

Die Finanzierung von Schienen und Strassenverkehrsinfrastrukturen auf Bundesebene

Abgleich der im Rahmen der Medienkonferenz vom 20. Januar 2011 vom UVEK vorgestellten Zahlen zur Finanzierungslücke mit den Angaben in der Verkehrsfinanzierungsstudie von Ecoplan vom 1. September 2010

Kurzbericht

2. März 2011

zuhanden von BPUK, FDK und KöV

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Die Finanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsinfrastrukturen auf Bundesebene
Untertitel: Abgleich der im Rahmen der Medienkonferenz vom 20. Januar 2011 vom UVEK vorgestellten Zahlen zur Finanzierungslücke mit den Angaben in der Verkehrsfinanzierungsstudie von Ecoplan vom 1. September 2010
Auftraggeber: Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
Ort: Bern
Jahr: 2011
Bezug: Geschäftsstelle BPUK
Haus der Kantone
Speichergasse 6, Postfach
3000 Bern 7

Begleitung

Dr. Benjamin Wittwer (Direktor BPUK und KöV)

Projektteam Ecoplan

Stefan Suter (Projektleitung)

Eliane Kraft

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Finanzierung Bahninfrastruktur	2
3	Finanzierung Nationalstrassen.....	6
	Literaturverzeichnis	10

1 Einleitung

Im September 2010 hat Ecoplan zuhanden der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) ein Gutachten mit einem konkreten Lösungsvorschlag zur Verkehrsfinanzierung auf Bundesebene erstellt („Verkehrsfinanzierungsstudie“).¹ In diesem Gutachten hat Ecoplan eine grobe Abschätzung der zukünftigen Finanzierungslücken im Strassen- und Schienenverkehr vorgenommen. Weil zu diesem Zeitpunkt noch keine offiziellen Angaben seitens des Bundes vorlagen, erfolgte die Abschätzung der Finanzierungslücke auftragsgemäss gestützt auf die damals öffentlich verfügbaren Grundlagen.

Im Januar 2011 hat das UVEK einen Bericht veröffentlicht, der auf den Arbeiten der Anfang 2010 eingesetzten Arbeitsgruppe Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI) basiert.² Dieser Bericht enthält neuste und viel detailliertere Angaben zum Finanzierungsbedarf bei der Bahninfrastruktur. Frau Bundesrätin Doris Leuthard hat die Zahlen an der Medienkonferenz vom 20. Januar 2011 vorgestellt. An dieser Konferenz hat sie zudem Zahlen zur drohenden Finanzierungslücke bei den Nationalstrassen präsentiert.

BPUK, FDK und KöV haben Ecoplan in der Folge beauftragt, die jüngst kommunizierten Angaben zu den Finanzierungslücken mit den in Verkehrsfinanzierungsstudie vom September 2010 angegebenen Werten zu vergleichen und allfällige Auswirkungen auf die Schlussfolgerungen in der Studie zu überprüfen.

2 Finanzierung Bahninfrastruktur

Um es im Sinne einer grundsätzlichen Feststellung vorweg zu nehmen: die von der Arbeitsgruppe FIBI vorgelegte Berechnung der Finanzierungslücke basiert auf einer detaillierten Bottom-Up-Simulation der Einnahme- und Ausgabeseite, während Ecoplan nur die in öffentlich verfügbaren Dokumenten ausgewiesenen zu erwartenden Mehrkosten zusammengetragen hat. Es ist deshalb unbestritten, dass die im Bericht „Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI)“ präsentierten Zahlen viel fundierter sind als die Schätzungen im Ecoplan-Bericht.

Ein wesentlicher Unterschied ist zudem der betrachtete Zeithorizont: Der Bericht der Arbeitsgruppe FIBI (FIBI-Bericht) ist auf die Zeitspanne 2010-2040 ausgerichtet, während Ecoplan den Zeitraum 2010-2030 im Fokus hat.

¹ Ecoplan (2010), Die Finanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsinfrastrukturen auf Bundesebene. Handlungsbedarf, Lösungsansätze und Entwicklungspfade. Schlussbericht vom 1. September 2010. Bern.

² BAV/EFV (2010), Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI).

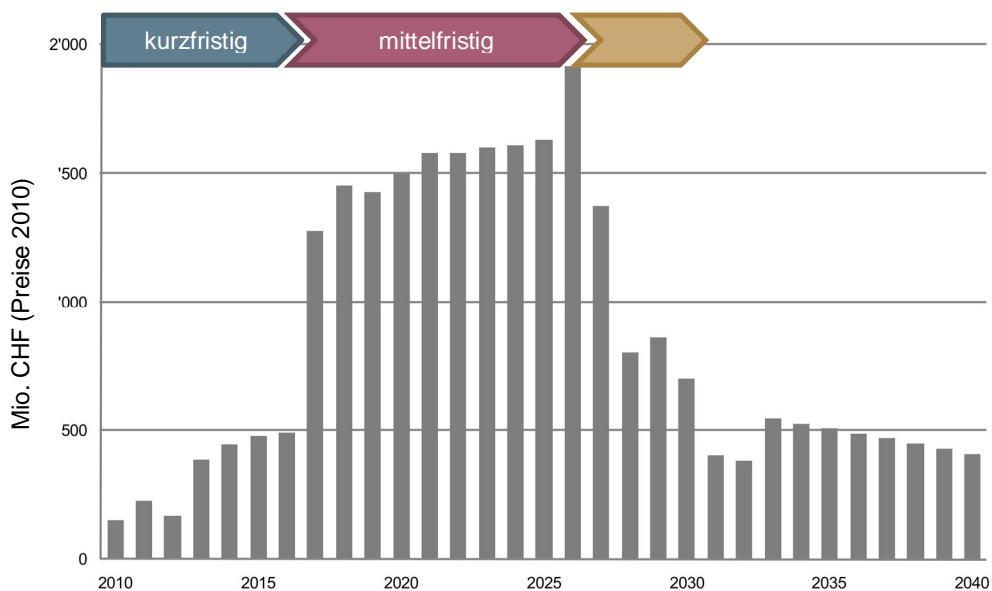
Schliesslich ist eingangs festzuhalten, dass die von der Arbeitsgruppe FIBI zusammengetragenen und aufgearbeiteten Zahlen Ecoplan nicht zur Verfügung gestellt worden sind, weder für die Ausarbeitung der Verkehrsfinanzierungsstudie noch für die Erarbeitung des vorliegenden Papiers.

a) Zahlenvergleich zur Finanzierungslücke

Für einen Vergleich der ausgewiesenen Finanzierungslücken sind die Abbildung 11 im Bericht der Arbeitsgruppe FIBI und die Abbildung K-2 in der Verkehrsfinanzierungsstudie relevant. Sie sind unten wiedergegeben.

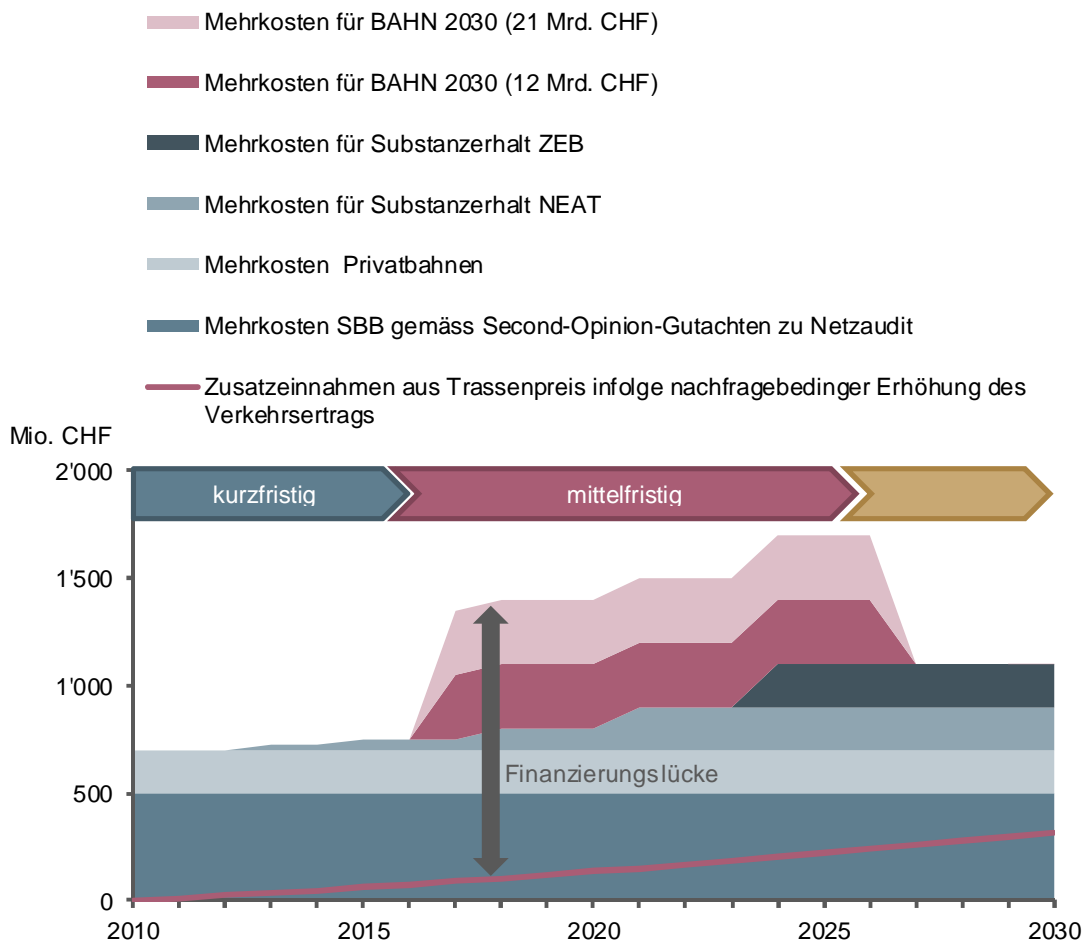
Finanzierungslücke gemäss Bericht der Arbeitsgruppe FIBI:

Abbildung 11: Finanzierungslücke Referenzfall (mit Bahn 2030, Variante 21 Mrd. CHF)






Finanzierungslücke gemäss Verkehrsfinanzierungsstudie Ecoplan:

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.

Die Abbildungen weisen einen ähnlichen Verlauf auf, die absolute Höhe der Finanzierungslücke stimmt jedoch nicht durchgehend überein. In der folgenden Tabelle sind die Abweichungen und deren Gründe zusammengefasst:

Zeithorizont	Ecoplan-Schätzung im Vergleich zum FIBI-Bericht	Begründung
2010-2016 	höher	<p>Ecoplan hat angenommen, dass SBB und Privatbahnen ab 2010 beträchtliche ungedeckte Mehrkosten für den Substanzerhalt aufweisen (gestützt auf das Netzaudit bzw. die Botschaft über die Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur vom 23. Juni 2010).</p> <p>Die Arbeitsgruppe FIBI beurteilt diesen Mehrbedarf jedoch als weitgehend gedeckt (dank der - im Dezember 2010 erhöhten - Leistungsvereinbarung 2011-2012 sowie der ab 2011 wirksam werdenden Trassenpreiserhöhung).</p>
2018-2026 	(Eher) tiefer	<p>Die Folgekosten aus den Erweiterungsinvestitionen von SBB und Privatbahnen sind gemäss Arbeitsgruppe FIBI höher als von Ecoplan angenommen. Dies liegt primär am umfassenderen Einbezug von Investitionsprojekten (auch ordentliche Investitionsvorhaben und Projekte des Infrastrukturfonds). Die Verkehrsfinanzierungsstudie von Ecoplan hat sich auf die Finanzierung der anstehenden Grossvorhaben (inkl. Folgekosten) konzentriert.</p> <p>In der Ecoplan-Studie ist zudem die Rückzahlung der Bevorschussung des FinöV-Fonds als fest gebunden betrachtet worden (somit keine potenzielle Finanzierungsquelle).</p>
2027-2030 	ungefähr gleiche Grössenordnung	-

b) Konsequenzen für den Lösungsvorschlag Ecoplan

Zentral ist die Feststellung, dass der Lösungsvorschlag Ecoplan darauf ausgelegt ist, **bis 2030** die für Bahn2030 (Variante 21 Mrd. CHF) erforderlichen Zusatzeinnahmen einzuspielen, während der Finanzierungsvorschlag des FIBI-Berichts – auf welchem die Empfehlung des Bundesrates basiert – die Ausgaben für Bahn2030 auf drei Tranchen **bis 2041** verteilt. Entsprechend muss der Lösungsansatz von Ecoplan kurzfristig grössere Mehreinnahmen generieren als der Bundesvorschlag.

Sofern wie im Ecoplan-Bericht vorgesehen, die Finanzierung von Bahn2030 bis 2030 umgesetzt werden soll, können basierend auf den aktuellsten Zahlen der Arbeitsgruppe FIBI folgende Anpassungen am von Ecoplan entwickelten Lösungsansatz vorgeschlagen werden:

- Kurzfristig sind weniger Mehreinnahmen erforderlich als von Ecoplan angenommen. Deshalb ist die Erhöhung der allgemeinen Budgetmittel von Bund und Kantonen statt kurzfristig erst mittelfristig erforderlich. Mittelfristig müsste die Erhöhung – in Anbetracht der von Ecoplan für diese Phase eher zu tief eingeschätzten Finanzierungslü-

cke – aber insgesamt eher grösser ausfallen als in der Verkehrsfinanzierungsstudie ausgewiesen.

3 Finanzierung Nationalstrassen

An der Medienkonferenz vom 20. Januar 2011 wurde auch eine aktualisierte Berechnung der Finanzierungslücke beim Strassenverkehr (Nationalstrassen) vorgestellt, welche jedoch lediglich den ordentlichen Bedarf umfasst.³ Die erwarteten Mehraufwendungen infolge Anpassung des Netzbeschlusses (NEB sowie NEB+) werden in den Unterlagen des UVEK nicht quantifiziert.

Ecoplan hat sich in der Verkehrsfinanzierungsstudie auf eine Quelle aus dem Jahr 2008 abgestützt.⁴ Hinsichtlich des Mehrbedarfs für die ordentlichen Aufwendungen stellen die neuen Zahlen des Bundes – wie oben bei der Bahninfrastruktur - die aktuellere und von der Datenverfügbarkeit her bessere Grundlage dar.

a) Zahlenvergleich zur Finanzierungslücke

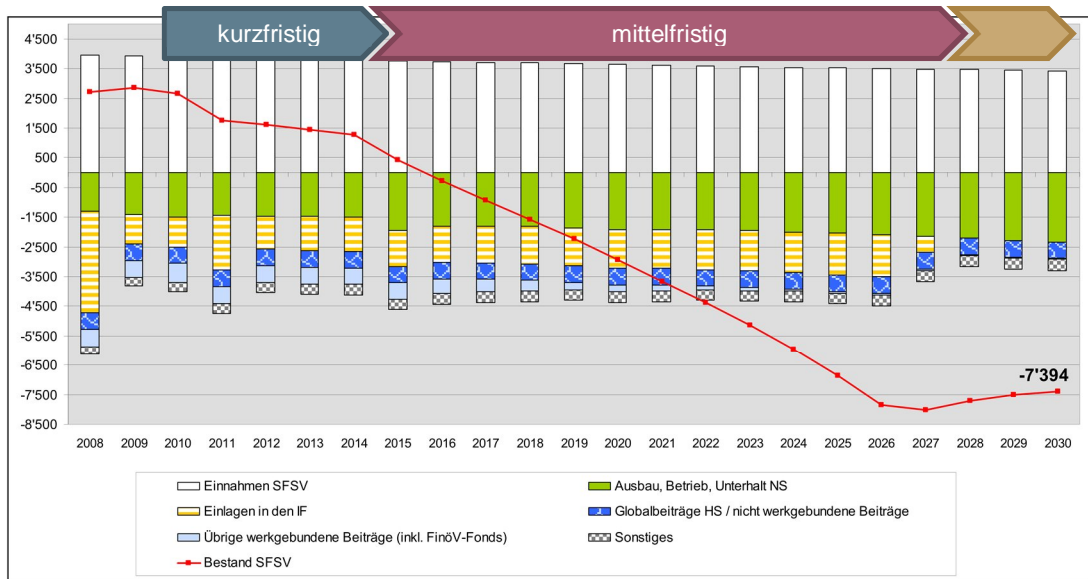
Für einen Vergleich der ausgewiesenen Finanzierungslücke, die sich aus dem ordentlichen Bedarf ergibt, sind die Abbildung aus dem Faktenblatt 2 des UVEK vom 20.01.2011⁵ sowie die Abbildung K-4 aus der Verkehrsfinanzierungsstudie relevant.

³ UVEK (2011), Faktenblatt 2: Finanzierung des Strassenverkehrs auf Bundesebene.

⁴ UVEK (2008), Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassen-
netz und über die Freigabe der Mittel, Bericht für die Vernehmlassung.

⁵ UVEK (2011), Faktenblatt 2: Finanzierung des Strassenverkehrs auf Bundesebene.

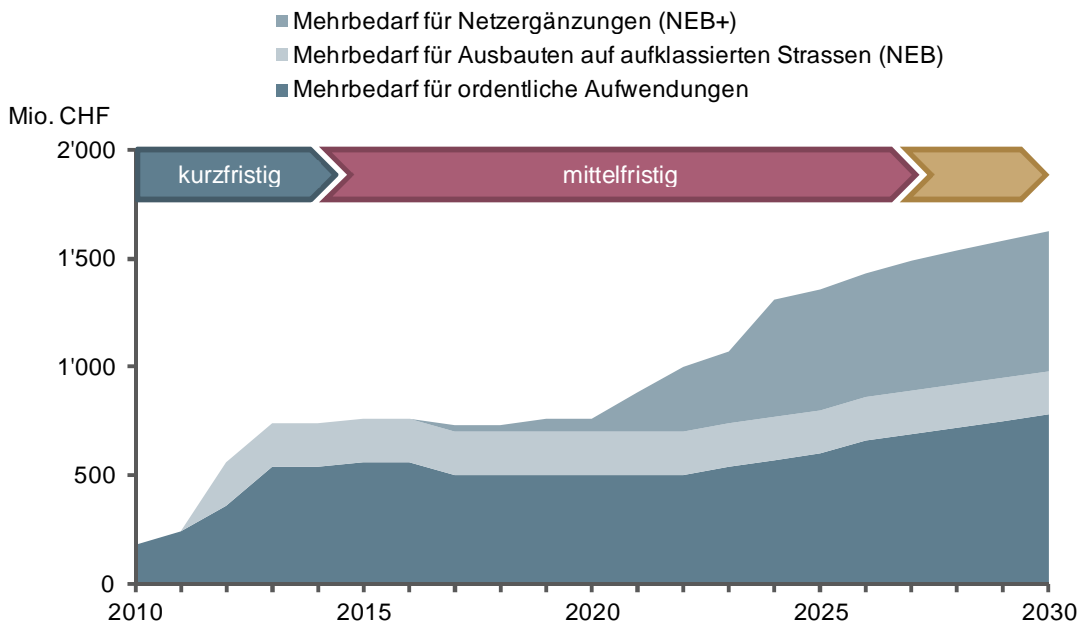
Finanzierungslücke gemäss Faktenblatt 2 des UVEK vom 20.01.2011 (S. 2)



Darstellung: 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 (Stand: 10. Juni 2010)




Finanzierungslücke gemäss Gutachten Ecoplan (nur dunkelgraue Fläche):

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

Die folgende Tabelle zeigt auf, wo es Abweichungen gibt und welches die Gründe dafür sind:

Phase	Ecoplan-Schätzung im Vergleich zum Faktenblatt UVEK	Begründung
2010-2014 	anfangs höher, dann tiefer	Das UVEK wendet kurzfristig die Werte aus dem Voranschlag 2011 bzw. dem Finanzplan 2012-2014 an. 2011 beträgt die Finanzierungslücke rund 1 Mrd. CHF, was deutlich über den 2008 prognostizierten (und von Ecoplan verwendeten) Zahlen liegt. Hingegen wird im Finanzplan angenommen, dass Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2012-2014 ungefähr ausgeglichen sind.
2015-2026 	ungefähr gleiche Grössenordnung	-
2027-2030 	höher	Der ordentliche Bedarf fällt ab 2027 tiefer aus, weil die Einlagen in den Infrastrukturfonds 2027 deutlich geringer sind und ab 2028 gänzlich wegfallen. Ecoplan hat hier (da die verwendete Quelle nur Angaben bis 2027 machte) keine Prognose gemacht, wie die Zeit nach der – gemäss heutigem Beschlussstand – per 2027 geplanten Aufhebung des Infrastrukturfonds (bzw. der Einlagen in den Fonds) aussehen wird.

b) Konsequenzen für den Lösungsvorschlag Ecoplan

Der Vorschlag Ecoplan ist darauf ausgerichtet, den gesamten Mehrbedarf zu decken, der aus dem ordentlichen Bedarf und den Mehraufwendungen für NEB (Aufklassierung von 400km Kantonsstrassen) und NEB+ (Netzerweiterungen) resultiert.

Aufgrund der Abweichungen bei der Einschätzung der Finanzierungslücke aus dem ordentlichen Bedarf (insbesondere in der Phase ab 2027) könnte allenfalls auf die dritte Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags gemäss Lösungsvorschlag in der Verkehrsfinanzierungsstudie verzichtet werden. Da der Ecoplan-Vorschlag aber wie bereits gesagt auf die gesamten Mehraufwendungen ausgerichtet ist und zu den Mehraufwendungen von NEB und NEB+ kein neues Zahlenmaterial vorgelegt wurde, ist die Informationsgrundlage u.E. nicht ausreichend, um davon einen Bedarf abzuleiten, das Gesamtpaket der von Ecoplan vorgeschlagenen Massnahmen grundlegend zu überarbeiten.

Generell ist festzuhalten – und diese Aussage gilt auch für die Finanzierung der Bahninfrastruktur gemäss Kapitel 2 dieses Papiers -, dass es in der Ecoplan-Studie um die **Herleitung einer strategischen Stossrichtung für die Verkehrsfinanzierung von**

morgen ging und nicht um die „rappengenaue“ Festlegung von Abgabenhöhen.

Die ausgewiesenen Zahlen zu den Finanzierungslücken wurden entsprechend immer als Grössenordnungen und nicht als exakte Werte positioniert. Die strategische Stossrichtung wird u.E. durch die neuen UVEK-Zahlen zu den Finanzierungslücken im Verkehrsinfrastrukturbereich nicht in Frage gestellt. Es ist selbstverständlich so, dass die notwendigen Abgaben- und Tarifierhöhungen auf der Basis sich im Zeitverlauf weiter konkretisierender Angaben zu den zu finanzierenden Kosten zu diskutieren und festzulegen sind.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Verkehr BAV, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2010)
Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI). Bericht des UVEK in Zusammenarbeit
mit dem EFD. Bern.

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

UVEK (2011)
Faktenblatt 2. Finanzierung des Strassenverkehrs auf Bundesebene. Bern.