

BPUK, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7

Bundesamt für Strassen ASTRA
Abteilung Direktionsgeschäfte
Rahel Galliker
3003 Bern

Bern, 30. Mai 2014

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 26. Februar 2014 vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingeladen, eine Stellungnahme zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zu verfassen. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) lässt sich zur Vorlage in den Grundzügen ebenfalls gerne vernehmen.

Die BPUK-Plenarversammlung vom 7. März 2014 konnte die Vorlage aufgrund der Kurzfristigkeit nicht im Detail beraten. Sie hat sich aber mit den Grundsätzen des NAF, namentlich der Fonds-Lösung und der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags, befasst und dazu den Bundesrat unterstützende Eckwerte verabschiedet. Die vorliegende Stellungnahme wurde vom Vorstand der BPUK beschlossen. Die Kantone können diese zu ihrer eigenen Antwort machen, darauf verweisen oder ihre spezifischen Ergänzungen aus der Sicht ihres Kantons vorbringen.

Die grundsätzlichen Überlegungen der BPUK sowie die Antworten auf den Fragebogen legen wir Ihnen nachfolgend gerne dar.

1. Fondslösung

Die BPUK befürwortet die Fondslösung.

Die Wirtschaft und Bevölkerung der Schweiz braucht wettbewerbsfähige Verkehrsinfrastrukturen. Das Stimmvolk hat am 9. Februar 2014 die FABI-Vorlage mit grossem Mehr angenommen und damit einer neuen Finanzierungslösung für die Schiene zugestimmt. Der

neue Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) bildet das strassenseitige Gegenstück dazu. FABI und NAF sollen sich ergänzen. Neben einem konkurrenzfähigen Schienennetz braucht die Schweiz auch ein funktionierendes Strassenverkehrssystem. Dieses ist nicht nur für den Motorisierten Individualverkehr (MIV), sondern auch für den öffentlichen Verkehr auf der Strasse unverzichtbar. Will der Bundesrat seine im Infrastrukturbericht definierten Ziele der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit erreichen, ist sowohl das Schienen- wie das Strassennetz bedarfsgerecht zu unterhalten und angemessen auszubauen. Deshalb befürworten wir, dass der Bund die Strassenfinanzierung mit dem NAF auf ein solides Fundament stellt.

Im Sinne einer Gesamtsicht der Mobilität ist ein Fonds die richtige Lösung, denn die Planung, Umsetzung wie auch der Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen bedürfen einer langfristigen Planungs- und Finanzierungssicherheit. Zudem soll der NAF über dieselben Mechanismen verfügen, wie sie auch für den Bahninfrastrukturfonds vorgesehen sind: Dazu zählen unbefristete Finanzmittel, mit denen sowohl Unterhalt wie Ausbau des Netzes bestritten werden. Die Investitionsprojekte sollen auf einer Gesamtstrategie analog dem strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) basieren und mittels einzelnen Investitionsschritten dem Parlament vorgelegt werden.

2. Agglomerationsverkehr

Der NAF muss die lückenlose und unbefristete Bundes-Mitfinanzierung der künftigen Agglomerationsprogramme ebenso wie die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen sicherstellen, und zwar mindestens im heutigen Umfang.

Die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und damit verbunden die steigende Mobilität führen dazu, dass der Bedarf an besseren Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen hoch bleiben wird. Der Bund soll deshalb am bewährten Instrument der Agglomerationsprogramme festhalten.

Die Programme haben sich als wichtiges Instrument einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik von Bund und Kantonen bewährt. Mit den Agglomerationsprogrammen garantiert der Bund eine Gesamtverkehrsoptik über alle Verkehrsträger für jene Regionen, in denen die Verkehre besonders eng verflochten sind. Deshalb sollen die Mittel für den Agglomerationsverkehr auch in einem künftigen Fonds auf Basis solcher Programme gesprochen werden. Die Beiträge sollen mindestens im heutigen Umfang sichergestellt werden; der Bedarf ist bereits heute ausgewiesen. Um keine Investitionslücken zu provozieren, muss der alte Fonds nahtlos vom neuen abgelöst werden.

Die Funktionsfähigkeit des Agglomerationsverkehrs wie auch der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen liegt im Interesse des ganzen Landes. Dass beide Finanzierungshilfen in den Infrastrukturfonds integriert wurden, war nicht zuletzt mit der nationalen Kohärenz begründet. An diesem Grundsatz wollen die Kantone im Interesse der Gesamtvorlage und der breiten Akzeptanz des NAF festhalten. Gemäss den Erläuterungen ist vorgesehen, die Finanzierung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen mit Verbrauch des Kredits einzustellen (2027). Die Kantone erachten es als notwendig, dass auch diese Beiträge unbefristet ausbezahlt werden, und zwar mindestens im heutigen Umfang. Dies gilt

selbstredend auch für die nicht zweckgebundenen Beiträge sowie die Beiträge an die Kantonsstrassen, welche über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) ausbezahlt werden. Es soll sichergestellt sein, dass sie nominell unverändert ausgerichtet und folglich indexiert werden.

3. Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag

Die Erträge aus der Automobilsteuer sollen zu 100 Prozent in den NAF fliessen und der Mineralölsteuerzuschlag soll um 12 auf 42 Rappen erhöht werden. Die Erhöhungsschritte sind zu etappieren.

Der Bundesrat schlägt vor, die Teuerung auf dem Mineralölsteuerzuschlag teilweise anzupassen und die Einnahmen aus der Automobilsteuer von der Bundeskasse neu zweckgebunden für den Fonds vorzusehen. Er gibt dazu zwei Varianten in die Vernehmlassung:

- **Hauptvariante:** Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter sowie Zuweisung von höchstens zwei Dritteln der Automobilsteuer (Einnahmen 683 Mio. bzw. 266 Mio.);
- **Nebenvariante:** Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter sowie Zuweisung der Automobilsteuer (100%) oder Teilen davon (Einnahmen 546 Mio. bzw. 400 Mio.).

Die BPUK bevorzugt die **Nebenvariante**, wonach 100 Prozent der Automobilsteuer in den NAF fliessen. Falls der NAF in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Umfang realisiert wird, beträgt die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags 12 Rappen pro Liter.

Die Botschaft enthält unter Ziffer 2.3.5.1 den Hinweis, dass eine gestaffelte Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags in Abhängigkeit von den Entwicklungen der Ein- und Ausgaben denkbar ist. Dieses **gestaffelte Vorgehen** erachten die Kantone als zwingend, unabhängig davon, ob die Haupt- oder die Nebenvariante realisiert wird. In der Diskussion der Volksabstimmung über die Erhöhung der Autobahnvignette wurde kritisiert, der Erhöhungsschritt sei zu gross. Deshalb ist nun bei der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags darauf zu achten, dass die Schritte verträglich und mit gleichzeitiger Realisierung konkreter Projekte erfolgen. Zeitliche Verschiebungen und Erstreckungen der Vorhaben können die Kantone in Kauf nehmen, wenn dadurch eine gestaffelte Erhöhung des Zuschlags ermöglicht wird.

4. Weitere Finanzierungsvarianten

Es sind – neben der schrittweisen Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags – weitere Finanzierungsvarianten zu prüfen.

Die befristeten Beiträge aus der Mineralölsteuer an den Bahninfrastrukturfonds sind nach Ablauf dem NAF zuzuweisen.

Um an den Erfolg der FABI-Vorlage anzuknüpfen, muss der NAF verschiedene Interessen integrieren. Aus diesem Grund muss der Fächer möglicher Finanzierungsquellen noch einmal geöffnet werden. Denkbar wäre, nebst dem Mineralölsteuerzuschlag auch die Erhöhung der Zweckbindung der Mineralölsteuer, beispielsweise mit einem Teiler 40%/60%, zu diskutieren. Eine Kompensation für die Sicherung der übrigen Bundesaufgaben könnte mittels der

drei im Jahr 2017 frei werdenden Mehrwertsteuerpromille erfolgen. Die Zweckbindung für die Mineralölsteuer würde dadurch erhöht, währendem die Mehrwertsteuerpromille dem allgemeinen Bundeshaushalt zugute kämen; Aussagen über die Kompensation im Bundeshaushalt fehlen noch – auch bezüglich der Automobilsteuer – und sind in der Botschaft zu ergänzen. Darüber hinaus müsste geprüft werden, ob die schrittweise Anpassung der Autobahnvignette an die Teuerung zur Diskussion gestellt werden kann. Die Kantone gehen davon aus, dass eine Erhöhung dieser Finanzierungsquelle aufgrund des Volksentscheids im Moment nicht zur Verfügung steht. Möglich wäre aber, diese Option im Hinblick auf die steigenden Kosten ab 2020 noch einmal in Erwägung zu ziehen.

Der NAF als Finanzgefäss wird von den Kantonen als dringlich und zwingend erachtet. Eine konsolidierte Haltung besteht erst bezüglich der Automobilsteuer sowie der etappierten Mineralölsteuerzuschlagserhöhung (Nebenvariante), jedoch noch nicht über die verschiedenen übrigen Finanzierungsmöglichkeiten. Diese sind zu prüfen; dabei ist insbesondere auch in Erwägung zu ziehen, die Strassenfinanzierung mit dem NAF auf eine neue Basis zu stellen, selbst wenn die Finanzierung aller angemeldeter Vorhaben bis 2030 heute noch nicht abschliessend gesichert ist. Wie sich bei den Agglomerationsprogrammen zeigt, werden Projekte häufig mit Verspätung realisiert, so dass genügend Spielraum bleibt, um eine ausgewogene, höhere Finanzierung des NAF nach dessen Institutionalisierung zu erreichen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Beiträge aus der Mineralölsteuer an den Bahninfrastrukturfonds (BIF) ab ca. 2030 entfallen werden.

5. Netzbeschluss

Der Netzbeschluss muss möglichst rasch in Kraft gesetzt werden. Eine Integration in den NAF ist zu prüfen.

Die Vignettenvorlage, welche die Finanzierung des neuen Netzbeschlusses (NEB) sichergestellt hätte, wurde in der Volksabstimmung im November 2013 abgelehnt. Wie die Vox-Analyse zur Vignettenabstimmung zeigt, hat das Volk primär gegen die Vignettenerhöhung und nicht gegen den NEB gestimmt. Der Netzbeschluss muss möglichst rasch in Kraft gesetzt werden, weil er sinnvoll, längst fällig und sowohl im Parlament als auch im Volk kaum bestritten ist. Dies gilt nicht nur für die Übernahme der rund 400 Kilometer Kantonsstrassen mit nationaler Netzfunktion, sondern auch für die beiden Netzergänzungen Morges und Glattal. Zu Recht wird auf S. 70 der Erläuterungen drauf hingewiesen, dass die Schweiz auch in Zukunft über qualitativ hochstehende, leistungsfähige, zuverlässige, auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landsteilen zugeschnittene Nationalstrassen verfügen müsse. Diese Aussage war auch Grundlage des NEB und hat unverändert Gültigkeit. Deshalb gilt es, für den NEB eine neue Finanzierungslösung zu erarbeiten.

Die Integration des NEB in den NAF muss geprüft werden. Der NAF regelt die langfristige Finanzierung der Nationalstrassen, währendem der NEB das künftige Nationalstrassennetz festlegt. Die Kantone fordern, dass in der Botschaft zum NAF eine Gesamtsicht vorgenommen wird, welche sich auf das integrale künftige Nationalstrassennetz bezieht, das auch im Sachplan Verkehr des Bundes, Teil Programm vorgezeichnet wurde. Es soll insbesondere verhindert werden, dass der NAF kurz nach Inkrafttreten wieder geändert werden muss, weil die Beschlüsse NAF und NEB nicht genügend koordiniert waren. In Erinnerung zu

rufen ist, dass sich der Bund im Rahmen der Verhandlungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) verpflichtet hat, die Kosten für Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (inkl. der neuen Abschnitte) sowie für die Ausbauten zu übernehmen. Die Kantone haben im Gegenzug andere Aufgaben zur Finanzierung übernommen. Die Verständigungslösung über den NEB, welche einen Kantonsbeitrag von 30 Mio. Franken und im Übrigen eine Bundesfinanzierung vorsah, hat nach wie vor Gültigkeit. Die Zuständigkeit des Bundes und die damit verbundene Finanzierungspflicht entfällt mit Wegfall der Vignettenfinanzierung nicht und Alternativen müssen – für den NEB wie auch für den NAF – erarbeitet werden.

5. SFSV_{NEU} und Ausgleichsmechanismus

Der Ausgleichsmechanismus zwischen NAF und Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV_{NEU}) ist zu präzisieren. Dabei ist sicherzustellen, dass der SFSV_{NEU} bei Bedarf aus dem NAF gespiessen werden kann.

Die Beiträge aus der SFSV_{NEU} an die Kantone sind nominal festzusetzen und zu indexieren.

Die Kantone sind von der Vorlage auch im Rahmen der über den SFSV_{NEU} ausgerichteten Transferbeiträge betroffen. Die Sicherstellung der langfristigen Finanzierung betrifft daher nicht nur die Nationalstrassen – eine Bundesaufgabe – sondern auch die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Strassenverkehrsinfrastrukturen. Der Bund geht davon aus, dass die Einnahmen aus der Mineralölsteuer, künftig die einzige Einnahmequelle des SFSV, langfristig rückläufig sein werden. Die nicht zweckgebundenen Beiträge von neu 26%, die Beiträge an schweizerische Hauptstrassen (Ergänzungsnetz des Bundes) sowie – falls sie nicht in den NAF integriert würden – die Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen drohen daher ebenfalls zu sinken. Diese Bundesbeiträge sind jedoch von zentraler Bedeutung für die Kantone, um dieses wichtige Strassennetz in seinem Wert erhalten und gezielt ausbauen zu können. Der heute noch unbestimmte Ausgleichsmechanismus zwischen NAF und SFSV_{NEU} in der alleinigen Kompetenz des Bundesparlaments genügt nach Auffassung der Kantone nicht, um eine Gleichbehandlung bei der Verteilung der Mittel auf Bund und Kantone sicherzustellen. Der Ausgleichsmechanismus soll daher gesetzlich konkreter definiert werden und nicht nur den Ausgleich zwischen den beiden Finanzierungstöpfen, sondern auch die Interessen der verschiedenen Zahlungsempfänger berücksichtigen. Konkret muss sichergestellt sein, dass die Beiträge an die Kantone trotz sinkenden Mineralölsteuern nominal garantiert und gegenüber den aus dem NAF finanzierten Aufgaben nicht benachteiligt werden. Die Kantone beantragen ausserdem, dass nicht nur die nicht werkgebundenen Beiträge, sondern auch jene an die Hauptstrassen und die Berggebiete und Randregionen indexiert und unbefristet weitergeführt werden.

Die Kantone lehnen die Abschaffung der SFSV (Variante gemäss Ziffer 2.7.1) ab. Der Vorschlag, die Aufgaben des SFSV_{NEU} aus den allgemeinen Bundesmitteln zu finanzieren, geht in die falsche Richtung, denn damit würden diese Aufgaben schlechter gestellt (weniger finanzielle Sicherheit). Falls die SFSV abgeschafft werden sollte, dann müsste dies nicht im Sinne von Ziffer 2.7.1 der Erläuterungen geschehen, sondern indem die Aufgaben in den NAF integriert würden (wodurch auf einen Ausgleichsmechanismus verzichtet werden könnte).

Wir danken Ihnen, die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten zu haben, und bitten Sie, unsere Bemerkungen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und Umwelt-
direktoren-Konferenz BPUK**

Der Präsident



Dr. Jakob Stark

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Beilage:

Fragekatalog zur Vorlage NAF

Kopie per Email an:

- rahel.galliker@astra.admin.ch
- Mitglieder BPUK
- Mitglieder KIK

Fragekatalog zur Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF); zur Schliessung der Finanzierungslücke; zum Strategischen 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.

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

Ja.

- 3) Sind Sie mit der konkreten Ausgestaltung des Fonds einverstanden?
a) Mit den vorgeschlagenen Finanzierungsquellen?

Ja. Es sind weitere Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen.

- b) Mit den zu finanzierenden Aufgaben?

Ja. Die Beiträge für Agglomerationsprogramme (ebenso wie die Beiträge für die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen) sind mindestens im heutigen Umfang beizubehalten.

Die Kantone halten an der Inkraftsetzung des Netzbeschlusses fest. Die Integration des Netzbeschlusses in den NAF ist zu prüfen.

- c) Mit der weiteren Ausgestaltung des Fonds?

Ja.

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

Die Kantone lehnen die Abschaffung der Spezialfinanzierung ab. Falls daran festgehalten wird, müssen die Beiträge an die Kantone aus der SFSV in den NAF integriert werden.

B Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

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

Ja. Die Kantone befürworten eine Erhöhung in Schritten.

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

Ja. Die Kantone befürworten die Zweckbindung im Umfang von 100%.

- 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)?

Siehe 8.

- 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)?

Ja. Die Kantone bevorzugen die Nebenvariante.

- 9) Wenn Sie nicht mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags gemäss Haupt- oder Nebenvariante einverstanden sind:
- Wie hoch sollte die Erhöhung ausfallen?
 - Auf was ist zu verzichten, wenn die Erhöhung tiefer als in der Haupt- oder Nebenvariante ausfallen sollte?

Die Kantone bevorzugen die Nebenvariante mit einer schrittweisen Erhöhung des Zuschlags. Es sind weitere Finanzierungsmodelle zu prüfen.

- 10) Sind Sie einverstanden, ab dem Jahr 2020 für Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken (bspw. Elektro-Automobile)
- neu eine Pauschalsteuer einzuführen und
 - zur Finanzierung des NAF zu verwenden (siehe Frage 3a))?

Ja.

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

Ja.

- 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.

Die Kantone bevorzugen die Nebenvariante.

- 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?

Weitere Massnahmen sind zu prüfen (Hinweise unter Ziffer 4. des Schreibens).

C Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Ja.

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

Ja.

D Weitere Bemerkungen

- 16) Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Vgl. Schreiben der BPUK vom 26. Mai 2014