

FAKTENBLATT: VERKEHRSINFRASTRUKTUREN

verkehrsinfrastrukturen nachhaltig sichern

Die Schweizer Bahn- und Strasseninfrastruktur steht international sehr gut da. Grosse Kapazitätsengpässe bestehen aber immer mehr auf der Strasse und zeichnen sich auch auf der Schiene ab. Das grösste Problem in der Schweizer Verkehrspolitik ist die fehlende Ausrichtung an Rentabilitätskriterien für die Auswahl der entsprechenden Projekte sowie deren Finanzierung. Letztere ist nicht verursacherorientiert ausgestaltet. So finanziert heute die Strasse einen beträchtlichen Teil der Bahninfrastruktur.

- ▶ Die verworrene Verkehrsfinanzierung muss transparenter werden.
- ▶ Keine weitere Querfinanzierung zwischen den Verkehrsträgern. Das setzt falsche Anreize und verunmöglicht eine nachhaltige Finanzierung.
- ▶ Die Preise müssen insbesondere bei der Schiene verursachergerechter werden.
- ▶ Aufgrund der knappen öffentlichen Finanzmittel müssen zukünftige Verkehrsinfrastrukturprojekte nach volks- und betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskriterien priorisiert werden.

MOBILITÄT NIMMT ZU

Engpässe auf Strasse und Schiene

Die Schweizerinnen und Schweizer sind immer mobiler. Vor allem legen sie immer längere Distanzen zurück. Von 1970 bis 2007 verdoppelte sich die Personenverkehrsleistung in Personenkilometer (zurückgelegte Kilometer aller beförderten Personen). Rund 80 Prozent der Personenverkehrsleistung und rund 60 Prozent der Güterverkehrsleistung (in Tonnenkilometer) finden auf der Strasse statt.

PERSONEN- VERKEHR

Das Auto bleibt das dominierende Verkehrsmittel.



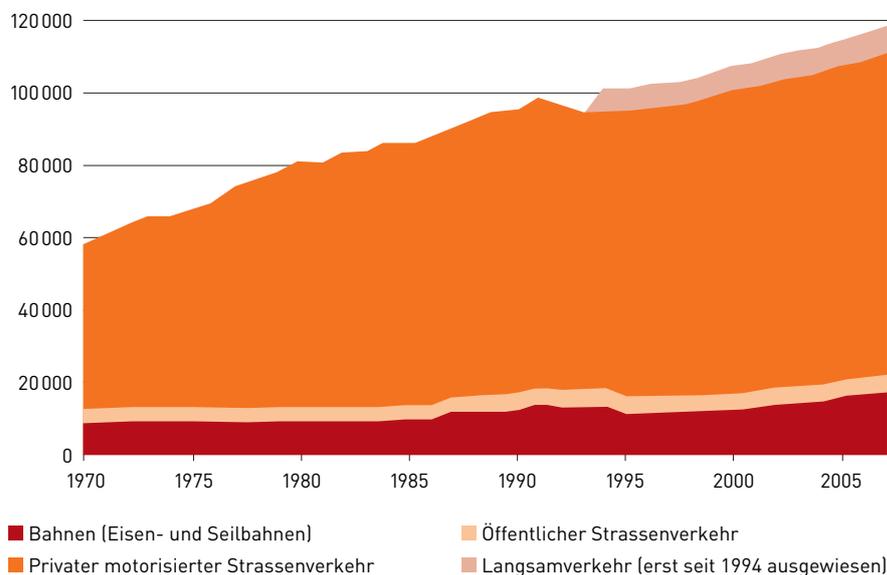
Strasse und Schiene stehen international gut da

Schweizer Verkehrsnetze stehen international gesehen gut da. Die Bahninfrastruktur gehört zu den weltbesten. Die Strasseninfrastruktur ist ebenfalls im internationalen Wettbewerb vorne dabei. Auf Strassen bestehen jedoch bedeutende Engpässe und auch auf der Schiene zeichnen sich diese mehr und mehr ab.

VERDOPPELUNG

Die Verkehrsleistung in der Schweiz stieg seit 1970 rasant an. Insbesondere der private motorisierte Strassenverkehr verzeichnete ein starkes Wachstum.

Entwicklung der Verkehrsleistung in der Schweiz 1970 – 2007
 (in Millionen Personenkilometern)



Quelle: Bundesamt für Statistik 2010

Finanzierung unübersichtlich

Das grösste Problem in der Schweizer Verkehrspolitik ist die Finanzierung. Sie ist unübersichtlich und nicht verursacherorientiert. So sind heute die Kosten für den öffentlichen Verkehr viel höher als die Preise. Ein Generalabonnementbesitzer beispielsweise zahlt durchschnittlich zehn Rappen pro Kilometer, während er Kosten von 16 Rappen pro Kilometer verursacht. Neben der mangelnden Zweckbindung von Abgaben ist insbesondere die Mittelverwendung der Einnahmen verworren. Rund 2 Milliarden Franken fliessen pro Jahr von Strassenabgabeerträgen zu anderen Verkehrsträgern.

KURZ ERKLÄRT

VERKEHRSFINANZIERUNG

Infrastrukturausgaben im Verkehr werden einerseits durch zweckgebundene Einnahmen wie Mineralölsteuer, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Verkauf der Autobahnvignette sowie Mehrwertsteuerpromille gedeckt. Zum anderen werden allgemeine (Bundes-)Mittel verwendet bzw. Schulden (inkl. Bevorschussungen) herangezogen.

Es bestehen in der Verkehrsfinanzierung diverse Gefässe, die mit zweckgebundenen Einnahmen und allgemeinen Bundesmitteln gespeist werden. Die Mittel der *Spezialfinanzierung Strassenverkehr* (SFSV), die durch Einnahmen aus der Mineralölsteuer (50 Prozent), dem Mineralölsteuerzuschlag und der Nationalstrassenabgabe geäufnet werden, dienen insbesondere der Finanzierung von Bau und Unterhalt der Nationalstrassen, der Hauptstrassen sowie der Güterverkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene sowie der Finanzierung von allgemeinen Strassenbeiträgen an die Kantone. Der *Infrastrukturfonds* basiert auf einer Reorganisation der SFSV und wird auch vorwiegend durch diese gespeist (Teil der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette sowie SFSV-Reserve). Damit werden die Nationalstrassen, Hauptstrassen in Randregionen sowie Agglomerationsprogramme (Strasse und Schiene) finanziert. *Der Fonds für die*

Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) wird durch Einnahmen der Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuerpromille), der LSVa und der Mineralölsteuer (variabel, jeweils ein Viertel der jährlichen NEAT-Kosten) gespiesen. Damit werden Eisenbahngrossprojekte wie die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Bahn 2000, der Anschluss an das europäische Hochleistungsnetz sowie Lärmschutzinstallationen finanziert. Damit wird klar, dass insbesondere die konkrete Mittelverwendung der Einnahmen reichlich verworren und nicht verursacherorientiert ausgestaltet ist. Ein beträchtlicher Teil der Strasseneinnahmen kommt nicht dem Strassenverkehr zugute: die Hälfte der Mineralölsteuer, mindestens zwei Drittel der LSVa sowie die Einnahmen aus der Automobilsteuer.

QUERSUBVENTIONIERUNG

Ein bedeutender Teil der Erträge aus dem Strassenverkehr fliesst in den öffentlichen Verkehr.

Quersubventionierung von fast 2 Milliarden Franken

Erträge aus dem Strassenverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs (2008)



Quelle: Eigene Darstellung gemäss Voranschlag 2008

Ideologien und Zielkonflikte

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik der letzten Jahre war realitätsfremd und umfasst politische Zielkonflikte. Obwohl die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene in der Verfassung festgehalten ist, wird der Schienenpersonenverkehr konsequent priorisiert. Gleichzeitig benützen regionale S-Bahnen die gleichen Trassees wie der Güter- und der Fernverkehr. So ist es nicht möglich, alle Ansprüche unter einen Hut zu bringen. Und der – durchaus sehr vorteilhafte – Taktfahrplan führt dazu, dass beim Ausbau der Kapazitäten in den frühen Morgen- und den Abendstunden auch tagsüber viele Züge verkehren. Die durchschnittliche Sitzplatzauslastung der Züge auf Fernverkehrsstrecken liegt jedoch lediglich bei 30,9 Prozent, jene der Regionalzüge bei 20,5 Prozent.

FINANZIERUNG UND PRIORISIERUNG UNGELÖST

Die Schiene deckt ihre Ausgaben knapp zur Hälfte mit ihren Einnahmen. Die Strasse und die öffentliche Hand kommen für die restliche Finanzierung auf.

Einnahmen und Ausgaben bei der Schiene nicht ausgewogen

Die Strasse finanziert andere Verkehrsträger mit. Mit einem Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von knapp 50 Prozent decken sich bei der Schiene die von Reisen bezogenen Leistungen und bezahlte Kosten in keinsten Weise. Widerspiegeln die Preise die Kosten nicht ausreichend, führt dies zu einer Übernutzung. Die rapide gestiegene Qualität des Schienenverkehrs – notabene fast ausschliesslich für den Personenverkehr – bei nur marginal steigenden Preisen offenbart damit ein fundamentales Problem.

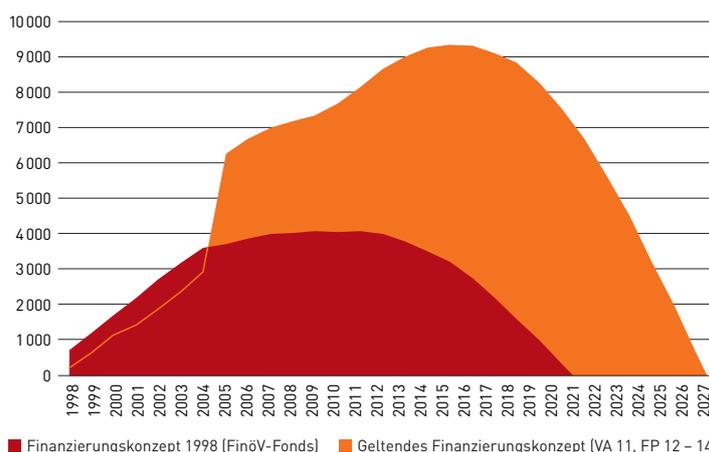
Insbesondere vor dem Hintergrund des engen finanziellen Spielraums des FinöV-Fonds und der zu erwartenden Abnahme der Mineralölsteuererträge (Fahrzeuge werden hinsichtlich Verbrauch effizienter) ist fraglich, wie geplante Teilprojekte der Bahn 2030 oder (immer neu auftretende zusätzliche) Unterhaltskosten in Zukunft finanziert werden können. Verschiedenartige Fondslösungen haben zwar den Vorteil, eine langfristige Finanzierung ohne jährliche Budgetdiskussionen zu ermöglichen. Gleichzeitig bergen sie aber die Gefahr, dass die Übersicht über vorhandene Mittel verloren geht oder die Fonds masslos überschuldet werden. Zudem führen sie oft zu Querfinanzierungen und nicht verursachergerechten Finanzierungen.

FINANZIERUNGS- LÜCKE

Die Verschuldung des FinöV-Fonds ist immens.

Zusätzliche Verschuldung des FinöV-Fonds gegenüber dem ursprünglichen Finanzierungskonzept 1998

In Millionen Franken



Quelle: EFV. Referat von Dr. Fritz Zurbrügg an der NEAT-Tagung vom 12. November 2010

Standortnachteile

Ein bei den Konsumenten erfolgreiches Verkehrsmodell, das nicht finanzierbar ist, bringt jedoch langfristig alle Beteiligten in grosse Schwierigkeiten. Nötige Kapazitätsausbauten können nicht umgesetzt werden bzw. müssen von Akteuren erbracht werden, die wenig bis gar keinen Nutzen aus den Neu- und Umbauten ziehen. Solche Entwicklungen führen letztlich zu Standortnachteilen.

QUERFINANZIERUNG LÖST PROBLEME NICHT

Anreize zur Übernutzung vermeiden

Die Schweizer Wirtschaft betrachtet die Finanzsituation im Verkehr mit grosser Sorge. Eine deutlich grössere Transparenz der Finanzflüsse und die verstärkte Verursacherorientierung sind essenziell.

Schädliche VCS-Initiative

Statt Probleme zu lösen, schafft die VCS-Initiative weitere Konflikte und verhindert damit eine nachhaltige Lösung zur Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen.

Genau in die entgegengesetzte und damit falsche Richtung zielt die Initiative «Für einen öffentlichen Verkehr» des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS). Der VCS will mit seiner Initiative von den zweckgebundenen Mineralölsteuern (zweckgebundener Reinertrag der Treibstoffsteuer) nur noch die Hälfte für die Strasse verwenden. Die andere Hälfte soll für die Förderung des schienen- und strassengebundenen öffentlichen Personenverkehrs und für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene eingesetzt werden. Die VCS-Initiative löst jedoch keine Verkehrsprobleme, sondern schafft neue. Die Forderung der VCS-Initiative entfernt die Verkehrsfinanzierung noch weiter von Kostenwahrheit und verursacherorientierten Preisen. Sie hat massiv höhere Abgaben auf Benzin und Diesel, schlecht unterhaltene Strassen und weniger Verkehrssicherheit zur Folge. Die VCS-Initiative ist einseitig auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtet und verunmöglicht beim Strassenverkehr durch den Mittelentzug jede weitere Entwicklung. Damit verhärtet die Initiative die politischen Fronten und verunmöglicht eine sachliche Lösung der Finanzierungslücken bei Schiene und Strasse. Die Lösung der Finanzierungsproblematik im Landverkehr ist eine Herausforderung, die sorgfältig und ohne zusätzlichen zeitlichen Druck in Angriff genommen werden sollte. Die Stossrichtung der vom Bundesrat Ende März 2011 in die Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge zur Verkehrsfinanzierung ist grundsätzlich richtig. Die stärkere Verursacherorientierung ist dringlich und wichtig. Die Vorschläge des Bundesrates bedürfen jedoch an einigen Stellen deutlicher Korrekturen (z. B. bezüglich unbefristeter Fondslösung, Ausgestaltung der Fahrtkostenabzüge oder der Steigerungen der Effizienz und Effektivität in der Aufgabenerfüllung vor allem beim Schienenverkehr). Die Gefahr einer verstärkten Querfinanzierung zwischen Strasse und Schiene ist evident.

KURZ ERKLÄRT

ROAD PRICING UND MOBILITY PRICING

Road Pricing ist eine Strassenbenützungsabgabe. Die grössten Nachteile eines solchen Systems sind die einseitige Fokussierung auf einen Verkehrsträger und die anfallenden Kosten für die Erhebung. Der Erhebungsaufwand liegt meistens bei 30 bis 40 Prozent des Ertrags. Im Vergleich dazu beträgt der Aufwand bei der Mineralölsteuer 1,5 Prozent des Bruttosteuerertrags. Damit die Einführung eines Road Pricing volkswirtschaftlich Sinn macht, müssten die Kosten durch einen entsprechend hohen Nutzen kompensiert werden. Ein besseres Modell ist das Mobility Pricing, das die Verkehrsträger Strasse und Schiene gleich einbezieht. Bisher wurde ein solches Konzept in keinem Land umgesetzt. Insbesondere auch im öffentlichen Verkehr, wo der Eigenfinanzierungsgrad tendenziell tief ist (rund 50 Prozent), könnte eine zeit-, ort- und leistungsabhängige Benützungsgebühr als Finanzierungsinstrument durchaus Sinn machen. Ein nur auf den Strassenverkehr beschränktes Road Pricing greift viel zu kurz. Es verzerrt die Preise zwischen den Verkehrsträgern und trägt nicht nachhaltig zur Lösung der Kapazitätsprobleme bei.

Kritische Analyse von Fondslösungen nötig

Die Erhöhung der Transparenz bei der Verkehrsfinanzierung ist zentral. Insofern ist die Stossrichtung der bundesrätlichen Vorschläge grundsätzlich richtig. Die Verursacherorientierung sowie die Transparenz der Mittelflüsse müssen erhöht werden. Es bestehen jedoch diverse offene Fragen sowie Korrekturbedarf. Mit der geplanten Schaffung und Alimentierung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) durch die bestehenden Quellen des FinöV-Fonds besteht die Gefahr einer Zementierung der Querfinanzierung zwischen Strasse und Schiene. Der FinöV-Fonds wurde zeitlich befristet für nationale Projekte des öffentlichen Verkehrs geschaffen. Unbefristete Ansätze bergen Gefahren von langfristigen Verzerrungen und unterbinden die Notwendigkeit, die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger über die Finanzierung immer wieder einzuholen. Mit dem BIF sollen auch regionale Projekte finanziert werden. Bezüglich Transparenz der Finanzierungsflüsse bestehen zudem nach wie vor Fragen. Insbesondere hinsichtlich Unterhalts- und Betriebskosten beim öffentlichen Verkehr (beispielsweise für den NEAT-Betrieb) sind die Grundlagen noch nicht im erforderlichen Mass vorhanden. Die FinöV-Fonds-Schulden müssen, wie der Bundesrat dies vorschlägt, konsequent getilgt werden. Andernfalls widerspräche dies den Vorgaben der Schuldenbremse. Spätestens ab 2017 müssen wie geplant mindestens 50 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen des FinöV-Fonds (LSVA und Mehrwertsteuer) zur Rückzahlung der Schulden des FinöV-Fonds an den Bund verwendet werden. Auf dieser Vorgabe ist zu bestehen.

Neuen Abgaben und Steuern steht *economiesuisse* kritisch gegenüber. Im Grundsatz sind sie zu vermeiden. Wo Zusatzmittel unumgänglich sind, sind vorgängig die ausgabenpolitischen Prioritäten anzupassen. In jedem Fall müssen vorher rigorose Effizienzsteigerungen im betroffenen Bereich ausgeschöpft werden. Bei zusätzlichem Mitteleinsatz ist ein deutlich positiver Impuls für den Wohlstand einzufordern.

Unterhaltskosten der Infrastrukturen nicht vernachlässigen

Insbesondere hinsichtlich Unterhalts- und Betriebskosten konkurrenzieren die öffentlichen Verkehrsausgaben andere Staatsausgaben. Um den Standortvorteil von hochwertigen Infrastrukturen langfristig halten zu können, sind jedoch hohe Finanzmittel notwendig. Die Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten von staatlichen Verkehrsinfrastrukturen dürfen deshalb nicht immer mehr den wachsenden Sozialausgaben untergeordnet werden. Vernachlässigter Unterhalt rächt sich erst später, dann jedoch umso einschneidender. Die Bedeutung von effizient funktionierenden (Verkehrs-)Infrastrukturen für Wirtschaft und Gesellschaft ist sehr hoch.

Die zunehmenden Ausgaben in den Sozialversicherungen drohen Investitionen für Infrastrukturen zu verdrängen.

WER FÄHRT, ZAHLT

Weniger Ideologie, mehr Sachpolitik

Ideologien und Überzeugungen zur vermeintlichen Lenkbarkeit von Verkehrsströmen sind abzubauen. Ziel ist die langfristig gesicherte Mobilität von Gütern und Personen. Dafür sind nachhaltig finanzierte Verkehrsinfrastrukturen zwingend. Die Art des Verkehrsträgers – ob Schiene, Strasse, Langsamverkehr (Velo und Fussgänger) oder Luftfahrt – darf nicht im Zentrum stehen. Jedes Individuum kennt seine Ansprüche und Bedürfnisse selbst am besten. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die Preissignale (in einem vereinfachten Fall gilt dies für Billett- und Treibstoffpreise) die entsprechende Knappheit widerspiegeln. Und dies losgelöst von Ideologien. Ausserdem sind die politischen Zielkonflikte auszuräumen.

Mehr Transparenz und Verursacherorientierung

Das bestehende unüberschaubare und verzerrende Finanzierungssystem muss dringend korrigiert und die Nutzung der Infrastrukturen verbessert werden. Die Finanzierung muss verursachergerechter ausgestaltet werden. Damit sinken die Anreize, möglichst viele Kosten zu verursachen und Einnahmen und Ausgaben halten sich eher die Waage. Eine Querfinanzierung wie sie heute von der Strasse auf die Schiene erfolgt, ist schädlich. Sie ist insbesondere auch dann abzubauen, wenn der entsprechende Verkehrsträger, der die Einnahmen generiert, seine eigenen Engpässe nicht finanzieren kann.

Die «Steigerungen der Effizienz und der Effektivität in der Aufgabenerfüllung», wie sie vom Bundesrat für die Verkehrsfinanzierung bei der Strasse vorgeschlagen werden, müssen insbesondere auch beim Schienenverkehr vorgenommen werden.

VERURSACHER-GERECHT

Benutzer zahlen heute nur einen Bruchteil ihrer Kosten, die sie verursachen. Damit kann die Schieneninfrastruktur nicht nachhaltig finanziert werden.



Klare Priorisierung bei neuen Infrastrukturprojekten

Beim Ausbau der Verkehrsnetze sind volks- und betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien anzuwenden, die Kosten und Nutzen von neuen Verkehrsinfrastrukturen berücksichtigen und gegeneinander abwägen.

Der wirtschaftliche Nutzen einer Verkehrsinfrastruktur ist zentral. Prinzipiell sind Projekte zu priorisieren, die eine effiziente Leistungserbringung ermöglichen und damit wesentlich zur Wertschöpfung der Schweiz beitragen. Mit Bundesgeldern sollten nicht vorrangig Projekte mit regionalem Charakter finanziert, sondern aus volkswirtschaftlicher Sicht in den Wirtschaftsstandort Schweiz investiert werden. Falls möglich, sollte das Verkehrsangebot aus dem Markt heraus finanziert werden. Das Potenzial für öffentlich-private Partnerschaften (Public Private Partnership, PPP) sollte geprüft und systematischer ausgeschöpft werden. Aber auch bei staatlicher Finanzierung ist die Rentabilität bzw. die Wirtschaftlichkeit des Projektes wichtig. Einmalige und wiederkehrende Kosten der Infrastruktur müssen finanziert sein.

Betriebs- und Unterhaltskosten auch wichtig

Den Betriebs- und Unterhaltskosten muss zwingend mehr Bedeutung geschenkt werden. Investitionen sind zwar bedeutend und meistens auch sehr hoch, sie fallen jedoch einmalig an. Die Betriebs- und Unterhaltskosten hingegen bleiben auch zukünftigen Generationen erhalten.

Schulden abbauen

Die angehäuften Schulden – unter anderem durch eine zu expansive ÖV-Politik des UVEK-Departements in den letzten Jahren – müssen möglichst umgehend getilgt werden. Solange sie und die laufenden Unterhalts- und Betriebskosten nicht finanziert sind, dürfen keine weiteren Ausbauten im öffentlichen Verkehr in Angriff genommen werden.

Mobility und nicht Road Pricing

Auf lange Sicht ist ein Mobility Pricing – das in keinsten Weise mit einem Road Pricing gleichzusetzen ist – anzustreben. Es zeichnet sich durch eine verkehrsmittelübergreifende Anwendung und zeit- und ortsabhängige Preise aus. Ebenso zentral ist, dass im Falle der Einführung eines Mobility Pricing andere (steuerliche) Belastungen der Mobilität ersetzt werden und der Aufwand für die Erhebung relativ gering bleibt.

INFOS UND AUSKÜNFTE

Dossiers und Links

→ www.economiesuisse.ch/infrastrukturen

→ [Netzinfrastrukturen – Effizient in den Standort investieren](#)



Ihr Ansprechpartner bei economiesuisse

Dominique Reber
Leiter Infrastruktur, Energie & Umwelt
Mitglied der Geschäftsleitung
dominique.reber@economiesuisse.ch