



# Langfristige Finanzierung des Verkehrs in der Schweiz aus der Sicht der Berggebiete

---

## Inhaltsübersicht:

Résumé.....	2
1. Einleitung und Zielsetzung.....	5
2. Leitlinien aus Sicht der Berggebiete.....	6
3. Finanzierungsmechanismen heute .....	6
4. Finanzbedarf.....	8
4.1 Nationale Ebene.....	8
4.2 Kantonale Ebene.....	11
5. Finanzierungsmöglichkeiten.....	13
6. Fazit.....	19

---

## Résumé

### Financement à long terme des transports en Suisse, le point de vue des régions de montagne

Au vu des importants besoins financiers de la route et du rail, le financement à long terme des transports représente un important défi. Les décisions qui doivent bientôt se prendre au niveau fédéral et cantonal seront déterminantes pour la politique des transports des prochaines décennies. En fonction de ces choix, certains secteurs des transports pourraient se voir privés de ressources financières. Généralement, dans les débats sur l'attribution des budgets, seuls les réseaux nationaux sont intégrés; les routes principales et transports publics régionaux étant souvent oubliés. Cet état de fait est inquiétant du point de vue des régions de montagne qui craignent que les décisions prises au niveau fédéral ne pèsent sur les réseaux subordonnés.

Les buts du présent rapport étaient de:

- déterminer les moyens nécessaires au financement de la route et du rail jusqu'en 2030, y compris les réseaux régionaux (sans les transports locaux)
- déterminer des possibilités de financement
- formuler des recommandations

Pour le SAB, le rail et la route ne doivent pas s'opposer mais être vus comme un tout car ils présentent l'un comme l'autre des avantages. En outre, les services de base doivent rester, au minimum, équivalents.

Dans un premier temps, les coûts que devraient générer le rail et la route d'ici à 2030 ont été répertoriés. Un inventaire des différentes possibilités de financement a ensuite été dressé. Un certain nombre d'entre elles n'ont pas été retenues car jugées peu intéressantes du point de vue des régions de montagne. Le tableau ci-dessous récapitule les différents postes budgétaires et, en parallèle, les possibilités de financement retenues par le SAB.

Coûts	Montant en Mio. de Fr.		Options de financement	Montant en Mio. de Fr.
<u>Agrandissement du réseau routier (unique)</u> - 2 <sup>ème</sup> tube du Gothard	900 – 1'300		Pré-financé par la Confédération, refinancé par une taxe sur le transit des tunnels	
- Elargissement du réseau de routes principales	?		Fonds de financement spécial pour la circulation routière (2,9 Mia. Fr.)	
<u>Entretien du réseau routier (par an)</u> - Routes nationales	1'300		Augmentation du coût de la vignette de 40 à 200 Fr.  Consacrer 60% au lieu de 50% des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à la route (300 Mio), dont 80 Mio.	600  220

			pour les routes principales	
			Introduction ponctuelle de road-pricing dans les villes	200
			Diminution des standards de construction des routes nationales	?
				<hr/> >1'285
- Routes principales	160		Augmentation des contributions fédérales aux cantons, une partie des 65% des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (cf. ci dessus)	80
<u>Agrandissement du réseau ferroviaire (unique)</u>				
- ZEB	5'200		FTP	Déjà pris en compte
- Adaptation du trafic régional selon le ZEB	250		FTP	
- Rail 2030	12'000 – 21'000		Poursuite du FTP	
- Adaptation du trafic régional selon Rail 2030	5'000		Budget fédéral global (croissance visée de 4% au lieu de 2%)	
- transport de marchandises (lignes d'accès NLFA, rentabilité du trafic marchandises)	6'000 – 8'000		Poursuite du FTP	
<u>Entretien du réseau ferroviaire (par an)</u>				
CFF	500		Augmentation des moyens du budget fédéral global (av. croissance visée de 4%)	450 (Ecoplan)
ETC	200			
NLFA	200		Augmentation des prix	300
ZEB	200		Centime ferroviaire (2 cts supplémentaires)	360
Rail2030	300 – 600		Gains d'efficacités CFF et ETC	?
	<hr/> 1'400 – 1'700			<hr/> >1'100

Concernant le transport routier, l'élément clé proposé par le SAB est l'attribution de 10% supplémentaires de l'impôt sur les huiles minérales à la route. Une augmentation du prix de la vignette autoroutière est à envisager, la circulation sur les autoroutes suisses reste bon marché, comparée avec les pays voisins. Par contre, une augmentation substantielle de la taxe sur les huiles minérales est à rejeter pour autant qu'il y a un excédent dans la réserve du financement spécial des routes (actuellement 2,9 milliards de francs) et pour autant que 50% des revenus de la taxe sur les huiles minérales sont attribués à la caisse fédérale et une autre partie

importante aux rails ce qui crée une pénurie financière artificielle du côté de la route. Sans ces transferts, la route serait capable de financer tous ses besoins elle-même.

Pour ce qui est du rail, le SAB juge important de poursuivre avec le FTP (Fonds pour le Financement des Transports Publics) et que les fonds fédéraux alloués au rail augmentent de 4% au lieu des 2% prévus. L'introduction d'une contribution d'infrastructure de 2 centimes par km semble justifiée.

Une possibilité alternative à ce modèle serait la création de deux fonds, l'un pour le rail et l'autre pour la route. Ils remplaceraient avantageusement le fonds d'infrastructure et le fonds FTP actuels. Le fonds routier serait, à n'en pas douter, rentable et ses bénéfices injectés dans les caisses de la Confédération. Le fonds ferroviaire, vraisemblablement déficitaire, pourrait être directement alimenté par la Confédération. La circulation des capitaux se verrait fortement simplifiée avec pour résultat une plus grande transparence.

# 1. Einleitung und Zielsetzung

Die langfristige Finanzierung des Verkehrs ist eine grosse Herausforderung. Bund und Kantone werden in nächster Zeit einige Entscheide fällen müssen, die für die Verkehrspolitik der nächsten Jahrzehnte prägend sein werden. Die Entscheide können den finanziellen Handlungsspielraum derart einschränken, dass für andere Optionen keine Möglichkeiten mehr bestehen. Störend ist, dass bei diesen Diskussionen in der Regel nur die nationalen Verkehrsnetze betrachtet und die untergeordnete Netze (Hauptstrassennetz, öffentlicher Regionalverkehr) ausgeblendet werden. Dadurch besteht aus Sicht der Berggebiete die latente Gefahr, dass Entscheide auf Bundesebene zu Lasten dieser untergeordneten Netze gehen. Die wiederkehrenden Diskussionen um die Hauptstrassenbeiträge des Bundes und die Beiträge an respektive die Kürzungsversuche im öffentlichen Regionalverkehr stehen symbolisch dafür.

Mit dem Bericht werden folgende Ziele verfolgt:

1. Aufzeigen des zusätzlichen Finanzbedarfs für Schiene und Strasse bis 2030 aus Sicht der Berggebiete unter Einbezug der regionalen Netze (Hauptstrassen und öffentlicher Regionalverkehr, ohne Ortsverkehr)
2. Aufzeigen von Finanzierungsmöglichkeiten aus Sicht der Berggebiete
3. Ableiten von Empfehlungen

Der Berichtsentwurf wurde mit einer Begleitgruppe diskutiert bestehend aus:

- Pascal Bovey, Delegierter für Verkehrsfragen des Kantons Wallis
- Urs Brasser, Sekretär Finanzdepartement Kanton Graubünden
- Jean-Philippe Chollet, Chef des Amtes für Strassen- und Brückenbau Kanton Jura
- Thomas Egger, Direktor SAB
- Moreno Storni, Chef des Amtes für öffentlichen Verkehr Kanton Tessin
- Tino Tarelli, Direktionssekretär Baudirektion Kanton Uri

Der definitive Bericht widerspiegelt die Haltung der SAB und nicht zwingend jene der Begleitgruppenmitglieder. Der Vorstand der SAB hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2010 den Bericht genehmigt.

Der Bericht stützt sich auf folgende Grundlagen:

- Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010.
- Die Finanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsinfrastrukturen auf Bundesebene. Bericht der Ecoplan vom 1. September 2010 zu Handen der BPUK, KöV und FDK.
- Zustandsanalyse und Werterhaltung bei den Kantonsstrassen in der Schweiz, Infrastruktur Strasse, Juni 2010
- Bericht über den Zustand der Eisenbahninfrastrukturen der schweizerischen Privatbahnen, Ernst Basler und Partner, August 2008
- VöV, Mobilitätsszenarien für die Schweiz 2030

## 2. Leitlinien aus Sicht der Berggebiete

Eine längerfristige Finanzierung des Verkehrs sollte sich aus Sicht der Berggebiete an folgenden Leitlinien orientieren:

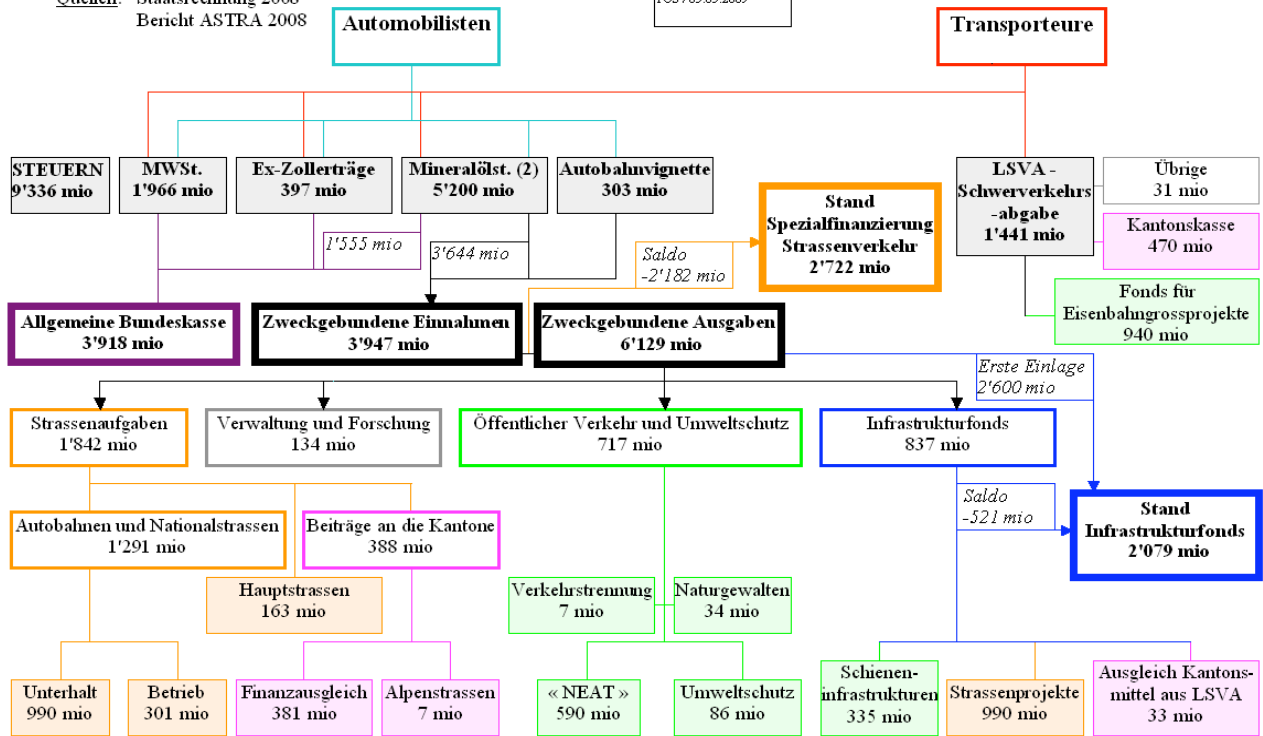
- Die Grundversorgung muss mindestens auf dem heutigen Stand erhalten und flächendeckend gewährleistet sein.
- Der Schienen- und Strassenverkehr muss gesamthaft und im Zusammenspiel betrachtet werden. Die einzelnen Verkehrsträger haben je komparative Vorteile und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.
- Die Finanzierung der Kosten der einzelnen Verkehrsträger sollte sich nach Möglichkeit nach dem Nutzerprinzip richten. D.h. die Nutzer einer Infrastruktur bezahlen auch für deren Bau und Unterhalt. Quersubventionierungen sind zu vermeiden.
- Das schweizerische Verkehrssystem ist erfolgreich, weil es kapillar aufgebaut ist. Diesem Umstand muss bei allen Entscheidungen Rechnung getragen werden.
- Der Verkehr darf nicht kurzfristigen Sparüberlegungen zum Opfer fallen sondern bedarf einer verlässlichen, langfristigen Planung von Bau, Betrieb, Unterhalt und Finanzierung.
- Mit der NFA wurden die Aufgaben im Verkehr zwischen Bund und Kantonen neu verteilt. Diese Aufgabenverteilung und die bestehende Finanzierungsaufteilung dürfen nicht in Frage gestellt werden. Nachträgliche Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen sind zu vermeiden.
- National einheitliche, bautechnische Qualitäts- und Sicherheitsstandard wirken tendenziell kostentreibend. Eine regionale Differenzierung ist deshalb prüfenswert.

## 3. Finanzierungsmechanismen heute

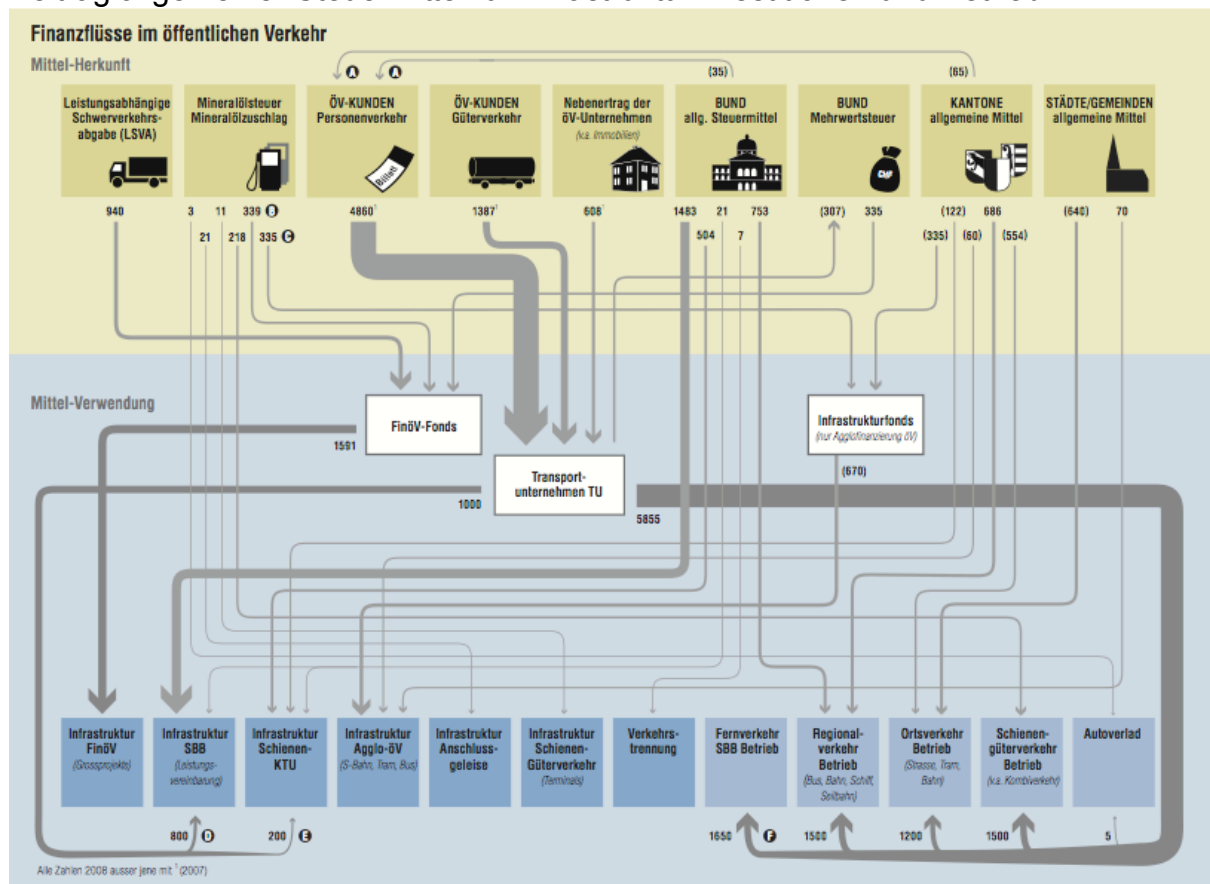
Die aktuellen Finanzierungsmechanismen im Strassenverkehr können der untenstehenden Graphik entnommen werden. Die Strassenrechnung ist eigentlich ausgeglichen und vermag die Kosten des Strassenverkehrs zu decken. Allerdings liefert der Strassenverkehr jährlich fast 4 Mrd. Fr. in die allgemeine Bundeskasse ab. Dabei kommen 2,1 Mrd. Fr. dem öffentlichen Verkehr zu Gute (Beitrag an FinöV aus LSVA, Mineralölsteuerbeitrag für öV, öV-Anteil des Infrastrukturfonds). Diese Umlagerungen führen dazu, dass Kantone und Gemeinden in hohem Umfang allgemeine Steuermittel für die Strassenfinanzierung einsetzen müssen und auch dem Strassenverkehr teilweise die nötigen Mittel für Ausbauprojekte fehlen. Zudem fehlen diese Mittel für die untergeordneten Verkehrsnetze (Hauptstrassen, öffentlicher Regionalverkehr), die auf einen Bundesbeitrag angewiesen sind.

Quellen: Staatsrechnung 2008  
Bericht ASTRA 2008

TCS / 05.05.2009



Die Finanzflüsse im öffentlichen Verkehr sind noch komplexer als im Strassenverkehr. Der zentrale Unterschied zur Strasse besteht im substantziellen Beitrag allgemeiner Steuermittel für Infrastrukturinvestitionen und Betrieb.



Quelle: VÖV, Mobilitätsszenarien für die Schweiz 2030

## 4. Finanzbedarf

### 4.1 Nationale Ebene

Die Schätzungen für den zusätzlichen Finanzbedarf auf nationaler Ebene stützen sich auf den Ecoplan-Bericht 2010 ab. Für die Nationalstrassen wird mit einem zusätzlichen jährlichen Finanzbedarf von bis zu 1,5 Mrd. Fr. gerechnet. Die Aufklassierung von 400 km Kantonsstrassen ins Bundesnetz ergibt einen jährlichen Mehrbedarf für Betrieb und Unterhalt beim Bund von rund 200 Mio. Fr. Für die Finanzierung dieser Aufwendungen konnte im November 2010 eine Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen gefunden werden. Die Verständigungslösung sieht eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 3 Rappen und eine Reduktion des Bundesbeitrages an das Hauptstrassennetz vor. Weitere Ergänzungen des Nationalstrassennetzes (NEB+) können zu weiteren Kosten von jährlich bis 600 Mio. Fr. führen. Unter Abzug der 200 Mio. Fr., für welche bereits eine Lösung gefunden werden konnte, bestehen somit ungedeckte Zusatzkosten von rund 1,3 Mrd. Fr.

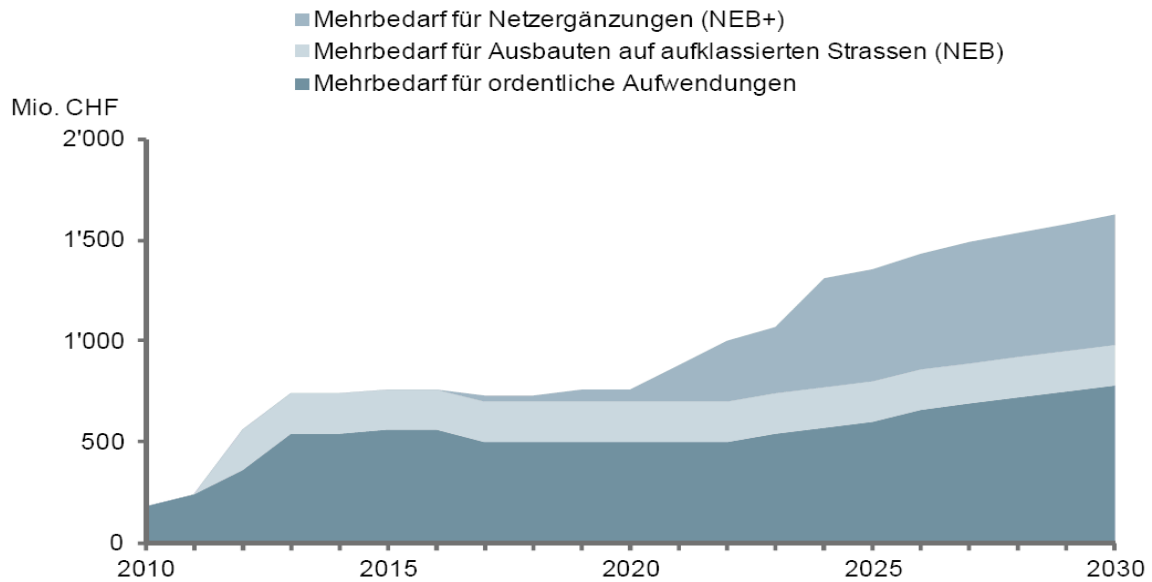
Abbildung K-3: Mehrbedarf Nationalstrassen, 2010-2030

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

Die zusätzlichen Kosten fallen nicht gleichzeitig sondern gestaffelt an, wie nachfolgende Graphik verdeutlicht.



Abbildung K-4: Mehrbedarf Nationalstrassen 2010-2030



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

Nicht berücksichtigt wurden bei Ecoplan die Kosten für den allfälligen Bau einer zweiten Röhre am Gotthard. Die Kosten für diese zweite Röhre werden geschätzt auf 900 bis 1'300 Mio. Fr. Im Herbst 2010 wurden im eidgenössischen Parlament verschiedene Vorstösse eingereicht, welche den Bau der zweiten Röhre fordern.

Für den Schienenverkehr fallen in Zukunft gemäss Ecoplan-Bericht für den Betrieb und Unterhalt sowie Substanzerhalt jährliche Mehrkosten von bis zu 1,7 Mrd. Fr. an. Bestimmende Faktoren sind:

- Zusätzliche Kosten von 500 Mio. Fr. für das SBB-Netz gemäss Second-opinion-Gutachten zum Netzaudit.
- Rund 200 Mio. Fr. für die KTU
- 200 Mio. Fr. für den Betrieb und Unterhalt der NEAT nach vollständiger Inbetriebnahme
- 200 Mio. Fr. für ZEB-Massnahmen
- 300 bis 600 Mio. Fr. pro Jahr für Bahn 2030 je nach gewählter Variante (12 oder 21 Mrd. Fr. Investitionsvolumen).

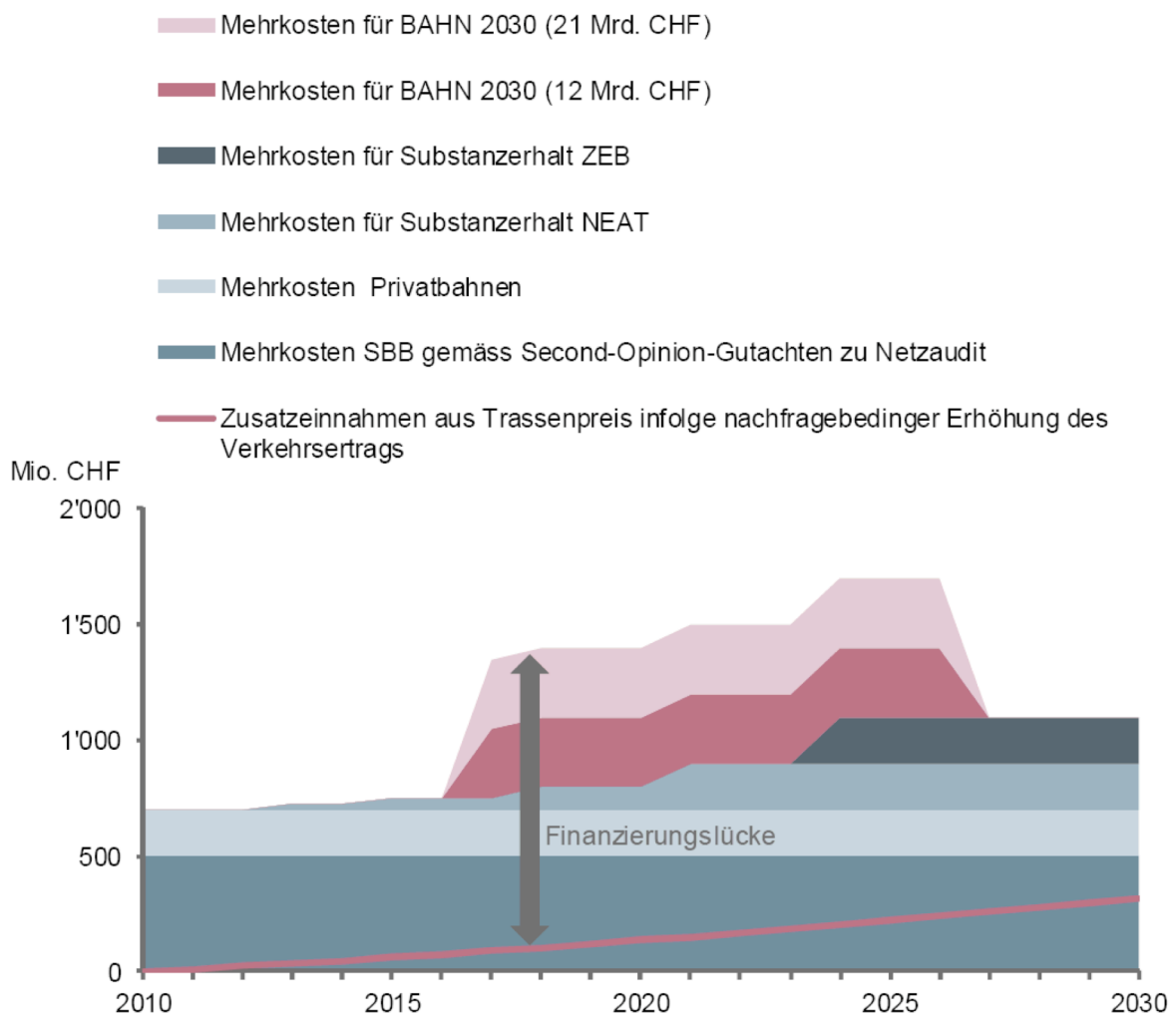
Die zusätzlichen Kosten fallen zeitlich gestaffelt an. Eine Belastungsspitze ergibt sich voraussichtlich in den Jahren 2017 bis 2027 (Bau der Bahn 2030). Ein Teil dieser zusätzlichen Kosten kann durch Mehreinnahmen bei den Trassenpreisen in Folge Frequenzsteigerungen kompensiert werden.

**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. Die Arbeitsgruppe „Verkehrsfinanzierung“ des Bundes wird im Herbst 2010 genauere Zahlen präsentieren. Entsprechende Angaben konnten für dieses Gutachten vorgängig nicht zur Verfügung gestellt werden.

**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.

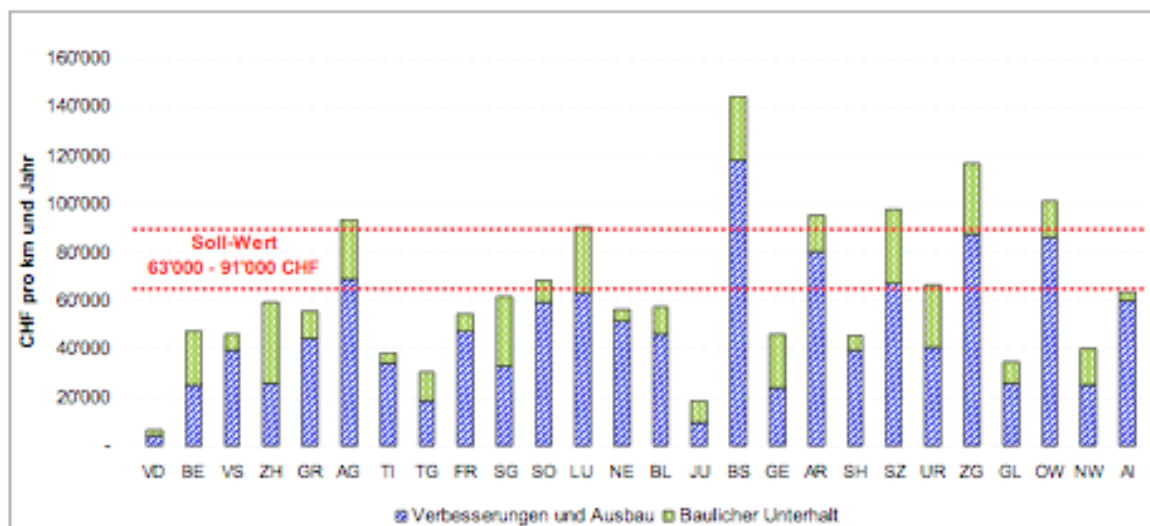
## 4.2 Kantonale Ebene

### Unterhalt des Kantonstrassennetzes

Der Fachverband Infrastruktur Strasse hat im Juni 2010 eine Zustandsanalyse zum schweizerischen Kantonsstrassennetz publiziert. Die Kantonsstrassen umfassen ein Netz von 18'100 km Länge. Der Wiederbeschaffungswert wird auf 63,4 Mrd. Fr. geschätzt. Das entspricht 3,5 Mio. Fr. pro Kilometer. Rund 5'000 km oder 19% müssen mittelfristig saniert werden. Am stärksten ist der Sanierungsbedarf in den Kantonen Wallis (349 km), Waadt (266 km), Tessin (195 km), Freiburg (173 km), Aargau (126 km) und Jura (111 km).

Damit der Wert der Kantonsstrassen erhalten bleibt, muss jährlich 1,8 bis 2,6% des Wiederbeschaffungswertes in den Unterhalt investiert werden. Das bedeutet eine Summe von 63'000 bis 91'000 Fr. pro Kilometer oder von 1,1 bis 1,6 Mrd. Fr. für das gesamte Netz. Die Kantone haben im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 jährlich 940 Mio. Fr. für den baulichen Unterhalt, Verbesserungen und Ausbauten ausgegeben. Dazu kamen Neubauten im Wert von 240 Mio. Fr. pro Jahr. Die Neubauten erfordern in Zukunft zusätzliche Unterhaltskosten. Mit den jährlichen Ausgaben für den Unterhalt kann der effektive Bedarf nicht gedeckt werden. Es besteht eine Lücke von 160 bis 660 Mio. Fr. Nicht getätigte Unterhaltsarbeiten und die zusätzlichen Kosten des Unterhalts von Neubaustrecken führen zu einer Kumulation des Bedarfs in der Zukunft. Betroffen sind v.a. die Berggebietskantone, welche den Unterhaltsbedarf bereits heute nicht zu decken vermögen (vgl. untenstehende Graphik).

Abbildung 15: Soll-Ist-Vergleich betreffend Substanzerhaltung nach Kantonen



Quelle: Infrastruktur Strasse, Juni 2010, S. 17

Um die Substanzerhaltung des Kantonsstrassennetzes zu gewährleisten und eine Problemverschiebung in die Zukunft zu vermeiden, müssen die finanziellen Mittel erhöht werden. Bei einer Deckungslücke von mindestens 160 Mio. Fr. und einem Anteil des Bundes von 50% muss der jährliche Bundesbeitrag an die Hauptstrassen um mindestens 80 Mio. Fr. aufgestockt werden.

## Erneuerungsbedarf des Hauptstrassennetzes

Die SAB hat Ende 2005 in Hinblick auf die damaligen Diskussionen um den Infrastrukturfonds eine Bedarfserhebung bei ausgewählten Berggebietskantonen durchgeführt über den langfristigen Investitionsbedarf im Hauptstrassennetz für Erneuerungen. Auf die Umfrage geantwortet haben sechs Kantone. Diese haben insgesamt einen Investitionsbedarf von rund 3,4 Mrd. Fr. angemeldet für die nächsten 20 Jahre. Dieser Finanzbedarf ist weitgehend gedeckt durch die Beiträge aus dem Infrastrukturfonds und die Anpassungen beim Verteilschlüssel der Hauptstrassenbeiträge gemäss NFA. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Hauptstrassenbeiträge des Bundes nicht weiter gekürzt werden.

Kanton	Anzahl Projekte	Kosten in Mio. Fr.
GR	41	1215
JU	1	?
LU		450 - 550
NE	10	540
UR		380
VS	42	694.3
<i>Total</i>		<i>3279.3 – 3379.3</i>

Quelle: Umfrage SAB, 13. Januar 2006

## Öffentlicher Regionalverkehr

Für den Unterhalt und Substanzerhalt des Netzes der KTU ergibt sich gemäss Ecoplan ein jährlicher zusätzlicher Finanzbedarf von 200 Mio. Fr. Diesem Bedarf hat der Ständerat in der Herbstsession 2010 zumindest teilweise durch die Aufstockung des Kredites 2012 / 13 für die KTU entsprochen.

Dazu kommen einmalige Investitionskosten für den Ausbau des KTU-Netzes. Dieser Ausbau ist aus verschiedenen Gründen erforderlich:

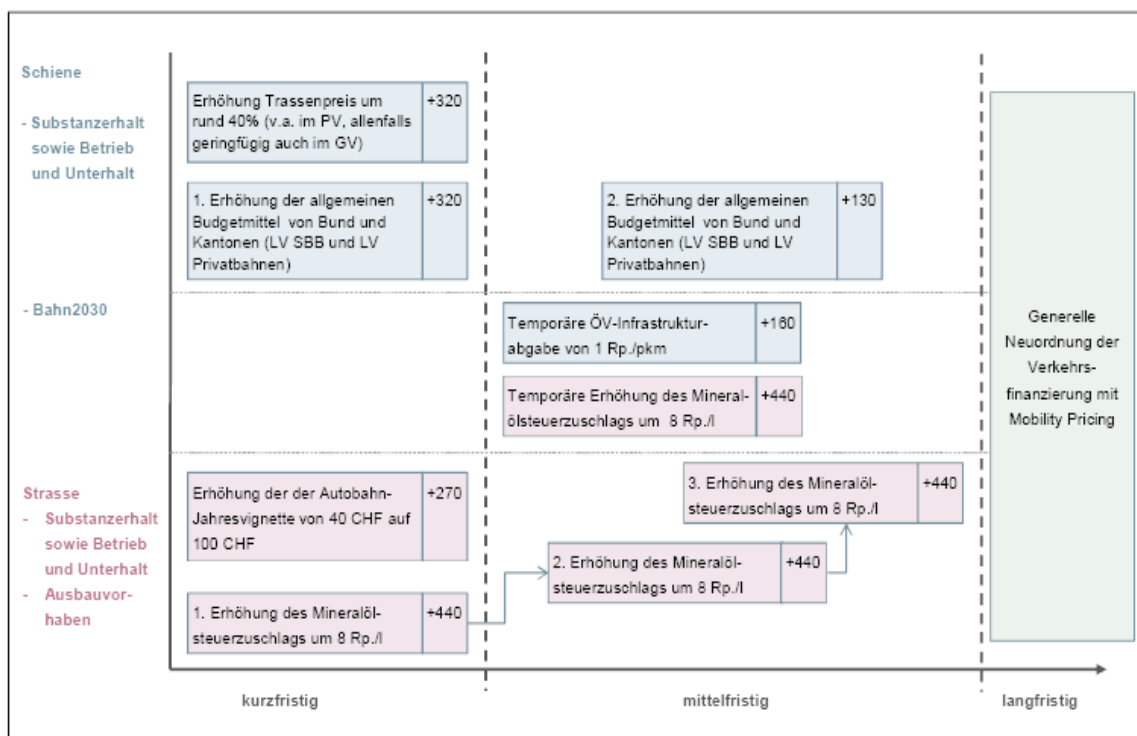
- Ersatz veralteter Infrastrukturanlagen wie z.B. der Albulatunnel in GR und Anpassung an neue Sicherheitsstandards
- Anpassung des KTU-Netzes an die höheren Frequenzen und Fahrplandichte im Fernverkehr in Folge ZEB und Bahn2030.

Die SAB hatte zusammen mit der LITRA im Jahr 2008 eine Umfrage bei den KTU über ihren Finanzbedarf in Folge der Umsetzung von ZEB durchgeführt. Sechs KTU reagierten auf die Umfrage und wiesen einen Finanzbedarf von rund 1,16 Mrd. Fr. aus. Dabei fallen v.a. die grossen Unternehmungen RhB, MGB und BLS ins Gewicht. Man darf deshalb davon ausgehen, dass diese Schätzung die unterste Limite des Bedarfes aller Unternehmungen ist. Wenn man hypothetisch davon ausgeht, dass der Anteil des Bundes im Durchschnitt bei rund 50% liegt, so ergibt sich ein Bundesanteil von mind. 550 Mio. Fr. Mit ZEB wurde deshalb beschlossen, 250 Mio. Fr. für Anpassungsmassnahmen im Regionalverkehr bereit zu stellen. Mit Bahn 2030 wird der Bedarf weiter ansteigen. Gemäss einer ersten groben Schätzung beläuft sich der Bedarf auf insgesamt rund 5 Mrd. Fr. respektive 250 Mio. Fr. pro Jahr.

## 5. Finanzierungsmöglichkeiten

In verschiedenen Berichten wurden diverse Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Ein kohärentes Modell zur Finanzierung des Mehrbedarfes schlägt insbesondere der Bericht Ecoplan 2010 vor. Das Modell von Ecoplan ist deshalb erwähnenswert, weil es sowohl Verkehrsträgerübergreifend ist als auch die zeitliche Dimension berücksichtigt.

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



Quelle: Ecoplan 2010

Der Lösungsvorschlag von Ecoplan führt dazu, dass kurz- und mittelfristig der Finanzbedarf für die Projekte auf nationaler Ebene gedeckt werden kann. Längerfristig sieht Ecoplan eine Umstellung auf ein Mobility pricing.

Im Modell von Ecoplan nimmt die Erhöhung der Mineralölsteuer eine zentrale Rolle ein. Angedacht ist eine Erhöhung um bis zu 32 Rappen pro Liter. Dies ist aus Sicht der Berggebiete nicht akzeptabel. Bereits heute bezahlen die Automobilisten einen hohen Anteil des Treibstoffpreises in Form der Mineralölsteuer. Eine weitere Steuererhöhung ist kaum vertretbar. Der Benzinpreis würde alleine durch die Mineralölsteuererhöhung auf über 2 Fr. pro Liter ansteigen. Die Steuer wäre wesentlich teurer als der Treibstoff selber. Zudem ist störend, dass die Abgaben auf dem Treibstoff eigentlich längstens ausreichen würden, um sämtliche Strassenkosten und -ausbauten zu finanzieren. Da aber die Hälfte der Mineralölsteuererträge in die allgemeine Bundeskasse fließt und ein Teil zudem für den öffentlichen Verkehr dient, besteht eine künstliche Mittelknappheit. Weitere substanzielle Mineralölsteuererhöhungen und Umlagerungen zum öffentlichen

Verkehr müssen daher abgelehnt werden. Ob ein Mobility pricing für die längerfristige Zukunft wirklich die einzige und richtige Lösung ist muss zumindest kritisch hinterfragt werden. Das Modell von Ecoplan soll deshalb aus Sicht der SAB nicht weiter verfolgt werden.

Nicht berücksichtigt sind beim Modell Ecoplan zudem der zusätzliche Bedarf für eine zweite Röhre am Gotthard, die Kantonsstrassen und den öffentlichen Regionalverkehr:

Bau Zweite Röhre am Gotthard	900 – 1'300 Mio. Fr.
Unterhalt Kantonsstrassennetz	160 - 660 Mio. p.a.
Leistungsausbau Regionalverkehr	250 Mio. Fr. p.a.

Quelle: Schätzungen SAB

Aus Sicht der SAB stellt sich deshalb die Frage, wie ein alternatives Finanzierungsmodell aussehen könnte. Im Verlaufe des Jahres 2010 wurden von verschiedenen Seiten unterschiedliche Finanzierungsvarianten zur Diskussion gestellt. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick und bewertet die Vorschläge aus Sicht der Berggebiete.

Finanzierungsquellen	Wirkung in Mio. Fr. p.a.	Beurteilung aus Sicht der Berggebiete
Mehrwertsteuer, 1‰	300	Nur für Grossprojekte des öV mit entsprechender Spezialfinanzierung geeignet.
Umwidmung des Kantonsanteils der LSVA für Bundesvorhaben	480	Nein. Der Kantonsanteil an der LSVA ist vorgesehen für Anpassungen im kantonalen Strassennetz an die höheren Gewichtslimiten der Lastwagen. Eine Umwidmung des Kantonsanteils würde eine Lastenverschiebung zu den Kantonen bedeuten.
Reduktion Fahrkostenabzug bei Bundessteuer	400	Nein. Würde eine weitere Bevölkerungskonzentration in den Grossagglomerationen begünstigen und muss deshalb aus raumordnungspolitischen Überlegungen abgelehnt werden.
Agglomerationsabgabe (zu entrichten durch Unternehmen in der Agglomeration)	1'200	Verzerrungswirkungen zwischen Unternehmen innerhalb- und ausserhalb der Agglomeration; Lenkungswirkung fraglich.
Erhöhung Autobahnvignette auf 100 Fr.	300	Einverstanden, nach Abbau der Spezialfinanzierung Strasse auf eine Schwankungsreserve und bei gleichzeitiger Einführung einer Kurzzeitvignette (Tourismus) und eines koordinierten Vorgehens bei den Trassenpreisen. Erträge müssen für Strassenverkehr eingesetzt werden.
Infrastrukturrapen pro Personen-km im öV	110 - 180	Einverstanden, bei einem transparenten Ausweisen für den Fahrgast.
Erhöhung Mineralölsteuer bspw. um 1 Rp./l	55	Nur subsidiär wenn alle anderen Finanzierungsoptionen ausgeschöpft wurden und nur falls zweckgebunden für den Strassenverkehr eingesetzt.
L(S)VA für Strassenverkehrsfahrzeuge zwischen 2,5 und 3,5 Tonnen	230	Nein. Wäre kontraproduktiv zur Verlagerungspolitik. Denn mit der Verlagerung auf die Schiene steigt der Bedarf nach Kleintransportern auf der Strasse für die Feinverteilung. Diese dürfen deshalb nicht zusätzlich mit einer Abgabe

		belastet werden.
Road pricing, nur in Agglomerationen bis max. flächendeckend	200 – 1'200	Skeptisch. Allenfalls punktuell sinnvoll, v.a. in Agglomerationen. Flächendeckendes Road pricing nur dann, wenn andere Abgaben im gleichen Ausmass reduziert werden.
Ablösen des bisherigen Tarifssystems im öV durch differenzierte Tarife je nach Dichte, Qualität usw.	150 - 350	Falls Wirtschaftlichkeit und Kostendeckungsgrad zum Entscheidkriterium für den Betrieb einer Linie werden ist diese Massnahme potenziell nachteilig für die Berggebiete.
Neues Trassenpreissystem mit Tariferhöhung	300	Einverstanden, Detailfragen müssen noch geklärt werden (z.B. Auswirkung auf Güterverkehr). Erhöhung zeitlich abstimmen mit Erhöhung Autobahnvignette.
Zweckgebundene CO <sub>2</sub> -Abgabe im Verkehr	190	Benachteiligt Berggebiete, die auf den MiV angewiesen sind. Allenfalls prüfenswert: regional differenzierte CO <sub>2</sub> -Abgabe je nach Immissionssituation in den einzelnen Regionen.
Zweckgebundene Energieabgabe	2'630	Setzt eine grundlegende Reform der Verkehrsfinanzierung voraus.
PPP	Offen	Untaugliches Instrument auf Grund mangelnder Rentabilität der Verkehrsinfrastrukturen (ausser man würde Maut-Abgaben einführen).
VCS-Initiative (Umlagerung von 1,8 Mrd. Fr. von der Strasse zur Schiene)		Untauglich. Spielt Verkehrsträger gegeneinander aus. Vergisst öV auf der Strasse.

Daten zur Wirkung gemäss Ecoplan 2010, S. 37, modifiziert.

Die Beurteilung der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten zeigt, dass aus Sicht der Berggebiete nur folgende Optionen in Frage kommen:

- Temporäre Erhöhung der MWST für Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs.
- Erhöhung der Autobahnvignette, wobei dies erst geschehen darf, wenn die Spezialfinanzierung Strassen auf eine Schwankungsreserve von ca. 500 Mio. Fr. abgebaut ist und die Erhöhung abgestimmt wird mit einer Tariferhöhung beim Schienenverkehr.
- Allenfalls punktuelle Einführung eines Road-pricings in Agglomerationen.
- Subsidiär: geringfügige Anpassung der Mineralölsteuer im Bereich 2 – 3 Rappen pro Liter.
- Weiterführung des FinöV-Fonds, wobei die Beiträge aus der Mineralölsteuer und der LSVa nicht weiter zu erhöhen sind, da ansonsten eine weitere Quersubventionierung des öffentlichen Verkehrs durch den Strassenverkehr entstünde. Hingegen erscheint – falls erforderlich – eine Erhöhung des MWST-Beitrages diskutabel (siehe ersten Punkt).
- Einführung eines Infrastrukturrappens pro Personen-Kilometer im öV, wobei dies den Kunden transparent kommuniziert werden muss.
- Einführung eines neuen Trassenpreissystems.

Die anderen Optionen müssen aus Sicht der Berggebiete abgelehnt werden.

Kaum öffentlich in Frage gestellt wurde bis anhin die Verteilung der Erträge aus der Mineralölsteuer. Würden die Erträge aus der Mineralölsteuer vollumfänglich dem Strassenverkehr zu Gute kommen, könnte dieser sämtlichen Finanzierungsbedarf problemlos decken, ohne dass weitere Mineralölsteuererhöhungen nötig sind. Die SAB schlägt deshalb vor, dass zumindest ein Teil jener Mineralölsteuererträge,

welche heute in die allgemeine Bundeskasse fliessen, zweckgebunden für den Strassenverkehr eingesetzt werden.

Ebensowenig wurde in letzter Zeit über die Möglichkeit von Tunnelgebühren gesprochen. Die Schweiz kennt derzeit nur an einem Transittunnel Gebühren: am Grand Saint Bernhard. Die einfache Durchfahrt kostet dort 29,80 Franken für einen Personenwagen. Derartige Tunnelgebühren stellen ein Road pricing dar, welches nach Bundesverfassung einer Ausnahmegewilligung der Bundesversammlung bedarf (BV Art. 82 Abs. 3). Eine derartige Tunnelgebühr wäre zu prüfen für den Bau einer zweiten Röhre am Gotthard oder auch die Finanzierung der Sanierung der bestehenden Röhre. Um Verlagerungen auf den San Bernardino zu vermeiden, müsste dort ebenfalls eine Gebühr erhoben werden. Für den Lokalverkehr und das Tessin müssten Sonderregelungen gefunden werden. Die Gebühr dürfte zudem nicht auf Lastwagen wirken, da Lastwagen bereits die LSVA bezahlen und eine weitere Erhöhung Nachverhandlungen des Landverkehrsabkommens bedingen würde. Im Jahr 2009 durchquerten 6,1 Mio. Fahrzeuge den Gotthard-Strassentunnel. Am San Bernardino waren es 2,4 Mio. Nach Abzug der LKW-Fahrten (0,9 Mio. am Gotthard und 166'000 am San Bernardino) entspricht das zusammen 7,4 Mio. Fahrzeugen. Bei einem hypothetischen Tarif von 20 Fr. kämen so pro Jahr fast 150 Mio. Fr. zusammen, wobei davon noch der Lokalverkehr und eine Sonderregelung für das Tessin abzuziehen wären.

Neue Abgaben sollten grundsätzlich immer nur dort eingeführt werden, wo nachweislich ein Engpass besteht und mit den Abgaben eine Lenkungswirkung oder ein Mehrwert erzielt wird. Dies trifft in besonderem Ausmasse auf die Einführung einer Agglomerationsabgabe zu. Auch Tunnelgebühren an Gotthard und San Bernardino können so begründet werden. Bei der Neugestaltung des Tarifsystems im öffentlichen Verkehr ist ebenso zu prüfen, in wie fern zeitliche Abstufungen je nach Frequenzen bei der Tarifgestaltung berücksichtigt werden können. Eine Umstellung auf rein elektronisches Ticketing würde dies zweifelsohne erleichtern.



In einer Gegenüberstellung der voraussichtlichen, zusätzlichen Kosten und der Finanzierungsoptionen ergibt sich aus Sicht der Berggebiete damit folgendes Modell:

Kosten	Betrag in Mio. Fr.	Finanzierungsoptionen	Betrag in Mio. Fr.
<u>Ausbau Strassennetz (einmalig)</u> - 2. Röhre am Gotthard	900 – 1'300	Vorfinanzierung aus Reserve Spezialfinanzierung Strasse, Refinanzierung durch Tunnelgebühr	
- Ausbau Hauptstrassen	k.A.	Abbau Reserve Spezial- finanzierung Strasse (2,9 Mrd. Fr.)	
<u>Unterhalt Strassennetz (jährlich)</u> - Nationalstrassen	1'300	Erhöhung Vignette von 40 auf 200 Fr.	600
		Verwendung von 60% statt 50% der Mineralsteuererträge für die Strasse (300 Mio. Fr.), davon 80 Mio. für Hauptstrassen	220
		Road pricing punktuell in Agglomerationen	200
		Reduktion Ausbaustandard Nationalstrassen	?
			<hr/> >1'020
- Hauptstrassen	160	Erhöhung Bundesbeitrag an Kantone, Anteil aus Verschiebung Mineralölsteuererträge (siehe oben)	80
<u>Ausbau Schienennetz (einmalig)</u> - ZEB	5'200	FinöV	Bereits beschlos- sen
- Anpassung Regionalverkehr an ZEB	250	FinöV	
- Bahn2030	12'000 – 21'000	Weiterführung FinöV	
- Anpassung Regionalverkehr an Bahn2030	5'000	Leistungsvereinbarung Bund - KTU (Wachstumsziel 4 statt 2%)	
- Güterverkehr (Zubringerstrecken NEAT, flächendeckender Güterverkehr)	6'000 – 8'000	Weiterführung FinöV	
<u>Unterhalt Schienennetz (jährlich)</u> SBB	500	Erhöhung Mittel aus allg. Bundeshaushalt (Wachstumsziel 4% statt 2%)	450 (Ecoplan)
KTU	200		
NEAT	200	Tariferhöhung	300
ZEB	200	Infrastrukturrapen (2 Rp. zusätzlich)	360
Bahn2030	300 – 600	Effizienzsteigerungen SBB / KTU	?
	<hr/> 1'400 – 1'700		<hr/> >1'100

Kernelement des Vorschlages der SAB ist strassenseitig eine Umwidmung von 10% der Mineralölsteuererträge und deren Zweckbindung für die Strasse. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das Verhältnis in der Vergangenheit ursprünglich bei 40:60 lag. D.h. nur 40% flossen in die allgemeine Bundeskasse. Die Mineralölsteuer ist eine verbrauchsabhängige Abgabe nach dem Verursacherprinzip. Sie stellt damit eine reine Nutzerfinanzierung dar. Mit der Mineralölsteuer könnten theoretisch sämtliche Ausbauprojekte und der jährliche Unterhalt finanziert werden. Dadurch, dass aber ein Teil in die allgemeine Bundeskasse und ein weiterer Teil in den öffentlichen Verkehr fließt, wird quasi strassenseitig eine künstliche Verknappung der Mittel geschaffen. Aus Sicht der Berggebiete kommt deshalb eine dauerhafte Erhöhung der Mineralölsteuer nur in Frage, wenn alle anderen Finanzierungsoptionen ausgeschöpft sind.

Hingegen erscheint es vertretbar, die Autobahnvignette von heute 40 Fr. pro Jahr auf 200 Fr. pro Jahr zu erhöhen. Im Vergleich zu den leistungsabhängigen Autobahngebühren im Ausland ist auch dieser Betrag noch relativ tief. Jegliche Erhöhung der Autobahnvignette bedingt aber die Einführung einer Kurzzeitvignette z.B. für eine einmalige Durchfahrt durch die Schweiz oder für eine beschränkte Anzahl Tage.

Die schweizerischen Nationalstrassen weisen einen ausserordentlich hohen Standard auf. Dieser Standard wird beeinflusst durch technische, soziale aber auch ökologische Ansprüche. Diese Standards müssen kritisch hinterfragt werden und das entsprechende Optimierungspotenzial detailliert eruiert werden.

Beim Schienenverkehr sind die zentralen Elemente die Weiterführung des FinöV-Fonds sowie ein Wachstumspfad von 4% bei den allgemeinen Bundesmitteln für den Verkehr. Dieser Wachstumspfad liegt über dem in der Aufgabenüberprüfung des Bundes festgelegten Wachstumspfad von 2% und trägt damit dem jährlichen Verkehrswachstum von rund 2% sowie der Teuerung Rechnung. Die Einführung eines Infrastrukturbeitrages von 2 Rappen / Kilometer erscheint gerechtfertigt. Dieser Beitrag muss aber für die Kunden transparent dargestellt werden. Die Bahnunternehmungen selber stehen in der Pflicht, durch Effizienzsteigerungen die laufenden Kosten zu reduzieren.

Ein weiterführendes Modell könnte darin bestehen, je für Strasse und Schiene einen Fonds einzurichten. Diese beiden Fonds würden sämtliche derzeitigen Fondslösungen wie den Infrastrukturfonds und den FinöV-Fonds ersetzen. Der Strassenverkehrsfonds wäre zweifelsohne kostendeckend und würde voraussichtlich Erträge abwerfen. Diese könnten in die allgemeine Bundeskasse fließen. Der Bahnfonds wäre demgegenüber defizitär und müsste mit Mitteln aus der allgemeinen Bundeskasse alimentiert werden. Vorteile einer solchen Fondslösung wären:

1. Die Finanzströme und verschiedenen Finanzierungsgefässe werden radikal vereinfacht.
2. Die heute bestehende Ungleichbehandlung zwischen Finanzierungselementen welche in Fonds sind und jenen, welche im allgemeinen Bundeshaushalt enthalten sind, fällt weg.

## 6. Fazit

Die langfristige Finanzierung des Verkehrs stellt angesichts des hohen Finanzbedarfs eine grosse Herausforderung dar. Lösungen müssen in Zukunft aus einer verkehrsträgerübergreifenden und gesamthaften Sicht gefunden werden. Die SAB kann sich – einen entsprechenden Bedarfsnachweis vorausgesetzt und unter Beachtung des Prinzips der Nutzerfinanzierung - folgende Mechanismen zur Deckung des absehbaren, zusätzlichen Bedarfs vorstellen:

### Strasse

- Einführung von Tunnelgebühren für Personenwagen an Gotthard und San Bernardino zur Finanzierung einer zweiten Röhre resp. Sanierung der bestehenden Röhre.
- Umwidmung von 10% jener Mineralölsteuererträge welche heute in die allgemeine Bundeskasse fliessen zu Gunsten des Unterhaltes der Nationalstrassen (220 Mio. Fr.) sowie der Hauptstrassen (80 Mio. Fr.).
- Erhöhung der Autobahnvignette von 40 auf 200 Fr. (600 Mio. Fr.) zu Gunsten des Unterhaltes der Nationalstrassen bei gleichzeitiger Einführung einer Kurzzeitvignette und erst wenn die Reserve der Spezialfinanzierung Strassen auf eine Schwankungsreserve abgebaut ist.
- Punktuelleres Road-pricing in Agglomerationen (200 Mio. Fr.) wobei die Erträge für den Unterhalt des Nationalstrassennetzes zu verwenden sind.
- Reduktion der Ausbaustandards bei den Nationalstrassen.

### Schiene

- Weiterführung FinöV zur Finanzierung von Grossprojekten.
- Festlegen eines Wachstumspfadens von 4% statt 2% bei den Ausgaben für den Verkehr zur Finanzierung weiterer Ausbauten und eines Teils des Unterhaltes.
- Tarifanpassungen (300 Mio. Fr.) und Abgabe für die Infrastrukturbenützung (360 Mio. Fr.) für den Unterhalt des Schienennetzes.

Entschieden abgelehnt werden von der SAB:

- Umwidmung des Kantonsanteils der LSVA
- Reduktion des Pendlerabzugs bei den Steuern
- Agglomerationsabgabe
- Dauerhafte Erhöhung der Mineralölsteuer über das Mass von 2 – 3 Rp/L so lange nicht alle anderen Finanzierungsoptionen ausgeschöpft sind.
- Weitere, zusätzliche Querfinanzierungen der Schiene durch die Strasse
- L(S)VA für Fahrzeuge zwischen 2,5 und 3,5 Tonnen
- CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe

Die Einführung der verschiedenen Finanzierungsoptionen muss zeitlich gestaffelt entsprechend dem ausgewiesenen Bedarf erfolgen. Im Jahr 2011 ist seitens des Bundesrates eine Gesamtschau mit dem Bedarf, den Finanzierungsoptionen und der zeitlichen Staffelung zu erstellen. Die Gesamtschau muss auch die untergeordneten Netze (Hauptstrassen, Regionalverkehr, Agglomerationsverkehr) einbeziehen.