

UMSTRITTENE SUCHE NACH GELDQUELLEN

Die Volksinitiative des VCS «Für den Öffentlichen Verkehr», ÖV, soll zu einer gesicherten Finanzierung des ÖV verhelfen. Für diese Finanzierung wollen die Initianten mehr Gelder aus der Mineralölsteuer, die bisher dem Strassenverkehr zu Gute kamen, neu für den ÖV einsetzen. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, er anerkennt jedoch das Ziel einer gesicherten Finanzierung des ÖV und stellt der Volksinitiative die Vorlage FABI als direkten Gegenentwurf gegenüber. Innovatives Kernelement der Lösung ist der Bahninfrastrukturfonds BIF, der die bisher verschachtelte Finanzierung über verschiedene Töpfe des Bundes und der Kantone (FinöV) ablöst.

Was steht hinter dem Wort FABI und wie sieht denn die Finanzierung des Strassenverkehrs heute und morgen aus?

Zauberwörter FABI, BIF und STEP

Die Vorlage FABI (Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur) besteht aus mehreren Elementen: dem künftigen Finanzierungsmodell BIF, einer Langfristperspektive Bahn und dem strategischen Entwicklungsprogramm STEP mit konkreten Massnahmen für den Ausbau der Bahninfrastruktur. Im Frühjahr 2012 wird der Bundesrat dem Parlament die Botschaft FABI als direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative des VCS «Für den öffentlichen Verkehr» ans Parlament überweisen.

Der Bahninfrastrukturfonds BIF überträgt die Vorteile einer Fondsfiananzierung auf die gesamte Bahninfrastruktur. Der BIF ist unbefristet und stellt die Mittel sicher für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau des Bahnnetzes.

Zur Finanzierung des Mehrbedarfs werden drei Quellen vorgeschlagen:

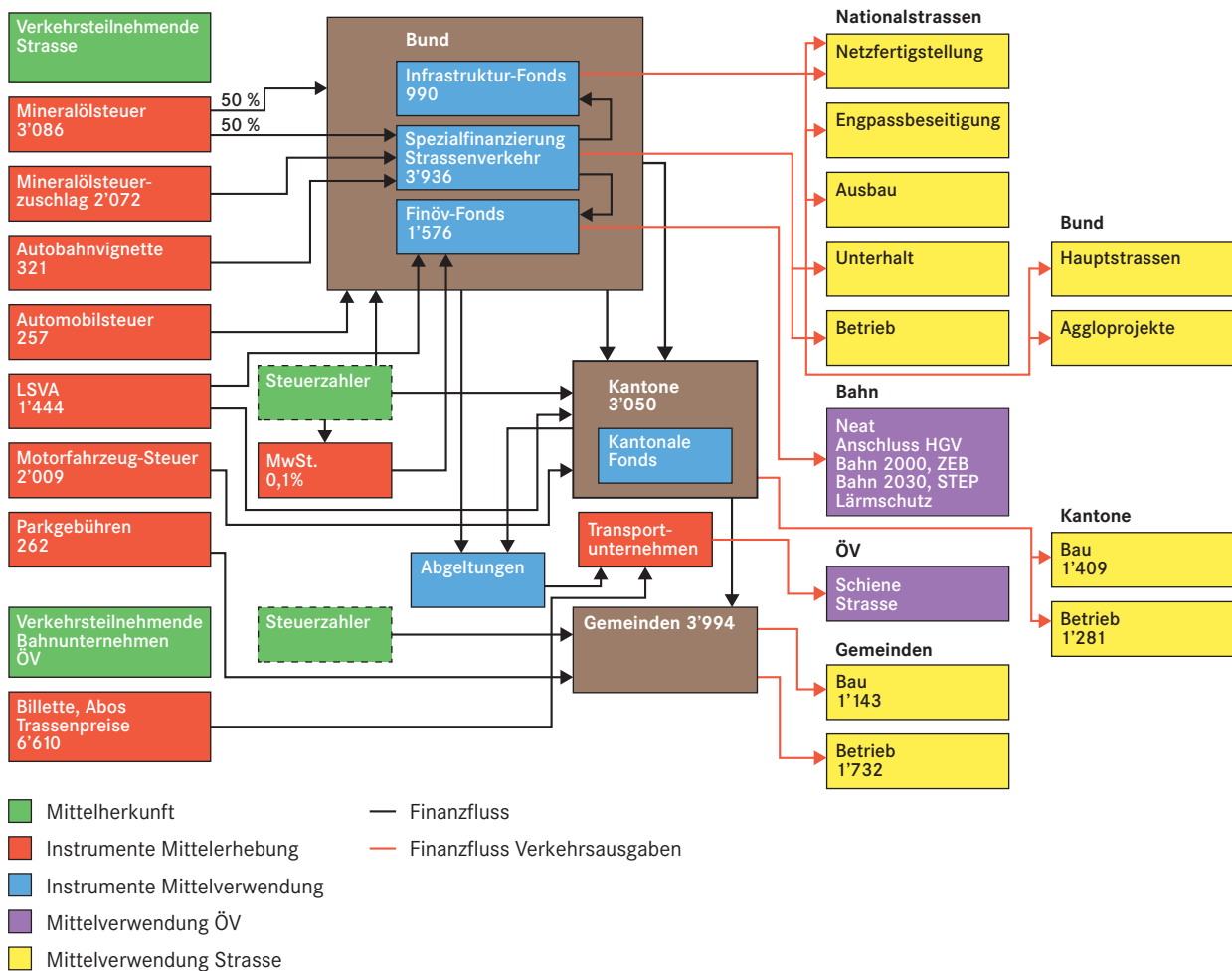
- Erhöhung der Trassenpreise in zwei Schritten im Umfang von 300 Mio. Franken. Dies führt zu einer Verteuerung der Bahnbillette in der Grössenordnung von 10%.

- Pauschalisierung des Fahrkostenabzugs in der direkten Bundessteuer auf das Niveau eines Verbundabos mit zusätzlichen Steuereinnahmen von 250 Mio. Franken.
- Angemessener Beitrag der Kantone an den Substanzerhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur in der Grössenordnung von 300 Mio. Franken. Die Umsetzung dieses Beitrags wird mit den Kantonen im Rahmen der Vernehmlassung geklärt.

Finanzierung des Strassenverkehrs

Die Meinungen über diesen neuen Finanzierungsmodus gehen weit auseinander und sorgen teilweise für rote Köpfe (Meinungen: siehe nachfolgende Seiten). Doch wie ist heute die Strasse finanziert?

Mit den zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) werden Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr finanziert. Darunter fallen unter anderem die Aufwendungen für die Nationalstrassen, die Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge sowie die Einlagen in den Infrastrukturfonds, die Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen und die Beiträge an Eisenbahngrossprojekte im Rahmen des FinöV-Fonds («NEAT-Viertel»).



Finanzflüsse im Verkehr, 2009, in Millionen Franken. (Bild: Uvek/Mediakom)

Die finanziellen Mittel für die SFSV stammen aus der Hälfte der Mineralölsteuererträge, aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen sowie aus dem Reinertrag der Autobahnvignette. Die Mineralölsteuer beträgt pro Liter Treibstoff rund 45 Rappen (1993 letztmals angepasst), der Mineralölsteuerzuschlag pro Liter Treibstoff rund 30 Rappen (1974 letztmals angepasst). Die Autobahnvignette kostet seit 1995 40 Franken pro Jahr.

Ausgaben – ordentlicher Bedarf

Der ordentliche Bedarf beinhaltet insbesondere:

- Kosten für den Betrieb, den Unterhalt und den Ausbau des Nationalstrassennetzes
- Einlagen in den Infrastrukturfonds (IF), für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, die Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz, die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen sowie die Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen
- Übrige werkgebundene Beiträge; beispielsweise die Beiträge zugunsten von Eisenbahngrossprojekten («NEAT-Viertel»), die

Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Bahntransportes begleiteter Motorfahrzeuge oder Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen

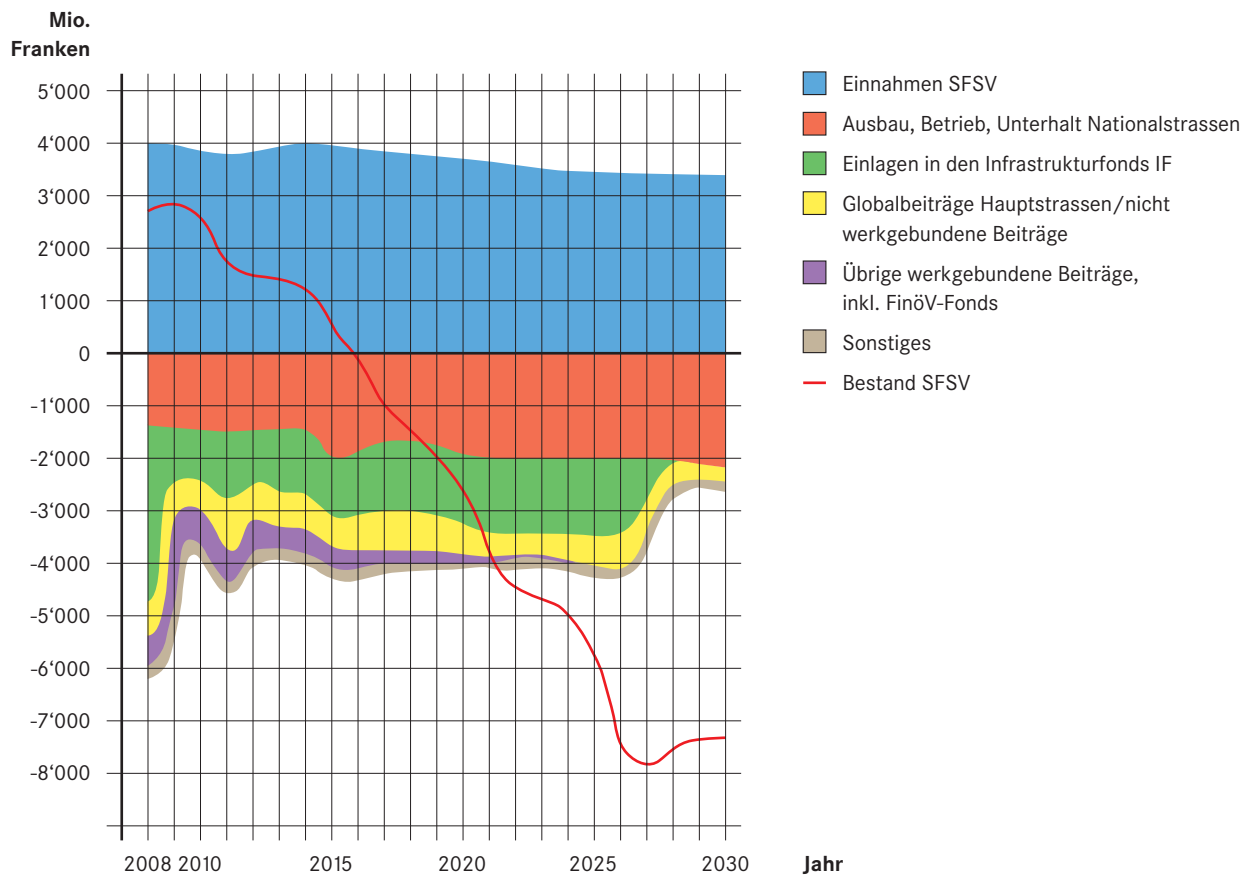
- Allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die für den Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an Kantone, durch deren Gebiet keine bereits dem Verkehr geöffnete Nationalstrassen führen

Drohende Finanzierungslücke

Bereits beim ordentlichen Bedarf zeichnet sich eine Unterdeckung ab. Noch ausgeprägter präsentiert sich die Situation beim absehbaren Bedarf infolge zusätzlicher neuer Aufgaben. Diese sind heute nicht finanziert und mit den aktuellen Einnahmen auch nicht finanzierbar. Es zeichnet sich eine Finanzierungslücke ab.

Diese Entwicklung hat mehrere Gründe:

- Unterhalt und Betrieb: Um die Substanz des bestehenden Netzes zu erhalten und einen reibungslosen Betrieb zu gewährleisten, sind kostspielige Belagssanierungen, Reinigungen sowie Investitionen in die Betriebs- und Sicherheitsausrüstung und Verkehrsinformation nötig.



Basisszenario Einnahmen und Ausgaben in Millionen Franken gemäss Szenarien des Bundesamtes für Strassen. Für 2010 bis 2014 wurden sowohl auf der Einnahme-, als auch auf der Ausgabenseite die Angaben aus dem Voranschlag 2011 und dem Finanzplan 2012 bis 2014 verwendet. (Bild: Uvek/Mediakom)

- Ausbau bestehender Nationalstrassen: Lärmschutzbauten, Wildquerungen, neue Sicherheitsnormen, steigende Anforderungen an die Tunnelsicherheit sowie die Neugestaltung von Anschlüssen führen zu höheren Kosten.
- Teuerung: Die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen nehmen teuerungsbedingt laufend zu. Auf der Einnahmeseite wurde die Teuerung hingegen seit langer Zeit nicht mehr ausgeglichen: Die Mineralölsteuer wurde 1993 letztmals angepasst, der Mineralölsteuerzuschlag ist seit 1974 unverändert.
- Neuer Netzbeschluss: Im Rahmen der Überprüfung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz sollen auf Anfang 2014 knapp 400 km bestehende Strassen ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden. Dies würde die SFSV in den nächsten 20 Jahren mit rund 4 Mia. Franken zusätzlich belasten.
- Beseitigung von Engpässen: Auf der A1 im Raum Morges-Ecublens und im Glattal ist der Bau neuer Nationalstrassen geplant. Für diese beiden Projekte bedarf es zusätzlicher Mittel in der Höhe von rund 5,4 Mia. Franken.
- Beiträge für Eisenbahngrossprojekte: Der seit 1998 bestehende FinöV-Fonds sichert die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte. Gespiesen wird er zum Teil aus Mitteln der SFSV («NEAT-

Viertel»). Bisher war vorgesehen, diese Beiträge ungefähr 2023 auslaufen zu lassen. Im Rahmen von Bahn 2030 wird nun diskutiert, sie zugunsten der Eisenbahnprojekte weiterzuführen. Bei einer Fortsetzung der bisherigen Beiträge von jährlich rund 300 Millionen Franken würde die SFSV bis ins Jahr 2027 mit rund 3 Mia. Franken zusätzlich belastet werden.

- Sinkende Einnahmen: Die Bevölkerung wächst zwar weiterhin und die Fahrleistung steigt, aufgrund des sinkenden spezifischen Treibstoffverbrauchs nehmen die Einnahmen der SFSV mittel- bis langfristig jedoch ab.

Verhinderung der Finanzierungslücke

Zur Milderung dieser Finanzierungslücke sind weitere Steigerungen der Effizienz und der Effektivität in der Aufgabenerfüllung anzustreben. Mit der Umsetzung der NFA konnten dabei schon beträchtliche Erfolge erzielt werden. Das UVEK wird weiterhin nach Verbesserungspotenzial suchen und dieses realisieren. Allerdings kann mit Effizienz- und Effektivitätssteigerungen allein die Finanzierungslücke in der SFSV nicht abgewendet werden, sondern es bedarf weiterer Massnahmen. Der Bundesrat hat sich im Januar im Grundsatz für ein zweistufiges Vorgehen ausgesprochen:

1. Stufe: Preiserhöhung Autobahnvignette

Die Anpassung des Netzbeschlusses (400 km neue Nationalstrassen) soll mit einer Erhöhung des Preises für die Autobahnvignette von heute 40 auf 100 Franken im Jahr finanziert werden. Gleichzeitig wird eine Kurzzeitvignette für zwei Monate zu 40 Franken eingeführt. Für die Erhöhung des Preises der Autobahnvignette muss das Nationalstrassenabgabegesetz angepasst werden. Sämtliche Mehreinnahmen fliessen in die SFSV. Diese Massnahme ist kurz- bis mittelfristig umsetzbar. Die neue Vignetten-Regelung soll greifen, sobald die Rückstellungen der SFSV unter 1 Mia. Franken fallen. Der Bundesrat hat die entsprechende Vernehmlassungsvorlage am 30. März 2011 verabschiedet.

2. Stufe: Preiserhöhung Mineralölsteuerzuschlag

Die finanziellen Mittel zur Sicherstellung des «ordentlichen Bedarfs» können über eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um voraussichtlich 7 bis 10 Rp. pro Liter gesichert werden. Gleichzeitig muss im Rahmen dieser zweiten Stufe auch beschlossen werden, wie der übrige absehbare Bedarf infolge zusätzlicher neuer Aufgaben finanziert werden soll. Einen erheblichen Einfluss hat dabei der Ausgang der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Für den Öffentlichen Verkehr».

Der heute erhobene Zuschlag wurde letztmals im September 1974 angehoben. Seither hat keine Anpassung an die auf der Ausgabenseite aufgelaufene Teuerung stattgefunden. Der damals festgelegte Mineralölsteuerzuschlag wurde de facto durch die aufgelaufene Teuerung um die Hälfte entwertet.

Verträglichkeit von Steuererhöhungen

Die Mineralölsteuer wird als fixer Betrag pro verkaufte Menge Mineralöl erhoben. Es erfolgt keine automatische Anpassung an die Teuerung. Die Belastung der Fahrleistungen mit Mineralölsteuern und Mineralölsteuerzuschlag ist seit 1993 (Erhöhung der Mineralölsteuer) bedingt durch sinkenden Treibstoffverbrauch tendenziell gesunken. Für einen Personenwagen mit einem durchschnittlichen Verbrauch bedeutet dies, dass die steuerliche Belastung von 100 km Fahrleistung zwischen 1993 und 2009 real um etwas mehr als 20% abgenommen hat.

Langfristige Massnahmen

Angesichts der sich abzeichnenden Finanzierungsproblematik bei den Verkehrsinfrastrukturen ist es angezeigt, Lösungsansätze aller Art vertieft zu analysieren und zu diskutieren. Ein verursachergerichtetes, kostendeckendes und verkehrslenkendes Mobility-Pricing-System ist ein Lenkungs- und Finanzierungsinstrument, das dazu beitragen kann, Verkehrsinfrastrukturen zu finanzieren, die vorhandenen Kapazitäten optimal auszulasten sowie Verkehrsbehinderungen, beispielsweise durch Staus, günstig zu beeinflussen und dadurch die volkswirtschaftlichen Kosten zu senken.

HANNES GYSLING

400 KM ZUSÄTZLICHE NATIONALSTRASSEN

Die heutige Linienführung des Nationalstrassennetzes basiert zur Hauptsache auf dem Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz von 1960. Dieser so genannte Netzbeschluss entspricht inzwischen nicht mehr in allen Belangen den heutigen und künftigen Ansprüchen. In den letzten zehn Jahren wurden über dreissig Begehren um Aufnahme von Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz im Parlament deponiert. Deshalb wurde das Nationalstrassennetz umfassend überprüft. Im Rahmen des am 26. April 2006 vom Bundesrat verabschiedeten «Sachplans Verkehr» wurden «funktionale Kriterien» für die Netzzuordnung festgelegt. Damit wurde die Grundlage für eine konsistente Entwicklung des Nationalstrassennetzes geschaffen, die nun in eine Anpassung des Netzbeschlusses mündet. Konkret hat die Anpassung des Netzbeschlusses zur Folge, dass bestehende Kantonsstrassen mit einer Gesamtlänge von rund 400 km ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden.

HANNES GYSLING

INFORMATION

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK, Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern, Tel. 031 322 55 11, info@gs-uvek.admin.ch, www.uvek.admin.ch



HANS KOLLER / STRASSESCHWEIZ

/ Generalsekretär strasseschweiz

/ h.koller@strasseschweiz.ch

/ www.strasseschweiz.ch

Herr Koller, der Verband «strasseschweiz» lehnt sowohl die Initiative, wie auch den Gegenvorschlag des Bundesrats ab. Sie werfen beiden Vorlagen vor, dass sie das Verursacherprinzip massiv verletzen. Würden Sie bitte die wesentlichen Stellen aufzeigen, wo und wie dies konkret geschieht?

Das Verursacherprinzip besagt, dass jeder Verkehrsträger seine Kosten selber finanziert und Querfinanzierungen zwischen den Verkehrsträgern vermieden werden. Bereits in der geltenden Rechtsordnung wird das Verursacherprinzip verletzt, allerdings in einer zeitlich begrenzten Regelung und für konkret umschriebene Aufgaben. Ich spreche vom FinöV-Fonds; das ist der Fonds zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte Neat, Bahn 2000, Lärmschutzmassnahmen beim Schienenverkehr und Anschlussverbindungen an das europäische Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz. Dieser FinöV-Fonds wird hauptsächlich aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und aus Mineralölsteuern auf Treibstoffen gespeist. Ausserdem werden über einen weiteren, zeitlich befristeten Infrastrukturfonds die Investitionen des öffentlichen Agglomerationsverkehrs massiv aus Strassengeldern mitfinanziert.

Die VCS-Initiative und der FABI-Gegenvorschlag machen eine vollständige Abkehr vom Verursacherprinzip, indem sie die zweckgebundenen Erträge aus den Mineralölsteuern und aus der LSVA nicht mehr wie bisher für den Strassenverkehr, sondern neu generell im Zusammenhang mit dem Schienenverkehr einsetzen wollen. Damit erfährt die Zweckbindung der Strassengelder auf Verfassungsstufe eine ungeheuerliche Ausweitung, und die Kostenwahrheit rückt für den öffentlichen Verkehr in weite Ferne.

Konkret will die VCS-Initiative die Hälfte der Strassengelder aus den Mineralölsteuern für den öffentlichen Verkehr (ÖV) verwenden;

das sind zusätzliche 1,8 Mia. Franken jährlich. Der FABI-Gegenvorschlag will bis zu zwei Drittel der LSVA-Erträge (rund 1 Mia. Fr./Jahr) und 9% der Mineralölsteuern (max. 310 Mio. Fr./Jahr) für die Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen einsetzen, dies zeitlich unbeschränkt und ohne konkreten Bezug auf einzelne Bahnprojekte. Ausserdem will der Bund zur Kompensation seiner Bahnausgaben den Pendlerabzug begrenzen, was einer indirekten Mitfinanzierung des ÖV durch Strassenbenützer gleichkommt.

Sie monieren zudem, diese Lösungen würden dem privaten Strassenverkehr in Zukunft Jahr für Jahr Finanzmittel in Milliardenhöhe entziehen, die für den Substanzerhalt sowie für den Ausbau der Kantons- und Nationalstrassen notwendig seien. Damit lehnen Sie jegliche Querfinanzierung ab. Welche Geldquellen würden Sie für die Finanzierung der Bahnen vorschlagen?

Eine Finanzierung nach Verursacherprinzip bedeutet, dass jeder Verkehrsträger seine Betriebskosten selber finanziert. Dazu zählen auch die Kosten für die Benützung der Infrastrukturen. Das heisst für den öffentlichen Verkehr, dass die Bahn-, Bus- oder Trambetriebe grundsätzlich eigenwirtschaftlich finanziert werden müssen. Deren Finanzierung soll über die Entgelte der ÖV-Benutzer und Kunden sowie über die Abgeltungen der öffentlichen Hand für die Bereitstellung von ÖV-Leistungen erfolgen. Dass die Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs, namentlich die Eisenbahntrassen, durch die öffentliche Hand erstellt und – notabene aus dem allgemeinen Finanzhaushalt von Bund und Kantonen – finanziert werden, spricht nicht gegen das Verursacherprinzip, solange für die Nutzung derselben bezahlt wird. Dieses Prinzip muss für alle Verkehrsinfrastrukturen gelten, sowohl für die Schiene wie für die Strasse.