



15.023

**Nationalstrassen- und  
Agglomerationsverkehrsfonds (NAF).  
Schliessung der Finanzierungslücke  
und Strategisches  
Entwicklungsprogramm  
Nationalstrassen****Fonds pour les routes nationales  
et le trafic d'agglomération (FORTA).  
Comblement du déficit  
et mise en oeuvre du programme  
de développement stratégique  
des routes nationales***Differenzen – Divergences***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.09.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.16 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.16 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.09.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.09.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**1. Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr****1. Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération**

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: Je ne sais si je serai bref, c'est à vous de l'apprécier, mais compte tenu du dossier, permettez-moi de rappeler certaines choses. Nous traitons ce matin des divergences avec le Conseil national sur le projet du Conseil fédéral relatif au Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Pour mémoire, ce projet a fait l'objet d'une évolution importante depuis le message du Conseil fédéral du 18 février 2015. Il est entre les mains de notre commission depuis plus d'une année et demie, et grâce aux propositions constructives des deux chambres et plus particulièrement de notre conseil, nous devrions aboutir durant cette session à une décision définitive sur le financement durable des routes nationales et du trafic d'agglomération, et sur le financement de l'extension du réseau des routes nationales. Notre conseil s'est déjà prononcé à deux reprises sur ce projet. A la session d'automne 2015, nous sommes entrés en matière mais nous avons demandé qu'on incorpore au projet la question de l'extension des routes nationales, prévue lors du débat sur l'augmentation du prix de la vignette. Rappelons que cette extension a été plébiscitée par les chefs des départements des travaux publics des cantons, et que ces cantons apportent une part financière non négligeable au fonds.

Le projet FORTA a été traité lors de la session de printemps au sein de notre conseil et nous avons apporté des modifications importantes à sa version initiale, en particulier s'agissant de la répartition des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales et du montant de l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales. Il



est à relever que l'évolution du projet FORTA conduit par notre conseil a permis de trouver un compromis qui n'a pas été combattu en son temps par le Conseil fédéral. Le Conseil national quant à lui s'est prononcé sur nos décisions durant la dernière session et y a apporté dix modifications spécifiques.

La Commission des transports et des télécommunications de notre conseil a examiné les divergences le 15 août dernier. En l'état, la commission propose à notre conseil de se rallier à huit des dix nouvelles propositions du Conseil national. Nous nous sommes prononcés notamment à l'unanimité en faveur de la possibilité pour les cantons de préfinancer certains projets ce qui implique une modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière, à l'article 8a. De même, nous avons soutenu la proposition du Conseil national visant à ce que la Confédération crée les conditions nécessaires à la distribution de carburant alternatif dans les aires de repos et les installations annexes des routes nationales; nous y reviendrons. Cela implique une modification de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, aux articles 7 et 7a.

Concernant la durée de validité de l'autorisation de construire relative aux projets N17 et N20, nous avons également soutenu les deux modifications structurelles prévues par l'administration. Pour mémoire, ces deux modifications avaient été annoncées lors du débat du printemps dernier.

Une des divergences concerne l'affectation des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales. La commission propose au Conseil des Etats de s'en tenir à la version acceptée par ce dernier et de conserver les expressions "au plus" et "maximum". C'est par 8 voix contre 5, à l'article 86 alinéa 2 lettre g de la Constitution et par 9 voix contre 4, à l'article 196 chiffre 3 alinéa 2ter de la Constitution qu'elle lui recommande de le faire. En effet, la majorité de la commission reste convaincue qu'il est judicieux de conserver un minimum de flexibilité sur le plan budgétaire, afin d'éviter que d'autres domaines ne soient touchés de manière disproportionnée par les mesures d'économies de la Confédération. Elle rappelle en outre que c'est le Parlement qui aura la compétence de décider dans quelle mesure il souhaite exploiter cette marge de manoeuvre.

Le défenseur de la proposition de la minorité, Monsieur Hösli, estime quant à lui que les besoins financiers de la route sont importants et que l'on ne doit pas rendre incertain le calendrier de la mise en oeuvre des projets. Cette incertitude serait d'autant plus dommageable à l'harmonie fédérale qu'elle pourrait raviver les luttes d'influence des régions visant à assurer la priorité d'un projet sur un autre. De plus, il est bon de rappeler que, lors des débats, il a été clairement affirmé que l'effort consenti par une augmentation de 4 centimes de la surtaxe sur les huiles minérales n'était, aux yeux du Conseil fédéral, pas suffisant. Cela démontre bien qu'il y a un réel besoin de ressources financières pour le futur et qu'il faut garantir au projet des moyens financiers durables.

La commission estime qu'il est suffisant d'intégrer cette flexibilité dans une seule disposition du projet et qu'il n'est donc pas nécessaire de prévoir également la possibilité de répartir l'impôt à la consommation dans le cadre de mesures d'économies. C'est pourquoi elle propose, par 8 voix contre 5, de biffer la disposition en question, à l'article 86 alinéa 6, et de se rallier donc à la version du Conseil national. La proposition de la minorité Janiak prévoit quant à elle de conserver une flexibilité budgétaire dans l'attribution de cet impôt en cas d'importantes mesures d'économies et vise à maintenir la version du Conseil fédéral.

Pour ce qui est de la compensation du renchérissement pour les tarifs de l'impôt sur les huiles minérales, qui fait l'objet de l'article 12d de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales, la commission, à l'unanimité, propose au conseil de maintenir sa décision et de s'en tenir au projet du Conseil fédéral. Elle considère que cette disposition, certes nouvelle, permet de contrer la baisse en valeur réelle des recettes dues à l'inflation et qu'elle permettra d'éviter de devoir procéder régulièrement à des révisions législatives en raison de l'évolution du renchérissement. La discussion sur ce dernier point a été très brève et n'a pas suscité de débat.

**Art. 86***Antrag der Mehrheit**Abs. 2 Bst. g**Festhalten**Abs. 6**Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

AB 2016 S 636 / BO 2016 E 636

*Antrag der Minderheit**(Hösli, François, Häberli-Koller, Müller Philipp, Wicki)*



*Abs. 2 Bst. g*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 6*

Festhalten

**Art. 86**

*Proposition de la majorité*

*Al. 2 let. g*

Maintenir

*Al. 6*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Hösli, Français, Häberli-Koller, Müller Philipp, Wicki)

*Al. 2 let. g*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 6*

Maintenir

*Abs. 2 Bst. g – Al. 2 let. g*

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: L'ajout de l'expression "au plus" relative à l'impôt sur les huiles minérales a été combattu en commission. Par 8 voix contre 5, la commission estime que l'on doit permettre au Conseil fédéral d'adapter l'affectation de 8 pour cent du produit net de l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants au fonds ou au budget de la Confédération. Ce ne sont pas moins de 250 millions de francs qui pourraient être attribués au budget de la Confédération pour des tâches autres que celles du fonds. Le Conseil national a rejeté cette marge de manoeuvre, par 130 voix contre 64. C'est une divergence importante avec le Conseil national.

**Hösli** Werner (V, GL): Die Minderheit beantragt Ihnen, bei dieser Bestimmung dem Nationalrat zu folgen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Ein erster Grund: Wir sind in der Differenzbereinigung, bei der es das Ziel ist, Differenzen zu bereinigen. Das wäre eine Möglichkeit dazu.

Aber im Vordergrund steht die Tatsache, dass uns die genügende und sichere Ausfinanzierung des NAF ein sehr wichtiges Anliegen sein muss. Wir haben in unserem Land die Investitionen im Strassen- und Agglomerationsbereich in jüngster Vergangenheit nicht gerade immer mit Souplesse vorangetrieben. Vielleicht müsste man sagen: nicht immer mit Souplesse vorantreiben können; dies, obwohl das Verkehrsaufkommen in den letzten Jahren enorm zugenommen hat. Es ist ja nicht so, dass die stetig wachsende Bevölkerung, die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie die zahlreichen Güter durch das All gebeamt werden können und deshalb nicht unsere Infrastrukturen nutzen müssen. Darum ist es auch kein Wunder, dass wir heute auf unseren Strassen Stautunden zu beklagen haben, die einen volkswirtschaftlichen Ausfall von nahezu 2 Milliarden Franken jährlich verursachen. Das empfinde ich als ziemlich alarmierend.

Eine intakte Schweizer Strasseninfrastruktur basiert aber nicht nur auf der Verhinderung von Stautunden. Nebst den Agglomerationen nimmt sie auch Rücksicht auf die dezentrale Besiedelung sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Rand- und Bergregionen. Nicht zuletzt deshalb wurde der Netzbeschluss im NAF integriert. Doch es ist klar: Diese Einbindung kostet auch etwas, gemäss der Berechnung 305 Millionen Franken pro Jahr. Mit den dafür vorgesehenen maximal 5 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen sind jedoch zusammen mit den Beiträgen der Kantone gerade einmal 185 Millionen Franken finanziert. Es fehlen also im besten Fall immer noch rund 120 Millionen Franken, die man mit zeitlichen Verschiebungen von Projekten und Optimierungen einzusparen versucht.

Wenn aus den maximal 10 bzw. maximal 5 Prozent plötzlich weniger oder gar 0 Prozent werden, weil der Bund die Mittel anderweitig verwenden will, ist beim Netzbeschluss seitens des Bundes überhaupt nichts mehr finanziert. Dann sind allein die Kantone mit ihrem NAF-Beitrag von jährlich 60 Millionen Franken die Netzbeschlusszahler. Das wäre meines Erachtens nicht sehr klug. Denn eine mindestens halbwegs gesicherte Finanzierung des Netzbeschlusses müsste mit Sicherheit gewährleistet sein. Deshalb ist das Wort "maximal" hier sowie speziell bei der Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2ter zu streichen.



Bedenken Sie auch, dass die Planungssicherheit Relevanz hat und unbedingt berücksichtigt werden muss. Wenn jährlich ohne grössere Not mit 250 Millionen Franken herumjongliert werden kann, wird es schwierig, eine halbwegs verlässliche und realitätsnahe Projekt- sowie Finanzplanung zu machen. Dieser Aspekt ist nicht zu unterschätzen. Müssten Sie selber in einer solchen Situation agieren respektive dann eben reagieren, würden Sie feststellen, dass so willkürliche Finanzierungsvorgaben die gesamte Planung und Priorisierung enorm behindern. Da ist es wirklich um einiges einfacher, in der Ratsstube zu sitzen.

Wollte man unbedingt eine Zugriffsmöglichkeit respektive ein Einfallstor für die Entschärfung der Zweckbindung aller Fondsmittel, müsste man sinnvollerweise bei Absatz 6 der Minderheit Janiak folgen. Somit wäre sichergestellt, dass bei einer finanziellen Schieflage des Bundeshaushalts die NAF-Mittel aus der Automobilsteuer teilweise in den Bundeshaushalt umgeleitet werden könnten. So, wie ich es in den Kommissionen wahrgenommen habe, würden auch das Astra und das Eidgenössische Finanzdepartement eher eine solche Lösung bevorzugen. Dazu kann sich ja die Frau Bundesrätin noch äussern. Dass jedoch beide Einfallstore zur NAF-Kasse offen bleiben, ist sicherlich nicht angebracht.

Ich bitte Sie im Sinne einer soliden Strassen- und Agglomerationsverkehrsfinanzierung also, das Wort "maximal" hier und bei der Übergangsbestimmung von Artikel 196 zu streichen und der Minderheit zu folgen.

**Graber Konrad (C, LU):** Woher kommen wir? Zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Milchkuh-Initiative lag ein Beschluss des Ständerates zum Vorschlag des Bundesrates bezüglich NAF vor. Der Nationalrat stimmte diesem Beschluss damals nicht zu. Er lehnte ihn ab, was letztlich auf ein Nichteintreten auf diese Vorlage hinauslief. Das war die Situation zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Milchkuh-Initiative.

Die Milchkuh-Initiative wurde ja bekanntlich abgelehnt. Im Rahmen der Differenzbereinigung bekam ich den Eindruck, es sei, wie wenn diese Abstimmung über die Milchkuh-Initiative gar nie stattgefunden hätte. Ich bin schon der Meinung, dass wir uns hier auch daran orientieren sollten, was das Volk damals wusste und wozu es Ja sagte. Die Milchkuh-Initiative wurde abgelehnt, die Ständeratsfassung stand im Raum und wurde auch argumentativ im Abstimmungskampf verwendet.

Die Ständeratslösung von damals sah vor, dass man statt der vom Bundesrat vorgeschlagenen 6 Rappen Benzinpreiserhöhung 4 Rappen nehmen würde. Man nahm damals eine Mineralölsteuerumwidmung von 5 Prozent vor, um den Netzbeschluss zu finanzieren, integrierte die Autoimportsteuer vollumfänglich in den NAF und sah auch die Möglichkeit einer Teuerungsanpassung vor.

Ich denke, wenn wir heute vom damaligen Projekt abweichen, dann müssen wir dies sehr gut begründen. Darüber hat das Volk nicht abgestimmt, aber auf den Abstimmungsbühnen wurde natürlich mit diesem NAF-Projekt argumentiert. Ich glaube, man müsste dies jetzt auch bei dieser Formulierung mit "maximal" berücksichtigen. Das Wort "maximal" ist für mich sehr wesentlich, und zwar aus folgenden Gründen: Was spricht dagegen, dass wir nur dieses Wort streichen?

1. Es ist absolut unüblich, für ein normales Aufgabengebiet eine derart rigide Zweckbindung auf Stufe Verfassung vorzusehen. Das gibt es nirgends. Wir schränken damit unsere Budgethoheit ein. Wenn Sie die eigenen Kompetenzen einschränken wollen, dann müssen Sie dieses Wort "maximal" streichen. Etwas pointiert könnte man sagen: Sie schränken

AB 2016 S 637 / BO 2016 E 637

die Budgethoheit des Parlamentes auf Verfassungsebene ein. Diese Vorlage muss ja dann noch bei der Bevölkerung, bei den Stimmberechtigten eine Mehrheit finden.

2. Von den Automobilverbänden wurden zum Zeitpunkt der Milchkuh-Initiative auch immer gleich lange Spiesse gefordert. Was ist jetzt hier im Bereich der Bahn das Pendant dazu? Es gibt Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung, der vorsieht, dass höchstens zwei Drittel des Ertrages der LSVA in den Fonds wandern. Auch dort ist das Wort "höchstens" verankert.

Wenn ich jetzt an eine obligatorische Volksabstimmung denke und daran, dass wir normalerweise ja nicht den öffentlichen Verkehr gegen den motorisierten Individualverkehr ausspielen wollen, dann stelle ich fest, dass diejenigen, die das Wort "maximal" streichen, genau diese Diskussion provozieren; genau diese Diskussion wird dann stattfinden. Man wird darüber diskutieren, ob hier mit gleich langen Spiesen gekämpft wird. Die Vertreter des öffentlichen Verkehrs werden dann sagen, dass man beschränkt werde, sodass man auch eine Beschränkung in dieser Vorlage wolle. Sie provozieren also eine unheilvolle Diskussion, die ich nicht führen möchte, zumal so die Volksabstimmung letztlich auch schwierig zu gewinnen sein wird.

Es gibt, denke ich, noch staatspolitische Argumente. Wir haben zum Zeitpunkt der NAF-Vorlage immer gesagt, dass das in etwa dem Umfang einer halben Milchkuh-Initiative entspreche, das heisst 50 Prozent. Wenn Sie nun hier das "maximal" streichen und zweimal 5 Prozent addieren, geht das in Richtung von 60 Prozent



der Milchkuh-Initiative. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen wäre noch Folgendes zu sagen: Nach der Abstimmung, bei der das Volk gesagt hat, dass es mit der Milchkuh-Initiative nicht einverstanden ist, wäre es erklärungsbedürftig, in Richtung der NAF-Vorlage in der Version des Nationalrates mit einer Erhöhung von 10 Prozent gehen zu wollen.

Es gibt also letztlich drei Gründe:

1. der Ausgang der Abstimmung über die Milchkuh-Initiative;
2. die Budgethoheit soll weiterhin beim Parlament liegen, wir sollen diesen Spielraum zum Manövrieren besitzen;
3. die Spiesse müssen gleich lang sein.

Ansonsten kommt es zu einer unheilvollen Diskussion bei der Abstimmung über diesen Verfassungsartikel. Ich bitte Sie, am Wort "maximal" festzuhalten.

**Janiak** Claude (S, BL): Herr Graber hat jetzt schon viel gesagt, was ich auch hätte sagen wollen. Ich finde es trotzdem erwähnenswert, noch einmal auf die Geschichte dieser ganzen Vorlage hinzuweisen. Sie erinnern sich: Es gab einmal eine Vernehmlassungsvorlage; der Bundesrat schlug damals eine Erhöhung des Benzinspreises von 14 oder 12 Rappen vor. Die Milchkuh trat dann auf, und dann kam die Botschaft des Bundesrates mit einer Erhöhung von 6 Rappen. Wir haben dann in der Kommission diese 4 Rappen beschlossen. Dann ist der Netzbeschluss dazugekommen, und die Aufteilung der Mineralölsteuererträge haben wir dann auch noch verändert. Am Schluss hatten wir eine Vorlage, die im Ständerat durchgekommen ist, und das war das, was zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Milchkuh-Initiative den Stimmbürgern unterbreitet wurde.

Herr Graber hat es richtig gesagt: An den Podiumsdiskussionen haben wir gesagt, dass der Ständerat einen Gegenentwurf hat. Das Resultat der Volksabstimmung – das müssen Sie auch zur Kenntnis nehmen – war eine Ohrfeige für diese Milchkuh-Initiative. Ich persönlich war nicht so optimistisch, dass das so gut herauskommen würde. In der Kommission hatten wir ja immer Angst, und die Milchkuh war immer irgendwie im Saal, wenn wir über diese Vorlage sprachen. Am Schluss gab es aber eine Ohrfeige. Für mich wäre das ein Grund, hier an die Beschlüsse des Ständerates in der zweiten Runde, mit denen er den Netzbeschluss integriert hat, anzuknüpfen und die Vorlage integral so zu verabschieden.

Sie haben gesehen, dass die Kommission jetzt eigentlich sehr viele Differenzen bereinigt hat. Kollege Hösli, wir haben mehr Differenzen bereinigt, als wir stehengelassen haben. Wir haben da gegenüber dem Nationalrat durchaus Entgegenkommen gezeigt. Es ist also nicht so, dass wir einfach überall stur geblieben wären, sondern es sind jetzt einfach diese Punkte geblieben.

Zum Wort "maximal" möchte ich unterstreichen, was Kollege Graber gesagt hat: Das Parlament will doch die Budgethoheit behalten! Ein zweiter Punkt, der aus meiner Sicht für die Volksabstimmung zentral ist – auch das wurde bereits gesagt –, ist die Gleichbehandlung mit der Bahn. Dazu steht in Artikel 87a Absatz 2 Litera a der Bundesverfassung, dass höchstens zwei Drittel der Erträge der LSVA dem BIF zugewiesen werden.

Wir müssen diese Volksabstimmung bestreiten, es ist eine obligatorische Abstimmung. Auch wenn die Strassenlobby sagt, sie werde dann diese Vorlage in der Volksabstimmung aktiv unterstützen, müssen wir auch die anderen Leute gewinnen. Die Bahnkunden zahlen mehr, sie sind durch Fabi zur Kasse gebeten worden, die Billettpreise steigen. Der Autofahrer wird niemals so zur Kasse gebeten, wie es bei den Konsumenten des öffentlichen Verkehrs der Fall ist. Genau dieses Gegeneinander-Ausspielen sollten wir verhindern, das hat Herr Graber vorhin zu Recht gesagt. Wir sollten verhindern, dass dann am Schluss diese Debatte stattfindet. Die Vorlage ist schlussendlich zu gut dafür – denken Sie auch an die Agglomerationsprogramme, die dabei sind. Ich stehe hinter dieser Vorlage. Aber denken Sie bitte auch an die Volksabstimmung, die wir haben werden. Da wird dieser Punkt sehr wohl eine Rolle spielen, und dann wird es – und das möchte ich nicht – genau zu dieser Debatte kommen, zum Ausspielen des einen Verkehrsträgers gegen den anderen.

Ich bitte Sie deshalb, in diesem Punkt der Mehrheit zu folgen.

**Hêche** Claude (S, JU): Un rappel à propos de l'évolution de ce dossier a déjà été fait, permettez-moi d'y ajouter un complément. Par rapport au projet mis en consultation par le Conseil fédéral en 2014, la discussion d'aujourd'hui, ou du moins les décisions plutôt sages prises par la majorité de notre commission, aboutissent à la possibilité de puiser environ 400 millions de francs supplémentaires dans la caisse de l'Etat. Je trouve que c'est un élément important à rappeler.

Effectivement, à l'article 86 alinéa 2 lettre g, le Conseil national souhaite fixer de manière stricte à 10 pour cent la proportion du produit net de l'impôt à la consommation prélevé sur tous les carburants qui devrait alimenter le fonds. Cela revient, si on suit la minorité de la commission, à enlever toute marge de manoeuvre au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Or nous savons toutes et tous – et je crois qu'il faut insister sur ce point



– qu'il faut du temps pour étudier, planifier et réaliser les projets et il n'est dès lors pas possible de préciser la somme et le moment où seront effectuées les dépenses. Il y a, et il y aura toujours, un décalage dans le temps, notamment concernant les dossiers de construction, entre la discussion sur un projet et sa réalisation. Permettez-moi d'ajouter que, dans une période où on nous rappelle quotidiennement l'importance de faire des économies et de gérer les deniers publics de manière raisonnée, il faut veiller à ce que la ponction qui sera effectuée dans la caisse fédérale ne s'effectue pas au détriment d'autres tâches vitales pour la prospérité de notre pays. De même, si on tient compte de cette actualité et des incertitudes qui pèsent sur l'évolution économique de notre pays, il faut donner la possibilité au Conseil fédéral d'agir avec une certaine souplesse. C'est une question de responsabilité en matière de politique financière.

Cela a été aussi rappelé de manière pertinente: si nous voulons mettre tous les atouts de notre côté lors de la votation populaire, il y a véritablement lieu de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Engler** Stefan (C, GR): An sich kann ich keine neuen Argumente für den Antrag der Mehrheit vortragen, möchte aber zwei Argumente verstärken.

AB 2016 S 638 / BO 2016 E 638

1. Ich halte die Tendenz generell für schlecht, Partikularinteressen aus dem eigentlichen Budgetprozess herauszunehmen, indem man diese zu stark gebundenen Ausgaben macht. Das gilt für das Sozialversicherungsrecht, das gilt auch für den Bereich der Infrastrukturen, aber auch für die Armee oder die Landwirtschaft, also für alle Bereiche. Es ist deshalb heikel, weil wir uns als Parlament damit von Jahr zu Jahr mehr einschränken. Ich habe einer Übersicht entnommen, dass 1990 erst rund 35 Prozent der Bundesausgaben als stark gebundene Ausgaben betrachtet wurden. Stark gebundene Ausgaben bedeutet: Möchte man dort den Hebel ansetzen, braucht es einen Gesetzgebungsprozess. Hier hätte man sogar einen Verfassungsprozess zu durchlaufen, wollte man diese Flexibilität der Mitteldotierung im NAF zurückgewinnen.

2016 waren schon 56 Prozent der Ausgaben stark gebunden. Die Möglichkeiten des Parlamentes, selber zu gestalten, wurden also schon erheblich eingeschränkt. Im Jahre 2019, das lässt sich voraussagen, werden es 67 Prozent der Ausgaben sein, die stark gebunden sind und entsprechend den Gestaltungsspielraum des Parlamentes zusätzlich einschränken. Diese Tendenz, Partikularinteressen – und dafür finden sich immer wechselseitige Allianzen – in Fonds zu kleiden, wird sich längerfristig rächen, indem der Gestaltungsspielraum für uns immer kleiner wird.

2. Wenn ich mir das Stabilisierungsprogramm ansehe, über das wir ja demnächst auch diskutieren werden, und dort schaue, wie der Bereich Infrastruktur betroffen sein wird, sehe ich, dass es im Departement von Frau Bundesrätin Leuthard vor allem die Bahninfrastruktur treffen wird. Denn man wird dort von der Möglichkeit der flexiblen Einlage der LSVA in den BIF Gebrauch machen und 100 Millionen Franken wegstreichen, weil das im Interesse des Gesamthaushaltes nötig ist. Wie wollen Sie das der Öffentlichkeit erklären, dass man im Bereich des öffentlichen Verkehrs und der Bahninfrastrukturen über diesen flexiblen Meccano der Mitteldotierungen erhebliche Einsparungen macht, während das bei der Strasse nicht möglich sein soll?

Ein dritter Grund betrifft den Strassenbau überhaupt. Je weniger Flexibilität wir bei der Mitteldotierung des NAF lassen, indem wir zwingend 60 Prozent der Mineralölsteuer zuschlagen wollen, desto mehr schränken wir unsere Möglichkeiten ein, die Spezialfinanzierung Strasse zu unterstützen, die viel schneller in Probleme geraten wird. Und da geht es darum, die Hauptstrassen der Kantone zu unterstützen. Ich sage Ihnen heute voraus: Unter den geringeren Einnahmen aus den Treibstoffen durch die tendenziell verbrauchsärmeren Fahrzeuge und durch den Tank- und Benzintourismus wird in erster Linie die Spezialfinanzierung Strasse leiden. Wenn wir uns nicht eine gewisse Reserve erhalten, diese Einnahmenrückgänge bei den Hauptstrassen und den Kantonen auszugleichen, werden am Schluss die Kantone mit den Hauptstrassen den Preis für fixe Beitragszumessungen in den NAF bezahlen. Lesen Sie das Stabilisierungsprogramm! Wer hat Einsparungen im Strassenbereich in Kauf zu nehmen? Das ist die Spezialfinanzierung Strasse. Dort geht es um die Hauptstrassen und damit um die Beiträge an die Kantone. Selbst unter dem Gesichtspunkt des Strassenbaus ist es also falsch, eine fixe Obergrenze festzulegen und damit im Bereich der Spezialfinanzierung den Spielraum zu verlieren, der nötig wäre, um einen dort notwendig werdenden Ausgleich ermöglichen zu können.

Letztes Argument: Man möchte mit zwei Bestimmungen Flexibilität bei der Mitteldotierung des NAF schaffen. Ich bin mit Kollege Hösli einer Meinung, dass es nicht geht, diese Sicherung an beiden Orten einzubauen. Einerseits möchte man die Flexibilität bei der Zuweisung der Mineralölsteuer behalten; dabei geht es um 250 Millionen Franken mehr oder weniger. Andererseits möchte die Vorlage ja auch die Automobilsteuer kürzen können, wenn Sparmassnahmen notwendig würden. Eine solche Bestimmung gibt es auch im Eisenbahnrecht nicht. Ich bin aber – entgegen der Auffassung von Herrn Hösli – der Meinung, dass wir die zweite Sicherung



aufgeben und uns dort dem Nationalrat anschliessen sollten. Damit würden wir verhindern, dass insgesamt sogar 400 Millionen Franken zur Verfügung stehen, wenn Sparanstrengungen notwendig sind.

Mein Fazit: Bleiben wir bei der Formulierung "maximal 60 Prozent", dafür folgen wir bei der nächsten Bestimmung in Artikel 86 Absatz 6 zur Verwendung der Automobilsteuer für Sparprogramme dem Nationalrat.

**Häberli-Koller** Brigitte (C, TG): Es ist eigentlich alles gesagt, aber ein Aspekt bewegt mich jetzt doch noch dazu, einen Satz zu sagen. Sie sehen, ich bin hier in der Minderheit, und ich bin dafür, dass wir 10 Prozent des Reinertrages fix so aufnehmen.

Ich habe mich sehr dafür eingesetzt, dass die Milchkuh-Initiative von der Bevölkerung abgelehnt wird. Das klare Resultat hat mich gefreut. Bei allen Auftritten, die ich machen durfte, habe ich immer einen wichtigen Trumpf und ein wichtiges Argument gehabt, nämlich diesen NAF, zusammen mit dem Netzbeschluss, der auch von unserem Rat eingebracht wurde und jetzt glücklicherweise ein fester und auch für die Kantone wichtiger Bestandteil ist. Die Kantone haben einen Beitrag von 60 Millionen Franken zugesichert. Ich glaube, es ist jetzt wichtig, dass wir mit diesem Fonds für die Strassen, der längst fällig war, unbestrittenermassen eine klare, eine definierte Finanzierung haben; dies auch gerade aufgrund der Argumente während des Abstimmungskampfes, als das immer wieder nicht nur von mir, sondern auch von anderen betont wurde. Dieser Artikel ist für mich ein Teil davon, und deshalb werde ich hier für 10 Prozent stimmen, mit der Minderheit, wie Sie sehen. Nach der Abstimmung über die Milchkuh-Initiative, die – glücklicherweise, muss ich sagen, mit diesem Strassenfonds im Hintergrund – mit 70 Prozent Neinstimmen abgelehnt wurde, ist es für mich auch eine Frage von Treu und Glauben.

**Hösli** Werner (V, GL): Noch kurz zwei, drei Worte:

1. Was diese Milchkuh-Initiative betrifft, so ist es für mich jetzt wirklich überhaupt kein Argument mehr, wie stark die Ablehnung oder wie schwach die Zustimmung war. Ich hatte auch einige Auftritte, auch bei Automobilverbänden. Ich habe immer gesagt, dass ich dieser Milchkuh-Initiative nicht zustimmen kann und wir jetzt den NAF geschmiedet haben. Da werden dann diese 60 Prozent der Mineralölsteuer für die Strassen verwendet. Ob das Wort "maximal" stehen soll, war ja immer ein bisschen in der Schwebe, man kann sagen, mehr oder weniger 60 Prozent. Das ist ein guter Kompromiss. Da haben sich also viele, die sich jetzt auch für diese Variante der Minderheit einsetzen, gegen die Milchkuh-Initiative geäussert. Wenn das anders gewesen wäre, wären auch mehr als 30 Prozent dafür gewesen. Dieser Punkt ist für mich abgehakt, das ist ein anderes Thema. Der NAF war die Alternative, und sehr viele haben sich für diesen NAF starkgemacht und waren gegen die Milchkuh-Initiative.

2. Zu Ihrem Argument, Kollege Graber: Sie haben gesagt, dass man dieses Manövrieren, diese Spielerei noch will. Sie wissen, wie viele Probleme wir im Strassenbereich zu bewältigen haben, in den Agglomerationen, in den Berg- und Randregionen, überall. Wenn Sie planen und Projekte aufgleisen müssen und das Parlament irgendwie Spielereien machen kann, mit mehreren Hundert Millionen Franken jährlich, dann wird es extrem schwierig. Es wird extrem schwierig, diese Problematik wirklich in den Griff zu bekommen und endlich einmal auf den Strassen eine Situation herzustellen, die wieder einigermassen wirtschaftlich und wirtschaftlich zu handhaben ist.

3. Kollege Janiak hat gesagt, der öffentliche Verkehr sei viel teurer als der Individualverkehr, als das Autofahren. Sie bezahlen – nicht Sie, ich auch nicht, aber der "Normalbürger", und das sind wir ja auch noch und nachher dann sicher wieder – etwa 3500 Franken für ein Generalabonnement. 3500 Franken sind vielleicht ungefähr die Abschreibung für ein Auto, und dann haben Sie noch kein teures. Da kommen all die Abgaben noch hinzu. Es ist doch nicht wahr, dass der öffentliche Verkehr viel teurer ist als der Individualverkehr. Man kann darüber streiten, ob sich der Individualverkehr gar

AB 2016 S 639 / BO 2016 E 639

nicht, zu 100 Prozent oder zu mehr als 100 Prozent selbst finanziere. Nehmen wir an, es seien 80 oder 90 Prozent. Der öffentliche Verkehr finanziert sich zu etwa 50 Prozent selbst, den Rest finanziert die öffentliche Hand. Das ist einfach Tatsache, das ist in Gottes Namen so. Man kann nicht sagen, der öffentliche Verkehr finanziere sich viel besser als die Strasse. Da stimmt einiges nicht zusammen. Dabei geht es nicht um die Frage "öffentlicher Verkehr gegen Strasse", überhaupt nicht. Die Situation im Strassenbereich in der Schweiz ist aber nicht so, dass man darauf verzichten könnte, intensiv und mit Nachdruck zu investieren und die nötigen Mittel bereitzustellen.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Eine spannende Diskussion. Man muss sich schon nochmals darüber Gedanken machen, worum es eigentlich geht, nämlich darum, dass wir einen Strassenfonds haben. Wie der Bahnfonds



bringt uns der Strassenfonds bei der Infrastrukturfinanzierung in eine ausserordentlich komfortable Situation, weil wir diese Gelder der Schuldenbremse entziehen. Es gibt Planungs- und Rechtssicherheit, und das ist der grosse Vorteil.

Für einen Finanzpolitiker ist ein Fonds ein Graus – das wissen die Mitglieder der Finanzkommission. Es ist natürlich so, wie Herr Ständerat Engler zu Recht sagte: Ohne Fonds ist der Budgetposten in Ihrer Hoheit, aber alles, was wir in Fonds regeln, entzieht sich jeglicher Eingriffsmöglichkeit durch das Parlament. Es ist ein Schutz, um den wir sehr froh sind, es ist aber auch eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bereichen von Bundesaufgaben.

Frau Ständerätin Häberli, ich glaube nicht, dass für irgendeinen Bürger bei der Abstimmung über die Milchkuh-Initiative der Begriff "maximal" ein Argument war. Das spielte keine Rolle. Die Bürger wollten dem Bundeshaushalt nicht zu viel Geld entziehen; den Bürger interessierten die 4 Rappen und wie teuer es mit dem NAF würde.

Am Anfang der Geschichte ging es um die Gleichbehandlung von Bahn und Strasse. Da haben die Strassenverbände zu Recht insistiert. Gleichbehandlung heisst, dass auch die Strasse ihren Fonds bekommt. Es gibt eine Zweckbindung. Es werden Erträge des Bundeshaushaltes für diesen Fonds zweckgebunden. Das war sehr wichtig, und dafür hatte der Bundesrat immer Verständnis. Wenn Sie aber jetzt sowohl bei Buchstabe g "maximal" streichen als auch in Absatz 6 die Autoimportsteuer ohne jegliche Zugriffsmöglichkeit zweckbinden, dann schaffen Sie eine Ungleichbehandlung zwischen Bahn- und Strassenfonds. Das geht wirklich nicht. Es werden wieder Sparprogramme kommen. Nachdem Sie, wie ich das gestern bei der Bildung mitbekommen habe, auch in dieser Session nicht sparen, sondern mehr ausgeben, ist nicht mal das Stabilisierungsprogramm, das Sie aktuell beraten, gesichert. Sie wissen, es besteht keine schuldenbremsenkonforme Aussicht auf die Jahre 2018 bis 2020. Wir arbeiten daran.

Das ist so: Wenn wir immer mehr stärker gebundene Ausgaben haben, dann kommen wir wieder auf Ihre Verteidigungsbeschlüsse, auf die Bildungsbeschlüsse und auf die Landwirtschaftsbeschlüsse zurück. Es geht gar nicht mehr anders. Das müssen Sie schon im Kopf haben. Deshalb finde ich, dass es in einem Bereich wie beim BIF eine Flexibilität braucht. Wo, ist mir grundsätzlich egal. Es ist Ihre Kompetenz, Ihre Budgethoheit. Aus Sicht der Strasse ist es, muss ich jetzt sagen, viel gescheiter, Sie machen in Absatz 6, wie es die Mehrheit beantragt, den Konsens mit dem Nationalrat. Dort sichern Sie rund 400 Millionen Franken für den Strassenfonds. Das müsste eigentlich die Strassenverbände freuen. Das ist dann auf sicher. Zur Disposition stehen, wenn überhaupt, 240 Millionen Franken aus der Mineralölsteuer, mit Zweckbindung. Das ist eigentlich das, was mich am Schluss interessiert. Wenn Sie strassenfreundlich sind und sagen, Sie seien bereit dazu, dass es im Eventualfall im Rahmen eines Sparpaketes sowohl Mittel der Bahn wie auch Mittel aus dem Strassenfonds geben solle, dann ist es eigentlich besser für die Strasse, wenn Sie die 400 Millionen Franken sichern und das hier maximal stehenlassen. Das die erste Überlegung.

Die zweite Überlegung betrifft die Gleichbehandlung von Strasse und Bahn. Es ist von Herrn Ständerat Janiak richtig gesagt worden, dass wir einmal mit 12 Rappen begonnen haben. Dann sind wir wegen der Stärke des Schweizerfrankens und aufgrund der Überlegung, ein etappenweises Vorgehen sei wahrscheinlich gescheiter, mit diesen 6 Rappen gekommen. In rund zehn Jahren kommt dann halt beim nächsten Ausbauschnitt die zweite Etappe. Das verstehe ich sehr gut. Sie sind jetzt bei 4 Rappen, auch mit Blick auf den Tanktourismus, der eine Rolle gespielt hat. Das kann man auch vertreten. Sie wissen aber alle, dass der zweite Schritt irgendwann kommt. Die 4 Rappen, das wissen wir auch schon heute, die werden den Automobilisten nicht vor 2020 belasten. Die Bahnbillette werden aber auch im nächsten Jahr wieder teurer. Wir sind auch dort am nächsten Ausbauschnitt. Dort sind wir, das haben wir auch gesagt, irgendwo zwischen 8 und 12 Milliarden Franken. Das wird auch wieder durchschlagen auf die Bahnbillette. Während die Finanzierung durch die Nutzer im Bahnbereich – für mich korrekterweise – erhöht wird, sind bei der Strasse jetzt diese 4 Rappen im Raum, nachdem wir eigentlich schon seit Jahren weit, weit weg davon sind, nur schon mal die Teuerung auszugleichen.

Es wird also wahrscheinlich 2020, und dann dauert es wieder. Beim nächsten Mal steht bei Ihnen dann wieder à disposition, ob es die Vignette oder nochmals eine Treibstoffzollanpassung sein soll. Auch aus dieser Optik ist es also nicht ganz eine Gleichbehandlung zwischen Bahn und Strasse. Dieser Punkt muss schon auch wichtig sein, weil wir gerade diese Grabenkämpfe nicht mehr möchten.

Sie haben vielleicht die neuesten Verkehrsperspektiven 2040 des ARE und der Verkehrsämter schon gesichtet. Gemäss der Prognose bis 2040 weist der öffentliche Verkehr mit 51 Prozent die höchste Zunahme auf. Der motorisierte Individualverkehr weist eine Zunahme von 18 Prozent auf. Der Druck auf die Bahn wird also viel grösser werden. Wenn wir dann bei den nächsten Sparprogrammen vertreten müssen, dass wir dem BIF Mittel entziehen und dort sparen, bei der Strasse aber nichts gemacht wird, dann weiss ich nicht, wie das mit dieser Perspektive bei der Bevölkerung ankommt.





Ich komme zu einem weiteren Argument. Ich denke, es ist so, wie es gesagt wurde: Bei der LSVA steht diese Vorgabe "höchstens zwei Drittel" in der Verfassung. Dort reden wir von 1 Milliarde Franken, die grundsätzlich à disposition ist. Es ist Ihr Parlament, Herr Ständerat Hösli. Wenn das Parlament findet, dass es bei einem nächsten Sparprogramm die Strasse schonen will, und andere Bereiche findet, dann ist das in Ihrer Kompetenz. Wenn Sie dort dann irgendwelche Vorzüge, Prioritäten machen, dann ist das Ihre ureigene Aufgabe, weil Sie die Budgethoheit haben. Je mehr Sie einfach Bereiche diesem Prozess nur schon diesem Denkprozess, entziehen, desto höher wird entsprechend der Druck auf die schwach gebundenen Ausgaben.

Noch zu Ihrem Argument, der Netzbeschluss sei nicht ausfinanziert: Ja, das haben wir immer gesagt. Die Kantone bezahlen einen Spottpreis von 60 Millionen Franken – sorry. Sie sparen dort, und es ist nicht ausfinanziert. Sobald der Netzbeschluss hier dann aber beschlossen ist, unterscheiden wir nicht mehr, ob diese Strassenbauprojekte irgendwo von den Kantonen kamen, ob sie aus dem Netzbeschluss kamen. Wir finanzieren dann vielmehr einfach alles aus dem NAF. Wenn das Geld nicht reicht, muss man wieder schauen, wie wir weitere Engpassbeseitigungen und Ausbauten finanzieren. Wir unterscheiden dann nicht mehr, das ist dann einfach Bestandteil des NAF. Man schaut, wie liquide er ist. Den Vorzug hat zudem immer der Unterhalt.

Aus dieser Optik macht es Sinn, hier der Mehrheit in ihrem Konzept zu folgen. Wir wollen das Gefäss, eine Einnahmequelle, der Budgethoheit des Parlamentes nicht entziehen. Es ist die Gleichbehandlung mit dem BIF, auf einem tieferen Niveau, aber immerhin. Sie haben die Verantwortung dafür, Sie haben dann aber auch die Möglichkeit, mehr Gelder im Strassenfonds zu sichern, als wenn Sie auf den Antrag der Minderheit Hösli einschwenken, die gar nichts mehr für

**AB 2016 S 640 / BO 2016 E 640**

etwelche Sparprogramme offerieren will. Die Sparprogramme werden kommen, auch wenn jetzt die Rechnung 2016 wieder gut aussieht. Ich möchte Sie einfach an Folgendes erinnern: Die Hälfte sind im Moment Einsparungen der Verwaltung respektive noch nicht getätigte Ausgaben, weil wir wirklich diszipliniert unsere Stellen anschauen. Das ist also nicht die Sicherung für die weiteren Jahre. Deshalb tun Sie meines Erachtens gut daran, hier einen Entscheid zu fällen. Die Mehrheit Ihrer Kommission hat das richtig erkannt.

Zu guter Letzt noch Folgendes: Ich glaube, mit diesem Resultat, dass wir den NAF sichern können, erreichen wir eine gewisse Flexibilität. Es sind, wie gesagt wurde, neu über 600 Millionen Franken, die in der Bundeskasse zweckgebunden sind. Das ist nicht ganz wenig Geld in einem Umfeld, in dem wir nicht wahnsinnig viele neue Einnahmemöglichkeiten haben, in dem der Kurs des Schweizerfrankens nach wie vor belastend wirkt, in dem wir grosse Projekte wie die Unternehmenssteuerreform III haben, und die Revision der Familienbesteuerung ist auch noch nicht ausfinanziert. Das ist eine weitere Milliarde. Das sind schon gewichtige Projekte, die uns auch wichtig sind. Deshalb sage ich auch hier: Wir brauchen gewisse Flexibilitäten, damit man dann im Einzelfall wieder schauen kann, was uns wichtiger ist. Bei den Migrationsausgaben müssen Sie auch noch die Entscheide treffen. Sind Sie einverstanden, diese als ausserordentlich zu buchen? Sonst haben wir dann dort nochmals 400 bis 600 Millionen Franken, die sich im Budget nicht schuldenbremsenkonform auswirken.

In diesem Lichte meine ich deshalb: Vorsicht! Flexibilität wäre meines Erachtens ein Gebot der Stunde.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit ... 21 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

**Abs. 6 – Al. 6**

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: La commission s'est ralliée, par 8 voix contre 5, à la version du Conseil national, qui a décidé, par 131 voix contre 63, de biffer l'article 86 alinéa 6 figurant dans le projet du Conseil fédéral. Cet article a pour but d'être un outil structurel à caractère financier, qui pourrait être utilisé dans le but d'atténuer les réductions causées par des mesures d'économies dans les autres domaines relevant des tâches de la Confédération.

Pour les membres de la commission, cet article est inutile et il constitue, en quelque sorte, un doublon de l'article que nous venons de traiter.

La proposition de la minorité Janiak vise à conserver cet article.

**Janiak** Claude (S, BL): Wir haben die Debatte zu dieser Bestimmung auch schon geführt. Ich bin der Meinung, dass wir auch hier unsere Budgethoheit behalten sollten. Wenn wir zunehmend bestimmte Gebiete – Sie erinnern sich: Armee, Landwirtschaft – schon vorweg ausnehmen, falls es zu Sparmassnahmen kommen



muss, haben wir längerfristig gesehen ein Problem. Wir haben dann als Parlament schlussendlich auch nicht mehr sehr viele Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Aber ich spüre ungefähr, wie es ausgehen wird. Die Argumente sind ausgetauscht, ich möchte die Debatte jetzt nicht verlängern.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Ich finde das einen guten Kompromiss, wenn Sie hier sagen: Wir schliessen uns dem Nationalrat an. Dann gibt es eine Differenz weniger. Sie haben mit der Abstimmung von vornhin eine Einnahmequelle als minimalen Handlungsspielraum behalten. Meines Erachtens kann das so funktionieren.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2ter**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Hösli, Français, Häberli-Koller, Müller Philipp, Wicki)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 196 ch. 3 al. 2ter**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Hösli, Français, Häberli-Koller, Müller Philipp, Wicki)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: Les termes "au maximum" sont combattus par notre commission avec les mêmes arguments que ceux prévalant pour l'article 86 alinéa 2g. La commission, par 9 voix contre 4, a décidé que l'on devait permettre au Conseil fédéral d'adapter les dépenses du fonds FORTA en fonction du budget de la Confédération. Il s'agit aussi d'une divergence avec le Conseil national qui a décidé, par 130 voix contre 64, que l'enveloppe budgétaire destinée à FORTA devait être garantie sur le court comme sur le long terme; c'est le même type de débat que celui que nous avons eu précédemment.

**Hösli** Werner (V, GL): Ich glaube, wir beginnen die Debatte nicht noch mal von vorne. Ich habe die Argumente dargelegt. Es gäbe vielleicht hier eine Möglichkeit, die Ausfinanzierung besser sicherzustellen – die Frau Bundesrätin hat zwar gesagt, es sei eben so, dass es nicht ausfinanziert sei, dass es unser Fehler sei. Das wäre vielleicht ein Kompromiss, der am Schluss halten könnte.

**Wicki** Hans (RL, NW): Ich bin nicht bekannt dafür, dass ich die Debatten enorm in die Länge ziehe. Aber es sollte hier schon unser Ziel sein, ein funktionierendes Konzept zu kreieren, damit wir dann eben glaubwürdig und mit guten Argumenten in eine Volksabstimmung gehen können.

Über das Wort "maximal" – oder Flexibilität, sprich genügend finanziert – kann man selbstverständlich geteilter Meinung sein. Aber zumindest beim Netzbeschluss, der von den Kantonen ja gefordert und natürlich nicht vollständig finanziert wurde, sollten wir dafür besorgt sein, dass das Finanzierungssystem funktioniert. Bereits heute ist der Netzbeschluss, wie wir alle wissen, nicht zu 100 Prozent finanziert.

Wenn wir das Wort "maximal" nun auch noch in Artikel 196 Ziffer 3 belassen, dann verzögern wir einfach die Umsetzung des Netzbeschlusses, auch wenn die Frau Bundesrätin gesagt hat, dass sie jetzt keinen Unterschied mehr macht. Aber sie hätte zumindest genügend Mittel, um baureife Netzbeschlussprojekte, wenn solche vorhanden sind, auch umsetzen zu können. In diesem Sinne braucht es in einem Bereich dieses flexible Element; ich bin der Meinung, dass wir das jetzt mit dem ersten "maximal" geschaffen haben. Aber beim Netzbeschluss braucht es dieses flexible Element nicht.

Ich bitte Sie, hier der Minderheit zu folgen, und freue mich, wenn Sie das tun.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Da habe ich keine "strong feelings", es ist nicht ein Antrag des Bundesrates. Wenn es irgendwie dazu beiträgt, dieses Geschäft abschliessen zu können, dann, finde ich, kann man auch



diese Differenz bereinigen. Das ist ja dann eine befristete Lösung. Vielleicht ist das für die Strassenverbände auch noch ein Zückerchen. Für uns ist das nicht so relevant, da können Sie bestimmen, wie Sie das finanzpolitisch haben wollen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2016 S 641 / BO 2016 E 641

**2. Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr**  
**2. Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération**

**Art. 3 Abs. 2; 4 Abs. 2; 9 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 3 al. 2; 4 al. 2; 9 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Änderung anderer Erlasse**

**Modification d'autres actes**

**Ziff. 1 Art. 12d**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Föhn*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 12d**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Proposition Föhn*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: Je vous présente cette divergence avec le Conseil national, qui a accepté cette disposition par 100 voix contre 81.

Votre commission vous propose à l'unanimité – j'insiste, à l'unanimité – de conserver la divergence avec le Conseil national et de suivre la proposition issue du projet du Conseil fédéral. Cet article décrit le mécanisme qui garantit la compensation des recettes selon le renchérissement. Il est bon de préciser que cette augmentation doit nécessairement faire l'objet d'une procédure parlementaire et qu'elle doit être avérée. C'est la garantie de la stabilité du projet, compte tenu de l'évolution du coût de la vie.

Une précision pour Monsieur Föhn: ce point-là n'a fait l'objet d'aucune discussion au sein de notre commission; cette divergence est donc pleinement assumée par chacun d'entre nous.

**Föhn** Peter (V, SZ): Ich beantrage, Artikel 12d zu streichen respektive dem Nationalrat zu folgen, das heisst, das Mineralölsteuergesetz so zu belassen, wie es ist. Dann könnten wir auch eine Differenz ausräumen.

Denn bei der Erhebung von Steuern sind klare Spielregeln einzuhalten. Artikel 127 der Bundesverfassung bestimmt ja die Grundsätze von Besteuerungen. Gemäss dieser Bestimmung müssen der "Kreis der Steuerpflichtigen", der "Gegenstand der Steuer" sowie die "Bemessung" gesetzlich festgehalten werden. Das heisst



für mich letztlich, dass die maximale Höhe der Steuer im Gesetz oder in der Verfassung festzuhalten ist. So besteht für das Parlament oder allenfalls für die Bevölkerung via Referendum die Möglichkeit, auf diesbezügliche Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Ein Automatismus für Steuererhöhungen ist demzufolge verfassungswidrig, so, wie ich das beurteile. Denn die Mineralölsteuer ist ähnlich wie die Mehrwertsteuer, die Automobil- oder die Tabaksteuer eine indirekte Steuer. Auch bei diesen Steuern muss meiner Meinung nach die maximale Höhe der Steuer im Gesetz festgehalten und vom Parlament genehmigt werden, unabhängig davon, ob diese nun sofort ausgeschöpft wird oder nicht. In Sachen Teuerungsausgleich sehe ich insbesondere zwei Fehler von staatspolitischer Dimension:

1. Eine Steuer dem Teuerungsausgleich zu unterstellen ist sachlich falsch und unangepasst. Keine Steuer in der Schweiz untersteht diesem Ausgleich, ansonsten möchte ich wissen welche. Im Gegenteil: Steuern müssen rechtssicher kalkulierbar sein. Diese rechtssichere Kalkulierbarkeit ist wichtig, einerseits für die Verbraucherinnen und Verbraucher, andererseits aber auch für den Budgetprozess. Bürgerinnen und Bürger haben ein Anrecht zu wissen, wie viel Steuern sie zu zahlen haben. Eine Steuer, die sich automatisch anpasst, ist für mich willkürlich. Im Übrigen frage ich mich, ob sie auch nach unten angepasst würde, wenn wir wie heute Negativzinsen oder eine Negativsteuer hätten.

2. Es ist eine gute Schweizer Tradition, dass Steueranpassungen offen deklariert werden. Dieser Teuerungsausgleich lässt nicht nur eine Hintertür für versteckte, das heisst nichtreferendumsfähige Steuererhöhungen offen, sondern baut gar ein Einfallstor auf. Es ist gegenüber dem Souverän und meiner Meinung nach auch gegenüber dem Parlament nicht korrekt, sämtliche Möglichkeiten zur Mitbestimmung bei allfälligen Steueranpassungen zu entziehen. Ich erachte es zudem als gefährliches Präjudiz für andere Steuervorlagen. Würde im Rahmen des NAF im Mineralölsteuergesetz ein automatischer Teuerungsausgleich vorgesehen, könnte dies bei anderen Steuern mit gleicher Begründung ebenfalls gefordert werden. Dies würde mittelfristig unsere demokratische Mechanik aus den Angeln heben, indem Steuern erhöht werden könnten, ohne dass Parlament und Volk etwas dazu zu sagen hätten.

Ich bitte Sie daher, meinem Einzelantrag zuzustimmen. Es geht mir nicht unbedingt um die Höhe der Steuer. Es geht mir insbesondere um das Prinzip. Dieser Teuerungsausgleich ist nämlich staatspolitisch sehr problematisch, meines Erachtens stellt er einen Systemfehler dar. Er liefert nämlich einen Steilpass für Steuererhöhungen und ist etwas völlig Neues, nämlich ein gefährliches Präjudiz. Zudem schwächt der Teuerungsausgleich den NAF auf die bevorstehende Abstimmung hin. Die Vorlage wird hier angreifbar, und zwar direkt in der Flanke. Das ist – das wissen Sie – gefährlich. In der Schwingersprache gesprochen: Das ist ein überraschend angesetzter "Schlungg".

**Wicki Hans (RL, NW):** Dann setzen wir jetzt eben zum "Hüfter" an: Wenn wir sicherstellen wollen, dass der Fonds aufgrund des Konzepts der knappen Kasse langfristig funktioniert, dann müssen wir diesem Teuerungsausgleich zustimmen. Es handelt sich eben nicht, wie Kollega Föhn gesagt hat, um einen automatischen Teuerungsausgleich, es handelt sich nicht um einen Automatismus. Das war nämlich die Weisheit des Bundesrates. Er kann den Teuerungsausgleich nur beantragen, wenn die Teuerung bereits auf 3 Prozent aufgelaufen ist und die entsprechende parlamentarische Kommission diesem Antrag auch noch zustimmt.

Wie wir bereits gehört haben, wurde ursprünglich eine Erhöhung von 12 Rappen gefordert. Nun ist ein guter Kompromiss nach Schweizer Muster entstanden, der mit 4 Rappen meines Erachtens auch nicht zu üppig ausgestaltet ist. Wenn wir jetzt der Strasse genügend Mittel zur Verfügung stellen und dafür sorgen wollen, dass sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht noch weiter öffnet, dann braucht es ein Instrument. Das Instrument ist der vorgeschlagene Teuerungsausgleich. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Teuerungsausgleich ist meines Erachtens moderat und eben nicht automatisch. Er verdient nicht nur unseren Respekt, sondern auch die Zustimmung.

Die Mehrheit würde das vertreten.

**Föhn Peter (V, SZ):** Ich habe noch eine Frage: Es steht "nach Anhörung der zuständigen parlamentarischen Kommission". Es steht in der Einzahl. Ist das richtig? Welche Kommission stimmt da zu? Oder müsste es in der Mehrzahl stehen? Sind es die Kommissionen beider Räte? Das ist eine Frage an die Frau Bundesrätin.

**Noser Ruedi (RL, ZH):** Ich möchte eine Wissensfrage stellen, weil die Situation ja die ist, dass aktuell die Teuerung etwas anders ist, als wir es uns gewohnt sind. Seit 2010 ist eine Minus-Teuerung von 2,5 Prozent aufgelaufen. Ich gehe



Kommission stellen, diese Minus-Teuerung auszugleichen?

**Ettlin** Erich (C, OW): Ich möchte jetzt nicht in die staatspolitischen Höhen von Kollege Föhn steigen, aber ich habe für die Bedenken durchaus ein wenig Verständnis, weil sich angesichts eines gewissen Automatismus von Steuertarifen in Gesetzen auch mir die Nackenhaare sträuben. Ich glaube, man darf es sich ruhig gut überlegen – ob eine parlamentarische Kommission oder zwei angehört werden, wird die Frau Bundesrätin erklären. Soll man es, obwohl noch gewisse Mechanismen drin sind, folgendermassen festlegen: "Bei einem bestimmten Baupreisindex und wenn der Bedarf ausgewiesen ist, soll die Teuerung erhöht werden"?

Ich glaube, es wäre halt gut, wenn man Anpassungen des Tarifs dem Volk vorlegt. Ich habe keine Bedenken, dass es regelmässig Gesetzesanpassungen geben wird. Bei jeder Gesetzesanpassung könnte man dann sagen, was mit der Teuerung passiert ist, und das gleich mit hineinpacken; dann ist man politisch einfach besser legitimiert. In diesem Sinne verstehe ich das Votum und das Anliegen gut – ohne da jetzt die notwendigen Mittel wegnehmen zu wollen. Es ist einfach eine andere Basis für das politische Leben. Die Tarifierpassung dem Referendum zu unterstellen ist nicht so schlecht.

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: C'était intéressant, Monsieur Föhn, d'écouter vos arguments concernant votre proposition de biffer la disposition prévue dans le projet du Conseil fédéral et portant sur l'article 12d de la loi sur l'imposition des huiles minérales. Vous avez parlé de tradition, mais la tradition consiste également à faire évoluer la masse salariale lorsqu'il y a renchérissement. C'est cela, la réalité; c'est ce qui est demandé par la population et qui est évoqué dans quasiment toutes les discussions que nous avons, année après année, lorsque nous parlons du salaire du personnel. C'est d'ailleurs une revendication légitime afin que les salaires puissent être adaptés au coût de la vie.

Deuxièmement, vous avez dit que le fait de procéder de la sorte était illégal, constat que je ne peux partager. C'est tout à fait légal puisque c'est inscrit dans la loi et que le mécanisme y est clairement expliqué. La disposition prévoit une audition préalable de la commission compétente, donc ce n'est pas le Conseil fédéral qui, tout à coup, prend une décision sur la base d'une statistique. Non, c'est un mécanisme qui est très, très bien structuré. Et c'est parce qu'il est très bien structuré et parce qu'il est traditionnel de faire évoluer la masse salariale en fonction du renchérissement que notre commission, à l'unanimité, a décidé de maintenir sa position. Elle n'a, d'ailleurs, quasiment pas discuté de cet article et assume ainsi cette divergence avec le Conseil national. J'ose espérer que notre conseil en restera au projet du Conseil fédéral et, par conséquent, qu'il suivra la recommandation de notre commission.

Je vous invite, en tant que président de la commission, à rejeter la proposition Föhn.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Ich finde das ebenfalls eine spannende Frage, weshalb wir es im Vorfeld abgeklärt haben. Es tut mir leid, wenn ich nun ein paar staatspolitische und steuerrechtliche Ausführungen machen muss.

Es ist tatsächlich so, dass bei den Wertsteuern wie der Mehrwertsteuer, der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer die Teuerung in der Entwicklung der Steuer mit enthalten ist. Dort stellt sich das Problem einer Teuerungsanpassung nicht. Anders ist es bei den sogenannten Mengensteuern, bei Steuern, die mengenmässig erhoben werden. Dazu gehört etwa die Mineralölsteuer. Dort reduziert sich natürlich die Steuerbelastung, wenn die Teuerung nicht eingerechnet wird und die Menge sich reduziert. So sind die im Gesetz festgelegten 30 Rappen Zuschlag heute nur noch 14 Rappen wert. Wir legen hier natürlich auch den Tarif fest. Effektiv ist dieser Zuschlag heute noch 14 Rappen wert. Umgekehrt bezahlen wir natürlich der Wirtschaft die Bauteuerung, und zwar jedes Jahr, völlig selbstverständlich. Dort verzichtet niemand freiwillig. Das ist der Unterschied.

Es ist auch kein Präjudiz: Bei der LSWA ist seit 2005 ein Teuerungsausgleich vorgesehen. Auch die Schwerkverkehrsabgabe ist eine Mengensteuer. Dasselbe gilt bei der CO<sub>2</sub>- und der VOC-Lenkungsabgabe. Bei allen Mengensteuern ist dieser Mechanismus berechtigt. Gerade hier macht es Sinn. Einerseits gibt es Kostenanpassungen, andererseits eben eine Reduktion der Einnahmen. Norwegen hat beschlossen, ab 2025 alle fossil betriebenen Autos zu verbieten. Sie werden somit gar keine entsprechenden Steuern mehr erheben und müssen komplett neue Einnahmen vorsehen. Mit unserem System wollen wir bei fossil betriebenen Autos bleiben, aber die Einnahmen gehen natürlich zurück. Deshalb denke ich: Mit dem Teuerungsausgleich kann man dieser Situation einigermaßen entgegenwirken. Es ist eine Kann-Bestimmung. Wie Herr Ständerat Wicki zu Recht gesagt hat, muss zuerst ein Bedarf bestehen. Man kann nicht auf Vorrat anpassen. Es muss im Tiefbau, in der Wirtschaft eine Teuerung von 3 Prozent aufgelaufen sein.

Wir kommen dann in die Kommissionen und würden wie üblich die KVF beider Räte fragen. Es wäre mir völlig egal, auch noch die Finanzkommissionen zu begrüßen, selbstverständlich beider Räte. Das wäre legitim.



Zu Herrn Noser: Erstens tritt dieses Gesetz kaum vor 2018 in Kraft. Was dann gilt, weiss ich nicht. Aber auch hier wäre die Voraussetzung, dass es einen Teuerungsanstieg von 3 Prozent gegeben haben muss. Bei einer negativen Teuerung gehe ich davon aus, dass auch die Bauwirtschaft geringere Kosten haben würde. Da wir die Teuerung seit 1974 nicht angepasst haben, ist eine Reduktion wirklich kein Thema. Eine theoretische Frage stellt sich aber hier natürlich.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission ... 40 Stimmen

Für den Antrag Föhn ... 4 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Ziff. 1a Art. 37***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1a art. 37***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Ziff. 3 Art. 7 Abs. 1; 7a; 63***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 3 art. 7 al. 1; 7a; 63***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Français** Olivier (RL, VD), pour la commission: Permettez-moi de revenir un peu en arrière, plus particulièrement à la modification de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes. Vous avez pu constater que le Conseil national a décidé une modification législative intéressante qui permettra à terme la vente d'électricité.

L'article 7a de cette loi règle la question des aires de repos. Nous l'avons traitée au sein de notre commission et, sur la base d'une proposition de Monsieur Hêche, j'ai quelques remarques à faire au sujet des mesures applicatives relatives à cette disposition. Celle-ci concerne les aires de repos et la possibilité de les équiper d'installations de carburants alternatifs – ce qui est une excellente chose – ainsi que de petites installations mobiles destinées au ravitaillement et à la restauration. On a eu l'intelligence de prévoir ces dernières qui permettront aux utilisateurs de s'occuper le temps que la voiture se recharge en électricité. Mais nous nous inquiétons des mesures applicatives qui pourraient être prises à ce

AB 2016 S 643 / BO 2016 E 643

propos. Il s'agit certes de petites installations qui peuvent être mobiles ou fixes, toutefois notre commission demande que les autorisations qui seront octroyées soient délivrées avec sagesse et bon sens. Cela pourrait être l'occasion, par exemple, de mettre en valeur les produits locaux et régionaux. C'est une remarque que notre commission adresse au conseil et elle espère que les mesures d'application seront décidées avec le bon sens qui nous caractérise tous.

**Hêche** Claude (S, JU): A la lumière de la discussion que nous avons eue en séance de commission et comme vient de le rappeler de manière pertinente le président de la commission, ce nouvel article devra être appliqué avec une certaine souplesse, étant donné l'évolution des équipements et les quelques expériences menées, mais surtout – j'insiste sur ce point – en tenant compte des répercussions sur l'économie locale et régionale.

En effet à ce jour, quelques entreprises réalisent et testent également de petites installations fixes avec un ravitaillement et une petite restauration en self-service. Ces structures comportent plusieurs avantages, en particulier celui de mettre à disposition vingt-quatre heures sur vingt-quatre des produits du terroir, correctement conditionnés. A nos yeux, l'élément principal à prendre en considération pour l'octroi d'une autorisation, consiste à ce que ces points de vente soient des petites vitrines qui permettent de valoriser les spécialités



locales des agriculteurs et artisans régionaux. Je dois vous dire qu'une expérience menée sur le territoire jurassien avec une installation fixe s'avère intéressante et répond à l'attente de bons nombres d'automobilistes, étant donné l'évolution des horaires de travail. Mais l'atout majeur de ce genre d'installation – j'aimerais insister sur ce point –, c'est de créer une petite niche supplémentaire permettant de soutenir les spécialités locales. Je remercie par avance Madame la conseillère fédérale de faire, comme d'habitude, preuve de souplesse dans l'application de ce dispositif légal pour tenir compte de l'économie locale et régionale.

**Le président** (Comte Raphaël, président): Le Conseil fédéral peut-il confirmer qu'il appliquera la loi avec sagesse et pertinence?

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Es heisst in Absatz 1: "Rastplätze dienen der kurzzeitigen Erholung." Ich nehme an, das beinhaltet auch das leibliche Wohl. Wir finden sicher eine Lösung – aber ohne Subventionen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 4 Art. 8a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 4 art. 8a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**3. Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz**

**3. Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales**

**Übernahme durch den Bund von Projekten bei Anpassung des Nationalstrassennetzes nach Artikel 8a des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen**

*Antrag der Kommission*

*Text*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Reprise de projets par la Confédération dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau conformément à l'article 8a de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales**

*Proposition de la commission*

*Texte*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Le président** (Comte Raphaël, président): Le projet 3 est ainsi liquidé puisque sa teneur est reprise dans le projet 2 (ch. 3 art. 63). Les projets 1 et 2 retournent pour leur part au Conseil national.