

Bundesamt für Strassen ASTRA  
Abteilung Direktionsgeschäfte  
Rahel Galliker  
3003 Bern

[rahel.galliker@astra.admin.ch](mailto:rahel.galliker@astra.admin.ch)

Bern, 14. Mai 2014

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit, uns zu den Vorlagen NAF, Schliessung der Finanzierungslücke und STEP äussern zu können.

Mit dem NAF soll der bereits bestehende befristete Infrastrukturfonds, der aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr alimentiert wird, erweitert und unbefristet weitergeführt werden. Der Unterhalt, Betrieb und Ausbau der Nationalstrassen soll nur noch über diesen Fonds finanziert werden, ebenso die Agglomerationsprogramme, mit welchen die Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationsgebieten verbessert wird. Mit dem unbefristeten Fonds, der auf Verfassungsebene verankert wird, soll die längerfristige Planungssicherheit erhöht werden, da dieser nicht der Schuldenbremse unterliegt.

Die bisherige Spezialfinanzierung Strassenverkehr SFSV würde neben dem neuen NAF weiterbestehen bleiben. Aus der SFSV würden weiterhin Beiträge an die Kantone für Hauptstrassen und Strassen in Berg- und Randregionen, Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, werkgebundene Beiträge an die Schieneninfrastruktur und Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs finanziert.

**Alimentierung der beiden Gefässe, Schliessen der Finanzlücke**

Die Strassenfinanzierung soll demnach mit NAF einerseits und SFSV andererseits aus zwei Finanzgefässen erfolgen:

Dem NAF würden die gesamten Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag und der Autobahnvignette zugewiesen. Der Mineralölsteuerzuschlag würde erhöht werden und gleichzeitig kämen neue Finanzmittel dazu, indem der grösste Teil oder die gesamten Einnahmen der Automobilsteuer statt in die Bundeskasse in den Fonds einfliessen und eine Pauschalabgabe auf Elektro-Automobilen erhoben würde.

Die SFSV würde durch 50% der Mineralölsteuereinnahmen gespeist. Ab 2017 würde auf Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag ein jährlicher Teuerungsausgleich von 1 Prozent für zusätzliche Einnahmen in beiden Finanzgefässen sorgen.

Mit diesen Massnahmen soll die Finanzierungslücke geschlossen werden, die sich aufgrund verbrauchsärmerer Fahrzeuge bei den Einnahmen der Mineralölsteuer abzeichnet.

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr verfügte per Ende 2012 über Rückstellungen von 2.078 Mrd. Franken. Da Nationalstrassen und Agglomerationsprogramme künftig nur noch via NAF finanziert würden, müsste dem Fonds zum Start eine Einlage aus dem SFSV (und aus dem bisher befristeten Infrastrukturfonds) zugewiesen werden. Für spätere Zeiten ist je nach Reserve und Rückstellungen ein Ausgleichsmechanismus zwischen den beiden Finanzgefässen vorgesehen, über den das Parlament beschliessen würde.

### **Finanzierungsbedarf in der Strasseninfrastruktur, neue Finanzmittel und Priorisierungen**

Der Bestand der Strassenmotorfahrzeuge hat mittlerweile 5.8 Mio. erreicht (Stand 2012), der Strassengüterverkehr hat seit 1980 seinen Vorsprung auf den Schienengüterverkehr massiv ausgebaut und der motorisierte Individualverkehr auf den Nationalstrassen wächst überproportional. Für die kommenden Jahrzehnte wird das grösste Verkehrswachstum in den Agglomerationen prognostiziert. In den Städten nimmt der Motorisierungsgrad hingegen ab. Je dichter ein Gebiet besiedelt ist, desto besser stehen die Chancen, dass die Leute auf den öffentlichen Verkehr umsteigen. Die Nationalstrassen nehmen einen grossen Teil des Verkehrs auf und entlasten so die Städte und Agglomerationen. Insofern ist ein guter Unterhalt des Nationalstrassennetzes von grosser Bedeutung für die gesamte Strasseninfrastruktur. Gleichzeitig müssen aber die Agglomerationsprogramme vorangetrieben werden, denn sie garantieren letztlich, dass das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsentwicklung zu bewältigen bleibt. 85 – 90 Prozent aller Staus entstehen heute in den Agglomerationsräumen. Und dort wird die stärkste Bevölkerungsentwicklung erwartet.

Der geplante NAF startet, anders als FABI im Schienenverkehr, ohne Schulden und mit einem guten finanziellen Polster. Auch deshalb ist es möglich, die Agglomerationsprogramme zu priorisieren und ohne Verzögerungen zu realisieren. Der Vierjahresrhythmus für die Agglomerationsprogramme muss beibehalten werden und die Mittelfreigabe für die dritte Generation soll nicht aufgeschoben werden. Der Bund schätzt aufgrund der Eingaben der Kantone, dass für die nächsten zwölf Jahre ein jährlicher Investitionsbedarf von 883 Mio. Franken bestehe, wobei hier nur von bereits eingereichten Projekten ausgegangen wird. Diese Schätzung dürfte zu tief sein.

Der Mineralölsteuerzuschlag wurde seit 1974 nicht mehr erhöht, die Mineralölsteuer ist noch immer gleich hoch wie 1993. Sowohl eine Indexierung der Tarife wie auch eine Erhöhung des Zuschlags betrachten wir als berechtigt. Hingegen lehnen wir die Zweckbindung der Automobilsteuer für den NAF ab. Der Bundeskasse würden damit jährlich rund 400 Mio. Franken entzogen, die anderweitig kompensiert werden müssten.

Einem allfälligen Ausbau des Nationalstrassennetzes steht der SGB sehr kritisch gegenüber. Es würde der Zielsetzung der Verlagerungspolitik widersprechen und der fatalen Entwicklung des zunehmenden motorisierten Individualverkehrs Vorschub leisten. Der SGB hat sich deshalb auch in der Vernehmlassung gegen den zweiten Strassentunnel am Gotthard ausgesprochen.

## Fragekatalog

### A 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)?*

Dass künftig zwei Gefässe für die Strassenfinanzierung nebeneinander bestehen sollen, erscheint uns nicht zwingend. Auch wenn die Aufgaben zwischen NAF und SFSV klar getrennt sind, ist der Ausgleichsmechanismus ein Instrument, das in der Vorlage nur vage skizziert ist. Es besteht die Gefahr, dass dieser politischen Opportunitäten unterliegt, die der Planungssicherheit nicht zuträglich sein werden. Es wäre logischer, den SFSV aufzulösen und in den neuen Fonds zu integrieren.

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

Ja. Der NAF wäre ein analoges Finanzierungsmodell zum FABI, er würde auf Verfassungsstufe verankert, wäre der Schuldenbremse entzogen und erlaubt es, Reserven anzulegen. Insbesondere sind wir daran interessiert, dass damit eine langfristige und ausreichende Finanzierung der Agglomerationsprogramme sichergestellt wäre.

- 3) *Sind Sie mit der konkreten Ausgestaltung des Fonds einverstanden?*

- a) *Mit den vorgeschlagenen Finanzierungsquellen?*

Der SGB ist einverstanden mit der Indexierung der Mineralölsteuertarife, mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags und der geplanten neuen Pauschalabgabe auf E-Autos. Nicht einverstanden ist der SGB mit der Zweckbindung der Automobilsteuer.

- b) *Mit den zu finanzierenden Aufgaben?*

Der SGB beantragt eine Priorisierung der Agglomerationsprogramme. Bei den Bundesbeiträgen ist vom bisherigen Umfang von rund 470 Mio. Franken auszugehen. Wir unterstützen zudem, dass beim NAF, analog wie bei FABI, der Unterhalt und Betrieb der Nationalstrasseninfrastruktur im Vordergrund steht. Ausbauprojekte müssen wie bei den Agglomerationsprogrammen einer Wirksamkeitsanalyse unterworfen werden: Tragen sie zur Verbesserung der Funktionalität des gesamten Verkehrssystems bei? Wird damit die Siedlungsentwicklung gegen innen gefördert? Tragen sie zur Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs bei?

- 4) *Wie beurteilen Sie die unter Ziffer 2.7.1 beschriebene Variante "Abschaffung Spezialfinanzierung Strassenverkehr / weiterführende Vereinfachung des Finanzierungssystems"?*

Dem SGB leuchtet die Argumentation nicht ein, weshalb diese Variante verworfen wird. Wie oben ausgeführt, wäre ein Finanzierungsgefäss für sämtliche Aufwendungen für die Strasseninfrastruktur sinnvoller. Der SFSV könnte in den NAF überführt werden, die Zweckbindung von 50% der Mineralölsteuer dafür beibehalten werden. Die Konstruktion mit den beiden Finanzgefässen NAF und SFSV trägt zu neuen Intransparenzen bei. Auch der skizzierte Ausgleichsmechanismus zwischen den beiden Gefässen NAF und SFSV fördert die Planungssicherheit nicht, die mit der neuen Finanzierungsarchitektur angestrebt wird.

## **B Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke**

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

Ja. Das ist grundsätzlich berechtigt, da der Zuschlag seit 1974 nicht mehr erhöht wurde. Zudem entspricht es dem Verlagerungsziel und trägt der Tatsache Rechnung, dass der motorisierte Individualverkehr das Hauptverkehrsaufkommen auf den Nationalstrassen und in den Agglomerationen verursacht.

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

Nein. Die geplante Zweckbindung der Einnahmen der Automobilsteuer würde dem Bundeshaushalt jährlich Mittel in der Höhe von rund 400 Mio. Franken entziehen, die dann, wie im Bericht ausgeführt, anderweitig kompensiert werden müssten.

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)?*

Wie erwähnt, sind wir mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags einverstanden. Die präzise Erhöhung muss abhängig gemacht werden von der Analyse der benötigten Mittel für Agglomerationsprogramme, die ohne Verzug erfolgen sollen (auch Projekte der 3. Generation), und der benötigten Mittel für die längerfristige Planung beim Unterhalt (auch Engpassbeseitigung) der Nationalstrassen. Eine auch nur schon eine teilweise Zweckbindung der Einnahmen der Automobilsteuer lehnen wir ab.

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)?*

Siehe Antwort unter Frage 7.

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

a) *Wie hoch sollte die Erhöhung ausfallen?*

Wir sind mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags einverstanden. Zur Höhe siehe Antwort auf Frage 6.

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

Ausbauprojekte im Nationalstrassennetz müssen anhand von Wirkungszielen überprüft werden, die weitgehend denen der Agglomerationsprogramme entsprechen: bessere Qualität des gesamten Verkehrssystems, mehr Siedlungsentwicklung gegen innen, weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch und mehr Verkehrssicherheit. Insbesondere ist eine Koordination mit Zielsetzungen der Raumplanung und des Umweltschutzes zwingend. Auf den Bau eines zweiten Strassentunnels am Gotthard ist zu verzichten.

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

*a) neu eine Pauschalsteuer einzuführen und b) zur Finanzierung des NAF zu verwenden (siehe Frage 3a)?*

Grundsätzlich ja, da auch E-Autos die Infrastruktur der Nationalstrassen beanspruchen.

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

Ja, eine Indexierung der Mineralölsteuertarife ist berechtigt. Die Tarife wurden als feste Frankenbeträge fixiert und seit 1974 resp. 1993 nie mehr angepasst. Der Teuerungsausgleich sollte sinnigerweise mit Einführung des NAF erfolgen.

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.*

Siehe dazu Antworten auf Fragen 7, 8 und 9.

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 Kosten von Unterhalt und Betrieb der Strasseninfrastruktur und speziell der Nationalstrassen sind direkt abhängig von deren Auslastung. Insbesondere der Schwerverkehr ist hier von zentraler Bedeutung. Die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene hat entsprechend kostenmindernde Wirkung, zumal so auch das Stauaufkommen verringert wird. Auch der Aufwand für die Engpassbeseitigungen hängt davon ab, inwieweit es gelingt, den Schwerverkehr auf den Strassen und den MIV einzudämmen. Mit FABI ist ein unbefristetes Finanzierungsinstrument geschaffen worden, um auch den Binnengüterverkehr verstärkt auf die Schienen umzulagern. Auch S-Bahnen werden neu über FABI finanziert.

### **C Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen**

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

Die Nationalstrassen sind ein zentraler Bestandteil der gesamten Strasseninfrastruktur. Ein guter Unterhalt und Betrieb dieses Netzes ist deshalb unbestritten von hoher Bedeutung. Wenn aber stärkerem Verkehrsaufkommen mit verstärktem Ausbau der Nationalstrassenkapazitäten begegnet wird, führt dies nicht zu weniger Verkehr, sondern im Gegenteil zu einer weiteren Zunahme des Strassenverkehrs in den Agglomerationen. Ausbauprojekte haben unweigerlich höhere Kosten bei Unterhalt und Betrieb zur Folge, eine Tatsache, die auch beim zweiten Strassentunnel am Gotthard gerne unterschlagen wird. Es ist deshalb sehr wichtig, dass in den Botschaften zu Ausbauschritten künftig jeweils auch die Folgekosten ausgewiesen werden.

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

Ja. Insbesondere ist es wichtig, dass dem Parlament alle vier Jahre ein Bericht dazu vorgelegt werden soll. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine Abstimmung mit dem Ausbau und der Entwicklung beim Schienenverkehr und mit der Raumplanung und Siedlungspolitik erfolgt. Es ist heute nicht absehbar, wie sich die Ressourcen- und Preislage bei den Treibstoffen in den kommenden Jahrzehnten entwickeln wird. Auch das dürfte eine erhebliche Wirkung auf den MIV und Schwerverkehr haben. Der Kapazitätsausbau der Nationalstrassen hat zudem dem Landschafts- und Umweltschutz vorrangig Rechnung zu tragen.

Der SGB begrüsst deshalb, dass die Erlasse zu den einzelnen Ausbausritten als Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen.

#### **D Weitere Bemerkungen**

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

Die meisten Leute sind multimodal unterwegs, dies gilt besonders für die Agglomerationen. Es muss alles unternommen werden, um Anreize für den vermehrten Umstieg auf den öffentlichen Verkehr zu schaffen. Nur so ist der prognostizierte Zuwachs bei der Mobilität zu bewältigen.

Die Koordination zwischen den Bundesämtern, die mit Verkehr, Siedlungspolitik, Umweltschutz und Energie befasst sind, ist zu verstärken. Zielsetzungen der Gesetzesvorlagen sind aufeinander abzustimmen.

Der geplante NAF würde aus einer soliden finanziellen Situation starten können. Die Finanzierungslücke zeichnet sich erst langsam ab und ist in hohem Masse abhängig von Prognosen, die notgedrungen ungenau sind, da sie Mobilitätsverhalten, Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung auf Jahrzehnte hinaus projizieren. Nicht vergessen werden darf in dem Kontext, dass auch die Kantone und Gemeinden ihrerseits erhebliche Mittel für den Strassenunterhalt und -ausbau aufwenden. Alleine die Kommunen wenden heute nur für den privaten Verkehr auf den Strassen jährlich 3.26 Mrd. Franken auf. Der enorme Finanzbedarf, den der Vernehmlassungsbericht bei den Nationalstrassen ortet, verlangt deshalb nach einem unabhängigen Audit zum Bedarf bei Unterhalt und Ausbau im Sinne einer second opinion wie bei der SBB.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

#### **SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Dore Heim  
Geschäftsführende Sekretärin