

Herr Bundesrat
Moritz Leuenberger
Vorsteher UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Bern, 19. September 2008

**Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz.
Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf vom 7. Juli 2008**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 7. Juli 2008 in oben erwähnter Angelegenheit. Der Vorstand der FDK behandelte das Geschäft in seiner Sitzung vom 19. September 2009 und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Wir stellen fest, dass die Reduktion der Kantonsanteile den Entscheidungsgrundlagen zur NFA widerspricht:

- In der Botschaft des Bundesrates zur NFA vom 14. November 2001 (BBI 2002, Seite 2423) wird ausgeführt: "Der Ausbau des beschlossenen Netzes und die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken gehen vollständig auf den Bund über, sowohl für die Aufgabenerfüllung als auch für die Finanzierung." Die Übergangsbestimmung zu Art. 83 der Bundesverfassung (BV) regelt die gegenüber heute unveränderten Zuständigkeiten und Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes gemäss Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960.
- In den Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 28. November 2004 über die NFA wird auf Seite 6 dargelegt, dass der Bund allein ("Bund" und "allein" sind fett gedruckt) für Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig ist.
- Interessant sind auch die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA vom 7. September 2005 (BBI 2005, Seite 6146) zur Begründung der unentgeltlichen Eigentumsübertragung der Nationalstrassenanteile: "Wer eine Strasse abtritt, wird entlastet, weil dann der künftige Unterhalt entfällt."

Aus der isolierten Sicht der Aufgaben- und Lastenteilung im Strassenwesen begründet sich die Ablehnung der Kompensationsforderung des Bundes wie folgt:

- Aus den Entscheidungsunterlagen zur NFA geht klar hervor, dass der Bund für die Netzerweiterung allein zuständig ist und auch allein für deren Finanzierung zu sorgen hat.
- Wenn im Entscheidungsprozess zur NFA die Meinung gewesen wäre, die Kantone seien entsprechend der nun vorliegenden Vernehmlassungsgrundlagen weiterhin für die Finanzierung der Netzerweiterungen verantwortlich, so wäre dies in Verfassung und Bundesgesetz geregelt worden. Dies nun nachzuholen, verstösst gegen Treu und Glauben.
- Die Autostrassen, die mit dem Netzerweiterungsbeschluss ins Eigentum des Bundes übergehen, sollen entschädigungslos übertragen werden. Dadurch wird der Bund für die Übernahme der Betriebskosten schadlos gehalten. Mit der Reduktion von Kantonsanteilen fordert der Bund nun eine zweimalige Kompensation.
- Der Kompensationsforderung dürften nicht die mutmasslichen künftigen Aufwendungen des Bundes zugrundegelegt werden, weil dieser die entsprechenden Standards in eigener Verantwortung festlegen kann und muss, sondern es wäre auf die Entlastung der Kantone aufgrund der bisherigen Ausbaustandards abzustellen.
- Die Kompensationsforderung des Bundes basiert auf der Vorstellung, dass die Globalbilanz der NFA eingefroren wird und zukünftige Änderungen von Belastungen gegenüber dem Zustand vor der NFA zu kompensieren sind - und zwar in jedem Aufgabenbereich für sich. Dies würde in kürzester Zeit zu unübersichtlichen, intransparenten Finanzierungsregelungen führen und damit gegen ein Hauptziel der NFA verstossen. Der öffentliche Verkehr hatte mit solchen Problemen in den 80er und 90er Jahren zu kämpfen: Bund und Kantone finanzierten Buslinien unterschiedlich, je nachdem sie vor oder nach einem bestimmten Jahr (1968?) in Betrieb gingen.

Schliesslich verstösst die Kompensationsforderung des Bundes aber auch gegen den Grundgedanken der NFA: Der Wille von Bund und Kantonen war, den Übergang zur NFA haushaltsneutral zu gestalten (Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA vom 7. September 2005, BBI 2005, Seiten 6058 und 6269; Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006, BBI 2007, Seiten 678 und 685). Die Haushaltsneutralität bezieht sich ausdrücklich nur auf den Übergang zur NFA:

- "Es ist zu beachten, dass die Haushaltsneutralität der NFA streng genommen nur für das Jahr des Inkrafttretens gilt. In den Folgejahren gibt es aufgrund der unterschiedlichen Dynamik der Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen sowie des Fortschreibungsmechanismus für den Ressourcen- und Lastenausgleich bis zur Neufestlegung der Grundbeiträge (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 FiLaG) Abweichungen von der Haushaltsneutralität." Und: "Es wird zu den Aufgaben des ersten Wirksamkeitsberichts gehören, die postulierte Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Ergebnisse der Jahresrechnung 2008 zu überprüfen. Sollten sich dannzumal grössere Abweichungen zeigen, sind diese bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode angemessen zu berücksichtigen." (BBI 2007, Seite 678)

- "Im Strassenbereich findet das Verkehrswachstum (Ausbau im Rahmen des Infrastrukturfonds) vor allem im Bereich der Nationalstrassen statt, die infolge NFA neu zur abschliessenden Bundesaufgabe werden. Hinzu kommt, dass die Nationalstrassen aufgrund ihres Alters und ihrer zunehmenden Belastung in den nächsten Jahren zu weiten Teilen saniert werden müssen, was eine politische Steuerungsmöglichkeit kaum zulässt. Aus diesen Überlegungen ist in diesem Bereich eine Ausgabendynamik zu Lasten des Bundes zu erwarten." (BBI 2007, Seite 685)
- "Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass zwar unterschiedliche Ausgabendynamiken zu erwarten sind, dass sich diese jedoch nicht einseitig zu Lasten oder zu Gunsten des Bundes oder der Kantone auswirken werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich um eine auch politisch beeinflusste Entwicklung handelt, welche naturgemäss stets mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Es wird Aufgabe der ersten beiden Wirksamkeitsberichte sein, die NFA-relevanten Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Dynamik zu analysieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu erörtern." (BBI 2007, Seite 685)

Es war von vornherein klar, dass die auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA postulierte Haushaltsneutralität sich im weiteren Zeitverlauf aufgrund der unterschiedlichen Ausgaben- und Einnahmendynamik nicht würde aufrechterhalten lassen. Wenn schon die Haushaltsneutralität immerwährend sein sollte, so müssten alle Aufgaben- und Einnahmenverschiebungen gegeneinander aufgerechnet werden. Insbesondere würden die Kantone eine Kompensation ihrer Ertragsausfälle einfordern, die ihnen wegen seines reduzierten Bundessteueranteils und der höheren Einnahmendynamik der Direkten Bundessteuern erwachsen. Praktisch lässt sich eine Haushaltsneutralität für zukünftige Jahre jedoch kaum ausrechnen, weil politische Entscheidungen der jeweils neu zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden sich auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen auswirken und die Entwicklungen nicht ermittelt werden können, die sich ohne diese politischen Entscheide ergeben hätten.

Freundliche Grüsse

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie:

- Vorsteher EFD
- ASTRA: netzplanung@astra.admin.ch
- BPUK
- KdK

- Mitglieder FDK