

Bundesamt für Strassen ASTRA
Abteilung Direktionsgeschäfte
3003 Bern

Zürich, 12. Juni 2014

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

Sehr geehrter Herr Direktor,
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband SBV und der Fachverband Infra nehmen gerne Stellung zur Vorlage eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Als grösster Teilverband der Schweizer Bauwirtschaft, welche jährlich 60 Milliarden Franken umsetzt, vertritt der SBV mit seinen 2800 Mitgliedsfirmen das gesamte Bauhauptgewerbe. Dieses erwirtschaftet im Hoch- und Tiefbau 20 Milliarden Franken pro Jahr. Infra vertritt als Fachverband zusätzlich diejenigen 200 SBV-Mitgliedfirmen, welche vorwiegend im Infrastrukturbau tätig sind.

Der Schweizerische Baumeisterverband und der Fachverband Infra begrüessen die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Das vorgeschlagene Konzept ist jedoch zu überarbeiten. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags kommt nach der gescheiterten Vignetten-Vorlage nicht in Frage. Zusätzliche Mittel zur Erfüllung der Aufgaben des NAF sind im Bedarfsfall aus bereits beim Strassenverkehr erhobenen Abgaben zu beschaffen. Dabei dürfen keine Steuern auf Vorrat erhoben werden. Einverstanden sind wir mit der vollen Zweckbindung der Automobilsteuer, der Pauschalabgabe für Elektrofahrzeuge sowie mit dem Teuerungsausgleich auf den Mineralölsteuern. Unabdingbar ist die Integration des Netzbeschlusses (NEB) und wichtiger Netzergänzungen in das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP).

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)?*

Ja. Eine Neuordnung der Aufgabenbereiche und der Finanzflüsse beim Strassenverkehr auf Bundesebene ist zwingend notwendig. Wie bei der Bahninfrastruktur sollen künftig der Betrieb und der Unterhalt der Nationalstrassen wie auch ihre Erweiterungen und Kapazitätsanpassungen aus einem Gefäss finanziert werden.

Der Schweizerische Baumeisterverband und der Fachverband Infra unterstützen neben der Schaffung eines neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) die Beibehaltung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) für die Finanzierung von Aufgaben bzw. Transferzahlungen, welche nicht direkt mit den Nationalstrassen oder dem Agglomerationsverkehr zu tun haben.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Einrichtung eines Reservenausgleichs zwischen dem NAF und der neu gestalteten Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Wir unterstützen damit den vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Art. 86 Abs. 5 in der Bundesverfassung.

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

Ja. Wie die Ausführungen auf Seite 36 f. des erläuternden Berichts zur Vernehmlassung zeigen, erweist sich die aktuelle Finanzierung des Strassenverkehrs auf Bundesebene mit den zwei Gefässen «Spezialfinanzierung Strassenverkehr» und «Infrastrukturfonds» als unflexibel, kompliziert und für Aussenstehende kaum nachvollziehbar. So können zum Beispiel wegen Projektverzögerungen kurzfristig nicht beanspruchte Mittel nicht zwischen den beiden Gefässen verschoben oder bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr wegen des Jährlichkeitsprinzips nicht von einem Jahr aufs andere übertragen werden. Ein Fonds erhöht die Planungs- und Realisierungssicherheit von notwendigen Bauprojekten. Fondsentnahmen unterstehen zudem nicht der Schuldenbremse.

Mit der Schaffung des NAF können sämtliche Aufgaben zugunsten der Nationalstrassen aus einer Kasse finanziert werden. Diese Lösung ist nicht neu – sie entspricht der Funktionsweise des vom Schweizer Stimmvolk am 9. Februar 2014 deutlich angenommenen Bahninfrastrukturfonds (BIF).

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

a) Mit den vorgeschlagenen Finanzierungsquellen?

Nein. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags lehnen wir ab. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5.

b) Mit den zu finanzierenden Aufgaben?

Nur bedingt. Der Netzbeschluss (NEB) und die wichtigen Netzergänzungen «Umfahrung Morges» und «Glatttalautobahn» sind zwingend in STEP Nationalstrasse zu integrieren. In der Abstimmung vom 24. November 2013 lehnten die Stimmberechtigten nicht den eigentlichen Netzbeschluss ab. Sie sprachen sich vor allem gegen dessen Finanzierung über eine Erhöhung des Vignetten-Preises aus. Die Umsetzung des Netzbeschlusses ist nach wie vor nötig und aus unserer Sicht auch politisch mehrheitsfähig.

c) Mit der weiteren Ausgestaltung des Fonds?

Ja, mit Ausnahme der Finanzierung. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5. Insbesondere befürworten wir die Verankerung des NAF – in Analogie zum Bahninfrastrukturfonds – auf Verfassungsebene.

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

Negativ. Wir lehnen die unter Ziffer 2.7.1 beschriebene (und vom Bundesrat verworfene) Variante aus folgenden Gründen ab:

1. Die Variante ist zu kompliziert und nicht verständlich.
2. Die Aufhebung der Zweckbindung der Mineralölsteuer ist politisch nicht mehrheitsfähig.
3. Die Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) über den NAF widersprechen der angestrebten Trennung der Finanzflüsse zwischen Schiene und Strasse.
4. Zwischen dem NAF und der Bundesrechnung kann kein Ausgleichsmechanismus eingerichtet werden.

B Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

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

Nein. Wie die Volksabstimmung vom 24. November 2013 über die Vignetten-Vorlage gezeigt hat, ist eine Erhöhung von Abgaben zulasten des Strassenverkehrs zurzeit politisch nicht mehrheitsfähig. Die Schliessung der Finanzierungslücke soll deshalb nicht durch eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags, sondern aus bereits beim Strassenverkehr erhobenen Abgaben erfolgen.

Das Parlament soll zur Schliessung von allfälligen Finanzierungslücken den Verteilschlüssel bei der Mineralölsteuer periodisch zugunsten des NAF bzw. zulasten der allgemeinen Bundeskasse – in Abhängigkeit von den bewilligten Vorhaben und Fondsentnahmen – anpassen können. Diese Bedingung ist insofern sinnvoll, als sich erst mit den mehrjährigen, projektbezogenen Verpflichtungskrediten der konkrete Finanzbedarf und die Auswirkungen auf die Fondsmittel zeigen. Die im Erläuternden Bericht in Ziffer 2.2.2 vorgesehene Steuerung des NAF ist zu unterstützen und zu ergänzen:

- Die Bundesversammlung legt mit einfachem Bundesbeschluss die jährlichen Fondsentnahmen fest, basierend auf dem vierjährigen Zahlungsrahmen für Betrieb und Unterhalt und den bewilligten Verpflichtungskrediten.
- Die Bundesversammlung spricht Verpflichtungskredite für die Nationalstrassen zugunsten der einzelnen, STEP zugrundeliegenden Ausbauschritte und grösserer Vorhaben im bestehenden Netz. Für die Agglomerationsprogramme sind ebenfalls Verpflichtungskredite für die einzelnen Programme („Generationen“) vorgesehen. Es handelt sich in beiden Fällen um mehrjährige, projektbezogene Kredite, beziehend auf die entsprechenden Bundesbeschlüsse über die einzelnen Ausbauschritte bzw. Agglomerationsprogramme.
- Ergänzend soll die Bundesversammlung parallel zu den entsprechenden Verpflichtungskrediten den Verteilschlüssel bei der Mineralölsteuer zwischen dem NAF und der allgemeinen Bundeskasse mit einem einfachen Bundesbeschluss festlegen können. Dies ist auf Gesetzesstufe entsprechend zu regeln.
- Die oben dargestellte Lösung hat zur Folge, dass Art. 86 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 wie folgt geändert werden muss:

³ *Er verwendet mindestens die Hälfte des Reinertrages der Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:*

...

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

Mit der **gesamthaften Zweckbindung** der Automobilsteuer für den NAF sind wir **einverstanden**. Eine teilweise Zweckbindung lehnen wir ab.

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. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5.

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**)?*

Nein. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5. Einverstanden sind wir mit dem Vorschlag, die Einnahmen aus der Automobilsteuer zu 100% dem NAF zuzuweisen.

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

a) Wie hoch sollte die Erhöhung ausfallen?

Der Mineralölsteuerzuschlag darf nicht erhöht werden. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5.

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

Wenn das Parlament regelmässig über den Verteilschlüssel bei der Mineralölsteuer aufgrund des Finanzbedarfs und der Liquidität des NAF beschliessen kann, muss grundsätzlich auf nichts verzichtet werden.

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

a) neu eine Pauschalsteuer einzuführen?

Ja.

b) zur Finanzierung des NAF zu verwenden?

Ja.

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

Ja. Die Einführung eines Teuerungsausgleichs ist sinnvoll.

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.*

Keiner. Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage 5.

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?*

Nein.

C Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Ja, unter der Bedingung, dass die Strecken, welche Bestandteil des vom Schweizer Stimmvolk am 24. November 2013 im Zusammenhang mit der Vignetten-Abstimmung verworfenen Netzbeschlusses waren, ins strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (STEP) aufgenommen werden. Dazu gehören auch die beiden Netzerweiterungen «Umfahrung Morges» und «Glattalautobahn», welche für die Leistungsfähigkeit unseres Nationalstrassennetzes in den Grossagglomerationen Lausanne-Genf und Zürich von grosser Bedeutung sind.

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

Ja. Der im erläuternden Bericht dargestellte Funktionsweise von STEP Nationalstrasse (S. 72 ff.) können wir zustimmen. Zentral ist dabei, dass die notwendigen Erweiterungen und Kapazitätsausbauten langfristig geplant und etappenweise realisiert werden. Aufgrund der langen Planungs- und Bewilligungsprozedere ist sicherzustellen, dass die Planungsarbeiten für notwendige Bauprojekte frühzeitig in Angriff genommen werden können.

D Weitere Bemerkungen

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

Bei den anstehenden Debatten um die Ausgestaltung des NAF ist darauf zu achten, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Kernaufgaben des Bundes zugunsten der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs finanziert werden können.

Besonders wichtig scheint uns, dass der Verankerung des Fonds in der Bundesverfassung sowie der Inangriffnahme des Strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrasse eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Bei der Schliessung der Finanzierungslücke ist darauf zu achten, dass zusätzliche Abgaben zulasten der Strassenverkehrsteilnehmer vermieden werden.

Im neuen Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) muss explizit festgehalten werden, dass die Fondsmittel nicht für Eisenbahnprojekte in Agglomerationen (z.B. für S-Bahn-Projekte oder den Ausbau von Bahnhöfen) verwendet werden dürfen. Damit können mögliche Missverständnisse bei der Überführung des alten Infrastrukturfonds in den neuen NAF vermieden werden.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Direktor, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband

Fachverband Infra

aNR Werner Messmer
Zentralpräsident

aNR Urs Hany
Präsident

Kopien an:

- bauenschweiz, Weinbergstrasse 55, 8042 Zürich
- Schweizerischer Gewerbeverband sgV, Schwarztorstrasse 26, Postfach, 3001 Bern
- Economiesuisse, Hegibachstrasse 47, 8032 Zürich
- Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Haus der Kantone, Speicher-
gasse 6, 3000 Bern 7
- strasseschweiz - Verband des Strassenverkehrs FRS, Wölflistrasse 5, Postfach 690,
3000 Bern 22
- Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA, Spitalgasse 32, 3011 Bern
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB, Seilerstrasse 4, 3011 Bern
- Schweizerischer Städteverband, Monbijoustrasse 8, Postfach 8175, 3001 Bern
- Schweizerischer Gemeindeverband, Postfach 8022, Laupenstrasse 35, 3001 Bern