

Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen

vorgelegt von
M. Sc.
Tim Becker

an der Fakultät VII – Wirtschaft und Management
der Technischen Universität Berlin
zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Wirtschaftswissenschaften
– Dr. rer. oec. –

genehmigte Dissertation

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Prof. Dr. Karsten Neuhoff
Gutachter: Prof. Dr. Christian von Hirschhausen
Gutachter: Prof. Dr. Gernot Liedtke
Gutachter: Prof. Dr. Thorsten Beckers

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 17. Februar 2022

Berlin 2022

Vorbemerkungen: Entstehung der Arbeit im Rahmen von zwei Arbeitspapieren

Die vorliegende Arbeit basiert auf Forschungsarbeiten, die von mir durchgeführt und im Rahmen von zwei Arbeitspapieren im Jahr 2018 auf der Internetseite des Fachgebiets Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Berlin vorveröffentlicht wurden.¹ Eines der beiden Arbeitspapiere wurde außerdem – in gekürzter Form – im Jahr 2019 in einer wissenschaftlichen Zeitschrift veröffentlicht.² Beide Arbeitspapiere sind in Co-Autorenschaft entstanden. Die vorliegende Arbeit ist dabei teilweise wortgleich zu den bereits vorveröffentlichten Arbeitspapieren, wobei von mir im Rahmen der Entstehung der Dissertation im Jahr 2021 eine Vielzahl an Textpassagen dieser Arbeitspapiere in umfangreichem Maße überarbeitet und ergänzt worden sind.

In diesem Zusammenhang weise ich auf die folgenden Punkte hin, die in weiten Teilen auch bereits in den einleitenden Fußnoten der beiden Arbeitspapiere aufgeführt worden sind:

- Arbeitspapier BECKER / BECKERS / RYNDIN (2018):
 - Ich bin (Haupt-)Autor dieses Arbeitspapiers und habe neben einem substantiellen Beitrag zur inhaltlichen Strukturierung und Erarbeitung des Arbeitspapiers die empirischen Forschungsarbeiten vorbereitet und durchgeführt, die Analysen und Bewertungen vorgenommen sowie den Text verfasst.
 - Ich bin außerdem allein für die im Jahr 2021 im Rahmen der Entstehung dieser Arbeit durchgeführten Überarbeitungen und Ergänzungen verantwortlich. Dabei wurden insbesondere Zahlen und Daten aktualisiert, Ergänzungen bei den methodischen Grundlagen vor- sowie relevante Entwicklungen seit dem Jahr 2018 aufgenommen.
 - Die substantiellen Beiträge hinsichtlich Konzept, Methodik und Inhalt dieses Arbeitspapiers sind somit mir zuzurechnen.
 - Prof. Dr. Thorsten Beckers sowie ergänzend Dr. Andrej Ryndin haben mit mir insbesondere bei der Strukturierung der betrachteten Themenkomplexe und bei den Analysen und Bewertungen zusammengearbeitet. Dr. Andrej Ryndin hat ferner bei den empirischen Forschungsarbeiten mitgewirkt.
- Arbeitspapier BECKER / BECKERS (2018) und veröffentlichte Version BECKER / BECKERS (2019):
 - Ich bin (Haupt-)Autor des Arbeitspapiers BECKER / BECKERS (2018) sowie der in einer wissenschaftlichen Zeitschrift veröffentlichten Version BECKER / BECKERS (2019) und habe neben einem substantiellen Beitrag zur inhaltlichen Strukturierung und Erarbeitung des Arbeitspapiers die empirischen Forschungsarbeiten vorbereitet und durchgeführt, die Analysen und Bewertungen vorgenommen sowie den Text verfasst.
 - Ich bin außerdem allein für die im Jahr 2021 im Rahmen der Entstehung dieser Arbeit vorgenommenen Überarbeitungen und Ergänzungen verantwortlich. Auch hier wurden insbesondere Zahlen und Daten aktualisiert, Ergänzungen bei den

¹ Vgl. BECKER / BECKERS / RYNDIN (2018) und BECKER / BECKERS (2018).

² Vgl. BECKER / BECKERS (2019).

methodischen Grundlagen vorgenommen sowie inhaltlich relevante Entwicklungen seit dem Jahr 2018 abgebildet.

- Die substantiellen Beiträge hinsichtlich Konzept, Methodik und Inhalt dieses Arbeitspapiers sind somit mir zuzurechnen.
- Prof. Dr. Thorsten Beckers hat mit mir insbesondere bei der Strukturierung der betrachteten Themenkomplexe sowie bei den Analysen und Bewertungen zusammengearbeitet.

Bei Prof. Dr. Thorsten Beckers und Dr. Andrej Ryndin bedanke ich mich für die aufgeführte Unterstützung bei der Erstellung der genannten Arbeitspapiere. Ferner bedanke ich mich insbesondere bei Prof. Dr. Thorsten Beckers für die gesamthafte Betreuung der vorliegenden Arbeit.

Tim Becker, im Dezember 2021

Zusammenfassung

Gegenstand der Untersuchungen in dieser Arbeit sind die Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, wobei in einem ersten Teil auf die Fernstraßen und in einem zweiten Teil auf die Eisenbahninfrastrukturen fokussiert wird. Ergänzend wird im ersten Teil der Arbeit auch auf die Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Fernstraßen eingegangen.

Betrachtet werden in diesem Kontext die in der Vergangenheit und im Status quo in der Schweiz auf Bundesebene implementierten institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung, also Regeln bzw. Regelsysteme zur Vorbereitung und Fällung von Bereitstellungs- und damit einhergehenden Finanzierungsentscheidungen. Im Fokus stehen dabei deren zentrale Ausgestaltungsfragen bzw. -bereiche, wie z. B. das vorliegende Ausmaß an Überjährigkeiten bei der Finanzmittelbereitstellung, der Umfang von Vorstrukturierungen hinsichtlich Ausgabenentscheidungen und bezüglich der Einnahmeerhebung oder das Ausmaß der Verschuldungsfähigkeit.

Im Rahmen einer positiven Analyse auf Basis der Neuen Institutionenökonomik – und dabei insbesondere der Transaktionskostentheorie und der Prinzipal-Agent-Theorie sowie deren Anwendung auf den öffentlichen Sektor – werden Erfolgsfaktoren und Kritikpunkte der institutionellen Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen herausgearbeitet. Analyse- und Bewertungsparameter sind hierbei die bei der Vorbereitung und Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen anfallenden Transformations- und Transaktionskosten sowie außerdem auch die Kosten der Leistungserstellung bzw. Produktion.

Als zentrales Ergebnis der Arbeit ist festzuhalten, dass die Bereitstellung und Finanzierung der betrachteten Verkehrsinfrastrukturen der Schweiz im Rahmen haushaltsnaher institutioneller Lösungen als effektiv und effizient anzusehen ist. Aus den Erkenntnissen dieser Arbeit ist somit abzuleiten, dass die Schweiz nicht ganz zu Unrecht in der wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Debatte häufig als prominentes Positivbeispiel für die Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen genannt wird.

Ferner kann aus theoretischer Perspektive als ein weiteres Ergebnis der Arbeit konstatiert werden, dass sich die Nutzung der Neuen Institutionenökonomik und deren Anwendung auf Fragestellungen im öffentlichen Sektor bei den in dieser Arbeit durchgeführten positiven Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen bewährt hat.

Abstract

The subject of the analyses in this thesis is the provision and financing of Swiss transport infrastructures, whereby the first part focuses on trunk roads and the second part on railway infrastructures. In addition, the first part of the thesis also deals with the administrative organisation of Swiss trunk roads.

In this context, institutional solutions for provision and financing in Switzerland at the federal level implemented in the past and in the status quo, i. e. rules or regulatory systems for preparing and making provision and associated financing decisions, will be examined. The focus here is on their central design issues or areas, such as the existing extent of provision of financial resources for more than one year, the extent of pre-structuring with regard to expenditure decisions and revenue collection or the extent of capacity to incur debt.

Within the framework of a positive analysis based on New Institutional Economics – and in particular transaction cost theory and principal-agent theory as well as their application to the public sector – factors of success and points of criticism of the institutional design of the provision and financing of Swiss transport infrastructures are elaborated. Parameters for analysis and evaluation are the transformation and transaction costs incurred in the preparation and making of provision decisions, as well as the costs of service production.

The central result of the thesis is that the provision and financing of the analysed transport infrastructures in Switzerland by institutional solutions close to the general budget process can be regarded as effective and efficient. It can thus be deduced from the findings of this thesis that Switzerland is not without good reason often cited as a prominent positive example for the provision and financing of transport infrastructures in the scientific, political and social debate.

Moreover, it can be stated from a theoretical perspective as a further result of this thesis that the use of New Institutional Economics and its application to issues in the public sector has proven itself in the positive analyses conducted in this thesis concerning the provision and financing of transport infrastructures.

Inhaltsübersicht

1	Übergreifende Einleitung.....	1
2	Teil A: Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz – Eine institutionenökonomische Analyse.....	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Zielsystem, theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen, Untersuchungsparameter sowie idealtypische Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen.....	9
2.3	Sektorgrundlagen.....	24
2.4	Bereitstellung und Finanzierung.....	30
2.5	Verwaltungsorganisation.....	71
2.6	Fazit und Ausblick	80
3	Teil B: Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen	83
3.1	Einleitung	83
3.2	Grundlagen	88
3.3	Historie bis zum Jahr 2015 – Der FinöV-Fonds	109
3.4	Status quo seit dem Jahr 2016 – Der Bahninfrastrukturfonds	137
3.5	Gesamtbetrachtung und Fazit.....	156
4	Übergreifendes Fazit.....	161
5	Anhang: Volksabstimmungen und Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen.....	164
5.1	Volksabstimmungen zur Veränderung der schweizerischen Bundesverfassung bzw. zur Bestätigung von bereits vom Parlament verabschiedeten Bundesbeschlüssen und -gesetzen	164
5.2	Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen.....	168
	Literaturverzeichnis	173
	Verzeichnis der sonstigen Quellen	181
	Verzeichnis der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen.....	193

Inhaltsverzeichnis

1	Übergreifende Einleitung.....	1
2	Teil A: Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz – Eine institutionenökonomische Analyse.....	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Zielsystem, theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen, Untersuchungsparameter sowie idealtypische Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen.....	9
2.2.1	Zielsystem	9
2.2.2	Theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen sowie Untersuchungsparameter.....	11
2.2.2.1	Theoretische Basis für die Analysen	11
2.2.2.2	Untersuchungsparameter	13
2.2.2.2.1	Untersuchungsparameter bezüglich der Bereitstellung und Finanzierung.....	13
2.2.2.2.2	Untersuchungsparameter bezüglich der Verwaltungsorganisation	15
2.2.3	Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen und mit unterschiedlichen Ausformungen einhergehende Ausprägungen der Untersuchungsparameter	16
2.3	Sektorgrundlagen.....	24
2.3.1	Nationalstraßen als Fernstraßen der Schweiz.....	24
2.3.1.1	Einordnung der Nationalstraßen in das Gesamtstraßennetz	24
2.3.1.2	Verkehrliche Bedeutung der Nationalstraßen.....	26
2.3.1.3	Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen.....	26
2.3.2	Einnahmequellen im schweizerischen Straßenverkehr	28
2.4	Bereitstellung und Finanzierung.....	30
2.4.1	Institutionelle Lösung bis zum Jahr 2017	30
2.4.1.1	Darstellung.....	30
2.4.1.1.1	Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV)	30
2.4.1.1.2	Infrastrukturfonds (IF)	35
2.4.1.1.3	Interdependenzen und Zusammenwirken von SFSV und IF	40
2.4.1.2	Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung	42
2.4.2	Reformen im Jahr 2018.....	49
2.4.2.1	Motivation und Gründe für die Durchführung von Reformen.....	50
2.4.2.2	Darstellung.....	52
2.4.2.2.1	Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)	52
2.4.2.2.2	Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV _{neu}).....	57
2.4.2.2.3	Interdependenzen und Zusammenwirken von NAF und SFSV _{neu}	59
2.4.2.3	Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung	60
2.4.3	Fazit.....	69
2.5	Verwaltungsorganisation.....	71
2.5.1	Historische Verwaltungsorganisation und im Status quo nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	71
2.5.1.1	Rückblick – Nationalstraßen als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.....	71
2.5.1.2	Status quo – System von ASTRA-Zentrale und ASTRA-Filialen unter Rückgriff auf Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen	73
2.5.2	Detailbetrachtung der Übergangsphase in Folge der NFA.....	76
2.5.3	Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung	77
2.6	Fazit und Ausblick	80

3	Teil B: Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen	83
3.1	Einleitung	83
3.2	Grundlagen	88
3.2.1	Vorgehen bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen	88
3.2.1.1	Untersuchungsgegenstand und Zielsystem.....	88
3.2.1.2	Theoretische Basis für die Analysen und Untersuchungsparameter	90
3.2.1.3	Ausgestaltungsfragen und mit unterschiedlichen Varianten von institutionellen Lösungen einhergehende Ausprägungen der Untersuchungsparameter	94
3.2.2	Sektorgrundlagen	100
3.2.2.1	Verkehrliche Bedeutung der Eisenbahn	101
3.2.2.2	Arten von Eisenbahninfrastrukturen und deren Eigentümerschaft.....	103
3.2.2.3	Ausgabenbereiche bei den Eisenbahninfrastrukturen.....	105
3.2.2.4	Bepreisung der Eisenbahninfrastrukturen	106
3.3	Historie bis zum Jahr 2015 – Der FinöV-Fonds	109
3.3.1	Darstellung und Einordnung.....	109
3.3.1.1	FinöV-Fonds	109
3.3.1.1.1	Vorgeschichte des FinöV-Fonds.....	110
3.3.1.1.2	Überblick über den FinöV-Fonds	111
3.3.1.1.3	Ausgabenbereiche bzw. Mittelverwendung	113
3.3.1.1.4	Einnahmequellen bzw. Mittelherkunft	115
3.3.1.1.5	Institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung.....	117
3.3.1.2	Zusammenwirken von FinöV-Fonds, Haushaltssystemen der Bundes- und Kantonebene sowie Infrastrukturbetreiberinnen	126
3.3.2	Institutionenökonomische Analyse und Bewertung	127
3.4	Status quo seit dem Jahr 2016 – Der Bahninfrastrukturfonds	137
3.4.1	Motive und Gründe für die Durchführung von Reformen	137
3.4.2	Darstellung und Einordnung.....	139
3.4.2.1	Überblick	140
3.4.2.2	Ausgabenbereiche bzw. Mittelverwendung	141
3.4.2.3	Einnahmequellen bzw. Mittelherkunft	141
3.4.2.4	Institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung.....	142
3.4.3	Institutionenökonomische Analyse und Bewertung	147
3.5	Gesamtbetrachtung und Fazit.....	156
4	Übergreifendes Fazit.....	161
5	Anhang: Volksabstimmungen und Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen.....	164
5.1	Volksabstimmungen zur Veränderung der schweizerischen Bundesverfassung bzw. zur Bestätigung von bereits vom Parlament verabschiedeten Bundesbeschlüssen und -gesetzen.....	164
5.1.1	Volksabstimmung über das BAHN 2000-Projekt (06.12.1987).....	164
5.1.2	Volksabstimmung über die Umsetzung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (27.09.1992).....	165
5.1.3	Volksabstimmung über den Alpenschutzartikel (20.02.1994).....	166
5.2	Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen.....	168
5.2.1	Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (AtraG).....	168
5.2.2	Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 (BAHN 2000-G)	168
5.2.3	Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE).....	169
5.2.4	Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVA nG)	170

5.2.5 Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Straße auf die Schiene (GVVG)	170
5.2.6 Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG).....	171
5.2.7 Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT (4-Meter-Korridor-G)	171
Literaturverzeichnis	173
Verzeichnis der sonstigen Quellen	181
Verzeichnis der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen.....	193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kosten der Bereitstellung und Leistungserstellung	13
Abbildung 2: Abgrenzung der Straßenkategorien in der Schweiz.....	24
Abbildung 3: National- und Hauptstraßennetz in der geplanten Endausbaustufe	25
Abbildung 4: Spezialfinanzierung Straßenverkehr (2014).....	31
Abbildung 5: Infrastrukturfonds (2014)	36
Abbildung 6: Spezialfinanzierung Straßenverkehr und Infrastrukturfonds im Zusammenspiel (2014)	41
Abbildung 7: Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr und Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds im Zusammenspiel (2021)	53
Abbildung 8: Relevante Akteure und Beziehungen bei der Leistungserstellung der schweizerischen Nationalstraßen	75
Abbildung 9: Kosten der Bereitstellung und Leistungserstellung	93
Abbildung 10: Schienennetz der Schweiz in Normal- und Schmalspur inklusive Zahnradbahnen und Trams (2017).....	100
Abbildung 11: Netzkarte des Verkehrsaufkommens der Schweiz im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße (2015)	101
Abbildung 12: Netzkarte des Verkehrsaufkommens der Schweiz im Güterverkehr auf der Schiene (2015).....	102
Abbildung 13: Institutionelle Lösung FinöV-Fonds im Zusammenspiel mit Bundeshaushalt, Infrastrukturbetreiberinnen und Kantonen (2015).....	112
Abbildung 14: Institutionelle Lösung Bahninfrastrukturfonds im Zusammenspiel mit den Infrastrukturbetreiberinnen (2021).....	140
Abbildung 15: Standardisierter Ablauf der Angebots- und Infrastrukturplanung im schweizerischen Eisenbahnverkehr.....	144

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben für die schweizerischen Nationalstraßen vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2021	27
Tabelle 2: Einnahmequellen im schweizerischen Straßensektor (I) – Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und Nationalstraßenabgabe.....	28
Tabelle 3: Einnahmequellen im schweizerischen Straßensektor (II) – LSVA, kantonale Motorfahrzeugsteuern und Automobilsteuer	29
Tabelle 4: Moduleinteilung im Rahmen des durch den IF finanzierten Programms Engpassbeseitigung	39
Tabelle 5: Ausgewählte Beitragssätze des Bundes für die Leistungserstellung bei den Nationalstraßen vor der NFA	73
Tabelle 6: Ausgewählte Infrastrukturbetreiberinnen in der Schweiz und deren Eigentümerschaft.....	104
Tabelle 7: Nominale Ausgaben des FinöV-Fonds für die einzelnen Ausgabenbereiche während dessen Laufzeit vom Jahr 1988 bis zum Jahr 2015.....	115
Tabelle 8: Nominale Einnahmen des FinöV-Fonds während dessen Laufzeit vom Jahr 1988 bis zum Jahr 2015.....	117

Abkürzungsverzeichnis

4-Meter-Korridor-G	Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AtraG	Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale / Alpentransit-Gesetz
BAHN 2000-G	Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 / BAHN 2000-Gesetz
BAV	Bundesamt für Verkehr
BGLE	Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn AG
CHF	Schweizer Franken
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EBG	Eisenbahngesetz
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FinöV-Fonds	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
FinöV-VO	Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
GVVG	Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Straße auf die Schiene / Güterverkehrsverlagerungsgesetz
HGVAnG	Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz / HGV-Anschluss-Gesetz
HGV-Anschluss	Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz
IF	Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen / Infrastrukturfonds
IFG	Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen / Infrastrukturfondsgesetz
ISB	Infrastrukturbetreiberin
KPFV	Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

NAFG	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
Netzbeschluss	Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
SBB	Schweizerische Bundesbahnen AG
SFSV	Spezialfinanzierung Straßenverkehr
SFSV _{neu}	Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur
ZEBG	Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur

1 Übergreifende Einleitung

AUSGANGSLAGE

Verkehrsinfrastrukturen umfassen einen relevanten Anteil der (staatlichen) Infrastrukturen und können als besonders bedeutsam für das gesellschaftliche Leben und damit auch die wirtschaftlichen Tätigkeiten im Rahmen einer Volkswirtschaft eingeordnet werden. Die Existenz von Verkehrsinfrastrukturen stellt dabei eine essentielle Vorleistung für die Erbringung von Verkehrsleistungen dar.³ Verkehrsinfrastrukturen bzw. auf diese angewiesene Verkehrsangebote übernehmen sowohl alloкатive (z. B. die Befriedigung der direkten Nachfrage der Bürger⁴ eines Staates nach Verkehrsleistungen) als auch distributive (z. B. die Ermöglichung von Mobilität als bedeutende Voraussetzung für soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe der Bürger eines Staates) Funktionen bzw. Aufgaben.⁵ Mit diesen Funktionen bzw. Aufgaben geht eine zentrale Verantwortung des Staates für die Infrastrukturen im Verkehrssektor einher.

Im Rahmen der menschengemachten globalen Erwärmung – auch als Klimawandel bzw. Klimakrise bezeichnet – kommt dem Verkehrssektor eine große Relevanz zu. Der Verkehrssektor ist ein äußerst bedeutender Emittent von Kohlenstoffdioxid (CO₂) und damit ein wichtiges Handlungsfeld politischer Maßnahmen zu deren Reduktion.⁶ Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Ziele der Verkehrsverlagerung (hin zu klimafreundlicheren Verkehrsträgern bzw. (Teil-)Verkehrssystemen) und der Steigerung der (relativen) Energieeffizienz (bzw. der absoluten Senkung des Endenergieverbrauchs) der verschiedenen Verkehrsträger bzw. (Teil-)Verkehrssysteme.⁷ In diesem Kontext spielen insbesondere die allgemeine Stärkung des Schienenverkehrssystems, welches als besonders klimafreundlich einzuordnen ist, und dabei nicht zuletzt der Neu- und Ausbau von Eisenbahninfrastrukturen zur Ermöglichung von Verkehrsverlagerungen (insbesondere vom Straßen-, aber ggf. auch vom Luftverkehr) eine bedeutende Rolle.⁸

Es lässt sich also konstatieren, dass Verkehrsinfrastrukturen generell und speziell im Rahmen der Herausforderung des menschengemachten Klimawandels eine besondere Bedeutung aufweisen. Deren effektive und effiziente Bereitstellung und Finanzierung stellt dabei aus ökonomischer Perspektive eine wichtige und interessante Fragestellung dar.

³ Der Begriff Verkehr wird definiert als die „Ortsveränderung von Personen und Gütern“. Siehe hierzu STOCK / BERNECKER (2014, S. 1). Davon abzugrenzen ist der Begriff der (potentiellen) physischen Mobilität, welcher die Option zur Ortsveränderung von Personen und Gütern bezeichnet. Vgl. diesbezüglich STOCK / BERNECKER (2014, S. 2).

⁴ Gemeint sind stets alle Geschlechter. Aus Gründen der Lesbarkeit wird jedoch in dieser Arbeit auf die regelmäßige Nennung aller Formen verzichtet und stattdessen das generische Maskulinum genutzt.

⁵ Vgl. DORSCH (2014, S. 15-16).

⁶ Vgl. IPCC (2014, S. 9 und S. 606) sowie speziell für Deutschland BMUB (2017, S. 37).

⁷ Vgl. hierzu die Ziele der deutschen Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie in RUMPKE ET AL. (2011) und BMVBS (2013) sowie die Langfristszenarien für die Transformation des Energiesystems im deutschen Verkehrssektor in SENSFUR ET AL. (2021, S. 13-15).

⁸ Auch am Straßenverkehrssystem müssen aufgrund dessen notwendiger Dekarbonisierung Anpassungen vorgenommen werden, z. B. durch einen umfassenden Aufbau von Ladeinfrastrukturen für Elektrofahrzeuge.

In Deutschland sind in den vergangenen (zwei bis drei) Jahrzehnten deutliche Mängel bei der Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen im Verantwortungsbereich des Bundes – also vor allem der Fernstraßen und Eisenbahninfrastrukturen – zu verzeichnen gewesen. Dies betrifft insbesondere zunächst die Unterfinanzierung des Substanzerhalts bzw. eine Vernachlässigung von Ersatzinvestitionen sowie die (zu) geringe Bereitstellung von Finanzmitteln für den Ausbau des Schienennetzes.^{9, 10} Außerdem sind Ineffizienzen bei Neu- und Ausbautvorhaben aufgrund der Art der (jährlichen) Zurverfügungstellung von Finanzmitteln im Rahmen klassischer Haushaltsfinanzierungen zu beobachten gewesen.¹¹

In den vergangenen Jahrzehnten hat es bereits eine Vielzahl von Untersuchungen zur deutschen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, deren Defiziten bzw. Mängeln und potentiellen Reformansätzen gegeben. Dabei sind – unter anderem in WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMVBS (2000) – viele jeweils auf einzelne (Teil-)Verkehrssysteme bezogene Empfehlungen abgegeben worden, die eine Ausweitung von Nutzerfinanzierungen, eine Etablierung geschlossener intramodaler Finanzierungskreisläufe, eine Nutzung haushaltsausgelagerter Fondsmodelle oder auch den Einbezug privater, gewinnorientierter Akteure in die Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen beinhalten.¹² Von BECKERS ET AL. (2011), KLATT (2011) und BECKERS ET AL. (2016) sind hingegen unter Rückgriff auf Analysen, die auf Basis der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) speziell mit Bezug zu den Bundesfernstraßen durchgeführt worden sind, (Reform-)Vorschläge bezüglich der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen in die wissenschaftliche Auseinandersetzung eingebracht worden, welche sich deutlich von den dargestellten Empfehlungen unterscheiden und dabei eher die Vorteilhaftigkeit haushaltsintegrierter Lösungen für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung betonen sowie ferner im Rahmen einer systemischen

⁹ Vgl. beispielsweise STOCK / BERNECKER (2014, S. 393-397), DAEHRE (2012, S. 37-38), KOPPER ET AL. (2013), KLATT (2011, S. 157-161) und MONOPOLKOMMISSION (2021, S. 97).

¹⁰ Weiterhin ist es aktuell vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Bereich der menschengemachten globalen Erwärmung plausibel anzunehmen, dass in Deutschland derzeit noch ein zu geringes Niveau an Finanzmitteln für die Finanzierung (des Ausbaus) der Eisenbahninfrastrukturen bereitgestellt wird. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Ende April des Jahres 2021 gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz die Bundesregierung (bereits vor dem Jahr 2030) zu einer deutlich stärkeren Reduktion von CO₂-Emissionen als bislang geplant zwingt, was mit entsprechenden Investitions Herausforderungen (auch) im Verkehrssektor einhergeht. Vgl. hierzu BVERFG (2021).

¹¹ Vgl. für die Bundesfernstraßen BECKERS ET AL. (2011, S. 49-54) sowie KLATT (2011, S. 140-148).

¹² Vgl. außerdem WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMVBS (2005). Vgl. ebenso die Empfehlungen im Rahmen der sogenannten „Pällmann-Kommission“ (PÄLLMANN ET AL. (2000)) und der sogenannten „Daehre-Kommission“ (DAEHRE (2012)), wobei in letztgenannter Kommission bereits differenziertere Perspektiven eingenommen worden sind. Vgl. außerdem KOSSAK (2006a), KOSSAK (2006b), KOSSAK (2007), KOSSAK / PÄLLMANN (2008), PÄLLMANN (2005a), PÄLLMANN (2005b) und PÄLLMANN (2009) für verschiedene Beiträge zur deutschen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung von den Hauptakteuren der Pällmann-Kommission. Ebenso erfolgte eine Auseinandersetzung mit dem Thema der deutschen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung beispielsweise in HARTWIG ET AL. (2009) und KOPPER ET AL. (2013). Im Übrigen ist in den (der Pällmann- und der Daehre-Kommission nachfolgenden) Kommissionen „Bodewig I“ (BODEWIG (2013)) und „Bodewig II“ (BODEWIG (2016)) nicht vorrangig das Thema der Finanzierung betrachtet worden. Insoweit dies aber geschehen ist, wurden dort auch haushaltsintegrierte Finanzierungslösungen für die Verkehrsinfrastrukturen in Betracht gezogen.

Herangehensweise die Interdependenzen einzelner (Teil-)Verkehrssysteme zum Gesamtverkehrssystem berücksichtigen.¹³

Für die Schweiz als Nachbarland Deutschlands liegen hingegen deutliche Hinweise vor, dass die dortige Bereitstellung der (im Verantwortungsbereich des Bundes liegenden) Verkehrsinfrastrukturen im Hinblick auf eine adäquate (Etablierung bzw.) Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems im Allgemeinen und der Eisenbahninfrastrukturen vor dem Hintergrund einer Erbringung bzw. Verlagerung relevanter Anteile der Verkehrsleistung durch bzw. auf den Verkehrsträger Schiene im Speziellen in einer effektiven Art und Weise erfolgt. Angesichts dessen ist anzunehmen, dass auch die Finanzierung der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen effektiv sein dürfte.

UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND SOWIE ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN UND ZIELE DER ARBEIT

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an die Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz auf Basis der NIÖ genauer zu analysieren, um die oben getroffene Aussage zu überprüfen, dass die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in der Schweiz in einer effektiven Art und Weise erfolgt. Außerdem ist von Interesse, die dafür vorliegenden Gründe nachvollziehen und in diesem Kontext auch die Effizienz der Bereitstellung und Finanzierung beurteilen zu können.

Im Fokus dieser Arbeit stehen somit die Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen und dabei insbesondere sogenannte institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sowie deren zentrale Ausgestaltungsoptionen. Institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sind dabei definiert als Institutionen, also Regeln bzw. Regelsysteme, zur (Vorbereitung und) Fällung von Bereitstellungsentscheidungen (und somit Entscheidungen über das Angebot eines Gutes bzw. einer Leistung) sowie deren Finanzierung.¹⁴ Seitens der betrachteten Verkehrsträger bzw. (Teil-)Verkehrssysteme wird auf das Fernstraßensystem sowie die Eisenbahninfrastrukturen als übergeordnete, zentrale Systeme mit einer (absolut als auch relativ gesehen) hohen Verkehrsleistung und damit hohen Bedeutung im Gesamtverkehrssystem fokussiert. Den Untersuchungsraum bzw. das Untersuchungsgebiet bildet dabei die Schweiz, welche amtlich auch als Schweizerische Eidgenossenschaft bezeichnet wird.

Die Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen und der Eisenbahninfrastrukturen werden separat durchgeführt und stellen jeweils eigenständige Teile dieser Arbeit dar; sie sind als Teil A (Kapitel 2), welcher sich auf die Fernstraßen bezieht, und Teil B (Kapitel 3), in dem die Eisenbahninfrastrukturen betrachtet werden, in diese Arbeit eingeordnet.

Das übergeordnete Ziel dieser Arbeit besteht darin, detaillierte Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob die Bereitstellung und Finanzierung der (übergeordneten) Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz tatsächlich in einer so effektiven Art und Weise erfolgt und – wenn dem so ist – aus welchen Gründen

¹³ Vgl. außerdem bezüglich der kommunalen Straßenverkehrsinfrastrukturen BECKERS ET AL. (2007) sowie BECKERS ET AL. (2018), wo hinsichtlich der (deutschen) Eisenbahninfrastrukturen Empfehlungen für die Nutzung von Finanzierungslösungen mit intermodalen Komponenten abgegeben worden sind.

¹⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 33-36).

dies der Fall ist. Außerdem wird sich der weiteren zentralen Fragestellung nach der Effizienz der Bereitstellung und Finanzierung gewidmet. Dabei wird wie folgt vorgegangen:

- Zunächst werden in den beiden Teilen der Arbeit jeweils umfangreiche Darstellungen des Status quo sowie der vergangenen Entwicklungen im Bereich der schweizerischen Fernstraßen- bzw. Eisenbahninfrastrukturfinanzierung vorgenommen.
- Darauf aufbauend werden in den beiden Teilen jeweils Analysen und Bewertungen auf Basis der NIÖ durchgeführt. Dabei bestehen die Ziele der Identifikation:
 - von Erfolgsfaktoren bzw. besonders positiv hervorzuhebender Aspekte;
 - aber auch Schwächen der Schweizer Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.

In diesem Kontext wird ferner das Ziel verfolgt, aus theoretischer Perspektive die Eignung bzw. Erklärungskraft der NIÖ zur Analyse der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen zu überprüfen. Die zentrale Frage lautet hierbei, ob durch die Nutzung der NIÖ die Effektivität und Effizienz der Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz analysiert und beurteilt werden kann.

Am Rande wird im Übrigen auch die (Effizienz der) Verwaltungsorganisation, also die Organisation der Leistungserstellung, insbesondere bei den schweizerischen Fernstraßen, mit gewissen Einschränkungen allerdings auch bei den Eisenbahninfrastrukturen, analysiert.

AUFBAU UND STRUKTUR DER ARBEIT

Die vorliegende Arbeit ist so aufgebaut, dass ihre beiden Teile jeweils eigenständig lesbar sind, womit allerdings gewisse Überschneidungen bei der Darstellung der methodischen Vorgehensweise unvermeidbar sind.¹⁵ Die Arbeit ist wie folgt unterteilt:

- Kapitel 2 (Teil A: Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz – Eine institutionenökonomische Analyse): In diesem ersten Teil der Arbeit mit Fokus auf den schweizerischen Fernstraßen wird in einer klassischen Art und Weise an die Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen herangegangen. Untersucht wird, inwiefern innerhalb eines Verkehrsträgers bzw. (Teil-)Verkehrssystems die Bereitstellung und Finanzierung (sowie ergänzend auch die Verwaltungsorganisation) in einer effektiven und effizienten Art und Weise erfolgt.
- Kapitel 3 (Teil B: Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen): Im zweiten Teil der Arbeit wird hingegen mit Schwerpunkt auf den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen auf eine auf das Gesamtverkehrssystem fokussierte Herangehensweise für die Analyse der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen zurückgegriffen. Dabei werden auch explizit intermodale Finanzierungslösungen betrachtet, mithilfe derer sowohl Finanzierungs- als auch

¹⁵ Die Arbeit basiert dabei – wie bereits in den Vorbemerkungen zu dieser Arbeit erläutert – auf Forschungsarbeiten, die von mir durchgeführt und im Rahmen von zwei Arbeitspapieren vorveröffentlicht wurden. Auf eine umfangreiche Zusammenführung dieser Arbeiten wurde verzichtet, damit die einzelne Lesbarkeit der beiden Teile weiterhin gegeben ist.

Lenkungsziele in Einklang gebracht werden, um Verlagerungswirkungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern bzw. (Teil-)Verkehrssystemen zu erreichen und in diesem Kontext einen Beitrag zur Begegnung der Herausforderung der menschengemachten globalen Erwärmung zu leisten.

- Kapitel 4 (Übergreifendes Fazit): Die Arbeit wird in diesem Kapitel mit einem übergreifenden Fazit abgeschlossen.
- Kapitel 5 (Anhang: Volksabstimmungen und Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen): Der als Kapitel in diese Arbeit eingeordnete Anhang enthält insbesondere in Ergänzung zu Teil B eine Darstellung verschiedener Volksabstimmungen und Gesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen.

2 Teil A: Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz – Eine institutionenökonomische Analyse

2.1 Einleitung

AUSGANGSLAGE UND UNTERSUCHUNGSTHEMEN

Die Schweiz ist als in Zentraleuropa gelegenes Transitland von einem hohen Verkehrsaufkommen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr geprägt. Im auf die Verkehrsleistung bezogenen Modal Split lagen die Anteile des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Straßenverkehrs im Jahr 2016 bei ca. 77 %.¹⁶ Im Güterverkehr in der Schweiz lag die gleiche Kennzahl des Straßenverkehrs im Jahr 2017 bei 63 %.¹⁷ Vor diesem Hintergrund ist die Relevanz der schweizerischen Straßeninfrastrukturen als hoch einzuordnen. Mit Fokus auf der für den (Fern-)Straßenverkehr bedeutendsten Straßenkategorie in der Schweiz – den Nationalstraßen¹⁸ – werden in diesem Teil der Arbeit deren Bereitstellung, Finanzierung und Verwaltungsorganisation untersucht.

Die Bereitstellungsentscheidung hinsichtlich eines Gutes (hier Fernstraßen) umfasst dabei die notwendigen Entscheidungen über die angebotene Menge (bzw. Kapazität), die Qualität sowie die Bepreisung (und die Nutzungs- bzw. Angebotsbedingungen). Damit einhergehend muss auch über die Finanzierung des Gutes entschieden werden, wobei umfangreiche Interdependenzen zu Bepreisungsentscheidungen zu beachten sind. Dementsprechend sind bei der Bereitstellung und Finanzierung eines Gutes zwei zentrale Ausgestaltungsfragen zu beantworten. Erstens muss das institutionelle Design der Entscheidungsfindung über bestimmte Ausgabenbereiche festgelegt und zweitens die Herkunft der Finanzmittel zur Finanzierung der jeweiligen Ausgaben geklärt werden.¹⁹ Eine sogenannte institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung wird damit einhergehend als Regelsystem zur Fällung von Ausgabenentscheidungen sowie zur damit einhergehenden Finanzierung bzw. Finanzmittelbereitstellung definiert.²⁰ Je nach Perspektive bzw. konkreter Umsetzung werden diese institutionellen Lösungen (bzw. einzelne Elemente dieser) oftmals auch (haushaltsnahe oder haushaltsferne bzw. haushaltsintegrierte oder haushaltsausgelagerte) Fondslösungen, Finanzierungslösungen oder Finanzierungsgefäße genannt. Hierbei ist anzumerken, dass auch der allgemeine Haushalt eine institutionelle Lösung im hier definierten Sinne darstellt. Institutionelle Lösungen können einerseits aus normativer Perspektive betrachtet werden, wobei sich derartige institutionenökonomische Analysen mit dem (vorteilhaften) Design hinsichtlich der Erreichung bestimmter Ziele von solchen institutionellen Lösungen auseinandersetzen. Andererseits

¹⁶ Vgl. BFS (2019, S. 27).

¹⁷ Vgl. BFS (2019, S. 3 und S. 36).

¹⁸ Die Schreibweise des Wortes „Straße“ im Deutschen (ß) und im Schweizerischen (ss) unterscheidet sich voneinander. Im Textteil dieses Teils der Arbeit (sowie ebenso an den entsprechenden Stellen in Teil B) wird zur Vereinheitlichung weitgehend die deutsche Schreibweise verwendet.

¹⁹ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 77).

²⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 33-36).

können auch – und diese stehen in diesem Teil der Arbeit im Vordergrund – Analysen (und auch Bewertungen) auf Basis der NIÖ durchgeführt werden, welche die Wirkungsweisen von existierenden institutionellen Lösungen zum Gegenstand haben. Dabei liegt in diesem Teil der Arbeit ein Fokus auf den folgend genannten zentralen Ausgestaltungsfragen bzw. -themen hinsichtlich institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung:

- Ausmaß an Überjährigkeiten bei der Finanzmittelbereitstellung (Möglichkeiten zur Übertragung nicht verausgabter Finanzmittel auf das Folgejahr);
- Umfang von Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten, insbesondere
 - Abstimmung von Bedarfsplanungsinstrumenten mit Priorisierungsmechanismen, Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen;
 - Fällung von mehrjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen;
- Umfang von Zweckbindungen von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche und Ausmaß von Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmeanpassungen;
- Umfang der Verschuldungsfähigkeit.

Ergänzend wird im Rahmen dieses Teils der Arbeit die Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen untersucht. Dabei liegt der Fokus auf der Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen und der diesbezüglichen institutionellen Ausgestaltung. Analyseschwerpunkte bilden hierbei die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Akteuren im Mehrebenensystem des öffentlichen Sektors in der Schweiz, die Ausgestaltung von Prinzipal-Agent-Verhältnissen (Anreizregime und Risikoverteilung, Monitoring- sowie Kontrollmöglichkeiten) und der Umgang mit bzw. die Ausgestaltung von Schnittstellen zwischen Akteuren bzw. diesen zugeordneten Aufgaben. Ferner sind im Rahmen von Reformen (und der damit einhergehenden Anpassung von Institutionen) Übergangsphasen und die daraus resultierenden Probleme von Interesse.

UNTERSUCHUNGSZIELE UND VORGEHEN IN DIESEM TEIL DER ARBEIT

Hinsichtlich der verschiedenen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen, die hier im Hauptfokus stehen, soll dieser Teil der Arbeit zu einem vertieften ökonomischen Verständnis und einer vergleichenden Analyse und Bewertung der Situation bis zum Ende des Jahres 2017 (Spezialfinanzierung Straßenverkehr, kurz SFSV und Infrastrukturfonds, kurz IF) und infolge der am 12.02.2017 im Rahmen einer Volksabstimmung beschlossenen und ab dem 01.01.2018 auf Verfassungsebene umgesetzten Reformen (Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, kurz NAF und neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr, kurz SFSV_{neu}) führen. Als weiteres Ziel dieses Teils der Arbeit ist die Generierung von Erkenntnissen bezüglich der Verwaltungsorganisation bei der Leistungserstellung der schweizerischen Nationalstraßen zu sehen.

Bei der Erstellung dieses Teils der Arbeit ist zunächst eine umfassende Dokumentenanalyse durchgeführt worden. Ergänzend wurden zwei Experteninterviews mit Verwaltungsexperten und Vertretern der Straßennutzer durchgeführt, welche zum tieferen Verständnis der Situation bis zum

Jahr 2017 und hinsichtlich der Reformen im Jahr 2018 beigetragen haben.²¹ Die Erkenntnisse aus den Experteninterviews sind in die deskriptiven Abschnitte dieses Teils der Arbeit eingeflossen.²²

Nach der deskriptiven Aufnahme der Sachverhalte sind diese unter Rückgriff auf die NIÖ eingeordnet, im Hinblick auf die Effekte der institutionellen Ausgestaltung hin analysiert und unter Rückgriff auf ein Zielsystem bewertet worden. Bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen der institutionellen Lösungen wurde in umfangreichem Maße auf Erkenntnisse aus KLATT (2011) zurückgegriffen.

STRUKTUR DIESES TEILS DER ARBEIT

Dieses Kapitel der Arbeit ist in mehrere Abschnitte gegliedert, welche die nachfolgend vorgestellten inhaltlichen Schwerpunkte umfassen:

- Abschnitt 2.2 (Zielsystem, theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen, Untersuchungsparameter): In diesem Abschnitt wird sich grundlegenden Erläuterungen zum angewandten Zielsystem, der theoretischen Basis für die durchgeführten ökonomischen Betrachtungen sowie den Untersuchungsparametern der Analyse gewidmet. Außerdem werden unterschiedliche Ausformungen der idealtypischen Ausgestaltungsfragen bzw. -themen von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung und die damit einhergehenden Ausprägungen der diesbezüglichen Untersuchungsparameter betrachtet.
- Abschnitt 2.3 (Sektorgrundlagen): In diesem Abschnitt werden die Grundlagen zum schweizerischen Fernstraßennetz der Nationalstraßen und dessen verkehrlicher Bedeutung dargestellt. Dazu zählen insbesondere auch die Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen sowie die Einnahmequellen im Straßenverkehr der Schweiz.
- Abschnitt 2.4 (Bereitstellung und Finanzierung): Im Hauptabschnitt dieses Teils der Arbeit werden die Bereitstellungs- und Finanzierungslösungen bei den schweizerischen Nationalstraßen bis zum Ende des Jahres 2017 sowie die (Verfassungs-)Reformen im Jahr 2018 (Status quo) aufgearbeitet sowie aus institutionenökonomischer Sicht eingeordnet, analysiert und bewertet.
- Abschnitt 2.5 (Verwaltungsorganisation): Ergänzend wird in diesem Abschnitt die Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen vor und nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) dargestellt sowie ebenso aus institutionenökonomischer Perspektive eingeordnet, analysiert und bewertet.
- Abschnitt 2.6 (Fazit und Ausblick): Der letzte Abschnitt dieses Teils der Arbeit enthält ein Fazit sowie einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen.

²¹ Mit Rahel Galliker und Pablo Juliá vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) wurde zum Abgleich und zur Vertiefung der Erkenntnisse der Autoren aus der Dokumentenanalyse hinsichtlich des damaligen Status quo und der geplanten Reformvorhaben am 12.01.2016 in Bern ein Gespräch geführt. Am 11.01.2016 wurde in Genf ergänzend mit Gérard Métrailler vom Touring Club Suisse zur kritischen Einordnung des damaligen Status quo und der geplanten Reformvorhaben aus Sicht des größten Nutzerclubs gesprochen.

²² An Stellen, an denen Meinungen bzw. konkrete Aussagen der Experten wiedergegeben werden, wird dies explizit so kenntlich gemacht. In die Analysen hingegen wurden keinerlei Aussagen bzw. Meinungen der Experten oder Diskussionsergebnisse im Rahmen der Experteninterviews einbezogen.

2.2 Zielsystem, theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen, Untersuchungsparameter sowie idealtypische Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen

Dieser Abschnitt enthält die Beschreibung des angewandten Zielsystems (Abschnitt 2.2.1), die Erläuterung der theoretischen Basis für die Einordnungen und Analysen sowie die Darstellung der diesbezüglichen Untersuchungsparameter (Abschnitt 2.2.2). Ferner wird auf die idealtypischen Ausgestaltungsfragen bzw. -themen von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sowie die mit bestimmten Ausformungen dieser Ausgestaltungsfragen einhergehenden Ausprägungen der Untersuchungsparameter eingegangen (Abschnitt 2.2.3).

2.2.1 Zielsystem

Für die Bewertung der historischen Sachverhalte und der konkret vorliegenden Situation in der Schweiz im Status quo sind Werturteile erforderlich, welche in einem Zielsystem offenzulegen sind.²³ Dies geschieht in diesem Abschnitt. Hinsichtlich der Bewertung der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung steht zunächst deren Effektivität bei der Erreichung von vorgegebenen, übergeordneten (verkehrspolitischen) Zielen im Vordergrund. Als zentrales übergeordnetes Ziel wird dabei die Umsetzung von vorteilhaften verkehrspolitischen Maßnahmen durch die Fällung von adäquaten Ausgabenentscheidungen angesehen. Unter verkehrspolitischen Maßnahmen wird in diesem Kontext insbesondere die Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen verstanden.²⁴

Für die Finanzierung der Bereitstellungsentscheidungen ist außerdem eine Erhebung von Finanzmitteln durch die Nutzung bestimmter Einnahmequellen notwendig. Dementsprechend wird als zweites zentrales Ziel die Auswahl geeigneter Einnahmequellen für die Finanzierung der getroffenen Ausgabenentscheidungen definiert. In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle der Bepreisung von Verkehrsinfrastrukturen als potentielle Einnahmequelle für deren Finanzierung zu berücksichtigen.

Neben der Effektivität bei der Erreichung von übergeordneten Zielen ist bei der Bereitstellung und Finanzierung außerdem eine möglichst hohe Effizienz bei der Umsetzung dieser Aufgaben und der Koordination der beteiligten politischen Akteure ein Bestandteil des Zielsystems. Dabei werden vor allem die mit den institutionellen Lösungen einhergehenden Transaktionskosten aus Sicht der Zahler von Steuern und Nutzungsgebühren berücksichtigt, die im Fall einer (ggf. hypothetischen) effektiven Zielerreichung anfallen (bzw. anfallen würden). Nicht zuletzt wird im Zielsystem auch die Effizienz bei der Vorhabensrealisierung berücksichtigt. Dies betrifft auch und insbesondere die Verwaltungsorganisation.

Zwischen der Effektivität bezüglich der Erreichung übergeordneter Ziele und der Effizienz der Koordination sind ferner mögliche Interdependenzen zu beachten. Beispielsweise kann ein sehr hoher

²³ Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Aufstellung eines solchen Zielsystems KLATT (2011, S. 36-45) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 12-19).

²⁴ Weitere Erläuterungen hinsichtlich der konkreten übergeordneten (verkehrspolitischen) Ziele der Schweiz folgen in diesem Abschnitt im Anschluss an die nachstehenden allgemeinen Ausführungen zum Zielsystem.

Zielerreichungsgrad mit sehr hohen Koordinationskosten (und dementsprechend ggf. prohibitiv hohen Transaktionskosten) einhergehen und daher verhältnismäßig ineffizient sein, sodass hier ein Trade-Off vorliegen kann.

Für die Identifikation von übergeordneten (verkehrspolitischen) Zielen (also von konkreten vorteilhaften Ausgabenentscheidungen und geeigneten Einnahmequellen), welche für die Beurteilung der Effektivität von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung notwendig sind, wird auf die in verschiedenen Dokumenten und Beschlüssen kodifizierten Ziele der Schweizer Verkehrspolitik zurückgegriffen. Im Folgenden werden die Ziele der Schweizer Verkehrspolitik knapp dargestellt.

Im Rahmen der verkehrspolitischen Aktivitäten werden in der Schweiz bestimmte Leitlinien bzw. Grundsätze der Verkehrspolitik verfolgt, die vonseiten des Bundesrats, welcher die Regierung (Exekutive) in der Schweiz darstellt, bzw. des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als Teil der Regierung kontinuierlich weiterentwickelt werden und die Grundlage ihres verkehrspolitischen Handelns darstellen.²⁵ Dabei stehen vor allem die Etablierung bzw. Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen und nachhaltigen Verkehrssystems im Vordergrund. Die relevanten Verkehrsträger in der Schweiz (insbesondere Straße und Schiene) sollen dabei auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) koordiniert werden. Alle langfristigen Investitionen in das Verkehrssystem sollen dem Grundsatz der Nachhaltigkeit entsprechen, wobei bei den entsprechenden Investitionsentscheidungen durch die Politik den damit einhergehenden Nutzen nicht nur die Investitionskosten, sondern auch die in den Folgejahren anfallenden (Betriebs- und Instandhaltungs-)Kosten zugrunde zu legen sind. Zur Finanzierung der kontinuierlich notwendigen Investitionen sollen einfache und transparente Finanzierungsmechanismen genutzt werden, wobei explizit zu berücksichtigen ist, dass mit der Erhebung von Einnahmen im Verkehrssektor nicht nur Finanzierungsziele, sondern auch Lenkungsziele verfolgt werden. Ferner ist in der Schweiz aufgrund von geografischen Besonderheiten auch die Erschließungsfunktion der Verkehrsinfrastrukturen von hoher Relevanz. Insbesondere die Anbindung aller Kantone bzw. Regionen an die übergeordneten Verkehrsnetze zur Förderung des sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalts der Schweiz wird in diesem Kontext oftmals als ein bedeutendes Ziel der Schweizer Verkehrspolitik genannt. Konkret sind den vorgenannten Grundsätzen zufolge Kapazitätsengpässe bei den einzelnen Verkehrsträgern zu vermeiden bzw. zu beseitigen, die notwendigen Investitionen im Kontext knapper Finanzmittel vorteilhaft zu priorisieren und eine langfristige Stabilität der Finanzierungsinstrumente sicherzustellen.

Im schweizerischen Fernstraßensektor lassen sich auch sehr konkrete verkehrspolitische Ziele identifizieren. Ein Beispiel stellt der von der Bundesversammlung als das Schweizer Parlament (Legislative) verabschiedete Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss) dar, in dem diejenigen Straßen aufgeführt sind, welche als Nationalstraßen klassifiziert und somit vom Bund

²⁵ Vgl. UVEK (2021b) oder auch BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7697-7698).

als fernverkehrsrelevant angesehen werden.²⁶ Mit dieser Einordnung gehen entsprechende Anforderungen an die Straßen einher, sodass im Netzbeschluss das konkrete verkehrspolitische Ziel der Etablierung bzw. Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Fernstraßensystems kodifiziert ist.

2.2.2 Theoretische Basis für die Einordnungen und Analysen sowie Untersuchungsparameter

Zunächst erfolgt in diesem Abschnitt eine Erläuterung der theoretischen Basis für die Analysen (Abschnitt 2.2.2.1), woran sich die Darstellung der Untersuchungsparameter bezüglich der Bereitstellung und Finanzierung einerseits und der Verwaltungsorganisation andererseits anschließt (Abschnitt 2.2.2.2).

2.2.2.1 Theoretische Basis für die Analysen

Bei den Untersuchungen hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung wird in umfangreichem Maße auf die Arbeit von KLATT (2011) zurückgegriffen. Zentral für die Analysen im Rahmen der dort durchgeführten Untersuchungen ist die bereits in der Einleitung beschriebene sogenannte institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung, welche ein Regelsystem für die Zuweisung von erhobenen Einnahmen auf bestimmte Ausgabenbereiche darstellt. Der Fokus der Untersuchungen in diesem Teil der Arbeit liegt auf den beschriebenen zentralen Ausgestaltungsfragen solcher institutionellen Lösungen und den diesbezüglichen Wirkungen. Näheres hierzu kann Abschnitt 2.2.3 entnommen werden.

Die Untersuchungen im Rahmen der Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz bedürfen einer anderen Herangehensweise. Die Verwaltungsorganisation in Infrastrukturektoren in föderalen Systemen ist häufig von einem Zusammenspiel von zentraler und dezentraler Ebene geprägt. Damit ergibt sich erstens die Frage nach der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung für die Leistungserstellung zwischen den Akteuren der Verwaltungsorganisation im föderalen System.²⁷ Dabei ist insbesondere auf den Umfang von zentralen und dezentralen Elementen unter Einbezug der Frage nach der Nutzungsmöglichkeit von lokalen Vor-Ort-Kenntnissen abzustellen.²⁸ Außerdem ist dabei zu untersuchen, inwiefern bei der Aufgabenwahrnehmung Synergieeffekte realisiert werden können, beispielsweise zwischen Wertschöpfungsstufen oder über- und untergeordneten

²⁶ Vgl. NETZBESCHLUSS (2002). Zum 01.01.2020 sind ca. 400 km weitere Straßen in das Nationalstrassennetz aufgenommen worden. Vgl. hierzu NETZBESCHLUSS (2016) und ASTRA (2020).

²⁷ Ein Teilgebiet der volkswirtschaftlichen Disziplin der Finanzwissenschaft, welches sich mit der staatlichen Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsverteilung (sowie Einnahmuzuordnung) in Mehrebenensystemen beschäftigt, ist die ökonomische Theorie des Föderalismus, welche auch als Fiskalföderalismus bzw. „fiscal federalism“ bezeichnet wird. Von ROSEN / GAYER / CIVAN (2014, S. 499) wird unter „fiscal federalism“ das Forschungsfeld verstanden, „that examines the functions undertaken by different levels of government and how the different levels of government interact with each other“. Vgl. auch OATES (1999, S. 1120). Vgl. allgemein hinsichtlich der ökonomischen Theorie des Föderalismus NOWOTNY / ZAGLER (2009, S. 137-150) und STIGLITZ / ROSENGARD (2015, S. 801-829).

²⁸ Die ökonomische Theorie des Föderalismus sieht bei einer dezentralen Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsverteilung Vorteile bei der Berücksichtigung unterschiedlicher dezentraler Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung von Gütern bzw. Leistungen mit öffentlichem Charakter. Vgl. ZIMMERMANN / HENKE / BROER (2012, S. 208-210) sowie sehr grundlegend zur Rolle von (dezentralem) Wissen im Wirtschaftssystem HAYEK (1945). Die Möglichkeit zur Nutzung von lokalen Vor-Ort-Kenntnissen kann allerdings auch einen positiven Einfluss auf die Effizienz der Leistungserstellung haben.

(Teil-)Netzen der Infrastrukturen.²⁹ Auch die Ausgestaltung der (dabei möglicherweise notwendigen) Koordination der Aufgabendurchführung durch die zentrale und dezentrale Ebene ist zu untersuchen. Zweitens steht die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen zentraler und dezentraler Ebene im Fokus der Untersuchungen. Dabei ist von Interesse, wie mit Informationsasymmetrien im Rahmen von Prinzipal-Agent-Verhältnissen umgegangen wird und inwiefern diesbezüglich die Kontroll- und Steuerungsrechte der zentralen Ebene ausgestaltet sind.³⁰ Ferner sind auch die bestehenden Interdependenzen zwischen der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im föderalen System und der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen zentraler und dezentraler Ebene zu betrachten.

Die theoretische Basis für die im Mittelpunkt dieses Teils der Arbeit stehenden Analysen zu den beiden genannten Themengebieten bildet die NIÖ. Diese beschäftigt sich im Allgemeinen mit Wirkungen von Institutionen (als formelle und informelle Regeln) auf das Handeln von Akteuren in spezifischen Situationen (positive Analyse) als auch dem Design solcher Institutionen (normative Analyse).³¹ In diesem Teil der Arbeit wird im Wesentlichen implizit auf Erkenntnisse der (positiven) Prinzipal-Agent-Theorie³² und der Transaktionskostentheorie³³ zurückgegriffen, welche der NIÖ zuzurechnen sind.

Dabei werden diese Theorien auf Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen im öffentlichen Sektor angewandt.³⁴ Eine zentrale Rolle in den Analysen hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung nimmt dabei das Konzept der politischen Selbstbindung ein. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, inwiefern und zu welchem Grad politisch agierende Akteure in einer Demokratie sich selbst (oder auch ihre politischen Nachfolger) mithilfe von Regeln binden sollten, beispielsweise hinsichtlich der Vorstrukturierung von Ausgabenentscheidungen oder der diesbezüglichen

²⁹ Vgl. insbesondere bezüglich Skaleneffekten CERNIGLIA (2003, S. 753-754) sowie ROSEN / GAYER / CIVAN (2014, S. 505).

³⁰ Vgl. JENSEN / MECKLING (1995) für eine der positiven Prinzipal-Agent-Theorie zuzurechnende Analyse im Bereich von Mehrebenensystemen in Unternehmen, welche allerdings auch auf staatliche Mehrebenensysteme übertragen werden kann.

³¹ Vgl. ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2016, S. 38-40).

³² Vgl. überblickshaft VOIGT (2009, S. 84-87) sowie ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2016, S. 67-96 und S. 100-103). Untersucht werden im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie die Auswirkungen bzw. Probleme aufgrund von Informationsasymmetrien sowie diesbezügliche idealtypische Gegenmaßnahmen, welche wiederum mit Kosten einhergehen, die als „agency costs“ bzw. Vertretungskosten bezeichnet werden. Vgl. hierzu JENSEN / MECKLING (1976, S. 308). Es wird dabei grundsätzlich zwischen Informationsasymmetrien vor und nach Vertragsabschluss unterschieden, welche jeweils zu den Problembereichen der adversen Selektion („adverse selection“) und des moralischen Risikos („moral hazard“) führen. Idealtypische Gegenmaßnahmen hinsichtlich der aus Informationsasymmetrien nach Vertragsabschluss resultierenden Probleme weisen das Ziel auf, den Agenten dahingehend anzureizen sich gemäß den Vorstellungen des Prinzipals zu verhalten und seinen Informationsvorsprung entsprechend nicht opportunistisch auszunutzen. Zu diesen idealtypischen Gegenmaßnahmen gehören – jeweils vom Prinzipal ausgehend – die Überwachung bzw. das Monitoring der Handlungen des Agenten sowie die Ausgestaltung entsprechender anreizorientierter Verträge. Für erstgenannte Gegenmaßnahme sind die (praktische, nicht nur theoretische) Beobachtbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Handlungen des Agenten zentrale Voraussetzungen, für letztere hingegen die Beschreib- und Messbarkeit der Leistungen bzw. des Outputs des Agenten. Vgl. EISENHARDT (1989, S. 59-60) sowie speziell zur Überwachung bzw. zum Monitoring der Handlungen des Agenten ALCHIAN / DEMSETZ (1972) und JENSEN / MECKLING (1976).

³³ Vgl. auch hier überblickshaft VOIGT (2009, S. 87-94) sowie ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2016, S. 177-191). Relevant für diesen Teil der Arbeit (sowie ebenso für Teil B) sind insbesondere die Weiterentwicklungen der Transaktionskostentheorie durch Elinor Ostrom. Vgl. insbesondere OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993).

³⁴ Vgl. hierzu KLATT (2011, S. 59-100).

Verwendung bestimmter Einnahmequellen.³⁵ Bei allen Untersuchungen zu institutionellen Lösungen ist ferner die Normenebene für die Analysen des Grads an politischer Selbstbindung von Relevanz.³⁶ Idealtypisch können hierbei Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene genannt werden, wobei in der Schweiz auch spezielle Aspekte der direktdemokratischen Beteiligung der Bevölkerung zu berücksichtigen sind, worauf an den entsprechenden Stellen dieses Teils der Arbeit gesondert eingegangen wird.³⁷ Außerdem ist anzumerken, dass alle Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen (bzw. Elementen dieser) für die Bereitstellung und Finanzierung nicht singulär, sondern immer im Zusammenspiel betrachtet werden müssen, um eine integrierte Abschätzung der entsprechenden Wirkungen abgeben zu können.

2.2.2.2 Untersuchungsparameter

In diesem Abschnitt wird zunächst auf die Untersuchungsparameter hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung eingegangen (Abschnitt 2.2.2.2.1). Daraufhin erfolgt Selbiges für die Untersuchungsparameter bezüglich der Verwaltungsorganisation (Abschnitt 2.2.2.2.2).

2.2.2.2.1 Untersuchungsparameter bezüglich der Bereitstellung und Finanzierung

Dieser Abschnitt widmet sich den Untersuchungsparametern für die Analyse der Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen in der Schweiz. Während bei der Analyse der Effektivität auf den Grad der Erreichung der beschriebenen verkehrspolitischen Ziele abgestellt wird, wird für die Beurteilung der Effizienz auf die in OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) dargestellten Kosten der Bereitstellung zurückgegriffen.



Abbildung 1: Kosten der Bereitstellung und Leistungserstellung³⁸

³⁵ Vgl. hinsichtlich des (allgemeinen) Konzepts der politischen Selbstbindung und dessen Vor- und Nachteilen KLATT (2011, S. 70-73).

³⁶ Vgl. KLATT (2011, S. 76-77) sowie NORTH (1990, S. 47).

³⁷ Vgl. zur direkten Demokratie in der Schweiz KIRCHGÄSSNER (2002).

³⁸ Quelle: Eigene Darstellung nach OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 119-124).

Zu den Kosten, die im Rahmen institutioneller Lösungen bei der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen in Infrastruktursektoren anfallen, gehören zunächst die sogenannten Transformationskosten.³⁹ Zu diesen zählen insbesondere die Kosten der Präferenzaggregation, welche bei den (politischen) Akteuren anfallen, die für die Fällung von Bereitstellungsentscheidungen verantwortlich sind. Dabei müssen die Präferenzen und Zahlungsbereitschaften der durch die politischen Akteure vertretenen Bevölkerung hinsichtlich der Bereitstellung des entsprechenden Gutes bzw. der entsprechenden Leistung mit öffentlichem Charakter aggregiert werden (sowie eine Abwägung mit den dafür aufzuwendenden Kosten erfolgen).⁴⁰ Ferner sind nach OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) noch weitere Kostenarten den Transformationskosten zuzuordnen, wie z. B. die Kosten für die Entscheidung über die Art der Leistungserstellung. Da diese jedoch teilweise auch der Leistungserstellung selbst und anschließenden Nutzung der Infrastrukturen zugeordnet werden könnten, werden diese bei den in diesem Teil der Arbeit durchgeführten Analysen nicht berücksichtigt. Siehe diesbezüglich auch obenstehende Abbildung 1.

Zentral für die Analyse der Effizienz von institutionellen Lösungen ist außerdem das Ausmaß der sogenannten politischen Transaktionskosten, die im Rahmen der Implementierung und Nutzung von institutionellen Lösungen anfallen. Unter politischen Transaktionskosten werden hier diejenigen Kosten verstanden, welche zum einen ex ante mit dem Design, der politischen Durchsetzung und der Implementierung sowie zum anderen ex post mit der Nutzung von Institutionen bzw. institutionellen Lösungen im politischen Bereich, also unter Beteiligung von Politikern an Entscheidungsprozessen, einhergehen.⁴¹ Dabei steht bei Letzterem vor allem das Agieren von politischen Akteuren innerhalb der institutionellen Lösungen im Vordergrund. Die Normenebene, auf der institutionelle Lösungen verankert sind, spielt auch in diesem Kontext eine Rolle, da diese unmittelbar einen Einfluss auf die Höhe der anfallenden (politischen) Transaktionskosten beispielsweise bei im Rahmen der institutionellen Lösungen zu fällenden (Bereitstellungs-)Entscheidungen oder auch bei notwendigen Anpassungen der institutionellen Lösungen selbst hat.

Nach OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) lassen sich politische Transaktionskosten in Informationskosten zum Wissensaufbau bei den politischen Akteuren über den Entscheidungs- bzw. Transaktionsgegenstand sowie diesbezügliche Fehlerkosten, Koordinationskosten zur Abstimmung von (politischen) Akteuren bei den Entscheidungsprozessen und strategische Kosten aufgrund von opportunistischen Verhaltensweisen von Akteuren im Kontext der Bewältigung bzw. Abwehr dieses opportunistischen Verhaltens unterscheiden.⁴² In den in diesem Teil der Arbeit durchgeführten

³⁹ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 120).

⁴⁰ Dabei ist anzumerken, dass sich in der ökonomischen Literatur sehr umfassend mit der Frage auseinandergesetzt wird, wie der Prozess der Entscheidungsfindung hinsichtlich öffentlich bereitgestellter Güter und Leistungen erfolgt bzw. erfolgen sollte. Vgl. beispielsweise CORNEO (2018, S. 231-311).

⁴¹ Hinsichtlich der Transaktionskosten der Nutzung von institutionellen Lösungen (ex post) kann beispielhaft auf die Dauer und Intensität von Haushaltsberatungen im Rahmen der institutionellen Lösung „Haushalt“ verwiesen werden, welche je nach Ausgabenbereich und (politischer) Situation mehr oder weniger lang bzw. stark ausfallen können. Vgl. für eine ähnliche Definition von politischen Transaktionskosten institutioneller Lösungen KLATT (2011, S. 73-76).

⁴² Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 120-122). Gemäß WILLIAMSON (1990, S. 34) wird im Rahmen der Transaktionskostentheorie unter einer opportunistischen Verhaltensweise die „Verfolgung des Eigeninteresses

Analysen werden ausschließlich bereits implementierte institutionelle Lösungen betrachtet (ex post-Analyse). Die ex ante anfallenden politischen Transaktionskosten für das Design, die politische Durchsetzung und die Implementierung von institutionellen Lösungen werden bei den Analysen nicht berücksichtigt.⁴³

Teilweise werden bei den Analysen der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung auch die Kosten der Leistungserstellung mitberücksichtigt. Dies geschieht dann, wenn die Ausgestaltung der institutionellen Lösungen (potentielle) Auswirkungen auf die Effizienz der nachgelagerten Leistungserstellung aufweist.

In Abschnitt 2.2.3 dieses Teils der Arbeit werden unterschiedliche Ausprägungen der genannten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung und deren Auswirkungen auf die soeben vorgestellten Untersuchungsparameter dargestellt.

2.2.2.2 Untersuchungsparameter bezüglich der Verwaltungsorganisation

Bei der Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation stehen andere zu untersuchende Aspekte als bei den institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung und somit auch andere Untersuchungsparameter bei den Analysen im Fokus. Alle im Folgenden genannten Aspekte werden im Kontext ihres Einflusses auf die Kosten der Leistungserstellung als zentralem Untersuchungsparameter erläutert. Berücksichtigt wird bei den Erläuterungen auch die in Abbildung 1 dargestellte Abgrenzung zwischen Transformationskosten und Transaktionskosten der Leistungserstellung, wobei Erstere durchgängig als Produktionskosten bezeichnet werden.

Im Rahmen der Analysen zur Verwaltungsorganisation ist zunächst die Möglichkeit zur Realisierung von Skaleneffekten bei der Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserstellung zu betrachten.⁴⁴ Eine solche Realisierung von Skaleneffekten, beispielsweise durch die Verortung der Betriebsdurchführung für einen großen Teil des Nationalstraßennetzes bei nur einem Akteur, wirkt produktionskostensenkend.

Außerdem ist die Möglichkeit zur Ausschöpfung von Verbundeffekten bei der Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserstellung zu untersuchen, welche ebenso produktionskostenmindernd wirken dürfte.⁴⁵ Dabei ist einerseits auf die Möglichkeit zur Realisierung von Verbundeffekten zwischen den Aufgaben in verschiedenen Wertschöpfungsstufen (z. B. Betrieb und Instandhaltung) abzustellen, wenn diese vom selben Akteur übernommen werden. Außerdem besteht die Möglichkeit zur Realisierung von Verbundeffekten in einzelnen Wertschöpfungsstufen über verschiedene Straßenkategorien hinweg (z. B. gemeinsamer Betrieb oder Verkehrsmanagement von über- und untergeordneten Straßennetzen), wenn mit dieser Aufgabe derselbe Akteur betraut worden ist.

[des jeweils handelnden Akteurs] unter Zuhilfenahme von List“ verstanden. Die Existenz opportunistischer Verhaltensweisen ist eine zentrale Annahme der Prinzipal-Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie.

⁴³ Vgl. hinsichtlich ex ante anfallenden politischen Transaktionskosten KLATT (2011, S. 74-76).

⁴⁴ Vgl. zur Definition von Skaleneffekten, dort als zunehmende Skalenerträge bezeichnet, SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2011, S. 148-150).

⁴⁵ Vgl. zur Definition von Verbundeffekten SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2011, S. 299).

In diesem Kontext ist von Bedeutung auf welcher (föderalen) Ebene die verschiedenen Aufgaben der Verwaltungsorganisation wahrgenommen werden. Während bei der Aufgabenwahrnehmung auf dezentralen Ebenen tendenziell sehr gut auf lokale Vor-Ort-Kenntnisse zurückgegriffen werden kann und ggf. Synergieeffekte zwischen über- und untergeordneten (Teil-)Netzen von Infrastrukturen realisiert werden können, ist bei zentraler Aufgabenwahrnehmung die Realisierung von Skalen- und Verbundeffekten oder die Durchsetzung einheitlicher Standards ggf. einfacher möglich.

Eine andere Situation ergibt sich, falls Aufgaben von mehreren Akteuren wahrgenommen werden. Wenn dieselben oder auch interdependente Aufgaben im Rahmen der Leistungserstellung der schweizerischen Nationalstraßen von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen werden, entstehen zwangsläufig Schnittstellen. Diese Schnittstellen führen zu entsprechenden Koordinationskosten, welche als Transaktionskosten anzusehen sind, die mit der jeweiligen Ausgestaltungsform der Verwaltungsorganisation einhergehen. Dabei hat sowohl das Ausmaß der Schnittstellen als auch der Umgang mit diesen Einfluss auf die anfallenden Koordinationskosten.

Im Rahmen von Prinzipal-Agent-Verhältnissen in föderalen Systemen können ferner asymmetrische Informationsverteilungen zwischen den Akteuren bestehen. Eine ungleiche Wissensverteilung hinsichtlich der durch den Agenten im Rahmen der Leistungserstellung zu übernehmenden bzw. durchzuführenden Aufgaben und Prozesse kann zu Opportunismuspotentialen führen. Damit einhergehend drohen entsprechende Kosten zur Abwehr konkreter opportunistischer Verhaltensweisen anzufallen. Zur Beurteilung der Wahrscheinlichkeit der Ausnutzung von Opportunismuspotentialen und damit zur Identifikation von Opportunismusproblemen ist es bei einer positiven Analyse allerdings notwendig, detaillierte Erkenntnisse über die Gesinnung der beteiligten Akteure zu haben, was hinsichtlich der föderalen Ebenen nicht einfach erscheint und in diesem Teil der Arbeit nicht vorgenommen wird.⁴⁶ Eine Abschätzung hinsichtlich des Vorliegens und des Ausmaßes von Opportunismuspotentialen in bestimmten Situationen kann jedoch vorgenommen werden.

2.2.3 Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen und mit unterschiedlichen Ausformungen einhergehende Ausprägungen der Untersuchungsparameter

Die Untersuchungen hinsichtlich der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sind wie bereits in der Einleitung beschrieben auf verschiedene zentrale Ausgestaltungsfragen bzw. -themen fokussiert. In diesem Abschnitt wird auf diese Ausgestaltungsfragen und auf die mit unterschiedlichen Varianten dieser einhergehenden Ausprägungen der Untersuchungsparameter detailliert eingegangen. Dabei wird von der Möglichkeit der (Regel-)Differenzierung bei institutionellen Lösungen je nach Ausgabenbereich zunächst abstrahiert und eine individuelle Betrachtung der einzelnen Ausgestaltungsfragen unabhängig von der Frage der Regeldifferenzierung vorgenommen.

⁴⁶ In diesem Kontext dürfte auch die Intensität der Anreize von Akteuren, Informationsasymmetrien entsprechend opportunistisch auszunutzen, eine Rolle spielen.

ÜBERJÄHRIGKEITEN BEI DER FINANZMITTELBEREITSTELLUNG

Eine erste zentrale Ausgestaltungsfrage von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung ist das Ausmaß an Überjährigkeiten im Sinne einer Übertragungsmöglichkeit von in einem (Haushalts-)Jahr für bestimmte Ausgabenbereiche zugewiesenen, aber nicht verausgabten Finanzmitteln auf das Folgejahr. Im allgemeinen Haushaltssystem würden nicht verausgabte Finanzmittel grundsätzlich nicht automatisch im Folgejahr für denselben Ausgabenbereich zur Verfügung stehen, sondern müssten dann erneut zugewiesen werden. Überjährigkeiten sind somit als ein Spezialfall von Mehrjährigkeiten zu betrachten, bei denen Finanzmittel grundsätzlich für einen Ausgabenbereich für einen mehrere Jahre umfassenden Zeitraum zugewiesen werden.⁴⁷

Ein Überjährigkeitsgedanke kann in einer institutionellen Lösung vor allem im Hinblick auf eine effiziente Leistungserstellung implementiert werden.⁴⁸ Durch die Herstellung von Überjährigkeiten kann aufgrund der verbesserten Möglichkeit der überjährigen Finanzmittelallokation ein grundsätzlich kosteneffizienterer Finanzmitteleinsatz bei der Leistungserstellung möglich sein. Ausgaben können den zeitlichen Anforderungen der jeweiligen Ausgabenbereiche entsprechend und damit unabhängig von der Jährlichkeit des Haushalts getätigt werden, was mit geringeren Produktionskosten (insbesondere Errichtungskosten von Infrastrukturen) einhergehen würde. Ebenso ist es dadurch möglich, Ausgabenschwankungen im Bereich der Leistungserstellung in einzelnen Jahren abzufangen, ohne dass das vorab grundsätzlich jährlich festgelegte Volumen an bereitgestellten Finanzmitteln von der Politik im Nachhinein angepasst werden müsste, um Ineffizienzen zu vermeiden. Damit würde eine Senkung von politischen Transaktionskosten (und dabei insbesondere Koordinationskosten) einhergehen. Allerdings lässt sich auch argumentieren, dass es gerade eines der Kernprinzipien des Haushaltsrechts ist, dass zugewiesene, aber nicht verausgabte Mittel am Ende eines jeden Haushaltsjahres wieder an den Haushalt zurückfallen. Ein Überjährigkeitsgedanke stellt eine Abkehr von diesem Prinzip dar, welches ein Teil der umfassenden Entscheidungs- und Kontrollrechte der Legislative im Rahmen der Haushaltshoheit ist. Dieser Verlust von Entscheidungs- und Kontrollrechten wäre, sofern man dieser Argumentation folgen möchte, negativ zu bewerten.

VORSTRUKTURIERUNGEN VON AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND MEHRJÄHRIGKEITEN

Eine zweite zentrale Ausgestaltungsfrage von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung stellt der Umfang von Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen (beispielsweise standardisierte Analyse- und Bewertungs- sowie Entscheidungsverfahren) und Mehrjährigkeiten (Fällung von Ausgabenentscheidungen durch die Politik für mehrere Jahre) dar.⁴⁹ Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten sind grundsätzlich eine Form der politischen Selbstbindung und können zunächst Transformationskosten (aufgrund von Skaleneffekten bei der

⁴⁷ Beim Vorliegen von Überjährigkeiten stehen für einen Ausgabenbereich zugewiesene Finanzmittel, welche der Höhe nach für ein Haushaltsjahr bestimmt sind, bei nicht vollständiger Verausgabung auch für das Folgejahr (und damit mindestens für zwei Jahre) zur Verfügung. Bezüglich Mehrjährigkeiten siehe die nachstehenden Absätze dieses Abschnitts.

⁴⁸ Vgl. BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 129-130) am Beispiel der deutschen Bundesfernstraßen.

⁴⁹ Vgl. bezüglich einer Diskussion von Mehrjährigkeiten bzw. mehrjährigen Ausgabenentscheidungen am Beispiel der deutschen Bundesfernstraßen KLATT (2011, S. 191-200). Vgl. außerdem BECKERS ET AL. (2016, S. 34-37).

Entwicklung und Durchführung standardisierter Analyse- und Bewertungs- sowie schlussendlich auch Entscheidungsverfahren) senken. Durch Vorstrukturierungen wird außerdem der Handlungsspielraum der Politik hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen und der entsprechenden Finanzmittelbereitstellung eingeschränkt, was sich allgemein transaktionskostenmindernd auswirken kann. Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen können ferner reduzierend auf Opportunismuspotentiale bei den Bereitstellungsentscheidungen verabschiedenden Politikern wirken, was somit speziell mit geringeren strategischen Kosten bei den Akteuren einhergehen kann.

Mehrjährigkeiten bzw. mehrjährige Ausgabenentscheidungen reduzieren die Anzahl an notwendigen Bereitstellungsentscheidungen, womit sich generell die Transformationskosten und die politischen Transaktionskosten von Bereitstellungsentscheidungen senken lassen können.⁵⁰ Im Übrigen kann eine initiale Aufwendung gewisser politischer Transaktionskosten für eine vorgelagerte Fixierung eines gewissen Ausgabenlevels für einen Ausgabenbereich im Rahmen daraufhin erfolgreicher (sequentieller) mehrjähriger Ausgabenentscheidungen zu entsprechenden (längerfristigen) Reduktionen politischer Transaktionskosten führen. Dies gilt vor allem bei einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens für ein bestimmtes Ausgabenlevel für einen Ausgabenbereich. Durch die Verbindung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen mit Einnahmезweckbindungen⁵¹ ist ferner eine weitere Senkung von Transformations- sowie Informations- und Koordinationskosten bei den politischen Akteuren möglich. Außerdem können Mehrjährigkeiten und in diesem Kontext geringere Schwankungen in der Finanzmittelbereitstellung aufgrund der daraus resultierenden Verstetigung von Finanzmittelflüssen transaktionskostenmindernd sein und sich positiv auf die Kosteneffizienz der Leistungserstellung auswirken, da bei Projekten in einzelnen Ausgabenbereichen die Unsicherheit hinsichtlich der Finanzmittelbereitstellung verringert und somit beispielsweise die Problematik der stückchenweisen Realisierung von Projekten adressiert werden kann.⁵² Gewisse Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen (wie z. B. die vorrangige Finanzmittelbereitstellung für Betrieb und Erhaltungsmaßnahmen vor Neu- und Ausbauprojekten) können auch unmittelbar die Produktionskosten insgesamt (also die gesamthaften Kosten der Errichtung, des Betriebs und der Instandhaltung von Infrastrukturen) mindern, indem eine adäquate Finanzmittelbereitstellung für den Betrieb sowie eine angemessene und regelmäßige Instandhaltung von Infrastrukturen gewährleistet wird.⁵³

⁵⁰ Dieses Argument basiert auf der Annahme, dass die Transformationskosten und die politischen Transaktionskosten für die gebündelte Fällung verschiedener einzelner Bereitstellungsentscheidungen geringer ausfallen als die Summe aus den Transformationskosten und den politischen Transaktionskosten der jeweils individuellen Fällung der Bereitstellungsentscheidungen.

⁵¹ Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen.

⁵² Vgl. zur Problematik der stückchenweisen Realisierung von Projekten KLATT (2011, S. 146-148) sowie allgemein hinsichtlich möglicher Defizite bei der Finanzmittelbereitstellung KLATT (2011, S. 156-157).

⁵³ Vgl. auch hier BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 129-130). Eine diesbezügliche Vorstrukturierung kann im Übrigen auch bereits als eine Form der (Regel-)Differenzierung innerhalb einer institutionellen Lösung angesehen werden. Siehe hierzu die abschließenden Ausführungen in diesem Abschnitt.

Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten gehen wie alle Formen der politischen Selbstbindung mit einem gewissen Flexibilitätsverlust einher.⁵⁴ Dieser hängt insbesondere vom zeitlichen Umfang und vom (relativen) Volumen der getroffenen Bereitstellungsentscheidungen ab. Bei einer nur begrenzten Laufzeit und einem (relativ) geringen Volumen der Vorstrukturierungen und Mehrjährigkeiten ist allerdings davon auszugehen, dass dieser Flexibilitätsverlust auch nur mit geringen Nachteilen einhergehen dürfte, da Flexibilität hinsichtlich der Abänderung von Bereitstellungsentscheidungen mit kurzem zeitlichen Umfang und (relativ) geringem Volumen in der Mehrzahl der Fälle nicht unbedingt notwendig sein dürfte.⁵⁵ Außerdem können Abänderungen von Bereitstellungsentscheidungen auch mit Kostensteigerungen bei der Leistungserstellung einhergehen, was ebenso eine gewisse Vorteilhaftigkeit von politischer Selbstbindung in diesem Kontext impliziert.⁵⁶

EINNAHMEZWECKBINDUNGEN UND KREISLAUFSTRUKTUREN

Die dritte Ausgestaltungsfrage betrifft den Umfang von Einnahmezweckbindungen für bestimmte Ausgabenbereiche, welche im Übrigen ebenso eine Vorstrukturierung – nun für die Verwendung von Einnahmen aus bestimmten Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche – darstellen.⁵⁷ Einnahmezweckbindungen gehen mit einem hohen Maß von politischer Selbstbindung einher.⁵⁸ Mit diesen sind zunächst verschiedene (positive) Effekte verbunden. Im Rahmen der Etablierung einer Einnahmezweckbindung erfolgt erstens eine grundsätzliche Fixierung der Ausgabenhöhe bzw. zumindest des Ausgabenniveaus für bestimmte Ausgabenbereiche.⁵⁹ Dieser Aspekt von Einnahmezweckbindungen ähnelt den vorstehend betrachteten Mehrjährigkeiten. Auch hier kann die Verlässlichkeit der Finanzmittelbereitstellung für verringerte Transaktionskosten und damit einhergehend auch für eine Steigerung der Kosteneffizienz der Leistungserstellung sorgen. Einnahmezweckbindungen können zweitens dazu genutzt werden Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmeanpassungen in institutionellen Lösungen zu implementieren. Kreislaufstrukturen können als Vorstrukturierungen für die Anpassung von Einnahmequellen bei einer Anpassung der Ausgabenhöhen verstanden werden.⁶⁰ Solche

⁵⁴ Vgl. allgemein bezüglich Flexibilitätsverlusten bei politischen Selbstbindungen KLATT (2011, S. 71-73) sowie DIXIT (1996, S. 62-64).

⁵⁵ Vgl. KLATT (2011, S. 193). Dieses Argument gilt insbesondere bei Ausgabenbereichen, die als prioritär angesehen werden und für deren Finanzierung es einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens gibt.

⁵⁶ Beispielsweise dürften Anpassungen an der Bereitstellungsentscheidung hinsichtlich der Kapazität oder auch Qualität einer Erweiterungsinvestition aufgrund von ggf. notwendigen Umplanungen und einer möglicherweise erforderlichen Abänderung bereits erbrachter Leistungen zu Kostensteigerungen bei der Leistungserstellung führen. Allerdings würde eine Selbstbindung in diesem Kontext selbstverständlich wiederum zu einem Flexibilitätsverlust führen, dessen negative Auswirkungen situationsspezifisch zu analysieren wären.

⁵⁷ Vgl. für eine Definition von Einnahmezweckbindungen BUCHANAN (1963, S. 457-458).

⁵⁸ Im Allgemeinen ist häufig das Ausmaß des politischen und gesellschaftlichen Konsenses hinsichtlich der konkret durch die Selbstbindung betroffenen Fragen von Interesse, da dieses die Relevanz der durch mit der Etablierung von Selbstbindungen in einer Demokratie einhergehenden Probleme (vor allem Flexibilitätsverluste) determiniert.

⁵⁹ Dabei wird eine Einnahmezweckbindung mit hinsichtlich der Einnahmehöhe schwankungsarmen Einnahmequellen angenommen. Dann dürfte sich das Volumen der betrachteten Einnahmezweckbindung in einem gewissen Korridor bewegen bzw. um ein bestimmtes Einnahmehöhe schwanken.

⁶⁰ Kreislaufstrukturen können in Sonderfällen bei entsprechender Ausgestaltung auch in umgekehrter Weise wirken. Dann erfolgt eine Anpassung der Ausgabenhöhen (beispielsweise in der Form des Auf- oder Abbaus von Rückstellungen bzw. Reserven) als Resultat einer Veränderung des Aufkommens der Einnahmequellen

Vorstrukturierungen können analog zu den Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen transformations- und transaktionskostenmindernd wirken. Drittens dürften Einnahmeweckbindungen außerdem einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz der Nutzer für die grundsätzliche Erhebung dieser Einnahmen haben, sofern Einnahmen und Ausgabenbereiche im gleichen Sektor (z. B. im Fernstraßensektor oder auch allgemein im Verkehrssektor) verortet sind und somit die Zahlungen der Nutzer diesen unmittelbar wieder zugutekommen. Ebenso ist eine gesteigerte Nutzerakzeptanz bei Anpassungen an der Höhe der erhobenen Finanzmittel zu erwarten. Dadurch dürften ebenso Transformationskosten und politische Transaktionskosten (insbesondere Koordinationskosten) gesenkt werden können.⁶¹ Dabei sind auch intermodale Einnahmeweckbindungen denkbar. Diese dürften speziell dann zu einer höheren Nutzerakzeptanz führen, wenn durch die Einnahmen Bereitstellungsentscheidungen im Kontext von Verkehrsangeboten finanziert werden, die mit nicht zu vernachlässigenden Substitutionsbeziehungen zu denjenigen Verkehrsangeboten einhergehen, in deren Kontext die Einnahmen erhoben werden.⁶² Auch ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich mit einer intermodalen Einnahmeweckbindung potentiell verfolgten verkehrspolitischen Zielen (wie z. B. einer Verkehrsverlagerung vom Straßen- auf den Schienenverkehr) dürfte mit einer gesteigerten Nutzerakzeptanz bei der Erhebung von Einnahmen einhergehen.⁶³

Durch Einnahmeweckbindungen wird allerdings wiederum Flexibilität in unterschiedlicher Art und Weise eingeschränkt. Zunächst wird durch die Bindung von Einnahmen, welche ansonsten dem allgemeinen Haushalt zufließen würden, haushalterische Flexibilität eingeschränkt.⁶⁴ Diese Einnahmen stehen grundsätzlich nicht mehr für andere Ausgabenbereiche des allgemeinen Haushalts zur Verfügung. Dies ist vor allem dann als nachteilig anzusehen, wenn durch die Einnahmeweckbindung ein großer Teil der ansonsten dem Haushalt zufließenden Einnahmen betroffen ist. Ferner können bei mehreren Einnahmeweckbindungen, welche zwar jeweils abgegrenzte, aber interdependente Ausgabenbereiche abdecken, Flexibilitätsverluste hinsichtlich der Finanzmittelallokation zwischen den jeweils interdependenten Ausgabenbereichen auftreten. Werden beispielsweise die Instandhaltung und größere Ersatzinvestitionen in Infrastruktursektoren im Rahmen

(beispielsweise aus der Mineralölsteuer aufgrund von Fahrleistungssteigerungen oder -senkungen). Dieser Aspekt wird hier nicht weiter berücksichtigt.

⁶¹ Vgl. hierzu grundlegend BUCHANAN (1963, S. 457-459) sowie HSIUNG (2001, S. 223-226) oder FREY / TORGLER (2002, S. 132). Außerdem merkt KIRCHGÄSSNER (2000, S. 198-199) an, dass Instrumente der direkten Demokratie – wie sie in der Schweiz anzutreffen sind – in Verbindung mit Einnahmeweckbindungen die Akzeptanz der Nutzer zur Entrichtung von (Steuer-)Zahlungen weiter verstärken. Ferner stellt KIRCHGÄSSNER (2000) auch explizit auf „mögliche[.] politische[.] Effizienzgewinn[e]“ (S. 199) durch Einnahmeweckbindungen ab.

⁶² In diesem Kontext können auch wohlfahrtsökonomische Argumente zur Subventionierung bestimmter Verkehrsträger bei Existenz nicht internalisierter externer Kosten angeführt werden. So können staatliche Subventionen für einen bestimmten Verkehrsträger wohlfahrtssteigernd wirken, wenn durch diese Verkehrsnachfrage (externe Kosten explizit berücksichtigend) von einem Verkehrsträger mit höheren Kosten auf einen mit niedrigeren Kosten verlagert werden kann. Vgl. hierzu LAESSER / REINHOLD (2013, S. 8-9).

⁶³ Vgl. hinsichtlich einer intermodalen Einnahmeweckbindung auch Teil B in Kapitel 3 dieser Arbeit.

⁶⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 200-201 bzw. S. 216-217) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 112-113 bzw. S. 143-144) für eine Diskussion des haushalterischen Flexibilitätsverlusts bei Einnahmeweckbindungen innerhalb bzw. außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens.

unterschiedlicher Einnahmezweckbindungen finanziert, so ergeben sich Schnittstellen bei der Finanzierung.

Auch können Einnahmezweckbindungen mit einer Einschränkung von verkehrspolitischer Flexibilität einhergehen.⁶⁵ Bei einer Aufnahme in eine Einnahmezweckbindung kann eine Einnahmequelle ggf. nicht mehr als verkehrspolitisches Instrument, mit welchem Lenkungsziele verfolgt werden, genutzt werden, wenn die dann mit dieser Einnahmequelle verbundenen Finanzierungsziele überwiegen. Dies ist insbesondere dann relevant bzw. mit Nachteilen behaftet, wenn die Einnahmequelle einen hohen Anteil der Zweckbindung ausmacht und besonders gut als verkehrspolitisches Instrument (beispielsweise im Hinblick auf erwünschte Lenkungswirkungen) geeignet ist.⁶⁶

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Eine vierte zentrale Ausgestaltungsfrage betrifft den Umfang der Verschuldungsfähigkeit gegenüber dem Kapitalmarkt oder bei haushaltsnahen institutionellen Lösungen gegenüber dem Haushalt. Dabei kann eine Verschuldungsfähigkeit von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Erfüllung verschiedener Funktionen dienen. Einerseits ermöglicht eine Verschuldungsfähigkeit auch dann eine Investitionsfinanzierung, wenn Finanzmittel zum entsprechenden Investitionszeitpunkt nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Verschuldung zu einer Einschränkung von zukünftigem finanziellen Handlungsspielraum führt.⁶⁷ Andererseits kann eine Verschuldungsfähigkeit auch der verbesserten Finanzmittelallokation bzw. Verstetigung von Finanzströmen (und dabei insbesondere zur Glättung von Ausgabenspitzen) dienen. Hinsichtlich der Verstetigung von Finanzströmen im Allgemeinen ist zu konstatieren, dass diese ebenso transaktionskostenmindernd wirken können, da Ausgabenspitzen und damit einhergehende Verteilungsfragen im Zusammenspiel mit anderen Ausgabenbereichen vermieden oder zumindest vermindert werden können. Auch können durch eine solche Verstetigung der Finanzmittelbereitstellung Produktionskosten im Bereich der Leistungserstellung gesenkt werden. Diese Funktion der Verschuldungsfähigkeit kann jedoch auch durch vorgeschriebene Mindestreserven oder Rückstellungen substituiert werden.⁶⁸

Die Verschuldungsfähigkeit von institutionellen Lösungen kann ferner als intertemporale Verteilungsfrage aufgefasst werden, deren Ausgestaltung auch mit distributiven Effekten einhergeht. In wissenschaftlichen Arbeiten ist es zwar möglich Effekte im Kontext von Verteilungsfragen zu

⁶⁵ Vgl. wiederum KLATT (2011, S. 217-220) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 144-146) für eine Diskussion des verkehrspolitischen Flexibilitätsverlusts am Beispiel von Einnahmezweckbindungen außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens.

⁶⁶ Straßenverkehrsbezogene Steuern oder Straßennutzungsgebühren in (intramodalen) Einnahmezweckbindungen bzw. Finanzierungskreisläufen wirken allerdings hinsichtlich eines ggf. gegebenen Lenkungsziels unter Umständen kontraproduktiv, da der Verkehr, welcher durch im Rahmen der Einnahmezweckbindung finanzierte Ausbau- bzw. Neubauprojekte induziert wurde, wiederum Einnahmen erhöhend wirkt. Dies kann ceteris paribus mit einer selbstverstärkenden Wirkung solcher Finanzierungskreisläufe einhergehen. Dieser Zusammenhang widerspricht ggf. angestrebten Lenkungswirkungen der Einnahmequellen (wie beispielsweise einer Verkehrsreduktion).

⁶⁷ Vgl. für eine Analyse von Effekten einer Verschuldungsfähigkeit öffentlicher Konzessionsgesellschaften im Infrastrukturbereich BECKERS ET AL. (2011, S. 139-140).

⁶⁸ Vgl. beispielsweise BECKERS ET AL. (2016, S. 34).

analysieren; eine Bewertung kann allerdings – sofern nicht explizite Vorgaben seitens der Politik bezüglich distributiver Ziele bestehen – nicht erfolgen. So ist beispielsweise im Rahmen einer Kapitalaufnahme die Einschränkung von (zukünftiger) Flexibilität bei der Verwendung der zukünftig anfallenden Einnahmeströme relativ einfach zu identifizieren, eine (wissenschaftliche) Bewertung dieses Effekts ist aber aufgrund der dann notwendigen Fällung von Werturteilen – im Sinne des Treffens von Annahmen hinsichtlich des Werts von aktueller und zukünftiger Flexibilität bei der Verwendung der zukünftig anfallenden Einnahmeströme – nicht möglich.

(REGEL-)DIFFERENZIERUNG BEI INSTITUTIONELLEN LÖSUNGEN

Abschließend wird die Frage des Ausmaßes der (Regel-)Differenzierung bei institutionellen Lösungen je nach Ausgabenbereich betrachtet.⁶⁹ Dabei sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen.

In einem ersten Schritt ist die Frage nach einer vorteilhaften Regeldifferenzierung zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen – zunächst unabhängig von der Fähigkeit zur Ausgestaltung von (potentiellen) Schnittstellen zwischen diesen – zu beantworten und damit ein jeweils adäquates Ausmaß an politischer Selbstbindung zu bestimmen.⁷⁰ Diese Entscheidung hat zunächst einen Einfluss auf das Gesamtoptimierungspotential bei der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen. Denn je weniger bei einer institutionellen Lösung zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen differenziert wird, desto besser dürften das (Fernstraßen-)Verkehrssystem betreffende Effekte (und damit diverse Optionen zur Systemoptimierung) bei der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen berücksichtigt werden können. Allerdings steigt auch die Komplexität (der Vorbereitung) der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen aufgrund stärkerer methodischer Herausforderungen, da Projekte aus unterschiedlichen Ausgabenbereichen miteinander verglichen werden müssen. Methodische Probleme entstehen vor allem aufgrund der zunehmend notwendigen Einzelfallbetrachtung der Projekte im Kontext einer abnehmenden Eignung standardisierter Analyse- und Bewertungsverfahren, was aus institutionenökonomischer Perspektive mit höheren Transformationskosten, aber auch politischen Transaktionskosten einhergehen dürfte.

Unmittelbar mit der Frage der (Regel-)Differenzierung verknüpft ist die Ausgestaltungsoption der Bildung von Projektkategorien innerhalb von institutionellen Lösungen. Wenn sehr heterogene Projekte miteinander vergleichende Analyse- bzw. Bewertungsverfahren zu komplex sind bzw. nicht in adäquater Weise entwickelt und angewandt werden können, so ist tendenziell eine Finanzierung über Projektkategorien vorteilhaft, da dann eine Analyse und Bewertung potentieller Projekte über adäquat ausgestaltete Verfahren innerhalb einer Kategorie gut (bzw. besser) erfolgen kann. Im Hinblick auf eine passende bzw. adäquate Durchführung von Analyse- bzw. Bewertungsverfahren kann somit eine starke Regeldifferenzierung bei einer institutionellen Lösung vorteilhaft sein.

Auch eine zusätzliche Sequenzetablierung bei Bereitstellungsentscheidungen über Ausgabenbereiche (mit unterschiedlichen Fristigkeiten) hinweg kann als eine Form der Regeldifferenzierung aufgefasst

⁶⁹ Vgl. bezüglich einer allgemeinen Diskussion des optimalen Ausmaßes von (Regel-)Differenzierungen am Beispiel des Wettbewerbsrechts CHRISTIANSEN / KERBER (2006).

⁷⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 173) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 75-76).

werden. Dabei werden Ausgabenbereiche, für welche Analyse- bzw. Bewertungsverfahren einfacher durchzuführen sind sowie nachvollziehbarere Ergebnisse liefern und bzw. oder ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich eines bestimmten Ausgabenniveaus besteht, bei der Finanzmittelzuweisung priorisiert bzw. diesbezüglich eine höhere politische Selbstbindung implementiert. Andere Ausgabenbereiche, in denen Effekte von Maßnahmen bzw. Projekten schwieriger zu bestimmen und bzw. oder diese mit stärkeren Verteilungseffekten einhergehen (und somit zumeist ein geringerer politischer und gesellschaftlicher Konsens bezüglich eines bestimmten Ausgabenniveaus bestehen dürfte), werden weniger stark priorisiert und die politische Selbstbindung ist weniger stark ausgeprägt. Mit einer solchen (zusätzlichen) Sequenzetablierung können politische Transaktionskosten reduziert werden. Damit geht allerdings auch ein weiterer Verlust an ausgabenbereichsübergreifenden Optimierungsmöglichkeiten einher.

Der zweite Schritt im Rahmen der Betrachtung der Frage der (Regel-)Differenzierung bei institutionellen Lösungen je nach Ausgabenbereich ist die Fokussierung auf die Möglichkeit zur Ausgestaltung (bzw. Kontrahierung) von Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen (und damit die Sicherstellung einer differenzierten Regelanwendung).⁷¹ Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, ob es gelingen kann, einzelne Ausgabenbereiche so gut voneinander abzugrenzen, dass eine differenzierte Regelanwendung auch möglich ist.

⁷¹ Vgl. auch hier KLATT (2011, S. 174-175) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 76-77).

2.3 Sektorgrundlagen

Dieser Abschnitt befasst sich mit den sektoralen Grundlagen der schweizerischen Fernstraßen und dabei insbesondere den Nationalstraßen. Der Abschnitt ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2.3.1 dient zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands. Dieser umfasst die schweizerischen Nationalstraßen als bedeutendste Straßenkategorie der Schweiz insbesondere im Hinblick auf die Verkehrsleistung. Ferner werden die zentralen Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Nationalstraßen dargestellt. In Abschnitt 2.3.2 werden die dem Straßensektor zuzuordnenden Einnahmequellen beschrieben, welche unter anderem zur Finanzierung der Straßeninfrastrukturen genutzt werden (können).

2.3.1 Nationalstraßen als Fernstraßen der Schweiz

Die folgende Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands gliedert sich in drei Abschnitte: Abschnitt 2.3.1.1 umfasst die Einordnung des Nationalstraßennetzes in das schweizerische Gesamtstraßennetz. In Abschnitt 2.3.1.2 wird auf die verkehrliche Bedeutung der Nationalstraßen eingegangen. In Abschnitt 2.3.1.3 werden die verschiedenen Ausgabenbereiche im Rahmen der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen erläutert.

2.3.1.1 Einordnung der Nationalstraßen in das Gesamtstraßennetz

Das gesamtschweizerische Straßennetz gliedert sich in National- (Gesamtlänge von 2.255 km im Jahr 2020), Kantons- (17.278 km im Jahr 2020) sowie Gemeinde- und Privatstraßen (63.742 km im Jahr 2020).⁷² Für den Fernverkehr auf der Straße sind im Wesentlichen das Nationalstraßennetz und der vom Bund mitfinanzierte Teil des – nicht nach Eigentümerschaft, sondern nach verkehrlicher Funktion definierten – Hauptstraßennetzes (die sogenannten Schweizerischen Hauptstrassen) von Relevanz. In der unten stehenden Abbildung 2 kann die Begriffsabgrenzung zwischen National-, Kantons- und Gemeindestraßen sowie den Hauptstraßen nachvollzogen werden.

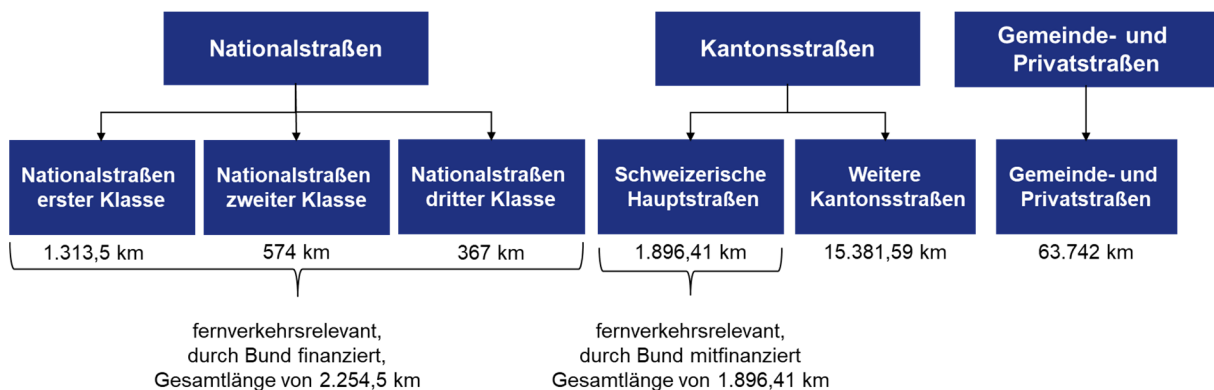


Abbildung 2: Abgrenzung der Straßenkategorien in der Schweiz⁷³

⁷² Vgl. BFS (2020).

⁷³ Quelle: Eigene Darstellung (Endausbau) mit Zahlen für das Jahr 2020 nach BFS (2020), ASTRA (2021a, S. 41) und MINVV (2020, Anhang 2).

National- und Hauptstraßennetz sollen nach den Netzzuordnungskriterien des vom Bundesamt für Raumentwicklung erarbeiteten sogenannten Sachplans Verkehr der Schweiz, der als Raumplanungsinstrument des Bundes für die Verkehrsinfrastrukturpolitik fungiert, unterschiedliche verkehrliche Funktionen erfüllen.⁷⁴ Während die Nationalstraßen die verkehrlichen Aufgaben eines Grundnetzes (z. B. Durchleitung des internationalen Transitverkehrs, Verbindung der großstädtischen Agglomerationen der Schweiz) wahrnehmen sollen, fällt den Schweizerischen Hauptstraßen die Funktion eines Ergänzungsnetzes (z. B. Sammeln des regionalen Verkehrs, Verbinden von Bergregionen) zu. Die heutige Unterteilung des für den Fernverkehr relevanten Straßennetzes in National- und Schweizerische Hauptstraßen stimmt im Übrigen in großen Teilen mit der Einteilung in Grund- und Ergänzungsnetz des Sachplans Verkehr überein, in dem die raum- und umweltwirksamen Tätigkeiten des Bundes im Verkehrssektor geplant und abgestimmt werden.⁷⁵



Abbildung 3: National- und Hauptstraßennetz in der geplanten Endausbaustufe⁷⁶

Das sich im Besitz des Bundes befindliche Nationalstraßennetz⁷⁷ hat wie oben ersichtlich eine momentane Gesamtlänge von 2254,5 km.⁷⁸ Nach aktuellem Bundesgesetz über die Nationalstraßen (NSG) sind drei verschiedene Klassen von Nationalstraßen⁷⁹ zu unterscheiden: Nationalstraßen erster

⁷⁴ Vgl. hierzu UVEK (2006a) und UVEK (2006b).

⁷⁵ Vgl. UVEK (2006a, S. 20-23).

⁷⁶ Quelle: ASTRA (2007a, S. 19).

⁷⁷ Vgl. NSG (2016, Art. 62a Abs. 1).

⁷⁸ Vgl. ASTRA (2021a, S. 39-41).

⁷⁹ Vgl. hierzu auch ASTRA (2011, S. 5).

Klasse nach Art. 2 NSG (entsprechen vier- und mehrspurigen Autobahnen), Nationalstraßen zweiter Klasse nach Art. 3 NSG (entsprechen Autostraßen und reduzierten Autobahnen) sowie Nationalstraßen dritter Klasse nach Art. 4 NSG (entsprechen zwei- und mehrspurigen Hauptstraßen).

Die Nutzung der Nationalstraßen erster und zweiter Klasse ist gebührenpflichtig. Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen Gesamtgewicht unterliegen der Pflicht zur Entrichtung einer Nationalstraßenabgabe (in Form einer Autobahnvignette für p. a. 40 Schweizer Franken, kurz CHF).⁸⁰ Für Fahrzeuge mit mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht gilt die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), welche über das Nationalstraßennetz hinausgehend für die Nutzung aller schweizerischen Straßen zu entrichten ist.⁸¹

Obwohl wie dargestellt auch das Netz der Schweizerischen Hauptstraßen teilweise fernverkehrsrelevant ist, werden aufgrund der sehr hohen Bedeutung der Nationalstraßen für den Straßenverkehr in diesem Teil der Arbeit (nahezu) ausschließlich die schweizerischen Nationalstraßen betrachtet.⁸²

Die obenstehende Abbildung 3 gibt einen Überblick über die fernverkehrsrelevanten Straßennetze in der geplanten Endausbaustufe. Grün ist dabei das Nationalstraßennetz, blau das Netz der Schweizerischen Hauptstraßen markiert.

2.3.1.2 Verkehrliche Bedeutung der Nationalstraßen

Die schweizerischen Nationalstraßen weisen eine zentrale verkehrliche Bedeutung im Straßennetz der Schweiz und damit auch für das Gesamtverkehrssystem auf. Insbesondere kann hierbei auf die sehr hohe Verkehrsleistung auf dem Nationalstraßennetz verwiesen werden. Im Jahr 2019 wurden gut 40 % der gesamten Straßenverkehrsleistung über die Nationalstraßen abgewickelt. Wird ausschließlich der schwere Güterverkehr (Lastwagen, Lastenzüge und Sattelzüge) betrachtet, betrug der Anteil sogar 74,1 %.⁸³ Wie auch in den Netzzuordnungskriterien des Sachplans Verkehr dargelegt, hat das Nationalstraßennetz sowohl eine hohe Bedeutung für den Transitverkehr als auch für Verkehre innerhalb der Schweiz, wobei hier vor allem die Verbindungen zwischen den verschiedenen großstädtischen Agglomerationen der Schweiz im Vordergrund stehen. Diese Funktionen sind auch aus den entsprechenden Auslastungen der verschiedenen Nationalstraßenabschnitte ersichtlich, wobei diese unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Besonders hohe Auslastungen sind beispielsweise zwischen den Städten Bern und Zürich oder Genf und Lausanne, eher niedrige Auslastungen abseits der großen Ballungszentren im Schweizer Jura oder in der Ost- und Südschweiz zu verzeichnen.⁸⁴

2.3.1.3 Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen

Im Rahmen der Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen sind verschiedene Aufgaben durchzuführen und diesbezügliche Ausgaben zu tätigen, wobei mehrere Aufgaben zum Teil auch in Wertschöpfungsstufen zusammengefasst werden. Diese werden nachfolgend dargestellt.

⁸⁰ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86 Abs. 2) und NSAG (2011).

⁸¹ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 85) und SVAG (2008).

⁸² Siehe hierzu nachstehenden Abschnitt 2.3.1.2.

⁸³ Vgl. ASTRA (2021b, S. 6-7).

⁸⁴ Vgl. ASTRA (2015c, S. 30-31).

Im Fernstraßensektor generell umfassen diese die Planung, den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der jeweiligen Straßen. Außerdem sind Aufgaben im Bereich des wertschöpfungsstufenübergreifenden Managements durchzuführen.⁸⁵ Daraus abgeleitet können die wesentlichen Ausgabenbereiche im Fernstraßensektor unterschieden werden:⁸⁶

- Betrieb des bestehenden Netzes;
- Erhalt bzw. Unterhalt des bestehenden Netzes;
- Kapazitätserweiterungsinvestitionen (Neu- und Ausbau).

Ausgaben für die Nationalstraßen	2019	2020	2021 (geplant)
Betrieb	371 Mio. CHF	402 Mio. CHF	439 Mio. CHF
Erhalt / Unterhalt	1.577 Mio. CHF	1.628 Mio. CHF	1.826 Mio. CHF
Neu- / Ausbau	290 Mio. CHF	355 Mio. CHF	645 Mio. CHF
davon Netzfertigstellung	140 Mio. CHF	146 Mio. CHF	249 Mio. CHF
davon Engpassbeseitigung und Kapazitätserweiterungen	150 Mio. CHF	209 Mio. CHF	396 Mio. CHF
<u>Summe</u>	<u>2.238 Mio. CHF</u>	<u>2.385 Mio. CHF</u>	<u>2.910 Mio. CHF</u>

Tabelle 1: Ausgaben für die schweizerischen Nationalstraßen vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2021⁸⁷

Diese unterschiedlichen Ausgabenbereiche finden sich auch bei den schweizerischen Nationalstraßen wieder.⁸⁸ Obenstehend sind in Tabelle 1 die jährlichen Ausgaben für die verschiedenen Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Nationalstraßen in Mio. CHF für die Jahre 2019 bis 2021 dargestellt, wobei für das Jahr 2021 geplante Werte angegeben sind.

⁸⁵ In diesem Teil der Arbeit erfolgt keine detaillierte Analyse der auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen anfallenden Aufgaben der Vorbereitung und Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen. Eine solche Analyse für die Bundesfernstraßen in Deutschland kann KLATT (2011, S. 164-183) entnommen werden.

⁸⁶ Vgl. hierzu KLATT (2011, S. 37-42), BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 19-21) oder auch BECKERS ET AL. (2007, S. 114-116).

⁸⁷ Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen nach ASTRA (2021a, S. 53).

⁸⁸ Die Ausgabenbereiche sind im Wesentlichen im MINVG (2016) kodifiziert. Vgl. hierzu MINVG (2016, Art. 10 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 sowie Art. 8 Abs. 1). Die einzelnen Wertschöpfungsstufen finden sich hingegen detailliert im NSG (2016) und in der NSV (2016) wieder. Nachstehend werden die Ausgabenbereiche der Nationalstraßen (gemäß MINVG) dargestellt:

- Betrieb der Nationalstraßen: „Als Betrieb gelten der betriebliche Unterhalt, der projektfreie bauliche Unterhalt, das Verkehrsmanagement und die Schadenwehren.“
- Unterhalt der Nationalstraßen (Ersatzinvestitionen und große Erhaltungsmaßnahmen): „Als Unterhalt gelten die Erneuerung und der projektgestützte bauliche Unterhalt einer bestehenden Strassenanlage.“
- Neu- und Ausbau der Nationalstraßen (Kapazitätserweiterungsinvestitionen): „Als Bau gilt die Erstellung einer neuen Strassenanlage; als Ausbau gelten alle baulichen Massnahmen an einer im Betrieb stehenden Strassenanlage.“

2.3.2 Einnahmequellen im schweizerischen Straßenverkehr

Wie auch in Deutschland werden in der Schweiz verschiedenste Arten von Abgaben im Straßenverkehr erhoben, um einerseits Einnahmen für die verschiedenen staatlichen Aufgaben zu erzielen und andererseits auch Ausgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr zu finanzieren.

Die wesentlichen Einnahmequellen im schweizerischen Straßenverkehr werden nachstehend in Tabelle 2 und Tabelle 3 anhand verschiedener Eigenschaften vergleichend vorgestellt.

Eine zusätzliche Rahmenbedingung bei der Befassung mit verschiedenen Einnahmequellen im Straßenverkehr bildet die schweizerische Schuldenbremse, welche auf Verfassungsebene verankert ist.⁸⁹ Die grundlegende Rechtsvorschrift bildet Art. 126 Abs. 1 der Schweizer Bundesverfassung, welcher festlegt, dass „der Bund [...] seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht [hält].“ Damit ist es für jedes Haushaltsjahr notwendig, dass – ungeachtet von Einnahmезweckbindungen – die Ausgaben auch den Einnahmen des Bundes entsprechen. Mit dieser auf höchster Regelebene angesetzten Rahmenbedingung wird die Möglichkeit zur intertemporalen Verlagerung von Einnahmen durch den Rückgriff auf den Kapitalmarkt stark eingeschränkt.

	Mineralölsteuer	Mineralöl- steuerzuschlag	Nationalstraßenabgabe (Autobahnvignette)
Charakter	Verbrauchssteuer auf Erdöl, andere Mineralöle, Erdgas sowie daraus gewonnene Produkte und Treibstoffe	Verbrauchssteuer auf Treibstoffe	Straßennutzungsgebühr für Fahrzeuge < 3,5 t auf Nationalstraßen erster und zweiter Klasse
Aufkommen p. a.	ca. 2,8 Mrd. CHF (2021)	ca. 1,8 Mrd. CHF (2021)	ca. 360 Mio. CHF (2021)
Regelebene (Objekthoheit)	Bundesverfassung	Bundesverfassung	Bundesverfassung
Regelebene (Gestaltungshoheit)	Bund (Mineralölsteuergesetz / -verordnung)	Bund (Mineralölsteuergesetz / -verordnung)	Bund (Nationalstraßenabgabegesetz / -verordnung)
Ertragshoheit	Fließt dem Bund (mit gewisser Beteiligung der Kantone) für die Finanzierung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr zweckgebunden zu		

Tabelle 2: Einnahmequellen im schweizerischen Straßensektor (I) – Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und Nationalstraßenabgabe⁹⁰

⁸⁹ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 126).

⁹⁰ Quelle: Eigene Darstellung mit Informationen und (für das Jahr 2021 Plan-)Zahlen nach ASTRA (2021a, S. 52-53) sowie nach rechtlichen Grundlagen der BV SCHWEIZ (2016, Art. 86), des MINÖSTG (2012), des NSAG (2011) sowie der MINÖSTV (2015) und der NSAV (2011).

	LSVA	Kantonale Motor- fahrzeugsteuern	Automobilsteuer
Charakter	Straßennutzungs- gebühr für Fahrzeuge > 3,5 t auf allen Schweizer Straßen	Kraftfahrzeugsteuer	Verbrauchssteuer auf Automobile und leichte Nutzfahrzeuge < 1,6 t
Aufkommen p. a.	ca. 1,6 Mrd. CHF (2017)	ca. 2,2 Mrd. CHF (2017)	ca. 370 Mio. CHF (2021)
Regelebene (Objekthoheit)	Bundesverfassung	Kantonale Gesetze und Verordnungen	Bundesverfassung
Regelebene (Gestaltungshoheit)	Bund (Schwer- verkehrsabgabegesetz / -verordnung)	Kantonale Gesetze und Verordnungen	Bund (Automobil- steuergesetz / -verordnung)
Ertragshoheit	Fließt dem Bund und den Kantonen im Verhältnis 2:1 zu	Kantone	Bund

**Tabelle 3: Einnahmequellen im schweizerischen Straßensektor (II) – LSVA,
kantonale Motorfahrzeugsteuern und Automobilsteuer⁹¹**

⁹¹ Quelle: Eigene Darstellung mit Informationen und (für das Jahr 2021 Plan-)Zahlen nach ASTRA (2021a, S. 52-53), ARE (2015a), EFV (2019, S. 32 und S. 48) sowie nach rechtlichen Grundlagen der BV SCHWEIZ (2016, Art. 85 und Art. 131 Abs. 1 lit. d), des SVAG (2008) und des ASTG (2006) sowie der SVAV (2016) und der ASTV (2007).

2.4 Bereitstellung und Finanzierung

Der folgende zentrale Abschnitt dieses Teils der Arbeit befasst sich mit der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen. Dieser ist dabei in die Abschnitte 2.4.1 (Institutionelle Lösung bis zum Jahr 2017) und 2.4.2 (Reformen im Jahr 2018) aufgeteilt. In Abschnitt 2.4.3 wird ein Fazit gezogen.

2.4.1 Institutionelle Lösung bis zum Jahr 2017

Bis Ende des Jahres 2017 existierten zwei zentrale Elemente der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen, die über verschiedene Finanzierungskanäle und weitere Aspekte hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen miteinander verflochten waren:

- Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV) als Teil des Bundeshaushalts;
- Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfonds, kurz IF).

In diesem Abschnitt erfolgt sowohl eine Beschreibung dieser beiden Elemente der institutionellen Lösung sowie deren Interdependenzen (Abschnitt 2.4.1.1) als auch eine institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung der Ausprägungen der zentralen Ausgestaltungsfragen bei diesen Elementen sowie deren Wirkungen (Abschnitt 2.4.1.2).

2.4.1.1 Darstellung

In den Abschnitten 2.4.1.1.1 und 2.4.1.1.2 wird sich mit den beiden Elementen der institutionellen Lösung bis zum Ende des Jahres 2017 (SFSV und IF) detailliert auseinandergesetzt. Abschnitt 2.4.1.1.3 behandelt die Interdependenzen und das Zusammenwirken dieser beiden Elemente.

2.4.1.1.1 Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV)

ÜBERBLICK

Grundlage der SFSV war eine Zweckbindung von verschiedenen verkehrsspezifischen Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche, welche in der Schweizer Bundesverfassung kodifiziert war.^{92, 93}

Die SFSV war Teil der sogenannten Bundesrechnung, also Teil aller Einnahmen und Ausgaben, welche dem Bundeshaushalt der Schweiz zuzurechnen sind. Somit stellte die SFSV kein haushaltsausgelagertes oder haushaltsfernes Element der institutionellen Lösung dar, sondern war ein Bestandteil des Bundeshaushalts, unterlag damit den allgemeinen Regularien des schweizerischen Haushaltsrechts und somit auch der auf Verfassungsebene kodifizierten schweizerischen Schuldenbremse.⁹⁴ Die SFSV kann damit auch als Unterkonto des Bundeshaushalts

⁹² Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86).

⁹³ Vgl. für die zweckgebundenen Einnahmequellen auch Tabelle 1 in Abschnitt 2.3.2.

⁹⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 5).

oder Statistik verstanden werden, welche die zweckgebundenen Einnahmen den laut Verfassung dafür bestimmten Ausgabenbereichen gegenübergestellt hat. Zusammenfassend entsprach die SFSV also einer haushaltsintegrierten Zweckbindung von verschiedenen Einnahmequellen, welche auf Verfassungsebene verankert war.

Unten stehende Abbildung 4 gibt einen Überblick hinsichtlich der SFSV inklusive der zweckgebundenen Einnahmequellen und der relevanten Ausgabenbereiche. Die Darstellung des IF in der Grafik dient nur der Vollständigkeit.

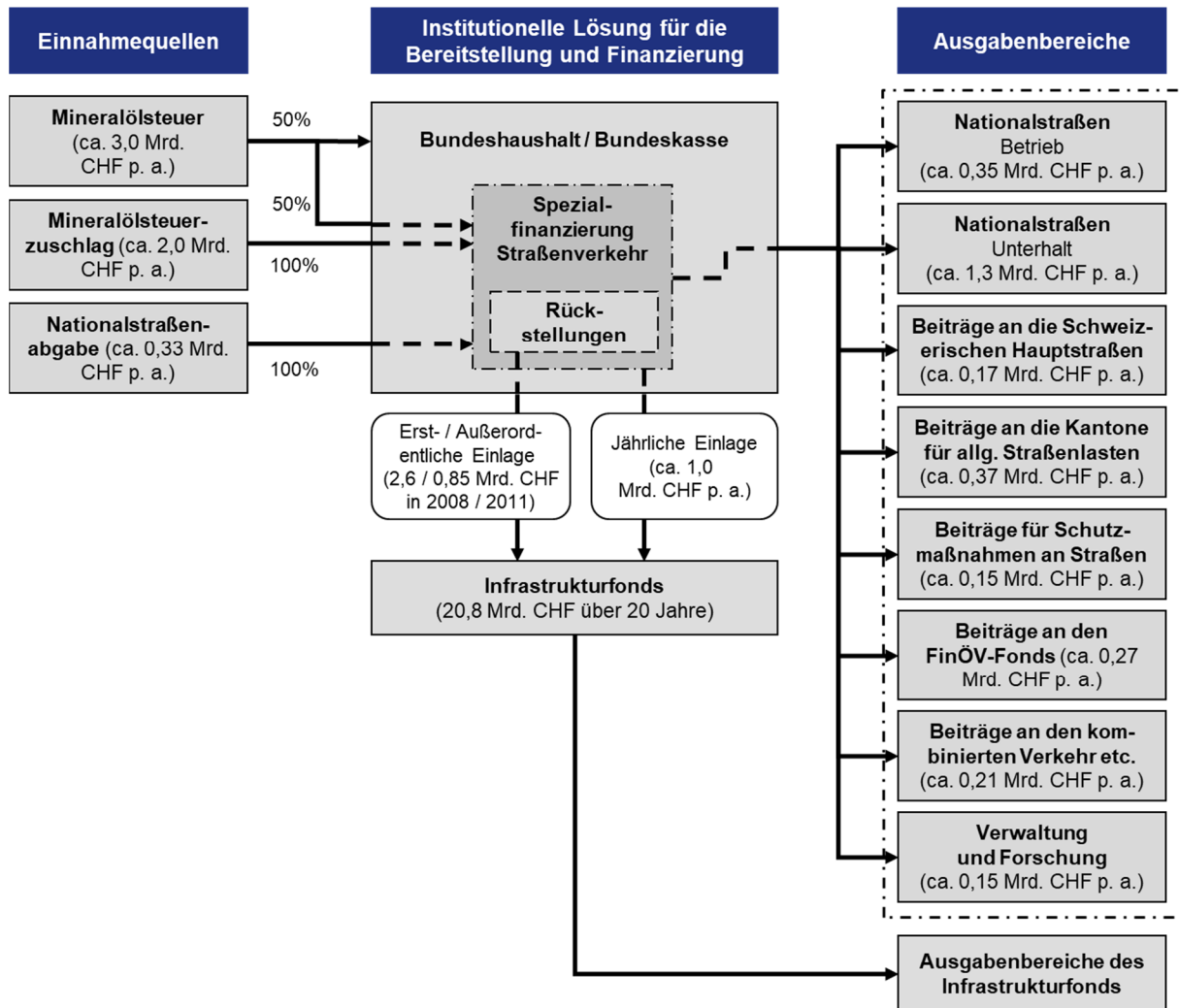


Abbildung 4: Spezialfinanzierung Straßenverkehr (2014)⁹⁵

AUSGABENBEREICHE BZW. MITTELVERWENDUNG

Bei den Ausgabenbereichen der SFSV kann zwischen jenen, welche das Nationalstraßennetz betreffen, und weiteren Ausgabenbereichen unterschieden werden. Dem Wortlaut der Schweizer Bundesverfassung zufolge sind im Rahmen der SFSV alle in Abschnitt 2.3.1.3 aufgeführten

⁹⁵ Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen nach ASTRA (2015c, S. 36-37) und IFG (2016, Art. 2 Abs. 1) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121).

Ausgabenbereiche der Nationalstraßen abgedeckt worden.⁹⁶ De facto wurde aber ausschließlich die Finanzierung der laufenden Ausgaben, also des Betriebs und des Unterhalts des bestehenden Netzes, über die SFSV abgewickelt. Die Neu- und Ausbauprojekte abdeckenden Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen (insbesondere Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung) wurden in der Vergangenheit über den IF als ein weiteres, der SFSV nachgelagertes Element der institutionellen Lösung finanziert.^{97, 98}

Die weiteren Ausgabenbereiche umfassten einerseits Beiträge an unmittelbar als substitutiv zum Straßenverkehr einzuordnende Verkehrsangebote, die deshalb besonders geeignet für intermodale Finanzierungskreisläufe erscheinen. Dazu zählten die Beiträge zunächst an den Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und ab dem Jahr 2016 an den Bahninfrastrukturfonds (BIF)^{99, 100}, Beiträge für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen (welche ebenso über den nachgelagerten IF abgewickelt wurden), Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs auf Schiene und Straße und der Autoverladung sowie zur Förderung von Anschlussstellen des Schienengüterverkehrs. Andererseits wurden neben den Nationalstraßen auch noch sonstige Ausgabenbereiche mit Bezug zum Straßenverkehr über die SFSV finanziert. Diese umfassten die Beiträge des Bundes an die Kantone sowohl zur (Teil-)Finanzierung des vom Bund als fernverkehrsrelevant angesehenen Netzes der Schweizerischen Hauptstraßen als auch für allgemeine Aufgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr, die Beiträge für Umwelt-, Landschafts- und Schutz gegen Naturgewalten im Straßenverkehr sowie die Forschung im Straßenwesen und die Verwaltung.¹⁰¹

Ferner erfolgte aus der SFSV auch die jährliche Einlage in den IF. Auch wurden in den Jahren 2006 und 2011 eine Erst- und außerordentliche Einlage aus der SFSV in den IF getätigt.¹⁰²

In der Verfassung erfolgte zunächst eine gleichwertige Aufzählung der Ausgabenbereiche der SFSV bei den Nationalstraßen und damit keine Priorisierung. In der Vergangenheit gab es darüber hinaus keine entsprechende gesetzliche Regelung. De facto (kodifiziert im Rahmen von mehr oder weniger informellen Regeln) hatten Betrieb und Unterhalt aber Vorrang vor Aus- und Neubau.¹⁰³ Als Vorbereitung der Bereitstellungsentscheidungen für die Ausgabenbereiche der Nationalstraßen waren die vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) entwickelten langfristigen und jährlichen

⁹⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86 Abs. 3 lit. a).

⁹⁷ Vgl. ARE (2015b).

⁹⁸ Siehe hierzu folgenden Abschnitt 2.4.1.1.2.

⁹⁹ Aus der SFSV wurden jährliche Beiträge zunächst an den FinöV-Fonds und ab dem Jahr 2016 an den BIF in Höhe von maximal 310 Mio. CHF (indexiert zum Inflationsausgleich) zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte der Schweiz geleistet. Diese Zahlungen der SFSV waren bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung des BIF durch den Bundeshaushalt befristet und somit hinsichtlich des Gesamtvolumens begrenzt. Vgl. hierzu BV SCHWEIZ (2016, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2). Selbiges gilt ab dem Jahr 2018 für die Zahlungen der neuen SFSV an den BIF. Siehe hierzu Abschnitt 2.4.2.2.2.

¹⁰⁰ Nähere Erläuterungen zum BIF als Kernelement der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen finden sich in Teil B in Kapitel 3 dieser Arbeit.

¹⁰¹ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86 Abs. 3 lit. b)-f) und MINVG (2016, Art. 3) sowie ASTRA (2015c, S. 36-37).

¹⁰² Auf beide Aspekte wird im folgenden Abschnitt 2.4.1.1.2 eingegangen. Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 1 lit. a)-c).

¹⁰³ Vgl. hierzu auch die gesetzliche Vorschrift in MINVG (2016, Art. 4 Abs. 2 lit. a)-b).

Straßenbauprogramme maßgebend. Diese wurden nach einem Bottom-up-Prinzip ausgehend von den ASTRA-Filialen über die ASTRA-Zentrale bis hin zum UVEK und zum Eidgenössischen Finanzdepartement entwickelt. Diese Programme dienten zunächst nur der Vorbereitung der Bereitstellungsentscheidungen, nicht aber zur Vorstrukturierung.

EINNAHMEQUELLEN BZW. MITTELHERKUNFT

Nach Art. 86 der Schweizer Bundesverfassung waren die folgenden Einnahmequellen bzw. Anteile an diesen für die Abdeckung aller Ausgaben in den oben genannten Bereichen zu verwenden. Dabei waren jeweils die Reinerträge (Erlöse abzüglich der Erhebungskosten) maßgeblich:

- 50 % des Reinertrags des Mineralölsteueraufkommens auf Erdöl, andere Mineralöle, Erdgas sowie daraus gewonnene Produkte und Treibstoffe;
- 100 % des Reinertrags des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffe;
- 100 % des Reinertrags der Nationalstraßenabgabe.

Der Mineralölsteuerzuschlag wurde dabei nur dann von den Straßennutzern vereinnahmt, wenn die Einnahmen aus den anderen im Rahmen der SFSV zweckgebundenen Einnahmequellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichten.¹⁰⁴ Da dies der Fall war, wurde in der Vergangenheit (und wird auch heute noch im Status quo) der Mineralölsteuerzuschlag erhoben.

INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG

Mit der Ausgestaltung der SFSV als auf Verfassungsebene verankertem Element der institutionellen Lösung war die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmequellen der SFSV für bestimmte Ausgabenbereiche bereits vorgegeben. Allerdings ergab sich für die konkrete Zuweisung der Einnahmen auf Ausgabenbereiche und die damit einhergehende Fällung von Bereitstellungsentscheidungen ein gewisser Spielraum für die Bundesversammlung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens. Dies war möglich, weil nur für einen bestimmten Teil der Ausgabenbereiche konkrete Ausgabenentscheidungen vorstrukturiert worden sind. Die rechtlichen Grundlagen hierzu fanden sich im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG).¹⁰⁵ Ansonsten erfolgte die jährliche Zuweisung der Einnahmen der SFSV auf die verschiedenen Ausgabenbereiche im Rahmen des Haushaltsgesetzes durch die Bundesversammlung. Diese jährliche Zuweisung der Einnahmen der SFSV auf die verschiedenen Ausgabenbereiche im Haushaltsgesetz wurde wie für jeden anderen Haushaltsbereich entsprechend vorbereitet. Die Verwaltung bzw. Bewirtschaftung (und damit auch die Haushaltsplanung) der SFSV unterlag generell dem Eidgenössischen Finanzdepartement bzw. der nachgeordneten Eidgenössischen Finanzverwaltung als Teil des Bundesrats. Im Ausgabenbereich Nationalstraßen ist dabei auf Vorarbeiten des inhaltlich zuständigen ASTRA zurückgegriffen worden. Dies betraf insbesondere die Erarbeitung der langfristigen und jährlichen Straßenbauprogramme durch das ASTRA.

¹⁰⁴ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86 Abs. 4).

¹⁰⁵ Vgl. MINVG (2016, Art. 4).

Im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen hätte das Schweizer Parlament selbstverständlich die Haushaltsplanung im Bereich der SFSV verwerfen und eigene Vorgaben mit dem Haushaltsgesetz verabschieden können. Dies geschah in der Realität jedoch in der Regel nicht und die Vorschläge des Bundesrats wurden von der Bundesversammlung bestätigt.

Abgedeckt wurden die oben genannten Ausgabenbereiche durch die zweckgebundenen Einnahmen der SFSV. Bezüglich der Einnahmequellen ist anzumerken, dass dem Mineralölsteuerzuschlag als Einnahmequelle im Rahmen der SFSV eine besondere Rolle zugekommen ist. Wie angesprochen war auf Verfassungsebene kodifiziert, dass, sofern die Einnahmen aus den anderen Einnahmequellen für die Finanzierung der verschiedenen Ausgabenbereiche nicht ausgereicht haben, ein Mineralölsteuerzuschlag grundsätzlich erhoben bzw. dieser auch (prioritär) erhöht werden konnte.¹⁰⁶ Für den umgekehrten Fall, dass die zweckgebundenen Einnahmen die Ausgaben der SFSV dauerhaft übersteigen würden, waren allerdings keine Regeln etabliert, welche die Entscheidungen hinsichtlich der Anpassung des Aufkommens der verschiedenen Einnahmequellen vorstrukturiert hätten. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass damals wohl nicht erwartet worden ist (und auch nicht zu erwarten war), dass ein solcher Fall zumindest in der kurzen und mittleren Frist aufgrund der prognostizierten sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben der SFSV eintreten würde.¹⁰⁷

Außerdem waren bei der Finanzierung der verschiedenen Ausgabenbereiche weitere Spielräume und rechtliche Vorgaben für die SFSV zu beachten. Diese betrafen im Wesentlichen die Möglichkeit zur Bildung von Rückstellungen und das Verbot der Verschuldung der SFSV. Der SFSV war es grundsätzlich erlaubt Rückstellungen zu bilden. Im Fall, dass die jährlichen Ausgaben der SFSV unter den jährlichen zweckgebundenen Einnahmen geblieben sind, wurden automatisch Rückstellungen der SFSV gegenüber dem Bundeshaushalt aufgebaut.¹⁰⁸ In der Vergangenheit wurden mit solchen Überschüssen die noch heute existierenden Rückstellungen der SFSV etabliert. Nach dem MinVG war dies zur langfristig ausgeglichenen Einnahme- und Ausgabenentwicklung explizit so vorgesehen, womit bereits hier ein gewisser Überjährigkeitsgedanke etabliert wurde.¹⁰⁹ Rückstellungen der SFSV gegenüber dem Bundeshaushalt wurden jedoch nicht verzinst.¹¹⁰ Die Rückstellungen der SFSV konnten somit auch als zinsloser Kredit der SFSV an den Bundeshaushalt interpretiert werden. Allerdings ist anzumerken, dass diese Rückstellungen nur buchhalterisch ausgewiesen wurden, da die SFSV wie gesagt Teil der Bundesrechnung und damit des Bundeshaushalts war. Damit ergaben sich auch weitere Rahmenbedingungen für eine etwaige Auflösung der Rückstellungen.

¹⁰⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 86 Abs. 4).

¹⁰⁷ Vgl. ASTRA (2015a, S. 2).

¹⁰⁸ Vgl. hierzu SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1983, S. 2). Allerdings überstiegen erst ab dem Jahr 1972 die zweckgebundenen Einnahmen die Ausgaben im Rahmen der SFSV.

¹⁰⁹ Vgl. MinVG (2016, Art. 3 lit. e).

¹¹⁰ Die Rückstellungen der SFSV wurden auf Grundlage der FHV (2016, Art. 62) als Eigenkapital des Bundes eingeordnet, da die zuständige Administration einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung über die Mittelverwendung hatte. Dieses Eigenkapital des Bundes wurde nicht verzinst. Vgl. hierzu auch BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 28).

Die Ausgaben im Rahmen der SFSV unterlagen als Teil der Bundesrechnung grundsätzlich der schweizerischen Schuldenbremse¹¹¹, die vorsieht, dass im Bundeshaushalt generell die jährlichen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen. Somit bestanden bei erhöhten Ausgaben der SFSV aufgrund einer angestrebten Reduktion oder Auflösung der Rückstellungen starke (politische) Interdependenzen zu anderen Ausgabenbereichen, da diese *ceteris paribus* (also bei konstantem Gesamtbudget im Bundeshaushalt, welcher keine Überschüsse aufwies) mit Minderausgaben in anderen Politikfeldern einhergehen mussten.¹¹² In einem solchen Fall dürften hohe politische Transaktionskosten (vor allem Koordinationskosten und ggf. auch strategische Kosten) angefallen sein, da hier explizit Verteilungsfragen berührt worden sind. Es bestanden ferner keine speziellen Rückzahlpläne oder Ähnliches zur Auflösung der Rückstellungen der SFSV. Während bei der Bildung von Rückstellungen die genannten Aspekte zu beachten waren, war die Regelung bezüglich der Verschuldungsfähigkeit der SFSV sehr klar ausgestaltet. Die SFSV durfte sich weder direkt am Kapitalmarkt verschulden, noch war eine Bevorschussung durch den Bundeshaushalt vorgesehen.

2.4.1.1.2 Infrastrukturfonds (IF)

ÜBERBLICK

Der selbst nur auf Gesetzesebene etablierte, aber der auf Verfassungsebene implementierten Einnahmeweckbindung der SFSV unmittelbar nachgelagerte IF war das zweite Element der institutionellen Lösung, welches für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen und dabei insbesondere für die Ausgabenbereiche mit investivem Charakter von Relevanz war.

Dabei wiesen die Ausgabenbereiche des IF einen Programmcharakter auf, in denen sequentiell Bereitstellungsentscheidungen und damit einhergehende Entscheidungen über die Finanzmittelbereitstellung getroffen worden sind.¹¹³ Der IF war ein rechtlich unselbstständiger Fonds mit eigener Rechnung. Er zählte zu den an das Haushaltssystem des Bundes angegliederten Spezialfonds, welche getrennt vom Bundeshaushalt bewirtschaftet und deren Bilanz, Ertrag, Aufwand sowie Investitionsrechnung separat ausgewiesen worden sind.¹¹⁴ Der IF war ferner nach seiner Implementierung am 01.01.2008 auf 20 Jahre (mit einer maximal fünfjährigen Verlängerungsoption) befristet und wies ein maximales Ausgabenvolumen von 20,8 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2005) auf.¹¹⁵ Ein Überblick über den IF wird in unten stehender Abbildung 5 gegeben, wobei auch die Volumina der einzelnen Ausgabenbereiche aufgeführt sind.

¹¹¹ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 17-21).

¹¹² Vgl. am Beispiel einer anderen Spezialfinanzierung BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 19).

¹¹³ Unter Programmen werden hier strukturierte Vorgehensweisen zur Realisierung von (verkehrs-)politischen Zielen verstanden. Im Rahmen des IF wurden das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstraßennetz (Engpassbeseitigung) und das Programm Agglomerationsverkehr finanziert.

¹¹⁴ Vgl. IFG (2016, Art. 1 Abs. 1).

¹¹⁵ Vgl. IFG (2016, Art. 13) sowie ASTRA (2015b, S. 1).

AUSGABENBEREICHE BZW. MITTELVERWENDUNG

Die verschiedenen Ausgabenbereiche des IF wurden im Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, kurz IFG) bezeichnet.¹¹⁶ Für das Nationalstraßennetz wurden zwei Ausgabenbereiche konkret definiert. Einerseits betraf dies die Fertigstellung des im Netzbeschluss definierten Nationalstraßennetzes. Aus den Mitteln des IF wurde dabei der Anteil des Bundes an den konkreten Projekten zur Fertigstellung des Nationalstraßennetzes finanziert.¹¹⁷ Nach der Verabschiedung des IFG am 06.10.2006 neu aufgenommene Netzelemente hätten allerdings nicht durch den IF finanziert werden dürfen, sondern hätten regulär über die SFSV finanziert werden müssen.¹¹⁸ Außerdem war der IF für die Finanzierung des sogenannten Programms Engpassbeseitigung im Nationalstraßennetz verantwortlich, in das sequentiell konkrete auszubauende Streckenabschnitte aufgenommen worden sind. Dieses noch heute existierende Programm sah einen eng definierten Rahmen für den Ausbau von überlasteten Abschnitten des Nationalstraßennetzes zur Engpassbeseitigung vor. Dieser Ausgabenbereich wies somit einen Programmcharakter mit einer starken Formalisierung der Abstimmung von Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen auf, welcher im weiteren Verlauf dieses Abschnitts noch detaillierter betrachtet wird.

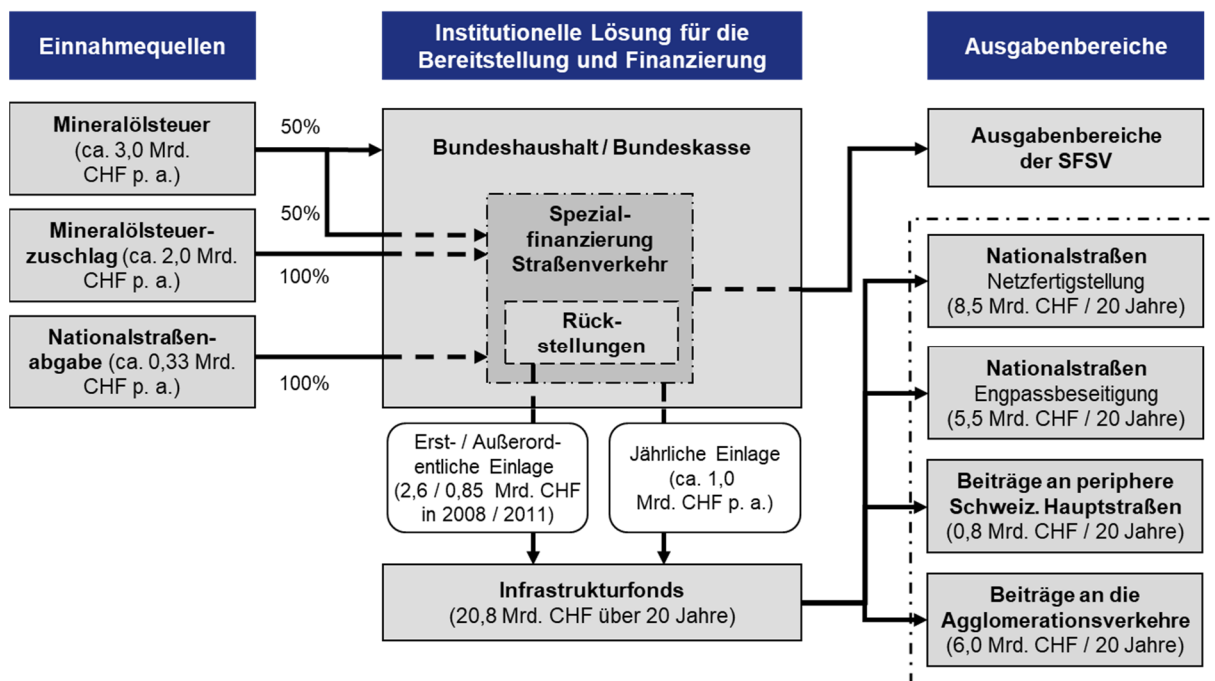


Abbildung 5: Infrastrukturfonds (2014)¹¹⁹

¹¹⁶ Vgl. IFG (2016, Art. 1 Abs. 2).

¹¹⁷ Die Fertigstellung des Nationalstraßennetzes ist Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen, wobei sich die Kantone zu durchschnittlich 13 % an der Finanzierung beteiligen müssen. Vgl. UVEK (2016a).

¹¹⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2009, S. 8406-8407).

¹¹⁹ Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen nach ASTRA (2015c, S. 36-37), IFG (2016, Art. 2 Abs. 1) sowie BB GESAMTKREDIT IF (2006, Art. 1) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121).

Zu den weiteren Ausgabenbereichen des IF zählten einerseits Maßnahmen bzw. Projekte im Rahmen sogenannter Agglomerationsprogramme, welche verkehrsträgerübergreifend (ebenso im Rahmen von Programmen sequentiell ausgewählte) Projekte zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen umfassten, sowie andererseits Beiträge an die Kantone für Schweizerische Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen. Somit kann nochmals festgehalten werden, dass durch den IF insbesondere die Ausgabenbereiche mit investivem und kapazitätserweiterndem Charakter bei den Nationalstraßen und den Agglomerationsverkehren abgedeckt worden sind.

Eine Priorisierung der Ausgabenbereiche erfolgte nur insofern, dass bestimmte Einnahmequellen des IF (die Erst- und die außerordentliche Einlage) ausschließlich den Ausgabenbereichen bei den Nationalstraßen zur Verfügung standen. Bezüglich dieses Aspekts sei auch auf die unten benannten Einnahmequellen des IF verwiesen. Darüber hinaus erfolgte keine weitergehende Priorisierung der Ausgabenbereiche.

EINNAHMEQUELLEN BZW. MITTELHERKUNFT

Ebenso wie die Ausgabenbereiche wurden im IFG die Einnahmequellen des IF spezifiziert. Der IF bezog seine Einnahmen vor allem aus wiederkehrenden und einmaligen Einlagen aus der SFSV. Außerdem flossen dem IF in geringem Ausmaß auch Erträge aus etwaigen Sanktionen für Fahrzeughersteller aufgrund überschrittener Flottengrenzwerte für den Ausstoß von CO₂ zu.¹²⁰

Als wiederkehrende Einlage fungierte die jährliche Einlage in den IF aus der SFSV. Somit unterlag diese Einlage ebenso dem Jährlichkeitsprinzip des Schweizer Bundeshaushalts und wurde im Rahmen des jährlichen Haushaltsgesetzes durch die Bundesversammlung beschlossen.¹²¹ Für die jährliche Einlage in den IF waren die (finanziellen) Erfordernisse der verschiedenen Ausgabenbereiche des IF maßgebend. Die Liquidität des Fonds sollte zur Erfüllung seiner Aufgaben jederzeit sichergestellt sein. Außerdem musste die jährliche Einlage so ausgestaltet werden, dass für die Erfüllung der übrigen Aufgaben der SFSV ausreichend Finanzmittel in dieser verblieben.¹²² Ferner sollten die Einlagen in den IF aus der SFSV (und somit die Ausgaben im Rahmen des Bundeshaushalts) verstetigt werden und keinen großen (Ausgaben-)Schwankungen unterliegen.

Außerdem wurden mehrere einmalige Einlagen in den IF aus den Rückstellungen der SFSV getätigt. Dazu gehört zunächst die Ersteinlage im Jahr 2006 in Höhe von 2,6 Mrd. CHF. Außerdem wurde im Jahr 2011 eine außerordentliche Einlage in Höhe von 850 Mio. CHF durchgeführt. Die beiden einmaligen Einlagen waren ausschließlich für die Ausgabenbereiche im National- und Hauptstraßennetz vorgesehen, wobei diese Einlagen zusammengenommen ca. 16,6 % des (begrenzten) Ausgabenvolumens des IF von 20,8 Mrd. CHF umfassten.¹²³

¹²⁰ Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 1 lit. d) und CO₂-G (2013, Art. 13).

¹²¹ Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 1 lit. c).

¹²² Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 3).

¹²³ Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 1 lit. a)-b) sowie Abs. 2).

INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG – TEIL I

Aufgrund der aus den (abgesehen von den – in der Vergangenheit – zu vernachlässigenden Erträgen aus den Sanktionen für Fahrzeughersteller aufgrund von überschrittenen CO₂-Flottengrenzwerten) als ausschließliche Einnahmequellen des IF fungierenden einmaligen und wiederkehrenden Einlagen aus der SFSV resultierenden direkten (finanziellen) Abhängigkeit des IF von der SFSV folgte der IF also der auf Verfassungsebene verankerten Einnahmезweckbindung der SFSV. Dabei war als übergeordnete Regel bei der Entscheidung über die Verteilung der Einnahmen auf die Ausgabenbereiche der SFSV zu beachten, dass die Verteilung der (jährlich) verfügbaren Mittel so vorgenommen werden musste, dass die Aufgaben der SFSV und des IF in gleichem Maße bewältigt werden konnten. Kodifiziert war dies im IFG: Die jährliche Einlage in den IF musste so ausgestaltet werden, dass sowohl die Aufgaben des IF als auch diejenigen der SFSV bewältigt werden konnten.¹²⁴ Damit sollte sichergestellt werden, dass alle Ausgabenbereiche von SFSV und IF bei der Einnahmeverteilung berücksichtigt und politisch nicht gegeneinander ausgespielt werden konnten.

Die darauffolgende Entscheidung über die Verteilung der dem IF jährlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die verschiedenen Ausgabenbereiche war unterschiedlich stark vorstrukturiert. Das Gesamtfinanzierungsvolumen des IF war zunächst auf die bereits erwähnten 20,8 Mrd. CHF begrenzt. Ebenso sind individuelle Obergrenzen je Ausgabenbereich vorgegeben gewesen.¹²⁵ Die jährliche Ausgestaltung der Entnahmen im Hinblick auf die verschiedenen Ausgabenbereiche war hingegen nicht vorstrukturiert und unterlag der Haushaltshoheit des Schweizer Parlaments. Dementsprechend erfolgte, analog zur SFSV, im Rahmen des jährlichen Haushaltsgesetzes eine Entscheidung über die Verteilung der Finanzmittel auf die Ausgabenbereiche des IF. Auch hier kann angemerkt werden, dass die Haushaltsplanungen des Bundesrats in der Regel durch das Schweizer Parlament bestätigt worden sind.

Zur Vorbereitung und schlussendlich auch Fällung von Bereitstellungsentscheidungen (und den damit einhergehenden Finanzierungsentscheidungen) wurde beim IF teilweise auf sogenannte Programme zurückgegriffen. Innerhalb dieser Programme (bzw. Projektklassen) wurden mehrstufige Verfahren zur Projektidentifikation, -bewertung, -auswahl und zur Realisierungsentscheidung genutzt. Nachfolgend wird das Verfahren im Programm Engpassbeseitigung vorgestellt. Ein ähnliches Verfahren fand auch im Rahmen der Finanzierung der sogenannten Agglomerationsprogramme Anwendung.

DAS BEISPIEL DES PROGRAMMS ENGPASSBESEITIGUNG IM IF

Zur Projektidentifikation wurde eine Engpassanalyse des Nationalstraßennetzes durchgeführt.¹²⁶ Auf dieser Grundlage wurden Projekte bzw. Projektvarianten gebildet. Dabei gab es die strikte Richtlinie, dass nur Fahrstreifenenerweiterungen an bestehenden Nationalstraßen auf mehr als zwei Kilometern Länge aus den Mitteln des Programms Engpassbeseitigung finanziert werden durften.

¹²⁴ Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 3).

¹²⁵ Vgl. BB GESAMTKREDIT IF (2006, Art. 1).

¹²⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2009, S. 8407-8409).

Da allerdings bei der Projektidentifikation deutlich mehr Bedarf festgestellt wurde als Finanzmittel im IF zur Verfügung stehen, wurde eine Priorisierung der Projekte unumgänglich. Konkret besaß das Programm Engpassbeseitigung ein dreistufiges Verfahren zur Bewertung der identifizierten Projekte:

- 1. Stufe: Abgleich der Projekte mit übergeordneten politischen Zielen (Konzentration der Finanzmittel auf die offensichtlich gravierendsten Engpässe innerhalb von Agglomerationen);
- 2. Stufe: Priorisierung der Projekte mit einem auf verschiedenen (unter anderem gesamtwirtschaftlich ausgerichteten) Kriterien basierenden Analyse- und Bewertungsverfahren;
- 3. Stufe: Überprüfung der verkehrlichen Wirkung der Projekte und Berücksichtigung weiterer Aspekte.¹²⁷

Auf Grundlage dieses Verfahrens erfolgte eine Einteilung der Projekte in vier Module, die einen Bezug zur Finanzierung aufwiesen und deren Bedeutung in unten stehender Tabelle 4 beschrieben wird.

Modul	Bedeutung	
1. Modul	Prioritäre Projekte, die im Rahmen der nächsten Mittelfreigabe durch die Bundesversammlung beschlossen werden sollten	
2. Modul	Weitere prioritäre Projekte, welche allerdings noch zu verbessern waren und möglicherweise bei einer folgenden Mittelfreigabe finanziert worden wären / Weiterer Planungsbedarf und Freigabe von Planungsmitteln	Projekte, die perspektivisch mit den im IF für die Engpassbeseitigung zur Verfügung stehenden Mitteln von 5,5 Mrd. CHF finanziert hätten werden können
3. Modul		Projekte, die voraussichtlich nicht hätten finanziert werden können
4. Modul	Nicht prioritäre Projekte ohne weiteres Planungsrecht	

Tabelle 4: Moduleinteilung im Rahmen des durch den IF finanzierten Programms Engpassbeseitigung¹²⁸

Die finale Realisierungsentscheidung wurde durch das Schweizer Parlament getroffen, welches über die Mittelfreigabe für die einzelnen Programme des IF anhand von Projektlisten abgestimmt hat. Dabei wurde durch Bundesbeschluss ein Teilbetrag (Verpflichtungskredit¹²⁹) des sogenannten Gesamtkredits über den Infrastrukturfonds von der Bundesversammlung periodenweise (alle vier Jahre) freigegeben, sodass mehrjährige Finanzmittelbindungen für Ausgabenbereiche mit festen Gesamtvolumina entstanden sind.¹³⁰ Der gesamte Prozess wiederholte sich kontinuierlich nach jeweils vier Jahren. Dies betraf sowohl die Analyse- und Bewertungsverfahren der Projekte (Zurückstellung und Wiedervorlage von Projekten) als auch die Realisierungsentscheidungen. Somit entstanden für die Programme mehrere Realisierungsperioden.

¹²⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2009, S. 8409-8411).

¹²⁸ Quelle: BUNDESRAT SCHWEIZ (2009, S. 8412) sowie BUNDESRAT SCHWEIZ (2014, S. 2452).

¹²⁹ Ein Verpflichtungskredit kann als Instrument zur Herstellung von Mehrjährigkeiten verstanden werden, da er eine Ermächtigung für die entsprechend zuständigen Behörden darstellt, bis zu einem bestimmten Höchstbetrag auch über das aktuelle Haushaltsjahr hinausgehend finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Mehrere Verpflichtungskredite werden auch als Gesamtkredit bezeichnet. Vgl. BAV (2021).

¹³⁰ Vgl. IFG (2016, Art. 6) und beispielsweise BB ENGPASSBESEITIGUNG (2010).

INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG – TEIL II

Aufgrund des begrenzten Gesamtvolumens des IF war kein Auffangen von Kostensteigerungen in den einzelnen Ausgabenbereichen möglich.¹³¹ Falls Kostensteigerungen in den einzelnen Ausgabenbereichen auftraten, waren (politische) Nachverhandlungen und ein erneuter Beschluss des Schweizer Parlaments notwendig. Dies hatte aufgrund ihrer Charakteristika unterschiedliche Konsequenzen für die einzelnen Ausgabenbereiche. Vor allem war dies im Ausgabenbereich Netzfertigstellung der Nationalstraßen von Relevanz, da dort konkrete Projekte mit einem spezifischen Finanzmittelvolumen hinterlegt waren. Kostensteigerungen hätten insofern nicht durch den IF abgefangen werden können. Nicht allzu relevant erscheint die Problematik hingegen bei den Ausgabenbereichen, welche auf Programmen basiert haben, da aufgrund der ohnehin stattfindenden Priorisierung der Projekte zwangsläufig nicht alle identifizierten Projekte hätten finanziert werden können.

Zur Kapitalaufnahme und Verzinsung der Einlagen wurden im IFG klare Vorgaben gemacht. Dem IF war es nicht erlaubt, Schulden am Kapitalmarkt oder gegenüber der Bundeskasse aufzunehmen. Dieses explizite Verschuldungsverbot war direkt im IFG kodifiziert.¹³² Außerdem wies der IF aufgrund der Erst- und außerordentlichen Einlage aus der SFSV grundsätzlich einen positiven Finanzmittelbestand aus. Ein solcher positiver Bestand wurde nicht verzinst, wobei diese Regelung sowohl direkt im IFG als auch in den allgemeinen Spezifikationen bezüglich der Bilanzierung von Spezialfonds des Bundes niedergelegt war.¹³³

Ein weiterer relevanter Aspekt bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der Finanzierung beim IF betraf das Verhältnis zur schweizerischen Schuldenbremse. Die Entnahmen des IF als Spezialfonds mit Sonderrechnung unterlagen nicht (direkt) der Schuldenbremse. Dies erlaubte also auch solche Konstellationen, in denen – solange der IF einen grundsätzlich positiven Finanzmittelbestand aufgewiesen hat – Einlagen und Entnahmen des IF in einem oder mehreren Jahren voneinander abgewichen sind. Da die Einlagen in den IF jedoch als Ausgaben der SFSV und damit der Bundesrechnung zuzuordnen waren, sind hierbei jedoch die Regelungen der schweizerischen Schuldenbremse zu beachten gewesen.¹³⁴ Somit kann festgestellt werden, dass es mithilfe des IF grundsätzlich einfacher (als bei der SFSV) war, Überjährigkeiten in der Finanzmittelbereitstellung und Mehrjährigkeiten in den diesbezüglich zugrunde liegenden Bereitstellungsentscheidungen herzustellen.

2.4.1.1.3 Interdependenzen und Zusammenwirken von SFSV und IF

Die beiden Elemente der institutionellen Lösung für die schweizerische Nationalstraßenfinanzierung SFSV und IF waren eng miteinander verknüpft, wobei für die Funktionsweise der Lösungen maßgebliche Interdependenzen bestanden haben. In unten stehender Abbildung 6 sind im Übrigen

¹³¹ Ausnahmen von dieser Regel bildeten Kostensteigerungen aufgrund von allgemeiner Inflation oder Erhöhungen des Mehrwertsteuersatzes. Vgl. hierzu BB GESAMTKREDIT IF (2006, Art. 6).

¹³² Vgl. IFG (2016, Art. 9 Abs. 1).

¹³³ Vgl. IFG (2016, Art. 9 Abs. 2), FHV (2016, Art. 61) sowie BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 34).

¹³⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 17-18).

nochmals beide Elemente mit ihren zugehörigen Einnahmequellen und Ausgabenbereichen im Zusammenspiel dargestellt.

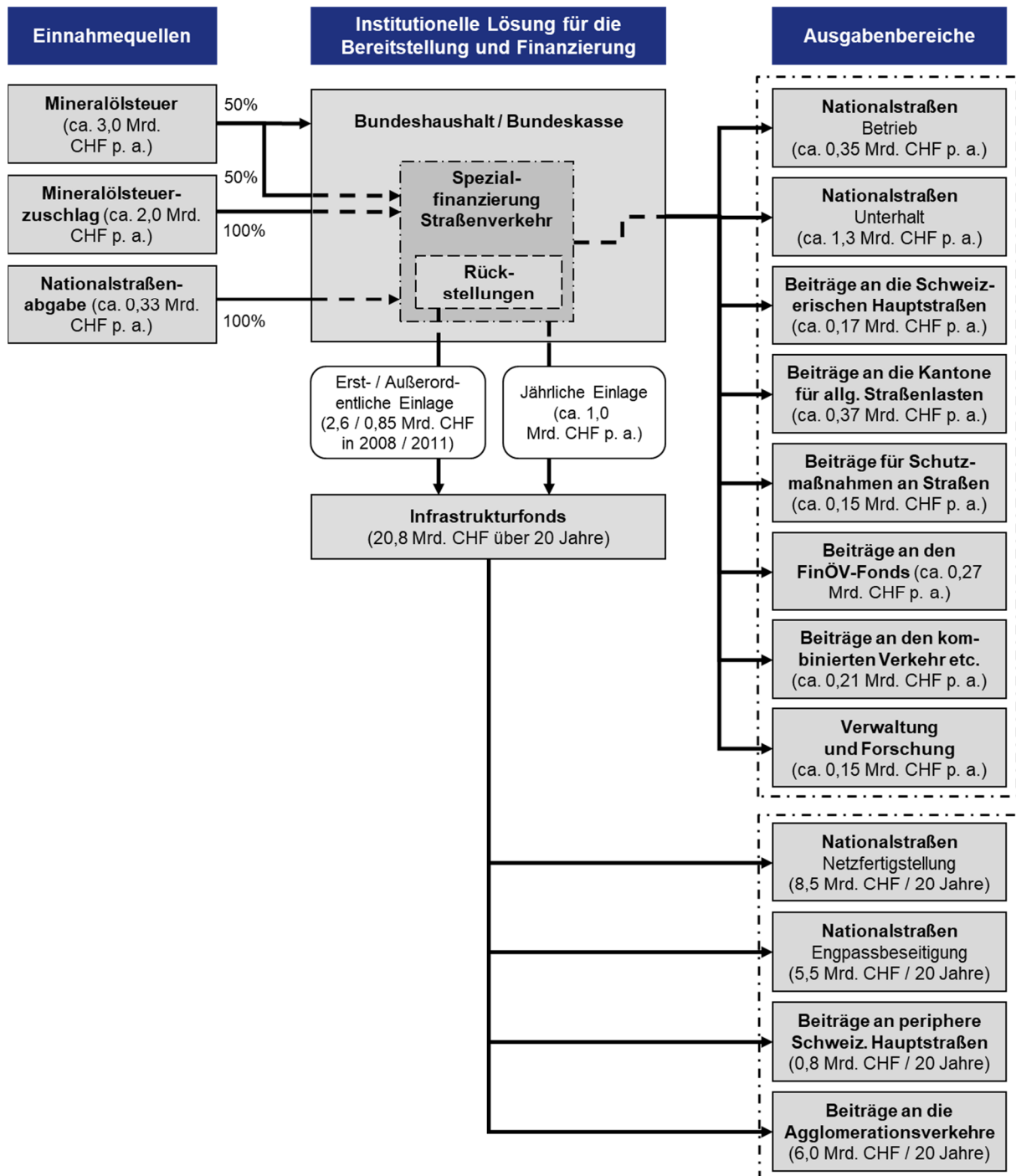


Abbildung 6: Spezialfinanzierung Straßenverkehr und Infrastrukturfonds im Zusammenspiel (2014)¹³⁵

Die auf Verfassungsebene verankerte Einnahmezweckbindung der SFSV erstreckte sich auf alle Ausgabenbereiche von SFSV und IF, sodass der IF grundsätzlich wie beschrieben als

¹³⁵ Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen nach ASTRA (2015c, S. 36-37), IFG (2016, Art. 2 Abs. 1) sowie BB GESAMTKREDIT IF (2006, Art. 1) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121).

nachgeordnetes Element der institutionellen Lösung für spezifische Ausgabenbereiche der SFSV eingeordnet werden kann. Zur Erfüllung seiner Aufgaben war der IF auf Einlagen aus der SFSV angewiesen, sodass eine direkte finanzielle Abhängigkeit des IF von der SFSV gegeben war. Diese Abhängigkeit betraf sowohl die jährlichen Einlagen in den IF, welche unmittelbar jährlichen Ausgaben der SFSV entsprachen, als auch die Erst- und außerordentliche Einlage in den IF aus den Rückstellungen der SFSV.

Eine zentrale Frage bezüglich der Interdependenzen und des Zusammenwirkens von SFSV und IF betraf die Koordination der Zuweisungen auf die Ausgabenbereiche der SFSV mit den jährlichen Einlagen in den IF. Maßgeblich verantwortlich für diese Koordinationsleistung war im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen das Schweizer Parlament. Dabei waren für das Parlament grundsätzlich zwei (bereits erwähnte) zentrale Vorgaben bzw. Einschränkungen für die Koordination der Zuweisungen entscheidend. Zunächst musste die Liquidität des IF jederzeit sichergestellt sein, damit es unter keinen Umständen zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Umsetzung der verschiedenen Projekte im Rahmen der einzelnen Ausgabenbereiche des IF kommen konnte. Ferner ist die Vorgabe des IFG zu beachten gewesen, dass die Einlagen in den IF so zu bemessen waren, dass Aufgaben der SFSV und Aufgaben des IF gleichermaßen mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der Einnahmезweckbindung erfüllt werden konnten und somit keine einseitige Bevorteilung einzelner Ausgabenbereiche zuungunsten anderer Ausgabenbereiche möglich war.¹³⁶

2.4.1.2 Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung

Wie in der Einleitung zu Abschnitt 2.4 beschrieben, erfolgt im Rahmen der Einordnung, Analyse und Bewertung der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung bis zum Ende des Jahres 2017 eine Fokussierung auf einige zentrale Ausgestaltungsfragen.

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Zweckgebundene Finanzmittel, welche innerhalb eines (Haushalts-)Jahres nicht für die Ausgabenbereiche der SFSV verbraucht worden sind, verblieben in der Zweckbindung. Als Konsequenz dieser Regelung wurden Rückstellungen aufgebaut. Damit wurden zunächst Überjährigkeiten etabliert. Die dadurch gegebene Möglichkeit der Übertragung nicht verausgabter Finanzmittel auf das Folgejahr führte zu einer erhöhten Flexibilität des Mitteleinsatzes in den verschiedenen Ausgabenbereichen der SFSV und damit auch zu einer potentiell effizienteren Leistungserstellung.

Das Ausmaß der Überjährigkeiten wurde aber durch die Integration der SFSV in den schweizerischen Bundeshaushalt und die direkte Zurechnung zur schweizerischen Schuldenbremse wiederum deutlich reduziert. Sofern kein Überschuss im Bundeshaushalt vorlag, gingen mit der Nutzung der Rückstellungen der SFSV aufgrund der Interdependenzen zu anderen Ausgabenbereichen im Bundeshaushalt durchaus hohe Koordinationskosten sowie ggf. auch strategische Kosten (und somit hohe politische Transaktionskosten) einher, da hier Fragen der Finanzmittelverteilung zwischen

¹³⁶ Vgl. IFG (2016, Art. 2 Abs. 3).

verschiedenen Ausgabenbereichen im Gesamthaushalt berührt worden sind. Damit bestand grundsätzlich eine latente – bezüglich des Ziels einer kosteneffizienten Leistungserstellung bei den Nationalstraßen negativ zu beurteilende – Unsicherheit im Rahmen der SFSV, ob und wenn ja in welchem Ausmaß auf die durch die Rückstellungen der SFSV induzierten Überjährigkeiten im Rahmen der Einnahmезweckbindung überhaupt zurückgegriffen werden konnte.

Somit ist eine Finanzierung durch den IF insbesondere bei denjenigen Ausgabenbereichen vorteilhaft gewesen, welche hohe Investitionsanteile aufweisen und bei denen dementsprechend Überjährigkeiten (bzw. auch Mehrjährigkeiten) aufgrund der mehrere Jahre umfassenden Projektlaufzeit besonders förderlich sind. Der IF ging – aufgrund der Auslagerung von Einnahmen und Ausgabenbereichen in einen separat vom Bundeshaushalt geführten Spezialfonds – aber mit einer gewissen Einschränkung von haushalterischer Flexibilität einher. Dies ist deshalb anzumerken, da die in der SFSV angelegten Überjährigkeiten – wie oben beschrieben – im Grundsatz nicht gegriffen haben und damit im Bundeshaushalt verhältnismäßig flexibel mit den zweckgebundenen Einnahmen der SFSV umgegangen werden konnte.

Im IFG wurde – wie in Abschnitt 2.4.1.1.2 detailliert dargestellt – die sogenannte Erst- sowie eine außerordentliche Einlage aus der SFSV in den IF festgelegt. Diese sorgten durch den Aufbau eines Grundstocks an Finanzmitteln für eine gewisse Überwindung der Abhängigkeit des IF von den im Rahmen der Haushaltsberatungen festgelegten jährlichen Einlagen in den IF. Dieser Grundstock hatte die Funktion einer Liquiditätsreserve und diente damit der Vermeidung von Liquiditätsengpässen bei der Projektrealisierung. Somit wurden wirksame Über- bzw. Mehrjährigkeiten im IF hergestellt und damit unter Nutzung der Erst- und außerordentlichen Einlage aus der SFSV die Abhängigkeit von der Jährlichkeit des Bundeshaushalts überwunden.

Durch die Kopplung von SFSV und IF entstanden ebenso (indirekte) Überjährigkeiten bei der SFSV, da eine Variation der Finanzmittel, die den Ausgabenbereichen der SFSV zugewiesen worden sind, durch die Variation der jährlichen Einlage in den IF umgesetzt werden konnte, welcher selbst auf die Erst- und außerordentliche Einlage zurückgreifen konnte. Allerdings ist dies bei der Einführung des IF nicht so intendiert gewesen und wurde auch nicht als Steuerungsinstrument der SFSV genutzt.¹³⁷ Grundsätzlich wäre es aber denkbar, dass alle potentiellen Überschüsse der SFSV unmittelbar als Einlage in den IF übertragen worden wären, um die Möglichkeit einer überjährigen Nutzung dieser überschüssigen Mittel sicherzustellen. Eine solche Vorgehensweise ist aber – auch aufgrund des negativen Saldos von Einnahmen und Ausgaben in der SFSV und der nur kurzen Laufzeit des IF – nicht festzustellen gewesen. Da die Laufzeit des IF allerdings begrenzt war, hätte eine solche Lösung für das Überjährigkeitsproblem der SFSV auch nur für einen gewissen (begrenzten) Zeitraum ihre Wirkung entfalten können. Außerdem wäre zu erwarten gewesen, dass durch eine solche Umgehung

¹³⁷ Auch wäre denkbar, dass eine Variation der jährlichen Einlagen aus der SFSV in den BIF als Steuerungsinstrument zur Herstellung von Überjährigkeiten bei der SFSV hätte genutzt werden können. Diese Nutzung ist aber ebenso als nicht realistisch einzustufen, da auf Verfassungsebene sehr detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Struktur und der Höhe der jährlichen Einlagen aus der SFSV in den BIF gemacht worden sind (9 % des Aufkommens der zweckgebundenen Mineralölsteuer inklusive Zuschlag bzw. maximal 310 Mio. CHF) und somit sehr starke Vorstrukturierungen hinsichtlich dieses Ausgabenbereichs der SFSV bestanden haben.

des Problems der fehlenden Überjährigkeiten in der SFSV in gewissem Maße auch die (grundsätzlich positiv zu bewertende) Übersichtlichkeit und Transparenz der SFSV verloren gegangen wäre.

Durch die im IF unmittelbare und in der SFSV mittelbare Herstellung von Überjährigkeiten war somit ein grundsätzlich kosteneffizienterer Finanzmitteleinsatz bei der Leistungserstellung der schweizerischen Nationalstraßen möglich. Durch die Kopplung mit (nachstehend betrachteten) mehrjährigen Ausgabenentscheidungen konnten zusätzlich politische Transaktionskosten gesenkt werden.

FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN)

Grundsätzlich wurden die Ausgabenentscheidungen für die Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen jährlich mit einer Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die zwei Elemente der institutionellen Lösung SFSV und IF festgelegt. Dabei waren diese in unterschiedlichem Maße vorstrukturiert. Im Vorhinein muss angemerkt werden, dass das Zielnetz der Nationalstraßen in der Schweiz durch einen (Bundes-)Beschluss der Politik (Netzbeschluss) auf Gesetzesebene definiert ist, sodass den Ausgabenentscheidungen bei den Nationalstraßen schon von dieser Seite her ein gewisser Rahmen vorgegeben ist.

Vorstrukturierungen von Bereitstellungsentscheidungen in bestimmten Ausgabenbereichen (hier: Nationalstraßen) senken grundsätzlich Transformationskosten sowie politische Transaktionskosten (und dabei sowohl Informations- und Koordinationskosten als auch strategische Kosten), da die (jährliche) Entscheidungsfindung über die Höhe der Finanzmittelbereitstellung für die einzelnen Ausgabenbereiche vereinfacht wird. Solche Vorstrukturierungen sind vor allem dann vorteilhaft, wenn bereits ein umfassender politischer und gesellschaftlicher Konsens bezüglich der Vorteilhaftigkeit von Finanzmittelbereitstellungen zugunsten bestimmter Ausgabenbereiche besteht. Dies ist in der Schweiz insbesondere bei Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes und auch bei bestimmten Kapazitätserweiterungsinvestitionen (Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung) der Fall. Ferner kann es als vorteilhaft eingeordnet werden, dass der Ausgabenbereich Erhalt bzw. Unterhalt des bestehenden Netzes gegenüber Neu- und Ausbau vorrangig mit Finanzmitteln auszustatten war. Damit wurde eine Minimierung der Lebenszykluskosten der Gewerke bei den Nationalstraßen und folglich ein kosteneffizienterer Mitteleinsatz möglich. Es ist allerdings zu beachten, dass sowohl SFSV als auch IF für die Finanzierung von Ausgabenbereichen im Bereich der Nationalstraßen verantwortlich waren, sodass unter Umständen Schnittstellenprobleme hinsichtlich der Verteilung der verfügbaren Finanzmittel aufgetreten sind.

Hinsichtlich der Verstetigung der Einlagen in den IF bzw. von Finanzströmen im Allgemeinen ist festzustellen, dass diese ebenso transaktionskostenmindernd gewirkt haben könnten, da Ausgabenspitzen und damit zusammenhängende Verteilungsfragen im Zusammenspiel mit anderen Ausgabenbereichen vermieden oder zumindest vermindert worden wären.

ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN

Im IFG wurden – wie bereits erläutert – für den IF auf Gesetzesebene konkret definierte Ausgabenbereiche mit Programmcharakter (Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung) bestimmt. Im Ergebnis dieser Programme standen detaillierte Finanzierungspläne, denen projektscharfe

Investitionsentscheidungen für Neu- und Ausbauprojekte zugrunde lagen. Diese Investitionsentscheidungen und Finanzierungspläne wurden durch das Schweizer Parlament alle vier Jahre getroffen bzw. verabschiedet. Somit ergaben sich mehrjährige Ausgabenentscheidungen bzw. Finanzmittelfixierungen, welche mit einem Bedarfsplanungsinstrument gekoppelt waren.

Die mit diesen mehrjährigen Ausgabenentscheidungen einhergehende verstärkte politische Selbstbindung dürfte zu einer effizienten Finanzmittelbereitstellung für die prioritär zu realisierenden Projekte im Bereich der Nationalstraßen geführt haben. Nichtsdestoweniger ergab sich verglichen mit den Ausgabenentscheidungen im Rahmen der regulären SFSV ein haushalterischer Flexibilitätsverlust. Durch mehrjährige Investitionsentscheidungen und Finanzierungspläne und den damit korrespondierenden notwendigen Einlagen in den IF sind dem schweizerischen Bundeshaushalt entsprechende Spielräume genommen worden. Dies ist insbesondere auch deshalb relevant, da die Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen bevorzugte Einsparpositionen im Bundeshaushalt darstellen.¹³⁸ Diesem Flexibilitätsverlust ist allerdings entgegenzuhalten, dass sich die Politik gesetzlich nur an mehrjährige Ausgabenentscheidungen gebunden hat, welche einen begrenzten Zeitraum von vier Jahren umfassten. Außerdem bestand (und besteht auch noch im Status quo) ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens für die Netzfertigstellung (festgehalten im aktuellen Netzbeschluss) und die Engpassbeseitigung im Nationalstraßennetz. Wenn somit ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens bezüglich der Realisierungsnotwendigkeit von prioritären Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den Nationalstraßen gegeben ist, dann können mit einer solchen mehrjährigen Finanzmittelfixierung zugunsten prioritärer Ausgabenbereiche Vorteile im Sinne einer Reduktion von Transformationskosten sowie von politischen Transaktionskosten (und dabei sowohl von Informations- und Koordinationskosten als auch strategischen Kosten) bei den handelnden Akteuren einhergehen.

ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE SOWIE KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN

Eines der bedeutsamsten Merkmale der institutionellen Lösung bis zum Ende des Jahres 2017 war außerdem die auf Verfassungs- und damit höchster institutioneller Ebene etablierte Zweckbindung verschiedener Einnahmequellen für diverse Ausgabenbereiche im Straßen- und sonstigen Verkehr.¹³⁹

Diese Einnahmezweckbindung verringerte zunächst die haushalterische Flexibilität im Bundeshaushalt, da die Erträge aus den benannten Einnahmequellen ganz oder teilweise dem Haushalt nicht mehr zur Verfügung standen.¹⁴⁰ Somit ließen sich zur Finanzierung anderer Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts in geringerem Maße disponible Einnahmen verwenden.

¹³⁸ Diese Aussage ist dem Experteninterview mit dem ASTRA am 12.01.2016 in Bern entnommen.

¹³⁹ Diese Einnahmezweckbindung entfaltete ihre Wirkung insbesondere im Zusammenspiel mit den verschiedenen Arten von auf gesetzlicher Ebene verankerten Vorstrukturierungen (Kreislaufstrukturen, mehrjährige Ausgabenentscheidungen), auf welche im weiteren Verlauf dieses Abschnitts noch eingegangen wird.

¹⁴⁰ Dabei beliefen sich im Jahr 2014 die zweckgebundenen Einnahmen der SFSV aus anteiliger Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und Nationalstraßenabgabe (ca. 3,8 Mrd. CHF) auf ca. 6 % der Gesamteinnahmen des schweizerischen Bundeshaushalts (ca. 62,8 Mrd. CHF). Vgl. hierzu EFV (2016b, S. 41 und S. 73-74).

Ferner ging auch verkehrspolitische Flexibilität verloren, da die zweckgebundenen Einnahmequellen der Finanzierung bestimmter Ausgabenbereiche dienten und somit nicht mehr unbedingt als verkehrspolitische Instrumente (beispielsweise zur Erzielung von Lenkungswirkungen) eingesetzt werden konnten.¹⁴¹ Hierbei kann außerdem angemerkt werden, dass die Einbindung von Einnahmequellen in Finanzierungskreisläufe im Fernstraßensektor in Verbindung mit einem Einsatz als verkehrspolitisches Instrument zur Erzielung von Lenkungswirkungen immer mit gewissen Schwierigkeiten einhergehen dürfte, da Zielkonflikte (Betrieb und Erhalt bzw. Ausbau von Straßeninfrastrukturen versus Verkehrsverlagerung auf andere Verkehrsträger) auftreten können. Diesem Flexibilitätsverlust stand die Absicherung der Verwendung der Einnahmen, welche bei den Nutzern der Straßeninfrastrukturen erhoben worden sind, für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr entgegen.¹⁴² Die Politik hat sich in diesem Kontext in hohem Maße selbst gebunden, was einerseits aufgrund der durch die Einnahmezweckbindung induzierten Fixierung der Ausgabenhöhe mit reduzierten Transaktionskosten und ggf. auch einer gesteigerten Kosteneffizienz der Leistungserstellung einhergegangen sein dürfte. Andererseits dürfte diese Selbstbindung eine Akzeptanzerhöhung seitens der Straßennutzer für Anpassungen an den Einnahmehöhen (und dadurch reduzierte Transformations- und Transaktionskosten) sowie ggf. auch für die grundsätzliche Erhebung von Einnahmen bei ihnen zur Folge gehabt haben. Somit konnten durch den Langfristcharakter und die Stabilität der Einnahmezweckbindung (aufgrund des Zusammenspiels mit den verschiedenen auf Gesetzesebene verankerten Vorstrukturierungen, der hohen Normenebene sowie der Verortung von Einnahmequellen und Ausgabenbereichen im gleichen Sektor bzw. in verkehrlicher Hinsicht eng verknüpften Sektoren) politische Transaktionskosten gesenkt werden.

Hinsichtlich der Existenz von Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmeanpassungen bei SFSV und IF ist zu konstatieren, dass auf Verfassungsebene eine besondere Rolle des Mineralölsteuerzuschlags im Rahmen der Einnahmezweckbindung der SFSV verankert war. Der Zuschlag zur Mineralölsteuer als Einnahmequelle der SFSV wurde prioritär angepasst, wenn die erhobenen Finanzmittel im Rahmen der Einnahmezweckbindung für die Erfüllung der Aufgaben der SFSV nicht ausreichten. Es erfolgte allerdings keine automatische Anpassung des Mineralölsteuerzuschlagssatzes. Hierfür waren weiterhin reguläre Gesetzesänderungen notwendig.

Somit wurde ein Kreislaufgedanke zwischen einer bestimmten Einnahmequelle und der Ausgabenhöhe im Straßensektor etabliert.¹⁴³ Aufgrund der direkten finanziellen Abhängigkeit des IF

¹⁴¹ Die für die Finanzierung der Ausgabenbereiche der SFSV zweckgebundenen Einnahmen machten im Jahr 2014 einen Anteil von ca. 53 % an den insgesamt auf Bundesebene erhobenen Einnahmen im Straßenverkehr (ca. 7,2 Mrd. CHF) aus. Vgl. EFV (2016b, S. 73-74). Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass andere Einnahmequellen im Straßenverkehr (wie beispielsweise die LSVA) teilweise ebenso zweckgebunden sind. Siehe hierzu auch Abschnitt 2.3.2 und Teil B in Kapitel 3 dieser Arbeit.

¹⁴² In diesem Kontext kann von einer Nutzer- bzw. hinsichtlich der intermodalen Querfinanzierung der Schiene auch von einer Nutznießerfinanzierung gesprochen werden. Nutzerfinanzierungen sind vor allem durch den direkten Bezug zwischen einer Gebührenerhebung für die Nutzung von (Verkehrs-)Infrastrukturen und der Verwendung der dadurch erzielten Einnahmen zur Finanzierung ebendieser (Verkehrs-)Infrastrukturen gekennzeichnet.

¹⁴³ Aufgrund der stark ausgeprägten direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente in der Schweiz konnten und können Erhöhungen von Ausgaben im Straßensektor korrespondierend mit entsprechenden Steuer- oder

von der SFSV ließ sich dieser Kreislaufgedanke auch auf die Ausgabenbereiche des IF übertragen, obwohl die Ausgaben des IF insgesamt aber wie bereits beschrieben begrenzt waren.

Eine direkte Folge dieses auf Verfassungsebene implementierten Kreislaufgedankens dürfte eine Akzeptanzerhöhung seitens der Straßennutzer bei der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags gewesen sein, da diese Erhöhungen ihnen unmittelbar in Form von Ausgabenerhöhungen im Rahmen der SFSV zugutegekommen sind (und auch in diesen begründet lagen). Somit konnten aufgrund der in diesem Kontext verstärkten politischen Selbstbindung Transformations- und Transaktionskosten (und dabei vor allem die anfallenden Koordinationskosten) für etwaige Anpassungen am Aufkommen der Einnahmequellen der SFSV gesenkt werden. Allerdings führte dies ebenso zu einem zusätzlichen Flexibilitätsverlust im Bundeshaushalt, da im Allgemeinen dessen Einnahmeerhebungspotentiale gemindert worden sind. Aufgrund von Interdependenzen zwischen den verschiedenen Einnahmequellen sanken im Speziellen die Einnahmeerhebungspotentiale auch bei anderen Einnahmequellen im Straßensektor, welche teilweise ebenso dem Bundeshaushalt zugeflossen sind. Dieser Aspekt traf insbesondere auf das Grundaufkommen der Mineralölsteuer zu. Ebenso kann festgestellt werden, dass aufgrund der Verwendung des Mineralölsteuerzuschlags als besonderes Finanzierungsinstrument die Möglichkeit zu dessen Nutzung als Instrument der Verkehrspolitik (beispielsweise zur Erzielung von Lenkungs- bzw. Verlagerungswirkungen) eingeschränkt wurde bzw. ggf. sogar verloren ging. Diesem Argument ist allerdings entgegenzuhalten, dass die (eigentliche) Mineralölsteuer durchaus als Lenkungsinstrument hätte genutzt werden können, wiewohl hierbei die Interdependenzen zum Aufkommen aus dem Mineralölsteuerzuschlag zu beachten gewesen wären. Allerdings kann angenommen werden, dass diese von begrenzter Natur gewesen sind. Diesbezüglich kann auch auf Abschnitt 2.4.2.2.3 verwiesen werden. Grundsätzlich sind diese Aussagen allerdings vor dem Hintergrund zu sehen, dass mit der Erhebung von Einnahmen im Straßenverkehr stets Finanzierungsziele einhergehen dürften, welche zwangsläufig in einem gewissen Zielkonflikt zu Lenkungs- bzw. Verlagerungszielen stehen dürften.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Weder SFSV noch IF hatten einen Zugang zum Kapitalmarkt. Alle Ausgabenbereiche der beiden Elemente der institutionellen Lösung wurden ausschließlich über die in der Schweizer Bundesverfassung genannten zweckgebundenen Einnahmequellen finanziert. Zudem wurde keine Bevorschussung der SFSV durch den Bundeshaushalt (wie beispielsweise beim BIF) praktiziert. Außerdem war eine solche Möglichkeit auch gar nicht vorgesehen. Letzterer Punkt war politisch allerdings insbesondere bei den Straßen(nutzer-)verbänden (ebenso wie die fehlende Verzinsung der Rückstellungen) umstritten.¹⁴⁴

Abgabenerhöhungen der Schweizer Bevölkerung auch direkt zur Abstimmung vorgelegt werden. Ein Beispiel hierfür ist die (abgelehnte) sogenannte Vignetten-Vorlage, welche die Aufnahme von 400 km kantonaler Straßen in das Nationalstraßennetz bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Nationalstraßenabgabe von 40 CHF auf 100 CHF p. a. vorsah. Vgl. hierzu UVEK (2013).

¹⁴⁴ Vgl. beispielsweise KOLLER (2013) und BÖCKLI / REICH (1989).

Nachgelagert zu den Analysen kann keine Beurteilung der (nicht gegebenen) Möglichkeit zur Kapitalaufnahme erfolgen, da hierbei intertemporale Verteilungsfragen berührt werden und somit Werturteile notwendig wären.¹⁴⁵ Es ist allerdings zu konstatieren, dass eine durch eine Kapitalaufnahmemöglichkeit realisierbare höhere Flexibilität bei der Finanzmittelbereitstellung und -allokation (zur Glättung bzw. Verstetigung der Verfügbarkeit von Finanzmitteln) somit nicht möglich war. Eine solche Flexibilität bei der Finanzmittelbereitstellung kann aber auch auf anderen Wegen – wie beispielsweise durch vorgeschriebene Mindestreserven – sichergestellt werden, wobei dies allerdings bei beiden Elementen der institutionellen Lösung bis zum Ende des Jahres 2017 – und somit auch beim IF – nicht so praktiziert wurde. Der beim IF existierenden Erst- und außerordentlichen Einlage kann allerdings eine ähnliche Funktionsweise zur flexiblen Finanzmittelbereitstellung zugeschrieben werden.

ZUSAMMENFASSENDE EINORDNUNG, ANALYSE UND BEWERTUNG VON SFSV UND IF

Resümierend ist festzuhalten, dass in der Vergangenheit mit SFSV und IF in der Schweiz zwei unterschiedliche Grundgedanken hinsichtlich der Ausgestaltung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen identifiziert werden können.

Die auf Verfassungsebene implementierte SFSV war durch Strukturen mit einem eher geringen Ausmaß an Voreinstellungen hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen gekennzeichnet. Dabei deckte die SFSV zwar auch einige Ausgabenbereiche (insbesondere den Betrieb und Unterhalt als laufende Kosten bei den schweizerischen Nationalstraßen) ab, deren Vorteilhaftigkeit in Politik und Gesellschaft weitgehend unbestritten war und ist. Allerdings wurden auch Ausgabenbereiche im Rahmen der SFSV finanziert hinsichtlich deren aktueller Niveaus sicherlich ein gewisser politischer und gesellschaftlicher Konsens besteht, bei denen aber unterschiedliche politische Meinungen und gesellschaftliche Ansichten bezüglich etwaiger Anpassungen an Ausgaben- und Einnahmehöhen bestehen könnten. Dazu gehören beispielsweise die Förderung des kombinierten Verkehrs (ca. 7 % der Ausgaben der SFSV) oder die Leistung von Beiträgen an den BIF für die Eisenbahngroßprojekte (ca. 10 % der Ausgaben der SFSV). Auch Ausgabenbereiche mit stark verteilungspolitischem Charakter, wie z. B. die Beiträge an die Kantone für Ausgaben im allgemeinen Zusammenhang mit dem Straßenverkehr, wurden über die SFSV finanziert (ca. 13 % der Ausgaben der SFSV). Hierbei ist allerdings zu erwähnen, dass Erschließungsziele auch ein klarer Bestandteil der Schweizer Verkehrspolitik sind. Obwohl die SFSV eine auf Verfassungsebene verankerte Einnahmezweckbindung beinhaltet hat, war sie weiterhin sehr eng am jährlichen Bundeshaushalt orientiert und unterlag schlussendlich dessen Regelrahmen. Bereitstellungs- und Ausgabenentscheidungen wurden im Rahmen der üblichen jährlichen Haushaltsberatungen durch den Haushaltsgesetzgeber getroffen. Anpassungen an der Höhe der Ausgaben erfolgten im politischen Aushandlungsprozess, da es bei der SFSV diesbezüglich keine starken Vorstrukturierungen gab. Obwohl mit der vorgesehenen Anpassung des Mineralölsteuerzuschlags bei nicht ausreichenden Einnahmen zwar eine sehr starke Vorstrukturierung

¹⁴⁵ Intertemporale Verteilungswirkungen könnten allerdings auch durch absolute Verschuldungsgrenzen größer Null zumindest begrenzt werden.

von Entscheidungen bezüglich der Anpassung des Aufkommens der Einnahmequellen der SFSV vorlag, entfaltete diese ihre Wirkung aufgrund der (in der SFSV) fehlenden Vorstrukturierungen hinsichtlich der damit korrespondierenden Ausgabenentscheidungen jedoch nicht bzw. nur in geringerem Ausmaß. Somit ist festzuhalten, dass die SFSV insbesondere (auch) die Ausgabenbereiche abgedeckt hat, in denen stärkere politische und gesellschaftliche Konflikte über das Ausgabenniveau und damit einhergehend der bereitzustellenden Finanzmittel aufgetreten sind. Damit ist in diesem Kontext nur ein geringes Maß an politischer Selbstbindung festzustellen, was mit einem hohen Maß an Flexibilität hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen einherging. Somit kann die alte SFSV als institutionelle Lösung mit Strukturen und Regelsystemen angesehen werden, die durch ein geringes Ausmaß an politischer Selbstbindung und viel Flexibilität gekennzeichnet waren.

Beim IF hingegen ist zu beobachten, dass auf gesetzlicher Ebene in verstärktem Maße Strukturen und Regelsysteme etabliert worden sind, die auf umfassenderen Vorstrukturierungen basierten (und mit einer stärkeren politischen Selbstbindung einhergingen). Dies betraf diejenigen Ausgabenbereiche, hinsichtlich deren Niveaus in der Vergangenheit (bzw. im Status quo) und auch potentieller Anpassungen an Ausgaben- und Einnahmestufen und somit deren grundsätzlicher Vorteilhaftigkeit ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens bestand (bzw. besteht). Über den IF wurden im Rahmen von Programmen vor allem investive Maßnahmen bzw. Projekte wie die Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Nationalstraßennetz (Neu- bzw. Ausbauprojekte zur Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung) und solche im öffentlichen Verkehr in den großstädtischen Agglomerationen der Schweiz (vor allem Neu- bzw. Ausbauprojekte in S-Bahn- oder Straßenbahnnetzen) finanziert. Hinsichtlich der Finanzmittelbereitstellung für diese Ausgabenbereiche hat sich die Politik durch das höhere Maß an Vorstrukturierungen bzw. Voreinstellungen sowohl bei den Ausgabenbereichen als auch bei den Einnahmequellen, konkret also den mehrjährigen Ausgabenentscheidungen im Zuge der diese Entscheidungen maßgeblich vorstrukturierenden Programme des IF, welche mit der Voreinstellung zur Anpassung des Mineralölsteuereinzugs bei nicht ausreichenden Einnahmen der SFSV gekoppelt waren, in stärkerem Maße selbst gebunden als bei der SFSV. Da sich diese Selbstbindung auf Ausgabenbereiche erstreckt hat, die einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens unterliegen, dürften die Nachteile dieses haushaltsferneren Elements der institutionellen Lösung im Kontext von Flexibilitätsverlusten der Politik relativ gering gewesen sein. Somit wurde beim IF eine höhere politische Selbstbindung für diejenigen Ausgabenbereiche etabliert, bei denen keine (größeren) politischen und gesellschaftlichen Diskussionen hinsichtlich deren Vorteilhaftigkeit bestanden.

2.4.2 Reformen im Jahr 2018

Zum Jahreswechsel 2017 / 2018 wurden im Rahmen der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen umfangreiche Reformen auf Verfassungsebene umgesetzt, welche durch den Bundesrat angestoßen wurden. Nach den parlamentarischen Beratungen wurde aufgrund der angestrebten Änderungen an der Schweizer Bundesverfassung am 12.02.2017 eine Volksabstimmung durchgeführt. Dabei wurden die vorgeschlagenen Anpassungen und Überarbeitungen mit einer Mehrheit von 62 % der abgegebenen Stimmen angenommen. Außerdem

wurde die Beschlussfassung mit einer Mehrheit der Stimmen der Kantone befürwortet, sodass die Reformen zum 01.01.2018 in Kraft getreten sind.¹⁴⁶ Die Motivation für die Durchführung von Reformen am bestehenden System wurde in dessen – vom Bundesrat bzw. UVEK und ASTRA benannten – diversen Defiziten begründet. Diese werden nachfolgend (in Abschnitt 2.4.2.1) knapp eingeordnet.¹⁴⁷ Daraufhin erfolgen analog zu Abschnitt 2.4.1 eine deskriptive Darstellung (in Abschnitt 2.4.2.2) sowie eine institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung (in Abschnitt 2.4.2.3) der vollzogenen Reformen.

2.4.2.1 Motivation und Gründe für die Durchführung von Reformen

Durch die Implementierung des IF und der damit verbundenen strikten Aufteilung der verschiedenen Wertschöpfungsstufen der Nationalstraßen zwischen SFSV und IF sei nach Ansicht der Schweizer Regierung die Flexibilität bezüglich der Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen bei den Nationalstraßen deutlich verringert worden. Dies beträfe vor allem in einer ex post-Betrachtung, aufgrund von geringeren realisierten als geplanten Ausgaben, vorliegende überschüssige Mittel in SFSV oder IF, welche nicht ohne erneute Entscheidung seitens der Legislative für Ausgabenbereiche des jeweiligen anderen Elements der institutionellen Lösung verwendet werden konnten. Ex ante konnten die erzielten Einnahmen hingegen ohne Weiteres auf die beiden Elemente SFSV und IF aufgeteilt werden.¹⁴⁸

Aufgrund der Zugehörigkeit der SFSV zur Bundesrechnung hätte außerdem die Möglichkeit einer überjährigen Finanzmittelbereitstellung in den verschiedenen Ausgabenbereichen gefehlt. Wie bereits in Abschnitt 2.4.1.2 erläutert, hätte dies theoretisch aber indirekt über den Umweg der Variation der Einlagen in den IF sichergestellt werden können, wobei dieser Weg allerdings nur während der Laufzeit des IF (vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2027 respektive 2032) hätte genutzt werden können.¹⁴⁹

Die SFSV hätte darüber hinaus direkt der auf Verfassungsebene verankerten schweizerischen Schuldenbremse unterlegen, weshalb Rückstellungen nicht unmittelbar hätten genutzt werden

¹⁴⁶ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2017). Für eine Annahme von Anpassungen an der Schweizer Bundesverfassung muss grundsätzlich neben einer Mehrheit der insgesamt abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Stimmen der Kantone vorliegen, wobei diese individuell durch den Ausgang der Volksabstimmung im jeweiligen Kanton bestimmt werden.

¹⁴⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2097-2099).

¹⁴⁸ Hierbei kann angemerkt werden, dass eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen zu geringeren Transaktionskosten und ggf. auch zu einer kosteneffizienteren Leistungserstellung führen kann. Allerdings ist unter Umständen auch eine klar getrennte Finanzierung der Ausgabenbereiche durch verschiedene Elemente der institutionellen Lösung von Vorteil, wenn in den verschiedenen Ausgabenbereichen unterschiedliche Fristigkeiten der Finanzierungspläne (wie beispielsweise bei Unterhalt im Verhältnis zu Neu- bzw. Ausbauprojekten) und somit unterschiedliche Ausmaße an Unsicherheiten hinsichtlich des jeweils (jährlich) notwendigen Finanzmittelniveaus vorliegen. Eine solche getrennte Finanzierung könnte dann Auswirkungen der ggf. vorliegenden (Fehl-)Anreize der handelnden politischen Akteure (z. B. hinsichtlich einer aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen möglichen Umwidmung von Erhaltungsmitteln für Neu- bzw. Ausbauprojekten) abmildern. Vgl. für eine genauere Erläuterung dieses Sachverhalts BECKERS ET AL. (2016, S. 36-37).

¹⁴⁹ Außerdem hätte sich durch die Nutzung dieser (bei der Implementierung des IF nicht intendierten) Möglichkeit zur Herstellung von Überjährigkeiten in der SFSV die Übersichtlichkeit bzw. Transparenz der institutionellen Lösung insgesamt verschlechtert, sodass ggf. deren politische und gesellschaftliche Akzeptanz verringert oder sogar verloren gegangen wäre. Dementsprechend kann hier den Ausführungen der Schweizer Regierung hinsichtlich der fehlenden Überjährigkeiten im Rahmen der SFSV weitgehend gefolgt werden.

können, da eine Abstimmung der Ausgaben der SFSV mit dem Bundeshaushalt (und damit anderen Ausgabenbereichen) notwendig gewesen wäre. Dieses Defizit traf auf noch bestehende Rückstellungen der SFSV zu. Für potentiell zukünftig auftretende Überschüsse der SFSV hätte sich jedoch analog das beschriebene Verfahren zur Lösung des Defizits der fehlenden Überjährigkeit der SFSV angeboten.

Aufgrund verschiedenster Ausgabenbereiche, Beiträge, Querfinanzierungen etc. wäre ferner eine historisch gewachsene geringe Transparenz der SFSV zu verzeichnen gewesen. Es kann festgestellt werden, dass im Rahmen der SFSV und nachgelagert auch mittels des IF über eine Vielzahl von Beiträgen verschiedenste Ausgabenbereiche finanziert worden sind. Inwiefern diese institutionelle Lösung als wenig transparent einzuordnen ist, kann allerdings nicht vollumfänglich nachvollziehbar beurteilt werden.

Zusammenfassend können diese Defizite nur teilweise als stichhaltig eingeordnet werden. Insbesondere dürften durch die Implementierung des IF wie oben beschrieben einige dieser Defizite – zumindest temporär bis zum Auslaufen des IF – behoben worden sein. Allerdings ist auch denkbar, dass genau dieses Problem der zeitlichen Befristung des IF wesentlich zur Motivation der vor Kurzem umgesetzten Reformen geführt hat. Außerdem waren bereits alle für die Agglomerationsprogramme zur Verfügung stehenden Mittel des IF aufgebraucht worden, sodass auch in dieser Hinsicht Handlungsbedarf bestand. Dementsprechend können die umgesetzten Reformen auch als Überarbeitung und Anpassung des bisherigen Systems an die aktuelle Situation interpretiert werden. Als ein weiterer Grund für die Durchführung von Reformen wurde außerdem angeführt, dass ein analoges Finanzierungsinstrument zum im Jahr 2016 beim Verkehrsträger Schiene in Kraft getretenen BIF¹⁵⁰ auch für die Straße geschaffen werden sollte, da eine Gleichstellung der beiden zentralen Verkehrsträger Straße und Schiene bei Finanzierungsfragen angestrebt wurde.

Die folgenden Darstellungen, Einordnungen, Analysen und Bewertungen beziehen sich auf die am 12.02.2017 per Volksabstimmung beschlossenen sowie zum 01.01.2018 umgesetzten (Verfassungs-)Reformen und stellen die Veränderungen zum Zusammenspiel aus alter SFSV und IF dar. Eine Reform der schweizerischen Fernstraßenfinanzierung war bereits seit geraumer Zeit Gegenstand der politischen Diskussion. Bereits am 05.06.2016 wurde eine Volksabstimmung auf Bundesebene über die sogenannte Initiative „Für eine faire Verkehrsfinanzierung“ durchgeführt, welche zwar abgelehnt wurde, aber deren Annahme durch das Volk einen unmittelbaren Einfluss auf die Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen gehabt hätte.¹⁵¹ Konkret umfassten die Reformen des Bundes die folgenden Aspekte:

- Weiterentwicklung des IF zum Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF);

¹⁵⁰ Siehe hierzu Teil B in Kapitel 3 dieser Arbeit.

¹⁵¹ Vgl. hierzu SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2021a) und EFD (2016). Im Kern hatte diese Volksinitiative zum Ziel, den 50%igen Anteil aus dem Grundaufkommen der Mineralölsteuer, welcher heute in den Bundeshaushalt fließt, ebenso in die Einnahmезweckbindung der SFSV aufzunehmen. Dies hätte zu diversen Herausforderungen in der Finanzierungsarchitektur der schweizerischen Fernstraßen geführt, da damit eine deutliche Überausstattung der SFSV auf Kosten der generellen, nicht zweckgebundenen Einnahmen des Bundeshaushalts erfolgt wäre und somit Anpassungen im bislang austarierten System von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Einnahmезweckbindung notwendig gewesen worden wären.

- Umbau der bestehenden SFSV zu einer neuen Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV_{neu});
- Einmalige Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um vier Rappen pro Liter, wenn die Reserven des neuen NAF unter den Betrag von 500 Mio. CHF fallen;
- Umsetzung des neuen Netzbeschlusses und damit Aufnahme von ca. 400 km Kantonstraßen in das Nationalstraßennetz.

2.4.2.2 Darstellung

In diesem Abschnitt werden deskriptiv der NAF (in Abschnitt 2.4.2.2.1) und die SFSV_{neu} (in Abschnitt 2.4.2.2.2) dargestellt. Ebenso wie in den vorherigen Abschnitten zur SFSV und zum IF werden anschließend (in Abschnitt 2.4.2.2.3) Interdependenzen und das Zusammenwirken der beiden Elemente der institutionellen Lösung NAF und SFSV_{neu} beschrieben.

2.4.2.2.1 Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)

ÜBERBLICK

Der NAF stellt eine Weiterentwicklung des bestehenden IF dar, womit über den bisherigen IF hinausgehend nicht mehr nur investive Ausgabenbereiche, sondern auch die laufenden Kosten des Nationalstraßennetzes finanziert werden. Dabei werden der neue NAF und die neue SFSV (nahezu) finanziell entflochten. Ebenso wie der IF ist der NAF als rechtlich unselbstständiger (an das Haushaltssystem des Bundes angegliederter) Fonds etabliert und darüber hinaus auf Verfassungsebene verankert. Bilanz, Ertrag, Aufwand und Investitionsrechnung sind dabei analog zum IF gesondert vom Bundeshaushalt in einer Sonderrechnung des Bundes auszuweisen. Im Gegensatz zum befristeten IF ist der NAF allerdings als Spezialfonds mit unbefristeter Laufzeit auf Verfassungsebene implementiert worden.¹⁵²

In unten stehender Abbildung 7 sind SFSV_{neu} und NAF mit den jeweiligen Einnahmequellen (Mittelherkunft) und Ausgabenbereichen (Mittelverwendung) gegenübergestellt.

AUSGABENBEREICHE BZW. MITTELVERWENDUNG

Bei den Ausgabenbereichen des neuen NAF wird weiterhin der bisherige Fokus (des IF) auf verschiedene Programme bzw. größere Projektklassen mit definiertem verkehrspolitischen Ziel beibehalten. Die beiden übergeordneten Ausgabenbereiche des NAF umfassen (entsprechend der Namensgebung des Fonds) das Nationalstraßennetz und die Agglomerationsverkehre. Im Ausgabenbereich Agglomerationsverkehre wird damit das Programm Agglomerationsverkehr des IF weitergeführt.¹⁵³ Dies wird im weiteren Verlauf dieses Teils der Arbeit jedoch nicht weiter betrachtet.

Der NAF deckt alle Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Nationalstraßen ab. Dazu zählen der vorrangig zu finanzierende Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes sowie sowohl die Fertigstellung des Nationalstraßennetzes (gemäß aktuellem Netzbeschluss) als auch der Aus- bzw.

¹⁵² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2100-2105) sowie NAFG (2016, Art. 1 und 3).

¹⁵³ Vgl. NAFG (2016, Art. 5 Abs. 1 lit. b).

Neubau zur Engpassbeseitigung im bestehenden Netz.¹⁵⁴ Eine besondere Rolle kommt bei Neu- und Ausbau dem neu etablierten Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstraßen zu, welches analog zur Bahninfrastruktur eine Weiterentwicklung des Nationalstraßennetzes in verschiedenen Etappen vorsieht und auf welches nachfolgend noch eingegangen wird.¹⁵⁵

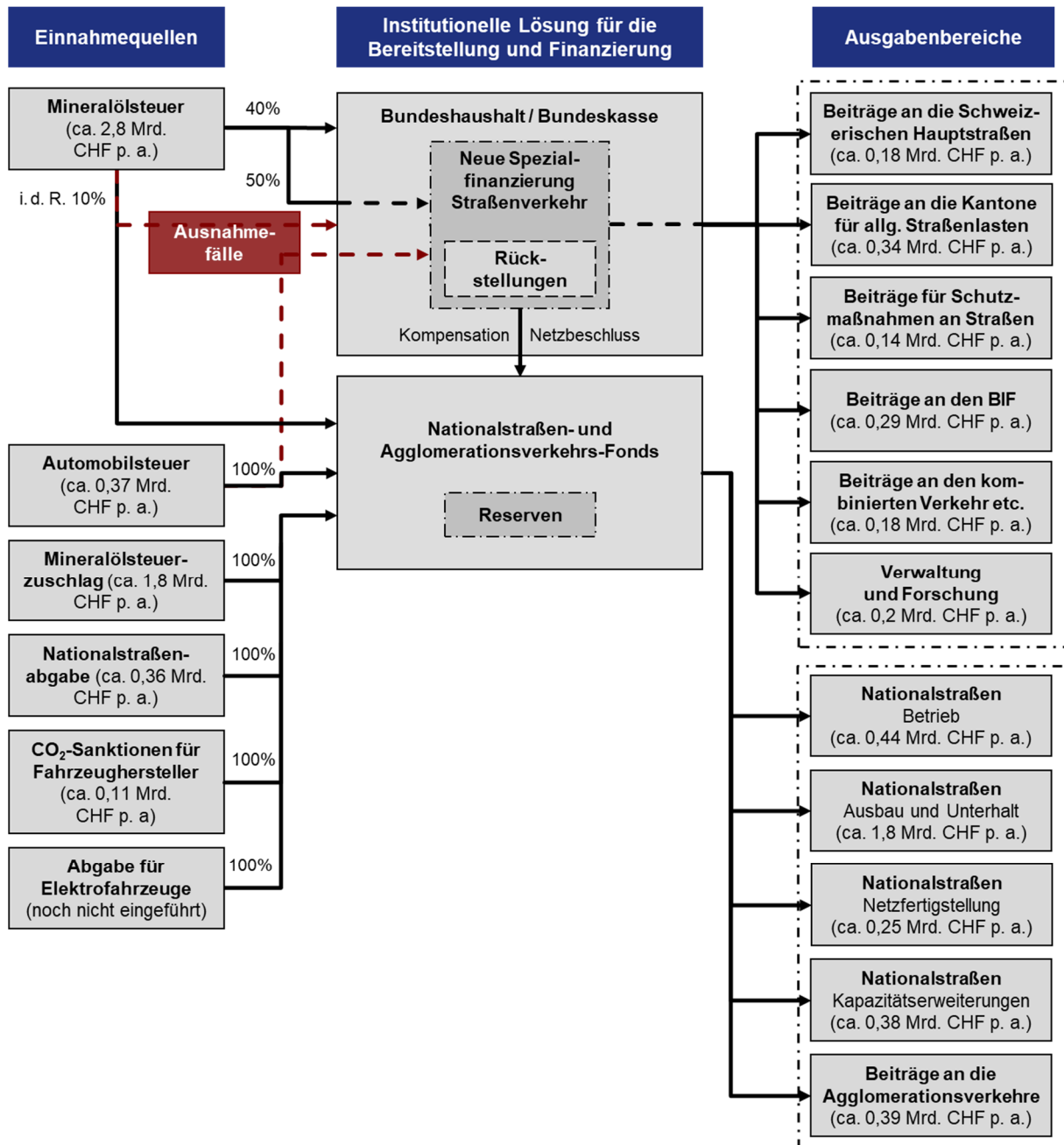


Abbildung 7: Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr und Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds im Zusammenspiel (2021)¹⁵⁶

¹⁵⁴ Vgl. NAFG (2016, Art. 5 Abs. 1 lit. a) und Abs. 2).

¹⁵⁵ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2129-2140) sowie UVEK (2015).

¹⁵⁶ Quelle: Eigene Darstellung mit (Plan-)Zahlen nach ASTRA (2021a, S. 53) und EFV (2020, S. 99) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121).

Zusammen mit der Implementierung des NAF ist außerdem das Nationalstraßennetz erweitert worden, indem durch Bundesbeschluss (Gesetzesebene) zusätzlich ca. 400 km Kantonsstraßen neu in das Nationalstraßennetz und damit in die Verantwortung des Bundes übernommen worden sind. Dabei handelt es sich primär um Netzabschnitte, welche seit dem ursprünglichen Netzbeschluss aus dem Jahr 1960 aus verkehrlicher Sicht an (nationaler) Bedeutung gewonnen haben.¹⁵⁷

EINNAHMEQUELLEN BZW. MITTELHERKUNFT

Mit den umgesetzten Reformen geht auch eine Veränderung bezüglich der Zuteilung der diversen Einnahmequellen im Straßensektor auf die verschiedenen Elemente der institutionellen Lösung einher. Dem NAF sind dabei die folgenden Einnahmequellen auf Verfassungsebene direkt zugeordnet:¹⁵⁸

- 100 % des Reinertrags des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffe;
- 100 % des Reinertrags der Nationalstraßenabgabe;
- 100 % des Reinertrags der Automobilsteuer, welche im Rahmen der NAF-Reform auf Verfassungsebene für den Straßenverkehr zweckgebunden wird;¹⁵⁹
- 10 % des Reinertrags der Mineralölsteuer auf Erdöl, andere Mineralöle, Erdgas sowie daraus gewonnene Produkte und Treibstoffe;
- 100 % einer noch einzuführenden Abgabe für Fahrzeuge mit alternativen Antriebsarten und -energien („Elektrofahrzeuge“), welche zwar ab dem Jahr 2020 erhoben werden sollte, deren Ausgestaltung sich allerdings immer noch in einem sehr frühen Stadium befindet;¹⁶⁰
- Beiträge in unbestimmter Höhe aus der neuen SFSV und von den Kantonen zur Kompensation der Kosten für die neu aufgenommenen Nationalstraßenabschnitte im Rahmen des neuen Netzbeschlusses.

Im Rahmen der Anpassungen der Schweizer Bundesverfassung ist die genannte Zweckbindung von 10 % des Aufkommens aus der Mineralölsteuer für den NAF mit dem Vermerk „in der Regel“ versehen worden, was darauf schließen lässt, dass der Haushaltsgesetzgeber weiterhin ein gewisses Maß an Flexibilität hinsichtlich der Zuweisung dieser Einnahmequelle an den NAF aufrechterhalten möchte. Außerdem wird der 10%ige Anteil dieser Einnahmequelle, welcher vor Inkrafttreten der Reformen noch dem schweizerischen Bundeshaushalt zugeflossen ist, erst zeitlich versetzt dem NAF zugewiesen. Es war vorgesehen, dass nach Implementierung des NAF zunächst für zwei Jahre nur 5 % des Reinertrags des Grundaufkommens aus der Mineralölsteuer in den NAF fließen und dem NAF erst nach Ablauf dieser Frist die vollen 10 % zufließen.¹⁶¹

¹⁵⁷ Vgl. UVEK (2016d, S. 2 und S. 5) sowie NETZBESCHLUSS (2016).

¹⁵⁸ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 86 Abs. 2).

¹⁵⁹ Hierbei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Automobilsteuer um eine vom Kaufpreis abhängige Import- bzw. Verbrauchssteuer handelt, welche keine Ähnlichkeit zur deutschen Kraftfahrzeugsteuer aufweist. Ferner ist hinsichtlich der Zuweisung der Einnahmen aus der Automobilsteuer an den NAF unter gewissen Umständen eine Ausnahme von dieser Zuordnungsregel möglich. Nähere Erläuterungen finden sich hierzu in Abschnitt 2.4.2.2.3.

¹⁶⁰ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2123-2124 und S. 2180-2181).

¹⁶¹ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 196 Nr. 3 Abs. 2ter).

Ab der vollständig erfolgten Rückzahlung der (verzinsten) Bevorschussung des BIF durch den Bund werden p. a. außerdem zusätzlich 9 % des Aufkommens der gesamten zweckgebundenen Mineralölsteuer (inklusive Zuschlag), allerdings maximal 310 Mio. CHF, dem NAF zugewiesen. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt diese Zuweisung an den BIF über die (neue) SFSV.¹⁶²

INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG

Finanziert werden durch den NAF verschiedene Ausgabenbereiche mit Programmcharakter, wobei die in der Vergangenheit bestehenden durch den IF finanzierten Programme weiterentwickelt worden sind. Analog zum IF sind dies die Agglomerationsprogramme sowie alle Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen. Der Bedarf für Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Nationalstraßennetz wird im Rahmen des STEP Nationalstraßen festgestellt. Ferner können jetzt auch Netzergänzungen (Neubauprojekte) zur Engpassbeseitigung durch den NAF finanziert werden, was in der Vergangenheit über den IF nicht möglich war, obwohl solche Neubauprojekte in bestimmten Situationen (beispielsweise aufgrund von räumlichen Restriktionen) die einzige Möglichkeit zur Kapazitätserweiterung eines bestimmten Netzabschnitts dargestellt haben.¹⁶³

Konkrete Bereitstellungs- und damit einhergehend auch Finanzierungsentscheidungen erfolgen beim NAF analog zum System des IF zur Verteilung der Entnahmen und Zuweisung auf Ausgabenbereiche. Aufgrund der Haushaltshoheit des Schweizer Parlaments wird die finale Entscheidung über die Entnahmen aus dem NAF für die unterschiedlichen Ausgabenbereiche wiederum im Rahmen der jährlichen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes getroffen.¹⁶⁴

Wie auch in der Vergangenheit gibt es aber je nach Ausgabenbereich des NAF unterschiedlich starke Vorstrukturierungen der jährlichen Ausgabenentscheidungen. Beispielsweise sind für den Kapazitätsausbau bei den Nationalstraßen im Rahmen von Ausbausritten sowie für größere Bauvorhaben im Nationalstraßennetz gemeinsam im Abstand von vier Jahren Verpflichtungskredite durch das Schweizer Parlament zu beschließen. Ebenso schreibt die Bundesversammlung vierjährige Zahlungsrahmen für den Betrieb, Unterhalt und den Ausbau (im Sinne von Anpassungen an höhere Standards, z. B. hinsichtlich des Lärmschutzes) der Nationalstraßen fest.¹⁶⁵ Auch beim NAF bindet sich das Schweizer Parlament auf gesetzlicher Ebene also mehrjährig an die Ausgabenhöhen in den einzelnen Ausgabenbereichen und damit an die Verteilung der zweckgebundenen Einnahmen.

Zur Vorbereitung der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen durch das Schweizer Parlament hinsichtlich Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Nationalstraßennetz wurde das Programm Engpassbeseitigung zum STEP Nationalstraßen weiterentwickelt. Das STEP Nationalstraßen kann dabei als kontinuierlich weiterentwickelte Summe aller Ausbausritte des Nationalstraßennetzes (Netzergänzung, Engpassbeseitigung, andere Ausbauprojekte etc.) und damit als Bedarfsplanungsinstrument für das Nationalstraßennetz verstanden werden. Das STEP

¹⁶² Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 86 Abs. 2 lit. e).

¹⁶³ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2091).

¹⁶⁴ Vgl. NAFG (2016, Art. 5 Abs. 1) sowie BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2103).

¹⁶⁵ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2103-2104).

Nationalstraßen ist federführend vom ASTRA weiterzuentwickeln. Dabei ist eine umfassende parlamentarische Beteiligung sicherzustellen, indem die Ausbauschritte vom Schweizer Parlament sequentiell auf gesetzlicher Ebene beschlossen werden. Ebenso wurde das Konzept des STEP Nationalstraßen entwickelt, um bei der Straße wie auch bei der Schiene ein langfristiges Instrument der Bedarfsplanung zu etablieren und eine Gleichbehandlung der Verkehrsträger in diesem Kontext sicherzustellen.¹⁶⁶ Abschließend kann angemerkt werden, dass im Jahr 2019 der erste Ausbauschritt des STEP Nationalstraßen durch das Schweizer Parlament verabschiedet wurde.¹⁶⁷

In den Ausgabenbereichen Betrieb, Unterhalt und Ausbau (im Sinne von Anpassungen an höhere Standards) wurde umgesetzt, dass die Bereitstellungsentscheidungen analog zur institutionellen Lösung der Vergangenheit durch die langfristigen und jährlichen Straßenbauprogramme des ASTRA vorbereitet werden. Das Schweizer Parlament ist zu (allen) diesen Programmen im Rahmen der durch den Bundesrat zu beantragenden Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite regelmäßig zu unterrichten.¹⁶⁸

Innerhalb eines Jahres nicht verwendete zweckgebundene Einnahmen verbleiben im Fonds und werden von der Bundesrechnung bzw. dem schweizerischen Bundeshaushalt getrennt als Reserven des NAF ausgewiesen. Die Bildung von Reserven zur Sicherstellung der kontinuierlichen Aufgabenerfüllung des NAF ist nicht nur prinzipiell möglich, sondern explizit im Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstraßen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) vorgesehen. Dort ist der Aufbau einer „angemessenen Reserve“ gesetzlich vorgeschrieben, welche jedoch nicht verzinst wird.¹⁶⁹ Die Höhe der angemessenen Reserve steht in Zusammenhang mit den beim Bedarf einer Einnahmeerhöhung prioritär vorgesehenen Anpassungen der Verbrauchssteuern (inklusive Mineralölsteuerzuschlag), auf welche im nächsten Absatz noch eingegangen wird. Ferner wurde dem NAF – ebenfalls analog zum IF – ein explizites Verschuldungsverbot, sowohl gegenüber dem Kapitalmarkt als auch gegenüber dem Bundeshaushalt, gesetzlich vorgegeben.¹⁷⁰ Allerdings wurde eine Ausnahmeregelung beim Verschuldungsverbot hinsichtlich der Möglichkeit zur Vorfinanzierung von Aufgaben der Planung, Projektierung und Bauaufsicht im Nationalstraßenbau durch eine Verschuldung des NAF gegenüber dem Bundeshaushalt im Gesetz festgeschrieben. Ebenso wie der IF unterliegt der NAF als Spezialfonds des Bundes nicht (direkt) der auf Verfassungsebene implementierten schweizerischen Schuldenbremse. Somit ist ein Auseinanderfallen von Einnahme- und Ausgabenhöhen in einem Jahr (oder auch mehreren aufeinanderfolgenden Jahren) möglich, solange ein grundsätzlich positiver Finanzmittelbestand in der Reserve des NAF ausgewiesen wird.

Im NAFG ist festgelegt, dass der Bundesrat in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die Einnahmehöhen der für den NAF zweckgebundenen Einnahmequellen für die Bewältigung der verschiedenen Aufgaben des NAF ausreichen. Ist dies nicht der Fall, so ist dem Bundesrat gesetzlich

¹⁶⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2129-2140).

¹⁶⁷ Vgl. UVEK (2019) und BB AUSBAUSCHRITT 2019 NATIONALSTRASSEN (2019).

¹⁶⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2103-2104) sowie für den im Jahr 2019 beschlossenen und die Jahre 2020 bis 2023 umfassenden Zahlungsrahmen BB ZAHLUNGSRAHMEN 2020-2023 NATIONALSTRASSEN (2019).

¹⁶⁹ Vgl. NAFG (2016, Art. 9 Abs. 2-3).

¹⁷⁰ Vgl. NAFG (2016, Art. 9 Abs. 1).

vorgegeben, dass eine Erhöhung der dem NAF zufließenden Verbrauchssteuern und Abgaben (inklusive Mineralölsteuerzuschlag) bei der Bundesversammlung beantragt wird.¹⁷¹ Dabei wird als Maßstab für eine Feststellung, dass eine Erhöhung der Verbrauchssteuern zu beantragen ist, das Unterschreiten einer Fondsmindestreserve von 500 Mio. CHF festgelegt. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass diese Höhe nicht in der Änderung der Bundesverfassung bzw. im NAFG, sondern nur in der Botschaft des Bundesrats (als Gesetzesbegründung) bezüglich der Neuausrichtung der schweizerischen Fernstraßenfinanzierung aufgeführt ist.¹⁷² Im Gegensatz zur alten SFSV kommt dem Mineralölsteuerzuschlag als Einnahmequelle des NAF somit keine besondere Rolle im Rahmen der Vorstrukturierung für Anpassungen an den Einnahmequellen mehr zu.¹⁷³ Außerdem werden (ebenso wie in der Vergangenheit bei der SFSV) keine vorstrukturierenden Regelungen für den Fall getroffen, dass die Einnahmen dauerhaft die Ausgaben des NAF übersteigen. Dies ist aber zumindest kurz- bis mittelfristig aufgrund der bestehenden Finanzierungslücke auch nicht zu erwarten.¹⁷⁴

Außerhalb dieses regulären Verfahrens für Anpassungen an den Einnahmequellen des NAF findet sich im NAFG allerdings eine Regelung für eine (einmalige) automatische Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um vier Rappen pro Liter, wenn die NAF-Reserven unter 500 Mio. CHF fallen.¹⁷⁵ Bei Implementierung des NAF wurde prognostiziert, dass bei Fortschreibung der Finanzierungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben des NAF diese Anhebung des Mineralölsteuerzuschlags frühestens im Jahr 2019 notwendig geworden wäre.¹⁷⁶ Bislang ist diese Anhebung jedoch nicht erfolgt und wird aktuell erst für das Jahr 2024 vorausgesagt.¹⁷⁷

Ferner ist eine gesetzliche Regelung umgesetzt worden, welche es dem Bundesrat erlaubt bei einer Unterdeckung des NAF aufgrund von allgemeinen Preissteigerungen im Bausektor (Inflation) nach Anhörung der Verkehrsausschüsse des Schweizer Parlaments den Mineralölsteuerzuschlag ohne ein reguläres Gesetzgebungsverfahren um den Inflationsfaktor zu erhöhen.¹⁷⁸

2.4.2.2.2 Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV_{neu})

ÜBERBLICK

Aufgrund der Implementierung des NAF und der damit einhergehenden Verschiebung von Ausgabenbereichen in dessen Verantwortungsbereich ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit zur Neuausrichtung der SFSV, welche im Weiteren als SFSV_{neu} bezeichnet wird. Die Neuausrichtung der weiterhin auf Verfassungsebene verankerten SFSV_{neu} umfasste die folgenden Aspekte:

- Herauslösung aller Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Nationalstraßen aus der alten SFSV und Übergabe dieser an den NAF;

¹⁷¹ Vgl. NAFG (2016, Art. 4 Abs. 2).

¹⁷² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2103).

¹⁷³ Vgl. NAFG (2016, Art. 4 Abs. 2).

¹⁷⁴ Vgl. ASTRA (2015a, S. 2).

¹⁷⁵ Vgl. NAFG (2016, Art. 13 Abs. 4 lit. a).

¹⁷⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2121 und S. 2125-2127) sowie UVEK (2016b, S. 2).

¹⁷⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2018a).

¹⁷⁸ Vgl. NAFG (2016, Art. 13 Abs. 4 lit. b).

- Nahezu vollständige (finanzielle) Entflechtung von SFSV_{neu} und NAF als Nachfolger des IF;
- Bündelung aller Beitragsaufgaben bzw. Transferbeiträge in der SFSV_{neu} (Beiträge an die Kantone, Beiträge für das fernverkehrsrelevante Hauptstraßennetz, Beiträge für die Eisenbahngroßprojekte an den BIF, Beiträge für den kombinierten Verkehr und für die Autoverladung sowie Beiträge für Umwelt-, Landschafts- und Schutz gegen Naturgewalten im Straßenverkehr);
- Beibehaltung der Ausgabenbereiche der Verwaltung und der straßenverkehrsbezogenen Forschung in der SFSV_{neu}.

AUSGABENBEREICHE BZW. MITTELVERWENDUNG

Die Ausgabenbereiche der SFSV_{neu} entsprechen im Wesentlichen den Ausgabenbereichen der alten SFSV reduziert um Betrieb und Unterhalt bei den schweizerischen Nationalstraßen, wobei darüber hinausgehend einige weitere Veränderungen festzustellen sind. Wie dargestellt sind die Ausgabenbereiche des Betriebs und Unterhalts der Nationalstraßen auf den neuen NAF übergegangen. Dahingegen wurde in die SFSV_{neu} die Finanzierung der Beiträge für Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen aus dem alten IF aufgenommen, was zur Folge hat, dass die Mitfinanzierung des vom Bund als fernverkehrsrelevant angesehen Hauptstraßennetzes gegenüber der Vergangenheit nun in einem Element der institutionellen Lösung gebündelt wird. Aufgrund des abgeänderten Netzbeschlusses und der damit einhergehenden Erweiterung des Nationalstraßennetzes um 400 km wird die SFSV_{neu} außerdem an der Finanzierung der Kosten dieser Netzabschnitte beteiligt, was über direkte Beiträge an den NAF umgesetzt wird. Allerdings dürften sich aber im Gegenzug die Beiträge der SFSV_{neu} an die Kantone für das fernverkehrsrelevante Hauptstraßennetz reduzieren, da Teile dieses Netzes im Kontext des neuen Netzbeschlusses zu Nationalstraßen aufgestuft worden sind. Alle weiteren Ausgabenbereiche der alten SFSV wurden auch in die SFSV_{neu} übernommen.¹⁷⁹

EINNAHMEQUELLEN BZW. MITTELHERKUNFT

Im Rahmen der Neuausrichtung der SFSV sind die Einnahmequellen Nationalstraßenabgabe und Mineralölsteuerzuschlag weggefallen, welche in der Vergangenheit in die SFSV geflossen sind. Als einzige Einnahmequelle der SFSV_{neu} bleiben 50 % des Reinertrags des Mineralölaufkommens, wobei damit ausschließlich das Grundaufkommen gemeint ist.¹⁸⁰ Der Reinertrag aus dem Aufkommen des Mineralölsteuerzuschlags wird dem NAF zugewiesen. Wie bereits in Abschnitt 2.4.2.2.1 erläutert, werden außerdem nach vollständiger Rückzahlung der Bevorschussung des BIF durch den Bundeshaushalt die in der Verfassung der SFSV_{neu} zugewiesenen Erträge aus dem Mineralölsteuerkommen um den Beitrag für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte reduziert und dann direkt dem NAF zugewiesen.

Während in der Vergangenheit sehr umfassende (finanzielle) Interdependenzen zwischen den Elementen der institutionellen Lösung SFSV und IF bestanden haben, ist dies im Status quo nicht

¹⁷⁹ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 86 Abs. 3).

¹⁸⁰ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 86 Abs. 4).

mehr der Fall. Neben der Ausnahme der Kompensationszahlungen aus der SFSV_{neu} für die neu ins Nationalstraßennetz aufgenommenen Straßenabschnitte existieren keine regelmäßigen Finanzflüsse mehr zwischen SFSV_{neu} und NAF, wobei aber in einer spezifischen Situation hinsichtlich der Zuordnung der Einnahmequellen eine Ausnahme möglich ist.¹⁸¹

INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG

Bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung lassen sich keine Veränderungen im Vergleich zur alten SFSV feststellen. Auch die SFSV_{neu} ist Bestandteil des Bundeshaushalts und wird im Rahmen der Bundesrechnung geführt. Es erfolgt weiterhin im Rahmen der jährlichen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes durch das Schweizer Parlament eine Zuweisung der Einnahmen auf die verschiedenen Ausgabenbereiche der SFSV_{neu}, wobei unterschiedlich starke Vorstrukturierungen der Ausgabenentscheidungen zu beachten sind. Außerdem ist vorgegeben, dass sich die SFSV_{neu} weder am Kapitalmarkt noch beim Bundeshaushalt verschulden darf. Rückstellungen wird die SFSV_{neu} allerdings weiterhin gegenüber dem Bundeshaushalt bilden können.¹⁸² Hinsichtlich der aufgrund der Integration der SFSV_{neu} in den Bundeshaushalt vorliegenden Schwierigkeiten bei der Auflösung dieser Rückstellungen kann auf Abschnitt 2.4.1.1.1 verwiesen werden.

2.4.2.2.3 Interdependenzen und Zusammenwirken von NAF und SFSV_{neu}

Grundsätzlich ist beim NAF und der SFSV_{neu} eine deutlich stärkere (finanzielle) Trennung der beiden Elemente der institutionellen Lösung zu verzeichnen als in der Vergangenheit, wobei dieser Aspekt unter anderem auch eines der Ziele des Reformvorhabens war. Während der Fokus des NAF eindeutig die Ausgabenbereiche Nationalstraßen und Agglomerationsverkehre umfasst, deckt die SFSV_{neu} alle Transferaufgaben der Einnahmeweckbindung bzw. Beiträge des Bundes an nachgeordnete föderale Ebenen ab, welche unter anderem auch Großteile der intermodalen Finanzierungsaufgaben (Kombinierter Verkehr, Autoverladung, Eisenbahngroßprojekte) umfassen.

Im Zusammenhang mit der auf Verfassungsebene vorgesehenen Möglichkeit der Umwidmung (von Teilen) der Automobilsteuer als Einnahmequelle des NAF bewahrt sich der Bund aber eine Möglichkeit zum finanziellen Ausgleich zwischen den beiden Elementen der institutionellen Lösung. Falls bei der SFSV_{neu} die Ausgaben dauerhaft über den zweckgebundenen Einnahmen liegen (und damit eine Finanzierungslücke entsteht), können Teile der für den NAF zweckgebundenen Automobilsteuer durch das Schweizer Parlament auch der SFSV_{neu} zugewiesen werden, da das Ziel des Aufbaus und der Aufrechterhaltung einer „angemessenen Rückstellung“ bei der SFSV_{neu} besteht.¹⁸³ Diese Möglichkeit des Ausgleichs zwischen NAF und SFSV_{neu} kann durch das Schweizer Parlament direkt vorgenommen werden und untersteht nicht dem sonst bei Gesetzesverabschiedungen üblichen fakultativen Referendum.¹⁸⁴ Die in einer älteren

¹⁸¹ Siehe hierzu auch nachstehenden Abschnitt 2.4.2.2.3.

¹⁸² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2104-2105) sowie ASTRA (2015a, S. 4).

¹⁸³ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF (2016, Ziff. I Art. 86 Abs. 5).

¹⁸⁴ Das fakultative Referendum ist ein Instrument der schweizerischen direkten Demokratie, welches es der Schweizer Bevölkerung ermöglicht – bei ausreichender Unterstützung durch eine (Mindest-)Anzahl an

Entwurfssfassung zum Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr existierende Möglichkeit im Falle schwieriger Haushaltslagen und damit einhergehenden größeren Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt ebenso die Automobilsteuer ganz oder in Teilen anstatt dem NAF oder der SFSV_{neu} direkt dem Bundeshaushalt zufließen zu lassen, ist in der in der Volksabstimmung angenommenen und zum 01.01.2018 umgesetzten Verfassungsänderung nicht mehr enthalten.¹⁸⁵

Somit gewährt diese Regelung bezüglich der Zuordnung der Automobilsteuer in bestimmten Situationen dem Bundesrat und dem Schweizer Parlament ein gewisses Maß an (politischer) Flexibilität zur Steuerung von NAF und SFSV_{neu}. Aufgrund der gegenüber dem NAF geringeren Möglichkeiten der SFSV_{neu}, eine Unterdeckung durch Erhöhung der Einnahmen auszugleichen – dies wäre nur über die Erhöhung des Grundaufkommens der Mineralölsteuer möglich –, erscheint es durchaus denkbar, dass das Schweizer Parlament über die Anwendung des vorgestellten Ausgleichsmechanismus in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen entscheiden muss. Die Anwendung dieses Mechanismus könnte dann mit verhältnismäßig geringen politischen Transaktionskosten einhergehen, wenn durch den 10%igen Anteil des Grundaufkommens der Mineralölsteuer, der im Vergleich zu früheren Entwurfssfassungen der Reformen zusätzlich „in der Regel“ für den NAF zweckgebunden wird, die Einnahmehasis des NAF in ausreichendem Maße verstärkt wurde. Somit dürfte eine abweichende Zuordnung des Automobilsteueraufkommens zur SFSV_{neu} dann zu keinen größeren Verwerfungen bei der Finanzierung der Ausgabenbereiche des NAF führen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt zum Zusammenwirken von NAF und SFSV_{neu} betrifft die Interdependenzen zwischen der Höhe des Grundaufkommens aus der Mineralölsteuer einerseits und der Höhe des Aufkommens aus dem Mineralölsteuerzuschlag andererseits. Da eine Änderung des Steuersatzes bei einer der beiden Einnahmequellen nicht nur Auswirkungen auf das Aufkommen der Einnahmequelle selbst hat, sondern ebenso das Aufkommen der jeweils anderen Einnahmequelle beeinflusst, müssen diese Interdependenzen bei einer Anpassung der Einnahmequellen der beiden Elemente der institutionellen Lösung beachtet werden.¹⁸⁶ Ansonsten dürften NAF und SFSV_{neu} aber relativ autark wirken und keine weiteren Schnittstellen aufweisen.

2.4.2.3 Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung

Ebenso wie in Abschnitt 2.4.1.2 für die institutionelle Lösung bis zum Ende des Jahres 2017 wird bei den nachstehenden Einordnungen, Analysen und Bewertungen der im Rahmen der erfolgten

Wahlberechtigten – ein bereits durch das Schweizer Parlament beschlossenes Gesetz im Rahmen einer Volksabstimmung abzulehnen oder abzuändern. Sofern die Möglichkeit der Nutzung dieses Instruments nicht vorgesehen ist, steht den Wahlberechtigten allerdings weiterhin das Verfahren der eidgenössischen Volksinitiative zur Revision der Schweizer Bundesverfassung offen, da diese Möglichkeit durch die Einschränkung des fakultativen Referendums unberührt bleibt.

¹⁸⁵ Vgl. BB SCHAFFUNG NAF-ENTWURF (2015, Ziff. I Art. 86 Abs. 6).

¹⁸⁶ Beispielsweise würde eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags zwar zu einem steigenden Aufkommen aus dem Mineralölsteuerzuschlag führen. Allerdings dürfte aufgrund von Nachfragereaktionen das Grundaufkommen aus der Mineralölsteuer sinken. Vgl. hierzu auch BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2121).

Reformen an der Bereitstellung und Finanzierung umgesetzten Elemente der institutionellen Lösung NAF und SFSV_{neu} eine Fokussierung auf bestimmte zentrale Ausgestaltungsfragen vorgenommen.

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Hinsichtlich der latenten Unsicherheit, ob und in welchem Ausmaß die Überjährigkeiten der SFSV_{neu} genutzt werden können, ist infolge der umgesetzten Reformen kein Unterschied zur Vergangenheit zu verzeichnen.

Beim NAF hingegen wurden ähnlich wie beim alten IF Überjährigkeiten durch eine Ersteinlage hergestellt, welche aus dem verbliebenen positiven Finanzmittelbestand des IF und einem gewissen Anteil der Rückstellungen der alten SFSV bestand.¹⁸⁷ Da der NAF ein auf Dauer angelegtes Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung darstellt, findet sich im Gesetz ferner eine Vorschrift zur Bildung bzw. Aufrechterhaltung einer „angemessenen“ Fondsreserve. Diese Regelung stellt die Grundlage für dauerhafte Überjährigkeiten im Rahmen des NAF dar.¹⁸⁸

Wie bereits in Abschnitt 2.4.1.2 dargestellt, kann die Herstellung von Überjährigkeiten zu einer kosteneffizienteren Leistungserstellung sowie geringeren politischen Transaktionskosten bei den Ausgabenbereichen der Nationalstraßen beitragen. Aufgrund der Übertragung der Ausgabenbereiche Betrieb und Unterhalt des bestehenden Nationalstraßennetzes von der SFSV auf den NAF werden nun alle Ausgabenbereiche der Nationalstraßen in einem überjährigen Element der institutionellen Lösung zusammengefasst (was im Übrigen auch Schnittstellenprobleme zwischen verschiedenen Wertschöpfungsstufen reduziert). Gegenüber der Vergangenheit sind somit weitere Verbesserungen hinsichtlich einer kosteneffizienten Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen denkbar. Außerdem ist es zur Herstellung von Überjährigkeiten bei Betrieb und Unterhalt des bestehenden Nationalstraßennetzes nun nicht mehr notwendig, auf die (indirekten) Überjährigkeiten der SFSV durch eine Variation der jährlichen Einlagen in den IF zurückzugreifen, sodass hinsichtlich Übersichtlichkeit und Transparenz der institutionellen Lösung diesbezüglich ein Fortschritt zu verzeichnen ist.

Im Übrigen ermöglicht eine dauerhafte Fondsreserve auch eine kontinuierliche Finanzmittelbereitstellung für die verschiedenen zu finanzierenden Ausgabenbereiche bzw. Projekte. Dies ist vor allem für solche Projekte von Relevanz, welche auf einen mehrjährigen Finanzmittelfluss angewiesen sind (z. B. Neu- und Ausbauprojekte). Hierbei sei ferner auf die nachstehenden Ausführungen hinsichtlich der Abstimmung von Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen sowie Mehrjährigkeiten verwiesen.

FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN)

Die finalen Ausgabenentscheidungen für die Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen, welche ausschließlich im NAF gebündelt werden, sind weiterhin jährlich im sogenannten Bundesbeschluss über die Entnahmen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds auf

¹⁸⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2125-2126).

¹⁸⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2103 sowie S. 2158).

Gesetzesebene festzulegen. Dabei sind aufgrund der mehrjährigen verbindlichen Investitionsentscheidungen und Finanzierungspläne sowie Zahlungsrahmen bei allen Ausgabenbereichen der Nationalstraßen deren (finanzielle) Bedürfnisse zu beachten. Dem Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes wird gesetzlich explizit ein Vorrang vor Neu- und Ausbauprojekten eingeräumt.

Mit der Zusammenführung der verschiedenen Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen im NAF dürften außerdem Schnittstellenprobleme bei der Finanzierung gegenüber der alten Aufteilung auf SFSV und IF reduziert werden können. Ferner dürfte die (bereits informal bestehende) Vorstrukturierung hinsichtlich des Vorrangs von Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes vor Neu- und Ausbauprojekten verstärkt werden, da diese jetzt formal auf Gesetzesebene geregelt ist. Diese stärkere Vorstrukturierung erhöht in diesem Zusammenhang die politische Selbstbindung.

ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN

Wie im deskriptiven Teil zu den umgesetzten Reformen in Abschnitt 2.4.2.2.1 eingehend erläutert, wird die bisherige Ausrichtung (des IF) mit konkret definierten Ausgabenbereichen mit Programmcharakter im NAF beibehalten bzw. über die Etablierung des STEP Nationalstraßen weiterentwickelt. Dabei wird auch das Verfahren zur Fällung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen fortgeführt und in abgeschwächter Form im Rahmen der Gewährung von vier Jahre umfassenden Zahlungsrahmen auch auf die Wertschöpfungsstufen Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes ausgedehnt.

Änderungen sind hingegen bei der Abgrenzung der potentiell in das STEP Nationalstraßen aufzunehmenden Projekte zu verzeichnen. Das STEP Nationalstraßen ist so ausgestaltet, dass neben klassischen Ausbauprojekten (beispielsweise Fahrstreifenerweiterungen von vier auf sechs Spuren) auch Neubauprojekte (beispielsweise die geplanten Netzergänzungen Morges und Glatttal) in die Projektlisten der mehrjährigen Investitionsentscheidungen und Finanzierungspläne aufgenommen werden können.

Diese Weiterentwicklung im Rahmen der Etablierung des neuen NAF ist positiv zu beurteilen, da es nun aufgrund der nicht mehr gegebenen Beschränkung auf bestimmte Typen von Ausbauprojekten möglich ist, im Einzelfall eventuell vorteilhaftere Neubauprojekte in das Bedarfsplanungsinstrument STEP Nationalstraßen aufzunehmen. Dies kann in spezifischen Situationen aufgrund der dann größeren zur Verfügung stehenden Anzahl an Projektalternativen zu einer aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive besseren Projektauswahl führen. Diesen positiven Aspekten kann entgegengehalten werden, dass eine solche Öffnung des Bedarfsplanungsinstruments STEP Nationalstraßen auch zu einer Verstärkung von Aktivitäten im Bereich von distributiv motivierten (Neubau-)Vorhaben im Nationalstraßennetz führen könnte. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass solchen Vorhaben aufgrund des bereits heute vorliegenden dichten Netzes an Nationalstraßen und der geografischen Restriktionen in der Schweiz mit hoher Wahrscheinlichkeit enge Grenzen gesetzt sind. Nicht zuletzt ist auch die Ausweitung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen auf Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes als vorteilhaft anzusehen, da somit auch bei diesen prioritären Ausgabenbereichen – hinsichtlich deren Bedeutung ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens besteht – die jährlich notwendige Entscheidung über die Zuweisung von Finanzmitteln

stärker vorstrukturiert wird. Bezüglich der weiteren Einordnung, Analyse und Bewertung der konkreten Ausprägung dieser Ausgestaltungsfrage kann auf die Ausführungen zu den alten Elementen der institutionellen Lösung SFSV und IF in Abschnitt 2.4.1.2 verwiesen werden.

**ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE SOWIE
KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN**

Gegenüber der Vergangenheit sind bei den umgesetzten Reformen gewisse Veränderungen an der auf Verfassungsebene verankerten Einnahmezweckbindung festzustellen. Aus der bestehenden Einnahmezweckbindung gehen zwei separate Zweckbindungen hervor.

Aus der SFSV_{neu} sind alle Ausgabenbereiche im Zusammenhang mit den Nationalstraßen und den Agglomerationsverkehren herausgelöst worden, was auch mit einer Reduktion der für die SFSV_{neu} zweckgebundenen Einnahmequellen einhergeht. Der NAF hingegen übernimmt wesentliche Einnahmequellen aus der alten SFSV, wobei diese nun für diverse Ausgabenbereiche im Straßen- und sonstigen Verkehr, vor allem für die Nationalstraßen, zweckgebunden sind. Verglichen mit der Vergangenheit bleiben die zweckgebundenen Einnahmequellen im Wesentlichen gleich. Eine der zwei Ausnahmen hierbei bildet die Aufnahme der Automobilsteuer als Einnahmequelle in die Zweckbindung für die Ausgabenbereiche des NAF, wobei eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der (vollständigen) Zweckbindung der Automobilsteuer für die Ausgabenbereiche des NAF zur Aufrechterhaltung einer gewissen (haushalterischen) Flexibilität etabliert wird. Außerdem werden zusätzlich 10 % des Grundaufkommens der Mineralölsteuer neu für den NAF zweckgebunden, wobei die Formulierung „in der Regel“ hinsichtlich der Zuordnung dieser Einnahmequelle in der Verfassung erwarten lässt, dass nur in Ausnahmefällen davon abgewichen werden soll. Dies spricht für eine relativ starke diesbezügliche politische Selbstbindung, bei der aber ebenso ein gewisser (politischer) Wille zur Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an Flexibilität besteht.

Die Einschränkung der haushalterischen Flexibilität wird gegenüber der Vergangenheit aufgrund der zusätzlichen Zweckbindung weiterer 10 % des vorher zur Hälfte dem Bundeshaushalt zufließenden Mineralölsteueraufkommens nochmals verstärkt. Somit intensivieren sich in diesem Kontext die ohnehin schon umfassende politische Selbstbindung und der damit einhergehende Flexibilitätsverlust des schweizerischen Haushaltsgesetzgebers im Rahmen der auf Verfassungsebene verankerten Einnahmezweckbindung des NAF. Dabei ist noch unklar, inwiefern in der Praxis weiterhin ein geringes Maß an Flexibilität bestehen bleibt, weil aufgrund der angesprochenen Formulierung in der Verfassung dieser Anteil des Mineralölsteueraufkommens in seltenen Fällen weiterhin dem Bundeshaushalt zugewiesen werden kann.

Auch die zusätzliche Zweckbindung der ursprünglich dem Bundeshaushalt zufließenden Automobilsteuer verringert (mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit sogar stärker als die zusätzliche Zweckbindung der weiteren 10 % des Mineralölsteueraufkommens) die haushalterische Flexibilität gegenüber der Vergangenheit. Da es im Gegensatz zu den früheren Entwürfen für die

Verfassungsänderung im umgesetzten Reformvorhaben auch keine Ausnahmeregelung¹⁸⁹ zur Zuweisung der Automobilsteuer an den Bundeshaushalt mehr gibt, wird dieser Flexibilitätsverlust auch nicht abgemildert. Auch in schwierigen Haushaltssituationen, in denen der Bundeshaushalt auf jede Einnahmequelle angewiesen ist und somit haushalterische Flexibilität einen hohen Stellenwert aufweist, wird dieser nicht mehr auf die zusätzlich für den NAF vorgesehene zweckgebundene Einnahmequelle der Automobilsteuer zurückgreifen können. Ferner ist aufgrund der grundsätzlichen Eignung der als Import- bzw. Verbrauchssteuer ausgestalteten Automobilsteuer zur Erzielung von Lenkungswirkungen zu erwarten, dass es bei einer gleichzeitigen Verfolgung von Finanzierungs- (im Rahmen der Verwendung der Automobilsteuer im NAF) und Lenkungszielen zu Zielkonflikten und damit einer verhältnismäßig starken Einschränkung der verkehrspolitischen Flexibilität kommt.¹⁹⁰

Hinsichtlich der umgesetzten Aufteilung der bisherigen Einnahmезweckbindung auf zwei (nahezu voneinander unabhängige) Elemente der institutionellen Lösung ist festzustellen, dass damit ebenso Flexibilität im Zusammenhang mit der Finanzmittelallokation zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen der Elemente eingeschränkt wird. Beispielsweise können Aufkommensschwankungen bei den Einnahmequellen eines Elements nicht durch das Aufkommen aus den Einnahmequellen des anderen Elements kompensiert werden. Allerdings ist auch dieser potentielle Flexibilitätsverlust begrenzt, da einerseits für die Ausgabenbereiche des NAF mehrere Einnahmequellen zweckgebunden sind (und somit Redundanzen bestehen) sowie andererseits bei einer Unterdeckung der SFSV_{neu} auch die für die Ausgabenbereiche des NAF vorgesehene zweckgebundene Automobilsteuer durch Parlamentsbeschluss für die SFSV_{neu} umgewidmet werden kann.

Bezüglich der Existenz von Kreislaufstrukturen kann festgestellt werden, dass auch diese bei der Umsetzung der Reformen im Grundsatz beibehalten werden. Diese Kreislaufstrukturen werden aber im Rahmen der Reformen – stärker als in der Vergangenheit – auf die Nationalstraßen einerseits und die Agglomerationsverkehre andererseits als zentrale Ausgabenbereiche des NAF ausgerichtet. Die im NAFG enthaltene Vorschrift sieht vor, dass – sofern die zweckgebundenen Finanzmittel zur Erfüllung der Aufgaben des NAF nicht ausreichen – der schweizerische Bundesrat dazu angehalten ist, eine Gesetzesinitiative zur Erhöhung der in der Zweckbindung enthaltenen Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag sowie Automobilsteuer) und Abgaben (Nationalstraßenabgabe und Abgabe für Fahrzeuge mit alternativen Antriebsarten und -energien)

¹⁸⁹ Bei der Analyse der Wirkungen solcher Ausnahmeregeln, welche oft als Kontingenzregeln ausgestaltet sind, ist stets deren Detaillierungs- bzw. Konkretisierungsgrad zu berücksichtigen. Dieser kann einen Indikator darstellen, inwiefern Ausnahmeregeln – bei gegebener Beschreib- und Messbarkeit des Regelungsgegenstands – in der Praxis die politische Selbstbindung der Grundsatzregel aufrechterhalten oder ein gewisser Auslegungsspielraum (und dementsprechend ein größeres Maß an Flexibilität) besteht. Vgl. KLATT (2011, S. 81-82).

¹⁹⁰ Beispielsweise könnten Fahrzeuge mit verschiedenen Antriebstechnologien, wie Verbrennungs- oder Elektromotoren, in unterschiedlichem Maße besteuert werden, um das Kaufverhalten der Nutzer zu beeinflussen. Eine solche Spreizung des Steuertarifs könnte zur Gewährleistung der Erfüllung der mit der Automobilsteuer verbundenen Finanzierungsziele auch aufkommensneutral ausgestaltet werden. Inwiefern damit aber gleichzeitig die adäquate Erfüllung von Lenkungszielen gewährleistet werden kann, muss im Einzelfall analysiert und beurteilt werden.

einzuweisen.¹⁹¹ Somit ist die besondere Rolle des Mineralölsteuerzuschlags im Rahmen der zweckgebundenen Einnahmequellen des NAF abgeschwächt worden, wobei außerdem die Normenebene dieser Regelung von der Verfassung hin zum Gesetz angepasst wurde. Hier ist nochmals auf die (auch vom ASTRA identifizierte) Problematik hinzuweisen, dass Interdependenzen zwischen der Höhe des Aufkommens aus dem Mineralölsteuerzuschlag und dem Grundaufkommen der Mineralölsteuer bestehen, welche nun auf zwei Elemente innerhalb der institutionellen Lösung aufgeteilt sind.¹⁹²

Hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit von Kreislaufstrukturen in Verbindung mit Einnahmезweckbindungen (insbesondere dann, wenn sie mit mehrjährigen Ausgabenentscheidungen gekoppelt sind) kann auf die erfolgten Ausführungen in Abschnitt 2.4.1.2 verwiesen werden. Verglichen mit der Vergangenheit wird allerdings die Normenebene angepasst, auf der dieser Kreislaufgedanke verankert ist. Obwohl die Bedeutung der Kreislaufstrukturen de jure aufgrund der niedrigeren Normenebene eher geschwächt wurde, könnte dies schlussendlich nicht von allzu großer Bedeutung sein. Dies liegt darin begründet, dass auch diejenigen Ausgabenentscheidungen, welche nun vor allem die Nationalstraßen und solche Verkehrsangebote betreffen, die nicht zu vernachlässigende Substitutionsbeziehungen zum Straßenverkehr (insbesondere in Städten und Agglomerationen) aufweisen dürften, und auf die sich der implementierte Kreislaufgedanke beziehen soll, auf Gesetzesebene (im Rahmen von ein Jahr oder mehrere Jahre betreffenden Bundesbeschlüssen) und somit ebenso auf einer niedrigeren Normenebene festgelegt werden.

Schwerer wiegt hingegen, dass nun alle Verbrauchssteuern und Abgaben der Einnahmезweckbindung in die Kreislaufstruktur (mit-)einbezogen werden. Nicht mehr der Mineralölsteuerzuschlag allein stellt das Anpassungsinstrument im Falle eines Mehrbedarfs an Finanzmitteln für die verschiedenen Ausgabenbereiche des NAF dar, sondern alle Verbrauchssteuern und Abgaben können für eine dann notwendige Erhöhung der Einnahmen genutzt werden. Dementsprechend wird die recht starke Vorstrukturierung der Vergangenheit mit der herausgehobenen Stellung des Mineralölsteuerzuschlags als prioritär anzupassende Einnahmequelle abgeschwächt. Da zu erwarten ist, dass sich die Antriebsart der auf den Straßen verkehrenden Fahrzeuge mittelfristig jedoch stark verändern dürfte, wäre eine weitere Fokussierung auf den Mineralölsteuerzuschlag als einzige prioritär anzupassende Einnahmequelle allerdings auch nicht zielführend, da die (relative) Bedeutung der Einnahmequellen Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag bei einer Zunahme von nicht mehr mit fossilen Treibstoffen betriebenen Fahrzeugen abnehmen dürfte. Während der Übergangsphase, in der sowohl Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren als auch auf neuartigen Antrieben basierende Fahrzeuge besteuert bzw. mit einer Abgabe belegt werden, dürfte bei einer gewünschten Einnahmeerhöhung auch eine

¹⁹¹ Je nach ausgewählter Einnahmequelle profitiert der NAF davon in unterschiedlicher Weise. Während bei einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags, der Automobilsteuer (vorbehaltlich der möglichen Umwidmung für die SFSV_{neu}), der Nationalstraßenabgabe oder der noch einzuführenden Abgabe für Fahrzeuge mit alternativen Antriebsarten und -energien dem NAF 100 % der Mehreinnahmen zugewiesen werden, sind dies bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer nur 10 %. Die Mehreinnahmen aus der erwähnten einmaligen Anpassung des Mineralölsteuerzuschlags würden beispielsweise zu 100 % dem NAF zugutekommen.

¹⁹² Siehe dazu auch nochmals Abschnitt 2.4.2.2.3.

Vorstrukturierung im Sinne einer (formalen) Festlegung eines spezifischen Verhältnisses für die Anpassung der verschiedenen Einnahmequellen problematisch sein, da sich die prozentualen Anteile der Antriebsarten im Fahrzeugbestand kontinuierlich verändern dürften.

Ist eine Ausdifferenzierung der Erhebung von Einnahmen bei Fahrzeugen mit unterschiedlichen Antriebsarten und ein diesbezüglicher Verzicht auf eine entsprechende Vorstrukturierung von Einnahmeanpassungen mit nur einer prioritär anzupassenden Einnahmequelle als durchaus vorteilhaft anzusehen, so gilt dieses Argument für die Aufnahme der Mineralölsteuer, Automobilsteuer und Nationalstraßenabgabe in die Kreislaufstruktur nicht unbedingt. Da die genannten Verbrauchssteuern und Abgaben auch nicht den gleichen Gegenstand besteuern (Treibstoffe respektive Automobile) bzw. zur Grundlage haben (Nutzung der Nationalstraßen respektive Fahrzeugbesitz) und entsprechend andere verkehrspolitische Effekte bei deren Anpassung auftreten, dürfte bei notwendigen Erhöhungen der Einnahmen des NAF eine politische Diskussion über die dafür zu nutzende Einnahmequelle (bzw. das relative Verhältnis der dafür zu nutzenden Einnahmequellen bei einer Anpassung mehrerer Einnahmequellen) unabdingbar sein. Dieser Aspekt der NAF-Reform lässt sich dementsprechend bei ausschließlicher Betrachtung von Transformationskosten und politischen Transaktionskosten als ein Rückschritt zur früheren Ausgestaltung der Kreislaufstruktur mit dem Mineralölsteuerzuschlag als prioritär anzupassender Einnahmequelle klassifizieren. Allerdings dürfte aufgrund der mittelfristigen Entwicklungen bei den Antriebsarten von Fahrzeugen eine hohe Flexibilität bei der Auswahl der Einnahmequellen für eine Einnahmeanpassung sehr bedeutsam und somit eine entsprechende Vorstrukturierung nicht unbedingt vorteilhaft sein.¹⁹³

Außerdem könnten die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den unterschiedlichen Elementen der institutionellen Lösung zufließenden Einnahmequellen Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag zu einer erhöhten Komplexität bei etwaigen Anpassungen an der institutionellen Lösung führen. Die Auswirkungen auf die Einnahmesituation des jeweils anderen Elements müssen stets in das Kalkül der entscheidenden Akteure bei der Anpassung von Einnahmequellen miteinbezogen werden, sodass in diesem Kontext mit höheren Koordinationskosten als bislang zu rechnen ist. Vermutlich sind die (absoluten) Auswirkungen auf das Aufkommen der einzelnen Einnahmequellen bei einer Anpassung des Aufkommens der jeweils korrespondierenden Einnahmequelle jedoch begrenzt.

Als positive Entwicklung kann hingegen die neu auf Gesetzesebene eingeführte Regelung angesehen werden, welche es dem Bundesrat ermöglicht, den Mineralölsteuerzuschlag um die Inflation im Bausektor regelmäßig und quasi-automatisch zu erhöhen. Diese sehr starke Vorstrukturierung kann als vorteilhaft eingeordnet werden, da hierdurch wiederum ein direkter Bezug zwischen einer Erhöhung des Finanzbedarfs des NAF (durch Preissteigerungen) und einer Anpassung der Einnahmequellen hergestellt wird, was mit einer Kreislaufstruktur einhergeht und unter anderem zu

¹⁹³ Alternativ zu einer politischen Diskussion und Entscheidung könnten ex ante die entsprechenden Verhältnisse z. B. auf Gesetzesebene festgelegt werden, um diesen Aspekt bei den politischen Verhandlungen über Anpassungen an den Einnahmequellen des NAF auszuklammern. Diese Selbstbindung würde aber selbstverständlich wiederum mit einem Flexibilitätsverlust einhergehen, welcher allerdings wie dargestellt im aktuellen Transformationsprozess bei den Fahrzeugantrieben mit relativ großen Nachteilen behaftet sein dürfte.

einer Reduktion von Transformations- sowie Transaktions- und dabei insbesondere Koordinationskosten hinsichtlich der dadurch erfolgenden Einnahmeanpassungen bei den Straßennutzern führen dürfte. Außerdem sind diesbezügliche Akzeptanzsteigerungen zu erwarten.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Bezüglich der Ausgestaltungsfrage der Verschuldungsfähigkeit gegenüber Kapitalmarkt und Bundeshaushalt gab es verglichen mit der Vergangenheit bis auf eine Ausnahme keine Veränderungen bei SFSV_{neu} und NAF. Für beide Elemente der institutionellen Lösung wird im Wesentlichen kein Zugang zum Kapitalmarkt oder eine potentielle Bevorschussung durch den Bundeshaushalt erlaubt. Eine Ausnahme vom gesetzlichen Verschuldungsverbot des NAF wurde allerdings wie beschrieben für die Vorfinanzierung von Planungsleistungen im Nationalstraßenbau geschaffen. Diese Ausnahme dürfte jedoch zu keiner nennenswerten Verschuldung des NAF gegenüber dem Bundeshaushalt führen, da das Nationalstraßennetz in seinem Umfang durch den Netzbeschluss begrenzt ist und dementsprechend diesbezügliche Planungsleistungen ebenso begrenzt sein dürften, was somit auch als implizite Verschuldungsobergrenze interpretiert werden kann. Die Ausführungen in den entsprechenden Passagen in Abschnitt 2.4.1.2 gelten dementsprechend analog.

Zusätzlich muss angemerkt werden, dass zur Glättung bzw. Verstetigung der Finanzmittelallokation beim NAF eine vorzuhaltende Mindestreserve gesetzlich vorgeschrieben ist, was mit ähnlichen Wirkungen wie eine Möglichkeit zur Aufnahme von Kapital am Kapitalmarkt oder eine Bevorschussung durch den Bundeshaushalt einhergeht.

ZUSAMMENFASSENDE EINORDNUNG, ANALYSE UND BEWERTUNG VON SFSV_{NEU} UND NAF

Mit den umgesetzten (Verfassungs-)Reformen und der Implementierung der SFSV_{neu} und des NAF dürfte sich die bereits in Abschnitt 2.4.1.2 für die Vergangenheit beschriebene Ausdifferenzierung der beiden Elemente der institutionellen Lösung hinsichtlich des Grads an politischer Selbstbindung noch weiter verstärkt haben. In dieser zusammenfassenden Einordnung, Analyse und Bewertung werden knapp die Vor- und Nachteile der Änderungen an der institutionellen Lösung gegeneinander abgewogen.

Durch die Reformen wurden im NAF als Weiterentwicklung des IF alle bisher über SFSV und IF finanzierten Ausgabenbereiche gebündelt, bei denen ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens sowohl hinsichtlich des aktuellen Niveaus an bereitgestellten Finanzmitteln als auch hinsichtlich potentieller Anpassungen am Ausgaben- und damit auch am Einnahmenniveau gegeben ist. Für diese Ausgabenbereiche, zu denen alle Wertschöpfungsstufen bei den schweizerischen Nationalstraßen (insbesondere nun auch der Betrieb und der Unterhalt des bestehenden Netzes zusätzlich zur Netzfertigstellung und der Engpassbeseitigung) als auch die Aus- bzw. Neubauvorhaben im Kontext von Agglomerationsverkehren zählen, wurden sehr starke Vorstrukturierungen hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen (beispielsweise durch den Programmcharakter des STEP Nationalstraßen und der Agglomerationsprogramme) sowie der entsprechenden Nutzung von Einnahmequellen etabliert. Die Politik bindet sich in diesem Kontext (auch aufgrund des auf höchster institutioneller Ebene

angelegten Langfristcharakters des NAF) in hohem Maße selbst. Der NAF geht damit über die nahezu ausschließlich investiven Ausgabenbereiche des bisherigen IF hinaus und übernimmt mit der Finanzierung des Betriebs und Unterhalts der Nationalstraßen zwei weitere Ausgabenbereiche mit einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich deren Vorteilhaftigkeit. Dadurch dürften gegenüber der Vergangenheit Transformations- und politische Transaktionskosten im Kontext der durch die Politik erfolgenden Bereitstellung von Finanzmitteln für diese als prioritär anzusehenden Ausgabenbereiche geringer ausfallen.

Die SFSV_{neu} hingegen deckt diejenigen Ausgabenbereiche ab, bei denen zwar ein Grundkonsens hinsichtlich der Ausgabenhöhen im Status quo bestehen dürfte, Anpassungen an den Ausgabenhöhen und damit korrespondierende Anpassungen am Aufkommen der Einnahmequellen jedoch umstritten sein könnten (wie z. B. die Querfinanzierung der Schiene über die Förderung des kombinierten Verkehrs und die Beiträge an den BIF für die Eisenbahngroßprojekte) bzw. deren Ausgestaltung mit umfangreichen Verteilungswirkungen einhergeht (wie z. B. die nicht projektgebundenen Beiträge an die Kantone für allgemeine Ausgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr). Die Vorstrukturierungen von Bereitstellungs- und Ausgabenentscheidungen und des damit korrespondierenden Rückgriffs auf die zweckgebundenen Einnahmequellen sind in diesem Kontext relativ schwach ausgeprägt. Insbesondere ist im Rahmen der Restrukturierung der SFSV auch der Kreislaufgedanke zwischen (dem Umfang der) Ausgabenentscheidungen und der Anpassung von Einnahmequellen weggefallen. Somit lässt sich resümierend festhalten, dass die SFSV_{neu} stärker als in der Vergangenheit diejenigen Ausgabenbereiche übernimmt, welche ein (insbesondere hinsichtlich Anpassungen am Ausgabenniveau und diesbezüglichen Anpassungen am Aufkommen der Einnahmequellen) im Verhältnis zum IF bzw. NAF höheres politisches und gesellschaftliches Konfliktpotential aufweisen. In diesem Kontext ist bei der SFSV_{neu} eine relativ schwache politische Selbstbindung zu verzeichnen. Die weiterhin nah am haushaltsrechtlichen Rahmen zu treffenden (jährlichen) Bereitstellungs- und Ausgabenentscheidungen weisen nur ein geringes Maß an Voreinstellungen auf und können damit im politischen Prozess entsprechend den jeweiligen Präferenzen der handelnden Akteure angepasst werden.

Bei den durchgeführten Reformen sind allerdings auch einige (kleinere) Defizite zu verzeichnen. Dazu gehören die potentiellen Konflikte zwischen dem mit der Zuweisung an den NAF verfolgten Finanzierungsziel bei der Automobilsteuer und einer gleichzeitigen Nutzung als verkehrspolitisches Instrument zur Erzielung von Lenkungswirkungen. Auch die Ausdifferenzierung bei der Zuweisung der Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag, welche nun nicht mehr ausschließlich einem Element der institutionellen Lösung zugeordnet werden, ohne dass eine Etablierung starker Vorstrukturierungen hinsichtlich möglicher Anpassungen an diesen Einnahmequellen erfolgte, dürfte zu höheren Koordinationskosten führen. Dabei ist anzumerken, dass diese Koordinationskosten wie angesprochen im aktuellen Transformationsprozess bei den Antriebsarten von Fahrzeugen wohl unvermeidlich sind. Sowohl in der SFSV_{neu} als auch im NAF dürften bei einer gewünschten Anpassung des Einnahmenniveaus im Vergleich zur Vergangenheit höhere Transformations- sowie Transaktions- und dabei insbesondere Koordinationskosten aufgrund der dann notwendigen (politischen) Abwägung zwischen den unterschiedlichen Effekten einer Einnahmeanpassung bei den verschiedenen Einnahmequellen auftreten.

Zusammenfassend lässt sich also konstatieren, dass mit der Implementierung von NAF und SFSV_{neu} eine stärkere Ausdifferenzierung innerhalb der verschiedenen Elemente der institutionellen Lösung bezüglich der nach dem Ausmaß des politischen und gesellschaftlichen Konsenses hinsichtlich des Niveaus der bereitgestellten Finanzmittel und etwaiger Anpassungen an Ausgaben- bzw. Einnahmehöhen zu unterscheidenden Typen von Ausgabenbereichen etabliert wurde. Damit könnte eine effektivere Mittelbereitstellung für die als prioritär angesehenen Ausgabenbereiche und eine effizientere Koordination der im Zusammenhang mit dieser Mittelbereitstellung verantwortlichen (politischen) Akteure einhergehen. Allerdings lassen sich wie oben beschrieben auch kleinere Defizite bzw. Verschlechterungen gegenüber der Vergangenheit verzeichnen.

2.4.3 Fazit

In den beiden vorstehenden Abschnitten 2.4.1 und 2.4.2 wurden die verschiedenen Elemente der institutionellen Lösung bis zum Ende des Jahres 2017 (SFSV und IF) sowie infolge der zum 01.01.2018 umgesetzten Reformen (NAF und SFSV_{neu}) zunächst dargestellt und anschließend hinsichtlich verschiedener zentraler institutioneller Ausgestaltungsfragen eingeordnet, analysiert und bewertet. Auf die Herstellung von Überjährigkeiten und die Bedeutung von Vorstrukturierungen wird in diesem Abschnitt nochmals zusammenfassend eingegangen.

Ein zentrales Thema bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen der SFSV und des IF einerseits sowie des NAF und der SFSV_{neu} andererseits war die Herstellung von Überjährigkeiten im Rahmen dieser Elemente der institutionellen Lösung, welche eng mit den jeweiligen Möglichkeiten und Vorgaben zur Bildung von Rückstellungen bzw. Reserven sowie den Regeln der schweizerischen Schuldenbremse zusammenhängen. Ursprünglich lag in der SFSV diesbezüglich eine gewisse Problematik vor, weil die aufgebauten Rückstellungen in nicht optimaler Weise (für eine ausgeglichene Einnahme- und Ausgabenpolitik) genutzt werden konnten, da bei einer etwaigen Nutzung Interdependenzen mit den anderen Ausgabenbereichen des Bundeshaushalts zu berücksichtigen waren. Diese Situation hat sich mit der Implementierung des IF (und der Übertragung wesentlicher Rückstellungen der SFSV an den IF) deutlich verbessert, weil dadurch ein Teil der Rückstellungen den Restriktionen des Schweizer Bundeshaushalts entzogen wurde. Als eine weitere Konsequenz daraus ist indirekt auch die Etablierung von Überjährigkeiten in der SFSV über die Variation der jährlichen Einlagen in den IF möglich geworden, deren Nutzung aber mit einer Reduktion von Übersichtlichkeit und Transparenz der institutionellen Lösung einhergegangen wäre. Mit den umgesetzten Reformen zur Etablierung des NAF auf Verfassungsebene wurden nun explizite Überjährigkeiten bei allen Ausgabenbereichen bei den Nationalstraßen geschaffen.

Ein anderes bedeutsames Thema bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen der institutionellen Lösungen war das Ausmaß an Vorstrukturierungen hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen und der Entscheidungen über das Aufkommen der für die Finanzierung notwendigen Einnahmequellen. Die in der Vergangenheit etablierte und auch im Rahmen der Reformen beibehaltene Einnahmезweckbindung ist insbesondere dann sehr wirkungsvoll, wenn sie mit diesen Vorstrukturierungen zusammenfällt. In der Vergangenheit war insbesondere beim IF ein hohes Maß an Vorstrukturierungen (sequentielle Ausgabenentscheidungen, Mehrjährigkeiten sowie Kreislaufstrukturen) anzutreffen. Dieses hohe Maß an politischer

Selbstbindung betraf vor allem solche Ausgabenbereiche, welche mit einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens einhergegangen sind (bzw. immer noch einhergehen), und konnte in diesem Kontext im Vergleich zu einer klassischen Haushaltsfinanzierung in relevantem Maße transformations- und transaktionskostenmindernd wirken. Im Rahmen der umgesetzten Reformen des NAF wurden diese Vorstrukturierungen dann noch stärker auf die Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen und den Agglomerationsverkehren fokussiert. Es sind somit nun alle Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen in einem Element der institutionellen Lösung auf Verfassungsebene zusammengefasst, welche mit umfassenden Vorstrukturierungen hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen und damit einer relativ hohen politischen Selbstbindung einhergeht. Dadurch könnten einerseits Transformationskosten gesenkt sowie andererseits politische Transaktionskosten (und dabei sowohl Informations- und Koordinationskosten als auch strategische Kosten) verringert werden.

Die mit der Umsetzung der Reformen einhergehenden Nachteile (geringere Vorstrukturierungen für die Anpassung von Einnahmequellen und damit schwächer ausgeprägte Kreislaufstrukturen, potentielle Konflikte zwischen Finanzierungs- und Lenkungszielen bei der Automobilsteuer etc.) können zwar als eher gering, aber nichtsdestoweniger als verzichtbar angesehen werden.

2.5 Verwaltungsorganisation

In diesem Abschnitt wird die Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen dargestellt und untersucht. Dabei erfolgt in Abschnitt 2.5.1 eine deskriptive Aufnahme der historischen Situation und des aktuellen Systems der Verwaltungsorganisation. Abschnitt 2.5.2 umfasst eine Betrachtung des Übergangsprozesses in der Verwaltung bei den schweizerischen Nationalstraßen aufgrund der sogenannten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche zum 01.01.2008 in Kraft getreten ist.¹⁹⁴ Abschließend werden die Sachverhalte in Abschnitt 2.5.3 aus institutionenökonomischer Sicht eingeordnet, analysiert und bewertet.

2.5.1 Historische Verwaltungsorganisation und im Status quo nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Es lassen sich zwei Perioden identifizieren, in denen sich die Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen voneinander unterscheidet. Dies sind die Zeiträume vor und nach den Anpassungen im Rahmen der NFA zum Jahreswechsel 2007 / 2008, welche als umfassende Verfassungs- und Föderalismusreform betrachtet werden kann. Vor der NFA lag die Hauptverantwortung für die Leistungserstellung bezüglich der Nationalstraßen bei den Kantonen. Dem Bund kam insbesondere eine Aufsichtsfunktion zu. Detailbetrachtungen hierzu können Abschnitt 2.5.1.1 entnommen werden. Nach der NFA ist nun der Bund weitestgehend für die Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen verantwortlich. Beim Betrieb und Unterhalt der Nationalstraßen sowie in bestimmten Ausnahmefällen auch auf anderen Wertschöpfungsstufen werden die Kantone weiterhin an der Leistungserstellung und teilweise auch der Finanzierung der Nationalstraßen beteiligt. In Abschnitt 2.5.1.2 werden dazu die relevanten Aspekte der Verwaltungsorganisation nach der NFA dargestellt.

2.5.1.1 Rückblick – Nationalstraßen als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen

Vor der NFA war die Leistungserstellung bei den Nationalstraßen eine sogenannte Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen.¹⁹⁵ Der Bund (vertreten durch das ASTRA) und die Kantone hatten jeweils unterschiedliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Dabei ist hinsichtlich der alten Zuständigkeit der Kantone zu beachten, dass diese Eigentümer, Bauherren und Betreiber der Nationalstraßen waren. Während also die Hauptzuständigkeit für die Nationalstraßen bei den Kantonen lag, nahm der Bund Aufgaben der strategischen Steuerung, der Begleitung von bzw. Aufsicht bei allen Wertschöpfungsstufen sowie der Genehmigung bzw. Abnahme der Nationalstraßen nach Baufertigstellung wahr.

Die Kantone hatten im Rahmen ihrer Aufgaben als Bauherren und Betreiber die Verantwortung für das gesamte Beschaffungswesen (Ausschreibungsvorbereitung und -durchführung, Vertragsmanagement

¹⁹⁴ Vgl. EFV (2013, S. 5).

¹⁹⁵ Vgl. EFV (2013, S. 45).

etc.). Dafür waren entweder unmittelbar die kantonalen Tiefbauämter (insbesondere bei eher kleineren Kantonen mit wenigen Nationalstraßen) oder gesonderte administrative Einheiten in den Kantonen (insbesondere bei eher großen Kantonen mit vielen Nationalstraßen) verantwortlich.¹⁹⁶

Alle Aufgaben des Bundes wurden damals durch das schon bestehende ASTRA wahrgenommen. Gewissermaßen kann das damalige ASTRA als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde mit nur relativ wenig ausgeprägten Kontroll- und Durchsetzungsrechten eingestuft werden, das maßgeblich für die Abnahme der durch die Kantone errichteten Straßen verantwortlich war. Für die Abnahme der Nationalstraßen wurden diese durch das ASTRA auf die Einhaltung bestimmter grundlegender Standards (z. B. Straßenbreite, Lichtraumprofil etc.) überprüft, wobei allerdings insgesamt konstatiert werden kann, dass seitens des Bundes eher wenige (Detail-)Vorgaben hinsichtlich der Erstellung der einzelnen Gewerke gemacht wurden.¹⁹⁷ Teilweise kamen in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedliche bzw. uneinheitliche Standards für die Durchführung der Aufgaben (beispielsweise für die Entwässerung der Straßen) auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen zum Einsatz. Das einerseits eher kleine Aufgabenspektrum und die andererseits eher geringe Aufgabentiefe des ASTRA spiegelten sich auch in der im Vergleich zum Status quo eher geringen Personalausstattung (damals ca. 170 Mitarbeiter gegenüber heute ca. 660 Mitarbeitern) wider. Auch gab es vor der NFA keine Filialen des ASTRA in der Fläche, sondern nur die ASTRA-Zentrale in Bern.

Die Kantone hingegen hatten vor der NFA nicht nur eine maßgebliche Rolle im Rahmen der Verwaltungsorganisation, sondern es erfolgte ebenso die Finanzierung der Leistungserstellung bei den Nationalstraßen gemeinsam durch Bund und Kantone. Je nach Wertschöpfungsstufe bzw. Ausgabenbereich (Betrieb, Unterhalt, Aus- und Neubau) sowie Ausprägung weiterer kantonaler bzw. projektspezifischer Charakteristika kamen unterschiedliche Kostenteilungssätze zwischen Bund und Kantonen zum Tragen, wobei der Bund in nahezu allen Fällen den stark überwiegenden Anteil der Kosten zu tragen hatte. Tabelle 5 umfasst als Beispiel die Bundesbeitragssätze für die Kantone Genf, Uri, Thurgau und Zürich.

Dies hatte – neben den nur geringen Anreizen für die Kantone zu einer kosteneffizienten Leistungserstellung – auch zur Folge, dass Schnittstellenprobleme auftraten, da Kantone beispielsweise Anreize hatten, entstandene Kosten denjenigen Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereichen zuzurechnen, bei denen der Bundesanteil beim Kostenteilungssatz relativ hoch war. Dem Bund war es allerdings aufgrund von Wissensdefiziten teilweise nur schwer möglich die Angaben der Kantone zu kontrollieren und im Rahmen dieser Kontrollen auch nachzuvollziehen.

Ferner hatte der Bund keine direkte Kontrolle über die Ausgaben der Kantone in den einzelnen Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereichen bei den Nationalstraßen. Die Kontrollen des Bundes bzw. des ASTRA basierten vor der NFA auf stichprobenhaften Untersuchungen. Im Falle von Kostensteigerungen in einzelnen Ausgabenbereichen oder Projekten wurden diese im Rahmen definierter Prozesse geprüft, woran sich dann Nachverhandlungen zwischen Bund und Kantonen

¹⁹⁶ Vgl. diesbezüglich TIEFBAUAMT DES KANTONS BERN (2007).

¹⁹⁷ Vgl. bezüglich einer Einordnung der Rolle des Bundes EFV (2013, S. 45).

anschlüssen. Obwohl der Bund nur geringe Möglichkeiten zur Kontrolle der Kantone bei der Durchführung ihrer Aufgaben hatte, gab es trotzdem auch vor der NFA weitere Kontrollinstanzen für den Finanzmitteleinsatz im Rahmen der Leistungserstellung bei den Nationalstraßen, wie beispielsweise die Eidgenössische Finanzkontrolle oder die interne Revision (bzw. deren Vorgängerabteilungen) des ASTRA.¹⁹⁸

Kanton	Bundesbeitragssätze für die einzelnen Wertschöpfungsstufen			
	Bau außerhalb von Städten	Bau im Gebiet von Städten	Unterhalt	Betrieb
Genf	75 %	65 %	80 %	40 %
Uri	97 %	/	97 %	95 %
Thurgau	86 %	/	84 %	55 %
Zürich	80 %	58 %	80 %	40 %

Tabelle 5: Ausgewählte Beitragssätze des Bundes für die Leistungserstellung bei den Nationalstraßen vor der NFA¹⁹⁹

2.5.1.2 Status quo – System von ASTRA-Zentrale und ASTRA-Filialen unter Rückgriff auf Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen

Explizites Ziel der NFA war die Verstärkung des Zusammenfallens von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung im föderalen System der Schweiz. Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen sollten abgebaut und die Nutzung von Zweckzuweisungssystemen reduziert werden.²⁰⁰ Diese Zielstellung hat sich umfassend auch auf die durchgeführten Reformen bei den schweizerischen Nationalstraßen ausgewirkt.

Im Rahmen der NFA ist die Verantwortung für die Leistungserstellung in allen Ausgabenbereichen der Nationalstraßen von den Kantonen auf den Bund übergegangen, wobei das ASTRA weiterhin die zuständige Behörde für die Nationalstraßen auf Bundesebene blieb.²⁰¹ Einen ausgenommenen Ausgabenbereich bildet dabei die Fertigstellung des Nationalstraßennetzes gemäß dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Netzbeschluss. Diese wird weiterhin als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen durchgeführt.²⁰² Im Rahmen der NFA wurde ein System bestehend aus ASTRA-Zentrale und verschiedenen dezentralen ASTRA-Filialen etabliert. Die heute insgesamt 662 Mitarbeiter von

¹⁹⁸ Vgl. hinsichtlich der Kontrollkriterien und Kontrollaufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle FKG (2012, Art. 5-6) und bezüglich der dem ASTRA zugehörigen internen Revision ASTRA (2021c, S. 2).

¹⁹⁹ Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen nach NSV (2004, Anhang).

²⁰⁰ Vgl. hinsichtlich der Ziele der NFA überblickshaft BUNDESRAT SCHWEIZ (2001, S. 2293-2300).

²⁰¹ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 83) sowie EFV (2013, S. 45-47).

²⁰² Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 197 Nr. 3) und NSG (2016, Art. 40a lit. a).

ASTRA-Zentrale und ASTRA-Filialen sind dabei für jeweils unterschiedliche Aufgaben und Wertschöpfungsstufen bei den schweizerischen Nationalstraßen zuständig.²⁰³

Die ASTRA-Zentrale in Bern ist für die übergeordneten Aufgaben der Entwicklung und Durchsetzung von Standards bei den schweizerischen Nationalstraßen, der juristischen und fachlichen Unterstützung der ASTRA-Filialen sowie weiterhin für die Abnahme bzw. Genehmigung von Nationalstraßen verantwortlich. Im Vergleich zum Zeitraum vor der NFA hat das ASTRA in sehr umfassendem Maße zentrale Standards für alle Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen entwickelt, welche auch zwingend eingehalten werden müssen. Ferner ist die ASTRA-Zentrale für die Wertschöpfungsstufen Betrieb und den (kleinere Instandhaltungsmaßnahmen umfassenden) projektfreien baulichen Unterhalt des bestehenden Netzes verantwortlich. Dabei greift die ASTRA-Zentrale auf Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen oder (im Falle von Kooperationen mehrerer Kantone) sogenannten kantonalen Trägerschaften zurück.²⁰⁴

Die ASTRA-Filialen in Zofingen, Winterthur, Estavayer-le-Lac, Thun und Bellinzona sind hingegen für die Umsetzung projektgebundener Maßnahmen (wie z. B. größere Instandhaltungsmaßnahmen, Ersatzinvestitionen, Neu- und Ausbauprojekte etc.) verantwortlich.²⁰⁵ Dabei üben diese im zur jeweiligen ASTRA-Filiale zugehörigen (mehrere Kantone umfassenden) Netzbezirk alle Aufgaben des Projektmanagements (Leitung, Steuerung etc.), der Erhaltungsplanung und des Investitionscontrollings aus. Die verschiedenen zu erbringenden Teilleistungen in den Projekten werden von den ASTRA-Filialen ausgeschrieben und an Privatunternehmen vergeben, wobei diese Ausschreibungen grundsätzlich – wie bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen üblich – dem (schweizerischen) Vergabe- bzw. Beschaffungsrecht unterliegen. Die Beschaffungsvariante der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) wird in der Schweiz nicht genutzt, da ÖPP aus Sicht des schweizerischen Bundesrats keine für Tief- bzw. Straßenbauprojekte geeignete Beschaffungsvariante darstellt.²⁰⁶ Die ASTRA-Filialen können zur Aufgabenbewältigung auf insgesamt 267 Mitarbeiter zurückgreifen, was ca. 40 % der gesamten Mitarbeiteranzahl des ASTRA entspricht.²⁰⁷

Ebenso bedeutende Akteure bei der Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen im Status quo sind die Kantone bzw. die sogenannten kantonalen Trägerschaften, welche mit dem Betrieb und Unterhalt von Teilgebieten des bestehenden Netzes im Rahmen von sogenannten Leistungsvereinbarungen betraut sind. Festgelegt werden diese Teilgebiete, die als Gebietseinheiten bezeichnet werden, durch den Bund. Die Kantone bzw. kantonalen Trägerschaften erbringen die Leistungen selbst oder delegieren die Leistungserbringung an Unternehmen, die sich im Besitz der Kantone befinden. Dem ASTRA werden damit auf gesetzlichem Wege die Kantone bzw. die kantonalen Trägerschaften als „Subunternehmer“ im Betrieb und Unterhalt des bestehenden Netzes

²⁰³ Vgl. ASTRA (2021c, S. 1).

²⁰⁴ Vgl. NSG (2016, Art. 49a) sowie erläuternd BUNDESRAT SCHWEIZ (2005, S. 6150-6151).

²⁰⁵ Vgl. ASTRA (2007b).

²⁰⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen bzw. Einschätzungen hinsichtlich der Eignung von ÖPP in BUNDESRAT SCHWEIZ (2015, S. 2146).

²⁰⁷ Vgl. ASTRA (2021c, S. 1).

zugeordnet.²⁰⁸ Dem Abschluss dieser Leistungsvereinbarungen (welche einen Gültigkeitszeitraum von vier Jahren aufweisen) gehen umfangreiche Verhandlungen zwischen ASTRA und Kantonen bzw. kantonalen Trägerschaften voraus, welche in der Regel zwei (im Ausnahmefall bis zu vier) Jahre dauern. Innerhalb des ASTRA ist die Zentrale für den Abschluss dieser Leistungsvereinbarungen zuständig. Die operative Betreuung und das Vertragsmanagement erfolgen hingegen durch die ASTRA-Filialen (bzw. einen dort zuständigen Mitarbeiter). Vergütet werden die Kantone bzw. kantonalen Trägerschaften im Rahmen der Leistungsvereinbarungen über sogenannte Globalbeiträge, also Fixbeträge, mit denen alle Leistungen der Kantone bzw. kantonalen Trägerschaften abgegolten werden. Eine Ausnahme bildet hierbei der Winterdienst. Dort erfolgt ab definierten Kostenschwellen eine Teilung der zusätzlich anfallenden Kosten bzw. eine (Teil-)Rückzahlung an das ASTRA. Die Einhaltung der Leistungsvereinbarungen (insbesondere von Qualitätsvorgaben und Standards) wird durch das ASTRA regelmäßig im Rahmen von Besprechungen mit den Kantonen, durch Reporte der Kantone sowie durch die jährliche Auswertung von Reklamationslisten kontrolliert. Aufgrund von Messbarkeitsproblemen wird allerdings bewusst auf den Einsatz von Bonus- oder Malussystemen verzichtet.

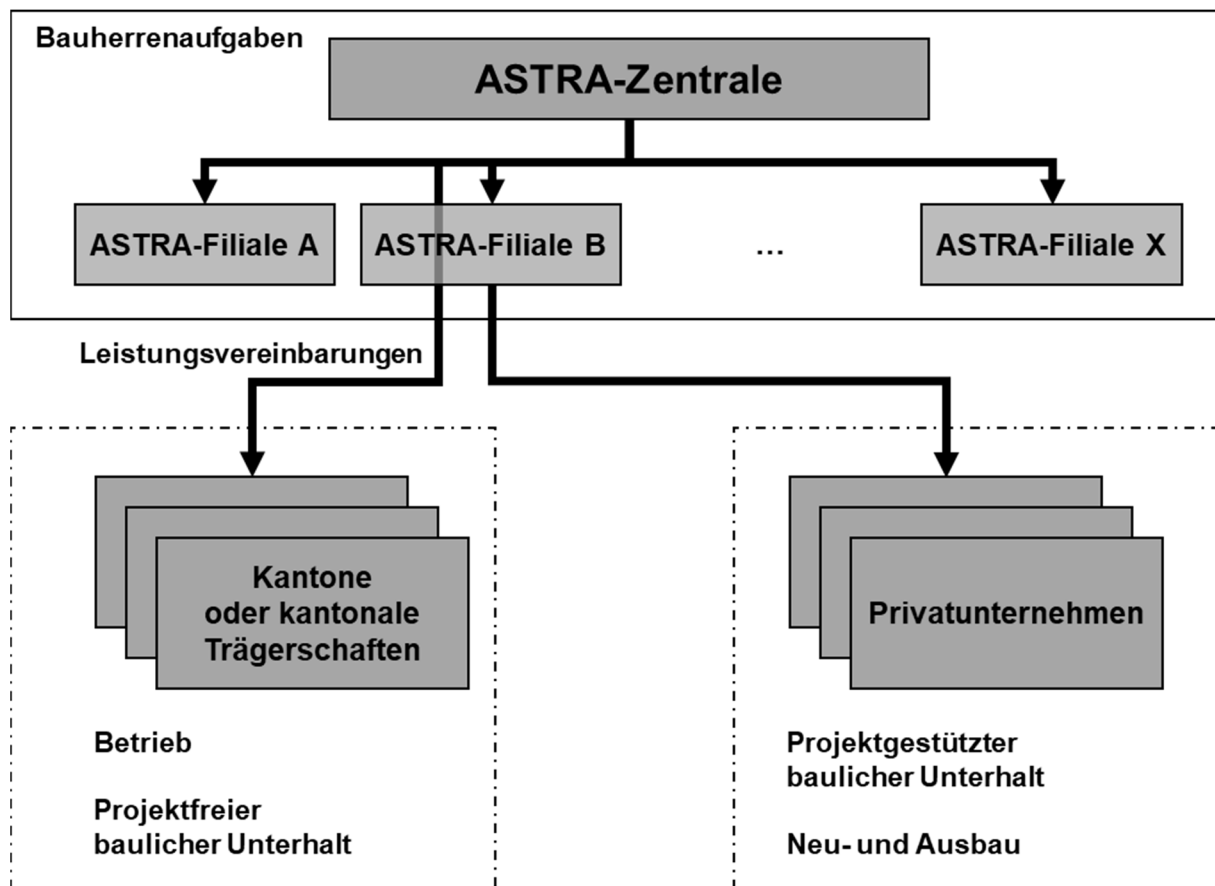


Abbildung 8: Relevante Akteure und Beziehungen bei der Leistungserstellung der schweizerischen Nationalstraßen²⁰⁹

²⁰⁸ Vgl. NSG (2016, Art. 49a Abs. 2-3) und NSV (2016, Art. 47-49 sowie Anhang 2).

²⁰⁹ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIETERLE (2005, S. 5).

In oben stehender Abbildung 8 sind die Akteure sowie die zwischen diesen bestehenden (Auftrags-)Beziehungen bei der Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen im Status quo zusammenfassend dargestellt.

2.5.2 Detailbetrachtung der Übergangsphase in Folge der NFA

Änderungen an Zuständigkeiten, Aufgabenbereichen und Institutionen gehen grundsätzlich mit mehr oder weniger langen Anpassungsprozessen einher. Auch die NFA im Bereich der schweizerischen Nationalstraßen bildet hierbei keine Ausnahme. Folgend werden verschiedene relevante Aspekte des Übergangsprozesses von Verbundaufgabe zum Status quo beleuchtet.

Zum Zeitpunkt des Übergangs der Verantwortung für die Nationalstraßen von den Kantonen auf den Bund am 01.01.2008 war noch kein ausreichendes Know-how bezüglich des Vertragsmanagements und der Durchführung des Betriebs beim ASTRA vorhanden. Neben anderem war dieser Aspekt auch ein entscheidender Grund für die Etablierung der gesetzlichen Vorschrift zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen zwischen ASTRA und Kantonen bzw. kantonalen Trägerschaften für den Betrieb und Unterhalt im bestehenden Netz. Im Rahmen der NFA hat in relevantem Umfang ein Personalübergang von den bislang zuständigen kantonalen administrativen Einheiten zu den ASTRA-Filialen stattgefunden. Dieser Aspekt wurde wohl sogar explizit von einigen Kantonen im parlamentarischen Prozess zur Bedingung für die Zustimmung zur NFA gemacht.

Nach Aussagen des ASTRA sind keine größeren Probleme in der Übergangsphase der NFA zwischen den Jahren 2008 und 2010 / 2011 aufgetreten. Dem Ausmaß der Reformen entsprechend sind allerdings gewisse Anpassungsschwierigkeiten bzw. „Reibungsverluste“ aufgetreten, wiewohl der Anpassungsprozess und dort insbesondere der Know-how-Übergang von den Kantonen auf das ASTRA im Wesentlichen gut funktioniert haben. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass das ASTRA nach der NFA und einer gewissen Anpassungszeit Nachweise erbringen musste, dass es die Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen kosteneffizienter durchführen kann als die Kantone vor der NFA.²¹⁰ Im letzten diesbezüglichen Wirksamkeitsbericht hinsichtlich des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen erfolgte allerdings keine detaillierte Darstellung der Effizienzgewinne bei den im Rahmen der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen mehr, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die dargestellten Reformen im Bereich der Verwaltungsorganisation der Nationalstraßen vom Schweizer Bundesrat als erfolgreich angesehen werden.²¹¹

Erwähnenswert ist ferner, dass es nach Beschluss der NFA, aber noch vor deren Inkrafttreten zum 01.01.2008 eine sogenannte „Planungsdelle“ gegeben hat. In diesem Kontext sind die Planungsaktivitäten der Kantone stark zurückgegangen, wobei dies im Verantwortungsübergang für die Nationalstraßen von den Kantonen auf den Bund und den damit bei den Kantonen weggefallenen Anreizen vorgelagerte Planungen durchzuführen begründet war. Dies hat dazu geführt, dass diese

²¹⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 5 „Aufgabenbereich Nationalstrassen“ in EFV (2013, S. 48-56). Es wird hier allerdings darauf verzichtet zu analysieren, inwiefern solche Effizienzvergleiche für die Aufgabendurchführung bei öffentlichen Organisationen bzw. Behörden einen Mehrwert darstellen. Möglicherweise sind die Gründe für die Durchführung dieser Vergleiche im vorliegenden Fall auch eher politischer Natur.

²¹¹ Vgl. EFV (2018).

„Planungsdelle“ nach der Übernahme der Verantwortung des Bundes für die Leistungserstellung bei den Nationalstraßen durch das ASTRA zunächst abgearbeitet werden musste. Ferner ist anzumerken, dass laut Aussagen des ASTRA in der Übergangsphase in Folge der NFA insgesamt zwei bis drei Jahre für die Einarbeitung des ASTRA in dessen neue Aufgaben notwendig gewesen sind.

2.5.3 Institutionenökonomische Einordnung, Analyse und Bewertung

In diesem Abschnitt erfolgt eine Einordnung, Analyse und Bewertung der Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen, wobei insbesondere die Unterschiede zwischen dem Zeitraum vor der NFA und dem Status quo im Fokus stehen. Die beiden folgenden Aspekte der Verwaltungsorganisation sollen dabei näher beleuchtet werden:

- Umfang von zentralen und dezentralen Elementen in der Verwaltungsorganisation und in diesem Kontext Umgang mit Informationsasymmetrien im Rahmen von Prinzipal-Agent-Verhältnissen sowie Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen zwischen Akteuren;
- Kontroll- und Steuerungsrechte von zentraler Ebene hinsichtlich der Leistungserstellung von nachgeordneten dezentralen Ebenen.

Vor der NFA lagen in erheblichem Maße Informationsasymmetrien zwischen Bund (Prinzipal) und Kantonen (Agenten) im Rahmen der Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen vor, was unter anderem deshalb zu Problemen geführt hat, da es zu großen Teilen keine Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gab.

Somit lässt sich feststellen, dass die Kantone Fehlanreizen ausgesetzt waren und das damals bestehende Prinzipal-Agent-Verhältnis mit gewissen Opportunismuspotentialen im Bereich der Leistungserstellung bei den Nationalstraßen einhergegangen ist.²¹² Im Zusammenhang mit dieser Problematik war auch relevant, dass das ASTRA nur über ein geringes Ausmaß an Know-how im Bereich der Leistungserstellung verfügte und dessen Kontrollrechte gegenüber den Kantonen nur schwach ausgeprägt waren. Ebenso dürfte die fehlende Standardisierung von Aufgaben in den einzelnen Wertschöpfungsstufen zu dieser Problematik beigetragen haben, da diese die Nachvollziehbarkeit der Prozesse durch das ASTRA weiter erschwert haben dürfte. Allerdings muss auch angemerkt werden, dass Verbundeffekte zwischen den verschiedenen Wertschöpfungsstufen und auch zwischen Nationalstraßennetz und den nachgeordneten kantonalen Straßennetzen recht gut ausgenutzt werden konnten, da die ausschließliche Verantwortung für die Leistungserstellung auf allen Wertschöpfungsstufen und für alle Straßenkategorien bei den Kantonen lag. Der dabei vorliegende Anreiz für die Kantone zur wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung dürfte aber aufgrund der je nach Wertschöpfungsstufe bzw. Ausgabenbereich differierenden Kostenteilungssätze zwischen Bund und Kantonen nicht vollständig gegeben gewesen sein. Zwischen den Kantonen bzw.

²¹² Ein Beispiel hierfür wären Fehlanreize hinsichtlich der Bevorzugung von Neu- und Ausbauprojekten von zwar kantonal bedeutsamen, aber aus gesamtschweizerischer Sicht eher nachrangigen Nationalstraßenabschnitten. Allerdings dürfte die geringe flächenmäßige Ausdehnung der meisten Kantone und auch der Schweiz als Ganzes die Ausnutzung dieser Opportunismuspotentiale in der Realität erschwert haben. In der Literatur konnten darüber hinaus auch keine Hinweise auf ein solches Verhalten der Kantone gefunden werden.

kantonsübergreifend dürften ferner aufgrund der Orientierung der Zuständigkeiten an den Kantonsgrenzen keine relevanten Verbundeffekte aufgetreten sein.

Nach der NFA liegt ein deutlich zentraler organisiertes System der Verwaltungsorganisation vor, welches auch auf dezentrale Einheiten zurückgreift bzw. Aufgaben innerhalb der einzelnen Wertschöpfungsstufen an dezentrale Einheiten delegiert. Dabei hat der Bund in deutlich stärkerem Maße als in der Vergangenheit Kontrollrechte gegenüber den nachgelagerten dezentralen Einheiten.

Dabei wurden vorteilhafterweise durch die zentrale Ebene in verstärktem Maße Standards hinsichtlich der Leistungserstellung bei den Nationalstraßen etabliert. Von hoher Bedeutung für einen gelungenen Übergangsprozess war ferner der Aufbau von Know-how und Wissen beim ASTRA. Dies ist in zweckmäßiger Art und Weise durch den Personalübergang von den kantonalen Tiefbauämtern auf das ASTRA umgesetzt worden. Aufgrund des allerdings nicht vollständig leistbaren Know-how-Übergangs und der außerdem bestehenden grundsätzlichen Vorteile von dezentralen Einheiten bei der Nutzung von lokalen Vor-Ort-Kenntnissen sind solche Aufgaben, die in besonderem Maße auf dezentrales Know-how zurückgreifen müssen, auch an dezentrale Einheiten delegiert worden. Obwohl die im Status quo bestehenden Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen bzw. kantonalen Trägerschaften mit Globalbeiträgen als Vergütung im Kern relativ anreizstark sind, wird auf die Etablierung zusätzlicher Anreizsysteme (beispielsweise Bonus- bzw. Malussysteme) aufgrund von Mess- sowie Bewertbarkeitsproblemen (und damit einhergehend einer diesbezüglichen Kontrahierungsproblematik) vorteilhafterweise verzichtet und stattdessen auf Monitoring-Aktivitäten seitens des Bundes zurückgegriffen.

Allerdings muss neben diesen positiven Aspekten auch darauf hingewiesen werden, dass die oben beschriebenen Verbundeffekte innerhalb der Kantone sowohl zwischen den verschiedenen Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereichen als auch zwischen dem Nationalstraßennetz und den nachgeordneten kantonalen Straßennetzen mindestens teilweise verloren gegangen sind. Zumindest im Leistungsbereich Betrieb inklusive des projektfreien baulichen Unterhalts, bei denen vor allem Verbundeffekte zwischen den verschiedenen Straßennetzen vorliegen dürften, können diese wohl auch heute noch realisiert werden, da die Kantone auf diesen Wertschöpfungsstufen weiterhin für die schlussendliche Leistungserstellung bei allen Straßennetzkategorien verantwortlich sind. Zusätzlich könnte der durch den Bund festgelegte Zuschnitt der Gebietseinheiten, die für den Betrieb inklusive des projektfreien baulichen Unterhalts relevant sind, aufgrund der möglichen Erzielung von Skaleneffekten zu einer effizienteren Leistungserstellung führen als in der Vergangenheit, wo dieser Zuschnitt über die Kantonsgrenzen erfolgte.

Mit der Reform der Verwaltungsorganisation im Rahmen der NFA wurden ferner zwischen den Wertschöpfungsstufen Betrieb (inklusive des nicht projektgebundenen Unterhalts) und projektgebundener Unterhalt neue Schnittstellen geschaffen, welche ein Koordinationserfordernis darstellen. In diesem Kontext spielt auch der Verlust von Know-how der kantonalen Verwaltungen hinsichtlich des Zustands und Umgangs mit konkreten Fernstraßenabschnitten durch die Freisetzung von Personal in der Übergangsphase der NFA eine Rolle. Diese Übergangskosten sind als weiterer negativer Aspekt der Reform der Verwaltungsorganisation im Rahmen der NFA anzusehen, welche allerdings laut Aussagen des ASTRA wohl begrenzt gewesen sind.

Zusammenfassend kann die Situation der Verwaltungsorganisation vor der NFA als ein System eingeordnet werden, dass von gewissen Opportunismuspotentialen bei den Kantonen aufgrund fehlender Standards sowie geringem Know-how und nicht ausreichenden Monitoring-Möglichkeiten des Bundes geprägt war. Allerdings dürften durch die Hauptzuständigkeit der Kantone für alle Wertschöpfungsstufen bzw. Ausgabenbereiche auch in relevantem Maße Verbundeffekte realisiert worden sein, was positiv zu bewerten ist.

Die Reformen im Rahmen der NFA können grundsätzlich als vorteilhaft beurteilt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die Übergangskosten wie beschrieben begrenzt gewesen sind. Dies liegt vor allem in der nun gegebenen schwächeren Ausprägung des Prinzipal-Agent-Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen mit einer grundsätzlichen Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung begründet. Besondere Bedeutung hat dies vor allem bei denjenigen Aufgaben, bei denen die (negativen) Konsequenzen aus Informationsasymmetrien groß waren. Ferner wurde durch die Reformen ein höheres Maß an Zentralität etabliert, verbunden mit größeren Kontroll- und Steuerungsrechten des Bundes sowie einem umfassenden Einbezug von dezentralen Einheiten zur Nutzung von lokalen Vor-Ort-Kenntnissen und (zumindest in bestimmten Leistungsbereichen) zur Beibehaltung von Verbundeffekten. Diese weiterhin gegebene Einbeziehung von dezentralen Einheiten in die Leistungserstellung dürfte auch dem Verlust der oben beschriebenen Verbundeffekte auf kantonaler Ebene entgegengewirkt haben.²¹³

²¹³ Im Übrigen weisen die Reformen der Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen im Rahmen der NFA Ähnlichkeiten zu positiv bewerteten Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation bei den deutschen Bundesfernstraßen in BECKERS ET AL. (2016, S. 21-32) auf.

2.6 Fazit und Ausblick

Wie aus den Ausführungen in diesem Teil der Arbeit entnommen werden kann, liegt in der Schweiz ein historisch gewachsenes System der Bereitstellung, Finanzierung und Verwaltungsorganisation bei den Nationalstraßen als bedeutendster (Fern-)Straßenkategorie vor.

Grundlage der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen sowohl in der Vergangenheit als auch im Status quo ist eine auf Verfassungsebene verankerte Zweckbindung verschiedener Einnahmequellen im Straßensektor für Ausgabenbereiche im Straßen- und sonstigen Verkehr, welche vor allem im Zusammenhang mit den verschiedenen Vorstrukturierungen auf gesetzlicher Ebene (mehrjährige Ausgabenentscheidungen und Kreislaufcharakter bestimmter Einnahmequellen) ihre Wirkung entfaltet. Hinsichtlich der Verwaltungsorganisation ist bei den schweizerischen Nationalstraßen im Status quo die zentrale Wahrnehmung aller in den einzelnen Wertschöpfungsstufen anfallenden Aufgaben durch das ASTRA unter Einbeziehung von dezentralen, lokal verankerten administrativen Einheiten (ASTRA-Filialen) und der Kantone bzw. den kantonalen Trägerschaften wesentlich.

An diesem System sind im Laufe der Zeit Anpassungen vorgenommen worden. Zum 01.01.2008 wurde zur Herstellung von Überjährigkeiten bei der Finanzierung von Neu- und Ausbauprojekten bei den Nationalstraßen und zur Implementierung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen zugunsten von prioritären Ausgabenbereichen der befristete IF auf Gesetzesebene etabliert. Vor wenigen Jahren wurden außerdem umfassende (Verfassungs-)Reformen umgesetzt, welche die Aufteilung der bestehenden Einnahmezweckbindung der SFSV auf zwei Elemente der institutionellen Lösung zum Gegenstand hatten, wobei nun der neue, unbegrenzt laufende NAF für die Finanzierung aller Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Nationalstraßen verantwortlich ist. Ferner ist im Rahmen der Föderalismusreform NFA zum Jahreswechsel 2007 / 2008 das System der Verwaltungsorganisation umgestellt worden. Dabei ist die Verantwortung für die Leistungserstellung bei den Nationalstraßen von den Kantonen auf den Bund übergegangen.

Grundsätzlich ist hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen festzustellen, dass auch in der Vergangenheit mit SFSV und IF ein gut austariertes System vorzufinden war. Die Einlagen des (allerdings nur mit einer begrenzten Laufzeit versehenen) IF konnten überjährig verwendet werden. Außerdem wurden mehrjährige Ausgabenentscheidungen für prioritäre Projekte bei den Nationalstraßen im Rahmen der Programme des IF gefällt. In Verbindung mit der Einnahmezweckbindung der SFSV war dieser Aspekt gekoppelt mit einem Kreislaufgedanken des Mineralölsteuerzuschlags auf Verfassungsebene. Diese Form von politischer Selbstbindung durch formelle Regeln senkte in hohem Maße sowohl Transformationskosten als auch politische Transaktionskosten in Form von Informations- und Koordinationskosten sowie strategischen Kosten.

Mit der Implementierung des NAF auf Verfassungsebene ab dem Jahr 2018 wurde die begrenzte Laufzeit des separat vom Bundeshaushalt geführten Spezialfonds für die Finanzierung der Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen aufgehoben. Mehrjährige Ausgabenentscheidungen (und damit einhergehend Finanzmittelfixierungen) für prioritäre Projekte bei den Nationalstraßen im Rahmen der Programme des NAF gekoppelt mit einem Kreislaufgedanken bestimmter

Verbrauchssteuern und Abgaben im Straßenverkehr in Verbindung mit der Einnahmezweckbindung des NAF wurden damit zur Regel bei der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen. Dies führte zu einer weiteren Verstärkung der politischen Selbstbindung, was wiederum mit gesunkenen Transformationskosten und verringerten (politischen) Transaktionskosten einhergegangen sein dürfte. Der NAF entfernt sich damit weiter als der bisherige IF vom schweizerischen Bundeshaushalt, kann aber weiterhin als ein nah am haushaltsrechtlichen Rahmen orientiertes Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Fernstraßen eingeordnet werden.

Im Übrigen stimmen die wesentlichen Ausprägungen der Ausgestaltungsfragen der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen der Vergangenheit und auch des Status quo mit den Empfehlungen bzw. der Diskussion ebensolcher institutioneller Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung Deutschlands in BECKERS ET AL. (2011), KLATT (2011) und BECKERS ET AL. (2016) in hohem Maße überein.²¹⁴

Bei der Verwaltungsorganisation der schweizerischen Nationalstraßen sind im Rahmen der NFA wohl grundsätzlich positiv zu beurteilende Reformen durchgeführt worden. Die dabei erfolgte Entflechtung von Finanzierungsströmen und die Herstellung einer übereinstimmenden Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung der Nutzung von lokalen Vor-Ort-Kenntnissen dezentraler (administrativer) Einheiten (realisiert über die Etablierung der ASTRA-Filialen und den Einbezug der Kantone bzw. kantonalen Trägerschaften in den Betrieb inklusive des projektfreien baulichen Unterhalts) dürften – im Vergleich zum Zeitraum vor der NFA – zu einer Verbesserung der Kosteneffizienz der Leistungserstellung bei den schweizerischen Nationalstraßen beigetragen haben. Nicht unerwähnt bleiben soll jedoch, dass im Jahr 2018 Planungen vorangetrieben bzw. zumindest Prüfungsaufträge formuliert worden sind, welche eine Auslagerung der Verwaltung des Nationalstraßennetzes in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine Aktiengesellschaft angedacht hatten.²¹⁵ Bislang sind hierzu allerdings keine aussagekräftigen Ergebnisse veröffentlicht worden. Die diesbezüglichen Diskussionen scheinen jedoch auch noch nicht vollständig abgeschlossen worden zu sein.²¹⁶ Grundsätzlich kann dabei im Übrigen die Frage gestellt werden, ob eine solche Reform überhaupt mit einer (zusätzlichen) Effizienzsteigerung einhergehen würde.

Nach der Annahme der Verfassungsänderungen durch die Schweizer Wahlberechtigten in der Volksabstimmung am 12.02.2017 sind die Implementierung des NAF und die Restrukturierung der SFSV zum 01.01.2018 umgesetzt worden. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Reformen des NAF und der SFSV_{neu} in der Praxis (weiter) bewähren und wie die verantwortlichen Stellen etwaige (noch bestehende) Anpassungsschwierigkeiten und Übergangsprobleme bewältigen werden. Zumindest wurde jedoch bereits mit der Verabschiedung des Ausbauschriffs 2019 für die Nationalstraßen gezeigt, dass durch den Programmcharakter des STEP Nationalstraßen und die damit verbundene

²¹⁴ Vgl. hierzu insbesondere Abschnitt 7.1 (Alternative institutionelle Lösungen zur Herstellung einer politischen Selbstbindung – Politische Selbstbindung im haushaltsrechtlichen Rahmen) in BECKERS ET AL. (2011, S. 100-117).

²¹⁵ Vgl. MEIER (2018) und TAGES-ANZEIGER (2018).

²¹⁶ Vgl. ALTERMATT (2021).

Fällung und Finanzierung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen über den NAF eine strukturierte Weiterentwicklung des Nationalstraßennetzes durchgeführt werden kann.

3 Teil B: Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen

3.1 Einleitung

AUSGANGSLAGE UND MOTIVATION

Das klimapolitische Ziel des Übereinkommens von Paris aus dem Jahr 2015 sieht eine Begrenzung der durch den Menschen verursachten globalen Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Zeiten vor, wobei außerdem angestrebt wird, 1,5 Grad Celsius möglichst nicht zu überschreiten.²¹⁷ Aus diesem Ziel wurde in Deutschland der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung abgeleitet, welcher eine (nahezu) vollständige Dekarbonisierung des Verkehrssektors vorsieht. Als Zwischenziel hat im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 eine Reduktion der CO₂-Emissionen von 40-42 % gegenüber dem Jahr 1990 zu erfolgen.²¹⁸

In diesem Kontext wird in der politischen Diskussion in Deutschland oftmals auch von einer notwendigen Verkehrswende (analog zur bereits erfolgten bzw. noch erfolgenden Energiewende) gesprochen. Dabei werden häufig drei klassische Ziele einer nachhaltigen Verkehrspolitik genannt:²¹⁹

- Vermeidung von Verkehren (durch Maßnahmen in anderen Politikfeldern, wie z. B. der allgemeinen Wirtschaftspolitik oder auch der Stadt- und Regionalplanung);
- Verlagerung von Verkehren (insbesondere des Straßen- und Luftverkehrs) auf klimafreundlichere Verkehrsträger (vor allem auf Schiene und Wasserstraße);
- Verbesserung von bestehenden Verkehren (hinsichtlich ihrer Effizienz beim Verbrauch von Ressourcen bzw. Ausstoß von Emissionen, insbesondere im Hinblick auf CO₂).

Im Rahmen dieser Verkehrswende (und insbesondere beim Ziel der Verlagerung von Verkehren auf klimafreundlichere Verkehrsträger) dürfte dem Verkehrsträger Schiene eine nicht zu unterschätzende Rolle zukommen, da dieser in der relativen Umwelt- und Klimafreundlichkeit besser abschneidet als andere Verkehrsträger.²²⁰ Insbesondere die hohe Energieeffizienz, die Massenleistungsfähigkeit, der bereits im Status quo bestehende hohe Elektrifizierungsgrad (gemessen an der erbrachten Verkehrsleistung) und die dadurch einfach mögliche Einbindung erneuerbarer Energien wirken sich hierbei positiv für den Verkehrsträger Schiene aus.²²¹ Außerdem bestehen Substitutionsbeziehungen zwischen Angeboten des Eisenbahnverkehrs und dem Straßenverkehr (z. B. im Schienengüterverkehr

²¹⁷ Vgl. UN (2015, Art. 2 Nr. 1 lit. a).

²¹⁸ Vgl. BMUB (2016, S. 20-23, S. 33 sowie S. 49-56).

²¹⁹ Vgl. beispielsweise BRÄUNINGER ET AL. (2012, S. 9-10).

²²⁰ Vgl. für den (Schiene-)Güterverkehr KILLE / SCHMIDT (2008, S. 53-58) sowie allgemein hinsichtlich der externen Kosten unterschiedlicher Verkehrsträger PLANCO CONSULTING / BFG (2007, S. 132-210).

²²¹ Vgl. hinsichtlich der Energieeffizienz des Verkehrsträgers Schiene UBA (2021b) und bezüglich des hohen Elektrifizierungsgrads des Schienenverkehrs in Deutschland BMVI (2021a).

oder auch in der städtischen Mobilität), sodass Verlagerungswirkungen grundsätzlich möglich sind.²²² Eine (relevante) Verlagerung der bestehenden Verkehre auf die Schiene dürfte dann zu einer Reduktion von spezifischen CO₂-Emissionen des Verkehrssektors führen.

Die vergangenen Jahre können jedoch hinsichtlich der Erreichung einer Verkehrswende im Speziellen und der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung im Allgemeinen als unbefriedigend eingeordnet werden, da keinerlei Reduktion der verkehrssektorspezifischen CO₂-Emissionen erreicht wurde.²²³ Dies dürfte auch darin begründet liegen, dass politisch angestrebte Verkehrsverlagerungen auf den Verkehrsträger Schiene nicht erreicht worden sind.

Im Jahr 2019 lag in Deutschland der Anteil des Verkehrsträgers Schiene im Modal Split bei 8,6 % im (motorisierten) Personenverkehr und bei 19 % im Güterverkehr.²²⁴ Diese Werte belegen auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die grundsätzlich gute Stellung der Eisenbahn in Deutschland.²²⁵ Bezüglich der Marktanteile stagniert die Eisenbahn jedoch weitestgehend. Es erfolgten und erfolgen auch im Status quo keine relevanten Übernahmen an Verkehrsleistungen vom Straßenverkehr.²²⁶

In der jüngsten Vergangenheit wurden gegenüber früheren Zeiträumen jedoch in größerem Maße Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt für die deutschen Eisenbahninfrastrukturen zur Verfügung gestellt.²²⁷ Diese punktuelle Steigerung der Ausgaben für den Verkehrsträger Schiene ist allerdings nicht dauerhaft institutionell abgesichert. Die angestrebte Verkehrswende sollte allerdings grundsätzlich nicht von der jeweiligen Haushaltssituation auf der Bundesebene abhängig sein. Außerdem dürften aufgrund der deutlichen Schwankungen in der Finanzmittelbereitstellung im (jährlichen) Haushaltssystem Ineffizienzen in der Leistungserstellung auftreten. Aus diesen Gründen dürfte eine Vorteilhaftigkeit einer gewissen (auf Langfristigkeit angelegten) Selbstbindung der handelnden politischen Akteure hinsichtlich der Finanzmittelbereitstellung für die deutschen Eisenbahninfrastrukturen gegeben sein.

Die Schweiz kann (ebenso wie Deutschland) sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr als ein bedeutendes europäisches Transitland angesehen werden.²²⁸ Außerdem bestehen durch die geografischen Herausforderungen der Alpen sowie durch den (politisch gewollten) starken Naturschutz hohe Anforderungen an und damit hohe Kosten für (Verkehrs-)Infrastrukturen. Nichtsdestoweniger hat der schweizerische Eisenbahnverkehr einen deutlich höheren Anteil im Modal Split als dies in Deutschland der Fall ist.²²⁹ Daher wird in diesem Teil der Arbeit der Fokus der

²²² Vgl. beispielsweise für eine umfassende Studie bezüglich des Verkehrsverlagerungspotentials auf den Schienengüterverkehr in Deutschland LOBIG ET AL. (2016).

²²³ Vgl. BMUB (2017, S. 37).

²²⁴ Vgl. BMVI (2021b, S. 221 sowie S. 247).

²²⁵ Vgl. hierzu die Anteile der Eisenbahn am Modal Split in verschiedenen europäischen Ländern in EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2017) sowie EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2018).

²²⁶ Vgl. UBA (2021a).

²²⁷ Vgl. beispielsweise MITUSCH / GIPP (2015, S. 37-39).

²²⁸ Vgl. hinsichtlich einer Selbsteinschätzung der Schweizer Bundesregierung EDA (2021).

²²⁹ Vgl. auch hier EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2017) sowie EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2018).

Betrachtungen und Analysen auf die Schweiz gelegt, in der die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung in einer grundsätzlich anderen Weise als in Deutschland organisiert ist. In der Schweiz sind konkret umfassende (haushaltsintegrierte) Fondslösungen für Neu- und Ausbauprojekte als Alternative zur klassischen Haushaltsfinanzierung sowie sehr starke intermodale Komponenten bei der Erhebung von Einnahmen zur Finanzierung dieser Infrastrukturen vorzufinden.

UNTERSUCHUNGSTHEMA DIESES TEILS DER ARBEIT

Der Fokus in diesem Teil der Arbeit liegt auf den verschiedenen Kerncharakteristika des Schweizer Modells der intermodalen Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen. Diese umfassen:

- die Finanzierung von großen Infrastrukturvorhaben über haushaltsnahe bzw. haushaltsintegrierte Fonds sowohl im Schienen- als auch im Straßenverkehr;
- die intermodale Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen durch erhobene Finanzmittel aus dem Straßensektor im Rahmen einer Einnahmezweckbindung, wobei diese
 - große Teile der sogenannten leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (Straßennutzungsgebühr für den schweren Straßengüterverkehr, kurz LSVA) und
 - eines Teils des Mineralölsteueraufkommens und der Nationalstraßenabgabe umfassen;
- die direktdemokratische Legitimation der Umsetzung von großen Infrastrukturvorhaben (in Form von Projekt- bzw. Maßnahmenbündeln), welche oftmals mittels der Durchführung von Volksabstimmungen erfolgt.

UNTERSUCHUNGSZIELE DIESES TEILS DER ARBEIT UND VORGEHEN BEI DEN ANALYSEN

Die zentralen (Untersuchungs-)Ziele dieses Teils der Arbeit lauten dementsprechend:

- 1) Darstellung, Einordnung und Analyse der historischen Situation bis zum Ende des Jahres 2015 und des Status quo inklusive Bewertung hinsichtlich der Erreichung der (durch die Schweizer Politik) vorgegebenen verkehrspolitischen Ziele sowie der diesbezüglichen Effizienz;
- 2) Herstellung von Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der Erfolgsfaktoren des Schweizer Modells und Erzielung von Lerneffekten für mögliche Reformen in Deutschland;
- 3) Detaillierte Thematisierung der intermodalen Komponente der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen in der Schweiz.

Zur Erreichung dieser Untersuchungsziele wird in diesem Teil der Arbeit wie folgt vorgegangen: Zunächst erfolgt eine Darstellung, Einordnung und Analyse der bis zum Ende des Jahres 2015 bestehenden Finanzierungslösung (des sogenannten FinöV-Fonds²³⁰) im Zusammenspiel mit dem schweizerischen Bundeshaushalt. Darauffolgend wird Selbiges für den Status quo (für den sogenannten Bahninfrastrukturfonds, kurz BIF) vorgenommen. Der Fokus der Darstellungen,

²³⁰ Die Bezeichnung FinöV-Fonds steht für den zum 31.12.2015 aufgelösten Fonds für die Eisenbahngrossprojekte zur Umsetzung des Bundesbeschlusses über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs.

Einordnungen und Analysen liegt dabei auf bestimmten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen. Diese umfassen:

- das Ausmaß an Überjährigkeiten bei der Finanzmittelbereitstellung (Möglichkeiten zur Übertragung nicht verausgabter Finanzmittel auf das Folgejahr);
- den Umfang von Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten, insbesondere
 - die Abstimmung von Bedarfsplanungsinstrumenten mit Priorisierungsmechanismen, Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen;
 - die Fällung von mehrjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen;
- den Umfang von (intermodalen) Zweckbindungen von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche und das Ausmaß von Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmeanpassungen;
- den Umfang der Verschuldungsfähigkeit.

Separat für Historie und Status quo wird abschließend auch eine Bewertung der jeweiligen Situation vor dem Hintergrund des aufgestellten Zielsystems durchgeführt.

Eine hohe Relevanz bei den durchgeführten Analysen nimmt das Konzept der sogenannten politischen Selbstbindung ein. Dieses beschreibt, inwiefern sich die Politik und dabei insbesondere die Legislative (beispielsweise an bestimmte einmalig oder in regelmäßigen Abständen getroffene Entscheidungen) bindet und damit einerseits (politische) Transaktionskosten senkt, andererseits aber auch haushalterische und verkehrspolitische Flexibilität einbüßt.²³¹ Bei den Einordnungen und Analysen der Sachverhalte wird vor allem auf die NIÖ (und dabei insbesondere auf die Transaktionskostentheorie und die positive Prinzipal-Agent-Theorie) zurückgegriffen.

STRUKTUR DIESES TEILS DER ARBEIT

Dieser Teil der Arbeit ist neben der Einleitung in insgesamt vier inhaltliche Abschnitte gegliedert, welche die nachstehend dargestellten thematischen Schwerpunkte umfassen:

- Abschnitt 3.2 (Grundlagen): Der zweite Abschnitt dieses Teils der Arbeit behandelt die methodischen und theoretischen Grundlagen für die Darstellung, Einordnung, Analyse und Bewertung der verschiedenen sogenannten institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen. Außerdem finden sich in diesem Abschnitt Grundlagen zum schweizerischen Eisenbahnsektor, wobei dabei insbesondere auf die verkehrliche Bedeutung, die verschiedenen Ausgabenbereiche sowie auf die Bepreisung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen eingegangen wird.
- Abschnitt 3.3 (Historie bis zum Jahr 2015 – Der FinöV-Fonds): Dies ist einer der beiden Kernabschnitte dieses Teils der Arbeit, welcher die Darstellung, Einordnung, Analyse und Bewertung der Historie bis zum Ende des Jahres 2015 umfasst, wobei auch in knapper Form auf die Vorgeschichte des FinöV-Fonds eingegangen wird.

²³¹ Vgl. bezüglich politischer Selbstbindungen sowie deren Vor- und Nachteilen KLATT (2011, S. 70-73).

- Abschnitt 3.4 (Status quo seit dem Jahr 2016 – Der Bahninfrastrukturfonds): In diesem Abschnitt erfolgt eine Darstellung, Einordnung, Analyse und Bewertung des Status quo der institutionellen Lösung seit dem Jahr 2016. Außerdem werden knapp die seitens der Schweizer Regierung vorgebrachten Gründe für die umgesetzten Reformen betrachtet.
- Abschnitt 3.5 (Gesamtbetrachtung und Fazit): Abschließend enthält dieser Abschnitt eine Gesamtbetrachtung und ein Fazit der Erkenntnisse aus diesem Teil der Arbeit.

In einen Anhang (in Kapitel 5 dieser Arbeit) werden außerdem die relevanten in der Vergangenheit angenommenen Volksabstimmungen und beschlossenen Gesetze betrachtet, die sich mit dem Neu- und Ausbau der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen befassen.

3.2 Grundlagen

Der folgende Abschnitt umfasst die Grundlagen, auf denen die weiteren Abschnitte dieses Teils der Arbeit aufgebaut sind. In Abschnitt 3.2.1 wird auf die Methodik für die durchgeführten Einordnungen, Analysen und Bewertungen eingegangen. Abschnitt 3.2.2 umfasst Grundlagen zum schweizerischen Eisenbahnsektor.

3.2.1 Vorgehen bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen

In diesem Abschnitt wird das Vorgehen im Rahmen der in diesem Teil der Arbeit durchgeführten Untersuchungen beschrieben. Abschnitt 3.2.1.1 behandelt einerseits den Untersuchungsgegenstand dieses Teils der Arbeit, sogenannte institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung, sowie andererseits das für die später erfolgenden Bewertungen dieser Lösungen genutzte Zielsystem, welches die auf verschiedenen Normenebenen kodifizierten verkehrspolitischen Ziele der Schweiz zur Grundlage hat. In Abschnitt 3.2.1.2 wird daraufhin in knapper Form die theoretische Basis für die durchgeführten Analysen erläutert sowie auf die in diesem Teil der Arbeit berücksichtigten ökonomischen Theorien eingegangen. Ebenso werden die Untersuchungsparameter der durchgeführten Analysen vorgestellt. In Abschnitt 2.2.3 werden die für die Untersuchungen zentralen Ausgestaltungsfragen der institutionellen Lösungen betrachtet. Außerdem werden die (idealtypischen) Ausprägungen der Untersuchungsparameter bei verschiedenen (konkreten) Ausgestaltungsvarianten von institutionellen Lösungen erläutert.

3.2.1.1 Untersuchungsgegenstand und Zielsystem

UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Im Rahmen der Bereitstellung eines Gutes bzw. einer Leistung werden Entscheidungen über die anzubietende Menge (bzw. bei Infrastrukturen die zur Verfügung zu stellende Kapazität), die Qualität und den dafür durch die Käufer oder Nutzer zu entrichtenden Preis (sowie die Nutzungs- bzw. Angebotsbedingungen) getroffen.²³² Mit der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen für Güter bzw. Leistungen mit öffentlichem Charakter stellt sich außerdem grundsätzlich die Frage nach deren Finanzierung. Abzugrenzen ist die Bereitstellung von der eigentlichen Produktion eines Gutes im Rahmen der sogenannten Leistungserstellung, welche auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen stattfindet und auf die in diesem Teil der Arbeit nahezu nicht eingegangen wird.

In diesem Teil der Arbeit werden institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen untersucht. Institutionelle Lösungen werden im Allgemeinen definiert als Regeln bzw. Regelsysteme zur Zuweisung von bestimmten Einnahmequellen auf definierte Ausgabenbereiche im öffentlichen Sektor.²³³ Dies betrifft insbesondere den Prozess der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen und damit korrespondierenden Finanzierungsentscheidungen durch die Politik sowie die entsprechend notwendige Koordination von Mittelherkunft und Mittelverwendung.

²³² Vgl. KLATT (2011, S. 30-33).

²³³ Vgl. KLATT (2011, S. 33-36).

ZIELSYSTEM

Für eine Bewertung verschiedener institutioneller Lösungen (bzw. Finanzierungslösungen) ist die Aufstellung eines Zielsystems notwendig. In den nachstehenden Ausführungen wird das hier genutzte Zielsystem für die Bewertungen der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung dargestellt.

Zunächst wird als übergeordnetes Ziel bei den Bewertungen eine möglichst hohe Effektivität der institutionellen Lösungen hinsichtlich der Fällung von (aus Sicht der Schweizer Verkehrspolitik) vorteilhaften Bereitstellungs- und damit Ausgabenentscheidungen berücksichtigt. Außerdem wird als weiteres übergeordnetes Ziel die Nutzung (aus Sicht der Schweizer Verkehrspolitik) geeigneter Einnahmequellen zur Finanzierung dieser Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen angenommen, wozu unter anderem auch die Bepreisung im Sinne der Erhebung von Nutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von Infrastrukturen zählt.²³⁴ Dafür ist eine Darstellung der konkreten Ziele der Schweizer Verkehrspolitik notwendig. Seitens des Schweizer Bundesrats, welcher die Regierung (Exekutive) in der Schweiz darstellt, werden allgemeine verkehrspolitische Ziele der Schweiz definiert. Diese wurden im Rahmen einer Vielzahl von Volksabstimmungen und vorgelagerten Beschlüssen der Bundesversammlung, des Schweizer Parlaments (Legislative), seit den 1980er-Jahren bestätigt.²³⁵ Zu diesen Zielen zählen:

- „Nachhaltige Mobilität zur Sicherstellung einer bedürfnisgerechten, landesweiten Verkehrsversorgung;
- Ausgewogene Entwicklung des Verkehrs auf Straße und Schiene, sodass jeder Verkehrsträger seine Stärken zum Tragen bringen kann;
- Langfristige Finanzierung der sogenannten Eisenbahngroßprojekte im Rahmen einer Finanzpolitik, die gesunde öffentliche Finanzen anvisiert;
- Harmonisieren der Verkehrspolitik mit den Nachbarländern und der Europäischen Union.“²³⁶

Weiterhin werden verkehrspolitische Prioritäten (im Sinne von definierten verkehrspolitischen Maßnahmen, wie z. B. bestimmten Infrastrukturinvestitionen) auch konkret in verschiedenen Vorschriften und Gesetzen definiert. Relevant für die Eisenbahninfrastrukturen sind insbesondere:²³⁷

- Der Alpenschutzartikel in der Schweizer Bundesverfassung (Art. 84): Dieser stellte eine Vorgabe dar, wonach für den alpenquerenden Gütertransitverkehr ausschließlich die Nutzung der Schiene als Verkehrsträger vorgesehen (und damit de facto eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene vorgegeben) ist;
- Das Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, kurz AtraG) und das Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000

²³⁴ Vgl. hinsichtlich der Notwendigkeit der Berücksichtigung der Finanzmittelherkunft bei der Bewertung verschiedener institutioneller Lösungen auch OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 113).

²³⁵ Vgl. außerdem allgemein zu den verkehrspolitischen Zielen der Schweiz UVEK (2021b).

²³⁶ BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7697).

²³⁷ Siehe hierzu den Anhang zu dieser Arbeit in Kapitel 5.

(BAHN 2000-Gesetz, kurz BAHN 2000-G): Diese Gesetze definieren konkrete neu- und auszubauende Eisenbahninfrastrukturen im Rahmen der Eisenbahngroßprojekte;

- Das Bahninfrastrukturfondsgesetz: Dieses Gesetz priorisiert die Ausgabenbereiche Betrieb und Erhaltung bzw. Substanzerhalt im Vergleich zu den Bereichen Neu- und Ausbau.

Aufgrund der vielfach erfolgten (direkt-)demokratischen Legitimation dieser verkehrspolitischen Ziele im Rahmen von Volksabstimmungen ist eine Übernahme dieser Ziele in das in diesem Teil der Arbeit genutzte Zielsystem geboten.

Neben der Effektivität von institutionellen Lösungen wird auch deren Effizienz bei der Koordination der politischen Prozesse und Akteure betrachtet, welche an den Entscheidungen hinsichtlich der Bereitstellung von Infrastrukturen und deren Finanzierung beteiligt sind. Hierbei wird vor allem auf das Ausmaß der dabei anfallenden Transaktionskosten im öffentlichen Bereich fokussiert. Am Rande wird auch die Effizienz von institutionellen Lösungen (unabhängig von konkret handelnden Akteuren) beim Prozess der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen thematisiert, welche sich in der Höhe der anfallenden Transformationskosten manifestiert. In geringem Ausmaß spielt bei den nachstehenden Bewertungen auch die Kosteneffizienz im Rahmen der Leistungserstellung eine Rolle.

Außerdem sind bei den Bewertungen Interdependenzen zwischen dem Zielerreichungsgrad (Effektivität) und der Effizienz zu beachten. Hier liegt oftmals ein Trade-Off vor. Es ist beispielsweise möglich, dass ein hoher Zielerreichungsgrad mit unverhältnismäßig hohen (Transaktions-)Kosten einhergeht, sodass dann entsprechende Abwägungsentscheidungen getroffen werden müssen.

3.2.1.2 Theoretische Basis für die Analysen und Untersuchungsparameter

THEORETISCHE BASIS FÜR DIE ANALYSEN

Die Analysen in diesem Teil der Arbeit folgen den in KLATT (2011) erarbeiteten Grundlagen. Bei den dort durchgeführten Analysen zu verschiedenen (Ausgestaltungsvarianten von) institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung wird auf die NIÖ und dabei insbesondere auf die (positive) Prinzipal-Agent-Theorie²³⁸ und die Transaktionskostentheorie²³⁹ zurückgegriffen, welche auf im öffentlichen Sektor zu fällende Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen angewandt werden.²⁴⁰ Dabei nimmt das Konzept der politischen Selbstbindung, deren Ausmaß als eine wesentliche Ausgestaltungsfrage institutioneller Lösungen angesehen werden kann, eine bedeutende Rolle ein.

Unter dem Begriff der politischen Selbstbindung werden Institutionen, also Regeln oder Regelsysteme inklusive der Mechanismen zu deren Durchsetzung, zusammengefasst, welche politische Akteure in

²³⁸ Vgl. für eine Übersicht VOIGT (2009, S. 84-87) sowie ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2016, S. 67-96 und S. 100-103). Im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie werden Probleme bedingt durch zwischen Akteuren vorliegende Informationsasymmetrien sowie diesbezügliche Gegenmaßnahmen betrachtet, die allerdings mit Kosten einhergehen, welche unter dem Begriff der „agency costs“ bzw. Vertretungskosten subsumiert werden. Vgl. hierzu JENSEN / MECKLING (1976, S. 308).

²³⁹ Vgl. hier ebenso zusammenfassend VOIGT (2009, S. 87-94) sowie ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2016, S. 177-191). Für diesen Teil der Arbeit (sowie ebenso für Teil A) sind allerdings vor allem die Weiterentwicklungen durch Elinor Ostrom von Bedeutung. Vgl. diesbezüglich OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993).

²⁴⁰ Vgl. KLATT (2011, S. 59-100).

ihrem Handlungsspielraum bei der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen für Güter bzw. Leistungen mit öffentlichem Charakter beschränken und damit auch Flexibilität²⁴¹ reduzieren. Eine politische Selbstbindung kann dann vorteilhaft sein, wenn damit Opportunismuspotentiale (bzw. daraus resultierende -probleme), welche sich im Kontext von politischem Handeln ergeben, verringert werden können.²⁴² Auch grundsätzliche Ressourcenrestriktionen von Politikern bei der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen sprechen für eine politische Selbstbindung. Nachteilig hingegen wirkt sich der bereits angesprochene Flexibilitätsverlust aus. Auch können politische Selbstbindungen vorteilhafte Entscheidungen verhindern, wenn sie als (Macht-)Instrument zur (dauerhaften) Bindung von politischen Gegnern an bestimmte getroffene Entscheidungen missbraucht werden.²⁴³

Abhängig von den situationsspezifisch konkret vorliegenden Vor- und Nachteilen kann eine politische Selbstbindung (politische) Transaktionskosten verringern.²⁴⁴ Diese Kosten werden als maßgeblicher Untersuchungsparameter bei den Analysen verschiedener Ausgestaltungsvarianten von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung angesehen. Bei den nachfolgenden Analysen wird deshalb stets das mit institutionellen Lösungen einhergehende Ausmaß an politischer Selbstbindung berücksichtigt. Dabei ist auch die Normenebene (beispielsweise Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsebene) von Relevanz, auf denen solche Selbstbindungen verankert sind.²⁴⁵

Konkrete politische Selbstbindungen, die sich in verschiedenen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung in der Praxis wiederfinden lassen, umfassen vor allem Fixierungen der Finanzmittelbereitstellung für bestimmte Ausgabenbereiche über mehrere Jahre. Zu berücksichtigen sind bei den Analysen dieser institutionellen Lösungen auch der Umgang mit (technischen) Schnittstellen zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen (wie z. B. Neu- bzw. Ausbau und Erhaltung). Außerdem sind mögliche Priorisierungen zwischen (z. B. Erhaltung vorrangig vor Neu- bzw. Ausbau) und innerhalb von Ausgabenbereichen (z. B. Reihung von Projekten nach Nutzen-Kosten-Verhältnissen) sowie Kreislaufstrukturen zwischen der Fällung von Ausgabenentscheidungen und Anpassungen an den zur Finanzierung dieser genutzten Einnahmequellen zu beachten. Ebenso ist bei der Betrachtung von politischen Selbstbindungen bei der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen die Frage nach der intergenerativen Lastenverteilung von Relevanz. Politische Selbstbindungen (wie z. B. absolute oder relative Verschuldungsgrenzen oder -verbote) können sich in diesem Kontext auf die Möglichkeit zur intertemporalen Verschiebung von Finanzierungslasten auswirken.

²⁴¹ Darunter kann beispielsweise die Flexibilität verstanden werden, im Rahmen von institutionellen Lösungen erhobene Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche zu verwenden (haushalterische Flexibilität) oder auch Einnahmequellen (im Rahmen der Aussendung von Preissignalen) als Lenkungsinstrument zur Beeinflussung der (Verkehrs-)Nachfrage zu nutzen (verkehrspolitische Flexibilität).

²⁴² WILLIAMSON (1990, S. 34) versteht unter einer opportunistischen Verhaltensweise die „Verfolgung des Eigeninteresses [des jeweils handelnden Akteurs] unter Zuhilfenahme von List“. Die Voraussetzung opportunistischen Verhaltens ist eine zentrale Annahme der Transaktionskostentheorie.

²⁴³ Diese Vorgehensweise wird als politisches Hold-Up bezeichnet. Vgl. hierzu explizit KLATT (2011, S. 71-72).

²⁴⁴ Vgl. KLATT (2011, S. 70-73).

²⁴⁵ Vgl. KLATT (2011, S. 76-77) und außerdem NORTH (1990, S. 47).

Detaillierte Betrachtungen zur Ausgestaltung von institutionellen Lösungen und dem damit einhergehenden Ausmaß an politischer Selbstbindung erfolgen anhand der verschiedenen idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen im folgenden Abschnitt 3.2.1.3.

UNTERSUCHUNGSPARAMETER BEI DEN ANALYSEN

Nachstehend werden die Untersuchungsparameter für die in diesem Teil der Arbeit durchgeführten Analysen vorgestellt, die sich eng am in Abschnitt 3.2.1.1 aufgestellten Zielsystem orientieren.

Der Untersuchungsparameter hinsichtlich der Effektivität von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung stellt der realisierte Erreichungsgrad der in der Schweiz verfolgten verkehrspolitischen Ziele dar, wobei hierbei auch explizit die Möglichkeit der intermodalen Finanzierung von Ausgabenbereichen berücksichtigt wird. Konkret wird untersucht, inwiefern die Finanzierung der auf gesetzlicher Ebene festgelegten konkreten Ausgabenbereiche bei den Verkehrsinfrastrukturen durch die institutionellen Lösungen unter Nutzung aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive geeigneter Einnahmequellen sichergestellt wird.

Die Untersuchungsparameter hinsichtlich der Effizienz der untersuchten institutionellen Lösungen orientieren sich an OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993). (Politische) Transaktionskosten fallen im Kontext der Implementierung und Nutzung institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung an. Unter politischen Transaktionskosten werden hier diejenigen Kosten verstanden, welche zum einen ex ante mit dem Design, der politischen Durchsetzung und der Implementierung von institutionellen Lösungen einhergehen sowie zum anderen ex post bei der Nutzung von Institutionen bzw. institutionellen Lösungen im politischen Bereich, also unter Beteiligung von politischen Akteuren an Entscheidungsprozessen, auftreten.²⁴⁶ Bei der Nutzung von institutionellen Lösungen können verschiedene Arten von Transaktionskosten unterschieden werden:²⁴⁷

- Informationskosten, welche die Kosten für den Wissensaufbau (Such- und Organisationskosten) bei den politischen Akteuren über den Entscheidungs- bzw. Transaktionsgegenstand sowie die diesbezüglichen Fehlerkosten darstellen;
- Koordinationskosten, welche die Kosten für die Abstimmung von (politischen) Akteuren beim Prozess der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen im öffentlichen Sektor umfassen;
- Strategische Kosten, welche gesteigerte Kosten durch das Auftreten von opportunistischen Verhaltensweisen von Akteuren sowie zur Bewältigung bzw. Abwehr dieser Verhaltensweisen umfassen, wobei bei Bereitstellungsentscheidungen insbesondere Probleme des Trittbrettfahrens, des Lobbyings sowie der Korruption auftreten können.

Im Rahmen der Analysen in diesem Teil der Arbeit wird ausschließlich auf die ex post anfallenden Transaktionskosten der Nutzung von (bereits existierenden) institutionellen Lösungen abgestellt. Es erfolgt somit keine Analyse des Prozesses der Implementierung von institutionellen Lösungen, sodass die damit einhergehenden Transaktionskosten nicht berücksichtigt werden.

²⁴⁶ Vgl. auch KLATT (2011, S. 73-76).

²⁴⁷ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 120-122).

Außerdem werden in den Analysen sogenannte Transformationskosten betrachtet.²⁴⁸ Dies sind Kosten, welche im Rahmen des politischen Prozesses der (Vorbereitung und) Fällung von Bereitstellungsentscheidungen im öffentlichen Sektor bei Politikern als Repräsentanten der Bevölkerung (bzw. diesen zuarbeitenden Akteuren) entstehen, um die Präferenzen und Zahlungsbereitschaften der Bevölkerung hinsichtlich der Bereitstellung der entsprechenden Güter bzw. Leistungen mit öffentlichem Charakter unter Berücksichtigung von deren Kosten und wiederum deren Finanzierung zu artikulieren bzw. zu aggregieren.²⁴⁹ Auch in politischen Systemen mit umfassenden direktdemokratischen Elementen, wie z. B. in der Schweiz, fallen solche Transformationskosten an.²⁵⁰ Diese können sich dann beispielsweise in Kosten für die Durchführung von Volksinitiativen und -abstimmungen ausdrücken.²⁵¹

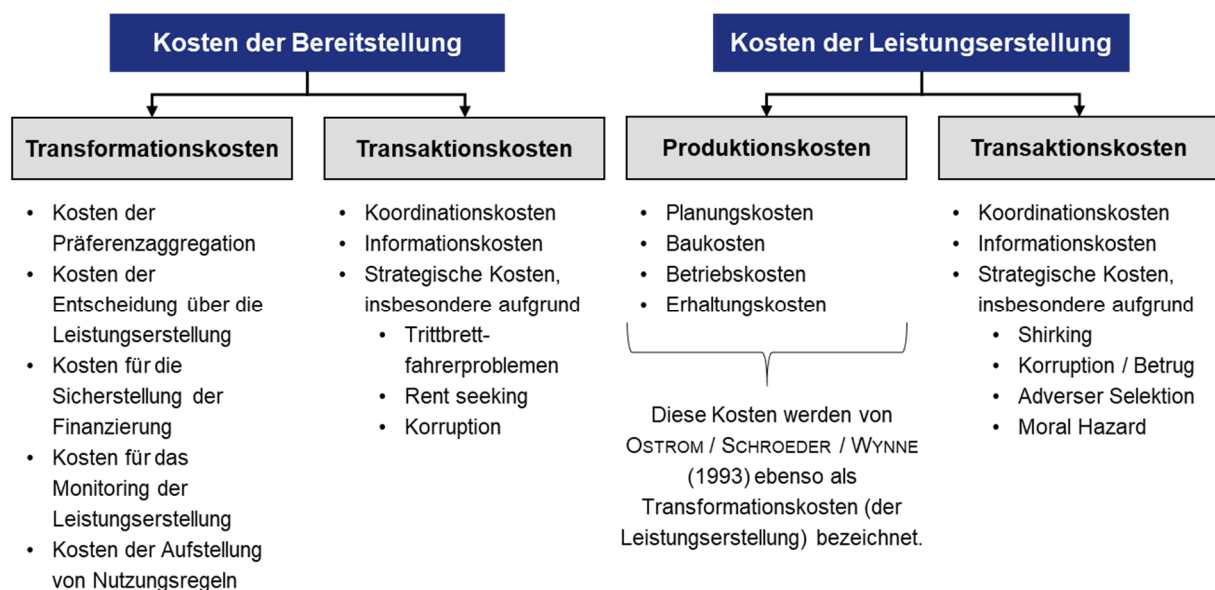


Abbildung 9: Kosten der Bereitstellung und Leistungserstellung²⁵²

In geringem Ausmaß werden am Rande der in diesem Teil der Arbeit durchgeführten Analysen auch die Kosten der Leistungserstellung (im Sinne von Produktionskosten für die Errichtung, den Betrieb

²⁴⁸ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 120).

²⁴⁹ In der ökonomischen Literatur wird sich sehr ausgiebig der Frage gewidmet, wie der Prozess der Entscheidungsfindung bezüglich öffentlich bereitgestellter Güter und Leistungen durchgeführt wird bzw. werden sollte. Vgl. hierzu beispielsweise CORNEO (2018, S. 231-311).

²⁵⁰ Vgl. zu den direkten Elementen der schweizerischen Demokratie KIRCHGÄSSNER (2002).

²⁵¹ Außerdem lassen sich gemäß OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 120) ferner folgende Aufgaben im Rahmen der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen aufzählen, die sich in Transformationskosten niederschlagen:

- Fällung der Entscheidung über die Umsetzung der Leistungserstellung;
- Sicherstellung der Finanzierung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Eigenschaften verschiedener Einnahmequellen, wie z. B. Steuern und Entgelten;
- Überwachung bzw. Monitoring der Leistungserstellung;
- Aufstellung von Regeln für die Nutzung des bereitgestellten Gutes bzw. der bereitgestellten Leistung.

Diese Arten von Transformationskosten werden allerdings im weiteren Verlauf der Analysen nicht weiter betrachtet, da sie eher die eigentliche Leistungserstellung und die sich daran anschließende Nutzung betreffen. Diese stehen nicht im Fokus der Analysen in diesem Teil der Arbeit.

²⁵² Quelle: Eigene Darstellung nach OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 119-124).

und den Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen und ggf. damit einhergehenden Transaktionskosten aufgrund klassischer Prinzipal-Agent-Probleme im Kontext von Informationsasymmetrien) berücksichtigt. Eine Übersicht über die in Infrastruktursektoren im Allgemeinen anfallenden und in diesem Teil der Arbeit im Speziellen (zumindest weitestgehend) berücksichtigten Kosten der Bereitstellung und Leistungserstellung kann oben stehender Abbildung 9 entnommen werden.

3.2.1.3 Ausgestaltungsfragen und mit unterschiedlichen Varianten von institutionellen Lösungen einhergehende Ausprägungen der Untersuchungsparameter

In diesem Abschnitt werden verschiedene idealtypische Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen dargestellt. Außerdem werden die mit entsprechend unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten einhergehenden (idealtypischen) Ausprägungen der vorgestellten Untersuchungsparameter beschrieben und erläutert. Zunächst ausgeklammert wird die Möglichkeit der (Regel-)Differenzierung der einzelnen Ausgestaltungsfragen bei institutionellen Lösungen je nach Aufgabenbereich. Diese Möglichkeit wird abschließend in diesem Abschnitt betrachtet.

ÜBERJÄHRIGKEITEN BEI DER FINANZMITTELBEREITSTELLUNG

Eine erste Ausgestaltungsfrage betrifft das implementierte Ausmaß an Überjährigkeiten bei der Finanzmittelbereitstellung in Bezug auf die jeweiligen von der institutionellen Lösung betroffenen Ausgabenbereiche. Unter dem Begriff der Überjährigkeiten wird konkret die Möglichkeit zur Übertragung von in einem (Haushalts-)Jahr für bestimmte Ausgabenbereiche zugewiesenen, aber nicht verausgabten Finanzmitteln auf das Folgejahr verstanden.²⁵³ Durch Überjährigkeiten sind zunächst Verbesserungen bei der (Kosten-)Effizienz der Leistungserstellung möglich.²⁵⁴ Dies liegt darin begründet, dass Ausgaben entsprechend den (technischen) Anforderungen der jeweiligen Infrastrukturen getätigt werden können und somit unabhängig vom Jährlichkeitsprinzip des allgemeinen Haushalts sind, was zu einer unmittelbaren Senkung von Produktionskosten führen dürfte. Außerdem können politische Transaktionskosten der Bereitstellung (und in diesem Kontext vor allem Koordinationskosten) für ansonsten notwendige erneute Mittelbereitstellungen im Folgejahr gesenkt werden bzw. bestenfalls komplett entfallen. Überjährigkeiten verhindern allerdings auch, dass bestimmten Ausgabenbereichen zugewiesene, aber nicht verwendete Finanzmittel am Ende eines Jahres dem Haushalt aufgrund des Jährlichkeitsprinzips wieder zur Verfügung stehen. Damit verliert die Legislative diesbezüglich einen Teil ihrer ansonsten sehr weitreichenden Entscheidungs- und Kontrollrechte im Rahmen der Haushaltshoheit, was negativ aufgefasst werden kann.

VORSTRUKTURIERUNGEN VON AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND MEHRJÄHRIGKEITEN

Eine zweite Ausgestaltungsfrage betrifft den Umfang hinsichtlich Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten innerhalb von institutionellen Lösungen. Diese Frage

²⁵³ Somit können Überjährigkeiten als ein spezieller Fall von Mehrjährigkeiten angesehen werden, bei dem sich die mehrjährigen Ausgabenentscheidungen auf einen Zeitraum von zwei Jahren erstrecken. Für die Funktionsweise und Effekte von Mehrjährigkeiten kann auf die folgenden Absätze dieses Abschnitts verwiesen werden.

²⁵⁴ Vgl. beispielhaft für die deutschen Bundesfernstraßen BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 129-130).

umfasst insbesondere die Abstimmung von Bedarfsplanungsinstrumenten inklusive (standardisierter) Analyse- und Bewertungsverfahren mit Priorisierungsmechanismen, Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen sowie die Fällung von mehrjährigen (also mehrere Jahre betreffenden) Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen.

Durch solche Vorstrukturierungen, die als klassische Form einer politischen Selbstbindung interpretiert werden können, dürften institutionelle Lösungen – im Verhältnis zu einer Situation ohne Vorliegen einer solchen Selbstbindung – sowohl mit geminderten politischen Transaktionskosten (Informations- und Koordinationskosten) als auch mit (zumindest in gewissem Maße) geringeren Transformationskosten einhergehen. Übergreifend ist ein Grund hierfür die geringere Anzahl der durch die Politik zu treffenden Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen.²⁵⁵ Geringere Transformationskosten sind ferner bedingt durch Skaleneffekte bei der Entwicklung und Durchführung standardisierter Analyse- und Bewertungs- sowie letztendlich auch Entscheidungsverfahren zu erwarten. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass Opportunismuspotentiale bei den an den Entscheidungen beteiligten politischen Akteuren und damit potentiell ebenso (politische) Transaktionskosten (und hierbei insbesondere strategische Kosten) verringert werden können. Somit kann eine einmalige Aufwendung gewisser politischer Transaktionskosten für eine vorgelagerte Festlegung eines bestimmten Ausgabenniveaus für einen Ausgabenbereich bei daraufhin (sequentiell) zu fällenden mehrjährigen Ausgabenentscheidungen zu einer entsprechenden (längerfristigen) Reduktion politischer Transaktionskosten führen. Dieses Argument gilt insbesondere bei einem vorliegenden breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens für ein bestimmtes Ausgabenniveau in einem Ausgabenbereich. Werden mehrjährige Ausgabenentscheidungen mit Einnahmезweckbindungen verbunden, können im Übrigen (politische) Transaktionskosten (und dabei Informations- und Koordinationskosten) sowie Transformationskosten weiter gesenkt werden.²⁵⁶ Weiterhin wirken solche Vorstrukturierungen aufgrund der Verstetigung (und der dadurch gewonnenen höheren Verlässlichkeit) von Finanzmittelflüssen grundsätzlich transaktions- und produktionskostenmindernd. Direkte Senkungen von Produktionskosten sind außerdem durch Vorstrukturierungen hinsichtlich der Priorisierung bestimmter Ausgabenbereiche möglich. Beispielsweise können Regeln für den Betrieb und hinsichtlich Erhaltungsmaßnahmen implementiert werden, welche eine vorrangige Bereitstellung von Finanzmitteln für diese gegenüber Neu- und Ausbaumaßnahmen vorsehen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass lebenszyklusorientierte Ausgaben für den Betrieb und Erhaltungsmaßnahmen bei Infrastrukturen vorgenommen werden und somit eine möglichst kosteneffiziente Leistungserstellung durchgeführt wird.²⁵⁷

²⁵⁵ Dieses Argument basiert auf der Annahme, dass die politischen Transaktionskosten und die Transformationskosten für die mehrjährige Fällung verschiedener ansonsten jährlich zu fällender Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen geringer ausfallen als die Summe aus den politischen Transaktionskosten und den Transformationskosten der jeweils jährlichen Fällung der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen.

²⁵⁶ Siehe zu den Wirkungen von Einnahmезweckbindungen die nachstehenden Ausführungen in diesem Abschnitt.

²⁵⁷ Vgl. implizit BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 129-130). Es ist im Übrigen möglich, eine solche Vorstrukturierung auch bereits als eine Form der (Regel-)Differenzierung innerhalb einer institutionellen Lösung anzusehen. Siehe hierzu die abschließenden Darstellungen in diesem Abschnitt.

Wie bei jeder politischen Selbstbindung sind allerdings auch negative Effekte in Form von Flexibilitätsverlusten zu berücksichtigen.²⁵⁸ Diese manifestieren sich hier insbesondere in einem Verlust an haushalterischer Flexibilität. Das Ausmaß dieses Flexibilitätsverlustes hängt jedoch wiederum von der Dauer der politischen Selbstbindung ab und dürfte bei einem begrenzten finanziellen und zeitlichen Umfang (z. B. vier bis fünf Jahre) solcher Vorstrukturierungen ebenso begrenzt sein.²⁵⁹

EINNAHMEZWECKBINDUNGEN UND KREISLAUFSTRUKTUREN

Drittens ist bei institutionellen Lösungen die Ausgestaltungsfrage der Zweckbindung bestimmter Einnahmequellen für definierte Ausgabenbereiche zu betrachten.²⁶⁰ Mit diesen Institutionen können verschiedene Wirkungen einhergehen, die einen unterschiedlichen Einfluss auf die Untersuchungsparameter der in diesem Teil der Arbeit durchgeführten Analysen haben:

- Fixierung der Finanzmittelhöhe für bestimmte Ausgabenbereiche (bei gegebenem schwankungsarmen Einnahmenniveau): Durch eine solche Form der politischen Selbstbindung ist es möglich, dass durch die gesteigerte Verlässlichkeit der Finanzmittelbereitstellung politische Transaktionskosten (und dabei vor allem Informations- und Koordinationskosten) gesenkt werden können. Außerdem kann sich diese erhöhte Verlässlichkeit auch positiv auf die Kosteneffizienz der Leistungserstellung auswirken. Dieser Aspekt von Einnahmezweckbindungen ähnelt in Ausgestaltung und Wirkung stark den bereits oben erläuterten mehrjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen.
- Implementierung von Kreislaufstrukturen zwischen der Fällung von Ausgabenentscheidungen und damit einhergehenden Einnahmeanpassungen: Falls im Rahmen solcher Einnahmezweckbindungen auch Anpassungen am Aufkommen der erhobenen Einnahmequellen bei einer Änderung des Ausgabenlevels einfach möglich sind, kann die politische Selbstbindung auch in dynamischer Perspektive wirksam sein.²⁶¹ Eine solche Selbstbindung kann zu einer Minderung von Transformations- und Transaktionskosten (insbesondere von Koordinationskosten) beitragen, da bei (notwendigen bzw. politisch gewünschten) Anpassungen an der Ausgabenhöhe bereits entsprechende Vorstrukturierungen für Anpassungen an den Einnahmequellen vorhanden sind.
- Akzeptanz seitens der Nutzer für die Erhebung von Einnahmequellen: Einnahmezweckbindungen dürften außerdem aufgrund der damit einhergehenden starken politischen Selbstbindung und den daraus resultierenden (glaubwürdigen) Commitments der Politik zur Einnahmeverwendung mit einer gesteigerten Akzeptanz seitens der Nutzer für die Erhebung von Einnahmen bei ihnen einhergehen, was ebenso zu geringeren

²⁵⁸ Vgl. hinsichtlich Flexibilitätsverlusten im Kontext von politischen Selbstbindungen im Allgemeinen KLATT (2011, S. 71-73) sowie DIXIT (1996, S. 62-64).

²⁵⁹ Vgl. hierzu KLATT (2011, S. 193). Dieser Argumentation kann insbesondere dann gefolgt werden, wenn die politische Selbstbindung die Finanzierung prioritärer Ausgabenbereiche betrifft, für deren Finanzierung ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens besteht.

²⁶⁰ Vgl. BUCHANAN (1963, S. 457-458) für eine Definition solcher Einnahmezweckbindungen.

²⁶¹ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 116) sowie BECKERS ET AL. (2007, S. 139).

Transformationskosten und (politischen) Transaktionskosten (vor allem Koordinationskosten) führen dürfte.²⁶² Bei gewissen Substitutionsbeziehungen zwischen den Verkehrsträgern bzw. unterschiedlichen Verkehrsangeboten können auch intermodale Einnahmezweckbindungen eine hohe Nutzerakzeptanz (und allgemein eine gewisse Vorteilhaftigkeit²⁶³) aufweisen. Ferner kann auch ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens bezüglich der mit einer intermodalen Einnahmezweckbindung verfolgten verkehrspolitischen Ziele (wie beispielsweise einer Verlagerung von Verkehrsnachfrage vom Straßen- auf den Schienenverkehr) zu einer höheren Nutzerakzeptanz bei der Erhebung von Einnahmen führen.

Einnahmezweckbindungen gehen allerdings auch mit einer Einschränkung haushalterischer und verkehrspolitischer Flexibilität einher. Zweckgebundene Einnahmequellen stehen anderen Ausgabenbereichen des Haushalts ganz oder teilweise nicht mehr zur Verfügung, was insbesondere bei Einnahmezweckbindungen, welche einen großen Anteil der staatlichen Einnahmen betreffen, mit entsprechenden Herausforderungen einhergeht.²⁶⁴ Verbunden sind damit zunächst vor allem distributive Effekte. Auch aus allokativer Perspektive wird dieser Sachverhalt relevant, falls die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ermittelten Nutzen-Kosten-Verhältnisse von Maßnahmen aus anderen Ausgabenbereichen höher sind als die derjenigen Maßnahmen aus den Ausgabenbereichen, für welche die Einnahmen zweckgebunden sind. Dass dies nicht sichergestellt werden kann, stellt auch einen Hauptkritikpunkt der finanzwissenschaftlichen Literatur an Einnahmezweckbindungen dar.²⁶⁵ Außerdem können für Zweckbindungen genutzte Einnahmequellen ggf. nicht mehr zur Erzielung von gewünschten Lenkungswirkungen verwendet werden, da dann die mit der Erhebung der Einnahmequellen verfolgten Finanzierungsziele (ggf. sogar ausschließlich) im Vordergrund stehen.²⁶⁶

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Eine letzte Ausgestaltungsfrage betrifft die Fähigkeit bzw. Möglichkeit von institutionellen Lösungen sich entweder direkt am Kapitalmarkt oder bei haushaltsnahen Varianten auch gegenüber dem allgemeinen Haushalt zu verschulden. Durch eine Verschuldungsfähigkeit von institutionellen Lösungen wird grundsätzlich die Möglichkeit zur Verstetigung von Finanzmittelströmen verbessert,

²⁶² Vgl. grundlegend hierzu BUCHANAN (1963, S. 457-459). Ferner kann auch auf HSIUNG (2001, S. 223-226) oder FREY / TORGLER (2002, S. 132) verwiesen werden. Außerdem merkt KIRCHGÄSSNER (2000, S. 198-199) an, dass direktdemokratische Verfahren – wie sie in der Schweiz genutzt werden – gekoppelt mit Einnahmezweckbindungen die Akzeptanz der Nutzer zur Entrichtung von Steuern oder Entgelten verstärken. Dabei erwähnt KIRCHGÄSSNER (2000) außerdem auch explizit „mögliche[.] politische[.] Effizienzgewinn[e]“ (S. 199) durch Einnahmezweckbindungen.

²⁶³ Hier sind wohlfahrtsökonomische Argumente zur finanziellen Unterstützung gewisser Verkehrsträger im Kontext des Vorliegens von nicht internalisierten negativen externen Effekten zu nennen. Staatliche Subventionen für einen bestimmten Verkehrsträger können nämlich dann wohlfahrtssteigernd sein, wenn durch sie Verkehrsnachfrage (externe Kosten explizit berücksichtigend) von einem Verkehrsträger mit höheren Kosten auf einen Verkehrsträger mit niedrigeren Kosten verlagert wird. Vgl. hierzu LAESSER / REINHOLD (2013, S. 8-9).

²⁶⁴ Vgl. für Erläuterungen bezüglich des haushalterischen Flexibilitätsverlusts bei Einnahmezweckbindungen innerhalb bzw. außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens KLATT (2011, S. 200-201 bzw. S. 216-217) und BECKERS ET AL. (2011, S. 112-113 bzw. S. 143-144).

²⁶⁵ Vgl. KIRCHGÄSSNER (2000, S. 198-199).

²⁶⁶ Hierbei ist anzumerken, dass sich diese Zielkonflikte jedoch unter Umständen auch auflösen lassen, da Lenkungs- und Finanzierungsziele kongruent zueinander sein können. Vgl. für Erläuterungen hinsichtlich des verkehrspolitischen Flexibilitätsverlusts bei Einnahmezweckbindungen außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens erneut KLATT (2011, S. 217-220) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 144-146).

was im Übrigen aber auch durch andere institutionelle Vorkehrungen (wie z. B. den Aufbau von Rückstellungen oder Reserven) realisiert werden kann.²⁶⁷ Die Verschuldungsfähigkeit kann also sowohl zu einer Senkung von Transaktionskosten bei der Bereitstellung als auch von Produktionskosten im Bereich der Leistungserstellung führen.²⁶⁸ Ansonsten gehen mit der Fähigkeit von institutionellen Lösungen zur Verschuldung vor allem distributive Effekte einher. Diese berühren insbesondere Fragen der intergenerativen Lastenverteilung, welche seitens der Wissenschaft aufgrund der dann notwendigen Fällung von nicht intersubjektiv nachvollziehbaren Werturteilen nicht beantwortet werden können. Beispielsweise kann durch eine Verschuldungsfähigkeit von institutionellen Lösungen eine Investitionsfinanzierung auch dann möglich sein, wenn zum gewählten Investitionszeitpunkt nicht in ausreichendem Maße Finanzmittel aus Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Damit einher geht allerdings auch eine Einschränkung zukünftiger Handlungsoptionen der Politik, da Schulden durch zukünftige Einnahmen zurückzuzahlen sind.²⁶⁹

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl an Varianten für diese Ausgestaltungsfrage (wie z. B. absolute oder relative Verschuldungsobergrenzen, eine Verschuldungsfähigkeit nur für einzelne Ausgabenbereiche bzw. einzelne Projektkategorien etc.), welche unterschiedliche Effekte auf das Ausmaß der anfallenden politischen Transaktionskosten bei der Bereitstellung und der Produktionskosten im Rahmen der Leistungserstellung sowie auf die damit einhergehenden distributiven Wirkungen aufweisen.

Abschließend muss angemerkt werden, dass alle Ausgestaltungsfragen institutioneller Lösungen immer im Zusammenspiel miteinander zu untersuchen sind, da teilweise starke Interdependenzen zwischen diesen Fragen bestehen und erst die integrierte Betrachtung eine adäquate Analyse und Bewertung der resultierenden Wirkungen ermöglicht.

(REGEL-)DIFFERENZIERUNG BEI INSTITUTIONELLEN LÖSUNGEN

Diesen Abschnitt abschließend wird sich nun der Frage des Ausmaßes der (Regel-)Differenzierung bei institutionellen Lösungen je nach Ausgabenbereich gewidmet.²⁷⁰

Als ein erster Schritt ist die Frage zu beantworten, ob eine Regeldifferenzierung zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen im Rahmen institutioneller Lösungen grundsätzlich von Vorteil ist. Dies kann zunächst ohne Berücksichtigung von (potentiell) vorliegenden Schnittstellen zwischen den Ausgabenbereichen vorgenommen werden. Dabei muss für jeden Ausgabenbereich einzeln ein adäquates Ausmaß an politischer Selbstbindung festgelegt werden.²⁷¹ Bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst dem Einfluss von (Regel-)Differenzierungen auf das Gesamtoptimierungspotential bei der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen Beachtung zu schenken. Je geringer das Ausmaß

²⁶⁷ Vgl. hierzu beispielsweise BECKERS ET AL. (2016, S. 34).

²⁶⁸ Siehe hierzu auch die obigen Ausführungen zu den Effekten von Überjährigkeiten.

²⁶⁹ Vgl. hinsichtlich einer Analyse der Effekte einer Verschuldungsfähigkeit institutioneller Lösungen am Beispiel öffentlicher Konzessionsgesellschaften im Infrastrukturbereich BECKERS ET AL. (2011, S. 139-140).

²⁷⁰ Vgl. CHRISTIANSEN / KERBER (2006) für eine allgemeine Diskussion von Möglichkeiten zur Differenzierung von Institutionen bzw. Regeln am Beispiel des Wettbewerbsrechts.

²⁷¹ Vgl. KLATT (2011, S. 173) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 75-76).

der Differenzierung zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen im Rahmen einer institutionellen Lösung, desto besser dürften (Handlungs-)Optionen aus verschiedenen Ausgabenbereichen in die Fällung von Bereitstellungsentscheidungen einbezogen werden können. Umzugehen ist allerdings dann mit einer steigenden Komplexität (der Vorbereitung) der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bedingt durch größere methodische Herausforderungen, da potentiell sehr unterschiedliche Maßnahmen bzw. Projekte gegeneinander abgewogen werden müssen. Dies dürfte mit höheren Transformationskosten, aber auch (politischen) Transaktionskosten einhergehen.

Mit der Frage der (Regel-)Differenzierung eng verbunden ist die Ausgestaltungsoption der Bildung von Projektkategorien im Rahmen von institutionellen Lösungen. Projektkategorien können insbesondere dann als vorteilhaft angesehen werden, wenn sehr heterogene Maßnahmen bzw. Projekte aus unterschiedlichen Ausgabenbereichen nur schwer und bzw. oder durch Inkaufnahme hoher Transformationskosten miteinander verglichen werden können. Denn dann ist es möglich, eine Analyse und Bewertung potentieller Maßnahmen bzw. Projekte über adäquat ausgestaltete Verfahren innerhalb einer Kategorie gut (bzw. besser) durchzuführen. Wird also auf eine möglichst passende bzw. adäquate Durchführung von Analyse- bzw. Bewertungsverfahren fokussiert, kann eine diesbezüglich sehr umfangreiche Regeldifferenzierung bei einer institutionellen Lösung durchaus mit Vorteilen einhergehen.

Ferner ist es möglich, eine zusätzliche Sequenzetablierung bei Bereitstellungsentscheidungen über mehrere Ausgabenbereiche hinweg als eine Form der Regeldifferenzierung aufzufassen. Dabei würde eine priorisierte Finanzmittelzuweisung für diejenigen Ausgabenbereiche vorgenommen, bei denen die Analyse- bzw. Bewertungsverfahren eine geringere Komplexität aufweisen sowie zu nachvollziehbareren Ergebnissen kommen und bzw. oder hinsichtlich derer ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens für ein bestimmtes Ausgabenniveau besteht. Eine geringere Priorisierung (und damit auch eine geringere politische Selbstbindung) würden solche Ausgabenbereiche erfahren, in denen Effekte von Maßnahmen bzw. Projekten schwieriger zu ermitteln und bzw. oder stärkere Verteilungseffekte auftreten (und als Konsequenz daraus ein geringerer politischer und gesellschaftlicher Konsens bezüglich eines bestimmten Ausgabenniveaus bestehen dürfte). Somit könnten durch eine solche Sequenzetablierung anfallende (politische) Transaktionskosten weiter reduziert werden. Ebenso dürfte dies allerdings auch zu einem weiteren Verlust an ausgabenbereichsübergreifenden Optimierungsoptionen führen.

Als zweiter Schritt bei der Beantwortung der Frage nach der (Regel-)Differenzierung zwischen unterschiedlichen Ausgabenbereichen im Rahmen von institutionellen Lösungen ist die Ausgestaltung von Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen (und damit die Sicherstellung einer differenzierten Regelanwendung) anzusehen.²⁷² Hierbei ist es von essentieller Bedeutung, ob es möglich ist, die unterschiedlichen Ausgabenbereiche ausreichend voneinander abzugrenzen, sodass eine differenzierte Regelanwendung möglich ist.

²⁷² Vgl. diesbezüglich ebenso KLATT (2011, S. 174-175) sowie BECKERS ET AL. (2011, S. 76-77).

Infrastrukturen (insbesondere des Gotthard-Basistunnels) dürfte dieser Wert im Status quo sogar noch höher liegen.

In diesem Abschnitt werden die sektoralen Grundlagen für das Verständnis der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen gelegt:

- Abschnitt 3.2.2.1 dient der Beschreibung der verkehrlichen Bedeutung des schweizerischen Eisenbahnsystems;
- In Abschnitt 3.2.2.2 werden die verschiedenen Arten der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen vorgestellt und es wird auf die Eigentümerschaft derselben eingegangen;
- Darauf aufbauend umfasst Abschnitt 3.2.2.3 eine Darstellung der verschiedenen Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen;
- In Abschnitt 3.2.2.4 wird abschließend knapp die derzeitige Bepreisung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen erläutert (Trassenpreissystem).

3.2.2.1 Verkehrliche Bedeutung der Eisenbahn

Im Vergleich zu anderen Ländern (insbesondere auch zu Deutschland) hat die Eisenbahn in der Schweiz eine deutlich höhere Bedeutung im Verkehrssystem.

Öffentlicher Verkehr auf Schiene und Strasse

Personen pro Jahr
(in Millionen)

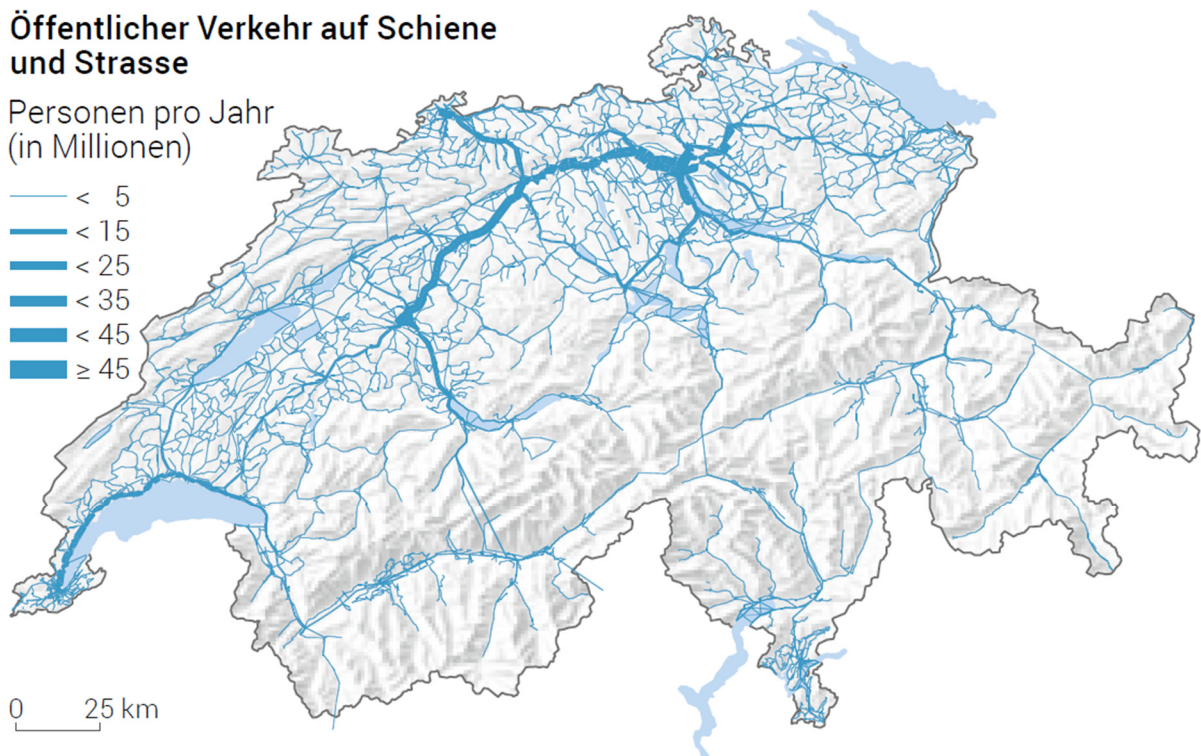
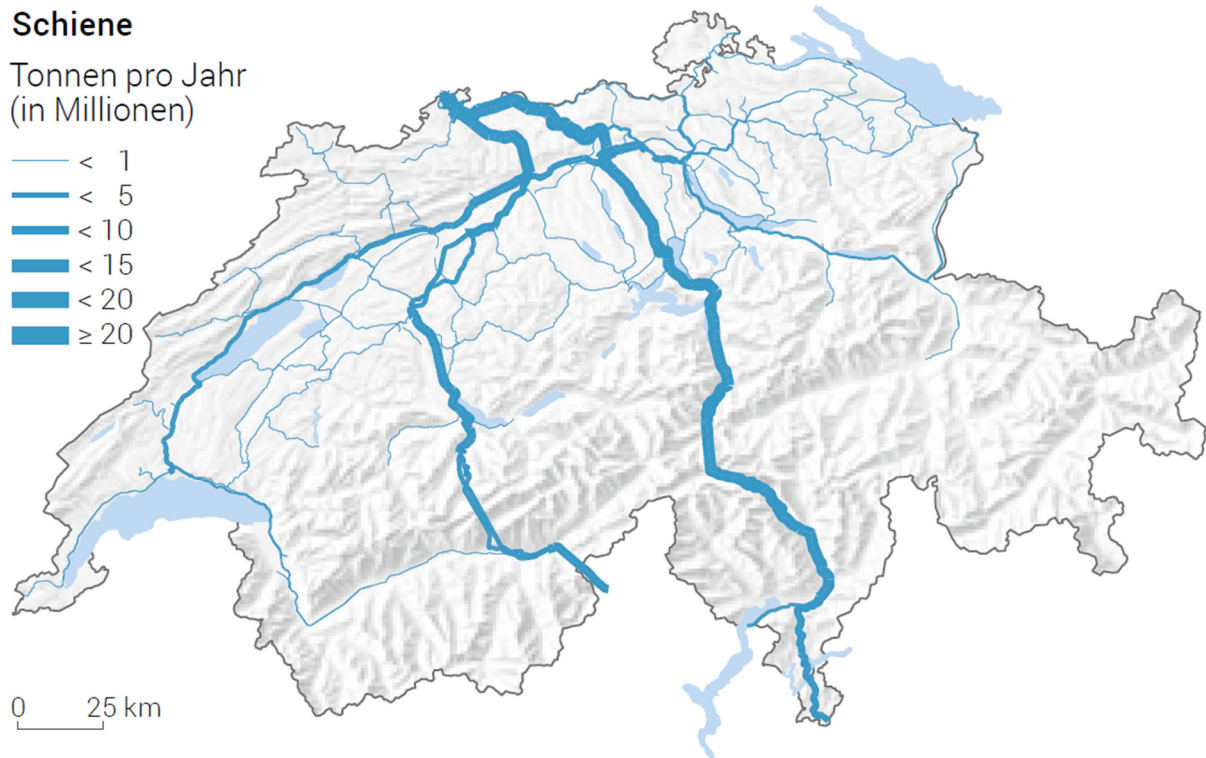


Abbildung 11: Netzkarte des Verkehrsaufkommens der Schweiz im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße (2015)²⁷⁶

²⁷⁶ Quelle: BFS (2019, S. 28).

Diese hohe Bedeutung kann insbesondere durch die hohe Verkehrsleistung der Eisenbahn und den im Vergleich zu Deutschland relativ hohen Anteil der Eisenbahn am Modal Split belegt werden.²⁷⁷



**Abbildung 12: Netzkarte des Verkehrsaufkommens
der Schweiz im Güterverkehr auf der Schiene (2015)²⁷⁸**

Im Personenverkehr bildet die Eisenbahn das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs. Die gesamte erbrachte Verkehrsleistung der Eisenbahnen (ohne Zahnradbahnen) im Jahr 2019 betrug ca. 21,7 Mrd. Personenkilometer.²⁷⁹ Daraus resultierend betrug der Anteil des öffentlichen Verkehrs (also der Eisenbahn inklusive aller nachgelagerten öffentlichen Verkehrsmittel) am Modal Split des gesamten motorisierten Verkehrs 20,7 %.²⁸⁰ Der Grund für diese hohen Werte liegt in der starken Rolle der Eisenbahn für den Fern- als auch den Nahverkehr der Schweiz. Viele Angebote im Schienenpersonenverkehr können als Substitute zum Straßenverkehr eingeordnet werden.²⁸¹ Oben stehender Abbildung 11 kann das Verkehrsaufkommen im öffentlichen Personenverkehr der Schweiz im Jahr 2015 entnommen werden, welches wie angesprochen maßgeblich durch die Eisenbahn dominiert wird.

²⁷⁷ Vgl. erneut EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2017) sowie EUROPÄISCHE KOMMISSION / EUROSTAT (2018).

²⁷⁸ Quelle: BFS (2019, S. 39).

²⁷⁹ Vgl. BFS (2021a).

²⁸⁰ Vgl. BFS (2021b).

²⁸¹ Dabei können auch gewisse Kreuzpreiselastizitäten der Nachfrage vorliegen. Vgl. allgemein LITMAN (2004) sowie für eine diesbezügliche Analyse im Vereinigten Königreich ACUTT / DODGSON (1995).

Die gesamte erbrachte Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr der Schweiz belief sich im Jahr 2019 auf 11,7 Mrd. Tonnenkilometer.²⁸² Der Anteil des Schienenverkehrs an der Gesamttransportleistung im Güterverkehr der Schweiz betrug dementsprechend 37 %. Wenn nur auf den besonders bedeutsamen alpenquerenden Güterverkehr abgestellt wird, erhöht sich dieser Anteil am Modal Split sogar auf 70,5 %.²⁸³ Oben stehende Abbildung 12 gibt einen Überblick über das Verkehrsaufkommen im Schienengüterverkehr der Schweiz, aus dem klar die wichtige Rolle der Schweiz als Transitland im europäischen Schienengüterverkehr hervorgeht.

Dementsprechend lassen sich die Eisenbahninfrastrukturen der Schweiz als elementare Vorleistung für die Erbringung von Verkehrsleistungen im schweizerischen Eisenbahnverkehr einordnen. Aufgrund relevanter Substitutionsbeziehungen zwischen Schienen- und Straßenverkehr sind sie außerdem auch für das gesamte Verkehrssystem der Schweiz von hoher Relevanz.

3.2.2.2 Arten von Eisenbahninfrastrukturen und deren Eigentümerschaft

Grundsätzlich sind verschiedene Arten von Eisenbahninfrastrukturen in der Schweiz zu unterscheiden, die nach ihren unterschiedlichen technischen Eigenschaften und entsprechenden Funktionen differenziert werden können:²⁸⁴

- Fahrweg (Schienennetz bestehend aus Gleisen und Weichen): Grundlage zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr;
- Stromversorgungs- und Sicherungsanlagen (Leit- und Sicherungstechnik): Versorgung der Fahrzeuge mit Fahrstrom sowie Durchführung bzw. Sicherung des Eisenbahnbetriebs;
- Publikumsanlagen (Personenbahnhöfe und Haltepunkte): Zugang und Abgang zum bzw. vom Schienennetz für zu befördernde Personen;
- Öffentliche Verladeanlagen für den Güterverkehr: Zugang und Abgang zum bzw. vom Schienennetz für zu transportierende Güter;
- Rangierbahnhöfe und Rangierfahrzeuge: Umschlag von einzelnen Ladungen, Wagen oder Zügen im Schienengüterverkehr;
- Dienstgebäude und Räume, die für den Betrieb und Unterhalt der Eisenbahninfrastrukturen notwendig sind und dementsprechend ebenso zur Infrastruktur gehören.

Im weiten Sinne können auch beispielsweise Anlagen für die Fahrzeuginstandhaltung, Bahnstromkraftwerke und dazugehörige Übertragungsleitungen sowie Anlagen für den Fahrscheinvertrieb zu den Eisenbahninfrastrukturen gezählt werden. Diese sind allerdings nicht Teil des (diskriminierungsfrei für alle EVU zu gewährleistenden) freien Netzzugangs.²⁸⁵ Solche Anlagen gehören zwar in der Schweiz nicht unmittelbar zu den Eisenbahninfrastrukturen, stellen jedoch teilweise ebenso bedeutende Vorleistungen (wie z. B. im Rahmen der Erzeugung von Strom in Bahnstromkraftwerken) für die Erbringung von Verkehrsleistungen dar.

²⁸² Vgl. BFS (2021a).

²⁸³ Vgl. BFS (2021b).

²⁸⁴ Vgl. EBG (2017, Art. 62 Abs. 1).

²⁸⁵ Vgl. EBG (2017, Art. 62 Abs. 2).

Infrastrukturbetreiberin	Wichtige Strecken und Gebiete, die in der Verantwortung des Eisenbahnunternehmens liegen	Eigentümerschaft des Unternehmens / Trägerschaft
SBB AG	<ul style="list-style-type: none"> - Inklusive Tochtergesellschaften insgesamt 3.260 km Streckennetz - Umfassendes nationales Normalspurnetz (und bei der Zentralbahn auch Meterspurnetz) in allen Regionen der Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> - Schweiz (Bund): 100 % - Gesetzliche Verpflichtung des Bundes mindestens die Mehrheit an den SBB zu halten
BLS Netz AG	<ul style="list-style-type: none"> - 420 km Streckennetz in Normalspur - Tochtergesellschaft der BLS AG - Vor allem Strecken im Kanton Bern, außerdem Betrieb der Lötschberg-Bergstrecke und des Lötschberg-Basistunnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Schweiz (Bund): 50,05 % - Kanton Bern: 16,5 % - BLS AG: 33,4 %, davon: <ul style="list-style-type: none"> o Kanton Bern: 55,75 % o Schweiz (Bund): 21,7 % o Andere Kantone und Gemeinden: 7,36 % o Andere (natürliche und juristische Personen, eigene Anteile ohne Stimmrecht etc.): 15,19 % - SBB AG: 0,05 %
Rhätische Bahn AG	<ul style="list-style-type: none"> - 384 km Streckennetz in Meterspur - Vor allem Strecken im Kanton Graubünden, eine Strecke auch nach Italien 	<ul style="list-style-type: none"> - Kanton Graubünden: 51,3 % - Schweiz (Bund): 43,1 % - Bündner Gemeinden: 1,0 % - Private / Unternehmen: 4,6 %
Appenzeller Bahnen AG	<ul style="list-style-type: none"> - 77,2 km Streckennetz in Meterspur in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden sowie St. Gallen 	<ul style="list-style-type: none"> - Schweiz (Bund): 39 % - Kanton und Stadt St. Gallen: 11 % / 4 % - Kanton Appenzell Ausser- und Innerrhoden: 9 % / 4 % - Gemeinden / Bezirke: 16 % - Private: 5 % - Eigener Bestand: 1 % - Noch nicht von Inhaberpapieren in Namensaktien umgetauscht: 11 %

Tabelle 6: Ausgewählte Infrastrukturbetreiberinnen in der Schweiz und deren Eigentümerschaft²⁸⁶

Unternehmen, die Eisenbahninfrastrukturen in der Schweiz betreiben (dürfen), werden als ISB bezeichnet.²⁸⁷ Dabei ist für den Bau und Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen eine Konzession notwendig.²⁸⁸ Diese Unternehmen sind aufgrund historischer Umstände und Pfadabhängigkeiten in unterschiedlicher Eigentümerschaft, wobei neben dem Bund vor allem die Kantone Eigentümer dieser

²⁸⁶ Quelle: Eigene Darstellung mit Daten nach APPENZELLER BAHNEN (2017, S. 39), APPENZELLER BAHNEN (2021a, S. 11), APPENZELLER BAHNEN (2021b), BLS (2020), BLS (2021), BLS NETZ (2021, S. 9), RHÄTISCHE BAHN (2021a), RHÄTISCHE BAHN (2021b), SBB (2021a), SBBG (2016, Art. 7) sowie UVEK (2021a).

²⁸⁷ Vgl. EBG (2017, Art. 2 lit. a).

²⁸⁸ Vgl. EBG (2017, Art. 5 Abs. 1).

(dann sogenannten) Privatbahnen (als privatrechtlich organisierte Eisenbahnen im Kontrast zu den als spezielle öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft organisierten bundeseigenen SBB) sind.²⁸⁹ In oben stehender Tabelle 6 sind vier beispielhafte Eisenbahnunternehmen dargestellt, welche Infrastrukturen betreiben und als ISB bezeichnet werden.

3.2.2.3 Ausgabenbereiche bei den Eisenbahninfrastrukturen

Im Rahmen der eigentlichen Leistungserstellung im Bereich der Eisenbahninfrastrukturen sind diverse Aufgaben auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen durchzuführen. Diese umfassen bei Infrastrukturen im Allgemeinen deren Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb sowie ein wertschöpfungsstufen- bzw. aufgabenübergreifendes Management.²⁹⁰ Diese zu erbringenden Aufgaben können zu Ausgabenbereichen zusammengefasst werden, welche sich dann in den institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung auf der Mittelverwendungsseite wiederfinden. Diese Ausgabenbereiche (und die innerhalb dieser Bereiche anfallenden Ausgaben für Aufgaben bzw. Leistungen) bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen werden nachfolgend erläutert.

Der Ausgabenbereich Betrieb umfasst die Ausgaben für die Betriebszentralen sowie die Zuglenkung und -steuerung.²⁹¹ Außerdem finden sich in diesem Ausgabenbereich auch die Kosten für den Betrieb der Rangierbahnhöfe wieder. Ferner lassen sich auch alle vorgelagerten Planungsprozesse, welche mit der Planung von Trassen (Fahrplanung) einhergehen, in den Ausgabenbereich Betrieb einordnen.

Im Ausgabenbereich Erhaltung (bzw. Substanzerhalt) steht die „planmäßige[.] Erneuerung, [die] Einhaltung der maßgebenden Vorschriften und Standards [sowie die] Sicherung der bestehenden Leistungsfähigkeit, Fahrplanstabilität und Unterhaltseffizienz“²⁹² im Vordergrund.²⁹³ Dazu zählen einerseits der Unterhalt bzw. die Instandhaltung und andererseits die Erneuerung durch Ersatzinvestitionen.

Beim Unterhalt bzw. bei der Instandhaltung werden zur Aufrechterhaltung der Funktionsweise und Gewährleistung von bestimmten Standards während der Lebensdauer einer Infrastruktur bestimmte bauliche Maßnahmen durchgeführt. Diese können präventiv (beispielsweise im Rahmen von Wartungsintervallen) oder reaktiv bzw. kurativ (aufgrund einer akuten Schädigung) erfolgen. Klassische Beispiele für Unterhaltsmaßnahmen im Schienennetz sind das Schmieren von Weichen, das Stopfen (des Schotters) des Oberbaus oder auch das Schienenschleifen.

Mit der Durchführung von Ersatzinvestitionen wird die Infrastruktur, nachdem diese ihre Lebensdauer erreicht hat, vollständig erneuert bzw. ersetzt. Zwischen Unterhalt bzw. Instandhaltung und der Umsetzung von Ersatzinvestitionen bestehen Interdependenzen, da die Quantität und Qualität der durchgeführten Unterhaltsmaßnahmen während der Lebensdauer einer Infrastruktur diese wiederum

²⁸⁹ Vgl. BAV (2021).

²⁹⁰ Vgl. BECKERS ET AL. (2008, S. 4).

²⁹¹ Vgl. SBB (2016, S. 8).

²⁹² KPFV (2017, Art. 5 Abs. 1).

²⁹³ Vgl. außerdem SBB (2016, S. 6-8).

beeinflussen. Als klassisches Beispiel für eine Erneuerungsmaßnahme im Schienennetz ist die Oberbauerneuerung, also das Wechseln von Schienen, Schwellen und Schotter, zu nennen. Außerdem zählen auch die Sanierung von Brücken- und Tunnelbauwerken oder der Neubau bzw. Ersatz von Stellwerken dazu.

Maßgeblich für eine Definition als Maßnahme im Ausgabenbereich Ausbau ist eine kapazitätssteigernde Wirkung auf einer Strecke, also eine unmittelbare Erhöhung der Kapazität beispielsweise im Rahmen zusätzlicher Gleise oder auch mittelbar durch eine Verkürzung der Fahrzeit.²⁹⁴ Zu unterscheiden sind Neu- und Ausbauprojekte, welche jedoch bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen beide im Ausgabenbereich Ausbau zusammengefasst sind.²⁹⁵

Ferner sind in der Schweiz noch die Ausgabenbereiche der Forschung zu eisenbahninfrastrukturelevanten Themengebieten sowie der Verwaltung zu nennen. In letzterem Ausgabenbereich sind die Ausgaben für Tätigkeiten der für die Eisenbahninfrastrukturen zuständigen administrativen Einheiten (insbesondere des Bundesamts für Verkehr, kurz BAV) und für die Durchführung von hoheitlichen Aufgaben (beispielsweise im Rahmen von Zulassungsprozessen für Fahrzeuge und Strecken) zusammengefasst.

3.2.2.4 Bepreisung der Eisenbahninfrastrukturen

Die Betreiber der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen (also die ISB) können für die Gestattung der Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen durch die EVU Entgelte erheben, welche der Finanzierung von Teilen der in Abschnitt 3.2.2.3 aufgeführten Ausgabenbereiche dienen.²⁹⁶

Die Grundlage zur Bepreisung der Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen wird im schweizerischen Eisenbahngesetz (EBG) gelegt. Dort wird zwischen EVU²⁹⁷, welche Verkehrsleistungen auf der Schiene erbringen, und ISB²⁹⁸, welche Eisenbahninfrastrukturen bereitstellen, unterschieden. Die Entrichtung des Trassenpreises durch die EVU an die ISB erlaubt diesen die Nutzung des Fahrwegs, der Bahnhöfe und den Bezug des für die Durchführung von Zugfahrten notwendigen Bahnstroms.²⁹⁹

Das konkret zu zahlende Entgelt wird im Rahmen des sogenannten Trassenpreissystems der Schweiz bestimmt, welches unmittelbar durch den Bundesrat bzw. durch nachgelagerte Behörden im Rahmen des Instruments der Verordnung aufgestellt wird.³⁰⁰ In der Schweiz ist als nachgelagerte Behörde dafür maßgeblich das BAV verantwortlich. Zu unterscheiden ist ferner zwischen der Entgeltsystematik und dem Entgeltniveau. Beide für die Eisenbahninfrastrukturen zu fallenden Bepreisungsentscheidungen werden durch die Exekutive (in unterschiedlichen Verordnungen) getroffen:

²⁹⁴ Vgl. KPFV (2017, Art. 5 Abs. 2).

²⁹⁵ Vgl. SBB (2016, S. 9).

²⁹⁶ Vgl. EBG (2017, Art. 9c Abs. 1).

²⁹⁷ Vgl. EBG (2017, Art. 2 lit. b).

²⁹⁸ Vgl. EBG (2017, Art. 2 lit. a).

²⁹⁹ Dabei ist anzumerken, dass das Schweizer Schienennetz (nahezu) vollständig elektrifiziert ist. Für die SBB vgl. SBB (2021a).

³⁰⁰ Vgl. EBG (2017, Art. 9c Abs. 3-4).

- Der Bundesrat bestimmt im Rahmen der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung die Entgeltsystematik und außerdem in geringem Umfang auch Teile des Entgelt-niveaus.³⁰¹
- Das BAV bestimmt im Rahmen der Verordnung des BAV über den Eisenbahn-Netzzugang die wesentlichen Teile des Entgelt-niveaus.³⁰²

Nachfolgend werden in knapper Form die verschiedenen Bestandteile (Entgeltsystematik) des Trassenpreises vorgestellt, die konkret im Rahmen der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung durch den Bundesrat festgelegt werden. Grundlegend für die Ermittlung des Trassenpreises ist das im EBG festgelegte Grenzkostenprinzip, das heißt, die ISB können den EVU mindestens die ihnen unmittelbar entstehenden Kosten des Zugbetriebs in Rechnung stellen.³⁰³ Außerdem können verschiedene Aufschläge für den Personenverkehr hinzukommen. Der Trassenpreis setzt sich konkret wie folgt zusammen.³⁰⁴

- Basispreis zur Finanzierung der den ISB unmittelbar entstehenden Kosten des Zugbetriebs (Grenzkosten):
 - Basispreis Trasse (als Indikator für die entstehenden Betriebskosten für die ISB, differenziert nach unterschiedlichen Streckenkategorien),³⁰⁵
 - Basispreis Verschleiß (als Indikator für die unmittelbar entstehenden Instandhaltungskosten für die ISB berechnet unter anderem in Abhängigkeit vom Bogenradius der befahrenen Strecken, der Achslast und anderer Fahrzeugcharakteristika sowie der Geschwindigkeit des Fahrzeugs);³⁰⁶
- Aufschlag bzw. Deckungsbeitrag zur (teilweisen) Finanzierung der Infrastrukturfixkosten, welcher allerdings nur im Personenverkehr erhoben wird;³⁰⁷
- Energiepreis (Strompreis), welcher zwar Bestandteil des Trassenpreises, aber verbrauchsabhängig und einheitlich pro verbrauchter Kilowattstunde zu bezahlen ist (Durchreichung des Energiepreises an die EVU);³⁰⁸
- (Optional) Preis für weitere Zusatz- und Serviceleistungen.³⁰⁹

Das Gesamtvolumen der Einnahmen aus den Trassenpreisen betrug im Jahr 2017 ca. 1,58 Mrd. CHF (davon ca. 286 Mio. CHF Stromkosten, welche nur einen durchlaufenden Posten bei den ISB

³⁰¹ Die Ermächtigung des Bundesrats zur Festlegung der Entgeltsystematik findet sich in EBG (2017, Art. 9c Abs. 4). Umgesetzt wird diese in der NZV (2017, Art. 18-23).

³⁰² Das BAV wird beispielsweise in NZV (2017, Art. 19 Abs. 2) bezüglich der den ISB unmittelbar entstehenden Kosten des Zugbetriebs (Grenzkosten) dazu ermächtigt das Entgelt-niveau festzulegen. Dies wird in der NZV-BAV (2017) umgesetzt. Vgl. NZV-BAV (2017, Art. 1 und Anhang 1 sowie Anhang 1a-1d).

³⁰³ Vgl. EBG (2017, Art. 9c Abs. 3).

³⁰⁴ Vgl. NZV (2017, Art. 18 Abs. 2 und Art. 22-23).

³⁰⁵ Vgl. NZV (2017, Art. 19 Abs. 2 lit. a).

³⁰⁶ Vgl. NZV (2017, Art. 19 Abs. 2 lit. b).

³⁰⁷ Vgl. NZV (2017, Art. 20).

³⁰⁸ Vgl. NZV (2017, Art. 20a).

³⁰⁹ Vgl. NZV (2017, Art. 22-23).

darstellen).³¹⁰ Die Einnahmen tragen dabei einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung der Ausgabenbereiche Betrieb und Unterhalt bzw. Substanzerhalt bei.

Beispielsweise beliefen sich bei den SBB allein die Einnahmen aus Trassenpreisen im Jahr 2019 auf ca. 1,27 Mrd. CHF (inklusive Stromkosten). Der Anteil der Trassenpreise an der Finanzierung der laufenden Infrastrukturkosten (Betrieb, Unterhalt, Ersatz- und kleine Erweiterungsinvestitionen) der SBB betrug in diesem Jahr ca. 35 %.³¹¹

³¹⁰ Vgl. BAV (2019b, S. 3).

³¹¹ Vgl. SBB (2021b).

3.3 Historie bis zum Jahr 2015 – Der FinöV-Fonds

In diesem Abschnitt erfolgt eine Darstellung, Einordnung, Analyse und auch Bewertung der bis zum 31.12.2015 etabliert gewesenen institutionellen Lösung des FinöV-Fonds im Zusammenspiel mit dem schweizerischen Bundeshaushalt sowie ergänzend auch den ISB und den Kantonen. Der Fokus des Abschnitts liegt dabei auf dem FinöV-Fonds, dessen Funktionsweise zunächst in Abschnitt 3.3.1 dargestellt wird. Außerdem wird dort die institutionelle Ausgestaltung des FinöV-Fonds bezüglich der verschiedenen idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen eingeordnet. Der Bundeshaushalt der Schweiz, die ISB und auch die Kantone werden der Vollständigkeit halber an ausgewählten Stellen (in den jeweiligen Abschnitten zum FinöV-Fonds und übergreifend in Abschnitt 3.3.1.2) ebenso betrachtet. Die Berücksichtigung der Kantone hat den Hintergrund, dass Bund und Kantone bis Ende des Jahres 2015 gemeinsam für die Finanzierung der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastrukturen bei den Privatbahnen verantwortlich waren, während der Bund ausschließlich für die Eisenbahninfrastrukturen bei den SBB zuständig war. Im Rahmen dieser den FinöV-Fonds ergänzenden Elemente der institutionellen Lösung werden nur solche spezifischen Besonderheiten erläutert, die für die Funktionsweise der Gesamtfinanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen von Relevanz sind. Dies sind vor allem die sogenannten Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den SBB sowie die entsprechenden Vereinbarungen zwischen Bund, Kantonen und Privatbahnen, welche als mehrjährige Finanzmittelfixierungen für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt bzw. Erhaltung eingeordnet werden können.³¹² In Abschnitt 3.3.2 wird anschließend die Gesamtfinanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen bis zum Jahr 2015 aus institutionenökonomischer Perspektive hinsichtlich der verschiedenen vorgestellten Untersuchungsparameter analysiert und vor dem Hintergrund des aufgestellten Zielsystems bewertet.

3.3.1 Darstellung und Einordnung

In diesem Abschnitt wird zunächst (in Abschnitt 3.3.1.1) eine detaillierte Darstellung und Einordnung des FinöV-Fonds gegeben. Anschließend wird (in Abschnitt 3.3.1.2) auf die Interdependenzen sowie das Zusammenwirken des FinöV-Fonds mit dem schweizerischen Bundeshaushalt (und auch mit den weiteren Elementen der institutionellen Lösung) eingegangen.

3.3.1.1 FinöV-Fonds

Zunächst erfolgt eine Darstellung der Vorgeschichte des FinöV-Fonds (Abschnitt 3.3.1.1.1) in knapper Form. Daraufhin wird ein Überblick über den FinöV-Fonds (Abschnitt 3.3.1.1.2) gegeben, worauf die Darstellung der Ausgabenbereiche (Abschnitt 3.3.1.1.3), der Einnahmequellen (Abschnitt 3.3.1.1.4) und der institutionellen Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung (Abschnitt 3.3.1.1.5) folgt. In letzterem Abschnitt werden die dargestellten Charakteristika des FinöV-Fonds hinsichtlich der

³¹² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012b) für die Botschaft des Bundesrats zur Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur und zur Leistungsvereinbarung Bund-SBB für die Jahre 2013-2016.

verschiedenen vorgestellten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen eingeordnet.

3.3.1.1.1 Vorgeschichte des FinöV-Fonds

Bei den Untersuchungen zum FinöV-Fonds ist dessen umfangreiche Vorgeschichte zu berücksichtigen, die sich insbesondere an verschiedenen erfolgreichen Volksabstimmungen, Verfassungsänderungen und Bundesbeschlüssen bzw. -gesetzen ablesen lässt, welche die Bereitstellung von (den als Eisenbahngroßprojekte bezeichneten) Eisenbahninfrastrukturen und (zumindest implizit) auch deren Finanzierung zum Gegenstand hatten. Bei allen relevanten Entscheidungen wurde explizit oder implizit eines der zentralen verkehrspolitischen Ziele in der Schweiz, die weitgehende Verlagerung von Verkehrsleistungen von der Straße auf die Schiene, bestätigt. An diesem Ziel wurden alle beschlossenen verkehrspolitischen Maßnahmen (wie z. B. Ausbau- oder Bepreisungsentscheidungen) ausgerichtet. Die erfolgreichen Volksabstimmungen führten zunächst zu entsprechenden Änderungen an der schweizerischen Bundesverfassung. Daran anschließend wurden Ausführungsgesetze erlassen, welche die im Rahmen der Volksabstimmungen grundsätzlich gefällten Bereitstellungsentscheidungen weiter spezifizierten. Weitere Angaben zu den diesbezüglich relevanten Volksabstimmungen und Bundesgesetzen finden sich im Anhang zu dieser Arbeit in Kapitel 5.

Die Implementierung des FinöV-Fonds in der Schweizer Bundesverfassung zum 01.01.1998 lässt sich als eine institutionelle Reform einordnen, um die für die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen getroffenen verschiedenen Bereitstellungsentscheidungen auf eine einheitliche Finanzierungsbasis zu stellen. Dabei war der damalige Beschluss zur Etablierung des FinöV-Fonds nur ein Teil eines größeren Gesamtpakets an verkehrspolitischen Maßnahmen bzw. Reformen im Verkehrssektor.³¹³ Dazu gehörten insbesondere:

- die Einführung der LSVA;³¹⁴
- die Umsetzung des Alpenschutzartikels in der schweizerischen Bundesverfassung;³¹⁵
- der erste Teil der Bahnreform;³¹⁶
- das bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union (EU) im Landverkehr, welches auch als Landverkehrsabkommen bezeichnet wird.³¹⁷

Der mit den gefällten Bereitstellungsentscheidungen der Eisenbahngroßprojekte angestrebte Infrastrukturausbau stellte einerseits eine Verbesserung der Angebotsseite des Verkehrsträgers Schiene dar. Andererseits wurde im Rahmen der Implementierung der LSVA (in der Bundesverfassung) gleichzeitig auch der Straßenverkehr verteuert (und somit die Nachfrage im

³¹³ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 643-645).

³¹⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 683-684).

³¹⁵ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 684-685).

³¹⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 679-682).

³¹⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 685-686).

Straßenverkehr geschwächt).³¹⁸ In diesem Kontext wird die Schweizer Verkehrspolitik auch als Lehrbuchbeispiel einer sogenannten Push-&-Pull-Strategie angesehen, welche die Finanzierung neuer Eisenbahninfrastrukturen für den Schienengüterverkehr durch die Erhebung von Einnahmen im Kontext einer Verteuerung des Straßengüterverkehrs im Rahmen der LSVA umfasste.³¹⁹

3.3.1.1.2 Überblick über den FinöV-Fonds

Der FinöV-Fonds wurde rechtlich mit der Annahme der Volksabstimmung über die Einführung des FinöV-Fonds vom 29.11.1998 rückwirkend zum 01.01.1998 auf Verfassungsebene implementiert.³²⁰ In der Vorlage für diese Volksabstimmung wurden die verschiedenen Eisenbahninfrastrukturprojekte explizit aufgeführt, welche durch den FinöV-Fonds finanziert werden sollten.³²¹ Als Orientierung für die Schweizer Wahlberechtigten wurde dabei außerdem der Kostenrahmen dieser Eisenbahngroßprojekte angegeben, welcher sich auf insgesamt 30,5 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 1998) belief. Ein weiteres explizit genanntes Ziel des FinöV-Fonds war außerdem die Auslagerung dieser Ausgaben (und der dafür notwendigen Verschuldung) aus dem Bundeshaushalt. Außerdem wurde kodifiziert, dass je Eisenbahngroßprojekt, das über den FinöV-Fonds finanziert werden sollte, ein Bundesbeschluss (bzw. später auch ein Bundesgesetz) durch die Bundesversammlung erlassen werden musste. Dadurch wurde die Möglichkeit zur Inanspruchnahme des fakultativen Referendums³²² durch die Schweizer Wahlberechtigten gewahrt (um damit ggf. eine weitere Volksabstimmung über das entsprechend zu finanzierende Eisenbahngroßprojekt zu erzwingen).

Der damals auf Verfassungsebene implementierte FinöV-Fonds war somit für die Finanzierung aller beschlossenen Eisenbahngroßprojekte zuständig, wie z. B. die Vorhaben der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), das Projekt BAHN 2000 oder auch die Lärmsanierung der Eisenbahnen. Dazu waren verschiedene zweckgebundene Einnahmequellen (wie z. B. die LSVA oder auch Mittel aus der Zweckbindung der Mineralölsteuer und der Nationalstraßenabgabe) sowie eine

³¹⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 647).

³¹⁹ Vgl. RUDEL / TAROLA / MAGGI (2005, S. 205).

³²⁰ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1998), BB FINÖV (1998) und FINÖV-VO (2011, Art. 11 Abs. 2).

³²¹ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1998, S. 6-7). Dabei war das Ziel (aus der Perspektive des Bundeshaushalts) auf einen kontinuierlichen Strom an Einnahmen (also die zweckgebundenen Einnahmequellen des FinöV-Fonds) für einen bestimmten Zeitraum zu verzichten, um die notwendigen Investitionen in die Eisenbahngroßprojekte durch eine Aufnahme von Schulden durchführen zu können, welche allerdings nicht als solche im Bundeshaushalt verbucht werden sollten. In diesem Kontext besteht eine große Nähe zum bei der Wahl der Beschaffungsvariante ÖPP auftretenden Effekt, dass Haushaltsregeln (wie z. B. Schuldenbremsen) unter gewissen Voraussetzungen umgangen werden können. Dieser Aspekt kann zu (Fehl-)Anreizen führen. Vgl. zu einer kritischen Beleuchtung dieses (Fehl-)Anreizes BECKERS ET AL. (2008, S. 16-17), BECKERS / KLATT (2008, S. 33-34) oder auch BECKERS / KLATT (2009, S. 176).

³²² Das fakultative Referendum ist ein Instrument im Rahmen der umfangreichen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten der Wahlberechtigten im politischen System der Schweiz. Es ermöglicht der Schweizer Bevölkerung – bei Unterstützung durch eine gewisse (Mindest-)Anzahl an Wahlberechtigten – ein bereits durch das Schweizer Parlament beschlossenes Gesetz durch eine Volksabstimmung abzulehnen oder abzuändern. Vgl. hierzu auch Fußnote 184.

Bevorschussung durch bzw. eine Verschuldung gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt vorgesehen.^{323, 324}

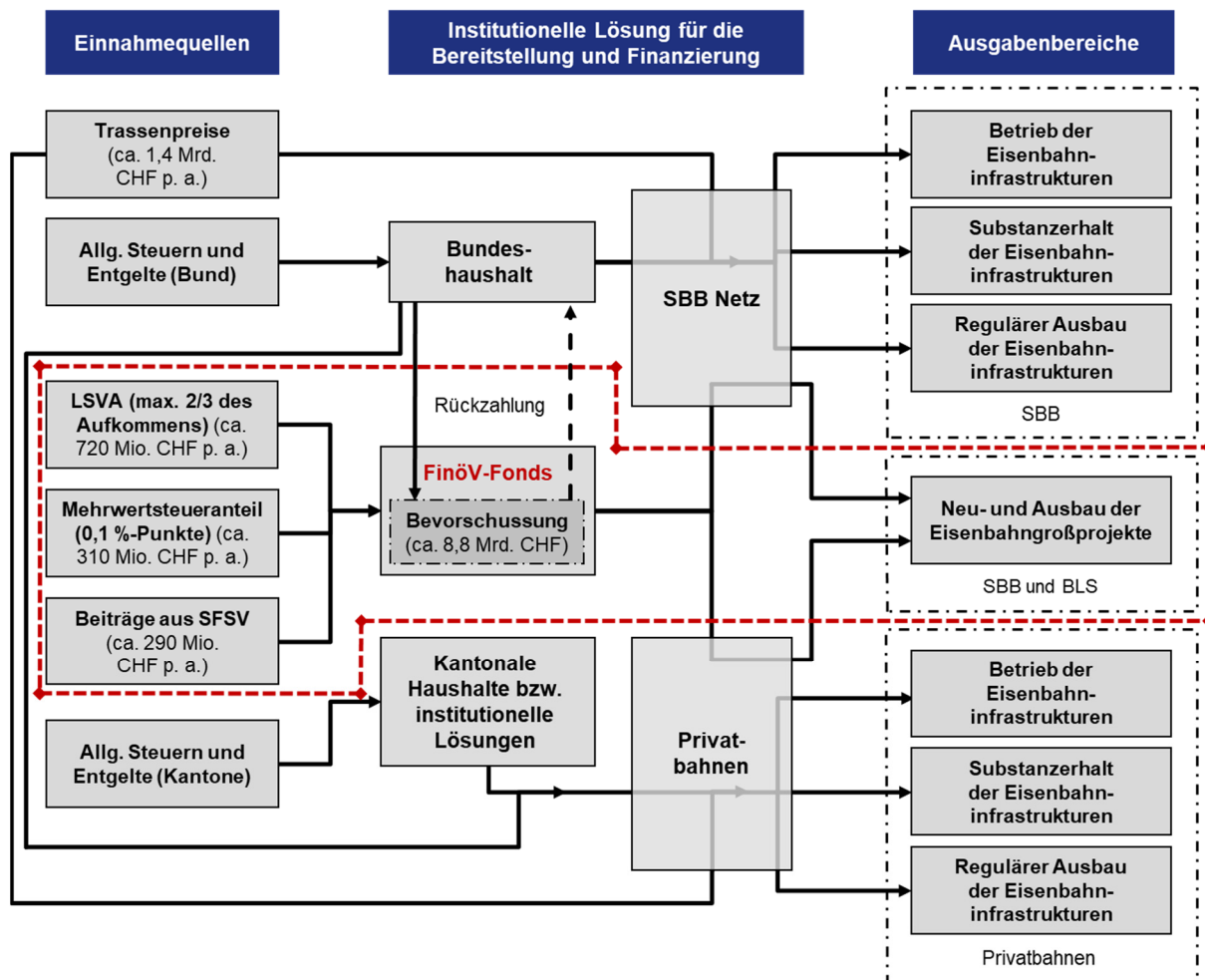


Abbildung 13: Institutionelle Lösung FinöV-Fonds im Zusammenspiel mit Bundeshaushalt, Infrastrukturbetreiberinnen und Kantonen (2015)³²⁵

Ausgestaltet wurde der FinöV-Fonds als ein auf Verfassungsebene verankerter rechtlich unselbstständiger (Spezial-)Fonds mit eigener Rechnung.³²⁶ Die Implementierung als Sonderrechnung außerhalb der Rechnung des Bundes ist vom Finanzierungsinstrument einer sogenannten Spezialfinanzierung abzugrenzen, das z. B. im Straßenverkehr³²⁷ angewandt und innerhalb der Bundesrechnung geführt wird. Die Ausgestaltung des FinöV-Fonds ähnelte dabei bereits dem im

³²³ Angemerkt sei, dass in diesem Teil der Arbeit die Verwendung der Begriffe der Bevorschussung durch und Verschuldung gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt synonym erfolgt. Der Begriff der Bevorschussung wird in den schweizerischen Gesetzestexten und offiziellen Dokumenten verwendet. Der Begriff der Verschuldung wird hingegen allgemein als verständlicher angesehen und somit ebenso verwendet.

³²⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5328) und BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 640-642).

³²⁵ Quelle: Eigene Darstellung mit Daten nach BAV (2015, S. 3) und EFV (2016a, S. 10-13) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121). Der Wert für die erhobenen Trassenpreise gilt für das Jahr 2013, dürfte im Jahr 2015 allerdings vergleichbar hoch gewesen sein.

³²⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 3).

³²⁷ Vgl. UVEK (2016c).

Status quo bestehenden, als dessen Nachfolger einzuordnenden und im Abschnitt 3.4 dieses Teils der Arbeit detailliert untersuchten BIF.^{328, 329}

Die zum 01.01.1998 begonnene Laufzeit des FinöV-Fonds war in der Verfassung bereits im Vorhinein an die Durchführung und den Abschluss der besagten Eisenbahngroßprojekte gekoppelt. Es war dabei keine Aufnahme neuer Projekte in den FinöV-Fonds geplant, sodass der ausschließliche Zweck des FinöV-Fonds die Finanzierung dieser Projekte war. Auch nach Abschluss der Arbeiten an den Projekten sollte der FinöV-Fonds noch bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt bestehen bleiben.³³⁰ Somit wurde der FinöV-Fonds anstatt durch eine fixe zeitliche Begrenzung über die Erfüllung eines Sachgrundes befristet, sodass der Fonds eine variable Laufzeit aufwies. Somit stellte der FinöV-Fonds kein auf Dauer angelegtes Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen dar.

Die zentralen rechtlichen Rahmenbedingungen des FinöV-Fonds bildeten die bereits zitierten Artikel der schweizerischen Bundesverfassung sowie die sogenannte Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-VO).³³¹ Auf Gesetzesebene fanden sich keine weiteren den FinöV-Fonds ausgestaltende Normen. Oben stehende Abbildung 13 gibt einen Überblick über den FinöV-Fonds als zentrales Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen vom Jahr 1998 bis zum Jahr 2015 im Zusammenspiel mit Bundeshaushalt, ISB und Kantonen.

3.3.1.1.3 Ausgabenbereiche bzw. Mittelverwendung

Die Kernaufgabe des FinöV-Fonds war die Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen (Neu- und Ausbaumaßnahmen) im Eisenbahnnetz der Schweiz.^{332, 333} Auf Verfassungsebene wurden dazu die verschiedenen Eisenbahngroßprojekte aufgeführt, welche über den FinöV-Fonds finanziert wurden. Diese umfassten:³³⁴

- die Basistunnel-Projekte der NEAT;

³²⁸ Vgl. außerdem FINÖV-VO (2011, Art. 1 Abs. 1) sowie BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7782-7783). Die Quellen widersprechen sich hier teilweise hinsichtlich der Einschätzung, ob der FinöV-Fonds innerhalb oder außerhalb der Bundesrechnung geführt wurde. In EFV (2016a, S. 9) wird jedoch klargestellt, dass es sich beim FinöV-Fonds um einen rechtlich unselbstständigen Fonds mit eigener Rechnung gehandelt hat.

³²⁹ Im Bundeshaushalt der Schweiz wird im Gegensatz zum auf einer kameralistischen Buchführung basierenden deutschen Bundeshaushalt auf ein System der doppelten Buchführung (Doppik) zurückgegriffen. Aus diesem Grund wird in der Schweiz unter anderem mit einer Bilanz und einer Erfolgsrechnung gearbeitet. Vgl. hierzu RAUSKALA / BERGMANN / FUCHS (2012) und außerdem die Vorgaben des FHG (2016).

³³⁰ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 9).

³³¹ Die Ausgestaltung des FinöV-Fonds in Form einer durch die Bundesversammlung erlassenen Verordnung ist in der Schweizer Bundesverfassung explizit vorgesehen gewesen. Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 3).

³³² Vgl. SCHALCHER ET AL. (2011, S. 43).

³³³ In der Vergangenheit wurden auch über den sogenannten Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstraßennetz sowie Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfonds, kurz IF) Eisenbahnprojekte in den Agglomerationen der Schweiz (Kapazitätserweiterungsinvestitionen) finanziert. Im Status quo wird dies über den Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) weitergeführt. Diese institutionellen Lösungen stehen allerdings nicht im Fokus der Betrachtungen in diesem Teil der Arbeit. Vgl. hierzu Teil A in Kapitel 2 dieser Arbeit.

³³⁴ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 1).

- die erste und zweite Etappe (Bauabschnitte) des Projekts BAHN 2000, wobei letztere auch in das ebenso finanzierte Projekt Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) eingeflossen ist;
- den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (auch als HGV-Anschluss bezeichnet);
- die Verbesserung des Lärmschutzes (unter dem Stichwort Lärmsanierung) entlang der Eisenbahnstrecken.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Ausgabenbereiche des FinöV-Fonds erfolgte im Rahmen von ausführenden Bundesgesetzen.³³⁵ Schlussendlich wurden in der FinöV-VO die Ausgabenbereiche (im Rahmen einer Auflistung der durch die Bundesversammlung zu beschließenden sogenannten Zahlungskredite) für die einzelnen vom FinöV-Fonds zu finanzierenden Projekte aufgeführt.³³⁶ Dabei wurden die Basistunnel-Projekte der NEAT nochmals differenziert, sodass die verschiedenen Teilprojekte jeweils einen einzelnen Ausgabenbereich darstellten.

Für die einzelnen Ausgabenbereiche wurden auf den verschiedenen Normenebenen keine Obergrenzen hinsichtlich der Kosten festgelegt. Diese wurden über die individuell für jedes Projekt durch die Bundesversammlung zu beschließenden Verpflichtungskredite³³⁷ bestimmt. Eine Begrenzung des Fondsvolumens erfolgte also nur indirekt über die genaue Spezifikation der über den FinöV-Fonds zu finanzierenden Projekte, nicht über spezifische ex ante festgelegte Maximalvolumina der einzelnen Ausgabenbereiche. Dementsprechend wurde das angestrebte Investitionsvolumen in den diversen Botschaften und Abstimmungstexten zwar genannt; rechtlich war dies allerdings nicht fixiert.³³⁸

Nach Abschluss des FinöV-Fonds zum Ende des Jahres 2015 wurde eine ex post-Statistik erstellt, welche die zweckgebundenen Einnahmen den Ausgaben des FinöV-Fonds gegenüberstellt. Die Ausgaben, die für die einzelnen Ausgabenbereiche des FinöV-Fonds während dessen Laufzeit getätigt wurden, sind in unten stehender Tabelle 7 aufgeführt.

Da die Realisierung der Eisenbahngrossprojekte während der Laufzeit des FinöV-Fonds nicht abgeschlossen wurde, sind alle weiteren noch zu leistenden Ausgaben für die Fertigstellung der Eisenbahngrossprojekte in der obigen Aufstellung nicht enthalten. Diese Ausgaben werden im Status quo über den BIF abgewickelt. Siehe diesbezüglich Abschnitt 3.4 dieses Teils der Arbeit.

Die weiteren zentralen Ausgabenbereiche bei den Eisenbahninfrastrukturen, die den Betrieb und Substanzerhalt sowie den regulären Ausbau außerhalb der Eisenbahngrossprojekte umfassen, wurden

³³⁵ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 4). Siehe diesbezüglich auch die Auflistung der verschiedenen Gesetze im Anhang zu dieser Arbeit in Abschnitt 5.2.

³³⁶ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 3 Abs. 2).

³³⁷ Verpflichtungskredite müssen dann durch die Bundesversammlung beschlossen werden, wenn der Bundesrat über ein Haushaltsjahr hinausgehende (finanzielle) Verpflichtungen eingehen möchte. Zur Definition des Verpflichtungskredits siehe auch BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7784) sowie Fußnote 129.

³³⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7705).

in der Vergangenheit bei den SBB unmittelbar über den schweizerischen Bundeshaushalt finanziert.³³⁹ Ebenso wurde die Finanzierung der Forschung zu eisenbahninfrastrukturelevanten Themen und der Administration bzw. Verwaltung über den schweizerischen Bundeshaushalt geregelt. Die Ausgabenbereiche Betrieb, Substanzerhalt und regulärer Ausbau bei den Privatbahnen wurden hingegen gemeinsam durch den Bund bzw. die Kantone finanziert.

Ausgabenbereich	Volumen
NEAT	ca. 19,7 Mrd. CHF
davon Gotthard-Basislinie (Gotthard- und Ceneri-Basistunnel)	ca. 13,4 Mrd. CHF
davon Lötschberg-Basislinie (Lötschberg-Basistunnel)	ca. 5,0 Mrd. CHF
BAHN 2000 / ZEB	ca. 5,3 Mrd. CHF
HGV-Anschluss	ca. 0,9 Mrd. CHF
Lärmsanierung	ca. 1,4 Mrd. CHF
Investitionen	ca. 27,3 Mrd. CHF ³⁴⁰
Bauzinsen	ca. 0,2 Mrd. CHF
Zinsen für die Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt	ca. 2,2 Mrd. CHF

**Tabelle 7: Nominale Ausgaben des FinöV-Fonds für die einzelnen
Ausgabenbereiche während dessen Laufzeit vom Jahr 1988 bis zum Jahr 2015³⁴¹**

3.3.1.1.4 Einnahmequellen bzw. Mittelherkunft

Ebenso wie die Ausgabenbereiche des FinöV-Fonds wurden auch die verschiedenen für diese heranzuziehenden Einnahmequellen auf Verfassungsebene benannt, womit eine Zweckbindung dieser Einnahmequellen hergestellt wurde.³⁴² Zu diesen Einnahmequellen gehörten:³⁴³

- bis zur Einführung der LSWA der volle Ertrag der sogenannten pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA)³⁴⁴, welche im Straßengüterverkehr als Vorgängergeld zur im Status quo erhobenen LSWA anzusehen ist;

³³⁹ Vgl. SCHALCHER ET AL. (2011, S. 44-47).

³⁴⁰ Vor Implementierung des FinöV-Fonds wurden Investitionen in die Eisenbahngroßprojekte außerdem über den schweizerischen Bundeshaushalt finanziert, sodass die Gesamtinvestitionssumme in die Eisenbahngroßprojekte über die hier genannten 27,3 Mrd. CHF hinausgeht. Ferner sind auch Investitionen, deren Finanzierung im Status quo über den BIF erfolgt ist, in dieser Summe nicht enthalten.

³⁴¹ Quelle: Eigene Darstellung mit Daten nach BAV (2016a).

³⁴² Eine Auflistung der (neben den durch die ISB erhobenen Trassenpreisen) relevanten Einnahmequellen im Verkehrssektor der Schweiz sowie deren Eigenschaften findet sich in Teil A in Abschnitt 2.3.2 dieser Arbeit.

³⁴³ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2 lit. a)-c) und lit. e).

³⁴⁴ Die PSVA ist eine (pauschale) Straßennutzungsgebühr für schwere Kraftfahrzeuge. Seit der Einführung der LSWA für den schweren Straßengüterverkehr gilt die PSVA nur noch für schwere Kraftfahrzeuge, welche nicht

- maximal zwei Drittel der Erträge der LSVA bzw. einer ggf. zu implementierenden verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe;
- Mittel aus der Zweckbindung der Mineralölsteuer und der Nationalstraßenabgabe im Rahmen der Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV) zur Finanzierung von 25 % der Gesamtkosten der Basislinien der NEAT;
- Erträge aus einer Mehrwertsteuererhöhung um 0,1%-Punkte (ab dem Jahr 2001).

Außerdem waren ergänzende Finanzierungen für die Eisenbahngroßprojekte vorgesehen. Diese umfassten einerseits eine mögliche Kapitalaufnahme durch den Bund in Höhe von maximal 25 % der Gesamtkosten der Eisenbahngroßprojekte NEAT, BAHN 2000 und HGV-Anschluss.³⁴⁵ Hierbei sei angemerkt, dass eine Verschuldung am Kapitalmarkt selbstverständlich keine Einnahmequelle darstellt, da diese Form der Finanzierung in Zukunft grundsätzlich zurückgezahlt werden muss. Andererseits ist außerdem eine ergänzende Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte durch private oder internationale Organisationen möglich gewesen.³⁴⁶

In der letzten Rechnung des FinöV-Fonds sind die folgenden Volumina für die verschiedenen Einnahmequellen aufgeführt, womit sich die zweckgebundenen Einnahmen und die Kapitalaufnahme beim Bund zu insgesamt 1.810 Mio. CHF für das Jahr 2015 summieren:³⁴⁷

- Anteil an der LSVA: ca. 720 Mio. CHF (von insgesamt ca. 1,5 Mrd. CHF Gesamtaufkommen³⁴⁸);
- Mittel aus der Zweckbindung der SFSV für 25 % der NEAT-Kosten: ca. 290 Mio. CHF;
- Erträge aus der Mehrwertsteuererhöhung um 0,1%-Punkte: ca. 310 Mio. CHF;
- Einnahmen aus der Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt in Form von verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen: ca. 490 Mio. CHF.

In der bereits erwähnten ex post-Statistik des FinöV-Fonds wurden die in nachstehender Tabelle 8 aufgeführten Werte für die Einnahmen des FinöV-Fonds während dessen gesamter Laufzeit vom Jahr 1988 bis zum Jahr 2015 angegeben.

Neben dem FinöV-Fonds sind wie beschrieben auch der Bundeshaushalt und die Kantone (also insbesondere die kantonalen Haushalte) für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen zuständig gewesen. Hinsichtlich der Auswahl von Einnahmequellen für die Erfüllung von Staatsaufgaben liegen im Vergleich zu Haushaltssystemen anderer Länder in der Schweiz keine Besonderheiten vor. Eine Darstellung der verschiedenen Einnahmequellen der schweizerischen Haushalte erfolgt hier dementsprechend nicht.³⁴⁹

dem schweren Straßengüterverkehr zuzuordnen sind (also z. B. für Reisebusse, Wohnmobile oder Traktoren). Vgl. hierzu EZV (2021).

³⁴⁵ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2 lit. d).

³⁴⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2 lit. f).

³⁴⁷ Vgl. EFV (2016a, S. 10-11).

³⁴⁸ Vgl. EFV (2016b, S. 74).

³⁴⁹ Vgl. beispielsweise EFV (2016b, S. 41 und S. 68-76) für einen Überblick hinsichtlich der im Jahr 2015 angefallenen Einnahmequellen des schweizerischen Bundeshaushalts.

Einnahmequellen	Volumen
Zweckgebundene Einnahmequellen	ca. 20,8 Mrd. CHF
davon LSVA	ca. 11,3 Mrd. CHF
davon Mittel aus der Zweckbindung der SFSV	ca. 4,4 Mrd. CHF
davon Mehrwertsteueraufschlag von 0,1%-Punkten	ca. 4,9 Mrd. CHF
Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt	ca. 8,8 Mrd. CHF

**Tabelle 8: Nominale Einnahmen des FinöV-Fonds
während dessen Laufzeit vom Jahr 1988 bis zum Jahr 2015³⁵⁰**

Ferner sind für die Finanzierung der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt bei den Eisenbahninfrastrukturen wie bereits erläutert auch die ISB verantwortlich. Dabei bestehen die Einnahmen der ISB zur Deckung ihrer in diesen Ausgabenbereichen entstehenden Kosten teilweise aus Erlösen aus der Erhebung von Trassenpreisen und Mieteinnahmen aus dem Besitz von Immobilien. So wurden beispielsweise für die SBB wie bereits erläutert ca. 35 % der benötigten Finanzmittel für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt durch Trassenpreise aufgebracht; die restlichen 65 % stammten aus dem Haushalt des Bundes (60 %) und Ausgleichszahlungen der Immobiliensparte der SBB (5 %).³⁵¹ Hierbei sei auf Abschnitt 3.2.2.4 verwiesen, in dem die Bepreisung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen und die daraus generierten Finanzmittel dargestellt wurden.

3.3.1.1.5 Institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung

In diesem Abschnitt wird die institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung im Rahmen des FinöV-Fonds dargestellt und eingeordnet. Dabei orientiert sich die Struktur des Abschnitts an den genannten zentralen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen.

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Zunächst stellt sich die Ausgestaltungsfrage, inwiefern im FinöV-Fonds eine überjährige Finanzmittelverwendung sichergestellt wurde. Hierbei ist zu konstatieren, dass zunächst keine direkten Überjährigkeiten implementiert wurden, da es im Rahmen des FinöV-Fonds nicht vorgesehen war beispielsweise Rückstellungen oder Reserven zu bilden. Aufgrund der spezifischen Eigenschaften der Einnahmequellen (kontinuierlicher Finanzmittelfluss) und der Ausgabenbereiche (Investitionsspitzen zu Beginn der Laufzeit aufgrund der Baumaßnahmen für die Eisenbahngroßprojekte) des FinöV-Fonds dürfte allerdings die Notwendigkeit für eine überjährige Finanzmittelbereitstellung auch nicht gegeben gewesen sein. Dies hängt damit zusammen, dass alle zweckgebundenen Einnahmen eines Jahres aufgrund der Investitionsspitzen am Anfang der Laufzeit

³⁵⁰ Quelle: Eigene Darstellung mit Daten nach BAV (2016a).

³⁵¹ Vgl. SBB (2021b).

der Eisenbahngroßprojekte am Ende des jeweiligen Jahres auch verbraucht gewesen sein dürften. Zur Umsetzung einer allerdings dadurch notwendig gewordenen flexiblen Kreditaufnahme des FinöV-Fonds wurde die Möglichkeit der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt implementiert, sodass die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des FinöV-Fonds auseinanderfallen konnten. Wenn die jährlichen Ausgaben die zweckgebundenen Einnahmen überstiegen und somit ein Verlust beim FinöV-Fonds auftrat, wurde dieser durch eine Erhöhung der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt ausgeglichen. Somit konnten aufgrund der Implementierung der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt Ausgaben für die Eisenbahngroßprojekte unabhängig vom Jährlichkeitsprinzip des Bundeshaushalts getätigt werden, womit sich eine ähnliche Wirkung wie durch eine Etablierung von Überjährigkeiten ergab.

Aufgrund der in der Schweizer Bundesverfassung erfolgten Charakterisierung des FinöV-Fonds als Sonderrechnung außerhalb der Bundesrechnung und der damit nicht erfolgten Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben innerhalb der Erfolgsrechnung (im Sinne einer Gewinn- und Verlustrechnung) des Bundes war die Problematik, die sich allgemein im Kontext der schweizerischen Schuldenbremse bei Spezialfinanzierungen stellt, nicht gegeben.³⁵² Der Großteil der Ausgaben des FinöV-Fonds hatte außerdem keinen konsumtiven, sondern einen investiven Charakter und wurde damit über die Bestandsrechnung (im Sinne einer Bilanz) des FinöV-Fonds verbucht. Aus diesen Gründen und weil außerdem die Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt außerhalb der schweizerischen Schuldenbremse verbucht wurde – was im Übrigen bei der Etablierung des FinöV-Fonds auch explizit angestrebt wurde – fiel die Kreditaufnahme des FinöV-Fonds nicht unter die Bestimmungen der schweizerischen Schuldenbremse.³⁵³

***FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN),
ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN***

Beim FinöV-Fonds lagen ferner bestimmte Vorstrukturierungen hinsichtlich der konkreten Zuweisung der Einnahmen auf Ausgabenbereiche, der damit einhergehenden Fällung von Bereitstellungsentscheidungen sowie der diesbezüglichen Vorbereitung vor.

Die Finanzmittel für die verschiedenen durch den FinöV-Fonds finanzierten Eisenbahngroßprojekte wurden durch die Bundesversammlung mithilfe von in Bundesbeschlüssen (auf Gesetzesebene) festgeschriebenen Verpflichtungskrediten bereitgestellt, welche als haushalterisches Instrument zur Fällung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen eingeordnet werden können.³⁵⁴ Der Bundesrat genehmigte in diesem Kontext die verschiedenen Bauetappen und war für den Zeitplan der

³⁵² Die schweizerische Schuldenbremse sieht vor, dass innerhalb der Erfolgsrechnung des Bundes (und somit auch unter Einbezug von Spezialfinanzierungen) die jährlichen Einnahmen den jährlichen Ausgaben entsprechen. Vgl. hierzu BV SCHWEIZ (2016, Art. 126 Abs. 1). Somit stehen jährliche Ausgaben von Spezialfinanzierungen, welche deren jährliche Einnahmen übersteigen, in direkter Konkurrenz zu anderen Ausgabenbereichen des Bundeshaushalts, was entsprechend zu lösende Verteilungsfragen impliziert. Vgl. zu dieser Problematik auch die Ausführungen in Abschnitt 2.4.1.1.1 in Teil A dieser Arbeit.

³⁵³ Vgl. hierzu BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 17-21). Weitere Informationen diesbezüglich können auch den unten stehenden Ausführungen zur Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt entnommen werden.

³⁵⁴ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 4).

Projektausführung bei den Eisenbahngroßprojekten verantwortlich. Die Feinsteuerung der Verpflichtungskredite erfolgte durch den Bundesrat mithilfe einer vierjährigen Finanzplanung.³⁵⁵ Auf Basis dieser Finanzplanung wurden zusammen mit der jährlichen Verabschiedung des Haushaltsbeschlusses durch die Bundesversammlung schlussendlich die Finanzmittel festgelegt, welche den einzelnen Ausgabenbereichen des FinöV-Fonds im entsprechenden Jahr zur Verfügung gestellt wurden.³⁵⁶ Außerdem erfolgte im Rahmen der Genehmigung der jährlichen Rechnung des FinöV-Fonds durch die Bundesversammlung eine parlamentarische ex post-Kontrolle der Ausgaben (und auch der Einnahmen) des Fonds.³⁵⁷

Ebenso relevant für die Zuweisung der jährlichen Finanzmittel auf die verschiedenen Ausgabenbereiche war das generierte Aufkommen aus der Einnahmezweckbindung des FinöV-Fonds. Hier bestand für den Bundesrat ein gewisser Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Zuweisung der Einnahmen an den FinöV-Fonds. Der Bundesrat bestimmte das Einlageverfahren in den FinöV-Fonds, das heißt, in welcher Höhe die für den Fonds auf Verfassungsebene vorgesehenen Einnahmequellen diesem auch zugewiesen wurden. Konkret kann dabei auf die bereits oben erwähnte Einnahmequelle der LSVA als Steuerungsinstrument abgestellt werden, deren Einlagenhöhe variabel war. Dabei gab es bezüglich der Bestimmung der Einlagen keinen konkret vorgesehenen Zeitpunkt bzw. Zeitraum. Dem Bund war es vielmehr vorgegeben die Einnahmen des FinöV-Fonds in regelmäßigen Abständen festzulegen.³⁵⁸

Die Vorbereitung der Fällung der konkreten mehrjährigen Bereitstellungsentscheidungen für die Eisenbahngroßprojekte erfolgte zusammen durch die SBB und das BAV als Vertreter der Exekutive. Dabei erfolgte zunächst eine Entwicklung und detaillierte Vorplanung der Teilmaßnahmen für die Projekte. Anschließend wurden diese bei der Bundesversammlung beantragt.³⁵⁹ Die grundsätzlichen Bereitstellungsentscheidungen sind hingegen wie erläutert bereits vor Implementierung des FinöV-Fonds getroffen worden und haben zum Umsetzungsbeschluss für die verschiedenen Eisenbahngroßprojekte geführt.³⁶⁰

Somit war der FinöV-Fonds auch nicht mit Bedarfsplanungsinstrumenten und entsprechenden Priorisierungsmechanismen verknüpft, da die zu finanzierenden Projekte bereits ex ante definiert worden sind und der FinöV-Fonds erst im Nachgang zu den gefällten Bereitstellungsentscheidungen zu deren Finanzierung geschaffen wurde. Eine Ausnahme stellte lediglich das Projekt ZEB dar, welches als Nachfolgeprojekt zum Projekt BAHN 2000 eingestuft war, in der Praxis allerdings auch lange zurückgestellte Projekte aus den Großprojekten BAHN 2000 (und dabei konkret dessen zweiter Etappe), NEAT sowie HGV-Anschluss zusammenfasste.

³⁵⁵ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5330).

³⁵⁶ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 3 Abs. 1).

³⁵⁷ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 8 Abs. 1).

³⁵⁸ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 4) und EFV (2016a, S. 9).

³⁵⁹ Vgl. SCHALCHER ET AL. (2011, S. 43).

³⁶⁰ Siehe hierzu Abschnitt 3.3.1.1.1 und den Anhang zu dieser Arbeit in Kapitel 5.

Ferner gab es beim FinöV-Fonds auch eine Vorstrukturierung hinsichtlich der Verwendung konkreter Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche. Dies betraf die Einnahmen aus der SFSV in Kontext der intermodalen Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte. Die Nutzung dieser Einnahmen durch den FinöV-Fonds war auf Verfassungsebene explizit mit dem Verwendungsziel der Finanzierung der NEAT verknüpft.³⁶¹ Somit wurde für die NEAT-Projekte ein prioritärer Zugang zu Finanzmitteln hergestellt, da 25 % der Kosten über Einnahmequellen abgesichert wurden, welche den anderen Ausgabenbereichen bzw. Projekten des FinöV-Fonds nicht zur Verfügung standen. Da damit aber nur ein geringer Anteil der Kosten der NEAT finanziert wurde, kann die Wirkung dieses prioritären Zugangs auch als nur begrenzt angesehen werden. Vielmehr dürfte bei den Überlegungen zur Implementierung dieser Regelung die intermodale Finanzierungskomponente im Vordergrund gestanden haben. Über diese Regelung hinausgehend erfolgte keinerlei Priorisierung von Ausgabenbereichen innerhalb des FinöV-Fonds.

UMSETZUNG DER FINANZIERUNG ÜBER DIE INFRASTRUKTURBETREIBERINNEN

Da der Bund bzw. die Kantone bei den Eisenbahninfrastrukturen anders als beispielsweise bei den National- bzw. Kantonsstraßen in der Schweiz nicht direkt für die Leistungserstellung verantwortlich sind, sondern Eisenbahninfrastrukturen stets von den verschiedenen Bahnen (SBB und Privatbahnen) selbst (bzw. durch Tochterfirmen) gebaut, betrieben und instandgehalten werden, wird auch die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte über die ISB umgesetzt. Grundsätzlich ist es möglich, über drei verschiedene Varianten den ISB Finanzmittel für die Eisenbahninfrastrukturen zukommen zu lassen. Diese eignen sich abhängig von den verschiedenen Ausgabenbereichen in unterschiedlicher Weise:³⁶²

- 1) Verzinsliche und rückzahlbare Darlehen: Dies sind mit Kapitalkosten des Bundes verzinsten Darlehen, welche durch die bauenden ISB zurückgezahlt werden müssen. Sie sind in Situationen geeignet, in denen Investitionen in die Eisenbahninfrastrukturen durch entsprechende Einnahmen refinanziert werden können.
- 2) Variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen: Diese Darlehen sind häufig unverzinst und der Bund verzichtet zumeist auf eine (vollständige) Rückzahlung. Diese Form der Finanzierung soll bei einer hohen Unsicherheit hinsichtlich der Rentabilität von Infrastrukturinvestitionen genutzt werden. Gleichzeitig besteht der Wunsch, dass dadurch ein sparsamer und effizienter Umgang mit den gewährten Finanzmitteln gefördert wird.
- 3) A-fonds-perdu-Beiträge: Diese als reine Baukostenzuschüsse ausgestalteten Beiträge sind für in der Bilanz der ISB nicht aktivierbare Eisenbahninfrastrukturen oder vorgelagerte Leistungen vorgesehen, wie z. B. Planungen oder die Projektaufsicht.

Während der Laufzeit des FinöV-Fonds war eine gewisse Entwicklung hinsichtlich der Nutzung der drei Finanzierungsvarianten zu verzeichnen. Während der Anfangszeit des FinöV-Fonds wurden zu einem nicht unerheblichen Anteil verzinsliche und rückzahlbare Darlehen genutzt. Im weiteren

³⁶¹ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2 lit. c).

³⁶² Vgl. hierzu BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5329-5330) und BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 723-726).

Zeitverlauf wurde diese Variante jedoch zugunsten variabel verzinslicher, bedingt rückzahlbarer Darlehen und von A-fonds-perdu-Beiträgen für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte aufgegeben.³⁶³

Zunächst war für 25 % der Kosten der Projekte NEAT, BAHN 2000 und den HGV-Anschluss der Westschweiz eine Finanzierung durch verzinsliche und rückzahlbare Darlehen und somit eine Rückzahlung eines Teils der Infrastrukturkosten durch die ISB vorgesehen. Die restliche Finanzierung sollte über variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen sowie A-fonds-perdu-Beiträge erfolgen.³⁶⁴ Da die ISB allerdings nicht in der Lage waren diese Darlehen (verzinst) zurückzuzahlen, sind ab dem Jahr 2005 Änderungen an der Finanzierung vorgenommen worden. Ab dem 01.01.2005 wurden keine verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen mehr gewährt. Bestehende Darlehen sind in variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen umgewandelt worden, was de facto zu einer diesbezüglichen Entschuldung der ISB geführt hat. Die bislang im FinöV-Fonds verbuchten Darlehen wurden unmittelbar abgeschrieben, was über eine Erhöhung der Bevorschussungslimits des FinöV-Fonds von 4,2 Mrd. CHF auf 8,1 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 1995) umgesetzt wurde.³⁶⁵ Außerdem ist ab dem Jahr 2007 die Möglichkeit zur Vorfinanzierung von (Teil-)Projekten durch die Kantone etabliert worden.³⁶⁶

ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE

Die Zweckbindung von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche beim FinöV-Fonds gestaltete sich verhältnismäßig einfach. Wie in Abschnitt 3.3.1.1.4 bereits beschrieben sind diverse Einnahmequellen für die Finanzierung der verschiedenen Ausgabenbereiche des FinöV-Fonds auf Verfassungsebene zweckgebunden gewesen. Die benannten Einnahmen wurden jährlich in entsprechender Höhe in den Fonds eingelegt. Eine Ausnahme dabei stellte wie bereits dargestellt die LSVA als Steuerungsinstrument der Einnahmezweckbindung dar. Hier verfügte der Bundesrat über ein Wahlrecht, wie hoch der jährliche Anteil der LSVA-Einnahmen sein sollte, der in den FinöV-Fonds eingelegt wurde („höchstens zwei Drittel“³⁶⁷). Dies hatte in gewissem Maße eine Lockerung der Einnahmezweckbindung zur Folge.³⁶⁸

KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN

Im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung der Einnahmezweckbindung des FinöV-Fonds ist außerdem das Ausmaß von Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmeanpassungen zu betrachten. Hierbei kann festgestellt werden, dass beim FinöV-Fonds zunächst keine direkten Beziehungen zwischen dem Umfang der Ausgabenentscheidungen und entsprechenden Einnahmeanpassungen bestanden. Es waren keine unmittelbaren Automatismen zur

³⁶³ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 10).

³⁶⁴ Vgl. BUNDES RAT SCHWEIZ (1996, S. 669 sowie S. 716-719).

³⁶⁵ Vgl. BUNDES RAT SCHWEIZ (2004, S. 5342-5344).

³⁶⁶ Vgl. BUNDES RAT SCHWEIZ (2007, S. 7752).

³⁶⁷ BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2 lit. b).

³⁶⁸ Vgl. BUNDES RAT SCHWEIZ (2013b, S. 10).

Anpassung des Niveaus an erhobenen Einnahmen bei einer Änderung an den Ausgabenhöhen vorgesehen.

Allerdings kann eine mittelbare Kreislaufstruktur beobachtet werden. Die Laufzeit des FinöV-Fonds wurde bei dessen Implementierung auf Verfassungsebene an den Abschluss der Eisenbahngroßprojekte und die Rückzahlung der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt gekoppelt. Je mehr Ausgaben also in den einzelnen Ausgabenbereichen beispielsweise durch Kostensteigerungen anfielen (und damit die Bevorschussung insgesamt stieg) oder je stärker sich die Projektfertigstellungen verzögerten (und damit die zu zahlenden Zinsen für die Bevorschussung stiegen), desto mehr Finanzmittel wurden schlussendlich im FinöV-Fonds benötigt und desto länger wurde dessen Laufzeit. Dementsprechend erfolgte zum Ausgleich eines erhöhten Finanzmittelbedarfs zwar keine quasi-automatische Erhöhung der Einnahmen pro Jahr. Dessen Ausgleich wurde allerdings durch eine Verlängerung der Laufzeit des FinöV-Fonds (und damit einer Verlängerung der Zweckbindung der Einnahmequellen) sichergestellt.

Da die Einnahmen ansonsten (wieder) dem schweizerischen Bundeshaushalt zugutegekommen wären, ist diese Regelung de facto doch als eine quasi-automatische Einnahmeanpassung einzuordnen, welche auch als Kreislaufstruktur bezeichnet werden kann. Dabei muss aber nochmals betont werden, dass diese Kreislaufstruktur nur für Kostensteigerungen und Bauzeitverlängerungen bei den ex ante definierten Eisenbahngroßprojekten und nicht für die potentielle Neuaufnahme von Projekten in den FinöV-Fonds galt.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT UND VERHÄLTNIS ZUR SCHWEIZERISCHEN SCHULDENBREMSE

Ebenso relevant bei den Betrachtungen der institutionellen Ausgestaltung des FinöV-Fonds ist dessen Verschuldungsfähigkeit und das Verhältnis zur schweizerischen Schuldenbremse. Wie bereits erwähnt bestand beim FinöV-Fonds eine in der schweizerischen Bundesverfassung festgeschriebene Verschuldungsmöglichkeit im Rahmen der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt.³⁶⁹ Gemäß schweizerischem Bundesrat wurde diese Möglichkeit der Verschuldung aus den nachstehenden Gründen implementiert:³⁷⁰

- Notwendigkeit des Ausgleichs von insbesondere am Anfang der Laufzeit des FinöV-Fonds auftretenden Investitions- und damit Zahlungsspitzen;
- Erfordernis kontinuierlicher Finanzmittelbereitstellung für die zu finanzierenden Projekte.

Die Verschuldung des FinöV-Fonds gegenüber dem Bundeshaushalt wurde in der durch die Bundesversammlung verabschiedeten FinöV-VO rechtlich begrenzt.³⁷¹ Außerdem ist aufgrund der (abschließenden) Festlegung der durch den FinöV-Fonds zu finanzierenden Projekte und der

³⁶⁹ Vgl. BV SCHWEIZ (2015, Art. 196 Nr. 3 Abs. 3) und FINÖV-VO (2011, Art. 6).

³⁷⁰ Vgl. implizit BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 719).

³⁷¹ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 6 Abs. 2). Wie beschrieben war auf Verfassungsebene außerdem die Möglichkeit der Beteiligung privater und internationaler Organisationen an der Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte implementiert. Diese Möglichkeit wurde allerdings insofern eingeschränkt, dass dadurch keine Überschreitung der damaligen Höchstgrenze der Verschuldung des Bundes und keine Erhöhung von Risiken für den Bund induziert werden durften. Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 5). Die Aufnahme der letztgenannten Einschränkung in die FINÖV-VO könnte in einer Intention der Bundesversammlung zur wirksamen Begrenzung von ÖPP begründet gewesen sein.

fehlenden Möglichkeit neue Projekte in die Finanzierung des FinöV-Fonds aufzunehmen ohnehin implizit ein maximales Verschuldungsniveau vorgegeben gewesen.³⁷²

Zum Ende der Laufzeit des FinöV-Fonds betrug die Obergrenze der Verschuldung 8,6 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 1995).³⁷³ Diese wurde während der Laufzeit des FinöV-Fonds (bis zum Ende des Jahres 2010) indiziert. Zur Sicherstellung der obengenannten Ziele der Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds wurde diese Obergrenze durch den Bundesrat (bzw. das Eidgenössische Finanzdepartement) in regelmäßigen Abständen überprüft. Die Obergrenze der Verschuldung konnte durch die Bundesversammlung dann auch im Rahmen einer Änderung der FinöV-VO entsprechend erhöht werden, wenn die Anforderungen der Eisenbahngroßprojekte dies notwendig machten.

Die Bevorschussung wurde marktkonform verzinst, wobei der Zinssatz durch die schweizerische Finanzverwaltung festgelegt wurde.³⁷⁴ Aufgrund dieser Verzinsung konnte die Bevorschussung des FinöV-Fonds für den Bundeshaushalt auch haushaltsneutral durchgeführt werden, da die benötigten Finanzmittel durch den Bund am Kapitalmarkt aufgenommen werden konnten.³⁷⁵ Dadurch wurde temporär allerdings der Schuldenstand und damit auch die Verschuldungsquote des Bundes erhöht. Konkret umgesetzt wurde die Bevorschussung, indem der jährliche Verlust des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt aufgefangen und somit die Erfolgsrechnung des Fonds ausgeglichen wurde.³⁷⁶

Die Regeln zur Rückzahlung der Bevorschussung, welche im Übrigen ebenso als eine Vorstrukturierung angesehen werden können, wurden im Verlauf der Laufzeit des FinöV-Fonds angepasst. Vor dem Jahr 2005 kann das Verfahren zur Rückzahlung der Bevorschussung als relativ informal angesehen werden.³⁷⁷ Sobald der FinöV-Fonds nach Abschluss der Realisierung der Eisenbahngroßprojekte und aufgrund der dann die Ausgaben übersteigenden zweckgebundenen Einnahmen einen Überschuss erzielt hätte, wäre die Bevorschussung an den Bundeshaushalt nach und nach zurückgezahlt worden. Dementsprechend war der Zeitraum bis zur Rückzahlung implizit begrenzt, da die verschiedenen Eisenbahngroßprojekte zu einem bestimmten Zeitpunkt (baulich) abgeschlossen worden wären und somit die Rückzahlung der Bevorschussung zwangsläufig begonnen hätte.

Ab dem Jahr 2005 wurde diese informale Regelung durch einen definierten Rückzahlplan in der FinöV-VO abgelöst. Kerngedanke dieses Rückzahlmechanismus war, dass ab einem gewissen Zeitpunkt ein Teil der zweckgebundenen Einnahmen des FinöV-Fonds automatisch für die Rückzahlung der Bevorschussung verwendet werden mussten.³⁷⁸ Diese für die Rückzahlung vorgesehenen Einnahmen beliefen sich auf:

³⁷² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7705-7706).

³⁷³ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 6 Abs. 2).

³⁷⁴ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 6 Abs. 4). Vgl. für eine Darstellung des Vorgehens zur Ermittlung der marktgemäßen Verzinsung BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 29).

³⁷⁵ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7707-7708).

³⁷⁶ Vgl. EFV (2016a, S. 11).

³⁷⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5345).

³⁷⁸ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 6 Abs. 3).

- 50 % der zweckgebundenen Erträge aus der LSVA, also maximal ein Drittel der Gesamterträge;
- 50 % der Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung um 0,1%-Punkte.

Außerdem war in der FinöV-VO festgelegt, dass dieser Rückzahlplan durch die Aufnahme neuer Projekte oder Projektteile in die Finanzierung des FinöV-Fonds nicht außer Kraft gesetzt oder weiter verzögert werden konnte. Im Zeitverlauf sind Anpassungen an diesem Plan vorgenommen worden. Zu Beginn des Jahres 2010 wurde beispielsweise der Start der geplanten Rückzahlung der Bevorschussung vom Jahr 2015 auf die kommerzielle Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels zum Fahrplanwechsel 2017 / 2018 verschoben.³⁷⁹ Hierbei sei bezüglich der Finanzierung der NEAT-Projekte durch den FinöV-Fonds angemerkt, dass aufgrund der Zurechnung der für die Bevorschussung anfallenden Zinsen (Kapitalkosten) zu den Projektkosten (der NEAT) mit jeder Verzögerung der geplanten Rückzahlung auch der durch die Straßennutzer über die SFSV zu tragende absolute Anteil an den Kosten der NEAT anstieg. Dies gilt es zu beachten, da sich somit Projektverzögerungen unmittelbar zulasten der Straßennutzer ausgewirkt haben. Auch Änderungen am Zinssatz hätten zu einem solchen Effekt geführt.

Abschließend ist das Verhältnis des FinöV-Fonds (und insbesondere dessen Bevorschussung durch den Bundeshaushalt) zur schweizerischen Schuldenbremse zu betrachten. Die Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bund wurde über die Bilanz des Bundes verbucht.³⁸⁰ Die Verbuchung erfolgte nicht in der Erfolgsrechnung des Bundes, da die Rückzahlung der Bevorschussung durch die zweckgebundenen Einnahmen des FinöV-Fonds in jedem Fall sichergestellt war.³⁸¹ Somit hatte aus Sicht des Bundes die Bevorschussung des FinöV-Fonds den Charakter eines Darlehens (und keinen konsumtiven Charakter), welches verzinst zurückgezahlt werden musste.³⁸²

Eine Schuldenaufnahme in der Bilanz des Bundes unterliegt allerdings grundsätzlich nicht der schweizerischen Schuldenbremse.³⁸³ Diese bezieht sich rein formal nur auf die Erfolgsrechnung, welche im Rahmen eines Konjunkturzyklus ausgeglichen sein muss. Somit wurde die jährliche Steigerung der Schulden des FinöV-Fonds beim Bundeshaushalt nicht im Rahmen der Schuldenbremse erfasst. Der Bundesrat war diesbezüglich außerdem der Ansicht, dass der Kerngedanke der Schuldenbremse (nämlich konsumtive Verschuldung auszuschließen) durch die Verbuchung der Bevorschussung in der Bilanz nicht umgangen worden ist, da nach Abschluss der Investitionsprojekte alle (durch die Bevorschussung) bereitgestellten Finanzmittel aus den laufenden Einnahmen des FinöV-Fonds zurückbezahlt worden wären.³⁸⁴

³⁷⁹ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7751-7752).

³⁸⁰ Vgl. FINÖV-VO (2011, Art. 6 Abs. 1).

³⁸¹ Dieser Aspekt der institutionellen Ausgestaltung wurde bereits bei den ersten Vorschlägen des Bundesrats für die Implementierung des FinöV-Fonds diskutiert. Siehe hierzu BUNDESRAT SCHWEIZ (1996, S. 726-727).

³⁸² Siehe hierzu auch Fußnote 321.

³⁸³ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5356-5357 und S. 5387-5388).

³⁸⁴ Vgl. diesbezüglich auch BUNDESRAT SCHWEIZ (2013a, S. 76-78).

WEITERE ELEMENTE DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Neben dem FinöV-Fonds gab es in der Vergangenheit auch weitere Elemente der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung, über die bestimmte Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen finanziert worden sind. Im Folgenden werden die diesbezüglich relevantesten Aspekte knapp betrachtet.

Beim schweizerischen Bundeshaushalt sind keine spezifischen Besonderheiten zu identifizieren, welche über die übliche Funktionsweise eines allgemeinen Haushaltssystems hinausgehen. Im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen wurden die zuzuweisenden Finanzmittel für die Finanzierung der ungedeckten Kosten der ISB in den Ausgabenbereichen Betrieb und Substanzerhalt festgelegt.³⁸⁵ Allerdings gab es vorab entsprechende Planungen und Vorstrukturierungen, die für eine Kontinuität dieser Zahlungen sorgten, sodass diese stark mehrjährigen Ausgabenentscheidungen ähnelten. Diese Vorstrukturierungen umfassten (und umfassen auch noch im Status quo) mehrjährige Zahlungsrahmen, Finanzplanungen und die angesprochenen Vereinbarungen mit den SBB und den Privatbahnen. Eine besondere Rolle kommt den Leistungsvereinbarungen zu, welche zwar damals nur mit den SBB abgeschlossen wurden (während die Privatbahnfinanzierung gemeinsam von Bund und Kantonen im Rahmen anderer Vereinbarungen umgesetzt wurde), aber durchaus als mehrjährige Ausgabenentscheidungen bzw. Finanzmittelfixierungen (im haushaltsrechtlichen Rahmen) für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt eingeordnet werden können. In diesem Kontext wurden also ebenso wie bei den Neu- und Ausbautvorhaben im Rahmen des FinöV-Fonds mehrjährige Ausgabenentscheidungen mit einem begrenzten zeitlichen Umfang (von vier Jahren) gefällt.

Als weiteres Element der institutionellen Lösung können die kantonalen Haushalte bzw. andere institutionelle Arrangements (wie z. B. kantonale Verkehrsinfrastrukturfonds) für die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung der (kantonalen) Privatbahnen genannt werden. Die Kantone waren wie angesprochen gemeinsam mit dem Bund für die Finanzierung aller regulären Ausgabenbereiche bei den Eisenbahninfrastrukturen der Privatbahnen verantwortlich. Auch für die Privatbahnen wurden (mehrjährige) Vereinbarungen zur Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt abgeschlossen.

Als letztes Element der institutionellen Lösung verwendeten die ISB ihre Einnahmen unmittelbar ohne Beteiligung von weiteren Elementen nahezu automatisch zur Abdeckung der ihnen entstandenen Kosten für Betrieb und Substanzerhalt. Da diese Einnahmen nicht zur Kostendeckung ausreichten, erhielten sie ausgleichende Finanzierungsbeiträge durch den Bund im Rahmen der angesprochenen Leistungsvereinbarungen mit den SBB und den korrespondierenden Vereinbarungen mit den Privatbahnen, welche über den Bundeshaushalt bzw. die kantonalen Haushalte (oder andere diesbezügliche institutionelle Arrangements) abgewickelt worden sind.

³⁸⁵ Hintergrund ist die im EBG festgelegte Vorschrift, dass unter Berücksichtigung der Erhebung von Trassenpreisen der Bund die Hauptlast bei der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen trägt. Vgl. hierzu sowie auch zu den folgenden Absätzen EBG (2017, Art. 49-52) sowie BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5324-5327). Siehe außerdem SCHALCHER ET AL. (2011, S. 44-45).

3.3.1.2 Zusammenwirken von FinöV-Fonds, Haushaltssystemen der Bundes- und Kantonebene sowie Infrastrukturbetreiberinnen

Obwohl der FinöV-Fonds, die Haushaltssysteme der Bundes- und Kantonebene sowie die ISB gemeinsam für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen verantwortlich waren, bestanden nur geringe Interdependenzen zwischen diesen Elementen der institutionellen Lösung. Dies liegt vor allem in der relativ klar gewesenen Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Elementen hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bei den verschiedenen Ausgabenbereichen der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen begründet. Etwaige Probleme hätten insbesondere bei der Überlappung von Ausgabenbereichen bzw. bei zwischen diesen vorliegenden Interdependenzen sowie bei alternativen Möglichkeiten der Zuordnung von Einnahmequellen zu den verschiedenen Elementen entstehen können. Diese Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen und Einnahmequellen werden im Folgenden dargestellt.

Im Rahmen der Durchführung insbesondere von Ausbaumaßnahmen dürften sehr große Synergieeffekte mit gleichzeitig erfolgenden Erhaltungsmaßnahmen auftreten, sodass es oftmals vorteilhaft sein dürfte, diese Maßnahmen gemeinsam durchzuführen. Während in der beschriebenen Ausgestaltung der institutionellen Lösung der FinöV-Fonds für die Finanzierung von Ausbaumaßnahmen zuständig war, lag die Finanzierung der Erhaltungsmaßnahmen im Verantwortungsbereich der ISB, sodass es eine entsprechende Schnittstelle gegeben hat.

Eine weitere Schnittstelle besteht in Infrastruktursektoren oftmals zwischen den Ausgabenbereichen Instandhaltung und Ersatzinvestitionen (zusammengefasst zum Erhalt bzw. Substanzerhalt), sofern diese nicht über dasselbe Element der institutionellen Lösung finanziert werden. Der Substanzerhalt bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen wurde in der Vergangenheit grundsätzlich sowohl über die Einnahmen der ISB als auch durch die verschiedenen Haushalte im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Bund, Kantonen und den SBB bzw. Privatbahnen finanziert, sodass dementsprechend auch dort eine Schnittstelle vorlag.

Hinsichtlich der Zuordnung der Einnahmequellen zu den verschiedenen Elementen der institutionellen Lösung bestanden ebenso einzelne Interdependenzen. Da die Zuordnung der Einnahmequellen zum FinöV-Fonds (Auflistung der Einnahmequellen auf Verfassungsebene) und zu den ISB (Trassenpreise als Nutzungsgebühren für die Eisenbahninfrastrukturen) vergleichsweise klar geregelt war, entstanden dort allerdings kaum Abstimmungsnotwendigkeiten.

Eine Ausnahme bildete die Zuweisung der Einnahmen aus der LSVA an den FinöV-Fonds. Hier hatte der Bundesrat wie erläutert einen gewissen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Höhe der Zuweisungen an den FinöV-Fonds (und damit auch hinsichtlich des etwaigen Verbleibs der Einnahmen im schweizerischen Bundeshaushalt). Diesbezüglich gibt es Erkenntnisse, dass in Zeiten schwieriger Haushaltslagen von dieser Möglichkeit zur Verschiebung von Einnahmen auch in starkem Maße Gebrauch gemacht wurde.³⁸⁶ Zunächst erfolgte diese Verschiebung der Einnahmen mit der

³⁸⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2004, S. 5322).

Zusage durch den Bundesrat, dass die entsprechend verminderten Einlagen zukünftig durch eine zusätzliche Einlage von Finanzmitteln wieder ausgeglichen werden sollten. Diese Zusage ist aber im weiteren Zeitverlauf wieder zurückgenommen worden, was in der Öffentlichkeit relativ kritisch aufgenommen wurde.³⁸⁷

Aus den obigen Ausführungen ist ersichtlich, dass, obwohl es in der Vergangenheit eine Vielzahl an Elementen der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen gab, die Interdependenzen zwischen diesen Elementen jedoch begrenzt gewesen sein dürften.

3.3.2 Institutionenökonomische Analyse und Bewertung

In diesem Abschnitt erfolgt aus institutionenökonomischer Perspektive eine Analyse und auch Bewertung der im vorigen Abschnitt 3.3.1 durchgeführten deskriptiven Darstellungen. Dabei wird auf die Ausprägungen der genannten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung vor allem im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz hinsichtlich der Fällung und Koordination von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen fokussiert.

Ebenso wie bei den deskriptiven Ausführungen steht in diesem Abschnitt vor allem der FinöV-Fonds im Vordergrund. Die anderen Elemente der damals bestehenden institutionellen Lösung werden nur analysiert und bewertet, wenn diese von starker Relevanz für die gesamthafte Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen waren. Es erfolgt somit auch keine detaillierte Berücksichtigung der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt.

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Der FinöV-Fonds unterlag nicht dem Jährlichkeitsprinzip des schweizerischen Bundeshaushalts. Die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des FinöV-Fonds konnten auch auseinanderfallen, womit die grundsätzliche Möglichkeit der Übertragung nicht verausgabter Finanzmittel auf das Folgejahr beim FinöV-Fonds gegeben war. Weil die regulären Ausgaben die jährlichen Einnahmen jedoch (vom Anfang der Laufzeit des FinöV-Fonds bis zur Implementierung des BIF) regelmäßig überstiegen, ergab sich keine Notwendigkeit, dass die Einnahmen eines Jahres auch im nächsten Jahr zur Verfügung standen, da es letztendlich keine nicht verausgabten Finanzmittel gab.

Die sonst durch Überjährigkeiten induzierten Vorteile einer kosteneffizienteren Leistungserstellung und geringeren (politischen) Transaktionskosten aufgrund einer geringeren Größe der Finanzierungsschnittstelle zwischen den einzelnen Jahren wurden jedoch durch das Instrument der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt erreicht, welches analog zu einer klassischen Verschuldungsfähigkeit bei einer institutionellen Lösung wirkte.

Dadurch war im Vergleich zum klassischen Haushaltssystem ohne implementierte Überjährigkeiten neben reduzierten (politischen) Transaktionskosten ein kosteneffizienterer Finanzmitteleinsatz

³⁸⁷ Vgl. beispielsweise SCHWEIZERISCHE ENERGIE-STIFTUNG (2004, S. 2-3).

aufgrund der verbesserten Möglichkeit der Finanzmittelallokation zwischen den verschiedenen Jahren der Projektlaufzeit möglich. Somit konnten Ausgaben in Abhängigkeit des tatsächlichen Projektverlaufs ohne Rücksichtnahme auf das Jährlichkeitsprinzip des Haushalts getätigt werden, womit geringere Produktionskosten als bei einer reinen Haushaltsfinanzierung einhergegangen sein dürften. Außerdem dürfte sich die Kosteneffizienz aufgrund der Reduktion von Unsicherheiten hinsichtlich der Finanzmittelbereitstellung für die verschiedenen Eisenbahngroßprojekte verbessert haben. Hier ist der Zusammenhang von Überjährigkeiten mit Mehrjährigkeiten bzw. mehrjährigen Ausgabenentscheidungen bereits klar erkennbar.

Der Aufwuchs der Bevorschussung durch den Bundeshaushalt musste allerdings jedes Jahr von der Bundesversammlung genehmigt werden. Diese Beschlussnotwendigkeit induzierte eine gewisse Unsicherheit, welche sich wiederum negativ auf die Kosteneffizienz der Leistungserstellung ausgewirkt haben könnte. Ferner dürfte diese außerdem mit gewissen (politischen) Transaktionskosten einhergegangen sein. Neben der sicherlich gegebenen Funktion der parlamentarischen Ausgabenkontrolle kann die jährliche Genehmigung allerdings tendenziell als Formalität eingeordnet werden, da die ansteigende Bevorschussung Teil der Konzeption des FinöV-Fonds gewesen ist und sich die Politik bewusst für dieses Finanzierungskonstrukt mit seinen spezifischen Eigenschaften (und damit auch der Notwendigkeit der Bevorschussung) entschieden hat.

FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN)

Die finalen Ausgabenentscheidungen für die unterschiedlichen Ausgabenbereiche wurden im Rahmen des jährlichen Haushaltsbeschlusses für die einzelnen Projekte festgelegt. Dabei bestanden jedoch sehr starke Vorstrukturierungen, da die verschiedenen über den FinöV-Fonds zu finanzierenden Projekte auf Verfassungsebene und in entsprechenden Ausführungsgesetzen ex ante festgelegt worden sind, womit sich ein definierter Rahmen für die jährlichen Ausgabenentscheidungen ergab. Dies entsprach einer starken politischen Selbstbindung hinsichtlich der zu fällenden Bereitstellungsentscheidungen im Rahmen der Eisenbahngroßprojekte. Mit diesen starken Vorstrukturierungen einhergehend dürfte eine hohe Effektivität hinsichtlich der Fällung der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bei den durch den FinöV-Fonds zu finanzierenden Eisenbahngroßprojekten bestanden haben.

Außerdem war dadurch eine Reduktion von politischen Transaktionskosten der Bereitstellung einerseits und Transformationskosten in diesem Kontext andererseits möglich. Dies lag unter anderem auch an der vierjährigen Finanzplanung, welche die Bereitstellungsentscheidungen vorbereitet hat. Eine solch starke politische Selbstbindung in diesem (Ausgaben-)Bereich konnte auch deshalb als vorteilhaft eingestuft werden, weil ein umfassender politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Realisierung der Eisenbahngroßprojekte vorhanden war (und im Status quo auch immer noch vorhanden ist).³⁸⁸

³⁸⁸ Dieser breite politische und gesellschaftliche Konsens lässt sich beispielsweise durch die Vielzahl an erfolgreichen Volksabstimmungen im Hinblick auf die Bereitstellung der Eisenbahngroßprojekte belegen. Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.1 im Anhang zu dieser Arbeit.

Allerdings bestand aufgrund der trotzdem jährlich zu treffenden Entscheidung zur konkreten Finanzmittelzuweisung auf die einzelnen Projekte ein gewisses Opportunismuspotential für die in der Bundesversammlung vertretenen Politiker (beispielsweise zur Abänderung der Priorisierung einzelner Projekte), was zu entsprechenden (negativ einzuordnenden) politischen Transaktionskosten (insbesondere strategischen Kosten) hätte führen können. Dieses Opportunismuspotential hing auch mit dem Aspekt zusammen, dass beim FinöV-Fonds auf Verfassungsebene keine Priorisierung bestimmter Ausgabenbereiche gegenüber anderen Ausgabenbereichen vorgesehen war, sondern vielmehr eine Gleichrangigkeit der Eisenbahngrossprojekte gegeben war.³⁸⁹ Somit kann es allerdings auch als explizite Aufgabe der politischen Entscheidungsträger angesehen werden, hier entsprechende Priorisierungen vorzunehmen. Um beurteilen zu können, ob das angesprochene Opportunismuspotential in der Praxis auch ausgenutzt wurde, bedarf es jedoch an Kenntnissen bezüglich der Gesinnung der einzelnen (politischen) Akteure. Diesbezüglich können hier allerdings keine Aussagen getroffen werden.

Durch die starke Vorstrukturierung der Ausgabenentscheidungen im Rahmen der Festlegung konkreter Neu- und Ausbauprojekte ist auch ein Verlust von Flexibilität des Bundes zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen entstanden, welcher zunächst negativ eingeordnet werden kann. Es ist allerdings fraglich, ob eine solche Flexibilität einen Wert an sich aufgewiesen hätte, da die Bereitstellungsentscheidungen für die verschiedenen Eisenbahngrossprojekte schlussendlich sowieso final getroffen hätten werden müssen. Außerdem gehen Abänderungen an konkreten Bereitstellungsentscheidungen auch mit Kostenänderungen bei der eigentlichen Leistungserstellung einher, sodass eine entsprechende Selbstbindung hier als durchaus vorteilhaft eingestuft werden kann.

ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN

Die Investitionsentscheidungen für die Eisenbahngrossprojekte wurden konkret mit entsprechenden Finanzierungsplänen im Rahmen des FinöV-Fonds hinterlegt. Der FinöV-Fonds wurde in diesem Kontext explizit als Finanzierungsinstrument für die Eisenbahngrossprojekte im Hinblick auf die Umsetzung der verschiedenen getroffenen Investitionsentscheidungen implementiert.

Obwohl die Festlegung der Entnahmen aus dem FinöV-Fonds schlussendlich jährlich erfolgte, wurden beim Neu- und Ausbau der Eisenbahninfrastrukturen mehrjährige Ausgabenentscheidungen durch die Gewährung von Verpflichtungskrediten für die einzelnen Projekttranchen der Eisenbahngrossprojekte umgesetzt.³⁹⁰ Auch bei den Ausgabenbereichen Betrieb und Substanzerhalt bestanden (und bestehen im Status quo) Mehrjährigkeiten im Rahmen der entsprechenden Vereinbarungen von Bund und Kantonen mit den SBB und den Privatbahnen, welche in der Vergangenheit unmittelbar über den

³⁸⁹ Hierbei sei angemerkt, dass zwischen Ausgabenbereichen, welche über verschiedene institutionelle Lösungen finanziert werden, grundsätzlich Schnittstellenprobleme bestehen können. Siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.1.2. Zu solchen Problemen ist es bei der Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen in der Vergangenheit auch gekommen, da teilweise umfangreiche Mischfinanzierungen bei den Projekten vorlagen. Vgl. hierzu BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1594-1595) sowie BAV / EFV (2010, S. 8-9).

³⁹⁰ Vgl. hinsichtlich der Definition von Verpflichtungskrediten auch Fußnote 337.

Bundshaushalt bzw. kantonale institutionelle Arrangements (und dabei insbesondere deren Haushalte) finanziert wurden.³⁹¹

Damit konnten politische Transaktionskosten (und in gewissem Maße auch Transformationskosten) reduziert werden, da die Bereitstellungsentscheidungen, also die mehrjährigen Mittelfreigaben für die nächsten Projekttranchen, nicht jährlich, sondern nur alle vier Jahre gefällt werden mussten.³⁹² Dies dürfte Auswirkungen auf die Kontinuität der Finanzmittelbereitstellung und mittelbar auch auf die Kosteneffizienz der Leistungserstellung gehabt haben. Diesbezüglich kann auf die obigen Ausführungen hinsichtlich der Auswirkungen der Überjährigkeiten im FinöV-Fonds verwiesen werden.

Durch die mehrjährigen Ausgabenentscheidungen ergab sich zwangsläufig ein gewisser haushalterischer Flexibilitätsverlust. Dieser entstand jedoch ursprünglich aufgrund der Zweckbindung der Einnahmequellen für den FinöV-Fonds im Zusammenhang mit den starken Vorstrukturierungen hinsichtlich der Bereitstellungsentscheidungen für die Eisenbahngroßprojekte und nicht durch die mehrjährigen Ausgabenentscheidungen.³⁹³ Unmittelbar ergab sich jedoch ein haushalterischer Flexibilitätsverlust im Bundshaushalt (und auch bei den kantonalen institutionellen Arrangements), da aufgrund der mehrjährigen Vereinbarungen für Betrieb und Substanzerhalt mit den SBB und Privatbahnen die dafür vorgesehenen Finanzmittel entsprechend gebunden waren.

Nichtsdestoweniger waren die getroffenen mehrjährigen Ausgabenentscheidungen zugunsten der Ausgabenbereiche Neu- und Ausbau im Rahmen der Eisenbahngroßprojekte recht umfangreich, da die langlaufenden Projekte Investitionen mit sehr hohen Finanzvolumina erforderten. Dementsprechend kann in diesem Kontext von einer sehr starken politischen Selbstbindung und damit einhergehend von einem sehr starken Flexibilitätsverlust gesprochen werden, welcher allerdings wie bereits erläutert zu einer deutlichen Senkung von politischen Transaktionskosten und in gewissem Maße auch Transformationskosten geführt haben dürfte.

Die Vorteile dieser sehr starken politischen Selbstbindung dürften deren Nachteile deutlich überwogen haben, da wie bereits angesprochen ein sehr breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Umsetzung der Eisenbahngroßprojekte bestand (sowie auch im Status quo immer noch besteht) und dementsprechend der dadurch verringerten haushalterischen Flexibilität hier keine allzu große (negative) Bedeutung beigemessen werden kann.

ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE

Beim auf Verfassungsebene implementierten FinöV-Fonds bestand eine intermodale Einnahmezweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer für die Finanzierung der

³⁹¹ Während der Laufzeit des FinöV-Fonds stand die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen allerdings immer in Konkurrenz zu anderen Ausgabenbereichen des Bundshaushalts, während dies bei den Kapazitätserweiterungsinvestitionen nicht der Fall war, da dort die Finanzierung über den FinöV-Fonds mit zweckgebundenen Einnahmequellen sichergestellt war.

³⁹² Im Übrigen ist auch die direkte Verwendung der erhobenen Trassenpreise durch die ISB für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt als eine starke politische Selbstbindung einzuordnen. Bei dieser quasiautomatisch vorgenommenen Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen dürften nur sehr geringe (politische) Transaktions- und Transformationskosten angefallen sein bzw. anfallen.

³⁹³ Dieser Aspekt der Einnahmezweckbindung wird maßgeblich in den folgenden Analysen und Bewertungen hinsichtlich der Zweckbindung von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche betrachtet.

Eisenbahngroßprojekte. Dadurch wurde zunächst eine Fixierung der für die Ausgabenbereiche des FinöV-Fonds jährlich zur Verfügung stehenden Einnahmen und damit mittelbar auch der Ausgabenhöhe in diesen Bereichen erreicht. Diese erhöhte Verlässlichkeit der Finanzmittelbereitstellung dürfte im Vergleich zum Haushaltssystem zu geringeren politischen Transaktionskosten (vor allem Informations- und Koordinationskosten) und geringeren Kosten der Leistungserstellung geführt haben.

Außerdem können Einnahmезweckbindungen zur Steigerung der Akzeptanz von Nutzerzahlungen beitragen, wenn die Einnahmen, die mit Nutzerzahlungen (in Form von Entgelten oder auch Steuern) generiert werden, diesen Nutzern auch wieder zugutekommen. Eine solche Einnahmезweckbindung ist dann positiv zu bewerten, da politische Transaktionskosten und außerdem auch Transformationskosten insbesondere bei notwendigen bzw. gewünschten Anpassungen am Aufkommen der Einnahmequellen im Vergleich zu klassischen Haushaltsfinanzierungen gesenkt werden können.

Falls durch eine Einnahmезweckbindung auch Verkehrsangebote finanziert werden, die mit gewissen Substitutionsbeziehungen zu den Verkehrsangeboten einhergehen, bei denen die Einnahmen der Zweckbindung erhoben werden, kann die (End-)Nutzerakzeptanz solcher Zahlungen auch bei intermodalen Finanzierungslösungen hoch ausfallen. Im konkret vorliegenden Fall des FinöV-Fonds dürften Unterschiede zwischen der Akzeptanz dieser intermodalen Zweckbindung bei (End-)Nutzern im Personenverkehr einerseits und im Güterverkehr andererseits vorgelegen haben.

Im Personenverkehr dürfte eine Akzeptanz der intermodalen Verwendung der Zahlungen der Straßennutzer durchaus gegeben gewesen sein, da dort unmittelbar substitutive Verkehrsangebote finanziert worden sind, welche direkt (durch Nutzung der substitutiven Angebote) oder indirekt (beispielsweise durch geringere Staukosten bzw. Zeitkosten im Straßenverkehr aufgrund von Verlagerungseffekten) einen Mehrwert bei den Straßennutzern erzeugt haben dürften.³⁹⁴

Im Güterverkehr dürfte eine Akzeptanz der intermodalen Einnahmезweckbindung bei den Endkunden, also den Güterverkehrsleistungen nachfragenden Verladern, ebenso vorhanden gewesen sein, da durch den Bau der Eisenbahngroßprojekte (und dabei insbesondere der NEAT) neue Verkehrsangebote geschaffen bzw. bereits bestehende Substitute zum Straßengüterverkehr verbessert worden sind. Die Akzeptanz der intermodalen Einnahmезweckbindung bei den Transporteuren und ggf. auch Spediteuren dürfte jedoch begrenzt gewesen sein, da durch die Finanzierung neuer Eisenbahninfrastrukturen bei gleichzeitiger Verteuerung des Straßengüterverkehrs letztendlich der intermodale Wettbewerb gefördert wurde und entsprechend Marktanteile bei ihnen verloren gegangen sein dürften.

Mit Einnahmезweckbindungen als eine Form der politischen Selbstbindung gehen allerdings auch gewisse Nachteile einher, welche sich insbesondere in der Einschränkung von haushalterischer und verkehrspolitischer Flexibilität manifestieren. Durch die Zweckbindung von Einnahmequellen für den

³⁹⁴ Vgl. außerdem bezüglich einer wohlfahrtsökonomischen Legitimation der Subventionierung des öffentlichen Verkehrs am Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs BECKERS ET AL. (2007, S. 170).

FinöV-Fonds, welche ansonsten dem schweizerischen Bundeshaushalt zugeflossen wären, wurden dem Bundeshaushalt haushalterische Spielräume genommen. Eine solche Einschränkung der haushalterischen Flexibilität ist im Allgemeinen umso größer, je höher die zweckgebundenen Einnahmen relativ zum Volumen des Bundeshaushalts ausfallen. Im konkreten Fall haben die Einlagen in den FinöV-Fonds allerdings nur einen sehr geringen Anteil des gesamten Bundeshaushalts ausgemacht.³⁹⁵ Außerdem wurde wie beschrieben bei der Zweckbindung der LSVA ein gewisses Maß an haushalterischer Flexibilität bewahrt.

Ferner kann allgemein eine Einschränkung der verkehrspolitischen Flexibilität gegeben sein, wenn mit den Einnahmequellen, welche für die institutionelle Lösung genutzt werden (und damit Finanzierungszielen dienen), in anderen Kontexten auch andere Ziele, wie z. B. Lenkungsziele, verfolgt werden könnten und dies von besonderer Relevanz ist. Wie oben angesprochen war bzw. ist ein maßgebliches Ziel der Umsetzung der Eisenbahngroßprojekte in der Schweiz die Verlagerung von Verkehren (insbesondere von der Straße) auf die Schiene. Die für die Finanzierung im Rahmen des FinöV-Fonds genutzten Einnahmequellen der LSVA, der PSVA und die verschiedenen Einnahmen aus der Zweckbindung der SFSV unterstützten dieses Ziel zusätzlich, indem sie den Straßenverkehr verteuerten und damit eine entsprechende Lenkungswirkung erzielten. Lenkungs- und Finanzierungsziele standen dementsprechend in dieser speziellen institutionellen Lösung nicht im Konflikt miteinander, sodass die verkehrspolitische Flexibilität durch die Nutzung dieser Einnahmequellen nicht eingeschränkt worden sein dürfte. Eine weitere Einnahmequelle des FinöV-Fonds, das Mehrwertsteuerpromille, war ferner außerhalb des Verkehrssektors verortet, sodass hier ebenfalls keine Einschränkung der verkehrspolitischen Flexibilität gegeben war.

Darüber hinaus entsteht durch die Etablierung von Einnahmezweckbindungen im Allgemeinen ggf. auch eine Gefahr von (schlussendlich nicht kosteneffizienten) Überinvestitionen, da dauerhaft Finanzmittel für einen oder mehrere bestimmte Ausgabenbereiche zur Verfügung gestellt werden.³⁹⁶ Falls keine zeitliche Beschränkung oder eine abschließende Liste von durch die Einnahmezweckbindung zu finanzierenden Projekten vorliegt, ist de facto eine kontinuierliche Finanzierung neuer Projekte möglich.

Solange diese Projekte aus wohlfahrtsökonomischer Sicht positive Nutzen-Kosten-Verhältnisse aufweisen (und somit deren absolute Vorteilhaftigkeit gegeben ist) ist dies zumindest aus allokativer Sicht nicht unbedingt schädlich. Allerdings ist es trotzdem möglich, dass Projekte bzw. Maßnahmen aus anderen Ausgabenbereichen, die zwar höhere Nutzen-Kosten-Verhältnisse aufweisen, aber über den allgemeinen Haushalt finanziert werden, nicht prioritär mit Finanzmitteln ausgestattet und somit nicht oder nur verzögert realisiert werden. Somit wäre dann die relative Vorteilhaftigkeit der über die

³⁹⁵ Die (maximalen) zweckgebundenen Einnahmen des FinöV-Fonds beliefen sich im letzten Jahr der Laufzeit des FinöV-Fonds (2015) auf ca. 1,6 Mrd. CHF im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen des schweizerischen Bundeshaushalts von 65,9 Mrd. CHF. Dies entsprach einem Anteil von ca. 2,4 %. Bei diesen Werten wurde von der maximal möglichen Zuweisung von zwei Dritteln des Aufkommens der LSVA an den FinöV-Fonds ausgegangen. Vgl. hierzu EFV (2016b, S. 41 und S. 74) sowie EFV (2016a, S. 10).

³⁹⁶ Vgl. hinsichtlich eines Überblicks über die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen von Einnahmezweckbindungen DAEPP ET AL. (2003, S. 188-189). Für eine Betrachtung des Überinvestitionsproblems siehe beispielsweise BARDE (1999, S. 30-31).

Einnahmezweckbindung realisierten Projekte nicht mehr gegeben.³⁹⁷ Aufgrund der Zweckbindung wäre der diesbezüglich im parlamentarischen Haushaltsverfahren normalerweise stattfindende politische Aushandlungsprozess über die Zuweisung von Finanzmitteln auf die verschiedenen Ausgabenbereiche somit ausgeschaltet.

Lösungsansätze für diese Problematik könnten beispielsweise die zeitliche Beschränkung der Einnahmezweckbindung oder eine Fokussierung auf bestimmte Projektkategorien umfassen, wobei diese mit wohlfahrtsökonomischen Priorisierungsmechanismen sowie Kreislaufstrukturen kombiniert werden könnten, die Anpassungen am Einnahmeniveau bei verringertem Finanzmittelbedarf induzieren.

Am konkreten Beispiel der Einnahmezweckbindung des FinöV-Fonds kann festgestellt werden, dass ursprünglich keine Finanzierung von neuen (Eisenbahn-)Projekten vorgesehen war. Allerdings wurden im Laufe der Zeit ungeachtet dessen neue Projekte in die Finanzierung durch den FinöV-Fonds aufgenommen. Dies betraf vor allem das Projekt ZEB. Seitens des schweizerischen Bundesrats wurde damals allerdings postuliert, dass das Projekt ZEB Teil der Eisenbahngroßprojekte gewesen und somit unter den verfassungsgemäßen Finanzierungsauftrag des FinöV-Fonds gefallen wäre.³⁹⁸ Dabei kann kritisch angemerkt werden, ob hier nicht der damalige Zweck des FinöV-Fonds durch den Bundesrat (in opportunistischer Weise) erweitert wurde, um neue Projekte über die Einnahmezweckbindung zu finanzieren.

KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN

Die durch die variable Laufzeit des FinöV-Fonds erzeugte mittelbare Kreislaufstruktur zwischen Ausgaben- und Einnahmeniveau wirkte als Vorstrukturierung für die Anpassung am Aufkommen der Einnahmequellen bei einer Anpassung der Ausgabenhöhe sowohl transaktions- als auch in gewissem Maße transformationskostensenkend, was positiv bewertet werden kann. Diese quasi-automatische Einnahmeerhöhung dürfte wohl vor allem zu geringeren Transaktionskosten (insbesondere Koordinationskosten) der Mittelanpassung geführt haben.

Die vorgestellte Etablierung der konkreten Rückzahlpläne für die Bevorschussung wies einen gewissen Zusammenhang mit der hier analysierten Kreislaufstruktur auf. Die Rückzahlpläne beeinflussten die Dauer bis zur Rückzahlung der Bevorschussung und die jährlich für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte zur Verfügung stehenden Finanzmittel, wobei diese Effekte gegenläufig wirkten:

- Je unkonkreter bzw. unverbindlicher die Rückzahlpläne, desto länger dauerte die Rückzahlung der Bevorschussung. Die Eisenbahngroßprojekte konnten jedoch schneller beendet werden, da jährlich entsprechend mehr Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung standen.

³⁹⁷ Vgl. hierzu auch den Abschnitt zum Zielsystem bei KLATT (2011, S. 37-41), in dem auf diese (möglichen) Zielkonflikte zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen bzw. Projektkategorien eingegangen wird.

³⁹⁸ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2007, S. 7724).

- Je konkreter bzw. verbindlicher die Rückzahlpläne, desto eher wurde zwar die Bevorschussung zurückgezahlt, aber desto länger dürfte auch die Realisierung der Eisenbahngroßprojekte gedauert haben, da für diese jährlich umso weniger Finanzmittel zur Verfügung standen.

Auf die Wirkung der Kreislaufstruktur hatten diese Rückzahlpläne jedoch keinen unmittelbaren Einfluss. Zu bedenken ist allerdings, dass die Gesamtausgabenhöhe und damit auch die benötigten Einnahmen aufgrund der anfallenden Zinsen für die Bevorschussung weiter angestiegen sind, je länger die Rückzahlung der Bevorschussung andauerte.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Viele Aspekte der Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds sind in den vorangegangenen Absätzen dieses Abschnitts bereits angesprochen worden. Dabei standen zwei zentrale Funktionen der Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds im Vordergrund der Betrachtungen, die im Rahmen einer Bevorschussung durch den Bundeshaushalt umgesetzt worden ist.

Einerseits ist dabei die Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds zur Vorfinanzierung von Investitionsprojekten betrachtet worden. Diese schränkte den zukünftigen Handlungsspielraum des Bundes zumindest in gewissem Maße ein. Außerdem ging die Verschuldungsfähigkeit mit Verteilungseffekten einher. Eine Bewertung dieser Möglichkeit zur Vorfinanzierung von Investitionsprojekten ist dementsprechend aus wissenschaftlicher Sicht nicht möglich, da hierbei auf Werturteile zurückgegriffen werden müsste, um die verschiedenen intertemporalen Verteilungseffekte evaluieren zu können. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Umsetzung und auch die entsprechende Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte (auch unter Zuhilfenahme der beschriebenen Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds) eine hohe politische Legitimität aufwiesen, da diese unmittelbar durch die Schweizer Wahlberechtigten in mehreren Volksabstimmungen bestätigt worden sind. Außerdem gab es eine im Rahmen der durch die Bundesversammlung verabschiedeten FinöV-VO verankerte Obergrenze der Verschuldungsfähigkeit, sodass die intertemporalen Verteilungseffekte der Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds zumindest begrenzt gewesen sein dürften.

Andererseits konnte die Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds zur Verbesserung der Finanzmittelbereitstellung und -allokation und dabei insbesondere zum Abfangen von Ausgabenspitzen beitragen. Eine solche Verbesserung wirkt im Allgemeinen transaktionskostenmindernd, da Ausgabenspitzen im Haushalt und somit (Koordinations-)Fragen im Kontext der Verteilung von knappen Finanzmitteln auf verschiedene Ausgabenbereiche vermieden werden. Ferner dürfte auch die Kosteneffizienz der Leistungserstellung verbessert werden. Durch die Verschuldungsfähigkeit des FinöV-Fonds konnten diese Verbesserungen erreicht werden, was grundsätzlich positiv einzuordnen ist. Dieser Vorteil kann allerdings – aufgrund der erläuterten Werturteilsproblematik – nicht mit den oben genannten intertemporalen Verteilungseffekten einer Verschuldungsfähigkeit abgewogen werden. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass grundsätzlich auch andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzmittelbereitstellung und -allokation (wie z. B. der Aufbau von Rückstellungen oder Reserven) existieren.

WEITERE ELEMENTE DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Wie in Abschnitt 3.3.1.2 beschrieben dürften bei der Durchführung von Ausbaumaßnahmen große Synergieeffekte mit gleichzeitig erfolgenden Erhaltungsmaßnahmen auftreten. Unter Umständen war in der beschriebenen Ausgestaltung der institutionellen Lösung dann für die ISB ein Anreiz vorhanden in verstärktem Maße Ausbaumaßnahmen zu realisieren bzw. Maßnahmen als Ausbaumaßnahmen einzustufen, um Zugang zu den Finanzmitteln des FinöV-Fonds zu bekommen. Begrenzt worden sein dürften die Auswirkungen dieses (Fehl-)Anreizes jedoch durch die relativ klare Definition, welche Projekte über den FinöV-Fonds finanziert werden durften, und der nur sehr schwer möglichen Aufnahme neuer Projekte in die Finanzierung des FinöV-Fonds.

Außerdem bestand eine Schnittstelle zwischen (kleineren) Instandhaltungsmaßnahmen und (größeren) Ersatzinvestitionen. Da oftmals eine Maßnahme nicht klar als Instandhaltung oder Ersatzinvestition eingeordnet werden kann, bestanden an dieser Schnittstelle für die verantwortlichen (politischen) Akteure Anreize die Maßnahme über denjenigen Ausgabenbereich zu finanzieren, welcher einen prioritären Zugang zu Finanzmitteln aufwies. Falls die Entscheidung über die Zuordnung der Maßnahme zu einem bestimmten Ausgabenbereich durch Akteure innerhalb eines Elements der institutionellen Lösung (beispielsweise durch Vertreter der ISB) getroffen wird, bestanden außerdem Anreize, die Maßnahme in einen Ausgabenbereich einzuordnen, der durch ein jeweils anderes Element finanziert wird. Wie beschrieben wurde der Substanzerhalt bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen früher sowohl über die ISB direkt mittels Erhebung von Trassenpreisen als auch durch die Haushalte im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Bund, Kantonen und den SBB bzw. Privatbahnen finanziert. Da über diese Vereinbarungen allerdings nur die sogenannten ungedeckten Kosten (also die Residualgröße zwischen den Erlösen und den anfallenden Kosten der ISB für Betrieb und Substanzerhalt) finanziert wurden, dürften sich auch hier die negativen Auswirkungen in engen Grenzen gehalten haben.

ZUSAMMENFASSENDE ERGEBNISSE DER ANALYSE UND BEWERTUNG DES FINÖV-FONDS

Der FinöV-Fonds war bis zum Ende des Jahres 2016 das zentrale Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen. Der Fonds wurde auf Verfassungsebene als geschlossenes Finanzierungsinstrument ausgestaltet, bei dem die zu finanzierenden Projekte – die Eisenbahngroßprojekte – ex ante definiert worden sind und keine weitere Aufnahme von neuen Projekten in die Finanzierung geplant war. Dementsprechend war auch die Laufzeit des FinöV-Fonds begrenzt und an den Abschluss der Eisenbahngroßprojekte sowie die Rückzahlung der vom schweizerischen Bundeshaushalt erhaltenen Bevorschussung gekoppelt.

Auch wenn die finalen Ausgabenentscheidungen schlussendlich erst mit dem jährlichen Haushaltsbeschluss getroffen worden sind und der FinöV-Fonds eng mit dem schweizerischen Bundeshaushalt verknüpft war, gab es nichtsdestoweniger eine sehr hohe politische Selbstbindung durch die Festlegung von mehrjährigen Ausgabenentscheidungen für die einzelnen über den FinöV-Fonds finanzierten Eisenbahngroßprojekte im Rahmen der durch die Bundesversammlung in Bundesbeschlüssen verabschiedeten Verpflichtungskredite. Dadurch dürfte eine hohe Effektivität

hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bei den als prioritär angesehenen Eisenbahngroßprojekten erreicht worden sein.

Zwei zentrale Merkmale des auf Verfassungsebene implementierten FinöV-Fonds stechen besonders heraus, sodass diese hier nochmals hervorgehoben werden:

- 1) Intermodale Einnahmezweckbindung: Die Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer für die Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen war ein Kernelement des FinöV-Fonds. Ein Charakteristikum dieser intermodalen Einnahmezweckbindung war es, dass die mit den für den FinöV-Fonds genutzten Einnahmequellen verbundenen Finanzierungs- und Lenkungsziele kongruent waren. Damit ging zwar auch eine gewisse Einschränkung von haushalterischer Flexibilität einher. Diese kann allerdings als nicht allzu gravierend eingeordnet werden.
- 2) Verschuldungsfähigkeit: Die Möglichkeit des FinöV-Fonds zur Verschuldung außerhalb der schweizerischen Schuldenbremse im Rahmen der Bevorschussung aus dem Bundeshaushalt ging zwar mit gewissen Verteilungseffekten einher. Das gesamte Finanzierungsinstrument des FinöV-Fonds, welches stark auf die Vorfinanzierung der Eisenbahngroßprojekte ausgerichtet war, und somit auch dessen Verteilungseffekte sind allerdings im Rahmen einer Volksabstimmung entsprechend direktdemokratisch legitimiert worden.

Der FinöV-Fonds war über seine gesamte Laufzeit ein Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, das aufgrund der vielen erfolgreichen Volksabstimmungen durch eine hohe Stabilität gekennzeichnet war. Diese kann vor allem auf die hohe politische Legitimität zurückgeführt werden, sodass entsprechend hohe politische Transaktionskosten zur Vornahme von Änderungen an diesem Element bestanden haben dürften. Die Akzeptanz für die Umsetzung der Eisenbahngroßprojekte und der entsprechenden Finanzierung über Zahlungen der Straßennutzer sowie die Vorfinanzierung über eine Bevorschussung des FinöV-Fonds durch den Bundeshaushalt dürfte dementsprechend hoch gewesen sein.

Außerdem dürften relativ geringe Transaktionskosten der Nutzung des FinöV-Fonds bestanden haben. Insbesondere bei notwendigen Änderungen an der Ausgabenhöhe aufgrund von Kostensteigerungen oder Projektlaufzeitverlängerungen dürfte die Akzeptanz für entsprechende (über die Laufzeitanpassung des FinöV-Fonds umgesetzte) Einnahmeanpassungen gegeben gewesen sein.

Bei bedeutenden Entwicklungen (z. B. der Änderung der Form der Darlehensgewährung an die ISB für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte oder der Aufnahme des Projekts ZEB in die Finanzierung des FinöV-Fonds) wurden jedoch unter Inkaufnahme von politischen Transaktionskosten auch größere Anpassungen an der institutionellen Lösung vorgenommen. Dabei folgten die Anpassungen des FinöV-Fonds grundsätzlich stets dem nachstehenden Schema:

- Entstehung eines erhöhten Finanzmittelbedarfs (aufgrund geänderter Rahmenbedingungen, neuen verkehrspolitischen Zielen oder Erweiterungen der ursprünglichen Bedarfsplanung für die durch die Eisenbahngroßprojekte durchgeführten Kapazitätserweiterungsinvestitionen);
- Herstellung eines diesbezüglichen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses;
- Iteration der institutionellen Lösung bzw. Neuaufnahme von zu finanzierenden Projekten.

3.4 Status quo seit dem Jahr 2016 – Der Bahninfrastrukturfonds

Der BIF ist aus der Umsetzung der sogenannten FABI-Vorlage (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) hervorgegangen, welche am 09.02.2014 in einer Volksabstimmung angenommen wurde.³⁹⁹ Die Vorlage bestand im Wesentlichen aus zwei eng miteinander verzahnten Teilen:

- 1) dem BIF als auf Verfassungsebene implementierten Finanzierungsinstrument für alle Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen und
- 2) dem sogenannten STEP Bahninfrastruktur als Bedarfsplanungsinstrument für Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen.

Außerdem wurden im Rahmen der Umsetzung der FABI-Vorlage die Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte, die zweckgebundenen Einnahmequellen und der Schuldenstand des FinöV-Fonds gegenüber dem Bundeshaushalt in den BIF überführt.

In diesem Abschnitt erfolgt zunächst eine Darlegung und Beurteilung der unter anderem vom BAV bzw. dem UVEK angeführten Gründe für die Durchführung von Reformen am bisherigen System der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen (Abschnitt 3.4.1). Anschließend wird die Situation im Status quo mit dem seit Anfang des Jahres 2016 bestehenden BIF dargestellt und eingeordnet (Abschnitt 3.4.2), bevor diese aus institutionenökonomischer Perspektive analysiert und bewertet wird (Abschnitt 3.4.3).

3.4.1 Motive und Gründe für die Durchführung von Reformen

Für die Durchführung von Reformen am System der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung und der Bedarfsplanung für neue Infrastrukturen gab es aus Sicht der schweizerischen Exekutive eine Vielzahl an Motiven und Beweggründen.⁴⁰⁰ Diese werden nachfolgend dargelegt und knapp beurteilt.

DARSTELLUNG

Das bisherige System des FinöV-Fonds für Neu- und Ausbauprojekte war aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und seines geschlossenen Charakters eindeutig als temporäre Lösung anzusehen. Durch den Bundesrat wurde dementsprechend eine Ablösung dieser befristeten Finanzierungslösung durch eine auf Langfristigkeit angelegte institutionelle Lösung angestrebt. Der BIF sollte dementsprechend als dauerhafte, unbefristete Fondslösung etabliert werden.

Ein weiterer seitens des Bundesrats genannter Grund für die Implementierung des BIF war die gewünschte Ausweitung der Fondsfinanzierung auf die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt. Im bisherigen System von FinöV-Fonds und Haushaltsfinanzierung standen die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen stets in Konkurrenz zu anderen Ausgabenbereichen des Bundeshaushalts, während die Kapazitätserweiterungsinvestitionen davon nicht betroffen waren. Deren Finanzierung wurde über den FinöV-Fonds mit seinen zweckgebundenen Einnahmequellen sichergestellt. Außerdem unterlagen die

³⁹⁹ Vgl. hierzu SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2014).

⁴⁰⁰ Vgl. BAV / EFV (2010, S. 7-9) und BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1594-1595).

Ausgaben des Bundeshaushalts der schweizerischen Schuldenbremse, während die Ausgaben des FinöV-Fonds diese Restriktion nicht aufwiesen. Dadurch wären die Ausgabenbereiche Neu- und Ausbau gegenüber Betrieb und Substanzerhalt in der Vergangenheit deutlich bessergestellt worden.

Im Rahmen der Implementierung des BIF sollte nun auch die Finanzierung der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt über eine Fondslösung auf Verfassungsebene erfolgen, sodass für diese keine Mittelkonkurrenz im schweizerischen Bundeshaushalt mehr auftreten sollte und somit ein prioritärer Zugang zu Finanzmitteln sichergestellt würde. Außerdem wurde angestrebt, dass die bereits erläuterte Finanzierungsschnittstelle zwischen Erhaltungsmaßnahmen und Ausbauprojekten wegfallen sollte.

Eine weitere Verbesserung gegenüber der Situation vor Einführung des BIF beträfe die nun gegebene direkte Mittelkonkurrenz zwischen den Ausgabenbereichen Aus- und Neubau sowie Betrieb und Substanzerhalt. Ferner sollte nun auch eine formale Priorisierung der beiden letztgenannten Ausgabenbereiche implementiert werden. Somit müssten nun auch die Folgekosten von Aus- und Neubauprojekten über dasselbe Element der institutionellen Lösung finanziert werden wie die ursprünglichen Investitionskosten. Überjährigkeiten würden im Übrigen nun auch für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt implementiert.

Außerdem bestünde eine höhere Transparenz der Finanzmittelflüsse an die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, da nun die Finanzierung aller Ausgabenbereiche in einem Fonds gebündelt wäre. Vor Implementierung des BIF bestanden durchaus relativ intransparente Mischfinanzierungen.⁴⁰¹

Ein weiteres bedeutsames Motiv für die Durchführung der Reformen war der Wunsch nach einer Verbreiterung und Verstärkung der Einnahmehasis des für die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung verantwortlichen Fonds. Einerseits wurde eine stärkere Beteiligung der Pendler an der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen durch eine Kürzung des möglichen Abzugs von Fahrtkosten vom zu versteuernden Einkommen angestrebt. Andererseits sollte eine Institutionalisierung der Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen auf Verfassungsebene erreicht werden. Bis 2015 beteiligten sich die Kantone an der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung vor allem durch die finanzielle Unterstützung der Privatbahnen. Teilweise wurden auch Projekte der SBB durch die Kantone mitfinanziert. Dadurch wurden jedoch Kantone mit verschiedenen hohen Anteilen an Strecken der SBB und der Privatbahnen auch in unterschiedlichem Maße an der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen beteiligt. Außerdem hätten diverse logische Brüche hinsichtlich der kantonalen Mitfinanzierungspflichten von Eisenbahnstrecken aufgrund von historisch gewachsenen Pfadabhängigkeiten vorgelegen. Ebenso wurde mit der neuen institutionellen Lösung angestrebt die aus kantonalen Perspektive vorliegenden Fehlanreize zur Bevorzugung von Projekten zu verringern, die aus dem FinöV-Fonds und somit vollständig aus Bundesmitteln finanziert wurden.

⁴⁰¹ Als ein Beispiel für eine solche Mischfinanzierung kann hier die Finanzierung der sogenannten Durchmesserlinie in Zürich genannt werden. Vgl. hierzu BAV / EFV (2010, S. 8-9).

Ganz generell bestand im Übrigen der Wunsch eine allgemeine Verstärkung der Fondselemente bei der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturfinanzierung umzusetzen und damit eine diesbezüglich höhere politische Selbstbindung zu realisieren.

BEURTEILUNG

Abschließend erfolgt eine Beurteilung der seitens des Bundesrats vorgebrachten Beweggründe für die durchgeführten Reformen. Insbesondere zwei Argumente des Bundesrats können als stichhaltig angesehen werden. Dies betrifft einerseits die Umwandlung der Übergangslösung des FinöV-Fonds in eine dauerhafte institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen und andererseits die Ausweitung der Fondsfinanzierung auf den Betrieb und Substanzerhalt bei gleichzeitiger Etablierung einer formalen Priorisierung dieser Ausgabenbereiche.

Die erstgenannte Anpassung der institutionellen Lösung war zwingend notwendig, da zukünftige Neu- und Ausbauprojekte nach Auslauf des FinöV-Fonds wieder über den schweizerischen Bundeshaushalt zu finanzieren gewesen wären. Eine weitere Alternative neben dem Auslauf der Fondsfinanzierung wäre eine Erweiterung des Finanzierungszwecks des FinöV-Fonds auf neu aufzunehmende Neu- und Ausbauprojekte gewesen, was allerdings ebenso eine Verfassungsänderung notwendig gemacht hätte. Der zweite Aspekt wird deshalb als stichhaltig erachtet, weil eine formale Priorisierung von Betrieb und Substanzerhalt dafür sorgen dürfte, dass bei einer Lebenszyklusbetrachtung neben den Investitions- auch die Betriebs- und Erhaltungskosten neuer Eisenbahninfrastrukturen stärker bei der Fällung der Bereitstellungsentscheidungen berücksichtigt werden.⁴⁰² Auch kann dadurch sichergestellt werden, dass für den Betrieb und Substanzerhalt des Bestandsnetzes in adäquater Weise lebenszyklusorientiert Finanzmittel bereitgestellt werden und somit eine möglichst kosteneffiziente Leistungserstellung durchgeführt wird.

Die weiteren durch den Bundesrat genannten Beweggründe lassen sich tendenziell als nachrangig einordnen und hätten ggf. auch über andere institutionelle Reformen erreicht werden können. Auch während der Laufzeit des FinöV-Fonds sind bereits diverse Anpassungen (wie z. B. die Neuaufnahme von zu finanzierenden Neu- und Ausbauprojekten) an der institutionellen Lösung vorgenommen worden. Mit der Etablierung des BIF sind jedoch die genannten zwei zentralen Neuerungen (Entfristung sowie Ausdehnung der Fondsfinanzierung auf die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt) implementiert worden, womit die Reformen zur Etablierung des BIF nicht bloß den nächsten Iterationsschritt des FinöV-Fonds dargestellt haben, sondern deutlich über eine inkrementelle Weiterentwicklung der damaligen institutionellen Lösung hinausgegangen sind.

3.4.2 Darstellung und Einordnung

Nachstehend erfolgt analog zu Abschnitt 3.3.1 eine Darstellung und Einordnung der im Status quo existierenden institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen. Dabei wird diese im Vergleich zu Abschnitt 3.3.1 in reduzierter Form

⁴⁰² Vgl. auch DIETSCH (2014, S. 25).

vorgenommen, da wesentliche Teile der Fondslösung des FinöV-Fonds durch den BIF übernommen wurden und dementsprechend nicht nochmals dargestellt und eingeordnet werden.

3.4.2.1 Überblick

Der BIF ist der direkte Nachfolger des FinöV-Fonds, welcher ausschließlich für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte mit investivem Charakter verantwortlich war. Der am 01.01.2016 in der Schweizer Bundesverfassung als unbefristet laufender Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung implementierte BIF dient hingegen der Finanzierung aller Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen und umfasst damit über den FinöV-Fonds hinausgehend ebenso die laufenden Ausgaben. Auch übernimmt der BIF die Verpflichtung des FinöV-Fonds, die Schulden gegenüber dem bzw. die Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt zurückzuzahlen.

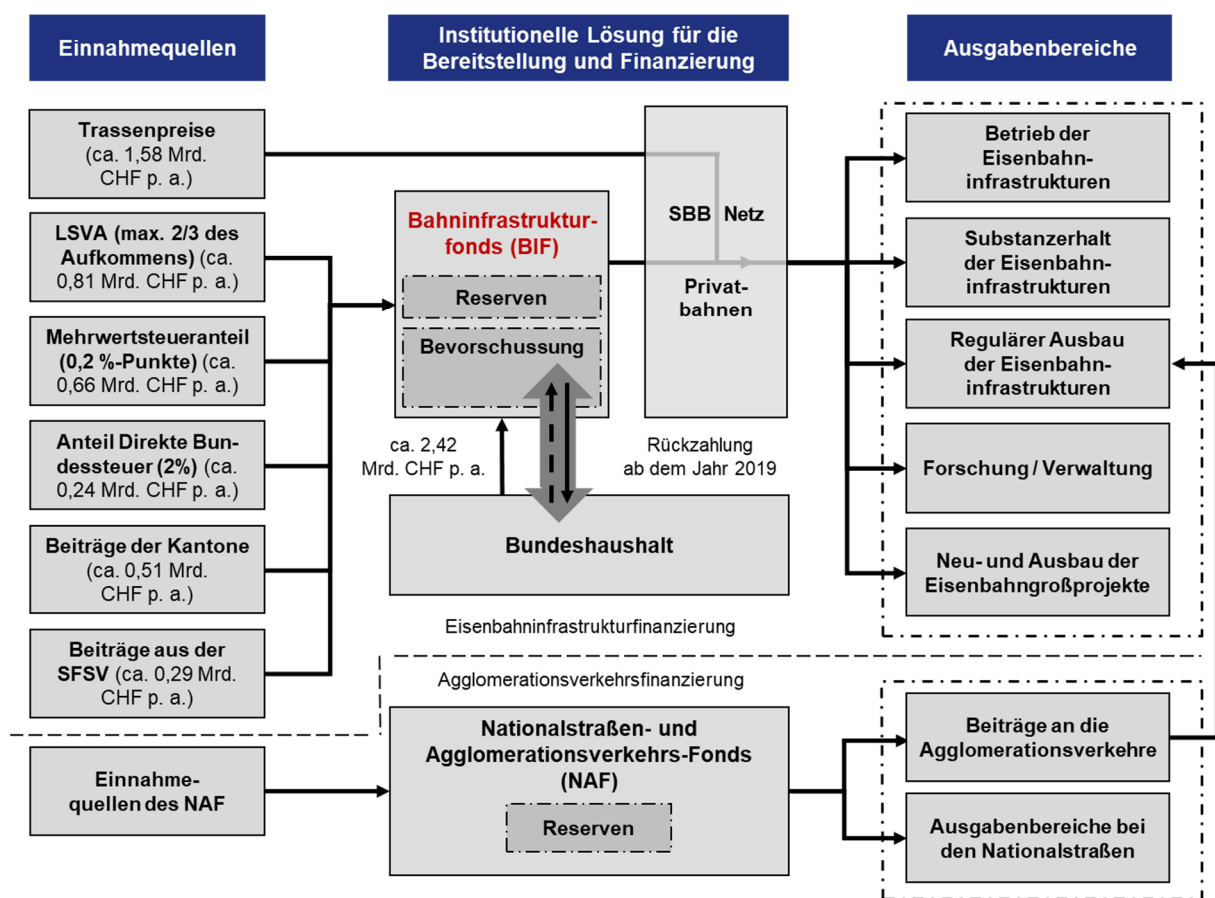


Abbildung 14: Institutionelle Lösung Bahninfrastrukturfonds
im Zusammenspiel mit den Infrastrukturbetreiberinnen (2021)⁴⁰³

⁴⁰³ Quelle: Eigene Darstellung mit (Plan-)Zahlen nach EFV (2020, S. 134) sowie BAV (2019b, S. 3) in Anlehnung an eine abstrakte Abbildung in KLATT (2011, S. 35 und S. 121). Der angegebene Wert für die erhobenen Trassenpreise gilt für das Jahr 2017. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass dieser im Jahr 2021 vergleichbar hoch sein wird. In der Abbildung wird bei den Einnahmequellen, welche dem BIF nur anteilig zugewiesen werden (LSVA, Mehrwertsteuer, direkte Bundessteuer), bewusst darauf verzichtet die Zuordnung der weiteren Anteile zu anderen Elementen der institutionellen Lösung (Bundeshaushalt, kantonale Haushalte) grafisch darzustellen, da dies für das Verständnis des BIF keinen Mehrwert darstellt. Anzumerken ist außerdem, dass bis Ende des Jahres 2017 nur das Aufkommen aus 0,1%-Punkten der Mehrwertsteuer für den BIF

Der neue Fonds steht in engem Zusammenhang mit dem ebenso im Zuge der Reformen implementierten STEP Bahninfrastruktur, welches als ein langfristiges Bedarfsplanungsinstrument mit sequentiellen Bereitstellungsentscheidungen für den Aus- und teilweise auch Neubau von Eisenbahninfrastrukturen eingeordnet werden kann. Der BIF wird (analog zum außer Kraft getretenen IF bzw. zum kürzlich eingeführten NAF) als ein haushaltsangelagerter Fonds mit eigener Rechnung geführt und ist damit nicht unmittelbarer Teil des schweizerischen Bundeshaushalts. Der BIF unterliegt dementsprechend auch nicht (direkt) der schweizerischen Schuldenbremse.⁴⁰⁴

In oben stehender Abbildung 14 ist die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen zusammen mit den relevanten Einnahmequellen und Ausgabenbereichen dargestellt.

3.4.2.2 Ausgabenbereiche bzw. Mittelverwendung

Der BIF finanziert alle Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, welche den Betrieb, den Substanzerhalt, den Aus- und teilweise auch Neubau sowie die Forschung zu eisenbahninfrastrukturelevanten Themen umfassen.⁴⁰⁵ Außerdem ist ein weiterer Ausgabenbereich die bereits genannte Rückzahlung der vom schweizerischen Bundeshaushalt erhaltenen Bevorschussung des BIF (bzw. des FinöV-Fonds) inklusive der dafür angefallenen Zinsen.⁴⁰⁶ Somit sind im Status quo alle Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen – abgesehen von der direkten Finanzierung von Teilen der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt durch die ISB – in nur einem auf Verfassungsebene verankerten Element der institutionellen Lösung gebündelt, sodass der Umfang an finanziellen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen nun deutlich geringer ausfallen dürfte als in der Vergangenheit.

3.4.2.3 Einnahmequellen bzw. Mittelherkunft

Auf Verfassungsebene werden dem BIF verschiedene zweckgebundene Einnahmequellen zugewiesen, wobei zwischen zeitlich unbefristeten und befristeten Einnahmequellen zu unterscheiden ist.⁴⁰⁷ Unbefristet werden dem BIF jährlich maximal zwei Drittel des Reinertrags aus der LSVA⁴⁰⁸, 2 %

zweckgebunden war. Ab dem Jahr 2018 sind dies befristet bis zum Jahr 2030 0,2%-Punkte. Vgl. hierzu Abschnitt 3.4.2.3.

⁴⁰⁴ In gewisser Weise kann der BIF auch als ein Vorbild für den NAF verstanden werden, da die durchgeführten Reformen für die Etablierung des NAF ähnliche Merkmale aufgewiesen haben wie die in der Vergangenheit erfolgten Reformen im Rahmen der Implementierung des BIF.

⁴⁰⁵ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 87a Abs. 2) sowie BIFG (2016, Art. 4 Abs. 1).

⁴⁰⁶ Vgl. BIFG (2016, Art. 10-11).

⁴⁰⁷ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 87a Abs. 2 und Art. 130 Abs. 3bis). Anzumerken ist, dass – wie auch bei der früheren Haushaltsfinanzierung üblich – die Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen nicht vollständig durch die Einnahmequellen des BIF finanziert werden. Auch die Nutzungsgebühren für die Eisenbahninfrastrukturen (Trassenpreise), welche seitens der ISB von den EVU erhoben werden, stellen eine Einnahmequelle dar, die der Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Eisenbahninfrastrukturen direkt über die ISB dient. Auch ist hier darauf hinzuweisen, dass in Abschnitt 2.3.2 in Teil A dieser Arbeit die – neben den Trassenpreisen – relevanten Einnahmequellen im Verkehrssektor der Schweiz dargestellt sind.

⁴⁰⁸ Gemäß Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wird der Bundesanteil (zwei Drittel des Reinertrags) der LSVA für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte „sowie zum Ausgleich der von ihm [also dem Bund] getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr“ verwendet. Vgl. SVAG (2008, Art. 19 Abs. 1-2).

des Aufkommens aus der direkten Bundessteuer (Einkommen- bzw. Gewinnsteuer)⁴⁰⁹, die Einnahmen aus einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1%-Punkte sowie insgesamt 2,3 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2014) aus dem schweizerischen Bundeshaushalt zugewiesen, wobei letzterer Beitrag indexiert ist und jährlich um die Inflation im Eisenbahnbausektor (den sogenannten Bahnbauteuerungsindex) erhöht wird.⁴¹⁰

Außerdem ist in der Verfassung kodifiziert, dass sich die Kantone „angemessen an der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur“⁴¹¹ beteiligen müssen. Auf gesetzlicher Ebene wird im EBG (ohne Angabe eines Jahres für den Preisstand) spezifiziert, dass sich dieser Beitrag auf 500 Mio. CHF jährlich beläuft. Die Verteilung des zu leistenden Beitrags auf die einzelnen Kantone richtet sich nach dem sogenannten interkantonalen Verteiler und wird auf Verordnungsebene festgelegt.⁴¹² In der Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV) ist dann kodifiziert, dass der „Schlüssel zur Berechnung der kantonalen Beteiligungen [...] die gemeinsam von Bund und Kantonen im regionalen Personenverkehr bestellten Personen- und Zugskilometer je zur Hälfte“⁴¹³ gewichtet. Somit wird für die Berechnung in der KPFV sowohl die bestellte Betriebsleistung (gemessen in Zugkilometern) als Maß für das Verkehrsangebot als auch die Verkehrsleistung (gemessen in Personenkilometern) als Kennzahl für die realisierte Verkehrsnachfrage herangezogen.

In der Verfassung werden dem BIF außerdem befristet vom 01.01.2018 bis zum 31.12.2030 die Einnahmen aus einer weiteren Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1%-Punkte zugewiesen.⁴¹⁴ Ebenfalls befristet ist die Querfinanzierung des BIF aus der SFSV⁴¹⁵, welche bereits in Abschnitt 3.3.1.1.4 erläutert wurde. Dabei werden aktuell 9 % des Aufkommens der zweckgebundenen Mineralölsteuer (p. a. maximal 310 Mio. CHF) in den BIF eingelegt. Dies geschieht so lange, bis die Bevorschussung des durch an den Bundeshaushalt an diesen zurückgezahlt worden ist.⁴¹⁶ Diese Einlage ist ebenso wie der Beitrag aus dem schweizerischen Bundeshaushalt indexiert.⁴¹⁷

3.4.2.4 Institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung

Der BIF ist als haushaltsangelagerter rechtlich unselbstständiger Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung ausgestaltet. In den folgenden Absätzen wird dargestellt, in welcher Art und Weise mit den vorgestellten zentralen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen für die

⁴⁰⁹ Hintergrund der Zweckbindung dieser Einnahmequelle ist, dass im Rahmen der durchgeführten Reformen an der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung der maximale Fahrtkostenabzug von Pendlern vom zu versteuernden Einkommen gesenkt wurde. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen im Bundeshaushalt sind nun für den BIF zweckgebunden. Vgl. FÜGLISTALER (2013, S. 10-11).

⁴¹⁰ Vgl. BIFG (2016, Art. 3 Abs. 2).

⁴¹¹ BV SCHWEIZ (2016, Art. 87a Abs. 3).

⁴¹² Vgl. EBG (2017, Art. 57).

⁴¹³ KPFV (2017, Art. 23).

⁴¹⁴ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 196 Nr. 14 Abs. 4-5).

⁴¹⁵ In diesem Teil der Arbeit wird nicht mehr zwischen SFSV und SFSV_{neu} differenziert, da eine solche Unterscheidung im Rahmen der Analysen zur Eisenbahninfrastrukturfinanzierung nicht mehr notwendig ist.

⁴¹⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2).

⁴¹⁷ Vgl. BIFG (2016, Art. 3 Abs. 2).

Bereitstellung und Finanzierung beim BIF umgegangen worden ist. Eine Analyse und Bewertung der deskriptiven Ausführungen wird im nachfolgenden Abschnitt 3.4.3 vorgenommen.

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Ein bedeutendes Charakteristikum des BIF als Fondslösung ist der darin implementierte Überjährigkeitsgedanke. Alle aus den verschiedenen Einnahmequellen in den BIF eingelegten Finanzmittel verbleiben in diesem unabhängig davon, ob sie im Jahr der Einlage für die Ausgabenbereiche des BIF verwendet werden oder nicht. Dieser Überjährigkeitsgedanke ist auch unabhängig vom Stand der Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt, da die entsprechenden Rückzahlungen als separater Ausgabenbereich betrachtet werden und somit ein ggf. entstandener positiver jährlicher Saldo nicht automatisch als Residualgröße zur Rückzahlung der Bevorschussung verwendet wird. Da ein weiterer Anstieg der Bevorschussung des BIF durch den Bundeshaushalt nicht mehr vorgesehen ist, kann diese auch nicht mehr als Substitut zu echten Überjährigkeiten fungieren, sodass der Herstellung von Überjährigkeiten beispielsweise durch den Aufbau von Reserven im Rahmen des BIF auch eine größere Bedeutung zukommt.

FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN), ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN

Ebenso wesentlich bei der Betrachtung des BIF sind etwaige Vorstrukturierungen für bestimmte Ausgabenbereiche. Zunächst erfolgt auf Gesetzesebene eine Priorisierung der Ausgabenbereiche. Es gibt bei der Verwendung der dem BIF zustehenden Einnahmequellen grundsätzlich einen Vorrang für den Betrieb und den Substanzerhalt des bestehenden Netzes.⁴¹⁸ Die konkrete Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die einzelnen Ausgabenbereiche des BIF erfolgt durch das Schweizer Parlament jährlich mit dem Bundesbeschluss über die Entnahmen aus dem BIF zusammen mit der Verabschiedung des Haushalts für das entsprechende Jahr. Diese Entnahmen sind in unterschiedlicher Art und Weise (je nach Ausgabenbereich) vorstrukturiert.

So sind für den Betrieb und Substanzerhalt des Bestandsnetzes vierjährige Zahlungsrahmen vorgesehen, mit denen zunächst keine direkten Mehrjährigkeiten implementiert werden. Allerdings wird dadurch eine Vorstrukturierung im Sinne eines für mehrere Jahre festgelegten Höchstbetrags für die im jährlichen Haushalt durch das Parlament zu verabschiedende Verteilung der Einnahmequellen des BIF (über die ISB) auf die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt etabliert.⁴¹⁹ Diese vierjährigen Zahlungsrahmen stehen in engem Zusammenhang mit den ebenso für vier Jahre abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den SBB sowie Privatbahnen für die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt, durch die im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mehrjährige Finanzmittelfixierungen für diese Ausgabenbereiche implementiert werden.⁴²⁰

Der Ausgabenbereich Ausbau der Eisenbahninfrastrukturen, worin sowohl Aus- als auch Neubauprojekte zusammengefasst sind, weist wie beim früheren IF und heutigen NAF einen

⁴¹⁸ Vgl. BIFG (2016, Art. 4 Abs. 2).

⁴¹⁹ Vgl. BIFG (2016, Art. 5) und BAV (2021).

⁴²⁰ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2016) für den Zahlungsrahmen für die Jahre 2017 bis 2020.

Programmcharakter auf. Zur Vorbereitung und schlussendlich auch Fällung von Bereitstellungsentscheidungen dient in diesem Fall das STEP Bahninfrastruktur, welches im Übrigen auch als Vorbild für das STEP Nationalstraßen angesehen werden kann, das zusammen mit dem NAF eingeführt worden ist. Das STEP Bahninfrastruktur kann als langfristiges Bedarfsplanungsinstrument für die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen charakterisiert werden und strukturiert die Ausgaben- bzw. Bereitstellungsentscheidungen für Aus- und Neubauprojekte vor.⁴²¹ Im Zusammenspiel des STEP Bahninfrastruktur mit der Finanzierung durch den BIF werden dann formal Investitionsentscheidungen und entsprechende Finanzierungspläne aufeinander abgestimmt.

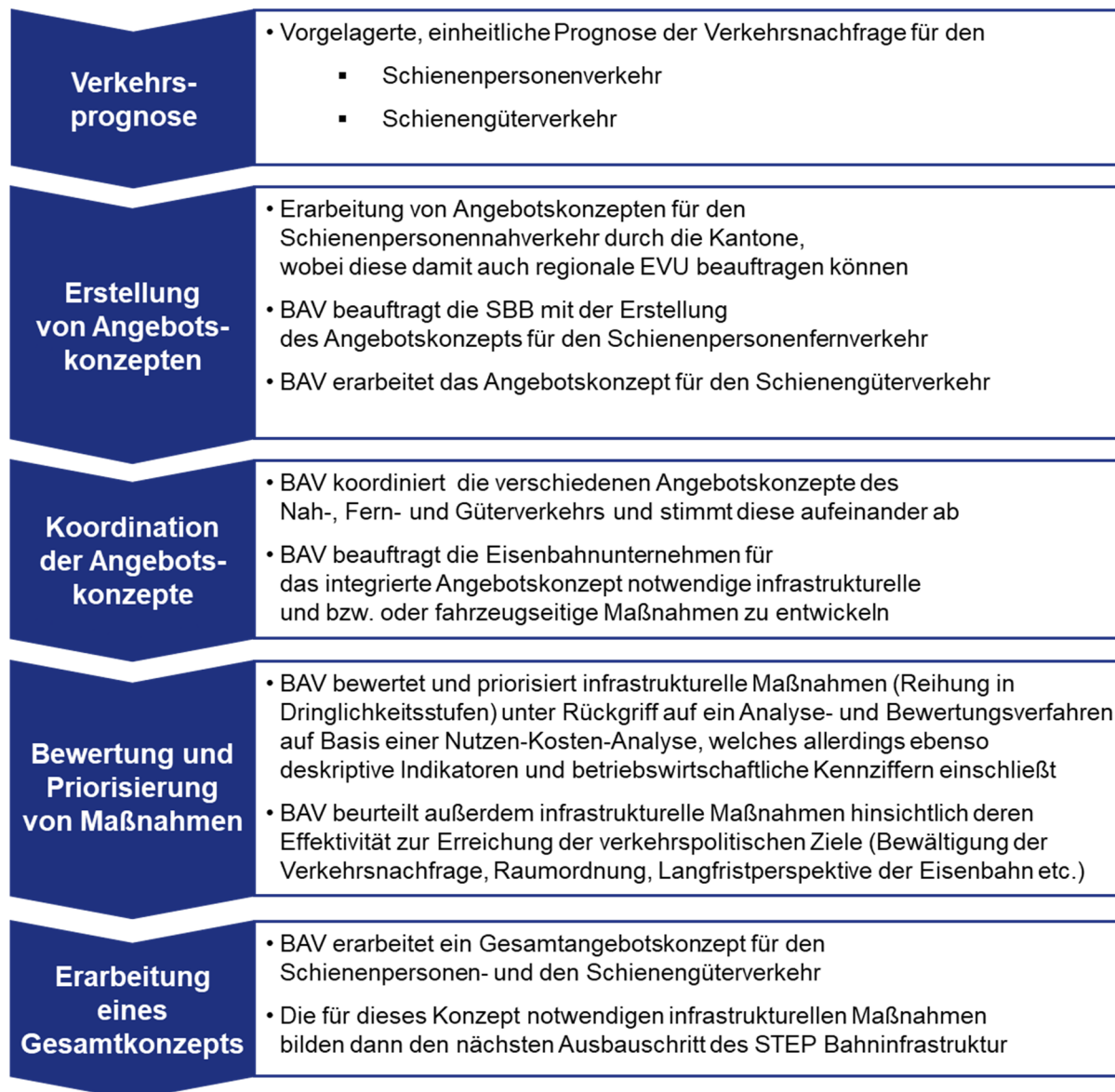


Abbildung 15: Standardisierter Ablauf der Angebots- und Infrastrukturplanung im schweizerischen Eisenbahnverkehr⁴²²

⁴²¹ Vgl. BUNDES RAT SCHWEIZ (2012a, S. 1628-1653), EBG (2017, Art. 48b) sowie EDER / MAYOR (2015).

⁴²² Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von KPFV (2017, Art. 15-16).

Dem STEP Bahninfrastruktur liegt ein auf Gesetzes- bzw. Verordnungsebene konkret vorgegebener Planungsablauf zur Erarbeitung und Vorbereitung der als Ausbauschritte bezeichneten Bereitstellungsentscheidungen zugrunde, welcher in oben stehender Abbildung 15 dargestellt ist.⁴²³ Alle Planungen, die im Rahmen des STEP Bahninfrastruktur erfolgen, sind außerdem mit dem raumordnerischen Planungsinstrument des Bundes abgestimmt, dem Sachplan Verkehr.⁴²⁴

Die Verabschiedung des ersten im Rahmen des STEP Bahninfrastruktur erarbeiteten Ausbauschritts 2025 war bereits Teil der Reformen an der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, mit denen der BIF implementiert wurde. Die Aufnahme und Priorisierung von neuen als auch die Überprüfung von bereits aufgenommenen Projekten sollen im Rahmen einer sogenannten „rollende[n] Planung“⁴²⁵ (kontinuierlich) vorgenommen werden, sodass alle vier bis acht Jahre durch das Schweizer Parlament auf Antrag des Bundesrats im Rahmen von Bundesbeschlüssen neue Ausbauschritte für die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen verabschiedet werden sollen.⁴²⁶ Die Finanzierung der einzelnen Ausbauschritte wird dabei innerhalb des BIF über das finanzpolitische Instrument des Verpflichtungskredits umgesetzt, mit dem im parlamentarischen Prozess mehrjährige Ausgabenentscheidungen getroffen werden können.⁴²⁷

ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE

Ein weiteres zentrales Charakteristikum des BIF ist die auf Verfassungsebene abgesicherte Zweckbindung von verschiedenen Einnahmequellen für alle Ausgabenbereiche bei den Eisenbahninfrastrukturen in der Schweiz. Außerdem wird in der schweizerischen Bundesverfassung ein jährlicher Beitrag festgelegt, der aus dem schweizerischen Bundeshaushalt in den BIF eingelegt wird. Letztere Regelung entspricht allerdings nicht klassischerweise einer Einnahmezweckbindung, sondern stellt vielmehr eine sehr starke Vorstrukturierung für eine Ausgabenentscheidung im Rahmen des schweizerischen Bundeshaushalts dar, welche nur durch eine Verfassungsänderung aufgehoben werden könnte. Der Vollständigkeit halber wurde diese Regelung hier allerdings trotzdem aufgeführt.

KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN

Obwohl der BIF umfassende Vorstrukturierungen für die Fällung von Ausgabenentscheidungen aufweist, sind keine Voreinstellungen (Kreislaufstrukturen) hinsichtlich Anpassungen am Aufkommen der Einnahmequellen bei einer Anpassung der Ausgabenhöhe (beispielsweise aufgrund der verstärkten Aufnahme von Neu- und Ausbauprojekten in das STEP Bahninfrastruktur) vorgesehen. Im Rahmen der Einnahmezweckbindung des BIF wird ausschließlich das Ausgabeniveau für die Ausgabenbereiche des BIF fixiert. Dementsprechend müssten bei gewünschten Anpassungen an der Ausgabenhöhe entsprechende Anpassungen an der Einnahmesituation des BIF (z. B. durch eine Erhöhung der zweckgebundenen Einnahmen oder der regelmäßigen Einlage aus dem

⁴²³ Vgl. KPFV (2017, Art. 15-16) sowie EBG (2017, Art. 48a-48f).

⁴²⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1699).

⁴²⁵ FÜGLISTALER (2013, S. 9).

⁴²⁶ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1612 und S. 1628).

⁴²⁷ Vgl. BIFG (2016, Art. 6) sowie EBG (2017, Art. 48c und Art. 58).

Bundeshaushalt) in einem regulären Gesetzgebungsverfahren durch das Schweizer Parlament verabschiedet oder sogar im Rahmen einer Verfassungsänderung umgesetzt werden. Vorstrukturierungen für diese Verfahren (beispielsweise durch die gesetzliche Vorgabe einer prioritär für eine Einnahmeanpassung heranzuziehende Einnahmequelle) bestehen nicht.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT UND VERHÄLTNIS ZUR SCHWEIZERISCHEN SCHULDENBREMSE

Dem BIF ist es (beispielsweise im Gegensatz zum NAF) erlaubt gegenüber dem Bundeshaushalt verschuldet zu sein. Diese Verschuldungsfähigkeit bezieht sich allerdings nur auf die bereits bestehenden (aus dem Nachfolgecharakter des FinöV-Fonds resultierenden) Schulden des BIF und nicht auf potentiell neu aufzunehmende Schulden.⁴²⁸ Die Aufnahme neuer Schulden gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt oder am Kapitalmarkt ist dem BIF explizit gesetzlich untersagt.⁴²⁹

Ferner sind detaillierte gesetzliche Vorgaben zur Rückzahlung der Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt vorgesehen. So muss diese ab dem 01.01.2019 abgebaut werden. Dafür werden dann einzelne Einnahmequellen des BIF zweckgebunden eingesetzt. Dies betrifft einerseits mindestens 50 % der dem BIF zustehenden Mittel aus dem Aufkommen der LSVA und andererseits 100 % der dem BIF aus der SFSV (aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer) zugewiesenen Einlagen.⁴³⁰ Hierbei wurden für das Bahninfrastrukturfondsgesetz die entsprechenden Regelungen zur Rückzahlung der Bevorschussung in leicht veränderter Form aus der FinöV-VO übernommen. Nun ist die Nutzung von Mitteln aus der Zweckbindung der SFSV anstatt von Mitteln aus der Mehrwertsteuererhöhung um 0,1%-Punkte verpflichtend vorgesehen.

Darüber hinaus ist gesetzlich vorgesehen, dass der BIF eine „angemessene Reserve“⁴³¹ zum Abfangen von Schwankungen beim Aufkommen aus den verschiedenen Einnahmequellen aufbauen muss. Dabei dürfte das Ziel der Verstetigung der Finanzmittelbereitstellung und der Glättung von Investitionsspitzen im Vordergrund stehen. Es erfolgt allerdings keine Verzinsung dieser Reserven des BIF.⁴³² Die Bevorschussung gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt wird jedoch zu marktüblichen Konditionen verzinst, wobei diese von der schweizerischen Finanzverwaltung festgelegt werden.⁴³³

Ebenso wie der bisherige IF, der FinöV-Fonds und der nun implementierte NAF unterliegt der BIF als Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung nicht (direkt) der schweizerischen Schuldenbremse, sodass die (jährlichen) Ausgaben des BIF über dessen Einnahmen hinausgehen können, sofern ein positiver Finanzmittelbestand des BIF ausgewiesen ist.⁴³⁴ Allerdings ist es aufgrund des Verbots der Aufnahme zusätzlicher Schulden gegenüber dem Bundeshaushalt zwingend notwendig, dass bis zur

⁴²⁸ Siehe hierzu auch die Ausführungen hinsichtlich der Verschuldungsfähigkeit und des Verhältnisses des FinöV-Fonds zur schweizerischen Schuldenbremse in Abschnitt 3.3.1.1.5 dieses Teils der Arbeit.

⁴²⁹ Vgl. BIFG (2016, Art. 7 Abs. 1).

⁴³⁰ Vgl. BIFG (2016, Art. 11).

⁴³¹ BIFG (2016, Art. 7 Abs. 2).

⁴³² Vgl. BIFG (2016, Art. 7 Abs. 3).

⁴³³ Vgl. Fußnote 374.

⁴³⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 17-21 und S. 37).

Rückzahlung der Bevorschussung die (kumulierten) Einnahmen die (kumulierten) Ausgaben des BIF (inklusive der Rückzahlung der verzinsten Schulden) übersteigen oder zumindest ausgleichen müssen.

WEITERE ELEMENTE DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Neben dem BIF sind im Status quo nur noch die ISB als weiteres Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen von Relevanz. Der Bundeshaushalt und die kantonalen Haushalte sind nur noch über die Entrichtung von Beiträgen in die institutionelle Lösung eingebunden. Die ISB verwenden hingegen weiterhin nahezu automatisch die Trassenpreise zur Finanzierung der von ihnen getragenen Anteile an den Ausgabenbereichen Betrieb und Substanzerhalt, während die restliche Finanzierung dieser Ausgabenbereiche im Rahmen der genannten Leistungsvereinbarungen erfolgt, die schlussendlich ebenso aus dem BIF gespeist werden.

3.4.3 Institutionenökonomische Analyse und Bewertung

In diesem Abschnitt wird aus institutionenökonomischer Perspektive eine Analyse und Bewertung der Darstellungen aus Abschnitt 3.4.2 vorgenommen, so wie dies auch bereits für den FinöV-Fonds in Abschnitt 3.3.2 erfolgt ist. Der Fokus liegt dabei auf den konkret vorliegenden Ausprägungen der genannten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen, welche vor allem im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz bei der Fällung und Koordination von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen analysiert und bewertet werden. In diesem Abschnitt wird ausschließlich auf den BIF als zentrales Element der institutionellen Lösung im Status quo fokussiert, wobei vor allem die Weiterentwicklungen im Vergleich zum früheren FinöV-Fonds im Vordergrund stehen. Die Elemente Bundeshaushalt, kantonale Haushalte und ISB werden nicht oder nur am Rande berücksichtigt, wobei die beiden erstgenannten Elemente im Status quo auch nicht mehr für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen verantwortlich sind.⁴³⁵

HERSTELLUNG VON ÜBERJÄHRIGKEITEN IM RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Überjährigkeiten werden beim BIF durch dessen Charakter als Spezialfonds etabliert. Einnahmen aus der Zweckbindung verbleiben im BIF, sofern sie innerhalb eines Jahres nicht für die verschiedenen definierten Ausgabenbereiche verwendet werden. Dadurch aufgebaute Reserven des BIF können aufgrund der Charakterisierung der Rückzahlung der Bevorschussung als separater Ausgabenbereich auch bei einer noch nicht vollständig erfolgten Rückzahlung vorgehalten werden. Somit wird die Funktionsfähigkeit der implementierten Überjährigkeiten durch die notwendige Rückzahlung der Bevorschussung nicht eingeschränkt.

Die Ausdehnung des BIF auf die Finanzierung der Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt dürfte aufgrund der nun auch dort implementierten Überjährigkeiten zu einer potentiell

⁴³⁵ Hinsichtlich der Analyse und Beurteilung der direkten Verwendung der erhobenen Trassenpreise durch die ISB für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt kann auf Fußnote 392 verwiesen werden.

kosteneffizienteren Leistungserstellung (und außerdem reduzierten politischen Transaktionskosten) führen. Diese gehen mit einer verbesserten Finanzmittelallokation sowie einer Reduktion der Unsicherheit der Finanzmittelbereitstellung bei den verschiedenen Projekten einher. Hierbei ist hinsichtlich der Vorteile von Überjährigkeiten (geringere Produktionskosten in der Leistungserstellung sowie verringerte politische Transaktionskosten) auf die Ausführungen zum FinöV-Fonds in Abschnitt 3.3.2 zu verweisen.

Im Vergleich zum FinöV-Fonds existieren Überjährigkeiten nun auch für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt, wobei im Rahmen der zwischen Bund und den SBB respektive den Privatbahnen geschlossenen Leistungsvereinbarungen auch schon während der Laufzeit des FinöV-Fonds gewisse institutionelle Arrangements existiert haben, welche im Vergleich zu klassischen Haushaltssystemen die Unsicherheit der Finanzmittelbereitstellung für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt deutlich reduziert und zu einer Verbesserung der Finanzmittelallokation beigetragen haben.

FESTLEGUNG DER AUSGABENENTSCHEIDUNGEN (MIT BESONDEREM FOKUS AUF VORSTRUKTURIERUNGEN)

Die finale Festlegung der Ausgabenentscheidungen erfolgt beim BIF durch das Schweizer Parlament jährlich zusammen mit dem Haushaltsgesetz. Diese Entscheidungen sind allerdings sowohl zwischen als auch innerhalb der verschiedenen Ausgabenbereiche stark vorstrukturiert.

Zunächst ist die auf Gesetzesebene verankerte Priorisierung der Ausgabenbereiche (Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt vor Aus- und Neubauprojekten) zu analysieren und zu bewerten. Diese Vorstrukturierung kann positiv bewertet werden, da der Fokus des BIF dadurch stärker auf die Finanzierung des Betriebs und Erhalts des bestehenden Netzes ausgerichtet wird und somit die Folgekosten von Kapazitätserweiterungsinvestitionen stärker in die Bereitstellungsentscheidungen für Neu- und Ausbauprojekte miteinbezogen werden müssen. Damit dürften auch die gesamthaften über die Lebensdauer einer Eisenbahninfrastruktur anfallenden Kosten in größerem Maße berücksichtigt werden. Dies dürfte zu einer Verbesserung der Kosteneffizienz der Leistungserstellung führen. Langfristig führt diese Regelung (unter der Annahme eines konstanten realen Einnahmenniveaus) zu einer Reduktion der Anzahl an durch den BIF finanzierten Neu- und Ausbauprojekten. Dies könnte sich bis zu einem Grenzfall fortsetzen, bei dem keine weiteren Neu- und Ausbauprojekte mehr über den BIF finanziert werden, da alle zweckgebundenen Finanzmittel für Betrieb und Substanzerhalt benötigt werden.

Ferner gibt es unterschiedlich starke Vorstrukturierungen innerhalb der verschiedenen Ausgabenbereiche des BIF, welche vor allem mehrjährige Ausgabenentscheidungen betreffen. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen im nachfolgenden Absatz dieses Abschnitts verwiesen werden. Durch solche Vorstrukturierungen von Ausgaben- bzw. Bereitstellungsentscheidungen wird der Handlungsspielraum der Politik eingeeengt, sodass auch hier von einer Form der politischen Selbstbindung gesprochen werden kann. Aufgrund der durch die Vorstrukturierungen etablierten Leitlinien bei der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen können jedoch Opportunismuspotentiale bei den die Bereitstellungsentscheidungen treffenden politischen Akteuren reduziert werden, was zu geringeren politischen Transaktionskosten (und dabei speziell geringeren strategischen Kosten) führen kann. Außerdem dürften auch geringere Transformationskosten anfallen.

ABSTIMMUNG VON INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN UND FINANZIERUNGSPLÄNEN SOWIE MEHRJÄHRIGKEITEN

Investitionsentscheidungen und Finanzierungspläne werden bei allen Ausgabenbereichen des BIF aufeinander abstimmt. Sowohl in den Ausgabenbereichen Neu- und Ausbau (mit den vierjährigen Ausbausritten im Rahmen des kontinuierlich weiterentwickelten STEP Bahninfrastruktur) als auch Betrieb und Substanzerhalt (mit den vierjährigen Zahlungsrahmen und den darauf abgestimmten ebenfalls vierjährigen Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den SBB bzw. Privatbahnen) liegen nun formalisierte und sequentielle mehrjährige Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen vor. Im Übrigen dürften mögliche Probleme mit (Finanzierungs-)Schnittstellen reduziert worden sein, da mit der Implementierung des BIF die Finanzierung aller Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen nun in einem Element der institutionellen Lösung gebündelt ist.

Auch sind nun bei allen Ausgabenbereichen – wenn auch in unterschiedlicher Form – Mehrjährigkeiten implementiert worden. Bei der Fällung dieser mehrjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bindet sich die Politik in hohem Maße selbst. Damit wird eine effiziente Finanzmittelbereitstellung für die (als prioritär angesehenen und dementsprechend prioritär mit Finanzmitteln ausgestatteten) Ausgabenbereiche des BIF sichergestellt.

Eine solche prioritäre Finanzmittelbereitstellung im Rahmen einer politischen Selbstbindung kann bei Vorhaben, bei denen ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich deren Umsetzung besteht, als vorteilhaft eingeordnet werden. Dieser Konsens dürfte nicht nur für Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, sondern ebenso für Betrieb und Substanzerhalt des bestehenden Netzes gegeben sein, was sich beispielsweise durch die erfolgreiche Volksabstimmung hinsichtlich der FABI-Vorlage belegen lässt. Diese prioritäre Finanzmittelbereitstellung für die Ausgabenbereiche Betrieb, Substanzerhalt und auch Kapazitätserweiterungsinvestitionen dürfte sich positiv auf die Effektivität hinsichtlich der Fällung der diesbezüglichen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen auswirken.

Die mehrjährigen Ausgabenentscheidungen dürften im Vergleich zu jährlichen Entscheidungen mit geringeren Kosten einhergehen, da die Anzahl der zu fällenden Bereitstellungsentscheidungen reduziert wird und somit sowohl eine Verringerung von politischen Transaktionskosten (also von Informations- und Koordinationskosten sowie strategischen Kosten) als auch (zumindest in gewissem Maße) Transformationskosten erreicht werden dürfte. Durch eine Verbindung mit der Einnahmezweckbindung des BIF ist eine weitere Senkung von politischen Transaktionskosten sowie Transformationskosten möglich, da mehrjährige Ausgabenentscheidungen sequentiell ohne eine erneute politische Entscheidung über die dafür notwendige Finanzierung getroffen werden können.

Außerdem dürften die Kosten der Leistungserstellung für die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen geringer ausfallen, da den Anforderungen der Projekte entsprechend eine kontinuierliche Finanzmittelbereitstellung sichergestellt ist. Hierbei ist auf den angesprochenen engen Zusammenhang zwischen Über- und Mehrjährigkeiten zu verweisen.

Mit Mehrjährigkeiten geht allerdings auch ein (haushalterischer bzw. hier auch fondsinterner) Flexibilitätsverlust einher, da über einen längeren Zeitraum Finanzmittel für einen bestimmten

Ausgabenbereich gebunden werden und somit die Flexibilität der Mittelverwendung für andere Ausgabenbereiche reduziert wird. Der haushalterische Flexibilitätsverlust kann hier aber als unproblematisch angesehen werden, da erstens ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen besteht und zweitens der zeitliche Umfang der mehrjährigen Ausgabenentscheidungen (auf vier Jahre) begrenzt ist. Aus denselben Gründen dürfte der fondsinterne Flexibilitätsverlust ebenso nicht problematisch sein.

ZWECKBINDUNG VON EINNAHMEQUELLEN FÜR BESTIMMTE AUSGABENBEREICHE

Die Zweckbindung von verschiedenen Einnahmequellen für den BIF ist auf Verfassungsebene verankert und zeichnet sich einerseits durch eine starke intermodale Komponente und andererseits durch für Einnahmezweckbindungen im Verkehrssektor eher untypische Einnahmequellen aus.

Bei der intermodalen Komponente der Zweckbindung wurden die Einnahmequellen des FinöV-Fonds für die Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte (LSVA und die Beiträge aus der SFSV aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer) übernommen. Dementsprechend ergibt sich im Vergleich zum FinöV-Fonds keine Änderung an der positiven Bewertung dieser intermodalen Komponente und der durch die Einnahmezweckbindung induzierten Fixierung der für die Ausgabenbereiche des BIF jährlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Mit dieser intermodalen Einnahmezweckbindung wurde eine sehr starke politische Selbstbindung hinsichtlich der intermodalen Verwendung von Zahlungen der Straßennutzer aufgrund eines definierten verkehrspolitischen Verlagerungsziels mit einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens etabliert. Diese starke politische Selbstbindung ist einerseits durch den Langfristcharakter des zeitlich nicht begrenzten BIF und andererseits durch dessen hohe zu erwartende Stabilität aufgrund der starken direktdemokratischen Legitimität begründet. Somit dürften die politischen Transaktionskosten für die Erhebung der Einnahmequellen des BIF relativ gering ausfallen.

Die für eine Fondsfinanzierung im Verkehrssektor eher untypische Zweckbindung von Einnahmequellen, die außerhalb des Verkehrssektors erhoben werden, wurde durch die Implementierung des BIF noch weiter verstärkt. Nichtsdestoweniger ist diese Form der Einnahmeerhebung ebenso direktdemokratisch legitimiert worden, da auch hier im Rahmen der Volksabstimmung über die FABI-Vorlage die Schweizer Wahlberechtigten über die Heranziehung eben dieser Einnahmequellen abgestimmt haben.

Außerdem hat die (neue) Zweckbindung eines Teils der Einkommensteuer aufgrund der Reduktion des maximal möglichen Fahrtkostenabzugs bei Pendlern durchaus eine Begründung innerhalb des Verkehrssektors. Weiterhin haben auch die (zeitlich begrenzten oder auch unbegrenzten) zweckgebundenen Aufschläge auf die Mehrwertsteuer für die Finanzierung verschiedener Ausgabenbereiche (z. B. für die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder die Invalidenversicherung) in der Schweiz eine gewisse Tradition.⁴³⁶

⁴³⁶ Vgl. ESTV (2021).

Nichtsdestoweniger besteht nun aufgrund der verstärkten Nutzung von Einnahmequellen, die außerhalb des Verkehrssektors erhoben werden, ein verringerter Zusammenhang zwischen den Akteuren, die für die Finanzierung der Ausgabenbereiche aufkommen, und den Akteuren, die aus der Finanzierung dieser Ausgabenbereiche einen Nutzen ziehen. Somit dürfte im Vergleich zum FinöV-Fonds mit einer verringerten Akzeptanz einer notwendigen bzw. gewünschten Anpassung am Aufkommen der Einnahmequellen zu rechnen sein, was dann dementsprechend zu höheren politischen Transaktionskosten (vor allem Koordinationskosten) sowie in gewissem Maße auch höheren Transformationskosten führen dürfte.

Die Einlage aus dem Bundeshaushalt als weitere Einnahmequelle des BIF ist als eine sehr starke Vorstrukturierung eines Ausgabenbereichs des Bundeshaushalts anzusehen. Auch hier gilt obiges Argument hinsichtlich des Einflusses von Herkunft und Verwendung von Finanzmitteln auf die Akzeptanz von Anpassungen am Aufkommen von Einnahmequellen in gleichem Maße. Allerdings dürfte der nun für den BIF zweckgebundene Beitrag aus dem Bundeshaushalt im Wesentlichen dem Ausgabenniveau entsprechen, das bereits in der Vergangenheit durch diesen für die Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den SBB bzw. Privatbahnen bereitgestellt wurde.

Die Einnahmezweckbindung des BIF verringert wie beim FinöV-Fonds haushalterische Flexibilität. Hierbei kann auf die Ausführungen zum FinöV-Fonds in Abschnitt 3.3.2 verwiesen werden. Die bereits angesprochene Gefahr von (ggf. ineffizienten) Überinvestitionen ist beim BIF außerdem ebenso gegeben. Diese dürfte sogar tendenziell gestiegen sein, da es für die Finanzierung durch den BIF keine Beschränkung auf bestimmte Projektkategorien mehr gibt, sondern das Bedarfsplanungsinstrument des STEP Bahninfrastruktur vielmehr keine Limitierung von potentiellen Neu- und Ausbauprojekten vorsieht.

Inwiefern allerdings letztendlich eine durch die geografischen Gegebenheiten der Schweiz (hoher Anteil an unzugänglichen (Alpen-)Gebieten, Fokussierung der Verkehrswege auf bestimmte Korridore etc.) bedingte Grenze hinsichtlich der Anzahl von existierenden gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Neu- und Ausbauprojekten besteht, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Dies ist aber zu einem gewissen Grad wahrscheinlich. Auch kann hier nochmals auf den Umstand hingewiesen werden, dass bei einem konstanten Aufkommensniveau aus den zweckgebundenen Einnahmequellen die Möglichkeit zur Finanzierung von Neu- und Ausbauprojekten im Rahmen des BIF zwangsläufig zum Erliegen kommen wird, da die Folgekosten der Projekte (also Betrieb und Substanzerhalt) ebenso (prioritär) über den BIF finanziert werden müssen. Zur Aufnahme von weiteren Projekten in die Finanzierung des BIF müssten dann neue Einnahmequellen erschlossen oder Anpassungen am Aufkommen der bisherigen Einnahmequellen vorgenommen werden, was wiederum mit politischen Aushandlungsprozessen und entsprechenden politischen Transaktions- sowie auch Transformationskosten einhergehen dürfte.

KREISLAUFSTRUKTUREN ZWISCHEN AUSGABENENTSCHEIDUNGEN UND EINNAHMEANPASSUNGEN

Kreislaufstrukturen im Sinne einer Vorstrukturierung von möglichen Anpassungen am Aufkommen von Einnahmequellen bei einem veränderten Ausgabenniveau sind beim BIF nicht vorhanden. Eine Ausnahme bildet die Übernahme der mittelbaren Kreislaufstruktur aus dem FinöV-Fonds für das Abfangen von Kostensteigerungen und Verzögerungen bei den Eisenbahngroßprojekten.

Allerdings ist festzustellen, dass im eigentlichen Sinne auch mittelbar nun kaum noch Kreislaufstrukturen vorliegen, da aufgrund der entfallenen Befristung des BIF nun nahezu alle zweckgebundenen Einnahmequellen dem BIF dauerhaft zur Verfügung stehen. Eine Variation des Aufkommens der Einnahmequellen ist nur noch entweder direkt über das Niveau der Einnahmequellen oder aber über eine Verlängerung der nicht dauerhaft zweckgebundenen Einnahmequellen (Mehrwertsteuerpromille und Beiträge aus der Zweckbindung der SFSV aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer) möglich.

Das nicht dauerhaft für den BIF zweckgebundene Mehrwertsteuerpromille hat eine auf Verfassungsebene verankerte fixe Laufzeit vom 01.01.2018 bis zum 31.12.2030. Eine Verlängerung dieser Zweckbindung bedürfte dementsprechend ggf. eines regulären Verfahrens zur Änderung der schweizerischen Bundesverfassung, was damit sogar Anpassungen auf einer höheren Normebene erfordern würde als eine Erhöhung des Niveaus der dauerhaft für den BIF zweckgebundenen Einnahmequellen. Somit dürfte hier keine Kreislaufstruktur vorliegen. Einzig die zweckgebundenen Finanzmittel aus der SFSV sind weiterhin an die Realisierung der Eisenbahngroßprojekte und die Rückzahlung der Bevorschussung des BIF gebunden, sodass hier weiterhin eine mittelbare Kreislaufstruktur (inklusive Anpassungsmechanismus) besteht. Hierzu gelten die Ausführungen (in Abschnitt 3.3.2) zu den von dieser Kreislaufstruktur betroffenen Ausgabenbereichen (einzig die Eisenbahngroßprojekte) und den (verbindlichen) Rückzahlplänen für die Bevorschussung analog.

Festzuhalten ist somit, dass größere Anpassungen an den Ausgabenhöhen des BIF entsprechende Anpassungen an der Einnahmesituation des BIF in einem regulären Gesetzgebungsverfahren oder ggf. sogar verfassungsändernden Verfahren erfordern, was mit entsprechend hohen politischen Transaktionskosten (insbesondere Koordinationskosten) und ferner auch gewissen Transformationskosten einhergehen dürfte.

Diese damit in nur geringem Maß vorhandenen Möglichkeiten der insbesondere transaktions- und gewissermaßen auch transformationskostenarmen Anpassung am Aufkommen der zweckgebundenen Einnahmequellen des BIF resultieren diesbezüglich in einem recht starren Element der institutionellen Lösung mit geringer Flexibilität hinsichtlich der Anpassung des Aufkommens von Einnahmequellen bei einer Änderung des Ausgabenniveaus. Diesem Argument kann allerdings entgegengesetzt werden, dass bereits in sehr umfangreichem Maß Finanzmittel für die Finanzierung der verschiedenen Ausgabenbereiche der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen zweckgebunden sind und somit eine Erhöhung des Ausgabenniveaus sowie eine damit einhergehende Anpassung am Aufkommen der Einnahmequellen ggf. politisch stark umstritten sein könnten. Dieser Aspekt könnte als ein plausibler Grund für einen bewussten Verzicht auf die Implementierung entsprechender Kreislaufstrukturen im Rahmen der Reformen angesehen werden.

Obige Argumentation greift allerdings nur hinsichtlich Ausgabensteigerungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen. Kreislaufstrukturen könnten gerade auch bei einer Verringerung des Ausgabenniveaus eine entsprechende Reduktion des Aufkommens der genutzten Einnahmequellen bewirken.

Außerdem werden in diesem Teil der Arbeit im Rahmen der Analysen und Bewertungen nur die Effektivität und die Effizienz der Koordination von Ausgabenentscheidungen sowie der

entsprechenden Heranziehung von Einnahmequellen (und nicht die Ausgabenentscheidungen selbst) betrachtet, sodass bezüglich der Vorteilhaftigkeit entsprechender Änderungen am Ausgabenniveau keine Aussage getroffen werden kann. Somit kann der BIF trotz der vorgebrachten (Gegen-)Argumente weiterhin als eine eher starre institutionelle Lösung mit einem relativ geringen Flexibilitätsniveau bewertet werden.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT

Eine Bewertung der beim BIF nicht vorhandenen Möglichkeit zur Verschuldung würde ebenso wie beim FinöV-Fonds Verteilungsfragen berühren, welche aus wissenschaftlicher Sicht nicht beurteilt werden können, da hierfür die Fällung von Werturteilen erforderlich wäre. Grundsätzlich erfüllt eine Verschuldungsfähigkeit institutioneller Lösungen mehrere Funktionen:

- 1) Sie ermöglicht eine Investitionsfinanzierung auch dann, wenn zum geplanten Investitionszeitpunkt Finanzmittel nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. In solchen Situationen könnten Investitionen somit im Rahmen des BIF nicht umgesetzt werden. Entsprechende Projekte könnten erst dann begonnen werden, wenn die Finanzmittellage dies auch zulassen würde und die zweckgebundenen Einnahmen des BIF für die anfallenden Ausgaben dieser Projekte verwendet werden könnten.
- 2) Außerdem ist durch eine Verschuldungsfähigkeit, welche eine überjährige Flexibilität bei der Finanzmittelbereitstellung gestattet, eine verbesserte Finanzmittelallokation bzw. eine Verstetigung von Finanzströmen möglich. Dadurch können sowohl politische Transaktionskosten als auch die Kosten der Leistungserstellung selbst gemindert werden. Eine Verschuldungsfähigkeit kann hierbei allerdings ebenso durch vorzuhaltende (Mindest-)Reserven in den entsprechenden Elementen der institutionellen Lösung substituiert werden. Hierbei ist anzumerken, dass der BIF über eine solche gesetzliche Vorgabe zur Vorhaltung von Mindestreserven verfügt, sodass diese Funktion der Verschuldungsfähigkeit in alternativer Form sichergestellt werden kann.

ZUSAMMENFASSENDE ERGEBNISSE DER ANALYSE UND BEWERTUNG DES BIF

Der BIF als Nachfolger des FinöV-Fonds ist im Status quo die zentrale institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen. Im Gegensatz zum mit einer nur begrenzten Laufzeit ausgestatteten FinöV-Fonds ist der BIF auf Verfassungsebene als dauerhafte institutionelle Lösung etabliert worden. Damit kann der BIF – im Gegensatz zum früheren FinöV-Fonds – als offene institutionelle Lösung klassifiziert werden, über die auch neu beschlossene Neu- und Ausbauprojekte bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen finanziert werden können.

Zu den bedeutendsten Merkmalen des BIF, welche über die bereits erläuterten und durch den BIF übernommenen Charakteristika des FinöV-Fonds (Fondscharakter, intermodale Einnahmezweckbindung etc.) hinausgehen, gehören die folgenden Aspekte:

- Sicherstellung von Überjährigkeiten über vorzuhaltende Mindestreserven (im Gegensatz zur Herstellung von Überjährigkeiten im FinöV-Fonds durch die Bevorschussung durch den schweizerischen Bundeshaushalt);

- Ausweitung der Fondsfinanzierung auf alle Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen;
- Neue (formale) Priorisierung der Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt des bestehenden Netzes vor der Finanzierung von Neu- und Ausbauprojekten;
- Starke Verschränkung des BIF als Finanzierungsinstrument mit dem STEP Bahninfrastruktur als Bedarfsplanungsinstrument durch eine umfassende Abstimmung von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen;
- Ausweitung der Einnahmezweckbindung des bisherigen FinöV-Fonds auf nicht im Verkehrssektor erhobene Einnahmequellen (insbesondere auf die Einkommensteuer).

Im Kontext der Verschränkung des BIF mit dem STEP Bahninfrastruktur bei zu fällenden Aus- und Neubauentscheidungen wurde eine sehr hohe politische Selbstbindung etabliert. Durch die Festlegung der sogenannten Ausbauschritte werden jeweils mehrjährige Ausgabenentscheidungen für die schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen gefällt, welche über den BIF finanziert werden. Diese Ausgabenentscheidungen werden mit der ebenso starken politischen Selbstbindung der (intermodalen) Verwendung der verschiedenen dem BIF auf Verfassungsebene zugewiesenen Einnahmequellen verbunden.

Durch die neue Fondsfinanzierung bei den Ausgabenbereichen Betrieb und Substanzerhalt wird die politische Selbstbindung bei diesen erhöht, sodass nun bei allen Ausgabenbereichen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen eine hohe politische Selbstbindung vorliegt. Dementsprechend dürften im Vergleich zum FinöV-Fonds die (politischen) Transaktionskosten und dabei insbesondere die Koordinationskosten für die Finanzmittelbereitstellung hinsichtlich dieser als prioritär angesehenen Ausgabenbereiche gesenkt werden können. Damit einhergehend dürfte sich auch die Effektivität hinsichtlich der Fällung der diesbezüglichen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen erhöhen.

Ferner sind auch eine hohe Stabilität des BIF und entsprechend hohe politische Transaktionskosten für Änderungen an diesem zu erwarten. Dies ist einerseits im auf Verfassungsebene angelegten Langfristcharakter des BIF begründet. Andererseits verfügt der BIF auch über eine hohe politische bzw. (direkt-)demokratische Legitimität aufgrund der Bestätigung der für die Implementierung des BIF notwendigen Verfassungsänderungen durch die Schweizer Wahlberechtigten sowie einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der auskömmlichen Finanzierung des Betriebs, Substanzerhalts und auch Ausbaus der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen.

Der BIF kann dabei nicht als völlig neuartige institutionelle Lösung eingeordnet werden, da dieser im Wesentlichen eine Weiterentwicklung des bisherigen FinöV-Fonds darstellt. Insofern dürften keine größeren Anpassungskosten (bzw. Reibungsverluste) im Rahmen der Etablierung des BIF aufgetreten sein, da die entsprechenden Behörden (insbesondere das BAV) mit der Steuerung dieser Art von Elementen der institutionellen Lösung bereits vertraut gewesen sein dürften.

Ansonsten dürften im regulären Verfahren zur Fällung von Ausgabenentscheidungen die politischen Transaktionskosten der Nutzung der institutionellen Lösung begrenzt sein, da es relativ starke Vorstrukturierungen sowohl hinsichtlich der Nutzung der Einnahmequellen als auch der Verteilung dieser auf die einzelnen Ausgabenbereiche (bzw. hinsichtlich des Vorgehens zur Fällung von

Ausgabenentscheidungen) gibt. Bedarf es aber einer größeren Anpassung am Einnahmenniveau insgesamt, z. B. durch gestiegene Anforderungen an den Ausbau der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen, dürfte es aufgrund der fehlenden Kreislaufstrukturen und den teilweise nicht dem Verkehrssektor zuzurechnenden Einnahmequellen in dieser recht starren institutionellen Lösung zu relativ hohen (politischen) Transaktionskosten (Informations-, Koordinations- und strategischen Kosten) sowie in gewissem Maße auch Transformationskosten für entsprechende Anpassungen kommen.

3.5 Gesamtbetrachtung und Fazit

Vor einigen Jahren wurden an der bisherigen Form der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen diverse Veränderungen vorgenommen. Diese kulminierten in der Ablösung des FinöV-Fonds durch den per Volksabstimmung am 09.02.2014 beschlossenen und zum 01.01.2016 implementierten BIF.

GESAMTBETRACHTUNG VON FINÖV-FONDS UND BIF

Der FinöV-Fonds, welcher bis zu seiner Auflösung zum Ende des Jahres 2015 existierte, wurde im Jahr 1998 für die Finanzierung der verschiedenen Eisenbahngroßprojekte (BAHN 2000, NEAT etc.) geschaffen. Dieser war somit das zentrale Finanzierungsinstrument für den in dieser Zeit begonnenen starken Ausbau der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr. Das Kernelement des auf Verfassungsebene implementierten FinöV-Fonds war eine mehrjährige Finanzmittelbereitstellung zugunsten von Neu- und Ausbauprojekten unter Rückgriff auf eine intermodale Einnahmezweckbindung mit einem mittelbaren Kreislaufgedanken. Durch diesen wurde die Laufzeit des FinöV-Fonds an die Realisierung der finanzierten Projekte und die Rückzahlung der dafür aufgenommenen Schulden gegenüber dem Bundeshaushalt gekoppelt. Der FinöV-Fonds als Element der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen war allerdings auf Neu- und Ausbauprojekte begrenzt. Die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt (sowie eines Teils der Ausbauprojekte) erfolgte über den schweizerischen Bundeshaushalt sowie über die ISB, wobei auch dort gewisse Mehrjährigkeiten vorgelegen haben.

Insgesamt dürfte das Finanzierungsinstrument FinöV-Fonds im Vergleich zu klassischen Haushaltssystemen mit geringeren (politischen) Transaktionskosten sowie in gewissem Maße auch geringeren Transformationskosten einhergegangen sein. Außerdem dürfte eine höhere Effektivität hinsichtlich der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bestanden haben. Allerdings konnte der FinöV-Fonds aufgrund der von vornherein begrenzten Laufzeit keine dauerhafte Lösung darstellen. Außerdem dürften gewisse Schnittstellenprobleme bestanden haben, da nur die Ausgabenbereiche Neu- und Ausbau durch die Fondsfinanzierung einen prioritären Zugang zu Finanzmitteln erhalten haben. Dagegen dürften die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt (auch unter der Berücksichtigung der teilweise gegebenen Mehrjährigkeiten) im jährlichen Haushaltsverfahren zumindest zu einem gewissen Ausmaß mit anderen Ausgabenbereichen des schweizerischen Bundeshaushalts in Konkurrenz gestanden haben.

Mit Beginn des Jahres 2016 wurden die beschlossenen Reformen der FABI-Vorlage umgesetzt. Der BIF ist seit dem 01.01.2016 als haushaltsangelagerter rechtlich unselbstständiger Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung mit unbefristeter Laufzeit für die Finanzierung aller Ausgabenbereiche

bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen verantwortlich.⁴³⁷ Dabei ist die Einnahmeseite des BIF weiterhin unter anderem durch intermodale Einnahmequellen gekennzeichnet.

Zu den weiteren Kernmerkmalen der institutionellen Lösung des BIF gehören die durch den Fondscharakter sichergestellten Überjährigkeiten, die starken Vorstrukturierungen von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten im Rahmen der Umsetzung des STEP Bahninfrastruktur sowie das absolute Neuverschuldungsverbot. Kreislaufstrukturen sind beim BIF beispielsweise im Gegensatz zum Fernstraßensektor (und auch im Gegensatz zum FinöV-Fonds als dessen Vorgängerlösung) nicht vorhanden. Ferner hat der BIF die Verschuldung des FinöV-Fonds gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt übernommen und ist für deren Rückzahlung verantwortlich.

Zusammenfassend kann der BIF als eine ganzheitliche Nachfolgelösung des FinöV-Fonds eingeordnet werden. Die diversen positiven Aspekte des FinöV-Fonds (intermodale Zweckbindung von Einnahmen, Überjährigkeiten durch Fondscharakter) wurden aufgegriffen, weiterentwickelt (Ausweitung der Fondsfinanzierung auf alle Ausgabenbereiche) sowie darüber hinaus durch neue positive Aspekte (stark vorstrukturierte sequentielle Investitions- und Finanzierungsentscheidungen mit Programmcharakter) ergänzt. Es lassen sich aber auch tendenziell negativ wirkende Aspekte (fehlende Kreislaufstrukturen, Zweckbindung von Einnahmequellen außerhalb des Verkehrssektors) identifizieren.

KERNCHARAKTERISTIKA DER EISENBahnINFRASTRUKTURFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

Die zentralen Charakteristika der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturfinanzierung, welche auch über die verschiedenen Reformschritte hinweg konstant geblieben sind, lassen sich wie folgt zusammenfassend darstellen:

- Starke intermodale Finanzierungskomponente durch Rückgriff auf Einnahmequellen aus dem Straßenverkehrssektor für die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung;
- Vermeidung einer schuldenbremsenrelevanten Anrechnung der Schulden, die für die Finanzierung der umfassenden Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Rahmen der Eisenbahngroßprojekte aufgenommen wurden, durch eine Verbuchung in der Bilanz des Bundes;
- Vorstrukturierungen zur Fixierung des Ausgabenniveaus durch Implementierung einer Einnahmezweckbindung auf Verfassungsebene mit (aufwendigen) Anpassungen im Einzelfall bei geänderten Rahmenbedingungen bzw. gewünschten Anpassungen am Ausgabenniveau;
- Finanzierung verschiedener Ausgabenbereiche:
 - Finanzierung von Betrieb und kleineren Instandhaltungsmaßnahmen direkt und nahezu automatisch innerhalb der Unternehmen durch die von den ISB erhobenen Trassenpreise;

⁴³⁷ Der BIF fungierte im Übrigen auch als Vorbild für den neuen NAF, welcher zum 01.01.2018 für die Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen und verkehrsträgerübergreifender Projekte in den Agglomerationen der Schweiz in Kraft getreten ist.

- Finanzierung von größeren Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen im Rahmen der mehrjährigen Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den SBB bzw. Privatbahnen;
- Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen über Programme (im Regelfall) oder Anpassungen an den institutionellen Lösungen (im Ausnahmefall bei sehr großen Projekten).

JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN UND AUSBLICK

In den Jahren 2017 und 2018 ist der nächste anstehende Ausbauschritt 2035 (damals noch Ausbauschritt 2030 / 2035) des STEP Bahninfrastruktur in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion gewesen.⁴³⁸ Das Vorgehen zur Entwicklung dieses Ausbauschriffs erfolgte entsprechend dem Verfahren, welches in Abbildung 15 in Abschnitt 3.4.2.4 dargestellt wurde.

Der schweizerische Bundesrat hat zunächst einen Ausbauschritt mit einem Gesamtvolumen von ca. 12 Mrd. CHF (über einen Zeitraum ca. zehn Jahren) vorgeschlagen. Dieses Finanzierungsvolumen wurde auf eine Vielzahl an verschiedenen Einzelprojekten verteilt. Der erste Schritt in diesem Prozess war ein sogenanntes Vernehmlassungsverfahren, in dem die Positionen und Stellungnahmen aller relevanten Stakeholder zu den Plänen des Bundesrats eingeholt worden sind. Dieses Verfahren wurde am 15.01.2018 abgeschlossen. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden im weiteren Verlauf des Verfahrens in die Entwicklung der endgültigen Parlamentsvorlage einbezogen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde deutlich, dass insbesondere hinsichtlich der Güte der Projektauswahl des Ausbauschriffs unterschiedlichste Ansichten bestanden haben.⁴³⁹ Dieses Ergebnis ist allerdings nicht erstaunlich, da eine Priorisierung bei den angemeldeten Projekten vorgenommen wurde und dementsprechend nicht in allen Regionen zu gleichen Anteilen neue Eisenbahninfrastrukturen geplant und (aus-)gebaut werden sollten.⁴⁴⁰ Außerdem wurde durch die SBB die Prüfung von alternativen Formen der Kapazitätserweiterung (z. B. durch Investitionen in die Leit- und Sicherungstechnik oder andere Formen der Betriebsabwicklung) angestrebt (bzw. zumindest angedacht).⁴⁴¹

Im Herbst des Jahres 2018 wurden eine Botschaft sowie Entwürfe für Bundesbeschlüsse durch den Bundesrat erarbeitet, damit der Ausbauschritt 2035 durch die Bundesversammlung beraten (und letztendlich auch verabschiedet) werden konnte.⁴⁴² Im Jahr 2019 ist dann der Ausbauschritt 2035 im Rahmen des STEP Bahninfrastruktur durch die Bundesversammlung beschlossen worden.⁴⁴³ Ein fakultatives Referendum über die verabschiedeten Ausbaugesetze bzw. Bundesbeschlüsse wurde seitens der Schweizer Wahlberechtigten nicht initiiert.

⁴³⁸ Vgl. hierzu FORSTER (2017) sowie BAV (2019c).

⁴³⁹ Vgl. hinsichtlich der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens BAV (2018).

⁴⁴⁰ Vgl. ASCHWANDEN (2017) oder auch KRUMMENACHER (2017).

⁴⁴¹ Vgl. SCHNEEBERGER (2017).

⁴⁴² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2018b).

⁴⁴³ Vgl. BAV (2019a) und BB AUSBAUSCHRITT 2035 EISENBAHNINFRASTRUKTUR (2019).

Der Ausbauschnitt 2035 stellt die erste Iteration des STEP Bahninfrastruktur als Bedarfsplanungsinstrument in Verbindung mit dem Finanzierungsinstrument des BIF dar.⁴⁴⁴ Es bleibt nun abzuwarten, inwiefern die Zeitplanung für die Realisierung dieses Ausbauschnitts so wie angedacht eingehalten wird. Es ist allerdings anzunehmen, dass aufgrund der umfangreichen Erfahrungen der Schweiz mit (größeren) Infrastrukturausbauprogrammen (und deren politischer und gesellschaftlicher Abstimmung) keine größeren Probleme auftreten werden.

FAZIT

In diesem Teil der Arbeit ist die Funktionsweise der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen detailliert dargestellt, eingeordnet, analysiert und bewertet worden. Hierbei wurde deutlich, dass in der Schweiz in deutlich höherem Maße institutionelle Lösungen genutzt werden bzw. worden sind, die über ein stärkeres Maß an politischer Selbstbindung verfügen bzw. verfügten als die auch in Deutschland anzutreffende klassische Haushaltsfinanzierung. Außerdem zeichnet sich die schweizerische Lösung durch eine sehr starke intermodale Komponente aus, während in Deutschland die Eisenbahninfrastrukturen keine Finanzmittel unmittelbar aus dem Straßensektor erhalten, sondern ausschließlich aus allgemeinen Steuern und Infrastrukturnutzungsgebühren finanziert werden.⁴⁴⁵

Wenn auch Unterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland hinsichtlich des Anteils des Schienenverkehrs im Modal Split sicherlich nicht vollständig durch den Umstand der deutlich effektiveren und effizienteren Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen zu erklären sind, so ist zu anzunehmen, dass diese durchaus einen relevanten Beitrag ausmacht. Dies dürfte insbesondere auf die beiden folgenden Faktoren zurückzuführen sein:

- Höhere Verlässlichkeit der Finanzierung aller Ausgabenbereiche der Eisenbahninfrastrukturen durch deutlich stärkere diesbezügliche politische Selbstbindung;
- Intermodale Komponente der Finanzierung, bei der außerdem Lenkungs- und Finanzierungsziele im Rahmen der Zweckbindung der Einnahmequellen aus dem Straßenverkehrssektor für die Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen kongruent sind.

Um die angestrebten Klimaziele der deutschen Bundesregierung und das daraus abgeleitete Ziel der (nahezu vollständigen) Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis zum Jahr 2050 durch eine (zumindest anteilige) Verlagerung des Verkehrs auf klimafreundlichere Verkehrsträger zu erreichen, können die institutionellen Lösungen der Vergangenheit und Gegenwart sowie die durchgeführten Reformen in der Schweiz als relevante Anhaltspunkte für potentielle Reformen der (Eisenbahn-)Infrastrukturfinanzierung in Deutschland dienen. Zumindest ist zu erwarten, dass eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung der deutschen Eisenbahninfrastrukturen und damit eine

⁴⁴⁴ Der zunächst anstehende Ausbauschnitt 2025 wurde bereits zusammen mit den Reformen an den institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen (FABI-Vorlage) von der Bundesversammlung und im Rahmen einer Volksabstimmung von den Schweizer Wahlberechtigten beschlossen.

⁴⁴⁵ Vgl. für eine Darstellung der deutschen Eisenbahninfrastrukturfinanzierung DAEHRE (2012, S. 22-27) sowie MITUSCH / GIPP (2015, S. 37-40).

merkliche Steigerung der Attraktivität bzw. intermodalen Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs einen deutlichen Beitrag zur Erreichung des politischen Ziels einer Verkehrswende leisten würde.

4 Übergreifendes Fazit

ZENTRALE INHALTLICHE ERKENNTNISSE DER ARBEIT

Nach Abschluss der in dieser Arbeit durchgeführten Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Fernstraßen und Eisenbahninfrastrukturen kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die schweizerische Verkehrsinfrastrukturfinanzierung einerseits als effektiv und andererseits auch als effizient anzusehen ist.

Ferner ist festzustellen, dass in diesem Kontext die Nutzung der NIÖ (und deren Anwendung auf Fragestellungen im öffentlichen Sektor) einen wichtigen Beitrag zur Analyse der Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen liefern konnte. Es konnte nachvollzogen werden, warum eine so hohe Effektivität und Effizienz bei den in der Schweiz genutzten institutionellen Lösungen in der Vergangenheit vorlag und auch im Status quo noch vorliegt.

Zu den Erfolgsfaktoren bzw. besonders positiv hervorzuhebenden Merkmalen der Bereitstellung und Finanzierung der (übergeordneten) schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen gehören die folgenden Aspekte:

- Allgemein ist festzustellen, dass mit den recht starken politischen Selbstbindungen bei der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vor allem relativ geringe (politische) Transaktionskosten bei der Bereitstellung und Finanzierung einhergehen.
- Die Nutzung von Überjährigkeiten in der Finanzmittelbereitstellung für alle unterschiedlichen Ausgabenbereiche bei den übergeordneten schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen führt zu reduzierten politischen Transaktionskosten sowie ergänzend auch zu einer kosteneffizienten Leistungserstellung.
- Die starke Vorstrukturierung und enge Verzahnung von Priorisierungsmechanismen, mehrjährigen Investitionsentscheidungen und Finanzierungsplänen bei den übergeordneten Schweizer Verkehrsinfrastrukturen geht mit einer hohen Effizienz der Bereitstellung und Finanzierung einher. Dabei dürften nur relativ geringe politische Transaktions- sowie außerdem auch nur überschaubare Transformationskosten anfallen.
- Die Anwendung von (bei der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung auch intermodalen) Einnahmezweckbindungen mit einer hohen Nutzerakzeptanz und teilweise auch integrierten Vorstrukturierungen bezüglich Anpassungen am Einnahmeniveau (und damit etablierten Kreislaufstrukturen) ist ebenso mit verhältnismäßig geringen politischen Transaktionskosten verbunden. Außerdem dürften bei einer Nutzung solcher Einnahmezweckbindungen auch nur geringe Transformationskosten anfallen.
- Nichtsdestoweniger wird sich seitens der schweizerischen Legislative und Exekutive aufgrund der Nutzung von haushaltsnahen bzw. haushaltsintegrierten Fondsmodellen im Rahmen der institutionellen Lösungen eine gewisse haushalterische und darüber hinaus auch verkehrspolitische Flexibilität bewahrt.

Kritisch anzumerken sind allerdings auch geringfügige Schwächen der Schweizer Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Dazu gehören vor allem die folgenden beiden Aspekte:

- Es ist denkbar, dass die getroffene Auswahl der Einnahmequellen für die implementierten Einnahmezweckbindungen teilweise mit gewissen Problemen einhergeht, da diese in manchen Fällen ohne Berücksichtigung bestehender Interdependenzen zu anderen Einnahmequellen erfolgt ist und zumindest in einem Sachverhalt auch kein unmittelbarer Bezug der Einnahmequelle zum Verkehrssektor besteht.⁴⁴⁶ Gerade auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen im Bereich elektrischer Fahrzeugantriebe (und einem damit einhergehenden Bedeutungsverlust der Mineralölsteuer als Einnahmequelle) sollten Anpassungen an der Auswahl der Einnahmequellen für die Einnahmezweckbindungen in regelmäßigen Abständen geprüft werden.
- Außerdem werden stellenweise im Rahmen der Einnahmezweckbindungen Kreislaufstrukturen so institutionell ausgestaltet, dass sie ihre Wirkung nicht oder nur in einem geringen Ausmaß entfalten können.⁴⁴⁷ Damit einhergehend kann sich die Frage gestellt werden, warum nicht unmittelbar auf solche Formen von Kreislaufstrukturen verzichtet wird.

Bei einer Gesamtbetrachtung ist jedoch festzustellen, dass die in der Schweiz als zentrale Elemente der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung genutzten haushaltsnahen bzw. haushaltsintegrierten Fondsmodelle als ganzheitliche Lösungen zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung mit nur wenigen Schwächen anzusehen sind.

WEITERGEHENDE ERKENNTNISSE DER ARBEIT

Wie in der Einleitung zu dieser Arbeit erläutert bestand ferner das Ziel, die Eignung bzw. Erklärungskraft der NIÖ zur Analyse der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen zu überprüfen. Bezüglich dieses Punktes kann festgehalten werden, dass sich die Nutzung der NIÖ bei den in dieser Arbeit durchgeführten (positiven) Analysen insofern bewährt hat, als die (angenommene bzw. vermutete) Effektivität und Effizienz der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in der Schweiz dadurch erklärt werden kann. Dies kann als Unterstützung für die Relevanz und die Aussagekraft der bereits im einleitenden Kapitel 1 erwähnten Arbeiten von BECKERS ET AL. (2011), KLATT (2011) und BECKERS ET AL. (2016) angesehen werden, in denen eine Untersuchung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland (ebenfalls) auf Basis der NIÖ erfolgt ist. Dabei sind in BECKERS ET AL. (2011), KLATT (2011) und BECKERS ET AL. (2016) (Reform-)Empfehlungen ausgesprochen worden, die zu einer Annäherung der Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland an die entsprechende Praxis in der Schweiz führen würden.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Dieser Kritikpunkt bezieht sich einerseits auf die Interdependenzen zwischen Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag, welche im Status quo (weitestgehend) unterschiedlichen Elementen der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Fernstraßen zufließen. Andererseits wird hier auch die Zweckbindung eines Anteils der nicht dem Verkehrssektor zuzuordnenden direkten Bundessteuer (Einkommen- bzw. Gewinnsteuer) für die Ausgabenbereiche des BIF adressiert.

⁴⁴⁷ Hier wird die beim NAF im Status quo bestehende Regelung angesprochen, dass für den Fall, dass die zweckgebundenen Einnahmen für die Finanzierung der Ausgabenbereiche des NAF nicht ausreichen, alle dem NAF zufließenden Verbrauchssteuern und Abgaben erhöht werden können und es diesbezüglich keine herausgehobene Stellung einer spezifischen Einnahmequelle (mehr) gibt.

⁴⁴⁸ In diesem Kontext kann auch nochmals auf BECKERS ET AL. (2018) verwiesen werden, wo für die (deutschen) Eisenbahninfrastrukturen Empfehlungen hinsichtlich der Nutzung von Finanzierungslösungen mit intermodalen Komponenten – wie sie auch in der Schweiz implementiert sind – abgegeben wurden.

Im Kontrast zur erfolgreichen Umsetzung in der Schweiz (sowohl bei den Fernstraßen als auch den Eisenbahninfrastrukturen) und den (mit Bezug zu den Bundesfernstraßen) abgegebenen Empfehlungen in BECKERS ET AL. (2011), KLATT (2011) sowie BECKERS ET AL. (2016) sind – wie bereits in der Einleitung in Kapitel 1 dieser Arbeit erläutert – aus dem Kreis deutscher Wissenschaftler und Stakeholder über viele Jahre hinweg vor allem auf einzelne (Teil-)Verkehrssysteme bezogene Reformvorschläge unterbreitet worden, die eine Ausweitung von Nutzerfinanzierungen, eine Etablierung geschlossener intramodaler Finanzierungskreisläufe, eine Nutzung haushaltsausgelagerter Fondsmodelle oder auch den Einbezug privater, gewinnorientierter Akteure in die Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen zum Inhalt haben. Diese Arbeit hat auf zwei Arten – nämlich erstens durch die positive Evaluierung der Effektivität und Effizienz der in der Schweiz genutzten haushaltsnahen bzw. haushaltsintegrierten Fondsmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen und Eisenbahninfrastrukturen sowie zweitens durch die mittelbare Stärkung der Aussagekraft der genannten (ebenfalls) auf Basis der NIÖ durchgeführten Studien bzw. Arbeiten in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – dargelegt, dass die aufgeführten vielfach ausgesprochenen Empfehlungen aus dem Kreis deutscher Wissenschaftler und Stakeholder als durchaus kritikwürdig anzusehen sind.⁴⁴⁹ Vielmehr ist – wie in dieser Arbeit aufgezeigt – eine effektive und effiziente Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen auch und gerade durch eine Nutzung haushaltsintegrierter institutioneller Lösungen möglich, die im Rahmen einer systemischen Herangehensweise die Interdependenzen der verschiedenen (Teil-)Verkehrssysteme zum Gesamtverkehrssystem berücksichtigen.

⁴⁴⁹ Anzumerken ist allerdings, dass nicht jede in diesem Kontext abgegebene Empfehlung zwingend als negativ einzuordnen ist. Vgl. beispielsweise BECKERS ET AL. (2006) hinsichtlich des (recht erfolgreichen) österreichischen Modells der Fernstraßenfinanzierung.

5 Anhang: Volksabstimmungen und Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen

In diesem Anhang erfolgt eine knappe Darstellung der wesentlichen (durch die Schweizer Wahlberechtigten angenommenen) Volksabstimmungen (Abschnitt 5.1) und durch die Bundesversammlung verabschiedeten Bundesgesetze (Abschnitt 5.2), welche sich auf die Fällung von Bereitstellungsentscheidungen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen beziehen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Darstellung nicht abschließend ist und nur die Inhalte bedeutender Volksabstimmungen und Bundesgesetze dargestellt sind.

5.1 Volksabstimmungen zur Veränderung der schweizerischen Bundesverfassung bzw. zur Bestätigung von bereits vom Parlament verabschiedeten Bundesbeschlüssen und -gesetzen

5.1.1 Volksabstimmung über das BAHN 2000-Projekt (06.12.1987)

Die erfolgreiche Volksabstimmung vom 06.12.1987 zum BAHN 2000-Projekt gilt als der Einstieg der Schweiz in die fahrplanbasierte Infrastrukturplanung, die im Rahmen eines Zielfahrplans die integrale Vertaktung des Schienenpersonenverkehrs unter Rückgriff auf ein System von Taktknoten vorsieht.⁴⁵⁰

Ziel des BAHN 2000-Projekts war die explizite Förderung des öffentlichen Verkehrs aufgrund einer erwarteten starken Zunahme der Verkehrsnachfrage. Damals bestand der politische Wille, dass diese zusätzliche Verkehrsnachfrage nicht vollständig durch den Verkehrsträger Straße aufgefangen werden sollte, da starke negative Externalitäten (insbesondere Umwelt- und Staukosten) im Straßenverkehr existieren. Umgesetzt werden sollte dies durch umfassende Neu- und Ausbaumaßnahmen bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen (unter expliziter Nennung der entsprechenden Streckenabschnitte) zur Implementierung eines integralen Taktfahrplans. Die Bestimmung der zeitlichen Umsetzung der verschiedenen Baumaßnahmen sollte durch den Bundesrat erfolgen. Für die je hälftig vorgesehenen Neu- und Ausbaumaßnahmen waren Kosten von insgesamt 5,4 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 1987) veranschlagt. Die Investitionen des BAHN 2000-Projekts sollten dabei zunächst über verzinsliche und rückzahlbare Darlehen an die ISB finanziert werden, da davon ausgegangen wurde, dass bei den Investitionen durch die erwarteten Mehrverkehre auch eine betriebswirtschaftliche Rentabilität gegeben gewesen wäre.⁴⁵¹ Wie in Abschnitt 3.3.1.1.5 beschrieben wurde diese Ausgestaltungsvariante der Finanzierung jedoch ab dem Jahr 2005 zugunsten der Gewährung variabel verzinslicher, bedingt rückzahlbarer Darlehen abgeändert.

⁴⁵⁰ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1987, S. 2-7).

⁴⁵¹ Ex post kann diese Einschätzung der betriebswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der neu- und auszubauenden Eisenbahninfrastrukturen für die ISB als äußerst unrealistisch angesehen werden.

5.1.2 Volksabstimmung über die Umsetzung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (27.09.1992)

Mit der Volksabstimmung vom 27.09.1992 über die Umsetzung der NEAT wurde der Beschluss für den Neubau der Tunnelprojekte der Gotthard- und der Lötschberg-Basislinien (Gotthard-, Ceneri- und Lötschberg-Basistunnel) sowie den Ausbau der entsprechenden Zufahrtsstrecken gefällt.⁴⁵² Das NEAT-Konzept umfasste vier Bestandteile:

- Neu- bzw. Ausbau der Gotthard- und der Lötschberg-Simplon-Achse;
- Integration der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen in das europäische HGV-Netz;
- Ausbau der Zufahrtsstrecken zur Gotthard- und Lötschberg-Achse;
- Kleinere, flankierende Maßnahmen.

Zu den größeren NEAT-Projekten zählten bzw. zählen konkret die folgenden Eisenbahnstrecken:⁴⁵³

- Neubaustrecke Arth-Goldau-Lugano mit Basistunneln am Gotthard und am Monte Ceneri:
 - Basistunnel am Gotthard (57 km):
 - Inbetriebnahme Ende des Jahres 2016;
 - Kosten: 12,5 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2016);
 - Basistunnel am Monte Ceneri (15,4 km):
 - Inbetriebnahme Ende des Jahres 2020;
 - Kosten: 3,5 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2016);
- Neubaustrecke Frutigen-Rhonetal mit Basistunnel am Lötschberg (34,6 km):
 - Inbetriebnahme (teilweise nur einspurig) Mitte des Jahres 2007;
 - Kosten: 5,3 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2016);
- Ausbau der Zufahrtsstrecken:
 - Westschweiz (insbesondere die Strecken von Genf und Basel zur Lötschberg-Achse);
 - Ostschweiz (insbesondere die Strecken zwischen Zürich und Zug bzw. St. Gallen);
 - Kosten: 2,2 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 2016).

Ziel der NEAT war und ist (aufgrund vorgelagerter verkehrs- und umweltpolitischer Erwägungen zur Förderung des Schienenverkehrs) die Etablierung von leistungsfähigen Schienenverkehrskorridoren durch die Alpen für den Personen- und Güterverkehr. Für eine hohe Auslastung dieser Projekte sollte außerdem durch weitere Maßnahmen (wie z. B. die Einführung der LSVA) sichergestellt werden, dass der gesamte alpenquerende Transitverkehr auf der Schiene stattfindet. Diese Zielstellung hängt im Übrigen mit der sogenannten Alpen-Initiative zusammen, auf die im nachfolgenden Abschnitt 5.1.3 eingegangen wird. Die geplanten Kosten der Projekte beliefen sich auf 19,1 Mrd. CHF (mit Preisstand des Jahres 1998 und Projektstand des Jahres 2007). Wie in Abschnitt 3.3.1.1.5 beschrieben, waren aufgrund der Bevorschussung der Projekte durch den Bundeshaushalt die Kosten jedoch abhängig von der Realisierungsgeschwindigkeit der Projekte und der Zinsentwicklung in diesem Zeitraum. Die

⁴⁵² Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1992, S. 3-9) sowie BB ALPENTRANSIT (2003).

⁴⁵³ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1992, S. 4), BAV (2016b) sowie BAV (2016c).

Freigabe der Finanzmittel für die Projekte erfolgte im Rahmen von in Bundesbeschlüssen durch die Bundesversammlung festgeschriebenen Verpflichtungskrediten.⁴⁵⁴

Damals war noch vorgesehen die Bereitstellung der für die Projekte notwendigen finanziellen Mittel ebenso wie beim BAHN 2000-Projekt über verzinsliche und rückzahlbare Darlehen des Bundes an die SBB und die BLS umzusetzen. Dabei sollten diese Kredite zum Zinssatz von Schweizer Bundesanleihen verzinst werden. Nach Inbetriebnahme der Projekte waren dann eine variable Verzinsung und die Rückzahlung der gesamten Investitionssummen innerhalb von 60 Jahren geplant. Finanziert werden sollten die Projekte durch seitens des Bundes an die ISB vergebene Kredite, welche wiederum durch eine neue Zweckbindung von Teilen des Mineralölsteuerertrags (im Rahmen einer intermodalen Finanzierung für 25 % der Gesamtkosten der Gotthard- und Lötschberg-Basislinien) sowie Finanzmittel aus dem schweizerischen Bundeshaushalt (über die Aufnahme von Bundesanleihen für die restlichen Kosten) finanziert werden sollten.

Die NEAT war im Übrigen Teil einer Verhandlungslösung mit der EU (damals noch Europäische Gemeinschaft) zum Abschluss der sogenannten bilateralen Verträge (und dabei konkret dem sogenannten Landverkehrsabkommen zur Harmonisierung der schweizerischen und europäischen Verkehrspolitik) zwischen der EU und der Schweiz. In diesem Kontext erfolgte auch die Einführung der LSVA.

5.1.3 Volksabstimmung über den Alpenschutzartikel (20.02.1994)

Die Volksabstimmung vom 20.02.1994 über die Aufnahme des sogenannten Alpenschutzartikels in die Bundesverfassung stellt einen bedeutsamen ersten Schritt der bis heute gültigen Schweizer Politik zur umfassenden Verlagerung des Straßenverkehrs auf den Schienenverkehr dar.⁴⁵⁵ Zu den Zielen der damaligen Volksinitiative gehörten die folgenden beiden zentralen Aspekte:

- Vollständige Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von der Straße auf die Schiene innerhalb einer Übergangsfrist von zehn Jahren, in der die Kapazitäten des Schienenverkehrs bzw. der Eisenbahninfrastrukturen massiv erweitert werden sollten;
- Neu- bzw. Ausbauverbot (im Sinne eines Verbots der Kapazitätserhöhung) von Straßen im Alpenraum, soweit diese dem Transitverkehr (Güter- und Personen) dienen könnten.

Hintergrund dieser Volksinitiative war der Wunsch der Initiatoren die Belastungen des Alpenraums durch den Transitverkehr und dessen Auswirkungen auf Mensch, Fauna sowie Flora deutlich zu verringern und den Schutz der Alpen auf Verfassungsebene abzusichern. Der Bundesrat hat sich damals gegen diese Volksinitiative ausgesprochen, da die im (zur Abstimmung gestellten) Verfassungsartikel niedergelegten Beschränkungen einen starken ordnungsrechtlichen Eingriff in die freie Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr dargestellt hätten. Im Gegensatz dazu bevorzugte der Bundesrat „marktkonforme“⁴⁵⁶ Instrumente zur Erreichung der angestrebten Verlagerungsziele.

⁴⁵⁴ Vgl. BB ALPENTRANSIT-FINANZIERUNG (1999) und die Anpassung im Rahmen des BB ANPASSUNG ALPENTRANSIT-FINANZIERUNG (2008).

⁴⁵⁵ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1994, S. 12-17) sowie überblickshaft VOLLMER (2021).

⁴⁵⁶ SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1994, S. 16).

Außerdem wurde vor internationalen Verwerfungen gewarnt und auf die zu erwartende schwierige Umsetzung (hohe Vollzugskosten aufgrund der notwendigen Differenzierung zwischen Transit-, Quell-, Ziel- und Binnenverkehren) sowie die distributiven Aspekte (mögliche Benachteiligung der Bergkantone beim Infrastrukturausbau) der Abstimmungsvorlage hingewiesen.

Gleichzeitig mit dieser Volksabstimmung wurden weitere spezifische Vorlagen für den Straßenverkehrssektor zur Abstimmung gestellt. Diese umfassten eine Erhöhung der jährlichen Nationalstraßenabgabe von 30 auf 40 CHF, die Weiterführung der PSVA und die perspektivische Weiterentwicklung der PSVA zur LSVA, wobei alle diese Vorlagen (inklusive der Alpenschutz-Initiative) angenommen wurden.⁴⁵⁷

Die Alpen-Initiative kann innerhalb der Schweizer Verkehrspolitik als Graswurzel-Bewegung aufgefasst werden, welche vor allem als Gegenbewegung zu einem verstärkten Druck seitens der EU auf die Schweiz angesichts des fortschreitenden europäischen Einigungsprozesses (und der starken wirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz mit den anderen europäischen Staaten) zu sehen war.⁴⁵⁸ Vor diesem Hintergrund ist im Übrigen der damalige Vorschlag des Bundesrats zur Erhebung der LSVA und zum dadurch finanzierten Neu- und Ausbau der NEAT-Projekte als Kompromisslösung einzuordnen, um einen Ausgleich zwischen nationalen und europäischen Interessen zu schaffen.

Dementsprechend muss für das Verständnis des Erfolgs dieser Volksinitiative auch die historische Entwicklung des alpenquerenden Verkehrs und der diesbezüglichen Verkehrspolitik betrachtet werden.⁴⁵⁹ Bis weit in die 1970er-Jahre hinein war der Schienengüterverkehr über den alten Gotthard-Eisenbahntunnel ein äußerst ertragsstarkes Produkt der SBB, da kein nennenswerter intra- oder intermodaler Wettbewerb zu verzeichnen war. Dies änderte sich in den 1980er-Jahren mit der Eröffnung der diversen größeren Fernstraßentunnel (insbesondere des Gotthard-Straßentunnels). Der Erfolg der Alpenschutzinitiative zu Beginn der 1990er-Jahre ist insbesondere auf den massiven Anstieg der alpenquerenden Fahrten des schweren Straßengüterverkehrs zwischen den 1980er-Jahren und dem Jahr 2000 von wenigen Tausend auf mehr als 1,2 Millionen Fahrten pro Jahr zurückzuführen.

Ab den 2000er-Jahren erfolgte eine Abkehr von einer Politik der Ge- bzw. Verbote hin zu einer (deutlich EU-kompatibleren) Nutzung von marktkonformen verkehrspolitischen Instrumenten. Zu nennen ist hier nochmals die Einführung der LSVA zur Internalisierung der externen Kosten des Straßengüterverkehrs, die unter anderem zur Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen durch den neuen FinöV-Fonds diente, welcher neben anderen Einnahmequellen von bis zu zwei Dritteln der LSVA-Einnahmen gespeist wurde. Die Zweckbindung der LSVA für die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung ist dabei sehr bedeutsam für die politische und gesellschaftliche Akzeptanz ihrer Einführung gewesen.⁴⁶⁰ Durch diese verschiedenen verkehrspolitischen Maßnahmen

⁴⁵⁷ Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1994, S. 2-11) sowie zu den konkreten Abstimmungsergebnissen SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2021b).

⁴⁵⁸ Vgl. RUDEL / TAROLA / MAGGI (2005, S. 206).

⁴⁵⁹ Vgl. RUDEL / TAROLA / MAGGI (2005, S. 208-209).

⁴⁶⁰ Vgl. CRETEGNY / SPRINGER / SUTER (2007, S. 189-190).

konnte eine Abschwächung des bislang sehr starken Wachstums des schweren Straßengüterverkehrs im Alpengebiet erzielt werden.⁴⁶¹

5.2 Bundesgesetze zur Fällung von Bereitstellungsentscheidungen

5.2.1 Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (AtraG)

Ziel des Gesetzes ist es einerseits den verkehrlichen Anforderungen an die Schweiz als Transitland in der Mitte Europas durch leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen und andererseits dem dabei zu berücksichtigenden Schutz des Alpenraums gerecht zu werden. Dazu bedarf es laut Gesetz eines „leistungsfähigen Schienekorridor[s]“⁴⁶² durch die Alpen.

Durch das AtraG werden alle Teilprojekte der NEAT, deren Realisierung und Finanzierung durch den FinöV-Fonds bzw. dessen Nachfolger, den BIF auf Verfassungsebene verankert worden ist, genauer spezifiziert. Im Gesetz werden dementsprechend detaillierte Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich der NEAT getroffen. Zu den spezifizierten NEAT-Teilprojekten gehören nach dem AtraG:

- Gotthard: Erweiterung des Netzes der SBB um einen Gotthard-Basistunnel zwischen Altdorf / Erstfeld und Bodio / Biasca, um eine Neubaustrecke bis Giustizia und um einen Ceneri-Basistunnel zwischen Sant'Antonino / Cadenazzo und Lugano (Massagno) / Vezia,⁴⁶³
- Lötschberg: Erweiterung des Netzes der BLS um einen Lötschberg-Basistunnel zwischen Frutigen und Steg / Baltschieder,⁴⁶⁴
- Ostschweiz: Anbindung der Ostschweiz an die Gotthardlinie durch Ausbau der Eisenbahnstrecke zwischen St. Gallen und Arth-Goldau.⁴⁶⁵

Für die Finanzierung der Teilprojekte können grundsätzlich alle bereits in Abschnitt 3.3.1.1.5 erläuterten Varianten der Finanzierung genutzt werden.⁴⁶⁶ Verzinliche und rückzahlbare Darlehen dürfen allerdings für maximal 25 % der Kosten (inklusive Kapitalkosten) der NEAT gewährt werden. Die Bundesversammlung stellt die Finanzmittel mittels in Bundesbeschlüssen niedergelegten Verpflichtungskrediten zur Verfügung.⁴⁶⁷

5.2.2 Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 (BAHN 2000-G)

Das Ziel des BAHN 2000-G ist die Umsetzung des BAHN 2000-Konzepts und damit eine sehr umfassende Förderung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz.⁴⁶⁸ Im Bundesgesetz sind zur Erreichung dieses Ziels die diversen Neu- und Ausbaustrecken für das Konzept BAHN 2000

⁴⁶¹ Vgl. RUDEL / TAROLA / MAGGI (2005, S. 212).

⁴⁶² ATRAG (2016, Art. 1).

⁴⁶³ Vgl. ATRAG (2016, Art. 5bis lit. a).

⁴⁶⁴ Vgl. ATRAG (2016, Art. 5bis lit. b).

⁴⁶⁵ Vgl. ATRAG (2016, Art. 5bis lit. c).

⁴⁶⁶ Vgl. ATRAG (2016, Art. 14).

⁴⁶⁷ Vgl. ATRAG (2016, Art. 16).

⁴⁶⁸ Vgl. BAHN 2000-G (2009, Art. 1).

aufgelistet.⁴⁶⁹ Somit kann dieses Bundesgesetz eindeutig als eine Fällung einer Bereitstellungsentscheidung angesehen werden. Dementsprechend wurde das Gesetz auch bis zum Abschluss des BAHN 2000-Konzepts befristet.⁴⁷⁰

Für die Finanzierung der Projekte des BAHN 2000-Konzepts war der FinöV-Fonds vorgesehen, wobei der zeitliche Ablauf der Projektrealisierung durch den Bundesrat bestimmt wurde.⁴⁷¹ Dafür wurde ein spezieller durch die Bundesversammlung beschlossener Verpflichtungskredit benötigt. Die Finanzierung der Projekte war über alle drei bereits erwähnten Finanzierungsvarianten möglich (verzinsliche und rückzahlbare Darlehen, variabel verzinsliche und bedingt rückzahlbare Darlehen sowie A-fonds-perdu-Beiträge), wobei erstere Variante allerdings wie bei der Finanzierung der NEAT nur für maximal 25 % der Projektkosten (inklusive Kapitalkosten) genutzt werden konnten. Die Gewährung dieser Darlehen bzw. Beiträge an die ISB erfolgte durch den Bund jeweils über den FinöV-Fonds (bzw. dessen Nachfolger, den BIF).

5.2.3 Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE)

Hauptziel des bis zum Ende des Jahres 2028 befristeten⁴⁷² BGLE ist die Minderung des durch den Schienenverkehr erzeugten bzw. wahrgenommenen Lärms durch verschiedene Maßnahmen an Fahrzeugen, Fahrbahnen, am Ausbreitungsweg des Schalls und an Gebäuden.⁴⁷³ Dabei erfolgt eine Priorisierung der dafür gewährten finanziellen Beihilfen des Bundes. Die Minderung der Lärmentstehung an Fahrzeugen und Fahrbahnen hat eine höhere Priorität als die Minderung der Auswirkungen des entstandenen Lärms.

Zur Erreichung dieses Ziels werden im Gesetz einerseits spezifische Fristen und Emissionsgrenzwerte für Eisenbahngüterwagen festgelegt.⁴⁷⁴ Andererseits wird durch das Gesetz ein rechtlicher Rahmen für die Finanzierung der oben genannten lärmmindernden Maßnahmen durch den Bund geschaffen. Die Zurverfügungstellung der Finanzmittel für die Minderung des Lärms an Fahrzeugen, Fahrbahnen und am Ausbreitungsweg des Schalls erfolgt durch A-fonds-perdu-Beiträge.⁴⁷⁵ Für Maßnahmen an Gebäuden werden ebenso A-fonds-perdu-Beiträge zur Verfügung gestellt. Diese sind allerdings je nach konkret vorliegender Situation auf maximal 50 % der Kosten für den Schallschutz begrenzt.⁴⁷⁶

Umgesetzt wird die Finanzierung über einen speziellen Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung der Eisenbahnen, wofür ein entsprechender Bundesbeschluss durch die Bundesversammlung notwendig

⁴⁶⁹ Vgl. BAHN 2000-G (2009, Art. 2).

⁴⁷⁰ Vgl. BAHN 2000-G (2009, Art. 4 Abs. 3).

⁴⁷¹ Vgl. BAHN 2000-G (2009, Art. 3 sowie Art. 3a).

⁴⁷² Vgl. BGLE (2014, Art. 15 Abs. 4).

⁴⁷³ Vgl. BGLE (2014, Art. 1-2).

⁴⁷⁴ Vgl. BGLE (2014, Art. 4-10 sowie Art. 10a).

⁴⁷⁵ Vgl. BGLE (2014, Art. 5 und Art. 8).

⁴⁷⁶ Vgl. BGLE (2014, Art. 10).

ist.⁴⁷⁷ Die Finanzmittel für die Lärmsanierung der Eisenbahnen wurden bzw. werden durch den FinöV-Fonds bzw. den BIF bereitgestellt.

5.2.4 Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAng)

Ziel des HGVA-Anschluss-Gesetzes (bzw. HGVAng) ist die weitgehende Verlagerung des internationalen (Personen-)Verkehrs der Schweiz auf die Eisenbahn, wobei zur Erreichung dieses Ziels insbesondere durch infrastrukturelle Maßnahmen herbeigeführte Reisezeitverkürzungen zwischen der Schweiz und Frankreich sowie Süddeutschland angestrebt werden.⁴⁷⁸ Im Gesetz werden dazu Ausbaumaßnahmen auf diversen Eisenbahnstrecken in der Schweiz, in Deutschland und in Frankreich zur Erreichung entsprechender Reisezeitverkürzungen aufgelistet.⁴⁷⁹ Somit lässt sich feststellen, dass im Rahmen dieses Gesetzes ebenso Bereitstellungsentscheidungen getroffen worden sind.

Für die Finanzierung dieser Projekte war ebenso die Bewilligung eines speziellen Verpflichtungskredits durch die Bundesversammlung notwendig.⁴⁸⁰ Die Finanzierung des HGVA-Anschlusses war über den FinöV-Fonds (bzw. dessen Nachfolger, den BIF) und mittels je nach Land unterschiedlichen Finanzierungsvarianten vorgesehen.⁴⁸¹

- Schweiz: A-fonds-perdu-Beiträge sowie variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen;
- Deutschland: Variabel verzinsliche und rückzahlbare Darlehen;
- Frankreich: A-fonds-perdu-Beiträge.

Insgesamt erwartete das BAV für den HGVA-Anschluss Kosten in Höhe von ca. 1,1 Mrd. CHF. Der Abschluss der Baumaßnahmen für die unterschiedlichen Projekte war für das Jahr 2020 vorgesehen.⁴⁸² Das Gesetz ist allerdings weiterhin in Kraft.

5.2.5 Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Straße auf die Schiene (GVVG)

Das Ziel des GVVG ist die Umsetzung des Alpenschutzartikels aus der Schweizer Bundesverfassung, also einerseits die konsequente Begrenzung des alpenquerenden Transitverkehrs auf der Straße und andererseits die Verhinderung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen beim Verkehrsträger Straße im Alpenraum.⁴⁸³ Dazu erfolgt im Gesetz eine genauere Definition des auf Verfassungsebene verankerten Verlagerungsziels (maximaler Umfang des Transitverkehrs auf der Straße, Zeithorizont

⁴⁷⁷ Vgl. BGLE (2014, Art. 10a Abs. 2).

⁴⁷⁸ Vgl. HGVAng (2010, Art. 1).

⁴⁷⁹ Vgl. HGVAng (2010, Art. 3).

⁴⁸⁰ Vgl. HGVAng (2010, Art. 7).

⁴⁸¹ Vgl. HGVAng (2010, Art. 8).

⁴⁸² Vgl. BAV (2016c, S. 3).

⁴⁸³ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 84).

etc.). Zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels für den Eisenbahnverkehr werden maximal 650.000 Fahrten von Lastkraftwagen pro Jahr über den Alpenhauptkamm erlaubt sein.⁴⁸⁴

Im Gesetz wird aber auch festgelegt, dass alle verkehrspolitischen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels „verhältnismässig, längerfristig marktkonform und nichtdiskriminierend“⁴⁸⁵ sein müssen. Explizit als marktkonformes Instrument vordefiniert ist die Möglichkeit zur Etablierung einer sogenannten Alpentransitbörse. Bei dieser Zertifikatslösung sollen die vorab festgelegten Nutzungskapazitäten (im Sinne von Durchfahrtsrechten) an die potentiellen Nachfrager versteigert werden.⁴⁸⁶ Die Einnahmen der Alpentransitbörse sind dann für die Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels und dabei beispielsweise zur Förderung des kombinierten Verkehrs zweckzubinden.⁴⁸⁷

5.2.6 Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG)

Zu den vielfältigen Zielen des ZEBG gehören die nachstehenden Aspekte:⁴⁸⁸

- Vornahme von Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei den Eisenbahninfrastrukturen;
- Stärkung des Vollknotenprinzips im integralen Taktfahrplan;
- Verkürzung von Reisezeiten auf der Ost-West-Achse zwischen St. Gallen und Genf;
- Beseitigung von Kapazitätsengpässen auf der sogenannten Nord-Süd-Achse (Gotthard).

Dafür werden im Bundesgesetz diverse noch nicht abgeschlossene infrastrukturelle Maßnahmen der bereits beschlossenen Eisenbahngroßprojekte NEAT und BAHN 2000 aufgelistet, sodass dieses Gesetz ebenso der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen dient.⁴⁸⁹

Zur Umsetzung der Finanzierung werden für die einzelnen Projekte durch die Bundesversammlung Verpflichtungskredite bewilligt, wobei die entsprechend notwendigen Finanzmittel dem FinöV-Fonds bzw. BIF entnommen werden.⁴⁹⁰ Außerdem besteht (vorbehaltlich der Zustimmung des BAV) eine explizite Möglichkeit zur Vorfinanzierung durch Dritte (im Rahmen von ÖPP) oder durch die Kantone im Rahmen von entsprechenden bi- oder multilateralen Verträgen mit den ISB.⁴⁹¹

5.2.7 Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT (4-Meter-Korridor-G)

Ziel des 4-Meter-Korridor-G ist die Erweiterung des Lichtraumprofils (unter anderem Anpassung von Tunneln, Bahnhofsdächern und auch Oberleitungen) auf den Zulaufstrecken zur NEAT, damit eine

⁴⁸⁴ Vgl. GVVG (2010, Art. 3).

⁴⁸⁵ GVVG (2010, Art. 4 Abs. 3).

⁴⁸⁶ Vgl. GVVG (2010, Art. 6).

⁴⁸⁷ Vgl. GVVG (2010, Art. 7-8).

⁴⁸⁸ Vgl. ZEBG (2016, Art. 1).

⁴⁸⁹ Vgl. ZEBG (2016, Art. 2 und Art. 4).

⁴⁹⁰ Vgl. ZEBG (2016, Art. 11 und Art. 12 Abs. 1) sowie BB GESAMTKREDIT ZEB (2008).

⁴⁹¹ Vgl. ZEBG (2016, Art. 12 Abs. 3).

bestimmte Form des kombinierten Verkehrs, die sogenannte rollende Landstraße für Sattelaufleger mit bis zu vier Metern Eckhöhe, über die NEAT-Basislinien sichergestellt werden kann.⁴⁹²

Im Bundesgesetz erfolgt ebenso wie bei den anderen aufgeführten Gesetzen eine Auflistung von Eisenbahnstrecken, bei denen diese Maßnahmen durchgeführt werden sollen.⁴⁹³ Somit wurden auch im Rahmen dieses Gesetzes Bereitstellungsentscheidungen getroffen. Für die Umsetzung dieses Gesetzes bedarf es der Bewilligung eines Gesamtkredits für die einzelnen Projekte durch die Bundesversammlung.⁴⁹⁴ Die hierfür notwendigen Finanzmittel wurden bzw. werden auch hier aus dem FinöV-Fonds respektive BIF entnommen.

⁴⁹² Vgl. 4-METER-KORRIDOR-G (2014, Art. 1).

⁴⁹³ Vgl. 4-METER-KORRIDOR-G (2014, Art. 2-3).

⁴⁹⁴ Vgl. 4-METER-KORRIDOR-G (2014, Art. 4-5).

Literaturverzeichnis

- Acutt, M. Z. / Dodgson, J. S. (1995):** Cross-elasticities of demand for travel, in: *Transport Policy*, 2. Jg., Nr. 4, S. 271-277.
- Alchian, A. A. / Demsetz, H. (1972):** Production, Information Costs, and Economic Organization, in: *The American Economic Review*, 62. Jg., Nr. 5, S. 777-795.
- Barde, J.-P. (1999):** Environmental Taxes in OECD Countries: An Overview, in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.) (1999), S. 19-50.
- Becker, T. / Beckers, T. (2018):** Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen: Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen: Arbeitspapier erstellt im Rahmen des Kopernikus-Projektes „Energiewende-Navigationssystem zur Erfassung, Analyse und Simulation der systemischen Vernetzungen“ (ENavi), gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2018/becker_beckers_2018-intermodale_finanzierung_von_verkehrsinfrastrukturen_eine_analyse_des_schweizer_modells.pdf.
- Becker, T. / Beckers, T. (2019):** Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen: Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 90. Jg., Nr. 2 und 3, S. 129-199 bzw. S. 202-241.
- Becker, T. / Beckers, T. / Ryndin, A. (2018):** Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der Fernstraßen in der Schweiz: Eine institutionenökonomische Analyse, Arbeitspapier, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2018/becker_beckers_ryndin_2018-bereitstellung_finanzierung_verwaltungsorganisation_fernstrassen_schweiz.pdf.
- Beckers, T. / Becker, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. (2018):** Denkanstöße hinsichtlich einer effizienzorientierten (Re-)Organisation des deutschen Bahnsystems, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 89. Jg., Nr. 2, S. 99-115.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Gehrt, J. / Klatt, J. P. (2008):** Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten: Studie im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/private_finanzierung_in_ppp-projekten.pdf.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Hirschhausen, C. v. / Klatt, J. P. (2006):** Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung, in: *Internationales Verkehrswesen*, 58. Jg., Nr. 1+2, S. 12-16.

- Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. T. / Becker, T. / Reuße, B. (2016):** Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen: Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2016/studie_reformmodelle-bundesfernstrassen_verwaltungsorganisation-bereitstellung-finanzierung-v900.pdf.
- Beckers, T. / Hirschhausen, C. v. / Klatt, J. P. / Winter, M. (2007):** Effiziente Verkehrspolitik für den Straßensektor in Ballungsräumen: Kapazitätsauslastung, Umweltschutz, Finanzierung: Abschlussbericht zum FoPS-Forschungsvorhaben 73.326/2004: „Instrumente zur nachhaltigen Sicherung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Ballungsräumen“, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2007/tuberlin_wipcni_2007---effiziente_verkehrspolitik_fuer_den_strassensektor_in_ballungsraeumen---endbericht---v1018.pdf.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. (2008):** Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes: Studie im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsfaktoren_des_ppp-ansatzes.pdf.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. (2009):** Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships, in: *Wirtschaftsdienst*, 89. Jg., Nr. 3, S. 176-183.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011):** Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive: Langfassung einer Studie im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC), Berlin, Regensburg, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/institutionelle_loesungen_fuer_die_bundesfernstra%C3%9Fenfinanzierung-2011_juli-v233.pdf.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Maerschalk, G. (2009):** Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen: Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse: Endbericht des Forschungsprojektes NEMO-BAB (Neue Organisations-, Privatisierungs- und Betreibermodelle für die Bundesautobahnen), Berlin, Regensburg, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/projekt_nemo-bab_endbericht_v03.00_2009mai.pdf.
- Bodewig, K. (2013):** Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung": Konzeptdokument, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf.

- Bodewig, K. (2016):** Reformkonzept Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes: Abschlussbericht, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Böckli, P. / Reich, M. (1989):** Rechtsgutachten erstattet dem SCHWEIZERISCHEN STRASSENVERKEHRSVERBAND FRS zu den Fragen: 1. Wie sind der teilweise zweckgebundene Treibstoffgrundzoll und der voll zweckgebundene Treibstoffzollzuschlag nach Art. 36ter der Bundesverfassung abgaberechtlich zu qualifizieren? 2. Gilt die Zweckbindung gemäss Art. 36ter der Bundesverfassung auch für den Zinsertrag aus den Rückstellungen des zweckgebundenen Teils des Treibstoffzolls und aus dem Gesamtbetrag des Treibstoffzollzuschlags?.
- Bräuninger, M. / Schulze, S. / Leschus, L. / Perschon, J. / Hertel, C. / Field, S. / Foletta, N. (2012):** Wege zum nachhaltigen Stadtverkehr in Entwicklungs- und Schwellenländern: Kurzfassung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/publikationen/zusammenfassung.pdf>.
- Buchanan, J. M. (1963):** The Economics of Earmarked Taxes, in: *Journal of Political Economy*, 71. Jg., Nr. 5, S. 457-469.
- Cerniglia, F. (2003):** Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries, in: *Journal of Policy Modeling*, 25. Jg., Nr. 8, S. 749-776.
- Christiansen, A. / Kerber, W. (2006):** Competition policy with optimally differentiated rules instead of "per se rules vs. rule of reason", in: *Journal of Competition Law & Economics*, 2. Jg., Nr. 2, S. 215-244.
- Corneo, G. (2018):** Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik: 5., überarbeitete Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Cretegnny, L. / Springer, U. / Suter, S. (2007):** Chapter 9 The swiss railway investment fund, in: *Research in Transportation Economics*, 19. Jg., S. 189-215.
- Daehre, K.-H. (2012):** Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf.
- Daepf, M. / Schaltegger, C. / Burkhardt, A. / Gysler, M. (2003):** Grundlegende Steuerreformen: Eine Auslegeordnung: Zwischenbericht Projekt ZUWACHS (Projektphase I), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/gutachten/berichte/Grundlegende%20Steuerreformen%20Eine%20Auslegeordnung.pdf.download.pdf/b_bericht_2.pdf.

- Dietsche, D. (2014):** Betrieb, Unterhalt und Ausbau: Ein Fonds für alles, in: *TEC21*, Nr. 5-6, S. 23-25.
- Dixit, A. K. (1996):** The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Dorsch, M. (2021):** Verkehrswirtschaft: Eine Einführung mit Fallstudien: 3., überarbeitete Auflage, München: UVK Verlag.
- Eder, T. / Mayor, C. (2015):** Der nächste Ausbauschnitt der Bahn wird geplant, in: *Die Volkswirtschaft*, 88. Jg., Nr. 11, S. 62-63.
- Eisenhardt, K. M. (1989):** Agency Theory: An Assessment and Review, in: *The Academy of Management Review*, 14. Jg., Nr. 1, S. 57-74.
- Erlei, M. / Leschke, M. / Sauerland, D. (2016):** Institutionenökonomik: 3. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Frey, R. L. / Torgler, B. (2002):** Entwicklung und Stand der Steuermoralforschung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 31. Jg., Nr. 3, S. 130-135.
- Füglister, P. (2013):** Eisenbahninfrastruktur: Rollende Planung und langfristige Finanzierung als neue Ansätze, in: *Die Volkswirtschaft*, 86. Jg., Nr. 12, S. 8-11.
- Hartwig, K.-H. / Huld, T. / Kupfer, D. / Schreiber, S. / Peltzer, S. / Weiß, H. T. (2009):** Mobilitätskonzept Straße: Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW: Studie im Auftrag des Verkehrsverbands Westfalen e. V., Dortmund, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.verkehrsverband-westfalen.de/images/publikationen/mobilitaetskonzepte_strasse_2009.pdf.
- Hayek, F. A. (1945):** The Use of Knowledge in Society, in: *The American Economic Review*, 35. Jg., Nr. 4, S. 519-530.
- Hsiung, B. (2001):** A Note on Earmarked Taxes, in: *Public Finance Review*, 29. Jg., Nr. 3, S. 223-232.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Hrsg.) (2014):** Climate change 2014: Mitigation of climate change: Working Group III contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Working group 3, New York City, New York: Cambridge University Press.
- Jensen, M. C. / Meckling, W. H. (1976):** Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3. Jg., Nr. 4, S. 305-360.
- Jensen, M. C. / Meckling, W. H. (1995):** Specific and General Knowledge and Organizational Structure, in: *Journal Of Applied Corporate Finance*, 8. Jg., Nr. 2, S. 4-18.

- Kille, C. / Schmidt, N. (2008):** Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Güterverkehrs: Studie zum Vergleich der Verkehrsträger im Rahmen des Logistikprozesses in Deutschland, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Kirchgässner, G. (2000):** Das Finanzleitbild aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: *Aussenwirtschaft*, 55. Jg., Nr. 2, S. 183-208.
- Kirchgässner, G. (2002):** Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz, in: *Zeitschrift für Politik*, 49. Jg., Nr. 3, S. 306-331.
- Klatt, J. P. (2011):** Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen, Baden-Baden: Nomos.
- Koller, H. (2013):** Bevorschussungen statt übereilte Steuererhöhungen, in: *Rosatzin, C.* (Hrsg.) (2013), S. 27.
- Kopper, C. / Hartwig, K.-H. / Rothengatter, W. / Gawel, E. / Eisenkopf, A. (2013):** Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland: marode und unterfinanziert, in: *Wirtschaftsdienst*, 93. Jg., Nr. 10, S. 659-677.
- Kossak, A. (2006a):** In der Kostenfalle – Der Trendbruch kommt: Vortrag im Rahmen des "Gesprächsforum: Mobilität neu denken – Konsequenzen für die Verkehrsinfrastruktur" am 24.10.2006 im Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), in: *Kossak, A. / Pällmann, W.* (Hrsg.) (2009), S. 93-96.
- Kossak, A. (2006b):** Pro und Contra Pkw-Maut in Deutschland, in: *Kossak, A. / Pällmann, W.* (Hrsg.) (2009), S. 76-85.
- Kossak, A. (2007):** PPP – Konsequenter Paradigmenwechsel überfällig, in: *Kossak, A. / Pällmann, W.* (Hrsg.) (2009), S. 97-102.
- Kossak, A. / Pällmann, W. (2008):** Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – eine Option mit großen Wirkungspotential, in: *Kossak, A. / Pällmann, W.* (Hrsg.) (2009), S. 123-133.
- Kossak, A. / Pällmann, W. (Hrsg.) (2009):** 10 Jahre Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Aktualisierter und erweiterter Appell zum Paradigmenwechsel; mit Kurzfassung des Schlussberichts der Kommission, ausgewählten Fachbeiträgen der Herausgeber 2001 – 2009, Positionspapieren/Beiträgen aus Verbänden, Unternehmen und Wissenschaft, Hamburg: DVV Media Group.
- Laesser, C. / Reinhold, S. (2013):** Finanzierung des OeV in der Schweiz: Was zahlt der Nutzer, was die Allgemeinheit?: Erste Ergebnisse einer grösser angelegten Untersuchung (1. Arbeitsbericht). Schriftenreihe SBB Lab, Nr. 006. SBB Lab, St. Gallen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://imp-sbb-lab.unisg.ch/-/media/dateien/instituteundcenters/sbblab/publikationen/labreport_public-user-oev-finanzierung_v20131121.pdf.

- Litman, T. (2004):** Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities, in: *Journal of Public Transportation*, 7. Jg., Nr. 2, S. 37-58.
- Lobig, A. / Liedtke, G. / Lischke, A. / Wolfermann, A. / Knörr, W. (2016):** Verkehrsverlagerungspotenzial auf den Schienengüterverkehr in Deutschland: Studie im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung, Unterstützung und Beratung des BMVI in den Bereichen Verkehr und Mobilität mit besonderem Fokus auf Kraftstoffen und Antriebstechnologien sowie Energie und Klima im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Berlin, Heidelberg, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/studie-verkehrsverlagerungspotenzial-schienengueterverkehr.pdf?__blob=publicationFile.
- Mitusch, K. / Gipp, C. (2015):** Faktenpapier Straße-Schiene – Vergleich der Infrastrukturnutzungsentgelte und Besteuerungslasten auf Straße und Schiene mit besonderer Berücksichtigung des Fernbusses: Studie im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Omnibusunternehmer e.V., Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter http://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf.
- Monopolkommission (2021):** Bahn 2021: Wettbewerb in den Takt!: 8. Sektorgutachten, Gutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG, Bonn, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/8sg_bahn_volltext.pdf.
- North, D. C. (1990):** Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowotny, E. / Zagler, M. (2009):** Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft: 5., neubearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg: Springer.
- Oates, W. E. (1999):** An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37. Jg., Nr. 3, S. 1120-1149.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.) (1999):** Environmental taxes: Recent developments in China and OECD countries, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ostrom, E. / Schroeder, L. / Wynne, S. (1993):** Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective, Boulder: Westview Press.
- Pällmann, W. (2005a):** 10 Thesen zur künftigen Verkehrspolitik, in: *Kossak, A. / Pällmann, W. (Hrsg.) (2009)*, S. 69-75.
- Pällmann, W. (2005b):** Nutzerfinanzierung im Verkehr – Anspruch und Wirklichkeit: Vortrag im Rahmen des "IAA Symposium: Zukünftige Finanzierung des Verkehrs am 22.09.2005 in Frankfurt (Main), in: *Kossak, A. / Pällmann, W. (Hrsg.) (2009)*, S. 59-68.

- Pällmann, W. (2009):** Verkehr finanziert Verkehr – Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Vortrag im Rahmen des "10. Management Symposium" der Stiftung Führungsnachwuchs (VDV) am 17.-19.10.2008 in Dresden; veröffentlicht vom Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2009, in: *Kossak, A. / Pällmann, W. (Hrsg.) (2009)*, S. 112-122.
- Pällmann, W. / Erdmenger, J. / Heene, H. / Junker, W. / Klemmer, P. / Kniola, F.-J. / Lemppenau, J. / Pischetsrieder, B. / Reschke, H. H. / Schönwasser, J. / Schuchmann, B. / Vogt, G. (2000):** Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Schlußbericht, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.vifg.de/_downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf.
- PLANCO Consulting / BfG – Bundesanstalt für Gewässerkunde (2007):** Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße: Studie im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Essen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bafg.de/DE/08_Ref/U1/02_Projekte/05_Verkehrstraeger/verkehrstraeger_lang.pdf%3F__blob%3DpublicationFile.
- Rauskala, I. E. / Bergmann, A. / Fuchs, S. (2012):** 30 Jahre Doppik in der Schweiz – Eine Bilanz, in: *Verwaltung & Management*, 18. Jg., Nr. 3, S. 127-130.
- Rosatzin, C. (Hrsg.) (2013):** Strassenverkehr Schweiz 2014: 6. Ausgabe, St. Gallen: Kömedia.
- Rosen, H. S. / Gayer, T. / Civan, A. (2014):** Public finance: 10. Auflage, Global edition, Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Rudel, R. / Tarola, O. / Maggi, R. (2005):** Pricing and financing transport infrastructures in switzerland. A success story? in: *Research in Transportation Economics*, 15. Jg., S. 205-213.
- Rumpke, C. A. / Peters, D. / Kalinowska, D. / Müller-Langer, F. / Seiffert, M. / Thrän, D. / Lambrecht, U. / Höpfner, U. / Bünger, U. / Schmidt, P. / Weindorf, W. / Rommerskirchen, S. / Anders, N. (2011):** Entwicklung einer Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie für Deutschland – Voruntersuchung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/mks-denastudie.pdf?__blob=publicationFile.
- Schalcher, H.-R. / Boesch, H.-J. / Bertschy, K. / Sommer, H. / Matter, D. / Gerum, J. / Jakob, M. (2011):** Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?: Nationales Forschungsprogramm 54 – nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, Fokusstudie NFP 54: 1. Auflage, Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Schumann, J. / Meyer, U. / Ströbele, W. (2011):** Grundzüge der mikroökonomischen Theorie: 9., aktualisierte Auflage, Heidelberg: Springer.

- Sensfuß, F. / Lux, B. / Bernath, C. / Kiefer, C. / Pfluger, B. / Kleinschmitt, C. / Franke, K. / Deac, G. / Brugger, H. / Fleiter, T. / Rehfeldt, M. / Herbst, A / Manz, P. / Neuwirth, M. / Wietschel, M. / Gnann, T. / Speth, D. / Krail, M. / Mellwig, P. / Blöhmer, S. / Tersteegen, B. / Maurer, C. / Ladermann, A. / Dröscher, T. / Willemsen, S. / Müller-Kirchenbauer, J. / Giehl, J. / Hilaire, M. / Schöngart, S. / Kurre, A. / Hollnagel, J. / Mikulicz-Radecki, F. v. (2021):** Langfristszenarien für die Transformation des Energiesystems in Deutschland 3: Kurzbericht: 3 Hauptszenarien, Karlsruhe, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cce/2021/LFS_Kurzbericht.pdf.
- Stiglitz, J. E. / Rosengard, J. K. (2015):** Economics of the public sector: 4. Auflage, New York City, New York, London: W.W. Norton & Company.
- Stock, W. / Bernecker, T. (2014):** Verkehrsökonomie: Eine volkswirtschaftlich-empirische Einführung in die Verkehrswissenschaft: 2. Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler.
- Voigt, S. (2009):** Institutionenökonomik: 2., durchgesehene Auflage, Paderborn: Fink.
- Vollmer, P. (2021):** Verkehrsverlagerung im Güterverkehr: wichtigster Aspekt im grenzüberschreitenden Verkehr, in: *Journal für Mobilität und Verkehr*, 3. Jg., Nr. 11, S. 15-19.
- Williamson, O. E. (1990):** Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen: Mohr.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS – Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2000):** Wege zu einer marktkonformen Finanzierung der Straßeninfrastruktur: Ergänzende Empfehlungen zu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 1996 und 1999, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-2000.pdf?__blob=publicationFile.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS – Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2005):** Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-2005.pdf?__blob=publicationFile.
- Zimmermann, H. / Henke, K.-D. / Broer, M. (2012):** Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft: 11., überarbeitete und ergänzte Auflage, München: Vahlen.

Verzeichnis der sonstigen Quellen

Altermatt, S. (2021): Auslagerung der Schweizer Autobahnen: Mit Sommaruga kaum machbar: Ein Privatunternehmen könnte vom Bund übernehmen: Wer betreibt künftig die Autobahnen in der Schweiz? in: Aargauer Zeitung vom 05.07.2021, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/nationalstrassen-eine-firma-koennte-vom-bund-uebernehmen-bekommt-die-schweiz-eine-autobahn-ag-ld.2159373>.

Appenzeller Bahnen (2017): Geschäftsbericht 2016, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://appenzellerbahnen.ch/files/appenzellerbahnen.ch/medien/unternehmen/dokumente/Gesch%C3%A4ftsberichte%20AB/AB_GB_2016.pdf.

Appenzeller Bahnen (2021a): Geschäftsbericht 2020, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://gb2020.appenzellerbahnen.ch/files/gb2020.appenzellerbahnen.ch/apb_gb_2020_online_rz.pdf.

Appenzeller Bahnen (2021b): Linienplan Appenzeller Bahnen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://appenzellerbahnen.ch/files/appenzellerbahnen.ch/medien/fahrplankarten/streckennetz/AB_Liniennetzplan_NEU.pdf.

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2015a): Fair und effizient: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in der Schweiz, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/publikationen/fair_und_effizient-dieleistungsabhaengigeschwerverkehrsabgabelsv.pdf.download.pdf/fair_und_effizient-dieleistungsabhaengigeschwerverkehrsabgabelsv.pdf.

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2015b): Übersicht Finanzierung Strasse und Schiene in Mio. CHF (Finanzfluss Bund 2015), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/2016/03/uebersicht_finanzierungstrasseund_schieneinmiochfffinanzflussbund2.pdf.download.pdf/uebersicht_finanzierungstrasseundschieneinmiochfffinanzflussbund2.pdfpdf&usg=AOvVaw1P4hugiq4QONebsEd90_Jb.

Aschwanden, E. (2017): Kantone fühlen sich verschaukelt | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/ausbau-der-bahninfrastruktur-kantone-fuehlen-sich-verschaukelt-ld.143501>.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2007a): Strassen und Verkehr 2007: Zahlen und Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen_und_verkehr2007-zahlenundfakten.pdf.download.pdf/strassen_und_verkehr2007-zahlenundfakten.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2007b): Faktenblatt 2 – Standorte der ASTRA-Filialen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10663.pdf>.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2011): Strassen und Verkehr 2010: Zahlen und Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen_und_verkehr_2010-zahlenundfakten.pdf.download.pdf/strassen_und_verkehr2010-zahlenundfakten.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2015a): Faktenblatt Aktuelle und künftige Finanzierungsmechanismen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/faktenblatt_3_-_aktuelleundkuenftigefinanzierungsmechanismen.1.pdf.download.pdf/faktenblatt_3_-_aktuelleundkuenftigefinanzierungsmechanismen.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2015b): Faktenblatt Finanzierung und Planungsinstrumente (Glossar), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/faktenblatt_4_-_finanzierungundplanungsinstrumenteglossar.pdf.download.pdf/faktenblatt_4_-_finanzierungundplanungsinstrumenteglossar.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2015c): Strassen und Verkehr 2015: Zahlen und Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen-und-verkehr-2015.pdf.download.pdf/Strassen%20und%20Verkehr%202015%20-%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2020): Strecken um die das Nationalstrassennetz erweitert wird, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/sonderbewilligungen/nebstrecken.pdf.download.pdf/Karte_NEB-Strecken_d.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2021a): Strassen und Verkehr 2021: Entwicklungen, Zahlen, Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen_verkehr_2021.pdf.download.pdf/Strassen%20und%20Verkehr%202021%20-%20Entwicklungen,%20Zahlen,%20Fakten.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2021b): Statistik Verkehrsentwicklung und Verkehrsfluss 2020: Ausgabe 2020 V1.01, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_strassennetzeallgemein/verkehrsflussbericht20.pdf.download.pdf/verkehrsflussbericht20.pdf.

ASTRA – Bundesamt für Strassen (2021c): Organigramm, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/direktion/organigramm_astra.pdf.download.pdf/Organigramm%20ASTRA.pdf.

- BAV – Bundesamt für Verkehr (2015):** Trassenpreis 2017 – Umsetzungsvorschlag: Erläuternder Bericht zur Änderung NZV, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/40047.pdf>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016a):** FinöV-Fonds: Zahlen von 1998 bis 2015, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/it/dokumente/das-bav/finanzierung/finoevzahlen_1998-2015.pdf.download.pdf/finoevzahlen_1998-2015.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016b):** Neue Wege durch Europa: Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/neat/die_neue_eisenbahn-alpentransversaleneat.pdf.download.pdf/die_neue_eisenbahn-alpentransversaleneat.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016c):** Neue Wege durch Europa: Schweizer Verkehrspolitik von A bis Z, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/neat/schweizer_verkehrspolitikvonabisz.pdf.download.pdf/schweizer_verkehrspolitikvonabisz.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2018):** Ausbauschnitt 2030/35 des strategischen Entwicklungsprogramms der Eisenbahninfrastruktur (AS 2030/35): Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54257.pdf>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2019a):** Ausbauschnitt 2035, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/ausbauprogramme/ausbauschnitt-2035.html>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2019b):** Trassenpreis 2021 – Umsetzungsvorschlag: Anpassungen NZV und NZV-BAV: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/aktuell-startseite/vernehmlassungen/trassenpreisrevision-2021/erlaeuternder-bericht-nzv-nzv-bav.pdf.download.pdf/>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2019c):** Faktenblatt Ausbauschnitt 2035: Zahlen und Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/fabi-step/as2035_faktenblatt_zahlen_fakten.pdf.download.pdf/Ausbauschnitt%202035_Zahlen%20und%20Fakten.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2021):** Glossar, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/glossar.html>.

- BAV – Bundesamt für Verkehr / EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2010):** Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI): Bericht des UVEK in Zusammenarbeit mit dem EFD. Bericht der Arbeitsgruppe FIBI, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/21849.pdf>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2019):** Mobilität und Verkehr: Statistischer Bericht 2018. Mobilität und Verkehr, Nr. 1130-1800, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6666756/master>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2020):** Länge der National-, Kantons- und übrigen dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen. Mobilität und Verkehr, Nr. je-d-11.03.01.03, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/14628753/master>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2021a):** Öffentlicher Verkehr (inkl. Schienengüterverkehr) – detaillierte Zeitreihen, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/18444392/master>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2021b):** Öffentlicher Verkehr (inkl. Schienengüterverkehr) – Übersicht, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/18444398/master>.
- BLS (2020):** Liniennetz BLS, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bls.ch/-/media/bls/pdf/fahrplaene/bahn/netzplaene/netzplan-bls-bahn.pdf?la=de&vs=1>.
- BLS (2021):** Wer wir sind: Zahlen inkl. Informationen für Aktionäre, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bls.ch/de/unternehmen/ueber-uns/unternehmensportraet/zahlen-und-fakten>.
- BLS Netz (2021):** Finanzbericht 2020 BLS Netz AG, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://geschaeftsbericht.bls.ch/wp-content/uploads/2021/04/Finanzbericht_2020_BLS_Netz_AG.pdf.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016):** Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017):** Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik Ausgabe 2017, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2017_bf.pdf.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Die Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung (MKS): Energie auf neuen Wegen, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/mks-strategie-final.pdf?__blob=publicationFile.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2021a): Mit der Elektrobahn klimaschonend in die Zukunft – Das Bahn-Elektrifizierungsprogramm des Bundes, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schiene-aktuell/elektrobahn-klimaschonend-zukunft-bahn-elektrifizierungsprogramm.html>.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2021b): Verkehr in Zahlen 2020/2021, Flensburg, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2020-pdf.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1996): Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter [https://www.alptransit-portal.ch/Storages/User//Meilensteine/Pin_029%20\(29.11.1998\)/Dokumente_029/Botschaft-FinOEV-deusch.pdf](https://www.alptransit-portal.ch/Storages/User//Meilensteine/Pin_029%20(29.11.1998)/Dokumente_029/Botschaft-FinOEV-deusch.pdf).

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2002/316/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2002-316-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2004): Botschaft zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2004/959/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2004-959-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2005): Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2005/976/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2005-976-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2007): Botschaft zur Gesamtschau FinöV, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2007/1222/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2007-1222-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2009): Botschaft zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2009/1445/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2009-1445-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2012a): Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2012/305/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2012-305-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2012b): Botschaft zur Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) und zur Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2013–2016, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2012/533/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2012-533-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2013a): Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/schuldenbremse/Bericht_SB_d.pdf.download.pdf/Bericht_SB_d.pdf.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2013b): Mehr Transparenz bei Spezialfonds und Spezialfinanzierungen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fischer Roland (13.4214), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-spezialfonds.pdf.download.pdf/SF-BE-d.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2014): Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel für die zweite Periode des Programms zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2014/448/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2014-448-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2015): Botschaft zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF-Botschaft), zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2015/416/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2015-416-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2016): Botschaft zur Finanzierung des Betriebs und des Substanzerhalts der Bahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2016/944/de/pdf-a/fedlex-dat-a-admin-ch-eli-fga-2016-944-de-pdf-a.pdf>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2018a): Bundesrat konkretisiert Weiterentwicklung und Ausbau des Nationalstrassennetzes, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-69503.html>.

Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2018b): Botschaft zum Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/fabi-step/botschaft-as-2035.pdf.download.pdf/Botschaft%20AS%202035.pdf>.

BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich: Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021, Karlsruhe.

Dieterle, R. (2005): MISTRA - Management-Informationssystem Strasse und Strassenverkehr, 21.09.2005, Hotel Arte Olten, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.yumpu.com/de/document/read/8175086/ziele-mistra-dieterle-astrapdf>.

EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021): Landverkehr, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/bundesweite-themen/verkehr/landverkehr.html>.

EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement (2016): Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» (05.06.2016), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/gesetzgebung/abstimmungen/faire-verkehrsfinanzierung.html>.

EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2013): Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA: Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte/Effizienzgewinne_entflochtene_Aufgaben.pdf.download.pdf/Effizienzgewinne_entflochtene_Aufgaben.pdf.

EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2016a): Staatsrechnung 2015: Band 4 – Sonderrechnungen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2015/Rechnung%202015%20Band%204.pdf.download.pdf/RG15_Band4-d.pdf.

- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2016b):** Staatsrechnung 2015: Band 1 – Bericht zur Bundesrechnung, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2015/Rechnung%202015.pdf.download.pdf/RG15_Band1-d.pdf.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2018):** Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte/wibe-2016-2019.pdf.download.pdf/Wibe-2016-d-2.pdf>.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2019):** Finanzstatistik der Schweiz 2017: Jahresbericht, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/10287485/master>.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2020):** Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzierungsplan 2022-2024, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2021/va1-2021-d.pdf.download.pdf/VA1-d.pdf.
- ESTV – Eidgenössische Steuerverwaltung (2021):** Entwicklung der Schweizer Mehrwertsteuersätze, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/fachinformationen/steuersaetze/entwicklung-mwst.html>.
- Europäische Kommission / Eurostat (2017):** Statistik des Personenverkehrs – Statistics Explained, Brüssel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Passenger_transport_statistics/de&oldid=352546.
- Europäische Kommission / Eurostat (2018):** Statistik des Güterverkehrs – Statistics Explained, Brüssel, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Freight_transport_statistics/de&direction=next&oldid=386285.
- EZV – Eidgenössische Zollverwaltung (2021):** Schwerverkehrsabgabe (LSVA und PSVA), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-private/reisedokumente-und-strassenabgaben/schwerverkehrsabgabe--lsva-und-psva-.html>.
- Forster, C. (2017):** Zürich steht im Fokus des Bahn-Ausbaus | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/zuerich-steht-im-fokus-des-bahn-ausbaus-ld.1319359>.

- Krummenacher, J. (2017):** Kampfansage aus dem Osten für weiteren Bahnausbau | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/kampfansage-aus-dem-osten-fuer-weiteren-bahnausbau-ld.1319625>.
- Meier, D. (2018):** Bund prüft Pläne - Kommt die Autobahn AG? Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/bund-prueft-plaene-kommt-die-autobahn-ag>.
- Rhätische Bahn (2021a):** Rechtsform & Aktionariat, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.rhb.ch/de/unternehmen/organisation/rechtsform-aktionariat>.
- Rhätische Bahn (2021b):** Streckennetz, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.rhb.ch/de/service-souvenirs/streckennetz>.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2016):** Bahninfrastruktur: Unterhalt und Finanzierung kurz erklärt. SBB Infrastruktur, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://silo.tips/downloadFile/bahninfrastruktur-unterhalt-und-finanzierung-kurz-erklrt>.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2021a):** SBB Statistikportal – Infrastrukturen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://reporting.sbb.ch/infrastrukturen>.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2021b):** Trassenpreise, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://company.sbb.ch/de/sbb-als-geschaeftpartner/leistungen-evu/onestopshop/onestopshop-leistungen-preise/trassenpreise.html>.
- Schneeberger, P. (2017):** Die SBB signalisieren leichtes Unbehagen zum geplanten Bahnausbau | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/die-sbb-signalisieren-leichtes-unbehagen-ld.1327532>.
- Schweizerische Bundeskanzlei (1983):** Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 27. Februar 1983: Verfassungsartikel über Treibstoffzölle und Energie, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates27021983.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates27021983.pdf.
- Schweizerische Bundeskanzlei (1987):** Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 6. Dezember 1987: BAHN 2000; Kranken- und Mutterschaftsversicherung; Initiative zum Schutz der Moore, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates06121987.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates06121987.pdf.

Schweizerische Bundeskanzlei (1992): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 27. September 1992: Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT); Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes; Revision des Entschädigungsgesetzes; Infrastrukturgesetz; Revision des Stempelgesetzes; Bäuerliches Bodenrecht, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates27091992.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates27091992.pdf.

Schweizerische Bundeskanzlei (1994): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 20. Februar 1994: Autobahn-Vignette; Pauschale Schwerverkehrsabgabe; Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; Alpen-Initiative; Revision des Luftverkehrsgesetzes, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates20021994.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates20021994.pdf.

Schweizerische Bundeskanzlei (1998): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung zum 29. November 1998: Finanzierung des öffentlichen Verkehrs; Getreideartikel; DroLeg-Initiative; Arbeitsgesetz, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates29111998.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates29111998.pdf.

Schweizerische Bundeskanzlei (2014): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2014: Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI); Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»; Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates09022014.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates09022014.pdf.

Schweizerische Bundeskanzlei (2017): Vorlage Nr. 610 – Vorläufige amtliche Endergebnisse, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20170212/det610.html>.

Schweizerische Bundeskanzlei (2021a): Eidgenössische Volksinitiative ‚Für eine faire Verkehrsfinanzierung‘, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis439.html>.

Schweizerische Bundeskanzlei (2021b): Volksabstimmung vom 20.02.1994, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19940220/index.html>.

Schweizerische Energie-Stiftung (2004): Vernehmlassung zu den Erläuterungen und zum Erlassentwurf des Bundesrates zum Entlastungsprogramm 2004 (EP 04), Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.energiestiftung.ch/files/textdateien/aktuell/stellungnahmen/2004_11_19_entlastungsprogramm-2004.pdf.

Tages-Anzeiger (2018): Bundesrat prüft Privatisierung der Autobahnen, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/bundesrat-prueft-privatisierung-der-autobahnen/story/10378822>.

Tiefbauamt des Kantons Bern (2007): NFA – Abschied von den Autobahnen? TBA dimension – Informationsbulletin für Kunden und Partner des Tiefbauamtes des Kantons Bern, Nr. 10/2007, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.yumpu.com/de/document/read/9490642/tba-dimension-nfa-bau-verkehrs-kanton-bern>.

UBA – Umweltbundesamt (2021a): Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und Modal Split, Dessau-Roßlau, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-1>.

UBA – Umweltbundesamt (2021b): Endenergieverbrauch und Energieeffizienz des Verkehrs, Dessau-Roßlau, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/endenergieverbrauch-energieeffizienz-des-verkehrs>.

UN – United Nations / Vereinte Nationen (2015): Paris Agreement, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2006a): Sachplan Verkehr, Teil Programm, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/raumplanung/dokumente/bericht/sachplan_verkehrteilprogramm.pdf.download.pdf/sachplan_verkehrteilprogramm.pdf.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2006b): Sachplan Verkehr, Teil Programm: Erläuterungen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/dokumente/konzept/sachplan_verkehrteilprogrammerlaeuterungen.pdf.download.pdf/sachplan_verkehrteilprogrammerlaeuterungen.pdf.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2013): Abstimmung über die Autobahnvignette: Archiviertes Abstimmungsdossier: Stand 24.11.2013, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-autobahnvignette.html>.

- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2015):** Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen: Gesamtübersicht, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/verkehr/step_nationalstrasse.pdf.download.pdf/step_nationalstrasse.pdf.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016a):** Bundesrat genehmigt Bauprogramm für die Fertigstellung der Nationalstrassen, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-61095.html>.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016b):** Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF): Faktenblatt «Der Fonds als solides Fundament», zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/dasuvek/abstimmungen/161116-naf-faktenblatt-2-fonds.pdf.download.pdf/161116-naf-faktenblatt-2-fonds.pdf>.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016c):** Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF): Faktenblatt «Die neue Rolle der Strassenkasse», Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/naf/faktenblatt-naf-6.pdf.download.pdf/Faktenblatt%20-%20Die%20neue%20Rolle%20der%20Strassenkasse.pdf.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016d):** Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF): Faktenblatt «Zukunftsgerichtetes Nationalstrassennetz», zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktionsgeschaefteallgemein/naf/faktenblatt-naf-3.pdf.download.pdf/Faktenblatt%203%20-%20Zukunftsgerichtetes%20Nationalstrassennetz.pdf.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2019):** Entwicklungsprogramm Nationalstrassen STEP, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/investitionen/step-nationalstrassen.html>.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2021a):** Bundesnahe Betriebe, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe.html>.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2021b):** Grundsätze der Verkehrspolitik, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 15.12.2021 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/verkehrspolitik.html>.

Verzeichnis der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen

4-Meter-Korridor-G – 4-Meter-Korridor-Gesetz (2014): 4-Meter-Korridor-Gesetz vom 13. Dezember 2013 (Stand am 1. Juni 2014).

AStG – Automobilsteuergesetz (2006): Automobilsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (Stand am 13. Juni 2006).

AStV – Automobilsteuerverordnung (2007): Automobilsteuerverordnung vom 20. November 1996 (Stand am 1. Mai 2007).

AtraG – Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale / Alpentransit-Gesetz (2016): Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2016).

BAHN 2000-G – Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 (2009): Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986 (Stand am 1. September 2009).

BB Alpentransit – Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (2003): Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Stand am 14. Oktober 2003).

BB Alpentransit-Finanzierung – Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit (1999): Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit vom 08.12.1999.

BB Anpassung Alpentransit-Finanzierung – Bundesbeschluss über die Anpassung des NEAT-Gesamtkredits (2008): Bundesbeschluss über die Anpassung des NEAT-Gesamtkredits vom 16. September 2008.

BB Ausbauschritt 2019 Nationalstrassen – Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen (2019): Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen vom 21.06.2019.

BB Ausbauschritt 2035 Eisenbahninfrastruktur – Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur (2019): Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur vom 21.06.2019.

BB Engpassbeseitigung – Bundesbeschluss zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln – 1. Periode (2010): Bundesbeschluss zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln vom 21. September 2010.

BB FinöV – Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (1998): Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998.

- BB Gesamtkredit IF – Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds (2006):** Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006.
- BB Gesamtkredit ZEB – Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (2008):** Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 18. Dezember 2008.
- BB Schaffung NAF – Bundesbeschluss Schaffung NAF (2016):** Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 30.09.2016.
- BB Schaffung NAF-Entwurf – Bundesbeschluss Schaffung NAF – Entwurf 2015 (2015):** Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr – Entwurf vom 18.02.2015.
- BB Zahlungsrahmen 2020-2023 Nationalstrassen – Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen (2019):** Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen vom 06.06.2019.
- BGLE – Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (2014):** Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (Stand am 1. März 2014).
- BIFG – Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur / Bahninfrastrukturfondsgesetz (2016):** Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur / Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013 (Stand am 1. Januar 2016).
- BV Schweiz – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2015):** Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 14. Juni 2015).
- BV Schweiz – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2016):** Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2016).
- CO₂-G – CO₂-Gesetz (2013):** Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (Stand am 1. Januar 2013).
- EBG – Eisenbahngesetz (2017):** Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2017).

- FHG – Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt / Finanzhaushaltgesetz (2016):** Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016).
- FHV – Finanzhaushaltverordnung (2016):** Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2016).
- FinöV-VO – Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (2011):** Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte vom 9. Oktober 1998 (Stand am 1. Januar 2011).
- FKG – Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle / Finanzkontrollgesetz (2012):** Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle / Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012).
- GVVG – Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene / Güterverkehrsverlagerungsgesetz (2010):** Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene / Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2010).
- HGVAnG – Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz/ HGV-Anschluss-Gesetz (2010):** Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz/ HGV-Anschluss-Gesetz vom 18. März 2005 (Stand am 1. Januar 2010).
- IFG – Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen / Infrastrukturfondsgesetz (2016):** Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen / Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2016).
- KPFV – Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (2017):** Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur vom 14. Oktober 2015 (Stand am 1. Januar 2017).
- MinöStG – Mineralölsteuergesetz (2012):** Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (Stand am 1. Januar 2012).
- MinöStV – Mineralölsteuerverordnung (2015):** Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996 (Stand am 1. Januar 2015).

- MinVG – Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (2016):** Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (Stand am 1. Januar 2016).
- MinVV – Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr (2020):** Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2020).
- NAFG – Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (2016):** Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 30.09.2016.
- Netzbeschluss – Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz / Netzbeschluss (2002):** Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz / Netzbeschluss vom 21. Juni 1960 (Stand am 1. Januar 2002).
- Netzbeschluss – Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz / Netzbeschluss (2016):** Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz / Netzbeschluss vom 10. Dezember 2012, geändert am 14. September 2016.
- NSAG – Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen / Nationalstrassenabgabegesetz (2011):** Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen vom 19. März 2010 (Stand am 1. Dezember 2011).
- NSAV – Nationalstrassenabgabeverordnung (2011):** Verordnung über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen vom 24. August 2011 (Stand am 1. Dezember 2011).
- NSG – Bundesgesetz über die Nationalstrassen (2016):** Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (Stand am 1. Januar 2016).
- NSV – Verordnung über die Nationalstrassen (2004):** Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 (Stand am 21. Dezember 2004).
- NSV – Nationalstrassenverordnung (2016):** Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2016).
- NZV – Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (2017):** Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2017).
- NZV-BAV – Verordnung des BAV über den Eisenbahn-Netzzugang (2017):** Verordnung des BAV über den Eisenbahn-Netzzugang vom 14. Mai 2012 (Stand am 1. März 2017).
- SBBG – Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (2016):** Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (Stand am 1. Januar 2016).

SVAG – Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe / Schwerverkehrsabgabegesetz (2008): Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe / Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997 (Stand am 1. April 2008).

SVAV – Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe / Schwerverkehrsabgabeverordnung (2016): Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe / Schwerverkehrsabgabeverordnung vom 6. März 2000 (Stand am 1. März 2016).

ZEBG – Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (2016): Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 20. März 2009 (Stand am 1. Januar 2016).