



Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung»

Stand: März 2016

Fragen und Antworten

Was will die Initiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung»?

Um den sich abzeichnenden Finanzierungseingpass in der Strassenfinanzierung zu verhindern, verlangt die Initiative, den gesamten Ertrag der Mineralölsteuer auf Treibstoffen für den Strassenverkehr zu verwenden, also auch jene Hälfte, die heute den anderen Bereichen des Bundes zur Verfügung steht.

Warum lehnt der Bundesrat die Initiative ab?

Durch die Zweckbindung der gesamten Mineralölsteuer auf Treibstoffen würde ein bewährtes Finanzierungssystem geändert. Den anderen Aufgaben des Bundes würden auf einen Schlag rund 1,5 Milliarden Franken entzogen. Dieser Verlust müsste mit Mehreinnahmen oder Sparmassnahmen aufgefangen werden. Da es auf absehbare Zeit hinaus unrealistisch wäre, neue oder höhere Steuern zu erheben, müsste ein umfangreiches Sparprogramm geschürt werden.

Sparen ist doch gut! Was wäre an einem Sparprogramm so negativ?

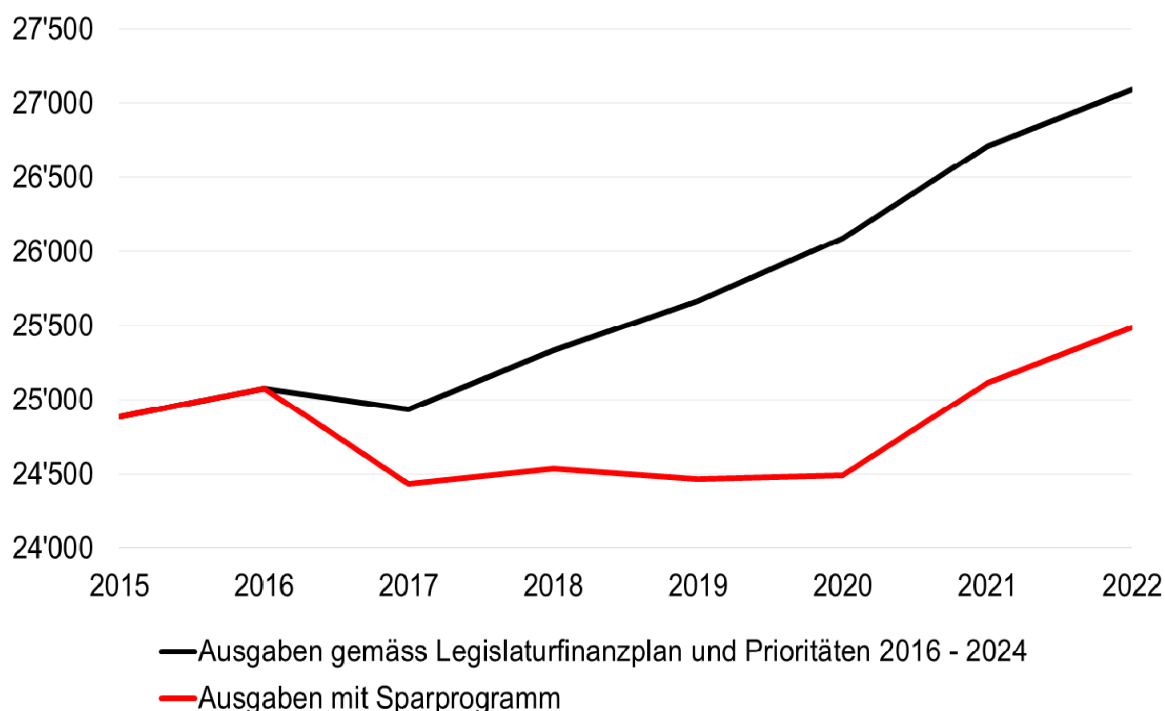
Das durch die Initiative ausgelöste Sparprogramm trübe den Bund in einer schwierigen Zeit. Wegen der globalen Finanz- und Schuldenkrise und der Frankenstärke sind im Bundeshaushalt innerhalb kurzer Zeit Sparprogramme von rund 2,5 Milliarden Franken notwendig geworden. Bereits mit dem Voranschlag 2016 wurden die Ausgaben um 3 Prozent gekürzt. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 kommen weitere 3 Prozent hinzu. Mit diesen bereits beschlossenen bzw. beantragten Kürzungen, die sich zum grössten Teil erst in den kommenden Jahren auswirken werden, wird das Wachstum der Ausgaben gebremst. Käme nun noch ein Sparprogramm in Milliardenhöhe als Folge der Initiative hinzu, müssten die Ausgaben des Bundes in vielen Bereichen effektiv gekürzt werden.

Wo wären Sparmassnahmen nötig?

Bundesrat und Parlament würden bei Annahme der Initiative noch über die genaue Aufteilung eines Sparprogramms auf die einzelnen Aufgabengebiete entscheiden. Zumindest in

einer ersten Phase müssten aber vor allem die ungebundenen Ausgaben einbezogen werden. Als ungebunden bezeichnet man Ausgaben, die nicht durch Verfassung, Gesetz oder Verträge langfristig fixiert sind, sondern kurzfristig beeinflusst werden können.

Das Sparprogramm würde sich wie folgt auf die ungebundenen Ausgaben auswirken (alle Aufgabengebiete, in Mio. Fr.):



- Die grössten Sparbeiträge würden auf die Direktzahlungen an die Landwirtschaft entfallen, den Finanzierungsbeitrag ETH, das Personal der Verteidigung, die Institutionen der Forschungsförderung und den regionalen Personenverkehr. Stark betroffen wären aber auch die Entwicklungszusammenarbeit, die LSVA-Einlage in den Bahninfrastrukturfonds, die Beiträge an die Berufsbildung, die Hochschulförderung und das Grenzwachtkorps.
- Weil das Sparprogramm anfänglich noch nicht voll wirkt, müssten in den Jahren 2020 bis 2022 zum Ausgleich entsprechend höhere Sparvorgaben gemacht werden. Diese erreichen bis zu rund 6 Prozent jährlich der ungebundenen Ausgaben gegenüber dem Legislaturfinanzplan 2017–2019. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser bereits Kürzungen von je 3 Prozent aufgrund des Voranschlags 2016 sowie des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 enthält. Zusammengerechnet könnte das bei vielen Aufgabengebieten zu Reduktionen von bis zu 12 Prozent gegenüber den zum Zeitpunkt der Erstellung der Botschaft 2014 noch gültigen Planungsannahmen führen. Ausgabenreduktionen dieses Umfangs bleiben nicht ohne spürbare Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung. Werden die Kürzungen zudem nicht linear, sondern nach politischen Prioritäten verteilt, dürften einzelne Aufgaben noch wesentlich stärker betroffen sein.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 würde erst 2021 wieder erreicht.
- Viele dieser Einsparungen würden auch die Kantone betreffen, die ihrerseits Sparprogramme umsetzen oder Steuererhöhungen prüfen müssten, um die wegfallenden Bundesleistungen auszugleichen.

Was bedeutet die Initiative für den öffentlichen Verkehr?

Der öffentliche Verkehr wäre auf verschiedene Weise von der Initiative betroffen:

- Das Sparprogramm müsste auch die Bundesbeiträge an den regionalen Personenverkehr einschliessen. Kürzungen würden sich insbesondere bei schwach ausgelasteten

- Bahn- und Buslinien auswirken. Viele Gemeinden in Randregionen würden vom öV-Netz abgehängt. Daneben müssten Fahrplanverdichtungen in den Agglomerationen für Arbeitspendler, Schüler, usw. zeitlich aufgeschoben oder sogar zurückgenommen werden.
- Die Initiative will zudem in der Verfassung festschreiben, dass die für den Strassenverkehr reservierten Mittel «ausschliesslich» für diesen Bereich verwendet werden dürfen. Diese Ausschliesslichkeit steht im Widerspruch zur Verfassungsbestimmung über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI): Volk und Stände hatten 2014 beschlossen, dass aus der Mineralölsteuer während einer Übergangszeit jährlich höchstens 310 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds fliessen. Welche Folgen eine Annahme der Initiative auf diese Verfassungsbestimmung hätte, ist ungewiss. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft die Auffassung vertreten, die Verwendung von Mineralölmitteln für die Bahninfrastruktur bleibe möglich.¹ Es läge am Parlament, diese Frage abschliessend zu klären. Die Finanzierung und der Ausbau der Bahninfrastruktur stünden bei Annahme der Initiative somit erneut zur Diskussion.
 - Schliesslich macht die Initiative das Autofahren im Vergleich zu Bahn und Bus immer billiger. Weil die Autos immer weniger Treibstoff verbrauchen und die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag seit 1993 bzw. 1974 unverändert sind, haben die durchschnittlichen Abgaben der Automobilistinnen und Automobilisten in den letzten 20 Jahren um rund einen Drittel abgenommen. Dies hat dazu beigetragen, dass die Fahrkosten des Strassenverkehrs in diesem Zeitraum nur noch im Ausmass der Teuerung angestiegen sind. Die Initiative würde an diesem Trend nichts ändern. Hingegen wiesen die Tarife des öffentlichen Verkehrs in der Vergangenheit ein über der Teuerung liegendes Wachstum auf. Auch künftig werden sich die Benützerinnen und Benützer mit höheren Billettpreisen am Ausbau der Schieneninfrastruktur beteiligen. Diese Scherenbewegung bei den Fahrkosten kann zur Rückverlagerung des Verkehrs auf die Strasse führen und zusätzliche Staus bewirken, insbesondere in Städten und Agglomerationen.

Wie sieht die Lösung des Bundesrates aus?

Bereits vor einigen Jahren erkannte der Bundesrat, dass die Finanzierung der Infrastrukturen sowohl im Schienen- als auch im Strassenbereich neu geregelt werden muss. Für den Schienenbereich wurde 2014 von Volk und Ständen die FABI-Vorlage gutgeheissen. Zentrales Element ist der Bahninfrastrukturfonds (BIF). Dieser wird mit zweckgebundenen Einnahmen gespeist und stellt die Finanzierung von Ausbau und Unterhalt des Schienennetzes auf eine langfristig tragfähige Basis. Neben dem Bundeshaushalt beteiligen sich auch die Bahnbenützerinnen und -benützer mit höheren Tarifen an den künftigen Ausbauten.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auch der Strassenverkehr eine dem BIF vergleichbare Finanzierungslösung erhalten soll. Er hat deshalb dem Parlament eine Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) unterbreitet. Auch der NAF verfügt über zweckgebundene Einnahmen. Die Finanzierung der künftigen Ausbauten soll mit einem massvollen Beitrag der Automobilistinnen und Automobilisten in Form eines Aufschlags des seit 1974 unveränderten Mineralölsteuerzuschlags um wenige Rappen einerseits und mit rund 400 Millionen Franken aus der Bundeskasse durch die Zweckbindung der Automobilsteuer andererseits gesichert werden. Das ist – im Gegensatz zur Initiative, die das Finanzierungsproblem einfach in andere Aufgabenbereiche verlagert – ein fairer und ausgewogener Ansatz.

Wäre es nicht fair, die Abgaben der Automobilistinnen und Automobilisten zu 100 Prozent zweckzubinden?

Auf Fahrzeugtreibstoffen (Benzin, Diesel usw.) wurde in der Schweiz seit jeher eine Abgabe erhoben. Anfänglich floss diese Abgabe – damals «Benzinzoll» genannt – zusammen mit den übrigen Zolleinnahmen vollumfänglich in die allgemeine Bundeskasse. Sie diente somit

¹ Botschaft zur Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» vom 19. Nov. 2014, BBI 2014, S.9634

der Finanzierung aller Aufgaben des Bundes. 1958 wurde in der Verfassung festgelegt, dass ein Teil des «Benzinzolls» – der heutigen Mineralölsteuer – nur für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwendet werden darf (sogenannte Zweckbindung, heute 50 Prozent). Später kamen der Mineralölsteuerzuschlag und die Autobahnvignette hinzu. Beide sind zu 100 Prozent zweckgebunden. Rechnet man all diese Abgaben zusammen, sind insgesamt 72 Prozent zweckgebunden. Unsere Nachbarländer, aber auch die Niederlande, Grossbritannien und Spanien kennen keine ähnlichen Zweckbindungen.

Die schweizerischen Automobilistinnen und Automobilisten sind somit bezüglich Strassenfinanzierung schon in einer privilegierten Situation. Wenn diese Privilegierung im Sinne der Initiative noch ausgeweitet würde, nämlich auf einen Schlag um weitere rund 1,5 Milliarden Franken, hätte dies einschneidende Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Die Initiative zeigt nicht auf, wie dieses Problem gelöst werden könnte. Sie ist deshalb keine faire Lösung.

Stimmt es, dass die Automobilistinnen und Automobilisten über 9 Milliarden an den Bund abliefern, wovon nur rund 30 Prozent der Strasse zugutekommen?

Die Rechnung der Initianten operiert mit äusserst fragwürdigen Annahmen. Die Verfassung legt fest, welche Abgaben der Strassenbenützenten in welchem Ausmass für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwendet werden (Zweckbindung). Heute sind dies die Hälfte der Mineralölsteuer und die gesamten Erträge von Mineralölsteuerzuschlag und Autobahnvignette. Von den Gesamteinnahmen von rund 5,2 Milliarden Franken (2014) sind 3,7 Milliarden oder 72 Prozent zweckgebunden und werden auch entsprechend verwendet. Weder unsere Nachbarländer noch die Niederlande, Grossbritannien und Spanien kennen vergleichbare Zweckbindungen der auf Treibstoffen erhobenen Steuern.

Die Differenz zwischen den erwähnten 5,2 Milliarden Franken und den von den Initianten ins Feld geführten rund 9 Milliarden stammt daher, dass diese auch Mehrwertsteuern auf Treibstoffen und Autos (rund 2 Mrd.), die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA; rund 1,5 Mrd.) und die Automobilsteuer (rund 0,4 Mrd.) in die Rechnung einbeziehen. Es ist jedoch nicht zulässig, diese Abgaben in einen Topf zu werfen:

- **Die Mehrwertsteuer ist keine Strassenabgabe**, sondern dient der Finanzierung des Bundeshaushalts: Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer fliessen nirgends direkt an die Besteuerten zurück.
- **Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wird zweckgebunden verwendet:** Die Einnahmen aus der LSFV gehen zu 2/3 an den Bund und zu 1/3 an die Kantone. Der Bundesanteil wird gemäss Verfassung dazu verwendet, die Bahninfrastruktur auszubauen, auch zur Entlastung der Strasse von Schwerverkehr. Das bewirkt weniger Staus und erhöht die Verkehrssicherheit. Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Diese Lösung ist vom Schweizervolk mehrfach an der Urne bestätigt worden.
- **Die Automobilsteuer soll künftig auch nach dem Willen des Bundesrates zweckgebunden werden:** Diese Abgabe soll künftig in den Nationalstrassen und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) fliessen.

Ist es nicht eine Zweckentfremdung, wenn Mittel aus dem Strassenverkehr zur Schiene umgeleitet werden?

Teile der zweckgebundenen Abgaben (Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und Autobahnvignette) werden für den schienenengebundenen Agglomerationsverkehr (insbesondere Trams) und für die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene eingesetzt. Das entlastet die Strasse und dient so auch den Automobilistinnen und Automobilisten.

Hinzu kommt ein befristeter Beitrag an den Bahninfrastrukturfonds aus zweckgebundenen Mineralölsteuermitteln von jährlich höchstens 310 Millionen Franken. Diese Mitfinanzierung

läuft ca. 2030 aus und wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 zur FABI-Vorlage von Volk und Ständen mit grossem Mehr beschlossen. Zum andern legt der Bund seinen Anteil an den Einnahmen der LSVA (rund 1 Milliarde Franken pro Jahr) grösstenteils in den Bahninfrastrukturfonds ein. Auch dieser Einsatz von Mitteln für den öffentlichen Verkehr wurde im Rahmen der FABI-Vorlage vom Volk so beschlossen und entspricht der Zweckbestimmung gemäss Verfassung.

Von einer Zweckentfremdung kann somit nicht gesprochen werden.

Stimmt es, dass die Automobilistinnen und Automobilisten immer mehr zahlen müssen?

Das Gegenteil ist der Fall. Zwar sind die Erträge der Abgaben des Strassenverkehrs **insgesamt** in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Dieser Anstieg hängt aber in erster Linie mit der Verkehrszunahme zusammen. So lag z.B. die Zahl der Personenwagen Ende 2015 mit rund 4,5 Millionen fast neunmal höher als 1960 mit gut 0,5 Millionen.

Hingegen sind die Abgaben **pro Fahrzeug** an den Bund seit Jahren ständig gesunken. Der Preis der Autobahnvignette wurde letztmals 1995 erhöht, die Mineralölsteuer 1993 und der Mineralölsteuerzuschlag 1974. Mineralölsteuer und -zuschlag machen zusammen rund 74 Rappen pro Liter Benzin oder Diesel aus. Wenn die Steuern auf Diesel und Benzin seit 1973 bzw. 1993 der Teuerung angepasst worden wären, lägen sie heute rund 60 Prozent höher.

Hinzu kommt: Je mehr Treibstoff verbraucht wird, desto mehr Steuern werden bezahlt und umgekehrt. Seit 1996 ist der Treibstoffverbrauch neuer Autos von 9 auf rund 6,1 Liter/100 km gesunken. Wer 1996 jährlich 15 000 km mit dem Auto zurückgelegt hat, entrichtete im Durchschnitt Mineralölsteuern (und -zuschlag) in Höhe von ca. 1000 Franken pro Jahr. 2015 betragen die Abgaben mit einem aktuellen Fahrzeug und bei gleicher Fahrstrecke ca. 680 Franken.

Die Abgaben der Automobilistinnen und Automobilisten an den Bund sind somit nicht gestiegen, sondern deutlich gesunken. Deshalb zeichnet sich in der Strassenfinanzierung ja auch ein Engpass ab.

Stimmt es, dass sich der Strassenverkehr selber finanzieren kann?

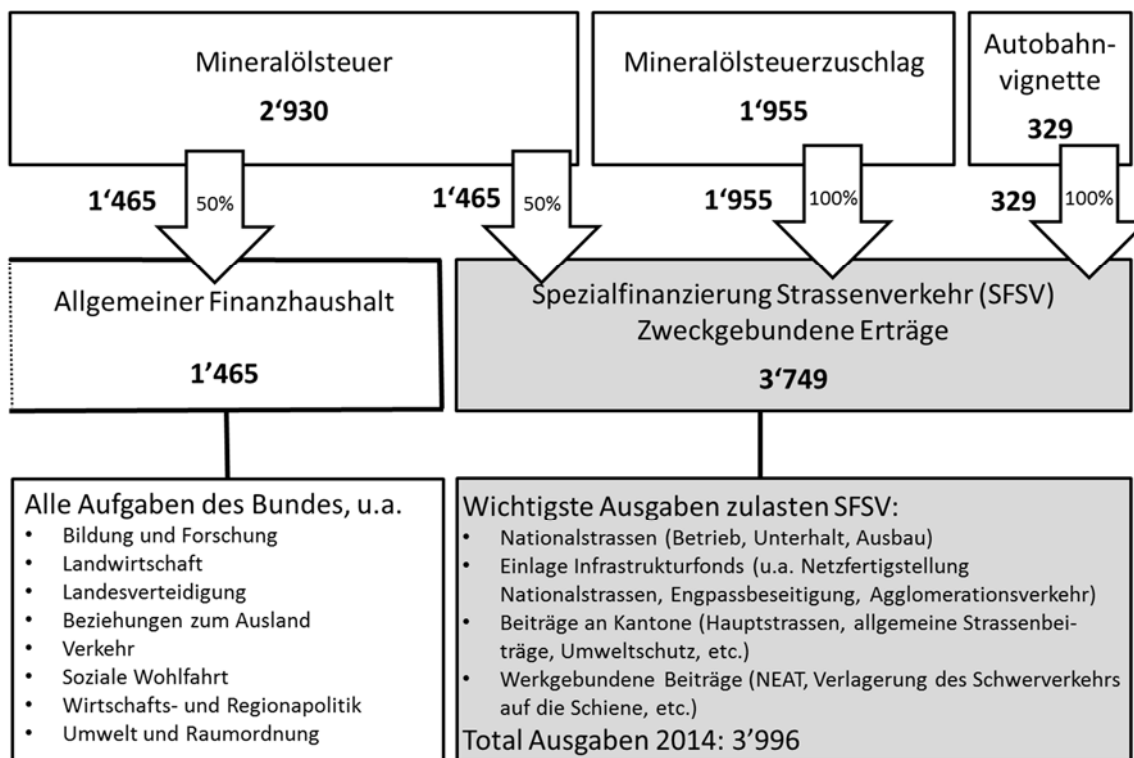
Die Strassenbenützendenden decken mit den Abgaben zwar die Kosten für die Strasseninfrastruktur, sie bürden der Allgemeinheit aber Umwelt- und Unfallkosten auf. Von den von ihnen verursachten Kosten übernehmen die Strassenverkehrsbenützendenden in einer Gesamtsicht 90 Prozent, der Rest (im Jahr 2012 rund 6,3 Milliarden Franken)² wird von der Allgemeinheit getragen.

Wie funktioniert die Strassenfinanzierung beim Bund?

Artikel 86 der Bundesverfassung regelt, welche Einnahmen dem Bund für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zur Verfügung stehen. Mit der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) werden die Einnahmen und Ausgaben miteinander verrechnet. Die jährliche Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben erhöht oder vermindert die Rückstellungen der SFSV.

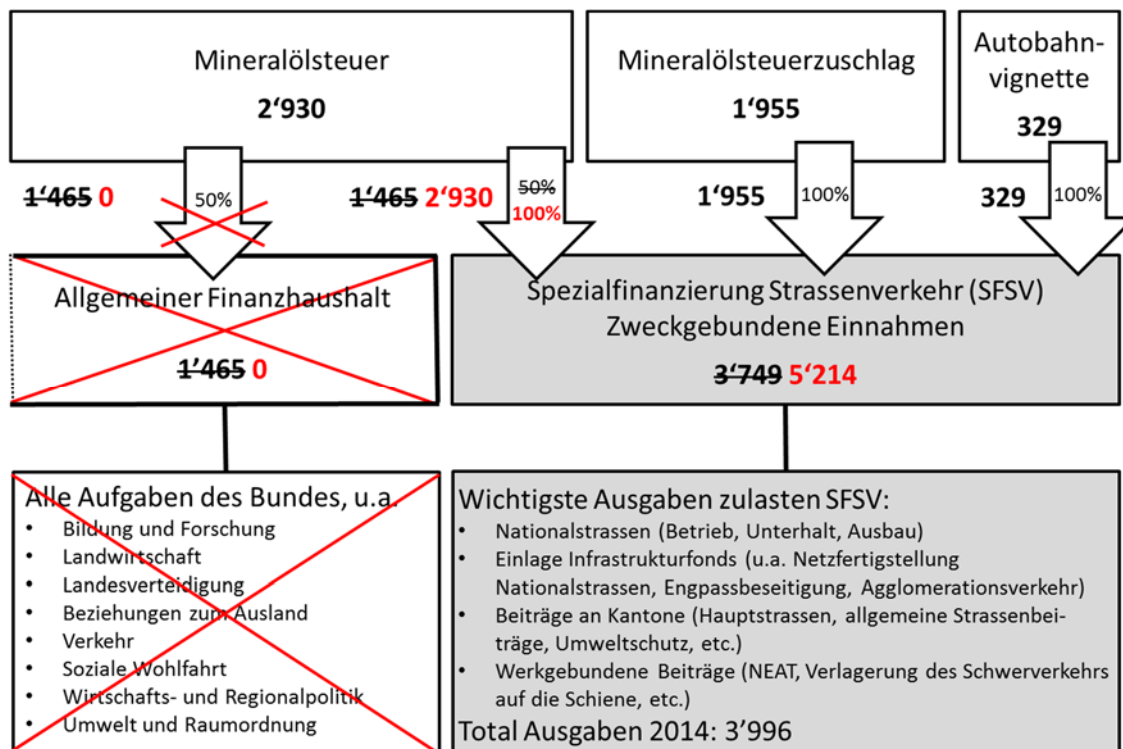
² Quelle: Bundesamt für Statistik>Themen>11 Mobilität und Verkehr>Kosten und Finanzierung des Verkehrs>Strasse (inkl. Langsamverkehr); <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11/02/blank/04.html>

Für das Jahr 2014 zeigte sich das folgende Bild (in Mio. Fr.):



Welchen Einfluss hätte die Initiative auf die SFSV und den Bundeshaushalt?

Mit der Initiative würden sich die Finanzflüsse wie folgt verändern (Zahlen 2014, in Mio. Fr.):



Stimmt es, dass die Strasse chronisch unterfinanziert ist?

Das System für die Finanzierung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr hat sich über Jahrzehnte bewährt. Bis vor einigen Jahren überstiegen die zweckgebundenen Einnahmen regelmässig die Ausgaben. Dank der kumulierten positiven Saldi betrug die Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr Ende 2014 noch rund 1,8 Milliarden Franken. Für die realisierungsreifen Projekte, insbesondere der Nationalstrassen, standen somit jederzeit genügend Mittel zur Verfügung. Von einer chronischen Unterfinanzierung der Strasse kann deshalb rückblickend nicht gesprochen werden.

Hingegen zeichnet sich in ein paar Jahren ein Finanzierungsengpass ab. Die heute noch vorhandenen Rückstellungen dürften sich aufgrund der seit einiger Zeit zu beobachtenden Ausgabenüberschüsse innerhalb kurzer Zeit deutlich reduzieren. Auf der Einnahmenseite gehen die Erträge aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag angesichts des sinkenden Treibstoffverbrauchs der neuen Fahrzeuge zurück. Spürbare Mindereinnahmen sind aktuell auch wegen des abnehmenden Tanktourismus (eine Folge der Frankenstärke) zu verzeichnen. Auf der Ausgabenseite wirken sich der stetig steigende Unterhaltsbedarf des Nationalstrassennetzes sowie die nötigen Massnahmen zu dessen Kapazitätserhalt und -ausbau (Engpassbeseitigungen, Ausbau von Anschlüssen) kostensteigernd aus.

Vor diesem Hintergrund ist auch aus Sicht des Bundesrates eine Neuordnung der Strassenfinanzierung nötig. Mit der Vorlage für einen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) hat er dem Parlament ein Konzept vorgelegt, mit dem die Finanzierung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr langfristig gesichert werden kann. Im Gegensatz zur Initiative wird das Finanzierungsproblem aber nicht einfach auf andere Aufgaben des Bundes verschoben.

Warum ist die NAF-Vorlage kein direkter Gegenvorschlag zur Initiative?

Diese Frage liegt auf der Hand, da beide Vorlagen Artikel 86 BV betreffen und sich somit gegenseitig ausschliessen. Nach einer Annahme der Initiative würde sich die NAF-Vorlage nämlich in weiten Teilen erübrigen, insbesondere hinsichtlich der Neuregelung der Finanzierung.

Der Bundesrat hat trotzdem beschlossen, die beiden Vorlagen nicht zu verknüpfen. Im Vordergrund stand, dass möglichst rasch Klarheit darüber geschaffen werden sollte, ob die Finanzierung der Aufgaben in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr in Zukunft nach dem Konzept der Initiative gesichert werden soll. Dieses steht in deutlichem Widerspruch zur Finanz- und Verkehrspolitik von Bundesrat und Parlament und hätte erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung in allen anderen Aufgabengebieten. Die Initiative stellt zudem auch das von Volk und Ständen 2014 beschlossene Finanzierungskonzept für den Ausbau der Bahninfrastruktur gemäss der FABI-Vorlage teilweise wieder in Frage.

Mit Blick auf die mittel- und längerfristige Planungssicherheit in diesen Bereichen hielt es der Bundesrat daher für angezeigt, sie rasch zur Abstimmung zu bringen und die Grundsatzfrage der vollständigen Zweckbindung der Mineralölsteuererträge möglichst bald zu klären.