

Nutzerfinanzierung des Verkehrs

Ursula Häfliger | Abteilung Verkehr | 062 835 33 30

Wir alle wollen immer mobiler sein und das Verkehrsangebot wächst dementsprechend. Dies hat auch seinen Preis und die Diskussion über eine stärkere Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer dieser verbesserten Mobilität ist in vollem Gang. Eine kantonsübergreifende Projektgruppe unter der Leitung der Abteilung Verkehr hat sich im Auftrag der Metropolitankonferenz Zürich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Nutzerfinanzierung des Verkehrs befasst.

Um bei einer wachsenden Bevölkerung eine gleichbleibende Mobilität zu gewährleisten, muss die Verkehrsinfrastruktur gut unterhalten und teilweise weiter ausgebaut werden. Zwei vorgeschlagene Fonds zur Finanzierung der nationalen Strassen- und Schieneninfrastruktur sollen Finanzierungslücken bei Ausbau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur verhindern. Der Fonds für das Schienennetz wurde am 9. Februar 2014 vom Volk gutgeheissen, der Fonds für die Strasseninfrastruktur war gerade in der Vernehmlassung. Beide Finanzierungsinstrumente enthalten Elemente der Nutzerfinanzierung.

Was ist Nutzerfinanzierung?

Nutzerfinanzierung wird definiert als «Finanzierung durch den Nutzer, Nutzniesser oder Veranlasser» (Deutsche Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000). Diese Definition schliesst also nicht nur Verkehrsteilnehmende ein, sondern auch Nutzniesser wie Arbeitgebende, Betreiberinnen oder Besitzer publikumsintensiver Nutzungen (Einkaufszentren oder Veranstaltungsorte) sowie Grundstücks- und Immobilienbesitzer. Unter «Veranlasser» versteht man hingegen Personen oder Unternehmen, die eine Massnahme vorschlagen oder mitfinanzieren, ohne direkt davon zu

profitieren. Dem Begriff der Nutzerfinanzierung liegt also eine ganzheitliche Betrachtung der Mobilität zugrunde. Mobility Pricing – als ein Aspekt innerhalb der Nutzerfinanzierung – beschränkt sich auf die direkte Erhebung von Gebühren auf die Nutzung von Verkehrsmitteln oder Verkehrswegen – also zum Beispiel Fahrkarten oder Maut-Gebühren.

In der Schweiz bestehen bereits verschiedene Arten der Nutzerfinanzierung:

- Nutzerabgaben im öffentlichen Verkehr (öV) wie Billettpreise für öV-Kunden und Trassenpreise für Benutzeroberflächen der Verkehrsinfrastruktur (Transportunternehmen);
- Steuern auf Mineralöl und Personenkraftwagen;
- Abgaben für die Besitzer von Lastkraftwagen (Leistungsabhängige und pauschale Schwerverkehrsabgabe) und Personenkraftwagen (Autobahnvignette).

Allerdings bringen die bestehenden Einnahmequellen aus Treibstoffsteuern immer weniger Geld ein, da Fahrzeuge immer effizienter werden und generell auch der Fahrzeughubraum, der zur Berechnung der Motorfahrzeugsteuer herangezogen wird, kleiner wird.

Weshalb Nutzerfinanzierung?

Nutzerfinanzierung wird oft mit dem Verursacherprinzip in Verbindung gebracht und deswegen als angemessene Finanzierung der Mobilität betrachtet. Allerdings fliessen nicht alle erhobenen Abgaben direkt zurück in den Verkehr. Gewisse Abgaben haben eine geringere Zweckbindung und fliessen teilweise in den allgemeinen Staatshaushalt. Wohlgemerkt: Es werden einige Massnahmen im Verkehrsangebot und in der Verkehrsinfrastruktur auch durch die allgemeine Staatskasse finanziert (Steuerfinanzierung). Im Kanton Aargau – der einen separaten Strassenfonds hat – werden nur Grosskredite für Planungsarbeiten des



Wir sind alle immer mobiler. Doch wie soll der Ausbau eines verbesserten Verkehrsangebotes finanziert werden? Die Diskussion über eine stärkere finanzielle Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer ist in vollem Gang.

motorisierten Individualverkehrs (MIV) und des öffentlichen Verkehrs (öV) sowie das Angebot des öV aus der allgemeinen Staatskasse bezahlt. In anderen Kantonen wird hingegen auch Strasseninfrastruktur und -un-

terhalt über den allgemeinen Haushalt finanziert. Einnahmeverluste aus bestehenden Quellen, teure Ausbauprojekte sowie zunehmende Zurückhaltung gegenüber der öffentlichen Finanzierung der Mobilität führen zur

Suche nach neuen Finanzierungsquellen von Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangebot.

Das Projekt Nutzerfinanzierung der Metropolitankonferenz Zürich

Die Metropolitankonferenz Zürich beauftragte 2012 die kantonsübergreifende Arbeitsgruppe Verkehr mit der Ausarbeitung des Projektes «Möglichkeiten alternativer Verkehrsnutzerfinanzierung im Metropolitanraum Zürich». Die Projektleitung liegt bei Gordon Finné von der Abteilung Verkehr des Kantons Aargau. In erster Linie geht es im Projekt darum zu zeigen, welche Möglichkeiten einer verstärkten Nutzerfinanzierung es gibt und was im Metropolitanraum Zürich überhaupt möglich ist. Dabei werden auch innovative Ansätze wie Unternehmensabgaben berücksichtigt. Die Studie untersucht die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze bezüglich Erträgen und Auswirkungen auf Verkehr, Raum sowie Umwelt und zeigt die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf. Als Diskussionsgrundlage wurde

Zweckbindung im Verkehr

Befürworterinnen und Befürworter einer grösseren Zweckbindung im Verkehr machen eine erhöhte Kostentransparenz und eine gerechtere Besteuerung von Mobilität geltend. Das Äquivalenzprinzip, das der Zweckbindung zugrunde liegt, geht von Marktpreisen einer Leistung und der Zurechenbarkeit auf Individuen oder Gruppen aus. Da dies bei den meisten staatlichen Leistungen nur schwierig zu ermitteln ist, geht man entweder von den entstehenden Kosten oder dem entstehenden Nutzen für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder die Gesellschaft insgesamt aus. Beide – Kosten und Nutzen – sind im Falle des Verkehrs schwer kalkulierbar. Die Kosten der Mobilität schliessen zum Beispiel weit mehr als die Erstellungs- und Unterhaltskosten ein. Kosten für die Umwelt und für die Bevölkerung insgesamt gehören zum Beispiel auch in diese Rechnung, da die Auswirkungen meist auch durch den Staat getragen werden. Das Gleiche gilt für den Nutzen, der sich auf wenige Individuen oder Firmen, einzelne Gruppen wie Familien oder die gesamte Wirtschaft verteilen kann. Entsprechend verlaufen die Konfliktlinien bei der Mittelbeschaffung für die Mobilität entlang ganz unterschiedlicher Themen und Interessen.



Die bestehenden Einnahmequellen aus Treibstoffsteuern bringen immer weniger Geld ein, da Fahrzeuge immer effizienter werden und generell auch der Fahrzeughubraum, der zur Berechnung der Motorfahrzeugsteuer herangezogen wird, immer kleiner wird.

ein hypothetisches Finanzierungsziel von 400 Millionen Franken pro Jahr angenommen. Dieser Betrag soll die Kosten für Bau und teilweisen Unterhalt aller Ausbauwünsche im Metropolitanraum Zürich (Kantons- und Gemeindekompetenz) für die nächsten fünfzig Jahre decken. Die Ausbaupläne im Rahmen des Fonds zu Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) sowie des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) sind dabei nur teilweise berücksichtigt.

Ergebnisse

Die Studie hat dreizehn Lösungsansätze zur Nutzerfinanzierung bewertet und in fünf Lösungspaketen gebündelt. Dabei mussten folgende Kriterien berücksichtigt werden: juristische Umsetzbarkeit, Einhaltung des Verursacherprinzips, Lenkungswirkung, Auswirkung auf die Umwelt und die räumliche Entwicklung.

- **Bund:** Zweckbindung bestehender Abgaben erhöhen, beispielsweise Erhöhung der Zweckbindung der Mineralöl- oder Automobilsteuern;
- **Bund:** bestehende Ansätze erhöhen, beispielsweise Erhöhung der Mineralölsteuer oder der Trassenpreise der Bahn;
- **Kantone und Gemeinden:** bestehenden Ansätze erhöhen, beispielsweise Erhöhung Abgaben auf Immobilien, Reduktion Fahrtkostenabzug, Erhöhung Tarifeinnahmen öV, private Nutzung des Dienstwagens;



Foto: Ahmed Kaballo

In London entrichten private Fahrzeuge seit 2003 eine Gebühr für die Benutzung der Strassen innerhalb einer bestimmten Zone in der Innenstadt.

- **Kantone und Gemeinden:** neue Ansätze einführen, beispielsweise Unternehmensabgabe, Haushaltsabgabe;
- **Mobility Pricing** (öV und MIV): beispielsweise Einführung Gebühr pro Personenkilometer öV und MIV.

Dabei zeigt sich, dass vor allem die Erhöhung bestehender Ansätze auf Bundesebene und das Mobility Pricing die meisten der vorgegebenen Kriterien erfüllen.

Ausblick

An der Metropolitankonferenz vom 6. Dezember 2013 wurden die Lösungsansätze mit den Teilnehmenden erstmals diskutiert. Zwei Vorschläge der Nutzerfinanzierung wurden vom Met-

ropolitanrat im Januar 2014 als Bestvarianten beurteilt und zur Weiterbearbeitung empfohlen. Die Projektgruppe der Arbeitsgruppe Verkehr vertieft die beiden Lösungsansätze Mobility Pricing und Erhöhung der bestehenden Ansätze auf Bundesebene. Zu Letzterem gehören die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags und des Trassenpreises für Transportunternehmen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) sowie die laufenden Arbeiten des Bundes zu Mobility Pricing werden dabei berücksichtigt. Die Resultate werden voraussichtlich an der Metropolitankonferenz im November 2014 präsentiert.

Metropolitankonferenz

Der Metropolitanraum Zürich umfasst 236 Gemeinden und Städte in den acht Kantonen Zürich, Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Zug und Luzern.

Die Metropolitankonferenz ist die Mitgliederversammlung und oberstes Organ des Vereins Metropolitanraum Zürich. Alle Mitglieder des Vereins sind in der Konferenz mit einer Person, welche einer Exekutive angehört, vertreten.

Die «Vision für den Metropolitanraum Zürich» wurde am 3. Juli 2009 von der Metropolitankonferenz verabschiedet. Übergeordnetes Ziel ist die Stärkung der Lebensqualität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums Zürich. Zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen wird die strategische Zusammenarbeit in folgenden vier Handlungsfeldern gebündelt: Wirtschaft, Verkehr, Gesellschaft, Lebensraum.

- Metropolitankonferenz Zürich: www.metropolitanraum-zuerich.ch
- Projekt Nutzerfinanzierung: www.metropolitanraum-zuerich.ch > Verkehr > Projekt Nutzerfinanzierung

