

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

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

---

## Aufgabenbereich regionaler Personenverkehr

### 1. Ist-Zustand

Beim regionalen Personenverkehr handelt es sich um den Verkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie dem Personenverkehr zwischen benachbarten, auch ausländischen, Regionen. Der RPV umfasst den öffentlichen Verkehr auf der Schiene, der Strasse (Busse) und in Einzelfällen mit Schiffen oder Seilbahnen.

Der Bund beteiligt sich an der Bestellung und Finanzierung des RPV, sofern dieser eine Erschliessungsfunktion hat. Dies ist dann der Fall, wenn eine Linie der Groberschliessung dient. Der Groberschliessung dient eine Linie, die Ortschaften untereinander oder mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs verbindet oder innerhalb einer Ortschaft Siedlungsteile, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen erschliesst, die mehr als 1.5 km von der Haltestelle anderer Linien entfernt sind, die der Groberschliessung dienen. Nicht zum RPV zählen der Ortsverkehr (Feinerschliessung), der Ausflugsverkehr und der Fernverkehr.

#### 1.1. Regelungskompetenz

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Regionalverkehr wird in erster Linie durch die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Eisenbahnen, weiterer Verkehrsträger ([Art. 87 BV](#)) sowie im Postwesen ([Art. 92 BV](#)) und dem daraus fließenden Personenbeförderungsregal bestimmt. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes ([EBG](#)) wurde 1996 die Finanzierung des RPV neu geregelt und das Bestellverfahren mit Beteiligung von Bund, Kantonen und Transportunternehmen eingeführt. Im Bundesgesetz über die Personenbeförderung ([PBG](#)) sowie den entsprechenden Ausführungsbestimmungen hat der Bund die Vorgaben für die Ausschreibung, Bestellung und Abgeltung der Transportleistungen im RPV festgelegt. Im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung verfügen die Kantone über abgeleitete Kompetenzen. Zudem ist die kantonale Strassenhoheit ([Art. 82 BV](#)) namentlich für die Planung

und den Ausbau des Agglomerationsverkehrs – sowie in der Raumplanung ([Art. 75 BV](#)) zu beachten.

Der Verfassungsauftrag für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr gemäss [Art. 81a BV](#) richtet sich an Bund und Kantone.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Die Transportleistungen des RPV mit Erschliessungsfunktion werden von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt. Sie bestellen jährlich rund 600 Linien (davon rund 300 Buslinien) bei rund 110 Transportunternehmen. Bei der Bahn führen rund 60% der Linien des RPV über die Kantonsgrenzen hinaus. Die Kantone sind federführend bei der Festlegung des Angebots, bei der Offertenprüfung und bei Verhandlungen mit den Unternehmen. Die Angebotskonzepte der Kantone haben die Nachfrage sowie Grundsätze der Regionalpolitik, Raumplanung, des Umweltschutzes und der Behindertenpolitik des Bundes zu berücksichtigen und werden dem Bund zur Prüfung unterbreitet.

Der Bund (BAV) ist seinerseits federführend bei der Messung der Qualität der bestellten Leistungen und unterstützt die Kantone bei der Offertenprüfung, insbesondere mit Kennzahlenvergleichen. Er hat eher eine überwachende Rolle und gestaltet die Angebotskonzepte nicht aktiv mit. Zudem ist er bei der Koordination der Bestellungen und den Offertenverhandlungen bei den national tätigen Unternehmen SBB und PostAuto aktiv.

Bund und Kantone schliessen mit den Unternehmen Angebotsvereinbarungen für jeweils zwei Fahrplanjahre ab, welche das Angebot sowie die Abgeltung regeln. Darüber hinaus schliessen Bund und Kantone mit den Transportunternehmen Zielvereinbarungen für eine Dauer von vier bis sechs Jahren ab. Im Vordergrund stehen ein gemeinsames Zielbild und eine mittelfristige Entwicklungsstrategie.

Neben seiner Rolle als Mitbesteller übernimmt der Bund auch eine koordinierende Funktion: Er leitet den Prozess der langfristigen Angebotsplanung der Bahn und der darauf beruhenden Infrastrukturentwicklung im Rahmen der Ausbauschritte des Strategischen Entwicklungsprogramms (STEP). Zudem nimmt der Bund beim RPV-Bestellverfahren im Falle von Interessenkonflikten zwischen Kantonen oder mit den Transportunternehmen eine Vermittlerrolle ein und ist Entscheidungsinstanz bei Differenzen.

## 1.3. Finanzierung

Die meisten Linien des RPV sind nicht kostendeckend. Die Nutzerinnen und Nutzer tragen rund die Hälfte der Kosten im RPV. Damit diese Linien von den Transportunternehmen trotzdem angeboten werden, werden die gesamten geplanten ungedeckten Kosten der bestellten Transportleistungen des RPV mit Erschliessungsfunktion von Bund und Kantonen zu je 50% abgegolten. Dies entspricht einer Subventionierung von insgesamt über 2 Milliarden Franken pro Jahr. Davon entfallen rund zwei Drittel auf Bahnangebote, ein Drittel auf Busangebote und 1% auf Seilbahnen und auf die Schifffahrt. Die Bundesversammlung beschliesst für den Bundesanteil jeweils für vier Jahre einen Verpflichtungskredit. Der Bundesanteil wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert.

Die Kantonsbeteiligung variiert für die Jahre 2025-2028 zwischen 20%(GR) und 73% (BS) und wird auf Basis der Bevölkerungsdichte berechnet. Durch den Ausgleich der demographischen Strukturunterschiede soll erreicht werden, dass der RPV seine vom Gesetzgeber beabsichtigte Erschliessungsfunktion auch in Kantonen mit geringerer Bevölkerungsdichte und vergleichsweise grossen Verkehrsnetzen entfalten kann. Der Bund legt die Voraussetzungen für die minimale Wirtschaftlichkeit von Linien fest und hat die Möglichkeit, bei einer Nichteinhaltung der Mindestanforderungen betreffend Kostendeckungsgrad auf eine Mitfinanzierung von Angeboten zu verzichten. Die kantonale Finanzkraft wird bei der Verteilung der Bundesmittel seit der NFA-Reform im RPV, wie auch in anderen Aufgabengebieten, nicht mehr berücksichtigt. Betragsmässig kommen dem Kanton Bern (160 Millionen Franken pro Jahr), Graubünden (135 Millionen Franken pro Jahr) und Waadt (120 Millionen Franken pro Jahr) in der Periode 2025-2028 die meisten Bundesmittel zu.

#### *Kostenentwicklung*

*Der Kostendeckungsgrad hatte sich in den 10 Jahren vor der Covid-Pandemie um 3 Prozentpunkte auf rund 53% verbessert. Nach einem zwischenzeitlichen Einbruch befindet sich der Kostendeckungsgrad mittlerweile wieder auf dem Vorkrisenniveau. Die Abgeltungen vom Bund und Kantonen an den RPV nahmen in den letzten Jahren kontinuierlich zu (2007-2024: Ø 2,3% p.a.). Die Zunahme ist auf den bedeutenden Angebotsausbau, die Finanzierung neuer Betriebsmittel und die erhöhten Anforderungen an die Qualität und Sicherheit zurückzuführen. Die Effizienz der Branche (Abgeltung pro Personenkilometer) konnte dank der Nachfragezunahme und den Tariferhöhungen (2013, 2015, 2017, 2023) eher verbessert werden, hat aber aufgrund der Corona-Pandemie nachgelassen und das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht. Generell deuten die steigenden Betriebskosten und Vollkosten pro Personenkilometer darauf hin, dass im RPV in den vergangenen Jahren trotz steigender Nachfrage und technologischem Fortschritt keine wesentlichen Skalenerträge realisiert werden konnten. Die Teuerung, umfangreiche Erneuerungen der Betriebsmittel sowie neue Normen bzgl. Qualität und Sicherheit dürften hierbei auch eine Rolle gespielt haben. Zudem resultierten aufgrund des Nachfragewachstums und Kapazitätsengpässen auch Sprungkosten für grössere Gefässe und für die Angebotsverdichtung.*

## 1.4. Herausforderungen

Aus Sicht der Besteller als auch aus der Sicht der Leistungserbringer trägt das bestehende Bestellverfahren zu einem effizienten und effektiven Service Public im RPV bei. Allerdings gibt es auch gewisse Vorbehalte, bspw. aufgrund der komplizierten Abgrenzung von abgeltungsberechtigtem und nicht abgeltungsberechtigtem Verkehr.

Das gemeinsame Bestellverfahren im RPV ist insbesondere bei interkantonalen Bahnlinien (60%) komplex und führt zu einem hohen Abstimmungsaufwand. Dabei wird Koordinations- und Vermittlungsrolle des Bundes von den Kantonen geschätzt und auch bei den intrakantonalen Linien erachten die Kantone das Vieraugenprinzip mit dem Bund als Vorteil. Es besteht jedoch Potenzial für eine **Schärfung der Aufgabenteilung**; nicht alle Kantone nehmen ihre Aufgaben in gleichem Ausmass wahr. So besteht das Risiko,

dass Aufgaben unzureichend wahrgenommen werden, weil die Verantwortlichkeiten nicht genügend klar geregelt sind und unterschiedliche Erwartungshaltungen bestehen. Nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen Subventionsfälle wurde von verschiedener Seite bemängelt, dass die Koordination zwischen Bund und Kantonen im Controlling bzw. beim System der Subventionsaufsicht verbessert werden muss. Entsprechende Grundsätze wurden 2023 zwischen Bund und Kantonen festgelegt und sind in Umsetzung. Zudem laufen auch Arbeiten mit dem Ziel, das Bestellverfahren zu vereinfachen.

Die Kostenbeteiligungen zwischen den Kantonen variieren stark. Aufgrund der gemeinsamen Finanzierung sind je nach Bundesanteil **Fehlanreize für einen Angebotsausbau** unwirtschaftlicher Linien oder **Mitnahmeeffekte** (Linien würden von den Kantonen auch ohne Bundesbeteiligung angeboten) denkbar. Der vom Bund geforderte Mindestkostendeckungsgrad kann aus Sorge vor einer ausbleibenden Mitfinanzierung auch **lenkend auf die Angebotsgestaltung** der Kantone wirken.

Die Grenze von lediglich 100 Einwohnern für die Erschliessungsfunktion und einem minimalen Kostendeckungsgrad von 10% bei Bussen bzw. 20% bei Zügen und Schiffen führt allerdings dazu, dass der Bund auch bei sehr kleinen regionalen Bahn- oder Buslinien mitfinanziert. Bezogen auf den Grundsatz der Subsidiarität könnte somit die Frage gestellt werden, ob die Kantone nicht fähig wären, die Aufgaben des Bundes bei solch kleinen Linien oder auch im ganzen RPV selbst zu vollziehen. Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird nicht vollumfänglich umgesetzt, da der Bund sich finanziell am RPV beteiligt, ohne bei der Festlegung des Angebots eine steuernde Funktion einzunehmen – abgesehen von der Festlegung der Voraussetzungen für seine Mitfinanzierung. Die Abstufung der Bundesbeiträge nach Bevölkerungsdichte (Kosten der Erschliessungsfunktion) als Strukturkomponente steht zudem in einem gewissen Widerspruch zu den Zielen des NFA (Trennung von Anreiz- und Umverteilungsziel).

Die Trennung zwischen Fern-, Regional- und Ortsverkehr ist nicht in jedem Fall trennscharf abgrenzbar. Da nur der Regionalverkehr durch den Bund finanziell unterstützt wird, kann dies zu **Fehlanreizen bei der Klassifizierung der Verkehre** führen.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass das System durch einen Mangel an Wettbewerb<sup>1</sup> sowie durch einen im internationalen Vergleich ausgeprägt hohen Anspruch an die Zusammenarbeit der Transportunternehmen gekennzeichnet ist, was zu einem kundenorientierten und koordinierten Angebot führt. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind insbesondere die Vorgaben zur Teilnahme an nationalen und regionalen Tarifsystemen, an koordinierten Marketingmassnahmen oder gemeinsamer Kundeninformation an Haltestellen. Auch gesetzliche Rahmenbedingungen zur Gewinnverwendung, die Komplexität und Kosten für Ausschreibungen sowie die Anzahl und Struktur der Transportunternehmungen spielen eine Rolle. Neben dem Einfluss der starken ÖV-Lobby könnte aber auch die geteilte Verantwortung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen **die Anreize und Möglichkeiten** für Reformen mindern.

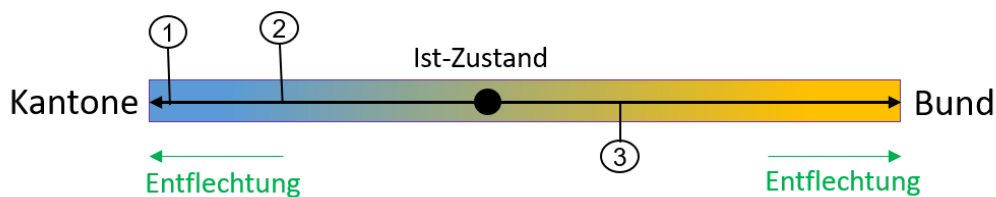
---

<sup>1</sup> EFK (2021): 20570 Öffentlicher Regionaler Personenverkehr: Erkenntnisse aus der Prüftätigkeit der letzten Jahre.

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten diskutiert und geprüft:

- Vollständige Dezentralisierung
- Finanzielle Dezentralisierung
- Funktionale Trennung nach Verkehrsträger



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

Eine Zentralisierung wurde von der Arbeitsgruppe nicht geprüft. Aus Gründen der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz ist eine vollständige Planung und Finanzierung des RPV aus Sicht der Arbeitsgruppe durch den Bund nicht sinnvoll.

### 2.1. Vollständige Dezentralisierung

#### 2.1.1. Stossrichtung

Die Kantone sind allein für die Finanzierung und Organisation des RPV zuständig. Die Kantone haben die Möglichkeit die Prozesse und Finanzierungsmechanismen selbst zu definieren. Die regionale Angebotskonzepte der Kantone müssen dem Bund nicht mehr unterbreitet werden und müssen auch die definierten Kriterien und Grundsätze nicht mehr erfüllen. Der Bund ist bei der Offertenprüfung sowie den Angebots- und Zielvereinbarungen mit den Unternehmen nicht mehr involviert. Aufgrund von interkantonalen Linien und damit die TU nicht mit 26 unterschiedlichen Regelungen und Prozessen konfrontiert sind, koordinieren sich die Kantone mit einem gemeinsamen Bestellverfahren und wählen eine adäquate Organisationsform. Konflikte werden über eine Schlichtungskommission der Kantone geregelt, der Bund agiert nicht mehr als Vermittler (oder nur im Ausnahmefall).

Die Bundesgesetzgebung wird auf ein Minimum beschränkt. Der Bund behält seine Rolle als Regulator in den Bereichen Sicherheit, Wettbewerb & Ausschreibung und

Rechnungslegung. Die Verantwortung für die Konzessionsvergabe sowie für das Netznutzungskonzept und die Netznutzungspläne liegt ebenfalls weiterhin beim Bund.

### 2.1.2.Rechtsetzungsbedarf

Es ist keine Verfassungsänderung nötig (ausser wenn die Personenbeförderungskonzession an die Kantone übergehen würde [Art. 92 BV](#)). Diverse Anpassungen im [PBG](#) sowie nachgelagert in der [VPB](#) und [ARPV](#).

### 2.1.3.Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben des Bundes für die ungedeckten Kosten im RPV fallen weg und werden im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 den Kantonen gutgeschrieben.

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

Beim Bund kommt es aufgrund der wegfallenden Aufgaben zu einer administrativen Entlastung. Bei den Kantonen dürfte es insgesamt zu einer administrativen Mehrbelastung kommen, da sie gewisse Aufgaben, die der Bund bis anhin übernommen oder unterstützt hat, allein erfüllen müssen.

### 2.1.4.Bewertung

Aus Sicht der Arbeitsgruppe wären die Kantone unter Vorbehalt gewisser Anpassungen bei den personellen Ressourcen und der Organisationsstruktur in der Lage, den RPV eigenständig zu steuern und zu finanzieren. Der Wegfall der strukturellen Komponenten der bisherigen Bundesbeteiligung im RPV müsste allerdings im Rahmen eines Lastenausgleichs aufgefangen werden. Unter dieser Voraussetzung wäre das Kriterium der Subsidiarität bei dieser Variante besser als im Status Quo erfüllt.

Auch die fiskalische Äquivalenz würde aus Sicht der Arbeitsgruppe verbessert, weil die Entscheide und Kosten des Angebots vollständig von den Kantonen getragen würden und auch der Nutzen primär regional anfällt.

Möglicherweise könnten bei einer Dezentralisierung gewisse Doppelspurigkeiten abgebaut werden, insgesamt dürfte die Effizienz aber abnehmen, wenn die Kantone zusätzliche Expertise und Gremien aufbauen müssen und nicht mehr auf die gebündelte Kompetenz und Koordinationsfunktion des Bundes zugreifen können. Dies könnte auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung im regionalen Personenverkehr haben. Ohne Förderung, Koordination und Expertise durch den Bund besteht das Risiko, dass der regionale Personenverkehr nicht mehr im gleichen Umfang oder in der gleichen Qualität angeboten wird. Eine fehlende Harmonisierung oder unterschiedliche

kantonale Prioritäten beim Mitteleinsatz würden insbesondere bei interkantonalen Linien (60% der Bahnlinien) zu Schwierigkeiten führen und die Funktionsfähigkeit sowie die Kohärenz des Gesamtsystems gefährden.

Die Fehlanreize für einen Angebotsausbau werden bei einer Dezentralisierung insbesondere bei Kantonen mit einem hohen Bundesanteil reduziert, da die Kantone bei ihren Entscheiden die vollen Kosten berücksichtigen.

Aus Entflechtungsperspektive schneidet die Variante besser ab als der Status Quo: Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen werden reduziert, die fiskalische Äquivalenz wird gestärkt und den Kantonen wird eine eigenständige Aufgabenerfüllung und Mittelsteuerung ermöglicht. Die Sektorvertreter von Bund und Kantonen überzeugen diese Variante aber nicht, insbesondere weil die Koordinations- und Vermittlerrolle des Bundes und die Abstimmung mit der Bahninfrastruktur geschwächt würde.

## 2.2. Finanzielle Dezentralisierung

### 2.2.1. Stossrichtung

Der Bund zieht sich aus der Finanzierung des RPV zurück, die Kantone bezahlen die ungedeckten Kosten selbst. Die Angebotskonzepte der Kantone müssen dem Bund nicht mehr unterbreitet werden und müssen auch die definierten Kriterien und Grundsätze nicht mehr erfüllen. Der Bund ist bei den Angebots- und Zielvereinbarungen mit den Unternehmen nicht mehr involviert. Der Bund bleibt operativ aber unterstützend bei der Organisation des RPV tätig. Er erlässt auf Wunsch der Kantone minimale Vorgaben zu den Offerten und zum Zeitplan und nimmt eine Koordinations- und Vermittlerrolle bei interkantonalen Linien ein. Die Kantone können beim Bestellverfahren zudem weiterhin seine Expertise in Anspruch nehmen (Offertenprüfung, Benchmarking).

Der Bund behält seine Rolle als Regulator in den Bereichen Sicherheit, Wettbewerb & Ausschreibung und Rechnungslegung. Die Verantwortung für die Konzessionsvergabe sowie für das Netznutzungskonzept und die Netznutzungspläne liegt ebenfalls weiterhin beim Bund.

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Es ist keine Verfassungsänderung nötig. Diverse Anpassungen im [PBG](#) sowie nachgelagert in der [ARPV](#).

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben des Bundes für die ungedeckten Kosten im RPV fallen weg und werden im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 den Kantonen gutgeschrieben.

Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre zu prüfen, ob und wie die heutigen strukturellen Komponenten aufgefangen werden können, um grössere Verwerfungen zwischen

den Kantonen abzufedern. Dies könnte sowohl langfristig über einen Härteausgleich (vgl. bestehender Härteausgleich aus NFA-Reform) oder beispielsweise dauerhaft über den geografisch-topografischen Lastenausgleich erfolgen.

Die administrative Entlastung des Bundes dürfte gegenüber Variante 1 deutlich geringer ausfallen, da der Bund weiterhin operativ im RPV involviert bleibt.

## 2.2.4. Bewertung

Wie bei Variante 1 wird die Subsidiarität bei einer finanziellen Dezentralisierung gestärkt und Fehlanreize abgebaut. Die fiskalische Äquivalenz würde unter der Annahme, dass die Kantone alleine über das Angebot entscheiden und die entsprechenden Kosten tragen bzw. der Bund durch seine unterstützende Rolle als Koordinator und Vermittler keine Zusatzkosten für die Kantone verursacht, ebenfalls gestärkt. Die Risiken in Bezug auf die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung werden im Vergleich zur vollständigen Dezentralisierung aber gemindert, da der Bund operativ unterstützend tätig bleibt. Dies wirkt sich positiv auf die Beurteilung der Variante durch die Arbeitsgruppe aus. Insgesamt bevorzugen die Sektoralvertreter von Bund und Kantonen der Arbeitsgruppe aber den Status Quo. Die finanzpolitischen Vertreter sehen aus einer Entflechtungssicht hingegen Vorteile für diese Variante.

## 2.3. Funktionale Trennung nach Verkehrsträger

### 2.3.1. Stossrichtung

In dieser Variante ist der Bund für die Angebotsplanung, Bestellung und Finanzierung des regionalen Bahnangebots zuständig. Hingegen würde das Busangebot von den Kantonen selbstständig geplant, bestellt und finanziert. Die Trennung von Regional- und Ortsverkehr würde im Busbereich damit entfallen. Der Bund würde für das Busangebote keine Vorgaben mehr machen und wäre bei den Angebots- und Zielvereinbarungen mit den TU nicht mehr involviert. Aufgrund von interkantonalen Linien und damit die TU nicht mit 26 unterschiedlichen Regelungen und Prozessen konfrontiert sind, koordinieren sich die Kantone mit einem gemeinsamen Bestellverfahren. Bei einer Vertiefung dieser Variante müsste geprüft werden, wie die Koordination zwischen Bahn- und Busangeboten bzw. zwischen Bund und Kantonen sichergestellt wird.

Die konzessionsrechtlichen Kompetenzen würden weiterhin beim Bund liegen.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Es ist keine Verfassungsänderung nötig. Anpassungen von [Art. 16 und 28 EBG](#) sowie nachgelagert in der [ARPV](#).

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben für den Busverkehr belaufen sich auf rund 30% der ungedeckten Kosten im RPV. Dies entspricht insgesamt rund 600 Millionen Franken. Diesen Betrag würden die Kantone finanzieren. Der Bund würde die Kosten vom regionalen Bahnverkehr finanzieren (rund 1,5 Milliarden Franken). Die Differenz zur aktuellen Kostenaufteilung würde dem Bund im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 gutgeschrieben. Mehr- oder Minderausgaben beim Busangebot gehen ab Einführung des Systemwechsels zulasten / zugunsten der Kantone, Mehr- und Minderausgaben beim Bahnangebot zulasten / zugunsten des Bundes.

Auswirkungen auf die Ressourcen für die Aufgabenerfüllung sind schwer zu beurteilen. Für beide Staatsebenen fallen gewisse Aufgaben weg, andere Aufgaben kommen hinzu.

### 2.3.4. Bewertung

In Bezug auf die Subsidiarität wird die Variante von der Arbeitsgruppe neutral eingeschätzt. Einerseits kommt es zu einer Stärkung, weil die Kantone neu vollständig für das Busangebot zuständig wären. Andererseits wird die Subsidiarität durch eine alleinige Zuständigkeit des Bundes beim Bahnangebot geschwächt. Die verkehrspolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Kantone werden dadurch eingeschränkt. Sie müssten für die Umsetzung ihrer Anliegen künftig beim Bund lobbyieren.

Im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz stimmen die Entscheid- und Kostenträger bei den jeweiligen Verkehrsträgern bei dieser Variante zwar überein, da der Nutzen von Bahnangeboten aus Sicht der Arbeitsgruppe aber primär regional anfällt und der Bund diese neu vollständig finanzieren würde, führt die Variante eher zu einer Verschlechterung.

Aufgrund der klaren Zuweisung der Verantwortlichkeiten nach Verkehrsträgern können möglicherweise gewisse Doppelspurigkeiten zwischen Bund und Kantonen abgebaut werden. Der Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen bei der Angebotsplanung von Bahn und Bus könnte im Gegenzug aber zu Ineffizienzen und Konflikten führen. Eine fehlende bzw. ungenügende Abstimmung könnte zudem die Effektivität im regionalen Personenverkehr schwächen.

Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsverantwortung besteht ein Risiko für Fehlanreize und Kostenabwälzungen von einer auf die andere Staatsebene. Beim Entscheid, welches Verkehrsmittel eingesetzt wird, wäre möglicherweise nicht mehr die Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend, sondern wer die Kosten trägt. Zudem könnten die Forderungen der Kantone nach einem Ausbau des Angebots zunehmen, da sie den Bahnverkehr nicht mehr mitfinanzieren (vgl. Fehlanreize BIF).

Diese Variante überzeugt die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo, da die getrennten Zuständigkeiten neue Abhängigkeiten und Fehlanreize schaffen.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Aus sektoraler Sicht funktioniert die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im regionalen Personenverkehr grundsätzlich gut und trägt zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung bei. Die Sektoralvertreter von Bund und Kantonen sprechen sich deshalb für die Beibehaltung des Status Quo aus.

Aus einer Entflechtungssicht sehen die finanzpolitischen Vertreter ein Potenzial für eine vertiefte Prüfung der Variante «finanzielle Dezentralisierung». Diese würde die Möglichkeit bieten, finanzielle Abhängigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu reduzieren und allfällige Fehlanreize abzubauen. Gleichzeitig würde der Bund operativ unterstützend tätig bleiben und die Koordination und Vermittlung im RPV gewährleisten. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb beide Optionen in einer zweiten Phase weiterzuverfolgen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die ebenfalls geprüften Varianten «vollständige Dezentralisierung» und «Funktionale Trennung nach Verkehrsträger» nicht weiterzuverfolgen, da diese Varianten die Funktionsfähigkeit und Kohärenz des Gesamtsystems gefährden.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

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

---

## Aufgabenbereich Bahninfrastrukturfonds

### 1. Ist-Zustand

Mit der am 1.1.2016 in Kraft getretenen Vorlage zur Neuregelung der Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) wurde in der Bundesverfassung verankert, dass der Bund (weiterhin) die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur trägt und die Kantone sich angemessen an der Finanzierung beteiligen. Die Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts sowie des Ausbaus der gesamten Bahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) erfolgt über den unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF).

Der Bund hatte während der Vernehmlassung zu FABI verschiedene Varianten der Aufgabenteilung und Finanzierung mit den Kantonen diskutiert. In der Botschaft ans Parlament schlug der Bundesrat daraufhin vor, dass der Bund die Bahninfrastruktur der SBB und der Privatbahnen allein finanzieren soll. Im Gegenzug sollten die Kantone alle Publikumsanlagen (Bahnhöfe) der SBB und der Privatbahnen auf ihrem Gebiet finanzieren. Diese Variante scheiterte in der parlamentarischen Beratung und stattdessen wurde ein pauschaler Kantonsbeitrag von 500 Millionen Franken (indexiert) an die Infrastruktur beschlossen. Damit wurde den Kantonen die Gestaltungsfreiheit im Bereich der Publikumsanlagen weitgehend entzogen.

#### 1.1. Regelungskompetenz

Der Bund verfügt im Bereich der Eisenbahn und weiterer Verkehrsträger über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, die auch die Regelung des Vollzugs und der Finanzierung mitumfasst ([Art. 87 BV](#)). Mit der FABI-Vorlage wurde u.a. die Verfassungsbestimmung von [Art. 87a BV](#) neu eingeführt, die den Bund ausdrücklich als Hauptfinanzierer der Bahninfrastruktur bezeichnet (Art. 87a Abs. 1 BV). Im Eisenbahngesetz ([EBG](#)) und der Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur ([KPFV](#)) ist insbesondere die Bundeszuständigkeit für die Ziele und langfristige

Planung des Infrastrukturausbaus im Personen- und Güterverkehr geregelt. Die Kantone sind für die regionale Angebotsplanung zuständig.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Das Schienennetz der Schweiz umfasst heute rund 5300 km Normalspur-, Schmalspur- und Zahnradstrecken. Verantwortlich für den Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz sind rund 35 Infrastrukturbetreiberinnen (ISB). Die SBB Infra ist die grösste Bahninfrastrukturbetreiberin und für rund 60% des Gesamtnetzes der Schweiz zuständig.

In der Infrastrukturplanung der Eisenbahnen kommt dem Bund (BAV) die Prozessführerschaft zu. Zur Sicherstellung einer langfristigen Planung wurde ein strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) eingeführt, das in einzelne Ausbauschritte unterteilt ist. Das Bundesparlament beschliesst periodisch über die Ausbauschritte und legt neben den Massnahmen auch den zur Verfügung stehenden Verpflichtungskredit fest.

Die Kantone wirken bei der Gesamtplanung in kantonsübergreifenden Planungsregionen mit und geben ihre Angebotsvorstellungen beim regionalen Personenverkehr in den STEP-Prozess ein. Bezüglich Planung der Eisenbahninfrastruktur haben die Kantone keine Entscheidungskompetenzen.

Projektierung und Realisierung der vom Parlament beschlossenen Ausbaumassnahmen werden in Umsetzungsvereinbarungen zwischen dem UVEK und den ISB geregelt. Das EBG sieht die Möglichkeit vor, dass Kantone oder Dritte bereits beschlossene Massnahmen vorfinanzieren oder zusätzliche bzw. alternative Massnahmen selbst finanzieren, falls diese mit dem angestrebten Angebotskonzept des Bundes kompatibel ist.

Für den Betrieb und Substanzerhalt werden dem Parlament mit separater Botschaft vierjährige Zahlungsrahmen beantragt. Der Bund regelt die zu erbringenden Leistungen und die dafür vorgesehenen Abgeltungen und Darlehen in vierjährigen Leistungsvereinbarungen mit den ISB.

## 1.3. Finanzierung

Über den BIF werden sämtliche Kosten der Bahninfrastruktur (exkl. Feinerschliessung, touristische Bahnen) finanziert, d.h. sowohl der Betrieb und den Substanzerhalt der bestehenden Eisenbahninfrastruktur als auch den weiteren Ausbau. Dabei werden alle Bahnanlagen erfasst (inkl. Privatbahnen). Die Mittel des BIF haben laut Gesetz vorrangig den Bedarf für den Betrieb und den Substanzerhalt sicherzustellen ([Art. 4 Abs. 2 BIFG](#)). Das Gesetz legt allerdings keinen Verteilschlüssel der Finanzmittel zwischen Substanzerhalt und Ausbau fest. Im Jahr 2024 wurden zuletzt rund 3,9 Milliarden Franken für den Betrieb und Substanzerhalt ( $\approx 80\%$ ) und 0,9 Milliarden Franken für den Ausbau ( $\approx 20\%$ ) aufgewendet.

Der BIF ist ein rechtlich unselbständiger, unbefristeter Fonds mit eigener Rechnung und wird mit folgenden Mitteln alimentiert:

- höchstens zwei Drittel des Reinertrags der Schwerverkehrsabgabe;

- ein Mehrwertsteuer-Promille;
- 2% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen;
- 2,3 Milliarden Franken aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, die der Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts und der Teuerung angepasst werden
- Kantonsbeiträge in der Höhe von rund 500 Millionen Franken (ab 2019 an Teuerung und reales Wirtschaftswachstum angepasst).

Darüber hinaus werden dem BIF folgende Mittel befristet zugewiesen:

- ein zusätzliches Mehrwertsteuer-Promille (bis längstens 2030);
- 9% des Reinertrages der zweckgebundenen Mineralölsteuer (bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung), maximal jedoch 310 Millionen Franken zum Preisstand 2014.

Die Einlage in den BIF betrug im Jahr 2024 knapp 5,9 Milliarden Franken, davon wurden knapp 3 Milliarden Franken aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert und rund 2,3 Milliarden Franken stammen aus den zweckgebundenen Bundeseinnahmen.

Die Einlage der Kantone betrug im Jahr 2024 rund 623 Millionen Franken. Der Kantonsbeitrag wurde mit der FABI-Vorlage beschlossen. Im Gegenzug wurden die Kantone von der vor dem BIF geltenden Verbundfinanzierung der Privatbahn-Infrastruktur im Umfang von rund 300 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Ziel war es, die Aufgabenteilung möglichst weitgehend zu klären und die Finanzflüsse zu vereinfachen. Der Beteiligungsschlüssel (t) pro Kanton richtet sich nach den bestellten Zugskilometer und der bestehenden Nachfrage in Personenkilometern im Regionalverkehr (t-2). Den höchsten Anteil tragen die Kantone Zürich (24%) und Bern (15%).

#### *Kostenentwicklung*

*Beim BIF zeichnet sich in den kommenden Jahren ein finanzieller Engpass ab. Primäre Gründe hierfür sind ein stetig steigender Bedarf für den Substanzerhalt (z.B. Teuerung, Instandhaltung von bereits realisierten Ausbauprojekten, Ersatz Sicherungsanlagen, usw.), Verzögerungen und Mehrkosten bei den beschlossenen Ausbauprojekten sowie eine Vielzahl von Bedürfnissen an neue Bahninfrastrukturen. Ausbauten sind weiterhin möglich, das Tempo des Ausbaus und die Menge zusätzlich möglicher Projekte sind jedoch – auch in Anbetracht des dadurch steigenden Substanzerhalts – neu auszurichten. Das UVEK hat die ETH Zürich deshalb im Januar 2025 beauftragt, die geplanten Ausbauprojekte zu überprüfen und zu priorisieren (Projekt «Verkehr '45»). Parallel werden vom UVEK Varianten geprüft, die zusätzliche Einnahmen für den BIF vorsehen.*

*Gleichzeitig ist anzumerken, dass die BIF Einlage aus dem laufenden Bundeshaushalt im Rahmen der Finanzsituation gekürzt wurde und eine zeitlich begrenzte Finanzierung des Güterverkehrs (2026 bis 2033) aus dem BIF finanziert wird.*

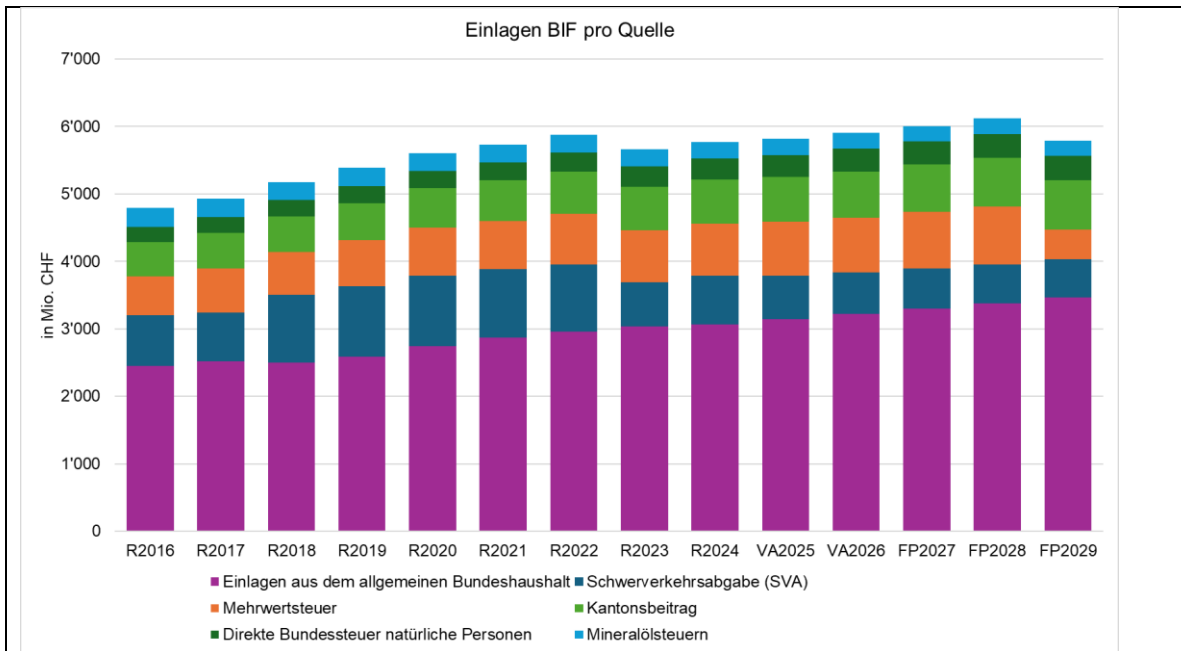


Abbildung 1. Entwicklung Einlagen BIF

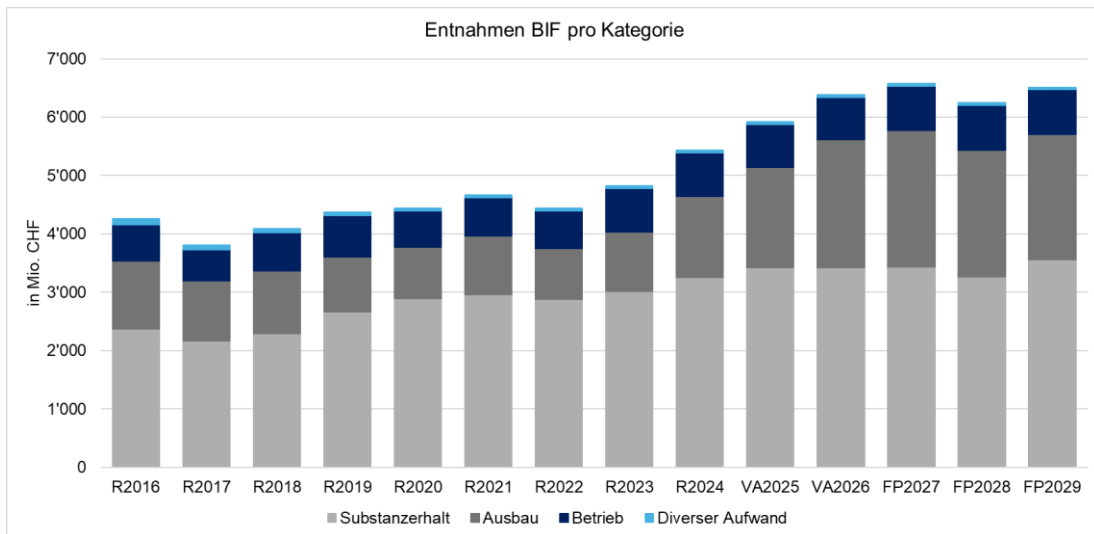


Abbildung 2. Entwicklung Entnahmen BIF

## 1.4. Herausforderungen

Die Abwicklung der Kantonsbeteiligung generiert nur einen untergeordneten administrativen Aufwand. Nichtsdestotrotz könnte eine Vereinfachung erzielt werden, wenn die Kantonsbeteiligung wegfallen würde.

Die pauschale Kantonseinlage widerspricht dem Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz**, da die Kantone trotz Mitfinanzierung nicht über eine formelle Entscheidungskompetenz zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur verfügen – abgesehen von ihrem nicht unerheblichen Einfluss im Parlament. Darüber hinaus besteht kein direkter Konnex zwischen der Kostenbeteiligung der einzelnen Kantone und dem Angebots- und Infrastrukturausbau, da der Beteiligungsschlüssel der Kantone sich nach den bestellten Zugkilometer im RPV und der Nutzung des Angebots richtet. Indirekt ermöglichen neuen Infrastrukturen jedoch häufig einen Ausbau des regionalen Angebots und dürften demnach mit zusätzlichen bestellten Zug- und Personenkilometer einhergehen.

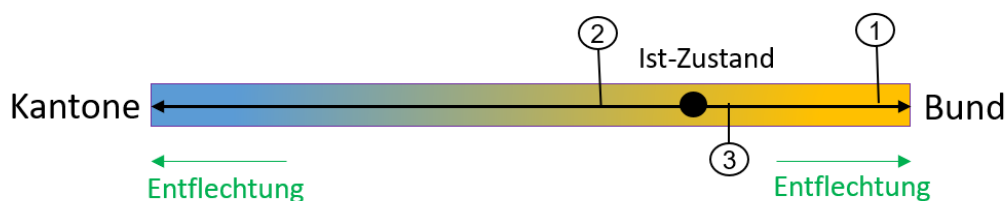
Auch aus Sicht des **Subsidiaritätsprinzips** könnte die heutige Aufgabenteilung in Frage gestellt werden, da der Bund als Hauptfinanzierer auch die Kosten von Infrastrukturen von rein regionaler Bedeutung trägt, deren Finanzierung bei geeigneter Abgrenzung auch von den Kantonen allein getragen werden könnten. Der Bundesrat wollte anlässlich der Bahnreform 2 die Zuständigkeiten für das Bahnnetz aufgrund funktionaler Kriterien neu ordnen (Bund=Grundnetz; Kantone=Ergänzungsnetz). Diese Vorlage wurde seinerzeit aber vom Parlament zurückgewiesen, u.a. weil eine aktivere Rolle des Bundes gewünscht wurde und bei der funktionalen Abgrenzung Interpretationsspielraum besteht.

Die fehlende Übereinstimmung zwischen Nutzniesser (teilweise regional/kantonal) und Kostenträger (Hauptfinanzierer Bund, «fixer» Kantonsanteil ohne Konnex zum Ausbau) kann zu hohen Forderungen führen, die **falsche oder nicht-prioritäre – wenn auch im Bundesparlament erwünschte – Projekte** zu Folge haben können. Zudem übersteigen die Vorstellungen zur Angebotsentwicklung, die hauptsächlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt, zeitweise die Kapazität der Infrastruktur und führen zu einem zusätzlichen Stabilisierungsbedarf (Kosten) in der Infrastruktur.

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten diskutiert und geprüft:

- Zentralisierung
- Funktionale Trennung
- Anpassung Status Quo: Kantone finanzieren Mehrkosten von Ausbauprojekten



Die Abbildung zeigt den Grad der Entflechtung des Status Quo und der Varianten. Zur Erläuterung: Links sind die Kantone und rechts der Bund allein zuständig (vollständige

Entflechtung). Dazwischen handelt es sich um Verbundaufgaben mit unterschiedlicher Beteiligung der Kantone resp. des Bundes.

Eine Dezentralisierung wurde von der Arbeitsgruppe nicht geprüft. Eine Übernahme der gesamten Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur durch die Kantone, würde deren Kraft aus Sicht der Arbeitsgruppe übersteigen. Zudem erachtet die Arbeitsgruppe eine kantonale Finanzierung der nationalen Hauptlinien als systemfremd.

## 2.1. Zentralisierung

### 2.1.1. Stossrichtung

Der Bund ist neu für die gesamte Finanzierung der Bahninfrastruktur zuständig; die Kantonsbeiträge fallen weg. Der Planungsprozess wird gemäss der heutigen Regelung beibehalten, die Kantone wirken weiterhin in kantonsübergreifenden Planungsregionen mit.

### 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Anpassung Art. 87a Abs. 3 BV, Art. 49 Abs. 2 und Art. 57 EBG sowie nachgelagerte Anpassungen der KPVF.

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Mittel von 0,6 Milliarden Franken würden im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 von den Kantonen zum Bund verschoben. Bei der Aufgabenerfüllung ist nicht mit einer Entlastung zu rechnen, da der administrative Aufwand für die Kantoneinlage sehr gering ist.

### 2.1.4. Bewertung

Die Variante führt gegenüber dem Status Quo nur zu geringfügigen Änderungen in Bezug auf die Bewertungskriterien. Unter der Annahme, dass die Kantone über keine effektiven Entscheidungskompetenzen verfügen, wird die fiskalische Äquivalenz durch eine Abschaffung des Kantonsbeitrags gestärkt. Werden hingegen die kantonalen Einflussmöglichkeiten im Parlament sowie den regionalen Nutzen der Ausbauprojekte stärker gewichtet, führt diese Variante eher zu einer Schwächung der fiskalischen Äquivalenz. Die bereits im aktuellen System bestehenden Fehlanreize für nicht prioritäre Projekte und Sonderwünsche wird bei einem vollständigen Verzicht auf die Mitfinanzierung der Kantone nicht abgebaut.

Die Variante hat keinen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung und ist aus Sicht der Arbeitsgruppe insgesamt etwa gleichwertig mit dem Status Quo. Sie würde für die Kantone aber zu einer finanziellen Entlastung führen und könnte als

Ausgleichsmasse in die Globalbilanz einfließen – unter der Annahme, dass die Kantone im Entflechtungsprojekt ansonsten eher mehr finanzielle Verantwortung übernehmen als abgeben.

## 2.2. Funktionale Trennung

### 2.2.1. Stossrichtung

Die Ausgaben für den Ausbau und den Substanzerhalt des Streckennetzes werden durch den Bund getragen. Die Kantone sind neu für die Finanzierung der Publikumsanlagen auf ihrem Gebiet zuständig. Dies betrifft die Abgeltung der Betriebskosten, den Substanzerhalt und die Erweiterungen der Publikumsanlagen in allen Bahnhöfen sowohl der SBB wie der Privatbahnen. Darunter fallen Perronkörper, Perrondächer, Unter-/Überführungen, Treppen/Rampen, Rolltreppen/Lifte, Perron-Möblierung (inkl. Wartehallen-Ausrüstung, Beleuchtung, Uhren, Signaletik, Kundeninformation). Bei einer Vertiefung dieser Variante müsste die genaue Abgrenzung analysiert werden. Zudem wäre zu klären wie mit Erträgen aus Immobilien umgegangen wird.

Die Kantone sind bei dieser Variante nicht mehr davon abhängig, dass der Bund ein Projekt in den Bahnausbau aufnimmt und das Parlament der Finanzierung für die Realisierung von Publikumsanlagen zustimmt. Sie sind für die Ausgestaltung der Publikumsanlagen sowie für die Leistungsvereinbarungen und Umsetzungsvereinbarung mit der SBB zuständig. Die Kantone müssen sich allerdings weiterhin an die rechtlichen Vorgaben des Bundes halten (z.B. sicherheitsrelevante Aspekte).

Die Kantone wirken bei der Gesamtplanung des Streckennetzes weiterhin in kantonsübergreifenden Planungsregionen mit.

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Es ist keine Änderung der Bundesverfassung nötig. Diverse Anpassungen in Kapitel 5a «Ausbau Infrastruktur» und Kapitel 6. «Finanzierung der Infrastruktur» oder ggf. Kapitel 8. «Trennung von Verkehr & Infrastruktur» des EBG möglich sowie nachgelagerte Anpassung der KPFV.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Bei der FABI-Vorlage wurden die Kosten für die Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge für Publikumsanlagen auf 470 Millionen Franken geschätzt. Die Differenz zum aktuellen Kantonsbeitrag wird in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 berücksichtigt.

Im Gegensatz zum aktuellen Kantonsbeitrag wäre die Kantonsbeteiligung künftig nicht mehr von den bestellten Zugskilometern und der bestehenden Nachfrage in Personenkilometern im Regionalverkehr abhängig, sondern von den Publikumsanlagen. Dies dürfte zu Verschiebungen bei der finanziellen Belastung zwischen den Kantonen führen.

#### 2.2.4. Bewertung

Die Variante führt tendenziell zu einer Stärkung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz bei Projekten, die einen klaren Bezug zu einem einzigen Kanton haben. Diese Projekte stellen jedoch eine Minderheit dar. Bei Projekten, bei denen sich der Nutzen räumlich nicht gut eingrenzen lässt und die Möglichkeit eines interkantonalen Lastenausgleichs übersteigen, wird die fiskalische Äquivalenz eher geschwächt. Negativ wirkt sich auf die fiskalische Äquivalenz ebenfalls aus, dass der Bund nach wie vor rechtliche Vorgaben bezüglich Anforderungen an die Infrastruktur machen, aber keine Kosten mehr tragen würde.

Die Effizienz dürfte aufgrund der zusätzlichen Koordination zwischen Bund und Kantonen und den unterschiedlichen politischen Entscheidungsinstanzen abnehmen. Auch die Effektivität der Bahninfrastruktur könnte schlechter ausfallen, wenn Projekte nicht mehr aus einer Gesamtsicht betrachtet werden (Bahnhof ohne Strecke bzw. Strecke ohne Bahnhof). Zudem besteht das Risiko, dass trotz Ausgleich in der Globalbilanz je nach Verteilungskampf in den Kantonen Mittel von den Publikumsanlagen wegpriorisiert werden. Dies würde die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems schwächen.

Die Variante überzeugt die Arbeitsgruppe aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten und Abgrenzungsfragen weniger als der Status Quo.

### 2.3. Anpassung Status Quo: anteilmässige Projektfinanzierung Kantone

#### 2.3.1. Stossrichtung

Der pauschale Kantonsbeitrag wird abgeschafft. Der Substanzerhalt wird neu vollständig durch den Bund finanziert. Bei Ausbauprojekten definiert und finanziert der Bund ein Standardangebot gestützt auf die Eingabe der Kantone im STEP-Prozess und der davon abgeleiteten Kostenschätzungen der Infrastrukturbetreiberinnen. Die Kantone tragen die allfälligen Mehrkosten, die sich bei der Umsetzung aufgrund einer zu optimistischen Initialplanung oder zusätzlich gewünschten Funktionalitäten ergeben.

#### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Es ist keine Verfassungsänderung nötig. Anpassung Art. 57 EBG und ggf. weitere Artikel sowie nachgelagerte Änderungen in der KPFV.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben für den Ausbau beliefen sich im Jahr 2024 auf 0,9 Milliarden Franken. Es ist unklar, wieviel davon auf Mehrleistungen zurückzuführen sind. Im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 würde der bisherige Kantonsbeitrag von 0,6 Milliarden Franken deshalb vollständig von den Kantonen zu Gunsten des Bundes verschoben.

### 2.3.4. Bewertung

Die Variante führt gegenüber dem Status Quo nur zu geringfügigen Änderungen in Bezug auf die Bewertungskriterien. Tendenziell wird die fiskalische Äquivalenz gestärkt und Fehlanreize werden abgebaut, wenn die Kantone bei Ausbauprojekten die Mehrkosten tragen müssen. Die Variante würde aber komplexe Umsetzungsfragen aufwerfen, etwa hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Kantonen, die von einem Ausbauprojekt profitieren und solchen, die nicht profitieren. Zudem ist auch davon auszugehen, dass sich der Prozess aufgrund der Zunahme an benötigten Kreditbewilligungen bzw. politischen Entscheiden verlängern würde. Dies dürfte sich negativ auf die Effizienz auswirken. Die Variante überzeugt die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo.

## 3. Würdigung und Empfehlungen

Die heutige Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Bahninfrastruktur wird von der Arbeitsgruppe mit Blick auf die Anreizwirkung und die fiskalische Äquivalenz kritisch beurteilt. Die geprüften Entflechtungsvarianten «funktionale Trennung» und «anteilmässige Projektfinanzierung durch Kantone» überzeugen die Arbeitsgruppe aufgrund diverser Abgrenzungs- und Umsetzungsschwierigkeiten aber nicht.

Ein Teil der Arbeitsgruppe spricht sich für die Beibehaltung des Status Quo aus. Aus einer Entflechtungsperspektive sieht ein Teil der Arbeitsgruppe aber auch Potenzial für die Vertiefung der Variante «finanzielle Zentralisierung» (Abschaffung Kantonsbeitrag). Die finanzielle Zentralisierung würde bei der Aufgabenerfüllung und den Anreizwirkungen zwar kaum Verbesserungen bringen, könnte aber als Ausgleichsmasse für die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 dienen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, beide Optionen in einer zweiten Phase weiterzuverfolgen.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

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

---

## Aufgabenbereich Strassen

### 1. Ist-Zustand

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

#### *Nicht werkgebundene Beiträge (allgemeine Strassenbeiträge)*

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

#### *Beiträge an Hauptstrassen*

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

### *Einnahmeanteil Schwerverkehrsabgabe*

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

## 1.1. Regelungskompetenz

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

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

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

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

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

## 1.3. Finanzierung

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

### *Nicht werkgebundene Beiträge (allgemeine Strassenbeiträge)*

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

### *Beiträge an Hauptstrassen*

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

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

#### *Einnahmeanteil Schwerverkehrsabgabe*

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

#### *Gesamtbetrachtung Strassenfinanzierung*

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

## 1.4. Herausforderungen

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

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

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

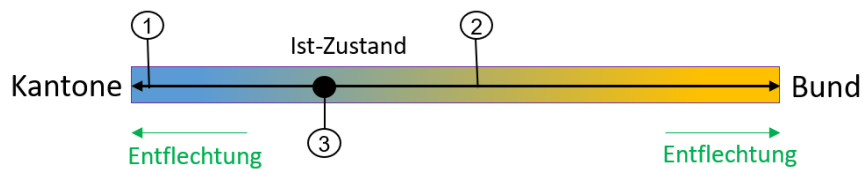
Bei der **Berechnungsgrundlage anhand der Strassenlasten** besteht theoretisch die Gefahr eines Fehlanreizes, da höhere Ausgaben der Kantone für Strassenprojekte zu höheren Bundesbeiträgen führen können. Die ausführenden Einheiten könnten dazu

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

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten geprüft:

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



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

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

### 2.1. Dezentralisierung

#### 2.1.1. Stossrichtung

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

## 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

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

## 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

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

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

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

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

## 2.1.4. Bewertung

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Zentralisierung

### 2.2.1. Stossrichtung

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

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

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

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

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

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

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

## 2.2.4. Bewertung

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

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

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

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

## 2.3. Anpassung Status Quo: eine einzige Transferzahlung

### 2.3.1. Stossrichtung

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

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

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

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

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

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

### 2.3.4. Bewertung

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

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

## 3. Würdigung und Empfehlungen

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

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

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

---

## Aufgabenbereich Agglomerationsverkehr

### 1. Ist-Zustand

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Das PAV ermöglicht es, die grossen Herausforderungen des Verkehrs- und Siedlungswachstums in den Ballungszentren zu meistern und zu finanzieren. Dabei soll das Gesamtverkehrssystem optimiert und eine kohärente Verkehrs- und Siedlungsplanung in den Agglomerationen sichergestellt werden. Agglomerationen sind statistisch und planerisch definierte grenzüberschreitende Gebietseinheiten mit städtischem Charakter. Drei Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnen und vier von fünf Beschäftigten arbeiten in einer Agglomeration. Rund 84% der schweizerischen Wirtschaftsleistung werden in Agglomerationen erbracht.

Von Bundesbeiträgen profitieren Agglomerationen, die mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen und zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem führen. Synchron mit dem STEP Strasse besteht für alle Agglomerationen die Möglichkeit beim Bund alle vier Jahre ein Agglomerationsprogramm einzureichen. Beitragsberechtigt sind 59 Städte und Agglomerationen in der Schweiz ([Anhang 4 MinVV](#)).

#### 1.1. Regelungskompetenz

Der Bund verfügt im Bereich des Strassenverkehrs nur über punktuelle Kompetenzen (z.B. für Nationalstrassen [[Art. 83 BV](#)] oder Verkehrsvorschriften [Art. 82 BV]). Anlässlich der NFA-Reform wurde ihm eine Förderungskompetenz für die Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen eingeräumt (Art. 86 Abs. 1 BV), die eine beschränkte Gesetzgebungskompetenz impliziert.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Institut für Föderalismus (2016): Wegleitung zur Typologie von Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen. Teil III: Kompetenz- und Aufgabenzuordnung einzelner Sachbereiche (Anhang).

Für die Erstellung und den Unterhalt der Strasseninfrastruktur sind die Kantone und – abhängig von den kantonalen Bestimmungen – die Gemeinden zuständig (sog. kantonale Strassenhoheit) ausser für die Nationalstrassen. Den Kantonen und Gemeinden obliegt daher auch die Verantwortung für die Planung und den Ausbau des Agglomerationsverkehrs – mit Ausnahme der S-Bahnen und des regionalen Schienenverkehrs.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Erarbeitung, Prüfung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme sind im [NAFG](#) und im [MinVG](#) enthalten. In Art. 17a – 17f MinVG regelt der Bund den Verwendungszweck, die Beitragsberechtigten, die Voraussetzungen, die Höhe der Beiträge, die Beitragssätze und den Mittelumfang in Zusammenhang mit den Beiträgen des Bundes an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen. Der Bund bzw. das UVEK konkretisiert die Anforderungen auf Verordnungsstufe ([MinVV](#), [PAVV](#)) und regelt darin insbesondere das Verfahren, die Prüfkriterien sowie die Rechte und Mitwirkungspflichten der Trägerschaften.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Zuständig für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme sind die Trägerschaften. Sie arbeiten die Projekte gemäss den Vorgaben des Bundes aus. Bevor die Trägerschaft ein Agglomerationsprogramm einreicht, muss die auf kantonaler Ebene zuständige, politisch verantwortliche Behörde alle Teile des Agglomerationsprogramms freigeben. Der Bund unter Federführung des ARE prüft die Agglomerationsprogramme und verfasst alle vier Jahre eine Botschaft zum PAV mit einem Verpflichtungskredit für grössere Massnahmen, bei denen die Beiträge gestützt auf die anrechenbaren Kosten festgelegt werden (Art. 21 MinVV) sowie einem zweiten Verpflichtungskredit für bestimmte Massnahmenkategorien, bei denen Pauschalbeträge ausgerichtet werden, wenn die Investitionskosten unter einer festgelegten Höhe liegen (Art. 21a MinVV).

Nach Annahme des PAV durch das Parlament, schliesst der Bund mit den beteiligten Trägerschaften eine Leistungsvereinbarung ab, darin sind die umzusetzenden Massnahmen, der Zeitplan, der maximale Bundesbeitrag, die Anforderungen an die Berichterstattung, die Zuständigkeiten und Anpassungsmodalitäten sowie die Regelungen bei Nichterfüllung geregelt. Liegen für eine Massnahme die erforderlichen Bewilligungen und kreditrechtlichen Beschlüsse vor, wird schliesslich eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem zuständigen Kanton und dem zuständigen Bundesamt abgeschlossen. Die Trägerschaft ist für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich und trägt auch allfällige Mehrkosten. Der Bund bezahlt den in der Leistungsvereinbarungen festgelegten Beitrag nur für effektiv erbrachte Leistungen aus und führt ein Finanz- und Kostencontrolling durch. Darüber hinaus erstellt der Bund auch eine periodische Wirkungskontrolle des PAV.

Nach der einmaligen Finanzierung von dringlichen Projekten zu Beginn des Programms, wurden in den ersten drei Generationen insgesamt knapp 100 Agglomerationsprogramme bewilligt. Während nahezu alle dringlichen Projekte realisiert sind, läuft die Umsetzung der Massnahmen aus den ersten drei Generationen im Rahmen des PAV noch. Zudem hat 2024 die vierte Generation der Agglomerationsprogramme gestartet, dabei

werden 32 Agglomerationsprogramme vom Bund zur Verbesserung ihrer Verkehrsinfrastrukturen finanziell unterstützt. Mitte 2025 wurde die 5. Programmgeneration mit 42 Programmen eingereicht (Umsetzungsstart 2028-2031).

Im Hinblick auf die 6. Generation wurden die Vorgaben zum PAV (MinVV, PAVV und Richtlinien) angepasst. Diese sind im August 2025 in Kraft getreten. Neben der Klärung der Mitfinanzierungstatbestände wurde das System der pauschalen Mitfinanzierung angepasst und vereinfacht.

### 1.3. Finanzierung

Der Infrastrukturausbau wird primär von den Kantonen und Gemeinden finanziert. An ausgewählte Projekte leistet der Bund über die Agglomerationsprogramme einen anteilmässigen Beitrag. Bis Ende 2017 wurden die Mittel bundesseitig aus dem befristeten Infrastrukturfonds bezahlt. Seit 2018 erfolgt die Finanzierung über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Damit wurde eine unbefristete Finanzierung für Projekte des Agglomerationsverkehrs eingeführt. Der NAF wird aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlags, der Nationalstrassenabgabe, der Automobilsteuer und aus in den Regel 10% zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen gespeist. Es werden 9-12% der jährlich geplanten Ausgaben des Fonds für die Finanzierung der Agglomerationsprogramme vorgesehen (Art. 17f MinVG). Das entsprach bisher rund 1,5 Milliarden Franken alle vier Jahre. Der budgetierte Wert betrug dabei etwa 350 Millionen Franken pro Jahr, die effektiven Ausgaben lagen bisher jedoch unter 200 Millionen Franken pro Jahr. Die Mittel des Bundes werden projektbezogen verteilt. Die Bundesbeteiligung orientiert sich am Kosten-Nutzenverhältnis eines Programms und beträgt je nach Programm und einzelnen Massnahmen zwischen 30 und 50% der anrechenbaren Kosten. Die Beiträge für die Agglomerationsprogramme werden somit nicht mit der Giesskanne, sondern gezielt aufgrund klarer Kriterien und des damit verbundenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses verteilt. Die Beiträge werden für Infrastrukturmassnahmen zugunsten des Strassen- und Schienenverkehrs (ab 3. Generation nur noch Metro & Tram) sowie des Langsamverkehrs ausgerichtet, soweit eine Finanzierung durch andere Bundesmittel ausgeschlossen ist. Es werden keine Betriebsbeiträge gezahlt. Der Bundesanteil an den Gesamtkosten betrug bisher gesamthaft rund 38%.

Von den bisher bewilligten Bundesmitteln für die dringlichen Projekte (2,6 Milliarden Franken) und für die vier Programmgenerationen (7,2 Milliarden Franken) wurden bis Ende 2024 insgesamt knapp 60% der Mittel verpflichtet bzw. knapp 50% der Mittel ausbezahlt. Dies ist insbesondere auf die langwierigen Genehmigungsverfahren, die Komplexität der Projekte und die mangelnden Ressourcen bei den Kantonen und Gemeinden zurückzuführen.

Die Agglomerationen sind grundsätzlich gemeinde-, kantons- und teilweise auch landesgrenzenübergreifend. Die Beiträge werden an Programme und Massnahmen ausgerichtet. Sie fokussieren deshalb nicht ausschliesslich auf einen bestimmten Kanton. Über die ersten vier Programmgenerationen hinweg ging rund die Hälfte der ausbezahlten Bundesbeiträge an folgende fünf Agglomerationen: Bern (15%), Grand Genève (11%), Limmattal (10%), Zürich-Glattal (9%), Basel (7%).

Bei den Kantonen und Gemeinden ist die Finanzierung unterschiedlich geregelt: z.T. werden dafür zweckgebundene Mittel aus den Motorfahrzeugsteuern oder Bussenerträge eingesetzt, z.T. allgemeine Steuermittel. Teilweise beteiligen sich die Kantone mit zusätzlichen Mitteln an den vom Bund mitfinanzierten Projekte der Gemeinden.

## 1.4. Herausforderungen

Das Programm Agglomerationsverkehr und die Agglomerationsprogramme waren Gegenstand verschiedener Evaluationen. Grundsätzlich geniesst das Programm auf allen staatlichen Ebenen **eine hohe Akzeptanz**. Wichtige Verkehrsinfrastrukturen konnten in grossen, mittleren und kleinen Agglomerationen realisiert werden. Zudem haben verkehrliche Gesamtkonzeptionen und die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung deutlich an Gewicht gewonnen. In den Agglomerationen haben sich funktionsorientierte Institutionen zur grenzüberschreitenden, regionalen Zusammenarbeit entwickelt. Vor allem in Kantons- und / oder Landesgrenzen überschreitenden Programmen sind Formen der Zusammenarbeit entstanden, welche ohne diese Programme nicht oder nicht in diesem Umfang existieren würden, und teilweise auch andere Themenbereiche umfassen. Allerdings ist die Realisierung verschiedener Projekte **stark verzögert**, weil die Agglomerationen insbesondere in der ersten und zweiten Generation zu optimistisch geplant haben. Dank verschiedener Massnahmen (Anforderung an die Projektreife, Einführung von Fristen, dauerhafte Finanzierung über den NAF, pauschale Mitfinanzierung kleinerer Massnahmen) wird diese Herausforderung mittelfristig bewältigt werden können. Bereits heute ist dank realistischerer Planung eine gewisse Verbesserung des Umsetzungsfortschrittes bei vielen Agglomerationen feststellbar. In ihrem Bericht<sup>2</sup> beurteilte die EFK die Schwerpunktsetzung und Wirkungskontrolle als ungenügend. Das ARE hat die EFK-Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des PAV berücksichtigt und hat die Wirkungskontrolle verstärkt.

Die ursprüngliche Idee war es, die Agglomerationen bei grossen, schwer finanzierbaren Massnahmen zu unterstützen. Teilweise werden heute aber auch aufgrund des politischen Willens und der verkehrlichen Bedürfnisse **kleine bis sehr kleine Massnahmen mitfinanziert**, die durch Kantone und Gemeinden wohl allein getragen werden könnten und vermutlich zu **Mitnahmeeffekten** führen. Diese Massnahmen fallen oft in den Bereich des Fuss- und Veloverkehrs, der Verkehrssicherheit und der verträglichen Gestaltung des Gesamtverkehrs, wo die positiven Wirkungen der einzelnen Massnahmen «räumlich» eher begrenzt sind und der **Nutzen primär lokal** anfällt. Auch wenn sie in der Summe dazu beitragen, das Gesamtverkehrssystem zu verbessern, würden die Kriterien der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz wohl eher für eine dezentrale Aufgabenerfüllung und -finanzierung sprechen. Allerdings profitieren durch die breite Mitfinanzierung auch kleinere Agglomerationen, die sich teilweise im ländlichen Raum befinden, was zu einer allgemein breiteren Wirkung und Akzeptanz des Programms beiträgt und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden generell fördert. Zudem können die raumplanerischen und verkehrlichen Ziele (Siedlungsentwicklung nach in-

<sup>2</sup> EFK (2016): 15352 Prüfung von Projekten und Aufsicht bei Agglomerationsprogrammen

nen, Abstimmung Siedlung und Verkehr) im funktionalen Raum der Agglomerationsprogramme koordiniert gefördert werden, wodurch eine Gesamtwirkung erzielt wird, die mit einzelnen kommunalen Massnahmen wohl nicht erreichbar wäre.

Aus einer Gesamtsicht der Verkehrsfinanzierung besteht das Risiko für **gewisse Fehl-anreize zwischen dem BIF und den Agglomerationsprogrammen**. So kann es für die Kantone finanziell vorteilhafter sein Vollbahninfrastrukturen über den BIF «zu bestellen» (100 % vom Bund finanziert), statt einfachere und günstigere Lösungen (Metro, Stadtbahn, Tram) via den NAF mitfinanzieren zu lassen. Dies kann insgesamt zu Mehrkosten im System führen. Die EFK<sup>3</sup> weist in ihrem Bericht auch auf mögliche Zielkonflikte und Überschneidungen zwischen den Agglomerationsprogrammen und den nationalen Verkehrsinfrastrukturen (z. B. Nationalstrassen) hin. Diese will das ARE in Zukunft mit dem Sachplan Verkehr frühzeitig erkennen. Ob damit Doppelspurigkeiten verhindert werden können, wird sich mit der 4. Programmgeneration zeigen.

Verschiedentlich wurde die **hohe Komplexität und mangelnde Flexibilität** bei den Agglomerationsprogrammen bemängelt.<sup>4,5</sup> Insbesondere bei kleineren Agglomerationsprogrammen scheint unklar, ob der Nutzen (Beiträge an Investitionen, bessere Projektplanung und Abstimmung in den funktionalen Räumen durch die Vorgaben des Bundes) die Kosten (administrativer Aufwand zur Erarbeitung und Umsetzung) rechtfertigen. Dagegen spricht, dass die Trägerschaften bei einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis wohl kaum Programme einreichen würden. Zudem wurde das System ab der dritten Generation durch Pauschalbeiträge für Massnahmen bis 5 Millionen Franken vereinfacht. Im Hinblick auf die sechste Generation hat der Bundesrat im Juni 2025 weitere Vereinfachungen beschlossen.

## 2. Mögliche Varianten

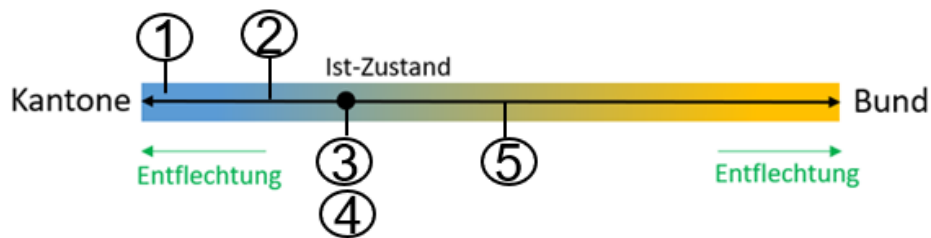
Folgende Varianten wurden von der Arbeitsgruppe diskutiert und geprüft:

1. Dezentralisierung
2. Teilentflechtung mit Fokus auf Grossprojekte
3. Einführung von Programmvereinbarungen für kleinere Massnahmen
4. Differenzierte Beitragssätze nach Verkehrsträger
5. Intensivierung der Verbundaufgabe durch einen stärkeren Einbezug des Bundes

<sup>3</sup> EFK (2023): 20393 Wirkung umgesetzter Massnahmen des Programms Agglomerationsverkehr.

<sup>4</sup> Der Bundesrat (2018): Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013.

<sup>5</sup> Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2022): Monitoringbericht Föderalismus 2017-2021. Politischer Synthesebericht.



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

Eine vollständige Zentralisierung hin zum Bund wurde nicht geprüft. Aus Sicht der Arbeitsgruppe würde dies dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen.

## 2.1. Dezentralisierung

### 2.1.1. Stossrichtung

Das Programm Agglomerationsverkehr wird aufgehoben. Der Bund zieht sich vollständig aus der Prüfung und Finanzierung von Agglomerationsprojekten zurück. Die Kantone planen und finanzieren ihre Investitionsprojekte eigenständig. Zur Förderung der Koordination, der Expertise und interkantonalen Finanzierungslösungen können sich die Kantone bei Bedarf in regionalen Konkordaten organisieren.

### 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Bei dieser Variante müsste Art. 86 Abs. 1 BV geändert werden. Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr würden nicht mehr über einen Fonds finanziert werden. Nachgelagert wären Anpassungen beim NAFG und MinVG sowie bei der MinVV nötig. Die PAVV müsste aufgehoben werden. In interkantonalen Agglomerationen wären interkantonale Absprachen zur Zusammenarbeit und allenfalls die Anpassung von kantonalen Gesetzen notwendig.

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Die bisher aus dem NAF eingesetzten Mittel für das Programm Agglomerationsverkehr (budgetierter Wert ~350 Millionen Franken pro Jahr; effektive Ausgaben <200 Millionen Franken pro Jahr) kommen im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 den Kantonen zu. Die Mittelverteilung auf die Kantone würde aus einer Gesamtsicht geprüft, um grössere Verwerfungen gegenüber heute zu verhindern. Die Mittel können von den Kantonen frei eingesetzt werden. Dabei ist zu beachten, dass heute

auch die Gemeinden und Nachbarstaaten direkt von Bundesgeldern profitieren. Sollen Gemeinden nach wie vor Mittel für Agglomerationsverkehrsinfrastrukturen erhalten, müssten diese von den Kantonen finanziert werden.

Da die Mittel für den Agglomerationsprogramme heute über den NAF finanziert werden, wäre bei einer Umsetzung zu entscheiden, ob die Einlage in den NAF in der aktuellen Form/Höhe beibehalten und die bisherigen PAV-Mittel für andere NAF-Zwecke eingesetzt werden sollen (z.B. Nationalstrassen) oder, ob die Einlage in den NAF reduziert und die heute für den NAF zweckgebundenen Steuermittel für andere Aufgabengebiete im Bundesbudget eingesetzt werden sollen. In einem solchen Fall müsste Art. 86 Abs. 2 BV angepasst werden.

Beim Bund fällt der Verwaltungsaufwand für die Agglomerationsprogramme weg. Inwiefern bei den Kantonen der Verwaltungsaufwand aufgrund des Rückzugs des Bundes bei einer gleichwertigen Aufgabenerfüllung höher oder tiefer ausfallen würde, ist schwer zu beurteilen (Aufwand für Gesuchseingabe vs. allfällige Intensivierung der kantonalen Expertise / Aufsicht / Koordination). Die Auswirkungen dürften zudem zwischen den Kantonen unterschiedlich ausfallen. Grosse Kantone resp. Agglomerationen verfügen heute in der Regel über die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen, um auch bei einem Rückzug des Bundes eigenständig Gesamtverkehrsplanungen durchführen zu können. Bei kleineren Kantonen und insbesondere bei grenzübergreifenden Trägerschaften dürfte dies aber kaum der Fall sein.

#### 2.1.4. Bewertung

Bei der Bewertung der Variante Dezentralisierung fielen die Einschätzungen in der Arbeitsgruppe unterschiedlich aus.

Aus sektoraler Sicht spricht insbesondere der Bedarf an grenzüberschreitender Koordination, schweizweiten Richtlinien sowie das Ziel eines landesweit gleichmässigen Nutzens für eine Beteiligung des Bundes. Dabei wird das Programm Agglomerationsverkehr als gesamtheitliches Förderungsinstrument betrachtet und nicht die einzelnen Agglomerationsprojekte. Es ist davon auszugehen, dass diese Aufgabe bei einem Rückzug des Bundes von den Kantonen weniger gut erfüllt werden könnte und ihre organisatorische, fachliche sowie teilweise auch finanzielle Kraft übersteigen würde. Folglich wird aus sektoraler Sicht die Subsidiarität bei einer Dezentralisierung als schlechter eingestuft. Aus finanzpolitischer Sicht kann die Subsidiarität bei einer Dezentralisierung hingegen auch positiver beurteilt werden. Die Kantone beweisen in anderen Aufgabengebieten, dass sie sowohl finanziell als auch organisatorisch in der Lage sind, Projekte und Aufgabengebiete in dieser Grössenordnung eigenständig und gesamtheitlich zu führen. Aus sektoraler Sicht wird dies jedoch insbesondere für grenzüberschreitende Trägerschaften kritisch beurteilt.

Unter der Annahme, dass der Entscheid, die Kosten und der unmittelbare Nutzen von Agglomerationsprojekten bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden anfallen, wird die fiskalische Äquivalenz bei einer Dezentralisierung aus finanzpolitischer Sicht positiv bewertet. Eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen führt allerdings

auch zu einer Entlastung der übergeordneten Netze und Infrastrukturen und hat Auswirkungen auf das Verkehrssystem des ganzen Landes. Davon profitiert auch der Bund, ohne dass er sich bei einer Dezentralisierung an deren Kosten beteiligen würde, was aus sektoraler Sicht eher für eine Verschlechterung der fiskalischen Äquivalenz sprechen würde. Zudem entfaltet die Reduktion von Staus, Zeitverlusten und Umweltproblemen ebenfalls einen landesweiten Nutzen auf den Wirtschaftsstandort und die Lebensqualität.

Die Effizienz könnte bei einer Dezentralisierung aufgrund kürzerer Verfahrenswege bzw. dem Wegfall von Gesucheingaben sowie mehr Flexibilität bei der Planung und dem Mitteleinsatz erhöht werden. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Programmen werden die Auswirkungen einer Dezentralisierung auf die Effizienz aber kritischer beurteilt. Da die inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben des Bundes heute die Verfahren koordinieren, besteht die Gefahr von Effizienzeinbußen, wenn die Kantone und teilweise auch die Gemeinden zusätzliche Expertise, Gremien und Prozesse aufbauen müssen und nicht mehr auf die gebündelte Kompetenz und Koordinationsfunktion des Bundes zugreifen können.

Da die Kantone bereits heute für die Planung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme verantwortlich sind, ist bei einer Dezentralisierung nicht zwingend mit einer geringeren Wirksamkeit zu rechnen. Allerdings besteht das Risiko, dass die politischen Ziele im Agglomerationsverkehr ohne Förderung und Expertise durch den Bund nicht mehr im gleichen Umfang oder in der gleichen Qualität erreicht werden bzw. nicht die gleiche Gesamtwirkung entfalten. Trotz Ausgleich über die Globalbilanz bestehen bei den Sektoralvertretern Bedenken, dass ohne zweckgebundene Mittel des Bundes je nach Art der Finanzierung und Mittelkonkurrenz in den Kantonen weniger Gelder für Verkehrsinfrastrukturen zur Verfügung stehen werden. Zu beachten ist zudem, dass die Mittel seitens Bund an Projekte gehen, die auch Kantons- und Landesgrenzen überschreitend sein können.

Aus finanzpolitischer Sicht könnten bei einer Dezentralisierung allfällige Fehlanreize entfallen, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn gewisse Projekte prioritär umgesetzt würden, weil Bundesmittel zur Verfügung stehen. Zudem könnte auch das allfällige Risiko von Mitnahmeeffekten, insbesondere bei kleineren Projekten, reduziert werden. Die Sektoralvertreter bezweifeln, dass heute relevante Fehlanreize bestehen, müssen doch die Träger der Projekte mehr als die Hälfte der Kosten selbst tragen und in den meisten Fällen auch Bruttokredite beschliessen. Kritisch hervorgehoben wird aus sektoraler Sicht vielmehr, dass bei einer Dezentralisierung der positive Anreiz zur Durchführung von Agglomerationsprogrammen wegfällt. Erfahrungen aus der Zeit vor Einführung der Bundesunterstützung zeigen, dass vor allem grenzüberschreitende Projekte und teure Infrastrukturprojekte auf Strassen und Schiene (Ortsverkehr) kaum zustande kamen.

Aus sektoraler Sicht wird diese Variante abgelehnt. Sie passt nicht ins verkehrs- und raumordnungspolitische Umfeld, insbesondere weil eine Dezentralisierung mit einer Schwächung des Umfangs und der Wirksamkeit von Agglomerationsprogrammen einherginge, was sich direkt auf die Wirksamkeit der Bundespolitiken auswirken würde.

Aus einer Entflechtungssicht wird diese Variante von den finanzpolitischen Vertretern des Bundes besser beurteilt: Abhängigkeiten, allfällige Mitnahmeeffekte und Fehlanreize

könnten reduziert werden und den Kantonen wird eine eigenständige Aufgabenerfüllung und Mittelsteuerung ermöglicht.

## 2.2. Teilentflechtung mit Fokus Grossprojekte

### 2.2.1. Stossrichtung

Über das Programm Agglomerationsverkehr werden nur noch grössere Projekte unterstützt, die eine Wirkung auf das Gesamtverkehrssystem aufweisen und von den Agglomerationen nicht selbstständig finanziert werden können. Kleinere Massnahmen in der Fläche würden nicht mehr vom Bund mitfinanziert. Die Kriterien für die Beitragsgewährung werden entsprechend überarbeitet. Dies erfolgt über die Festlegung eines finanziellen Schwellenwerts.

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme werden beispielsweise nur noch Projekte unterstützt, die Investitionskosten von über 20 Millionen Franken aufweisen. Dies würde zu einer Fokussierung auf mittelgrosse bis grosse Agglomerationen mit teuren Massnahmen im ÖV- und Strassenbereich führen. *Um einer Benachteiligung der kleineren bis mittleren Agglomerationen entgegenzuwirken könnte dieser Systemwechsel mit dem Ausbau von Pauschalbeiträgen kombiniert werden (vgl. Variante 2.3).*

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Anpassung der MinVV und PAVV in Bezug auf die Finanzierungsvoraussetzungen.

Da insgesamt vermutlich weniger Mittel vom Bund eingesetzt werden, müsste das MinVG angepasst werden, wonach nicht mehr 9-12% der Mittel aus dem NAF in die Agglomerationsprogramme fliessen. Zudem müsste Art. 17d Abs. 4, wonach eine angemessene Berücksichtigung aller Landesgegenden sowie auch kleinerer und mittlerer städtischer Gebiete und Hauptorte anzustreben ist, angepasst oder gestrichen werden.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die bisher aus dem NAF für kleinere Projekte eingesetzten Mittel kommen den Kantonen im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu. Die Mittel können von den Kantonen frei eingesetzt werden.

Da sich die Anzahl der Projekte, die beim Bund eingereicht werden können, aufgrund der neuen Kriterien reduzieren dürfte, ist mit einer geringen administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen zu rechnen. Schon heute und noch weitergehend ab der 6. Generation hat der Bund den administrativen Aufwand für kleine und mittlere Agglomerationen aber massiv reduziert.

## 2.2.4. Bewertung

Die Subsidiarität wird mit dieser Variante gegenüber dem Status Quo verbessert, da sich der Bund nur noch gezielt bei grösseren Projekten beteiligt, die die Kantone finanziell stärker belasten und teilweise interkantonalen Koordinationsbedarf aufweisen und nationale Auswirkungen haben.

Auch bei der fiskalischen Äquivalenz wird mit dieser Variante eine Verbesserung erzielt, da Kantone die Kosten von kleineren Projekten, bei denen der Nutzen räumlich eher begrenzt ist, selbstständig finanzieren und sich der Bund nur noch bei Projekten, die auch eine gewisse Wirkung auf das Gesamtverkehrssystem aufweisen, beteiligt.

Die Effizienz dürfte gesteigert werden, da bei kleinen Projekten die Verfahrenswege kürzer ausfallen. Zudem wird die Flexibilität bei der Planung und beim Mitteleinsatz erhöht.

Da die Kantone bereits heute für die Planung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme verantwortlich sind, ist nicht zwingend mit einer geringeren Wirksamkeit zu rechnen, wenn der Bund im Bereich der kleineren Projekte keine Finanzhilfen mehr ausrichtet. Allerdings besteht wie bei der Variante 1 «Dezentralisierung» die Gefahr, dass die politischen Ziele im Agglomerationsverkehr ohne Förderung durch den Bund in diesem Bereich nicht mehr im gleichen Umfang erreicht werden bzw. nicht die gleiche Gesamtwirkung entfalten. Die Beschränkung der Bundesunterstützung auf Grossprojekte dürfte zudem dazu führen, dass viele mittlere und kleinere Agglomerationen den Anspruch auf Bundessubventionen verlieren und insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Verkehrs- und Raumplanungsbelangen deutlich geschwächt würde. Dies könnte zu einer Zunahme der Disparitäten bei den Verkehrsinfrastrukturen zwischen den Agglomerationen führen, sofern die Kantone, die aus der Globalbilanz erhaltenen Mittel nicht mehr für Agglomerationsprojekte einsetzen.

Aus finanzpolitischer Sicht könnten allfällige Fehlanreize im Bereich der kleineren Projekte entfallen, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn Projekte prioritär umgesetzt würden, weil Bundesmittel zur Verfügung stehen. Zudem könnte auch das allfällige Risiko von Mitnahmeeffekten, welches bei kleineren Projekten tendenziell höher sein dürfte als bei Grossprojekten, reduziert werden. Die Sektoralvertreter bezweifeln, dass heute relevante Fehlanreize bestehen. Vielmehr wird kritisch hervorgehoben, dass damit der aus sektoraler Sicht positive Anreiz entfallen würde, kleinere Agglomerationsprojekte in allen Landesgegenden durchzuführen und grenzüberschreitende Problemstellungen gemeinsam anzugehen. Mit dieser Variante könnten aufgrund des Schwellenwertes von 20 Millionen Franken zudem auch neue Fehlanreize entstehen. Kantone könnten ein Interesse daran haben, überdimensionierte Projekte zu entwerfen, da ihnen diese dank Finanzhilfen des Bundes im Endeffekt günstiger kommen könnten. Da der Bund seine Mittelverteilung aber weiterhin aufgrund klarer Kriterien und des damit verbundenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses vornehmen wird, sollte dieses Risiko eingedämmt werden können.

Aus sektoraler Sicht überzeugt diese Variante insgesamt deutlich weniger als der Status Quo, insbesondere weil bei einer Fokussierung auf Grossprojekte nicht mehr alle Landesgegenden angemessen berücksichtigt würden und insgesamt eine Schwächung des Umfangs und der Wirksamkeit von Agglomerationsprogrammen stattfinden würde. Aus

einer Entflechtungsperspektive schneidet die Variante hingegen besser ab: gewisse Abhängigkeiten und potenzielle Mitnahmeeffekte und Fehlanreize werden reduziert und den Kantonen wird eine eigenständige Aufgabenerfüllung und Mittelsteuerung bei kleineren Projekten ermöglicht.

## 2.3. Einführung von Programmvereinbarungen für kleinere Massnahmen

### 2.3.1. Stossrichtung

Um die Trägerschaften und Kantone bei kleineren Massnahmen administrativ zu entlasten und ihnen einen grösseren Handlungsspielraum zu gewähren, sollen die Kantone Pauschalbeiträge für ihre Agglomerationsprogramme erhalten. Diese Mittel werden nicht mehr bezogen auf einzelne Projekte / Massnahmen gesprochen, sondern den Kantonen im Rahmen von Programmvereinbarungen zugesprochen. In diesen Programmvereinbarungen würden Bund und Kantone für eine Periode von 4 Jahren gemeinsam festlegen, welche Ziele erreicht werden sollen, die Leistungs- und Qualitätsindikatoren und welche Beträge der Bund den Kantonen zuspricht. Die Finanzierung erfolgt über Pauschalbeiträge, Einzelmassnahmen müssten nicht mehr einzeln abgerechnet werden. Der Verteilschlüssel der Pauschalbeiträge auf die einzelnen Agglomerationen (z.B. pro Kopf, Vollzeitäquivalent, Urbanisierungsgrad, Anz. Agglomerationen, Stautunden) müsste bei einer Vertiefung dieser Variante geprüft werden. Grössere Projekte (in Anlehnung an Variante 2.2 z.B. >20 Millionen Franken) werden nach wie vor projektbasiert über das PAV finanziert. Bei einer Vertiefung der Variante könnten allerdings auch andere Kriterien als ein finanzieller Schwellenwert zur Eingrenzung der Massnahmen geprüft werden.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Das Instrument der Programmvereinbarung sowie der spezifische Inhalt und das Verfahren wären im MinVG bzw. nachgelagert auch in der MinVV und PAVV festzuhalten.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Es kommt zu keiner Mittelverschiebung im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Inwiefern sich eine administrative Entlastung / Belastung bei Bund und Kantonen ergibt, hängt von der Regulierungsdichte und dem Controlling bei den Programmvereinbarungen ab. Die Kantone dürften insgesamt an Flexibilität beim Mitteleinsatz gewinnen. Allerdings dürfte der Aufwand zu Implementierung einer solchen Variante nicht unerheblich sein.

## 2.3.4. Bewertung

Da diese Variante keine eigentliche Entflechtung, sondern eine Anpassung der Funktionsweise bestehender Verflechtungen darstellt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status Quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering. Tendenziell wird der Handlungsspielraum und die Flexibilität der Kantone erweitert, was die Subsidiarität stärkt. Der Bund beteiligt sich finanziell weiterhin, hat aber weniger Kontrolle über die Mittelverwendung, da er seine Subventionen nicht mehr projektbasiert, sondern anhand breiterer Ziele ausrichtet. Dies könnte je nach Qualität und Konkretisierungsgrad der Ziele und Indikatoren zu einer Verschlechterung der fiskalischen Äquivalenz führen. Hingegen wäre auch eine Verbesserung denkbar, wenn der Bund beispielsweise eine strategische Steuerungsfunktion übernimmt. Auch die Effektivität und Effizienz einer solchen Variante dürfte massgeblich von der Qualität und dem Konkretisierungsgrad der Ziele und Indikatoren sowie vom Controllingaufwand abhängen. Es dürfte nicht einfach sein, ein funktionierendes, effizientes und gerechtes Überprüfungssystem zu entwickeln.

Insgesamt überzeugt diese Variante weniger als der Status Quo, weil neben dem PAV ein weiteres Instrument geschaffen, bewirtschaftet und geprüft werden muss, was in der Umsetzung sogar zu Mehraufwand führen könnte. Zudem dürfte die Verteilung der Mittel auf die Kantone nach zielgerichteten Kriterien und in Abhängigkeit des Bedarfs schwierig sein. Dies ist bei einer projektbasierten Mittelzuteilung besser möglich. Es besteht die Gefahr, dass Bundesgelder unabhängig vom konkreten Bedarf mit der Giesskanne gesprochen werden. Das Risiko von Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten ist aus Sicht der Arbeitsgruppe auch bei Programmvereinbarungen vorhanden. Die Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen bleiben bei dieser Variante bestehen.

## 2.4. Differenzierte Beitragssätze nach Verkehrsträger

### 2.4.1. Stossrichtung

Die prozentuale Beteiligung des Bundes wird im Programm Agglomerationsverkehr in Abhängigkeit des Verkehrsmittels differenziert. Der Beitragssatz für Schienenprojekte im Ortsverkehr (Tram, Metro) wird auf bis zu 2/3 oder maximal 75% erhöht, um den Unterschied zur finanziellen Beteiligung des Bundes an der Bahninfrastruktur (100% über BIF) zu verringern. Bei den übrigen Projekten beteiligt sich der Bund weiterhin zwischen 30 und 50%.

Die Schienenprojekte im Ortsverkehr werden weiterhin über den NAF finanziert und der Prozess beim Programm Agglomerationsverkehr würde sich dadurch nicht verändern.

## 2.4.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Beitragssätze in Art. 17d MinVG müssen angepasst bzw. differenziert werden. Falls insgesamt mehr Mittel eingesetzt werden sollen, müsste zudem Art. 17f MinVG angepasst werden, wonach mehr als 9-12% der Mittel aus dem NAF in die Agglomerationsprogramme fließen.

Nachgelagerte Anpassungen in der MinVV und PaVV.

## 2.4.3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen hängen davon ab, ob weiterhin 9-12% der Mittel aus dem NAF in die Agglomerationsprogramme fließen oder, ob dieser Betrag erhöht wird. Bei Ersterem würden ggf. weniger Mittel für Nicht-Schienenprojekte zur Verfügung stehen. Die Variante hätte aber keine Auswirkungen auf die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Bei Letzterem müsste geprüft werden, wie die Mittelverschiebung im Rahmen der Globalbilanz berücksichtigt würde.

Denn bei Tram- und Metroprojekten werden die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme (Gemeinde/Kantone) entlastet, da die Mitfinanzierungsanteile des Bundes erhöht werden. Gleichzeitig könnte der Bund im Bereich der Bahninfrastruktur (BIF) aber ebenfalls entlastet werden, sofern durch die Praxisänderungen mehr kosteneffiziente Tram- und Metroprojekte realisiert werden als Bahnprojekte. Insgesamt rechnet die Arbeitsgruppe aber eher mit einer finanziellen Mehrbelastung für den Bund.

Bei dieser Variante ist nicht mit administrativen Einsparungen zu rechnen, da die Prozesse bzw. Aufgaben bei Bund und Kantonen nicht verändert werden.

## 2.4.4. Bewertung

Da diese Variante keine eigentliche Entflechtung, sondern eine Anpassung der Funktionsweise bestehender Verflechtungen darstellt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status Quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering. Die Subsidiarität wird tendenziell geschwächt, da sich der Bund finanziell stärker im Tram bzw. Metrobereich beteiligt, obwohl die Kantone bisher fähig waren, solche Schienenprojekte unter den heutigen Subventionsvoraussetzungen umzusetzen. Umgekehrt könnte aber auch argumentiert werden, dass sich die Kantone neu an Metro- oder Tramprojekten beteiligen würden, die bisher aus Anreizgründen als Bahnprojekte über den BIF umgesetzt wurden. Dies würde wiederum für eine Stärkung der Subsidiarität sprechen.

Eine Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz könnte insofern begründet werden, dass der Nutzen von Schienenprojekten auf das Gesamtsystem als grösser erachtet wird als bei übrigen Agglomerationsprojekten. Allerdings dürfte der Nutzen primär regional anfallen, was gegen eine Erhöhung der Mitfinanzierung durch den Bund in diesem Umfang sprechen würde.

Die Effizienz würde bei dieser Variante nicht tangiert, da keine Änderungen bei den Prozessen vorgenommen werden. Aus einer Gesamtverkehrssystem-Perspektive könnte die Effektivität möglicherweise gesteigert werden, falls die Investitionsentscheide im aktuellen System tatsächlich von solchen Fehlanreizen zwischen Bahn und Tram/Metro geprägt sind. Diese könnten bei vorliegender Variante verringert werden. Allerdings bestehen bei einer Eigenleistung der Kantone von unter 30% neue Fehlanreize, für teure oder nicht prioritäre Projekte.

Diese Variante überzeugt die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo. Aus ihrer Sicht müsste die Fehlanreiz-Problematik vertieft untersucht werden, um höhere Beitragssätze zu rechtfertigen. Zudem könnte eine solche Problematik auch über den BIF adressiert werden, indem Bahnprojekte, die ein schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis als Tram- oder Metroprojekte aufweisen, nicht in die Bahnausbau Schritte aufgenommen werden

## 2.5. Intensivierung Verbundaufgabe

### 2.5.1. Stossrichtung

Der Bund beteiligt sich nicht nur bei der Finanzierung von Agglomerationsprojekten, sondern auch bei der Steuerung. Die übergeordnete Planung & verkehrsübergreifende Koordination erfolgt in einem gemeinsamen Gremium von Bund und Kantonen (+ ggf. Gemeinden) ähnlich wie die kantonsübergreifenden Planungsregionen beim BIF. Die beteiligten Staatsebenen entscheiden aber weiterhin selbstständig, welche Projekte sie realisieren möchten. Der Bund verfügt bei der Projektplanung nach wie vor nur über eine Mitfinanzierungs- und nicht über Entscheidungskompetenzen.

### 2.5.2. Rechtsetzungsbedarf

Verankerung der übergeordneten Planung und Koordination in der MinVV und PAVV.

### 2.5.3. Finanzielle Auswirkungen

Eine bessere Koordination könnte zu Synergien führen und gewisse Ressourcen einsparen. Die Variante hat keine Auswirkungen auf die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27.

## 2.5.4. Bewertung

Da diese Variante keine eigentliche Entflechtung, sondern eine Anpassung der Funktionsweise bestehender Verflechtungen darstellt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status Quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering. Inwiefern die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung verbessert werden oder gar neue Ineffizienzen resultieren, hängt von der genauen Ausgestaltung ab und müsste weiter vertieft werden.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe stellt die Entflechtung 27 nicht den geeigneten Rahmen für eine solche Anpassung dar. Bei Bedarf könnte diese Variante im Rahmen von sektoralen Arbeiten diskutiert und ggf. rascher umgesetzt werden.

## 3. Würdigung und Empfehlungen

Aus sektoraler Sicht funktioniert die Aufgabenteilung im Agglomerationsverkehr gut. Dank dem PAV konnten wichtige Verkehrsinfrastrukturen realisiert werden, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, den Gemeinden und dem grenznahen Ausland wurde gestärkt und die verkehrliche Gesamtkonzeptionen sowie die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hat deutlich an Gewicht gewonnen. Das PAV wird kontinuierlich weiterentwickelt und den Bedürfnissen angepasst. Die Kantonsvertreter sowie Sektoralvertreter des Bundes sprechen sich deshalb für die Beibehaltung des Status Quos aus. Ein Rückzug des Bundes aus dem Agglomerationsverkehr würde den verkehrs- und raumordnungspolitischen Entwicklungen entgegenstehen und sich negativ auf die Wirksamkeit auswirken. Da es sich bei den Agglomerationen um funktionale Räume handelt, die sich teilweise über die Kantons- und Landesgrenzen erstrecken, ist eine Bundesbeteiligung aus Sicht der Sektoralvertreter von Bund und Kantonen und der finanzpolitischen Vertreter der Kantone auch aus Subsidiaritätsgründen gerechtfertigt.

Aus einer Entflechtungsperspektive sehen die finanzpolitischen Vertreter des Bundes hingegen Potenzial für eine vertiefte Prüfung der Variante «Dezentralisierung» und empfehlen diese Variante in der zweiten Phase des Projekts weiterzuverfolgen. Dem Bund wurde mit der NFA-Reform zwar eine Förderungskompetenz für die Verkehrsinfrastrukturen eingeräumt, die Verantwortung für die Planung und den Ausbau des Agglomerationsverkehrs auf kantonalen und kommunalen Infrastrukturen obliegt aber den Kantonen und Gemeinden. Die Variante würde die Möglichkeit bieten, finanzielle Abhängigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu reduzieren. Dabei sollte geprüft werden, ob der Bund auch ohne Finanzierungsverflechtung, im Auftrag der Kantone, Aufgaben im Bereich der Koordination und Wissensvermittlung wahrnehmen soll.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die ebenfalls geprüften Varianten «Teilentflechtung mit Fokus auf Grossprojekte», «Einführung von Programmvereinbarungen für kleinere Massnahmen», «Differenzierte Beitragssätze nach Verkehrsträger» und «Intensivierung der Verbundaufgabe» im Rahmen der Entflechtung 27 nicht weiterzuverfolgen.