nicht definiert: sind darunter auch die WH zu verstehen, die für den künftigen Betrieb benötigt werden? Diese sind zweifellos im langfristigen Interesse des Bundes; sie sollen aber - gemäss Antrag des Leitorgans - eigentumsässig bei den Kantonen bleiben, *damit die regionalen Träger-schaften unternehmerisch handeln können*. Oder sind nur diejenigen WH gemeint, die nicht mehr für den künftigen Betrieb gebraucht werden, die der Bund aber andern Nationalstrassennutzungen im Bundesinteresse (Abstellplätze, Schwerverkehrskontrollzentren usw.) zuführen könnte. Schliesslich zeigt die Analyse, dass der Kanton mit denjenigen WH, die nicht mehr für den Betrieb oder eine andere Bundesnutzung benötigt werden, machen kann, was er will: selber umnutzen oder veräussern.

Für die nachfolgende Untersuchung wird davon ausgegangen, dass alle WH eigentumsässig bei den Kantonen verbleiben, ausgenommen diejenigen, die der Bund für eigene Nutzungen (z.B. Abstellflächen oder Schwerverkehrskontrollzentren) beansprucht.

2.2 Überlegungen der Projektgruppe 3

a) Allgemeine Bemerkungen

- Die heutigen Nationalstrassen-Werkhöfe wurden entsprechend den kantonalen Zuständigkeiten und auch in Abstimmung auf deren Bedürfnisse für Kantonsstrassen (gemischte Werkhöfe) errichtet.
- Würden die Werkhöfe heute nur für die Nationalstrassen und nach rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen erstellt, so würde über Anzahl, Standort, Grösse, Ausstattung usw. sicher anders entschieden.
- Mit der Übernahme aller Teilaufgaben im Bereich Nationalstrassen durch den Bund, sind nun entsprechende Korrekturen - soweit möglich und sinnvoll - vorzunehmen. Das bedeutet insbesondere, dass die Zahl der Werkhöfe für die Aufgabe „Nationalstrasse“ reduziert werden muss.

b) Gründe **für** den Übertrag des Eigentums aller WH auf den Bund

- NFA bezweckt Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung; Bund übernimmt die Aufgaben im Nationalstrassenbereich zu 100 %; das soll auch eigentumsässig konsequent durchgezogen werden;
- Werkhöfe sind Bestandteile der Nationalstrassen, also ist es folgerichtig, dass sie eigentumsässig das Schicksal der Strassenanlage teilen;
- die Errichtung der WH wurde mit dem Beitragssatz "Bau" vom Bund mitfinanziert, d. h. mit Beitragssätzen zwischen 80 und 97 %; der Bund hat also den überwiegenden Teil finanziert;
- der künftige verantwortliche Betreiber der Nationalstrassen kann ein anderer Kanton als der Standortkanton, die Anstalt oder sogar ein Privater sein; die Vermietung durch den Bund ist effizienter als jene durch einen Dritten.
- die Leistungsvereinbarungen mit Kantonen sind zwar langfristig angelegt; sie werden aber in periodischen Abständen (z. B. 20 Jahre) neu verhandelt; sollte es einen

neuen Betreiber geben, so ist der Bund in der komfortableren Lage, wenn ihm die WH gehören;

- die nicht mehr für den Betrieb genutzten WH kann der Bund für andere, eigene NS-Bedürfnisse verwenden / umnutzen: Schwerverkehrskontrollzentren, Verkehrsmanagementflächen, usw.; für derartige Bedürfnisse sollte der Bund nicht zweimal bezahlen müssen;
- hat Bund Eigentum, dann hat er bei der Gestaltung / Vergabe des Betriebs grössere Flexibilität, falls sich die Voraussetzungen ändern (infolge Veränderung der Verkehrsstärke, Alterung der Anlagen, neu hinzukommende Strecken ins Nationalstrassennetz usw.);
- Gleichbehandlung unter den Kantonen ist so am besten gewährleistet; einheitliche Entschädigungsfolge: nämlich keine;

c) Gründe *gegen* die Beibehaltung des Eigentums *beim* Kanton

- wenn nicht der Standortkanton (in dem der WH liegt), sondern ein anderer Kanton, ein privater Dritter oder gar die Anstalt selber den Betrieb erledigt, so entstehen Schwierigkeiten, wenn Eigentum beim Kanton bleibt; ist ein Mietverhältnis zwischen Standortkanton und Betreiber zu errichten? Zu welchen Bedingungen? Wer legt diese fest? Wie steht es bei notwendigen Vergrößerungen oder einer baulichen Erneuerung der WH? Die langfristigen Interessen des Bundes könnten beeinträchtigt werden;

d) *Variante: Es bleiben nur diejenigen WH eigentumsmäßig beim Kanton, die dieser für den Nationalstrassenbetrieb braucht; die andern gehen entschädigungslos an den Bund über*

- die künftige Verwendung erfolgt nur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten; das bedeutet, dass eine bestimmte Anzahl WH für den künftigen Betrieb nicht mehr gebraucht wird; daraus entsteht eine Ungleichbehandlung, je nachdem welcher Kanton nun einen WH für den Betrieb braucht, und wer nicht mehr; die notwendige Bereinigung der Werkhofstrukturen würde behindert;
- keine einfache, transparente Lösung sichtbar, wenn Bund nicht benutzte WH für eigene Zwecke verwenden / umnutzen will;
- immerhin hätte der Bund flexiblere Nutzungsmöglichkeiten für die an ihn abgetretenen WH;

e) *Wo liegt das Interesse des Kantons am Eigentum der WH*

- bei reinen Nationalstrassen-WH: übernimmt der Standortkanton den Betrieb, dann ist er sein eigener Herr; übernimmt der Standortkanton den Betrieb nicht - sondern ein Dritter -, dann ist der Bund bzw. Anstalt in einer schlechteren Position; in diesem letzteren Fall geht er aber seines Anteils verlustig, weshalb sich die Frage der Entschädigung stellt;

- bei gemischten WH: hier braucht er sich nicht mit anderen Eigentümern herumzuschlagen; eine unterschiedliche Behandlung bezüglich des Anteils Nationalstrasse würde jedoch gegen die Gleichbehandlung aller Kantone verstossen.
- das Interesse könnte darin liegen, dass nicht mehr für den Nationalstrassenbetrieb benötigte WH dem Kanton kostenlos für den Eigengebrauch überlassen werden oder auf den Bundesanteil im Veräusserungsfall verzichtet würde; das würde indessen gegen die Gleichbehandlung unter den Kantonen verstossen, weil davon nicht alle Kantone gleichermassen profitieren;

Andererseits:

- die regionalen Trägerschaften sind unternehmerisch auf die richtigen Werkhöfe angewiesen; in wessen Eigentum diese sind, spielt diesbezüglich keine entscheidende Rolle; Betreiber und Standortkanton als Eigentümer können aber differieren; mit dem vorgeschlagenen Eigentum beim Bund ist eine Gleichbehandlung unter den Kantonen und Betreibern sichergestellt;
- mit dem Eigentum sind auch Betriebs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten verbunden, die der Kanton - statt der Bund - tragen müsste; soweit allerdings der Bund den Betrieb übernimmt, spielt das keine Rolle, weil die Leistungsvereinbarung dieses Problem je nach Eigentum anders lösen müsste;

f) Gründe für eine pragmatische Lösung

- eine Regelung, die eine strikte Gleichbehandlung unter den Kantonen beachtet, ist nicht prioritär anzustreben, denn im ganzen NFA-Spektrum sind nicht durchwegs alle Sachverhalte gleich behandelt; das ermöglicht auch hier eine kreative, pragmatische Lösung;
- es ist auch ein politisch-psychologischer Aspekt zu beachten: wenn das Eigentum an der Strassenanlage schon unentgeltlich an den Bund übergeht, sollte den Kantonen wenigstens das Eigentum an den WH verbleiben, zumal bei gemischten WH und/ oder solchen, die sie für den künftigen Betrieb benötigen;
- wenn Eigentum aller WH an Kantone geht, dann müsste sicher gestellt sein:
 - o dass der Bund jene WH beanspruchen kann, die er längerfristig für den Betrieb in umfassendem Sinne benötigt;
 - o dass der Kanton insbesondere keine derartigen WH verkauft (ist wichtig für den Fall, dass nicht der Kanton, sondern ein Dritter den Betrieb übernimmt);
 - o dass der Bund den Standortkanton eines WH anteilmässig entschädigt, wenn ein anderer Kanton, ein Dritter oder die Anstalt den WH für den Betrieb der Nationalstrassen in einem umfassenden Sinn (Verkehrsmanagementflächen, Schwerverkehrskontrollzentren usw.) benötigen;
 - o dass der Kanton den Bund anteilmässig entschädigt, wenn er für den Betrieb nicht benutzte WH verkauft.

2.3 Antrag

Die im Schlussbericht skizzierte Lösung ist im Hinblick auf *den Vernehmlassungsbericht beizubehalten*; sie ist einfach umzusetzen, ist transparent und behandelt gleiche Sachverhalte gleich, ungeachtet des Standortes. Die Lösung lautet:

- Das Eigentum der Werkhöfe geht grundsätzlich an den Bund über;
- WH, die der Bund für den Betrieb oder für eine andere Nutzung (vgl. oben) nicht benötigt, bietet er den Kantonen zu einem fairen Preis an;
- Verzichtet der Kanton auf den Erwerb des WH, dann veräussert ihn der Bund und beteiligt den Kanton nach Massgabe seines damaligen prozentualen Anteils am Verkaufserlös.

Für die Mehrheit der Projektgruppe 3 ist aber eine pragmatische Lösung durchaus denkbar, wonach nur *die gemischten WH* eigentumsässig bei den Kantonen verbleiben und die andern an den Bund übergehen (mit den vorstehend beschriebenen Randbedingungen). Im Vernehmlassungsbericht ist daher drauf hinzuweisen, dass diese Variante ebenfalls geprüft und grundsätzlich als umsetzbar eingeschätzt wurde, dass jedoch eine Gewichtung der Vor- und Nachteile für die Übertragung aller WH an den Bund sprechen. Die Projektgruppe 3 vertritt darum die Meinung, dass im Vernehmlassungsbericht die letztgenannte Variante aufzunehmen ist und den Kantonen zunächst im Rahmen der Vernehmlassung die Möglichkeit gegeben werden soll, ihre Anliegen zu formulieren und zu begründen. Auf Grund der Ergebnisse ist dann neu zu entscheiden.

3 Nationalstrassen - Verkehrsmanagement

3.1 Ausgangslage

Die kantonalen Polizeiorgane sind heute im Strassenverkehrsbereich zuständig für die hoheitlichen Aufgaben und das Verkehrsmanagement (Ausnahme: Teile der Verkehrsinformation, welche von Dritten - z.B. Viasuisse - wahrgenommen werden). Der Strasseneigentümer stellt in der Regel die notwendigen *Infrastrukturen für das Verkehrsmanagement* bereit, deren Betrieb erfolgt durch die Polizei. Im Ausland werden die Aufgaben des Verkehrsmanagements in der Regel durch den Strasseneigentümer wahrgenommen. Mit zunehmender Bedeutung des Verkehrsmanagements, der diesbezüglich stark steigenden Anforderungen und der zunehmenden Vernetzung von betrieblichen Fragen mit den ausrüstungstechnischen Problemen stellt sich auch in der Schweiz je länger je mehr die Frage, ob die bisherige Aufgabenteilung Polizei - Strasseneigentümer noch richtig und zweckmässig ist.

3.2 Auftrag des Leitorgans

Das Leitorgan hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 folgenden Auftrag erteilt:

Antrag 3: Verkehrsmanagement (auf der Nationalstrasse) durch die SNS (Anstalt Schweizerische Nationalstrassen). Für den Verkehrsteilnehmer ist vor allem ein von Kantonsgrenzen unabhängiges Verkehrsmanagement von grösstem Interesse, somit ist mit dem NFA auch eine Zentralisierung herbeizuführen.

Antrag: Die Aufgaben Enforcement (hoheitliche Polizeiaufgabe) und das Verkehrsmanagement (heute in der Schweiz Aufgabe der Polizei, im Ausland Aufgabe der Strassennetzbetreiber) sind zwingend zu trennen.

3.3 Stellungnahme des ASTRA

Der Auftrag des Leitorgans unterstützt die laufenden Überlegungen und Arbeiten auf Stufe Bund.

Im Bereich Verkehrsmanagement ist zur Zeit Vieles im Gang; der Strassenverkehrstelematik kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Die aktuellen Aufgabenteilungen Bund - Kantone einerseits und Polizei - Strasseneigentümer andererseits sind für die Entwicklung und Implementierung der notwendigen Systeme ungünstig. Auf technischer und betrieblicher/organisatorischer Seite ist ein starkes kantonsübergreifendes Element zwingend, damit die Systeme effizient und interoperabel ausgestaltet werden können. Bei Verantwortlichen für das Verkehrsmanagements ist allgemein auch die Einsicht unbestritten, dass ein kantonsübergreifender Betrieb unabdingbar ist. Das betrifft zumindest Systeme des Verkehrsmanagements von überkantonaler und nationaler Bedeutung.

Aus den dargelegten Gründen ist ersichtlich, dass im Bereich Verkehrsmanagement und der dazu notwendigen Strassenverkehrstelematik ein erheblicher Ordnungs- und Koordinationsbedarf auf Stufe Bund besteht. Mit dem Leitbild Strassenverkehrstelematik 2010, welches im Herbst 2000 den Kantonen, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung gegeben wurde, ist der Bund diesem Bedürfnis nachgekommen. Die Vernehmlassungsergebnisse sind mittlerweile ausgewertet - das Leitbild (neu: Leitbild itsch 2012) kann demnächst dem UVEK zur Genehmigung unterbreitet werden. Der darin vorgesehene Leitsatz 1 "Nationales Verkehrsmanagement" lautet:

Das ASTRA sorgt in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesämtern, Kantonen und Transportunternehmen dafür, dass ein nationales Verkehrsmanagement geschaffen wird. Dieses dient der Sicherstellung eines sicheren und flüssigen Verkehrs gemäss Art. 53a des Strassenverkehrsgesetzes.

Begründung:

Beim nationalen Verkehrsmanagement sind zwangsläufig unterschiedliche regionale Interessen im Spiel, die ausgeglichen werden müssen. Aus diesem Grund muss auf Bun-

desebene durch das ASTRA diese Aufgabe wahrgenommen werden.

Konkretisierung:

Das nationale Verkehrsmangement hat drei Aufgaben:

- Es stellt die Grundlagen für die multimodale Verkehrsinformation bereit
- Es erarbeitet Empfehlungen und Weisungen für die Verkehrslenkung
- Es ordnet Massnahmen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs auf dem Nationalstrassennetz an

Massnahmen:

Der Bund sorgt für den Aufbau des Verkehrsmanagements Schweiz. Das Verkehrsmanagement Schweiz bezieht sich auf Nationalstrassen und Hauptstrassen im Sinne von Strassen von allgemeiner schweizerischer oder internationaler Bedeutung, die nicht dem Nationalstrassennetz angehören. Hauptfunktion des Verkehrsmanagements Schweiz sind die überregionale Verkehrsinformation und Verkehrslenkung sowie die Verkehrsleitung und -steuerung auf den Nationalstrassen. Die Finanzierung dieser Systeme ist primär Bundessache.

Damit das Leitbild auf der ganzen Linie umgesetzt werden kann, sind Anpassungen bei den geltenden Rechtsgrundlagen notwendig. Dabei sind folgende Leistungen rechtlich und finanziell abzusichern:

- 1) Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen sowie den Hauptstrassen von allgemeiner und schweizerischer Bedeutung (Bezeichnung: "Nationales Verkehrsmanagement"), mit den folgenden Teilsystemen:
 - Aufbau/Betrieb des nationalen multimodalen Verkehrsdatenverbundes
 - Aufbau/Betrieb der Verkehrsmanagementzentrale oder eines dezentralisierten Systems
 - Aufbau/Betrieb der Leitsysteme auf Nationalstrassen (und evt. teilweise auf Hauptstrassen)
 - Aufbau/Betrieb von Verkehrsüberwachungssystemen auf Nationalstrassen (und evt. teilweise auf Hauptstrassen).
- 2) Bereitstellen/Verbreiten von Verkehrsinformationen, soweit diese im Interesse der Verkehrssicherheit und der Funktionsfähigkeit der Verkehrsträger liegen ("service public").
- 3) Beteiligung bei der Normung und der Forschung.

Dazu sind Anpassungen beim SVG (Strassenverkehrsgesetz) und beim MinVG (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer) absehbar (MinVG: Finanzierung des Aufbaus/Betriebs des Verkehrsdatenverbundes, der Verkehrsmanagementzentrale, Leitsysteme und Verkehrsüberwachungssysteme auf Hauptstrassen von allgemeiner und schweizerischer Bedeutung; SVG: Kompetenz hoheitlicher Verkehrslenkung für die Anstalt SNS, Kompetenz für die Verkehrsinformation).

Bei den Verkehrstelematikanwendungen zur Unterstützung der Fahrzeuglenker könnte

sich auch Rechtsetzungsbedarf ergeben, eventuell auch Finanzierungsbedarf für Koordinationsaufgaben (z.B. Rahmenbedingungen für Notrufsysteme).

Die entsprechenden Arbeiten können aber auf Grund des aktuellen Bearbeitungsstandes des Leitbildes noch nicht in den NFA-Vernehmlassungsbericht einfließen. Es ist vorgesehen, die oben skizzierten Gesetzesänderungen laufend zu bearbeiten und dann in der 2. NFA-Botschaft zu berücksichtigen.

Die Regelung des Eigentums der Polizeistützpunkte hängt von der künftigen Aufgabenteilung im Bereich des Verkehrsmanagements ab, weshalb hier heute noch keine Lösung fest steht.

3.4 Antrag

Die NFA-Gesetzgebung ist nach Vorliegen des vom UVEK genehmigten Leitbildes its-ch 2012 im Bereich des Verkehrsmanagements nach Massgabe der Anforderungen des Leitbildes anzupassen.

4 Hauptstrassen – Schwer finanzierbare Einzelprojekte (SfE)

4.1 Ausgangslage

NFA sieht bekanntlich für den Bereich Hauptstrassen eine Teilentflechtung vor:

- *Normale Bauvorhaben:* Diese Aufgabe wird kantonalisiert. Die Kantone erhalten die notwendigen Mittel in Form von Globalbeiträgen.
- *Grossprojekte:* Darunter versteht man schwer finanzierbare Einzelprojekte, welche die Kantone mit ihren eigenen finanziellen Mitteln nicht realisieren könnten. Diese Grossprojekte bleiben eine Verbundaufgabe.

4.2 Zwischenergebnisse

a) Normale Bauvorhaben

Wie im Schlussbericht der Projektgruppe 3 "Strasse" vom 18. Dezember 2003 zuhanden des Leitorgans dargestellt, werden die Globalbeiträge anhand der "gewichteten Längen" berechnet. Das Leitorgan hat davon stillschweigend Kenntnis genommen. Die Arbeiten sind auf dieser Grundlage fortzuführen.

b) Grossprojekte

Zu diesem Problemkreis hat eine Fachgruppe, bestehend aus Bundes- und Kantonsvertretern, verschiedene Lösungsansätze geprüft. Schliesslich wurde folgendes Modell entwickelt:

- Die Schwerfinanzierbarkeit beginnt für jeden Kanton bei einem andern Schwellenwert. Anhand der jährlichen Netto-Strassenausgaben (ohne Bundesbeiträge)

wurden die Kantone in vier Kategorien eingeteilt und diesen die Schwellenwerte 10, 20, 30 und 40 Mio. Franken zugeordnet. Der Beitragssatz sollte 60 Prozent betragen.

Im Verlaufe der weiteren Beratungen zeigte sich, dass dieses Modell grosse Schwächen hat:

- Schwellenwerte haben "naturgemäss" einen kostentreibenden Faktor. Es gibt keine fachlich abgestützten und politisch tragfähigen Mechanismen, welche diesen Treibereffekt verhindern.
- Die verfügbaren Mittel reichen nicht aus, damit das System mit den SfE's einigermassen funktioniert (gemäss NFA sind für die Rubrik Hauptstrassen - nach Abzug der Finanzkraft - noch rund 170 Mio. Franken vorgesehen, die für Globalbeiträge und SfE's etwa hälftig eingesetzt werden sollen): bei niedrigen Schwellenwerten gibt es eine Fülle von Projekten, die nicht zeitgleich unterstützt werden können; bei hohen Schwellenwerten über 100 bis 150 Mio. entsteht das Problem der gerechten Verteilung: Kantone müssten mangels Kredite u. U. zehn und mehr Jahre auf die Mitfinanzierung durch den Bund warten. Eine Aufstockung der Mittel wird als politisch unrealistisch eingestuft.

Vor allem der zweite Aspekt bewog die Projektgruppe 3, auf die SfE's zu verzichten, der ganze verfügbare Kredit den Globalbeiträgen zuzuweisen und für die schwer finanzierbaren Grossprojekte eine Sonderlösung ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr zu suchen.

4.3 Weitere Entwicklung

a) Leitorgan NFA- Gesamtprojekt

Das Leitorgan hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 folgenden Auftrag erteilt:

"Antrag 4 betr. schwerfinanzierbare Einzelprojekte: Nochmalige Diskussion des Lösungsansatzes und transparentes Aufzeigen, ob es noch eine Finanzierungsform gibt und falls ja, wie diese aussieht. Es muss eine transparente Lösung erkennbar sein. Eine Variante ist, dass es keine Finanzierung solche Einzelprojekte mehr gibt, dass aber die Zuweisungskriterien zu den Netzen (Nationalstrassen, Hauptstrassen des Bundes, Kantonsstrassen) eindeutig sind."

Analyse des Auftrags: Im Protokoll der Sitzung des Leitorgans vom 16. Januar 2004 wird präzisiert, dass die Kriterien, die Finanzierung und *der Einbezug in die Globalbilanz ("Haushaltneutralität")* detailliert dargestellt werden muss. Die letzte Vorgabe bedeutet, dass es für die SfE keine neue, eigenständige Rubrik geben darf, wenn diese nicht von den vorhandenen Geldmitteln der Strassenrechnung gespeist wird, was im Ergebnis darauf hinausläuft, dass die Kredite für Beiträge an Kantone der andern Rubriken gekürzt werden müssen.

b) Überlegungen der Projektgruppe 3

- Zur Erinnerung: in der ersten Phase von NFA wollte man die Rubrik Hauptstrassen vollständig kantonalisieren, d.h. keine objektbezogenen Subventionen mehr ausschütten, dafür das vorhandene Geld mittels Globalbeiträgen an die Kantone verteilen. Vom ASTRA aus hat man sich dagegen gewehrt mit dem Argument, dass einige Kantone Grossprojekte (ohne diese damals zu definieren) nicht alleine realisieren könnten. Als Beispiel wurde immer die Sanierung der Strecke Vue des Alpes mit dem Tunnel angeführt. Dieses Projekt kostete indessen 480 Mio. Franken.
- In den letzten rund 15 Jahren (Stichdatum: Beitragsverfügung) wurden folgende Hauptstrassenprojekte realisiert, deren Gesamtkosten über 150 Mio. lagen: Umfahrung Locarno 523 Mio.; Tunnel Vue des Alpes 480 Mio. Drei weitere Projekte kosteten zwischen 102 und 119 Mio. Folgende Projekte mit einem Kostenvoranschlag von über 150 Mio. sind im Bau: Umfahrung Klosters 505 Mio.; Umfahrung Flims 270 Mio.; Umfahrung Eschenbach 240 Mio.; Umfahrung Bulle 221 Mio.; Umfahrung Sissach 172 Mio. Weitere fünf Projekte weisen einen Kostenvoranschlag zwischen 100 und 137 Mio. auf.
- Projekte, die etwa 150 bis 250 Mio. kosten, sollten in Zukunft (je nach Kanton) von den Kantonen selber finanziert werden können. Dazu stehen ihnen - als Bundesbeiträge - zur Verfügung: Globalbeiträge Hauptstrassen, Anteil aus dem soziodemographischen oder geographisch-topographischen Lastenausgleich, nicht werkgebundene Beiträge, Anteil aus der LSVA. Derartige Projekte werden wohl auch eher kantonale oder regionale Bedeutung aufweisen. Die Finanzierbarkeit durch die Kantone sollte wegen der langen Bauzeit sichergestellt sein, so dass die jährliche Investitionshöhe verkraftbar erscheint.
- Wesentlich erscheint nun die Frage der Finanzierung: Die beschriebene Vorgabe des Leitorgans bezüglich "Haushaltneutralität" bedeutet, dass eine Lösung ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der zweckgebundenen Finanzierung dazu führt, dass die Mittel für Beiträge an Kantone aus anderen Rubriken reduziert werden müssten. Dazu bieten sich an: Globalbeiträge Hauptstrassen und die nicht werkgebundenen Beiträge. Diese beiden Rubriken nützen nach Massgabe der Verteilungskriterien allen Kantonen gleichermassen, so dass es wenig Sinn macht, deren Ergiebigkeit zu senken. Zudem führt die Splittung der Kredite in der Hauptstrassen-Rubrik auf Globalbeiträge einerseits und schwer finanzierbare Einzelprojekte andererseits zu der in Ziffer 2 Buchstabe b) geschilderten Folge. Schliesslich hielte es schwer, für die nicht werkgebundenen Beiträge die gesetzlich vorgesehenen 12 Prozent-Klausel einzuhalten, wenn auf dieser Rubrik gekürzt würde.
- Wirkliche Grossprojekte im Stile der Vue des Alpes oder der Umfahrungen Locarno und Klosters sind zwar zur Zeit nicht ersichtlich, aber in Zukunft dennoch denkbar. Sollte der Bund hier eine Mitfinanzierung ins Auge fassen, dann müsste es sich um Projekte handeln, die in einem gewichtigen Landesinteresse lägen. Für das Landesinteresse wären etwa die Kriterien heranzuziehen, die für die Aufnahme einer Strasse ins Nationalstrassennetz massgebend sind.

Damit ist eigentlich auch der Lösungsansatz skizziert: das Problem wirklicher Grossprojekte ist auf dem Weg der Netzgestaltung zu lösen, d.h. entsprechende Strecken sind ins Bundesstrassennetz aufzunehmen, womit sie dann zur Bundessache werden. Mit diesem Vorgehen wird das Problem wohl entschärft, aber nicht durchwegs gelöst, weil heute keine Gewähr besteht, dass eine bestimmte Strecke später aufklassiert wird. Das gilt speziell für aufwändige Ortsumfahrungen, wenn sich diese auf Strecken mit bloss regionaler oder gar lokaler Bedeutung befinden.

Fazit: Unter der Vorgabe, die "Haushaltneutralität" einzuhalten, ist keine finanziell machbare und politisch tragfähige Lösung erkennbar.

4.4 Antrag

Der gesamt verfügbare Kredit für die Rubrik Hauptstrassen sind für Globalbeiträge zu verwenden. Auf die Erarbeitung einer Sonderlösung für Grossprojekte ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der Zweckbindung ist zu verzichten. Das Problem ist im Rahmen der Sachplanung anzugehen.

5 Nationalstrassen - Zwischenabrechnungen

5.1 Ausgangslage

Die Projektgruppe 3 "Strassen" hat in ihrem Schlussbericht vom 18. Dezember 2003 zuhanden des Leitorgans sinngemäss folgendes Problem dargestellt:

Ausbau und Unterhalt (der Nationalstrassen) bleiben bis zur Inkraftsetzung von NFA eine Verbundaufgabe. Ab Inkrafttreten von NFA gehen diese beiden Teilaufgaben voll zum Bund. Es ist anzunehmen, dass mehrjährige Ausbau-/Unterhaltsvorhaben den Inkraftsetzungstermin zeitlich überlagern. Also ist dafür eine rechtliche Übergangslösung zu suchen.

Im Schlussbericht wird folgender Lösungsweg aufgezeigt:

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens von NFA wird eine Zwischenabrechnung erstellt. Für die bis dahin getätigten Aufwändungen gelten die heutigen Beitragssätze (der Kanton übernimmt seinen Anteil); die späteren Aufwändungen bezahlt voll der Bund. Diese Regelung gilt auch für den Landerwerb: es wird machrzählig abgerechnet.

5.2 Auftrag des Leitorgans

Das Leitorgan hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 folgenden Auftrag erteilt:

"Es darf zwischen Bund und Kantonen generell zu keiner asymmetrischen Belastung kommen, indem in einzelnen Bereichen ohne wichtige Gründe Zwischenabrechnungen vorgenommen werden. Der Vorschlag einer Zwischenabrechnung ist noch einmal vertieft zu überprüfen".

5.3 Stellungnahme des ASTRA

a) *Erfahrungen mit Zwischenabrechnungen*

Die Bandbreite der Beitragssätze für den Unterhalt betrug ursprünglich zwischen 75 und 90 Prozent (in Härtefällen bis 97 Prozent). Sie wurde im Rahmen des Sanierungspakets 1994 auf 40 bis 80 Prozent (in Härtefällen bis 95 Prozent) herabgesetzt. Dies erforderte im Rahmen der Totalrevision der Nationalstrassenverordnung (NSV) eine Neuberechnung dieser Beitragssätze. Im Rahmen des Impulsprogramms hat dann das Parlament für die Jahre 1998 und 1999 vorübergehend wieder die alten Beitragssätze eingeführt, was folgerichtig zu einer Anpassung der Beitragssätze führte. Diese wären Ende 1999 hinfällig geworden. Inzwischen hatte aber das Parlament durch eine Änderung des MinVG die Beitragssätze für den Unterhalt im Sinne einer dauerhaften Regelung auf 80 bis 90 Prozent (in Härtefällen bis 97 Prozent) angehoben, was wiederum eine Neuberechnung der Beitragssätze zur Folge hatte.

Diese Änderungen der Beitragssätze erfolgten jeweils ziemlich kurzfristig auf Jahresbeginn. Da spezielle Übergangsregelungen fehlten, wurden die neuen Beitragssätze ab sofort für alle ab diesem Zeitpunkt ausgeführten Arbeiten angewendet. Umgekehrt galten für die vor diesem Zeitpunkt vollendeten Arbeiten die alten Beitragssätze. Das bedingte jedes Mal so genannte Zwischenabrechnung auf Jahresende. Dieses Vorgehen erheischte zwar einen gewissen Aufwand sowohl für die Unternehmen, die Kantone und das ASTRA. Es gab aber keine grossen Schwierigkeiten.

Im Übrigen stellte sich das gleiche Problem, als der Bundesrat für die Kantone Ob- und Nidwalden und Uri auf den 1. Januar 1999 die Beitragssätze für den Bau/Ausbau erhöhte.

b) *Nachteile ohne Zwischenabrechnung*

Die Zwischenabrechnungen schaffen Klarheit über die Finanzierung. Wenn keine Zwischenabrechnungen erstellt werden, dann würde es ab dem Stichtag Ausbau- und Unterhaltsvorhaben mit je unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten geben: laufende Vorhaben (die den Stichtag zeitlich überlagern) mit Kostenteilung Bund/Kanton; neue Vorhaben mit alleiniger Finanzierung durch den Bund. Dieses Vorgehen würde den administrativen Aufwand beim Unterhalt zwar einigermassen in Grenzen halten, aber beim Ausbau doch etliche Schwierigkeiten bereiten. Das liegt daran, dass der Beitragssatz beim Unterhalt an die Massnahme gebunden ist, während der Beitragssatz beim Ausbau für einen bestimmten Abschnitt gilt.

c) *Was spricht für Zwischenabrechnungen?*

- Es ist durchaus NFA-konform, eine bisherige Verbundaufgabe, die von der Zuständigkeit her vollständig entflochten wird, ab dem Stichtag auch finanziell konsequent umzusetzen (das mag für eine heutige Verbundaufgabe, die gemäss NFA in Zukunft eine Verbundaufgabe bleibt, wenn auch in geänderter Form, an-

ders aussehen). Es ist nicht einzusehen, wieso für Daueraufgaben - und darum handelt es sich beim Ausbau und beim Unterhalt der Nationalstrassen - nach Einführung von NFA eine Weile noch ein doppeltes Regime gelten soll.

- Asymmetrische Belastungen zwischen Bund und Kantonen sind im Übergang zum NFA nicht durchwegs zu vermeiden. Es gibt gerade im Bereich Nationalstrassen ein vom Gesetzgeber gewollte Ausnahme: Obwohl der Bau im *Sinne von Neubaustrecken*, die noch nicht im Netzbeschluss enthalten sind, künftig Bundessache werden, bleibt der *Bau im Sinne von Fertigstellung* des beschlossenen Netzes eine Verbundaufgabe, und das mit guten Gründen. Bei der oben beschriebenen Zwischenabrechnung wird der Bund belastet, bei der Fertigstellung wird der Kanton (mit)belastet.
- Entscheidend erweist sich aber folgender Aspekt: Es besteht - zumindest theoretisch - die Gefahr, dass die Kantone im Hinblick auf NFA den Ausbau und vor allem den Unterhalt vernachlässigen, weil sie nach der neuen Regelung von diesen Teilaufgaben entlastet werden. Bisher sind keine nennenswerten derartigen Anzeichen vorhanden, zumal die Kantone auch Vorteile sehen, die Aufgaben weiter zu führen. Andererseits ist mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass die Kantone nicht mehr bereit sind, planmässig vorgesehene, mehrere Jahre dauernde Ausbau- und Unterhaltsvorhaben im letzten und vielleicht auch im vorletzten Jahr vor dem NFA-Stichtag noch zu beginnen, wenn sie noch über den Stichtag hinaus ihren Anteil an den Kosten bezahlen müssen. Gerade dieses Szenario ist mit allen Mitteln zu verhindern, denn das hätte Folgen: u.U. würde es zu wachsenden Schäden führen, die dann vollständig der Bund zu tragen hätte; die Kontinuität des Investitionsvolumens ginge verloren; die zurückgestellten Vorhaben würden nach dem NFA-Stichtag den ohnehin bestehenden Nachholbedarf verstärken und so den Ausbau- und Unterhalts-"Stau" vergrössern; der Bund müsste die zurückgestellten Vorhaben dann voll bezahlen, womit er zusätzlich belastet würde.

5.4 Antrag

Für laufende Ausbau- und Unterhaltsvorhaben sind auf den Stichtag hin Zwischenabrechnungen zu erstellen.