

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation (UVEK)
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Kochergasse 10
3003 **Bern**

Bern, den 15. Juli 2005

Fonds für Agglomerationsverkehr und Nationalstrassen (Infrastrukturfonds)

Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bericht „Fonds für Agglomerationsverkehr und Nationalstrassen (Infrastrukturfonds)“ und den vorgeschlagenen Gesetzesentwürfen – das Bundesgesetz über einen Dringlichkeitsfonds für Verkehrsinfrastrukturen sowie das Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (IANG) – Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS steht dem Ansinnen, die künftige Finanzierung von (Strassen-)Verkehrsinfrastrukturen auf eine tragfähige und dauerhafte Basis zu stellen, grundsätzlich positiv gegenüber. Der Strassenverkehrsverband FRS

- unterstützt die Schaffung eines Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Nationalstrassen (Fertigstellung des Netzes und Erhalt der Netzfunktionalität). Damit wird einer seiner lang-

jährigen Forderungen entsprochen. Der Infrastrukturfonds ist primär aus den Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr sowie aus den zweckgebundenen Verbrauchssteuern auf Treibstoffen und der Nationalstrassenabgabe zu äufnen.

- unterstützt und begrüsst die Mitfinanzierung der Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs durch den Bund mittels des Infrastrukturfonds. Der Strassenverkehrsverband FRS erachtet allerdings die neue, noch nicht in Kraft getretene Verfassungsbestimmung (Art. 86 Abs. 3 Bst. b^{bis} BV) grundsätzlich als ungenügend, um gestützt darauf die Finanzierung von reinen Eisenbahnprojekten vornehmen zu können. Der Strassenverkehrsverband FRS lehnt deren Finanzierung aus Mitteln der zweckgebundenen Strassengeldern deshalb vehement ab.
- fordert die Aufnahme der Hauptstrassenfinanzierung in den Infrastrukturfonds. Auf diese Weise wird die Finanzierung von reinen Schieneninfrastrukturprojekten wie z.B. der S-Bahnen in Zürich und Genf via die Leistungsvereinbarungen Bund–SBB ermöglicht.
- lehnt den postulierten Dringlichkeitsfonds ab. Dieser stellt nicht nur einen unnötigen und unnützen Umweg dar, sondern ist auch unausgewogen und verstösst gegen Treu und Glauben.

II. Detailbemerkungen

1. Allianz Verkehr

Als Mitglied bzw. Trägerorganisation der verkehrsträgerübergreifenden Allianz Verkehr¹ hat der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS in den vergangenen Monaten und Wochen intensiv mit konstruktiven und lösungsorientierten Vorschlägen im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung nach tragfähigen Lösungen für die Finanzierungsprobleme der Verkehrsinfrastrukturen gesucht. Dabei herrscht heute über die folgenden Punkte (die auch der Strassenverkehrsverband FRS vollumfänglich unterstützen kann) innerhalb der Allianz Verkehr grundsätzlicher Konsens:

- Dass sich der Bund neu auch bei der Mitfinanzierung von Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr engagieren will, wird begrüsst. Die Ausweitung des Verwendungszwecks der Verbrauchssteuern auf Treibstoffen und der Nationalstrassenabgabe für diese neue Bundesaufgabe wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Regelung als richtig erachtet und anerkannt.
- Die Schaffung eines kurzfristigen Dringlichkeitsfonds wird als nutzlos sowie unnötig angesehen und daher abgelehnt. Stattdessen wird gefordert, dass so rasch als möglich zur Finanzierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, der Gewährleistung der Sicherstellung der Netzfunktionalität bei den Nationalstrassen sowie der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen ein langfristiger und umfassender Infrastrukturfonds eingerichtet wird. Dieser Infrastrukturfonds ist in einem einzigen Gesetz zu stipulieren.

¹ Trägerorganisationen der Allianz Verkehr sind: Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband, Verband öffentlicher Verkehr (VöV), Schweizerische Bundesbahnen (SBB), Die Schweizerische Post (PostAuto), bauenschweiz (Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft), Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Schweizer Tourismusverband (STV), Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA), VAP (Verband der verladenden Wirtschaft), Schweizerischer Strassenverkehrsverband (Fédération routière suisse FRS).

- Dringliche Infrastrukturprojekte sowohl des privaten Strassenverkehrs als auch des öffentlichen Verkehrs in Städten und Agglomerationen sind in Übergangsbestimmungen des besagten Infrastrukturfonds-Bundesgesetzes festzulegen und können somit gleichzeitig mit der Gesetzesvorlage den eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorgelegt und dann umgehend realisiert werden.
- Mit Ausnahme einer Schwankungsreserve in der Grössenordnung von 500 Millionen Franken sind die gesamten Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (per Ende 2004: 3,7 Milliarden Franken) als Ersteinlage in den Infrastrukturfonds zu überweisen.
- Die Hauptstrassenfinanzierung ist ebenfalls via den Infrastrukturfonds abzuwickeln. Dadurch wird die Realisierung schwer finanzierbarer Projekte ausserhalb der Agglomerationsräume ermöglicht.

Ein Dissens besteht innerhalb der Allianz Verkehr allerdings in der Finanzierung reiner Schieneninfrastrukturprojekte in Städten und Agglomerationen wie z.B. den S-Bahnen in Zürich und Genf. Diesbezüglich vertritt der Strassenverkehrsverband FRS die Auffassung, dass eine derartige Verwendung zweckgebundener Strassengelder verfassungswidrig ist. Dies wird durch ein neues Rechtsgutachten bestätigt, das zu einem eindeutigen Schluss gelangt: Nur der auf der Strasse verlaufende Verkehr – also keine reinen Eisenbahnprojekte (S-Bahnen) – können mit für die Strasse zweckgebundenen finanziellen Mitteln unterstützt werden. Die Konklusion dieses aktuellen Rechtsgutachtens lautet wie folgt: „Dans la mesure où il vise la mobilité douce, les transports publics, notamment ferroviaires, dans les villes et les agglomérations, le projet du DETEC mis en consultation le 7 avril 2005 ne se concilie pas avec le texte clair de l'article 86, alinéa 3, Cst., avec les intentions du constituant, avec la *ratio legis* ni avec la systématique de la Constitution fédérale.“²

2. Resolution FRS

An seiner 60. ordentlichen Mitgliederversammlung vom 14. Juni 2005 hat der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS im Zusammenhang mit der vorliegenden Vernehmlassung einstimmig eine Resolution verabschiedet. Gemäss dieser Resolution ist der Strassenverkehrsverband FRS gewillt,

1. den seit Jahren von ihm geforderten langfristigen, ausgewogenen und umfassenden Fonds zur Finanzierung der Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs und der Nationalstrassen zu unterstützen, um künftig eine Verstetigung der Planung und der Finanzierung zu erreichen.
2. die seit Jahrzehnten angehäuften Rückstellungen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr als Ersteinlage in den Infrastrukturfonds für Agglomerationsverkehr und Nationalstrassen bedarfsgerecht freizugeben.
3. zusammen mit den Partnern in der verkehrsträgerübergreifenden Allianz Verkehr nach konstruktiven, zukunftsgerichteten, tragfähigen und verfassungskonformen (Art. 86 Abs. 3 BV) Lösungen zur Finanzierung der Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr zu suchen.

² AVIS DE DROIT donné au Touring Club Suisse de la constitutionnalité du projet de fonds pour le trafic d'agglomération mis en consultation le 7 avril 2005; Etienne Griesel; Prevérenge, le 7 juillet 2005; S. 22

4. eine Finanzierung von reinen Eisenbahnprojekten (S-Bahnen) aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs, namentlich der Mineralölsteuern und der Nationalstrassenabgabe, als nicht verfassungskonform zu bekämpfen.
5. stattdessen den Vorschlag zur Verlagerung der Hauptstrassenfinanzierung aus der allgemeinen Bundesrechnung in den Infrastrukturfonds zu unterstützen, damit der Bundesanteil für die S-Bahnen über die Leistungsvereinbarung mit den SBB schuldenbremsenkonform abgewickelt werden kann.
6. an seiner im Rahmen des Avanti-Gegenentwurfs gemachten Zusage betreffend die Mitfinanzierung der Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr in der Höhe von rund 300 Millionen Franken pro Jahr aus den zweckgebundenen Strassengeldern festzuhalten.

Mittels dieser Resolution hat der Strassenverkehrsverband FRS nochmals seine bereits im Rahmen der Allianz-Verkehr-Gespräche gemachte Aussage bekräftigt, wonach er grundsätzlich zur Mitfinanzierung der Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr bereit ist. Entsprechende Zusagen sind vom Strassenverkehrsverband FRS in der Vergangenheit schon im Rahmen der Avanti-Initiative gemacht worden.

3. Voraussetzungen zur Mitfinanzierung von Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr

Für die Mitfinanzierung von Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr müssen für den Strassenverkehrsverband FRS allerdings drei Voraussetzungen zwingend erfüllt sein:

- **Voraussetzung der betragsmässigen Bezifferung** – Von Anfang an muss klar sein, in welcher Grössenordnung die Strassengelder künftig in Projekte des Agglomerationsverkehrs fliessen. Die Expertengruppe Bieri und die Botschaft zur Avanti-Initiative haben für den Agglomerationsverkehr Beiträge für Investitionen in der Höhe von rund 300 Millionen Franken pro Jahr ausgemacht.
- **Voraussetzung der Zweckbindung** – Die Finanzierung hat sich auf Investitionsvorhaben zu beschränken, die den unmittelbaren Problemlösungen im Bereich des Strassenverkehrs dienen. Der Strassenverkehrsverband FRS erwartet von der neuen Finanzierungslösung verbindliche Mechanismen, die garantieren, dass die strassenseitige Finanzierung der Investitionen in den öffentlichen Verkehr in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung sowie ausgewogen erfolgt. Grundlage dazu ist Art. 86 Abs. 3 der Bundesverfassung. Der Ausbau von S-Bahnnetzen wie z.B. in den Städten Zürich und Genf sind reine Eisenbahnprojekte. Sie betreffen nicht den Strassenverkehr. Eine Finanzierung der Projekte aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs ist somit verfassungswidrig.
- **Voraussetzung der Ausgewogenheit** – Schliesslich müssen die zweckgebundenen Strassengelder sowohl für Projekte des öffentlichen wie auch des privaten Agglomerationsverkehrs zur Verfügung stehen. Die aktuelle Liste der Infrastrukturprojekte, die gemäss vorliegendem UVEK-Vorschlag via Dringlichkeitsfonds finanziert werden sollen, ist in diesem Sinne nicht ausgewogen. Diesbezüglich erwartet der Strassenverkehrsverband FRS im Rahmen des Infrastrukturfonds-Bundesgesetzes und insbesondere im Rahmen dessen Übergangsbestimmungen eine Nachbesserung. Damit soll sichergestellt werden, dass von der strassenseitigen Finanzierung von Agglomerationsprojekten nicht praktisch ausschliesslich der öffentliche Verkehr profitiert.

4. Verzicht auf Dringlichkeitsfonds

Fest steht für den Strassenverkehrsverband FRS, dass der vorgeschlagene Dringlichkeitsfonds für sich allein die drei hievor genannten Voraussetzungen (betragsmässige Bezifferung, Zweckbindung, Ausgewogenheit) in ungenügendem Mass erfüllt. Dies hängt damit zusammen, dass offenbar zurzeit mehrheitlich nur Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs in Baureife vorliegen.

Die Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr von 3,7 Milliarden Franken per Ende 2004 resultieren aus Kreditkürzungen vergangener Jahre zulasten der Kantone im Bereich des Strassenbaus (insbesondere National- und Hauptstrassen). Die Beanspruchung dieser finanziellen Mittel für Investitionsvorhaben des öffentlichen Verkehrs, namentlich des Eisenbahnverkehrs, verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben. Dies kann aus staatspolitischen Gründen nicht hingenommen werden.

Kommt hinzu, dass heute noch ungewiss ist, ob der spätere Infrastrukturfonds dereinst die genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt. Die Konkretisierung ist derzeit noch äusserst vage. Ausserdem besteht überhaupt keine Garantie dafür, dass nach der Installation des Dringlichkeitsfonds der Infrastrukturfonds auch wirklich realisiert wird.

Der Strassenverkehrsverband FRS verlangt deshalb, dass auf den Dringlichkeitsfonds verzichtet und stattdessen direkt der Infrastrukturfonds verwirklicht wird. In den hievor bereits erwähnten Übergangsbestimmungen wäre zu regeln, welche konkreten Projekte aus der Ersteinlage der zurückgestellten Strassengelder zu finanzieren sind.

Mit Blick auf die Realisierung der im Rahmen des Dringlichkeitsfonds genannten S-Bahn-Infrastrukturprojekte schlagen wir eine Finanzierung aus dem allgemeinen Bundeshaushalt über die Leistungsvereinbarungen mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) vor. Damit die Anforderungen der Schuldenbremse beim Bund eingehalten werden können, ist die Hauptstrassenfinanzierung des Bundes in den neu zu schaffenden Infrastrukturfonds zu verlagern.

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