

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Strassen ASTRA
Abteilung Direktionsgeschäfte
3003 Bern

Luzern, 20. Juni 2014

Protokoll-Nr.: 722

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats nehmen wir zur Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP) innert der eingeräumten Frist Stellung und halten dazu das Folgende fest:

1. Grundsätzliches

Die Vernehmlassungsvorlage umfasst ein Paket von neuen oder zu ändernden Erlassen:

- Entwurf des Bundesbeschlusses über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (Verfassungsänderung),
- Entwurf des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) und
- Änderungen des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe, des Schwerverkehrsabgabegesetzes, des Mineralölsteuergesetzes und des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen.

Wie bei der Bahninfrastruktur soll auch bei den Nationalstrassen und beim Agglomerationsverkehr die Finanzierung langfristig gesichert werden. Dazu soll wiederum auf Verfassungsebene (so auch der Bahninfrastrukturfonds) der unbefristete Fonds Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen werden. Der NAF ist als Erweiterung des bestehenden Infrastrukturfonds konzipiert, aus dem die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz, die Fertigstellung des Netzes, Verkehrsinfrastrukturen in Städten sowie Hauptstrassen in Berg- und Randregionen finanziert werden. Neu sollen aus dem Fonds sämtliche Aufwendungen für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr, soweit der Bund Beiträge zahlt, finanziert werden. Das gilt namentlich auch für den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen.

Bisherige und neue Einnahmen sollen direkt in den NAF fliessen. Dazu zählen Erträge aus der Automobilsteuer (Verbrauchssteuer), die bisher der Bundeskasse zugeleitet wurden, sowie ein höherer Zuschlag auf der Mineralölsteuer. Als weitere Massnahme die frühestens ab 2020 greifen wird, soll sich die wachsende Zahl von Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken - vor allem Elektrofahrzeuge - mit einer Pauschale an der Finanzierung der Infrastruktur beteiligen. Vorgeschlagen wird zudem, was bisher nicht der Fall war, die Einnahmen periodisch der Teuerung anzugleichen.

Nebst neuen Einnahmen setzt die Vorlage auch auf Einsparungen und Effizienzgewinne im Umfang von jährlich 200 Millionen Franken bei den Nationalstrassen sowie auf die zeitliche Verschiebung und Erstreckung von Projekten der Engpassbeseitigung und der Netzerweiterung.

Über die Erweiterungen und Ausbauten soll wie bei den Bahnprojekten das Parlament im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) entscheiden können. Sobald absehbar ist, dass einzelne Projekte baureif sind, werden sie darin aufgenommen und dem Parlament unterbreitet. Dieses kann so periodisch über den nächsten Ausbauschnitt bestimmen und die Planung steuern.

Bestehen bleibt neben dem NAF die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV). Sie ist Teil des Bundeshaushalts und wird mit Erträgen aus der Mineralölsteuer alimentiert.

2. Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

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 NAF bildet, wie schon erwähnt, das strassenseitige Gegenstück dazu. FABI und NAF sollen sich ergänzen. Neben einem konkurrenzfähigen Schienennetz braucht die Schweiz auch ein funktionierendes Strassenverkehrssystem. Dieses ist nicht zuletzt für den öffentlichen Verkehr auf der Strasse unverzichtbar. Will der Bund die 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 unterstützen wir die Einrichtung des NAF, zumal die Planung, die Realisierung und der Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen einer langfristigen Planungs- und Finanzierungssicherheit bedürfen. Die Strassenfinanzierung kann so auf ein solides Fundament gestellt werden. Der NAF soll über dieselben Mechanismen verfügen, wie sie auch für den Bahninfrastrukturfonds vorgesehen sind.

Die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) ist zu begrüssen und wird unterstützt.

3. Agglomerationsverkehr

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. Denn die Funktionsfähigkeit des Agglomerationsverkehrs liegt im Interesse des ganzen Landes. 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. Nur wenn auch die strassengebundenen Busse in den Agglomerationen fahrplanmässig verkehren können, sind die Verbindungen zuverlässig und attraktiv. Es müssen daher in den kom-

menden Jahren gewichtige Investitionen zur Sicherstellung der Verkehrsflüsse in Städten und Agglomerationen getätigt werden. 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.

Der NAF muss - mindestens im heutigen Umfang - die lückenlose und unbefristete Bundes-Mitfinanzierung der künftigen Agglomerationsprogramme sicherstellen.

3. Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die Kantone sind von der Vorlage auch durch die im Rahmen der neu ausgestalteten Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) ausgerichteten Transferbeiträge betroffen. Die Sicherstellung der langfristigen Finanzierung betrifft daher nicht nur die Nationalstrassen, 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. Namentlich die nicht zweckgebundenen Beiträge von neu 26% und die Beiträge an schweizerische Hauptstrassen (Ergänzungsnetz des Bundes) 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. So erhielten die Kantone im Jahr 2013 insgesamt 374 Millionen Franken an nicht werkgebundenen Beiträgen aus den Mineralölsteuern. Im Mittel der Jahre 2017-2030 droht ein Rückgang auf 340 Millionen Franken. Zwar wird darauf verwiesen, dass die Kantone zusätzlich von Geldern für den Agglomerationsverkehr profitieren würden. Da diese Gelder aber schon heute fliessen, resultierte für die Kantone unter dem Strich durch die Neuregelung eine deutliche Verschlechterung.

Der heute noch unbestimmte Ausgleichsmechanismus zwischen NAF und SFSV in der alleinigen Kompetenz des Bundesparlaments genügt daher nicht, um eine Gleichbehandlung bei der Verteilung der Mittel auf Bund und Kantone sicherzustellen. Vielmehr muss der Ausgleichsmechanismus - soll an der SFSV festgehalten werden - 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. Zudem sind nicht nur die nicht werkgebundenen Beiträge, sondern auch jene an die Hauptstrassen indexiert und unbefristet weiterzuführen.

Wird die Abschaffung der SFSV ins Auge gefasst, was durchaus der Vereinfachung diene, so müssten die entsprechenden Aufgaben in den NAF überführt werden. Dadurch könnte auch auf den relativ komplizierten Ausgleichsmechanismus zwischen SFSV und NAF mit den zuvor angeführten Problemen verzichtet werden. Auch bei dieser Variante ist aber sicherzustellen, dass die Kantone mit der Gesamtlösung insgesamt nicht schlechter fahren.

Der Ausgleichsmechanismus zwischen NAF und SFSV ist zu präzisieren. Dabei ist sicherzustellen, dass keine Lastenverschiebung zum Nachteil der Kantone erfolgt und daher die SFSV bei Bedarf aus dem NAF gespiesen werden kann.

Die Beiträge aus der SFSV an die Kantone sind nominal festzusetzen und zu indexieren.

Wird die SFSV aufgelöst, sind die entsprechenden Aufgaben - ohne Lastenverschiebung zum Nachteil der Kantone - in den NAF zu überführen.

4. Finanzierung

Vorgeschlagen wird, die Teuerung auf dem Mineralölsteuerzuschlag teilweise anzupassen und die Einnahmen aus der Automobilsteuer von der Bundeskasse neu zweckgebunden für den Fonds vorzusehen. Die beiden vorgeschlagenen Varianten unterscheiden sich nicht gross:

- 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 jeweilige Zusatzbelastung kann für die Automobilisten als verkraftbar beurteilt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass der Mineralölsteuerzuschlag seit 1974 unverändert blieb und die Belastung damit teuerungsbereinigt im Laufe der Jahre stark abgenommen hat. Im Übrigen unterscheiden sich die beiden vorgelegten Varianten zwar nur geringfügig, dennoch ist die Nebenvariante zu bevorzugen, denn diese belastet die Autofahrenden weniger. So gilt es zu bedenken, dass eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages einen Nachfragerückgang und in der Folge einen negativen Effekt auf die Einnahmen aus der Mineralölsteuer haben könnte.

Bei der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages ist - ungeachtet der gewählten Variante - darauf zu achten, dass die Schritte in jedem Fall gestaffelt in Abhängigkeit von den Entwicklungen der Ein- und Ausgaben und mit gleichzeitiger Realisierung konkreter Projekte erfolgen. Zeitliche Verschiebungen und Erstreckungen der Vorhaben sind in Kauf nehmen, wenn dadurch eine gestaffelte Erhöhung des Zuschlags ermöglicht wird.

Im Weiteren ist der Fächer möglicher Finanzierungsquellen noch einmal zu öffnen. Denkbar wäre - nebst dem Mineralölsteuerzuschlag - auch die Erhöhung der Zweckbindung der Mineralölsteuer. 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, währenddem die Mehrwertsteuerpromille dem allgemeinen Bundeshaushalt zugute kämen. Darüber hinaus müsste geprüft werden, ob die schrittweise Anpassung der Autobahnvignette an die Teuerung zur Diskussion gestellt werden kann. Zwar ist davon ausgehen, dass eine Erhöhung dieser Finanzierungsquelle im Moment nicht zur Diskussion steht, dennoch sollte diese Option im Hinblick auf die steigenden Kosten ab 2020 noch einmal in Erwägung gezogen werden.

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 staffeln.

Es sind - neben der schrittweisen Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages - nochmals weitere Finanzierungsvarianten zu prüfen.

5. Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

Der Aufbau und Ablauf des strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrasse orientiert sich an demjenigen für die Schieneninfrastruktur. Die grundsätzliche Etappierung ist zweckmässig. Für den Kanton Luzern ist es jedoch nicht akzeptabel, dass die Engpassbeseitigung in Luzern mit den Projekten Bypass sowie den Ausbauten Nord und Süd erst im Realisierungsschritt 2040 vorgesehen sind. Daher ist zu verlangen, dass diese Projekte in den Realisierungs-

sierungsschritt 2030 vorgezogen werden. Die dafür notwendigen Planungsarbeiten sind beim ASTRA und im Kanton Luzern (Spange Nord) im Gange.

Das „Gesamtsystem Bypass“, umfassend den Ausbau Rotsee-Buchrain („Ausbau Nord“) und Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd, ist im Rahmen von STEP Nationalstrasse in den Realisierungsschritt 2030 zu verschieben.

6. Fragenkatalog

Im Wesentlichen kann auf das zuvor Gesagte verwiesen werden. Die nachfolgenden Ausführungen - dem Fragenkatalog folgend - verstehen sich als Ergänzungen dazu.

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, wobei der für die Agglomerationsprogramme zur Verfügung stehende Teil nach Möglichkeit erhöht werden sollte.

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

Ja, wobei weitere Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen sind.

- b) Mit den zu finanzierenden Aufgaben?

Ja. Die Beiträge für Agglomerationsprogramme sind mindestens im heutigen Umfang beizubehalten, anzustreben ist aber eine Erhöhung. Zudem sind Mittel für einen Netzausbau erst in zweiter Priorität einzustellen. Vorgängig müssen die Ausbauten, die der Engpassbeseitigung dienen (z.B. Gesamtsystem Bypass), realisiert sein.

- 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 Abschaffung der Spezialfinanzierung ist zu prüfen. Dabei ist aber sicherzustellen, dass keine Lastenverschiebung zum Nachteil der Kantone stattfindet und die entsprechenden Aufgaben in den NAF überführt werden.

B Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

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

Ja.

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

Ja.

- 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 Antwort zu Frage 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. Diese Variante ist zu bevorzugen.

- 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?

Gemäss Antwort zur Frage 8 ist die Nebenvariante mit einer schrittweisen Erhöhung des Zuschlags zu bevorzugen. Es sind nochmals weitere Finanzierungsvarianten mit Ziel einer einfachen und transparenten Regelung zu prüfen.

- 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)?

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 Nebenvariante ist zu bevorzugen.

- 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 nochmals zu prüfen.

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., wobei das „Gesamtsystem Bypass“, umfassend den Ausbau Rotsee-Buchrain („Ausbau Nord“) und Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd, in den Realisierungsschritt 2030 zu verschieben ist.

D Weitere Bemerkungen

- 16) Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

-

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Ausführungen bei der Weiterbearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Robert Küng
Regierungsrat

Kopie an:

- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (2)
- Verkehrsverbund Luzern, Seidenhofstrasse 2, Postfach 4306, 6002 Luzern
- Dienststelle Raum und Wirtschaft (2)