

**Bericht der Begleitgruppe vom 10. September 2010 zur Ecoplan-Studie  
Finanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsinfrastrukturen auf Bundesebene**

BPUK und KöV sowie die Finanzdirektorenkonferenz FDK setzen sich aktiv für eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur und deren nachhaltige Finanzierung auf Bundesebene ein. Als Grundlage für eigene Lösungsvorschläge haben die Geschäftsstellen dieser Konferenzen am 16. April 2010 bei Ecoplan eine Studie in Auftrag gegeben. Die Stossrichtung haben die BPUK- und KöV-Vorstände in der Offerte / im Rahmen eines Werkstattberichts festgelegt.

Auf fachlicher Ebene wurde eine Begleitgruppe aus kantonalen Experten in den Bereichen Finanzen, Strasse und Schiene gebildet. Die Begleitgruppe befasste sich intensiv mit dem Thema, nahm Einfluss und **unterstützt aus fachlicher Sicht die Studie, insbesondere den im 4. Kapitel der Studie präsentierten Lösungsvorschlag (Überblick S. 63) und die zugrunde liegenden Leitlinien (Überblick S. 66):**

**Begleitgruppe:**

- *Jean-Philippe Chollet* (chef du Service des ponts et chaussées du canton du Jura)
- *Franz Gallati* (Kantonsingenieur Kanton Schwyz)
- *Hansjörg Kaufmann* (Leiter Dienststelle Finanzen Kanton Luzern)
- *Vincent Krayenbühl* (chef du Service de la mobilité du canton de Vaud)
- *Markus Meisinger* (Abteilungsleiter öffentlicher Verkehr Kanton BL)
- *Peter Mischler* (stv. Sekretär Finanzdirektorenkonferenz)
- *Ulrich Seewer* (Leiter Fachstelle Gesamtmobilität Kanton Bern)
- *Markus Traber* (Chef Amt für Verkehr Kanton Zürich)
- *Hans-Kaspar Weber* (Leiter des Amtes für öffentlichen Verkehr Kanton Zug)
- *Benjamin Wittwer* (Direktor BPUK und KöV); Vorsitz

---

**Inhalt**

A. Zweck des Gutachtens .....	2
B. Inhalt des Gutachtens .....	2
C. Mehrkosten für die Strassen- und Schieneninfrastruktur; Finanzierungslücke.....	2
D. Leitlinien für eine Neugestaltung der Verkehrsfinanzierung .....	5
E. Vorgeschlagener Lösungsansatz (aus fachlicher Sicht).....	6
F. Alternativen und verworfene Lösungsansätze .....	7

Bau- Planungs- und Umweltdirektoren- Konferenz  
BPUK

Konferenz der kantonalen Direktoren  
des öffentlichen Verkehrs  
KöV

Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
3000 Bern 7

T +41 (0)31 320 16 90

F +41 (0)31 320 16 98

M info@bpuk.ch – info@koev.ch

www.bpuk.ch – www.koev.ch

## A. Zweck des Gutachtens

Mit einem Anteil von rund 10% stellen die Verkehrskosten bereits heute einen wesentlichen Teil der Ausgaben der öffentlichen Hand dar. Der angestrebte Ausbau der Verkehrsnetze und die steigenden Aufwendungen für den Substanzerhalt sowie Betrieb und Unterhalt erhöhen den Druck auf die Politik, insbesondere auf Bundesebene neue Finanzierungsansätze und -modelle zu entwickeln. Entsprechende Vorschläge sind von verschiedener Seite bereits gemacht worden oder werden derzeit entwickelt. Die politische Meinungsbildung steht aber noch aus. Hier setzt das vorliegende Gutachten an. Es dient der politischen Meinungsbildung auf der kantonalen Ebene. Es soll die **Kantone bei der Formulierung eigener Positionen sowie bei der Beurteilung von Vorschlägen Dritter unterstützen**.

## B. Inhalt des Gutachtens

Das Gutachten stellt auf der Basis von öffentlich verfügbaren Grundlagen dar,

- mit welchen zu finanzierenden **Mehrkosten** für Schienen- und Strasseninfrastrukturen im Zeitraum 2010 bis 2030 zu rechnen ist,
- zeigt auf, mit welchen **Massnahmen** eine Neugestaltung der Verkehrsfinanzierung erreicht werden könnte, welche dank verstärkt kostenorientierten und verursachergerechten Preisen geeignet ist, das Mobilitätswachstum besser in den Griff zu bekommen,
- schlägt **Lösungsansätze** vor, wie die absehbaren Finanzierungslücken aus Sicht der Kantone gedeckt werden könnten.

Das Gutachten konzentriert sich auf die Verkehrsfinanzierung auf Bundesebene, wobei auch indirekte Mehrkosten von den Kantonen mitgetragen werden müssen. Wichtig dabei ist die Unterscheidung **kurzfristiger Zeithorizont** (bis ca. 2017), **mittelfristiger Zeithorizont** (bis ca. 2030) und **langfristiger Zeithorizont** (ab ca. 2030).

## C. Mehrkosten für die Strassen- und Schieneninfrastruktur; Finanzierungslücke

Die zentrale kommende Herausforderung ist die Finanzierung des Substanzerhalts sowie des Betriebs und Unterhalts der bereitgestellten Infrastruktur. Folgende Mehrkosten sind mit den bisherigen Gefässen und Einnahmen nicht gedeckt:

### a. Schieneninfrastruktur

**Abbildung K-1: Mehrkosten für Substanzerhalt sowie Unterhalt und Betrieb der Schieneninfrastruktur, 2010-2030**

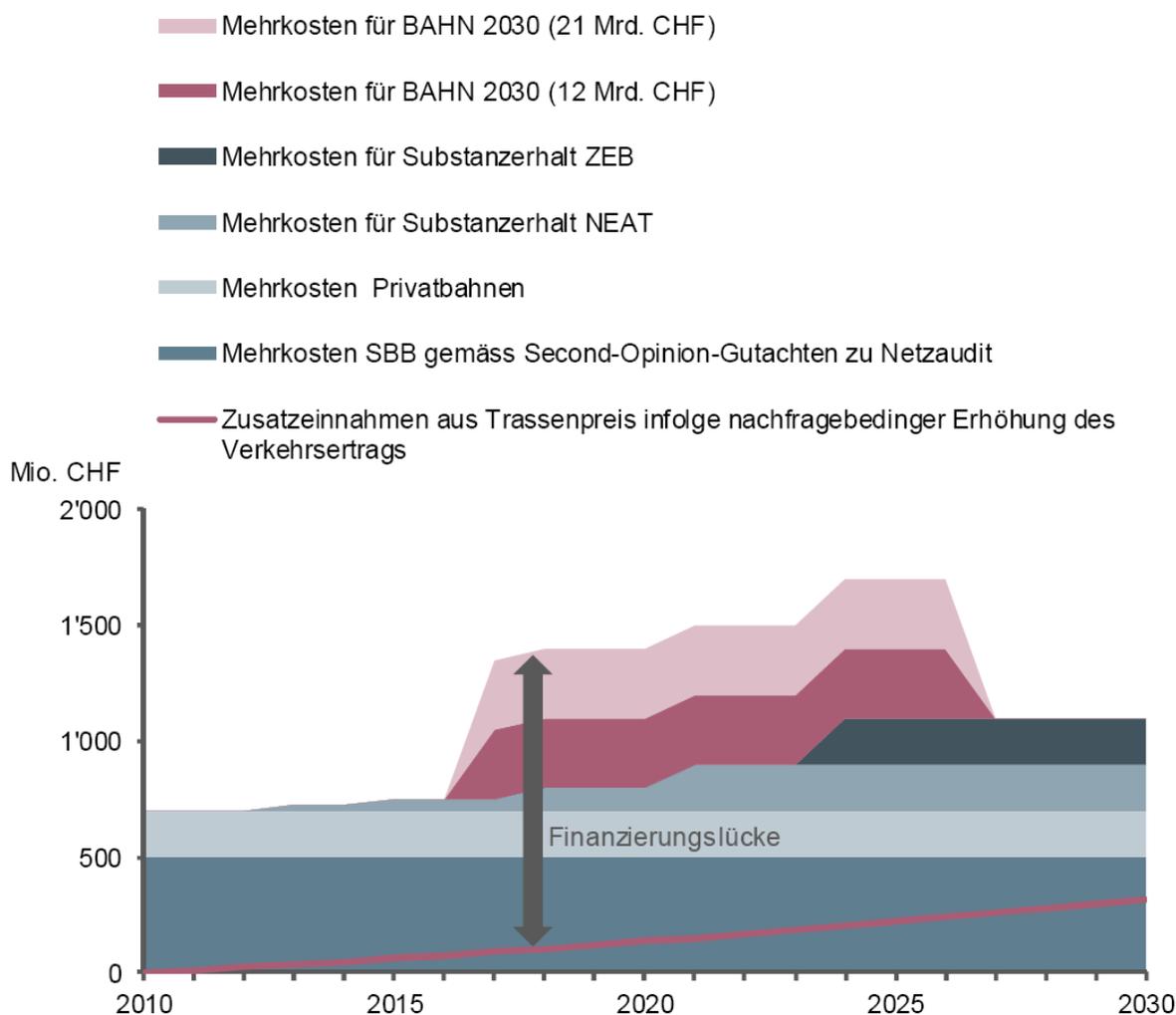
Mehrkosten	Zeitpunkt	Mio. CHF / Jahr
SBB gemäss Second-Opinion-Gutachten zum Netzaudit	ab 2010	500
Privatbahnen	ab 2010	200
Vollständigen Inbetriebnahme der NEAT	ab 2021	200
Folgekosten der ZEB-Projekte	ab 2024	200

Kommentar: Die Angaben zu den Zeitpunkten und den CHF-Beträgen sind als Grössenordnungen zu verstehen.

**Dazu kommt der Mittelbedarf für die künftigen Infrastrukturerweiterungen. Für Bahn2030** sind gemäss Kalkulationen des Bundes während 10 Jahren Mehreinnahmen von 300 Mio. CHF pro Jahr für die Variante mit 12 Mrd. CHF Investitionen erforderlich, für die Variante mit Investitionen im Umfang von 21 Mrd. CHF sind es **600 Mio. CHF pro Jahr**.

Den Mehrkosten stehen auch Mehrerträge gegenüber: Das anhaltende Verkehrswachstum generiert im Personenverkehr zusätzliche Erlöse, an denen die Infrastruktur via Trassenpreis anteilmässig partizipiert (bis 2030 um rund 300 Mio. CHF über dem heutigen Niveau).

**Abbildung K-2: Mehrkosten und Mehrertrag Schiene 2010-2030**



Kommentar: Noch nicht berücksichtigt sind in dieser Abbildung weitere kleinere Erweiterungsinvestitionen, welche die Bahnen wie auch die Kantone fordern, um die Netzstabilität sicherzustellen.

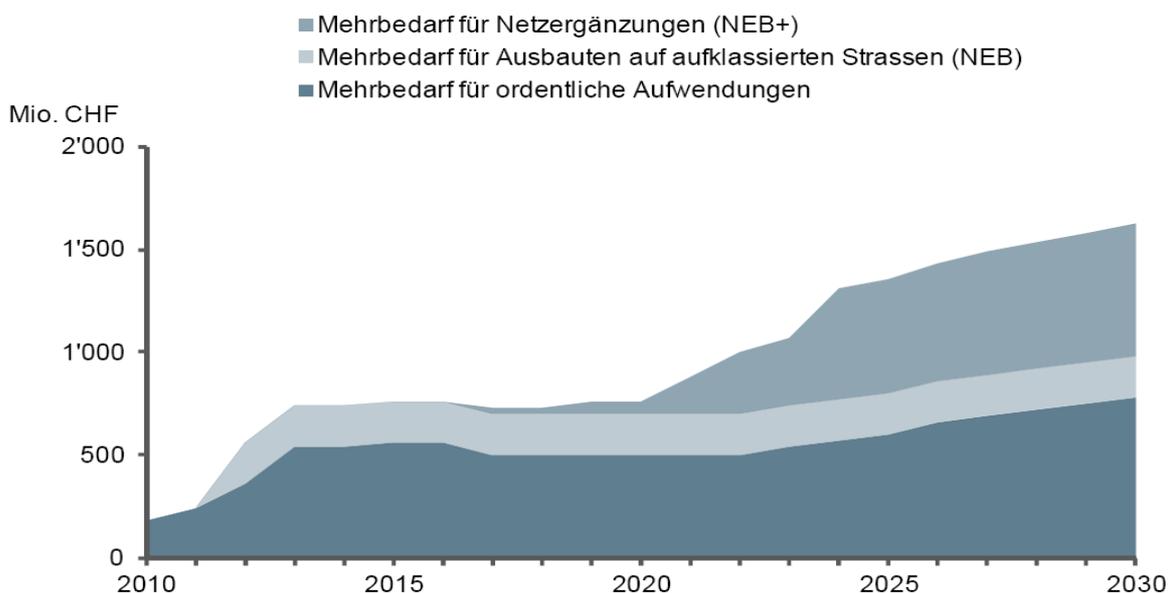
### b. Nationalstrassen

Auch bei der Nationalstrassenfinanzierung zeichnet sich ab, dass die geplanten Ausgaben die Einnahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) künftig übersteigen werden. Gemäss den Modellrechnungen des Bundesrates decken die Einnahmen der SFSV bereits ab 2010 die ordentlichen Aufwendungen für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen nicht mehr, was ab dem Jahr 2015 zu einem negativen Saldo der SFSV führt<sup>1</sup>. Werden die vom ASTRA vorgesehenen (aber noch nicht beschlossenen) Netzergänzungen umgesetzt, resultiert die in Abbildung K-3 wiedergegebene Finanzierungslücke. Insgesamt wächst die Finanzierungslücke für den Ausbau sowie für den Substanzerhalt, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen in den nächsten 20 Jahren somit auf ca. 1.5 Mrd. CHF pro Jahr an. Im Gegensatz zur Schiene ist auf der Strasse trotz anhaltendem Verkehrswachstum aufgrund des rückläufigen spezifischen Treibstoffverbrauchs nicht mit einem Wachstum der Einnahmen aus der Treibstoffbesteuerung zu rechnen.

**Abbildung K-3: Mehrbedarf Nationalstrassen, 2010-2030**

Mehrbedarf für	Zeitpunkt	Mio. CHF / Jahr (max.)
ordentliche Aufwendungen	ab 2010	750
Ausbauten auf aufklassierten Strassen (NEB)	ab 2012	200
Netzergänzungen (NEB+)	ab 2020	600
<b>Total</b>		<b>1550</b>

**Abbildung K-4: Mehrbedarf Nationalstrassen 2010-2030**



Quelle: UVEK (2008), Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel, Bericht für die Vernehmlassung

<sup>1</sup> Vernehmlassungsbericht Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel, S. 41; [www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1631/Bericht.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1631/Bericht.pdf)

## D. Leitlinien für eine Neugestaltung der Verkehrsfinanzierung

Folgende Leitlinien werden für die Verkehrsfinanzierung definiert:

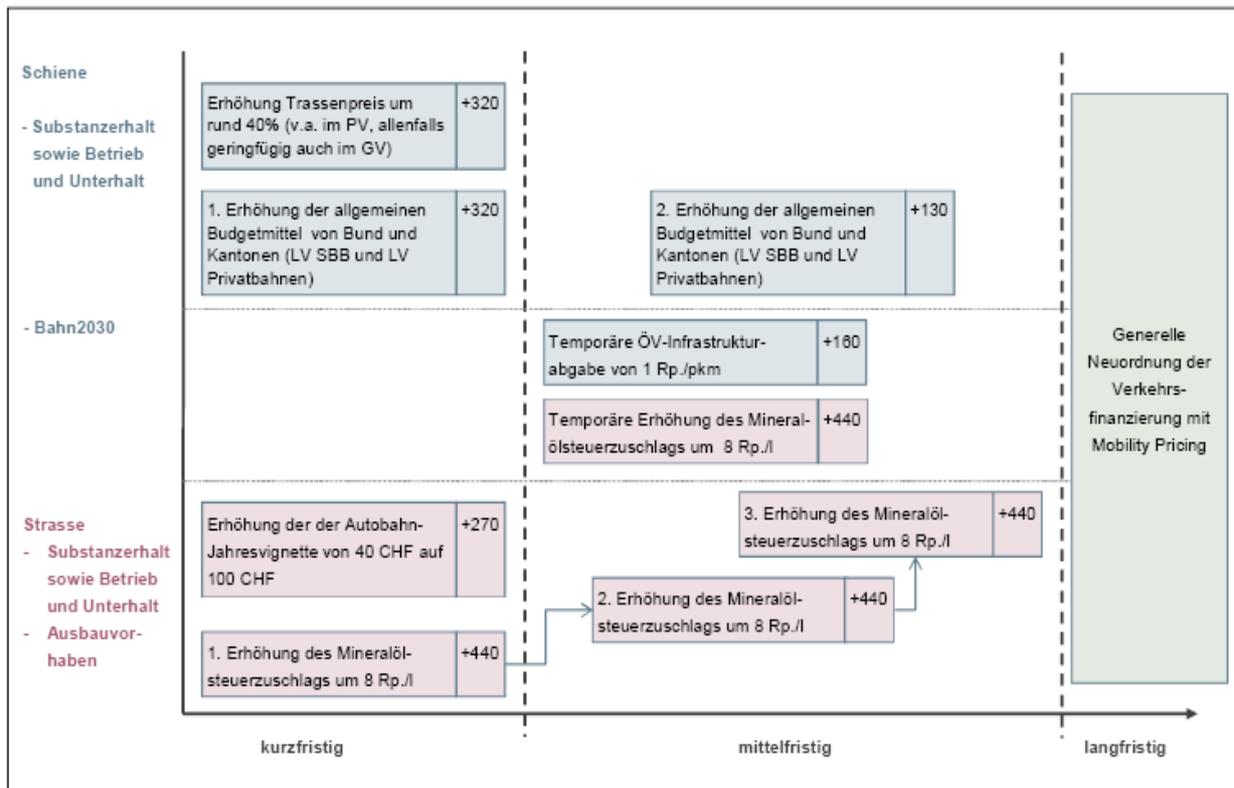
- Verursacherprinzip stärken
- Substanzieller Beitrag um das Mobilitätswachstum zu bremsen
- Gesamtverkehrsbezug
- Kongruenz von Aufgabe und Instrument (ordentlich/temporär)
- Kurzfristige Potenziale ausschöpfen
- Variabilisierung und Differenzierung des Preissystems
- Verbesserung der Transparenz

Abbildung 4-9: Zusammenfassende Beurteilung der vorgeschlagenen Entwicklungspfade

Leitlinie	Beurteilung	Kommentar
<i>Umsetzung Verursacherprinzip stärken, Verkehrspreise an den verursachten internen und externen Kosten ausrichten</i>	≈	Trotz beträchtlicher Preissteigerungen im ÖV wie – in geringerem Masse – auf der Strasse wird sich der Kostendeckungsgrad kurz- bis mittelfristig nicht wesentlich erhöhen. Beim MIV besteht angesichts der externen Kosten nach wie vor ein Internalisierungsbedarf.
<i>Substanzieller Beitrag, um das Mobilitätswachstum besser in den Griff zu bekommen</i>	✗	Die Preissteigerungen werden nicht ausreichen, um das Mobilitätswachstum nachhaltig zu dämpfen. Mobilität wird im Vergleich zu den Kosten weiterhin zu billig sein. Zudem werden die vorgesehenen Angebotsverbesserungen – insbesondere auf der Schiene – eine höhere Verkehrsnachfrage auslösen. Mit der Umsetzung von Mobility Pricing im langfristigen Zeithorizont eröffnen sich neue Möglichkeiten, diesem Anliegen gezielter und wirksamer Rechnung getragen.
<i>Gesamtverkehrsbezug und verkehrspolitische Ziele beachten</i>	✓	Die vorgeschlagenen Einnahmeerhöhungen wirken sich im Personenverkehr in einem ähnlichen Ausmass auf die Endpreise von Schiene und Strasse aus.
<i>Ordentliche und temporäre Instrumente unterscheiden</i>	✓	Im Schienenverkehr folgen wir dem Grundsatz, für den Substanzerhalt sowie Betrieb und Unterhalt ordentliche und für Ausbauprogramme temporäre Instrumente einzusetzen. Im Strassenverkehr drängt sich diese Unterscheidung nicht auf, da die ordentlichen Instrumente ein ausreichendes Potenzial aufweisen.
<i>Kurzfristig Potenziale bestehender Instrumente ausnutzen</i>	✓	Dies wird einerseits mit der Weiterführung und Zusatzfinanzierung von FinöV umgesetzt. Andererseits setzt der Vorschlag kurz- bis mittelfristig grösstenteils auf bestehende Instrumente.
<i>Langfristig eine Variabilisierung und Differenzierung des Preissystems anstreben</i>	≈	Kurz- bis mittelfristig ist diese Stossrichtung vor allem bei der Strasse nur beschränkt umsetzbar. Für den ÖV bietet die vorgeschlagene umfassende Revision des Trassenpreises und der Tarifgestaltung beim VöV schon in naher Zukunft neue Möglichkeiten.
<i>Langfristig die Transparenz des Verkehrsfinanzierungssystems substanziell verbessern</i>	✓	Mit der Umsetzung von Mobility Pricing muss die Verkehrsfinanzierung grundsätzlich neu geregelt werden. Dies bietet die Chance einer sauberen Entflechtung. Die vorgeschlagenen kurz- und mittelfristigen Finanzierungsansätze führen nicht zu einer zusätzlichen Verflechtung.

## E. Vorgeschlagener Lösungsansatz (aus fachlicher Sicht)

Abbildung 4-5: Überblick über den vorgeschlagenen Lösungsansatz im Zeitverlauf, inkl. Grobangaben zu den Mehreinnahmen in Mio. CHF



Der Vorschlag unterscheidet zwischen den drei Zeithorizonten **kurz-, mittel- und langfristig**. Die bestehenden Finanzierungsgefässe (FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds, SFSV etc) sollen kurz- und mittelfristig beibehalten werden; langfristig ist eine generelle Neuordnung der Verkehrsfinanzierung ins Auge zu fassen. Mit dem Vorschlag wird die **Finanzierungslücke geschlossen**.

Beim mittelfristigen Zeithorizont steht die Finanzierung von Bahn 2030 im Vordergrund. Hier wird auf eine Weiterführung des FinöV-Fonds mit neuen Einnahmenquellen gesetzt. Der Vorschlag beruht auf der Variante mit 21 Mrd. CHF Investitionsvolumen. (Für die Variante mit 12 Mrd. CHF Investitionsvolumen würde eine Mineralölsteuererhöhung im Umfang von rund 3 Rp. / l ausreichen.) Argumente für eine temporäre weitere Querfinanzierung von der Strasse zur Schiene sind die Wechselwirkungen im Personenverkehr und der angesichts der hohen externen Kosten ausgewiesene Internalisierungsbedarf beim motorisierten Individualverkehr. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen würden die Ticketpreise im ÖV in der Grössenordnung von insgesamt rund 12% steigen. Im Strassenpersonenverkehr würden Mineralölsteuererhöhungen zu einer knapp 19%igen Erhöhung des Treibstoffpreises führen, was einer Zunahme der variablen PW-Kosten von etwas mehr als 8% entspricht. Hinzu kommt eine geringfügige Erhöhung der fixen Kosten um ca. 1% durch die Erhöhung des Preises der Autobahnvignette. Von diesen Mobilitätsverteuerungen kann ein – beschränkter – dämpfender Effekt auf die Verkehrsnachfrage erwartet werden.

Die entwickelten **Leitlinien** können, mit Ausnahme der Begrenzung des Mobilitätswachstums, mit diesem Lösungsvorschlag weitgehend umgesetzt werden.

## F. Alternativen und verworfene Lösungsansätze

Zu einzelnen Massnahmen des Lösungsansatzes sind **Alternativen** denkbar:

Abbildung K-7: Varianten zum Lösungsansatz

Massnahmen gemäss Abbildung K-6	Variante(n)	Kommentar zur Variante
<i>Erhöhung der allgemeinen Budgetmittel von Bund und Kantonen in 2 Schritten zur Finanzierung des Substanzerhalts sowie des Betriebs und Unterhalts der Schieneninfrastruktur</i>	Weitere Trassenpreiserhöhung beim Personenverkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Der niedrige Kostendeckungsgrad auf der Schiene spricht für eine weitere Erhöhung.</li> <li>– Die Preiserhöhungen im Schienenverkehr würden damit deutlich höher ausfallen als jene auf der Strasse, was im Widerspruch zu den verkehrspolitischen Zielen und einem Gesamtverkehrsbezug steht. Die vorgeschlagene Trassenpreiserhöhung (vorzunehmen im Zuge der anstehenden Revision des Trassenpreissystems Schweiz) im kurzfristigen Zeithorizont ist mit 40% bereits massiv.</li> </ul>
<i>Temporäre Erhöhung des Mineralölsteuereinzugs um 8 Rp. / l für Bahn2030 zur Speisung des verlängerten FinÖV-Fonds</i>	Erhöhung der ÖV-Infrastrukturabgabe auf 2 Rp. / pkm	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Nutzerfinanzierung würde akzentuiert: Rd. die Hälfte der für die grosse Variante von Bahn2030 benötigten Zusatzmittel würden im ÖV generiert (ca. 320 Mio. CHF).</li> <li>– Die Preiserhöhung im ÖV wäre deutlich höher als beim Strassenverkehr, was zu Umlagerungen führen dürfte.</li> </ul>
	Temporäre Erhöhung der MWST um 1 Promille	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Der Ansatz widerspricht der Stossrichtung einer verstärkten Nutzerfinanzierung.</li> </ul>
	Umwidmung der Hälfte des LSVA-Drittels der Kantone	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Da die LSVA eine Internalisierungsabgabe ist, ist die Verwendung ihrer Einnahmen grundsätzlich offen (Zweckbindung für die Strasse ist aus konzeptioneller Sicht nicht erforderlich).</li> <li>– Dieser Vorschlag ist somit primär aus verteilungspolitischen Überlegungen zu beurteilen. Der Bund und die Kantone werden entsprechend zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen.</li> </ul>

**Die Begleitgruppe unterstützt folgende weiteren Finanzierungsmöglichkeiten nicht:**

- Umwidmung der Hälfte des LSVA-Kantonsanteils
- Zusätzliches Mehrwertsteuer-Promille für die öV-Infrastruktur
- Reduktion des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer
- Agglomerationsabgabe (Versement Transport)
- Leistungsabhängige Verkehrsabgabe für Strassenfahrzeuge über 2.5 Tonnen
- Zweckgebundene Energie- oder CO<sub>2</sub>-Abgabe

### **Langfristige Option des Lösungsansatzes**

Die Begleitgruppe unterstützt als langfristige Option die Prüfung einer generellen Neuordnung der Verkehrsfinanzierung durch ein flexibles, verursachergerechtes und verkehrsträgerübergreifendes Verkehrsfinanzierungssystem wie z.B. Mobility Pricing. Nur so lassen sich langfristig die aufgrund der absehbaren Entwicklung auf der Einnahmeseite (primär durch die Reduktion des Verbrauchs von fossilen Treibstoffen) fehlenden Einnahmen ausgleichen und die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sicherstellen.

### **Für die Begleitgruppe**



Benjamin Wittwer, Direktor BPUK/KöV

**Geht an:** BPUK, KöV, FDK, Mitglieder Begleitgruppe