

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK)
3003 Bern

Bern, 20. Juni 2014

Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF); zur Schliessung der Finanzierungslücke; zum Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstrasse

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 30 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS (Auto Gewerbe Verband Schweiz); ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) und zur Schliessung der Finanzierungslücke sowie zum Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstrassen – namentlich zu den Entwürfen bezüglich des Bundesbeschlusses über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr, hinsichtlich des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) sowie betreffend die Änderung anderer Erlasse – Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS lehnt den Vorschlag des Bundesrats zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) ab und fordert massgebliche Korrekturen an der Vorlage, welche die verkehrspolitischen Grundsätze des Verursacherprinzips und der Zweckbestimmung von Verkehrsabgaben beachten sowie klare Vorteile für den motorisierten Strassenverkehr bewirken. Mit Blick auf die Entwicklung der Nationalstrasseninfrastruktur und deren Finanzierung stellt strasseschweiz die folgenden konkreten Forderungen:

- ▶ **Der Bund muss mit dem Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) für die Nationalstrasse die notwendigen Massnahmen ergreifen, um einen weiteren Planungs- und Investitionsstau zu verhindern. Konkret sind**
 - **die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz dringend zu beschleunigen;**
 - **der neue Netzbeschluss (NEB) aus dem Jahr 2012 in den NAF zu integrieren und insbesondere die Netzergänzungsprojekte „Glattdalautobahn“ und „Umfahrung Morges“ rasch zu realisieren;**
 - **die Massnahmen zur Umsetzung des Moduls 3 im Engpassbeseitigungsprogramm in Angriff zu nehmen und mit ehrgeizigem Zeitplan umzusetzen;**
 - **die Planung für die zurückgestellten Projekte zur Engpassbeseitigung (gemäss Modul 4) unverzüglich auszulösen, wobei zusätzliche Projekte dort aufzunehmen sind, wo sich neuer Handlungsbedarf abzeichnet und die Kapazitäten auf dem Nationalstrassennetz erkennbar nicht mehr genügen;**
 - **via den NAF jährlich rund 1 bis 1,2 Milliarden Franken zusätzlich in die Strasseninfrastruktur zu investieren.**

- ▶ **Betreffend die Finanzierung und Ausgestaltung des NAF gelten für strasseschweiz die folgenden Bedingungen:**
 - **Der Bund erhebt keine Steuern auf Vorrat.**
 - **Die Automobilsteuer muss zu 100 Prozent – und nicht nur zu zwei Dritteln – zweckgebunden für die Strasse eingesetzt werden.**
 - **Die notwendigen finanziellen Mittel für den raschen Ausbau sind aus der Mineralölgrundsteuer im Sinne der „Michkuh-Initiative“ neu zu verteilen, wobei Steuern und Abgaben nicht automatisch der Teuerung angepasst werden dürfen.**
 - **Die Agglomerationsverkehrs-Projekte müssen auf 200 Millionen Franken pro Jahr begrenzt werden.**
 - **Agglomerationsverkehrs-Projekte sind nur dann mitzufinanzieren, wenn sie auch zu Kapazitätsverbesserungen im Strassenverkehr führen.**
 - **Bahnhofsanlagen und S-Bahn-Projekte dürfen nicht aus dem NAF finanziert werden; dafür steht der Bahninfrastrukturfonds (BIF) zur Verfügung.**
 - **Pro Jahr müssen zusätzlich 100 Millionen Franken im NAF für Hauptstrassen in Berggebieten und ausserhalb von Agglomerationen (für Umfahrungsstrassen oder Entlastungen regionaler Zentren) reserviert werden.**

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Schon seit vielen Jahren und bereits lange vor FABI setzen sich die Strassenverkehrsverbände für die Schaffung eines dauerhaften und sicheren Finanzierungsgefässes für die Strasseninfrastruktur ein, das die bedarfsgerechte Entwicklung eines funktionstüchtigen Strassensystems in der Schweiz ermöglicht und gewährleistet.

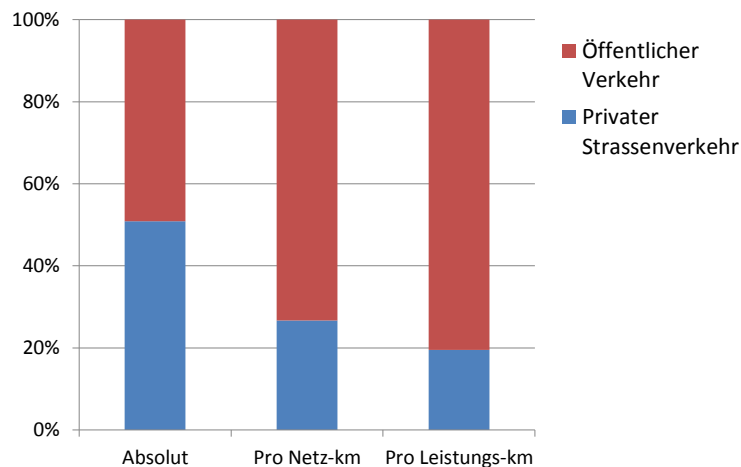
Hierzulande fehlt bis dato eine klare und langfristige Strategie betreffend die Erstellung der Verkehrsinfrastrukturen. Im Rahmen der Vorlage FABI (Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur) wurde in Form eines Strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) ein solches Instrument für die Schieneninfrastruktur am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen mit deutlichem Mehr gutgeheissen.¹ Strassenseitig hingegen mangelt es nach wie vor an einem formalisierten Planungsinstrument, das die Koordination der Angebots- mit der Infrastrukturentwicklung sicherstellt und die Abstimmung zur erwarteten Nachfrageentwicklung gewährleistet. Das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz stellt zwar einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar; ein klares Ausbauprogramm, das mit einer realistischen Finanzbedarfsplanung verknüpft wird und mit dem entsprechenden Finanzierungsgefäss verbunden ist, ist indes noch immer nirgends auszumachen.

Das unterschiedliche Vorgehen des Bundes bei den nationalen Verkehrsnetzen – will heissen die Bevorzugung der Schiene und die Vernachlässigung der Strasse – ist seit etlichen Jahren augenfällig und vor dem Hintergrund der enormen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Strassenverkehrs nicht mehr nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang bleiben in der Regel auch wesentliche Parameter wie das Streckennetz und die erbrachte Verkehrsleistung unberücksichtigt. Dies ist unverständlich und muss im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Verkehrsträger korrigiert werden.

Gemäss dem Vernehmlassungsbericht (S. 17 Abb. 4) zur NAF-Vorlage haben die Ausgaben der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) für den Landverkehr im Jahr 2010 absolut über 16 Milliarden Franken betragen. Auf den privaten Strassenverkehr, mit einem Streckennetz von rund 71'000 Kilometer, entfielen rund 8,3 Milliarden Franken und auf den öV, mit einem Schienennetz von rund 5'000 Kilometer sowie einem Streckennetz des öffentlichen Strassenverkehrs von rund 19'000 Kilometer, insgesamt gut acht Milliarden Franken. Auf den ersten Blick scheinen Strasse und Schiene/öV also über etwa gleich lange Spiesse zu verfügen. Auf den zweiten Blick entpuppt sich dies allerdings als falsch. Werden die jeweiligen Ausgaben nämlich in Relation zum Streckennetz oder zu der auf diesem Netz erbrachten Verkehrsleistung (gemessen in Personen- und Tonnenkilometer) gesetzt, ist rasch klar, dass die Strasse deutlich benachteiligt wird. 2010 bekam die Strasse pro Netzkilometer gegen 120'000 Franken, Schiene/öV erhielten gut 330'000 Franken; pro Leistungskilometer bezog die Strasse knapp acht Rappen, Schiene/öV erhielten gut 33 Rappen. Von gleich langen Spiesen kann also überhaupt keine Rede sein!

¹ BBl 2014 4117

Gesamtausgaben für den Landverkehr im Jahr 2010



Quelle: NAF-Vernehmlassungsbericht (26.02.14; S. 17), Bundesamt für Statistik (BFS)

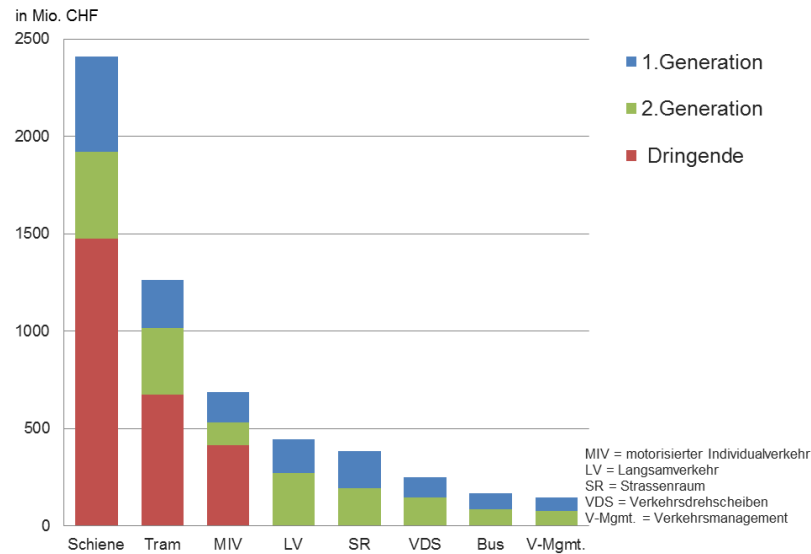
In Bezug auf die sichere und dauerhafte Finanzierung der Strassenverkehrsinfrastruktur verfolgt **strasseschweiz** diese vier Hauptziele:

1. das Angebot und die Leistungsfähigkeit des Strassenverkehrssystems heute und in Zukunft entsprechend der real existierenden Nachfrage wieder herzustellen und zu erhalten;
2. den Mitteleinsatz zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit so effizient wie möglich auszugestalten und dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis der heute angewendeten Standards kritisch zu überprüfen;
3. eine nachhaltige Politik hinsichtlich der Investitionen in die Strasseninfrastruktur zu sichern und dabei die Quersubventionierung vom Verkehrsträger Strasse hin zum Verkehrsträger Schiene abzubauen bzw. durch eine Neugestaltung der Zweckbindung zu kompensieren;
4. das Leistungsangebot so auszugestalten, dass Angebotsqualität und Erschliessung der nichturbanen Räume und Randregionen nicht gefährdet werden (immerhin leisten die Bewohner dieser Räume und Regionen mit ihren Steuern, Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit dem motorisierten Strassenverkehr auch einen Beitrag an die Infrastrukturfinanzierung).

Zwar konnte das Verkehrswachstum auf dem ursprünglich mehrheitlich grosszügig geplanten Nationalstrassennetz während einiger Zeit aufgefangen werden. Aufgrund des starken Verkehrswachstums auf den Nationalstrassen von rund zwei Prozent pro Jahr, wirkt sich nun aber der politisch gefällte Entscheid, die Netzkapazität nicht oder nur punktuell anzupassen, fatal aus. Stark belastete Teilstücke können nur mit riesigem Aufwand saniert werden. Verkehrsbehinderungen beträchtlichen Ausmasses sind die Folge davon.

Zudem werden die von der Strasse generierten und für diese grundsätzlich vorhandenen finanziellen Mittel falsch eingesetzt: Noch immer benützt der Bundeshaushalt die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV), um seine Tresorerie zu entlasten bzw. zu verbessern. Ferner hat der faktische Baustopp bei den Nationalstrassen die SFSV-Rückstellungen zu gegebenem Zeitpunkt überproportional anwachsen lassen. So wurden die vom Strassenverkehr vermeintlich nicht benötigten Gelder zunehmend für die Quersubventionierung von der Strasse hin zum öffentlichen Verkehr (öV) und dabei insbesondere zur Schiene verwendet. Die Aufteilung der im Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr reservierten Mittel (6 Mrd. Franken) spricht diesbezüglich Bände!

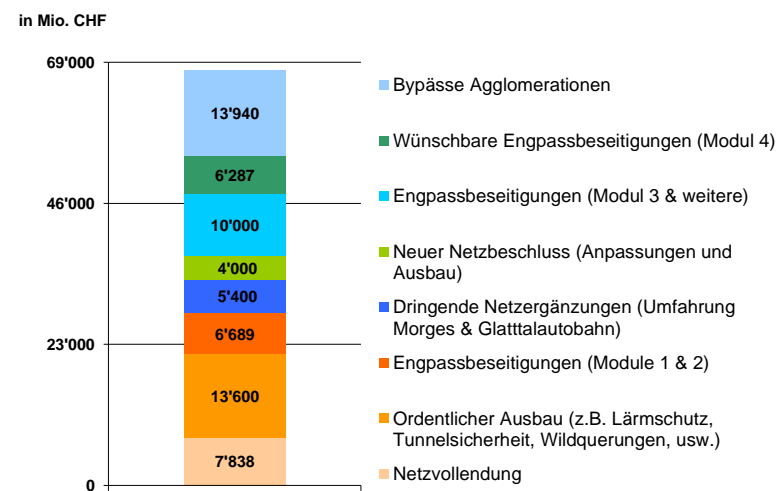
Aus Strassengeldern finanzierte Agglo-Projekte (2008-2018)



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Es ist daher unlogisch, vom motorisierten Privatverkehr zu verlangen, dass er im Nachhinein sozusagen die Löcher in der „Strassenkasse“ wieder auffüllt, bevor die Finanzierung seiner eigenen Bedürfnisse einer Lösung zugeführt werden kann. Vielmehr muss es jetzt darum gehen, den mit der Umwidmung der finanziellen Mittel begangenen Fehler zu korrigieren.

Investitionsbedarf der Strasse bis ins Jahr 2040



Quelle: BBI 2009 S. 8417, NAF-Vernehmlassungsbericht (26.02.14; S. 74/75), Bunderatsbericht „Zukunft Nationale Infrastrukturnetze“ (17.09.10; S. 88)

In Anbetracht der enormen Herausforderungen betreffend sowohl die Fertigstellung und Erweiterung als auch den Ausbau und Unterhalt des Nationalstrassennetzes sowie insbesondere die damit einhergehende Finanzierung – rund 70 Milliarden Franken bis ins Jahr 2040 – ist der anhaltenden Verletzung des Verursacherprinzips bei der Verkehrsfinanzierung endlich ein Riegel zu schieben.

Vor diesem Hintergrund koppeln die Strassenverkehrsverbände ihre Akzeptanz der NAF-Vorlage an die Aufnahme der folgenden Verbesserungen:

1. Die Vorgehensweise zur Beseitigung der chronischen Stautellen, insbesondere das Realisierungs- inklusive das Rechtsmittelverfahren, müssen beschleunigt werden. Allfällige neue administrative Fussfesseln sind zu vermeiden.²
2. Ein umfassendes Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP), das die Netzzvollendung, die Netzergänzungen, den Netzbeschluss (NEB) und die Engpassbeseitigungen sowie eine realistische Finanzbedarfsplanung samt zeitlicher Staffelung beinhaltet, muss vorhanden sein und umgesetzt werden.
3. Die Verpflichtungskredite für die notwendigen Erweiterungen und Ausbaumassnahmen am Nationalstrassennetz insbesondere zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe sind aufzustocken.
4. Ein allfälliger zusätzlicher Finanzbedarf für die Strassenvorhaben ist vorab und über die von der „Milchkuh-Initiative“ vorgeschlagenen Massnahmen zu decken.
5. Die Mitfinanzierung des Bundes von Projekten des Agglomerationsverkehrs ist auf verkehrsorientierte Strassenprojekte in Gemeinden ausserhalb des Agglomerationsperimeters – namentlich zum Bau von Umfahrungsstrassen oder zur Entlastung von regionalen Zentren – auszudehnen; sie hat in konsequenter Beachtung der verfassungsmässigen Zweckbindung der Mittel ausschliesslich für kapazitätssteigernde Projekte des motorisierten Strassenverkehrs zu erfolgen.

Unsere kritische Prüfung der NAF-Vorlage hat ergeben, dass diese gegenwärtig keine der erwarteten Verbesserungen für die Strassenbenützer mit sich bringt. Die Strassenverkehrsverbände vermissen den erwarteten Nutzen bzw. Mehrwert für den motorisierten Strassenverkehr und können deshalb den vorliegenden NAF-Entwurf in seiner jetzigen Form nicht unterstützen.

Die nachfolgenden Ausführungen sind vor dem Hintergrund der vorgenannten Prämissen zu verstehen.

II. Detailbemerkungen

2.1. Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstrasse

Dass nun auch für den Strassenverkehr endlich ein Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) vorgelegt wird, ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings fällt dessen Inhalt enttäuschend aus.

Verglichen mit dem bestehenden Infrastrukturfonds präsentiert der Bundesrat mit dem STEP bis ins Jahr 2030 nichts Neues: namentlich die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes auf der einen und die Realisierung der Module 1 und 2 des Engpassbeseitigungsprogramms auf der anderen Seite. Der zusätzliche Kredit von mehr als einer Milliarde Franken entspricht der Teuerung der entsprechenden Projekte, deren Kosten Anfang 2000 evaluiert worden sind.

Zwischen 2030 und 2040 stellt der Bundesrat in einem zweiten Schritt die Realisierung von Modul 3 mit einem geschätzten Investitionsvolumen von etwas mehr als sieben Milliarden Franken in Aussicht. Leider ist es u.E. aber unmöglich, die Verlässlichkeit des zeitlichen Horizonts

² Es wird erwartet, dass alle zur Beschleunigung von Projektierung, Einspracheverfahren, usw. erforderlichen Massnahmen getroffen bzw. ergriffen werden; irgendwie geartete zusätzliche, neue Hürden für die Realisierung von Vorhaben sind abzulehnen und werden bekämpft.

abzuschätzen. Der Grund hierfür liegt in der eingefahrenen Verspätung betreffend die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und der mit Blick auf die Engpassbeseitigung zu realisierenden Module 1 und 2. Angesichts der in der Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel für die zweite Periode des Programms zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz³ prognostizierten Stauentwicklung ist eine Beschleunigung dieses Engpassbeseitigungsprogramms zwingend.

Nicht zuletzt bemängeln und kritisieren wir, dass weder die zentralen Netzergänzungen – namentlich die Umfahrung Morges und die Glatttalautobahn – noch die Projekte aus dem (neuen) Netzbeschluss im STEP Nationalstrasse enthalten sind. Das ist hinsichtlich eines STEP, das für sich in Anspruch nimmt, die Strasseninfrastrukturentwicklung der nächsten rund 20 bis 30 Jahre aufzuzeigen, eine äusserst kurzsichtige Optik. Ohne die Integration der vorgenannten Elemente wird der übergeordnete NAF weder den strategischen noch den regionalpolitischen Anforderungen gerecht. Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, beim NAF – im Gegensatz zum FABI-Beschluss – auf die wichtige regionalpolitische Komponente zu verzichten.

Als logische Konsequenz ergibt sich daraus, dass der Verpflichtungskredit für Erweiterungen und Kapazitätsausbau betreffend die Nationalstrassen (Ausbauschnitte) und grössere Vorhaben im bestehenden Nationalstrassennetz – wie dies bei der FABI-Vorlage für die Investitionen in das Bahnnetz der Fall war – aufzustocken ist. Damit sollen die Anstrengungen und Massnahmen zur Bekämpfung der ständig wachsenden Staus und der zunehmenden Verkehrszusammenbrüche beschleunigt werden.

2.2. Nein zur Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags

Die Volksabstimmung betreffend die Verteuerung der Autobahnvignette hat klar gezeigt, dass zusätzliche finanzielle Forderungen an die Automobilisten angesichts der bereits bestehenden Belastungen und Quersubventionierungen nicht mehrheitsfähig sind.⁴ Die Strassenverkehrsverbände verlangen deshalb, dass das geplante Gesamtpaket aufgeschnürt wird. Als sinnvoll erachten wir dabei eine Zweiteilung in NAF und strategisches Ausbauprogramm einerseits und in eine Regelung der künftigen Finanzierungslücken aufgrund einer realistischen Finanzbedarfsplanung andererseits.

Um mit Blick auf die Entwicklung der Strasseninfrastruktur den tatsächlichen Finanzbedarf abschätzen zu können, ist es unerlässlich, eine finanzielle Bedarfsplanung aufzusetzen, die sich an den tatsächlich anfallenden Ausgaben für Strasseninfrastrukturen orientiert. Die im NAF vorgesehene Weiterführung von Quersubventionierungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs (öV) im Allgemeinen und des Schienenverkehrs im Besonderen gehört definitiv nicht dazu. Der Vernehmlassungsbericht (S. 47 Abb. 17) macht zudem deutlich, dass die Entwicklung der Ausgaben für die Nationalstrassen keinesfalls die Unterdeckung der SFSV bewirkt.

Die Strassenverkehrsverbände fordern daher, dass in einem ersten Schritt sämtliche Quersubventionierungen von der Strasse hin zum öV bzw. zur Schiene auf das verfassungsrechtliche Minimum reduziert werden. Nach der Annahme von FABI durch Volk und Stände gibt es keinen Grund mehr, an solchen Transferzahlungen (insbesondere beim Agglomerationsverkehr) festzuhalten. In einem zweiten Schritt müssen Lösungen im Rahmen der von der „Milchkuh-Initiative“ geforderten fairen Verkehrsfinanzierung gefunden werden.

³ BBl 2014 2443

⁴ BBl 2014 1773

2.3. Finanzierung des Agglomerationsverkehrs

Der Bundesrat schlägt vor, die im Rahmen des Infrastrukturfonds zeitlich und finanziell begrenzte Finanzierung des Agglomerationsverkehrs bzw. von Agglomerationsprogrammen durch den Bund via NAF nicht nur fortzusetzen, sondern sogar aufzustocken. Dies ist insbesondere nach der Annahme von FABI durch Volk und Stände nicht mehr gerechtfertigt. Eine Analyse der bisher finanzierten Projekte verdeutlicht, dass Versprechungen nicht eingehalten wurden. Die Fehlentwicklung ist gravierend. Ausser der La-Poya-Brücke in Fribourg wurde kaum ein Strassenprojekt mitfinanziert. Dabei zeigen die im (neuen) Netzbeschluss enthaltenen Projekte deutlich, dass die entsprechenden Strassen im Rahmen von Agglomerationsprogrammen durchaus zur Entlastung und Verbesserung der Verkehrssituation hätten beitragen können. Offensichtlich sind hier die Prioritäten falsch gesetzt worden.

Die Strassenverkehrsverbände lehnen die vorgesehene Aufstockung der Agglomerationsfinanzierung ab. Hingegen sind wir bereit, die Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen durch den Bund zu unterstützen, sofern deren Finanzierung neu aufgesetzt wird. Konkret bedeutet dies folgendes:

- Die jährliche Summe ist auf maximal 200 Millionen Franken zu limitieren.⁵
- Die finanziellen Mittel dürfen ausschliesslich für die Finanzierung von Strassenprojekten verwendet werden – und zwar nur dann, wenn sie der Kapazitätsverbesserung dienen.⁶
- Die finanziellen Mittel sollen auch zur Mitfinanzierung von verkehrsorientierten Gemeindestrassen ausserhalb des Agglomerationsperimeters verwendet werden können, sofern dies der Kapazitätsverbesserung dient⁷; letztlich ist es für die Strassenbenützer unerheblich, in wessen Eigentum sich eine verkehrsorientierte Strasse befindet.

Diese Kriterien sind in der NAF-Vorlage entsprechend anzupassen, und Art. 17a des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe ist nach diesen Vorgaben auszugestalten. Vor dem Hintergrund des bereits nach der FABI-Abstimmung angemeldeten zusätzlichen milliardenschweren Finanzbedarfs zur Sanierung von Bahnhöfen kommt dieser Forderung ganz besondere Bedeutung zu. Schienen- und Bahnhofprojekte dürfen in gar keinem Fall aus dem NAF finanziert werden.

2.4. Finanzierung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen

Dieses Element aus dem Infrastrukturfonds hat sich bewährt und ist im Rahmen des NAF weiterzuführen. Die objektbezogene Projektfinanzierung von Kantons- und verkehrsorientierten Gemeindestrassen im nichturbanen Gebiet muss mit jährlich zusätzlich rund 100 Millionen Franken dotiert werden.

2.5. Verknüpfung von NAF und „Milchkuh-Initiative“

Sowohl die NAF-Vorlage als auch die „Milchkuh-Initiative“ schlagen Lösungen hinsichtlich der künftigen Strassenfinanzierung vor. Es ergibt daher sachlich Sinn, die beiden Vorlagen zusammenzuführen. Wie hiervor aufgeführt, hängt der Finanzbedarf des Bundes für das Strassenwesen wesentlich vom Ausmass der Quersubventionierung von der Strasse hin zum öV bzw.

⁵ Aufgrund unserer groben Abschätzung dürfte dieser Betrag ausreichen, sofern nur Infrastrukturen mitfinanziert werden, die den Verkehrsfluss – will heissen die Kapazitäten – für den MIV verbessern.

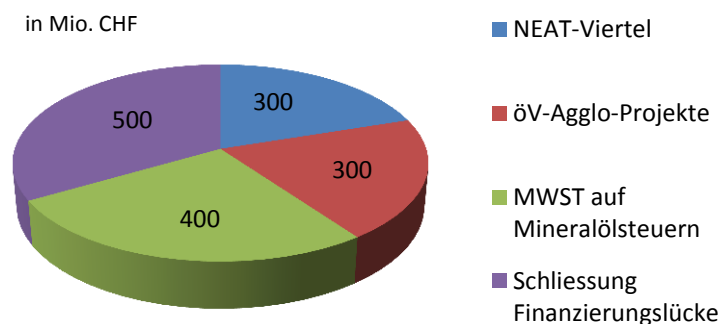
⁶ Der strassengebundene öV und der Langsamverkehr dürfen nur dann mitfinanziert werden, wenn der MIV durch eine Entflechtung kapazitäts- und auch verkehrssicherheitsmässig profitiert.

⁷ Eine mögliche Formulierung hierzu könnte folgendermassen lauten: „Massnahmen zur Verbesserung der – strassenseitigen – Verkehrsverbindungen von regionalen Zentren mit ihrem Umland.“

zur Schiene (Ausgabenseite) und von der Aufteilung der vom Strassenverkehr generierten Einnahmen (Einnahmenseite) ab. Die im Vernehmlassungsbericht (S. 47 Abb. 17) skizzierte Entwicklung der realen Ausgaben für die Infrastruktur des Nationalstrassennetzes spricht diesbezüglich eine deutliche Sprache.

Nebst den heute zweckgebundenen 50 Prozent der Mineralölgrundsteuer sind weitere Anteile der vorgenannten Steuer im Sinne der „Milchkuh-Initiative“ für den Strassenverkehr zu reservieren. Diese Umwidmung der Erträge aus der Mineralölbesteuerung soll dazu dienen, die prognostizierte Finanzierungslücke zu schliessen, um die öV-Querfinanzierung zu kompensieren (je 300 Mio. Franken für NEAT-Viertel und öV-Agglo-Projekte, sofern Letztere unvermindert fortgesetzt werden) und um die MWST-Erträge auf den Mineralölsteuern (400 Mio. Franken) auszugleichen (vgl. Erläuterungen unter Ziffer 2.5.1.).

Vollständige Zweckbindung der Mineralölgrundsteuer: Zusätzlich 1,5 Mrd. Franken für den Strassenverkehr!



Quelle: Eigene Darstellung

2.5.1. Ausgleich der Mehrwertsteuer auf den Mineralölsteuern

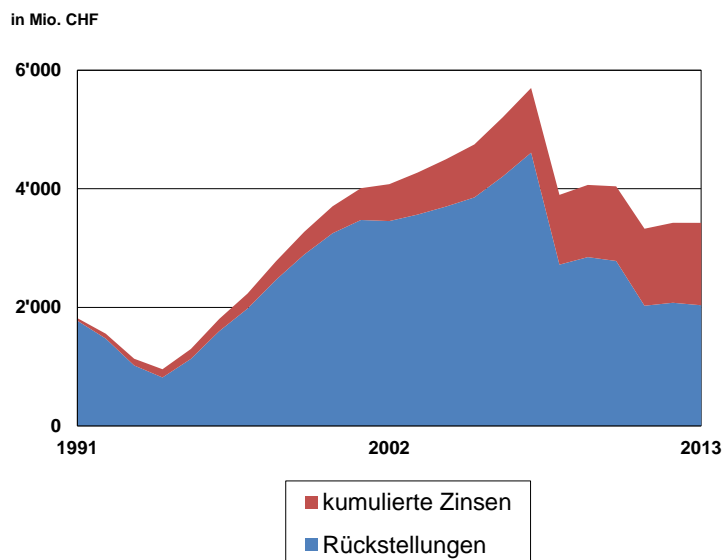
Bei der „Milchkuh-Initiative“ geht es letztlich auch darum, jenen Ausgleich zu schaffen, der aus der Mehrwertbesteuerung der Mineralölsteuer zulasten des Motorfahrzeugverkehrs erfolgt. Seit jeher unterliegen die Umsätze aus dem Verkauf von Treibstoffen der Mehrwertsteuer (MWST). Weil sich der Preis der Treibstoffe praktisch hälftig aus dem Warenwert und den Steuern zusammensetzt, ist die MWST auf dem Treibstoffpreis zu einem beträchtlichen Anteil nichts anderes als eine Steuer auf der Steuer. Das bringt der Bundeskasse einen ungerechtfertigten Zusatzertrag von jährlich rund 400 Millionen Franken ein. Mit der „Milchkuh-Initiative“ fordern wir, dass dieser Ertrag ebenfalls in die „Strassenkasse“ fliesst.

Im Jahr 2013 haben sich die MWST-Abgaben des privaten Strassenverkehrs auf schätzungsweise insgesamt zwei Milliarden Franken belaufen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus rund 1,12 Milliarden MWST-Abgaben auf Fahrzeugen und Zubehör sowie fast 850 Millionen auf dem Treibstoffabsatz im Strassenverkehr. Seit jeher wird die MWST auch auf der Mineralölgrundsteuer und auf dem Mineralölsteuerzuschlag erhoben. Die totalen Einnahmen aus den Mineralölsteuern betragen im 2013 rund 4,9 Milliarden Franken. Darin enthalten sind rund 400 Millionen (acht Prozent) MWST. Somit wird also zusätzlich statt eines Mehrwerts eine Steuer besteuert. Die Summe, welche die MIV-Benützer Jahr für Jahr beim Tanken als Mehrwertbesteuerung auf den Mineralölsteuern bezahlen, muss in Zukunft anstelle einer Benzin- bzw. Dieselpreiserhöhung kompensatorisch aus der Bundeskasse in die Strassenfinanzierung umgeleitet werden und sodann den Treibstoffkonsumenten in Form von kapazitätsverbessernden Strasseninfrastrukturen zugutekommen.

2.5.2. Unverzinsten Rückstellungen bzw. Reserven in der „Strassenkasse“

Statt die vom Strassenverkehr erhobenen finanziellen Mittel fortlaufend in die Beseitigung der sich auf dem Nationalstrassennetz effektiv abzeichnenden Engpässe zu investieren, äufnete der Bund während Jahren unverhältnismässige Reserven und verwendete diese in Form eines zinsfreien Darlehens für andere Aufgaben. Die in den Staatsrechnungen ausgewiesenen Reserven erweckten den Eindruck, die SFSV verfüge über für Strassenprojekte gar nicht erforderliche finanzielle Mittel, und lösten damit Begehrlichkeiten für andere Verwendungszwecke aus. Die in der Folge durch Verfassungs- und Gesetzesänderungen erfolgte Umwidmung von zweckgebundenen Mitteln erachten wir letztlich als einen Verstoß gegen Treu und Glauben gegenüber jenen Bürgerinnen und Bürgern, die ihren Obolus bereitwillig für die in der ursprünglichen Zweckbestimmung formulierten Aufgaben entrichtet haben. Per Ende 2013 belaufen sich die besagten Reserven gemäss aktuellster Staatsrechnung auf total rund 3,6 Milliarden Franken – gut zwei Milliarden Franken in der SFSV und 1,6 Milliarden Franken im Infrastrukturfonds.

Unverzinsten Rückstellungen in der SFSV (1991-2013)



Quelle: Staatsrechnungen, eigene Berechnungen

Das Rechtsgutachten Böckli/Reich⁸ ist zum Ergebnis gelangt, dass der Bund die Rückstellungen aus den Treibstoffsteuern auch ohne zusätzliche gesetzliche Grundlage verzinsen und die Zinserträge den Rückstellungen gutschreiben muss. Das Fazit des Gutachtens lautet: Die Zweckbindung der Verbrauchssteuern auf Treibstoffen gilt auch für den geldwerten Vorteil aus den zurückgestellten Mitteln. Weil der Bund sich aber bis heute geweigert hat, die entsprechenden Gutschriften vorzunehmen, hat die „Strassenkasse“ bis dato einen Zinsverlust von rund 1,4 Milliarden Franken hinnehmen müssen.

⁸ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Peter Böckli und Prof. Dr. Markus Reich, Basel und Zürich, 24. Oktober 1989

III. Bemerkungen zu einzelnen der vorgeschlagenen rechtlichen Erlassen

3.1. Änderung der Bundesverfassung

Art. 86 Verwendung von Abgaben für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr

Betreffend **Art. 86 Abs. 2 Bst. c E-BV** (Automobilsteuer) geben wir klar der Nebenvariante den Vorzug, wobei die Formulierung wie folgt zu modifizieren ist: **Der Reinertrag der Verbrauchssteuer nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d ~~oder ein Teil davon~~.**

Mit **Art. 86 Abs. 5 E-BV** sind wir deshalb nicht einverstanden, weil damit zwischen der Spezialfinanzierung und dem Fonds eine kommunizierende Röhre geschaffen wird. Damit wird u.E. der Gefahr Vorschub geleistet, dass Fondseinlagen nicht verbaut werden müssen und sodann in die SFSV zurückfliessen. Dort können diese finanziellen Mittel wie bisher praktiziert gehortet oder zweckentfremdet werden. Kommt hinzu, dass ein Rückfluss vom NAF in die SFSV gar nicht notwendig ist, da der Fonds über Verpflichtungskredite, vierjährige Zahlungsrahmen und jährliche Voranschlagskredite gesteuert werden soll.

Wir plädieren vielmehr dafür, die Fonds-Einlagen so festzulegen, dass das Bundesparlament bei der Budgetdiskussion noch einen bestimmten Handlungsspielraum erhält. Analog zu FABI bedingt es eines variablen Elements. Dieses könnte z.B. darin bestehen, dass der Bundesrat bei Bedarf weitere Mittel aus der Mineralölgrundsteuer – die zurzeit in die allgemeine Bundeskasse fliessen – für den NAF oder für die SFSV verwenden kann. In der Folge erübrigt sich die vorgeschlagene Ergänzung der Bundesverfassung (BV): **Art. 86 Abs. 5 E-BV** ist ersatzlos zu streichen.

Art. 131 Abs. 2 Bst. b

Es steht grundsätzlich ausser Frage, dass auch Elektro-Fahrzeuge für die Benützung der Infrastruktur aufkommen müssen. Obwohl die Strassenverkehrsverbände angesichts der erst zaghafte einsetzenden Entwicklung des elektrisch motorisierten Individualverkehrs (EMIV) der Einführung einer jährlichen Pauschalabgabe von 340 Franken (2020-2030) bzw. 390 Franken (2031-2040) pro Automobil mit alternativer Antriebsart und -energie skeptisch gegenüber stehen, können sie diese neue Abgabe prinzipiell unterstützen. Nichts desto trotz wird ange-regt den (zu frühen) Zeitpunkt der Einführung dieser Pauschalabgabe sowie deren Art (nur beim Import und/oder jährlich) und Umfang mit den direkt betroffenen Verbänden (ACS, TCS, auto-schweiz) nochmals vertieft zu prüfen.

3.2. Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG)

Art. 2 Zweck

Die vorgeschlagene Zweckformulierung ist inakzeptabel. Es geht hier – im Gegensatz zu FABI – um einen Strassenfonds, der auch aus vom Strassenverkehr generierten finanziellen Mittel geäuft wird. Das NAFG muss analog zum Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Bahninfrastrukturfondsgesetz, BIFG) aufgebaut werden. Im BIFG wurde auf einen Zweckartikel ausdrücklich verzichtet. Wir verlangen, dass die Strasse genau gleich behandelt wird, wie dies im Rahmen der Behandlung der FABI-Vorlage auch in Aussicht gestellt worden ist.

Art. 3 Fondsrechnung

Via den NAF dürfen keine Schienenprojekte mehr finanziert werden. Dafür steht innerhalb von FABI nun der Bahninfrastrukturfonds (BIF) zur Verfügung. Entsprechend ist **Art. 2 Abs. 2 Bst. a Ziff. 4 E-NAFG** („Die Erfolgsrechnung weist als Ertrag die Aktivierung der Darlehen für Schienenprojekte des Agglomerationsverkehrs aus“) ersatzlos zu streichen.

Art. 5 Entnahmen

Art. 5 Abs. 1 Bst. b E-NAFG sieht vor, dass Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs nach Art. 3 Bst. b^{bis} MinVG vorzusehen sind. Wir verlangen, dass diese Beiträge nur noch an Hauptstrassen oder verkehrsorientierte Gemeindestrassen geleistet werden, sofern damit deren Kapazität verbessert wird. Zudem sind diese Beiträge auf einen jährlichen Betrag von 200 Millionen Franken zu plafonieren.

3.3. Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe

Art. 17a Abs. 2 und 2^{bis}

In diesen beiden Absätzen wird die Finanzierung von Infrastrukturen der Schiene und des Langsamverkehrs geregelt. Wir akzeptieren nach den mit der bisherigen Finanzierung des Agglomerationsverkehrs bzw. von Agglomerationsverkehrsprogrammen gemachten Erfahrungen keine Fortsetzung dieser Quersubventionierung mehr. Die entsprechenden Beiträge sind ausschliesslich für Hauptstrassen oder verkehrsorientierte Gemeindestrassen zu reservieren, sofern damit deren Kapazität verbessert wird.

3.4. Mineralölsteuergesetz

Art. 12 Abs. 2

Wir lehnen beide Varianten einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags ab und sind entschlossen, diese auch zu bekämpfen.

Art. 12d Teuerungsausgleich

Bei den zweckgebundenen Einnahmen des Strassenverkehrs handelt es sich um eine so genannte Gemengsteuer⁹ (Kostenanlastungssteuer). Ein automatischer Teuerungsausgleich ist bei einer solchen Steuer systemfremd. Allein der ausgewiesene Finanzbedarf des Strassenverkehrs ist für eine entsprechende Anpassung massgebend. Der diesbezügliche Beschluss muss vom Bundesparlament in Form eines referendumsfähigen Erlasses gefasst werden.

⁹ Abgaben, die eine Mischung von Kausalabgaben und Steuern darstellen, d.h. die zum Teil Entgelt für staatliche Leistungen und Vorteile, zum Teil aber auch gegenstandslos geschuldet sind.

IV. Fragenkatalog

4.1. Neue Finanzarchitektur

1. *Unterstützen Sie grundsätzlich die Neuordnung bei der Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (neuer Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, Beibehaltung einer Spezialfinanzierung Strassenverkehr für übrige Beiträge)?*

Die im Zusammenhang mit dem Agglomerationsverkehr bzw. den -programmen stehenden Ausgaben müssen ins Gleichgewicht gebracht werden. Nachdem unter diesem Titel bis jetzt überproportional in die Schieneninfrastruktur investiert worden ist, muss die Agglomerationsverkehrsfinanzierung neu aufgesetzt werden. Dabei sind die Agglomerationsverkehrs-Projekte auf 200 Millionen Franken pro Jahr zu begrenzen und nur dann mitzufinanzieren, wenn sie auch zu Kapazitätsverbesserungen im Strassenverkehr führen. Zudem müssen jährlich zusätzlich 100 Millionen Franken innerhalb des NAF für Hauptstrassen in Berggebieten und ausserhalb von Agglomerationen (für Umfahrungsstrassen oder Entlastungen regionaler Zentren) reserviert werden. Schieneninfrastrukturen sind ab sofort ausschliesslich über den neuen Bahninfrastrukturfonds (BIF) zu finanzieren.

2. *Unterstützen Sie grundsätzlich die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)?*

Die kritische Prüfung der Vernehmlassungsvorlage zeigt, dass diese keine der erwarteten Verbesserungen für die Strassenbenützenden enthält. **strasseschweiz** kann deshalb den Entwurf für einen NAF, wie er derzeit vorliegt, nicht unterstützen.

3. *Sind Sie mit der konkreten Ausgestaltung des Fonds einverstanden?*
 - a) *Mit den vorgeschlagenen Finanzierungsquellen?*
 - b) *Mit den zu finanzierenden Aufgaben?*
 - c) *Mit der weiteren Ausgestaltung des Fonds?*

Wir lehnen die Erhöhung von Abgaben auf Treibstoffen grundsätzlich ab. Die Netzer ergänzungen (Morges–Crissier und Glatttal) sowie der Netzbeschluss (NEB) müssen im Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) zwingend enthalten sein. Die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz ist dringend zu beschleunigen und die Module 1 bis 3 möglichst rasch umzusetzen sowie die Planung von Modul 4 und weiteren Projekten unverzüglich an die Hand zu nehmen. Den vorgesehenen Pauschalabgaben für Fahrzeuge mit Alternativantrieben stimmen wir zwar zu, verlangen jedoch zu gegebener Zeit eine Mitwirkung bei der Ausgestaltung dieser Abgaben. Das zwischen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) und dem künftigen Fonds (NAF) vorgesehene System der kommunizierenden Gefässe weisen wir zurück.

4. *Wie beurteilen Sie die unter Ziffer 2.7.1 beschriebene Variante „Abschaffung Spezialfinanzierung Strassenverkehr / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems“?*

Die klare Trennung der Finanzflüsse ist unbedingt erforderlich. Die vorgeschlagene Variante bedeutet, dass die Querfinanzierung von der Strasse hin zur Schiene weitergeführt wird. Eine solche Lösung können wir keinesfalls unterstützen.

4.2. Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

5. *Sind Sie grundsätzlich damit einverstanden, den Mineralölsteuerzuschlag zur Schliessung der Finanzierungslücke zu erhöhen?*

Wir lehnen eine Erhöhung des Treibstoffsteuerzuschlags ab. Die zulasten der Strassenbenützenden aktuell erhobenen Abgaben reichen zur Deckung der Strassenausgaben vollkommen aus.

6. *Sind Sie grundsätzlich mit der teilweisen oder gesamthaften Zweckbindung der existierenden Automobilsteuer für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds einverstanden?*

Wir unterstützen die Zweckbindung der gesamten Automobilsteuer zugunsten des NAF.

7. *Sind Sie mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 auf 45 Rappen pro Liter und einer Zweckbindung von höchstens zwei Dritteln der Einnahmen aus der Automobilsteuer einverstanden (Hauptvariante)?*

Nein, wir sind mit dieser Hauptvariante nicht einverstanden. Die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 auf 45 Rappen pro Liter lehnen wir grundsätzlich ab. Gegen die Zweckbindung von höchstens zwei Dritteln der Einnahmen aus der Automobilsteuer sprechen wir uns zwar nicht prinzipiell aus, der Vorschlag geht uns aber zu wenig weit. Wir wollen, dass die Automobilsteuer zu hundert Prozent zweckgebunden wird.

8. *Sind Sie mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 12 auf 42 Rappen pro Liter und einer Zweckbindung der Einnahmen aus der Automobilsteuer oder Teilen davon einverstanden (Nebenvariante)?*

Wir sind mit dieser Nebenvariante insofern nicht einverstanden, als wir die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 12 auf 42 Rappen pro Liter strikt ablehnen. Hingegen können wir Zweckbindung der Einnahmen aus der Automobilsteuer befürworten. Diese Zweckbindung muss aber zu hundert Prozent und nicht nur in Teilen erfolgen.

9. *Wenn Sie nicht mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags gemäss Haupt- oder Nebenvariante einverstanden sind:*

a) *Wie hoch sollte die Erhöhung ausfallen?*

b) *Auf was ist zu verzichten, wenn die Erhöhung tiefer als in der Haupt- oder Nebenvariante ausfallen sollte?*

Wir verlangen, dass in einem ersten Schritt sämtliche Quersubventionierungen von der Strasse hin zur Schiene auf das verfassungsrechtliche Minimum zurückgestuft werden. Nach der Annahme der FABI-Vorlage durch Volk und Stände gibt es keinen Grund mehr, (insbesondere im Agglomerationsverkehr) an diesen Transferzahlungen festzuhalten. In einem zweiten Schritt müssen Lösungen im Rahmen der von der „Milchkuh-Initiative“ geforderten faireren Verkehrsfinanzierung gefunden werden.

10. *Sind Sie einverstanden, ab dem Jahr 2020 für Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken (z.B. Elektro-Automobile)*

a) *neu eine Pauschalsteuer einzuführen und*

b) *zur Finanzierung des NAF zu verwenden (siehe Frage 3a)?*

Auch wenn wir diese Pauschalsteuer eher kritisch betrachten (vgl. Bemerkungen unter Ziff. 3.1. hiervor), können wir sie im Grundsatz unterstützen. Alle neuen, bei den Motorfahrzeuglenkenden erhobenen Abgaben sind für Strassenzwecke zu verwenden.

11. *Sind Sie einverstanden, dass der Bundesrat künftig auf der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag einen Teuerungsausgleich vornehmen kann?*

Die Mineralölsteuer stellt eine Gemengsteuer (Kostenanlastungssteuer) dar. Deshalb ist allein der ausgewiesene Finanzbedarf des Strassenverkehrs für entsprechende Anpassungen mass- und ausschlaggebend. Diesbezügliche Entscheide müssen vom Bundesparlament basierend auf einem referendumsfähigen Beschluss gefällt werden.

12. *Welcher der beiden vorgeschlagenen Varianten (Hauptvariante, Nebenvariante) geben Sie den Vorzug?*

a) *Hauptvariante: Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag auf 45 Rappen, Zweckbindung der Automobilsteuer maximal zwei Drittel.*

b) *Nebenvariante: Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag auf 42 Rappen, Zweckbindung der Automobilsteuer bis zu hundert Prozent.*

Wir bevorzugen keine der beiden Varianten. Auf eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags ist komplett zu verzichten, und die Automobilsteuer muss zu hundert Prozent zweckgebunden werden.

13. *Schlagen Sie andere Massnahmen vor, um die Ausgaben und Einnahmen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und im Fonds nach dem Jahr 2017 ins Gleichgewicht zu bringen? Wenn ja, welche?*

Die sofortige Finanzierung von Schienenprojekten in Agglomerationen aus dem dafür vorgesehenen Bahninfrastrukturfonds (BIF), die betragsmässige Limitierung der finanziellen Unterstützung von Agglomerationsverkehrs-Projekten durch den Bund auf 200 Millionen Franken pro Jahr sowie insbesondere die Neuverteilung der notwendigen finanziellen Mittel für den raschen Ausbau des Nationalstrassennetzes aus der Mineralölgrundsteuer im Sinne der „Michkuh-Initiative“.

4.3. Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

14. *Sind Sie mit der Grundkonzeption zum strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen einverstanden?*

Vor dem Hintergrund der zeitlichen Dimension eines strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) ist es nicht nachvollziehbar, dass die Netzergänzungen Morges-Crissier und Glatttal sowie der neue Netzbeschluss (NEB) nicht in dieses STEP integriert wurden. Diese Elemente sind zwingend erforderlich, um im obligatorischen Urnengang ein Volks- und Ständemehr zu erhalten.

15. *Sind Sie damit einverstanden, dass der künftige Kapazitätsausbau der Nationalstrassen in mehreren Ausbausritten erfolgen soll?*

Unter der Voraussetzung, dass die Etappierung es ermöglicht, die Realisierung der aus nationaler Sicht prioritären Projekte zu begünstigen, sind wir damit einverstanden. In jedem Fall muss die Vorgehensweise zur Beseitigung der chronischen Stautellen dringend beschleunigt werden. Die Verpflichtungskredite für die notwendigen Erweiterungen und Ausbaumassnahmen im Nationalstrassennetz insbesondere zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe sind aufzustocken. Konkret müssen via den NAF jährlich rund 1 bis 1,2 Milliarden Franken zusätzlich in die Strasseninfrastruktur investiert werden.

4.4. Weitere Bemerkungen

16. *Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?*

Die „Milchkuh-Initiative“ und die Vernehmlassungsvorlage verfolgen dasselbe Ziel: namentlich die Finanzierung der künftigen Bedürfnisse im Bereich der Strasseninfrastruktur sicherzustellen. Da sowohl die „Milchkuh-Initiative“ als auch die NAF-Vernehmlassungsvorlage eine Modifikation von Art. 86 BV beinhalten, verlangen wir, dass die Aspekte der Finanzierung (NAF und seine Speisung) der Bundesversammlung im Sinne eines (direkten) Gegenvorschlags zur „Milchkuh-Initiative“ unterbreitet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Präsident

Der Generalsekretär

Niklaus Zürcher

Hans Koller

Z.K. an (per E-Mail): ASTRA, Abteilung Direktionsgeschäfte, Rahel Galliker