

## **Bundesamt für Strassen ASTRA**

### **Prüfung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr**

#### **Das Wesentliche in Kürze**

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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