

Wege zu einer verursachergerechteren Verkehrsfinanzierung

Eine gute Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor. Weil der Ausbau jedoch kostenintensiv ist, müssen nebst Kosten-Nutzen-Überlegungen auch die finanziellen Möglichkeiten des Staates berücksichtigt werden. Economiesuisse fordert daher für die Zukunft auch für die Schieneninfrastruktur eine verursachergerechtere Verkehrsfinanzierung, welche falsche Anreize zu verhindern hilft.



Die Finanzierung von Bahn- und Strasseninfrastrukturen kann nicht mehr getrennt betrachtet werden. Für eine nachhaltige, zukunftsweisende Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen ist ein neues Finanzierungskonzept erforderlich.

Bild: Keystone



Martin Kaiser
Fürsprecher, Leiter Finanzen, Steuern & Infrastrukturen economiesuisse, Zürich (bis 30. April 2009)



Jan Perret-Gentil
M.I.S., Projektleiter Infrastrukturen economiesuisse, Zürich



Martin Weder
M.A.HSG, wissenschaftlicher Mitarbeiter Finanzen & Steuern economiesuisse, Zürich

Das schweizerische Strassen- und Schienennetz wurde über Jahrzehnte kontinuierlich ausgebaut und gilt als leistungsfähig. Dieser wichtige Standortfaktor muss erhalten bleiben. Aufgrund von bereits bestehenden Kapazitätsengpässen wird der Investitionsbedarf in Zukunft weiter steigen. Verkehrsinfrastrukturen sind jedoch äusserst kostenintensiv. Mit Bahn 2030, dem nächsten umfassenden Eisenbahnprojekt, sind Ausbauprojekte von bis zu 21 Mrd. Franken vorgeschlagen. Im Unterschied zur Neat oder zu den HGV-Projekten ist das Ziel nicht mehr die Optimierung des internationalen Güter- und Personenverkehrs. Mit Bahn 2030 geht es primär um National- und Regionalverkehr. Angesichts knapper öffentlicher Finanzen sind klare Prioritäten und nachhaltige Finanzierungsmodelle notwendig. Bisher stand als Finanzierungsmodell einzig die Weiterführung des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) zur Diskussion. 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.

Schlechte Nachrichten gibt es neuerdings auch zur Strassenfinanzierung (SFSV). Gemäss Bundesrat sollten in der bisher gesunden SFSV schon bald Finanzierungslücken entstehen, weshalb eine massive Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags (bis 22 Rappen) im Raum steht¹. Auslöser dafür ist insbesondere die Idee der Weiterführung bzw. Erhöhung der Umverteilung von Strassenmitteln zugunsten des öffentlichen Verkehrs (Bahn 2030, Agglomerationsverkehr). Damit wird deutlich: Die Finanzierung von Bahn- und Strasseninfrastrukturen kann nicht mehr getrennt betrachtet werden. Für eine nachhaltige, zukunftsweisende Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen ist ein neues Finanzierungskonzept erforderlich. Die bestehenden Finanzierungsinstrumente sind überholt.

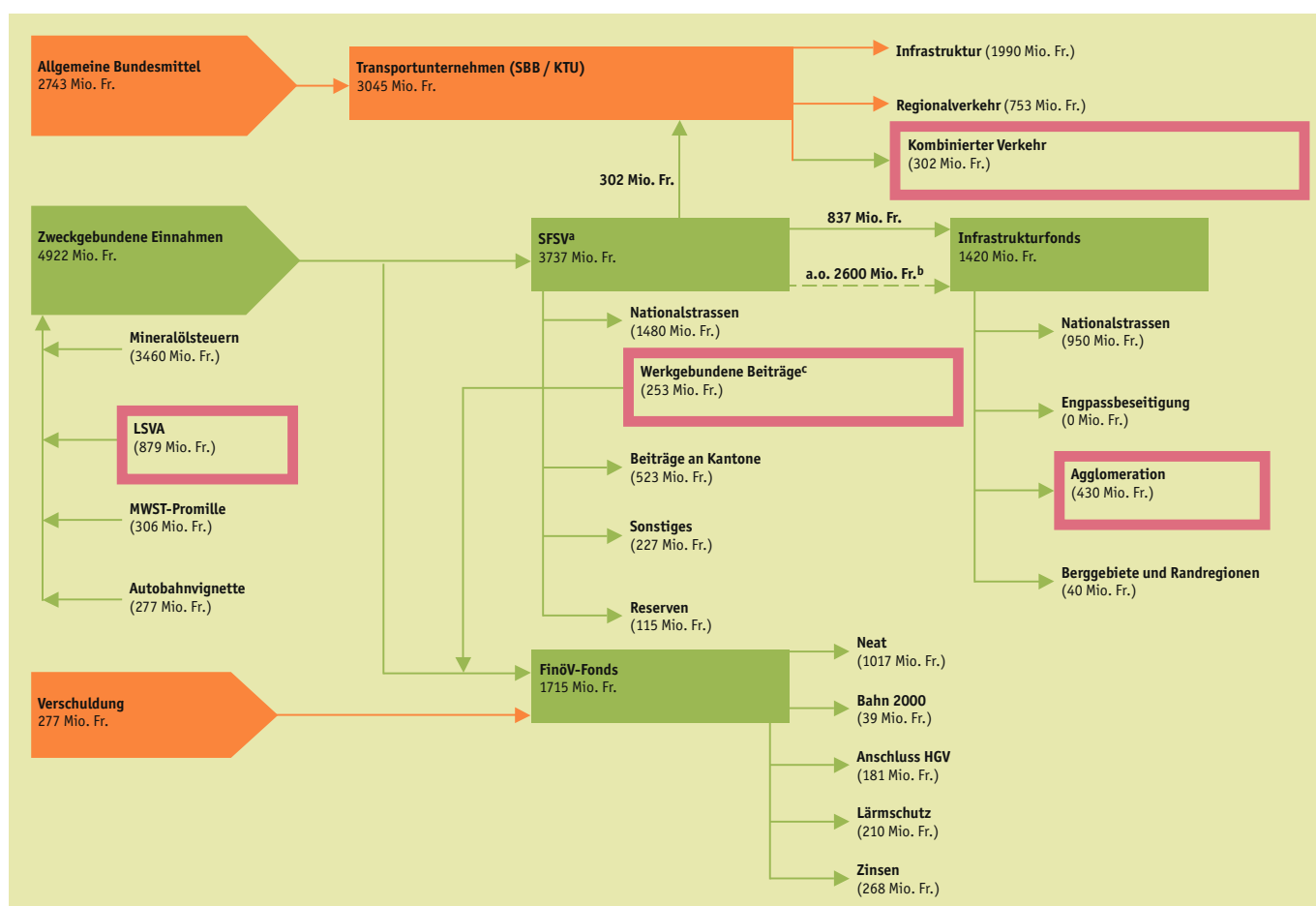
Komplexe und verzerrende Verkehrsfinanzierung

Der Bund gibt dieses Jahr 8 Mrd. Franken für den Strassen- und Schienenverkehr aus, was dem zweitgrössten Aufgabenbereich des Bundes entspricht². Rund 5 Mrd. Franken

Grafik 1

Finanzierungsflüsse des Strassen- und Schienenverkehrs auf Bundesebene, 2008

Querfinanzierung für den ÖV aus dem Strassenverkehr



a SFSV = Spezialfinanzierung Strassenverkehr.
 b Ersteinlage durch den Bund aus Reserven SFSV (2,6 Mrd. Fr.).
 c Ohne Abgeltung kombinierter Verkehr (302 Mio. Fr.).

Quelle: Economiesuisse / Die Volkswirtschaft

werden dabei über zweckgebundene Einnahmen finanziert. Der Rest stammt aus allgemeinen Mitteln bzw. wird über Schulden finanziert. Die Mittelverwendung gestaltet sich wesentlich komplizierter. Auffallend ist dabei ein Transfer von fast 2 Mrd. Franken an Strassenabgaben zu den übrigen Verkehrsträgern. So wird ein Teil der Mineralölsteuereinnahmen für die Finanzierung der Neat verwendet und zwei Drittel des LSVA-Reinertrags fließen in den FinöV-Fonds. Dazu kommen weitere 2,3 Mrd. Franken an Strassenabgaben nicht der Verkehrsfinanzierung zugute, sondern stehen dem Bund und den Kantonen frei zur Verfügung.

Die heutige Finanzierung wirkt verzerrend, ist intransparent und setzt damit falsche Anreize. Für den Agglomerationsverkehr wurde beispielsweise ohne Bedarfsabklärung nach vornehmlich politischen Gesichtspunkten ein fixer Betrag von 6 Mrd. Franken festgelegt. Ein Blick in die lange Liste der Projekte lässt die beklemmende Frage aufkommen, ob nicht

ein Teil dieser Mittel deutlich wirkungsvoller in Projekte von nationaler Bedeutung hätte investiert werden sollen. Um die Schwächen des heutigen Systems zu korrigieren, schlägt Economiesuisse ein neues, verursachergerechteres Finanzierungskonzept vor, das zu einer vollständigen Entflechtung der Finanzflüsse zwischen Strasse und Schiene führt.

Prinzipien der zukünftigen Infrastrukturfinanzierung

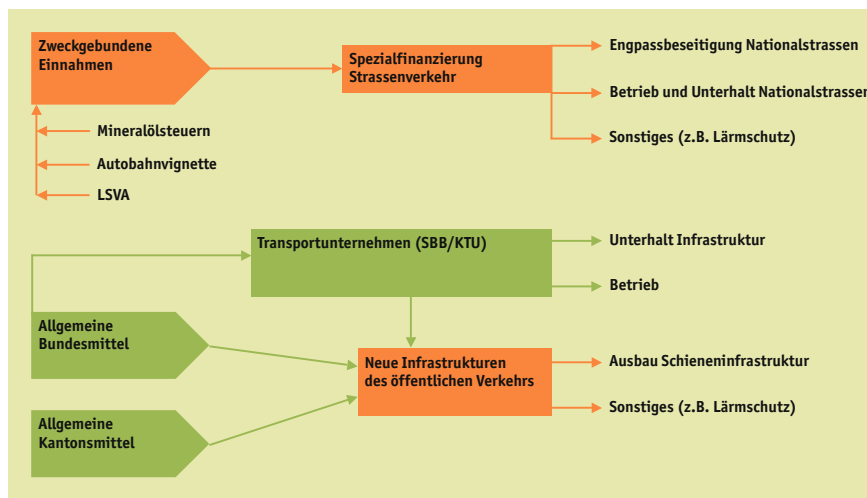
Das künftige Finanzierungskonzept soll folgende Anforderungen erfüllen:

- *Verursachergerechtere Finanzierung:* Wer Verkehrskosten verursacht oder neue Investitionen fordert, soll dafür auch einen seinem Nutzen entsprechenden Beitrag leisten.
- *Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips:* Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (Bundesverfassung, Art. 43a, al. 2).

1 Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung zur Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags für zukünftige Eisenbahngrossprojekte (Weiterführung FinöV-Fonds) vorgeschlagen. Diese Quersubventionierung führt dazu, dass mittelfristig auch die Strassenfinanzierung künstlich belastet wird.
 2 Ohne Berücksichtigung des Aufgabengebietes Finanzen und Steuern.
 3 Die Eckwerte dazu wurden Ende Dezember 2008 bekannt gegeben. Über den Zeitraum von ca. 2017–2040 stehen zwei Varianten zur Diskussion. Die erste enthält Investitionen von rund 21 Mrd. (1,2 Mrd. pro Jahr inklusive MWST und Teuerung), die zweite solche von 12 Mrd. (850 Mio. pro Jahr).

Grafik 2

Finanzierungsflüsse des Strassen- und Schienenverkehrs – künftiges Modell



Quelle: Economiesuisse / Die Volkswirtschaft

Dieses Prinzip soll auch im Verkehrswesen zur Anwendung kommen. Aufgabe des Bundes sollte es sein, sich um den Bau, Betrieb und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung zu kümmern.

- *Berücksichtigung des volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Nutzens:* Anstelle eines politisch vordefinierten Investitionsvolumens dürfen nur Projekte mit einem eindeutigen volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Nutzen realisiert werden. Dabei müssen klare Prioritäten gesetzt werden. Gebaut werden darf nur, was auch finanziert ist.

Projekt Bahn 2030

Die nächste Ausbauphase der Schieneninfrastruktur, Bahn 2030³, lässt sich gemäss diesem Konzept konkret wie folgt finanzieren:

- *Mitfinanzierung der Kantone (220–440 Mio. Fr.):* Nach der Realisierung des Projekts Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) besteht vermehrt Handlungsbedarf in den Agglomerationen und Regionen. Deshalb müssen die Kantone künftig ihrem Nutzen entsprechend einen Finanzierungsbeitrag leisten. Die heutige Finanzierung ausschliesslich über Bundesgelder könnte bei den Kantonen den Eindruck erwecken, der Infrastrukturausbau sei gratis zu haben. Doch der Schein trügt. Tauchen deswegen bald Finanzierungsprobleme in der Strassenrechnung auf, wird der Druck auf die Kantone zunehmen. Eine massive Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags würde

ohnehin peripherere Kantone stark treffen.

- *Erhöhung des Beitrags der Bahnunternehmen (300–400 Mio. Fr.):* Der Eigenfinanzierungsgrad des öffentlichen Verkehrs liegt lediglich bei 50%. Mittels strategischer Optimierungen, Trassenpreisreform, Ausschreibungen etc. soll dieser Anteil erhöht werden. In Ergänzung dazu wäre auch eine Erhöhung der Billettpreise – jedoch einzig als Infrastrukturzuschlag – denkbar.
- *Beitrag des Bundes (300–400 Mio. Fr.):* Der FinöV-Fonds soll wie ursprünglich beabsichtigt aufgelöst werden. Für eine transparente und gesicherte Finanzierung ist eine Fondslösung nicht geeignet. Nach Abschluss des FinöV-Fonds kann der Bund hingegen allgemeine Mittel zugunsten des Ausbaus von Schieneninfrastrukturen budgetieren. Investitionen in die Infrastruktur sind eine wichtige Aufgabe des Bundes, die den Einsatz ordentlicher Mittel rechtfertigen. Bereits heute fließen Bundesmittel in die Finanzierung der Schieneninfrastruktur, allerdings in Form von Bevorschussungen des FinöV-Fonds (2008: 277 Mio. Fr.).

Mit diesem verursachergerechteren, zielorientierten und transparenteren Finanzierungskonzept sind bereits ab 2017 jährliche Investitionen bis zu 840 Mio. möglich. Die zurückhaltendere Variante von Bahn 2030 wäre damit finanzierbar, und zwar wesentlich früher als über einen Weiterausbau des FinöV-Fonds. Selbstverständlich muss das Projekt vorgängig sowohl aus einer verkehrspolitischen als auch einer ökonomischen Perspektive auf Herz und Nieren geprüft werden. Nach 2030 wären durch die zusätzlichen Bundesmittel sogar jährliche Investitionen von 1,2 Mrd. Franken möglich. Gleichzeitig sichert die verursachergerechtere Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auch die notwendigen Mittel zur Strassenfinanzierung ohne erhebliche Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags.