

## Künftige Finanzierung von Strassen- und Schieneninfrastrukturen

Aufgrund bereits heute bestehender Kapazitätsengpässe im Strassen- wie im Schienenverkehr wird der Investitionsbedarf in Zukunft weiter steigen. Das nächste grosse Eisenbahnprojekt ist Bahn 2030 mit Ausbauprojekten bis zu 21 Mrd. Franken. Es stellt sich daher die Frage, wie sich solche Grossprojekte finanzieren lassen – ohne gleichzeitig die Strassenfinanzierung in Schieflage zu bringen.

### **Position von economiesuisse**

Das bestehende, unüberschaubare und verzerrende Finanzierungssystem muss dringend korrigiert werden. Im Kern des neuen Konzepts steht das Prinzip einer *verursachergerechten* Finanzierung. Daraus resultiert eine systematische Entflechtung der Finanzflüsse zwischen Schienen- und Strassenverkehr. Das vorgeschlagene Konzept sichert langfristig genügend Mittel für die Finanzierung von künftigen Strassen- und Schienengrossprojekten, inklusive für das vom Bundesrat im letzten Jahr skizzierte Projekt Bahn 2030. Auf eine Erhöhung des Mineralölsteuereinzugs wird dabei verzichtet.

11. Mai 2009

Nummer 12

# dossierpolitik



## Verursachergerechtere Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen

**Investitionsbedarf steigt weiter** Das schweizerische Strassen- und Schienennetz wurde über Jahrzehnte kontinuierlich ausgebaut und gilt als leistungsfähig. Aufgrund bereits heute bestehender Kapazitätsengpässe im Strassen- wie im Schienenverkehr wird der Investitionsbedarf in Zukunft weiter steigen. Der Bau und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen sind jedoch äusserst kostenintensiv. Angesichts knapper öffentlicher Finanzen sind klare Prioritäten und nachhaltige Finanzierungsmodelle notwendig. Doch die bestehenden Finanzierungsinstrumente erfüllen ihren Zweck nur ungenügend – bereits mittelfristig drohen Finanzierungslücken, neuerdings auch bei der Strassenfinanzierung. Bevor schmerzhafteste Steuererhöhungen beschlossen werden, muss die heutige Verkehrsfinanzierung kritisch hinterfragt werden. economie-suisse hat ein Konzept erarbeitet, das die Schwächen des jetzigen Finanzierungssystems korrigieren soll. Die künftigen Erweiterungsetappen der Verkehrsinfrastrukturen sollen auf einer neuen Basis geplant und finanziert werden.

**Finanzierung von Strassen und Schienen ist nicht gesichert** Obwohl die parlamentarischen Debatten um den nächsten Ausbauschritt der Schieneninfrastruktur (ZEB) noch kaum abgeschlossen sind, hat der Bundesrat bereits angekündigt, er werde bis 2010 eine Vernehmlassungsvorlage für die nächste umfassende Bauetappe vorlegen. Vorgeschlagen werden zwei Varianten mit unterschiedlich umfangreichen Ausbauprojekten (zwischen 12 und 21 Mrd. Franken). Mögliche Finanzierungsquellen für diese Ausbauten wurden vom Bundesrat bereits genannt, insbesondere eine Weiterführung des Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds). Dabei ist der Fonds schon aufgrund der beschlossenen Projekte überlastet, der Termin für den Schuldenabbau musste zeitlich erstreckt und die Bevorschussungslimite des Bundes erhöht werden. Unter diesen Umständen lassen sich innert nützlicher Frist über den FinöV-Fonds keine neuen Projekte mehr finanzieren. Der FinöV birgt auch die Gefahr einer Fortsetzung bzw. einer Zunahme der Quersubventionierung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur durch den Strassenverkehr. Gemäss Prognosen des Bundesrats soll schon in wenigen Jahren eine Finanzierungslücke in der Strassenfinanzierung entstehen. Vor diesem Hintergrund ist auch der in den Vernehmlassungsunterlagen zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz<sup>1</sup> angekündigte Erhebungsbedarf des Mineralölsteuerzuschlags von bis zu 22 Rappen pro Liter in den nächsten Jahren zu verstehen. Die Wirtschaft ist dadurch gezwungen, frühzeitig Stellung zu beziehen. Wegen der starken Verflechtung der Finanzierungsflüsse kann die Finanzierung von Bahn- und Strasseninfrastrukturen nicht getrennt betrachtet werden.

### Ausgangslage – heutige Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen

**Komplexe Verkehrsfinanzierung** Die heutige Verkehrsfinanzierung ist äusserst komplex und wenig transparent (siehe Grafik 1). Dieses Jahr sind auf Bundesebene über 8,7 Mrd. Franken Ausgaben für den Verkehr geplant. Mit einem Ausgabenanteil von 15 Prozent ist dies der zweitgrösste Aufgabenbereich des Bundes.<sup>2</sup> Rund 5 Mrd. Franken werden dabei über zweckgebundene Einnahmen (Mineralölsteuern, LSVA, Autobahnvignette, MWST-Promille) finanziert. Der Rest stammt aus allgemeinen Mitteln bzw. wird über Schulden (inkl. Bevorschussungen) finanziert. Die konkrete Mittelverwendung gestaltet sich wesentlich komplizierter. Auffallend ist dabei ein Transfer von fast 2 Mrd. Franken von Erträgen aus den Strassenabgaben zu den übrigen Verkehrsträgern. In dieser Summe nicht enthalten sind Strassenabgaben in der Höhe von

<sup>1</sup> Bericht für die Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel.

<sup>2</sup> Ohne Berücksichtigung des Aufgabengebiets Finanzen und Steuern, welches die Anteile Dritter, Zahlungen in den Finanzausgleich und die Geldbeschaffung, Vermögens- und Schuldenverwaltung enthält und sich damit einer aktiven Steuerung entzieht. Der grösste Aufgabenbereich ist mit einem Anteil von 30 Prozent die Soziale Wohlfahrt.

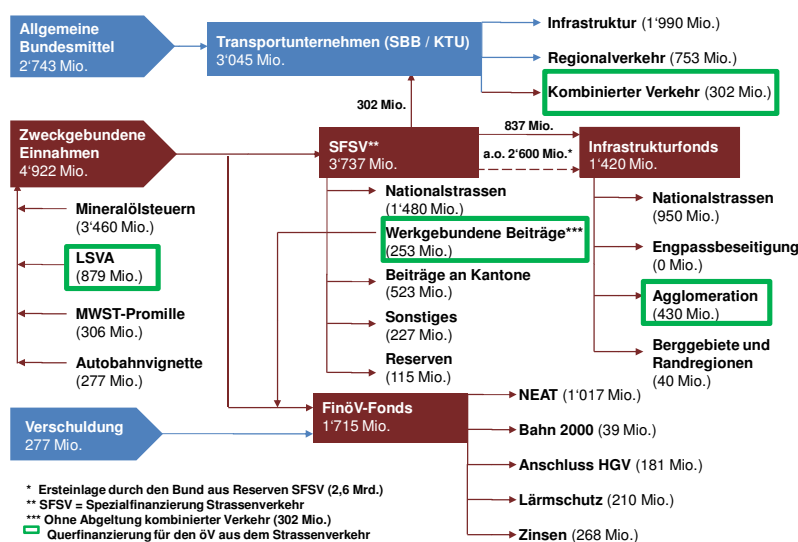
2,3 Mrd. Franken, die nicht der Verkehrsfinanzierung zugute kommen (die Hälfte der Mineralölsteuer, ein Drittel der LSVA sowie die Einnahmen aus der Automobilsteuer). Trotz des umfangreichen Transfers von Strassenmitteln auf Bundesebene konnten bis anhin die Nationalstrassen vollumfänglich und verursachergerecht durch Strassenabgaben finanziert werden. Beim öffentlichen Verkehr ist die Ausgangslage eine andere. Dessen Eigenfinanzierungsgrad beträgt nur knapp 50 Prozent.

Quersubventionierung des öffentlichen Verkehrs durch den Strassenverkehr

Die Quersubventionierung des öffentlichen Verkehrs durch den Strassenverkehr setzt somit falsche Anreize und verzerrt die Kostenwahrheit der jeweiligen Verkehrsmittel. Die aktuelle Verkehrsfinanzierung muss daher umfassend geändert werden. Unüberschaubare und verzerrende Finanzflüsse zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern (insbesondere Strasse und Schiene) müssen konsequent entflechtet werden.

Die heutige Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen ist äusserst komplex. Ausgabenseitig können drei Finanzierungstöpfe identifiziert werden (SFSV, Infrastrukturfonds, FinöV-Fonds). Diese sind aber eng miteinander verbunden – der Infrastrukturfonds wird ausschliesslich durch die SFSV finanziert und Strassengelder fliessen in den FinöV-Fonds. Dazu kommen Erträge aus Strassenabgaben dem Schienenverkehr zugute (LSVA, Mineralölsteuer), was zu einer Quersubventionierung des Schienenverkehrs durch den Strassenverkehr führt.

Grafik 1: Finanzierungsflüsse des Strassen- und Schienenverkehrs auf Bundesebene



Quelle: Voranschlag 2008, Darstellung economiesuisse

**Prinzipien zur künftigen Verkehrsfinanzierung**

Das künftige Finanzierungskonzept soll folgende Anforderungen erfüllen:

- **Verursachergerechtere Finanzierung:** Wer Verkehrskosten verursacht oder neue Investitionen fordert, soll dafür auch einen seinem Nutzen entsprechenden Beitrag leisten. Die Erträge aus den Strassenabgaben müssen wieder stärker die Strasseninfrastruktur finanzieren. Beim Schienenverkehr sollen diejenigen, die von einem Ausbau profitieren, künftig ebenfalls soweit möglich mitfinanzieren.
- **Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips:** Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (Bundesverfassung, Art. 43a, al. 2). Dieses Prinzip soll auch im Verkehrswesen vermehrt zur Anwendung kommen. Der Bund kann nicht für alles aufkommen, insbesondere im Regional- und Agglomerationsverkehr. Aufgabe des Bundes sollte es sein, sich um den Bau, Betrieb und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung zu kümmern. Unter Berücksichtigung von regionalem Nutzen sollen Kantone und Gemeinden einen entsprechenden Finanzierungsbeitrag leisten.
- **Berücksichtigung von volkswirtschaftlichem und betriebswirtschaftlichem Nutzen:** Anstelle eines politisch vordefinierten Investitionsvolumens dürfen nur Projekte mit einem eindeutigen volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Nutzen realisiert

werden. Dabei müssen anhand von Rentabilitätsüberlegungen, Auslastungsgradvergleichen und Kosten-Nutzen-Überlegungen auch für einzelne Linien und Projekte klare Prioritäten gesetzt werden (beispielsweise müssen Projekte, die auch von nationaler Bedeutung sind, Projekten mit einem ausschliesslich regionalen Nutzen vorgehen). Gebaut werden darf zudem nur, was auch finanziert ist.

- **Berücksichtigung künftiger Generationen:** Die Einkommen zukünftiger Generationen müssen unantastbar sein. Unsere Nachkommen profitieren nicht nur von unseren Infrastrukturinvestitionen, sie tragen auch deren Kosten für Unterhalt, Betrieb und Schuldenabbau. Was heute wichtig und sinnvoll erscheint, könnte in Zukunft höheren Prioritäten untergeordnet werden. Es muss deshalb wieder vermehrt der Grundsatz gelten: Diejenige Generation, welche eine Infrastruktur baut, muss sie auch finanzieren.

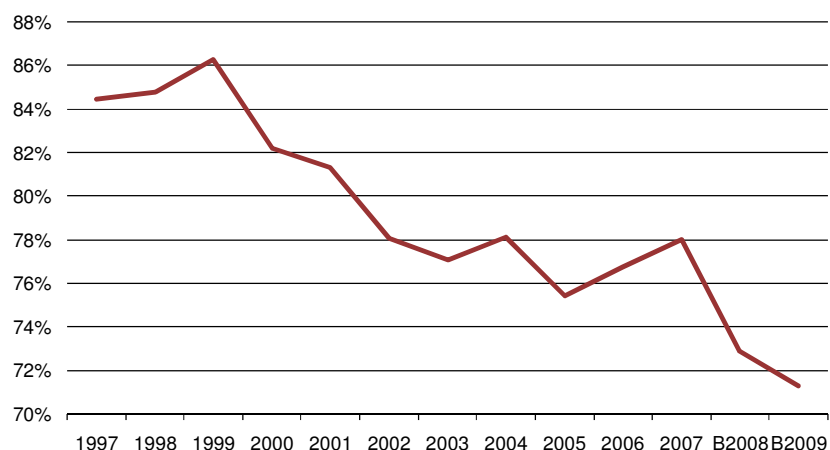
### Ausblick Strassenfinanzierung – Umsetzung des Finanzierungskonzepts

Im Bericht für die Vernehmlassung zum Programm Engpassbeseitigung schlägt der Bundesrat eine massive Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags sowie die Weiterführung bzw. die Erhöhung der Umverteilung von Strassenmitteln zugunsten des öffentlichen Verkehrs vor. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 22 Rappen entspricht einer Erhöhung von 73 Prozent oder einer Mehrbelastung des Strassenverkehrs von jährlich 1,4 Mrd. Franken. Dieser Vorschlag ist aus folgenden Gründen entschieden abzulehnen:

- Eine verursachergerechtere Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen (Schiene und Strassen) würde mehr Mittel zugunsten der Strasse sicherstellen. Jedes Jahr fliessen etwa 2 Mrd. Franken Erträge aus Strassenabgaben zugunsten anderer Verkehrsträger. Weitere 2,3 Mrd. Franken fliessen in Form von allgemeinen Mitteln in die Kassen von Bund und Kantonen. In den letzten Jahren ist der Ausgabenanteil der SFSV zugunsten der Strassen massiv geschrumpft (siehe Grafik 2). Auch der Anteil der Strassenabgaben, die für Strassenzwecke verwendet werden, liegt heute nur knapp über 40 Prozent.<sup>3</sup>

Die Zweckentfremdung von Strassenmitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) für die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und sonstigen Aufgaben ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Für 2009 wurde zum Beispiel eine Milliarde Franken aus der SFSV zugunsten des öffentlichen Verkehrs budgetiert. Davon fallen 398 Mio. Franken auf den Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen (Infrastrukturfonds), 312 Millionen auf den FinöV-Fonds und 224 Mio. Franken auf den kombinierten Verkehr.

**Grafik 2: Spezialfinanzierung Strassenverkehr – Ausgabenanteil zugunsten der Strassen**  
In Prozent, 1997 bis Voranschlag 2009



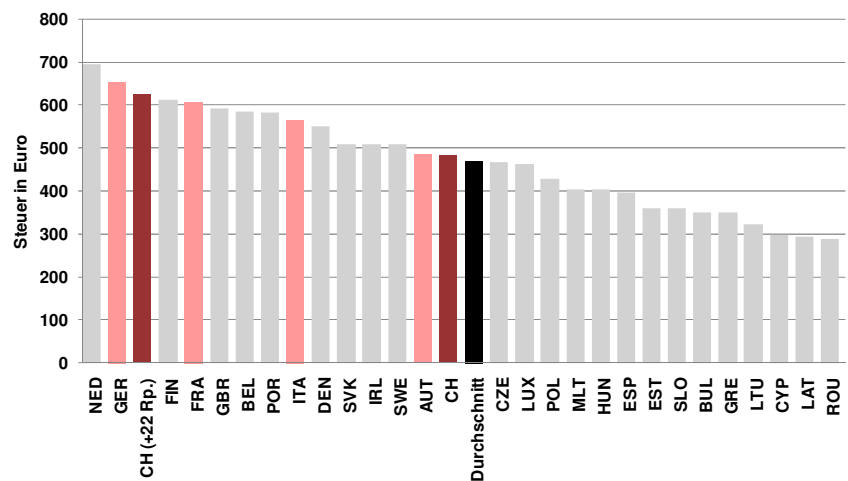
Quelle: diverse Staatsrechnungen

<sup>3</sup> Strassenabgaben: Mineralölsteuern auf Treibstoffen, Automobilsteuer, Schwerverkehrsabgabe, Nationalstrassenabgabe.

- Obwohl der Mineralölsteuerzuschlag seit 1974 unverändert bei 30 Rappen liegt, haben die entsprechenden Einnahmen aufgrund einer starken Zunahme des Verkehrs zwischen 1974 und 2007 um fast 160 Prozent zugenommen. Der Landesindex der Konsumentenpreise ist gleichzeitig um 140 Prozent – und damit weniger stark als die Steuereinnahmen – gestiegen. Die Ausgaben für Nationalstrassen sind im gleichen Zeitraum mit 104 Prozent jedoch deutlich weniger stark gewachsen als die Teuerung. Aufgrund dieser Fakten lässt sich mit dem Argument der Teuerung keine massive Steuererhöhung begründen.
- Die Infrastrukturfondsausgaben können keine Erhöhung der Strassenabgaben rechtfertigen, denn es wurde damals versichert, dass der Fonds die SFSV nicht gefährdet.<sup>4</sup>
- Durch die starke Erhöhung der Treibstoffbesteuerung in der Schweiz würde ein wesentlicher Standortvorteil verschwinden. Die Mehrkosten hätten Wirtschaft und Konsumenten zu tragen.

Die schweizerische Steuerbelastung auf Treibstoffen liegt heute knapp über dem Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedsstaaten. Auffallend ist jedoch, dass die Treibstoffbesteuerung in der Schweiz milder ist als in ihren Nachbarländern. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 22 Rappen würde diesen Standortvorteil zunichte machen. Einzig Deutschland und die Niederlande hätten eine noch höhere Besteuerung. Für den schweizerischen Automobilisten würde es sich dann lohnen, in Österreich, Italien oder Frankreich zu tanken.

**Grafik 3: Besteuerung von Treibstoffen – Schweiz vor und nach Steuererhöhung**  
Mineralölsteuer pro 1000 Liter Benzin, Bleifrei 95



Quelle: Europäische Kommission, Oil Bulletin, Stand per Ende November 2008

- Die Effizienzgewinne durch den Neuen Finanzausgleich sind unverständlicherweise ausser acht geblieben. Mit dem im Jahre 2008 in Kraft getretenen neuen Finanzausgleich (NFA) war ursprünglich ein erheblicher Effizienzgewinn vorausgesagt worden. Als wesentliche Änderung ist der Bund neu alleiniger Besitzer der Nationalstrassen und trägt die volle Verantwortung für den Bau/Ausbau, Unterhalt und Betrieb dieser Strassen. Laut Botschaft zum NFA kann mit der Neuorganisation „ein erhebliches Sparpotenzial [...] auf dem Gebiet der Nationalstrassen erwartet werden“. Ziel war es, in den ersten zehn Jahren der neuen Betriebsorganisation einen Effizienzgewinn von rund 15 Prozent der heutigen Gesamtkosten auf vergleichbarer Basis (heutiges Netz; Indexstand 2002) zu erreichen. Auch das Bundesamt für Strasse (Astra) betonte kurz vor dem Inkrafttreten des NFA, dass komplizierte Mechanismen, die die Kosten in die Höhe treiben, mit dem NFA wegfallen. Solche Faktoren müssen in einer gesamtheitlichen Betrachtung des künftigen Finanzierungsbedarfs berücksichtigt werden. Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass Infrastrukturfondsprojekte bis 2028 abgeschlossen und finanziert sein werden. Damit werden ab 2029 keine Mittel mehr in den Infrastrukturfonds fließen und damit vollständig für die Finanzierung von Strassenausgaben zur Verfügung stehen.

<sup>4</sup> Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, 05.070), Seite 6283.

Möglicher Mehrbedarf für den ordentlichen Unterhalt

Einzig im ordentlichen Unterhalt kann vorübergehend ein Mehrbedarf nicht ausgeschlossen werden. Unter diesen Titel fällt ein möglicher Mehraufwand infolge eines längeren und älter gewordenen Nationalstrassennetzes: Seit 1990 sind rund 260 Kilometer an neuen Nationalstrassen in Betrieb genommen worden. Weitere rund 134 Kilometer werden in den kommenden zehn Jahren fertiggestellt werden. Dazu sind 71 Prozent der Nationalstrassen älter als 30 Jahre. Totalsanierungen lassen sich zeitlich nicht mehr länger verschieben. Solange weder konkrete Strassenausbaupläne auf dem Tisch liegen, noch der Zweckentfremdung von Strassenmitteln ein Ende gesetzt wird, kann aus heutiger Sicht einer Erhöhung der Strassenabgabe für den Bau von neuen Netzelementen nicht zugestimmt werden.

Vermeehrt Projekte im Agglomerationsverkehr

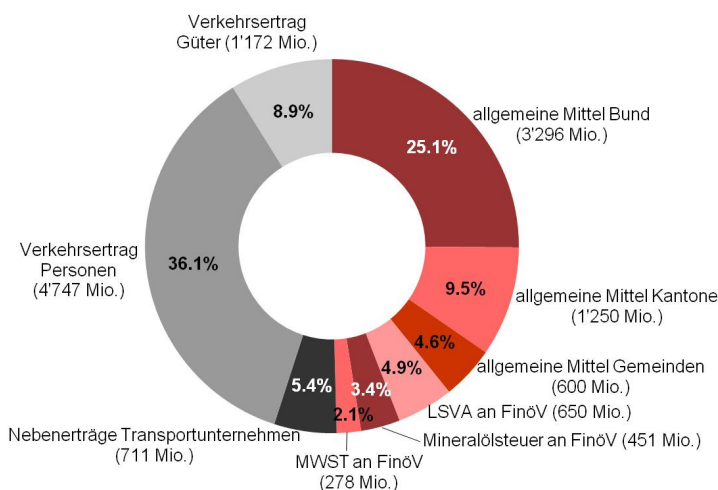
**Ausblick Schienenfinanzierung – Umsetzung des Finanzierungskonzepts**

Bahn 2030 ist nach den ZEB-Projekten das nächste umfassende Eisenbahnprojekt, das in den kommenden Jahren diskutiert wird. Wie vom Bundesrat angekündigt, sollten zwei Varianten mit unterschiedlich umfangreichen Ausbauvorhaben (zwischen 12 und 21 Mrd. Franken) zur Debatte stehen. Der Hauptunterschied zwischen den beiden Varianten liegt darin, dass bei der teureren Variante substanzielle Projekte im Agglomerationsverkehr vorgesehen sind. Gemäss den oben festgelegten Prinzipien lässt sich die Finanzierung von Bahn 2030 wie folgt ableiten:

- **Mitfinanzierung der Kantone (220 bis 440 Mio. Franken):** Nach der Realisierung von ZEB besteht vermehrt Handlungsbedarf in den Agglomerationen. Deshalb müssen die Kantone künftig ihrem eigenen Nutzen entsprechend einen Finanzierungsbeitrag leisten. Die Mitfinanzierung erfolgt entweder direkt aus allgemeinen Mitteln oder durch Abstriche beim Kantonsanteil an der LSVA. Die Kantone haben damit den Anreiz, Projekte zu fördern, die wirklich ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Gleichzeitig können sie das Tempo, mit welchem Infrastrukturen ausgebaut werden, wesentlich beeinflussen.
- **Erhöhung des Beitrags der Bahnunternehmen (300 bis 400 Mio. Franken):** Trotz umfangreicher Zuschüsse liegt der Eigenfinanzierungsgrad des öffentlichen Verkehrs nur bei 50 Prozent. Mittels strategischer Optimierungen, einer Trassenpreisreform und Ausschreibungen soll dieser Anteil erhöht werden. In Ergänzung dazu wäre auch eine generelle Erhöhung der Billettpreise – jedoch einzig als Infrastrukturzuschlag – unter Berücksichtigung der Nachfrageentwicklung und möglicher preislicher Sonderaktionen zur Steigerung der Auslastung denkbar.

Unternehmen des öffentlichen Verkehrs decken ihre Kosten nicht aus eigener Kraft. Der Eigenfinanzierungsgrad beträgt etwas mehr als 50 Prozent. Bund, Kantone, Gemeinden und der FinöV-Fonds decken den restlichen Bedarf.

**Grafik 4: Finanzierung des öffentlichen Verkehrs 2005, in Prozent und Franken**



Quelle: Litra

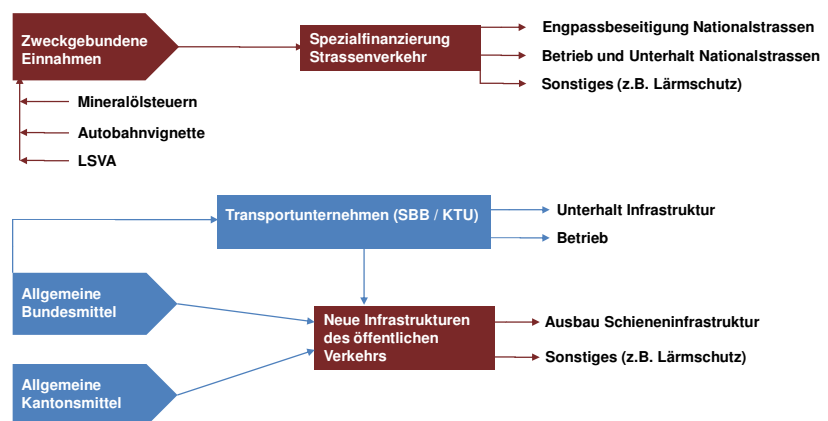
- **Beitrag des Bundes (300 bis 400 Mio. Franken):** Der FinöV-Fonds soll wie ursprünglich beabsichtigt aufgelöst werden, wenn alle Schulden vollumfänglich beglichen sind. Investitionen in die Infrastruktur sind eine Daueraufgabe des Bundes. Der FinöV-Fonds wurde für Jahrhundertprojekte wie die NEAT und damit verbundene Investitionsspitzen gebildet. Für eine transparente und gesicherte Finanzierung ist eine Fondslösung aber nicht ideal. Nach Abschluss des FinöV-Fonds kann der Bund hingegen allgemeine Mittel aus dem ordentlichen Budget zugunsten des Ausbaus von Schieneninfrastrukturen zur Verfügung stellen.

Konzept sichert für Bahn 2030 genügend Mittel

Mit diesem verursachergerechteren, zielorientierten und transparenten Finanzierungskonzept sind bereits ab 2017 – und damit wesentlich früher als wenn der FinöV-Fonds weitergeführt würde – jährliche Investitionen bis zu 840 Mio. Franken möglich. Allerdings ist auch Bahn 2030 vorgängig auf die eingangs erwähnten Kriterien zu prüfen, bevor die Finanzierung zur Debatte steht (insbesondere Berücksichtigung von volkswirtschaftlichem und betriebswirtschaftlichem Nutzen). Die zurückhaltendere Variante wäre mit dem ausgeführten Konzept jedoch bereits finanzierbar. Nach 2030 wären durch die zusätzlichen Bundesmittel sogar jährliche Investitionen von etwa 1,2 Mrd. Franken möglich. Durch den Wegfall des NEAT-Viertels zugunsten des FinöV-Fonds und zu einem späteren Zeitpunkt der Zweckbindung der LSVA-Gelder stehen dann zumal zudem deutlich mehr Mittel in der SFSV für Strassen und dem ordentlichen Budget zur Verfügung, was das Bedürfnis nach Steuererhöhungen noch einmal massiv senkt.

Die Umsetzung des Finanzierungskonzepts führt zu einer kompletten Entflechtung der Geldflüsse zwischen dem Schienen- und dem Strassenverkehr. Strassen werden ausschliesslich durch zweckgebundene Strassenabgaben finanziert, Schieneninfrastrukturen durch Beiträge der Transportunternehmen und allgemeine Bundes- und Kantonsmittel.

**Grafik 5: Finanzierungsflüsse des Strassen- und Schienenverkehrs auf Bundesebene nach eigenem Finanzierungskonzept**



Quelle: economiesuisse

**Fazit**

Aus der Umsetzung des Finanzierungskonzepts resultiert eine systematische Entflechtung der Finanzflüsse zwischen den Schienen- und Strassenfinanzierungen (siehe Grafik 5). Das vorgeschlagene Konzept sichert langfristig genügend Mittel für die Finanzierung von künftigen Strassen- und Schienengrossprojekten, inklusive für das vom Bundesrat im letzten Jahr skizzierte Projekt Bahn 2030. Auf eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags, so wie es der Bundesrat in Aussicht gestellt hat, kann dabei verzichtet werden.

**Rückfragen:**

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch  
 martin.weder@economiesuisse.ch