

Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen

vom 24. März 1982

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft einen Entwurf zur Änderung von Artikel 36^{bis} und 36^{ter} der Bundesverfassung betreffend Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen und Zweckbindung der Treibstoffzölle mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

1968 P	9854	Revision des Nationalstrassengesetzes (N 18. 12. 68, Baumann)
1968 P	9979	Finanzierung der Betriebs- und Unterhaltskosten der Nationalstrassen (N 18. 12. 68, Eisenring)
1968 P	10012	Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen (N 18. 12. 68, Albrecht)
1973 M	11301	Nationalstrassen. Unterhalt (N 5. 12. 72, Riesen; S 15. 3. 73)
1975 P	11849	Nationalstrassen. Unterhalt – Finanzierung (N 3. 10. 75, Jaeger-Basel)
1981 P	79.062	Treibstoffzollzuschlag. Verwendung (N 5. 10. 1980, Kommission des Nationalrates)
1981 P	80.003	Neuverteilung der Treibstoffzölle und -zollzuschläge (N 8. 10. 1980, Kommission des Nationalrates)

Wir beantragen ferner, die Botschaft vom 24. April 1974 über die Änderung von Artikel 36^{bis} der Bundesverfassung betreffend Beiträge an die Kantone für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen abzuschreiben.

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. März 1982

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Honegger
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Der Treibstoffzollzuschlag von 30 Rappen je Liter soll auch nach der Tilgung des Nationalstrassenvorschusses im Jahre 1983 weiter erhoben werden. Sein Ertrag wäre für sämtliche Strassenzwecke und nicht mehr nur für Nationalstrassenbedürfnisse zu binden. Die Zweckbindung des Treibstoffgrundzolles soll von 60 Prozent auf 50 Prozent gesenkt werden.

Wir schlagen im weiteren vor, inskünftig generell Beiträge an die Kosten des Nationalstrassenbetriebes und -unterhaltes auszurichten. Neu würden auch Beiträge zur Entlastung und zur Entflechtung des Strassenverkehrs von überregionaler Bedeutung sowie an Kantone ohne Nationalstrassen eingeführt und für die Unterstützung von Umweltschutzmassnahmen längs Strassen eine klare Verfassungsgrundlage geschaffen.

Dies verursacht dem Bund jährliche Mehrausgaben von rund 400 Millionen Franken. Die Kantone werden diese Zusatzleistungen des Bundes angemessen zu kompensieren haben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Finanzierung der Strassenausgaben des Bundes

Die Strassenausgaben des Bundes werden heute vollumfänglich aus dem Treibstoffzoll und dem Treibstoffzollzuschlag finanziert. Zur besseren Unterscheidung werden wir im folgenden den Treibstoffzoll als *Treibstoffgrundzoll* bzw. *Grundzoll* bezeichnen.

Artikel 36^{ter} BV bestimmt:

Art. 36^{ter} 1)

¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- d. für zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen;
- e. für jährliche Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen. Hiebei entfallen auf

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

² Ergeben die Finanzierungspläne, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

Das Finanzierungssystem ist im Anhang I dargestellt.

Der *Grundzoll* in der Höhe von 26.50 Franken je 100 kg brutto ergab im Jahre 1981 Gesamteinnahmen von 979,9 Millionen Franken. Gemäss Artikel 36^{ter} Absatz 1 BV sind davon 60 Prozent für Strassenbedürfnisse zweckgebunden, was 587,9 Millionen Franken ausmachte. Diese wurden nach Massgabe des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 (SR 725.116.2) sowie der Verordnung vom 22. Februar 1978 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (SR 725.116.2I) wie folgt verteilt:

¹⁾ Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 (Erwahrungsbeschluss vom 3. Okt. 1958; AS 1958 770, 1962 1804; BBl 1957 II 817; 1958 I 649 802, II 621).

	Anteile 1981 Mio. Fr.
60 Prozent Grundzoll für den Strassenbau	587,9
davon	Mio. Fr.
- internationale Alpenstrassen (Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin, Wallis)	1,6
- Strassenplanung und Strassenforschung	2,6
	<u>4,2</u>
	583,7
davon (in Prozenten der 583,7 Mio. Fr.)	
42 Prozent Nationalstrassen	245,2
19 Prozent Hauptstrassen	110,9
35 Prozent allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich ..	204,3
4 Prozent Niveauübergänge	23,3
100 Prozent	583,7

Seit 1962 wird noch ein Treibstoffzollzuschlag erhoben, der 1981 Einnahmen von 1296,8 Millionen Franken erbrachte.

112 Nationalstrassenfinanzierung

Der Stand der Finanzierung der Nationalstrassen kann *per Ende 1981* wie folgt zusammengefasst werden:

	Mia. Fr.	Mia. Fr.
Gesamtausgaben (Bundesanteil)		19,3
Finanziert durch:		
- Anteil Treibstoffgrundzoll	3,8	
- Zollzuschlag	13,7	
- A-fonds-perdu-Beitrag	1,2	
- Vorschuss	<u>0,6</u>	
		19,3

Seit Beginn im Jahre 1960 wuchs der jährliche Anteil des Bundes an den Nationalstrassenausgaben auf rund 1060 Millionen Franken im Jahre 1970 an. Ab 1970 bis heute konnten diese Ausgaben auf einem jährlichen Betrag von rund 1100 Millionen mit Abweichungen von 50–100 Millionen gehalten werden.

Neben dem Anteil aus dem Treibstoffgrundzoll von damals 40 Prozent wurde der erstmals 1962 erhobene Zollzuschlag von 5 Rappen je Liter mit diversen Beschlüssen wie folgt heraufgesetzt:

	Rappen je Liter
Bis 14. Januar 1962	—
15. Januar 1962 – 1. September 1963	5
2. September 1963 – 2. Mai 1965	7
3. Mai 1965 – 2. April 1967	12
3. April 1967 – 31. März 1968	14
1. April 1968 – 14. Dezember 1971	15
15. Dezember 1971 – 30. August 1974	20
ab 31. August 1974	30

In den Jahren 1965 bis 1975 wurden die Nationalstrassenausgaben des Bundes gestützt auf Artikel 36^{ter} Absatz 2 BV, neben den zweckgebundenen Einnahmen, auch mit *A-fonds-perdu-Beiträgen* aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt. Diese wurden verschiedentlich angepasst, wobei sich die Regel entwickelte, dass pro Zollzuschlagsrappen 7,5 Millionen allgemeine Bundesmittel gutgeschrieben wurden. Der Betrag wurde zuletzt auf 150 Millionen pro Jahr stabilisiert und dann mit dem Bundesgesetz vom 5. Mai 1977 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.04) aufgehoben. Insgesamt wurden den Nationalstrassen A-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von 1 202 116 667 Franken zugeführt.

Diese auf drei Säulen ruhende Finanzierung reichte jedoch bis 1972 nicht aus, um die wachsenden Nationalstrassenausgaben zu decken. Der Bund musste die Nationalstrassen darüber hinaus jährlich mit rund 100 Millionen bis 200 Millionen Franken allgemeinen Bundesmitteln *bevorschussen*.

Die Vorschüsse wurden über die Rechnung der Vermögensveränderungen in der Kapitalrechnung aktiviert. Sie mussten mit dem Selbstkostensatz der im Vorschussjahr aufzunehmenden Bundesanleihen zu Lasten der Nationalstrassenrechnung verzinst werden.

Im Jahre 1972 betragen die so der Nationalstrassenrechnung vorgeschossenen Mittel insgesamt 2784,3 Millionen Franken. Ab 1973 übertrafen die zweckgebundenen Einnahmen für die Nationalstrassen den Kostenanteil des Bundes, und der Vorschuss konnte seither ständig abgebaut werden. Die Rückzahlungsquote konnte von anfänglich rund 58 Millionen pro Jahr auf 381 bzw. 339 Millionen in den Jahren 1980 und 1981 gesteigert werden.

Der Vorschuss betrug Ende 1981 noch 547 Millionen Franken. *Er wird voraussichtlich 1983 abgetragen sein.* Eine zahlenmässige Darstellung der Entwicklung der Nationalstrassenfinanzierung findet sich in den Anhängen 2–3.

12 Auswirkungen

121 Auf den Bundeshaushalt

Gemäss Artikel 36^{ter} Absatz 2 BV und Artikel 1 Absatz 3 BB vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen (SR 632.112.71) fällt der Zollzuschlag dahin, wenn er weder für die laufenden Aufwendungen des Bundes für

die Nationalstrassen noch für die Tilgung des von ihm an die Nationalstrassen gewährten Vorschusses benötigt wird.

Nachdem der Vorschuss voll zurückbezahlt ist, entfällt die Tilgungsquote und der Treibstoffzollzuschlag müsste gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen entsprechend gesenkt werden. Gesamt- und Kapitalrechnung würden im Ergebnis nicht verändert, wohl aber die Finanzrechnung, die die effektiven, kassenmässigen Ein- und Auszahlungen enthält. Diese würde verschlechtert, weil den verminderten Einnahmen aus dem Treibstoffzollzuschlag unvermindert hohe Bau- und Unterhaltszahlungen für National- und andere Strassen gegenüberstünden. Das Bundesdefizit müsste um diesen Einnahmenausfall ansteigen.

Die Entwicklung aufgrund der heutigen Rechnungs-, Finanzplan- und Perspektivzahlen sieht wie folgt aus:

Jahr	Finanzrechnung			Kapitalrechnung
	Einnahmen aus Treibstoffzöllen ¹⁾	Ausgaben Nationalstrassen	Differenz ²⁾	Vorschuss
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.
1981	1542	1203	339	547
1982	1535	1125	410	137
1983	1557	1086	471	(+ 334)
1984	1592	1115	476	–
1985	1615	1136	479	–
1986 ff.	1,6–1,7 Mia.	1–1,1 Mia.	0,5–0,6 Mia.	–

¹⁾ 100% Treibstoffzollzuschlag, 42% des zweckgebundenen Grundzolls

²⁾ Verbesserung Finanzrechnung bzw. Einnahmenausfall ab 1983

Wie sich aus der Darstellung ergibt, müsste nach der geltenden Regelung der Treibstoffzollzuschlag nach Rückzahlung des Vorschusses ab 1983 um rund 475 Millionen Franken oder 10–11 Rappen je Liter gesenkt werden. Da anfangs 1983 noch ein Vorschussrest von 137 Millionen verbleibt, würde der Ausfall für den verbleibenden Teil des Jahres rund 334 Millionen ausmachen.

Längerfristig würde der Einnahmenausfall 500–600 Millionen Franken pro Jahr betragen. Finanzpolitisch wäre dies sehr unerwünscht, denn trotz einer kurzfristigen Aufhellung durch unvorhersehbare Mehreinnahmen im Jahre 1981 ist der Finanzhaushalt des Bundes vom Ziel eines dauerhaften Ausgleichs noch weit entfernt.

Selbstverständlich sind diese Prognosen mit Unsicherheiten behaftet. Je nach Teuerung und Treibstoffverbrauch könnte der Ausfall unterschiedlich hoch sein.

122 Auf die Gesamtverkehrskonzeption

Die Vermeidung eines Einnahmenausfalles wäre an sich durch eine Gesamtlösung im Verkehrsbereich im Rahmen der GVK möglich. Die Realisierung lässt sich aber nicht innerhalb der noch zur Verfügung stehenden Zeit erreichen.

Deshalb muss eine gesonderte Lösung angestrebt werden, die die Zölle in der bisherigen Höhe erhält, die GVK-Vorschläge jedoch möglichst wenig präjudiziert.

123 Auf den Motorfahrzeugverkehr

Eine Reduktion des Zollzuschlages würde die Eigenwirtschaftlichkeit der Strassenrechnung von 87,5 Prozent (bei kapitalisierten Strassenausgaben) bzw. 74,2 Prozent (Ausgaben/Einnahmen-Rechnung) verschlechtern (Zahlen 1980). Damit würde sich auch die Eigenwirtschaftlichkeit des Schwerverkehrs gemäss Kategorienrechnung zusätzlich vermindern. Der Strassenschwerverkehr würde seine anteiligen Infrastrukturkosten noch weniger decken. Der Bundesrat hat jedoch in seiner Botschaft vom 16. Januar 1980 (BB1 1980 I 1113) die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe befürwortet, um eine kostengerechte Infrastrukturbelastung des Schwerverkehrs zu erreichen. Eine Reduktion des Treibstoffzollzuschlages stünde mit diesem Ziel im Widerspruch.

Die Ermässigung des Treibstoffzollzuschlages könnte zwar zu einer Verbilligung der Transportpreise führen. Wegen des geringen Anteils der Transportkosten an den Warenpreisen wäre sie indessen für die Konsumenten kaum spürbar. Wir verweisen dazu auf die Überlegungen der Botschaft vom 16. Januar 1980, wo dargelegt wird, dass eine Schwerverkehrsabgabe im umgekehrten Sinne kaum eine untragbare Verteuerung der Güter und Dienstleistungen nach sich ziehen würde (BB1 1980 I 1172f.), wobei zu beachten ist, dass die Schwerverkehrsabgabe pro Kilometer Fahrleistung im Durchschnitt leicht höher wäre als die zur Diskussion stehende Reduktion des Treibstoffzollzuschlages.

124 Energiepolitische Auswirkungen

Eine Ermässigung der fiskalischen Belastung des knapper werdenden Energieträgers Erdöl und seiner Derivate erscheint aber auch aus energiepolitischer Sicht unerwünscht.

Im gesamteuropäischen Durchschnitt weisen nur Luxemburg und Spanien eine deutlich geringere Fiskalbelastung beim Benzin auf, als die Schweiz. Beim Dieselöl ist die Schweiz hingegen im oberen Belastungsbereich, weil sie im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern aus verkehrs- und energiepolitischen Gründen auf eine ermässigte Fiskalbelastung verzichtet hat.

Eine Verbilligung des Benzinpreises um 10 Rappen und mehr würde, solange diese nicht durch den Markt wieder aufgefangen würde, die schweizerischen Treibstoffpreise im Vergleich zu unseren Nachbarländern noch weiter senken. Das dadurch ausgelöste verstärkte Auftanken in der Schweiz durch ausländische Motorfahrzeugbesitzer wäre zwar fiskalisch nicht unerfreulich, würde aber andererseits die im Inland unternommenen Sparbemühungen im Erdölsektor weitgehend verfälschen und in Frage stellen.

In den Anhängen 4 und 5 befindet sich eine Übersicht über die gegenwärtig in europäischen Ländern geltende Fiskalbelastung sowie über die Treibstoffpreise unserer Nachbarländer.

125 Schlussfolgerung

Eine umfassende Betrachtung zeigt, dass eine Reduktion des Treibstoffzollzuschlages durch geeignete Vorkehren zu vermeiden ist.

126 Parlamentarische Vorstösse

Am 8. Oktober 1981 überwies der Nationalrat ein Postulat (P zu 80.003, vgl. Anhang 7), das den Bundesrat einlädt, Vorschläge zur Änderung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen der Treibstoffzölle vorzulegen, wobei vorzusehen wäre, dass höchstens die Hälfte des Treibstoffzolles und der gesamte Zollzuschlag von 30 Rappen je Liter für die Strassenausgaben des Bundes einschliesslich Massnahmen zur Entlastung der Strasse zu verwenden wären.

Am 5. Oktober 1981 stimmte der Nationalrat einem Postulat zu, das den Bundesrat einlädt, Vorschläge zur Finanzierung des Huckepackverkehrs und von Parkplätzen von Bahnbenützern aus dem Ertrag des Treibstoffzollzuschlages zu unterbreiten (P zu 79.062, siehe Anhang 7).

13 Lösungsmöglichkeiten allgemein

131 Übersicht

Um den Einnahmefall einseitig oder definitiv zu vermeiden, haben wir fünf Möglichkeiten geprüft:

- *Hinausschieben der Rückzahlung auf Verordnungsstufe;*
- *Zwecklockerung:* Aufheben der Zweckbestimmung für die überschüssigen, gebundenen Strassenmittel;
- *Kompensation:* Steigerung der Strassenausgaben des Bundes um mindestens 475 Millionen Franken und gleichzeitig Kompensation in einem anderen Aufgabenbereich oder im Rahmen der GVK;
- *Zweckerweiterung:* Verwendung der überschüssigen Mittel für die Deckung bestimmter, bereits bestehender oder neuer Bundesausgaben;
- *Befristete Massnahmen auf Verfassungsstufe.*

132 Hinausschieben der Rückzahlung auf Verordnungsstufe

Durch Verordnung vom 22. Februar 1978 (SR 725.116.21) ist der Anteil für die Nationalstrasse an den für Strassenzwecke verfügbaren Mitteln des Treibstoffzolles auf 42 Prozent festgelegt worden. Durch eine starke Reduktion dieses Anteils wäre es möglich, die Rückzahlung des Vorschusses um rund 1½ Jahre hinauszuzögern.

Der Treibstoffzollzuschlag darf nach Artikel 36^{ter} Absatz 2 BV jedoch nur soweit erhoben werden, *als die Mittel aus dem Treibstoffzoll nicht ausreichen*. Der Sinn der geltenden Verfassungsbestimmungen würde missachtet, wenn der Zollzuschlag zur primären oder einzigen Finanzquelle des Nationalstrassenbaus gemacht würde.

133 Zwecklockerung

Die Zweckbindung von Fiskaleinnahmen ist aus finanzpolitischer Sicht nicht unbedenklich, da dadurch starre, bedarfsunabhängige Ausgabenautomatismen geschaffen werden. Die Dispositionsfreiheit von Exekutive und Legislative den Haushalt geänderten Prioritäten anzupassen, wird so erschwert.

Es muss jedoch beachtet werden, dass die Treibstoffzölle neben ihrem Konsumsteuercharakter noch die Eigenschaften von Verkehrseinnahmen aufweisen: Statt dass der Automobilist jeweils bei der Benützung von Strassen an speziellen Kassenstationen eine Gebühr zu bezahlen hat, wird ihm einfachheitshalber der für den Betrieb des Motorfahrzeuges notwendige Treibstoff belastet. Dabei bleibt auch dieser Teil seiner Rechtsnatur nach eine voraussetzungslos geschuldete Abgabe.

134 Kompensation

Der Bund würde im Ausmasse seiner überschüssigen Mittel Strassenausgaben der Kantone übernehmen, die Kantone ihn in einem anderen Aufgabenbereich entlasten.

Die Durchführung dieser Aufgabenteilung ist nun aber mit zahlreichen Problemen verbunden und kann nicht im engeren Rahmen dieser Vorlage gelöst werden. Insbesondere erweist sich das Aushandeln und Bestimmen von Kompensationsobjekt und Kompensationssumme als recht schwierig. Leistung und Gegenleistung müssten jedenfalls in einem dauerhaften Gleichgewicht zueinander stehen. Die Frage der Kompensation wird indessen noch zu prüfen sein.

135 Zweckerweiterung

Die überschüssigen Mittel könnten für bereits bestehende oder neue Bundesaufgaben gebunden werden.

Die Bindung für bereits bestehende, anderweitige Aufgaben würde den Einnahmehausfall verhindern. Es wäre jedoch finanzpolitisch problematisch, eine Zweckbindung durch eine neue abzulösen, die zudem noch in einem weiter entfernten oder gar keinem Kausalzusammenhang mit den Einnahmen stünde.

Eine Bindung für neue, zusätzliche Bundesausgaben hätte zur Folge, dass die finanzielle Belastung des Bundes ansteigt, denn die Zweckbindung an sich schafft keine neuen Mittel. Der angestrebte Zweck, eine Mehrbelastung zu vermeiden, würde damit ganz oder teilweise verfehlt.

136 Befristete Massnahmen auf Verfassungsstufe

Durch provisorische, befristete Massnahmen könnten die überschüssigen Zollezuschlagserträge entweder zweckfrei der Bundeskasse belassen oder für zukünftige Strassenzwecke zurückgestellt werden. Provisorische Massnahmen auf Verfassungsstufe sind indessen im vorliegenden Fall nicht ratsam. Sie würden eine

zusätzliche Unsicherheit in die offenen verkehrs- und finanzpolitischen Fragen sowie in die Aufgabenteilung tragen.

14 Vernehmlassungsverfahren

141 Vorschlag des Eidgenössischen Finanzdepartementes

Wir ermächtigen das Eidgenössische Finanzdepartement am 25. November 1981, den Kantonsregierungen, politischen Parteien und den zuständigen Organisationen einen Verfassungsvorschlag zur Änderung der Zweckbindung bei den Treibstoffzöllen zur Vernehmlassung zuzustellen.

Der Vorschlag des Departementes sah vor, die Zweckbindung der Treibstoffzölle soweit zu ändern, dass die nicht mehr zur Tilgung des Vorschusses benötigten Mittel für die Erfüllung aller Bundesaufgaben hätten verwendet werden können. Dies wäre dadurch erreicht worden, dass der Zollzuschlag neu vollumfänglich auf die Finanzierung aller Strassenausgaben ausgeweitet worden wäre. Nur soweit die Mittel des Zollzuschlages hierfür nicht ausreichten, wäre durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ein Teil des Treibstoffgrundzolles, höchstens jedoch die Hälfte, zur Strassenfinanzierung beizuziehen gewesen. Gleichzeitig wäre auch die Möglichkeit geschaffen worden, die Kosten des Betriebs und Unterhaltes der Nationalstrassen generell und nicht nur in Sonderfällen durch Beiträge des Bundes zu unterstützen. Die verfassungsmässige Fixierung der Alpenstrassenbeiträge wäre auf Gesetzesstufe verlegt worden. Die Kantone hätten bezüglich der bisherigen allgemeinen Strassenbeiträge und zusätzlichen Beiträge für den Finanzausgleich eine auf zehn Jahre befristete Besitzstandgarantie erhalten.

142 Konferenzielle Besprechungen

Zwischen den Kantonen sowie einigen Automobilverbänden und einer Bundesratsdelegation fanden konferenzielle Besprechungen statt.

143 Ergebnisse der Vernehmlassung

Einigkeit besteht darüber, dass der *Einnahmenausfall zu verhindern* ist. Eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser *befürwortet* zudem:

- eine verpflichtende Übernahme von Nationalstrassenbetriebs- und -unterhaltsbeiträgen durch den Bund;
- eine Zweckerweiterung des Treibstoffzollzuschlags auf bisherige Strassenaufgaben sowie zusätzlich gewisse strassenentlastende Massnahmen;
- die verfassungsmässige Zweckbindung eines bestimmten Teiles des Treibstoffgrundzolles;
- ein Verlegen der Alpenstrassen-Beiträge auf Gesetzesstufe;
- die Besitzstandgarantie der Kantone auf zehn Jahre.

Erheblich unterschiedliche, kaum auf einen einheitlichen Nenner zu bringende Auffassungen bestehen darüber, ob die Zweckbindung auf Bedürfnisse des Gesamt-

verkehrs, d. h. zusätzlich für den öffentlichen Verkehr, zu erweitern ist. Automobilverbände, Gewerbeverband sowie FDP, CVP, SVP, LPS und weitere Organisationen und Parteien lehnen dies ab. Kantone, Vorort, Bauwirtschaftsverbände und weitere Organisationen sprechen sich hingegen für eine Erweiterung auf *Investitionen des öffentlichen Verkehrs* aus. SPS, LdU sowie der Schweiz. Gewerkschaftsbund und weitere Organisationen würden auch eine Finanzierung von *Betriebsbeiträgen* miteinbeziehen oder zumindest nicht ausschliessen. Keine Klarheit war auch zum Höchst- und Mindestsatz der Zweckbindung der Treibstoffzölle zu gewinnen. Immerhin liess sich eine Verdichtung der Meinungen um einen Höchstsatz von 50 Prozent mit allenfalls einer gewissen Flexibilität nach unten feststellen.

Eine Anzahl Vernehmlasser (CVP, Schweiz. Gewerbeverband, Vorort und andere Organisationen) würden statt einer definitiven Verfassungsregelung aufschiebende Massnahmen bis zum Inkrafttreten der GVK vorziehen.

2 Besonderer Teil

21 Zielsetzung

Der Einnahmenausfall von rund 475 Millionen Franken pro Jahr infolge Tilgung des Vorschusses und die spätere, infolge Rückganges der Nationalstrassenausgaben vorzunehmende Reduktion des Zollzuschlages würden nicht nur die allgemeine Aufgabenerfüllung des Bundes erheblich beeinträchtigen, sondern hätten auch unerfreuliche Auswirkungen auf die weitere Finanzierung des Strassenbaues.

Der dauerhaften Sicherung der Treibstoffzollzuschlagserträge von rund 1,3 Milliarden Franken jährlich kommt deshalb im Vergleich zu den übrigen verkehrs- und finanzpolitischen Vorlagen erste Priorität zu.

22 Problematik der Zweckerweiterung der Treibstoffzollerträge für den öffentlichen Verkehr und von strassenentlastenden Massnahmen

Wie in Ziffer 135 bereits dargelegt, kann eine Zweckerweiterung nur in einem engen Rahmen vorgenommen werden. Die Verwendung von Treibstoffzollerträgen für den öffentlichen Verkehr steht zwar in Diskussion, ist aber zweckmässigerweise im grösseren Zusammenhang der GVK zu prüfen. Hingegen können Finanzierungshilfen für strassenentlastende und -entflechtende Massnahmen in Aussicht genommen werden, allerdings nur in einem genau abgesteckten Rahmen, insbesondere nur bei überregionalem Interesse. Kaum vertretbar wären beispielsweise Beiträge an Bahnhof-Parkhäuser, die eigenwirtschaftlich betrieben werden können. Es sei darauf hingewiesen, dass die eidgenössischen Räte beim Teilausbau des Flughafens Zürich mit der gleichen Begründung die Subventionierung eines Flughafen-Parkhauses abgelehnt haben. Die Subventionierung von Park-and-Ride-Anlagen kann nicht als Bundesaufgabe betrachtet werden. Man muss sich zudem fragen, ob der gewünschte Effekt nicht auch ohne flankierende finanzielle Massnahmen erreicht werden kann.

Der Transport begleiteter Motorfahrzeuge durch Alpentunnels wird heute bereits aufgrund des Bundesbeschlusses vom 5. Juni 1959 (SR 742.402.2) über die Tariffannäherung unterstützt. Am Lötschberg werden beispielsweise pro Motorfahrzeug Bundesbeiträge von 3.35 Franken (PW) bis 85.50 Franken (LW mit 19 t Gesamtgewicht) ausgerichtet. Gesamthaft gibt der Bund für diese Transporte durch den Lötschberg- und Albulatunnel pro Jahr über 3 Millionen Franken aus. Diese typischen Giesskannensubventionen sind für sich genommen nicht sinnvoll, es sei denn, sie erwiesen sich als wirtschaftlichere Alternative zum Bau einer Strasse bzw. eines Strassentunnels.

An den Huckepackverkehr soll gemäss Leistungsauftrag SBB eine zeitlich beschränkte Einführungshilfe geleistet werden. Aus energie- und umweltpolitischen Gründen sollte ein späterer Einsatz von Treibstoffzöllen für die Förderung dieser Transportart nicht ausgeschlossen werden.

Somit können gewisse Massnahmen zur Entlastung der Strasse und zur Entflechtung des Verkehrs, insbesondere zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr auf der Strasse, im Rahmen der Zweckbindung der Treibstoffzölle noch gerechtfertigt werden.

23 Vorschlag des Bundesrates

Wir schlagen Ihnen folgenden Text für einen neuen Verfassungsartikel vor:

Art. 36^{bis} Abs. 4 und 5

⁴ Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind.

⁵ *Aufgehoben*

Art. 36^{ter}

Der Bund erhebt auf Treibstoffen einen Zollzuschlag und verwendet ihn zusammen mit der Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baus der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen sowie an andere bauliche Massnahmen zur Entlastung von Strassen und zur Entflechtung des Verkehrs von überregionaler Bedeutung;
- d. für Beiträge an Umweltschutzmassnahmen längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- e. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

Übergangsbestimmungen

Art. 18

¹ Unter Vorbehalt der Änderung durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.

² Die verstärkte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kantone nach den Artikeln 36^{bis} Absatz 4 und 36^{ter} Buchstaben a–e setzt voraus, dass die Kantone den Bund in anderen Bereichen angemessen entlasten.

24 Erläuterungen

241 Artikel 36^{bis}

Die bisherigen, auf den Nationalstrassenbetrieb und -unterhalt Bezug nehmenden Absätze lauten wie folgt:

⁴ Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind.

⁵ Der Bund kann in besonderen Fällen nach den in Absatz 4 genannten Richtlinien Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.

Durch die vorgeschlagene Neuformulierung wird der Bund *verpflichtet*, nach den für die Erstellung geltenden Grundsätzen auch an den Betrieb und Unterhalt generell Beiträge zu leisten. Die bisherige Beschränkung auf Sonderfälle gemäss Absatz 5 entfällt. Die Beitragssätze sollten aber wegen des unterschiedlichen Sachverhaltes unter denjenigen der Bundesanteile am Bau der Nationalstrassen liegen. Im Sinne einer administrativen Vereinfachung ist die Ausrichtung von *Pauschalbeiträgen* in Aussicht zu nehmen. Die weiteren Einzelheiten sollen der Gesetzgebung überlassen bleiben.

Mit Botschaft vom 24. April 1974 über die Änderung von Artikel 36^{bis} der Bundesverfassung betreffend Beiträge an die Kantone für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (BBl 1974 I 1384) wurde eine generelle Beteiligung des Bundes an den Unterhaltskosten der Nationalstrasse beantragt. Die Behandlung dieses Geschäftes wurde jedoch wegen der angespannten Bundesfinanzlage und den ersten Vorstössen zur Aufgabenteilung bis zum Vorliegen der GVK-Verfassungsartikel zurückgestellt. Heute sollte indessen die Gelegenheit genutzt werden, um mit der Änderung der Zweckbindung der Treibstoffzölle dieses seit längerer Zeit anstehende Problem einer Lösung zuzuführen.

242 Artikel 36^{ter}

Der bisherige Artikel ist im Wortlaut unter Ziffer 111 aufgeführt.

Bis in die neunziger Jahre werden etwa 1,7 Milliarden Franken für die bisherigen Strassenaufwendungen des Bundes und für den neu zu übernehmenden Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sowie für die von uns vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen (Ziff. 243–245) aufzuwenden sein. Würde die heutige Regelung bei den Treibstoffzöllen *unverändert* weitergeführt, stünden für diese Aufgaben jährlich rund 2 Milliarden Franken zur Verfügung. Neben den vollen Zollzuschlagserträgen von rund 1,4 Milliarden würden aber rund 300 Millionen aus dem Treibstoffgrundzoll zur Finanzierung genügen. In den neunziger Jahren würde infolge des massiven Rückgangs des Nationalstrassenbaus der Zollzuschlag allein zur Deckung der Strassenausgaben ausreichen.

Wir schlagen Ihnen deshalb als erstes vor, *die Zweckbindung des Zollzuschlages auf alle Strassenbedürfnisse auszudehnen*. Auch beim Grundzoll ist eine gewisse Anpassung erforderlich. Statt der bisherigen Zweckbindung von 60 Prozent ist es angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes angezeigt, die Zweck-

bindung etwas abzubauen und auf den bereits früher, vor dem Nationalstrassenbau geltenden Satz von 50 Prozent zurückzuführen. Damit können von den rund 475 Millionen freiwerdenden Tilgungsquoten des Nationalstrassenvorsschusses rund 100 Millionen zweckfrei in der Bundeskasse belassen werden (vgl. Anhang 6).

Die Aufzählung der Einnahmenanteile für Nationalstrassen, Hauptstrassen sowie für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen, bleibt inhaltlich gleich. Einzig die beiden letzten, bisher separat aufgeführten Bestimmungen, werden zusammengefasst. Die weiteren Änderungen und Ergänzungen werden in den nachfolgenden Ziffern dargelegt.

243 Buchstabe c

Die Sanierung von Niveauübergängen auf dem schweizerischen Strassennetz ist im Bundesbeschluss vom 21. Februar 1964 über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen (SR 725.12) verankert. Diese bewährte Regelung bedarf keiner Änderung. Wenngleich seit 1964 – dem Inkrafttreten der Gesetzgebung über die Niveauübergänge – rund 1300 Niveauübergänge aufgehoben oder gesichert werden konnten, bleibt auf diesem Gebiet noch viel zu tun.

Wenn nun vorgeschlagen wird, diese Bestimmung um Beiträge an weitere bauliche Massnahmen zur Entlastung von Strassen sowie zur Entflechtung des Verkehrs auf Strassen zu erweitern und in die Verfassung aufzunehmen, können darunter bloss Investitionen verstanden werden, die mit dem Strassenbau und -verkehr in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die verfassungsmässig für den Strassenbau zweckgebundenen Mittel dürfen nicht ihrem Zweck entfremdet werden. Als bauliche Massnahmen könnten die Herausnahme von Bahnschienensträngen aus Strassen, Umschlageinrichtungen und Profilanpassungen für den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse gelten. Selbstverständlich wird sich der Bund dabei nicht an allen kleinsten derartigen Sanierungsmassnahmen beteiligen können. Gedacht sind immer nur Fälle, wo auch im Sinne von Artikel 23 der Bundesverfassung öffentliche Werke in Frage stehen, die von gesamtschweizerischen oder immerhin überregionalem Interesse sind. Die Beiträge des Bundes wären aufgrund konkreter Projekte zu leisten, die vom Bund technisch genehmigt und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten nach Prioritäten in Mehrjahresprogramme einzustufen wären.

244 Buchstabe d

In unserer Botschaft vom 31. Oktober 1979 zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (BB1 1979 III 749) haben wir das Problem der Schallschutzmassnahmen längs Strassen umfassend dargestellt und im Gesetzesentwurf vorgeschlagen, dass an Sanierungsmassnahmen für Strassen ausserhalb des National- und Hauptstrassennetzes Bundesbeiträge im Umfange von 10–35 Prozent ausgerichtet werden sollten.

Heute liegen die Dinge bezüglich Schallschutzmassnahmen an Strassen wie folgt: Beim Bau von Nationalstrassen und beim Ausbau von Hauptstrassen bilden bauliche Lärmschutzmassnahmen an der Strasse und nötigenfalls an zu schützenden Gebäuden überall dort, wo dies zur Einhaltung der geltenden Lärmgrenzwerte erforderlich ist, Bestandteil des Ausbauprojektes. Beim übrigen Strassennetz hat der Bund dagegen keine entsprechenden Eingriffsmöglichkeiten. Solche können nur durch das Umweltschutzgesetz gesamtschweizerisch geschaffen werden. Artikel 36^{ter} Buchstabe d würde hierfür – und für Massnahmen zum Schutz vor andern Immissionen – die klare Verfassungsgrundlage bieten.

245 Buchstabe f

Die heutige detaillierte und bezifferte Festlegung dieser jährlichen Beiträge von total 1 590 000 Franken in Artikel 36^{ter} Absatz 1 Buchstabe e BV vermag nicht zu befriedigen. Infolge der Geldentwertung haben diese Beiträge erheblich an Bedeutung verloren.

Durch eine Regelung dieser Beiträge im Rahmen der ohnehin notwendigen Anpassung des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 über die Verteilung der Treibstoffzollerträge können insbesondere die Sonderfälle der Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, die unter schwierigen topografischen und klimatischen Bedingungen unverhältnismässige Opfer für den internationalen Strassentransitverkehr erbringen müssen, besser berücksichtigt und die Bundesleistung der Entwicklung angepasst werden. Es wird somit der Grundsatz in der Verfassung beibehalten.

Bei dieser Gelegenheit rechtfertigt sich, im Bundesbeschluss eine namhafte Erhöhung auf insgesamt 10 Millionen Franken oder rund 2 Prozent des zweckgebundenen Teils des Grundzolles vorzunehmen.

Der Nationalstrassenbau hat den Kantonen Aufwendungen für Haupt- und Kantonsstrassen erspart. Dies war für Kantone ohne Nationalstrassen nicht der Fall. Da diese zudem einen gewissen Nachholbedarf aufweisen, wird die Ausrichtung besonderer Beiträge vorgeschlagen.

246 Übergangsbestimmungen Artikel 18 BV

Die bisherige Zollzuschlagsbelastung von 30 Rappen/Liter soll neu in die Übergangsbestimmungen der BV aufgenommen werden. Eine Änderung des Belastungssatzes ist nur durch einen dem fakultativen Referendum unterstellten Erlass möglich.

Durch die vorgeschlagene Regelung, die den Vernehmlassungsergebnissen weitgehend Rechnung trägt, wird der Bund aus der freiwerdenden Tilgungsquote des Nationalstrassenvorschusses seine bisherigen Strassenausgaben mittel- und längerfristig um rund 200 Millionen jährlich erhöhen und für weitere 200 Millionen jährlich neue Beiträge für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen und andere Massnahmen erbringen müssen (Anhang 6).

Da eine derartige zusätzliche Belastung der Finanzrechnung des Bundes in der derzeitigen Lage nicht tragbar wäre, kann sie nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass diese Mehrleistungen durch die Kantone angemessen kompensiert werden. Absatz 2 schafft dazu die notwendige Rechtsgrundlage. Soweit eine Kompensation nicht realisierbar ist, können die Beiträge zurückgestellt werden, was sich aus der vorgeschlagenen Regelung ergibt. Die Artikel 36^{bis} Absatz 4 und 36^{ter} Buchstaben a–e werden insofern durch diese Bestimmung eingeschränkt. Von der Kompensationspflicht ausgenommen werden die speziell an bestimmte Kantone ausgerichteten Beiträge gemäss Artikel 36^{ter} Buchstabe f.

Es wäre an sich sinnvoller und vom Bundesfinanzhaushalt gerechtfertigt, die zusätzlichen Mittel solange von ihrem Zweck zu befreien, als eine Kompensation nicht möglich ist. Wird davon aus den in Ziffer 133 dargelegten Gründen abgesehen, ist zumindest eine Verzinsung der Rückstellungen auszuschliessen. Eine solche wurde im übrigen schon bisher nicht vorgenommen, was sich aus dem generellen Grundsatz ergibt, dass auf Steuereinnahmen keine Zinsen geschuldet werden.

247 Einheit der Materie

Gemäss Artikel 121 Absatz 3 BV müssen Volksbegehren auf teilweise Änderung oder Ergänzung der Bundesverfassung, die mehrere Gegenstände betreffen, in getrennten Eingaben vorgelegt werden. Die Einheit ist gegeben und die Verbindung zulässig, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1).

Nach staatsrechtlicher Lehre und Praxis gilt der Grundsatz der Einheit der Materie auch für Partialrevisionen der Verfassung, die vom Parlament oder vom Bundesrat ausgehen, um eine unverfälschte Willensäusserung der Stimmbürger sicherstellen zu können.

Die Neuregelung der Verteilung der Treibstoffzölle wäre unvollkommen, wenn nicht auch gleichzeitig die Ausgabenbereiche, für welche diese Strassenmittel verwendet werden sollen, vollständig umschrieben werden: Dazu gehört aber auch eine verbesserte Regelung beim Nationalstrassenunterhalt. Es bestehen somit zwingende innere Zusammenhänge. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt.

248 Anschlussgesetzgebung

Die neue Verfassungsgrundlage bedingt eine Änderung des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag. Insbesondere muss die heute auf dem Treibstoffgrundzoll beruhende prozentuale Verteilung zwischen Werkbeiträgen und allgemeinen Beiträgen auf die neue Basis von Anteil Grundzoll und Zollzuschlag angepasst werden. Auch sind darin die in den Ziffern 243–245 erwähnten Neuerungen zu konkretisieren.

Es genügt, wenn diese Änderung 1984 in Kraft tritt, da 1983 noch die Grundzollerträge des Vorjahres gemäss bisheriger Gesetzgebung verteilt werden müssen. Wir werden Ihnen dazu eine Botschaft anfangs 1983 vorlegen. Ferner werden wir Ihnen die gesetzlichen Grundlagen für erweiterte Beitragsleistungen an den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen beantragen. In diesem Zusammenhang wird auch die Entlastung des Bundes durch die Kantone in anderen Bereichen gelöst werden (vgl. Ziff. 134 und 246), wobei auch ein stufenweises Vorgehen möglich ist.

3 Das Verhältnis zu anderen Bereichen

31 Übereinstimmung mit der Gesamtverkehrskonzeption

Die GVK schlägt auf Verfassungsstufe die Finanzierung der Strassenausgaben durch 60 Prozent des Treibstoffgrundzolles, den Treibstoffzollzuschlag und allfällige Benutzungsabgaben zum Ausgleich ungedeckter Kosten vor. Dabei würden vom Bund vermehrt bisherige Strassenausgaben der Kantone finanziert. Die Kantone sollen dafür Lasten im öffentlichen Regionalverkehr übernehmen.

Die Neufestlegung der Zweckbindung des Treibstoffgrundzolles auf 50 Prozent gefährdet die von der GVK verfolgten Ziele nicht. Im übrigen stimmt die Vorlage mit der von der GVK in dieser Beziehung vorgeschlagenen Lösung überein. Die vorbereitete Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik, d. h. zur Verfassungsrevision im Sinne der GVK, wird eine notwendige Ergänzung darstellen.

32 Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft

Nach diesem Abkommen ist die Schweiz grundsätzlich gehalten, ihre Fiskalzölle zu beseitigen. Ein Ersatz dieser Fiskalzölle durch interne Abgaben (Steuern) ist indessen vorgesehen. Eine solche Umstellung hätte namentlich den Vorteil, dass im Rahmen des gleichen Besteuerungssystems auch allfällig im Inland gefördertes Erdöl und daraus produzierte Derivate erfasst werden könnten und dass damit abkommenswidrige Diskriminierungssachverhalte zwischen eingeführten und einheimischen Erzeugnissen vermieden würden. Die Möglichkeit, auf Erdöl oder Erdgas besondere Verbrauchssteuern zu erheben, ist jedoch bereits in Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe a BV vorgesehen und würde für den Fall der Ausbeutung inländischer Vorkommen auch ausgeschöpft.

33 Strassenrechnung

Die Treibstoffzölle werden wie bisher, ohne Berücksichtigung des jeweiligen Grades der Zweckbindung, in Kapitalrechnung und Ausgaben/Einnahmen-Rechnung der Strassenrechnung erfasst werden. Es ergeben sich keine Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand. Vorbehalten sind selbstverständlich Anpassungen, die im Rahmen einer generellen Überprüfung der Strassenrechnung gemacht würden.

4 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

41 **Für den Bund**

Durch die beantragten Änderungen wird ein Einnahmenausfall in der Bundesfinanzrechnung von jährlich mindestens 475 Millionen Franken ab 1983 mit steigender Tendenz in den Folgejahren *vermieden*. Gleichzeitig werden die gesamten Erträge des *Treibstoffzollzuschlags* in der Höhe von rund 1,4 Milliarden jährlich *dauerhaft* gesichert.

Von den rund 475 Millionen verbleiben durch die Senkung der Zweckbindung beim Grundzoll rund 100 Millionen dauerhaft der Bundeskasse (Anhang 6).

Die generelle *Beteiligung des Bundes am Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen* führt vorerst zu einer Mehrbelastung von rund 150 Millionen jährlich.

Wie schon in der Botschaft zum Umweltschutzgesetz ausgeführt, wären für *Schallschutzmassnahmen* jährlich rund 25 Millionen sicherzustellen. Für Beiträge an Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen wären rund 10 Millionen per Jahr zusätzlich vorzusehen. Die benötigten zusätzlichen Mittel für bauliche Massnahmen zur Entlastung der Strassen und zur Verkehrsentflechtung sowie für Niveauübergänge lassen sich auf etwa 10 Millionen schätzen. Somit sind für neue Massnahmen rund 200 Millionen Franken jährlich zusätzlich auszugeben. Die verbleibenden rund 200 Millionen werden für die Erhöhung der bisherigen Strassenausgaben des Bundes verwendet werden müssen.

Gesamthaft ergeben sich für den Bund bei einem *vermiedenen Einnahmenausfall* von rund 500 Millionen je Jahr und einer dauerhaften Sicherung der Zollzuschlagserträge *zusätzliche Ausgaben von rund 400 Millionen je Jahr*.

Die Auszahlung dieser Zusatzleistungen setzt indessen voraus, dass die Kantone den Bund auf andern Gebieten angemessen entlasten. Solange dies nicht erfolgt ist, können die Mittel vom Bund zurückgestellt werden.

In *personeller Hinsicht* wird die generelle Beteiligung des Bundes am Nationalstrassenunterhalt einen Mehrbedarf von sechs bis sieben Stellen zur Folge haben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass längerfristig die Bauaufwendungen rückläufig sein werden, so dass in gewissem Umfang eine personelle Kompensation möglich sein sollte. Dies wird im Rahmen der Gesetzgebung über den Nationalstrassenunterhalt zu prüfen sein.

42 **Für die Kantone und Gemeinden**

Die Kantone werden die Mehrleistungen des Bundes angemessen zu kompensieren haben. Finanziell gesehen ist die Neuregelung für die Kantone somit neutral. Dies zumindest kurz- und mittelfristig. Längerfristig werden die Kantone zusätzliche Leistungen erwarten können, da mit dem Rückgang des Nationalstrassenbaues in der *zweiten Hälfte der neunziger Jahre höhere Beiträge an Hauptstrassen* und an die übrigen Strassenbedürfnisse *geleistet werden können*.

In *personeller Hinsicht* werden die Kantone und Gemeinden durch den Vollzug nicht zusätzlich beansprucht. Insbesondere erfassen sie die Betriebs- und Unterhaltskosten der Nationalstrassen schon heute.

5 Übereinstimmung mit den Regierungsrichtlinien

Das Vorhaben ist im Zwischenbericht vom 5. Oktober 1981 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 enthalten (BBl 1981 III 665; Ziff. 351, 2. Hauptteil).

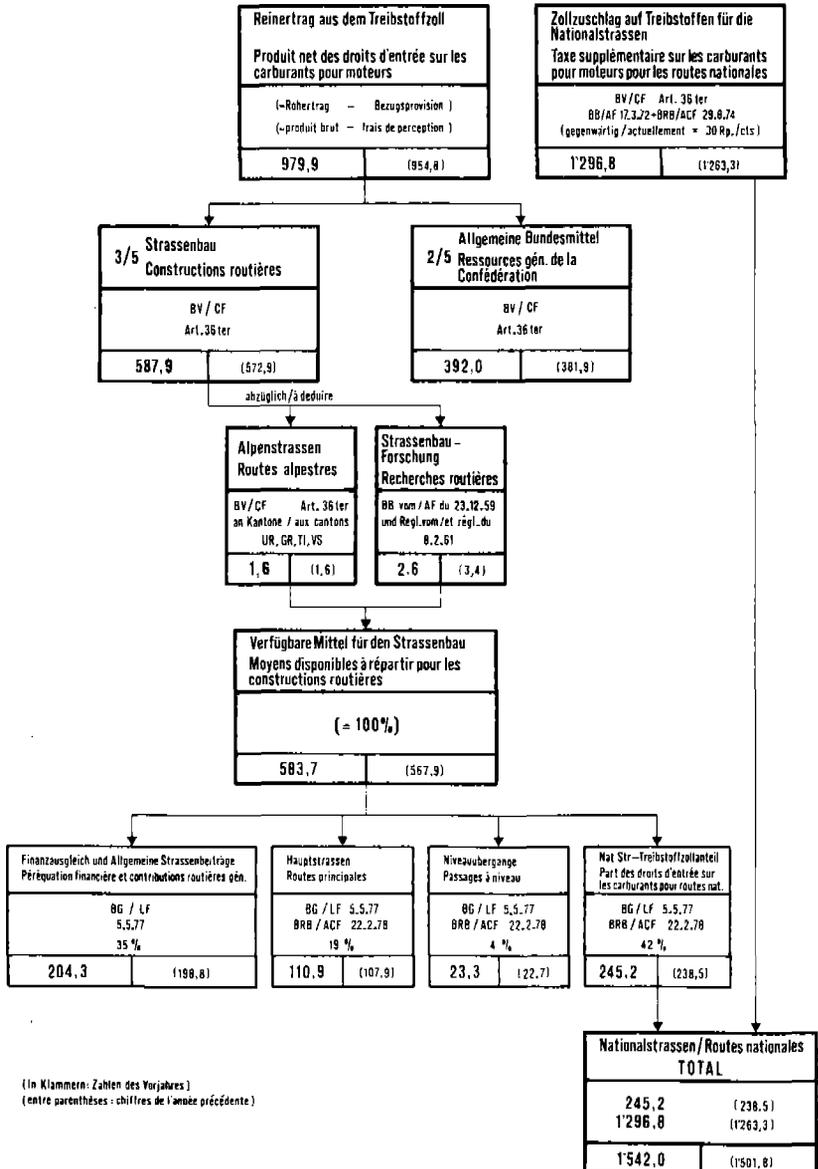
8358

Anhänge

- 1 Verwendung des Reinertrages aus dem Treibstoffzoll und des Zollzuschlages auf Treibstoffen
- 2 Rechnung der Nationalstrassen 1981
- 3 Voranschlag 1982, Finanzplanung 1983, Perspektiven 1984/85 der Nationalstrassen
- 4 Fiskalbelastung Treibstoffe in europäischen Ländern (Mitte März 1981)
- 5 Tanksäulenpreis für Treibstoffe der integrierten Gesellschaften in den schweizerischen und den ausländischen Grenzzonen (bediente Tankstellen)
- 6 Für Strassenzwecke verfügbare Mittel
(Finanzielle Auswirkungen der Neuregelung Treibstoffzölle)
- 7 Parlamentarische Vorstösse

Verwendung des Reinertrages aus dem Treibstoffzoll und des Zollzuschlages auf Treibstoffen 1981

(in Millionen Franken)



Rechnung der Nationalstrassen 1981

(in Franken)

Jahr	Einnahmen			Ausgaben				Überschuss der (+) Einnahmen (-) Ausgaben	(+) (-) Rückstellung Aktivierte Ausgaben ¹⁾
	Treibstoffzölle		Zusätzlicher Beitrag	Total	Projektierung Landerwerb Bau- und Unterhalt	Verwaltung	Verzinsung		
	Anteil	Zuschlag ¹⁾						jährlich	kumuliert
1958	4 694 419	-	-	4 694 419	-	-	-	-	+ 4 694 419
1959	62 261 972	-	-	62 261 972	-	-	-	-	+ 66 956 391
1960	73 896 202	-	3 002 636 ²⁾	76 898 838	-	960 718	-	960 718	+ 142 894 511
1961	89 886 400	-	1 229 117 ³⁾	91 115 517	236 000 000	1 179 608	-	237 179 608	+ 3 169 580
1962	76 170 859	51 836 494	-	128 007 353	430 055 244	1 903 823	4 848 295	436 807 362	- 308 800 009
1963	98 130 371	111 935 908	-	210 066 279	626 771 906	1 561 224	16 284 469	644 617 599	- 434 551 320
1964	110 000 443	152 442 410	-	262 442 853	619 999 938	1 147 782	28 933 541	650 081 261	- 387 638 408
1965	111 069 872	228 498 685	26 700 000	366 268 557	639 989 023	1 343 564	41 330 141	682 662 728	- 316 394 171
1966	122 193 346	283 149 020	40 000 000	445 342 366	647 740 028	1 501 631	67 922 012	717 163 671	- 271 821 305
1967	135 910 274	334 703 199	65 000 000	535 613 473	649 962 731	1 469 659	68 894 992	720 327 382	- 184 713 909
1968	148 739 600	397 626 170	77 500 000	623 865 770	699 884 675	1 740 081	76 283 548	777 908 304	- 154 042 534
1969	160 695 312	440 502 167	80 000 000	681 197 479	760 500 877	2 012 311	82 445 250	844 958 438	- 163 760 959
1970	176 461 774	470 585 453	80 000 000	727 047 227	849 091 103	1 897 343	94 557 918	945 546 364	- 218 499 137
1971	197 192 561	542 754 995	82 916 667	822 864 223	953 726 413 ³⁾	2 358 800	103 938 713	1 060 023 956	- 237 159 733
1972	200 273 994	751 820 340	150 000 000	1 102 094 334	1 082 705 541	2 587 860	120 624 793	1 205 918 194	- 103 823 860
1973	213 085 319	788 335 263	150 000 000	1 151 420 582	965 437 448	2 657 911	125 296 872	1 093 392 231	+ 58 028 351
1974	194 182 158	849 400 271	150 000 000	1 193 582 429	941 878 980	3 067 977	143 133 195	1 088 080 152	+ 105 502 277
1975	195 640 014	1 106 274 365	150 000 000	1 451 914 379	1 054 225 031	3 222 014	137 594 326	1 195 041 371	+ 256 873 008
1976	264 229 368	1 108 227 384	150 000 000	1 522 456 752	1 149 194 581	3 188 022	118 198 564	1 270 581 167	+ 251 875 585
1977	219 353 582	1 161 903 572	-	1 381 257 154	1 019 915 107	3 475 630	105 604 785	1 128 995 522	+ 252 261 632
1978	225 933 201	1 195 614 603	-	1 421 547 804	989 433 442	3 384 300	97 641 289	1 090 459 061	+ 331 088 743
1979	225 938 120	1 194 994 274	-	1 420 932 394	1 068 066 338	3 863 200	87 902 856	1 159 832 394	+ 261 100 000
1980	238 501 394	1 263 293 272	-	1 501 794 666	1 050 051 979	3 847 500	66 551 380	1 120 450 859	+ 886 301 522
1981	245 174 035	1 296 833 157	-	1 542 007 192	1 152 600 000	3 980 200	46 530 830	1 203 111 030	+ 338 896 162
Total	3 789 614 590	13 730 731 002	1 206 348 420	18 726 694 012	17 587 230 415	52 351 188	1 634 517 769	19 274 099 372	- 547 405 360 ³⁾

¹⁾ 5 Rp ab 15. Jan. 1962
7 Rp ab 2. Sept. 1963
12 Rp ab 3. Mai 1965
14 Rp ab 3. April 1967

15 Rp ab 1. April 1968
20 Rp ab 15. Dez. 1971
30 Rp ab 31. Aug. 1974

²⁾ Verzinsung der Rückstellung
³⁾ Inbegriffen Beiträge an den Betrieb
von Nationalstrassentunneln für
1970 = 2 225 442 Fr.

⁴⁾ Bevorschussung durch den Bund
⁵⁾ Ausgabenüberschuss

Rechnung der Nationalstrassen (V = Voranschlag 1982 / F = Finanzplan 1983 / P = Perspektiven 1984/85)

(in Franken)

Jahr	Einnahmen				Ausgaben				Überschuss der (+) Einnahmen (-) Ausgaben jährlich	(+) Rückstellung (-) Aktivierte Ausgaben kumuliert
	Treibstoffzölle		Zusätzlicher Beitrag	Total	Projektierung Landerwerb Bau- und Unterhalt	Verwaltung	Verzinsung	Total		
	Anteil	Zuschlag								
1958	4 694 419	-	-	4 694 419	-	-	-	-	+ 4 694 419	+ 4 694 419
1959	62 261 972	-	-	62 261 972	-	-	-	-	+ 62 261 972	+ 66 956 391
1960	73 896 202	-	3 002 636	76 898 838	-	-	-	-	+ 75 938 120	+ 142 894 511
1961	89 886 400	-	1 229 117	91 115 517	236 000 000	1 179 608	-	237 179 608	-146 064 091	+ 3 169 580
1962	76 170 859	51 836 494	-	128 007 353	430 055 244	1 903 823	4 848 295	436 807 362	-308 800 009	- 311 969 589
1963	98 130 371	111 935 908	-	210 066 279	626 771 906	1 561 224	16 284 469	644 617 599	-434 551 320	- 746 520 909
1964	110 000 443	152 442 410	-	262 442 853	619 999 938	1 147 782	28 933 541	650 081 261	-387 638 408	-1 134 159 317
1965	111 069 872	228 498 685	26 700 000	366 268 557	639 989 023	1 343 564	41 330 141	682 662 728	-316 394 171	-1 450 553 488
1966	122 193 346	283 149 020	40 000 000	445 342 366	647 740 028	1 501 631	67 922 012	717 163 671	-271 821 305	-1 722 374 793
1967	135 910 274	334 703 199	65 000 000	535 613 473	649 962 731	1 469 659	68 894 992	720 327 382	-184 713 909	-1 907 088 702
1968	148 739 600	397 626 170	77 500 000	623 865 770	699 884 675	1 740 081	76 283 548	777 908 304	-154 042 534	-2 061 131 236
1969	160 695 312	440 502 167	80 000 000	681 197 479	760 500 877	2 012 311	82 445 250	844 958 438	-163 760 959	-2 224 892 195
1970	176 461 774	470 585 453	80 000 000	727 047 227	849 091 103	1 897 343	94 557 918	945 546 364	-218 499 137	-2 443 391 332
1971	197 192 561	542 754 995	82 916 667	822 864 223	953 726 413	2 358 830	103 938 713	1 060 023 956	-237 159 733	-2 680 551 065
1972	200 273 994	751 820 340	150 000 000	1 102 094 334	1 082 705 541	2 587 860	120 624 793	1 205 918 194	-103 823 860	-2 784 374 925
1973	213 085 319	788 335 263	150 000 000	1 151 420 582	965 437 448	2 657 911	125 296 872	1 093 392 231	+ 58 028 351	- 726 346 574
1974	194 182 158	849 400 271	150 000 000	1 193 582 429	941 878 980	3 067 977	143 133 195	1 088 080 152	+105 502 277	-2 620 844 297
1975	195 640 014	1 106 274 365	150 000 000	1 451 914 379	1 054 225 031	3 222 014	137 594 326	1 195 041 371	+256 873 008	-2 363 971 289
1976	264 229 368	1 108 227 384	150 000 000	1 522 456 752	1 149 194 581	3 188 022	118 198 564	1 270 581 167	+251 875 585	-2 112 095 704
1977	219 353 582	1 161 903 572	-	1 381 257 154	1 019 915 107	3 475 630	105 604 785	1 128 995 522	+252 261 632	-1 859 834 072
1978	225 933 201	1 195 614 603	-	1 421 547 804	989 433 472	3 384 300	97 641 289	1 090 459 061	+331 088 743	-1 528 745 329
1979	225 938 120	1 194 994 274	-	1 420 932 394	1 068 066 338	3 863 200	87 902 856	1 159 832 394	+261 100 000	-1 267 645 329
1980	238 501 394	1 263 293 272	-	1 501 794 666	1 050 051 979	3 847 500	66 551 380	1 120 450 859	+381 343 807	- 886 301 522
1981	245 174 035	1 296 833 157	-	1 542 007 192	1 152 600 000	3 980 200	46 530 830	1 203 111 030	+338 896 162	- 547 405 360
V 1982	245 234 640	1 290 000 000	-	1 535 234 640	1 090 600 000	4 230 000	30 583 250	1 125 413 250	+409 821 390	- 137 583 970
F 1983	247 500 000	1 310 000 000	-	1 557 500 000	1 076 000 000	4 466 000	3 600 000 ¹⁾	1 084 066 000	+473 434 000	+ 335 850 000 ²⁾
P 1984	252 500 000	1 340 000 000	-	1 592 500 000	1 111 000 000	4 630 000	-	1 115 680 000	+476 820 000	+ 812 670 000 ²⁾
P 1985	255 000 000	1 360 000 000	-	1 615 000 000	1 131 400 000	4 867 000	-	1 136 267 000	+478 733 000	+1 291 403 030 ²⁾

¹⁾ Mutmasslicher Zins für etwa 1/2 Jahr zu 5,25% = 3,6 Mio. Fr.²⁾ Möglicher Überschuss bzw. Rückstellung

Fiskalbelastung Treibstoffe in europäischen Ländern
(Mitte März 1981)

Land	Normalbenzin %	Superbenzin %	Dieselföl %
BRD	44,7	43,8	45,2
Österreich	51,1	49,1	44,5
Belgien	52,8	51,7	38,3
Dänemark	55,1	54,7	29,5
Spanien	31,2	28,0	18,0
Frankreich			
– Marseille	54,2	54,3	43,3
– Paris	53,9	54,1	43,3
Italien	50,9	61,6	17,6
Luxemburg	33,5	32,5	15,3
Niederlande	49,8	48,8	32,6
Portugal	68,3	62,4	21,7
Grossbritannien	54,7	54,6	51,9
Schweden	49,1	48,2	26,0
Schweiz	44,8	45,2	47,6

Quelle: Bulletin mensuel du Comité professionnel du pétrole, Paris

Tanksäulenpreise für Treibstoffe der integrierten Gesellschaften in den schweizerischen und den ausländischen Grenzzonen (bediente Tankstellen) (Stand: 12. März 1982)

Preis an der Tankstelle je Liter				Situation in den schweizerischen Grenzzonen Differenz zum CH-Preis in Rp./1 3	Situation in den ausländischen Grenzzonen	
in den schweizerischen Grenzzonen		in den ausländischen Grenzzonen			Preis des ausländischen Treibstoffes Rp./1 4	Differenz zum CH-Preis Rp./1 5
Region 1	Preis	Region 2	Preis			
<i>Superbenzin</i>						
Basel	117 Rp.	BRD (Weil)	135,9 Pfg.	+11,35	108,40	- 8,60
Kreuzlingen ...	117 Rp.	BRD (Konstanz) ¹⁾	132,9 Pfg.	+13,65	106,00	-11,00
Tessin	111 Rp.	Italien	960 Lire	-18,60	148,80	+37,80
Genf	114 Rp.	Frankreich	4,28 fFr.	-13,35	135,90	+21,90
Liechtenstein ..	119 Rp.	Österreich	11,00 Sch.	- 3,10	125,40	+ 6,40
<i>Normalbenzin</i>						
Basel	114 Rp.	BRD (Weil)	129,9 Pfg.	+13,00	103,60	-10,40
Kreuzlingen ...	113 Rp.	BRD (Konstanz) ¹⁾	127,9 Pfg.	+13,55	102,00	-11,00
Tessin	107 Rp.	Italien	910 Lire	-15,85	141,05	+34,05
Genf	110 Rp.	Frankreich	4,06 fFr.	-10,80	128,90	+18,90
Liechtenstein ..	116 Rp.	Österreich	10,60 Sch.	- 1,65	120,85	+ 4,85
<i>Diesöl</i>						
Basel	123 Rp.	BRD (Weil)	133,9 Pfg.	+18,90	106,80	-16,20
Kreuzlingen ...	121 Rp.	BRD (Konstanz) ..	129,9 Pfg.	+20,00	103,60	-17,40
Tessin	123 Rp.	Italien ²⁾	436 Lire	+64,15	67,60	-55,40
Genf	123 Rp.	Frankreich	3,21 fFr.	+27,50	101,90	-21,10
Liechtenstein ..	123 Rp.	Österreich	10,30 Sch.	+ 8,65	117,40	- 5,60

Bemerkungen

Kol. 1 empfohlener und mehrheitlich angewendeter Preis

Kol. 3 - = Schweizer Treibstoff ist billiger

+ = Schweizer Treibstoff ist teurer

Kol. 5 - = ausländischer Treibstoff ist billiger

+ = ausländischer Treibstoff ist teurer

¹⁾ Raum Konstanz nur Tankstellen mit Selbstbedienung (mit Bedienung + 4 Pfg.)²⁾ Ausfuhr aus Italien zurzeit kontingentiert PW-Diesel = 30 Liter

LW-Diesel = 150 Liter

Banknoten Kurse vom 12. März 1982, 14 Uhr:

	Kauf	Verkauf
- BRD	77.75	79.75
- Italien	-1.1350	-1.1550
- Frankreich	29.75	31.75
- Österreich	11.10	11.40

Ankaufskurs = Kurs, zu dem der Ausländer (in der Schweiz) kaufen kann

Verkaufskurs = Kurs, zu dem der Schweizer ausländisches Geld (in der Schweiz) erhält

Für Strassenzwecke verfügbare Mittel

Finanzielle Auswirkungen der Neuregelung Treibstoffzölle

(Stand 1984)¹⁾

(Beträge in Millionen Franken)

	Geltendes Recht (Abtragung Vorschuss)		Vorschlag Bundesrat (- kein Abbau TZZ - Zweckbindung GZ 50% - zusätzliche Strassenausgaben)	
<i>Einnahmen</i>				
Grundzoll (GZ)	60%	610	50%	510
Zollzuschlag (TZZ)	30 Rp.	<u>1340</u>	30 Rp.	<u>1340</u>
Total		1950		1850
<i>Ausgaben</i>				
Nationalstrassen				
- Bau		1080	1080	
- Unterhalt usw.		40	190	+ 150
Hauptstrassen		110	110	
Niveauübergänge		30	30	
Umweltschutzmassnahmen			30	+ 30
Verkehrsentflechtung, -entlastung			40	+ 40
Allgemeine Strassen- beiträge		<u>210</u>	<u>370</u>	+ 160
Total		1470	1850	
<i>Abtragung Bundesvorschuss</i>		<u>480</u>		
		1950		

= massgebliche Änderungen

¹⁾ Der besseren Vergleichbarkeit wegen sind die Zahlen auf das Jahr 1984 bezogen. Längerfristig haben die Zahlen steigende Tendenz.

Zusätzliche
Ausgaben bzw.
Rückstel-
lungen

380

Parlamentarische Vorstösse

Postulat der Kommission Nebiker zu 80.003

Der Bundesrat wird eingeladen, Vorschläge auf Änderung der geltenden Verfassungsbestimmungen betreffend Erhebung und Verwendung der Treibstoffzölle und Treibstoffzollzuschläge bzw. der darauf basierenden Bundesbeschlüsse vorzulegen.

Dabei ist vorzusehen, dass höchstens die Hälfte des Treibstoffzolles für motorische Zwecke sowie ein Zollzuschlag von 30 Rappen auf solchen Treibstoffen insbesondere verwendet werden für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen, für das gesamte Strassenwesen und Massnahmen zur Entlastung der Strasse.

Postulat zu 79.062, Leistungsauftrag SBB

Der Bundesrat wird eingeladen, dem Parlament eine Änderung der Rechtsgrundlagen vorzulegen, die es ermöglicht, ein allfälliges Defizit im Huckepack-Verkehr aus dem Ertrag des Treibstoffzollzuschlags zu decken. Zudem soll ein Teil des Ertrages aus dem Treibstoffzollzuschlag zur Schaffung von Parkplätzen für Bahnbenützer verwendet werden können.

Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. März 1982¹⁾,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 36^{bis} Abs. 4 und 5

⁴ Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind.

⁵ *Aufgehoben*

Art. 36^{ter}

Der Bund erhebt auf Treibstoffen einen Zollzuschlag und verwendet ihn zusammen mit der Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baus der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen sowie an andere bauliche Massnahmen zur Entlastung von Strassen und zur Entflechtung des Verkehrs von überregionaler Bedeutung;
- d. für Beiträge an Umweltschutzmassnahmen längs Strassen die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- e. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

¹⁾ BBl 1982 I 1345

Übergangsbestimmungen

Art. 18

¹ Unter Vorbehalt der Änderung durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.

² Die verstärkte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kantone nach den Artikeln 36^{bis} Absatz 4 und 36^{ter} Buchstaben a–e setzt voraus, dass die Kantone den Bund in anderen Bereichen angemessen entlasten.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 24. März 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1982
Date	
Data	
Seite	1345-1373
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 634

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.