

Eidg. Finanzverwaltung (EFV)
Bernhof
Bundesgasse 3
3003 **Bern**

Bern, den 18. Januar 2002

Neue Finanzordnung (NFO) – Teilrevision der Bundesverfassung Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS (Fédération Routière Suisse) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs. Der Strassenverkehrsverband FRS umfasst rund 40 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen schweizerischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Da der Strassenverkehrsverband FRS insbesondere durch die im Begleitschreiben zur Neuen Finanzordnung (NFO) gestellten Fragen fünf und sechs direkt betroffen ist, erlauben wir uns, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die NFO bzw. die Teilrevision der Bundesverfassung Stellung zu nehmen, und äussern uns zum vorliegenden Entwurf wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Strasse ist der einzige Verkehrsträger in der Schweiz, der – ganz im Gegensatz zu den kollektiven Transportmitteln (Eisenbahn, Schiff- und Luftfahrt) – seine Infrastrukturkosten vollumfänglich deckt. Dies nicht zuletzt auf Grund des bislang relativ gut funktionierenden Finanzierungssystems. In der Tat hat der Bund in den letzten gut 50 Jahren für das Strassenwesen nie mehr aufgewendet, als er an zweckgebundenen Erträgen aus Mineralölsteuern und Strassengebühren vom motorisierten Individualverkehr (MIV) eingenommen hat. Deswegen musste er sich im Zusammenhang mit den Strassenaufgaben auch nicht verschulden. Trotzdem wird von Bundesseite seit Jahren versucht, dem MIV unter dem Titel „Kostenwahrheit“ die externen Umweltkosten anzulasten, während die Internalisierung der nicht vom Verursacher gedeckten Schienen-Infrastrukturkosten schlicht ignoriert wird. Bis heute leider viel zu wenig Beachtung geschenkt hat der Bund folgender Tatsache: Für den MIV (ohne Transit- und Freizeitverkehr) errechnet sich allein für das Jahr 1995 ein Gesamtnutzen von rund 58 Milliarden Franken. Davon sind

43 Milliarden Franken interner und rund 15 Milliarden Franken externer Nutzen. Der Gesamtnutzen des Strassengüterverkehrs (ohne Transit) beträgt für das gleiche Jahr rund 48,5 Milliarden Franken. Davon sind 36,5 Milliarden Franken interner und rund 12 Milliarden Franken externer Nutzen. In der Schweiz haben der Strassengüterverkehr und der produktionsorientierte Individualverkehr (ohne Freizeitverkehr) 1995 externe Nutzen in der Höhe von 27 Milliarden Franken bewirkt.¹ Diese externen Nutzen fallen nicht bei den Benützern des privaten Strassenverkehrs, sondern analog der Definition von so genannten externen Kosten bei Dritten oder der Allgemeinheit an. Abzüglich der vom Nationalen Forschungsprogramm NFP 41 „Umwelt und Verkehr“ errechneten sieben Milliarden an externen ungedeckten Kosten bleibt unter dem Strich ein externer Nettonutzen von 20 Milliarden Franken. Mit anderen Worten: Die Stärke der schweizerischen Volkswirtschaft hängt zu mehr als sieben Prozent von der Entwicklung des Strassenverkehrs ab. Der private Strassenverkehr ist somit ein entscheidender Faktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohlfahrt in unserem Land.

Nicht zu vergessen ist zudem, dass der MIV seit Jahren kräftig mithilft, den im argen liegenden Bundeshaushalt zu entlasten. Allein im Jahr 2000 hat der Bund vom motorisierten Strassenverkehr rund 7,5 Milliarden Franken eingenommen. Dies entspricht pro Motorfahrzeug mehr als 1'600 Franken an Fiskalleistungen. Über 45 Prozent des hievor erwähnten Betrags – also rund 3,4 Milliarden Franken – flossen voraussetzungslos in die allgemeine Bundeskasse.

II. Beantwortung ausgewählter Fragen

1. Erachten Sie den Grundsatzentscheid zugunsten einer schlanken Vorlage als zweckmässig?

Ja.

2. Sind Sie mit den vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung einverstanden?

Zum Teil. Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS lehnt die Aufhebung der zeitlichen Befristung der direkten Bundessteuer ab, befürwortet die Aufhebung der zeitlichen Befristung unter gewissen Bedingungen hingegen bei der Mehrwertsteuer. Grundsätzlich ergibt die Befristung für den Strassenverkehrsverband FRS insofern Sinn, als sich Volk und Stände nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne wieder zu den tragenden Pfeilern der eidgenössischen Fiskalpolitik äussern können.

Gemäss geltendem Verfassungstext ist auch die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte befristet (vgl. Art. 196 Ziff. 3 Abs. 5 BV). Der Bundesrat macht nun einen ersten Schritt in Richtung Aufhebung dieser Befristung, indem er eine der Finanzierungskomponenten unbefristet in der Bundesverfassung festschreiben will. Konkret schlägt der Bundesrat vor, dass der Ertrag aus je 0,1 Prozentpunkt beim Normal- und beim reduzierten Satz der Mehrwertsteuer permanent zweckgebunden für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verwendet werden soll, damit dieses Finanzierungselement nach dem Abschluss der

¹ Baum/Kurte, in: „Abschätzung des volkswirtschaftlichen Nutzens des Strassenverkehrs in der Schweiz“, Untersuchung im Auftrag von auto-schweiz (vormals Vereinigung Schweizerischer Automobil-Importeure VSAI), Köln 2000

Bauarbeiten und der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte nicht hinfällig wird. Der Strassenverkehrsverband FRS erklärt sich unter Berücksichtigung der folgenden Bemerkungen mit der entsprechenden Änderung der Bundesverfassung einverstanden.

Mit seinem Vorschlag nähert sich der Bundesrat der Position des Strassenverkehrsverbands FRS an, welcher dieser bereits vor der Volksabstimmung über den Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) vertreten hat und auch heute noch einnimmt: Wir befürworten nämlich Finanzierungslösungen, die – anders als der bestehende Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FEG) – eine ganzheitliche Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (öV) erlauben und einer langfristigen Infrastrukturplanung Rechnung tragen. Die Finanzierung der öV-Investitionsprojekte ist daher nicht objektbezogen, sondern als Globalfinanzierungssystem auszugestalten. Als tauglichstes Instrument steht u.E. diesbezüglich die Schaffung eines Investitionsfonds für den öV und dessen verfassungsmässige Verankerung analog des von uns geforderten Fonds für die Finanzierung der Strasseninfrastrukturen im Vordergrund. Bei dieser Lösung müsste der bisherige FEG in den Investitionsfonds für den öV übergeführt werden.

Der Bundesrat hat die Schaffung eines FEG dazumal nicht zuletzt deshalb empfohlen, weil letzterer befristet war. Von dieser Haltung rückt er nun mit dem vorgeschlagenen neuen **Art. 130 Abs. 3 BV** ein Stück weit ab. Nur konsequent wäre es in diesem Zusammenhang, wenn der Bundesrat endlich auch seine grundsätzliche Opposition gegen die Einrichtung eines separaten Strassenfonds aufgeben und eines seiner wesentlichen Gegenargumente – „(...) im Vergleich zum Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FEG) ist bei der Strassenfinanzierung die Ausgangslage grundsätzlich eine andere. Bei der Strassenfinanzierung handelt es sich um eine Daueraufgabe mit einer Vielzahl von Projekten. Die FEG hingegen ist zeitlich befristet und umfasst nur vier in Bezug auf Leistung, Kosten und Termine (Beginn und Ende) klar definierte Projekte (...)“² – fallen lassen würde.

Unsere **konkreten Änderungsanträge** lauten demnach wie folgt:

Art. 130 Abs. 3

Der Ertrag aus je 0,1 Prozentpunkt beim Normalsatz und beim reduzierten Satz wird zweckgebunden für die Finanzierung der **Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs** verwendet.

Art. 196 Ziff. 13

Die Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist bis Ende **2018** befristet.

3. Teilen Sie insbesondere die Auffassung des Bundesrates, die Höchstsätze der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer in der Verfassung zu belassen, aber die zeitliche Befristung aufzuheben?

Ja, die Höchstsätze der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer sind in der Verfassung zu belassen. Nein, die zeitliche Befristung der direkten Bundessteuer ist auf gar keinen Fall aufzuheben; bei der Mehrwertsteuer befürworten wir eine unbefristete Regelung, sofern gleichzeitig der Fonds zur Finanzierung der Infrastrukturen des öffentlichen Ver-

² Stellungnahme des Bundesrats vom 24.10.2001 zur Motion Fischer (01.3340) sowie zur Motion Spuhler (01.3379).

kehrts geschaffen wird (vgl. Antwort auf Frage 2). Andernfalls lautet unser Antrag wie folgt:

Variante 1: Art. 196 Ziff. 14 (neu)

Variante 2: Art. 196 Ziff. 14 Abs. 3 (neu)

Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende **2018** befristet.

5. *Sind Sie mit der Strategie des Bundesrates einverstanden, die Frage der ökologischen Steuerreform wieder in Zusammenhang mit einer allfälligen Einführung der CO₂-Abgabe zu thematisieren?*

Nein, der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS ist mit dieser Strategie ganz und gar nicht einverstanden. Die von Volk und Ständen massiv abgelehnten Energieinitiativen und die am Souverän deutlich gescheiterten bundesrätlichen Energievorlagen bringen unmissverständlich zum Ausdruck, dass Wirtschaft und Bevölkerung der Schweiz keine neuen Steuern auf Energie wollen. Der klar geäusserte Volkswille ist endlich zu respektieren und die Frage der ökologischen Steuerreform definitiv ad acta zu legen. Hinzu kommt, dass das CO₂-Gesetz nie unter dem Titel „Ökologische Steuerreform“, sondern als Umsetzung zur Reduktion eines angeblich klimarelevanten Treibhausgases in Kraft getreten ist. Die vom Bundesrat verfolgte Strategie kommt deshalb einem Etikettenschwindel gleich.

Der motorisierte Privatverkehr ist die einzige Verkehrsart, die dem Staat mehr Geld einbringt, als dieser dafür ausgibt. Im Bereich der Strassenfinanzierung hat eine ökologische Steuerreform daher schwerwiegende Konsequenzen. Sie höhlt das Steuersubstrat zu Gunsten der Strasseninvestitionen aus. Wir sind entschieden der Auffassung, dass die Schweiz die im internationalen Rahmen festgelegten Bestrebungen zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs unterstützen soll. Alleingänge der Eidgenossenschaft (in Ausübung einer Funktion als Vorreiter, Musterschüler oder gar Lehrmeister) lehnen wir hingegen dezidiert ab.

Ziel des CO₂-Gesetzes ist die Reduktion der CO₂-Emissionen aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger. Die Einführung einer CO₂-Abgabe ist nicht das Ziel dieses Gesetzes, sondern lediglich eine der möglichen Massnahmen zur Erreichung des Zieles. Mit den künftigen Fahrzeuggenerationen kann ein grosser Schritt in Richtung CO₂-Zielvorgabe getan werden. Sofern der Bund die entsprechenden Anreize zum beschleunigten Wechsel auf die Spartechnologien schafft, kann das CO₂-Reduktionsziel in Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren erreicht werden. Deshalb ist eine CO₂-Abgabe im Sinne einer Strafaktion der Automobilisten entbehrlich.

6. *Erachten Sie die bestehenden Zweckbindungen als problematisch? Würde ein Ansatz, sie mit dem Ziel einer Aufhebung oder Lockerung zu überprüfen, Ihre Unterstützung finden?*

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS erachtet die bestehende Zweckbindung für den Strassenverkehr höchstens insofern als problematisch, als in den letzten Jahren die zweckgebundenen Mittel für das Strassenwesen systematisch zurückbehalten und die Spezialfinanzierung „Strassenverkehr“ – entgegen dem einstigen Versprechen des Bundesrats, lediglich eine Schwankungsreserve auszuweisen – in Kürze auf vier Milliarden Franken

angewachsen sein wird. Damit werden immer grössere Begehrlichkeiten für Belange ausserhalb der verfassungsmässigen Zweckbindung geweckt.

Der Strassenverkehrsverband FRS unterstützt den Ansatz zur Lockerung oder Aufhebung der bestehenden Zweckbindung in keiner Art und Weise. Vielmehr fordert der FRS – und zwar schon seit Jahren –, dass ein Fonds mit eigener Rechnung zur Finanzierung des Strassenbaus und -unterhalts eingerichtet wird. Damit wäre gewährleistet, dass die Rückstellungen im Strassenverkehr nicht je länger, desto mehr zum budget- und finanzpolitischen Spielball verkommen und die Infrastruktur für den privaten Strassenverkehr nachhaltig gesichert ist.

Gemäss Anhang 6.2 „Zweckbindungen im Bundeshaushalt“ (Stand: September 2001) des NFO-Vernehmlassungsberichts gibt der Bund im Jahr 2002 laut entsprechendem Voranschlag insgesamt rund 50,5 Milliarden Franken aus. Gut ein Fünftel dieser Gesamtausgaben bzw. des Gesamtbudgets – nämlich rund 10,5 Milliarden Franken – werden aus zweckgebundenen Einnahmen gedeckt. Von diesen wiederum machen die für den Strassenverkehr zweckgebundenen Einnahmen in der Höhe von 3,9 Milliarden Franken im Jahr 2002 mit Abstand den grössten Posten aus. Das sind rund 37 Prozent aller zweckgebundenen Einnahmen des Bundes oder rund acht Prozent des Gesamtbudgets. Im von den eidgenössischen Räten bereinigten Voranschlag 2002 beläuft sich gemäss Übersicht über die zweckfinanzierten Strassenverkehrsausgaben der Stand der Spezialfinanzierung nun auf 3'889'095'000 Franken. Angesichts dieser Zahlen und Fakten haben wir mit grossem Befremden zur Kenntnis genommen, dass weder der Strassenverkehrsverband FRS noch einer seiner Mitgliedverbände offiziell zur NFO-Vernehmlassung eingeladen worden ist.

Bereits bei der Behandlung des Treibstoffzollgesetzes sind 1984 im Parlament deutliche Bedenken geäussert worden, dem Bund werde mit der Rückstellung von Treibstoffzollerträgen die Möglichkeit verschafft, seine Finanzrechnung zu verbessern. Der Bundesrat jedoch hat diese Bedenken zerstreut: Er könne nicht einfach nach freiem Ermessen unbeschränkt Rückstellungen bilden, sondern nur soweit dies zur Gewährung einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung notwendig sei. Rückstellungen seien demnach eine Schwankungsreserve. Obwohl sich der Bundesrat klipp und klar für eine Schwankungsreserve in der Grössenordnung von rund 200 Millionen Franken ausgesprochen hat, sind die Rückstellungen seit 1994 stetig angewachsen und werden in Kürze die Vier-Milliarden-Franken-Grenze überschreiten. Bei dieser prall gefüllten Strassenkasse ist es kein Wunder, dass die Begehrlichkeiten allenthalben grösser und grösser werden. Wir erachten diese Entwicklung in der Tat als äusserst problematisch und ungesund. Ganz im Gegensatz zu der Absicht des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) bzw. der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die Aufhebung oder Lockerung der bestehenden Zweckbindung im Strassenverkehr zu überprüfen, fordern wir bereits seit Jahren, dass diese Spezialfinanzierung in einen Fonds mit eigener Rechnung – der modifizierte (vgl. Antwort auf Frage 2) Fonds zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) mag als Vorbild dienen – überführt wird. Dabei sind die Rückstellungen „Strassenverkehr“ für Strassenzwecke freizugeben, und es ist glaubwürdig aufzuzeigen, wie diese finanziellen Ressourcen ihrer Zweckbestimmung zugeführt werden sollen. Ebenfalls sind die Gelder des hievor verlangten separaten Strassenfonds nach marktüblichen Sätzen zu verzinsen.

Der Bund hat sich bisher notorisch geweigert, die in der Strassenkasse liegenden Gelder zu verzinsen. Damit sind jedes Jahr rund 200 Millionen Franken auf kaltem Weg zweckentfremdet

worden (im Jahr 2000 betragen die kumulierten, jedoch nicht gutgeschriebenen Zinsen 465 Millionen Franken). Dies, obwohl ein vom Schweizerischen Strassenverkehrsverband FRS in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten³ zum klaren Schluss gelangt ist, dass der Bund die Rückstellungen aus den Treibstoffsteuern auch ohne zusätzliche gesetzliche Grundlage verzinsen und die Zinserträge den Rückstellungen gutschreiben muss. Die Zweckbindung der Verbrauchssteuern auf Treibstoffen gilt auch für den geldwerten Vorteil aus den zurückgestellten Mitteln. Wenn der Bundesrat schon der Meinung ist, dass die bestehenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für eine Verzinsung nicht genügen würden, dann sei auf Art. 86 Abs. 4 BV verwiesen: Danach erhebt der Bund einen Zuschlag zur Mineralölsteuer, wenn der zweckgebundene Teil dieser Abgabe für die Aufgaben hinsichtlich Strassenverkehr nicht ausreicht. Somit könnte der Bund in der jetzigen komfortablen finanziellen Situation locker auf einen Jahresertrag aus dem Mineralölsteuerzuschlag verzichten. Bis dato haben der Strassenverkehrsverband FRS sowie die übrigen am Strassenverkehr interessierten Kreise – trotz Rückstellungen von gegen vier Milliarden Franken an zweckgebundenen finanziellen Mitteln – deswegen keinen Abbau des Mineralölsteuerzuschlags verlangt, weil der Nachholbedarf im Strassenbau ausgewiesen ist. Stichworte dazu sind: Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Umfahrungsstrassen, Verkehrsentflechtung in Agglomerationen sowie Beseitigung von Engpässen im Strassennetz von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Seit 1995 gibt der Bund weniger für das Strassenwesen aus, als er an zweckgebundenen Mitteln einnimmt. Gleichzeitig hat der Bund seine Beiträge an die Kantone im Zuge der Sparmassnahmen zur Sanierung der Bundeskasse gekürzt, die Bau- und Erneuerungsprogramme wurden erstreckt. Die Lärmsanierungsmassnahmen sind zurückgestellt und werden nur zögerlich an die Hand genommen. Obwohl der Bund das Recht zur Steuererhebung bei den Automobilisten für sich beansprucht (Steuerhoheit), lässt er die Kantone und Gemeinden nur ungenügend am Ertrag teilhaben. Für das weitverzweigte Gemeindestrassennetz werden praktisch keine zweckgebundenen Bundesmittel freigegeben. Auf der andern Seite verweigert der Bund die Verzinsung der zurückgestellten Strassengelder. Von 1991 bis 2000 hat der Bund die Tresorie mit Strassengeldern um 465 Millionen Franken entlasten können.

III. Schlussbemerkungen

Gemäss dem EFD-Rohstoff „Budget 2002“ vom 25. Oktober 2001 „nimmt die Tendenz zu Zweckbindungen und Ausgabenautomatismen seit Jahren zu“. Damit verenge sich der Spielraum für die Festlegung finanzpolitischer Prioritäten auf der Ausgabenseite zusehends. Deshalb seien die bestehenden Zweckbindungen und Ausgabenautomatismen im Rahmen der Arbeiten an der NFO einer generellen Prüfung unterzogen worden. Dabei habe sich herausgestellt, dass Zweckbindungen, je nachdem, ob man sie vom rein politischen oder vom ökonomischen Standpunkt her betrachte, nicht unbedingt gleich beurteilt würden. Der Bundesrat werde die Problematik der Zweckbindungen und die Ergebnisse dieser Studie in einem Bericht zuhanden des Parlaments darlegen.

Wir erachten es als stossend, dass besagte Ergebnisse nicht bereits in den NFO-Vernehmlassungsbericht (ausgenommen die Liste aller Zweckbindungen im Bundeshaushalt) eingeflossen sind und uns auch auf persönliche Anfrage hin nicht zugestellt wurden. Es ist offensichtlich, dass das Vernehmlassungsverfahren zur NFO dadurch an Substanz verloren bzw. nicht unbedingt an

³ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Peter Böckli und Prof. Dr. Markus Reich, Basel und Zürich, 24. Oktober 1989

Vertrauen gewonnen hat. Zwar kennen wir die im besagten EFD-Rohstoff erwähnte Studie und deren Fazit nicht, trotzdem können wir klar festhalten: Die zweckgebundenen Einnahmen für den Strassenverkehr sind sowohl ökonomisch als auch politisch betrachtet sinnvoll. Um die nachhaltige Finanzierung des volkswirtschaftlich und gesellschaftlich bedeutsamen privaten Strassenverkehrs in der Schweiz künftig zu fördern und zu garantieren, ist es höchste Zeit, endlich einen Investitionsfonds für den Strassenverkehr zu schaffen, der zwingend von der überwiegend Konsumausgaben umfassenden Finanzrechnung des Bundes getrennt ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller