

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF).
Schliessung der Finanzierungslücke und Strategisches
Entwicklungsprogramm Nationalstrassen**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bieri, Niklaus

Bevorzugte Zitierweise

Bieri, Niklaus 2017. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Schliessung der Finanzierungslücke und Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen, 2015 - 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.12.2017.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Infrastruktur und Lebensraum	1
Verkehr und Kommunikation	1

Abkürzungsverzeichnis

KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
NAF	Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
ASTRA	Bundesamt für Strassen

CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
OFROU	Office fédéral des routes

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Verkehr und Kommunikation

Verkehr und Kommunikation

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.02.2015
NIKLAUS BIERI

Am 18. Februar 2015 legte der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Schaffung eines **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)**, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen vor.

Für den Bau und den Unterhalt der Nationalstrassen braucht es eine neue Finanzierungsgrundlage: Die Unterhaltskosten steigen, gleichzeitig sinken die Erträge aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag wegen der steigenden Effizienz der Motoren. Zudem werden die Rückstellungen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr, welche durch 50% der Mineralölsteuererträge alimentiert ist, gemäss aktueller Finanzplanung per 2018 aufgebraucht sein. Danach ist die Finanzierung der Aufgaben des Bundes im Strassenverkehrsbereich nicht mehr gewährleistet. Analog zum Bahninfrastrukturfonds BIF soll deshalb auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Fonds für die Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs (NAF) geschaffen werden. In seiner Botschaft zur Schaffung des NAF schlägt der Bundesrat vor, die Automobilsteuer vollumfänglich in den NAF fliessen zu lassen, den Mineralölsteuerzuschlag um 6 Rappen pro Liter zu erhöhen und diesen ebenfalls zu 100% in den NAF zu investieren. Weiter sollen die Erträge der Nationalstrassenabgabe (Vignette) sowie eine neu zu schaffende Abgabe für Elektrofahrzeuge ebenfalls vollständig in den NAF geleitet werden. Die Umleitung der Automobilsteuer in den NAF kostet die Bundeskasse Einnahmen in der Höhe von fast CHF 400 Mio. und kann als Zugeständnis an die Initianten der "Milchkuh-Initiative" gesehen werden, welche sämtliche Mittel aus Strassenverkehrsabgaben statt der Bundeskasse der Strassenfinanzierung zuführen wollten.

Mit seiner Botschaft zum NAF beantragte der Bundesrat dem Parlament, das Postulat Häberli-Koller (09.3448) und die Motion der KVF-NR (12.3329) abzuschreiben.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.09.2015
NIKLAUS BIERI

Als Erstrat nahm der Ständerat die Debatte über den **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** im Herbst 2015 auf. Die KVF-SR hatte sich eingehend mit dem Geschäft befasst und dabei gar einen Alternativentwurf geschaffen: Sie integrierte den Netzbeschluss von 2012, welcher zusammen mit der Erhöhung der Vignettenpreise 2013 vom Volk abgelehnt worden war, in den NAF. Gleichzeitig sah sie auch eine Erhöhung des Vignettenpreises auf CHF 60 bis 70 (und nicht auf CHF 100, wie vom Volk abgelehnt) und eine Kostenbeteiligung der Kantone vor. Die konsultierten Automobilverbände und Kantone lehnten diese Variante jedoch ab, worauf die KVF-SR ihren Entwurf verworf und mit 5 zu 3 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) den bundesrätlichen Entwurf empfahl. Roland Eberle (svp, TG) reichte darauf den Antrag ein, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, den Netzbeschluss doch noch in den NAF zu integrieren.

In der Debatte wurde mehrfach betont, dass im Rat bei der Debatte zum Bahninfrastrukturfonds BIF im Rahmen der FABI das Versprechen abgegeben worden sei, eine dauerhafte Finanzierungslösung auch für die Strasse zu schaffen. Dies sei mit dem NAF der Fall, weshalb die Vorlage grundsätzlich begrüsst werde. Die Ansicht, der Netzbeschluss von 2012, bei dem es um die Übernahme von fast 400 km Strasse von den Kantonen ins Nationalstrassennetz (und damit in die Hände des Bundes) geht, sei gerade auch für die Kantone wichtig, war verbreitet. Der Rückweisantrag Eberle wurde - trotz der mahrenden Worte von Bundesrätin Leuthard, welche eine drohende Finanzierungslücke ausmachte - schliesslich mit 27 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.03.2016
NIKLAUS BIERI

Mehr als ein Jahr nach dem Vorliegen der bundesrätlichen Botschaft zum **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** nahm sich der Ständerat als Erstrat erneut des Geschäfts an. Die Verkehrskommission hatte in der Zwischenzeit im Auftrag des Ständerates den Netzbeschluss von 2012 in den NAF integriert. Sie hatte zudem bei der Finanzierung die Strassenverkehrsteilnehmer ent- und die Bundeskasse belastet. Hatte der Bundesrat ursprünglich noch eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter vorgesehen, schlug er nach heftigem

Widerstand in der Vernehmlassung in der Botschaft noch eine Erhöhung von 6 Rappen vor. Die KVF-SR kürzte die Erhöhung auf 4 Rappen und schlug vor, mit zusätzlichen Mitteln aus der Mineralölsteuer den Anteil der Bundeskasse bei der Finanzierung zu stärken. Der Rat folgte diesem Ansinnen, wohl auch unter dem Eindruck der laufenden Kampagne für die Milchkuh-Initiative, deren Annahme die Bundeskasse rund CHF 1.5 Mia. kosten würde. Mit der im Rat beschlossenen Erhöhung des Anteils der Mineralölsteuer am NAF flössen 55% statt 50% der Mineralölsteuererträge in den NAF, was einem Fehlbetrag von CHF 125 Mio. in der Bundeskasse entspricht. Zwei Jahre nach Inkrafttreten des NAF sollen weitere 5% der Mineralölsteuererträge in den NAF geleitet werden. Damit erhielt der NAF Mittel in der Höhe von CHF 650 Mio., die zuvor der Bundeskasse zur Verfügung standen. Der Bundesrat hatte lediglich CHF 400 Mio. vorgesehen. Weitere Anträge, die noch mehr Mittel von der Bundeskasse in den NAF verschieben wollten, wurden jedoch abgelehnt. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen.

Anschliessend nahm die kleine Kammer eine Motion Fournier (cyp, VS) auf, die eine Gesamtschau zur Erweiterung und Finanzierung der national relevanten Strasseninfrastruktur forderte (14.3152). Olivier Français (fdp, VD) erklärte für die Kommission, dass die Motion mit dem eben angenommenen NAF nun überflüssig sei. Der Rat lehnte sie diskussionslos mit 32 zu 1 Stimme ab (keine Enthaltungen).³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2016
NIKLAUS BIERI

Kurz nach der Abstimmung zur "Milchkuh-Initiative", die wie ein Damokles-Schwert über dem **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** gehangen hatte und überraschend deutlich abgelehnt worden war, nahm der Nationalrat als Zweitrat die Debatte über den NAF auf. Die KVF-NR beantragte dem Rat Eintreten auf die Entwürfe 1, 3 und 4, aber Nichteintreten auf den Entwurf 2, dem Bundesgesetz zum NAF. Der Nichteintretensantrag folgte automatisch aus der Ablehnung in der Kommissionsabstimmung: Kommissionsmitglieder von rechts lehnten den Entwurf wegen der enthaltenen Erhöhung des Mineralölsteuereinzugs ab und Kommissionsmitglieder von links stimmten wegen den zu hohen Kosten für die Bundeskasse gegen den Entwurf. Eine Minderheit Burkart (fdp, AG) verlangte Eintreten auf Entwurf 2 und eine Minderheit Rytz (gp, BE) wollte die Vorlagen 1 bis 4 mit dem Auftrag, vor der Beratung des NAF eine Gesamtschau der Verkehrsentwicklung bis 2040 unter Berücksichtigung aller Verkehrsträger und -mittel vorzulegen, an den Bundesrat zurückweisen. Der Antrag Burkart wurde einstimmig angenommen, der Antrag Rytz mit 141 gegen 51 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt. In der folgenden Debatte zum Bundesbeschluss über die Schaffung des NAF wurden Anträge aus allen Richtungen abgelehnt: Erfolgrlos verlangte Jürg Grossen (glp, BE) mit seinen Anträgen zur Besteuerung von Elektrofahrzeugen, dass die Abgabe sich an der Leistung orientiere und dass eine bestimmte Marktdurchdringung durch die E-Mobilität gegeben sein müsse, bevor die Abgabe in Kraft trete. Die Anträge von Evi Allemann (sp, BE), welche die Schonung der Bundeskasse beabsichtigten, wurden ebenso abgelehnt wie die Anträge von Ulrich Giezendanner (svp, AG) oder Walter Wobmann (svp, SO). Die Annahme der Mehrheitsanträge führte dazu, dass in der umstrittenen Frage der Erhöhung des Mineralölsteuereinzugs die Erhöhung um 4 Rappen gemäss Ständerat angenommen wurde, bei der Zweckbindung der Mineralölsteuererträge aber eine Differenz zum Ständerat geschaffen wurde: Hatte dieser eine Zweckbindung von "maximal" 60% nach zwei Jahren beschlossen, so entschied der Nationalrat für "fix" 60% sofort bei Inkrafttreten. Weiter beschloss die grosse Kammer, dass der Strassenfonds bei grösseren Sparprogrammen des Bundes nicht angetastet wird. Der Rat verwehrte dem Bundesrat zudem die Kompetenz zur Anpassung der Benzinsteuern an die Teuerung. Dem Entwurf 1 wurde schliesslich mit 132 zu 62 Stimmen zugestimmt und die weiteren Entwürfe wurden ebenfalls deutlich angenommen. Aussergewöhnlich war das Abstimmungsresultat zum Netzbeschluss (Entwurf 3): 150 Ja-Stimmen standen 43 Enthaltungen aus den Reihen von SP und Grünen gegenüber.

Im Rahmen der Debatte zum NAF wurden zwei weitere Geschäfte behandelt: Zum Einen die Motion der KVF-SR 16.3009, welche vom Bundesrat bis Ende 2017 eine Vorlage zur Einführung einer E-Vignette verlangt, zum Anderen eine Motion der KVF-NR 16.3349, welche ein Reporting über die Kosten für Betrieb und Unterhalt der Netzbeschluss-Strecken verlangt. Die Motion zur E-Vignette war schon im März im Ständerat angenommen worden und fand auch im Nationalrat eine Mehrheit, obschon Befürchtungen um eine Verletzung der Privatsphäre geäussert wurden. Die Motion zum Reporting über die Kosten der Netzbeschluss-Strecken war im Zusammenhang mit dem NAF insofern wichtig, als zwischen den Kantonen und dem ASTRA Uneinigkeit über die Kosten bestand und diese Kosten, sollte der Netzbeschluss im NAF integriert sein, auch im Rahmen des NAF gedeckt werden sollten. Das ASTRA sah Kosten in der Höhe von CHF 105 Mio. auf die Bundeskasse zu kommen, die Kantone gingen jedoch von Kosten

von nur CHF 35 Mio. aus. Mit dem Reporting sollten die effektiven Kosten bestimmt werden. Im Nationalrat wurde die Motion angenommen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.08.2016
NIKLAUS BIERI

In der Differenzbereinigung zum **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** teilte die KVF-SR nach ihrer Sitzung vom 15. August 2016 mit, bei 8 von 10 Differenzen auf die Linie des Nationalrates einschwenken zu wollen. Festhalten wollte sie aber am Wort "maximal", welches dem Parlament die Möglichkeit lasse, die Zweckbindung der Mineralölsteuererträge für den NAF bei Bedarf auch auf unter 60% festzusetzen. Es sei finanzpolitisch sinnvoll, hier eine minimale Flexibilität beizubehalten, auch um zu verhindern, dass bei anderen Bereichen im Falle von Sparprogrammen überproportional gekürzt werden müsse. Weiter wollte die Kommission auch betreffend des Teuerungsausgleichs bei den Mineralölsteuertarifen am Entwurf des Bundesrates festhalten. Damit könne verhindert werden, dass allein die Teuerungsentwicklung eine Gesetzesrevision notwendig mache. Bei allen weiteren Differenzen beantragte die Kommission ihrem Rat, dem Nationalrat zu folgen.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.09.2016
NIKLAUS BIERI

In der Differenzbereinigung zum **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** folgte der Ständerat in der Herbstsession 2016 seiner Kommission, eliminierte 8 von 10 Differenzen und hiess damit mehrheitlich die Haltung des Nationalrates gut. Wie von der Kommission beantragt, hielt der Rat jedoch daran fest, sich einen finanzpolitischen Spielraum zu erhalten und die Zweckbindung von 60% der Mineralölsteuer mit der Formulierung "maximal" nicht starr einzuführen. Es sei unüblich, einem Partikularinteresse mit einer Zweckbindung Vorrang über viele andere Bereiche und Geschäfte zu geben und es sei nach der deutlichen Ablehnung der Milchkuh-Initiative nicht im Sinne der Stimmbevölkerung, der Bundeskasse fix hohe Ausgaben zu verursachen. Zudem gebe es eine solche Zweckbindung beim öffentlichen Verkehr nicht. Gegen die Streichung des Wortes "maximal" kämpfte die Minderheit Hösli (svp, GL) mit den Argumenten, die Planungssicherheit sei mit einer fixen Zweckbindung grösser und der dem Volk in der Milchkuh-Abstimmung als Teil des NAF versprochene Netzbeschluss sei nur mit einer absoluten Zweckbindung zu finanzieren. Mit 24 zu 21 Stimmen obsiegte der Mehrheitsantrag relativ knapp. Auch die zweite Differenz, bei der die KVF-SR Festhalten beantragt hatte, wurde vom Rat aufrechterhalten: Ein Antrag Föhn (svp, SZ), in der Frage des Teuerungsausgleichs auf den Nationalrat einzuschwenken, blieb mit 40 zu 4 Stimmen (keine Enthaltungen) chancenlos.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.09.2016
NIKLAUS BIERI

Der Nationalrat diskutierte in der Herbstsession 2016 die verbliebenen zwei Differenzen zum **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)**. Die KVF-NR hatte dem Rat das Festhalten an den bisherigen Entscheiden beantragt, die Minderheit Allemann (sp, BE) wollte aber dem Ständerat nachgeben und das Wort "maximal" in die Zweckbindungs-Bestimmung zur Mineralölsteuer aufnehmen. Die Minderheit Candinas (cvp, GR) wollte wie Bundes- und Ständerat den Teuerungsausgleich für die Mineralölsteuer einführen. Beide Minderheiten fanden im Rat keine Mehrheit: Der Antrag Allemann wurde mit 124 zu 61 Stimmen verworfen, die Minderheit Candinas unterlag dem Mehrheitsantrag mit 106 zu 79 Stimmen (keine Enthaltungen). Damit wurde noch keine Einigung mit der kleinen Kammer erzielt.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.09.2016
NIKLAUS BIERI

Am 26. September 2016 unternahm der Ständerat in der Differenzbereinigung zum **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)** einen entscheidenden Schritt: Statt "maximal" in die Zweckbindungsbestimmung der Mineralölsteuer zu schreiben, begann er den Abschnitt mit "In der Regel..". Diese Formulierung biete dieselbe finanzpolitische Flexibilität wie die "maximal"-Formulierung, impliziere aber, dass diese Mittel eben auch gesprochen werden sollen. Damit, so hoffte die KVF-SR, die ihren Entscheid einstimmig gefällt hatte, könnte der Nationalrat sich zufrieden zeigen. In der Frage des Teuerungsausgleichs blieb der Ständerat aber hart und hielt am bundesrätlichen Entwurf fest.

Der Nationalrat beriet den Kompromissvorschlag bereits am nächsten Tag und stimmte bei den letzten zwei verbliebenen Differenzen dem Ständerat zu. Damit war die Vorlage bereit für die Schlussabstimmung, welche noch in der Herbstsession 2016 stattfand. Am 30. September nahm der Ständerat den Bundesbeschluss zur Schaffung des NAF mit 41 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen an, das Bundesgesetz über den NAF wurde

einstimmig gutgeheissen. Der Nationalrat nahm gleichentags den Bundesbeschluss mit 146 zu 48 bei 4 Enthaltungen und das Bundesgesetz mit 196 zu 2 Stimmen (keine Enthaltungen) an.

Die Vorlage wird voraussichtlich im Frühjahr 2017 dem Stimmvolk vorgelegt.⁸

1) BBl, 2015, S. 2065 ff.; AZ, NZZ, TA, 19.2.15

2) AB SR, 2015, S. 886 ff.; SGT, 18.9.15

3) AB SR, 2016, S. 171 ff.; AZ, BZ, NZZ, SGT, 16.3.16

4) AB NR, 2016, S. 1067 ff.; AB NR, 2016, S. 1090 ff.; AZ, NZZ, TA, TG, 16.6.16

5) Medienmitteilung KVF-S, 16.8.2016

6) AB SR, 2016, S. 635 ff.; AZ, 15.9.16

7) AB NR, 2016, S. 1460 ff.; AZ, NZZ, 22.9.16

8) AB NR, 2016, S. 1624.; AB NR, 2016, S. 1836 f.; AB SR, 2016, S. 768 ff.; AB SR, 2016, S. 875.; NZZ, 28.9.16