

# Bundesblatt

112. Jahrgang

Bern, den 11. August 1960

Band II

---

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich*

*Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern*

---

8057

## Botschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen

(Vom 19. Juli 1960)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch den Bund vorzulegen.

#### I. Einleitung

Artikel 36<sup>ter</sup>, Absatz 2 der Bundesverfassung ermächtigt die Bundesversammlung, darüber zu befinden, inwieweit die sich aus den Finanzierungsplänen für die Nationalstrassen ergebenden Fehlbeträge durch einen zweckgebundenen Zollzuschlag auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

Durch eine Motion vom 16. Dezember 1959 haben Sie den Willen bekundet, die fehlenden Mittel zur Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch einen zweckgebundenen Zollzuschlag zu beschaffen; die Motion hat den folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten so bald als möglich nach Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses über die Verwendung des für den Strassenbau festgestellten Anteils am Treibstoffzollertrag den Entwurf zu einem dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss vorzulegen, der zur zusätzlichen Finanzierung des Nationalstrassenbaues einen zweckgebundenen

# Das schweizerische Nationalstrassennetz

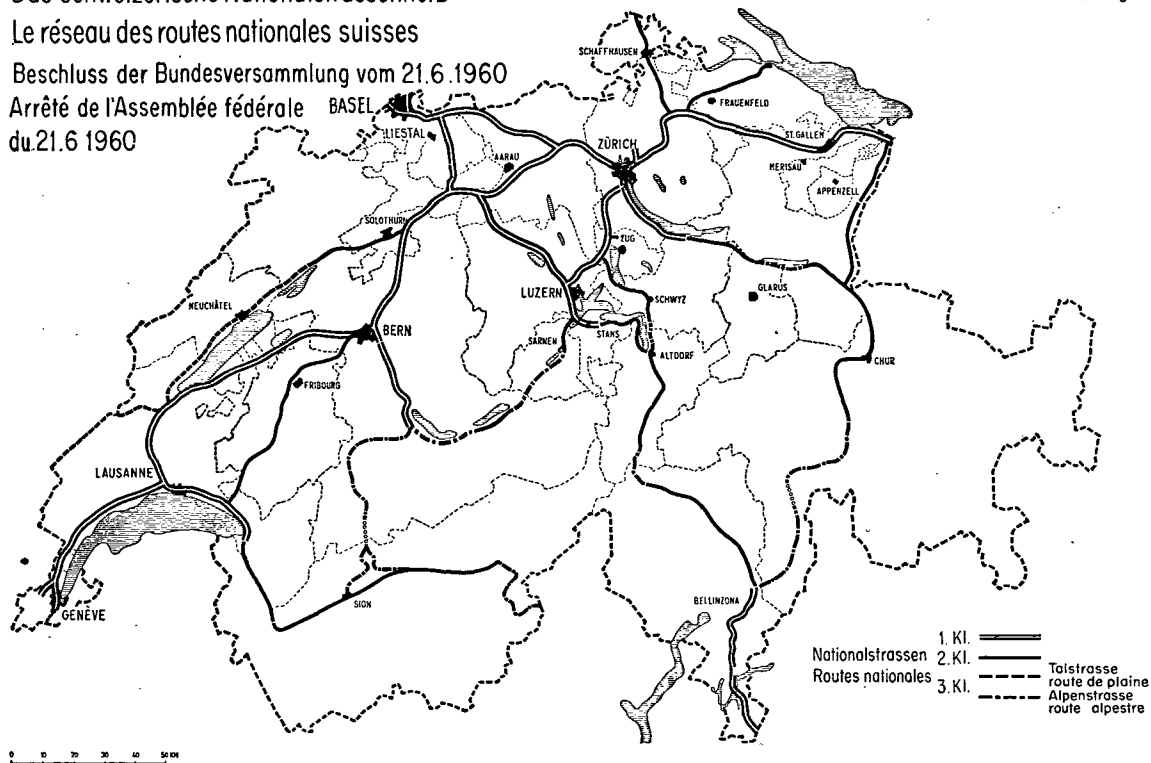
## Le réseau des routes nationales suisses

Beschluss der Bundesversammlung vom 21.6.1960

Arrêté de l'Assemblée fédérale

du 21.6.1960

Abb./Fig. 1



Zollzuschlag auf den Treibstoffen für motorische Zwecke vorsieht. Der Zuschlag soll spätestens vom 1. Januar 1961 an erhoben werden.»

Bevor die Pläne für die Finanzierung des Nationalstrassenbaues aufgestellt werden konnten, musste das Nationalstrassennetz festgelegt und das Bauprogramm entworfen werden. Der Beschluss der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes konnte in der vergangenen Junisession verabschiedet werden. Er trat am 21. Juni 1960 in Kraft (Abb. 1). Gleichzeitig konnte auch das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen in Kraft gesetzt werden; es verpflichtet den Bundesrat in seinem Artikel 11, nach Anhören der Kantone das Bauprogramm für die Nationalstrassen festzulegen. In der Absicht, dem Bundesrat sofort nach Inkrafttreten des Beschlusses über die Festlegung des Nationalstrassennetzes einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten, hat das Departement des Innern bereits im vergangenen Frühjahr die erforderlichen Vorarbeiten für das Bauprogramm an die Hand genommen. Gestützt auf die Anträge der Kommission dieses Departements für die Planung des Hauptstrassennetzes (Planungskommission), auf die in der Zwischenzeit weiter fortgeschrittene Projektierung sowie auf Grund ergänzender Angaben der Kantone hat das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau ein neues Bauprogramm ausgearbeitet und den Kantonen und interessierten Verbänden mit einer ausführlichen Dokumentation zur Vernehmlassung unterbreitet.

Wegen des starken Rückstandes im Bau der Autobahnen wäre von den Bedürfnissen des Verkehrs her gesehen jenes Programm das beste, nach welchem das Nationalstrassennetz in kürzester Zeit verwirklicht würde. Das Programm des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau ging daher vom verkehrspolitisch wünschbaren Vorsatz aus, im Jahre 1965 die wichtigsten Strecken der West/Ost-Transversale und der Nord/Süd-Achse dem Verkehr übergeben zu können; es war in vier Teilprogramme gegliedert, in ein Programm für die Jahre 1959 bis 1962, je ein Programm für die Jahre 1961 bis 1966 und 1965 bis 1970 und in ein letztes Teilprogramm für die Jahre 1969 bis 1974. Die einzelnen Programme zeigen also eine gewisse zeitliche Überlappung. In das erste Teilprogramm wurden die Strecken eingereiht, die entweder erstellt sind, sich gegenwärtig im Bau befinden oder spätestens 1960 in Angriff genommen werden sollen. In dieser Zeitspanne wäre das Bauvolumen nur schwach gestiegen. Um diese Anlaufperiode zu kompensieren, war für die beiden mittleren Teilprogramme eine starke Konzentration der Bautätigkeit gedacht. Das vierte Teilprogramm endlich hätte der ursprünglichen zweiten Bauetappe der Planungskommission entsprochen, das heisst, in dieses Programm würden diejenigen Strassenzüge aufgenommen, deren Neubau im Hinblick auf den Zustand der bestehenden Strassen auf die Jahre nach 1970 hinausgeschoben werden kann.

Hinsichtlich der städtischen Expresstrassen wurden den Kantonen zwei Varianten eines Bauprogramms vorgelegt. Die erste Variante stellte ein optimistisches Bauprogramm dar, dessen Verwirklichung gewaltige Anforderungen gestellt hätte, würden doch einige Städte ihr Expresstrassennetz bis ungefähr

im Jahre 1970 verwirklicht haben. Die zweite Variante entsprach einem zeitlich gestreckten Programm, in dem die dringlichen Baulose in der ersten Haupt- etappe belassen, die übrigen Arbeiten aber in die zweite Etappe nach 1970 ver- wiesen wurden.

In ihren Vernehmlassungen haben die Kantone dem vorgeschlagenen Bau- programm im grossen und ganzen zugestimmt. Hier und dort wurden jedoch Wünsche laut, diese oder jene Teilstrecke eines Nationalstrassenzuges sei zeit- lich etwas vorzuvorschieben oder zurückzustellen. Gesamthaft betrachtet lässt sich zudem die Tendenz feststellen, die starke Konzentration der Bautätigkeit in den Jahren 1963, 1964 und 1965 angemessen zu verringern, was gleichzeitig zu einer grösseren Kontinuität des Bauprogramms führen würde.

Auch die Vernehmlassungen der begrüssten Verbände lauten durchaus positiv. Wohl wurde verschiedentlich auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich insbesondere aus dem Mangel an technischem Personal für die Projektie- rung der Nationalstrassen und mangels Arbeitskräften für die eigentliche Bau- ausführung ergeben werden; überall wird aber die Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, zur Verwirklichung des Nationalstrassennetzes das möglichste bei- zutragen.

Aus der Umfrage muss aber doch eindeutig geschlossen werden, dass sich ein Idealprogramm aus technischen und organisatorischen Gründen nicht ver- wirklichen lässt. Dazu kommen Erwägungen währungspolitischer und finan- zieller Natur, die bei der Errichtung des Nationalstrassennetzes berücksichtigt werden müssen. Das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau hat daher noch andere, zeitlich ausgedehntere Programme aufgestellt, wobei es als End- ziel immer die vollständige Verwirklichung des durch Beschluss vom 21. Juni 1960 gegebenen Nationalstrassennetzes im Auge behält. In vier Varianten wur- den die Leistungen der stark belasteten Jahre zunächst besser ausgeglichen und dann um 10, 20 und 30 Prozent gekürzt, die späteren Jahre entsprechend stär- ker dotiert und dazu noch die Baufristen erstreckt. Es ergaben sich so die Va- rianten B, C, D und E mit den Vollendungsjahren 1974, 1976, 1978 beziehungs- weise 1979. Aus verkehrspolitischen Gründen wäre es erwünscht, ein Baupro- gramm nach der Variante C zu verwirklichen; aus technischen, organisatorischen und finanziellen Gründen dürfte dies nicht möglich sein. Das dereinst wirklich ausgeführte Programm wird möglicherweise zwischen den Varianten C und D liegen. Den nachfolgenden Ausführungen werden daher durchwegs die beiden Varianten C und D zugrunde gelegt.

Gemäss Artikel 11 des Nationalstrassengesetzes ist es Sache des Bundes- rates, das Bauprogramm festzulegen. Der Bundesrat wird es sich daher angelegen sein lassen, nach sorgfältiger Prüfung der einzelnen Stellungnahmen der Kan- tone und der interessierten Verbände über das Bauprogramm endgültig zu be- schliessen. Der Zweck der Darstellung eines generellen Programmes liegt – für unsere Vorlage – vor allem in der Ermittlung und der Begründung des Finanz- bedarfes.

## II. Bauprogramm und Kosten des Nationalstrassennetzes

### A. Bauprogramm

#### 1. Beschreibung

Der Vorschlag eines Programmes für die Errichtung des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes, also eines Bauprogrammes für einen längeren Zeitraum, hat die Bedeutung eines Vorsatzes unter der Annahme einigermaßen gleichbleibender Verhältnisse. Ob der einmal gefasste Vorsatz tatsächlich verwirklicht werden kann, hängt von vielen, zum Teil noch unbekanntem Faktoren ab, so dass er naturgemäss periodisch überprüft und der jeweiligen Wirtschaftslage, den Verkehrsbedürfnissen sowie den finanziellen Möglichkeiten angepasst werden muss. Für die finanzielle und organisatorische Planung des Werkes ist die Aufstellung eines Gesamtprogramms jedoch unerlässlich.

Zur Beurteilung des Bauprogrammes für die Nationalstrassen ausserhalb von Städten ist es notwendig, sich über den Zeitbedarf für die Projektierung und die Bauausführung eines mittleren Bauloses von 7,5 km Nationalstrasse erster oder zweiter Klasse Rechenschaft abzulegen. Wie das Amt für Strassen- und Flussbau – unter Auswertung der bei der Projektierung und bei der Ausführung im Bau befindlicher Autobahnen gesammelten Erfahrungen – annimmt, muss für die Vorbereitungsarbeiten und die Projektierung eines mittleren Bauloses mit einem Zeitbedarf von vier Jahren gerechnet werden. Dank der Arbeiten der Planungskommission und der in den Kantonen inzwischen weiter getriebenen Projektierung sind diese Vorbereitungsarbeiten für zahlreiche Strecken des Nationalstrassennetzes schon weit fortgeschritten. Für die Ausführung selbst wird mit einer Bauzeit von drei Jahren gerechnet. Bei grösseren Brückenobjekten ist die Durchführung von Wettbewerben vorgesehen, die unabhängig von der Aufstellung des Ausführungsprojektes bereits nach der bundesrätlichen Genehmigung des generellen Projektes für den in Frage stehenden Strassenabschnitt eingeleitet werden können. Landerwerb und Güterzusammenlegungen erfordern nach den bisher gemachten Erfahrungen viel Zeit. Nach dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen kann indessen mit dem Strassenbau vor Abschluss des Landerwerbsverfahrens begonnen werden, wenn die zuständigen Behörden über die vorzeitige Inbesitznahme des erforderlichen Landes beschliessen; dieser Weg wird in mehreren Fällen eingeschlagen werden müssen. Bei der Bauausführung ist das erste Baujahr in der Hauptsache für die Vorbereitungsarbeiten und die Erstellung der Kunstbauten vorgesehen; in dieser Phase sollen auch diejenigen Arbeiten ausgeführt werden, die insbesondere den mittleren und kleinen Unternehmern zugedacht sind. Im zweiten Baujahr stehen die Erd- und Felsarbeiten im Vordergrund, während im dritten und letzten Jahr die Foundationsschicht eingebracht, die Fahrbahndecke eingebaut und die Umgebungsarbeiten ausgeführt werden.

Für die Einteilung der verschiedenen Nationalstrassenzüge in die einzelnen Teilprogramme ist in erster Linie die Dringlichkeit des Ersatzes der bestehenden

Strassen massgebend. Korrekturen erfolgen nach Massgabe der Verkehrsbelastung (Autobahnreife) und mit Rücksicht auf einen einigermaßen kontinuierlichen Baufortschritt zusammenhängender Verbindungen. Die Anfangs- und Endpunkte der Bauabschnitte sind so zu wählen, dass der Verkehr an jenen Stellen ohne Schwierigkeit auf die fertiggestellten Teilstrecken geleitet oder von diesen weggeführt werden kann; die fertigen Teilstrecken sollen somit – in Verbindung mit dem bestehenden Strassennetz – sofort benützlich sein. Nach diesen Gesichtspunkten geordnet, dürften nach dem endgültigen Bauprogramm, im Jahre 1970, die wichtigsten Strassenzüge des Nationalstrassennetzes dem Verkehr übergeben sein.

In Abbildung 2 ist die Summenlinie der auszuführenden Nationalstrassenstrecken dargestellt, die ein Ablesen der in den verschiedenen Jahren total erstellten Strassenkilometer erlaubt. Die jeweilige Neigung der Summenlinie ist ein Gradmesser für die Intensität des Baufortschrittes.

Die Verwirklichung der Expreßstrassen soll örtlich und zeitlich dem Bauprogramm der Überlandautobahnen angepasst werden. In den einzelnen Städten ist die Planung verschieden weit fortgeschritten; die dem Bauprogramm zugrunde gelegten Linienführungen beruhen entweder auf dem neuesten Stand der Projektierung oder auf den Vorschlägen der Planungskommission.

## 2. Personal- und Arbeiterbedarf für die Verwirklichung des Nationalstrassennetzes

### a. Nationalstrassen ausserhalb von Städten

Es wurde im weitem versucht, den mutmasslichen Personal- und Arbeiterbedarf für die Projektierung, die Bauleitung und die Bauausführung der Nationalstrassen ausserhalb von Städten zu ermitteln. Zur Verwirklichung des Werkes muss in den Sommerhalbjahren mit einem durchschnittlichen Bedarf von 8200 gelernten und ungelernten Bauarbeitern gerechnet werden; während der grössten Bautätigkeit wird der Bestand auf rund 13 500 Arbeitskräfte steigen.

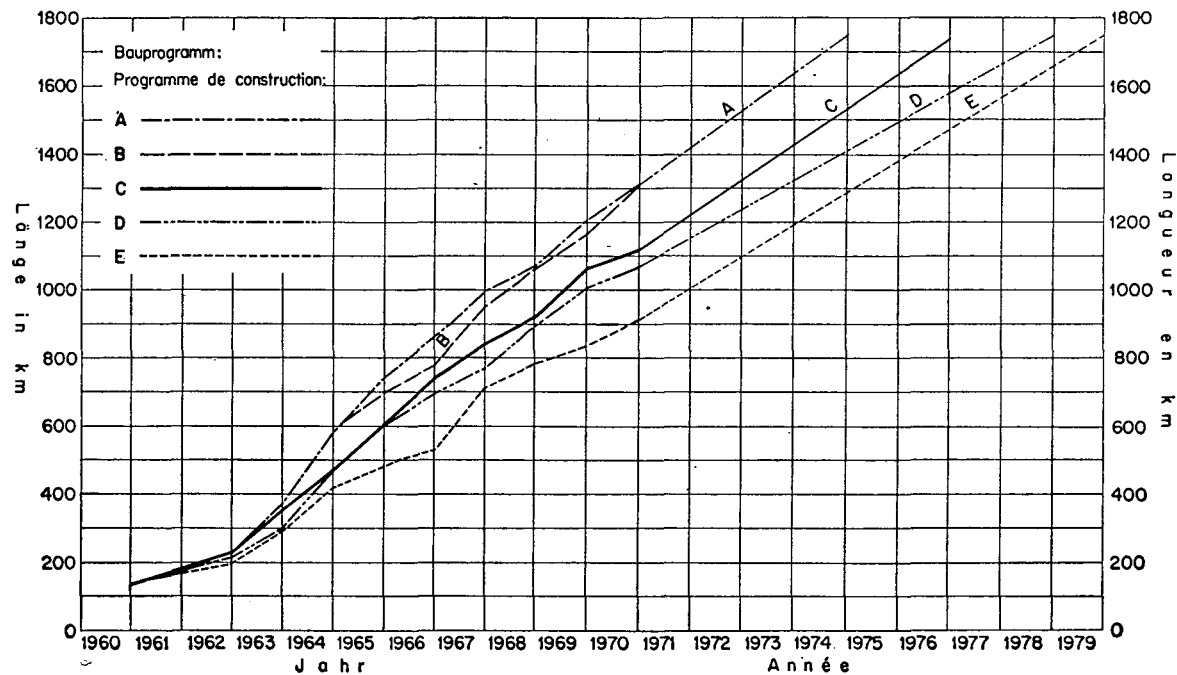
Der Bedarf an technisch geschultem Personal für die Projektierung, die Bauleitung und die Bauführung dürfte sich im Mittel der Baujahre auf höchstens 650 Personaleinheiten belaufen, wird aber in Zeiten der grössten Belastung den Einsatz eines technisch geschulten Stabes von gegen 1000 Personen verlangen. Davon entfallen

- auf die Projektierung 35 Prozent; sie setzen sich wie folgt zusammen: 25 Prozent Ingenieure, 35 Prozent Techniker und 40 Prozent Zeichner;
- auf die Bauleitung 35 Prozent, wovon je ein Drittel Ingenieure, Techniker und Zeichner;
- auf die Bauführung 30 Prozent; hievon werden 25 Prozent Ingenieure, 45 Prozent Techniker und 30 Prozent Zeichner sein.

Diese Zahlen gehen von der Voraussetzung aus, dass der arbeitssparende Einsatz von Photogrammetrie und Rechenautomaten der Strassenprojektierung in grösstmöglichem Ausmass dienstbar gemacht wird. Die Kantone verfügen mit ihrem eigenen technischen Stab bereits über einen Teil des für die Projek-

Schweizerische Nationalstrassen  
Bauprogramm  
Summenlinien der ausgeführten Strecken

Routes nationales suisses  
Programme de construction  
Longueurs cumulées des tronçons terminés



tierung und Bauleitung erforderlichen Personals, doch wird dieses nie ausreichen, um das grosse Werk des Nationalstrassenbaues bewältigen zu können. Eine weitere Reserve an technischem Personal findet sich bei den privaten Ingenieurbüros; auch diese Reserve gilt es bei der Projektierung und Bauleitung durch Vergebung von Projektierungs- und Bauleitungsaufträgen an Private auszunützen, soll das Bauprogramm in der wünschbaren Zeit verwirklicht werden.

### b. Nationalstrassen im Gebiet der Städte

Wie für die Überlandautobahnen wurde auch für die städtischen Nationalstrassen der Versuch unternommen, den ungefähren Personal- und Arbeiterbestand zu ermitteln, der zur Bewältigung des städtischen Bauprogrammes erforderlich sein dürfte.

Für die Bauausführung bedarf es in der Bauperiode von 1961 bis 1971 im Durchschnitt der elf Jahre eines gesamten Arbeiterbestandes von höchstens 1200 Mann; zur Bewältigung der grössten Bauvolumen wird der Bestand auf 2100 gelernte und ungelernete Bauarbeiter ansteigen.

An technischem Personal für die Projektierung, die Bauleitung und die Bauführung ist im Mittel ein Bestand von höchstens 125 Personen erforderlich; in den am stärksten belasteten Jahren müsste dieser Stab hingegen auf 220 Einheiten gebracht werden. Wie bei den Überlandautobahnen würden davon auf die Projektierung und die Bauleitung je 35 Prozent und auf die Bauführung 30 Prozent des technischen Stabes entfallen. Auch die berufliche Zusammensetzung innerhalb dieser drei Kategorien wird dieselbe sein. Da unser Land in diesem Gebiet noch nicht über eigene Erfahrungen verfügt, sollen diese Zahlen mit allem Vorbehalt bloss zu einer ersten Orientierung wiedergegeben werden.

### 3. Diskussion des Bauprogramms

Wie wir bereits ausgeführt haben, müsste vom verkehrstechnischen Standpunkt aus danach getrachtet werden, das Bauprogramm in möglichst kurzer Zeit zu verwirklichen. Die zeitliche Staffelung der notwendigen Arbeiten kann sich indessen nicht allein nach bautechnischen und verkehrlichen Gesichtspunkten richten, sondern sie hat ebensowohl die finanziellen, konjunkturellen und politischen Aspekte zu berücksichtigen. In dieser Hinsicht lassen sich in Würdigung der eingelangten Vernehmlassungen folgende Betrachtungen anstellen: Der Verwirklichung eines verkehrstechnisch wünschbaren Bauprogramms stellen sich seitens der Kantone, der Städte und seitens der Bauunternehmenschaft voraussichtlich die folgenden Schwierigkeiten entgegen:

– Der Arbeitsaufwand der Projektierung.

Hier bestehen Bedenken, ob für die Ausarbeitung der Strassenprojekte von der generellen Projektierung bis zum Bauprojekt genügend technisch gebildetes Personal zur Verfügung steht. Freilich ist der Projektierung durch das Aufkommen der modernen Rechenmethoden eine unschätzbare Hilfe erwachsen; dennoch stellt die fristgerechte Ausarbeitung der Detailprojekte an die zuständigen kantonalen und städtischen Stellen wie auch an die privaten Ingenieur-



büros Anforderungen, die nur mit grossen Anstrengungen aller am Werk Beteiligten erfüllt werden können. So setzt das Gelingen dieser Aufgabe eine eigentliche Arbeitsplanung voraus, wie sie sich in der Praxis auch andernorts bewährt hat, das heisst, für jede grössere Teilstrecke des Nationalstrassennetzes wird vom Amt für Strassen- und Flussbau in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kantonen ein Arbeitsplan aufzustellen sein, der über Zeitpunkt und Umfang aller Teilaufgaben in jeder Arbeitsetappe Aufschluss gibt.

- Die Arbeitskapazität der Bauunternehmerschaft.

Zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen Bauvorganges sollen die Baulose so bemessen sein, dass die Bauarbeiten unter massivem Einsatz grosser Strassenbaumaschinen ausgeführt werden können. Das wird dazu führen, dass diese Arbeiten nur noch von Bauunternehmen verrichtet werden können, die über einen bedeutenden, leistungsfähigen Maschinenpark verfügen. Allein, auch diese wenigen Grossunternehmer werden nicht in der Lage sein, die verschiedenen, gleichzeitig auszuschreibenden Baulose zur Ausführung zu übernehmen, weshalb es unerlässlich erscheint, auch die mittleren Tiefbauunternehmer für diese Arbeiten zu interessieren. Dies dürfte aber wiederum nur dann möglich sein, wenn sich diese Unternehmungen zu Konsortien oder doch zum Erwerb des erforderlichen teuren Maschinenparks zusammenschliessen, um auf diese Weise mindestens die Anschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten der Maschinen sowie die damit verbundenen Risiken gemeinsam zu tragen. Schliesslich fallen beim Autobahnbau zahllose mittlere und weniger bedeutende Arbeiten an, die von den kleineren Bauunternehmungen gelöst werden können.

- Das Fehlen genügender Arbeitskräfte.

Immer mehr zeichnen sich Schwierigkeiten ab, die für den Strassenbau im eigentlichen Sinne erforderlichen Arbeitskräfte zu finden. Aus dieser Lage ergibt sich die dringende Notwendigkeit, zu überprüfen, wie die Bauausführung vereinfacht und so wenig arbeitsintensiv als möglich gestaltet werden kann. Im Brückenbau zum Beispiel liesse sich, wie die Nachprüfung eines konkreten Beispiels ergeben hat, bei Anwendung von Metallkonstruktionen der Gesamtaufwand von Arbeitsstunden um rund 15 Prozent und derjenige der eigentlichen Bauarbeiter sogar um fast 50 Prozent vermindern. Wir denken im weitern bei der eigentlichen Bauausführung an möglichst arbeitssparende Normalien, Bautypen und Bauverfahren. Schliesslich wird zu prüfen sein, inwieweit in den Kantonen und Städten der Ausbau des übrigen Strassennetzes zugunsten des Nationalstrassenbaues eingeschränkt werden kann. Eine gewisse Verlagerung lässt sich unseres Erachtens deshalb um so eher verantworten, weil in den vergangenen Jahren gerade die Nebenstrassen ausgebaut und wesentlich verbessert worden sind.

- Aber auch die im folgenden zu behandelnden Baukosten für die Erstellung des Nationalstrassennetzes werfen Probleme auf, die weiter unten noch eingehend zu beleuchten sind.

Wie die Vernehmlassungen der Kantone und der interessierten Verbände zu dem ihnen unterbreiteten Entwurf eines Bauprogrammes ergeben haben, dürfte es bei guter Zusammenarbeit aller am Werk Beteiligten durchaus möglich sein, die geschilderten Schwierigkeiten zu überwinden. Der Bundesrat ist jedenfalls entschlossen, alles daran zu setzen, dass das von ihm zu beschliessende Bauprogramm in der Folge auch verwirklicht werden kann.

Das grosse Werk der Nationalstrassen lässt sich in vielen Belangen mit dem Bau der schweizerischen Eisenbahnen vor hundert Jahren vergleichen. Wenn im Zeitalter des Eisenbahnbaues die Jahre 1844 bis 1854 als eigentliche Anlaufperiode zu bezeichnen sind, so kommt diese Bedeutung im Autobahnbau den Jahren 1950 bis 1960 zu. Als Ausgangspunkte einer vergleichenden Betrachtung können daher im Eisenbahnbau das Jahr 1855 und im Nationalstrassenbau das Jahr 1961 gewählt werden. Vergleichen wir nun die summierten Baulängen der Normalspurbahnen auf Ende eines jeden Jahres für den Zeitraum 1855 bis 1870 mit den nach dem Vorschlag für ein Bauprogramm zu erstellenden summierten Baulängen der Nationalstrassen, ebenfalls auf Ende eines jeden Jahres, innerhalb der Zeitspanne 1961 bis 1976, ergibt sich, wie aus der nachstehenden Abbildung 3 hervorgeht, eine überraschende Ähnlichkeit zwischen den vor hundert Jahren im Eisenbahnbau ausgeführten Baulängen und dem Bauvorhaben für die Verwirklichung der Nationalstrassen.

## B. Baukosten

### *1. Ermittlung der Baukosten*

Die Baukosten der Nationalstrassen wurden seinerzeit von der Planungskommission geschätzt; die Ergebnisse sind im sechsten Band ihres Schlussberichtes (S. 17 ff.) zusammengestellt. Seit dieser Berichterstattung wurden die Projektierungsarbeiten für die meisten Abschnitte des Nationalstrassennetzes weiter gefördert, so dass die heute vorhandenen Unterlagen – vor allem die neueren Kostenvoranschläge für verschiedene Teilstrecken des Netzes und die daraus gewonnenen Erfahrungswerte – wenn auch noch keine genauen Kostenberechnungen, so doch zuverlässige Kostenschätzungen ermöglichen. Die vorliegenden neueren Kostenvoranschläge erlaubten es, die gegenüber den früheren Schätzungen eingetretenen Kostenveränderungen festzustellen und für die einzelnen Teilstrecken einen Steigerungskoeffizienten zu bestimmen. Die Baukosten von Teilstrecken, für die genauere Kostenvoranschläge vorlagen, wurden mit jenen von solchen Abschnitten verglichen, die einen ähnlichen Charakter aufweisen, für die aber neuere Kostengrundlagen fehlen. Die in ihrer Grössenordnung als richtig befundenen Schätzungen der Planungskommission sind sodann mit dem ermittelten Steigerungskoeffizienten multipliziert und damit dem heutigen Berechnungsstand angepasst worden. Für jene Abschnitte, die gegenüber den früheren Schätzungen erhebliche Abweichungen der Baukosten ergaben, wurde

Abb./Fig. 3

## Schweizerische Nationalstrassen

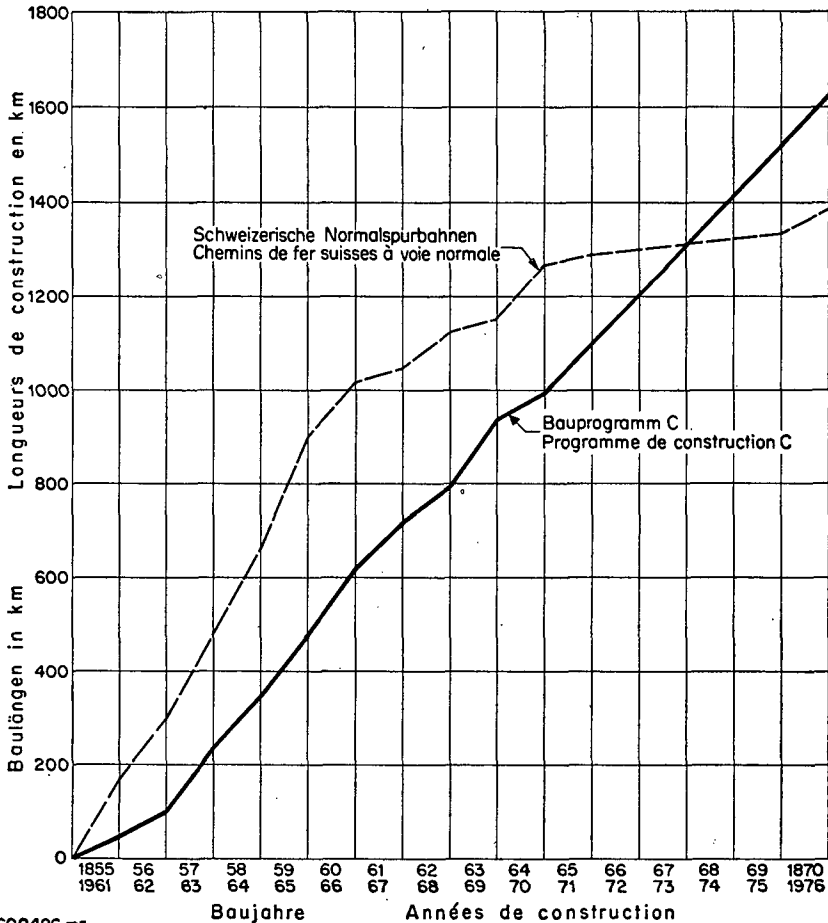
## Bauprogramm

Summierte Baulängen der schweizerischen Normalspurbahnen für den Zeitraum 1855-1870 im Vergleich zu den summierten Baulängen der Nationalstrassen (ohne Expressstrassen) für den Zeitraum 1961-1976

## Routes nationales suisses

## Programme de construction

Longueurs de construction cumulées des chemins de fer suisses à voie normale construits de 1855 à 1870 par rapport aux longueurs de construction cumulées des routes nationales (sans les routes express) à construire de 1961 à 1976



in Auswertung der vorhandenen Kostenvoranschläge bereits bestehender Projekte eine neue, genauere Kostenschätzung vorgenommen.

Alle Schätzungen beruhen auf der Preisbasis 1960. Sie berücksichtigen eine allfällige Kostenerhöhung zufolge künftiger Preissteigerungen nicht, weil eine Voraussage hierüber nicht möglich ist. Dagegen sind die Landumlegungskosten, soweit diese heute erfassbar sind, in den neuen Kostenschätzungen eingeschlossen.

## *2. Baukosten der Nationalstrassen*

Während die Planungskommission die Kosten der Nationalstrassen ausserhalb von Städten seinerzeit auf 3305 Millionen Franken errechnete, werden diese heute auf Grund der eben umschriebenen Ermittlungsmethode auf 4600 Millionen Franken geschätzt. Der Mehraufwand von rund 1300 Millionen Franken, oder von nahezu 40 Prozent gegenüber den früheren Schätzungen, ist darauf zurückzuführen, dass das von der Kommission konzipierte Netz inzwischen durch die Verbindung Thun-Brünig-Acheregg (N 8) und die Teilstrecke Cham-Blickenstorf (N 4) erweitert worden ist. Allein diese Ausdehnung des Netzes verursacht zusätzliche Kosten von über 170 Millionen Franken. Weitere 380 Millionen Franken Mehrkosten ergeben sich aus der Tatsache, dass einige Teilstrecken des Netzes durch den Beschluss der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes höher klassiert worden sind. Durch die Umbuchung von Aufwendungen, die bereits aus Mitteln für den Ausbau der Hauptstrassen gedeckt worden sind, werden schliesslich weitere 32 Millionen Franken dem Nationalstrassenbau belastet. Die eigentlichen Mehrkosten belaufen sich daher auf ungefähr 720 Millionen Franken; das sind rund 22 Prozent der seinerzeit veranschlagten Aufwendungen für die Nationalstrassen ausserhalb der Städte. Diese Mehraufwendungen sind nicht allein auf die seit der Schätzung der Planungskommission eingetretenen Preissteigerungen, sondern auch auf die nunmehr mitberücksichtigten Landumlegungskosten zurückzuführen.

Die Kosten für den Bau der städtischen Nationalstrassen werden auf knapp 1100 Millionen Franken geschätzt, eine Summe, welche die seinerzeitigen Annahmen der Planungskommission um mehr als das Doppelte übersteigt. Dieser grosse Unterschied zwischen den neuen Kostenzusammenstellungen und den früheren Schätzungen der Planungskommission für die städtischen Expressstrassen ist darauf zurückzuführen, dass letztere bei der Ermittlung der Baukosten, mangels konkreter Lösungsvorschläge für einzelne Städte, nur auf generelle Studien abstellen konnte. Je komplizierter eine Bauaufgabe ist, um so genauer müssen die Projektstudien sein, um zuverlässige Kostenberechnungen anstellen zu können. Sichere Beträge lassen sich daher erst angeben, wenn einmal eigentliche, bis in alle Einzelheiten ausgearbeitete Bauprojekte und genaue Erhebungen über die Landerwerbskosten vorliegen und wenn im konkreten Falle die Baukostenteuerung bekannt ist.

Für die Errichtung des gesamten Nationalstrassennetzes ist daher ohne Berücksichtigung allfälliger weiterer Preiserhöhungen gegenwärtig mit einem Kostenaufwand von 5,7 Milliarden Franken zu rechnen.

### **III. Die Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch den Bund**

#### **A. Allgemeines**

Die herkömmliche Art der Finanzierung des Strassenbaues in der Schweiz besteht darin, die benötigten Mittel in einem gewissen Umfang laufend dem Staatshaushalt zu entnehmen. Bei dieser Methode stehen aber – die Programme für den Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes in den Jahren 1950 bis 1958 belegen dies deutlich – immer nur begrenzte Mittel zur Verfügung, und der Ausbau der Strassen schreitet zögernd voran. Wie wir schon in unserem Bericht vom 22. Oktober 1957 über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes (BBI 1957, II, 824), insbesondere aber in unserer Botschaft vom 3. Juli 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (BBI 1959, II, 164) ausgeführt haben, könnte die Errichtung eines neuen Strassennetzes im Umfange des von Ihnen beschlossenen nicht nach der traditionellen Methode der sofortigen Abschreibung in die Wege geleitet und finanziert werden; die Verwirklichung des Nationalstrassennetzes innert nützlicher Frist verlangt vielmehr die Aufnahme von Anleihen, die jedoch schon wegen der durch den Zinsdienst bedingten enormen Mehrkosten möglichst tief gehalten werden müssen. Für den Bund stellt sich zudem die Frage, welche Belastung des Kapitalmarktes, die sich aus dem jährlichen Finanzbedarf des Bundes für die Nationalstrassen ergibt, konjunktur- und währungspolitisch gesehen, tragbar erscheint, ohne dass inflatorischen Auswirkungen Tür und Tor geöffnet wird. Zur Beantwortung dieser Frage sind im folgenden vorerst kurz die rechnungstechnischen Grundlagen darzustellen, die für die Aufstellung der Finanzierungspläne massgebend sein sollen.

#### **B. Die rechnungstechnischen Grundlagen für die Finanzierungspläne**

##### *1. Die Baukosten*

Gestützt auf die neuen, im Abschnitt II, B, erläuterten Untersuchungen, ist für die Errichtung des gesamten Nationalstrassennetzes heute mit einem Kostenaufwand von 5700 Millionen Franken zu rechnen, nämlich:

	Baukosten in Millionen Franken
Nationalstrassen erster Klasse . . . . .	2665
Nationalstrassen zweiter Klasse . . . . .	1460
Nationalstrassen dritter Klasse	
– Alpenstrassen . . . . .	340
– Talstrassen . . . . .	135
Expresstrassen . . . . .	1050
Städtische Nationalstrassen dritter Klasse . . . . .	50
Total . . . . .	5700

## 2. Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen; Finanzbedarf

Artikel 36<sup>bis</sup>, Absatz 4 der Bundesverfassung bestimmt, dass die Erstellungskosten der Nationalstrassen auf Bund und Kantone zu verteilen sind, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft berücksichtigt werden sollen. Auf Grund dieser Richtlinien hat der Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag in seinem Artikel 3 die folgende Beteiligung des Bundes an den Baukosten der Nationalstrassen festgelegt, die in der Regel nicht überschritten werden soll:

	Prozent
Für Nationalstrassen erster und zweiter Klasse	
– ausserhalb von Städten . . . . .	80
– im Gebiet von Städten (Expresstrassen) . . . . .	70
Für Nationalstrassen dritter Klasse	
– im Alpengebiet . . . . .	80
– ausserhalb des Alpengebietes . . . . .	60
– im Gebiet von Städten . . . . .	50

Entsprechend diesen mittleren Anteilssätzen hätte sich der Bund an den Baukosten des Nationalstrassennetzes wie folgt zu beteiligen:

	Baukosten in Millionen Franken	Anteile des Bundes an den Baukosten	
		%	Millionen Franken
Nationalstrassen erster Klasse . . . . .	2665	80	2132
Nationalstrassen zweiter Klasse . . . . .	1460	80	1168
Nationalstrassen dritter Klasse			
– Alpenstrassen . . . . .	340	80	272
– Talstrassen . . . . .	135	60	81
Expresstrassen . . . . .	1050	70	735
Städtische Nationalstrassen dritter Klasse .	50	50	25
Total . . . . .	5700	—	4413

### 3. Neue Schätzung der Treibstoffzollerträge

#### a. Mutmassliche Entwicklung des Motorfahrzeugbestandes

Die Planungskommission hat auf Grund eines umfangreichen Vergleichsmaterials eine Entwicklungskurve über den künftigen Verlauf der Motorisierung ausgearbeitet, die im Jahre 1980 einen mutmasslichen Bestand von 1 000 000 Motorfahrzeugen (ohne Fahrräder mit Hilfsmotor), das heisst von 800 000 Automobilen und 200 000 Motorrädern und Rollern, vorsah. Wie wir schon in unserer Botschaft über die Festlegung des Nationalstrassennetzes ausgeführt haben, muss diese Voraussage als durch die Entwicklung überholt betrachtet werden. Wenn nämlich die Motorisierung in unserem Lande weiterhin im gleichen Ausmass zunimmt wie seit 1957, wird die Schweiz bereits im Jahre 1970 einen voraussichtlichen Bestand von 1 000 000 Motorwagen ausweisen. Das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau hat deshalb versucht, gestützt auf die Schätzungen des Eidgenössischen Statistischen Amtes über die Bevölkerungsbewegung bis zum Jahre 1976 einerseits und in Anlehnung an die ausländischen Erfahrungen in bezug auf die Entwicklung des Verhältnisses von Motorwagen zu Einwohnern andererseits, die Kurve des Motorisierungsgrades für die Schweiz neu zu bestimmen. Aus der so festgelegten Kurve des Motorisierungsgrades und der bis zum Jahre 2000 extrapolierten Bevölkerungsbewegung der Schweiz wurden die Automobilbestände für fünfjährige Zeitabschnitte geschätzt. Daraus ergibt sich, dass der von der Planungskommission für 1980 angenommene Motorisierungsgrad von 146 Motorwagen/1000 Einwohner bereits im Jahre 1965 erreicht werden dürfte, und im Jahre 1980 hätte die Schweiz einen Bestand von 1 329 000 Motorwagen aufzuweisen, der bis zum Jahre 2000 auf 1 670 000 Automobile anwachsen würde. Schliesst man aus, dass die Welt in absehbarer Zeit durch neue kriegerische Ereignisse erschüttert wird, besteht kein Grund zur Annahme, dass die Entwicklung der

Motorisierung entgegen dieser Schätzung weniger rasch verlaufen wird. Sollten aber zwischenstaatliche Störungen eintreten, wird dies die Fortentwicklung des Automobilbestandes wahrscheinlich bedeutend ungünstiger beeinflussen, als wir voraussehen und in die Berechnungen einbeziehen können. In diesem ungünstigsten Falle wäre daher die Lage auf Grund der dazumaligen Gegebenheiten zu überprüfen, und es müssten gegebenenfalls ganz andere Massnahmen ergriffen werden.

#### b. Die voraussichtlichen Erträge aus den Treibstoffzöllen

Da die Treibstoffeinfuhr und damit die Zollerträge von einer Reihe unvor-ausssehbarer Faktoren abhängig sind, ist eine genaue Ertragsberechnung nicht möglich. Immerhin verlaufen die Zollerträge weitgehend proportional zum Automobilbestand. Diese Abhängigkeit erlaubt auf Grund des oben geschätzten künftigen Motorwagenbestandes eine Prognose der künftigen Zollerträge. Wenn die Statistik der Treibstoffzollerträge je Motorwagen in den letzten Jahren auch eine steigende Tendenz aufweist, ist doch nicht ausser acht zu lassen, dass die ständige Verbesserung der Automobilmotoren für die Zukunft die Annahme einer schwachen Degression des mittleren Treibstoffzollertrages je Motorwagen rechtfertigt. Es ist ferner durchaus denkbar, dass unsere Nachbarstaaten durch Änderungen des Benzinpreises den ausländischen Automobilisten den Anreiz entziehen, ihren Treibstoffbedarf bei Reisen in die Schweiz nach Möglichkeit in unserem Land zu decken; eine solche Massnahme würde sich ebenfalls er-tragsvermindernd auswirken. Auch das Verhältnis der starken Amerikaner Wagen zu den wirtschaftlicheren europäischen Autos wird sich in Zukunft mög-licherweise zugunsten der letztern entwickeln. Aus all diesen Gründen wurde der mittlere jährliche Zollertrag je Motorwagen, der sich in den letzten Jahren auf 486 Franken belief, für die Berechnung der voraussichtlichen Erträge aus den Treibstoffzöllen auf 480 Franken angesetzt. Das Ergebnis der Schätzung des Zollertrages geht aus der nachstehenden Tabelle hervor:

Jahr	Geschätzter Reinertrag Millionen Franken	Für den Strassenbau bestimmter Anteil (80% von Kol. 2) Millionen Franken	Für die National- strassen bestimmter Anteil (40% von Kol. 3) Millionen Franken
1	2	3	4
1960	270	162	64,8
1961	293	175,8	70,3
1962	316	189,6	75,8
1963	338	202,8	81,2
1964	360	216	86,4
1965	382	229,2	91,7
1970	481	288,6	115,4
1975	566	339,6	135,8
1980	638	382,8	153,2



Freilich ist festzustellen, dass bisher alle Schätzungen des Treibstoffzollertrages von der Wirklichkeit immer wieder übertroffen worden sind. Dies hat den Schweizerischen Strassenverkehrsverband veranlasst, auch seinerseits eine neue Schätzung vorzunehmen, die von sehr optimistischen Erwartungen ausgeht, wie dies die folgenden Zahlen zeigen:

Jahr	Geschätzter Ertrag
1960 . . . . .	295 Millionen Franken
1965 . . . . .	470 Millionen Franken
1970 . . . . .	620 Millionen Franken
1975 . . . . .	750 Millionen Franken

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit lässt sich dieser Optimismus allerdings in keiner Weise ableiten, betrug die mittlere Zunahme in den letzten 6 Jahren doch nur knapp 24 Millionen Franken, in den letzten 4 Jahren 25 Millionen und in den letzten 3 Jahren 22 Millionen Franken. Die höchste bis jetzt erreichte Zunahme betrug 33 Millionen Franken. Sie wurde nur zweimal erreicht, nämlich von 1955 auf 1956 und von 1957 auf 1958. Dafür brachte das Jahr 1957 eine Zunahme von nur 2 Millionen gegenüber 1956. Mit solchen Rückschlägen muss zweifelsohne auch in Zukunft immer wieder gerechnet werden. Die ständige Verbesserung der Verbrennungsmotoren und die Tatsache, dass die Zunahme des Motorfahrzeugbestandes namentlich auf schwachpferdige Modelle mit geringem Benzinverbrauch entfällt, lässt jedenfalls nicht zu, dass die Behörden die Schätzungen des Strassenverkehrsverbandes als Grundlage ihrer Entschlüsse annehmen würden.

### **C. Möglichkeiten und Probleme der Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch den Bund**

#### *1. Allgemeines*

In ihrem Antrag über die Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch den Bund hat die Planungskommission gestützt auf die damaligen rechnungstechnischen Grundlagen vorgeschlagen, zur Förderung des Baues der Nationalstrassen sei ein zweckgebundener Zolzzuschlag von 3 Rappen/Liter auf Treibstoffen für motorische Zwecke zu erheben; grundsätzlich sei sodann das Dieselöl gegenüber dem Benzin stärker zu belasten. Wie wir in den vorhergehenden Abschnitten darlegten, haben sich seit dem Antrag der Planungskommission die rechnungstechnischen Annahmen grundlegend geändert. Damit bedarf auch der Antrag der Planungskommission betreffend die Finanzierung des Nationalstrassenbaues einer grundsätzlichen Überprüfung. In diese sind die

währungspolitischen Auswirkungen einer Strassenbaupolitik, die zu jahrelangen Ausgabenüberschüssen in der Staatsrechnung führen müsste, einzubeziehen.

Es dürfte in unserem Lande, das seine Währung bis jetzt immer gesund erhalten konnte, unbestritten sein, dass alle sich dem Staat stellenden Aufgaben in einem Gesamtplan Platz finden müssen und ihre Verwirklichung ohne abträgliche Rückwirkungen auf die Allgemeininteressen vor sich zu gehen hat. Das gilt auch für den Bau der Nationalstrassen, die grösste bauliche Aufgabe, vor die sich unser Land bis jetzt gestellt sah. Auch hier wird man mit Überzeugung dafür einstehen müssen, dass den Prinzipien einer gesunden Finanzpolitik nachgelebt wird. Leitender Grundsatz jeder gesunden Finanzpolitik muss bleiben, dass der Staat in Zeiten der Hochkonjunktur Überschüsse in seiner Rechnung erzielt, welche der Abtragung des Fehlbetrages der Bilanz dienen. Dazu ist der Bund durch den mit der geltenden Finanzordnung in die Bundesverfassung aufgenommenen Artikel 42<sup>bis</sup> ausdrücklich verpflichtet.

In den meisten Ländern hat sich immer mehr die Ansicht durchgesetzt, die Finanzpolitik habe sich nicht nur nach fiskalischen, sondern auch nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zu richten. Die Perioden reger Konjunktur sind durch ein starkes Anschwellen der gesamten privaten Nachfrage (Export, Investition, Konsum) gekennzeichnet, woraus sich in der Regel mehr oder minder starke inflatorische Einflüsse ergeben. In solchen Zeiten kann der Staat konjunkturausgleichend wirken, indem er danach trachtet, einen Rechnungsüberschuss zu erzielen, um dadurch einen Beitrag zur Bremsung des Konjunkturaufschwunges zu leisten. In Zeiten guter Wirtschaftslage muss der Bund zum mindesten das Entstehen von Ausgabenüberschüssen vermeiden. Volkswirtschaftlich betrachtet, sind Rechnungsdefizite nur in Zeiten einer deutlichen konjunkturellen Rückbildung zu verantworten.

Wird die Gestaltung des Finanzhaushaltes des Bundes seit Ende des zweiten Weltkrieges im Lichte dieser Erkenntnisse betrachtet, so zeigt es sich, dass die Rechnungsabschlüsse in bemerkenswerter Weise den jeweiligen konjunkturpolitischen Erfordernissen entsprachen. Der Bund hat auf diese Weise zur Erhaltung einer gesunden Währung und zur Vermeidung konjunktureller Fehlentwicklungen, die den Keim für spätere Rückschläge enthalten, beigetragen.

Angesichts der starken konjunkturellen Auftriebskräfte, die in unserer Wirtschaft seit 1959 wirksam sind, ist es ein unbedingtes Erfordernis, dass an diesen bewährten Finanzgrundsätzen auch künftig festgehalten wird. Wohl kann die Konjunkturentwicklung der kommenden Jahre im einzelnen nicht vorausgesehen werden. Man darf aber davon ausgehen, dass sich unsere Konjunktur – wie in andern Industriestaaten – in den nächsten Jahren gesamthaft auf einem beachtlichen Stand halten wird. Daraus ergibt sich, dass der Bund im Interesse der Erhaltung der Kaufkraft des Frankens, der Konkurrenzfähigkeit unseres Landes und des sozialen Friedens im Innern bestrebt sein muss, seinen Finanzhaushalt möglichst im Gleichgewicht zu halten. Angesichts der mannigfaltigen Ansprüche, die in den kommenden Jahren an den Finanzhaushalt des

Bundes gestellt werden, müssen wir in jedem Einzelfall danach trachten, eine möglichst konjunkturgerechte Finanzierung der neuen Aufgaben herbeizuführen. Dies bedeutet jedoch, dass eine Finanzierung auf dem Anleihsenwege, das heisst unter Inkaufnahme von Defiziten, tunlichst zu vermeiden ist. Es wäre deshalb unter den heutigen Wirtschaftsbedingungen konjunktur- und finanzpolitisch nicht zu vertreten, wenn der Strassenbau massive Ausgabenüberschüsse des Bundes verursachen würde. Die Bauwirtschaft steht schon heute im Zeichen einer ausgesprochenen Anspannung und Überbeschäftigung, und die Vermehrung der Bauausgaben wird der Baukonjunktur ohnehin neue Impulse verleihen. Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass das Baugewerbe eine Schlüsselstellung in unserer Wirtschaft einnimmt, dass also die Konjunktorentwicklung im Bausektor einen erheblichen Einfluss auf andere Erwerbszweige ausübt. Wirtschaftliche Störungen und inflatorische Erscheinungen pflegen sich rasch auf die übrigen Bereiche (z.B. Investitionsgüter- und Konsumgüterindustrie sowie Landwirtschaft) zu übertragen. So beeinflusst die Bauwirtschaft in fühlbarer Weise den Auftragseingang der Metall- und Maschinenindustrie. Die Lohnentwicklung in der Landwirtschaft, die ihrerseits die Lebensmittelpreise und Lebenskosten berührt, ist erfahrungsgemäss zu einem guten Teil von der Baukonjunktur abhängig. Unter diesen Umständen wäre es gefährlich, wenn auf dem Wege einer Defizitfinanzierung die Spannungen in unserem Wirtschaftskörper noch erhöht würden, zumal man in Zukunft aus Gründen der nationalen Sicherheit (Wehrausgaben) gezwungen sein könnte, zeitweilig gewisse Ausgabenüberschüsse in Kauf zu nehmen.

Was die mögliche Rückwirkung der Begebung von Anleihen zum Zwecke der Strassenbaufinanzierung auf den Kapitalmarkt angeht, so können zum vorneherein keine allgemeingültigen Aussagen gemacht werden. Die Tragfähigkeit des Kapitalmarktes hängt im einzelnen von zahlreichen Faktoren ab. Im ganzen ist aber doch zu sagen, dass der Kapitalmarkt in Zeiten reger Konjunktur von seiten der privaten Wirtschaft stark beansprucht wird und dass eine zusätzliche Nachfrage seitens des Staates zu Störungen führen kann, und zwar auch dann, wenn sich der staatliche Bedarf in verhältnismässig engen Grenzen hält. Durch die starke Anspannung unserer Kreditwirtschaft wird auch die Kreditschöpfung der Banken begünstigt, so dass die inflatorischen Tendenzen noch geschürt werden. Andere dringende Kapitalbedürfnisse der Wirtschaft (z.B. Kraftwerkbau) können in Mitleidenschaft gezogen werden. Es kann eine unerwünschte Konkurrenz um das verfügbare Kapital entstehen, was zwangsläufig ein Ansteigen der Zinssätze mit sich bringen würde. Durch den Wegfall von Auslandsanleihen würde kein entsprechender Betrag für die Deckung von inländischen Finanzbedürfnissen frei, weil erfahrungsgemäss ein erheblicher Teil dieser Anleihen mit ausländischen Geldern gezeichnet wird, die sich nicht in unserem Lande festzulegen wünschen. Schliesslich ist es fraglich, ob in Zeiten reger Inanspruchnahme des Kapitalmarktes jährlich wiederkehrende Bundesanleihen ohne allzu grosse Zinskonzessionen mit Erfolg am Markt untergebracht werden könnten.

## 2. Die Höhe des zweckgebundenen Zollzuschlages

Der Finanzierungsplan des Bundes für die Nationalstrassen wird von folgenden vier Faktoren bestimmt:

- zeitliche Abwicklung des Bauprogrammes;
- künftige Treibstoffzolleinnahmen und davon direkt abhängig die zur Bardeckung des Anteils des Bundes zur Verfügung stehenden Beträge;
- die Höhe der als zulässig zu betrachtenden Verschuldung, ausgedrückt entweder durch das Mass der Gesamtverschuldung oder durch die Höhe der jährlichen Anleihebeträge;
- die Höhe des zweckgebundenen Treibstoffzollzuschlages.

Von diesen vier Grössen sei zunächst die Höhe des künftigen ordentlichen Zollertrages auf Grund der Annahme des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau als fest gegeben betrachtet. Der Zinssatz wird zu  $3\frac{1}{2}$  Prozent angenommen und in der Rechnung nicht variiert. Demnach verbleiben in der Betrachtung noch drei Variable, nämlich das Bauprogramm, die Höhe allfälliger Anleihen und die Höhe des Zollzuschlages. Die Aufstellung des Finanzprogrammes läuft somit darauf hinaus, diese drei Grössen aufeinander abzustimmen. Ihr Zusammenhang ergibt sich durch Variation des Bauprogrammes und des Zollzuschlages, die zusammen den Grad der Verschuldung eindeutig bestimmen. Das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau hat die Berechnungen für die unter Ziffer I erwähnten Bauprogramme B, C, D und E und für einen Zollzuschlag von 3, 5, 6, 7 und 10 Rappen/Liter vorgenommen. Die Ergebnisse sind in leicht überschaubarer Weise in Abbildung 4 dargestellt. Aus den Diagrammen lassen sich bei gegebenem Programm und gegebenem Zollzuschlag folgende Grössen ablesen: Höchste Verschuldung, Gesamtbetrag der Passivzinsen, die Passivzinsen ausgedrückt in Prozenten des Bauaufwandes, das Mittel aus den fünf grössten Jahresanleihen, die mittleren jährlichen Anleihen und das Jahr, in welchem die Tilgungsdauer zu Ende geht. Für die im Vordergrund stehenden Bauprogramme C und D ergibt sich folgendes:

*Bauprogramme C und D; Jahr der Vollendung 1976 beziehungsweise 1978*

Zollzuschlag	Höchste Verschuldung in Milliarden Franken		Gesamtbetrag der passiven Zinsen				Mittel der fünf höchsten Jahresanleihen in Millionen Franken		Ende der Tilgungsfrist	
			in Milliarden Franken		in Prozent des Bauaufwandes					
	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D
3 Rp/l	2,40	2,00	1,41	1,14	32	26	227	183	1989	1988
5 Rp/l	1,65	1,17	0,84	0,62	19	14	190	148	1983	1982
6 Rp/l	1,38	0,97	0,66	0,45	15	10	172	130	1981	1980
7/Rp/l	1,19	0,80	0,51	0,31	12	7	154	112	1979	1978
10 Rp/l	0,67	0,35	0,20	0,09	4,5	2	102	64	1974	1972

Der zeitliche Verlauf der Verschuldung ist für die Bauprogramme C und D in Abbildung 5 dargestellt, ebenso die summierten Zinsen.

Würde – nach dem Vorschlag der Planungskommission – zur Deckung des Anteils des Bundes an den Nationalstrassen ein zweckgebundener Treibstoffzollzuschlag von 3 Rappen/Liter erhoben, könnte die aus dem Nationalstrassenbau entstehende Verschuldung des Bundes erst in den Jahren 1988/89, also rund 30 Jahre nach Beginn der Bauarbeiten, getilgt werden. Es wäre mit einem Anleiensbedarf von 2 bis 2,4 Milliarden Franken zu rechnen. Der Aufwand für Passivzinsen betrüge insgesamt 1140 bis 1415 Millionen Franken, das heisst 26 beziehungsweise 32 Prozent des Anteils des Bundes an den Baukosten der Nationalstrassen.

Diese Zahlen lassen deutlich erkennen, dass ein Zollzuschlag von 3 Rappen/Liter zur Finanzierung des Nationalstrassenbaues durch den Bund nicht genügt. Bei dieser Finanzierungsart würde in einer Zeit der Hochkonjunktur auf mehrere Jahre hinaus nur aus der Strassenrechnung eine Verschuldung unseres Staatshaushaltes bewilligt, die wegen der damit verbundenen Senkung der Kaufkraft durch Inanspruchnahme des Kapitalmarktes und der daraus entstehenden inflatorischen Entwicklung nicht verantwortet werden könnte. Erfahrungsgemäss kann schon eine Verschuldung des Staatshaushaltes im Ausmass von 10 Prozent des Voranschlages eine Schwächung des Vertrauens in die Währung mit sich bringen; schwindet aber das Vertrauen in die Währung, so bedeutet dies für die Allgemeinheit einen grossen Verlust.

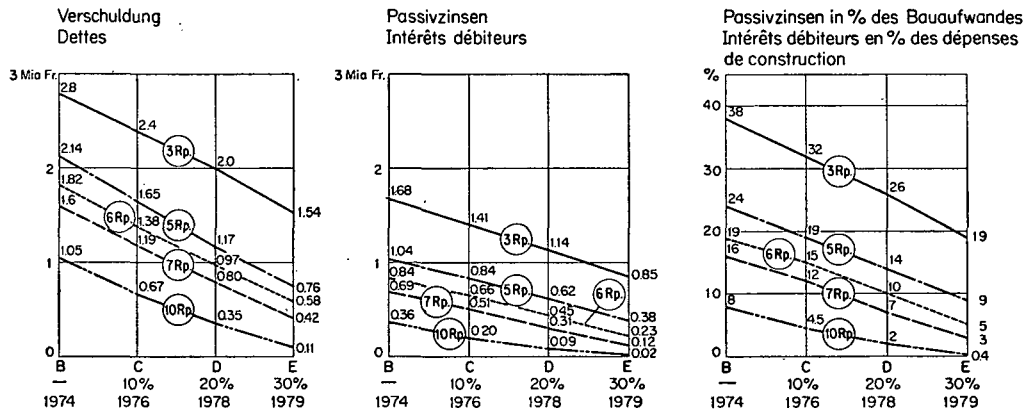
Sodann erweist sich eine Tilgungsdauer von 30 Jahren für die aus dem Nationalstrassenbau entstehenden Schulden des Bundes als zu lange. Wohl wäre es an sich billig, dass das Nationalstrassennetz, das auch den kommenden Generationen dienen wird, nicht allein von der heutigen Generation abbezahlt wird. Nimmt aber der Verkehr in dem von uns angenommenen Umfange weiter zu, werden sich den kommenden Geschlechtern bald neue grosse Aufgaben stellen, die wiederum gewaltige finanzielle Mittel erfordern.

Dass endlich für die Verzinsung der investierten Kapitalien Passivzinsen von fast 1,5 Milliarden Franken aufgewendet werden müssten, erscheint – weil an sich unproduktiv – völlig unannehmbar.

Alle diese Gründe führen zum Schlusse, dass versucht werden muss, die durch den Nationalstrassenbau bedingten Aufwendungen weitmöglichst durch die verfügbaren Zolleingänge zu decken und die Anleiensfinanzierung auf ein Mass zu verringern, das auch die Interessen der übrigen Wirtschaft wahrt. Zur Finanzierung des kommenden Nationalstrassenbaues ist daher eine angemessene Erhöhung des vorgesehenen Zollzuschlages auf Treibstoffen unumgänglich. Ein solches Opfer des Strassenverkehrs scheint deshalb um so eher zumutbar, weil die rasche Verwirklichung des Autobahnnetzes den Strassenbenützern wesentliche Vorteile bringen wird. In ihrem Schlussbericht (Band 6, Seite 67 ff.) hat es die Planungskommission unternommen, die volkswirtschaftliche Bedeutung des von ihr vorgeschlagenen Nationalstrassennetzes offensichtlich zu

# Verschuldung und Passivzinsen aus verschiedenen Bauprogrammen Dettes et intérêts débiteurs de différents programmes de construction

Abb./ Fig. 4

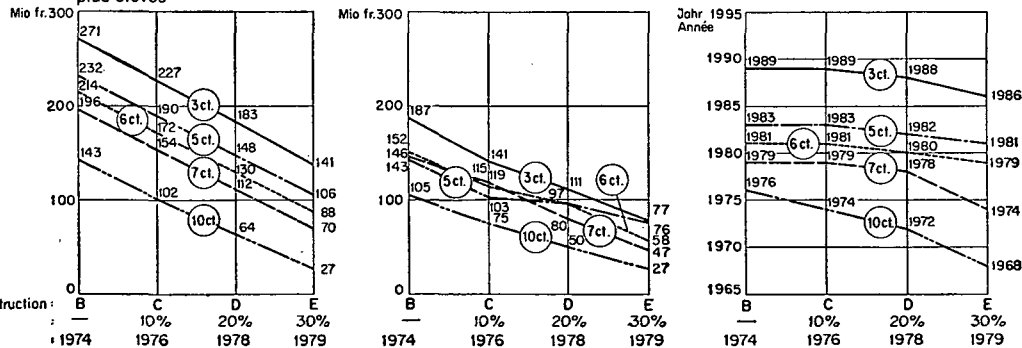


Bauprogramm :  
Reduktion um :  
Beendet :

Mittel der 5 höchsten Jahresanleihen  
Moyenne des 5 emprunts annuels les plus élevés

Mittlere jährliche Anleihen  
Emprunts annuels moyens

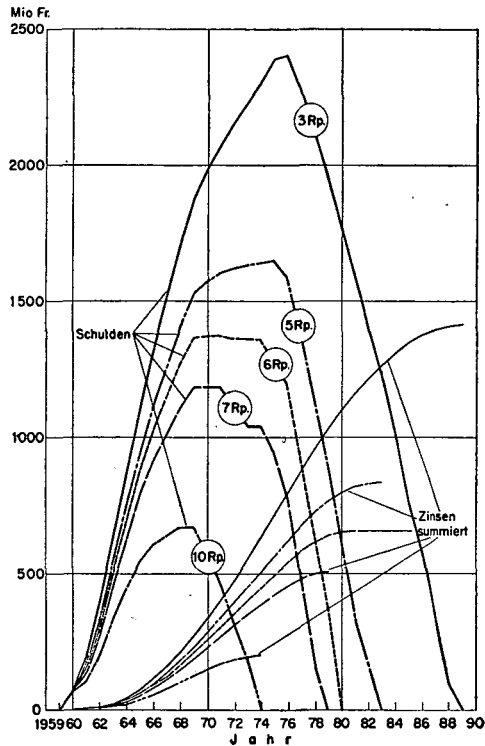
Ende der Tilgungsperiode  
Fin de la période d'amortissement



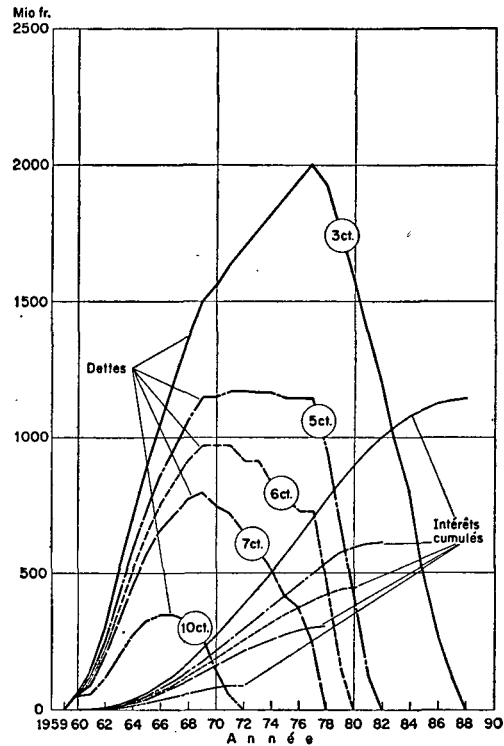
Programme de construction :  
Réduction de :  
Achévé en :

Verlauf der Verschuldung und des Zinsdienstes unter Zugrundelegung einer Zollerhöhung von 3,5,6,7 und 10 Rp./Liter  
 Variations des dettes et des intérêts basées sur une augmentation de 3,5,6,7 et 10 centimes par litre des droits d'entrée sur  
 les carburants pour moteurs

Bauprogramm C  
 Beendet 1976  
 Programme de construction C  
 Achevé en 1976



Bauprogramm D  
 Beendet 1978  
 Programme de construction D  
 Achevé en 1978



machen, indem sie den Jahreskosten jene Ersparnisse gegenübergestellt hat, die der Motorfahrzeugverkehr aus der Benützung dieser Strassen erzielen wird; diese ergeben sich aus der Verminderung der Betriebs- und Unterhaltskosten der Motorfahrzeuge, des Zeitaufwandes und der Unfallhäufigkeit. Die Resultate der Untersuchungen sind zusammengefasst in der nachstehenden Tabelle wiedergegeben (s. Seite 569).

### 3. Das Begehren auf Einsetzung vermehrter Bundesmittel

Schon im Antrag der Planungskommission, dann aber auch in der Öffentlichkeit, namentlich in den Kreisen des Automobilismus, ist die Ansicht vertreten worden, der Bund hätte für den Nationalstrassenbau aus allgemeinen Finanzquellen vermehrte Mittel einzusetzen, falls die Finanzierungspläne ergeben sollten, dass die aus dem ordentlichen Anteil der Nationalstrassen am Treibstoffzollertrag und einem angemessenen Zollzuschlag verfügbaren Mittel zur Deckung des Bundesanteils an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen. In der Tat sieht Artikel 36<sup>ter</sup>, Absatz 2 der Bundesverfassung vor, dass die Bundesversammlung in ihrem Entscheid auch diesen Finanzierungsweg beschreiten kann. Wie wir aber schon in unserem Bericht über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes unmissverständlich erklärt haben, hat diese Verfassungsbestimmung nur den Sinn, dem Bunde die rechtlichen Möglichkeiten in die Hand zu geben, für die Finanzierung der Nationalstrassen allgemeine Bundesmittel einzusetzen, wenn beispielsweise ein grösseres Bauprogramm begonnen wurde, die erforderlichen Mittel aber wider Erwarten durch plötzliche Schwierigkeiten in der Treibstoffeinfuhr (lokale kriegerische Ereignisse) ausblieben (BBl 1957, II, 850/851). Zweifellos könnte sich der Bund in diesem Falle seiner, den Kantonen gegenüber eingegangenen Verpflichtungen nicht entschlagen; er hätte die erforderlichen Beträge vielmehr aus allgemeinen Bundesmitteln bereitzustellen.

Abgesehen von derartigen Notlagen wird es dem Bunde aber nicht möglich sein, zur Deckung seines Anteils an den Kosten der Nationalstrassen weitere allgemeine Bundesmittel einzusetzen. Wohl ist der Nationalstrassenbau eine dringende Pflicht unseres Landes; aber er ist nicht die einzige grosse Aufgabe, die ganz enorme Kosten verursacht. Sie kennen die Anforderungen unserer Landesverteidigung, wissen auch, welche Bedürfnisse die Landwirtschaft hat und welchen sozialen Verpflichtungen wir nachzukommen haben. Es kann auch nicht zweifelhaft sein, dass wir zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses oder beispielsweise zur Entwicklung der Atomenergie mehr unternehmen müssen. Für alle diese Werke, und noch viele andere mehr, bedarf der Bund ebenfalls grosser Mittel, deren Beschaffung erfahrungsgemäss nicht leicht ist. Aus diesen Gründen halten wir die Bereitstellung weiterer allgemeiner Bundesgelder für den Nationalstrassenbau für ausgeschlossen und könnten einen solchen Antrag nicht verantworten.



	Einsparungen in Millionen Franken	
	Planungskommission	Neue Schätzung des Amtes für Strassen- und Flussbau
Betriebs- und Unterhaltskosten der Motorfahrzeuge . . . . .	72	120
Zeitgewinn <sup>1)</sup> . . . . .	106	176
Verminderung der Unfälle (Sach- und Personenschäden) <sup>2)</sup> . . . . .	25	42
	203	338

- 1) Berechnet für den Lastwagenverkehr und den geschäftlich bedingten Personenwagenverkehr (34 Prozent des gesamten Personenwagenverkehrs) unter Annahme der folgenden Stundenansätze:

für Lastwagen (mittlere Besetzung: 1,3 Personen)

Wagenstunde . . . . . Fr. 8.—

Fahrerstunde . . . . . Fr. 3.50

Hilfsfahrerstunde . . . . . Fr. 3.—

für Personenwagen (mittlere Besetzung: 1 Person)

Fahrerstunde (inkl. Fahrzeug) Fr. 11.—

- 2) Die Planungskommission hat damit gerechnet, dass sich dank der Autobahnen im Jahre 1980 rund 6400 Unfälle weniger ereignen und dass ungefähr 250 Menschenleben erhalten und mehr als 4100 Personen vor den körperlichen und seelischen Folgen eines Unfalles bewahrt werden. Nach den neuen Schätzungen des Amtes für Strassen- und Flussbau lauten die genannten Zahlen entsprechend günstiger.

#### 4. Die Belastung des Benzins und des Dieselöls

Wie wir weiter oben ausgeführt haben, hat die Planungskommission vorgeschlagen, bei der Erhebung eines Zollzuschlages zur Finanzierung des Nationalstrassenbaues sei das Dieselöl gegenüber dem Benzin stärker zu belasten. Die Planungskommission hat sich damit einem alten Postulat der allgemeinen Verkehrspolitik angeschlossen, wonach die zolltarifarisches Benachteiligung des Benzins gegenüber dem Dieselöl wesentlich zu verringern sei. Anlässlich der Revision des Bundesgesetzes über den Zollltarif sind wir zur Überzeugung gelangt, dass die Zollansätze für die beiden Treibstoffarten im Interesse einer Erweiterung des militärisch interessanten Bestandes an Diesel-Nutzfahrzeugen auch fernerhin zu differenzieren sind. Mit der Annahme des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über den schweizerischen Zollltarif sind die eidgenössischen Räte dieser Auffassung gefolgt. Die bevorstehende Reorganisation unserer Armee

stellt an die Motorisierung noch erhöhte Anforderungen. Die Steigerung der Beweglichkeit und der Feuerkraft der Truppe verlangt vermehrte Transportmittel und damit eine Ausweitung der Requisitionsbasis. Demgegenüber könnte die Milderung einer treibstoffseitigen Besserstellung der Dieselfahrzeuge die Ausrüstung unserer Armee mit zweckentsprechenden Lastwagen möglicherweise nachteilig beeinflussen. Aus diesen Überlegungen beantragen wir, von einer höheren Zollbelastung des Dieselloß gegenüber dem Benzin abzusehen. Wir wollen dabei nicht verkennen, dass der Verkehr der mittleren und schweren Nutzfahrzeuge, die in der Regel mit Dieselmotoren ausgestattet sind, nicht nur die grössten Ansprüche an die Strassen stellt, sondern auch den grössten und unmittelbarsten Vorteil aus dem Nationalstrassennetz zieht. Von diesem Standpunkt aus wäre an und für sich ein höherer Zollzuschlag auf Dieselloß durchaus zu verantworten gewesen.

##### *5. Ausnahmeregelung zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sowie der Berufsfischerei*

Schon anlässlich der Vorarbeiten zur Teilrevision der Bundesverfassung im Strassenwesen, insbesondere aber bei der Behandlung des Gesetzesentwurfes über die Nationalstrassen und des Beschlussesentwurfes über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag, wurde von landwirtschaftlicher Seite das Begehren gestellt, der Treibstoffverbrauch zu land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Zwecken sei von einer für den Nationalstrassenbau bestimmten Zollerhöhung auszunehmen. Verständlicherweise gelangt das von der Landwirtschaft bereits in früheren parlamentarischen Vorstössen verfochtene, von uns aber stets abgelehnte Postulat einer Benzinzollermässigung mit der Erhebung eines Zollzuschlages für den Nationalstrassenbau zu neuer Aktualität.

Die Landwirtschaft erhält heute für Petrol, White Spirit und Dieselloß wesentliche Zollvergünstigungen; sie hat aber den Benzinzoll, wie die andern Verbraucher, in vollem Umfange zu tragen. Im zweiten Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes haben wir uns zur Frage einer Benzinzollrückerstattung erneut in ablehnendem Sinne geäußert. Unsere bisherige Haltung war insbesondere damit begründet, dass, im Gegensatz zu den übrigen Treibstoffen, die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung für den Antrieb von nichtlandwirtschaftlichen Fahrzeugen beim Benzin gross wäre und zudem der für eine einwandfreie Rückerstattung notwendige administrative Aufwand in keinem Verhältnis zur relativ geringen Kostenersparnis in der Landwirtschaft stehen würde. Im Hinblick auf die beantragte Erhebung eines Zollzuschlages auf allen motorischen Treibstoffen und die steigende Motorisierung in der Landwirtschaft hielten wir es indessen für angezeigt, das Problem erneut zu überprüfen.

Mit den interessierten bauerlichen Organisationen wurde abzuklären versucht, wie und unter welchen Voraussetzungen eine teilweise Zollrückerstattung für motorische Treibstoffe ohne übertriebenen administrativen Aufwand und ohne einer missbräuchlichen Verwendung die Türe zu öffnen, durchgeführt werden könnte. Nachdem es sich gezeigt hat, dass eine solche Lösung unter der Voraussetzung einer entsprechenden neuen gesetzlichen Bestimmung möglich ist, sind wir der Auffassung, dass das Begehren der Landwirtschaft bezüglich des Zollzuschlages nicht übergangen werden darf.

Durch die Erhebung eines Zollzuschlages würde die Landwirtschaft durch die Treibstoffzölle noch stärker als bisher belastet, obwohl der Treibstoff für die landwirtschaftlichen Motoren unmittelbar Produktionszwecken dient. Es wäre wohl unverständlich, wenn die landwirtschaftliche Produktion auf diese Weise zusätzlich verteuert würde, während anderseits im Sinne unserer Darlegungen im zweiten Landwirtschaftsbericht alle Anstrengungen unternommen werden sollten, um eine weitere Kostensteigerung in der Landwirtschaft und dadurch bedingte Preiserhöhungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu verhindern. Der Bund hat es hier in der Hand, einen Einfluss auf die Kostenentwicklung in der Landwirtschaft auszuüben, während diese Möglichkeit für die übrigen Produktionsmittel kaum besteht.

Auf Grund dieser Darlegungen glauben wir, dass eine Ausnahmeregelung zugunsten der Landwirtschaft, aber auch zugunsten der Forstwirtschaft und der Berufsfischerei, die beide mit ähnlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, gerechtfertigt ist. Unser Entwurf zu einem Bundesbeschluss sieht deshalb vor, dass für die Treibstoffe, die für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Zwecke verwendet werden, der zweckgebundene Zollzuschlag zurückerstattet wird. Der Bundesrat soll zudem ermächtigt werden, im Rahmen der bis jetzt geltenden Zollvergünstigungen weitere Befreiungen vom Zollzuschlag zu bewilligen. Im Interesse einer möglichst zweckmässigen Regelung soll der Bundesrat das Rückerstattungsverfahren, unabhängig von den diesbezüglichen zollrechtlichen Bestimmungen, ordnen. Unabhängig davon sollen die bisherigen Zollvergünstigungen für Petrol, White Spirit und Dieselöl weiterhin aufrecht erhalten bleiben (Art. 2 des Beschlussesentwurfes).

#### **D. Antrag des Bundesrates**

In unseren vorstehenden Darlegungen haben wir gezeigt, dass der zweckgebundene Zollzuschlag auf Treibstoffen aus konjunktur- und finanzpolitischen Gründen so hoch als möglich angesetzt werden sollte, damit ein grosser Teil der jährlichen Baukosten bar gedeckt werden kann. Anderseits lässt sich jedoch eine vollständige Bardeckung aus verschiedenen Gründen nicht verwirklichen. Neben andern Schwierigkeiten würde eines der Hindernisse in der Unmöglichkeit bestehen, den Zuschlag so genau zu bemessen, dass dieses Ziel erreicht werden könnte; denn es können von der Bauseite her Änderungen eintreten, die

heute nicht vorauszusehen sind, seien es nun technische oder durch die allgemeine Teuerung bedingte Mehrkosten oder sei es die Unmöglichkeit, das Programm fristgemäss zu verwirklichen. Der Zollzuschlag müsste also von Jahr zu Jahr variiert werden, was aber eine unerwünschte Unruhe in den Treibstoffmarkt brächte. Auch ist es möglich, dass sich die Entwicklung der Zollerträge anders gestaltet, als in den Berechnungen des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau angenommen worden ist. Es liegt sodann im Interesse unseres Fremdenverkehrs, dass ein Preisgefälle in bezug auf die Treibstoffe gegenüber dem Ausland erhalten bleibt, dies um so mehr, als der Verkauf von Benzin an Ausländer wesentlich zur Finanzierung des Strassenbaues beiträgt. Aus diesen Erwägungen gelangen wir zum Schlusse, dass eine völlige Bardeckung der Baukosten nicht ins Auge gefasst werden kann, sondern dass die Hinnahme einer Verschuldung in bestimmtem Ausmasse angenommen werden muss. Aber diese Haltung lässt sich nur solange rechtfertigen, als damit keinerlei Gefahren für unsere Wirtschaft und unsere Währung verbunden sind.

In Abwägung dieser Interessen beantragen wir, den Zollzuschlag auf 7 Rappen je Liter Treibstoff zu beschränken. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, wird bei der Erhebung eines Zollzuschlages von 7 Rappen/Liter die Verschuldung des Bundes je nach dem Baufortschritt (Programm C oder D) Ende 1979 beziehungsweise 1978 getilgt sein. Es ist mit einem Anleihsbedarf von 800 bis 1200 Millionen Franken zu rechnen, wobei das Mittel der fünf höchsten Jahresanleihen 154 beziehungsweise 112 Millionen Franken betragen wird. Der Aufwand für Passivzinsen würde sich auf 510 beziehungsweise 310 Millionen Franken belaufen, das heisst 12 Prozent beziehungsweise 7 Prozent des Anteils des Bundes an den Baukosten der Nationalstrassen.

Es steht ausser Zweifel, dass auch dieser Vorschlag beträchtliche Anforderungen an den Kapitalmarkt stellen wird und dass wir damit bereits an den Prinzipien rütteln, die für eine stabile Wirtschafts- und Finanzpolitik Geltung haben müssen. Ein solcher Einbruch in unsere sonstige Haltung ist teilweise erklärlich, weil die Abtragung der Neuverschuldung verfassungsrechtlich aus besonderen Einnahmequellen gesichert ist. Jedes weitere Entgegenkommen gegenüber den Forderungen der Automobilverbände müsste als eine gefährliche Politik bezeichnet werden, der wir uns nicht anschliessen könnten. Ein Zollzuschlag von 7 Rappen/Liter ist für eine gesicherte Bauausführung um so mehr erforderlich, als in den auf 5,7 Milliarden Franken geschätzten Baukosten für unvorhergesehene Mehraufwendungen keine Reserve enthalten ist. Es liegt überdies nicht zuletzt im Interesse der Strassenbenützer, wenn der Bundesrat in der Gestaltung der jährlichen Bauprogramme nicht allzusehr durch finanzpolitische Erwägungen eingeengt wird, denn es ist sehr wohl denkbar, dass die aus diesem Programm resultierenden Ansprüche an den Kapitalmarkt mit andern Bedürfnissen konkurrieren werden.

Vergleicht man die Benzinpreise unserer Nachbarländer

Schweiz . . . . .	45 Rappen
Frankreich . . . . .	87 Rappen
Italien . . . . .	70 Rappen
Deutschland . . . . .	57 Rappen
Österreich . . . . .	52 Rappen

so kann festgestellt werden, dass mit einem Zuschlag von 7 Rappen erst Preisparität mit Österreich erreicht würde. Zu den anderen Nachbarländern besteht noch immer ein ausgeprägtes Preisgefälle. Berücksichtigt man zudem, dass schweizerisches Normalbenzin in der Regel der ausländischen Qualität Super entspricht, für die in Frankreich 93 Rappen, in Italien 77 Rappen, in Deutschland 63 Rappen und in Österreich 63 Rappen bezahlt werden muss, bleibt der Preisvorteil zugunsten der Schweiz noch ausgeprägter. In diesem Zusammenhang darf auch noch erwähnt werden, dass der Preis für Normalbenzin in der Schweiz Ende 1956 und Anfang 1957 noch auf 58 Rappen stand. Das Volkseinkommen betrug damals 25,8 Milliarden Franken. Es ist in der Zwischenzeit auf annähernd 30 Milliarden Franken gestiegen und dürfte auch in der Zukunft noch anwachsen. Ein Zollzuschlag von 7 Rappen, beziehungsweise ein Benzinpreis in der Zone Mittelland von 52 Rappen, dürfte deshalb auch unter diesem Gesichtswinkel und in Anbetracht der Vorteile, die der Autobahnbau den Automobilisten bringt, ohne weiteres als tragbar bezeichnet werden.

Die Bestimmung des Treibstoffzollzuschlages ist letzten Endes eine Sache des Ermessens. Wir glauben, mit dem von uns ins Auge gefassten Zuschlag von 7 Rappen/Liter Treibstoff das Mass getroffen zu haben, durch das zwischen den verschiedenen sich widersprechenden Tendenzen das Gleichgewicht hergestellt wird. Mit diesem Zuschlag von 7 Rappen/Liter ist es möglich, das technisch realisierbare Bauprogramm auf solider finanzieller Grundlage in Angriff zu nehmen. Sollte die Entwicklung andere Wege gehen, als angenommen wurde, so kann die Finanzierung neu überprüft werden. Zur Erlangung einer gewissen Stetigkeit ist es aber erwünscht, dass das nunmehr festgelegte Regime mindestens einige Jahre in Kraft bleiben kann, ohne dass dabei Hemmungen oder Störungen auftreten.

Die Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke stellt formell eine Abänderung des geltenden Gebrauchszolltarifs dar. In Artikel 1, Absatz 2 des beiliegenden Beschlussesentwurfes wird daher der Generaltarif des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1959 über den schweizerischen Zolltarif in den Nummern 2707.10/20, 2709.10 und 2710.10/12/20 geändert.

Der Zollzuschlag soll nur so lange erhoben werden, bis die Verschuldung des Bundes, die sich aus der Erstellung des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes ergibt, getilgt ist (Art.3, Abs.1 des Beschlussesentwurfes). In Artikel 3, Absatz 2 wird der Bundesrat verhalten, den

eidgenössischen Räten jeweils nach Ablauf von vier Jahren, also in der Regel nach Verwirklichung eines Teilbauprogrammes, über die Finanzierung des Nationalstrassenbaues Bericht zu erstatten.

Die vorgeschlagene Finanzierung beruht auf der Annahme, dass für die Benützung der Nationalstrassen keine Gebühren erhoben werden. Artikel 37, Absatz 2 der Bundesverfassung ermächtigt allerdings die Bundesversammlung, hievon Ausnahmen zu bewilligen. Die Planungskommission hat sich seinerzeit einlässlich mit dem Problem der Gebührenerhebung auseinandergesetzt. Sie gelangte zur Auffassung, dass insbesondere für die Benützung von Strassentunneln durch die Alpen angemessene Durchfahrtsgebühren bewilligt werden könnten. Das durch Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 festgelegte Nationalstrassennetz sieht zwei längere Alpentunnel vor, nämlich den Bernhardin und den Rawil. Die Frage, ob hier oder in anderen Fällen eine Gebührenerhebung am Platze ist, wird noch von uns zu prüfen sein, und wir behalten uns vor, Ihnen hierüber zu gegebener Zeit Antrag zu stellen.

#### IV. Schlussbetrachtung

Wie die vorstehenden Ausführungen erkennen lassen, dreht sich bei der Beschlussfassung über die Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages die Frage vor allem darum, welches zusätzliche finanzielle Opfer vom motorisierten Strassenverkehr zur Verwirklichung des Nationalstrassennetzes verlangt werden muss und in guten Treuen verlangt werden kann. Mit dem Antrag, zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen einen zweckgebundenen Zollzuschlag von 7 Rappen/Liter Treibstoff zu erheben, unterbreiten wir Ihnen einen Vorschlag, von dem wir überzeugt sind, dass er in konjunktur- und finanzpolitischer Hinsicht mit den Landesinteressen noch vereinbar ist und im Hinblick auf das eminente Interesse des Strassenverkehrs an einer möglichst raschen Verwirklichung des Nationalstrassennetzes auch für diese Kreise tragbar erscheint. Ohne die Zustimmung des motorisierten Strassenverkehrs zu unserer Vorlage wird sich das Nationalstrassennetz nicht in der gerade von den Automobilisten immer wieder geforderten kurzen Zeitspanne erstellen lassen. Die Verwirklichung dieses Programmes ist aber nicht nur aus verkehrlichen, sondern ebensowohl aus staatspolitischen Gründen nötig: Der Lebenswille eines Volkes äussert sich nicht zuletzt in seinem Bauwillen; es wäre nicht zu verantworten, in einem Zeitpunkt, da die Autobahnen unserer Nachbarstaaten bis an die Grenzen unseres Landes vorstossen, trotz der geleisteten grossen Vorarbeiten zur Abnahme dieser Verkehrswege in Untätigkeit zu verharren. Wohl wäre die Inangriffnahme und Abwicklung des Bauprogrammes in einer Periode schwacher, ja selbst normaler Beschäftigung wirtschaftspolitisch vorteilhafter gewesen. Der Rückstand unseres Strassenwesens hat indessen ein solches Ausmass erreicht, dass jede Verzögerung die Schwierigkeiten in nicht zu verantwortender Weise verschärfen müsste. Die zukünftige Entwicklung der

allgemeinen Wirtschaftslage lässt es zudem als unsicher erscheinen, ob und wann in nächster Zeit das Strassenbauprogramm als konjunkturstützendes Element eingesetzt werden könnte. Im jetzigen Zeitpunkt muss unsere Nation beweisen, dass sie in der Lage ist, eine grosse Anstrengung, wie sie die rasche Verwirklichung des Nationalstrassennetzes darstellt, zu erbringen. Sie hat, gerade im Zeitalter der europäischen Integration, ihren Behauptungswillen von neuem unter Beweis zu stellen: durch einen konstruktiven Akt, der unseren Staatswillen nach aussen und nach innen erneut weithin sichtbar in Erscheinung treten lässt.

Durch diese Botschaft und den vorgeschlagenen Beschlussesentwurf ist die Motion der Kommission für Strassenbau Nr. 7864 vom 16. Dezember 1959 betreffend die zusätzliche Finanzierung des Nationalstrassenbaues erfüllt. Wir beantragen daher, die Motion abzuschreiben.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes zu empfehlen, und wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 19. Juli 1960.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Max Petitpierre**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

---

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
über  
**die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen**  
**zur Finanzierung der Nationalstrassen**

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 36<sup>ter</sup>, Absatz 2 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Juli 1960,

beschliesst:

Art. 1

<sup>1</sup> Zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen wird ein zweckgebundener Zollzuschlag auf Treibstoffen für motorische Zwecke von 7 Rappen/Liter erhoben.

<sup>2</sup> Der Generaltarif des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über den schweizerischen Zolltarif wird daher wie folgt geändert:

Tarif Nr.	Bezeichnung der Ware	Zollansatz Franken je 100 kg brutto
2707.	Öle und andere Erzeugnisse der Destillation des Hochtemperatur-Steinkohlenteers und ähnliche Erzeugnisse:	
	– nicht fraktioniert:	
10	– – zu motorischen Zwecken . . . . .	23.80
	– fraktioniert:	
	– – Destillate, bei denen mindestens 90 Vol.-Prozent vor 200° C übergehen (Benzol, Toluol, Xylol usw.):	
20	– – – zu motorischen Zwecken . . . . .	34.80
2709.	Erdöl oder Schieferöl, unbearbeitet:	
10	– zu motorischen Zwecken . . . . .	23.80



Tarif Nr.	Bezeichnung der Ware	Zollansatz Franken je 100 kg brutto
2710.	Erdöl oder Schieferöl (andere als unbearbeitete), einschliesslich anderweit weder genannte noch inbegriffene Zubereitungen mit einem Gewichtsanteil an Erdöl oder Schieferöl von 70 Prozent oder mehr, in denen diese Öle den wesentlichen Bestandteil bilden:	
	- zu motorischen Zwecken:	
	- - Destillate, bei denen mindestens 90 Vol.-Prozent vor 210° C übergehen:	
10	- - - Benzin sowie seine Fraktionen (Petroläther, Gasolin usw.) . . . . .	34.80
12	- - - White Spirit. . . . .	23.30
20	- - andere Destillate und Produkte, wie Petroleum, Dieselöl, Gasöl usw. . . . .	23.30

#### Art. 2

<sup>1</sup> Auf den für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Zwecke verwendeten Treibstoffen wird der Zollzuschlag gemäss Artikel 1, Absatz 1 nicht erhoben. Im Rahmen der bis jetzt geltenden Zollvergünstigungen kann der Bundesrat weitere Befreiungen vom Zollzuschlag bewilligen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat ordnet das Rückerstattungsverfahren. Er kann zu dessen Durchführung die Kantone, die wirtschaftlichen Organisationen sowie Firmen heranziehen.

#### Art. 3

<sup>1</sup> Der Zollzuschlag fällt dahin, wenn er für die Tilgung der Kosten der Nationalstrassen nicht mehr benötigt wird.

<sup>2</sup> Der Bundesrat hat der Bundesversammlung über die Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen jeweils nach Ablauf von vier Jahren Bericht zu erstatten.

#### Art. 4

<sup>1</sup> Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses; er ist mit dem Vollzug beauftragt.

<sup>2</sup> Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Bundesbeschlusses zu veranlassen.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen (Vom 19. Juli 1960)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8057
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.08.1960
Date	
Data	
Seite	545-577
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 046

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.