

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: ARE, ASTRA, BAV, EFV, Fachvertreter Kt. AG, BE, ZH, Finanzvertreter Kt. ZH

Aufgabenbereich Strassen

1. Ist-Zustand

Der Bund beteiligt sich über drei verschiedene Kanäle an der Finanzierung der Strasseninfrastrukturen in den Kantonen:

Nicht werkgebundene Beiträge (allgemeine Strassenbeiträge)

Zur Finanzierung von allgemeinen, kantonalen Strassenaufgaben werden 27 Prozent der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen den Kantonen zugewiesen. Bereits seit 1925 beteiligt sich der Bund an den kantonalen Kosten des Strassenwesens. Dies im Sinne einer Kompensation für die 1874 weggefallenen Strassenzölle und zur Unterstützung der Kantone bei der Bewältigung der durch die Verkehrszunahme notwendigen Anpassungen der Strasseninfrastrukturen. Die Beiträge je Kanton bemessen sich heute nach der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen ohne Nationalstrassen und den Strassenlasten. Da auf den 2020 neu ins Nationalstrassennetz aufgenommenen Kantonsstrassen in den beiden Appenzell bisher keine substanziellen Ausbauten in Betrieb genommen wurden, erhalten die beiden Halbkantone jährlich Ausgleichsbeiträge in der Höhe von 2 Prozent des Kantonsanteils an den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen des Bundes.

Beiträge an Hauptstrassen

Der Bund leistet Beiträge an die Kosten der Kantone für die Hauptstrassen. Vor NFA beschränkte sich der Bundesbeitrag auf Neu- und Ausbauten der Hauptstrassen. Die Finanzierung des Unterhaltes und Betriebes war Sache der Kantone. Dabei erfolgte der Bundesbeitrag in Form von objektgebundenen Beiträgen. Seit 2008 erfolgt die Mittelzuweisung in Form von Globalbeiträgen, welche sowohl für den Bau als auch für den Unterhalt und Betrieb eingesetzt werden können. Diese bemessen sich nach der Strassenlänge, der Verkehrsstärke sowie der Topografie. Rund 20 Prozent der Beiträge werden spezifisch für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen aufgewendet. Dieser Verteilschlüssel wurde als Ausgleichmassnahme für die Berg- und Randregionen im Rahmen der Einrichtung des Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz eingeführt.

Einnahmeanteil Schwerverkehrsabgabe

Die Schwerverkehrsabgabe soll die externen Kosten des Schwerverkehrs internalisieren und eine verursachergerechte Verkehrsfinanzierung schaffen. Da auch die Kantone von diesen externen Kosten betroffen sind, werden sie an den Einnahmen beteiligt. Die Berg- und Randregionen werden dabei zusätzlich entschädigt, weil hier häufig nur der Strassentransport möglich ist. Durch eine höhere Entschädigung soll dieser Standortnachteil ausgeglichen werden. Die Auszahlung erfolgt in Form eines Globalbeitrages. Dieser berücksichtigt die Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen, die Strassenlasten, die Bevölkerung sowie die steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs. 10 Prozent des Kantonsanteiles wird zudem für den Substanzerhalt der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen verwendet.

1.1. Regelungskompetenz

Die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Strassenverkehrs und der Strasseninfrastruktur sind in [Art. 82 und 83 BV](#) geregelt. Gemäss Art. 83 Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden. Die Befugnisse von Bund und Kantonen im Bereich des Strassenverkehrs sind weiter [in Art. 2 bzw. 3 SVG](#) geregelt. Im Rahmen der NFA-Reform sowie letztmals mit der Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (2018), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF-Vorlage) wurde Art. 86 BV punktuell angepasst. In Abs. 3 ist die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) geregelt, welche gewisse Transferzahlungen an die Kantone erfasst.

Die gesetzlichen Grundlagen zur finanziellen Beteiligung des Bundes für die allgemeinen Strassenbeiträge und die Beiträge an Hauptstrassen finden sich beide im [MinVG](#). Art. 4 Abs. 2 MinVG spezifiziert die nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone auf mindestens 27 Prozent, während in Art. 34 und 35 MinVG die Berechnungsgrundlage für dessen Verteilung geregelt ist. Die gesetzliche Regelung der Hauptstrassenbeiträge findet sich in Art. 13 und 14 MinVG. Diejenigen Hauptstrassen, für die der Bund Globalbeiträge ausrichtet, sind im [Anhang 2 der MinVV](#) aufgeführt.

[Art. 19 SVAG](#) begründet den Anspruch auf einen Anteil der Kantone an den Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe. Die Schlüsselung des Kantonsanteiles richtet sich ferner nach Art. 19 Abs. 4 SVAG sowie [Art. 85ff. SVAV](#). Mit der Erhöhung der Schwerverkehrsabgabe im Jahr 2008 wurde zudem festgelegt, dass der Kantonsanteil der daraus resultierenden Mehreinnahmen für die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen verwendet wird (Art. 19a SVAG). Dies dient als Kompensationsmassnahme, da in ruralen Gebieten die Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene nur bedingt möglich ist.

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Für die Erstellung, den Unterhalt und den Betrieb der Strasseninfrastruktur sind die drei Staatsebenen Bund (Nationalstrassen), Kantone (Kantonsstrassen) und Gemeinden (Gemeindestrassen) zuständig. Dies umfasst insbesondere die Planung und Realisierung von Neubauten wie auch der laufende Unterhalt der Infrastrukturen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone, ohne selbst operativ tätig zu werden. Er erlässt jedoch diverse Vorgaben, im Sinne von Umwelt- und Sicherheitsstandards sowie von Verkehrsmanagementmassnahmen, welche die Kantone umsetzen müssen. Bei der Aufgabenerfüllung konnten soweit keine erwähnenswerten Ineffizienzen festgestellt werden.

1.3. Finanzierung

Die Kantone und Gemeinden sind, mit Ausnahme der Nationalstrassen, für die Strasseninfrastruktur und deren Finanzierung zuständig. Sie finanzieren diese durch allgemeine Steuermittel und / oder kantonale Motorfahrzeugsteuern und erhalten zusätzlich Unterstützung vom Bund in Form der erwähnten Beiträge. Die allgemeinen Strassenbeiträge und die Beiträge für Hauptstrassen werden über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr ausgerichtet und somit verursachergerecht über die zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer finanziert.

Nicht werkgebundene Beiträge (allgemeine Strassenbeiträge)

Die Beteiligung des Bundes beträgt 27 Prozent der zweckgebundenen Mineralölsteuern. Im Rahmen des Entlastungspakets 2027 beabsichtigt der Bundesrat, den Beitragssatz auf 24 Prozent zu reduzieren. Im Zusammenhang mit der Übernahme der rund 400 Kilometer Strecken des neuen Netzbeschlusses (NEB) durch den Bund erbringen die betroffenen Kantone zudem einen Kompensationsbeitrag gemäss Anhang 6 der MinVV, der sich an den abgetretenen Strecken orientiert. Vom gesamten Kompensationsbetrag über 60 Millionen Franken werden rund 26,3 Millionen Franken auf den nicht werkgebundenen Beiträgen in Abzug gebracht. Im Jahr 2024 betragen die nicht werkgebundenen Beiträge des Bundes über 319 Millionen Franken. Im Vergleich zu den Bruttoausgaben von Kantonen für ihre Strassen über geschätzt 3 Milliarden Franken, umfasste der Bundesbeitrag daher rund 10 Prozent.

Beiträge an Hauptstrassen

Die jährlichen Beiträge werden jeweils im Rahmen des Voranschlages durch das Bundesparlament festgelegt. Die Hauptstrassenbeiträge betragen 2024 138 Millionen Franken. Mit dem Bundesbeschluss zum Gesamtkredit Infrastrukturfonds hat das Parlament zudem einen Verpflichtungskredit über 800 Millionen Franken (Preisstand 2005) für den Substanzerhalt von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen gesprochen, sodass bis 2027 jährlich ein Betrag von 40 Millionen Franken ausbezahlt werden kann. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes lagen die Beiträge in den letzten Jahren jeweils leicht unter dieser Zielgrösse. Mit dem Entlastungspaket 2027 beabsichtigt der Bundesrat zudem die jährlichen Mittel um weitere 10 Prozent zu reduzieren. Der Verpflichtungskredit wurde bei der Auflösung des Infrastrukturfonds und Schaffung des

NAF im Jahr 2018 in die SFSV übertragen. Per Ende 2024 war der Kredit zu rund 86 Prozent ausgeschöpft. Da keine nationale Statistik zu den Bruttoausgaben der Kantone für die Hauptstrassen geführt wird, ist es nicht möglich, den Bundesanteil zu berechnen.

Einnahmeanteil Schwerverkehrsabgabe

Die Kantone erhalten einen Drittel des Reinertrages aus der Schwerverkehrsabgabe zugewiesen, was jährlich rund 500 Millionen Franken entspricht. Davon werden 76,5 Prozent anhand des Berechnungsschlüssels (Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen, Strassenlasten, Bevölkerung und steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs) an alle Kantone verteilt. Weitere 13,5 Prozent fliessen an die 18 Kantone mit Berggebieten und Randregionen und 10 Prozent an die 13 Kantone mit Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen.

Gesamtbetrachtung Strassenfinanzierung

Insgesamt hat der Bund im Jahr 2024 über die drei Gefässe eine Summe von 1031 Millionen Franken an die Kantone ausbezahlt. Die grössten Beträge erhalten die Kantone Graubünden (15 Prozent der Gesamtsumme), Bern (11 Prozent) und Wallis (10 Prozent). Da die Bruttoausgaben der Kantone für Strassen rund 3 Milliarden Franken pro Jahr betragen, kann davon ausgegangen werden, dass etwa ein Drittel der Kosten durch Bundesbeiträge gedeckt wird.

1.4. Herausforderungen

Die Beiträge an die Kantone werden aus den Mineralölsteuereinnahmen sowie aus den Einnahmen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe finanziert. Diese Einnahmen generiert der Bund nicht nur auf dem eigenen Nationalstrassennetz, sondern auch basierend auf der Fahrleistung, die auf kantonalen und kommunalen Strassennetzen erbracht wird. Es ist daher gerechtfertigt, dass die Kantone an diesen Steuereinnahmen partizipieren können. Für die Kantone selbst dürfte es kaum möglich sein, auf ihrem Hoheitsgebiet verbrauchsabhängige Steuern zu erheben. Allerdings führt die aktuelle Aufgabenteilung dazu, dass der Bund Beiträge von über 1 Milliarde Franken an die Kantone ausrichtet, **ohne** dass er bei der Leistungserstellung über **Steuerungs- oder Entscheidungskompetenzen** verfügt – mit Ausnahme seiner Einflussnahme über die die Instrumente zur Netzdefinition.

Der Einsatz verschiedener Berechnungsschlüssel und Kanäle zur Verteilung der Mittel **erschwert eine transparente Gesamtübersicht** über die finanziellen Zuweisungen. Die Komplexität bei der Zuteilung und Verwendung führt zu administrativem Aufwand bei Bund und Kantonen. Zudem werden bei der Mittelverteilung auch **strukturelle Faktoren** einbezogen, was in einem Widerspruch zu den Zielen des NFA steht (Trennung von Anreiz- und Umverteilungszielen).

Wie die vom Bund bereitgestellten Mittel von den Kantonen eingesetzt werden (für Hauptstrassen oder andere Zwecke), wird vom Bund nicht überprüft. Es besteht **keine Verwendungs- und Wirkungskontrolle**.

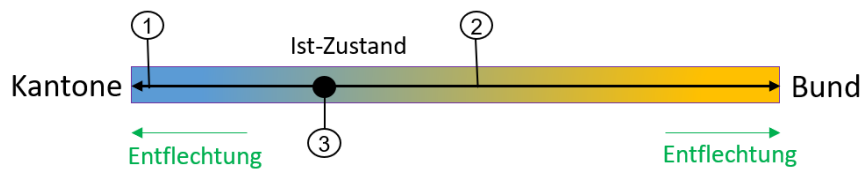
Bei der **Berechnungsgrundlage anhand der Strassenlasten** besteht theoretisch die Gefahr eines Fehlanreizes, da höhere Ausgaben der Kantone für Strassenprojekte zu höheren Bundesbeiträgen führen können. Die ausführenden Einheiten könnten dazu

neigen, **zu teure, zu viele oder nicht zielgerichtete** Strassenprojekte zu realisieren, die nicht den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen. Aus Sicht der Sektoralvertreter dürfte dies in der Praxis jedoch kaum vorkommen, da eine Vorlage, die nicht den Bedürfnissen entspricht, keine politischen Mehrheiten in den Kantonen finden würde. Um dieses Risiko zu mindern, werden seit der NFA-Reform die Bundesbeiträge in anderen Aufgabengebieten beispielsweise in Form von Global- oder Pauschalbeiträgen zur Unterstützung mittelfristiger Programme ausgerichtet.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten geprüft:

- Dezentralisierung
- Zentralisierung
- Anpassung Status Quo: eine einzige Transferzahlung



Die Abbildung zeigt den Grad der Entflechtung des Status Quo und der Varianten. Zur Erläuterung: Links sind die Kantone und rechts der Bund allein zuständig (vollständige Entflechtung). Dazwischen handelt es sich um Verbundaufgaben mit unterschiedlicher Beteiligung der Kantone resp. des Bundes.

Es handelt sich um Varianten zur Finanzierung. Bei keiner der Varianten kommt es zu einer Verschiebung der Aufgabenerfüllung, da diese bereits vollständig entflochten ist.

2.1. Dezentralisierung

2.1.1. Stossrichtung

Der Bund zieht sich aus der Finanzierung der Strasseninfrastrukturen in den Kantonen zurück und ist nur noch für die Nationalstrassen zuständig. Die Kantone tragen die Kosten für ihre Strasseninfrastruktur allein. In Abhängigkeit der Ausgestaltung können die Kantone ihre Ausgaben entweder zweckgebunden über höhere Motorfahrzeugsteuern finanzieren oder freie Budgetmittel, zum Beispiel aus der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27, dafür einsetzen. Die Mineralölsteuer und Schwerverkehrsabgabe werden nicht mehr für die Finanzierung kantonaler Strassenausgaben verwendet und können ggf. je nach gewählter Untervariante reduziert werden.

2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Anpassung Art. 85 und Art. 86 Abs. 3 BV. Diverse Anpassungen in MinVG (Art. 4; 3. Kapitel «Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen», 6. Kapitel «Nicht werkgebundene Beiträge») und SVAG (Art. 19 und 19a) sowie nachgelagerte Anpassung in der MinVV.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Variante 1a: Die Mittel von rund 1 Milliarde Franken werden im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu den Kantonen verschoben. Diese stehen ihnen künftig frei zur Verfügung. Die Kantone entscheiden, ob sie den bisherigen Bundesanteil im Strassenbereich weiterhin über eigene zweckgebundene Verkehrseinnahmen finanzieren wollen oder freie Budgetmittel dafür einsetzen. Der Bund kann die bisherigen Kantonsanteile an der Mineralölsteuer und Schwerverkehrsabgabe entweder zur Finanzierung der Globalbilanz oder für andere Zwecke einsetzen oder die Mineralölsteuer senken. Je nach Reaktion von Bund und Kantonen könnte die Steuerbelastung im Strassenbereich zu- oder abnehmen.

Variante 1b: Grundsätzlich wäre auch eine Variante denkbar, bei dem kein Ausgleich über die Globalbilanz stattfindet und Bund und Kantone beide ihre Steuertarife koordiniert anpassen: Der Bund könnte die Mineralölsteuern senken, während die Kantone ihre Steuern erhöhen müssten. Bestehende Zweckbindungen würden bestehen bleiben, und allfällige kantonsspezifische Finanzierungsgefässe weiterhin aus zweckgebundenen Mitteln geäufnet.

Bei einer Vertiefung dieser Varianten wäre zu prüfen, ob und wie die heutigen strukturellen Komponenten bei den Bundessubventionen zur Strassenfinanzierung aufgefangen werden können, um grössere Verwerfungen zwischen den Kantonen abzufedern. Dies könnte sowohl langfristig über einen Härteausgleich (vgl. bestehender Härteausgleich aus NFA-Reform) oder beispielsweise dauerhaft über den geografisch-topografischen Lastenausgleich oder einen neuen, verkehrsspezifischen Lastenausgleich erfolgen.

Im Bereich der Aufgabenerfüllung ist bei einer Dezentralisierung nicht mit nennenswerten Entlastungen zu rechnen, da die Berechnung und Auszahlung der Strassenbeiträge an die Kantone nur einen geringen administrativen Aufwand generieren und keine Verwendungs- und Wirkungskontrolle stattfinden.

2.1.4. Bewertung

Grundsätzlich wären die Kantone in der Lage, die Aufgabenerfüllung- und Finanzierung im Strassenbereich eigenständig wahrzunehmen. Die Subsidiarität würde gestärkt. Die Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung wäre bei den Kantonen angesiedelt – bei Strassen ausserhalb des Nationalstrassennetzes wäre der Bund nicht mehr involviert. Allerdings übersteigt die Erhebung einer verbrauchsabhängigen Steuer die Möglichkeiten der Kantone. Dazu bräuchte es ein schweizweites System, das nur vom Bund sinnvoll betrieben werden könnte. Aus dieser Perspektive beurteilt die Arbeitsgruppe die Subsidiarität bei einer Dezentralisierung schlechter erfüllt als im Status Quo.

Die fiskalische Äquivalenz würde bei einer Dezentralisierung hingegen verbessert, weil die Kantone als Entscheidungsträger und Nutzniesser im Strassenbereich auch die vollen Kosten tragen würden.

Der Verzicht auf finanzielle Transfers zwischen den Staatsebenen dürfte zu gewissen Effizienzsteigerungen und administrativen Entlastungen führen. Die Effizienz bei der Steuererhebung für eine verursachergerechte Strassenfinanzierung würde bei einem Rückzug des Bundes aber stark abnehmen. Sofern die Kantone eine verbrauchsabhängige Finanzierung anstreben würden, wäre dies mit einem grossen Systemwechsel und einem hohen Koordinationsbedarf sowie administrativen Aufwand verbunden.

Da die Kantone bereits heute für die Aufgabenerfüllung im Strassenbereich zuständig sind, dürfte diese Variante kaum Auswirkungen auf die Effektivität haben. Trotz Ausgleich über die Globalbilanz bestehen bei den Sektorvertretern allerdings Bedenken, dass ohne zweckgebundene Mittel des Bundes je nach Art der Finanzierung und Mittelkonkurrenz in den Kantonen weniger Gelder für die Strassen zur Verfügung stehen könnten. Ohne verbrauchsabhängige Finanzierung würde zudem die Lenkungswirkung teilweise wegfallen und die Erreichung einer funktionsfähigen und nachhaltigen Verkehrspolitik geschwächt.

Bei einer Dezentralisierung entfällt der finanzpolitische Fehlanreiz, dass höhere Ausgaben der Kantone für Strassen zu höheren Bundesbeiträgen führen. Gleichzeitig würden ohne verursachergerechte Finanzierung aber auch die ökonomischen und ökologischen Anreizmechanismen im Verkehrssystem reduziert.

Aus sektoraler Sicht überzeugt die Variante 1a weniger als der Status Quo, weil sie die verursachergerechte Finanzierung im Strassenbereich schwächt. Aus einer Entflechtungsoptik schneiden beide Varianten hingegen besser ab, weil sie Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen reduzieren und die fiskalische Äquivalenz stärken.

2.2. Zentralisierung

2.2.1. Stossrichtung

Der Bund ist für die gesamte Finanzierung des Strassenbereichs zuständig. Für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur sind weiterhin die Kantone zuständig. In einer solchen Variante tragen die Kantone keine Strassenkosten mehr. Sie könnten ihre Motorfahrzeugsteuern abschaffen oder die Mittel gegebenenfalls für andere Zwecke einsetzen. Der Bund müsste die Finanzierung der gesamten Strasseninfrastruktur durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer oder anderen Einnahmequellen sicherstellen oder freie Budgetmittel dafür einsetzen. Diese Einnahmen würden den Kantonen nach einem definierten Schlüssel verteilt. Bei einer Vertiefung dieser Variante müsste geprüft werden, wie Bund und Kantone den Abgleich zwischen Bedarf und verfügbaren Mittel sicherstellen und nach welchen Kriterien die Mittel auf die Kantone verteilt werden.

2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Anpassung Art. 83, Art. 85 und Art. 86 Abs. 3 BV. Diverse Anpassungen in MinVG (Art. 4; 3. Kapitel «Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen», 6. Kapitel «Nicht werkgebundene Beiträge») und SVAG (Art. 19 und 19a) sowie nachgelagerte Anpassung in der MinVV.

2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Variante 2a: Die Mittel von rund 3 Milliarden Franken (bzw. rund 2 Milliarden Franken netto, d.h. ohne Bundesbeitrag) werden im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 dem Bund gutgeschrieben. Der Bund entscheidet, ob er die bisherigen Kantonsausgaben im Strassenbereich über zweckgebundene Verkehrseinnahmen finanzieren will oder freie Budgetmittel dafür einsetzt. Die Kantone können ihre Motorfahrzeugsteuern abschaffen oder für andere Bereiche einsetzen. Je nach Reaktion von Bund und Kantonen könnte die Steuerbelastung im Strassenbereich zu oder abnehmen.

Variante 2b: Grundsätzlich wäre auch eine Variante denkbar, bei dem kein Ausgleich über die Globalbilanz stattfindet und Bund und Kantone beide ihre Steuertarife koordiniert anpassen: Der Bund müsste die Mineralölsteuern erhöhen, während die Kantone ihre Steuern abschaffen würden. Bestehende Zweckbindungen würden bestehen bleiben, und die SFSV weiterhin aus zweckgebundenen Mitteln geäufnet.

Die Auswirkungen auf die personellen Ressourcen hängen bei dieser Variante von der Art der Aufgabenerfüllung beziehungsweise dem Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen ab. Es ist mit einem administrativen Mehraufwand zu rechnen.

2.2.4. Bewertung

Die Subsidiarität wird bei einer Zentralisierung gegenüber dem Status Quo geschwächt, da der Bund die gesamte Finanzierung übernimmt, obwohl die Kantone heute fähig sind, Strassenprojekte unter den aktuellen Subventionsvoraussetzungen zu finanzieren und umzusetzen. Allerdings würde diese Variante erlauben, die gesamte Strassenfinanzierung über eine verbrauchsabhängige Steuer zu gestalten. Diese Möglichkeit haben die Kantone nur beschränkt.

Die fiskalische Äquivalenz würde bei einer Zentralisierung verschlechtert, weil der Bund neu die gesamte Finanzierung übernehmen würde, die Projektentscheide und der Nutzen aber primär regional bei den Kantonen anfallen. Inwiefern der Bund auch eine Steuerungsfunktion und gewisse Entscheidungskompetenzen zum Mittelumfang und Mittelersatz erhält, hängt von der genauen Ausgestaltung ab.

Die Effizienz dürfte aufgrund des Koordinationsbedarfs zwischen den kantonalen Bedürfnissen und den verfügbaren Bundesmitteln abnehmen. Je nach Verteilschlüssel auf die Kantone beziehungsweise bei einer unzureichenden Abstimmung der Mittel auf Investitionsspitzen, könnte auch die Effektivität der Aufgabenerfüllung geschwächt und die Umsetzung von Strassenprojekten gefährdet werden. Demgegenüber würden mit einer vollständigen verbrauchsabhängigen Strassenfinanzierung die Lenkungswirkung und die Erreichung einer funktionsfähigen und nachhaltigen Verkehrspolitik gestärkt. Die Fehlanreize für teurere oder nicht-prioritäre Strassenprojekte könnten hingegen zunehmen, wenn die Kantone keine Kosten mehr dafür tragen müssen.

Zusammenfassend wäre eine vollständig verbrauchsabhängige Strassenfinanzierung aus sektoraler Sicht zwar wünschenswert. Aus einer Entflechtungsperspektive überzeugt die Variante aber weniger als der Status Quo, da sie die Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen erhöht, die fiskalische Äquivalenz schwächt und das Risiko für Ineffizienzen und grössere Fehlanreize birgt.

2.3. Anpassung Status Quo: eine einzige Transferzahlung

2.3.1. Stossrichtung

Die verschiedenen Finanzflüsse im Strassenbereich werden zu einer einzigen Transferzahlung zusammengefasst. Es gibt nur noch einen Verteilschlüssel auf die Kantone. Die Auszahlungen erfolgen weiterhin zweckgebunden für die Strasse.

2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Je nach Ausgestaltung: Anpassung Art. 85 und Art. 86 Abs. 3 BV. Diverse Anpassungen in MinVG und SVAG sowie nachgelagerte Änderungen der MinVV.

2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre zu prüfen, ob und wie die heutigen strukturellen Komponenten aufgefangen werden können, um grössere Verwerfungen zwischen den Kantonen abzufedern. Dies könnte sowohl langfristig abnehmend über einen Härteausgleich (vgl. bestehender Härteausgleich aus NFA-Reform) oder beispielsweise dauerhaft über den geografisch-topografischen oder einen neuen verkehrsspezifischen Lastenausgleich erfolgen.

Da die Berechnung und Auszahlung der Strassenbeiträge an die Kantone nur einen geringen administrativen Aufwand generieren, dürften aus dieser Anpassung keine nennenswerten Entlastungen resultieren.

2.3.4. Bewertung

Da diese Variante keine eigentliche Entflechtung, sondern eine Anpassung der Funktionsweise bestehender Verflechtungen darstellt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status Quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering. Mit einer einzigen Transferzahlung würde aber die Transparenz und Effizienz des Finanzierungssystems erhöht. Der Ausgleich der bisherigen strukturellen Komponenten bei der Strassenfinanzierung würde neu über zweckfreie anstelle von zweckgebundenen Mitteln erfolgen, was die Flexibilität der Kantone beim Mitteleinsatz steigern und potenzielle Fehlanreize verringern könnte. Allerdings könnte dies auch zu einer Zunahme der Disparitäten bei den Verkehrsinfrastrukturen führen, sofern die Kantone diese zweckfreien Mittel nicht mehr für Strassenprojekte einsetzen.

Insgesamt überzeugt diese Variante die Arbeitsgruppe mehr als der Status Quo.

3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe beurteilt die aktuellen Finanztransfers zwischen Bund und Kantonen im Strassenbereich als relativ komplex und wenig transparent. Sie empfiehlt deshalb, in der zweiten Projektphase vertieft zu prüfen, ob entweder vollständig auf diese zweckgebundene Strassenbeiträge verzichtet werden kann (Dezentralisierung) oder ob diese zu einer einzigen, weiterhin für den Strassenbereich zweckgebundenen Transferzahlung zusammengeführt werden können. Bei beiden Varianten wäre insbesondere auch darzulegen, wie die heutigen strukturellen Komponenten aufgefangen werden können, um grössere Verwerfungen zwischen den Kantonen abzufedern. Zudem sollte bei der Dezentralisierungsvariante das Thema der verbrauchsabhängigen Finanzierung vertieft analysiert werden.