

Nationalrat
06.3077
Interpellation Laubacher
Transparenz bei der Verkehrsfinanzierung

Wortlaut der Interpellation vom 22. März 2006

Der Bundesrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch sind die jährlichen Brutto-Aufwendungen für den Verkehr ohne Berücksichtigung der zweckgebundenen Gegenfinanzierung (LSVA, MinöSt, Autovignette, Darlehen an KTU, MwSt.)? Die Angaben sind aufzuschlüsseln nach privatem Verkehr, öffentlichem Verkehr Schiene, öffentlichem Verkehr Strasse, Schifffahrt, Luftverkehr und nach Bund, Kantonen und Gemeinden.
2. Analog zu Frage 1 welche Aufgaben, bzw. Kosten im gesamten Verkehrsbereich werden mit welchen Erträgen finanziert?
3. Welche Finanzgefässe stehen ganz oder teilweise für die Finanzierung von Aufgaben im Verkehrsbereich zur Verfügung?
4. Wenn er nicht in der Lage ist, die nachgefragten Angaben zu machen: Ist er bereit, die Erträge und Kosten des Verkehrs künftig nach diesem Schema jährlich auszuweisen?

Mitunterzeichnende

Amstutz, Baader Caspar, Binder, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bugnon, Dunant, Engelberger, Fattebert, Füglistaller, Germanier, Giezendanner, Gutzwiller, Haller, Hochreutener, Hutter Jasmin, Hutter Markus, Häberli-Koller, Imfeld, Ineichen, Joder, Kaufmann, Leutenegger Filippo, Loepfe, Lustenberger, Maurer, Müller Philipp, Müller Walter, Müri, Pagan, Perrin, Pfister Theophil, Reymond, Rime, Rutschmann, Schenk Simon, Scherer Marcel, Schibli, Schlüer, Stahl, Triponez, Waber, Walter Hansjörg, Wandfluh, Weyeneth, Wobmann, Wäfler (48)

Begründung

Obschon gesetzlich wie verfassungsrechtlich geregelt und in verschiedenen Rechnungen (Staatsrechnung, Eisenbahnrechnung, Strassenrechnung usw.) ausgewiesen, herrscht keine Klarheit über die Finanzströme im Verkehrsbereich. So werden etwa die Eisenbahn-Grossprojekte ausserhalb der Staatsrechnung geführt und nur teilweise konsolidiert.

Verschiedenste Erträge (MinöSt, LSVA, Autovignette u.a.) decken über diverse Finanzgefässe (Bundeshaushalt, FinöV-Fonds) die unterschiedlichsten Kosten vom Strassenbau- und unterhalt über Erweiterungsinvestitionen (früher: Eisenbahngrossprojekte) bis hin zur Subventionierung der Trassenpreise zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene.

Unterschiedlichste Standards der Rechnungslegung bzw. der Erhebung von Statistiken erschweren den Überblick zusätzlich. So scheinen der Broschüre "Öffentliche Finanzen 2005" des EFD andere Zahlen zugrunde zu liegen als der Eisenbahnrechnung. Die Bahnen wiederum weisen die Bundesbeiträge in der Rechnung nicht oder nur dann aus, wenn ein Ver-

lust mit sinkenden öffentlichen Beiträgen gerechtfertigt werden soll.

Der Strassenverkehr wird nicht nur vom Bund besteuert, sondern auch von den Kantonen, und die Erträge fliessen in die unterschiedlichsten Aufgaben. Schliesslich sind verschiedene Aufgaben als Verbundaufgaben definiert, die mehrere staatliche Ebenen in die Pflicht nehmen. Dabei weisen Bund, Kantone und Gemeinden nur diejenigen Kosten aus, die jeweils bei ihnen anfallen. Eine Gesamtschau liegt nicht vor.

Diese Intransparenz über Erträge und Kosten des Verkehrs wiegt umso schwerer, als es sich beim Verkehr um einen der grössten Ausgabenposten der öffentlichen Hand handelt. Die Ungewissheit macht es letztlich unmöglich, hinsichtlich der anstehenden grossen Verkehrsprojekte verantwortungsvolle Entscheide in Kenntnis der Tatsachen zu fällen.

Antwort des Bundesrates

Die Verkehrsfinanzierung der Schweiz ist historisch gewachsen und im föderalistischen Kontext zu sehen. Aufgrund dieser Ausgangslage teilt der Bundesrat die Meinung des Interpellanten, dass bei der Zusammenführung der Zahlen der beteiligten Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) statistische Defizite bestehen. Insbesondere erheben Kantone und Gemeinden die Daten häufig in einer anderen Struktur als der Bund. Nicht zuletzt aus diesen Gründen sind verschiedene Reformvorhaben in Vorbereitung bzw. Umsetzung, welche eine Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung sowie mehr Transparenz bezwecken. Dazu zählen insbesondere der neue Finanzausgleich (NFA) und die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen im Bahnbereich. Die vorliegende Antwort basiert auf Zahlen von 2003. Der Bund verfügt zwar in seinem Bereich mit der Staatsrechnung über aktuellere Werte (2005), weil aber für die Kantone und Gemeinden keine neueren Daten bestehen, wird für eine gute Vergleichbarkeit auf das Jahr 2003 abgestellt.

Zu Frage 1

Insgesamt haben die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Verkehr im Jahr 2003 gut 14 Milliarden betragen. Rund 8 Milliarden finanzierte der Bund, je rund 3 Milliarden die Kantone und Gemeinden. Von den 14 Milliarden Franken wurden knapp 7 Milliarden für Strasseninfrastrukturen sowie 6.5 Milliarden für den öffentlichen Verkehr auf Strasse und Schiene bezahlt (rund zwei Drittel für die Sparte Infrastruktur und ein Drittel für die Sparte Verkehr). Die restlichen 0.5 Milliarden wurden für übrige Zwecke (insbesondere Luft- und Schifffahrt) verwendet.

Gemessen an den Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen die Aufwendungen für den Verkehr im Jahresdurchschnitt rund 10 Prozent. Bezogen auf das BIP entspricht das rund 3 Prozent. Beide Werte waren in der Entwicklung seit 1990 relativ stabil.

	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
Strasseninfrastruktur	2'811	1'767	2'339	6'917
Öffentlicher Verkehr (Strasse und Schiene)	4'780	1'007	622	6'410
Übrige (Luftfahrt, Schifffahrt)	591	86	19	696
Total	8'182	2'860	2'980	14'023

Quelle: „Öffentliche Finanzen 2003“, EFV 2005 [Angaben in Mio. Fr.]

Bei diesen Angaben handelt es sich um Bruttowerte. Die Zahlen sind konsolidiert, d.h. Doppelzählungen sind aufgrund interner Verrechnungen und gegenseitiger Beiträge eliminiert. Eine Aufteilung auf Strasse und Schiene ist beim öffentlichen Verkehr nicht möglich, weil dem Bund hierzu insbesondere die Angaben der Kantone und Gemeinden fehlen. Aus demselben Grund ist auch keine detaillierte Aufteilung für die Luft- bzw. Schifffahrt möglich.

Zu Frage 2 und 3

Die Frage nach der Finanzierung bzw. nach den Finanzgefässen kann für die Ebene Bund im Detail beantwortet werden. Für die Ebene der Kantone und Gemeinden verfügt der Bund über keine detaillierten Angaben.

Privater Strassenverkehr

Überblick

Die öffentliche Hand finanziert beim privaten Strassenverkehr Bau, Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur. Die Finanzierung erfolgt über verschiedene eidgenössische, kantonale und kommunale Abgaben. Auf der Bundesebene sind dies die zweckgebundene Mineralölsteuer, der Mineralölsteuerzuschlag und die Autobahnvignette. Diese drei Abgaben werden in der so genannten Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) zusammengefasst. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) fliesst zu zwei Dritteln in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und zu einem Drittel an die Kantone zur Finanzierung ihrer Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.

Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Das Finanzvolumen der SFSV beträgt jährlich rund 3.7 Milliarden Franken. Die Mittel stammen aus der Hälfte der Erträge aus der Mineralölsteuer (rund 1.4 Mia. Fr.), aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlags (rund 2 Mia. Fr.) sowie aus den Erträgen der Autobahnvignette (rund 0.3 Mia. Fr.). Diese Mittel werden verwendet für:

- den Nationalstrassenbau (rund 1.3 Mia. Fr.),
- den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (rund 0.7 Mia. Fr.),
- Beiträge an Hauptstrassen (rund 0.2 Mia. Fr.),
- weitere werkgebundene Aufgaben (z.B. Abgeltungen und Investitionen kombinierter Verkehr, strassenverkehrsbedingte Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen, Schutzbauten gegen Naturgewalten) (rund 0.8 Mia. Fr.),
- übrige nicht werkgebundene Aufgaben der Kantone, Forschung und Verwaltung (rund 0.5 Mia. Fr.).

Zweckgebundene Mittel aus der SFSV werden auch für den kombinierten sowie für den Eisenbahnverkehr verwendet, sofern es sich um Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr handelt bzw. Aufgaben, welche der Strasse und der Schiene zu Gute kommen (insbesondere NEAT, Verkehrstrennung und Güterverkehrsverlagerung).

Ausgaben der Kantone

Die Kantone erheben Motorfahrzeugsteuern, welche in der Regel zweckgebunden für Strassenaufgaben verwendet werden. Zum Teil werden diese durch Beiträge aus allgemeinen Steuermitteln ergänzt. Die Gemeinden finanzieren Strassenausgaben weitgehend aus ihren Steuererträgen. Die verschiedenen Abgaben dienen primär zur Finanzierung derjenigen Strassen, welche in den eigenen Zuständigkeitsbereich fallen (Nationalstrassen, Kantonsstrassen, Gemeindestrassen). Bund und Kantone leisten zudem Beiträge an die Kantone bzw. Gemeinden. Viele Kantone verfügen über Strassenfonds, welche mit den kantonalen Verkehrsabgaben sowie den soeben erwähnten Bundesbeiträgen alimentiert werden. Rechtlich sind sie in den meisten Fällen ähnlich strukturiert wie die SFSV.

Öffentlicher Verkehr (Strasse und Schiene)

Überblick

Grundsätzlich sind für das öffentliche Verkehrsangebot und dessen Finanzierung die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die konzessionierten Transportunternehmen (KTU) zuständig. Die öffentliche Hand leistet im Rahmen von Bestellverfahren Beiträge an ungedeckte Kosten der bestehenden Infrastruktur (Substanz- und Werterhaltung), an Infrastrukturerweiterungen (neue Infrastrukturen) sowie an den Betrieb von einzelnen Verkehrsangeboten (auf der Ebene Bund v. a. Regional- und Güterverkehr).

Die Finanzierung durch den Bund erfolgt über folgende Instrumente:

- Finanzierung der Infrastruktur:
 - Leistungsvereinbarung mit der SBB (rund 1.4 Milliarden Franken). Diese Mittel dienen vorwiegend zur Wert- und Substanzerhaltung sowie dem Betrieb. Für neue Infrastrukturen stehen kaum Mittel zur Verfügung.
 - Rahmenkredite mit den KTU (rund 180 Millionen Franken). Mittelfristig soll die Finanzierung von Infrastrukturen für die Privatbahnen ebenfalls mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung erfolgen (Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen im Bahnbereich).
 - Grosse Infrastrukturprojekte werden über den FinöV-Fonds finanziert (vgl. nachfolgende Erläuterungen).
- Betrieb von Verkehrsangeboten:
 - Abgeltungen an den bestellten Regionalverkehr (rund 1.3 Milliarden Franken)
 - Abgeltungen und Investitionen für den Güterverkehr (rund 270 Millionen Franken)

Der Beitrag der öffentlichen Hand stammt aus drei Quellen:

- über die Finanzrechnung: rund 3 Milliarden Franken
- einem Teil der zweckgebundenen Mittel aus der SFSV: rund 270 Millionen (vgl. vorangehenden Abschnitt)
- dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)

Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)

Über den FinöV-Fonds finanziert der Bund eine umfassende Modernisierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur. Mit dem Fonds werden folgende vier Eisenbahngrossprojekte finanziert:

- Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT),
- BAHN 2000,
- Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV),
- die Lärmsanierung der Eisenbahn.

Insgesamt ist für diese Vorhaben ein Investitionsvolumen von 30.5 Milliarden Franken (Preisbasis 1995) vorgesehen. Der FinöV-Fonds wird über folgende Quellen alimentiert:

- Mit maximal zwei Drittel der Erträge aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA),
- mit Mitteln aus der zweckgebundenen Mineralölsteuer (maximal 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT),
- mit 0.1 Prozentpunkten der im 2001 erhöhten Mehrwertsteuer (MwSt.).

Um eine stetige Finanzierung der Projekte zu ermöglichen, können dem Fonds Vorschüsse über die Bestandesrechnung des Bundes zugewiesen werden. Die kumulierte Bevorschussung darf 8.6 Milliarden Franken nicht überschreiten. Sie ist voll rückzahlbar. Hierzu sind ab 2015 mindestens 50 Prozent der Fondseinlagen einzusetzen.

Ausgaben der Kantone

Die Ausgaben der Kantone setzen sich aus eigenen Beiträgen und Beiträgen an die Gemeinden zusammen. Die meisten Kantone verfügen über Gesetze zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Viele Kantone verfügen auch über Spezialfinanzierungen bzw. Fonds für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs.

Zu Frage 4

Im Bereich der Verkehrsfinanzierung weist der Bund in seiner jährlichen Rechnung Erträge und Kosten des Verkehrs aus. Bei den Kantonen und Gemeinden bestehen - wie eingangs erläutert - gewisse statistische Lücken. Die Datenlage wird jedoch im Rahmen des Möglichen auf allen Ebenen laufend verbessert. So ist beim Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Raumentwicklung eine Studie in Vorbereitung, in der die Finanzflüsse im Bereich Strasse und öffentlicher Verkehr aufgezeigt werden. Allerdings setzt der Spardruck bei den öffentlichen Finanzen diesem Vorhaben enge Grenzen.