

Konferenz Verkehrsökonomik und -politik
03.06.2016, Berlin

**Bereitstellung, Finanzierung und Verwaltungs-
organisation der schweizerischen Nationalstraßen**
Status quo und aktuelle Reformansätze

Tim Becker

Andrej Ryndin

TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Prof. Dr. Thorsten Beckers.

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

Agenda

- 1** Motivation, Methodik und Vorgehen
- 2** Grundlagen
 - 2.1** Schweizerische Nationalstraßen
 - 2.2** Fokus der Fallstudie
- 3** Bereitstellung und Finanzierung
 - 3.1** Status quo – SFSV und IF
 - 3.2** Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF
- 4** Verwaltungsorganisation
- 5** Fazit und Ausblick

Motivation, Vorgehen und Methodik der Fallstudie

Motivation

- Erstellung einer Studie i.A. des ADAC e.V.: „Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte“
- Autoren: Prof. Dr. Thorsten Beckers, Prof. Dr. Georg Hermes, Andrej Ryndin, Dr. Holger Tobias Weiß, Tim Becker, Bastian Reuße
- Abschluss der (Haupt-)Studie: April 2016
- Parallele Durchführung einer umfangreichen Fallstudie zur Bereitstellung, Finanzierung und Verwaltungsorganisation der schweizerischen Nationalstraßen

Vorgehen und Methodik

- Dokumentenanalyse
 - Berichte, Reporte und Texte der verschiedenen mit administrativen Aufgaben betrauten Akteure
 - Relevante Passagen der Schweizer Bundesverfassung und weitere gesetzliche Vorschriften
 - Stellungnahmen von Verbänden sowie Zeitungsberichte
- Experteninterview mit dem Touring Club Suisse (TCS) am 11.01.2016 in Genf
- Experteninterview mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) am 12.01.2016 in Bern
- Einordnung und Analyse der Gegebenheiten im Status quo und hinsichtlich der geplanten Reformvorhaben unter Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomik (NIÖ)
- Zielsystem bei Bewertungen: Effektivität bei Erreichung von Zielen, (Kosten-)Effizienz (inkl. TAK)

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

Schweizerische Nationalstraßen (1/2)

Umfang, Funktion und Bepreisung

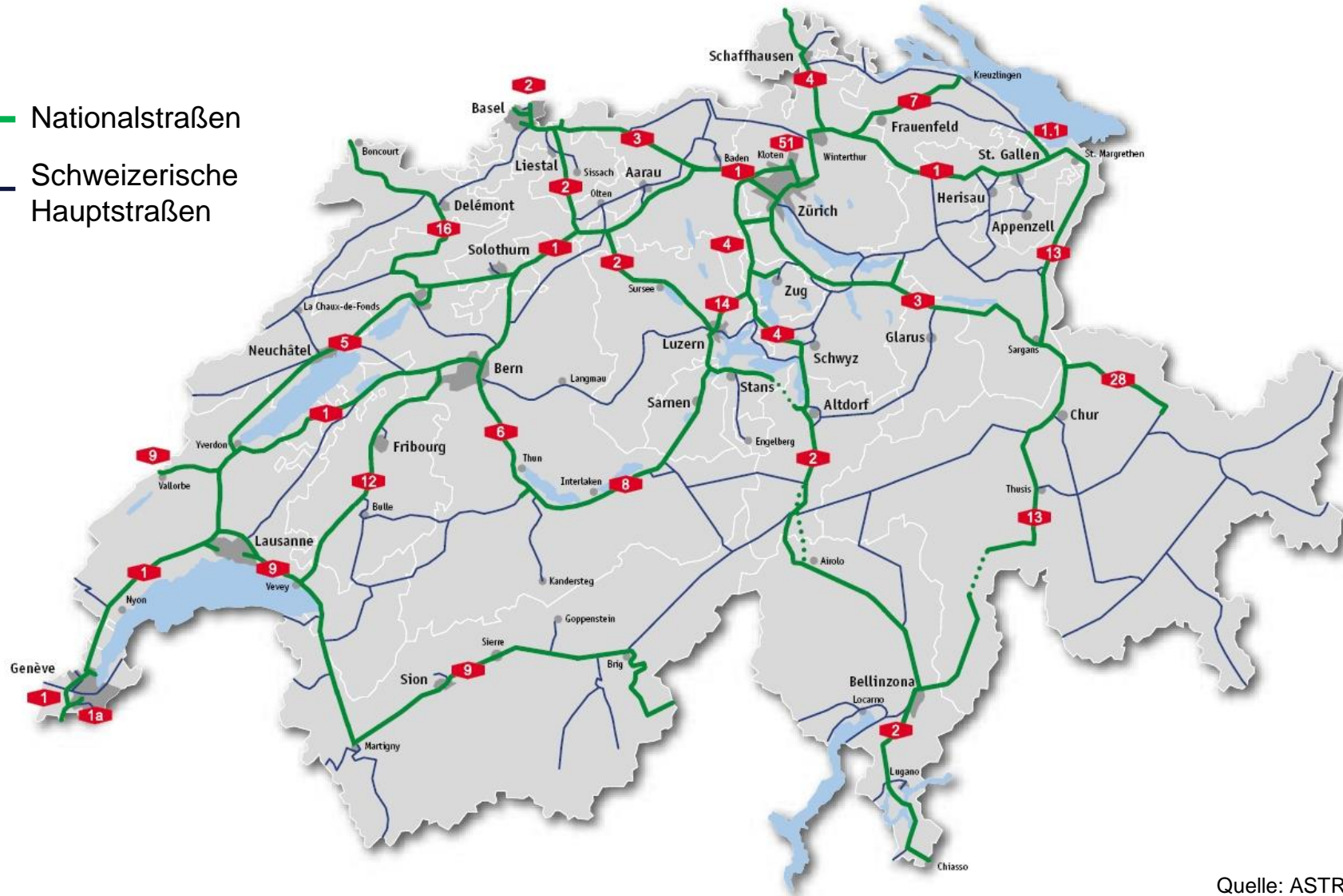
- Umfang des Nationalstraßennetzes im Besitz des Bundes
 - Länge des geplanten Netzes: 1892,5 km
 - Fertig gestelltes Netz: 1823,3 km
- Funktion als Grundnetz
 - z.B. Durchleitung des internationalen Transitverkehrs
 - z.B. Verbindung der großstädtischen Agglomerationen der Schweiz
- Bepreisung des Nationalstraßennetzes
 - Nationalstraßenabgabe / Autobahnvignette (Pkw-Maut) für alle Fahrzeuge < 3,5 t
 - Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA / Lkw-Maut) für Fahrzeuge > 3,5 t



Quelle: Eigene Darstellung.

Schweizerische Nationalstraßen (2/2)

- Nationalstraßen
- Schweizerische Hauptstraßen



Quelle: ASTRA (2012).

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

Fokus der Fallstudie

Bereitstellung und Finanzierung

- Fokus: Institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung = Regelsysteme zur Fällung von Bereitstellungs- bzw. Ausgabenentscheidungen sowie zur damit einhergehenden Finanzierung bzw. Finanzmittelbereitstellung
- Positive Analyse: Idealtypische Elemente von institutionellen Lösungen im Hinblick auf Effektivität und Effizienz der Fällung und Koordination von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen
 - Zweckbindung von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenbereiche
 - Überjährigkeiten
 - Kreislaufstrukturen zwischen Ausgabenentscheidungen und Einnahmenganpassungen
 - Vorstrukturierung von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten
 - Verschuldungsfähigkeit
- Hohe Relevanz: Politische Selbstbindung sowie haushalterische und verkehrspolitische Flexibilität

Verwaltungsorganisation

- Fokus: Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen durch administrative Einheiten bzw. Behörden oder andere Akteure im Rahmen der Leistungserstellung / Produktion
- Positive Analyse: Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Akteuren, Ausgestaltung von Prinzipal-Agenten-Verhältnissen und Umgang mit Schnittstellen im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung
- Hohe Relevanz: Anreiz- und Risikoverteilung, Monitoring- und Kontrollmöglichkeiten

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

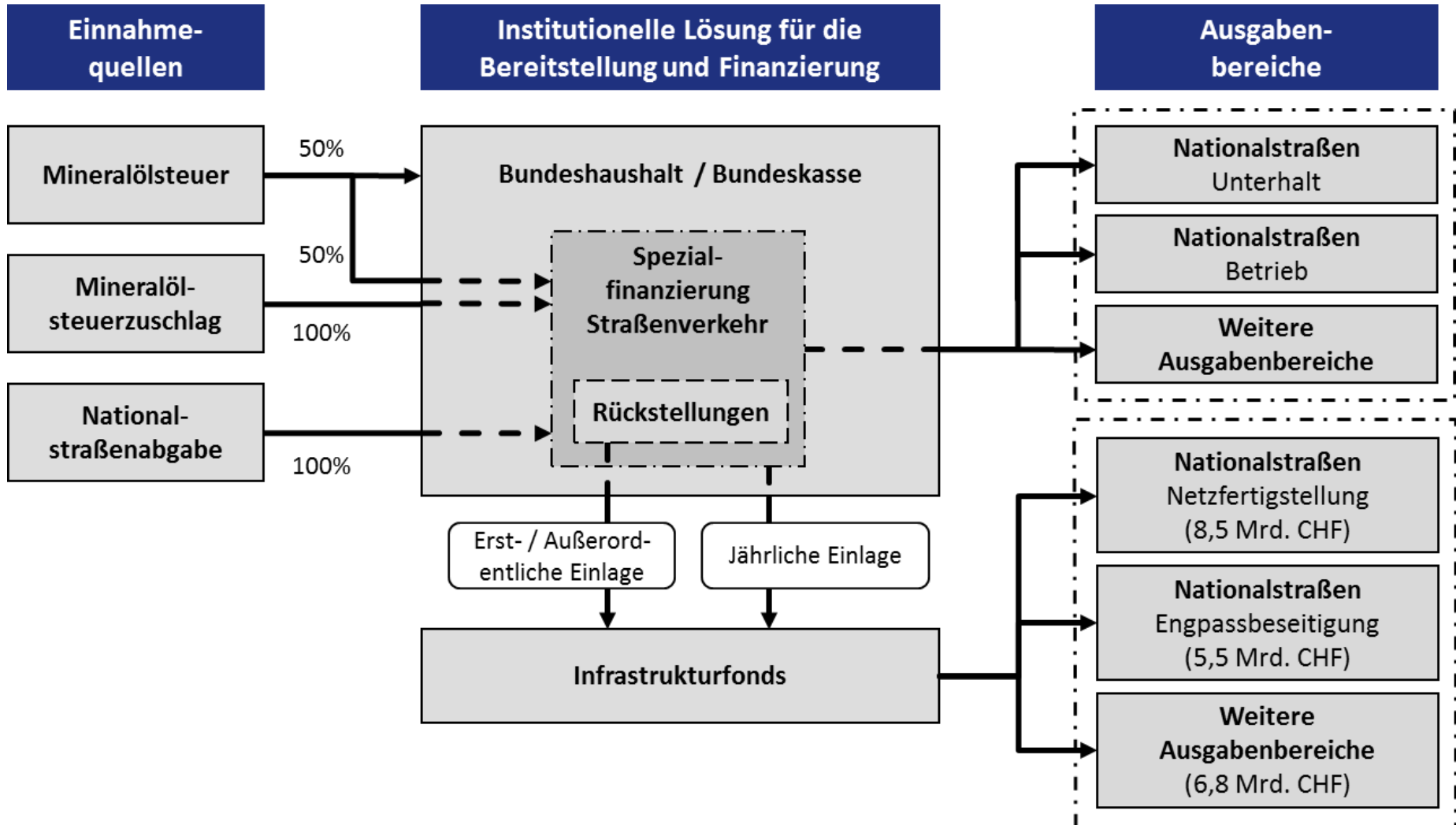
3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

SFSV und IF – Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung.

SFSV und IF – Einordnung und Analyse (1/2)

Einnahmezweckbindung (SFSV)

- Einnahmezweckbindung zugunsten von Ausgabenbereichen im Straßen- und sonstigen Verkehr → wirksam vor allem im Zusammenhang mit den verschiedenen Vorstrukturierungen auf gesetzlicher Ebene (Kreislaufstruktur, mehrjährige Ausgabenentscheidungen)
 - ▶ Verringert haushalterische und in gewissem Maße auch verkehrspolitische Flexibilität
 - ▶ Etablierung einer sehr starken politischen Selbstbindung hinsichtlich der Verwendung der Zahlungen der Straßennutzer, was zu einer Akzeptanzerhöhung bei den Straßennutzern führt
 - ▶ Langfristcharakter und hohe Stabilität senken (politische) Transaktionskosten

Überjährigkeiten im IF und mittelbar auch in der SFSV

- Prinzipiell angelegte, aber nicht wirksame Überjährigkeit durch Rückstellungen der SFSV
- Überjährigkeit des IF durch Erst- und außerordentliche Einlage aus der SFSV
 - ▶ Erhöhung der Flexibilität und Kosteneffizienz des Mitteleinsatzes bei den Nationalstraßen
 - ▶ Im Status quo bestehende Unsicherheit, ob Überjährigkeit der SFSV genutzt werden kann
 - ▶ Mittelbare Überjährigkeit der SFSV durch Variation der jährlichen Einlagen in den IF möglich

SFSV und IF – Einordnung und Analyse (2/2)

Kreislaufstruktur zwischen Ausgaben und Höhe des Mineralölsteuerzuschlags

- Etablierung einer Kreislaufstruktur in Verbindung mit der Einnahmezweckbindung durch die Abhängigkeit der Höhe des Mineralölsteuerzuschlags von der Höhe der Ausgaben der SFSV
- ▶ Akzeptanzerhöhung von Einnahmenganpassungen (z.B. Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags) und in diesem Kontext Senkung von (politischen) Transaktionskosten
- ▶ Außerdem Senkung von (politischen) Transaktionskosten durch Vorstrukturierung der Einnahmenganpassungen im Falle von Ausgabenerhöhungen

Vorstrukturierung von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten

- Abstimmung von Investitions- / Finanzierungsplänen bei durch den IF finanzierten Programmen
- Mehrjährige Ausgabenentscheidungen bei den durch den IF finanzierten Programmen
- Kopplung der mehrjährigen Ausgabenentscheidungen des IF mit der Kreislaufstruktur in der SFSV
- ▶ Mehrjährige Ausgabenentscheidungen resultieren in stärkerer politischer Selbstbindung (geringere Transaktionskosten) und damit verbunden auch in einem stärkeren Flexibilitätsverlust
- ▶ Flexibilitätsverlust allerdings wohl unproblematisch, da breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Rahmen des IF
- ▶ Außerdem nur begrenzter Zeitraum der mehrjährigen Ausgabenentscheidungen: 4 Jahre

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

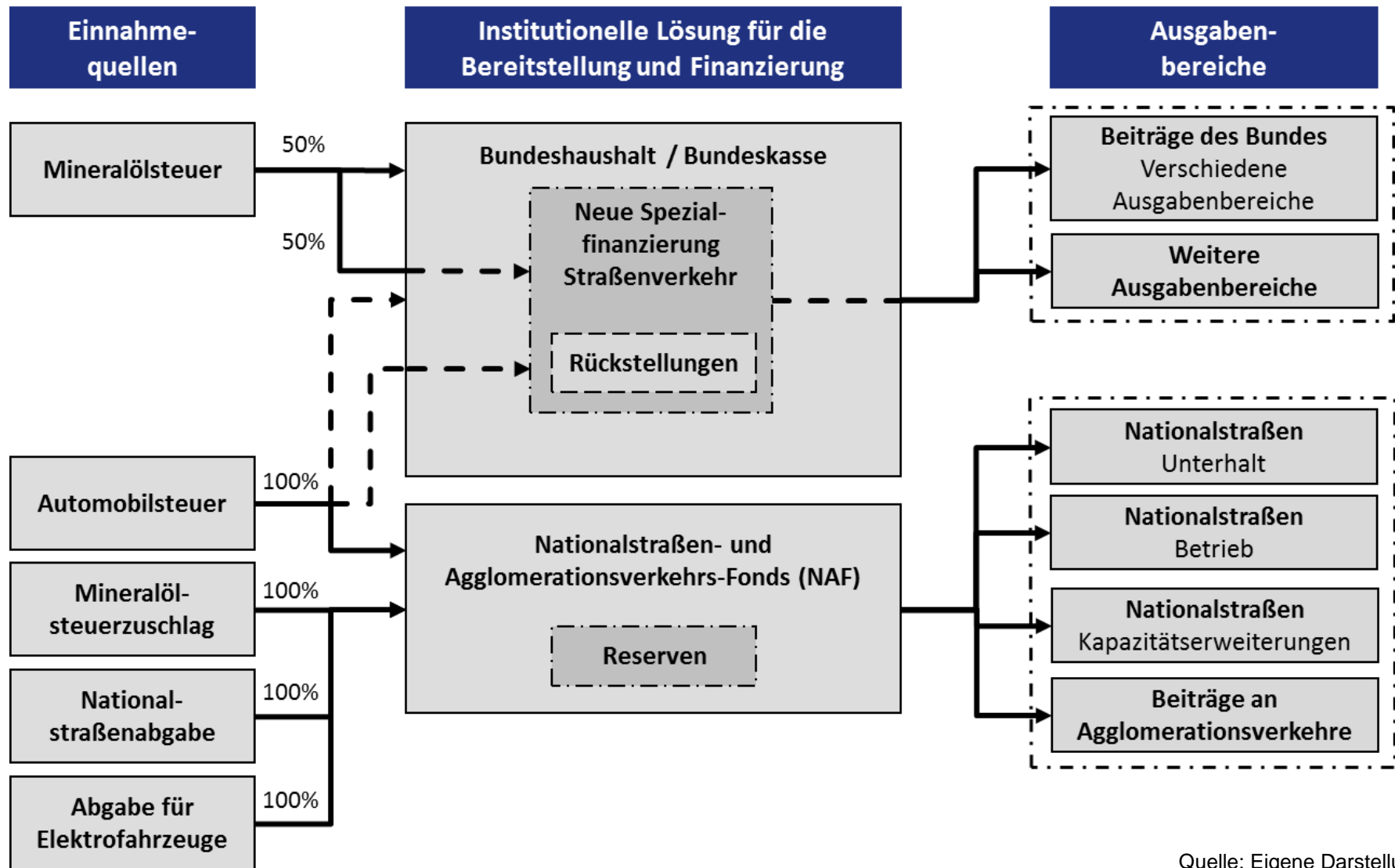
3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

SFSV_{neu} und NAF – Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung.

SFSV_{neu} und NAF – Einordnung und Analyse (1/2)

Einnahmezweckbindung (SFSV_{neu} und NAF)

- Aufteilung der Einnahmezweckbindung auf zwei unabhängige institutionelle Lösungen
- ▶ Verlust von Flexibilität hinsichtlich der Finanzmittelallokation zwischen den verschiedenen Ausgabenbereichen von SFSV_{neu} und NAF
- ▶ Zusätzlicher haushalterischer und verkehrspolitischer Flexibilitätsverlust aufgrund des Einbezugs der neuen Einnahmequelle Automobilsteuer in die Einnahmezweckbindung
- ▶ Begrenzter (haushalterischer) Flexibilitätsverlust, da Ausgleichsregelungen in Ausnahmefällen

Überjährigkeiten ausschließlich im NAF

- Keine Veränderung bezüglich der fehlenden Wirksamkeit der Rückstellungen der SFSV_{neu}
- Überjährigkeit des NAF durch Ersteinlage und (Mindest-)Reserven sichergestellt
- ▶ Kosteneffizientere Leistungserstellung durch Herstellung von wirksamen Überjährigkeiten bei allen Ausgabenbereichen der Nationalstraßen zu erwarten

Kreislaufstruktur zwischen Ausgaben und Höhe des Mineralölsteuerzuschlags

- Beibehaltung der Kreislaufstruktur in Verbindung mit der Einnahmezweckbindung durch die Abhängigkeit der Höhe des Mineralölsteuerzuschlags von der Höhe der Ausgaben des NAF
- ▶ Beibehaltung der Kreislaufstruktur des Mineralölsteuerzuschlags positiv einzuordnen

SFSV_{neu} und NAF – Einordnung und Analyse (2/2)

Vorstrukturierung von Ausgabenentscheidungen und Mehrjährigkeiten

- Beibehaltung der Abstimmung von Investitions- und Finanzierungsplänen und der mehrjährigen Ausgabenentscheidungen im Rahmen der Programme, die durch den NAF finanziert werden
- Weiterhin Kopplung der mehrjährigen Ausgabenentscheidungen des NAF mit der Kreislaufstruktur
- ▶ Zusammenführung aller Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen in einer institutionellen Lösung führt zu einer Reduktion von Schnittstellenproblemen bei der Finanzierung

Interdependenzen zwischen den institutionellen Lösungen

- Ausgleichsmechanismus zwischen Bundeshaushalt, SFSV_{neu} und NAF über die Ausnahmeregelungen zur Zuweisung der Einnahmequelle Automobilsteuer
- ▶ Interdependenzen zwischen Aufkommen der den beiden unterschiedlichen institutionellen Lösungen zukommenden Einnahmequellen Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag
- ▶ Koordinationsbedürfnis und damit zusätzliche Transaktionskosten bei Einnahmenganpassungen

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 **Verwaltungsorganisation**

5 Fazit und Ausblick

Verwaltungsorganisation

Historie – Nationalstraßen als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen

- Hauptverantwortung für die Leistungserstellung bei den Kantonen
- Oberaufsicht durch den Bund (vertreten durch das ASTRA) mit relativ gering ausgeprägten Kontroll- und Monitoringrechten verbunden mit wohl geringem Know-how
- Finanzierung aller Ausgabenbereiche bei den Nationalstraßen zu großen Teilen durch den Bund
- ▶ Erhebliche Informationsasymmetrien und Schnittstellenprobleme zwischen Bund und Kantonen
- ▶ Fehlanreize und Opportunismusprobleme bei den Kantonen



NFA / Föderalismusreform 2007/2008

Status quo – System von ASTRA-Zentrale und ASTRA-Filialen

- Übergang der Hauptverantwortung für die Nationalstraßen von den Kantonen auf den Bund
- Etablierung eines Systems von ASTRA-Zentrale und dezentralen ASTRA-Filialen
- Beteiligung der Kantone (bzw. von diesen gegründeten) kantonalen Trägerschaften an der Leistungserstellung (Betrieb und projektfreier baulicher Unterhalt)
- ▶ Weniger starke Ausprägung des Prinzipal-Agenten-Verhältnisses im Status quo
- ▶ Reduktion der Informationsasymmetrien durch umfassenden Know-how-Aufbau beim Bund
- ▶ Rückgriff auf lokale Vor-Ort-Kenntnisse durch Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen

Agenda

1 Motivation, Methodik und Vorgehen

2 Grundlagen

2.1 Schweizerische Nationalstraßen

2.2 Fokus der Fallstudie

3 Bereitstellung und Finanzierung

3.1 Status quo – SFSV und IF

3.2 Aktuelle Reformansätze – Neue SFSV und NAF

4 Verwaltungsorganisation

5 Fazit und Ausblick

Fazit und Ausblick

Historisch gewachsenes System der Bereitstellung, Finanzierung und Verwaltungsorganisation bei den schweizerischen Nationalstraßen, welches im Laufe der Zeit diverse Anpassungen durchlaufen hat

Grundlage der Bereitstellung und Finanzierung ist eine Einnahmezweckbindung, welche vor allem im Zusammenhang mit den verschiedenen Vorstrukturierungen auf gesetzlicher Ebene ihre Wirkung entfaltet

- Mehrjährige Ausgabenentscheidungen für prioritäre Ausgabenbereiche gekoppelt mit Kreislaufgedanken des Mineralölsteuerzuschlags in Verbindung mit der Einnahmezweckbindung
- Überjährigkeitsgedanke in Spezialfonds, welche separat vom Bundeshaushalt geführt werden

Heutige Grundlage der Verwaltungsorganisation ist ein zentrales System, welches durch Einbezug von dezentralen Einheiten auf Vor-Ort-Kenntnisse zurückgreift

Umsetzung der diskutierten Reformvorschläge momentan ungewiss

- Abstimmung über Volksinitiative „Für eine faire Verkehrsfinanzierung“ am 05.06.2016, welche eine umfassende Abänderung der Einnahmezweckbindung der SFSV vorsieht
- Ablehnung der Volksinitiative durch Bundesrat (Regierung) und Bundesversammlung (Parlament)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Tim Becker (tib@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25573)

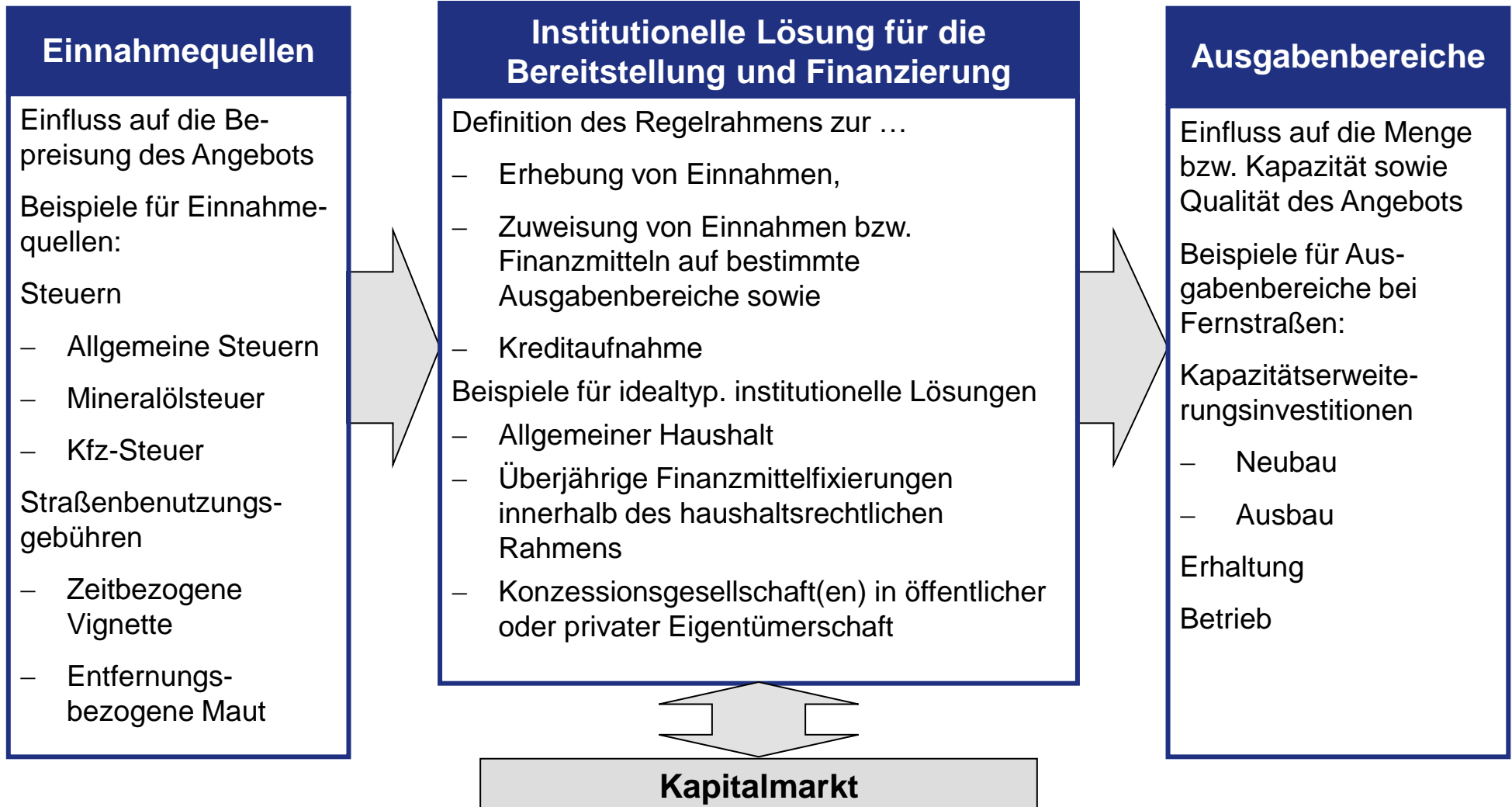
Andrej Ryndin (anr@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-29978)

Einnahmequellen im schweizerischen Straßenverkehr

| Einnahmequelle | Charakter | Aufkommen p.a. | Verwendung |
|---|--|----------------------------------|---|
| Mineralölsteuer (Grundsteuer) | Verbrauchssteuer auf Mineralölprodukte und Treibstoffe | ca. 3 Mrd. CHF (2014) | Steht dem Bund (mit gewisser Beteiligung der Kantone) für die Finanzierung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr zweckgebunden zu |
| Mineralölsteuer (Zuschlag) | Verbrauchssteuer auf Treibstoffe | ca. 2 Mrd. CHF (2014) | |
| Nationalstraßenabgabe (Autobahnvignette) | Straßenbenutzungsgebühr | ca. 330 Mio. CHF (2014) | |
| Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe | Straßenbenutzungsgebühr | ca. 1,5 Mrd. CHF (2014) | Steht dem Bund und den Kantonen im Verhältnis 2:1 zu |
| Kantonale Motorfahrzeugsteuern | Kraftfahrzeugsteuer | ca. 2 Mrd. CHF (2011-2013) | Kantonale Haushalte |
| Automobilsteuer | Verbrauchssteuer auf Automobile | ca. 350-400 Mio. CHF (2011-2013) | Bundeshaushalt |

Quelle: Eigene Darstellung.

Funktion der institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen



Quelle: BECKERS ET AL. (2011).