
Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, am 12. Juni 1988 wie folgt zu stimmen:

- **Ja** zum Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik (KVP)
- **Nein** zur Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen»

Volksabstimmung vom 12. Juni 1988

Erläuterungen des Bundesrates

Worum geht es?

Koordinierte Verkehrspolitik
Die koordinierte Verkehrspolitik (KVP) hat zum Ziel, ein umweltgerechtes Verkehrsangebot zu fördern, zwischen öffentlichem und privatem Verkehr ein Gleichgewicht zu schaffen und den Verkehr nach dem Verursacherprinzip zu finanzieren. Dafür ist eine Änderung der Bundesverfassung notwendig. Erläuterungen S. 2-8
Abstimmungstext S. 9-10

Herabsetzung des Rentenalters
Die Volksinitiative zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters verlangt, dass Männer ab 62 Jahren und Frauen ab 60 Jahren die AHV-Rente beziehen können. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil diese zu hohe Kosten nach sich zieht, der Entwicklung der Lebenserwartung zuwiderläuft und die Zielsetzungen der 10. AHV-Revision gefährdet. Erläuterungen S. 11-15
Abstimmungstext S. 12



Zahlen zum Verkehr in der Schweiz

Die Schweiz verfügt über rund 70 000 Kilometer Strassen, von denen 1450 km Nationalstrassen sind, sowie über rund 19 100 Kilometer Bahn-, Tram- und Buslinien (5000 km Bahnlinien).

Die Zahl der immatrikulierten Fahrzeuge hat enorm zugenommen. Im Jahre 1950 gab es in der Schweiz 150 000 Personenwagen. Heute sind es mehr als 2,7 Millionen (das heisst ein Auto pro 2,4 Einwohner). Die Zahl der Liefer- und Lastwagen belief sich im Jahre 1950 auf 34 000 und im Jahre 1987 auf 213 000.

Die Verkehrsanteile von Schiene und Strasse haben sich stark verändert. Wickelten sich im Jahre 1950 noch 56 Prozent des Personenverkehrs mit öffentlichen Verkehrsmitteln ab, so ist dieser Anteil bis heute auf 17 Prozent gesunken. Gleichzeitig hat der private Strassenverkehr von 44 auf 83 Prozent zugenommen.

Beim Güterverkehr ist die Entwicklung ähnlich: 1950 hat die Bahn 70 Prozent der Transportleistungen erbracht, heute sind es nur noch 41 Prozent. Demgegenüber entfallen nun 52 Prozent des gesamten Güterverkehrs auf die Strasse.

Der Verkehr verbraucht 28 Prozent der Energie in der Schweiz: die Strasse 21, die Schiene 1 und der Luftverkehr die restlichen 6 Prozent.

Ausgangslage

Warum eine koordinierte Verkehrspolitik?

Die Schweiz verfügt über das dichteste Schienennetz Europas und über ein sehr gut ausgebautes Strassennetz. Sie hat eine gute Stellung im internationalen Luftverkehr, und durch den Rhein ist sie an die internationalen Wasserstrassen angeschlossen.

Die Verkehrswege schaffen die unerlässlichen Verbindungen zwischen allen Regionen. Gute Verkehrsbedingungen erhöhen die Mobilität des Einzelnen und sind für die Wirtschaft unabdingbar. Für die Schweiz ist zudem der Verkehr wegen ihrer zentralen Lage in Europa von besonderer Bedeutung.

Wegen der rasanten Zunahme des Verkehrs zeichnen sich allerdings seit einiger Zeit grosse Probleme ab. Die Kolonnen auf Autobahnen werden länger, Engpässe und Staus im Arbeitsverkehr nehmen zu, die Umwelt wird immer mehr belastet (Abgase, Lärm, Landverbrauch). Wollen wir die heutigen und künftigen Verkehrsprobleme meistern, so genügen einseitige und unkoordinierte Massnahmen nicht mehr. Mit einer getrennten Verkehrspolitik für Strasse, Schiene, Schifffahrt und Luftfahrt sind die Anforderungen der Zukunft nicht mehr zu bewältigen, und die Kosten sind zu hoch.

Bundesrat und Parlament schlagen deshalb eine Änderung der Bundesverfassung vor, um eine koordinierte Verkehrspolitik (KVP) zu verwirklichen. Diese ermöglicht es, ein umweltgerechtes Verkehrsangebot zu fördern, zwischen dem öffentlichen und dem privaten Verkehr ein Gleichgewicht zu schaffen, die Kosten gerecht zu verteilen und eine längerfristige Finanzierung des Verkehrs zu sichern.

Was bringt die koordinierte Verkehrspolitik?

Die neuen Artikel der Verfassung beauftragen den Bund, die einzelnen Verkehrsbereiche aufeinander abzustimmen. Die Verkehrspolitik hat die Anliegen des Umweltschutzes besser zu berücksichtigen. Bund und Kantone müssen zusammenarbeiten. Die Finanzierung der hohen Kosten wird für alle Arten des Verkehrs gesichert und gerecht verteilt. Die wichtigsten Punkte sind:

Verkehr im Dienste der Menschen

Das oberste Ziel der neuen Verkehrspolitik besteht darin, die Lebensqualität zu erhalten und zu verbessern. Dabei muss der Bund nicht nur die Verkehrsbedürfnisse, sondern auch vermehrt die Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt berücksichtigen. Der Bund erhält den Auftrag, den Verkehr in diesem Sinne zu Land, zu Wasser und in der Luft zu koordinieren. Nicht nur die wirtschaftlich bedeutenden oder bevölkerungsreichen Gebiete, sondern auch die Randregionen sollen gut versorgt werden.

Kein Einbruch in die Verkehrsfreiheit

Grundsätzlich soll jeder sein Verkehrsmittel weiterhin frei wählen können. Einzig für den Güterfernverkehr könnte davon abgewichen werden, wenn beispielsweise Verkehrszusammenbrüche drohen oder Mensch und Umwelt zu stark belastet werden. Der Bund könnte in solchen Fällen die Strassen vom Güterfernverkehr entlasten (z.B. zwischen Chiasso und Basel), nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit.

Solche Schritte müssten im Gesamtinteresse liegen. Zudem müssten sie in einem Gesetz vorgesehen werden: dagegen könnte also das Referendum ergriffen werden. Zwangsmassnahmen wären als letzte Möglichkeit zu erwägen und würden höchstens dann eingeleitet, wenn z.B. das vom Bund geförderte Huckepackangebot (Transport der Lastwagen mit der Bahn) nicht die erforderliche Entlastung bringen sollte.

Was macht der Bund, was die Kantone?

Beim **privaten Verkehr** wird die Zuständigkeit des Bundes – der heute nur für die Nationalstrassen verantwortlich ist – auf die «Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung» ausgedehnt. Damit können Planung, Bau,

Unterhalt und Finanzierung der wichtigsten Strassen besser aufeinander abgestimmt werden. Der Gesetzgeber kann einen Teil der heutigen kantonalen Hauptstrassen durch den Bund finanzieren lassen, was die Kantone erheblich entlastet, insbesondere in Gegenden mit wenig Nationalstrassen.

Der **öffentliche Verkehr** ist eine Aufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von **nationaler** Bedeutung, während die Kantone für die übrigen Bereiche aufkommen. Der Bund erlässt jedoch für den regionalen Verkehr Grundsätze und unterstützt die Kantone mit Beiträgen, damit das ganze Land genügend erschlossen wird.

Kein Kanton soll zuviel zahlen müssen

Im Verkehrswesen sind die Lasten der einzelnen Kantone sehr verschieden. Der Bund wird nun verpflichtet, diese Lasten so auszugleichen, dass kein Kanton unverhältnismässig beansprucht wird. Die Ausgaben der Kantone werden nicht mehr getrennt nach einzelnen Verkehrsbereichen (z.B. Strasse oder Schiene) ermittelt, sondern gesamthaft, einschliesslich der Ausgaben der Gemeinden. Damit wird auch der Agglomerations- und der Ortsverkehr erfasst und mitfinanziert.

Wer Kosten verursacht, muss zahlen

In der Regel sollen die Benützer der einzelnen Verkehrsnetze die von ihnen verursachten Kosten decken. Diese enthalten nicht nur die Aufwendungen für Bau und Unterhalt, sondern auch die nicht ausgeglichenen Kosten der Allgemeinheit, beispielsweise für die Umweltbelastung. Bund, Kantone und Gemeinden tragen aber die Kosten für Leistungen, die sie im Interesse der Allgemeinheit verlangen, so z.B. Tarifverbilligungen der Verkehrsbetriebe.

Wie wird der Verkehr finanziert?

Für die Finanzierung der Investitionen des **öffentlichen Verkehrs** wird neu ein fester Anteil der Bundeseinnahmen vorgesehen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs kann damit längerfristig gesichert werden. Dafür müssen die Bahnen für die Benützung der Schienennetze Beiträge leisten.

Für den **privaten Verkehr** wird grundsätzlich die bisher bewährte Finanzierung der Strassen durch die Hälfte des Treibstoffzoll und den Zollzuschlag übernommen. Zudem kann der Bund Benützungsabgaben erheben, um die ungedeckten Kosten auszugleichen, die der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsen. Damit wird die Grundlage geschaffen, um die heutige pauschale Schwerverkehrsabgabe, welche die «Vielfahrer» bevorzugt, durch eine nach der tatsächlichen Fahrleistung berechnete Abgabe zu ersetzen.

Massnahmen für die Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer

Schon jetzt können Treibstoffzölle dazu verwendet werden, die Strassen zu entlasten (z.B. durch Autoverlad) und Umweltauswirkungen zu beheben. Diese Möglichkeiten sollen nun etwas erweitert werden. Die für den Verkehr vorgesehenen Mittel können für den Lastenausgleich an die Kantone und zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer eingesetzt werden. So wird es beispielsweise möglich, mit Benzingeldern Parkplätze zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr mitzufinanzieren.

Keine «Raubzüge» auf fremde Mittel

Eine getrennte Finanzierung der einzelnen Verkehrsträger (wie Schiene oder Strasse) ist sinnvoll, damit jeder seine eigenen Kosten trägt. Wenn aber die Ziele der Gesamtverkehrspolitik auf diese Weise nicht verwirklicht werden können, erhält der Bund die Möglichkeit, zweckgebundene Mittel für einen andern Verkehrsträger zu verwenden. Eine solche Zweckänderung wird aber nur als Ausnahme für eine beschränkte Zeit zugelassen. Sie muss vom Parlament beschlossen werden und – falls das Referendum dagegen ergriffen wird – sogar vom Volk.

Die Beratungen im Parlament

Das Parlament hat die Verfassungsartikel für eine koordinierte Verkehrspolitik mit deutlichem Mehr gutgeheissen. Umstritten war vor allem die Frage, welche Aufgaben beim öffentlichen Verkehr dem Bund und welche den Kantonen übertragen werden sollten. Verschiedene Auffassungen gab es auch in der Frage, ob der für den öffentlichen Verkehr vorgesehene Anteil der Bundeseinnahmen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe festgelegt werden sollte. In diesen beiden Fragen beschloss das Parlament, nur die Grundsätze in der Verfassung zu verankern und die Einzelheiten auf Gesetzesstufe zu regeln. Umstritten war schliesslich die mögliche Verwendung von Treibstoffgeldern für andere Aufgaben (Änderung der Zweckbindung).

Der Standpunkt der Bundesrates

Der Bundesrat hält die neuen Verfassungsartikel für notwendig. Sie schaffen den bestmöglichen Ausgleich zwischen den Vorteilen und den nachteiligen Auswirkungen des Verkehrs. Die bisherigen Engpässe und Verkehrsschwierigkeiten sind unter anderem dadurch verursacht, dass die Probleme des Automobils, der Bahnen, der Schifffahrt und der Luftfahrt für sich getrennt behandelt worden sind. Die neue Verkehrspolitik verlangt gesamtheitliche Entscheide. Sie schafft die Voraussetzung dafür, dass die künftige Verkehrszunahme rationell und umweltgerecht bewältigt werden kann.

Unser Verfassungsrecht wird nicht total erneuert, sondern sinnvoll ergänzt. Die Vorlage beschränkt sich auf Grundsätze, wie dies für Verfassungsrecht angebracht ist. Die Regelung der Einzelheiten ist Sache des Gesetzgebers. Das Volk hat mit dem Referendum das letzte Wort. Die neuen Verfassungsartikel geben dem Bund und den Kantonen ausser Kompetenzen auch die entsprechenden Finanzmittel in die Hand. Schliesslich stärken sie die Rolle der Schweiz im internationalen Verkehr.

Argumente dafür und dagegen

Dagegen

Neue Verfassungsartikel sind überflüssig. Bereits heute kann der Bund eine sinnvolle Verkehrspolitik betreiben, und zwar ohne zusätzliche Verfassungsbestimmungen, die zu weiteren Interventionen führen.

Die koordinierte Verkehrspolitik ermöglicht eine Zweckentfremdung der Treibstoffgelder. Sie führt dazu, dass die Automobilisten die Defizite des öffentlichen Verkehrs tragen müssen.

Es geht nicht primär um eine Verkehrs-, sondern um eine Fiskalpolitik. Statt dass Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette abgeschafft werden, bleiben sie in der Verfassung.

Die Vorlage klammert den Agglomerationsverkehr aus. In diesem Bereich bestehen aber die grössten Probleme. Diese werden also nicht gelöst.

Bundesrat und Parlament erachten die befürwortenden Argumente als überzeugender. Deshalb empfehlen sie, der koordinierten Verkehrspolitik zuzustimmen.

Dafür

Die Ziele und Grundsätze der koordinierten Verkehrspolitik gehören in die Bundesverfassung. Nur so ist es z.B. möglich, die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu abzugrenzen, die Finanzierung des Verkehrs zu sichern und nötigenfalls die Strassen von Lastwagen zu entlasten.

Es ist im Interesse der Automobilisten selbst, wenn man Massnahmen zur Entlastung der Strassen aus dem Treibstoffzoll finanzieren kann. Eine Zweckänderung ist nur für eine begrenzte Zeit möglich. Das Parlament und allenfalls das Volk müssten dieser zustimmen.

Strassenbenützungsabgaben können nur erhoben werden, wenn die Kosten des Strassenverkehrs nicht gedeckt sind. Jeder Verkehrsbenützer muss also lediglich die von ihm verursachten Kosten decken, nicht mehr.

Im Gegenteil, der Bund garantiert den Kantonen eine Unterstützung für den regionalen öffentlichen Verkehr sowie einen Lastenausgleich für alle Verkehrsausgaben, also auch für den Agglomerationsverkehr.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss

über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik

vom 20. März 1987

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 36^{bis}, Abs.1 zweiter Satz sowie Abs. 2 und 4 Aufgehoben¹⁾

Art. 36^{ter}

¹ Der Bund legt die Ziele der schweizerischen Gesamtverkehrspolitik fest. Er berücksichtigt dabei die Verkehrsbedürfnisse, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sowie die Auswirkungen auf Menschen und Umwelt. Er koordiniert im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse den Verkehr zu Land, zu Wasser und in der Luft.

² Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

³ Der Bund stellt beim privaten Verkehr unter Mitwirkung der Kantone die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicher. Diese verbinden die Regionen und dienen dem Fernverkehr. Für die Finanzierung kommt zur Hauptsache der Bund auf. Die Kantone sorgen für die übrigen Verkehrsnetze des privaten Verkehrs.

⁴ Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr. Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.

⁵ Die Lasten der Kantone gleicht der Bund so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss.

⁶ Die Benützer der Verkehrsnetze decken, nach Abzug der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, in der Regel langfristig die von ihnen verursachten Kosten. Der Gesetzgeber bestimmt die Ausnahmen. Bund, Kantone und Gemeinden kommen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf, die sie veranlassen. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die der Allgemeinheit durch den öffentlichen und privaten Verkehr erwachsenden Kosten fest.

¹ Diese aufgehobenen Bestimmungen betreffen die Nationalstrassen und sind im neuen Art. 36^{ter} Abs. 3 und 5 umfassender geregelt.

Art. 37

¹ Der Bund deckt aus allgemeinen Mitteln die Kosten der von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Verkehr.

² Er verwendet überdies jährlich, mit Einbezug der Beiträge an die Kantone:

1. Für den öffentlichen Verkehr:
 - a. einen Grundbeitrag, der vom Gesetzgeber im Ausmass eines Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen langfristig festgelegt wird;
 - b. Vergütungen der Verkehrsunternehmungen für die Benützung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung.
2. Für den privaten Verkehr:
 - a. die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls oder einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
 - b. den Reinertrag eines Zuschlages auf dem Treibstoffzoll oder auf einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
 - c. Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsenden ungedeckten Kosten.

³ Zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie Entflechtung und Verknüpfung des Verkehrs, Hebung der Sicherheit, Schutz gegen Naturgewalten, Umwelt- und Landschaftsschutz, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund die für den öffentlichen und die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

⁴ Der Bund legt über den Eingang und die Verwendung der Mittel für den öffentlichen und für den privaten Verkehr gesondert Rechnung ab. Er kann vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.

⁵ Die Kantone dürfen auf den Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, Gebühren weder erheben noch zulassen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Ausnahmen.

Art. 41^{ter} Abs. 4 Bst. a zweiter Satz
Aufgehoben²⁾

Übergangsbestimmungen

Art. 19

¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nach Artikel 36^{ter} Absatz 6 ist schrittweise zu verwirklichen.

² Die Defizite, die in den Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung nach Einführung der Vorfinanzierung der Investitionen durch den Bund und der vollen Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen entstehen, können noch während einer Übergangszeit von höchstens fünf Jahren aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

² Die seit 1971 bestehende Kompetenz des Bundes, an Stelle der Treibstoffzölle entsprechende Verbrauchssteuern zu erheben, ist zur Vereinfachung des Verfassungstextes in Art. 37 Abs. 2 Ziff. 2 Bst. a und b der Abstimmungsvorlage eingefügt worden.

Initiative zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters

Ausgangslage

Unsere Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge beruht auf drei Säulen. Diesem System wurde 1972 mit grossem Mehr zugestimmt. Es umfasst:

- Erste Säule: AHV und IV, seit 1948 Grundversicherung für alle.
- Zweite Säule: Berufliche Vorsorge, seit 1985 für Arbeitnehmer obligatorisch.
- Dritte Säule: Selbstvorsorge (individuelle Ersparnisse), die gefördert wird.

Als die AHV im Jahre 1948 in Kraft trat, betrug das Rentenalter für Frauen wie für Männer 65 Jahre. Das Rentenalter der Frauen wurde 1957 auf 63 Jahre und 1964 auf 62 Jahre herabgesetzt.

Die **Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen»** geht nun bedeutend weiter. Sie wurde 1983 mit 116 657 Unterschriften eingereicht und ist die zweite dieser Art. Im Jahre 1978 wurde eine Initiative, die ein Rentenalter von 60 Jahren für Männer und 58 für Frauen vorsah, massiv verworfen (1451220 Nein gegen 377 017 Ja).

Die neue Initiative verlangt die Einführung eines Rentenalters von 62 für Männer und von 60 für Frauen innerhalb von drei Jahren. Ausserdem bestimmt sie, dass diese Altersgrenzen später auf dem Gesetzesweg weiter herabgesetzt, nicht aber erhöht werden können.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Die Frage des Rentenalters kann nicht gesondert betrachtet werden, wie das in der Initiative geschieht. Die finanziellen Folgen der Initiative sind so beträchtlich, dass weitere Verbesserungen der AHV in Frage gestellt werden. Der Bundesrat möchte nämlich mit der 10. AHV-Revision ausser den Massnahmen zur Herstellung der Gleichberechtigung von Mann und Frau auch sozialpolitische Verbesserungen vornehmen. Am Rentenalter von Mann und Frau möchte er gegenwärtig nichts ändern, doch sollen 62- bis 65jährige Männer ihre Altersrente vorbeziehen können.

