

avenir debatte

# Liberales Schattenbudget

## *Finanzpolitik im Härtetest – Teil 2*

*Fabian Schnell in Zusammenarbeit mit Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler, Peter Grünenfelder, Daniel Müller-Jentsch, Natanael Rother, Lukas Rühli, Samuel Rutz und Marco Salvi*

## Nationalstrassen: Abkehr von überdimensionierten Infrastrukturbauten

### Kurzbeschreibung

---

*Der Bund investiert viel in die Schliessung von Nationalstrassenlücken in der Peripherie. Angesichts des dort geringen Verkehrsaufkommens scheinen diese Projekte überdimensioniert.*

---

### Budgetanpassungsvorschlag

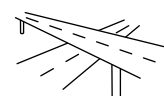
Seit Inkrafttreten des NFA im Jahr 2008 ist der Bund alleine für Bau und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Seine Prioritätensetzung im Nationalstrassennetz ist allerdings noch immer deutlich von den regionalpolitischen Interessen der Kantone geprägt. Oft resultieren Luxuslösungen, die auch aus Sicht der betroffenen Kantone ihr Geld eigentlich nicht wert wären (müssten denn die Kantone diese Abschnitte mitfinanzieren).

Beispielsweise wurden auf der Nationalstrasse 28 (Landquart–Klosters, GR) schon hunderte Millionen Franken in aufwändige Ortsumfahrungen (Tunnels) investiert – weitere Arbeiten stehen noch bevor. Die Strasse wurde im Jahr 2000 ins Nationalstrassennetz aufgenommen, damit die teuren Bauten nicht durch Kanton und Gemeinden finanziert werden müssen. Ein anderes Beispiel ist die voraussichtlich 2017 fertiggestellte Transjurane (A16). Diese wird bis zu diesem Zeitpunkt rund 6,3 Mrd. Fr. verschlungen haben. Angesichts des im nationalen Vergleich geringen Verkehrsaufkommens ist der Einsatz solcher Summen eine falsche Prioritätensetzung.

Fehler dieser Art sollten nicht wiederholt werden. Ein Beispiel: Für die Schliessung der Autobahnlücke in der Nationalstrasse 9 zwischen Siders und Gamsen (VS) will der Bund in den nächsten Jahren 2,2 Mrd. Fr. investieren. Zwar handelt es sich auch hier um einen seit längerem geplanten Lückenschluss im Nationalstrassennetz, aber ein moderater Ausbau der vorhandenen Strassen wäre genügend und kosteneffizienter als ein Luxusprojekt mit massiven Tunnelbauten. Ein um 20 % günstigeres Projekt würde dem Bund in den nächsten acht Jahren (die Fertigstellung ist 2025 geplant) gesamthaft 440 Mio. Fr. sparen.

### Notwendige gesetzliche Änderungen

Keine.



## Abbau des Bundesengagements bei den Agglomerationsprogrammen

### Kurzbeschreibung

---

*Für die erste Generation von Agglomerationsprogrammen sprach der Bund 1,51 Mrd. Fr., für die zweite 1,68 Mrd. Fr. Für die dritte sollte er sein Engagement kürzen und nicht weiter ausbauen, denn letztlich finanziert er damit Verkehrsinfrastrukturen der Kantone und Gemeinden.*

---

### Budgetanpassungsvorschlag

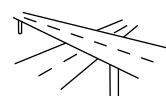
Die Agglomerationen sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz. Sie überschreiten Gemeinde- und oft sogar Kantons Grenzen. Ihre Entwicklung erfordert eine Koordination der Verkehrsplanung zwischen den beteiligten Akteuren (Kantone, Gemeinden). Mit den Agglomerationsprogrammen setzt der Bund finanzielle Anreize zur Kooperation (er übernimmt ca. 35% der geplanten Infrastrukturkosten), garantiert eine Qualitätskontrolle, verlangt klare Kriterien und Ziele bei ihrer Erarbeitung und schuf mit dem Bewerbungsprozess der Kantone und Gemeinden um die Bundesgelder nicht zuletzt eine Wettbewerbskomponente.

Mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz und die Subsidiarität ist die unbefristete Fortführung der Agglomerationsprogramme nicht angezeigt. Sobald in den betroffenen Regionen die kooperativen Strukturen einmal aufgebaut sind, müsste der Bund sich wieder zurückziehen können. Die Entwicklung geht aber genau in die Gegenrichtung: Das Engagement des Bundes wird von einem Instrument der Verkehrsplanung (als das es die Bundesverfassung vorsieht) zunehmend zu einem allgemeinen Governance-Instrument. Zwar sind die Agglomerationsprogramme beliebt, aber «die hohe Anzahl und der grosse finanzielle Umfang der Gesuche für diese Agglomerationsprogramme» zeigen nicht in erster Linie «die Dringlichkeit und Notwendigkeit von weiteren, umfangreichen Massnahmen auf eindrückliche Weise» (SGV 2014, S. 2), sondern belegen vor allem, dass die Kantone und Gemeinden es sich nicht leisten können, im Wettbewerb um Bundesgelder im Abseits zu stehen.

Für die dritte Generation der Agglomerationsprojekte (2019 – 2022) sollte der Bund sein Engagement daher auf das Niveau des ersten Agglomerationsprogramms zurückfahren anstatt weiter ausbauen.

### Notwendige gesetzliche Änderungen

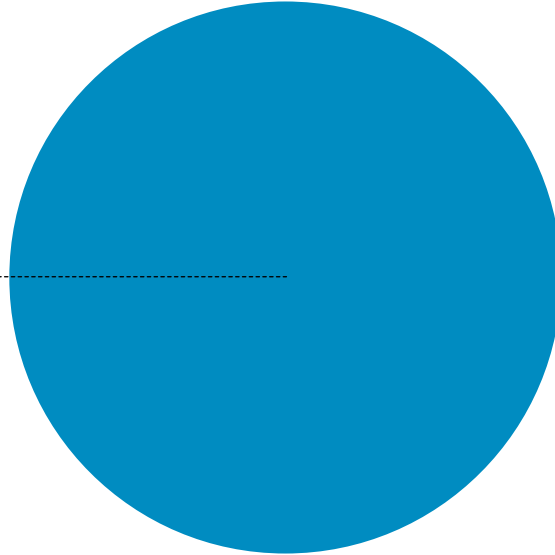
Keine.



## Entlastungswirkung für das Bundesbudget

Kurzfristig: 0 Mio. Fr. pro Jahr

Langfristig: 168 Mio. Fr. pro Jahr

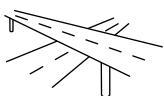


### Auswirkungen auf die Kantone

Kantone und Gemeinden sollten auch ohne die finanziellen Anreize des Bundes Strukturen zur Planung von grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur schaffen.

### Weitere Auswirkungen

Keine.



## V Verkehr

Obwohl die Verkehrsinfrastruktur in der Schweiz stetig wächst, stiegen die entsprechenden Ausgaben auf Bundesebene bis dato sogar knapp unterdurchschnittlich (vgl. Abbildung 4). Dies liegt unter anderem daran, dass lange Zeit das Gros der Ausgaben von den unteren Staatsebenen getragen wurde. Auch wenn dies eigentlich dem föderalistischen Prinzip entsprechen würde, hat sich der Gesetzgeber mit der Einrichtung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) bzw. des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) dazu entschlossen, dem Bund mehr Verantwortung zu übertragen. Mit dem NAF gehen diverse bis anhin kantonale Strassen ins Nationalstrassennetz über. Entsprechend stark wird das Ausgabenwachstum im Verkehrsbereich gemäss den Prognosen ausfallen – die künftig vom Bund zu tragenden Investitions- und Unterhaltskosten gehören zu den Haupttreibern des Budgetwachstums in den kommenden Jahren (ab 2018 wird mit Mehrkosten von rund 1 Mrd. Fr. p.a. gerechnet).

Darüber hinaus führt die Fondsfinanzierung dazu, dass die meisten Verkehrsausgaben des Bundes in Zukunft gesetzlich gebunden sein werden, also aus der direkten Budgetkompetenz der eidgenössischen Räte herausfallen. Ein zentrales Problem der Verkehrs(infrastruktur)politik ist, dass sie so stark wie kaum ein zweiter Bereich von regionalen Partikularinteressen dominiert ist. Zwar ist ein Ausbau der Infrastruktur vor dem Hintergrund einer wachsenden Bevölkerung mit steigenden Mobilitätsbedürfnissen nachvollziehbar und bis zu einem gewissen Grade auch sinnvoll, doch sollte dieser von ökonomischen Effizienzkriterien geleitet werden. Das Schweizer Konkordanzsystem und die starke Stellung der Kantone bieten allerdings grossen Spielraum für ständig wechselnde Mehrheiten und Gegengeschäfte.<sup>33</sup> Die Folge ist die Realisierung überdimensionierter Infrastrukturprojekte in einigen Randregionen. Aus finanzpolitischer Sicht braucht es daher, wie nachfolgend aufgezeigt, einen Paradigmenwechsel hin zu einer grösseren Nutzerfinanzierung in der Verkehrspolitik.

---

33 Entsprechend betreffen einige Vorschläge im Abschnitt zur Aufgabenteilung von Bund und Kantonen auch den Verkehrsbereich.

## Mobility Pricing auf Strasse und Schiene

### Kurzbeschreibung

---

*Durch eine stärkere Benutzerfinanzierung der Verkehrssysteme sollen diese selbst sowie die Staatskasse entlastet werden.*

---

### Budgetanpassungsvorschlag

Mit Gesamtausgaben von 9,2 Mrd. Fr. ist der Verkehr der drittgrösste Ausgabenblock.<sup>|34</sup> Die Finanzierung des Verkehrssystems ist jedoch komplex und entsprechend gibt es unzählige verkehrsbezogene Budgetposten – sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite (s. u.). Unter dem Strich wird der Verkehr in der Schweiz in hohem Grade subventioniert, wobei der Eigenfinanzierungsgrad beim Schienenverkehr mit 41% deutlich niedriger liegt als beim Strassenverkehr.

Beim Mobility Pricing geht es im Kern um mehr Kostenwahrheit.<sup>|35</sup> Dies bedeutet eine Umschichtung der Verkehrsfinanzierung weg von Subventionen und hin zu benutzerabhängigen Abgaben und Gebühren. Langfristig sollten so geschlossene Finanzierungskreisläufe für Strasse und Schiene entstehen, die idealerweise nicht mehr über die öffentlichen Haushalte laufen. Die höhere Kostenwahrheit würde das Verkehrswachstum drosseln, das bislang durch Subventionen angefacht wurde.

Ein weiteres Element sind zeitlich differenzierte Tarife, die zur Brechung der Verkehrsspitzen beitragen. Dadurch würden Staus reduziert, die betriebliche Effizienz der Verkehrssysteme erhöht und auf Verkehrsspitzen ausgelegte Kapazitätsausbauten vermieden.

Die grösste Kostenersparnis durch Mobility Pricing ergibt sich in der langen Frist durch die Drosselung der Infrastrukturinvestitionen (dank der besser gesteuerten Verkehrsnachfrage). Ein Beispiel: Alleine auf den Nationalstrassen hat sich der Verkehr in den letzten 20 Jahren fast verdoppelt. Sollte dieser Trend anhalten, müssten weite Teile des Nationalstrassennetzes für einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag ausgebaut werden.

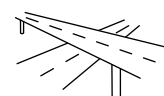
Kurzfristig wäre die Abschaffung des Pendlerabzugs bei der Bundessteuer ein erster Schritt zu höherer Kostenwahrheit, wodurch das Bundesbudget durch Mehreinnahmen von 400 Mio. Fr. pro Jahr entlastet werden würde.<sup>|36</sup> Lang-

---

34 Dies entspricht etwa einem Zehntel der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten des Verkehrs in der Schweiz. Gemäss Transportrechnung des Bundes betragen die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten des Verkehrs in der Schweiz im Jahr 2010 (neuere Analysen liegen nicht vor) 93,5 Mrd. Fr. Angesichts des Verkehrswachstums dürfte diese Zahl inzwischen an die 100 Mrd. Fr. betragen.

35 Vgl. Müller-Jentsch (2013) für detaillierte Ausführungen zum Thema Mobility Pricing.

36 Anzumerken ist, dass es sich hierbei um eine sogenannte «Second-Best»-Lösung handelt. Bei einem vollständig kostentransparenten System mit Mobility Pricing kann ein Pendlerabzug Teil des einkommensbasierten Steuersystems sein.



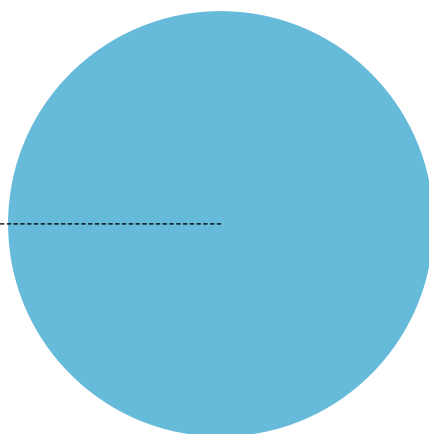
fristig wäre eine Erhöhung der Benutzerabgaben von ÖV (Ticketpreise) und MIV (Strassennutzung) um jeweils 250 Mio. Fr., d.h. eine Steigerung der Benutzerabgaben im Verkehr um insgesamt 500 Mio. Fr, eine realistische Grössenordnung, um einen Schritt Richtung Mobility Pricing zu tätigen. Sehr langfristig sollte die Nutzerfinanzierung dann zum primären Finanzierungsprinzip werden.

### Notwendige gesetzliche Änderungen

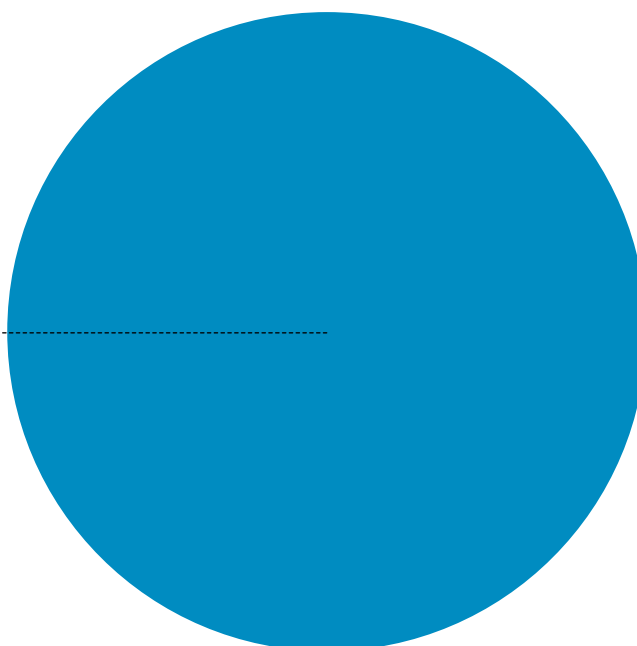
Diverse Gesetzgebungen im Verkehrsbereich.

### Entlastungswirkung für das Bundesbudget

Kurzfristig: 400 Mio. Fr. pro Jahr



Langfristig: 900 Mio. Fr. pro Jahr



### Auswirkungen auf die Kantone

Keine.

### Weitere Auswirkungen

Erste Schritte für mehr Kostenwahrheit und Benutzerfinanzierung des Verkehrssystems mit drosselnder Wirkung auf das Verkehrswachstum.

