

Positionspapier

Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der Strasseninfrastruktur

Vorbericht zu Traktandum 7.1 der Vorstandssitzung vom 25./26. August 2021

I. Forderungen des sgv

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Zur Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der Strasseninfrastruktur verlangt der sgv:

- Der sgv fordert die Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der Strassenverkehrsinfrastruktur über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Die sich öffnende Finanzierungslücke soll durch die Besteuerung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben geschlossen werden. Mobility-Pricing Versuche sind nur zuzulassen, wenn alle Verkehrsträger einbezogen werden und Kostenneutralität garantiert werden kann.
- Da in den nächsten Jahren ein substanzielles Mobilitätswachstum sowohl im Güter- wie auch im Personenverkehr zu erwarten ist, sind mit dem Ziel einer Entlastung der Verkehrsinfrastruktur indirekte Massnahmen zu fördern, darunter eine Liberalisierung des Arbeitsrechts, die flexibleres Arbeiten ermöglicht, die Entwicklung eines intelligenten Gesamtverkehrssystems und die Entlastung des öffentlichen Verkehrs zu den Stosszeiten (z.B. veränderter Schulbeginn uam.).

II. Ausgangslage

Mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) und mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) sind die Grundlagen für eine langfristige und nachhaltige Finanzierung von Strasse und Schiene gelegt worden. Bis 2030 ist gemäss Bundesamt für Raumentwicklung ARE mit einem substanziellen Wachstum der Mobilität zu rechnen: generell + 25% und im Güterverkehr + 37%¹. Angesichts dieser Wachstumsprognosen sind stabile Finanzierungsinstrumente notwendig. Seit Einführung verzeichnet der NAF ein Defizit von jährlich CHF 200 Mio. Derzeit verfügt er über eine Reserve von rund CHF 3,4 Mia. Franken. Wegen tieferen Benzin- und Dieserverbrauchs und wegen laufenden Optimierungen der Motoren sowie Substitutionseffekten durch neue Antriebsformen (z.B. wachsende Elektromobilität) werden jährlich CHF 500 bis 600 Mio. zu kompensieren sein.

Der Bund will Mobility-Pricing-Versuche zulassen. In Rahmen einer Vernehmlassung² schlägt der Bundesrat einen fiskalischen Ansatz mit einer Lenkungswirkung vor. Pilotprojekte sollen für den motorisierten Individualverkehr (MIV), den öffentlichen Verkehr (ÖV) «oder» für beide Verkehrsträger zusammen ermöglicht werden. Lenkungsmassnahmen ausschliesslich für den MIV werden damit erlaubt. Die rot-grün dominierten Grossstädte werden auf dieser Basis mutmasslich Road-Pricing-Projekte ausschliesslich für den MIV anstreben. Erfahrungen über die Bepreisung des ÖV werden kaum gemacht werden. Der MIV soll durch einen Ausbau des ÖV reduziert werden. Systeme, die Verkehrs-

¹ Perspektiven des schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040, Hauptbericht S 66, 77

² Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing, Vernehmlassungsverfahren, 3. Februar 2021

spitzen allein durch höhere Stundenpreise brechen, treffen vor allem diejenigen, die z.B. in den Arbeitszeiten keinen oder nur geringen Spielraum haben. Für die KMU führt das Road-Pricing zwangsläufig zu einem Kostenschub.

III. Voraussetzungen an ein neues Finanzierungssystem

In der öffentlichen Diskussion werden Begriffe wie Mobility-Pricing und Road-Pricing vermischt. Gemäss dem Konzept des Bundesrats von 2016³ besteht das Mobility Pricing aus zeitlich differenzierten und distanzabhängigen Nutzungsgebühren für Strasse und ÖV, das bestehende Steuern und Abgaben ersetzen würde (z.B. Mineralölsteuer, Nationalstrassenabgabe, Automobilsteuer oder Billett- und Abonnementpreise im ÖV). Das Mobility Pricing hat zum Ziel eine gleichmässigerer Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen zu erreichen und ist nicht zu verwechseln mit dem Road Pricing, das auf eine Bepreisung des Strassenverkehrs abzielt, den Schienenverkehr ausnimmt und primär der Verkehrslenkung oder der Verkehrsverhinderung dient (z.B. bei einer Citymaut). Mit Blick auf eine mittel- und langfristige Sicherung der Finanzen der nationalen Strasseninfrastruktur verfolgt der sgV folgende Zielsetzungen:

- Wahlfreiheit des Verkehrsmittels, Verkehrsträger werden nicht gegeneinander ausgespielt
- Bereitstellung von Infrastruktur durch gezielte Erweiterung oder durch gezielte Entlastung. Kapazitätsengpässe sollen primär durch einen nachfragegerechten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur behoben werden.
- Die langfristige Sicherstellung der Finanzierung der Strassenverkehrsinfrastruktur (Hauptziel). Fehlbeträge im NAF müssen kompensiert werden, so dass einnahmenseitig Planbarkeit sichergestellt ist.
- Nutzung technologischer Neuerungen (Automatisierung, Vernetzung) zwecks besserer Effizienz
- alternative Antriebsarten marktgetrieben, nicht staatlich verordnet
- Sollten die heutigen Steuern und Abgaben langfristig abgelöst werden, muss die Preisbildung ein Abbild der Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen sein. Bei einem «pay-as-you-use-Modell» sind auch der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr einzubeziehen. Zusatzfinanzierungen sind kostenneutral auszugestalten. Über das Mobility-Pricing-System sollen nicht mehr Gelder zu Lasten der Infrastrukturnutzerinnen und -nutzer generiert werden, als heute über Steuern und Abgaben an den Staat fließen.

Ein reines Roadpricing mit örtlicher und / oder zeitlicher bzw. umweltpolitisch motivierter Lenkungswirkung zwecks Änderung des Modalsplits, örtlich und zeitlich bedingte Zufahrtsbeschränkungen und reine umweltpolitische Lenkung über Umweltzonen, Umwelt-Etiketten, andere Steuerungsmechanismen aller Art, Kapazitätsbeschränkungen anderweitiger Art wie Zwangs-Fahrtenmodelle etc. und sachfremde Elemente wie Steuerung des Verkehrs über eine restriktive Parkplatzpolitik und Wettbewerbsverzerrungen irgendwelcher Art sowie jeglicher Zwang zur Änderung des Nutzungsverhaltens lehnt der sgV ab.

³ Konzeptbericht Mobility Pricing, Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2016

Grob geschätzt könnte die Weiterentwicklung des NAF wie folgt aussehen:

	Finanzierungslücke (Jahr)	Kompensation (Jahr)
Rückgang des Treibstoffabsatzes, Substitutionseffekte	Mutmasslich 500 bis 600 Mio.	
Fahrzeuge mit alternativen Antrieben		Mind. 100 Mio. pro Jahr, mit wachsendem Anteil alternativer Antriebe, pauschal unterteilt nach Leistung und Masse des Fahrzeuges oder mit plombiertem Stromzähler
Erhöhung Benzinpreis, wenn NAF auf 500 Mio. (15.023, Seite 2121)		Erhöhung des Mineralölsteuerszuschlags um 6 Rappen pro Liter: ca. 303 Mio.
Zuflüsse durch Strafsteuern (Ablehnung CO2-Gesetz)		440 Mio., voraussichtlich abnehmend
Bilanz	Ca. 600 Mio.	Ca. 800 Mio.

IV. Ansatzpunkte für die Sicherstellung der künftigen Mobilitätsfinanzierung

Wenn der Bundesrat in seiner Vorstellung von Mobility-Pricing⁴, die tatsächlich Roadpricing ist, das Ziel verfolgt, die Belastungsspitzen zu brechen und Stau zu vermeiden, ist das nachhaltig durch reine Preiserhöhungen nicht zu erreichen. Der Preisaufschlag müsste sehr hoch sein, würden sich die Konsumentinnen und Konsumenten dazu entschliessen, dauerhaft vom individuellen Motorfahrzeug auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen. Zudem müssten bei einem echten Mobility-Pricing konsequenterweise die Preise für den öffentlichen Verkehr auch steigen, was Umsteigeeffekte zunichtemachen würde. Der staatliche Umerziehungsgedanke hinter den verkehrslenkenden Vorstellungen des Bundesrates wird langfristig nicht von Erfolg gekrönt sein.

Wenn es hingegen darum gehen sollte, sich die generelle Veränderungswilligkeit in der Bevölkerung mit Ziel einer Entlastung der Verkehrsinfrastruktur zu Nutze zu machen, gibt es durchaus Ansatzpunkte, die mittel- und längerfristig geeignet sind, die Verkehrsinfrastruktur zu entlasten. Diese Massnahmen liegen aber nicht in höheren Steuern und Gebühren, sondern bei punktuell veränderten Verhaltensweisen, die nicht auf eine finanzielle Mehrbelastung abzielen. Ansatzpunkte dazu sind z.B. die Entlastung neuralgischer Strassenabschnitte durch die Verlagerung des Güterverkehrs auf neue Systeme (Cargo Souterrain). Ebenso dazu gehören die Förderung bzw. der Ausbau neuer Arbeitsformen wie Homeoffice, Arbeiten auf Plattformen oder eine Veränderung von Unterrichtszeiten an Schulen und Hochschulen, die letztlich die Pendlerströme zu reduzieren bzw. zeitlich zu verlagern vermögen.

A. Auf Finanzierung ausgerichtete Ansätze

Anknüpfungspunkte zur Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der Strassenverkehrsinfrastruktur:

1) (Echtes) Mobility-Pricing unter zwingenden Voraussetzungen

Ein echtes Mobility-Pricing umfasst die nutzungsabhängige Bepreisung von ÖV und MIV gemeinsam und lässt die Möglichkeit gar nicht erst zu, einzelne Verkehrsträger wie z.B. den MIV allein zu besteuern und einseitig Road-Pricing einzuführen. Ein echtes Mobility-Pricing ist im Kern eine leistungsabhängige Bepreisung der gesamten Mobilität und deshalb zwingend verkehrsträgerübergreifend zu gestalten, da alle Strassenbenützer sind: MIV (auch mit Alternativantrieb), ÖV und Langsamverkehr (Velos mit Motor). Nutzungsorientierte Tarife sollen sicherstellen, dass die bestehende Infrastruktur nicht nur unterhalten, sondern bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann. Pilotprojekte dürfen keine Handlungsspielräume für Städte und Kantone haben. Flickenteppiche sind zu vermeiden.

⁴ Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing, Vernehmlassungsverfahren 3. Februar 2021

Mobility-Pricing muss genau definiert werden und bei der Kostenwahrheit und beim Eigenfinanzierungsgrad ansetzen. Während der Eigenfinanzierungsgrad bei der Bahn bei ca. 44% (SBB) bis gegen 65% (ZVV⁵) liegt, ist er beim MIV viel höher. Der MIV trägt seine Kosten mehr oder weniger selbst (86%). Will man externe Kosten dazurechnen, sind alle Verkehrsträger gleichsam mit einzubeziehen. Bei der verkehrsübergreifenden Bepreisung darf es dabei nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Dem Aspekt der unterschiedlichen Kostendeckungsgrade muss in der Ausgestaltung des Preises gebührend Rechnung getragen werden, ansonsten mit jedem zusätzlichen ÖV-Kilometer die Defizite zunehmen, weshalb der Eigenfinanzierungsgrad zwingend zu erhöhen ist. Ein Mobility Pricing System muss das heutige System von Steuern und Abgaben ohne Mehrbelastungen für Konsumentinnen und Konsumenten ersetzen. Ausserdem muss es international abgestimmt sein und die technische Interoperabilität mit einer allfälligen europäischen Lösung ist sicherzustellen. Die Erhebungs- und Betriebskosten müssen tief sein.

Bewertung: Verkehrsflüsse müssen effizienter werden. Kapazitätsengpässe müssen in erster Linie durch eine Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur überwunden werden. Dies ist mit einem integralen Mobility-Pricing-Ansatz, der alle Verkehrsträger erfasst, denkbar. Die Komplexität, das heutige System durch ein umfassendes Mobility-Pricing abzulösen, ist sehr gross. Die politische Akzeptanz dafür dürfte eher gering sein, zumal die Verbände des öffentlichen Verkehrs diesen Ansatz in seiner Konsequenz kaum unterstützen würden und politische Parteien und Verbände unter Mobility-Pricing nicht dasselbe verstehen, sondern ihren ideologischen Forderungen zum Durchbruch verhelfen wollen.

2) Weiterentwicklung des NAF

Im Rahmen einer Weiterentwicklung der NAF-Finanzierung geht es um die Sicherstellung der mittel- und langfristigen Äufnung des NAF. Die Zusatzfinanzierung beschränkt sich auf die Nationalstrassen. Gemeinde- und Kantonsstrassen werden nicht erfasst. Der NAF bleibt in seiner Struktur, wie er per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt worden ist, bestehen und wird über neue Quellen geäufnet, um langfristig die Finanzierung der nationalen Strassenverkehrsinfrastruktur sicherstellen zu können. 2020 hatte er mehr als CHF 3 Mia. Reserven. Der Bundesrat rechnete in der Botschaft STEP Nationalstrassen⁶, dass der Saldo ab 2023 negativ werden wird. In Anbetracht des aktuellen Staus an umsetzungsreifen Projekten wird der NAF kaum vor 2025 die kritische Grenze erreichen.

Die Bereitschaft zu Fahrzeugen mit alternativem Antrieb wächst. Nach den ersten fünf Monaten des Jahres 2021 liegt der Marktanteil der Modelle ohne reinen Benzin- oder Dieselmotor bereits bei 37,8 Prozent. 2020 hatte dieser Wert noch 21,4 Prozent betragen. Insgesamt entfielen seit Jahresbeginn 37'252 Neuzulassungen auf Hybrid-, Elektro-, Gas- und Wasserstoff-Antriebe, nach 16'840 im Vorjahr – ein Plus von 121,2 Prozent. Darunter sind 8'629 Elektroautos (+98,8 %) und 8'070 Plug-in-Hybride (+141,9 %). Der gemeinsame Marktanteil dieser Steckerfahrzeuge liegt damit bei 17,0 Prozent – nach 9,7 Prozent zum vergleichbaren Vorjahreszeitpunkt. Im Mai 2021 allein betrug ihr Marktanteil bereits 18,8 Prozent. Da auch sie die Strasseninfrastruktur gleichermassen wie benzin- und dieselbetriebene Fahrzeuge benutzen, sind sie mit einer Abgabe zugunsten des NAF zu belasten. So werden gleich lange Spiesse geschaffen.

Langfristig könnte eine genügende Äufnung des NAF auch mit einem Mobility-Pricing sichergestellt werden. Dies würde langfristig über 2035 hinaus eine nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sicherstellen. Zudem wäre innerhalb von 15 Jahren genügend Zeit, ein solches System kostenneutral und gemäss den oben erwähnten Voraussetzungen aufzubauen.

⁵ ZVV: Zürcher Verkehrsverbund

⁶ Botschaft vom 14.9.2018 zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023, zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit (18.066)

Bewertung: Eine Bepreisung von Fahrzeugen mit Alternativantrieb ist einfach umsetzbar und wäre ein konsequenter Schritt. Politisch wird eine solche Ausweitung der Bepreisung umstritten sein, auch wenn sie ein logischer Schritt ist.

3) Umwidmung von Beträgen zu Gunsten der Strasse

Nicht alle Treibstoffabgaben fliessen heute in den Topf der Strassenfinanzierung. Nur der Mineralölsteuerzuschlag in der Höhe von ca. CHF 1,8 Mia. fliesst in den NAF, nicht aber die CHF 2,7 Mia. Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Diese fliessen nur zu 5% in den NAF. 45% fliesst in die allgemeine Bundeskasse und 50% sind für die Spezialfinanzierung Strasse vorgesehen, die für Mitfinanzierung der Aufwendungen der Kantone für die Hauptstrassen ua. verwendet werden. Die Ausweitung der Zweckbindung der Treibstoffabgaben war Zielsetzung der Volksinitiative «Ja zur fairen Verkehrsfinanzierung» (Milchkuh-Initiative), die vorsah, jene 50 Prozent der Einnahmen aus der Mineralöl-Grundsteuer, die bislang in die Bundeskasse fliessen, ebenfalls zweckgebunden für den Bau und Unterhalt von Strassen zu verwenden, was jährlich zusätzlich CHF 1,5 Mia. für die Strasseninfrastruktur gegeben hätte. Die Vorlage wurde am 5. Juni 2016 mit 71% der Stimmen abgelehnt. Vor dem Hintergrund der NAF-Vorlage⁷, die damals vom Parlament diskutiert worden war, hatte das Anliegen in der Bevölkerung keine Chance. Insbesondere die Kantone wehrten sich gegen die Forderungen der Initiative. Leert sich in den kommenden Jahren sukzessive der NAF, stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Idee der Milchkuh-Initiative wieder reaktivierbar ist. Die politischen Widerstände dürften nicht kleiner geworden sein.

B. Alternative Ansätze mit Fokus auf eine langfristige Verhaltensänderung, die zur punktuellen Entlastung der Verkehrsinfrastruktur beitragen

Die folgenden Ansätze, zielen auf eine Reduktion der Belastung der Verkehrsinfrastruktur ab und sind als ergänzende Massnahmen zu verstehen.

4) Mit einer Liberalisierung des Arbeitsrechts Pendlerströme wirksam reduzieren

Wenn es beim Pilotprojekt des Bundes primär darum geht, Belastungsspitzen mit lenkungswirkenden Ansätzen zu brechen, so sind weit kreativere Ansätze ohne zusätzliche finanzielle Belastung denkbar. Mit einer Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsrechts, insbesondere des Arbeitsgesetzes und vermehrter Nutzung von Homeoffice mit Einverständnis des Arbeitgebers, kann die Verkehrsinfrastruktur entlastet werden, wie die Corona-Krise gezeigt hat. Moderne Digitalisierungs- und Kommunikationskanäle sind vermehrt zu nutzen. Beispiele sind die Arbeitszeitgestaltung (vor allem im Dienstleistungsbereich), aber im Dialog mit den Behörden z. B. Anpassungen in der Unterrichtszeitgestaltung an Schulen und Hochschulen, die zu einer punktuellen Entlastung der Verkehrsinfrastruktur beitragen. Der sgV fordert und unterstützt Bestrebungen nach einem liberaleren Arbeitsrecht, ohne die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber stärker zu belasten.

5) Fördern von Entwicklungen, die mittel- und langfristig zur Entlastung der Verkehrsinfrastruktur beitragen

Neben der Liberalisierung des Arbeitsrechts sind Massnahmen, die die Verkehrsinfrastruktur zumindest punktuell entlasten, zu unterstützen, wie z.B. die **Verlagerung des Güterverkehrs**. In den kommenden Jahren ist ein substanzielles Wachstum des Güterverkehrs von 37% zu erwarten⁸. Projekte wie z.B. Cargo Souterrain (CST) sind bereits heute in die Überlegungen der künftigen Verkehrsinfrastruktur einzubeziehen. CST ist ein nachhaltiges, automatisiertes Gesamtlogistiksystem, welches einen flexiblen, unterirdischen Transport erlaubt und zu einer Entlastung der Strasseninfrastruktur führt. Ebenfalls ist zu prüfen, ob nicht mehr Güterverkehr auf die Bahn verlagert werden kann.

⁷ Botschaft vom 18.2.2015 zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (15.023)

⁸ Perspektiven des schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040, Hauptbericht S 77

Digitale intelligente Lösungen wie intelligente Strassenbeschilderung, Echtzeitfahrpläne, Einsatz von Mobilfunkdaten, Ausstatten von Ampeln mit Sendern und Beeinflussung von Ampelphasen zur Verflüssigung des Verkehrs durch gegenseitiges Austauschen von Informationen, Übermitteln von Geschwindigkeitsempfehlungen, um möglichst rasch und ohne Stau ein Ziel avisieren zu können, bis hin zur vollautomatisierten Mobilität, die zu einer markanten Steigerung der Verkehrssicherheit beitragen kann, indem Emotionen und menschliches Versagen als Unfallursachen ausgeschaltet werden etc. führen den Verkehr optimaler und effizienter. Frühzeitig werden nicht nur sich abzeichnende Staus kommuniziert, sondern Alternativrouten und Ausweichmöglichkeiten. Ein besseres Kapazitätsmanagement der Verkehrsinfrastruktur kann auch mit alternativen Ansätzen z.B. mit einer Entlastung der Pendlerströme durch veränderte Anfangszeiten erreicht werden. Der Beginn des Unterrichts an den Schulen, Mittel- und Berufsfachschulen sowie Fachhochschulen und Universitäten wird flexibilisiert bzw. nach hinten geschoben. Pendlerströme können in Städten und Agglomerationen punktuell entlastet werden.

V. Fazit

Die nachhaltige Finanzierung, die effizientere Nutzung und eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur müssen kombiniert angegangen werden. Einerseits braucht es Massnahmen zur Reduktion bzw. zur Verlagerung der Pendlerströme durch eine Liberalisierung des Arbeitsrechts, veränderten Unterrichtszeiten etc., andererseits braucht es Massnahmen zur Schliessung der sich abzeichnenden finanziellen Lücken, wobei die Weiterentwicklung des heutigen NAF im Vordergrund steht.

Bern, 9. August 2021

Dossierverantwortlicher

Dieter Kläy, Ressortleiter
Tel. 031 380 14 45, E-Mail d.klaey@sgv-usam.ch