



Prüfung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Bundesamt für Strassen ASTRA



Impressum

| | |
|-----------------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern |
| Indirizzo di ordinazione | http://www.efk.admin.ch/ |
| Order address | |
| Bestellnummer | 1.14384.806.00293.07 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Order number | |
| Zusätzliche Informationen | Direktion |
| Complément d'informations | E-Mail: Eric-Serge.Jeannet@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | Tel. 058 463 10 39 |
| Additional information | |
| Originaltext | Deutsch |
| Texte original | Allemand |
| Testo originale | Tedesco |
| Original text | German |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Riassunto | Italiano (« L'essenziale in breve ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reproduction | Authorized (please mention the source) |

Bundesamt für Strassen ASTRA

Prüfung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Strassen ASTRA und weiteren involvierten Verwaltungseinheiten im Bereich Spezialfinanzierung Strassenverkehr eine Revision durchgeführt. Sie soll Aufschluss geben über die rechtskonforme Mittelverwendung der zweckgebundenen Finanzierungsmittel. Namentlich bei den ASTRA-Krediten „Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege“ sowie „Historische Verkehrswege“ wurden Prüfungen auf Dossierebene vorgenommen. Ausserdem wurde das Finanzierungsmodell gemäss Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) beurteilt.

Ausgangslage für die Beurteilung der zweckgerichteten Mittelverwendung waren die im Fondsausweis der Staatsrechnung 2013 (Band 3, Tabelle B43) aufgeführten Aufgabenbereiche. In der Staatsrechnung ist der Fonds „Spezialfinanzierung Strassenverkehr“ (SFSV) per Ende 2013 mit einem Bestand von 2'036 Millionen Franken bilanziert.

Die Einlagen in den Fonds erfolgen aus der Hälfte der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag und der Nationalstrassenabgabe. Im 2013 wurden der SFSV insgesamt 3'785 Millionen Franken zugewiesen. Hauptzweck der SFSV ist die Finanzierung von Bau, Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassennetzes. Ferner werden Beiträge an die Kantone für die Hauptstrassen, Beiträge zugunsten von Eisenbahngrossprojekten und Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Bahntransports begleiteter Motorfahrzeuge bezahlt. Seit 2008 werden auch Einlagen in den Infrastrukturfonds getätigt. Sofern ein Bezug zum Strassenverkehr besteht, können ausserdem für Umweltschutz, Landschaftsschutz und Schutz vor Naturgefahren Beiträge bezahlt werden. Schliesslich belasten die Verwaltungskosten des ASTRA und die Ausgaben für Forschungsaufträge die SFSV. Im 2013 wurden insgesamt 3'821 Millionen Franken zulasten SFSV ausgegeben.

Die Ausgaben werden grundsätzlich im Rahmen des jährlichen Budgetierungsprozesses bewilligt. Bei mehreren Budgetpositionen werden Vorhaben sowohl mit allgemeinen Budgetmitteln als auch mit zweckgebundenen SFSV-Geldmitteln finanziert. Für die Finanzierungsanteile aus dem Fonds SFSV ist aufgrund der rechtlichen Zweckbestimmung ein Bezug zum Strassenverkehr vorausgesetzt. Die aktuelle Etatzuweisung aus allgemeinen und zweckgebundenen Finanzierungsmitteln beruht auf Erfahrungswerten der 80er-Jahre, die inzwischen überholt sein dürften. Insbesondere bei den Bereichen Umweltschutz, Heimat- und Landschaftsschutz sowie Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten stellt sich die Frage, ob die in den Achtzigerjahren definierten SFSV-Finanzierungsanteile tatsächlich noch den rechtlichen Zweckbestimmungen entsprechen. SFSV-finanzierte Projekte und Programme müssen den Bezug zum motorisierten Strassenverkehr aufweisen. Da zweckbestimmte Finanzierungsmittel bei der Mittelverwendung einen eindeutigen Nachweis eben dieser Zweckbestimmung erfordern, ist mit einer aktualisierten Erhebung die rechtmässige, d.h. zweckkonforme Mittelverwendung transparent, plausibel und überprüfbar darzulegen.

Zur Sicherstellung der Zweckbindung empfiehlt die EFK, ein auf die SFSV-finanzierten Geldströme ausgerichtetes, ämterübergreifendes Koordinations- und Überwachungskonzept zu erstellen. Da



verschiedene Verwaltungseinheiten involviert sind, wird sich das GS-UVEK mit diesem Thema federführend befassen.

Einzelprüfungen ergaben, dass das ASTRA für Aufgaben in Verbindung mit den historischen Verkehrswegen die Unterstützung eines externen Fachdienstleiters beansprucht. Es ist zu prüfen, ob sich mit einem Insourcing ein Kostenvorteil erzielen lässt.

Die Ausführungen zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds beziehen sich auf die Vernehmlassungsunterlagen gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. Februar 2014. Neu soll für die Finanzierung der Nationalstrassen und der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ein unbefristeter, zweckgebundener Fonds geschaffen werden. Für die verbleibenden ebenfalls zweckgebunden finanzierten Aufgaben (Beiträge an Kosten für Hauptstrassen, Nicht werkgebundene Beiträge, Übrige werkgebundene Beiträge, Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, Beiträge für Umweltschutz / Landschaftsschutz / Schutz vor Naturgefahren sowie Forschung und Verwaltung) würde das Finanzierungsgefäss SFSV_{NEU} weiterhin in der Bundesrechnung geführt und unter den zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital der Staatsrechnung bilanziert.

Wesentliche Elemente der geplanten Neuregelung der Strassenfinanzierung bilden die zwei separaten Fonds, und zwar der NAF als Sonderrechnung und der SFSV_{NEU} als zweckgebundener Fonds im Eigenkapital der Staatsrechnung. Mit der Aufteilung der zweckbestimmten Einnahmen auf die beiden Fonds wird eine offensichtlich gewollte, präzisierte Zweckbindung geschaffen. Konkret heisst das, dass die Einnahmen und die festgelegten Verwendungszwecke auf zwei Teilbereiche aufgeteilt werden, welche inhaltlich gegeneinander eindeutig abgegrenzt sind. Sofern die generelle, übergeordnete Zweckbestimmung eingehalten wird, ist gegen eine solche Lösung nichts einzuwenden. Allerdings ist zu bedenken, dass der im Finanzierungsmodell aufgezeigte Ausgleichsmechanismus, das heisst, die Verschiebung allfälliger Reserven zwischen den beiden Fonds, damit unterbunden wird. Die Verschiebung der Reserven hätte zwangsläufig einen Verstoß gegen die spezifizierten Zweckbindungen der einzelnen Fonds zur Folge. Dies würde nicht ordnungsmässiger Rechnungslegung entsprechen. Kommt hinzu, dass bereits das Anhäufen von zweckbestimmtem Kapital grundsätzlich eine Zweckentfremdung darstellt. Auch die fehlende Verzinsung beinhaltet das Risiko der Substanzentwertung, was einer schleichenden Zweckentfremdung gleichkommt.

Für beide Finanzierungsgefässe sind von der federführenden Verwaltungseinheit gegebenenfalls separate Fonds-Reglemente zu erstellen, welche die rechtskonforme Mittelverwendung und die transparente Rechenschaftsablage sicherstellen.

Office fédéral des routes (OFROU)

Audit du financement spécial pour la circulation routière

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU) et d'autres unités administratives concernées dans le domaine du financement spécial pour la circulation routière. Le but de cet audit était de déterminer si l'utilisation des moyens de financement affectés était conforme au droit. Le CDF a procédé à des examens au niveau des dossiers notamment en ce qui concerne les crédits de l'OFROU «Mobilité douce, chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre» et «Voies de communication historiques». En outre, le modèle de financement basé sur le projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) a été évalué.

Pour évaluer si les ressources étaient utilisées conformément à leur but, le CDF s'est fondé sur les domaines de tâches mentionnés dans le relevé des fonds figurant dans le compte d'Etat 2013 (tome 3, tableau B43). Dans le compte d'Etat, le fonds «Financement spécial pour la circulation routière» (FSCR) était inscrit au bilan à hauteur de 2 036 millions de francs à fin 2013. Des postes de crédit d'environ 165 millions ont été soumis à un examen approfondi.

Le FSCR est alimenté par la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales et par la totalité du produit de la surtaxe sur les huiles minérales et du produit de la redevance sur l'utilisation des routes nationales. En 2013, un total de 3 785 millions de francs a été affecté au fonds. Le but principal du FSCR est de financer la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau des routes nationales. Des contributions aux cantons pour les routes principales, des contributions en faveur de grands projets ferroviaires et des contributions pour la promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés sont également versées. Depuis 2008, des apports sont en outre effectués au fonds d'infrastructure. Pour autant qu'elles aient un lien avec la circulation routière, des contributions peuvent aussi être accordées pour la protection de l'environnement, la protection du paysage et la protection contre les dangers naturels. Enfin, les frais administratifs de l'OFROU et les dépenses liées aux mandats de recherche sont également imputés au FSCR. En 2013, les dépenses portées au débit du FSCR ont totalisé 3 821 millions de francs.

Les dépenses sont approuvées en principe dans le cadre du budget annuel. Dans plusieurs postes budgétaires, les projets sont financés aussi bien au moyen de ressources budgétaires générales que de ressources affectées du FSCR. Conformément à la loi, les ressources provenant du FSCR sont accordées à condition que leur affectation présente un lien avec la circulation routière. Or l'attribution des ressources budgétaires générales et affectées se fonde sur des valeurs empiriques des années 1980, qui ne sont probablement plus valables à l'heure actuelle. Notamment dans les domaines de la protection de l'environnement, de la protection du patrimoine et du paysage ou de la protection des autres routes contre les forces naturelles, la question se pose de savoir si les parts de financement du FSCR définies dans les années 1980 respectent encore les dispositions légales en la matière. Les projets et programmes financés par le FSCR doivent avoir un lien avec la circulation routière motorisée. Etant donné que l'utilisation de fonds affectés requiert la preuve que l'affectation est conforme au but fixé, il convient de procéder à une enquête actualisée en vue d'établir cette conformité de manière transparente, plausible et vérifiable.



Afin de garantir l'affectation correcte des ressources, le CDF recommande d'établir un plan de coordination et de surveillance commun à tous les offices et axé sur les flux financés par le FSCR. Comme ce projet concerne plusieurs unités administratives, il sera placé sous la responsabilité du Secrétariat général du DETEC.

L'audit a notamment montré que l'OFROU faisait appel à un prestataire spécialisé externe pour des tâches liées aux voies de communication historiques. Comme ce soutien externe représente près d'un tiers du montant à disposition, il faut vérifier si une internalisation permettrait de réduire ces coûts.

Les explications concernant le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) se basent sur les documents destinés à la consultation selon l'arrêté fédéral du 26 février 2014. Il est prévu de créer un fonds affecté d'une durée illimitée, qui permettra de financer les routes nationales et les contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Pour les autres tâches également financées par des fonds affectés (contributions aux coûts des routes principales, contributions au financement de mesures autres que techniques, autres contributions au financement de mesures techniques, contributions destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, contributions destinées à la protection de l'environnement, à la protection du paysage et à la protection contre les dangers naturels, recherche et administration), le nouveau fonds FSCR continuerait à être géré dans le compte de la Confédération et serait inscrit au bilan du compte d'Etat avec les fonds affectés enregistrés sous le capital propre.

Les principaux éléments de la nouvelle réglementation prévue pour le financement routier sont les deux fonds susmentionnés, à savoir le FORTA, comptabilisé dans un compte spécial, et le FSCR, fonds affecté enregistré dans le compte d'Etat sous le capital propre. La répartition des recettes affectées entre les deux fonds permettra de créer une affectation expressément voulue et plus précise. Concrètement, cela signifie que les recettes et les buts d'utilisation définis seront répartis entre deux domaines partiels clairement distincts. A condition que l'affectation générale soit respectée, cette solution est tout à fait valable. Il faut noter, cependant, qu'elle empêche le mécanisme de compensation exposé dans le modèle de financement, c'est-à-dire le transfert d'éventuelles réserves d'un fonds à l'autre. Ce transfert de réserves irait inévitablement à l'encontre des affectations spécifiques des différents fonds et entraînerait des irrégularités dans l'établissement des comptes. A cela s'ajoute que la constitution de capital affecté constitue en principe un changement d'affectation. L'absence de rémunération du capital comporte également le risque d'une perte de substance, ce qui équivaut en quelque sorte à un changement d'affectation.

Il appartiendra à l'unité administrative responsable d'établir pour les deux fonds des règlements distincts afin de garantir une utilisation des ressources conforme au droit ainsi que la transparence des comptes.

Texte original en allemand

Ufficio federale delle strade USTRA

Verifica del finanziamento speciale per il traffico stradale

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito in seno all'Ufficio federale delle strade (USTRA) e ad altre unità amministrative interessate una verifica del finanziamento speciale per il traffico stradale. L'obiettivo era accertare se i mezzi finanziari a destinazione vincolata erano impiegati secondo il criterio della legalità. Segnatamente il CDF ha proceduto a verifiche a livello di dossier per quanto riguarda i crediti dell'USTRA «traffico lento, percorsi pedonali e sentieri» e «vie di comunicazione storiche». È stato inoltre valutato il modello di finanziamento fondato sul progetto finalizzato alla creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA).

La valutazione dell'impiego dei mezzi finanziari a destinazione vincolata si è basata sui settori di compiti che nel Consuntivo 2013 figuravano nell'attestazione del fondo (vol. 3, tab. B43). Nel consuntivo, il fondo «finanziamento speciale per il traffico stradale» (FSTS) è iscritto a bilancio per un importo di 2 036 milioni di franchi a fine 2013. Le voci di credito pari a circa 165 milioni sono state oggetto di una verifica approfondita.

Il fondo è alimentato da metà del prodotto dell'imposta sugli oli minerali, dal supplemento fiscale sugli oli minerali e dalla tassa sull'utilizzazione delle strade nazionali. Nel 2013 sono stati conferiti al FSTS complessivamente 3 785 milioni di franchi. Lo scopo principale di questo fondo è finanziare la costruzione, la manutenzione e l'esercizio della rete delle strade nazionali. Inoltre vengono versati contributi ai Cantoni per le strade principali, contributi a favore di grandi progetti ferroviari e contributi per il promovimento del traffico combinato e del trasporto ferroviario di autoveicoli accompagnati. Dal 2008 vengono pure effettuati conferimenti al fondo infrastrutturale. Se la protezione dell'ambiente, la protezione del paesaggio e la protezione contro i pericoli naturali sono connessi con la circolazione stradale, i contributi possono essere versati anche per queste finalità. Infine, al FSTS sono addebitate le spese amministrative dell'USTRA e le uscite per i mandati di ricerca. Nel 2013 le spese a carico del FSTS ammontavano complessivamente a 3 821 milioni di franchi.

In linea di principio le uscite vengono autorizzate nel quadro del processo annuo di preventivazione. In caso di più voci budgetarie, i progetti sono finanziati tramite sia risorse di preventivo generali, sia fondi del FSTS a destinazione vincolata. In base alla legge, le quote di finanziamento provenienti dal fondo FSTS vengono concesse se la loro destinazione vincolata è connessa con la circolazione stradale. L'attribuzione dei mezzi finanziari provenienti dalle risorse di preventivo generali e a destinazione vincolata si basa su valori empirici degli anni Ottanta che nel frattempo potrebbero non essere più attuali. In particolare, per quanto riguarda i settori della protezione dell'ambiente, della protezione del paesaggio e della protezione delle altre strade contro le forze della natura, ci si chiede se le quote di finanziamento del FSTS definite allora corrispondano ancora alla destinazione vincolata prevista dalla legge. I progetti e i programmi finanziati dal FSTS devono essere connessi con il traffico stradale motorizzato. Dato che l'impiego dei mezzi finanziari a destinazione vincolata richiede la prova inequivocabile che tale destinazione è conforme al criterio della legalità, ovvero allo scopo, attraverso un'indagine aggiornata bisogna dimostrare detta conformità in modo trasparente, plausibile e verificabile.



Per garantire la destinazione vincolata, il CDF raccomanda di elaborare un piano di coordinamento e di sorveglianza a livello di Uffici, orientato ai flussi di denaro finanziati dal FSTS. Dato che il piano riguarda diverse unità amministrative, la relativa responsabilità è attribuita alla Segreteria generale del DATEC.

Dalle verifiche è emerso che l'USTRA richiede il sostegno di un fornitore di prestazioni specializzate esterno per i compiti legati alle vie di comunicazione storiche. Questo sostegno esterno assorbe quasi un terzo dell'importo messo a disposizione. Occorre verificare se un insourcing permette di ottenere vantaggi in termini di costi.

Le considerazioni sul fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato si riferiscono alla documentazione relativa alla procedura di consultazione secondo il decreto federale del 26 febbraio 2014. Per il finanziamento delle strade nazionali e dei contributi per le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati si prevede di creare un fondo a destinazione vincolata di durata illimitata. Per i rimanenti compiti, anche questi finanziati da risorse a destinazione vincolata (contributi ai costi delle strade principali, contributi non vincolati alle opere, altri contributi vincolati alle opere, contributi a favore delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche, contributi per la protezione dell'ambiente / la protezione contro i pericoli naturali, ricerca e amministrazione), il nuovo fondo FSTS continuerebbe a essere gestito nel conto della Confederazione e iscritto a bilancio nel consuntivo sotto la voce Fondi a destinazione vincolata nel capitale proprio.

I due fondi summenzionati, ossia il FOSTRA quale conto speciale e il nuovo FSTS quale fondo a destinazione vincolata esposto nel consuntivo sotto il capitale proprio, costituiscono gli elementi essenziali della nuova regolamentazione prevista per il finanziamento delle strade. La ripartizione delle entrate a destinazione vincolata tra i due fondi permette di creare una destinazione vincolata espressamente voluta e più precisa. In concreto ciò significa che le entrate e gli scopi d'impiego definiti sono ripartiti tra due settori parziali, chiaramente delimitati dal punto di vista materiale. Se la destinazione vincolata sovraordinata e generale è rispettata, non vi è nulla da obiettare su una soluzione di questo tipo. Tuttavia, occorre tener conto del fatto che essa impedisce il meccanismo di compensazione mostrato nel modello di finanziamento, ossia il trasferimento di eventuali riserve tra i due fondi. Questo trasferimento contravverrebbe inevitabilmente alle destinazioni vincolate specifiche dei singoli fondi e non sarebbe conforme ai principi di un rendiconto regolare. Inoltre, già la costituzione di capitale a destinazione vincolata equivale in linea di massima a una modifica della destinazione. Anche l'assenza di una remunerazione del capitale comporta il rischio di una perdita della sostanza, che in definitiva corrisponde a una modifica occulta della destinazione.

Se del caso, le unità amministrative responsabili devono elaborare per entrambi i fondi regolamenti distinti che garantiscano un impiego delle risorse secondo il principio della legalità e un rendiconto trasparente.

Testo originale in tedesco

Federal Roads Office FEDRO

Audit of special financing for road transportation

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit at the Federal Roads Office FEDRO and at other administrative units involved in the area of special financing road transportation. It is intended to provide information on the lawful use of earmarked financial resources. Audits were carried out at the dossier level on the FEDRO loans "human-powered mobility, footpaths and hiking trails" and "historic transport routes". In addition, the financing model as described in the bill for the creation of a motorway and urban transport fund was assessed.

The background for the assessment of the use of resources in accordance with their purpose were the task areas outlined in the fund report of the 2013 state financial statements (volume 3, table B43). The "special financing for road transportation" fund was posted at CHF 2,036 million in the state financial statements at the end of 2013. Credit items totalling approximately CHF 165 million were subject to an in-depth examination.

Deposits in the fund are financed from half of the mineral oil tax, from the mineral oil surtax and the motorway tax. In 2013, a total of CHF 3,785 million was allocated to special financing for road transportation. The main purpose of the special financing for road transportation fund is financing the construction, maintenance and operation of the motorway network. Furthermore, contributions are made to major railway projects, to promote combined transport and the transport of accompanied motor vehicles by rail as well as to the cantons for main roads. Since 2008, deposits have also been made in the infrastructure fund. If there is a link to road transport, contributions can in addition be made to environmental protection, landscape protection and protection against natural hazards. Finally FEDRO administrative costs and expenditure on research mandates are funded by special financing for road transportation. In 2013, a total of CHF 3,821 million was spent on special financing for road transportation.

In principle, the expenditure is authorised as part of the annual budgeting process. In the case of several budget items, projects are financed not only with general budget funds but also with the earmarked special financing for road transportation fund. Bearing a relation to road transport is a precondition for funding from the special financing for road transportation fund, due to the specification of purpose required by law. The current budgetary allocation from general and earmarked financial resources is based on empirical values from the eighties which, in the meantime, are likely to be obsolete. The question arises whether the special financing for road transportation funding shares defined in the eighties are still in line with the specific purposes prescribed by law in particular in the areas of environmental protection, cultural heritage protection, landscape protection and the protection of other roads against forces of nature. Projects and programmes financed by the special financing for road transportation fund must show that they bear a relation to motorised road transport. Given that the use of financial resources designated for a specific purpose requires clear proof of this specification of purpose, an updated collection of data must explain the legal, i.e. the appropriate use of resources transparently, clearly and verifiably.

To ensure earmarking, the SFAO recommends drawing up an inter-office coordination and monitoring concept for the monetary flows financed by special financing for road transportation. Because



various administrative units are involved, the General Secretariat of the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications will be in charge of this topic.

Individual audits revealed that FEDRO calls on the support of an external specialist services manager for tasks in connection with historical roads. This external support uses up almost one third of the amount available. It should be examined to see if insourcing would cost less.

The remarks on the motorway and urban transport fund refer to the consultation procedure documents in accordance with the Federal Council decree of 26 February 2014. Now a restricted fund is to be created for an unlimited period for financing motorways and contributions to measures to improve transport infrastructure in cities and agglomerations. For the remaining tasks that are also financed by restricted funds (contributions to costs for main roads, non-designated contributions, other designated contributions, contributions to main roads in mountainous areas and outlying regions, contributions for environmental protection / landscape protection / protection against natural hazards, and research and administration) the new special financing for road transportation fund would continue to be listed in the federal financial statements and posted as restricted funds in net assets/equity in the state financial statements.

Key aspects of the planned new regulations for road financing are the two separate funds, namely the motorway and urban transport fund as separate accounts and the new special financing for road transportation as restricted funds in net assets/equity of the state financial statements. The division of receipts designated for a specific purpose into these two funds creates specific earmarking which is obviously desired. In concrete terms, this means that receipts and the established intended uses are split up into two subsections which are clearly distinguished from each other in terms of content. So long as the general, overarching specification of purpose is complied with, there should be no objections to a solution of this nature. However, it should be considered that the compensation mechanism identified in the financing model, i.e. the shifting of any reserves between the two funds, is thereby prevented. Shifting the reserves would inevitably mean infringing the specified forms of earmarking of the individual funds. This would not be generally accepted financial reporting. Added to this, building up earmarked capital constitutes misuse in principle. Also no interest return entails the risk of capital erosion, which amounts to gradual misuse.

Separate fund regulations must be drawn up by the administrative unit in charge for both financing funds if appropriate. The fund regulations will ensure legally-compliant use of funds and transparent accounting.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung zur Prüfung:

In Bezug auf die Aussage auf Seite 33 am Schluss des zweitletzten Absatzes – „Bereits das Anhäufen von zweckbestimmtem Kapital stellt grundsätzlich eine Zweckentfremdung dar. Auch die fehlende Verzinsung beinhaltet das Risiko der Substanzentwertung, was einer schleichenden Zweckentfremdung gleichkommt“ – ist folgendes festzuhalten: Mit der als Schattenrechnung geführten SFSV wird sichergestellt, dass die zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer vollständig und damit verfassungskonform für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (Art. 86 Abs. 3 BV) verwendet werden. In der Botschaft zur Ablehnung der Volksinitiative „Für eine faire Verkehrsfinanzierung“ hat der Bundesrat explizit festgehalten, dass selbst bei Annahme dieser Initiative die (in diesem Fall stark ansteigenden) zweckgebundenen Einnahmen nicht zwingend in einen Fonds eingelegt werden müssten. Die in der SFSV erfassten Einnahmen und Ausgaben könnten nach wie vor Bestandteile der Bundesrechnung bleiben. Sie unterstützen somit auch künftig den haushaltspolitischen Beschlüssen des Parlaments und den Anforderungen der Schuldenbremse. Allfällige aus einer Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben resultierende Überschüsse und ein damit verbundener Anstieg der Rückstellungen in der SFSV können somit nicht als Zweckentfremdung bezeichnet werden.



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Auftrag und Vorgehen | 13 |
| 1.1 | Ausgangslage | 13 |
| 1.2 | Prüfungsziel | 13 |
| 1.3 | Prüfungsumfang und -grundsätze | 13 |
| 1.4 | Unterlagen und Auskunftserteilung | 13 |
| 2 | Eine Gesamtkoordination und –überwachung der Spezialfinanzierung für Strassenverkehr ist nötig | 13 |
| 2.1 | Nachweis des zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital gemäss Staatsrechnung | 15 |
| 3 | SFSV-Mittelherkunft: Die Zuweisungen entsprechen den Rechtsgrundlagen | 16 |
| 4 | Die Anteile aus der SFSV sind bei einzelnen Rubriken zu überprüfen | 16 |
| 4.1 | FLAG-Globalbudgets für Nationalstrassen sowie Forschung und Verwaltung | 16 |
| 4.2 | Jährliche Einlage in den Infrastrukturfonds | 18 |
| 4.3 | Hauptstrassen | 18 |
| 4.4 | Übrige werkgebundene Beiträge | 19 |
| 4.5 | Nicht werkgebundene Beiträge | 20 |
| 4.6 | Umweltschutz | 21 |
| 4.7 | Heimat- und Landschaftsschutz | 26 |
| 4.8 | Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten | 30 |
| 4.9 | Fazit für die Bereiche Umweltschutz, Heimat- und Landschaftsschutz sowie Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten | 31 |
| 5 | Die Abgrenzung der SFSV zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds ist festzulegen | 32 |
| 6 | Schlussbesprechung | 34 |

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 hat die EFK im zweiten Quartal 2014 beim Bundesamt für Strassen ASTRA und weiteren involvierten Bundesämtern die Ausgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) geprüft.

1.2 Prüfungsziel

Die Prüfung ist auf die Spezialfinanzierung Strassenverkehr fokussiert. Sie soll Aufschluss geben über die rechtskonforme Mittelverwendung der zweckgebundenen Finanzierungsmittel und über die Aufsicht über die einzelnen Positionen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Gegenstand der Prüfung waren die Aufgabenbereiche, welche zulasten der „Spezialfinanzierung Strassenverkehr“ (Staatsrechnung 2013, Band 3, Tabelle B43) finanziert wurden. Ausserdem war das Finanzierungsmodell gemäss der Vernehmlassungsvorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zu beurteilen. Nicht beurteilt werden die Umsetzung der Einnahmeprozesse und die Mittelherkunft.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Interviews sowie auf die Einsichtnahme in die prüfungsrelevanten Dokumentationen des ASTRA und weitere involvierte Verwaltungseinheiten. Für die Prüfung vor Ort waren Peter Kummli und Gabriela Carrapa zuständig.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden im Allgemeinen kompetent und - mit einer Ausnahme - sehr zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen wurden zur Verfügung gestellt.

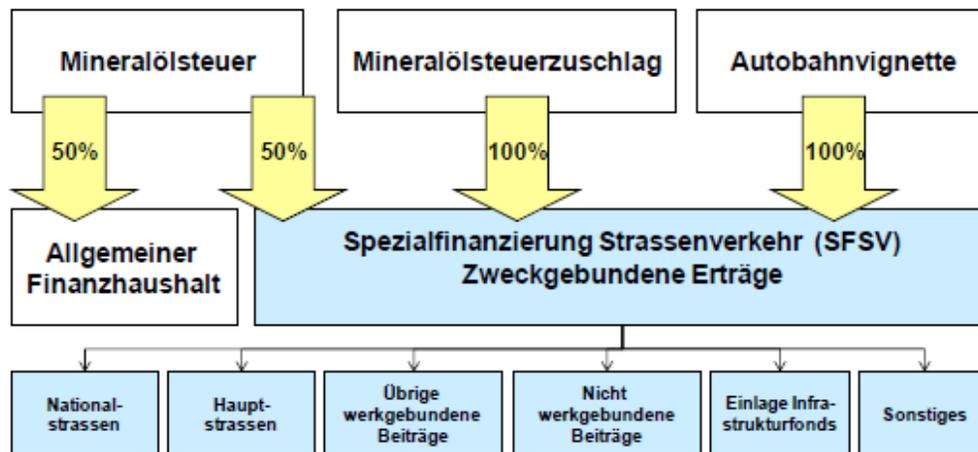
2 Eine Gesamtkoordination und -überwachung der Spezialfinanzierung für Strassenverkehr ist nötig

Die Spezialfinanzierung für Strassenverkehr (SFSV) findet ihre rechtliche Grundlage in der Bundesverfassung, insbesondere im Artikel 86 und im Mineralölsteuergesetz (MinöStG) sowie im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG).

Die Äufnung des zweckgebundenen Fonds-SFSV erfolgt aus der Hälfte der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag und der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette). Die SFSV ist das Finanzierungsinstrument für die Infrastruktur des nationalen Strassenverkehrs. Seit 2008, mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), ist der Bund, abgesehen von der Netzfertigstellung, alleine für den Bereich der Nationalstrassen verantwortlich.

Hauptzweck der SFSV ist die Finanzierung von Bau, Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassen-netzes. Es werden aber auch Beiträge an die Kantone für die Hauptstrassen, Beiträge zugunsten von Eisenbahngrossprojekten und Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Bahntransports begleiteter Motorfahrzeuge bezahlt. Seit 2008 werden aus der SFSV auch Einlagen in den Infrastrukturfonds getätigt. Im Weiteren können für Umweltschutz, Landschaftsschutz und Schutz vor Naturgefahren Beiträge bezahlt werden, sofern ein Bezug zum Strassenverkehr besteht. Schliesslich belasten auch die Ausgaben für Forschungsaufträge und die gesamten Verwaltungskosten des ASTRA die SFSV.

Den Geldfluss im Zusammenhang mit der SFSV veranschaulicht folgende Darstellung:



Quelle: ASTRA-Faktenblatt Nationalstrassenfinanzierung

Die im Fonds erfassten Einnahmen und Ausgaben sind Bestandteil der Bundesrechnung. Sie unterstehen der Schuldenbremse. An den zweckgebundenen Finanzierungsmitteln partizipieren nebst dem ASTRA auch das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Kultur (BAK). Die Bewilligung der einzelnen Voranschlagskredite erfolgt im Rahmen der parlamentarischen Budgetbeschlüsse. Ob die Budgetmittel der allgemeinen Bundeskasse oder der SFSV belastet werden, ist für die Aufgabenerledigung der einzelnen Verwaltungseinheiten bedeutungslos.

Eine explizit auf die SFSV ausgerichtete Gesamtkoordination und damit verbunden eine umfassende Sicherstellung der zweckorientierten Mittelverwendung, ist nur ansatzweise erkennbar. Für die Koordination und finanzielle Überwachung wäre ursprünglich das ASTRA zuständig gewesen (vgl. Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Verwendung der für Aufgaben im Strassenwesen bestimmten Treibstoffzölle vom 13. März 1984; Kapitel 42 Personelle Auswirkungen sowie OV-UVEK).

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, für die SFSV-finanzierte Mittelzuteilung und –verwendung ein Koordinations- und Überwachungskonzept auszuarbeiten. Dieses muss die SFSV-finanzierten Aktivitäten aller involvierten Verwaltungseinheiten berücksichtigen.

Stellungnahme des GS-UVEK:

Das GS-UVEK ist bereit, diese Empfehlung zusammen mit den involvierten Stellen im UVEK (ASTRA, BAFU und BAV) und im EDI (BAK) umzusetzen. Bei der Umsetzung ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das auszuarbeitende Koordinations- und Überwachungskonzept für die SFSV nur einen Rahmen vorgeben kann. Denn letztlich entscheidet gemäss Artikel 4 Absatz 1 des Mineralölsteuergesetzes (MinVG) die Bundesversammlung mit dem jeweiligen Voranschlag über die definitive Aufteilung der für den Strassenverkehr bestimmten Mineralölsteuer auf die einzelnen Aufgabengebiete.

2.1 Nachweis des zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital gemäss Staatsrechnung

Ausgangslage für die Beurteilung der rechtskonformen und zweckorientierten Mittelverwendung waren die im Fondsausweis (Staatsrechnung 2013, Band 3, Tabelle B43; Seiten 83-84¹) aufgeführten Aufgabenbereiche.

Die in der Tabelle B43 ausgewiesenen Werte des zweckgebundenen Fonds (Rechnungsjahr 2013) konnten auf der Basis der SAP-Buchungen (Stammhauskonten) nachgewiesen werden. Die Nachweistabelle findet sich im Anhang 3.

Die Fondsveränderung per Ende 2013 ist im Eigenkapital der Staatsrechnung nachgeführt. Nebst der Bestandesabnahme von rund 35 Millionen Franken wurde der Fonds auch mit einer Korrekturbuchung im Zusammenhang mit einer Neubeurteilung der Abgeltung für nicht-alpenquerenden Schienengüterverkehr von rund 6 Millionen Franken belastet. Es resultiert somit eine Gesamtabnahme von rund 41 Millionen Franken. Der Fonds der Spezialfinanzierung Strassenverkehr weist Ende 2013 einen Bestand von 2'036 Millionen Franken aus. Bei reiner Cash-Betrachtung müsste dieser Bestand um die in den Verwaltungsrechnungen per Ende 2013 verbuchten, jedoch noch nicht bezahlten Verpflichtungen erhöht ausgewiesen werden (Grössenordnung: einige Millionen Franken). Bezogen auf das Gesamtergebnis der Staatsrechnung ist die Abweichung unwesentlich. Auf eine Korrektur kann verzichtet werden.

¹ http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/rechnung/2013/RG13_Band_3_d.pdf



3 SFSV-Mittelherkunft: Die Zuweisungen entsprechen den Rechtsgrundlagen

Die Alimentierung des Fonds SFSV ergibt sich für das Rechnungsjahr 2013 wie folgt:

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|---|----------------------|----------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Einnahmen | | 5'305'805'568 | 3'785'731'892 | 71 |
| 606 | A2111.0141 | Aufwandschädigungen Bezug der Nationalstrassenabgabe | -31'848'948 | -31'848'948 | 100 |
| 606 | A2119.0001 | Übriger Betriebsaufwand; Verkauf und Kontrolle Nationalstrassenabgabe | -85'435'365 | -2'497'739 | 3 |
| 606 | E1100.0104 | Mineralölsteuer auf Treibstoffen | 2'988'348'851 | 1'473'989'800 | 49 |
| 606 | E1100.0105 | Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen | 1'994'432'665 | 1'967'147'056 | 99 |
| 606 | E1100.0108 | Nationalstrassenabgabe | 355'989'259 | 355'989'259 | 100 |
| 802 | E3200.0001 | Rückzahlung Darlehen Terminalanlagen | 50'951'191 | 6'683'922 | 13 |
| 806 | E5100.0001 | Funktionsertrag (Globalbudget) | 26'466'292 | 9'366'919 | 35 |
| 806 | E7100.0001 | Veräusserung Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Erlös Restparzellen Nationalstrasse | 6'701'623 | 6'701'623 | 100 |
| 806 | E7200.0001 | Rückzahlung Darlehen Bahnhofparkanlagen | 200'000 | 200'000 | 100 |

Die Fonds-Zuweisungen sind korrekt, das heisst, gemäss den Rechtsbestimmungen (BV und MinVG) erfolgt. Die Zuweisungen wurden summarisch beurteilt. Im Bereich Mittelherkunft waren keine Detailprüfungen vorgesehen.

4 Die Anteile aus der SFSV sind bei einzelnen Rubriken zu überprüfen

Ursprünglich waren die zweckgebundenen Mittel für die Finanzierung der Nationalstrassen und für Beiträge an die Kosten der Kantone im Strassenbereich vorgesehen. Im Laufe der Zeit wurde der Aufgabenbereich nach und nach erweitert. Die SFSV finanziert somit nicht nur die in die Bundeszuständigkeit fallenden Nationalstrassen, sondern auch andere Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Zu diesen erweiterten Aufgaben zählen im Wesentlichen die Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen (Kap. 4.3), die übrigen werkgebundenen Beiträge an die Schieneninfrastruktur und den Schienenverkehr zur Verkehrsverlagerung (Kap. 4.4), Ausgaben für nicht werkgebundene Ausgaben (Kap. 4.5) und schliesslich die übrigen werkgebundenen Beiträge an Umwelt-, Heimat- und Landschaftsschutz sowie Schutz vor Naturgefahren (Kap. 4.6 – 4.9).

4.1 FLAG-Globalbudgets für Nationalstrassen sowie Forschung und Verwaltung

Die Finanzmittel für Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Nationalstrassen sowie für Forschung, Vorräte und die Verwaltungskosten des ASTRA werden auf der Basis von FLAG-Globalbudgets bewilligt. Die diesbezügliche Mittelverwendung zulasten der SFSV stützt sich auf mehrere Rechtsgrundlagen. Es sind dies die Bundesverfassung „5. Abschnitt: Öffentliche Werke und Verkehr“, namentlich Artikel 86, das Strassenverkehrsgesetz (SVG) Artikel 57c und 57d, das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) Art. 6 und Dritter Abschnitt: „Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen“ sowie das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG, insbesondere Artikel 3).

Im Betrachtungsjahr 2013 wurden zulasten der SFSV für den Bereich „Nationalstrassen“ (ohne Infrastrukturfonds) rund 1'461 Millionen Franken beansprucht. Die Aufwendungen für „Verwaltung und Forschung“ (inkl. Vorräte) betragen rund 148 Millionen Franken. Die Mittelverwendung verteilte sich wie folgt auf die FLAG-Globalbudgets (A6100.0001 und A8100.0001):

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|--|----------------------|----------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds) | | 3'110'586'135 | 1'460'713'887 | 47 |
| 806 | A6100.0001 | Funktionsaufwand (Globalbudget); Betrieb | 1'962'874'474 | 352'530'310 | 18 |
| 806 | A8100.0001 | Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Unterhalt/Ausbau | 1'147'711'661 | 1'108'183'577 | 97 |
| | Forschung und Verwaltung (inkl. Vorräte) | | 3'110'586'135 | 147'730'100 | 5 |
| 806 | A6100.0001 | Funktionsaufwand (Globalbudget); Verwaltungskosten (Personal-/Sachaufwand) und Forschung | 1'962'874'474 | 146'783'836 | 7 |
| 806 | A8100.0001 | Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget) | 1'147'711'661 | 946'264 | 0 |

(In der Spalte SR werden zwecks Berechnung des SFSV-Anteils die Zahlenwerte der Budgetpositionen wiederholt)

Bei der *Finanzposition A6100.0001* (Funktionsaufwand) verbleiben nach Elimination des nicht finanzwirksamen Aufwands von 1,5 Milliarden Franken (im Wesentlichen Abschreibung der Nationalstrassen) und nach Abzug des Nettoaufwands aus den CO2-Sanktionen (0.5 Mio. Fr.) ein zulasten der SFSV finanzierter Anteil von 499 Millionen Franken. Davon werden rund 352 Millionen Franken für betrieblichen und projektfreien Unterhalt verwendet. Der Personal- und Verwaltungsaufwand sowie die Auftragsforschung beanspruchen rund 147 Millionen Franken.

Die *Finanzposition A8100.0001* (Sach- und immaterielle Anlagen) wurde per Ende 2013 mit 1'147 Millionen Franken abgerechnet. Nach Abzug der nicht finanzwirksamen Transaktionen verbleiben 1'109 Millionen Franken, die rechtskonform aus Mitteln der SFSV finanziert wurden. Die Ausgaben betrafen den Nationalstrassen Ausbau und Unterhalt (987 Mio. Fr.), nicht aktivierbaren Nationalstrassenbau (45 Mio. Fr.), nicht aktivierbaren Nationalstrassenunterhalt (53 Mio. Fr.) und Software-Investitionen (23 Mio. Fr.).

Die diesbezüglichen Geschäftsabwicklungen richteten sich nach den Abläufen der ASTRA-Prozesslandschaft. Dies gilt auch für die Controlling-Prozesse. Die Zielsetzungen beim Betrieb und Unterhalt sind gemäss FLAG-Reporting im Wesentlichen erreicht. Überwacht werden die Leistungen der zuständigen Gebietseinheiten bzw. kantonalen Trägerschaften mittels Monitoring. Der aktuelle FLAG-Semesterbericht zeigt keine Hinweise auf Mängel. Betreffend die Auftragsforschung liegt ein aktueller Berichtsentwurf des Finanzinspektorats ASTRA vor. Hinsichtlich der zweckgebundenen Finanzierung SFSV sind keine kritischen Bemerkungen enthalten.

Bei der summarischen Durchsicht der SAP-Konten 5070001100 „Nationalstrassenunterhalt“, 3142001000 „nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau“ und 3143001000 „Nationalstrassenunterhalt flankierende Massnahmen“ fällt auf, dass eine grössere Anzahl Rechnungen mit Belegdaten des Jahres 2012 erst im Rechnungsjahr 2013 verbucht wurden. Teilweise waren die Aufwendungen dieser Leistungsabrechnungen in den Abgrenzungsbuchungen enthalten. Gemäss Auskunft werden die fraglichen Rechnungen im Vorkontrollsystem TDcost bearbeitet und anschliessend ins SAP-System überführt. Das Vorkontrollsystem sei jeweils in der Zeit vom 17. Dezember bis zirka 6. Januar inaktiv, was dazu führe, dass Rechnungen des Vorjahres erst im laufenden Jahr verbucht würden. Mitunter sei jeweils die Rechnungskontrolle und die Zahlungsfreigabe am Jahresende auch durch Ferienabwesenheiten verzögert worden.

Nach den Grundsätzen ordnungsmässiger Buchführung gilt: Sämtliche noch nicht bezahlten Kreditorenrechnungen mit Rechnungsdatum des abzuschliessenden Geschäftsjahres sind periodengerecht in der *Kreditorenbuchhaltung* zu verbuchen. Dabei ist jeweils auch die Weisung zum Jahresabschluss der EFV zu beachten. Diese legt fest, bis zu welchem Datum im neuen Jahr eingegangene Rechnungen, welche das vergangene Rechnungsjahr betreffen, noch zu Lasten dieser Rechnungsperiode verbucht werden müssen. Einzig vor dem Bilanzstichtag bezogene Leistungen, die erst in der neuen Rechnungsperiode in Rechnung gestellt werden, sind mittels passiver Rechnungsabgrenzung zu verbuchen. Diese Grundsätze sind ungeachtet allfälliger systembedingter Verzögerungen zu beachten. *Das ASTRA wird ersucht, die nötigen organisatorischen Massnahmen zu treffen.*

4.2 Jährliche Einlage in den Infrastrukturfonds

Der rechtlich unselbständige Fonds ist bis Ende 2027 befristet. Eine Fristverlängerung von höchstens fünf Jahren wäre möglich. Finanziert werden die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz, die Beiträge zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen sowie die Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen.

| VE | Finanzposition gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|--------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Infrastrukturfonds | | 1'025'763'900 | 1'025'763'900 | 100 |
| 806 | A8400.0100 | Jährliche Einlage Infrastrukturfonds | 1'025'763'900 | 1'025'763'900 | 100 |

Die Einlage in den Infrastrukturfonds (2013: 1'026 Mio. Fr.) erfolgt gemäss den Rechtsbestimmungen vollständig zulasten der SFSV. Die EFK prüft die Fondsrechnung jährlich.

4.3 Hauptstrassen

Die Rechtsgrundlage für die Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen findet sich im Artikel 86 Abs. 3 Bst. c der Bundesverfassung sowie im MinVG und insbesondere im Anhang 2 der MinVV.

| VE | Finanzposition gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|---------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Hauptstrassen | | 171'052'131 | 171'850'103 | 100 |
| 806 | A8300.0107 | Hauptstrassen | 171'052'131 | 171'850'103 | 100 |

Der Bund richtet insgesamt rund 152 Millionen Franken Globalbeiträge an die Kantone aus. Diese bemessen sich je Kanton nach der Hauptstrassenlänge, der Verkehrsstärke und der Topografie. Die prozentualen Anteile der Kantone am bewilligten Jahreskredit sind im Anhang 2 MinVV festgelegt. Bis zur Fertigstellung der vor NFA bewilligten Grossprojekte werden zusätzlich rund 19 Millionen Franken an einzelne Kantone für Mehrjahresprogramme ausgerichtet. Es betrifft dies: Westumfahrung Solothurn (SO), Vedeggio-Cassarate (TI) und Transchablaisienne (VD).

Die Beiträge sind im Sinne der Rechtsgrundlagen vollständig zulasten der SFSV finanziert und rechtzeitig ausbezahlt worden.

4.4 Übrige werkgebundene Beiträge

Unter diesem Titel sind Beiträge in Verbindung mit Eisenbahnprojekten zusammengefasst. Es handelt sich um mehrere Finanzpositionen im Verantwortungsbereich des BAV, welche ganz oder teilweise aus Mitteln der SFSV finanziert werden. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im Artikel 86 Abs. 3 Bst. b der Bundesverfassung sowie im Artikel 3 Bst. c Ziff. 2 MinVG.

Die Aufgabenbereiche wurden im Rechnungsjahr 2013 wie folgt abgerechnet:

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|---|----------------------|--------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Übrige werkgebundene Beiträge | | 1'700'426'636 | 477'023'806 | 28 |
| 802 | A2310.0214 | Abgeltung alpenquerender kombinierter Verkehr | 165'110'608 | 166'110'608 | 101 |
| 802 | A2310.0215 | Autoverlad | 2'600'105 | 2'600'105 | 100 |
| 802 | A2310.0450 | Abgeltung nicht-alpenquerender Schienengüterverkehr | 30224'915 | 15280'965 | 51 |
| 802 | A4300.0119 | Verkehrstrennung | 2'000'000 | 2'000'000 | 100 |
| 802 | A4300.0121 | Anschlussgleise | 12'405'000 | 12'405'000 | 100 |
| 802 | A4300.0129 | Fonds für Eisenbahngrossprojekte | 1'486'587'261 | 277'128'381 | 19 |
| 802 | A4300.0141 | Terminalanlagen | 1'498'747 | 1'498'747 | 100 |

4.4.1 Abgeltung alpenquerender kombinierter Verkehr

Ziel der Betriebsbeiträge ist der Ausbau des kombinierten alpenquerenden Verkehrs, das heisst, vermehrte Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Die Förderbeiträge des kombinierten Verkehrs werden im Sinne der Gesetzgebung vollständig aus der SFSV finanziert. Die Beitragszuteilung erfolgt nach sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit der Projekte. Im Rechnungsjahr 2013 wurde die SFSV mit 166 Millionen Franken belastet. Dieser Wert liess sich anhand der Einzeltransaktionen nachweisen. Die Differenz zur Finanzposition gemäss Staatsrechnung (1 Mio. Fr.) ist mit einer nicht finanzwirksamen Abgrenzungsbuchung begründet.

4.4.2 Autoverlad

Die Subvention von 2,6 Millionen Franken verbilligt die Autoverlade Furka und Oberalpass der Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB). Sie bezweckt eine bessere Erreichbarkeit der Randgebiete Goms, Urserental und Surselva mit Motorfahrzeugen. Die Abgeltung dient dem Ausgleich der ungedeckten Plankosten. Namentlich die Artikel 21 und 22 MinVG sind die Rechtsgrundlagen hierfür. Die Zahlungen sind in vier Tranchen vollständig zulasten SFSV erfolgt und ordnungsgemäss verbucht.

4.4.3 Abgeltung nicht-alpenquerender Schienengüterverkehr

Die Finanzierung aus der SFSV ergibt sich aus dem unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV). Dabei wird zunächst die Ladeinheit auf der Strasse (oder per Schiff) im Verladeterminale angeliefert und auf den Zug umgeschlagen. Am Bestimmungsterminal übernimmt ein nächstes Transportfahrzeug die Sendung und führt sie auf der Strasse bis zur Enddestination. Die Zahlungen erfolgten an verschiedene am unbegleiteten kombinierten Verkehr beteiligte Transportunternehmen, insbesondere an die SBB Cargo.

An den nicht-alpenquerenden Schienengüterverkehr wurden insgesamt 30,2 Millionen Franken entrichtet. Rund die Hälfte (15,2 Mio. Fr.) wurde zulasten des Fonds SFSV finanziert. Dieser Betrag liess sich anhand der Einzeltransaktionen nachweisen. Gesetzlich abgestützt sind die Zahlungen auf die Artikel 21 und 22 MinVG.

4.4.4 Verkehrstrennung

Der Bund fördert mit Mitteln der SFSV die Aufhebung und Sicherung von Niveauübergängen und andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr. Finanziert werden nur noch die vor Inkrafttreten der NFA eingegangenen Verpflichtungen. Im Rechnungsjahr 2013 wurden einzig 2 Millionen Franken an den Kanton Aargau für die Fortsetzung der Sanierung der Seetalbahn gezahlt.

4.4.5 Anschlussgleise

Zur Förderung der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von privaten Anschlussgleisen. Es werden Investitionsbeiträge von höchstens 40 bis 60 Prozent der anrechenbaren Kosten an Neubau, Erneuerung und Erweiterung von Verbindungs- und Stammgleisen gewährt. Massgebend für den Beitragsanteil sind die vereinbarten Transportmengen. Die Empfänger sind grossmehrheitlich private Gleisanschliesser. Im Rechnungsjahr 2013 wurden für 39 Projekte insgesamt 12,4 Millionen Franken aufgewendet. Die Finanzierung erfolgte vollständig zulasten der SFSV; dies übereinstimmend mit Artikel 18 MinVG.

4.4.6 Fonds für Eisenbahngrossprojekte

Laut Bundesverfassung Artikel 196 Ziffer 3 Abs. 2 Bst. c kann der Bundesrat zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte Mineralölsteuermittel nach Artikel 86 Abs. 3 Bst. c BV verwenden, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken („NEAT-Viertel“). Gemäss der Sonderrechnung 2013 „Fonds für die Eisenbahngrossprojekte“ betragen die anrechenbaren Kosten 1'108 Millionen Franken. Der zulasten der SFSV finanzierte „NEAT-Viertel“ belief sich somit auf 277 Millionen Franken. Der BAV-interne Kontenübertrag ist korrekt erfolgt.

Mit dem Inkrafttreten (voraussichtlich 2016) des Bahninfrastrukturfonds (BIF) ist vorgesehen, dass der Bundesrat dem BIF zulasten der SFSV 9 Prozent der Einnahmen der Mineralölsteuer, allerdings begrenzt auf maximal 310 Millionen Franken pro Jahr, zuweisen wird. Dies bis zum Ende der Rückzahlung der Bevorschussung des heutigen FinöV-Fonds (ca. 2030). Diese Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds werden die SFSV in den nächsten Jahren mit mehr als 4 Milliarden Franken belasten.

4.4.7 Terminalanlagen

Gestützt auf Artikel 21 MinVG kann der Bund Darlehen und Investitionsbeiträge für den Bau von Anlagen für den Güterverlad ausrichten. Die Beiträge dienen dem Bau von Terminals des kombinierten Verkehrs in der Schweiz und im angrenzenden Ausland. Maximal 80 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten werden vergütet. Empfänger sind private Terminalbetreiber, Verloader oder Spediteure. Im Rechnungsjahr 2013 sind insgesamt 1,5 Millionen Franken (Darlehen: 0,7 Mio. Fr.; Investitionsbeiträge: 0,8 Mio. Fr.) zulasten der SFSV bezahlt worden.

4.5 Nicht werkgebundene Beiträge

Den Kantonen stehen zehn Prozent der zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag und der Nationalstrassenabgabe zu. Diese Mittel sind für Strassenaufgaben zu verwenden. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im Artikel 86 Abs. 3 Bst. e und f der

Bundesverfassung sowie in den Artikeln 34 und 35 MinVG. Die Beiträge basieren auf den von der Eidgenössischen Zollverwaltung gemeldeten zweckgebundenen Einnahmen (2013: 3,7 Mia. Fr.).

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|-------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Nicht werkgebundene Beiträge | | 374'277'943 | 374'277'943 | 100 |
| 806 | A6200.0152 | Allgemeine Strassenbeiträge | 366'792'384 | 366'792'384 | 100 |
| 806 | A6200.0153 | Kantone ohne Nationalstrassen | 7'485'559 | 7'485'559 | 100 |

Die verfügbare Summe von 374'277'943 Franken für nicht werkgebundene Beiträge teilt sich auf in allgemeine Beiträge im Strassenwesen (98 Prozent) und in Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen (2 Prozent). Letzteres trifft für die beiden Appenzeller Kantone zu. Die Beiträge bemessen sich pro Kanton nach der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen (ohne Nationalstrasse) und den Strassenlasten. Die Auszahlung an die Kantone erfolgte nach entsprechendem Verteilungsschlüssel. Ausgezahlt wurden Teilbeträge im Mai und Oktober 2013 sowie eine Schlusszahlung im Januar 2014. Die Zahlungen liessen sich anhand der Berechnungsgrundlagen und der Belege nachvollziehen.

4.6 Umweltschutz

Unter der Rubrik Umweltschutz werden die vier Kredite „Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege“ beim ASTRA sowie „Wald“, „Schutz Naturgefahren“ und „Lärmschutz“ beim BAFU in der SFSV aufgeführt.

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|--------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Umweltschutz | | 179'388'592 | 107'801'888 | 60 |
| 806 | A6210.0142 | Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege | 2'444'494 | 733'348 | 30 |
| 810 | A2310.0134 | Wald | 99'881'773 | 49'940'887 | 50 |
| 810 | A4300.0103 | Schutz Naturgefahren | 39'869'345 | 19'934'673 | 50 |
| 810 | A4300.0139 | Lärmschutz | 37'192'980 | 37'192'980 | 100 |

Für die Rubrik wurde geprüft, ob die Alimentierung der Kredite mit zweckgebundenen Mitteln aus der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe gesetzeskonform zum MinVG erfolgen und ob die Mittel im Sinne der geltenden Rechtsgrundlagen verwendet werden. Während das MinVG mehr oder weniger deutlich regelt, wofür die Mittel aus der SFSV eingesetzt werden dürfen, ist über die Höhe der Beiträge, welche aus der SFSV in die Kredite fliessen sollen, im Gesetz nichts festgehalten.

Im Bereich des ASTRA, dem Kredit „Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege“, wurde zudem auch eine Prüfung auf Dossierebene vorgenommen.

4.6.1 Langsamverkehr, Fuss und Wanderwege

Dem Bereich Langsamverkehr beim ASTRA stand 2013 ein Kredit von 2,4 Millionen Franken zur Verfügung, wovon 30 Prozent (733'000 Fr.) aus der SFSV finanziert worden sind.

Ziel des Bereichs ist die Effizienzsteigerung des Alltagsverkehrs im Agglomerationsgebiet (Fuss- und Veloverkehr), die Attraktivitätssteigerung des Wanderns und Velowanderns sowie die Reduktion der Umweltbelastung durch Erhöhung des Anteils des Langsamverkehrs am Gesamtverkehr.



Zu diesem Zweck leistet der Bund in erster Linie Beiträge an private Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung und an ausgewählte Pilotprojekte. Auch Teil der Arbeit sind die Beschaffung und Bereitstellung von Grundlagen (z.B. Vollzugshilfen) und fachliche Beratung der Kantone, Agglomerationen und Gemeinden. Die Gewährung der Beiträge für den Fuss- und Wanderverkehr erfolgt nach dem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704). Für die Beiträge an den Veloverkehr fehlt eine analoge spezifische Rechtsgrundlage.

Der Bereich Langsamverkehr wurde beim ASTRA erst im Jahr 2000 geschaffen. Nach Übernahme des Bereichs Fuss- und Wanderverkehr vom damaligen BUWAL (heute BAFU) wurden 2000 die Aufgaben gemäss der Organisationsverordnung UVEK (Art. 10 Abs. 3 Bst. a OV-UVEK) auf den gesamten nicht motorisierten Langsamverkehr ausgeweitet. Der Kredit wurde dabei haushaltsneutral zulasten des Kredits „Luftreinhaltemassnahmen“ erhöht. Dies basierend auf der Ansicht, dass die Förderung des Langsamverkehrs einer gezielten Massnahme im Sinne der Verordnung über Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss Luftreinhalteverordnung (SR 725.116.244) entspricht. In der Folge wurde dann festgelegt, dass dem Bereich Fuss- und Wanderverkehr 70 Prozent des Kredits zustehen und dem Bereich Langsamverkehr d.h. Veloverkehr 30 Prozent. Diese 30 Prozent werden seither aus der SFSV finanziert. Das ASTRA versucht, die Projekte ungefähr in diesem 70/30 Verhältnis auszuwählen, kann die Prozentsätze jedoch nicht exakt einhalten.

Das ASTRA leitet die Anspruchsberechtigung für die Mittel aus der SFSV vom Art. 25 MinVG (Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen) ab. Begründet dadurch, dass der Langsamverkehr weniger Umweltbelastungen verursacht als der motorisierte Strassenverkehr und deshalb dessen Förderung indirekt eine Umweltschutzmassnahme im Sinne des Gesetzes darstellt. Dies analog zur oben erwähnten Verordnung, welche Gelder aus der SFSV für Massnahmen im Bereich Luftreinhaltung vorsah, jedoch seit 1. Januar 2008 nicht mehr in Kraft ist.

Die Auslegung der Artikel 25 - 27 MinVG unter Berücksichtigung des dazugehörigen Bundesratsbeschlusses (BBI 1984 I 986) durch die EFK zeigt jedoch, dass der Art. 25 MinVG lediglich zwei Unterstützungsbereiche vorsieht:

1. An Strassen oder Gebäuden erforderliche Umweltschutzmassnahmen, die aufgrund des Umweltschutzgesetzes nötig werden (insbesondere Schallschutzmassnahmen an Strassen und Gebäuden).
2. Allgemeine Umweltschutzmassnahmen, die der motorisierte Strassenverkehr bedingt – der motorisierte Strassenverkehr als Verursacher von Schäden (insbesondere Massnahmen zur Behebung von Waldschäden und zur Wiederherstellung von Wäldern).

Es ist deshalb fraglich, ob der Langsamverkehr, auch wenn er zu einer Verminderung der Umweltbelastungen führt und dessen Förderung dem politischen Willen entspricht (siehe Subventionsbericht 2008 des Bundesrats sowie Agglomerationspolitik des Bundes vom Dezember 2001), wirklich gestützt auf Art. 25 MinVG mit Geldern aus der SFSV alimentiert werden kann. Allenfalls ist eine juristische Herleitung der Anspruchsberechtigung möglich, es fehlt jedoch eine klare Rechtsgrundlage.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

Anlässlich der Dossierprüfung konnte sich die EFK versichern, dass im Bereich Langsamverkehr die Projekte sorgfältig ausgewählt werden und sämtliche geprüften Projekte einen klaren Bezug zu den Zielen der Abteilung haben. Sämtliche Beiträge werden gestützt auf ein formelles Dokument wie eine Beitragsvereinbarung oder Verfügung gewährt. Auch werden die einzelnen Projekte inhaltlich durch die zuständigen Mitarbeiter eng begleitet. Es finden regelmässig Sitzungen mit den Subventionsempfängern statt oder es werden Berichte für die einzelnen Teilziele verlangt. Trotzdem hat der Bereich noch Verbesserungspotential. So sind in Einzelfällen Beiträge ausgerichtet worden, obwohl kein wie in Art. 11 Abs. 1 SuG gefordertes Gesuch vorlag. Diese gesetzliche Anforderung sollte zukünftig durch den Bereich Langsamverkehr eingehalten werden.

Des Weiteren existiert kein detailliertes Kosten-Controlling. Es werden meistens nur die Abrechnungen der Projekte als Totalbetrag plausibilisiert. Details wie Stundenrapporte etc. werden nicht verlangt. Dies obschon für einige der Beiträge, insbesondere für Beschaffungen, keine Pauschalen sondern Abrechnung nach Aufwand mit Kostendach vereinbart worden sind.

Empfehlung 2 (Priorität 3):

Im Bereich Langsamverkehr sollten Vorkehrungen getroffen werden, welche eine detailliertere Projektkostenkontrolle ermöglichen.

Stellungnahme des ASTRA:

Der Bereich Langsamverkehr nutzt die im ganzen ASTRA geltenden Vorgaben und Instrumente zur Projektkostenkontrolle. Das ASTRA wird aber dennoch prüfen, wie es weitere Verbesserungen für eine noch detailliertere Projektkostenkontrolle aufbauen und implementieren kann.

Sämtliche Einzelprojekte, die nicht mit gesamtschweizerischen Fachorganisationen durchgeführt worden sind, wurden freihändig an Dritte vergeben. Während dies beschaffungsrechtlich unproblematisch ist, da sämtliche Projekte klar unter den Schwellenwerten lagen, wäre es aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen trotzdem angebracht, falls sinnvoll, weitere Offerten einzuholen.

4.6.2 Wald

Für den Bereich Wald wurden 2013 beim BAFU 99,9 Millionen Franken ausgegeben. Davon wurden 50 Prozent d.h. 49,9 Millionen Franken aus der SFSV finanziert.

Der grösste Teil der bewilligten Kreditmittel wird für die NFA-Programme Schutzwald (Erhaltung der Schutzfunktion, Verhütung und Behebung von Waldschäden 65,5 Mio. Fr.), Waldwirtschaft (14 Mio. Fr.) und Waldbiodiversität (9,5 Mio. Fr.) verwendet. Zusätzlich wurden 10,9 Millionen Franken für übrige Bereiche Wald ausgegeben.

Dem BAFU werden die SFSV-Gelder gestützt auf Art. 86 Abs.3 Bst. d BV i.V.m. Art. 3 Bst. c Ziff.4 und Art. 25 – 27 MinVG (Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen) zugesprochen. Damit sollten Umweltschutzmassnahmen wie die Behebung von Waldschäden gefördert werden, wenn die Schadenverursachung mit dem motorisierten Strassenverkehr in Verbindung steht. Eingesetzt werden die Gelder jedoch vorwiegend für Schutzwald, welcher eher dem Schutz

der Strassen vor Naturgewalten dient (gestützt auf das Waldgesetz, insbesondere Art. 36 und 37, SR 921). Diese Verwendung müsste jedoch gestützt auf Art. 31 – 33 MinVG (Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen) aus der SFSV finanziert werden. Da die Art. 31 – 33 MinVG jedoch so ausgestaltet sind, dass nur Schutzwälder für bestehende Nationalstrassen und allenfalls übrige Strassen² finanziert werden könnten (siehe auch Kapitel 4.6.3), wäre auch diese Rechtsgrundlage wahrscheinlich nicht auf das Gros der Projekte anwendbar. Es stellt sich somit beim Kredit Wald die Frage nach der Rechtsgrundlage für die Alimentierung mit Mitteln des SFSV.

Insgesamt werden 50 Prozent des Kredits A2310.0134 „Wald“ mit Mitteln der SFSV finanziert. Ob dieser Anteil aus der SFSV noch angemessen ist, ist fraglich. Der historische Hintergrund der Art. 25 - 27 MinVG sowie des hohe SFSV-Finanzierungsanteils von 50 Prozent war Mitte der 80er Jahre das damals akute Waldsterben. Zudem zeigt sich, dass gewisse Bereiche (z.B. Holzforschung) gar nicht mit dem Strassenverkehr in Zusammenhang stehen. Auch die 2013 mit Nachtrag gewährte Krediterhöhung von 7 Millionen Franken stand in keinem Zusammenhang zum Strassenverkehr (2 Mio. Fr. für Bekämpfung von besonders gefährlichen Schadorganismen und 5 Mio. Fr. zur Bekämpfung von Unwetterschäden). Unabhängig davon, ob Waldschäden behoben oder Schutzwälder errichtet werden, muss jedoch immer ein Bezug zum motorisierten Strassenverkehr gegeben sein. Das BAFU richtet die Beiträge grösstenteils gestützt auf Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen an die Kantone aus, welche die Gelder im Rahmen dieser Vereinbarungen dann nach eigenem Gutdünken verwenden. Ob die Projekte noch einen Bezug zum motorisierten Strassenverkehr haben und keine sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen oder Hauptstrassen betreffen, ist nicht bekannt. Somit ist nicht verifizierbar, ob die Mittel aus der SFSV wirklich im Sinne des Gesetzes verwendet werden.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

4.6.3 Schutz Naturgefahren

Der im 2013 dem BAFU bewilligte Kredit in Höhe von 39,9 Millionen Franken wird zu 50 Prozent (19,9 Mio. Fr.) aus der SFSV alimentiert.

Mit diesem Kredit werden Abgeltungen für die Erstellung und Wiederherstellung sowie Erneuerung von Schutzbauten und –anlagen gegen Lawinen, Rutschungen, Steinschlag und Murgänge zum Schutz von Personen, Siedlungen und Verkehrswegen ausgerichtet. Ausserdem wird die Erstellung von Gefahrenkarten sowie Errichtung von Messstellen und Frühwarndiensten finanziert. Rund die Hälfte des Kredits entfällt auf die Programmvereinbarungen mit den Kantonen nach NFA. Die andere Hälfte wird für die Unterstützung von grossen Einzelprojekten verwendet. Die Gewährung der Beiträge erfolgt nach Art. 36 Waldgesetz vom 4.10.1991 (WaG; SR 921.0).

Gestützt auf Art. 86 Abs.3 Bst. d BV i.V.m. Art. 3 Bst. c Ziff. 6 und Art. 31 - 33 MinVG können Projekte im Bereich Schutz Naturgefahren wie Schutzbauten und –anlagen gegen Lawinen, Rutschungen, Steinschlag und Murgänge aus der SFSV bezahlt werden. Finanzierungsbedingungen sind: a) Die Massnahmen dienen dem Schutz von Strassen, die für den *motorisierten Verkehr* geöffnet sind sowie b) die Massnahmen schützen Autoverladestrecken, welche Strassen gemäss a)

² Mit „übrige Strassen“ werden Strassen bezeichnet, welche dem motorisierten Strassenverkehr dienen, bei welchen es sich aber weder um Nationalstrassen noch um Hauptstrassen handelt.

ersetzen können. Dies jedoch nur, wenn sie keine übrigen Strassen, keine Hauptstrassen (abgegolten mit den Globalbeiträgen für Hauptstrassen) oder sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen (abgegolten innerhalb des Bauprojekts für Nationalstrassen) betreffen. D.h. gestützt auf die Art. 31 - 33 MinVG wären nach Interpretation EFK nur Projekte, welche bereits fertiggestellte Nationalstrassen betreffen, finanzierbar.

Jeweils 50 Prozent des Kredits A4300.0103 „Schutz Naturgefahren“ werden zulasten der SFSV gemäss MinVG finanziert. Mit diesem Anteil dürften nur Schutzbauten, welche die oben genannten Bedingungen erfüllen, finanziert werden. Das BAFU macht jedoch keine Unterscheidung zwischen Projekten, die dem Schutz des motorisierten Strassenverkehrs und solchen, die dem Schutz von Siedlungen, Schienen etc. dienen. Es zahlt die Beiträge in der Regel gestützt auf feste Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen an die Kantone aus. Diese verwenden die Beiträge dann im Rahmen dieser Vereinbarungen nach eigenem Gutdünken. Weiter unterstützt es damit Einzelprojekte, welche jedoch auch nicht auf ihren Bezug zum motorisierten Strassenverkehr hin untersucht werden. Ob eine 50 Prozent Finanzierung aus dem Fonds SFSV, die bei der Einführung (1985) festgelegt wurde, noch angemessen ist, kann nicht beurteilt werden.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

Der Kredit „Schutz Naturgefahren“ wird in der Aufstellung B43 Band 3 der Staatsrechnung unter den Umweltschutzmassnahmen ausgewiesen. Da es sich jedoch um Massnahmen gestützt auf Art. 31 – 33 MinVG handelt, müssten er unter dem Bereich Schutz (übriger) Strassen vor Naturgefahren ausgewiesen werden.

4.6.4 Lärmschutz

Mit dem Kredit Lärmschutz beim BAFU wurden 2013 Beiträge in der Höhe von 37,1 Millionen Franken ausgerichtet. Die Mittel stammen vollumfänglich aus der SFSV.

Das BAFU leistet damit Beiträge an strassenverkehrsbedingte Lärm- und Schallschutzprojekte. Die Bundesbeiträge werden gestützt auf Art. 21 Lärmschutzverordnung (LSV) grösstenteils aufgrund von Programmvereinbarungen zur Lärmsanierung des übrigen Strassennetzes an die Kantone ausgerichtet. Dem Sachkredit sind, gestützt auf einen Bundesratsbeschluss, auch Personalaufwendungen in Höhe von 330'000 Franken belastet worden.

Gestützt auf Art. 86 Abs.3 Bst. d BV i.V.m. Art. 3 Bst. c Ziff. 4 und Art. 25 – 27 MinVG (Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen) können Projekte im Bereich Lärmschutz aus der SFSV finanziert werden, soweit sie an Strassen oder ersatzweise an Gebäuden vorgenommen werden und der Bekämpfung von Lärmemission, verursacht durch die übrigen Strassen, dienen. Stammen die Emissionen von Hauptstrassen oder sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen werden die Lärmschutzmassnahmen über die Globalbeiträge für Hauptstrassen bzw. die Bauprojekte für Nationalstrasse abgegolten.

Der Kredit „Lärmschutz“ wird zu 100 Prozent aus der SFSV finanziert. Da ausschliesslich Beiträge für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen an übrigen Strassen ausgerichtet werden, erfolgt diese Alimentierung gesetzeskonform zum MinVG und entspricht auch dem Willen des Bundesrats, der in seiner Botschaft (BBI 1984 I 986) die Schallschutzmassnahmen vordringlich im Bereich Umweltschutzmassnahmen aufgeführt hat. Da die Lärmschutzmassnahmen gemäss Art. 17 LSV



bis zum 31. März 2018 abgeschlossen sein müssen, sollte diese Subvention aus der SFSV im zweiten Quartal 2018 wegfallen. Allerdings beabsichtigt das BAFU, eine Verlängerung der Subvention zu beantragen, damit der Unterhalt der bestehenden Lärmschutzmassnahmen sichergestellt werden kann.

4.7 Heimat- und Landschaftsschutz

Unter der Rubrik Heimat- und Landschaftsschutz werden die drei Kredite „Heimatschutz und Denkmalpflege“ beim BAK, „Historische Verkehrswege“ beim ASTRA und „Natur und Landschaft“ beim BAFU aufgeführt.

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|---|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Heimat- und Landschaftsschutz | | 83'821'651 | 14'786'054 | 18 |
| 306 | A4300.0138 | Heimatschutz und Denkmalpflege | 29'353'615 | 11'006'700 | 37 |
| 806 | A8300.0110 | Historische Verkehrswege | 2'079'354 | 2'079'354 | 100 |
| 810 | A4300.0105 | Natur und Landschaft | 52'388'682 | 1'700'000 | 3 |

Für die Rubrik wurde geprüft, ob die Alimentierung der Kredite mit zweckgebundenen Mitteln aus der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe gesetzeskonform zum MinVG erfolgen und ob die Mittel im Sinne der geltenden Rechtsgrundlagen verwendet werden. Während das MinVG mehr oder weniger deutlich regelt, wofür die Mittel aus der SFSV eingesetzt werden dürfen, ist über die Höhe der Beiträge, welche aus der Mineralölsteuer in die Kredite fliessen sollen, im Gesetz nichts festgehalten.

Im Bereich des ASTRA, dem Kredit „historische Verkehrswege“ wurde zudem auch eine Prüfung auf Dossierebene vorgenommen.

Alle drei Kredite werden basierend auf Art. 86 Abs. 3 Bst. d BV i.V.m. Art. 3 Bst. c Ziff. 5 und Art. 28 - 30 MinVG (Beiträge an strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen) ganz oder teilweise aus der Spezialfinanzierung alimentiert. Ursprünglich war vom Bundesrat vorgesehen, mit diesen Artikeln vorwiegend den Bau von Umfahrungsstrassen oder Untertunnelungen zu unterstützen, um damit die schützenswerten Objekte vor dem Verkehr und seinen schädlichen Auswirkungen zu schützen (Erhaltung und Schonung). In den endgültigen Gesetzestext wurde dann vom Parlament jedoch auch die Wiederherstellung solcher Objekte aufgenommen. Damit wären Projekte für die Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung von schützenswerten Landschaften unter Einschluss der Denkmäler aus der SFSV finanzierbar, sofern sie durch den motorisierten Strassenverkehr bedingt sind. Dies jedoch nur, wenn sie keine Hauptstrassen oder sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen betreffen. Bei diesen werden die Schutzbauten über die Globalbeiträge für Hauptstrassen bzw. die Bauprojekte für Nationalstrassen abgegolten. Die Beiträge werden ausgerichtet nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) und der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1), d.h. die finanzierten Projekte müssen schützenswerte Objekte betreffen, die in einem Inventar des Bundes oder der Kantone aufgeführt werden.

4.7.1 Heimatschutz und Denkmalpflege

Dem BAK standen 2013 rund 29,4 Millionen Franken für Heimatschutz und Denkmalpflege zur Verfügung; davon 11 Millionen Franken (d.h. 37.5 Prozent) aus der SFSV.

Mit diesen Mitteln werden zur Hauptsache Beiträge an die Kosten zur Erhaltung von schützenswerten Objekten, d.h. für Baudenkmäler, geschichtliche Stätten und Ortsbilder sowie Beiträge an archäologische Massnahmen geleistet. Bund und Kantone beteiligen sich gemeinsam an der Finanzierung zur Erhaltung von schützenswerten Objekten (Verbundaufgabe). Die Bundesbeiträge werden grundsätzlich im Rahmen von Programmvereinbarungen oder basierend auf Einzelverfügungen gesprochen. Zudem werden die Erstellung von Bundesinventaren, die Unterstützung von Organisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die Ausbildung und die Öffentlichkeitsarbeit finanziert.

Das BAK erhält jedes Jahr einen absoluten Betrag aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Dieser beträgt zurzeit rund 11 Millionen Franken. Bei Einführung des Treibstoffzollgesetzes 1985 versuchte das BAK während einiger Jahre, die strassenbezogenen Projekte separat zu führen, um dann genau abrechnen zu können. Dies erwies sich als sehr aufwändig. Deshalb wurde ab 1989 auf diese Trennung verzichtet und der durchschnittliche Betrag, der bis anhin jeweils für strassenbezogenen Projekte angefallen war, wurde als absolute Pauschale übernommen (damals 10 Mio. Fr.). Dieser Betrag wurde seither, jeweils um die Teuerung angepasst, der SFSV belastet.

Wie eingangs aufgeführt, können Projekte im Bereich Denkmalschutz und Heimatpflege aus der SFSV finanziert werden, wenn sie durch den motorisierten Strassenverkehr bedingt werden, die betroffenen Objekte in einem nationalen Inventar verzeichnet sind und die Projekte nicht im Zusammenhang mit Hauptstrassen oder sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen stehen.

Aus Sicht des BAK besteht ein klarer Zusammenhang zwischen seiner Arbeit im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege und dem motorisierten Strassenverkehr. Dessen Vibrationen und CO₂-Ausstoss beeinträchtigen in gewissem Masse alle schützenswerten Objekte und verursachen Restaurierungen. Die Beitragsgewährung erfolgt gestützt auf das NHG und die NHV ausschliesslich für Denkmäler, aber unabhängig davon, ob das Projekt einen Bezug zum Strassenverkehr hat oder nicht. Zirka 60 Prozent der Beiträge werden gestützt auf Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen an die Kantone gewährt. Der restliche Betrag wird für Einzelprojekte wie z.B. den Erhalt archäologischer Funde oder Aus- und Weiterbildung, Beiträge an nationale Organisationen und das Führen der Bundesinventare schützenswerter Objekte verwendet. Die Projekte werden nicht auf ihren Bezug zum motorisierten Strassenverkehr hin untersucht und in welchem Umfang die Schäden auf den motorisierten Strassenverkehr zurückzuführen sind, ist nicht exakt eruiert. Somit ist im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege nicht verifizierbar, in welchem Umfang die Mittel aus der SFSV wirklich im Sinne des Gesetzes verwendet werden.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

2013 wurden dem BAK Investitionsbeiträge für nicht realisierte Projekte in der Höhe von 151'000 Franken rückerstattet. Diese sind jedoch nur der allgemeinen Bundeskasse gutgeschrieben worden und nicht auch anteilig der SFSV. Es handelt sich um Ausnahmefälle. Nichtsdestotrotz sind auch Gutschriften anteilig auf die ursprünglichen Mittelquellen zu verteilen.

4.7.2 Historische Verkehrswege

Das ASTRA erhielt 2013 einen Kredit von rund 2,1 Millionen Franken für die Sparte historische Verkehrswege zur Verfügung gestellt, der vollumfänglich aus der SFSV stammt.



Der Bund leistet mit diesem Kredit Beiträge an die Erhaltung und Pflege inventarisierter historischer Verkehrswege (schützenswerte Landschaften, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler). Endempfänger sind vor allem die Wegeigentümer, in der Regel Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften.

Die Finanzposition A8300.0110 „Historische Verkehrswege“ ist vollständig aus Mitteln der SFSV finanziert. Demzufolge müssen alle unterstützten Projekte den Vorgaben des MinVG entsprechen, d.h. durch den motorisierten Strassenverkehr bedingt werden. Der Bereich historische Verkehrswege achtet darauf, dass bei der Subventionierung von Projekten die Bestimmungen des NHG und der NHV eingehalten werden. Ob die unterstützten Projekte auch einen Bezug zum motorisierten Strassenverkehr haben, wird jedoch nicht geprüft.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

Zurzeit werden 33,6 Prozent des Kredits für die Bezahlung eines externen Fachdienstleisters verwendet, der das ASTRA in der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Zusammenhang mit den historischen Verkehrswegen unterstützt. Dies aufgrund der Tatsache, dass dem ASTRA für diese Sparte nur ein Mitarbeiter zur Verfügung steht. Dadurch verbleiben für Subventionen nur noch rund zwei Drittel des Kredits. Zusätzlich ist die Nachfrage nach Finanzhilfen seit Einführung der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS, SR 451.13) im 2010 stark angestiegen. Deshalb möchte das Amt für den Voranschlag 2015 eine Krediterhöhung beantragen. Eine Aufstockung des Personalbestandes, wie sie das ASTRA bereits im Bundesratsantrag zum VIVS im 2010 vorausgesehen und für 2014 ursprünglich geplant hatte, wäre eine deutlich günstigere Variante. Ein interner Mitarbeiter würde erstens weniger kosten als der externe Fachdienstleister. Zweitens würden viele Arbeiten, die durch das Outsourcing nötig werden, wie zusätzliche Kommunikations- und Steuerungsaufgaben, wegfallen. Ausserdem würde beim ASTRA damit auch das Risiko eliminiert, dass der Spartenleiter historische Verkehrswege keinen Stellvertreter hat. Durch diese Massnahme könnte allfällig auch auf die Aufstockung des Kredits „historische Verkehrswege“ verzichtet werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Unter der Voraussetzung, dass mit Einhaltung der geltenden MinVG Bestimmungen noch genügend Projekte im Bereich historische Verkehrswege unterstützt werden können, sollte das ASTRA die geplante Aufstockung des Personalbestandes unter gleichzeitiger Reduzierung der aktuell extern erbrachten Dienstleistungen weiterverfolgen.

Stellungnahme des ASTRA:

Das ASTRA teilt die Auffassung der EFK. Es beabsichtigt, 2015 eine zweite Person im Fachbereich Historische Verkehrswege anzustellen und den Umfang der extern erbrachten Dienstleistungen entsprechend zu reduzieren.

Die Dossierprüfung in der Sparte historische Verkehrswege zeigt, dass die Projekte sorgfältig ausgewählt und betreut werden. Für die geprüften Projekte existiert ein Gesuch, welches über die kantonalen Stellen vorgeprüft und an das ASTRA weitergeleitet worden ist. Die Beiträge werden auf schriftliche Verfügung hin gewährt. Auch werden die einzelnen Projekte inhaltlich durch den Verantwortlichen oder die externen Fachdienstleister begleitet. Das Controlling der Projekte und ihrer Kosten wird laufend vorgenommen. Die Sparte historische Verkehrswege konnte, im Gegensatz zum Bereich Langsamverkehr, inzwischen ein Projektmanagementtool mit Hilfe des externen Fachdienstleisters implementieren. Einziger Schwachpunkt nebst der oben erwähnten Tatsache, dass ein grosser Teil der Subventionen für das Outsourcing der Aufgabenerfüllung verwendet werden muss, ist der Umstand, dass Subventionen im Bereich historische Verkehrswege kaum von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen geprägt sind. Dies zum einen deswegen, weil oft zum Erhalt einer geschützten Landschaft bzw. einer geschichtlichen Stätte nicht die günstigste sondern die denkmalpflegerisch sachgerechte Variante gewählt werden muss. Zum anderen kann der Markt in diesem Bereich auch nicht wirklich spielen, da es für viele auszuführenden Arbeiten keine Angebotsvielfalt gibt. Beide Punkte liegen jedoch in der Natur der Sache und können von der Sparte historische Verkehrswege nicht beeinflusst werden.

4.7.3 Natur und Landschaft

Im Jahr 2013 stand dem BAFU ein Betrag von 52,3 Millionen Franken für den Bereich Natur und Landschaft zur Verfügung. Davon wurden 1,7 Millionen Franken aus der SFSV finanziert (3,3 Prozent).

Mit dem Kredit werden Beiträge zur Biodiversität wie Erhaltung von Biotopen von nationaler Bedeutung oder Massnahmen zur Förderung der Artenvielfalt und der Vernetzung der Lebensräume geleistet. Weiter werden Beiträge für Landschaften von besonderer Bedeutung und für Parks von nationaler Bedeutung (ohne Nationalpark) ausgerichtet. Die BLN-Inventare (Biotope, Landschaften, Naturdenkmäler) werden geführt und gesamtschweizerisch wirkenden Schutzorganisationen sowie Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen unterstützt. Der grösste Teil der aus diesem Kredit zur Verfügung stehenden Mittel wird auf der Basis von Programmvereinbarungen gestützt auf das NHG an die Kantone ausgerichtet. Dem Sachkredit sind, abgestützt auf einen Bundesratsbeschluss, im 2013 auch Personalkosten in Höhe von 494'000 Franken belastet worden.

Wie eingangs aufgeführt, wären Projekte im Bereich Natur und Landschaft für die Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung von schützenswerten Landschaften und Naturdenkmälern aus der SFSV finanzierbar, wenn sie durch den motorisierten Strassenverkehr bedingt werden, die betroffenen Objekte in einem nationalen Inventar verzeichnet sind und die Projekte nicht im Zusammenhang mit Hauptstrassen oder sich noch im Bau oder Ausbau befindlichen Nationalstrassen stehen. Nicht aus der SFSV unterstützt werden dürfen in dieser Rubrik andere Naturschutzmassnahmen, da es hier nur um den Landschaftsschutz und nicht um den Umweltschutz geht.

Seit 1985 erhält das BAFU jährlich fix 1,7 Millionen Franken aus der SFSV für den Kredit A4300.0105 „Natur und Landschaft“. Wie dieser Betrag ursprünglich festgelegt worden ist, ist unbekannt. Er blieb seither unverändert und wurde auch nicht der Teuerung angepasst. Bei der Gewährung von Beiträgen nimmt das Amt keine Unterscheidung vor zwischen Projekten mit Bezug zum motorisierten Strassenverkehr und solchen ohne. Die meisten Beiträge werden gestützt auf feste Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen an die Kantone ausgerichtet. Diese



setzen die Mittel dann nach eigenem Gutdünken im Rahmen der Vereinbarungen für Projekte im Bereich Natur und Landschaft ein. Ob die 1,7 Millionen Franken aus der SFSV dabei dem Anteil der Projekte mit Bezug zum motorisierten Strassenverkehr entsprechen, kann nicht verifiziert werden.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

4.8 Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten

Unter der Rubrik Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten wird nur der Kredit „Hochwasserschutz“ beim BAFU aufgeführt.

| VE | Finanzposition gemäss Staatsrechnung 2013 | SR | SFSV | % SFSV finanziert |
|-----|--|--------------------|-------------------|-------------------|
| | | Band 2 | Band 3 - B43 | |
| | Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten | 136'973'148 | 41'091'944 | 30 |
| 810 | A4300.0135 Hochwasserschutz | 136'973'148 | 41'091'944 | 30 |

Für die Rubrik Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten wurde geprüft, ob die Alimentierung des Kredits mit zweckgebundenen Mitteln aus der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe gesetzeskonform zum MinVG erfolgen und ob die Mittel im Sinne der geltenden Rechtsgrundlagen verwendet werden. Während das MinVG mehr oder weniger deutlich regelt, wofür die Mittel aus der SFSV eingesetzt werden dürfen, ist über die Höhe der Beiträge, welche aus der Mineralölsteuer in die Kredite fliessen sollen, im Gesetz nichts festgehalten.

4.8.1 Hochwasserschutz

Für Hochwasserschutz wurden beim BAFU 2013 rund 137 Millionen Franken ausgegeben, davon sind 30 Prozent d.h. 41,1 Millionen Franken durch die SFSV finanziert worden.

Mit dem Kredit werden Beiträge an den Hochwasserschutz wie z.B. Abgeltungen für die Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten und –anlagen gegen die Gefahren des Wassers geleistet. Des Weiteren wird die Erstellung von Gefahrengrundlagen, Gefahrenkarten, Errichtung von Messstellen und Frühwarndiensten (inkl. Vorhersagen sowie Optimierung der Warnung und Alarmierung) finanziert. Rund 40 Prozent der Bundesbeiträge werden auf der Basis von Programmvereinbarungen gemäss NFA eingesetzt, die übrigen rund 60 Prozent für Einzelprojekte wie z.B. die Rhonekorrektur oder die Rheinregulierung. Die Gewährung der Beiträge erfolgt grösstenteils nach dem Gesetz über den Wasserbau (WBG, SR 721.100).

Basierend auf Art. 86 Abs. 3 Bst. d BV i.V.m. Art. 3 Bst. c Ziff. 6 und Art. 31 - 33 MinVG (Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen) können Projekte im Bereich Hochwasserschutz aus der SFSV finanziert werden, sofern sie für den Schutz der dem motorisierten Verkehr geöffneten Strassen sowie diese ersetzenden Autoverladstrecken erforderlich sind. Dies jedoch nur, wenn sie bestehende Nationalstrassen oder allenfalls übrige Strassen betreffen (siehe auch Kapitel 4.6.3).

Das BAFU erhält jeweils 30 Prozent des Kredits A4300.0135 „Hochwasserschutz“ aus der SFSV. Dieser pauschale Prozentsatz wurde bei Einführung der SFSV 1985 festgelegt, d.h. in diesem Umfang dürften nur Projekte im Sinne der MinVG finanziert werden. Der Pauschalsatz ist seit fast 30 Jahren unverändert. Ob er den heutigen Gegebenheiten entspricht, ist nicht eruierbar, da das Amt keine Unterscheidung zwischen Projekten, die dem Schutz des motorisierten Strassenverkehrs

und solchen, die dem Schutz von Siedlungen, Schienen etc. dienen, macht. Es zahlt die Beiträge entweder gestützt auf feste Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen an die Kantone aus, die diese Beiträge im Rahmen der Vereinbarungen nach eigenem Gutdünken für den Hochwasserschutz verwenden oder unterstützt damit Einzelprojekte, welche jedoch nicht auf ihren Bezug zum motorisierten Strassenverkehr hin untersucht werden. Ob die 30 Prozent Finanzierung, die bei Einführung der SFSV im 1985 festgelegt wurde, noch angemessen ist, kann nicht beurteilt werden.

Für die entsprechende Empfehlung siehe Kapitel 4.9.

4.9 Fazit für die Bereiche Umweltschutz, Heimat- und Landschaftsschutz sowie Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten

Basierend auf die vorangegangenen Kapitel 4.6 – 4.8 ist festzuhalten, dass diese Rubriken zurzeit Mittel in Höhe von rund 163,7 Millionen Franken aus der SFSV erhalten. Die Beiträge sind bei der Einführung des MinVG 1985 pauschal als Prozentsätze der Kredite oder als absolute Beträge festgelegt und seither beinahe unverändert belassen worden.

Die gesetzlichen Grundlagen sowie die Gegebenheiten haben sich jedoch seither massgeblich weiterentwickelt. So wurde das MinVG z.B. durch das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 (EP03, AS 2004 1633) sowie das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, AS 2007 5779) angepasst. Auch wurden gewisse damals bedeutsame Themen wie z.B. das Waldsterben zwischenzeitlich als beendet erklärt. Deshalb stellt sich generell die Frage, welche der hier behandelten Kredite heutzutage noch gestützt auf welche Rechtsgrundlage mit Mitteln aus der SFSV alimentiert werden können.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Bis zum Inkrafttreten des NAF sollte für jeden der Kredite im Bereich Umweltschutz, Heimat- und Landschaftsschutz sowie Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten geprüft werden, ob und gestützt auf welche Rechtsgrundlage dieser mit Mitteln der SFSV alimentiert werden kann. Allenfalls sind Kredite aus der SFSV zu streichen oder entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Stellungnahme des GS UVEK:

Die Empfehlung wird angenommen. Die Umsetzung wird durch das GS UVEK koordiniert. Im Hinblick auf die Umsetzung ist zu bedenken, dass in Zukunft allenfalls auch neue Aufgaben über die SFSV (mit)finanziert werden müssen.

Im Rahmen der Prüfung hat sich zudem gezeigt, dass keines der Ämter, welches Mittel aus der SFSV erhält, sicherstellt oder kontrolliert, dass damit nur Projekte im Sinne des MinVG mit Bezug zum motorisierten Strassenverkehr finanziert werden.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Für diejenigen Kredite, welche weiterhin Anspruch auf Mittel aus der SFSV haben werden, muss die Höhe des Anteils danach ausgerichtet werden, ob die finanzierten Bereiche die gesetzlichen Anforderungen (insbesondere den Bezug zum motorisierten Strassenverkehr) erfüllen.

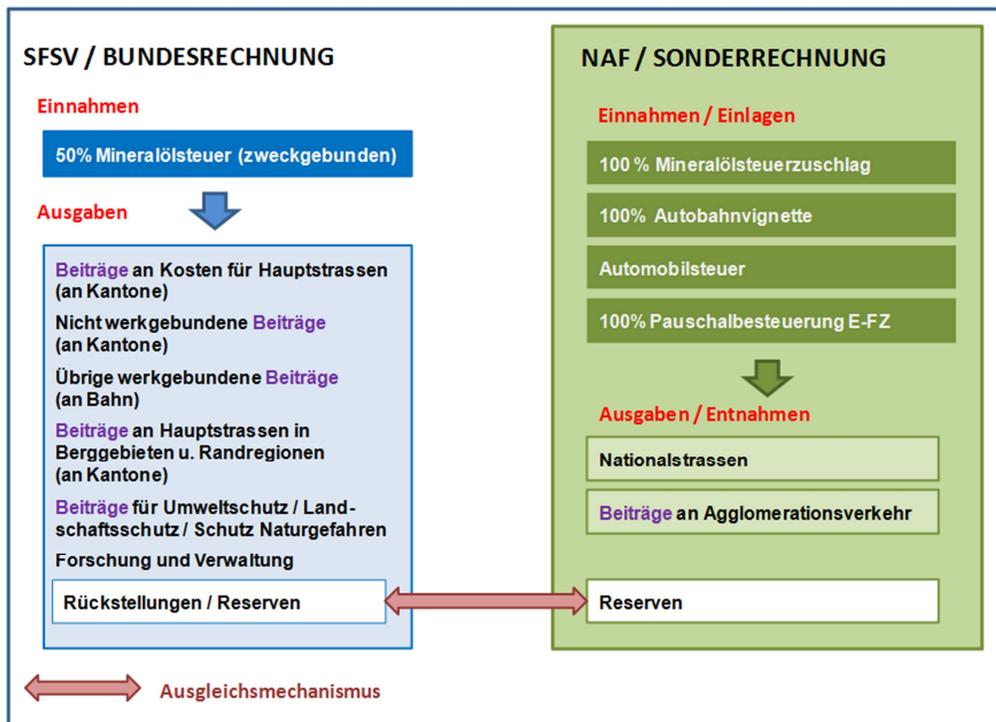
Stellungnahme des GS UVEK:

Die Empfehlung wird angenommen. Die Umsetzung wird durch das GS UVEK koordiniert.

5 Die Abgrenzung der SFSV zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds ist festzulegen

Die EFK hat im Rahmen der Ämterkonsultation mit Schreiben vom 11. November 2013 zum titel-erwähnten Geschäft Stellung genommen. Die Gelegenheit zu ergänzendem Kommentar ergibt sich aus der gegenwärtigen Prüfung der SFSV. Die Bemerkungen basieren auf den Vernehmlassungs-unterlagen gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. Februar 2014 betreffend die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Die Ergänzungen beschränken sich auf finanztechnische Elemente der Vorlage.

Die strukturelle Neuausrichtung der Mittelbewirtschaftung im Bereich Strassenverkehr illustriert folgendes Modell:



Quelle: ASTRA NAF-Vorlage

Neu soll für die Finanzierung der Nationalstrassen und der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ein unbefristeter Fonds (NAF) geschaffen werden. Die gemäss Artikel 86 BV *verbleibenden Finanzierungsmittel* für Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr sollen als „Pool“ unter dem Titel SFSV_{NEU} in der Bundesrechnung fortbestehen. Für die beiden Finanzierungsgefässe sollen definierte Zweckbindungen gelten. Der Schuldenbremse wären nur noch Ausgaben der SFSV_{NEU} unterstellt. Entnahmen aus dem NAF-Fonds wären diesbezüglich nicht eingeschränkt. Laut Vorschlag ist der NAF als ein auf Dauer angelegter, *rechtlich unselbständiger Fonds* mit eigener Rechnung auszugestalten (analog dem heutigen Infrastrukturfonds). Das Finanzierungsgefäss SFSV_{NEU} würde weiterhin als *zweckgebundene Spezialfinanzierung* (Art. 53 FHG) innerhalb der Bundesrechnung geführt. Die Bilanzierung in der Staatsrechnung hätte unter den *zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital* zu erfolgen.

Aus Gründen der Ordnungs- und Rechtmässigkeit bedürfen zweckbestimmte Gelder bei der Mittelverwendung eines eindeutigen Nachweises eben dieser Zweckbestimmung. Dies trifft namentlich für die Geldflüsse der SFSV zu, bei denen teilweise der zweckbestimmte Finanzierungsanteil auf der Basis eines statistischen Verteilschlüssels bestimmt wird. Die bei einigen Positionen der SFSV praktizierte Ausgabenverteilung auf allgemeine und zweckgebundene Bundesmittel basiert auf Erfahrungswerten der 80er-Jahre. Dieser der damaligen Zeit entsprechende pragmatische Lösungsansatz ist heute überholt. Mit der Neugestaltung der Strassenfinanzierung ist die Mittelverwendung hinsichtlich der Zweckbindung plausibel, transparent und nachprüfbar darzulegen. Falls dies nicht im Rahmen der laufenden Realisierung einzelner Vorhaben möglich ist, ist mit regelmässigen Erhebungen (mindestens alle 4 Jahre) die zweckbestimmte Mittelverwendung in geeigneter Form aufzuzeigen.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Zwei-Gefässe-Modell nebst der verfassungsmässig übergeordneten Zweckbindung eine offensichtlich gewollte, präzisierte Zweckbindung geschaffen wurde. Konkret heisst das, dass die festgelegten Verwendungszwecke auf zwei Teilbereiche aufgeteilt werden, welche inhaltlich gegeneinander eindeutig abgegrenzt sind. Solange die generelle, übergeordnete Zweckbestimmung eingehalten wird, ist gegen eine solche Lösung nichts einzuwenden. Es ist allerdings zu bedenken, dass der im Modell aufgezeigte Ausgleichsmechanismus, das heisst, die Verschiebung allfälliger Reserven zwischen den beiden Gefässen, damit unterbunden wird. Die Verschiebung der Reserven hätte zwangsläufig einen Verstoss gegen die definierten Zweckbindungen der einzelnen Fonds zur Folge. Dies würde nicht ordnungsmässiger Rechnungslegung entsprechen. Bereits das Anhäufen von zweckbestimmtem Kapital stellt grundsätzlich eine Zweckentfremdung dar. Auch die fehlende Verzinsung beinhaltet das Risiko der Substanzentwertung, was einer schleichenden Zweckentfremdung gleichkommt.

Für beide Finanzierungsgefässe sind gegebenenfalls separate Fonds-Reglemente zu erstellen, welche die zweckbestimmte Mittelverwendung und die transparente Rechenschaftsablage sicherstellen. Anzustreben wäre eine klare Abgrenzung der Finanzierungsströme pro Verkehrsträger (Strasse, Schiene). Die Kosten der Schnittmengen sollten verursachergerecht verteilt werden. Voraussetzung wäre, dass der Bahninfrastrukturfonds (BIF), dessen Beschlüsse auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten, einbezogen wird.



6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 25. September 2014 statt. Teilgenommen haben:

GS-UVEK: W. Thurnherr, Generalsekretär
B. Hübscher Schmuki, Stellvertretende Generalsekretärin
K. Müller, Leiter Finanzen und Controlling

ASTRA: Dr. R. Dieterle, Direktor
J. Röthlisberger, Stellvertretender Direktor
E. Wieland, Vizedirektor
K. Schneeberger, Vizedirektorin

EFV: F. Schley, Leiter Finanzdienst II

EFK: E.-S. Jeannet, Vizedirektor
R. Scheidegger, Mandatsleiter
P. Kumpli, Revisionsleiter
G. Carrapa, Revisionsexpertin

Von den Ausführungen und Hinweisen wurde Kenntnis genommen.

Die EFK dankt für die Auskunftserteilung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1)

Mineralölsteuergesetz (MinöStG, SR 641.61)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK, SR172.217.1)

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG, SR 725.116.2)

Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr (MinVV, SR725.116.21)

Infrastrukturfondsgesetz (IFG, SR 725.13)

Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01)

Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11)

Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704)

Bundesgesetz über den Wald (WaG, SR 921.0)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451)

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1)

Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS, SR 451.13)

Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG, SR 721.100)

Luftreinhalteverordnung (LRV, SR 814.318.142)

Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41)



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

| | |
|---------------------|---|
| ASTRA | Bundesamt für Strassen |
| BAFU | Bundesamt für Umwelt |
| BAK | Bundesamt für Kultur |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BBI | Bundesblatt |
| BIF | Bahninfrastrukturfonds |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| MGB | Matterhorn-Gotthard-Bahn |
| NAF | Nationalstrassen und Agglomerationsverkehrs-Fonds |
| NFA | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen |
| SFSV | Spezialfinanzierung Strassenverkehr |
| SFSV _{NEU} | künftige Spezialfinanzierung Strassenverkehr |
| SR | Staatsrechnung |
| UKV | Unbegleiteter kombinierter Verkehr |
| UVEK | Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VE | Verwaltungseinheit |

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.



Spezialfinanzierung Strassenverkehr Rechnungsjahr 2013
Gegenüberstellung SR_Statistik-SFSV_SHK-VE

Anhang 3

| VE | Finanzpositionen gemäss Staatsrechnung 2013 | SR | | % SR/SFSV | Stammkonten gemäss SAP | | |
|---|--|----------------------|----------------------|--------------|------------------------|---|----------------------|
| | | Band 2 | Band 3 - B43 | | SHK | Konto-Bezeichnung | Saldo SHK |
| | | 5'305'805'568 | 3'785'731'892 | | | | 3'785'731'891 |
| Einnahmen | | | | | | | |
| (in CHF) | | | | | | | |
| 606 A2111.0141 | Aufwendentschuldungen Bezug der Nationalstrassenabgabe | -31'849'648 | -31'849'648 | 100.0 | | | -31'849'648 |
| 606 A2119.0001 | Übriger Betriebsaufwand Verkauf und Kontrolle Nationalstrassenabgabe | -854'353'365 | -2'497'738 | 2.9 | 311990 | hw Sonstiger Betriebsaufwand | -31'849'648 |
| 606 E1100.0104 | Mineralölsteuer auf Treibstoffen | 2'989'349'861 | 147'398'900 | 49.3 | 311952 | hw Erhebung und Kontrolle NSA durch Dritte | -2'497'738 |
| 606 E1100.0105 | Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen | 1'994'432'965 | 1'967'147'056 | 98.6 | 404608 | hw Übrige zweckgebundene Erträge | 147'398'900 |
| 606 E1100.0108 | Nationalstrassenabgabe | 350'989'259 | 350'989'259 | 100.0 | 404610 | hw Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen | 1'967'147'056 |
| 800 E3200.0001 | Rückzahlung Darlehen Terminalanlagen | 50'951'191 | 668'3762 | 13.1 | 405100 | hw Nationalstrassenabgabe | 350'989'259 |
| 800 E5100.0001 | Funktionsertrag (Globalbudget) | 26'469'292 | 9'386'919 | 35.1 | 640010 | hw Finanzierung zugunsten zweckgeb. Fonds Strasse | 668'3762 |
| 800 E7100.0001 | Verlässigung Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Erlöse Resorptzellen Nationalstrasse | 6'701'823 | 6'701'823 | 100.0 | 424900 | hw Übrige Rückerstattungen | 6'683'922 |
| | | | | | 430000 | hw Liegenschaftsenertrag | 53'1960 |
| | | | | | 604001 | hw Verlässigung Masch. App. Werkz. Geräte, Büro | 14'094 |
| | | | | | 604002 | hw Verlässigung Fahrzeuge | 31'960 |
| | | | | | 607000 | hw Verlässigung Nationalstrassen | 6'653'653 |
| | | | | | 640000 | hw Rückzahlung Darlehen | 200'000 |
| 800 E7200.0001 | Rückzahlung Darlehen Bahnhofparkanlagen | 2'000'000 | 2'000'000 | 100.0 | | | 2'000'000 |
| Ausgaben | | 6'782'290'136 | 3'821'039'625 | 56.3 | | | 3'813'143'816 |
| (in CHF) | | | | | | | |
| | Nationalstrassen (ohne Infrastrukturfonds) | 3'110'586'135 | 1'460'713'887 | 47.0 | | | 1'460'713'887 |
| 806 A8100.0001 | Funktionsaufwand (Globalbudget); Betrieb | 1'962'874'474 | 352'530'370 | 17.9 | 314200 | hw Betrieb Nationalstrassen | 352'530'370 |
| 806 A8100.0001 | Sach- und immaterielle Anlagen (Globalbudget); Unterhalt/Ausbau | 1'147'711'661 | 1'108'183'577 | 96.6 | 314200 | hw Nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau | 1'108'183'577 |
| | | | | | 314200 | hw Unterhalt Nationalstrassen | 44'716'990 |
| | | | | | 507000 | hw Nationalstrassen | 5'210'869 |
| | | | | | 520100 | hw Investition Software (Kauf, Lizenzen) | 987'483'421 |
| | | | | | | | 2'799'200 |
| | Infrastrukturfonds | 1'025'763'900 | 1'025'763'900 | 100.0 | | | 1'025'763'900 |
| 806 A8400.0100 | Ähnliche Erträge Infrastrukturfonds | 1'025'763'900 | 1'025'763'900 | 100.0 | | | 1'025'763'900 |
| | | | | | 314200 | hw Nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau | 242'220'63 |
| | | | | | 507000 | hw Nationalstrassen | 556'286'743 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 345'256'575 |
| | | | | | | | 171'850'103 |
| 806 A8300.0107 | Hauptstrassen | 1'71'082'131 | 1'71'850'103 | 100.5 | | | 1'71'850'103 |
| 806 A8300.0107 | Hauptstrassen | 1'71'082'131 | 1'71'850'103 | 100.5 | | | 1'71'850'103 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 1'71'850'103 |
| | Übrige werkgebundene Beiträge | 1'700'426'636 | 477'023'906 | 28.1 | | | 469'127'991 |
| 806 A2310.0214 | Abgeltung alpenquerender kombinierter Verkehr | 1'651'109'068 | 1'661'109'068 | 100.6 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 469'127'991 |
| 802 A2310.0215 | Autoverlad | 2'800'105 | 2'800'105 | 100.0 | 363200 | hw Übrige Beiträge an Dritte | 1'661'109'068 |
| | | | | | 363200 | hw Übrige Beiträge an Dritte | 2'600'105 |
| 802 A2310.0450 | Abgeltung nicht-alpenquerender Schienenlinienkehr | 302'224'915 | 652'896'58 | 50.6 | 562010 | hw Finanzierung zulasten zweckgeb. Fonds Strasse | 7'885'450 |
| 802 A4300.0119 | Verkehrstrennung | 2'000'000 | 2'000'000 | 100.0 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 3'288'163 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 2'000'000 |
| 802 A4300.0121 | Anschlussgleise | 12'405'000 | 12'405'000 | 100.0 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 2'000'000 |
| 802 A4300.0128 | Fonds für Eisenbahnprojekte | 1'498'587'261 | 2'771'288'381 | 18.6 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 12'405'000 |
| 802 A4300.0141 | Terminalanlagen | 1'498'747 | 1'498'747 | 100.0 | 560022 | hw Anteil NEAT an Mineralölsteuer | 2'771'288'381 |
| | | | | | 540000 | hw Darlehen | 671'572 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 827'175 |
| | Nicht werkgebundene Beiträge | 3742'279'43 | 3742'279'43 | 100.0 | | | 3742'279'43 |
| 806 A6200.0152 | allgemeins Strassenbeiträge | 365'752'384 | 365'752'384 | 100.0 | 360000 | hw Kantonsanteile | 365'752'384 |
| 806 A6200.0153 | Kantone ohne Nationalstrassen | 7'485'559 | 7'485'559 | 100.0 | 360000 | hw Kantonsanteile | 7'485'559 |
| | | | | | | | 7'485'559 |
| | Forschung und Verwaltung (inkl. Vorräte) | 3'110'586'135 | 1'477'301'100 | 4.7 | | | 1'477'301'100 |
| 806 A6100.0001 | Funktionsaufwand (Globalbudget); Verwaltungskosten (Personal-Sachaufwand) und Forschung | 1'962'874'474 | 1'467'838'36 | 7.5 | 300000 | hw Personalbezüge dezentral | 679'219'116 |
| | | | | | 305000 | hw Arbeitsbeiträge (AHV/ALV/IV/E0. MuV) | 416'334'0 |
| | | | | | 305005 | hw FAK AG Beiträge | 1'003'700 |
| | | | | | 305012 | hw Sparbeiträge AG (2. Säule) | 7'183'885 |
| | | | | | 305014 | hw Risikobeiträge AG (2. Säule) | 1'628'569 |
| | | | | | 305020 | hw Arbeitsbeiträge (BUNBU) (SUVA) | 302'748 |
| | | | | | 305980 | hw Verschiedene Arbeitsbeiträge | 3'373 |
| | | | | | 307000 | hw Temporäres Personal | 33'953 |
| | | | | | 309000 | hw Kinderbetreuung | 78'451 |
| | | | | | 309002 | hw Aus- und Weiterbildung | 321'823 |
| | | | | | 309010 | hw Übriger Personalaufwand dezentral | 414'989 |
| | | | | | 311000 | hw Ver- und Entsorgung Liegenschaften | 710'188 |
| | | | | | 311100 | hw Instandhaltung Liegenschaften | 46'406 |
| | | | | | 311200 | hw Übriger Unterhalt | 247'484 |
| | | | | | 311300 | hw Mieten und Pachten Liegenschaften | 78'802 |
| | | | | | 311400 | hw HW-Infomatk | 10'944 |
| | | | | | 311410 | hw SW-Infomatk | |
| | | | | | 311420 | hw SW-Lizenzen | 1'212'888 |
| | | | | | 311430 | hw Informatik-Betrieb/Wartung | 3'277'559 |
| | | | | | 311440 | hw Informatik-Kennzeichnung, -beratung, -dienstleist. | 4'144'762 |
| | | | | | 311500 | hw Allgemeiner Betriebsaufwand | 11'941'201 |
| | | | | | 311530 | hw Auftragsforschung | 6'752'605 |
| | | | | | 311700 | hw Nicht aktivierbare Sachgüter (o. HW) | 20'377 |
| | | | | | 311900 | hw Post- und Versandposten | 493'113 |
| | | | | | 311910 | hw Transporte und Betriebsstoffe | 38'279 |
| | | | | | 311930 | hw Bürombedarf, Druckerzeugnisse, Bücher, Zeitschr. | 467'757 |
| | | | | | 311940 | hw Auswärtigkeit | 12'105 |
| | | | | | 311950 | hw Externe Dienstleistungen | 618'700 |
| | | | | | 311960 | hw Effektive Spesen | 865'136 |
| | | | | | 311980 | hw Debitorenverluste | 94'955 |
| | | | | | 311990 | hw Sonstiger Betriebsaufwand | 1'828'217 |
| | | | | | 314000 | hw Betrieb Nationalstrassen | |
| | | | | | 509004 | LV Ausbildung | 45'360 |
| | | | | | 311002 | LV Nutzungsspezifische Basisdienstleistungen | 628'003 |
| | | | | | 311302 | LV Mieten und Pachten Liegenschaften | 6'558'132 |
| | | | | | 311432 | LV Informatik-Betrieb/Wartung | 1'306'773 |
| | | | | | 311442 | LV Informatik-Kennzeichnung, -beratung, -dienstleist. | 3'781'189 |
| | | | | | 311462 | LV Telekommunikationsleistungen | 274'881 |
| | | | | | 311702 | LV Nicht aktivierbare Sachgüter (o. HW) | 34'006 |
| | | | | | 311912 | LV Transporte und Betriebsstoffe | 111'484 |
| | | | | | 311932 | LV Bürombedarf, Druckerzeugnisse, Bücher, Zeitschr. | 373'046 |
| | | | | | 311992 | LV Dienstleistungen | 1'288'928 |
| | | | | | Beilage | Nettoaufwand CO2-Sanktionen | -538'036 |
| 806 A8100.0001 | Sach- und immaterielle Anlagen, Vorräte (Globalbudget) | 1'147'711'661 | 946'264 | 0.1 | 504000 | hw Mobilar, Installation, Einrichtungen | 49'932 |
| | | | | | 504001 | hw invest. Masch., App., Werkz., Geräte | 579'125 |
| | | | | | 504002 | hw Investition Personennwagen | 314'855 |
| | | | | | 504004 | hw Investition Informatiksysteme | 34'541 |
| | Umweltschutz | 179'388'992 | 107'801'988 | 60.1 | | | 107'801'988 |
| 806 A8210.0142 | Langsameikehr, Fuss- und Wanderwege | 2'444'644 | 733'348 | 30.0 | 363200 | hw Übrige Beiträge an Dritte | 733'348 |
| 810 A2310.0134 | Wald | 99'881'773 | 49'846'887 | 50.0 | 363200 | hw Übrige Beiträge an Dritte | 49'846'887 |
| 810 A4300.0103 | Schutz Naturgefahren | 39'689'345 | 19'934'673 | 50.0 | | | 19'934'673 |
| 810 A4300.0139 | Lärmschutz | 37'192'980 | 37'192'980 | 100.0 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 37'192'980 |
| | | | | | 300000 | hw Personalbezüge dezentral | 274'243 |
| | | | | | 305000 | hw Arbeitsbeiträge (AHV/ALV/IV/E0. MuV) | 16'658 |
| | | | | | 305005 | hw FAK AG Beiträge | 3'765 |
| | | | | | 305012 | hw Sparbeiträge AG (2. Säule) | 27'170 |
| | | | | | 305014 | hw Risikobeiträge AG (2. Säule) | 6'711 |
| | | | | | 305020 | hw Arbeitsbeiträge (BUNBU) (SUVA) | 1'265 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 36'863'176 |
| | Heimat- und Landschaftschutz | 83'921'681 | 147'886'054 | 17.6 | | | 147'886'054 |
| 328 A4300.0139 | Heimatschutz und Denkmalspflege | 29'353'616 | 11'005'723 | 37.5 | 560010 | hw Finanzierung aus zweckgeb. Fonds Strasse | 11'005'723 |
| 806 A8300.0110 | Historische Verkehrswege | 2'079'354 | 2'079'354 | 100.0 | | | 2'079'354 |
| 810 A4300.0105 | Natur und Landschaft | 52'388'862 | 17'000'000 | 3.2 | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 2'079'354 |
| | | | | | 560010 | hw Finanzierung aus zweckgeb. Fonds Strasse | 17'000'000 |
| | Schutz übriger Strassen vor Naturgewalten | 136'973'148 | 41'091'944 | 30.0 | | | 41'091'944 |
| 810 A4300.0135 | Hochwasserschutz | 136'973'148 | 41'091'944 | 30.0 | 300000 | hw Personalbezüge dezentral | 41'091'944 |
| | | | | | 305000 | hw FAK AG Beiträge | 76'047 |
| | | | | | 305012 | hw Sparbeiträge AG (2. Säule) | 17'169 |
| | | | | | 305014 | hw Risikobeiträge AG (2. Säule) | 116'398 |
| | | | | | 305020 | hw Arbeitsbeiträge (BUNBU) (SUVA) | 29'245 |
| | | | | | 560000 | hw Investitionsbeiträge | 132'895'132 |
| | | | | | 311992 | LV Dienstleistungen | 2'645'000 |
| Ausgabenüberschuss Rechnung 2013 | | | | | | | |
| | | | | | | | 35'807'703 |