

Frau  
Bundesrätin  
Doris Leuthard  
Vorsteherin UVEK  
Bundeshaus Nord  
Kochergasse 10  
3003 Bern

Bern, 7. Juli 2011

## **Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) – Gegenentwurf zur VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“**

**Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS**

---

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

**strasseschweiz** – Verband des Strassenverkehrs FRS ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 30 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenutzer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Der vorliegende Entwurf betreffend Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI), der den direkten Gegenentwurf zur VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“ bildet, tangiert die Interessen des privaten Strassenverkehrs, sowohl was die Beförderung von Personen als auch von Gütern anbelangt, in höchstem Mass. Daher bedanken wir uns für die Einladung, im Rahmen des entsprechenden Vernehmlassungsverfahrens zu FABI Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

**strasseschweiz lehnt die VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“ – dies im Einklang mit der Landesregierung – sowie den direkten Gegenvorschlag FABI des Bundesrats ab. Beide Vorlagen verletzen auf grobe Weise das Verursacherprinzip und entziehen dem privaten Strassenverkehr in Zukunft Jahr für Jahr Finanzmittel in Milliardenhöhe, die für den Substanzerhalt sowie für den Ausbau der Kantons- und Nationalstrassen schmerz-**

lich fehlen werden. Damit wird die mittel- bis langfristige Finanzierung des wichtigsten Verkehrsträgers in der Schweiz gefährdet und die finanzpolitische Baustelle von den Bahnen auf die Strassen verlagert. Sowohl die VCS-Initiative als auch der FABI-Gegenentwurf machen eine erhebliche Erhöhung der Strassenabgaben unumgänglich, wenn es darum geht, Bevölkerung und Wirtschaft vor dem Verkehrschaos und -kollaps zu bewahren.

Erschwerend hinzu kommt, dass im Rahmen der Klimadebatte derzeit über dem Strassenverkehr das Damoklesschwert einer so genannten CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe von rund 30 Rappen pro Liter Treibstoff schwebt. Alle diese Steuererhöhungen zusammengezählt könnten den Zapfsäulenpreis (von gegenwärtig rund Fr. 1.90) innert kurzer Zeit auf drei Franken anheben und damit für den Wirtschaftsstandort Schweiz eine hemmende Wirkung entfalten.

strasseschweiz verlangt, dass die VCS-Initiative, welche dem Strassenverkehr in Zukunft gut 60 Prozent seiner zweckgebundenen Gelder zugunsten des öffentlichen Verkehrs (öV) abknöpfen will, so rasch als möglich sowie ohne jeglichen Gegenentwurf Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wird.

Der FABI-Gegenentwurf zur VCS-Initiative beinhaltet die zeitlich unbeschränkte Weiterführung der seinerzeit für den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) bzw. der öV-Grossprojekte befristeten Querfinanzierungen von strassenseitigen Erträgen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie den Mineralölsteuern (sog. NEAT-Viertel). Die Änderung der Zweckbestimmung sämtlicher Erträge aus Mineralölsteuern, LSVA sowie Nationalstrassenabgabe (neu zur Deckung der Kosten des „Landverkehrs“ – anstelle des „Strassenverkehrs“) führt zu einer Aushöhlung der Strassenkasse und letztlich zu einer Zerstörung der seit Jahrzehnten bestens funktionierenden und bewährten Strassenfinanzierung.

Damit greift der einseitige FABI-Vorschlag des Bundesrats für eine Finanzierung von Bahninfrastrukturprojekten einer vernünftigen sowie tragfähigen Lösung betreffend die Strassenverkehrsfinanzierung zeitlich vor und schafft unnötige sowie ungerechtfertigte Sachzwänge. Mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) vermengt FABI beim Schienenverkehr Investitions- und Betriebskosten. Ausserdem bewirkt die Reduzierung und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs für Pendler neue Rechtsungleichheiten bei der direkten Besteuerung der Berufspendler, und zwar zugunsten der Bahnpendler sowie der selbständig Erwerbstätigen bzw. zulasten der Autopendler sowie der unselbständig Erwerbstätigen.

strasseschweiz fordert zukunftssträchtige und tragfähige Finanzierungslösungen für Schiene und Strasse bis mindestens ins Jahr 2030. Zielführend sind dabei die folgenden finanzpolitischen Grundsätze: Berücksichtigung des Verursacherprinzips, keine Steuern ohne Zweckbindung, keine Steuern auf Vorrat und ausreichende Finanzierung bedarfsgerechter Verkehrsinfrastrukturen.

Betreffend die Realisierung künftiger öV-Infrastrukturprojekte fordert strasseschweiz die Selektion nach Massgabe des besten Kosten-Nutzen-Verhältnisses unter besonderer Gewichtung des Beitrags an die Stärkung des Gesamtnetzes sowie des öV-Angebots im Binnenverkehr. Weitere zwingend zu beachtende Beurteilungskriterien sind: die Wirtschaftlichkeit, die Nachhaltigkeit, die Notwendigkeit sowie allfällige Alternativen zum Ausbau.

### **Résumé en français**

*routesuisse rejette, d'entente avec le Conseil fédéral, l'initiative ATE «pour les transports publics», mais s'oppose aussi au contreprojet direct (FAFI) du gouvernement. Les deux projets violent gravement le principe de la causalité et privent le trafic routier chaque année de milliards de francs. Cet argent fera cruellement défaut à la conservation et à l'aménagement des routes cantonales et nationales. Le financement à moyen et à long terme du principal mode de transport de Suisse est ainsi menacé, car les problèmes financiers du rail sont tout simplement déplacés sur la route. Aussi bien l'initiative ATE que le contreprojet FAFI entraînent inévitablement une hausse massive des redevances routières si on veut protéger la population et l'économie contre un chaos au niveau des transports.*

*La situation est compliquée du fait que l'actuel débat climatique fait planer au-dessus du trafic routier l'épée de Damoclès d'une dite taxe d'incitation sur le CO<sub>2</sub> d'environ 30 centimes par litre de carburant. La somme des différentes hausses d'impôts envisagées pourrait faire rapidement passer le prix à la colonne d'actuellement 1.90 franc à trois francs et ralentir le développement économique de la Suisse.*

*routesuisse demande que l'initiative ATE, qui veut enlever à l'avenir au trafic routier quelque 60% des fonds affectés pour en faire profiter les transports publics (TP), soit soumise au peuple et aux cantons le plus rapidement possible et sans contreprojet.*

*Le contreprojet FAFI à l'initiative ATE prévoit la poursuite définitive du subventionnement transversal qui était initialement limité à la période de construction des Nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA) et d'autres grands projets ferroviaires. Ces contributions de la route sont financées par la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et le produit affecté à la route des impôts sur les huiles minérales (ledit quart NLFA). Cette modification des règles d'affectation de tous les produits des impôts sur les huiles minérales, de la RPLP et de la vignette autoroutière (pour couvrir désormais les coûts des «transports terrestres» et non plus du «trafic routier») vide la caisse de la route et détruit en fin de compte un système de financement routier qui fonctionne parfaitement depuis plusieurs décennies.*

*Le projet FAFI unilatéral du Conseil fédéral concernant le financement des projets d'infrastructure ferroviaire anticipe la mise en œuvre d'une solution raisonnable et acceptable du financement routier et provoque des contraintes inutiles et injustifiées. Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) proposé par le projet FAFI mélange les coûts d'investissement et d'exploitation du rail. En outre, la réduction et le remplacement par un montant forfaitaire de la déduction fiscale pour les frais de déplacement des pendulaires créent de nouvelles inégalités dans l'imposition directe des pendulaires professionnels: elle favorise les pendulaires ferroviaires et les indépendants au détriment des pendulaires automobiles et des salariés.*

*routesuisse exige la mise en place d'un financement durable et efficace du rail et de la route au moins jusqu'en l'an 2030. Il s'agit en particulier d'appliquer les principes financiers suivants: respecter le principe de la causalité, ne pas prélever d'impôts sans en affecter le produit, ne pas prélever d'impôts en réserve et garantir un financement suffisant d'infrastructures de transport répondant aux besoins.*

*Pour la réalisation des futurs projets d'infrastructure des transports publics, routesuisse réclame une sélection fondée sur le meilleur rapport coûts-utilité possible, sur la contribution effective des nouvelles réalisations au renforcement du réseau global ainsi que sur l'offre de transports publics dans le trafic intérieur. Autres critères d'appréciation à retenir obligatoirement: l'économie, la durabilité, la nécessité ainsi que les éventuelles alternatives possibles.*

## I. Grundsätzliche Bemerkungen

### 1.1. Ausgangslage

In der Botschaft betreffend das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassen-  
netz und zur Freigabe von Mitteln<sup>1</sup> sowie im Bericht des Bundesrats zur Zukunft der nationalen  
Infrastrukturnetze in der Schweiz (Infrastrukturbericht)<sup>2</sup> wird ausgewiesen, dass sich der Bedarf  
an finanziellen Mitteln für Ausbau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur in den Jahren 2010 bis  
2030 auf total bis zu 78 Milliarden Franken beläuft. Derweil wird für Ausbau und Unterhalt der  
Schieneninfrastruktur im gleichen Zeitraum gemäss Infrastrukturbericht von einem Mittelbedarf  
von rund 95 Milliarden Franken ausgegangen. Von diesem beträchtlichen Mittelbedarf sind laut  
Bundesrat bzw. UVEK zum heutigen Zeitpunkt offenbar Kosten in der Höhe von erst rund  
28 Milliarden Franken (Strasse) sowie rund 20 Milliarden (Schiene) gedeckt.

Somit besteht bei beiden Landverkehrsträgern ein grosser (Finanz-)Bedarf hinsichtlich Ausbau  
und Unterhalt der Infrastrukturen.

**strasseschweiz fordert zukunftssträchtige und tragfähige Finanzierungslösungen für Schiene  
und Strasse.**

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll mit der FABI-Vorlage die Finanzierung des öV bzw. des  
Schienenverkehrs (VCS-Initiative und Gegenvorschlag) geregelt werden. Ist diese unter Dach  
und Fach, will man sich der Finanzierungsprobleme des Strassenverkehrs annehmen.

Dieses Vorgehen, bei dem ein Verkehrsträger – in diesem Fall der Schienenverkehr – zulasten  
des anderen (Strassenverkehr) prinzipiell favorisiert oder auf der politischen Zeitachse bevorzugt  
behandelt wird, ergibt keinen Sinn. Nicht nur geht mit dem gewählten Verfahren kostbare Zeit  
verloren, sondern es besteht auch die grosse Gefahr, dass Sachzwänge geschaffen werden,  
die ausgewogenen, sachlich richtigen und allenfalls innovativen Lösungen im Weg stehen, ja  
diese sogar verunmöglichen.<sup>3</sup>

*Die künftige Finanzierung der Verkehrsträger Strasse und Schiene ist im politischen Prozess  
simultan und synchron voranzutreiben, damit eine nicht nur volks-, sondern auch betriebswirt-  
schaftlich optimale und somit nachhaltige Allokation der knappen finanziellen Mittel gewähr-  
leistet werden kann.*

Die simultane Problemlösung beim Verkehrsträger Strasse drängt sich umso mehr auch deshalb  
auf, weil vom weiteren Ausbau der Bahnen kein Beitrag an die Entlastung des Strassenverkehrs  
zu erwarten ist. Der erläuternde Bericht zum Entwurf der FABI-Vorlage bestätigt, „dass der Aus-  
bau der Schieneninfrastruktur kaum einen Beitrag zur Lösung der Stauprobleme auf der Strasse  
leisten kann. Die leichte Entlastung der Strasse durch das Verkehrsangebot auf der Schiene  
wird durch eine generelle Verkehrszunahme wieder ausgeglichen.“<sup>4</sup> Umgekehrt kann der zu-

---

<sup>1</sup> BBI 2009 8387

<sup>2</sup> BBI 2010 8665

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang befremdet es sehr, wenn im erläuternden Bericht (S. 22 f.) steht, dass mit der FABI-  
Vorlage zwar der ausgewiesene Handlungsbedarf bei der Strassenfinanzierung nicht behandelt werde, dazu parallel  
aber eine eigene Vernehmlassung stattfindet. Dass damit die Vernehmlassung zur Preiserhöhung der Autobahn-  
vignette gemeint ist, kann wohl nur als schlechter Scherz taxiert werden, da diese Vorlage in keiner Art und Weise  
auf gleicher Augenhöhe mit FABI steht.

<sup>4</sup> Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“),  
erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, S. 110

sätzliche Ausbau der Nationalstrassen die im Schienenpersonenverkehr bis 2030 erwartete Nachfragesteigerung um rund 60 Prozent nicht kompensieren.<sup>5</sup>

Da sich zudem „Ausbauten beider Verkehrsträger Strasse und Schiene nicht konkurrenzieren“ und „die Zweckmässigkeit der jeweiligen Vorhaben nicht in Frage gestellt wird“<sup>6</sup>, gibt es auch keinen derart akuten Handlungsbedarf, um Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) unter dem (Ein-)Druck der VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“ vorzuziehen und im Sinne eines direkten Gegenvorschlags zu besagtem Volksbegehren dringlich zu bearbeiten.

*Um zu vernünftigen und tragfähigen Lösungen betreffend die langfristige Sicherstellung von Finanzierung und Ausbau der Bahn- sowie der Nationalstrasseninfrastruktur zu gelangen, ist jetzt nicht überhastetes, sondern überlegtes Handeln angezeigt. Es kann und darf nicht mehr sein, dass – wie mit FABI als direktem Gegenvorschlag zur VCS-Initiative vorgesehen – bei der Bahninfrastruktur erneut ein praktisch endloses Wunschkonzert losgetreten und zugleich auch noch dessen Finanzierung sichergestellt wird, während bei der Nationalstrasseninfrastruktur weiterhin „Pflästerlipolitik“ betrieben und die Lösung der Finanzierungsprobleme auf die lange Bank geschoben werden.*

Die isolierte, vorgezogene Finanzierungslösung nach dem Muster der VCS-Initiative und des Gegenvorschlags birgt die Gefahr in sich, dass der nachfragegerechte Ausbau des Strassenetzes dereinst mangels ausreichender Finanzierung stets weiter hinausgezögert wird. Der erläuternde Bericht spricht hierzu Klartext: „Aktuell ist die Finanzierung der Nationalstrassen noch gesichert, doch kurz- bis mittelfristig besteht Handlungsbedarf. Bereits heute übersteigt der Bedarf die Erträge aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV). Der aktuelle positive Saldo der SFSV nimmt dadurch ab. Gemäss den Berechnungen des Bundesamts für Strassen (ASTRA) wird die SFSV ab 2016 einen negativen Saldo aufweisen.“<sup>7</sup>

Verursacht wird dieses Abgleiten der SFSV in einen negativen Saldo unter anderem dadurch, dass der öV – insbesondere der Schienenverkehr – bereits nahezu ein Viertel der ursprünglich für den Strassenverkehr zweckgebundenen Mittel (Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag, Autobahnvignette) verschlingt. Im Jahr 2010 waren dies laut Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft über 900 Millionen Franken. Werden die Erträge aus der LSVA zuhanden des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV) hinzugerechnet, alimentiert der Strassenverkehr den öV bereits heute in der Höhe von rund 1'900 Millionen Franken pro Jahr.

Der grösste Teil dieser Strassengelder (namentlich: NEAT-Viertel und bis zu zwei Drittel der LSVA-Einnahmen, d.h. total rund 1,3 Mrd. Franken pro Jahr) soll laut FABI-Vorlage weiterhin dem öV zugute kommen und in einen neuen unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) fliessen. Damit würden die zeitlich befristet festgelegten Transferzahlungen von der Strasse zur Schiene für immer zementiert. Hinzu kommen die traditionellen Quersubventionen aus der SFSV an den kombinierten öV und an den öV in den Agglomerationen<sup>8</sup>, welche im Jahr 2010 gemäss Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft fast 600 Millionen Franken betragen haben.

Mit dem FABI-Gegenvorschlag und der darin vorgeschlagenen BIF-Gründung bleibt die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – entgegen den Ausführungen des Bundesrats, der im BIF eine Vereinfachung des Systems sieht – weiterhin ein Flickwerk. Danach würde der Schienenverkehr auch in Zukunft über mehrere Gefässe (BIF, IF, SFSV) finanziert. Laut FABI-Bericht

<sup>5</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>6</sup> a.a.O.

<sup>7</sup> a.a.O., S. 21 f.

<sup>8</sup> a.a.O., S. 3 und S. 107: „Nicht berührt vom neuen Fonds wird der seit 2007 bestehende Infrastrukturfonds. (...) Mit Ausnahme des Infrastrukturfonds sollen die Finanzierung vereinheitlicht und alle Infrastrukturbetreiberinnen gleich gestellt werden. Dies erfolgt über den neuen Bahninfrastrukturfonds.“

„haben die bisherigen Erfahrungen mit der Mitfinanzierung von S-Bahn-Ausbauten mit dem Infrastrukturfonds gezeigt, dass es damit oftmals zu schwierig handhabbaren Mischfinanzierungen aus verschiedenen Finanzierungsquellen kommt“<sup>9 10</sup>

*Für die Strassenverkehrsverbände ist deshalb ihre bereits seit Jahren vorgebrachte, bislang aber nicht erfüllte Forderung, wonach es zwei voneinander getrennte, unabhängige und zeitlich unbefristete sowie das Verursacherprinzip respektierende Fonds zur Finanzierung der Infrastrukturen von Strasse und Schiene braucht, aktueller denn je.*

Der FABI-Vorlage kann inhaltlich immerhin zugute gehalten werden, dass sie – sofern vom Druck der schädlichen VCS-Initiative befreit – einen idealen Anstoss gäbe bzw. eine einmalige Gelegenheit dazu böte, eine vertiefte materielle Diskussion über die Errichtung und Ausgestaltung separater Fonds für die separate Infrastrukturfinanzierung von Strasse und Schiene zu führen.

## 1.2. *Nein zur VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“*

Weil die VCS-Initiative gravierende Nachteile für die SFVS bewirkt und die Finanzierungsprobleme der Strasse verstärkt, empfiehlt der Bundesrat das Volksbegehren zur Ablehnung.<sup>11</sup>

„Bei Annahme der Initiative würden der Strasse dringend benötigte Finanzmittel entzogen. Die absehbare Finanzierungslücke der SFSV würde (...) massiv verschärft. (...) Die bestehenden Probleme bei der Finanzierung der gesamten Verkehrsinfrastruktur würden (...) nicht gelöst, sondern nur verschoben. Die Initiative hätte gravierende Auswirkungen auf den Strassenverkehr. (...) Die Fertigstellung der Nationalstrassen würde weiter verzögert und die Engpassbeseitigung wäre nicht möglich. Zudem könnte auch der ordentliche Bedarf für Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen nicht mehr gewährleistet werden.“<sup>12</sup>

„Selbst die Lösung des Finanzierungsproblems der Schieneninfrastruktur wäre nicht nachhaltig gesichert. Die Volksinitiative ‚Für den öffentlichen Verkehr‘ stützt sich sehr stark auf die Mineralölsteuer. Den prognostizierten Rückgang bei den Mineralölsteuererträgen würde somit auch die Schiene zu spüren bekommen.“<sup>13</sup>

Mit diesen glasklaren Aussagen lässt der Bundesrat keinen Zweifel daran offen, dass die VCS-Initiative ein völlig untaugliches Mittel darstellt, um die anstehenden grossen Probleme betreffend die Finanzierung der Strassen- und Schieneninfrastruktur zu lösen. Wir können es deshalb nicht nachvollziehen, warum einem dermassen unqualifizierten Vorschlag nun ein direkter Gegenentwurf gegenübergestellt wird. Üblicherweise präsentiert der Bundesrat nur dann einen (in-)direkten Gegenentwurf zu einer Eidgenössischen Volksinitiative, wenn er deren Anliegen bis zu einem gewissen Grad für unterstützungswürdig hält. Dass dem bei der VCS-Initiative so wäre, kann dem erläuternden Bericht jedoch mit keiner Silbe entnommen werden.

In Tat und Wahrheit ist es so, dass gänzlich unabhängig von der unbrauchbaren VCS-Initiative hinsichtlich der Finanzierung sowohl der Strassen- als auch der Schieneninfrastruktur Handlungs-

<sup>9</sup> a.a.O., S. 44

<sup>10</sup> Diese Argumentation ist nicht nur äusserst irritierend, sondern auch heuchlerisch. Noch vor wenigen Jahren hat der Bundesrat den Infrastrukturfonds nicht zuletzt deshalb ins Leben gerufen, um daraus dringliche S-Bahn-Projekte (z.B. DML in Zürich, CEVA in Genf und FMV im Tessin) mitfinanzieren zu können. Die Strassenverkehrsverbände hatten sich seinerzeit vehement gegen eine Finanzierung von S-Bahn-Projekten aus zweckgebundenen Strassengeldern und somit gegen eine weitere Zweckerweiterung bzw. Aushöhlung der SFSV zugunsten des öV gewehrt.

<sup>11</sup> Vgl. Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“), erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, S. 21 f.

<sup>12</sup> a.a.O., S. 22

<sup>13</sup> a.a.O.

bedarf besteht. Dies ist allerdings seit Jahren und nicht erst seit Zustandekommen der VCS-Initiative bekannt. **strasseschweiz** kann sich deshalb des Eindrucks nicht ganz erwehren, die ungeeignete VCS-Initiative werde lediglich als Vorwand benutzt, um die Finanzierungsprobleme bei der Schieneninfrastruktur unabhängig von jenen bei der Strasseninfrastruktur zu lösen und somit rasch ins Trockene bringen zu können. Sollte dem so tatsächlich so sein, würde dies den reell existierenden Bedürfnissen von Bevölkerung sowie Wirtschaft in keiner Art und Weise Rechnung tragen und somit einer nachhaltigen sowie verantwortungsvollen Verkehrspolitik komplett widersprechen.

*Aus diesen Gründen vertritt **strasseschweiz** die Meinung, dass die Eidgenössische Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ (VCS-Initiative) so rasch als möglich und ohne jeglichen Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden sollte.*

### 1.3. Standortbestimmung – vier Grundsätze der Verkehrsfinanzierung

**strasseschweiz** – Verband des Strassenverkehrs FRS hat mit Blick auf die politische Debatte rund um die künftige Finanzierung der Landverkehrsinfrastrukturen und vor dem Hintergrund der desaströsen VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“ sowie des zur Diskussion gestellten FABI-Gegenentwurfs eine Standortbestimmung vorgenommen. Im Sinne einer politischen Richtschnur werden **vier Grundsätze** festgehalten. Diese lauten im Einzelnen wie folgt:

1. **Es gilt das Verursacherprinzip** – Das bedeutet, dass jeder Verkehrsträger seine Kosten nach Massgabe seiner Wegekostenrechnung selber bezahlt. Querfinanzierungen zwischen den Verkehrsträgern sind zu vermeiden und Betriebskosten vollumfänglich vom Verkehrsbenutzer bzw. -besteller zu finanzieren. Infrastrukturkosten können entweder durch die öffentliche Hand – aufgrund des von der Verkehrserschliessung erwarteten Nutzens – oder unter Beteiligung der Verkehrsteilnehmenden übernommen werden.
2. **Es gibt keine Abgabe ohne Zweckbindung** – Verkehrsabgaben sollen ausschliesslich zur Finanzierung von Verkehrskosten erhoben werden. Zweckgebundene Strassengelder sind auch für Strassenzwecke einzusetzen. Lenkungsabgaben (z.B. auf nicht erneuerbaren Energieträgern) untergraben die Fiskalabgaben und führen systemimmanent zu einem Versiegen der Geldquelle. Eine so genannte Internalisierung externer Kosten, welche die Verkehrsnutzen nicht berücksichtigt, ist nicht zielführend. Die theoretische Diskussion rund um die so genannte Kostenwahrheit ist insofern müssig, als die Eigenfinanzierung des öV kaum die 50-Prozent-Marke erreicht.
3. **Es dürfen keine Steuern auf Vorrat erhoben werden** – Die Steuern sind entsprechend dem für Bau und Betrieb der Strasseninfrastrukturen erforderlichen Finanzbedarf zu bemessen. Grundlage dazu muss eine Investitions- und Finanzplanung bilden, die auf verbindlichen Bauprogrammen basiert. Solange sich in der SFSV über 0,5 Milliarden Franken befinden – also mehr als eine Schwankungsreserve (Ende 2010 waren es nahezu 2,8 Mrd. Franken<sup>14</sup>) –, ist eine Steuererhöhung nicht dringlich. (Der Finanzplan des Bundes rechnet mit einem sukzessiven Abbau der besagten Reserven in der SFSV bis ins Jahr 2015.)
4. **Es braucht eine ausreichende Finanzierung für bedarfsgerechte Verkehrsinfrastrukturen** – Mit einer allfälligen Steuererhöhung müssen vorhandene, echte Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft abgedeckt werden. So ist z.B. ein funktionierendes Strassennetz sicherzustellen. Dabei muss insbesondere ein reibungsloser Betrieb des Hochleistungsstrassennetzes, auf dem die Betroffenheit am stärksten ist, gewährleistet sein. Aber auch der Betrieb von Hauptstrassen sowie wichtiger Durchgangsstrassen ist zu garantieren. Nicht zuletzt

<sup>14</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatsrechnung 2010, Band 3, Zusatzerläuterungen und Statistik, S. 87

sind Massnahmen zum Schutz von Bevölkerung (Anwohnerinnen und Anwohner) sowie Umwelt zu ermöglichen.

#### 1.4. *Nein zum direkten Gegenentwurf (FABI) zur VCS-Initiative*

Der zur Diskussion stehende direkte Gegenentwurf zur VCS-Initiative widerspricht den Grundsätzen von **strasseschweiz** zur Verkehrsfinanzierung (vgl. Ziff. 1.3. hiervor) und vermag deshalb aus materieller Sicht nicht zu überzeugen.

##### 1.4.1. *Verletzung des Verursacherprinzips*

Mit der Überführung des bestehenden, zeitlich befristeten FinöV-Fonds in einen neuen zeitlich unbefristeten BIF könnten sowohl jene Mineralölsteuermittel, die für ein Viertel der NEAT-Gesamtkosten verwendet werden, sowie bis zu zwei Drittel der LSVA-Einnahmen, die für die Finanzierung aller FinöV-Projekte (NEAT, Bahn 2000 bzw. ZEB, HGV-Anschlüsse, Lärmsanierungsmassnahmen) eingesetzt werden, ad infinitum zur Querfinanzierung vom privaten Strassenverkehr zum öV verwendet werden. Es handelt sich dabei gemäss erläuterndem Bericht in den kommenden 30 Jahren, also bis etwa 2040, um total durchschnittlich mindestens 1,3 Milliarden Franken pro Jahr.<sup>15</sup>

Per Saldo würden dem Strassenverkehr damit auf die Dauer etwa gleich viele finanzielle Mittel entzogen, wie dies auch bei einer Annahme der VCS-Initiative der Fall wäre. Dies bestätigt der Vergleich zwischen dem Status quo, der VCS-Initiative und deren direkten Gegenvorschlag (FABI): Beim Status quo würde der Strassenverkehr den öV ab 2029 jährlich noch mit 250 Millionen Franken quersubventionieren; von 2029 bis 2040 wären dies insgesamt drei Milliarden Franken. Bei einer Annahme der VCS-Initiative würden die Transferzahlungen des Strassenverkehrs an den öV ab 2029 gut zwei Milliarden Franken pro Jahr betragen oder bis 2040 total rund 24,5 Milliarden Franken. Nur wenig darunter liegt die Quersubventionierung bei einer Realisierung von FABI – nämlich bei jährlich gut 1,8 Milliarden Franken ab 2029 oder bei total fast 22 Milliarden Franken bis 2040. Die Transferzahlungen, die durch FABI bzw. durch die VCS-Initiative resultierten, überstiegen den Status quo ab 2029 somit um das Sieben- bis Achtfache!<sup>16</sup>

Und je länger die betrachtete Zeitperiode andauert, desto höher würde aufgrund der Öffnung der Zweckbindung (in Art. 86 BV wird neu der Begriff „Landverkehr“ statt wie bisher „Strassenverkehr“ vorgeschlagen) sowie aufgrund der Koppelung an die Teuerung aller Voraussicht nach die Gesamtsumme der Transferzahlungen zugunsten der öV-Finanzierung verglichen mit jener, die bei einer Annahme der VCS-Initiative entstünde, ausfallen. Und dies notabene vor dem Hintergrund und im Wissen darum, dass auch bei der Finanzierung der Nationalstrasseninfrastruktur dringender Handlungsbedarf besteht.

*Der FABI-Gegenvorschlag verletzt das Verursacherprinzip in der Verkehrsfinanzierung. Die Strasse benötigt das von ihr erwirtschaftete Geld in absehbarer Zukunft selber, um vorab die Nationalstrasseninfrastruktur zu modernisieren und für die Zukunft fit zu machen! Deshalb lehnt **strasseschweiz** den Gegenentwurf zur VCS-Initiative ab.*

Es gibt gute Gründe, weshalb bei der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen am Verursacherprinzip festgehalten und auf Transferzahlungen zwischen den Verkehrsträgern verzichtet

---

<sup>15</sup> Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“), erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, S. 32

<sup>16</sup> Vgl. Anhang

werden muss: Die Umverteilung der Einnahmen aus dem Strassenverkehr zugunsten des Schienenverkehrs führt zu Fehlanreizen, Ineffizienzen und abnehmender Innovationskraft bei den Bahnen; zugleich fehlen die nötigen finanziellen Mittel, um die Strassenaufgaben bewältigen zu können.

Dies hat nicht zuletzt die Vergangenheit bewiesen: Nicht nur für die immensen Folgekosten, welche die massiven Investitionen in neue Bahninfrastrukturen ausgelöst haben, sondern auch für die offenkundige Vernachlässigung der Nationalstrasseninfrastruktur bezahlen die Bevölkerung und Wirtschaft heute und in Zukunft die Zeche, und zwar in Form von erheblich höheren Steuern und Abgaben sowie von tausenden Stautunden pro Jahr und jährlichen Staukosten in Milliardenhöhe.

#### **1.4.2. NEAT-Viertel aus Treibstoffabgaben für Strassenzwecke**

Gestützt auf den geltenden Art. 86 Abs. 3 Bst. b der Bundesverfassung (BV) wird derzeit ein Viertel der Gesamtaufwendungen für die NEAT-Basislinien (sog. NEAT-Viertel) via den FinöV-Fonds aus Mineralölsteuermitteln finanziert. Diese Mitfinanzierung der NEAT-Kosten durch den Strassenverkehr haben Volk und Stände durch Zustimmung zum Alpentransit-Beschluss deshalb genehmigt, weil dem Strassenverkehr seinerzeit eine konkrete Nutzenwirkung aus dem Bau der NEAT in Aussicht gestellt worden ist: Insbesondere wurde der Lötschberg-Basistunnel (LBT) als adäquate Ersatzlösung für die aus dem Nationalstrassennetz gestrichene Verbindung zwischen dem Berner Oberland und dem Wallis (sog. Rawilersatz) betrachtet.<sup>17</sup> Aus den Anteilen des Autoverlads und des kombinierten Verkehrs sowie aus deren damals abschätzbaren approximativen Deckungsbeiträgen ergab sich der Investitionsanteil von 25 Prozent der gesamten NEAT-Investitionen zulasten der SFSV.<sup>18</sup>

Nach Eröffnung des LBT sollten zwischen Heustrich und dem Rhonetal täglich 132 Autozüge im Viertelstundentakt verkehren. Die Gesamtkapazität des Autoverlads hätte 700 Personenwagen pro Stunde und Richtung betragen und somit ungefähr der Leistungsfähigkeit, die für die aus dem Nationalstrassennetz gestrichene Rawil-Verbindung ermittelt worden ist, entsprochen.<sup>19</sup> Zwar ist dieser Autoverlad bis zum heutigen Tag aufgrund der Redimensionierung des LBT nicht realisiert worden und im Lötschberg-Scheiteltunnel verblieben; er wird als Option im Hinblick auf einen Vollausbau des LBT jedoch weiterhin aufrecht erhalten.<sup>20</sup> Das Ziel eines so genannten Rawilersatzes ist bislang also noch nicht verwirklicht.

In Bezug auf FABI kann folgendes Fazit gezogen werden: *Der Ursprung des grössten Teils des NEAT-Viertels liegt klar im Ersatz einer Nationalstrassenstrecke begründet, deren Erstellung dazumal gemäss vorgenanntem Beschluss auf 1,4 Milliarden Franken beziffert wurde.<sup>21</sup> Die mit FABI vorgeschlagene gänzliche Vereinnahmung des NEAT-Viertels zugunsten der künftigen Finanzierung des Ausbaus der Bahninfrastruktur ist daher weder sachlich gerechtfertigt noch politisch korrekt. Deshalb ist nach Auslaufen der NEAT-Finanzierung das bisherige NEAT-Viertel gemäss Art. 86 BV wieder der für Erträge aus der Mineralölsteuer geltenden Zweckbestimmung für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zuzuführen.*

Unbestritten ist für die Strassenverkehrsverbände, dass ein leistungsfähiger öV eine gesicherte Finanzierungsbasis braucht. Die vom Bundesrat angekündigten Ansätze zu mehr Transparenz

<sup>17</sup> BBI 1990 2 1144 f. (Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale [Alpentransit-Beschluss])

<sup>18</sup> BBI 1990 2 1075

<sup>19</sup> BBI 1990 2 1118

<sup>20</sup> BBI 1996 IV 688

<sup>21</sup> BBI 1990 2 1145

und zu mehr Verursacherprinzip begrüßen wir. Ein hochwertiges und leistungsfähiges öV-System, wie es die Schweiz besitzt, hat naturgemäss seinen Preis. Wir sind der Auffassung, dass Bau- und Unterhalt von leistungsfähigen öV-Infrastrukturen zu den allgemeinen Staatsaufgaben gehören. Ihre Finanzierung hat daher über allgemeine Bundesmittel zu erfolgen. Es ist wenig transparent, das Geld bei der SFSV, die nicht einmal mehr für die Strasse selber aufzukommen vermag, zu holen.

Die Betriebskosten ihrerseits sind basierend auf dem Verursacherprinzip durch Leistungen der Verkehrsbenützer oder -besteller zu decken.

Konsequenterweise ist für die künftige öV-Finanzierung auf das NEAT-Viertel zu verzichten. **strasseschweiz** könnte dem Vorschlag zustimmen, dass anstelle des NEAT-Viertels neu 60 Prozent statt wie bisher 50 Prozent des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen (Art. 86 Abs. 3 BV) zweckgebunden verwendet werden, wobei die zusätzlichen zehn Prozent, was rund 300 Millionen Franken entspricht, dem öV gutgeschrieben würden. Der Anteil an der Mineralölsteuer wäre prozentual und nicht fix sowie ohne Koppelung an die Teuerung festzulegen. Mit dieser Lösung bräuchte es keine – wie mit FABI in Art. 86 BV vorgeschlagen – generelle Öffnung der Zweckbindung, die wir keinesfalls akzeptieren können. Sie wäre aufgrund der bisherigen politischen Erfahrungen, die wir mit solchen Vorhaben gemacht haben, gleichbedeutend mit dem Tod der SFSV.

### **1.4.3. LSVA-Einnahmen für Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr**

Laut der geltenden Übergangsbestimmung in Art. 196 BV<sup>22</sup> kann der Bundesrat vorübergehend höchstens zwei Drittel des LSVA-Ertrags gemäss Art. 85 BV zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte verwenden. Diese Regelung wurde seinerzeit mit der Lösung der Probleme um den alpenquerenden Strassengüterverkehr begründet. Sie gilt bis zum Abschluss der Bauarbeiten sowie der Finanzierung (Rückzahlung der Bevorschussung) der Eisenbahngrossprojekte (NEAT, Bahn 2000 bzw. ZEB, HGV-Anschlüsse, Lärmschutz entlang der Eisenbahnstrecken).<sup>23</sup> Die Rückzahlung der Bevorschussung insbesondere der NEAT-Kosten sollte ungefähr im Jahr 2028 abgeschlossen sein.

Ab diesem Zeitpunkt erlangt die grundsätzliche Bestimmung (Art. 85 Abs. 1 und 2 BV) ihre Gültigkeit, wonach der Bund den Reinertrag der Abgabe zur Deckung von Kosten verwendet, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen. Mit dieser Zweckbestimmung ist die leistungsabhängige Besteuerung des Strassennutzverkehrs in der Schweiz seinerzeit eingeführt und vom Souverän genehmigt worden.

Gemäss FABI-Vorschlag soll der Ertrag aus der LSVA künftig zur Deckung von Kosten verwendet werden, die im Zusammenhang mit dem Landverkehr, insbesondere dem Schienenverkehr, stehen. Nach dem Grundsatz des Verursacherprinzips ist diese Regelung unzulässig, weil die LSVA-Erträge dauerhaft für Quersubventionen von der Strasse zur Schiene missbraucht würden.

Mit den Milliarden aus der LSVA würden ab 2028 für Strassenzwecke genügend Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen, ohne dass die Autobahnvignette oder Benzin- und Dieselpreise erhöht werden müssten.

***strasseschweiz tritt dafür ein, dass die LSVA-Erträge nach Auslaufen des FinöV-Fonds – wie ursprünglich beabsichtigt – verfassungskonform im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr eingesetzt werden.***

<sup>22</sup> Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b BV

<sup>23</sup> Art. 196 Ziff. 3 Abs. 5 BV

## II. Detailbemerkungen

### 2.1. Neuer öV-Artikel 81a in der Bundesverfassung (BV)

In der BV soll gemäss FABI-Vorlage ein neuer Grundsatzartikel 81a (Öffentlicher Verkehr) verankert werden.<sup>24</sup> Dieser weist eine grosse Ähnlichkeit – nicht nur was die Überschrift angeht – mit dem von der VCS-Initiative lancierten Pendant zur verfassungsmässigen Verankerung der Grundversorgung des Landes mit öffentlichem Verkehr auf.<sup>25</sup>

Die Einfügung eines öV-Artikels in der BV über die Grundversorgung (Service public) ist zu einseitig bzw. zu öV-lastig formuliert. Im Verkehrsbereich werden unter dem Begriff „Grundversorgung“ üblicherweise sowohl die umfassenden Dienstleistungen des öV als auch die landesweite Erschliessung durch ein ausreichendes Strassennetz subsumiert.

Laut dem neuen Artikel 81a sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes öV-Angebot in allen Landesgegenden. Damit wird der letzte Funken marktwirtschaftlichen Denkens in der Verkehrspolitik ausgelöscht. Die Nachfrage nach öffentlichem Verkehrsangebot, das heisst das Bedürfnis der Benützenden und die Menge der Nachfragenden, spielen bei dieser Formulierung keine Rolle mehr. Die bislang von Bundesseite stets ins Feld geführten komparativen Vorteile der Verkehrsträger und -arten im Personen- und Güterverkehr werden hinfällig. Kostendeckung und Verursacherprinzip? – Alles toter Buchstabe! Die Kernfragen, welche Aufgabe dem Staat im Verkehrsbereich zukommt, was über allgemeine Steuermittel und was von den Benützenden zu bezahlen ist, werden nicht einmal mehr aufgeworfen.

Vor allem was das öV-Angebot in ländlichen Regionen anbelangt, wird bereits aktuell den Anforderungen an die Effizienz sowie an ein für die öffentliche Hand ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis häufig in ungenügendem Mass Rechnung getragen. Diesbezüglich weitere politische Forderungen in Richtung einer Verstärkung des Service Public stellen zu wollen, scheint **strasseschweiz** in erster Linie aus volkswirtschaftlicher, aber auch aus gesellschaftlicher Sicht nicht opportun zu sein. Für die volkswirtschaftliche Entwicklung wäre es kein Gewinn, wenn unter dem Deckmantel der Grundversorgung die staatlichen Leistungen im Personen- und Güterverkehr ungeachtet der Nachfrage eine Ausdehnung erfahren müssten. Dann nämlich wäre mit einer (massiven) Verteuerung der öV-Grundversorgung zu rechnen, und zwar ohne spürbare Leistungssteigerung bei sinkender Effizienz und höheren Kosten.

### 2.2. Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Gemäss FABI-Vorschlag soll künftig die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur über einen neuen BIF erfolgen. Damit soll die heutige Situation ersetzt werden, bei der die Kosten für Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur durch allgemeine Bundesmittel (sog. Leistungsvereinbarungen), der Ausbau hingegen via zwei Fonds, namentlich den FinöV-Fonds sowie den Infrastrukturfonds (IF), finanziert werden.

In Zukunft sollen alle Kosten, d.h. sowohl jene für Bau und Erweiterung als auch jene für Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur, über einen Fonds finanziert werden. Der bisherige, befristete FinöV-Fonds soll zu diesem Zweck in den neuen, unbefristeten BIF überführt werden.

---

<sup>24</sup> „Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse und Wasser in allen Landesgegenden.“

<sup>25</sup> „Bund und Kantone fördern in allen Landesgegenden den öffentlichen Verkehr auf Schiene, Strasse und Wasser sowie die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.“

Die Finanzierung über einen einzigen Fonds schaffe gleiche Voraussetzungen für Betrieb und Substanzerhalt sowie Ausbau der Bahninfrastruktur.<sup>26</sup>

***strasseschweiz** verschliesst sich nicht grundsätzlich der Schaffung eines neuen Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Allerdings darf über diesen vom Bund nur deren Bau, Ausbau und Substanzerhalt finanziert werden. Betrieb und Unterhalt sind von den Nutzniessenden, also den Bahnbenützenden aufzubringen. Konsequenterweise hat ein solcher Fonds auch ohne Transferzahlungen durch den Strassenverkehr auszukommen.*

*Den vorliegenden BIF mit seinen umfassenden Zuständigkeiten zur Finanzierung von Bau und Betrieb des Bahn- und öffentlichen Verkehrs lehnt **strasseschweiz** hingegen ab. Der Ausbau der Bahninfrastruktur (inkl. Substanzerhalt, d.h. Wert erhaltende Investitionen) und dessen Finanzierung (darin inbegriffen auch kleinere Erweiterungsinvestitionen) sind eine Bundesaufgabe und müssen daher konzipierweise auch aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden. Handkehrum sind die Kosten für Betrieb und Unterhalt des Eisenbahnnetzes durch dessen Benützer zu tragen bzw. von diesen zu finanzieren.*

Damit würde wenigstens zum Teil dem Verursacherprinzip nachgelebt, das bei Strassenverkehr vollumfänglich umgesetzt ist: Die Strassenbenützer decken laut Strassenrechnung nämlich zu mehr als hundert Prozent und somit verursachergerecht die Kosten sowohl für Ausbau als auch für Unterhalt und Betrieb des Strassennetzes. Zusätzlich bezahlen sie das Transportmittel („Rollmaterial“) und alle damit zusammenhängenden Aufwendungen selbst.

Mit anderen Worten: In Zukunft sollen auch die Bahnpassagiere stärker und in dauerhafter Weise zur Bahnfinanzierung beitragen. Das Mass dafür soll schlicht ein angemessener Deckungsgrad sein. Dieser liegt heute bezogen auf die Infrastruktur bei lediglich rund 60 Prozent und der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad sogar bei nur 40 Prozent. Um Kosteneinsparungen vornehmen und die Finanzierung transparenter machen zu können, wäre zudem die rechtlich vollständige Trennung von Infrastruktur und Verkehr umzusetzen. Mittelfristig ist ein selbständiges, von den Eisenbahnverkehrsunternehmen autarkes Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu etablieren.

Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 1.4.2. und 1.4.3. hiavor), widersetzt sich **strasseschweiz** entschieden einer Überführung des NEAT-Viertels bestehend aus Mineralölsteuermitteln sowie des Grossteils der LSVA-Erträge in einen neuen BIF. Die gesamten Transferzahlungen des privaten Strassenverkehrs an den öV fallen derzeit mit gegen zwei Milliarden Franken pro Jahr beträchtlich aus. Obwohl sie dem Verursacherprinzip zuwiderlaufen, spricht sich **strasseschweiz** dafür aus, dass die demokratisch und rechtmässig beschlossenen Leistungen zwischen den beiden Verkehrsträgern nicht in Frage gestellt werden. Die befristeten Regelungen sind allerdings nach deren Auslaufen weder zu erneuern noch unbefristet zu zementieren.

### 2.3. Reduktion und Pauschalierung Pendlerabzug

Gemäss FABI-Vorschlag soll durch die Pauschalierung des Fahrkostenabzugs von unselbständig Erwerbstätigen auf das Preisniveau eines öV-Verbundabonnements für eine bis zwei Zonen oder eines Streckenabonnements für rund zehn Kilometer (rund 800 Franken) eine neue Finanzierungsquelle erschlossen werden. Auf diese Weise würden sich die Einnahmen der direkten Bundessteuer um rund 250 Millionen Franken pro Jahr erhöhen.

Diese Mehreinnahmen sollen dem BIF zugewiesen werden. Sie entsprechen bei heutigen Verhältnissen rund vier Prozent der direkten Bundessteuer. Statt eines Betrags soll in der BV je-

---

<sup>26</sup> Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“), erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, S. 25 ff.

doch festgeschrieben werden, dass vier Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer in den BIF fliessen. Der BIF würde dadurch auch an Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer, die nicht in der Pauschalierung des Pendlerabzugs begründet sind, partizipieren.

Die kantonalen Regelungen betreffend Fahrkostenabzug bei der Einkommenssteuer würden zwar nicht geändert, es soll den Kantonen aber ermöglicht werden, für ihre Einkommenssteuer ebenfalls einen pauschalen Fahrkostenabzug vorzusehen.<sup>27</sup>

*strasseschweiz könnte den Vorschlag, wonach in der BV festgeschrieben werden soll, dass vier Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer in den BIF fliessen, im Grundsatz zwar dann unterstützen, wenn die Steuererhöhung die Allgemeinheit gleichmässig trifft. Das Abwälzen dieser Steuererhöhung auf die Pendler sowie die konkrete Umsetzung – namentlich die Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs – lehnt strasseschweiz allerdings, weil prioritär die Autopendler treffend, dezidiert ab.*

### **2.3.1. Tendenzielle Mehrbelastung des Autopendlers**

Da die Steuerabzüge der Pendlerinnen und Pendler, die mit dem Auto unterwegs sind, allgemein bedeutend höher sind als jene der öV-Nutzer, hätte die Pauschalierung des Fahrkostenabzugs für öV-Pendler geringere Auswirkungen als für Autopendler. Bei mittleren Einkommen hätten öV-Pendler je nach Distanz eine steuerliche Mehrbelastung zwischen 60 und 140 Franken pro Jahr zu tragen. Bei Benutzung des Privatautos kann sich die Mehrbelastung für Steuerpflichtige mit mittlerem Einkommen auf zwischen 400 und 1'200 Franken pro Jahr belaufen.<sup>28</sup>

Einem Bericht<sup>29</sup> des Bundesamts für Verkehr (BAV) kann ferner entnommen werden, dass es die mittleren Einkommensklassen (Bruttoeinkommen zwischen 45'000 und 140'000 Franken pro Jahr) sind, die am meisten von möglichen Pendlerabzügen profitieren. Dabei zieht für die Benutzung des Autos über ein Drittel der unselbständig Erwerbstätigen im Durchschnitt gut 3'100 Franken ab. Für die Benutzung des öV bringen 31 Prozent der unselbständig Erwerbstätigen durchschnittlich rund 900 Franken in Abzug. 21,5 Prozent machen den Abzug fürs Fahrrad (700 Franken) geltend. Würde der Fahrkostenabzug bei der direkten Bundessteuer auf pauschal rund 800 Franken reduziert, ginge das eindeutig zulasten der Abzüge für Autopendler, die künftig von ihrem Einkommen durchschnittlich 2'300 Franken pro Jahr weniger abziehen könnten, während für öV-Pendler ein Minus von lediglich 100 Franken resultierte.

Im Weiteren liegt der Vorschlag einer Fahrkostenabzugspauschale für alle Pendler von rund 800 Franken auch deshalb völlig quer in der ökonomischen Landschaft, weil der Strassenverkehr (Personen und Güter) gemäss aktueller Strassenrechnung der Schweiz (2008)<sup>30</sup> einen Kostendeckungsgrad von 120 sowie einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 117 Prozent ausweist. Öffentliche Cars und Busse erzielen in dieser Rechnung mit nur je zwölfprozentigem Kostendeckungs- und Eigenwirtschaftlichkeitsgrad ein miserables Ergebnis. Etwas besser als dieser strassengebundene öV schneidet laut der jüngsten Schweizerischen (volkswirtschaftlichen) Eisenbahnrechnung (2009)<sup>31</sup> der Schienenverkehr (ohne Tramlinien) ab, und zwar mit einem Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 44 Prozent. Das bedeutet, dass die anfallenden Kosten

<sup>27</sup> a.a.O., S. 36

<sup>28</sup> a.a.O.

<sup>29</sup> Bundesamt für Verkehr (BAV), Analyse möglicher Finanzierungsvarianten: Reduzierter Fahrkostenabzug bei der Steuer, PriceWaterhouseCoopers (PWC), Bern, 24. Juni 2010

<sup>30</sup> [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4100](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4100)

<sup>31</sup> [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4333](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4333)

bei mehr als jeder zweiten mit den Bahnen zurückgelegten Strecke nicht durch die beförderten Personen oder Güter, sondern von der öffentlichen Hand berappt werden.

Fazit: Verglichen mit den Autopendlern, die für Benützungskosten ihrer Fahrzeuge selber aufkommen müssen, profitieren die öV-Pendler bereits heute massiv vom Staat. Diese Benachteiligung der Autopendler wird durch die Begrenzung der Gewinnungskosten zusätzlich verschärft.

Dem beruflichen Pendeln kommt für die schweizerische Volkswirtschaft und für die Gesellschaft insgesamt eine grosse Bedeutung zu. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, warum es „gute“ (über kurze Distanzen mit insgesamt wenig Fahrkosten) und „schlechte“ (über längere Distanzen mit insgesamt höheren Fahrkosten) Pendler geben soll. Dass Letztere, unter ihnen insbesondere die Autopendler, durch eine Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs bei der Einkommenssteuer stärker zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur in den Agglomerationen beitragen und somit die Kurzdistanz-Bahnpendler subventionieren sollen, kommt u.E. nicht nur einer Pendlerstrafe gleich, sondern benachteiligt auch die ländlichen Regionen zugunsten der Metropolitanräume und widerspricht diesbezüglich dem Raumkonzept einer polyzentrischen Schweiz. Die logische Lösung würde darin bestehen, die Nutzniesser, also die tatsächlichen Benützer der bereit gestellten Bahnangebote, im Sinne des Verursacherprinzips künftig intensiver zur Kasse zu bitten, statt deren Kosten wieder auf andere abwälzen zu wollen.

*strasseschweiz folgert aus diesen Erkenntnissen: Nicht der kostendeckende und bereits massiv besteuerte Strassen(personen)verkehr ist via eine Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs erneut zur Kasse zu bitten, um den staatlich bereits erheblich geförderten öV zusätzlich zu subventionieren. Vielmehr sind die öV-Tarife verursachergerechter auszugestalten, will heissen markant anzuheben. Konsequenterweise wäre in der Folge die Diskussion über höhere Fahrkostenabzüge für öV-Pendler zu führen.*

### **2.3.2. Fahrkosten sind Gewinnungskosten**

Der BAV-Bericht (vgl. Fussnote 29) hält fest, dass Fahrkosten zur Berufsausübung aus steuer-systematischer Optik Gewinnungskosten darstellen. Das heisst, es handelt sich um spezielle Kosten, die unmittelbar aufgewendet werden (müssen), um steuerbare Einkünfte zu erzielen. Die Fahrkosten stehen also mit dem Erwerbseinkommen in enger Verbindung. Dies ist gegenwärtig in der Steuergesetzgebung sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene entsprechend geregelt. Nicht nur der Bund, sondern auch sämtliche Kantone anerkennen zwar die Geltendmachung des Abzugs für die notwendigen Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort. Aufgrund der restriktiven gesetzlichen Vorgaben punkto Fahrkostenabzüge ist allerdings davon auszugehen, dass heute zahlreiche Autopendler lediglich die Kosten für den öV und nicht ihre effektiven (höheren) Kosten von der Einkommenssteuer abziehen können.

Pendeln ist kein Selbstzweck, sondern ein Notwendigkeit, die sich aus (unter Umständen weit) auseinander liegenden Wohn- und Arbeitsorten ergibt. Pendeln mit dem Auto ist häufig unerlässlich, weil das öV-Angebot unzureichend ist. Würden alle Pendler auf das Auto verzichten, auch jene die berufsbedingt auf den privaten Strassenverkehr angewiesen sind, würde die Schweizer Volkswirtschaft erhebliche Effizienzeinbussen erleiden. Abgesehen davon würde der öV kollabieren.

Wer arbeitet, erzielt in aller Regel steuerbares Einkommen. Gemäss dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind die mit der Einkommenserzielung verbundenen Gewinnungskosten, in diesem Fall die Berufsauslagen, abzugsfähig. Die vorgeschlagene Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs für Pendler verstösst gegen das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und führt zu einer Gleichbehandlung von unterschiedlichen Steuerbemessungsgrundlagen. Das Nichtberücksichtigen der Mehrkosten eines verwendeten Transportmittels auf dem Weg zum Arbeitsplatz ist bei

der Besteuerung der Erwerbstätigen ungerecht. Die Autopendler, die weite Strecken zurücklegen müssen, wären davon wesentlich stärker betroffen als die Bahnpendler. Dadurch würde das Gebot der Rechtsgleichheit verletzt.<sup>32</sup>

***strasseschweiz** fordert den Verzicht auf die Begrenzung des Gewinnungskostenabzugs bei unterschiedlich anfallendem Aufwand je nach verwendeten Transportmitteln auf dem Weg zwischen Wohnort und Arbeitsplatz.*

#### 2.4. Erhöhung von Autobahnvignette und insbesondere der Treibstoffsteuer

Nicht nur plant der Bundesrat im Rahmen des neuen Netzbeschlusses die bestehende Autobahnvignette von heute 40 auf hundert Franken zu erhöhen sowie eine Kurzzeitvignette von zwei Monaten Dauer einzuführen, was Nettomehreinnahmen von rund 300 Millionen Franken generieren würde<sup>33</sup>, sondern auch die Treibstoffsteuern sollen aus diversen Gründen angehoben werden. Laut Botschaft zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln<sup>34</sup> ist zur Deckung verschiedenster Bedürfnisse mittel- oder längerfristig eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um rund 20 Rappen pro Liter Treibstoff nötig. Dies, weil sich abzeichnet, dass die finanziellen Mittel in der SFSV ab ca. 2016 zur Deckung des ordentlichen Finanzbedarfs nicht mehr ausreichen werden. Verantwortlich dafür sind stagnierende Einlagen bei gleichzeitig fortschreitender Teuerung, die Übernahme zusätzlicher Aufgaben sowie ein steigender Bedarf für den Betrieb und Unterhalt der bestehenden und neu in Betrieb gehenden Anlagen. Hinzu kommen zusätzliche Bedürfnisse, die im Raum stehen.<sup>35</sup>

Die Erhöhung um rund 20 Rappen pro Liter Treibstoff setzt sich folgendermassen zusammen: Zur Deckung des ordentlichen Bedarfs bräuchte es eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um sieben Rappen pro Liter. Für die Finanzierung zusätzlicher Bedürfnisse würde es weitere Erhöhungen des Mineralölsteuerzuschlags in folgendem Umfang benötigen: für die Realisierung der beiden Netzergänzungen im Raum Morges–Ecublens und im Glattal bis zu vier Rappen pro Liter sowie für die Weiterführung der Beiträge der SFSV zugunsten der künftigen Finanzierung der Bahninfrastruktur (NEAT-Viertel) ebenfalls bis zu vier Rappen pro Liter. Zusätzlich muss bei der SFSV durch die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags – verursacht insbesondere durch wegfallenden Tanktourismus oder sparsamere Verbraucherinnen und Verbraucher – mit Mindereinnahmen gerechnet werden. Für den Ausgleich dieser Mindereinnahmen dürfte eine zusätzliche Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um bis zu vier Rappen pro Liter nötig werden. Insgesamt würde dies zu jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,3 Milliarden Franken führen.<sup>36</sup>

Im Weiteren zeichnet sich im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags (Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes) zur Klimainitiative die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffen in der Höhe von rund 30 Rappen pro Liter ab. Dies entspricht jährlichen an die Bevölkerung zurück zu verteilenden Einnahmen von rund zwei Milliarden Franken. Kompensiert werden müssten auch hier die infolge dieser Abgabe resultierenden Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt, die wir auf rund 500 Millionen Franken schätzen, was einer Erhöhung der Mineralölsteuer um rund sieben Rappen pro Liter bedürfte.

<sup>32</sup> Vgl. „Woher mehr Geld für Verkehrsbauten?“, NZZ, Nr. 81, 6. April 2011, S. 24

<sup>33</sup> Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes im Rahmen der Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz, Erläuternder Bericht für die Zusatzvernehmlassung, Bern, im März 2011

<sup>34</sup> BBI 2009 8387

<sup>35</sup> Vgl. BBI 2009 8391

<sup>36</sup> Vgl. BBI 2009 8428 f.

Schliesslich droht aufgrund der VCS-Initiative ein riesiges Loch in der SFSV. Dieses desaströse Volksbegehren beabsichtigt nämlich, gut 60 Prozent der vom Strassenverkehr generierten Mineralölsteuermittel künftig dem öV, insbesondere dem Schienenverkehr, zukommen zu lassen. Für den Bau, die Engpassbeseitigung und den Unterhalt der Nationalstrassen blieben noch knapp 40 Prozent dieser Mittel übrig, was einem Tropfen auf den heissen Stein gleichen würde. Um den massiven Ausfall in der SFSV (1,8 Milliarden Franken jährlich) zur Finanzierung von Strassenaufwendungen decken zu können, wären zusätzlich 26 Rappen pro Liter Treibstoff zu erheben. Dieser Betrag müsste sogar auf 52 Rappen verdoppelt werden, da gemäss dem Mechanismus der VCS-Initiative stets die Hälfte dem öV zugute käme.

Fazit: Summa summarum ergäbe sich ein Treibstoffsteueraufschlag von rund Fr. 1.10. Dies entspräche mehr als einer Verdoppelung der heutigen Steuern und Abgaben auf Treibstoffen. Ein angenommener durchschnittlicher Zapfsäulenpreis von Fr. 1.90 erhöhte sich damit auf Fr. 3.00, wovon allein rund zwei Franken oder zwei Drittel Steuern und Abgaben ausmachen würden.

## 2.5. Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP)

Mit dem FABI-Gegenentwurf erfolgt zugleich die in Art. 10 ZEBG<sup>37</sup> verlangte Vorlage zum weiteren Ausbau der Bahninfrastruktur. Dabei unterbreitet der Bundesrat auf der Basis einer Langfristperspektive ein strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP). Dieses enthält ein umfassendes Angebots- und Ausbauprogramm im Umfang von rund 42,6 Milliarden Franken für die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sowie die Privatbahnen und reicht bis in den Zeitraum 2040/50. Es wird entsprechend der gesellschaftlichen und verkehrlichen Entwicklung periodisch nachgeführt. Grundlage von STEP sind die Arbeiten für das vom Bundesrat in Aussicht gestellte Projekt Bahn 2030.<sup>38</sup>

Nebst den Zielen der Langfristperspektive (Knotensystemvervollständigung, Erhöhung Bahnhofsbedienung, Kapazitätserweiterung) sollen auch die Bedürfnisse des Personen- sowie Güterverkehrs auf der Schiene mit STEP (ehemals Bahn 2030) erfüllt und zusätzliche Trassen für Angebotsverdichtungen sowie mehr Sitzplätze geschaffen werden. Damit soll die grosse Bedeutung, die nachgewiesenermassen dem beruflichen Pendeln für die schweizerische Volkswirtschaft und für die Gesellschaft insgesamt zukommt, berücksichtigt werden. Da ein grosser Teil des Verkehrswachstums in und um die Grossagglomerationen stattfindet, sind im Rahmen von STEP, anders als noch bei ZEB, auch die entsprechenden Pendlerverkehre in und um die Agglomerationen und die dazu notwendige Bahninfrastruktur berücksichtigt. Die mit STEP vorgesehenen Netzausbauten tragen somit in besonderem Mass den Ansprüchen von Kantonen, Wirtschaft und Pendlern Rechnung.<sup>39</sup>

Zu STEP äussert sich **strasseschweiz** an dieser Stelle nicht im Detail. *Im Sinne einer allgemeingültigen Prämisse für ein umfassendes Bahnangebots- und Bahnausbauprogramm à la STEP halten wir jedoch fest, dass künftige öV-Infrastrukturprojekte nach Massgabe des besten Kosten-Nutzen-Verhältnisses unter besonderer Gewichtung des Beitrags an die Stärkung des Gesamtnetzes sowie des öV-Angebots im Binnenverkehr zu prüfen und selektieren sind. Weitere unbedingt zu berücksichtigende Kriterien müssen die Wirtschaftlichkeit, die Nachhaltigkeit, die Notwendigkeit sowie allfällige Alternativen zum Ausbau sein.*

---

<sup>37</sup> SR 742.140.2

<sup>38</sup> Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“), erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, S. 23 und 52

<sup>39</sup> a.a.O., S. 57

### III. Fragenkatalog

#### 3.1. Allgemeines

##### 3.1.1. Grundsätzliche Stossrichtung der Vorlage

**a) Sind Sie mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage einverstanden?**

Nein, wir sind mit den generellen Zielsetzungen von FABI grösstenteils nicht einverstanden.

**b) Sind Sie einverstanden, dass mit FABI der VCS-Initiative ein direkter Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll?**

Nein, wir sind nicht damit einverstanden, dass mit FABI der VCS-Initiative ein direkter Gegenentwurf gegenübergestellt wird. Die desaströse und auch vom Bundesrat klar abgelehnte VCS-Initiative ist so rasch als möglich und ohne jeglichen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen. Damit wird der Weg frei, um für beide Landverkehrsträger simultan und synchron zielorientierte und tragfähige sowie unter keinem zeitlichen und politischen Druck stehende Lösungen voranzutreiben und auszuarbeiten.

**c) Sind Sie einverstanden, dass zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur ein Bahninfrastrukturfonds (BIF) geschaffen werden soll?**

Nein, wir sind nicht damit einverstanden, dass ein BIF, so wie er momentan ausgestaltet ist, geschaffen wird. Deziert sprechen wir uns gegen das Vorhaben aus, diesen BIF zeitlich unlimitiert via Einnahmen aus dem Strassenverkehr (Mineralölsteuer, LSWA sowie Reduzierung und Pauschalierung des Abzugs für Autopendler) zu alimentieren.

**d) Sind Sie damit einverstanden, dass FABI auch eine erste Tranche von konkreten baulichen Massnahmen enthält?**

Nein, wir sind mit dem ersten Ausbauschnitt (Realisierungshorizont 2025) nicht einverstanden, da die darin enthaltenen Projekte mit einem Verpflichtungskredit im Umfang von 3,5 Milliarden Franken in Salamtaktik-Manier über den von uns abgelehnten BIF finanziert werden sollen.<sup>40</sup> Sofern dieser Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur verursachergerecht, d.h. ohne jegliche Quersubventionierungen durch den Strassenverkehr, geüfnet würde, hätten wir gegen eine erste Tranche konkreter baulicher Massnahmen voraussichtlich nichts einzuwenden.

**e) Sind Sie damit einverstanden, dass gegenüber heute zusätzliche Mittel in den BIF fliessen sollen?**

Da der BIF heute noch gar nicht existiert, erscheint diese Frage einigermaßen hypothetisch. Wenn damit jedoch die neuen Quellen bzw. die zusätzlichen Mittel für den BIF gemeint sein sollten<sup>41</sup>, sind wir mit der Stärkung der Nutzerfinanzierung sehr einverstanden.

Gutheissen könnten wir Mehreinnahmen aus der direkten Bundessteuer nur dann, wenn sie aus allgemeinen Mitteln des Bundeshaushalts finanziert und nicht ein Sonderopfer bei einem Teil der Automobilisten verursachen, wie dies bei der Pauschalierung des Fahrkostenabzugs auf das Preisniveau eines öV-Verbundabonnements für eine bis zwei Zonen oder eines Streckenabonnements für rund zehn Kilometer der Fall wäre. Dies geht nämlich eindeutig und zum Grossteil zulasten von Autopendlern, die auf ihr Fahrzeug angewiesen sind und nicht leichthin

---

<sup>40</sup> a.a.O., S. 52

<sup>41</sup> Vgl. a.a.O., S. 34 ff.

auf die Eisenbahn umsteigen können. Warum also sollten sie Letztere quersubventionieren? Kommt hinzu, dass (Auto-)Fahrtkosten Gewinnungskosten darstellen, die mit dem Lohnerwerb in enger Verbindung stehen und in der Regel vollumfänglich in Abzug gebracht werden können, sofern die öV-Benützung fürs Pendeln aus diversen Gründen nicht zumutbar ist.

Falls der Beitrag, den die Kantone erbringen sollen, mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kompatibel ist und die Kantone damit einverstanden sind, ist vermutlich nichts dagegen einzuwenden.

### 3.2. Fragen zur Finanzierung

#### 3.2.1. Wie beurteilen Sie den Bahninfrastrukturfonds (BIF)?

**a) Sind Sie damit einverstanden, dass aus diesem Fonds Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur finanziert werden?**

Nein, damit können wir uns nicht einverstanden erklären. Wir lehnen den BIF grundsätzlich ab. Sollte dennoch ein irgendwie gearteter Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ins Leben gerufen werden, ist aus diesem von der Eidgenossenschaft lediglich Bau, Ausbau und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur zu gewährleisten. Die Finanzierung von Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur ist via die Benützenden sicherzustellen.

**b) Sind Sie damit einverstanden, dass dieser Fonds zeitlich nicht befristet ist? Falls nicht, welche Befristung schlagen Sie vor?**

Wir lehnen den unbefristeten BIF in der vorgestellten Form grundsätzlich ab. Sollte trotzdem ein irgendwie gearteter Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur eingeführt werden, müsste er zwingend befristet sein.

#### 3.2.2. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Einnahmen des Fonds?

**a) Sind Sie damit einverstanden, dass die bisher befristeten *Mittel, die heute in den FinöV-Fonds fliessen*, weiterhin im selben Umfang in den BIF fliessen?**

Nein, damit sind wir – was die Transferzahlungen von der Strasse hin zur Schiene betrifft – ganz und gar nicht einverstanden. Nach Beendigung der FinöV-Projekte bzw. deren Finanzierung (Rückzahlung der Bevorschussung) müssen diese Mittel vollumfänglich wieder ihrem ursprünglich vorgesehenen Verwendungszweck zugeführt werden und für diesen zur Verfügung stehen.

**b) Sind Sie damit einverstanden, dass die *bisherigen Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt* zur Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt der Infrastruktur der SBB und der Privatbahnen in den BIF fliessen?**

Nein, damit sind wir nicht einverstanden. Wir lehnen den BIF grundsätzlich ab. Die bisherigen Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt sind künftig einzig und allein für die Finanzierung von Bau, Ausbau und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur einzusetzen. Deren Betrieb und Unterhalt sind via die von den Bahnbenützenden generierten Einnahmen zu finanzieren.

**c) Sind Sie mit den vorgeschlagenen neuen Finanzierungsquellen einverstanden (Erhöhung Trassenpreise, Pauschalierung Fahrkostenabzug direkte Bundessteuer, Beitrag Kantone)?**

Mit der Erhöhung der Trassenpreise sind wir einverstanden. Die Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer lehnen wir ab (siehe Ziff. 2.3. hiervor). Falls der Beitrag der Kantone mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kompatibel ist und die Kantone damit einverstanden sind, ist vermutlich nichts dagegen einzuwenden.

**d) Falls Sie eine oder mehrere der vorgenannten Fragen mit Nein beantworten, welchen alternativen Finanzierungsquellen würden Sie den Vorzug geben?**

Für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur werden von 2010 bis 2040 jährlich zwischen 4,5 und fünf Milliarden Franken benötigt. Mit den heute bestehenden Einnahmequellen stehen pro Jahr durchschnittlich 3,8 Milliarden Franken zur Verfügung.<sup>42</sup>

Wir sprechen uns klar dagegen aus, dass von Letzteren bis zu zwei Drittel der LSVA-Einnahmen (rund eine Milliarde Franken pro Jahr) sowie neun Prozent (max. 310 Mio. Franken pro Jahr) des Reinertrags auf Treibstoffen und des Zuschlags auf dieser Verbrauchssteuer (Mineralölsteuermittel ohne Autobahnvignette) auch für den geplanten BIF als Finanzierungsquelle verwendet werden. Ebenso lehnen wir es ab, dass Mehreinnahmen von vier Prozent (rund 250 Mio. Franken pro Jahr) aus der direkten Bundessteuer mittels Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs generiert werden und als zusätzliche Mittel in den geplanten BIF fliessen sollen.

Durch die von uns geforderte Streichung bzw. den Wegfall der vorgenannten finanziellen Mittel entsteht eine Differenz zu den jährlich benötigten Mittel von zusammengezählt rund 1,56 Milliarden Franken pro Jahr. Diese Summe ist unserer Auffassung nach durch den allgemeinen Bundeshaushalt und/oder die Bahnbenützenden aufzubringen. Ein allfälliger künftiger Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur muss für deren Bau, Ausbau und Substanzerhalt ausschliesslich durch allgemeine Bundesmittel gespeist werden. Betrieb und Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur sowie alle darauf abgewickelten verkehrlichen Abläufe sind durch Beiträge der Bahnbenützenden zu finanzieren.

Insbesondere das heutige NEAT-Viertel könnte ersetzt werden durch eine Anhebung des Anteils der zweckgebundenen Mittel der Mineralölsteuer von heute 50 Prozent auf künftig 60 Prozent, wie dies bereits zwischen 1959 und 1982 einmal der Fall gewesen war. Die zusätzlichen zehn Prozent der zweckgebundenen Erträge aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen (gemäss Art. 86 Abs. 3 BV), was rund 300 Millionen Franken entspricht, wären für die Bahninfrastrukturfinanzierung reserviert. Dieser öV-Anteil an der Mineralölsteuer wäre prozentual und nicht fix sowie ohne Koppelung an die Teuerung festzulegen. Mit dieser Lösung bräuchte es keine – wie mit FABI in Art. 86 BV vorgeschlagen – generelle Öffnung der für die Strassengelder bestehenden Zweckbindung (vgl. Ziff. 1.4.2. hiervor).

Falls der vorgesehene Beitrag der Kantone (300 Mio. Franken pro Jahr) mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kompatibel ist und die Kantone damit einverstanden sind, ist vermutlich nichts dagegen einzuwenden.

---

<sup>42</sup> Vgl. a.a.O., S. 30 und 33

### **3.2.3. Auswirkungen auf die Kantone?**

- a) Sind Sie damit einverstanden, dass aus dem neuen BIF auch Ausbauprojekte, die primär dem Agglomerationsverkehr dienen, voll via BIF bezahlt werden sollen, wissend, dass dies so zu einer indirekten Entlastung der Kantone beiträgt?**

Nein, damit sind wir nicht einverstanden. Wir lehnen den neuen BIF grundsätzlich ab. Zudem werden Projekte des Agglomerationsverkehrs aufgrund des damaligen Vorschlags des Bundesrats heute via den Infrastrukturfonds (IF) mitfinanziert. Angezeigt ist zuallererst eine saubere Trennung der Finanzierung von Eisenbahn- und (National-)Strasseninfrastruktur. Wir fordern in diesem Zusammenhang, dass zwei voneinander getrennte, unabhängige und zeitlich unbegrenzte sowie dem Verursacherprinzip gehorchende Fonds für Schiene und Strasse geschaffen werden.

- b) Sind Sie damit einverstanden, dass die Kantone einen Beitrag von rund 300 Millionen Franken pro Jahr an den BIF leisten?**

Falls dieser Beitrag mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kompatibel ist und die Kantone damit einverstanden sind, ist nichts dagegen einzuwenden.

- c) Falls Sie damit nicht einverstanden sind: Sollten die Kantone gar keinen, einen tieferen oder einen höheren Beitrag leisten?**

Wir sind der Meinung, dass die Finanzierung von Bau, Ausbau und Substanzerhalt der nationalen Eisenbahninfrastruktur grundsätzlich Bundessache ist. Die Kantone sollen sich gemäss dem sich für sie daraus ergebenden Nutzen an dieser Finanzierung beteiligen.

- d) Sind Sie damit einverstanden, dass der Beitrag der Kantone nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt wird?**

Ja, damit sind wir einverstanden. Ein solcher Beitrag der Kantone müsste nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt werden. Dieser hat sich in erster Linie am Ausmass des Nutzens<sup>43</sup>, den die jeweilige Eisenbahninfrastruktur für die Kantone bewirkt, zu orientieren.

- e) Welcher Schlüssel wird aus Ihrer Sicht dem bei den Kantonen anfallenden Nutzen am ehesten gerecht?**

Am ehesten kämen für uns primär projektspezifische Beiträge in Frage, welche die Betroffenheit widerspiegeln sollen. Aber auch Beiträge, die nach Streckenkilometer und/oder Einwohnerzahl bemessen würden, wären u.E. zusätzlich ins Auge zu fassen.

- f) Sind Sie damit einverstanden, dass sich die Pauschalierung des Fahrkostenabzugs auf die direkte Bundessteuer beschränkt?**

Wir lehnen eine Reduktion und Pauschalierung des Fahrkostenabzugs insbesondere bei den Autopendlern ab und hätten auch kein Verständnis dafür, wenn diese Ungerechtigkeit auf kantonaler Ebene eingeführt würde (vgl. Ziffer 2.3. hiervor).

---

<sup>43</sup> Vgl. a.a.O., S. 37

- g) Soll die Finanzierung des Betriebs und der Substanzerhaltung der Schieneninfrastruktur der Privatbahnen – mit Ausnahme der Infrastruktur nationaler Bedeutung – weiterhin gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert werden (heutige Regelung / FABI-Regelung) oder sollte diese – mit dem entsprechenden finanziellen Ausgleich durch die Kantone – neu gänzlich über den BIF laufen?**

Wir sind der Auffassung, dass künftig der Bau, Ausbau und Substanzerhalt der Schieneninfrastruktur gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert werden sollen. Betrieb und Unterhalt jedoch sind durch die auf der Schiene beförderten Personen und Güter zu bezahlen. Den BIF in der dargelegten Fassung lehnen wir ab.

### **3.2.4. Wie beurteilen Sie die Vor- und Mitfinanzierung durch die Kantone?**

- a) Sind Sie damit einverstanden, dass die Kantone einzelne Projekte unter gewissen Bedingungen vorfinanzieren können?**

Nein, grundsätzlich sind wir damit nicht einverstanden, da durch kantonale Vorfinanzierungen unter Umständen falsche Prioritäten im Netzausbau gesetzt werden, die aus nationaler, verkehrlicher und wirtschaftlicher Optik nicht erwünscht sind. In der Folge zeitigen diese allenfalls falsch gesetzten Prioritäten ihrerseits Auswirkungen auf das ganze Netz und schaffen damit erneut nicht opportune Präjudizien.

- b) Sind Sie damit einverstanden, dass die Kantone einzelne Projekte unter gewissen Bedingungen mitfinanzieren können?**

Damit können wir uns dann einverstanden erklären, wenn diese Projekte aus nationaler, verkehrlicher und wirtschaftlicher Sicht tatsächlich Sinn machen und effektiv zur Effizienzsteigerung des gesamten schweizerischen Schienennetzes beitragen.

- c) Sind Sie mit den dargelegten Bedingungen einverstanden?**

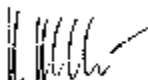
Zu dieser Frage nehmen wir nicht Stellung.

strasseschweiz verzichtet auf die detaillierte Beantwortung der Fragen betreffend den Ausbau von Bahnangebot und -infrastruktur. Gefordert wird die Selektion der Ausbauprojekte nach Massgabe des besten Kosten-Nutzen-Verhältnisses unter besonderer Gewichtung des Beitrags an die Stärkung des Gesamtnetzes sowie des öV-Angebots im Binnenverkehr. Weitere zwingend zu berücksichtigende Beurteilungskriterien sind: die Wirtschaftlichkeit, die Nachhaltigkeit, die Notwendigkeit sowie allfällige Alternativen zum Ausbau.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

**strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS**

Der Generalsekretär



Hans Koller

## Anhang

<b>Wie die Strasse den öV von 2015 bis 2040 quersubventioniert (in Mio. CHF)</b>						
Szenarien	Szenario 1 Status quo		Szenario 2 VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“		Szenario 3 Direkter Gegenvorschlag zur VCS-Initiative (FABI)	
	2015- 2028 <sup>1</sup>	2029-2040	2015-2028 <sup>1</sup>	2029-2040	2015-2028 <sup>1</sup>	2029-2040
<b>Finanzierungs- quellen</b>						
Spezialfinanzierung Strassen- verkehr (SFSV): Huckepack, Anschlussgleise, etc.	250	250	250	250	250 <sup>2</sup>	250 <sup>2</sup>
FinöV-Fonds bzw. BIF <sup>3</sup> : sog. NEAT-Viertel	320				310 <sup>4</sup>	310 <sup>4</sup>
FinöV-Fonds bzw. BIF: 2/3 der LSVA-Erträge	1'000		1'000		1'000	1'000
SFSV: sog. „Halbe-halbe- Lösung“			1'790	1'790		
BIF: Reduktion und Pauschalierung Pendler- Fahrkostenabzug (Bund)					250	250
Infrastrukturfonds (IF): Agglomerationsverkehr <sup>5</sup>	240		240		240	
<b>Total (pro Jahr)</b>	<b>1'810</b>	<b>250</b>	<b>3'280</b>	<b>2'040</b>	<b>2'050</b>	<b>1'810</b>
<b>Zwischentotal</b>	<b>23'530</b>	<b>3'000</b>	<b>42'640</b>	<b>24'480</b>	<b>26'650</b>	<b>21'720</b>
<b>Total (in 25 Jahren)</b>	<b>26'530</b>		<b>67'120</b>		<b>48'370</b>	

Quelle/Basis:

- Staatsrechnung 2010 der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“), erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

strasseschweiz, 31-05-2011

<sup>1</sup> FinöV-Fonds (bzw. die Rückzahlung der Bevorschussung) sowie IF sind befristet und laufen Ende 2028 aus.  
<sup>2</sup> Aufgrund der neuen Bestimmung „Landverkehr“ statt „Strassenverkehr“ ist dieser Betrag gegen oben offen.  
<sup>3</sup> Neuer unbefristeter Bahninfrastrukturfonds gemäss Gegenvorschlag zur VCS-Initiative.  
<sup>4</sup> Der Höchstbetrag wird entsprechend den Regelungen bei den übrigen Bundesmitteln indexiert.  
<sup>5</sup> Es wird angenommen, dass die durchschnittlich 300 Mio. Franken pro Jahr (vgl. BBI 2006 805) zu vier Fünftel für öV-Projekte verwendet werden.