

Finanzmonitoring: Verkehr

Marktkonforme Lösungen sind gefragt

15. März 2004 Nummer 11/2 5. Jahrgang

dossierpolitik

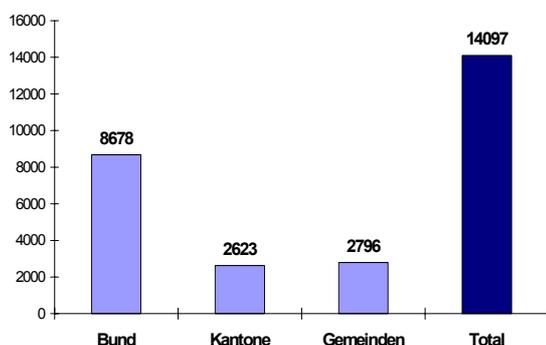
Rote Karte für die Ausgabenentwicklung seit 1999

Im Bereich Verkehr stiegen die Ausgaben 2000 und 2001 im Vorjahresvergleich um 7,7 bzw. 8,4 Prozent. Diese Werte liegen massiv über der im Ausgabenkonzept empfohlenen Zielentwicklung von jährlich 2,0 Prozent und gar deutlich über der befürchteten Trendentwicklung von 4,5 Prozent. Hauptursache für das ungestüme Ausgabenwachstum ist ein höherer Mittelbedarf des öffentlichen Verkehrs, vor allem im Zusammenhang mit den Eisenbahngrossprojekten.

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse im Jahr 2002 publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

In den Jahren 2000 und 2001 erhöhten sich die Verkehrsausgaben wesentlich stärker als die um 1,6 bzw. 4,4 Prozent gestiegenen Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen. Der Anteil des Verkehrsbereichs stieg von 8,5 auf 8,8 Prozent, was ihn hinter der Sozialen Wohlfahrt, der Bildung und der Gesundheit zum viertgrössten Ausgabenposten des Staates macht. Der Ausgabenbereich Verkehr dürfte auch in Zukunft weiter wachsen. Gemäss Ausgabenkonzept liegt die Zielentwicklung für die Verkehrsausgaben bei plus 2,0 Prozent pro Jahr. Dies ist etwas mehr als die angestrebte Entwicklung für die Gesamtausgaben (plus 1,8 Prozent pro Jahr). Ohne Korrekturmassnahmen wird im Ausgabenkonzept für den Verkehrsbereich mit einer jährlichen Trendentwicklung von 4,5 Prozent gerechnet.

Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebenen (2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

Öffentlicher Verkehr grösster Brocken

Im Jahr 2001 verteilten sich die 14,1 Mrd. Franken Verkehrsausgaben zu 47,5 Prozent auf Strassen und zu 41 Prozent auf den öffentlichen Verkehr. Die restlichen 11,5 Prozent kamen vor allem der Luftfahrt im Rahmen der Bewältigung der Swissair-Krise zugute.

Von den 6,8 Mrd. Franken Ausgaben im Strassenbereich entfielen 38 Prozent auf die Nationalstrassen, 29 Prozent auf die Kantonsstrassen und 33 Prozent auf die Gemeindestrassen. Die Finanzierung der Nationalstrassen erfolgt hauptsächlich über die Spezialfinanzierung „Strassenverkehr“ des Bundes. Diese Spezialfinanzierung wird aus zweckgebundenen Abgaben, nämlich Mineralölsteuern (die Hälfte des Reinertrags sowie 100 Prozent des Zuschlags) und Autobahnvignetten alimentiert. Dadurch kommen die Strassenbenützer für die direkten Kosten der Nationalstrassen auf. Kantonsstrassen werden ungefähr gleichermassen von Bund und Kantonen finanziert, während Gemeindestrassen im Wesentlichen von der betroffenen Staatsebene finanziell getragen werden.

Beim öffentlichen Verkehr beanspruchten die Infrastruktur und der Betrieb (inklusive bestellte Leistungen des Regionalverkehrs) der Bundesbahnen 2001 mit 3,3 Mrd. Franken bei weitem am meisten Mittel. Die SBB werden finanziell vom Bund getragen. Darin enthalten sind ebenfalls die Einlagen des Bundes in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV) – u.a. NEAT und Bahn 2000 –, welche 0,9 Mrd. Franken ausmachten. Sie stammen zur Hälfte aus der Schwerkverkehrsabgabe sowie je zu 25 Prozent aus der Mineralölsteuer und der Mehrwertsteuer. Ferner hat der Bund dem FinöV-Fonds schuldenwirksame Darlehen und Bevorschussungen im Umfang von 0,7 Mrd. Franken im Jahr 2001 gewährt. Diese Vorgänge erscheinen jedoch nicht in der Finanzrechnung. Im Bereich des Regionalverkehrs fliessen die öffentlichen Gelder (2,4 Mrd. Franken) vorwiegend an Privatbahnen, sind aber auch für die Unterstützung der Nahverkehrsbetriebe vorgesehen. Alle drei Staatsebenen sind massgeblich an den Kosten des Regionalverkehrs beteiligt.

Ausgabenentwicklung: Im Zeichen von Grossprojekten

Bisherige Entwicklung

Die Ausgaben für den Ausbau der Infrastruktur und des Angebots im öffentlichen Verkehr sind seit 1990 überproportional gestiegen. Dies wurde insbesondere dadurch verstärkt, dass gleichzeitig ein gewichtiger Teil des Finanzbedarfs der Bahnen direkt über die Verschuldung der öffentlichen Hand – und nicht über das ordentliche Budget – durch entsprechende Bundesdarlehen gedeckt und 1998 durch die massive Sanierungsaktion der Bahnreform im Umfang von 15 Mrd. Franken abgeschrieben worden ist. Die Ausgaben für die Strassen entwickelten sich trotz verfügbarer Mittel der Spezialfinanzierung „Strassenverkehr“ dagegen relativ moderat. Insgesamt gehört der Verkehr zu den Aufgabengebieten mit einem relativ gemässigten Ausgabenwachstum in den 90er Jahren (plus 3,1 Prozent pro Jahr). Der Spitzenwert für das Jahr 1998 ist zu bereinigen, weil er eine ausserordentliche Zahlungsspitze von 1,9 Mrd. Franken enthält (Umstellung des Systems der Infrastrukturfinanzierung im Rahmen der Bahnreform).

Trendentwicklung

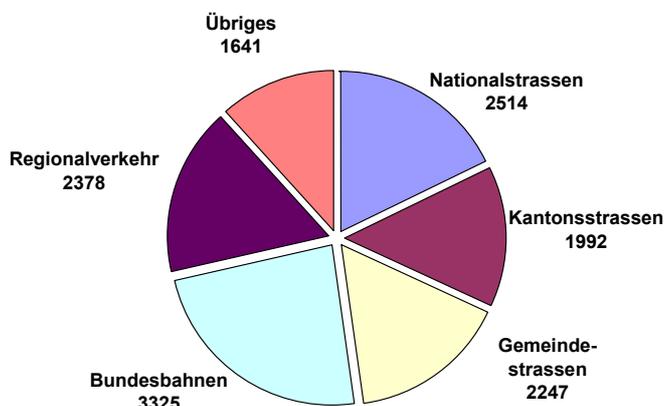
Im Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes wird bis 2006 mit einem jährlichen Anstieg der Bundesausgaben von 0,7 Prozent für den Verkehr gerechnet. Das bescheidene Wachstum erklärt sich aus dem Wegfall der Subventionen für die Schweizer Zivilluftfahrt im Zusammenhang mit dem Swissair-Ereignis und dem Aufbau der neuen Fluggesellschaft Swiss in den Jahren 2001/2002. Nach erfolgter

Berücksichtigung dieses Sonderfaktors beträgt die mittlere Zuwachsrate im Verkehrsbereich jedoch 3,4 Prozent pro Jahr.

Weiterhin auf Expansion stehen die Zeichen bei den Ausgaben für den öffentlichen Verkehr, die um durchschnittlich 4,8 Prozent pro Jahr zunehmen sollen. Dieses Wachstum ist vor allem darauf zurückzuführen, dass künftig mehr zweckgebundene Mittel (Erhöhung der LSVA) automatisch an den FinöV-Fonds weitergeleitet werden. Diese zusätzlichen Gelder fliessen vor allem in die NEAT und die Bahn 2000. Beim Grossprojekt NEAT drohen massive Kostenüberschreitungen (geologische Probleme, Zusatzwünsche). Langfristig ist ferner damit zu rechnen, dass der Betrieb der NEAT und der Bahn 2000 wohl kaum je rentieren dürfte, was die öffentliche Hand mit massiven Folgekosten zusätzlich belasten dürfte.

Für die Leistungsvereinbarung 2003 bis 2006 zwischen dem Bund und der SBB hat das Parlament einen grosszügigen Zahlungsrahmen von 6 Mrd. Franken beschlossen, 3,9 Prozent mehr als für die Jahre 1999 bis 2002. Überdurchschnittlich mehr Mittel erfordern gemäss dem Finanzplan höhere Investitionsausgaben zugunsten der SBB (ohne FinöV). Die Subventionen des Bundes für die Substanzerhaltung der Infrastruktur stiegen 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 4,2 Prozent auf 810 Mio. Franken. Die Betriebsbeiträge nahmen um 2,1 Prozent auf 494 Mio. Franken zu. Insgesamt erhielten die SBB Staatsbeiträge von gut 1,3 Mrd. Franken bei Gesamtbetriebserträgen (einschliesslich Subventionen) von 6,3 Mrd. Franken. Darin enthalten sind zudem Abgeltungen von 618 Mio. Franken (minus 3,1 Prozent) für den regionalen Personenverkehr

Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für den Verkehr, nach Funktionen (2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

und die Subventionierung des Huckepackverkehrs. Ansonsten scheint eine gewisse Stabilisierung für die übrigen Bereiche des öffentlichen Verkehrs möglich. Die geplante Bahnreform 2 soll unter anderem den Wettbewerb auf der Schiene verstärken und damit die Effizienz der Bahnunternehmen verbessern.

Für die Strassen plant der Bund einen jährlichen Ausgabenanstieg von lediglich 1,8 Prozent. Die wichtigsten Wachstumsfaktoren bei den Strassenausgaben liegen im Nationalstrassenunterhalt, der im Durchschnitt um 8,2 Prozent pro Jahr zunimmt. Darin enthalten sind zusätzliche Mittel zur Verbesserung der Tunnelsicherheit. Die Beiträge an die Hauptstrassen bleiben stabil. Im Raum stehen Forderungen nach einer Behebung von aktuellen und neuen, voraussehbaren Kapazitätsengpässen im Agglomerationsverkehr und auf dem Nationalstrassennetz. Die entsprechenden Postulate haben sich in der (zurückgezogenen) Avanti-Initiative der Strassenverkehrsverbände einerseits und im Gegenvorschlag des Parlaments andererseits konkretisiert.

Angesichts der Grossprojekte im öffentlichen Verkehr mit ihren unsicheren Kostenfolgen und der Forderungen nach einem Investitionsschub zugunsten der Strasseninfrastruktur dürften die Verkehrsausgaben bis 2010 mit 4,5 Prozent pro Jahr deutlich stärker als im Bundesfinanzplan vorgesehen wachsen. Mit der Umsetzung der im Ausgabenkonzept skizzierten Leitlinien und Massnahmen sollte es allerdings möglich sein, das Ausgabenwachstum auf jährlich 2,0 Prozent zu mässigen.

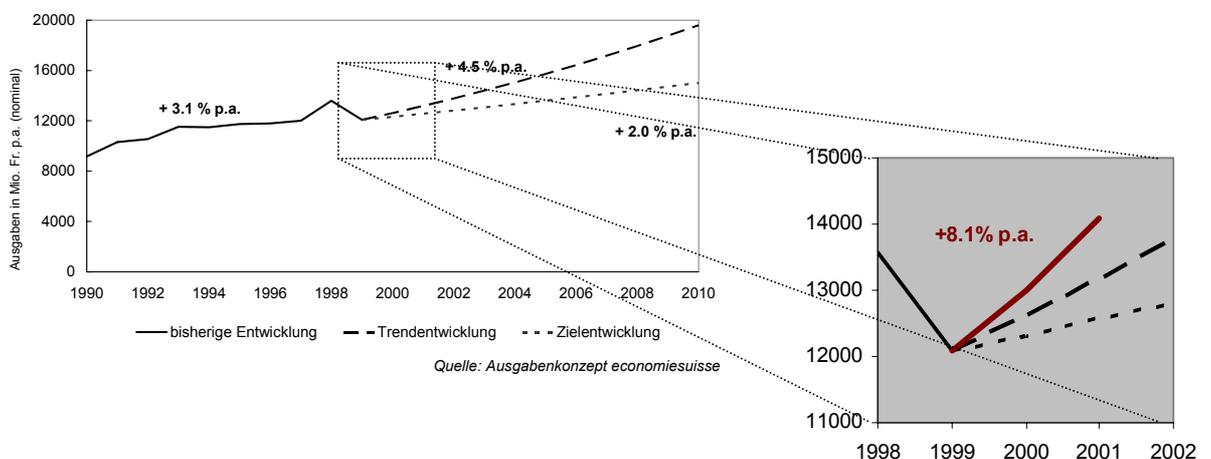
Rote Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Verkehrsausgaben 2000 sind gegenüber dem Vorjahr um 7,7 Prozent gestiegen. Noch stärker erhöhten sie sich 2001 mit 8,4 Prozent, was ein Ausgabenvolumen von 14,1 Mrd. Franken ergab. Diese Zunahmen liegen deutlich über der im Ausgabenkonzept angenommenen Trendentwicklung von 4,5 Prozent pro Jahr und bedeuten insgesamt seit 1999 eine rote Karte. Die Ausgabenentwicklung in den Berichtsjahren liegt auch über der durchschnittlichen Zunahme von jährlich 3,1 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1999.

Hauptursache für den kräftigen Ausgabenanstieg im Jahr 2000 sind massive Mehraufwendungen gegenüber dem Vorjahr von 17,3 Prozent für Eisenbahngrossprojekte und Bundesbahnen. Das Ausgabenwachstum verursachten vor allem die Investitionen in die vier Grossprojekte NEAT, Bahn 2000, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahnhochleistungsnetz sowie Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken. Etwas geringer als im Vorjahr fielen die Aufwendungen im Regionalverkehrsbereich aus. Insgesamt erforderte der öffentliche Verkehr 8,5 Prozent mehr Mittel. Einen moderaten Ausgabenzuwachs von 0,7 Prozent verzeichneten die Strassen. Für die Gemeindestrassen gingen die Aufwendungen sogar leicht zurück.

Für den hohen Ausgabenzuwachs 2001 sind hauptsächlich die ausserordentlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Aufbau einer neuen nationalen Fluggesellschaft (1,1 Mrd. Franken) verantwortlich. Mehr Mittel

Entwicklung der Verkehrsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (1990 bis 2010), in Mio. Franken



flossen auf Bundesebene aber auch in den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Wie 2000 stehen die Mehrausgaben im Zusammenhang mit grösseren Einlagen in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte aus zweckbestimmten Einnahmen (LSVA und Mehrwertsteueranteil). Die SBB wurden 2001 vom Bund mit 1,2 Mrd. Franken unterstützt. Zusätzlich bezahlte er den SBB 637 Mio. Franken für Abgeltungen. Beim Regionalverkehr glitten die Ausgaben gesamthaft etwas zurück. Insgesamt gaben alle drei Staatsebenen für den öffentlichen Verkehr 0,9 Prozent mehr aus als 2000. Im Strassenbereich erhöhten sich die Ausgaben um 2,9 Prozent, am stärksten bei den Gemeindestrassen mit 3,5 Prozent.

Da sich die aktuelle Ausgabenentwicklung im Verkehrsbereich nicht auf Zielkurs befindet, sind die im Ausgabenkonzept erläuterten Leitlinien für Reformen nach wie vor aktuell.

Leitlinien für eine nachhaltig tragbare Verkehrspolitik

Eine leistungsfähige, zukunftsweisende und flächendeckende Verkehrsinfrastruktur mit effizienten Verkehrsmitteln bildet einen zentralen Standortfaktor für Bevölkerung und Wirtschaft. Die ökologische Tragbarkeit ist dabei zu berücksichtigen. Alle Verkehrsträger sind deshalb integriert zu betrachten, und das Gesamtangebot muss möglichst abgestimmt werden, damit Synergien erzielt und Überkapazitäten vermieden werden. Heutige und voraussehbare Kapazitätsengpässe sind aber zu beseitigen. Der Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern muss möglichst unverzerrt stattfinden. Dabei sind Quersubventionierungen und Zweckentfremdungen zu vermeiden. Sowohl für die öffentlichen Verkehrsmittel wie auch für den Strassenverkehr haben sich das Grundangebot und die Ausbauprojekte an der Nachfrage zu orientieren. Kritische Verkehrsmengen, Rentabilitätsüberlegungen und Benchmarking zwischen konkurrierenden Projekten stehen dabei im Vordergrund. Nicht nur externe Kosten, sondern auch externe Nutzen sind zu berücksichtigen, wobei dies mit verhältnismässigem Aufwand zu realisieren ist. Die Grundversorgung ist sicherzustellen, regionalpolitisch motivierte Bedürfnisse sind jedoch – dank der im Rahmen der NFA erweiterten Finanzautonomie – möglichst weitgehend durch die interessierten öffentlichen Körperschaften selbst zu tragen.

Beim Strassenverkehr ist grundsätzlich vom Äquivalenzprinzip auszugehen, wonach der Benutzer die Kosten der Infrastrukturbenutzung selbst zu tragen hat. Für Grosswerke und geschlossene, in sich kohärente Netzwerke oder Abschnitte ist die Privatisierung von Bau und/oder Betrieb staatlich finanzierten Lösungen vorzuziehen, was zwingend eine entsprechende Senkung der Mineralölsteu-

er und der Autobahnvignette nach sich ziehen muss. Für die übrigen Strecken des Strassennetzes ist, wo lokalisierbare Kapazitätsengpässe identifiziert werden, die Einführung eines punktuellen Road-pricing-Systems als Finanzierungs- und Lenkungsinstrument ernsthaft zu prüfen, wobei dies ebenso zwingend eine entsprechende Senkung der Mineralölsteuer bzw. der Steuern auf Stufe der betroffenen Kantone bedingt.

Das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ist ganzheitlich zu betrachten. Zur Modernisierung der Eisenbahninfrastruktur und zur Erfüllung der Verlagerungsziele sind einerseits die in Angriff genommenen Schienengrossprojekte zeit- und kostengerecht zu realisieren und andererseits zukunftssträchtige Projekte voranzutreiben, wobei das Angebot immer bedarfsgerecht zu konzipieren ist. Das bedingt einen Verzicht auf nicht zwingende Ausbauprojekte, einen Abbau der Überkapazitäten (z.B. unrentable Strecken im Regionalverkehr) und die Suche nach Synergien zwischen den verschiedenen Leistungserbringern bzw. Verkehrsträgern. Bei der Finanzierung sind klare Kompetenzen nötig, wobei sich gemäss dem Subsidiaritätsprinzip vorrangig – und im Rahmen der NFA – die kantonalen bzw. kommunalen Nutzniesser finanziell beteiligen sollen. Der Bund soll sich nach klaren Kriterien nur noch dort engagieren, wo ein nationales Interesse vorliegt. Wo möglich und sinnvoll, sollen vermehrt Private in Finanzierung, Bau und Betrieb einbezogen werden.

Im Luftverkehr soll der Staat durch geeignete Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass ein funktionsfähiger Flughafenbetrieb zur Erhaltung der Anbindungen an den internationalen Luftverkehr sichergestellt wird. Um die Effizienz des Systems nachhaltig zu gewährleisten, sind die Bestrebungen, die auf den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen abzielen – insbesondere im Rahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen – voranzutreiben. Mittelfristig ist zudem anzustreben, dass sich der Bund aus dem Flugbetrieb zurückzieht.

Kommentar

Die Verkehrsausgaben haben – der Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes zeigt es erneut – einen deutlich nach oben weisenden Trend. Verantwortlich dafür sind die Grossprojekte im öffentlichen Verkehr, der wachsende Nationalstrassenunterhalt und die Forderungen nach massiven Investitionen ins Nationalstrassennetz. Daran ändert auch das Entlastungsprogramm 2003 des Bundes nichts Grundsätzliches. Eine leistungsfähige, zukunftsweisende Verkehrsinfrastruktur bildet einen zentralen Standortfaktor für Bevölkerung und Wirtschaft, weshalb ihm zu Recht die ihm gebührende Priorität eingeräumt wird. Trotzdem ist es erforderlich, dass das Verkehrsangebot effizient und finanziell tragbar erbracht wird, um die Verkehrsausgaben auf den Zielpfad zu bringen.

Nur ein echter Wettbewerb auf der Schiene kann das Preis-Leistungs-Verhältnis des Bahnangebots verbessern. Dies ist nach Überzeugung von *economiesuisse* wiederum Voraussetzung, die Bahn gegenüber der Strasse attraktiver zu machen und die Grossinvestitionen in die NEAT auszunützen. Die Bahnreform 2 bringt in dieser Richtung Fortschritte. So soll die Finanzierung der Bahninfrastruktur zwischen SBB und Privatbahnen harmonisiert werden. Aber auch die höchst komplexe Struktur der „Bahnlandschaft Schweiz“ ist unter dem Gesichtspunkt der Überkapazitäten und Doppelspurigkeiten gründlich zu überprüfen.

Weitere mögliche Massnahmen mit einer mittel- bis langfristig erheblichen finanziellen Potenzialwirkung beinhalten mehr Effizienz bei der Gewährung von Subventionen für den öffentlichen Verkehr. Dies betrifft laut Ausgabenkonzept etwa das Abgeltungssystem für den Abschreibungsbedarf der SBB (Substanzerhaltung), welches Folgekosten von errichteten Grossinfrastrukturen fördert. Mit diesem System entsteht in der Tat eine Doppelsubventionierung (ein erstes Mal als Subvention bei der Infrastrukturerstellung und ein zweites Mal bei der Substanzerhaltung). Wie aktuell dieses Anliegen ist, zeigt die massive Erhöhung des Betrags zu Gunsten der Substanzerhaltung

in der SBB-Infrastruktur im Finanzplan des Bundes. Da die SBB ferner mit der Inbetriebnahme von Neubaustrecken konkurrenzfähiger werden, kann die Messlatte für die Zielvorgaben erhöht und entsprechend der Zahlungsrahmen für die Infrastruktur angepasst werden. Die Grundversorgung im Regionalverkehr ist an Mindestanforderungen bezüglich Nachfrage zu knüpfen. Bei der Konzessionsvergabe ist der Wettbewerb konsequent auszuschöpfen. Beim FinöV-Fonds für Eisenbahngrossprojekte fordert das Ausgabenkonzept die Einhaltung des geplanten Kostenrahmens, notfalls durch die Kompensierung von Mehrkosten durch Verzichtspläne oder Redimensionierungen.

Im Strassenbereich ist nach der Verwerfung des *Avanti*-Gegenvorschlags nun zu überlegen, welche Finanzierungsmodelle zu verfolgen sind, um berechnete Projekte und Vorhaben auf eine langfristig sichere finanzielle Basis zu stellen. Das heutige System leidet darunter, dass es – in Zeiten von Finanznöten – der unerwünschten Zweckentfremdung der Spezialfinanzierung „Strassenverkehr“ weiterhin keinen effizienten Riegel schieben kann. Deshalb regt das Ausgabenkonzept an, für den Strassenbereich beim Bau und Betrieb der Nationalstrassen dem Einbezug von privaten oder gemischten Trägerschaften (inklusive Erhebung von Mauten) den Vorrang auf rein staatlich finanzierte Lösungen zu geben. Damit könnte die Finanzierung vieler akuter Verkehrsengepässe – insbesondere in Agglomerationen – auf eine verlässlichere finanzielle Basis, die die öffentliche Hand schont, gestellt werden. Entsprechend müssten jedoch zwingend die Mineralölsteuer reduziert bzw. die Autobahnvignette aufgehoben werden. Ähnliche Lösungen wie bei den Nationalstrassen sind bei Grossprojekten für kantonale Hauptstrassen denkbar. ER

Rückfragen: pascal.gentinetta@economiesuisse.ch