

Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen
Eine institutionenökonomische Analyse des Schweizer Modells
der Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen
(Teil 2)

VON TIM BECKER UND THORSTEN BECKERS

Inhaltsübersicht

1	<i>Einleitung</i>	129
2	<i>Grundlagen</i>	133
	2.1 <i>Vorgehen bei den Einordnungen, Analysen und Bewertungen</i>	133
	2.2 <i>Sektorgrundlagen</i>	144
3	<i>Historie bis 2015 – Der FinöV-Fonds</i>	153
	3.1 <i>Darstellung und Einordnung</i>	154
	3.2 <i>Institutionenökonomische Analyse und Bewertung</i>	174
4	Status quo seit 2016 – Der Bahninfrastrukturfonds	203
	4.1 Motive und Gründe für die Durchführung von Reformen	203
	4.2 Darstellung und Einordnung	206
	4.3 Institutionenökonomische Analyse und Bewertung	215
5	Gesamtbetrachtung und Fazit	224
	Literaturverzeichnis	229
	Rechtsquellenverzeichnis	239

Hinweis: Der erste Teil des Beitrags (Kapitel 1-3) erschien in Heft 02/2019 der ZfV.

Anschrift der Verfasser:

Tim Becker
Bauhaus-Universität Weimar
Professur Infrastrukturwirtschaft und -management
(IWM)
Marienstr. 7A
99423 Weimar
E-Mail: tim.becker@uni-weimar.de

Thorsten Beckers
Bauhaus-Universität Weimar
Professur Infrastrukturwirtschaft und -management
(IWM)
Marienstr. 7A
99423 Weimar
E-Mail: thorsten.beckers@uni-weimar.de

4 Status quo seit 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.¹ 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 Strategischen Entwicklungsprogramm (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 des Beitrags erfolgt zunächst eine Darlegung und Beurteilung der unter anderem vom BAV bzw. dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation angeführten Gründe für die Durchführung von Reformen am bisherigen System der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen (Abschnitt 4.1). Anschließend wird die Situation im Status quo mit dem seit Anfang des Jahres 2016 bestehenden BIF dargestellt und eingeordnet (Abschnitt 4.2), bevor diese aus institutionenökonomischer Perspektive analysiert und bewertet wird (Abschnitt 4.3).

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.² 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

¹ Vgl. hierzu auch SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2014).

² Vgl. BAV / EFV (2010, S. 7-9) und BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1594-1595).

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 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 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 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.³

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

³ Als ein Beispiel für eine solche Mischfinanzierung kann hier das Projekt der sogenannten Durchmesserlinie in Zürich genannt werden. Vgl. hierzu BAV / EFV (2010, S. 8-9).

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 unterschiedlich hohen Anteilen an SBB- und Privatbahnstrecken auch in unterschiedlichem Maße an der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen beteiligt. Außerdem hätten diverse logische Brüche hinsichtlich der kantonalen Mitfinanzierungspflicht von Eisenbahnstrecken aufgrund von historisch gewachsenen Pfadabhängigkeiten vorgelegen. Ebenso wurde mit der neuen institutionellen Lösung angestrebt die aus kantonaler Perspektive vorliegenden Fehlanreize zur Bevorzugung von Projekten zu verringern, die aus dem FinöV-Fonds und somit vollständig aus Bundesmitteln finanziert wurden.

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 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, welche 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 Bereitstellungsentscheidung berücksichtigt werden.⁴

⁴ Vgl. auch DIETSCH (2014, S. 25).

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 darstellen, sondern deutlich über eine inkrementelle Weiterentwicklung der institutionellen Lösung hinausgehen.

4.2 DARSTELLUNG UND EINORDNUNG

Nachstehend erfolgt analog zu Abschnitt 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 3.1 in reduzierter Form vorgenommen, da wesentliche Teile der Fondslösung des FinöV-Fonds durch den BIF übernommen wurden und dementsprechend nicht nochmals dargestellt und eingeordnet werden.

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 als unbefristet laufender Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung in der Schweizer Bundesverfassung 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 Bundshaushalt zurückzuzahlen.

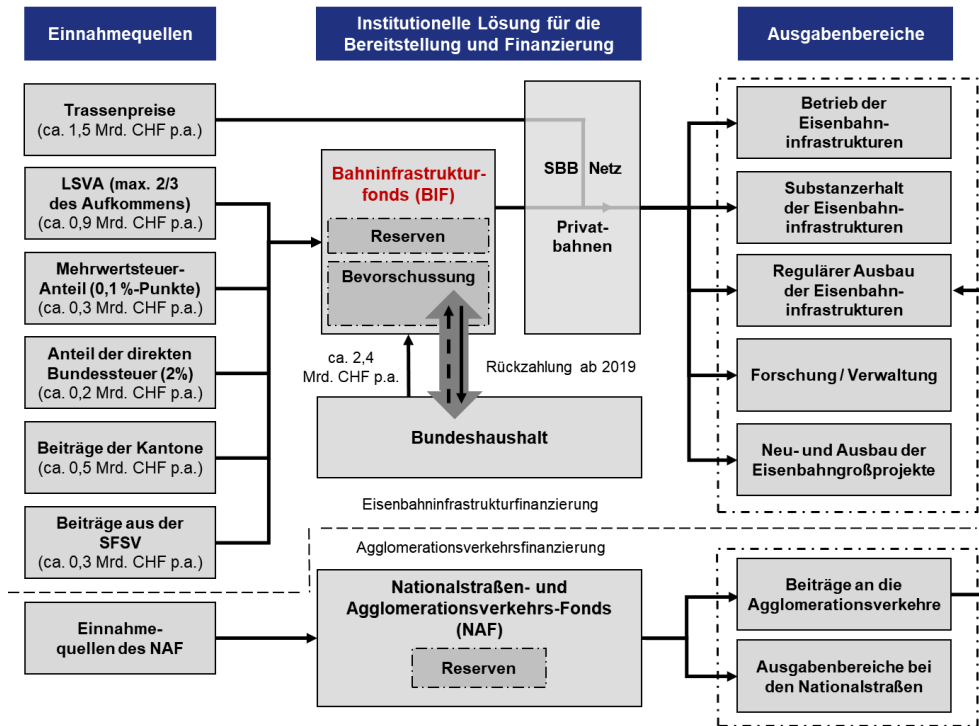


Abbildung 1: Institutionelle Lösung Bahninfrastrukturfonds im Zusammenspiel mit den Infrastrukturbetreiberinnen (2017)⁵

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

⁵ Quelle: Eigene Darstellung mit Daten nach EFV (2016c, S. 145-156), EFV (2015a, S. 9-12) sowie BAV (2015, S. 3) in Anlehnung an KLATT (2011, S. 35 und S. 121). 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 im Jahr 2017 nur das Aufkommen aus 0,1%-Punkten der Mehrwertsteuer für den BIF zweckgebunden ist. Im Jahr 2018 werden dies 0,2%-Punkte sein. Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.3.

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.⁶

In obestehender Abbildung 1 ist die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen zusammen mit den relevanten Einnahmequellen und Ausgabenbereichen dargestellt.

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.⁷ 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.⁸ 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.

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.⁹ Unbefristet werden dem BIF jährlich maximal zwei Drittel des Reinertrags aus der LSVA¹⁰, 2% des Aufkommens aus der direkten Bundessteuer

⁶ In gewisser Weise kann der BIF auch als ein Vorbild für den NAF verstanden werden, da die durchgeführten Reformen für die Implementierung des NAF ähnliche Merkmale aufgewiesen haben wie die in der Vergangenheit erfolgten Reformen im Rahmen der Etablierung des BIF.

⁷ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 87a Abs. 2) sowie BIFG (2016, Art. 4 Abs. 1).

⁸ Vgl. BIFG (2016, Art. 10-11).

⁹ 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 Benutzungsgebühren 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.

¹⁰ 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

(Einkommen- bzw. Gewinnsteuer)¹¹, die Einnahmen aus einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1%-Punkte sowie insgesamt 2,3 Mrd. CHF aus dem schweizerischen Bundeshaushalt zugewiesen, wobei letzterer Beitrag indexiert ist und jährlich um die Inflation im Eisenbahnbausektor (den sogenannten Bahnbau-Teuerungsindex) erhöht wird.¹²

Außerdem ist in der Verfassung kodifiziert, dass sich die Kantone „angemessen an der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur“¹³ beteiligen müssen. Auf gesetzlicher Ebene wird im EBG 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.¹⁴ In der Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur 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“¹⁵ gewichtet. Somit wird für die Berechnung 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.¹⁶ Ebenfalls befristet ist die Querfinanzierung des BIF aus der SFSV, welche bereits in Abschnitt 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 vom BIF an den Bundeshaushalt zurückgezahlt worden ist.¹⁷ Diese Einlage ist ebenso wie der Beitrag aus dem schweizerischen Bundeshaushalt indexiert.¹⁸

ihm [dem Bund] getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr“ verwendet. Vgl. SVAG (2008, Art. 19 Abs. 1-2).

¹¹ 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 werden nun für den BIF zweckgebunden. Vgl. FÜGLISTALER (2013, S. 10-11).

¹² Vgl. BIFG (2016, Art. 3 Abs. 2).

¹³ BV SCHWEIZ (2016, Art. 87a Abs. 3).

¹⁴ Vgl. EBG (2017, Art. 57).

¹⁵ KPFV (2017, Art. 23).

¹⁶ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 196 Nr. 14 Abs. 4-5).

¹⁷ Vgl. BV SCHWEIZ (2016, Art. 196 Nr. 3 Abs. 2).

¹⁸ Vgl. BIFG (2016, Art. 3 Abs. 2).

4.2.4 Institutionelle Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung

Der BIF ist als haushaltsangelagerter rechtlich unselbständiger 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 Bereitstellung und Finanzierung beim BIF umgegangen worden ist. Eine Analyse und Bewertung der deskriptiven Ausführungen wird im nachfolgenden Abschnitt 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 bspw. 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 FINANZIERUNGSPÄNEN 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.¹⁹ 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 zwar keine direkten Mehrjährigkeiten implementiert werden.

¹⁹ Vgl. BIFG (2016, Art. 4 Abs. 2).

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.²⁰ Diese vierjährigen Zahlungsrahmen stehen in engem Zusammenhang mit den ebenso für vier Jahre abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und SBB sowie den Privatbahnen für die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt, bei denen im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mehrjährige Finanzmittelfixierungen für diese Ausgabenbereiche implementiert werden.²¹

Der Ausgabenbereich Ausbau der Eisenbahninfrastrukturen, worin sowohl Aus- als auch Neubauprojekte zusammengefasst werden, weist wie beim früheren IF und heutigen NAF einen 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.²² Im Zusammenspiel des STEP Bahninfrastruktur mit der Finanzierung durch den BIF werden dann formal Investitionsentscheidungen und entsprechende Finanzierungspläne aufeinander abgestimmt.

Dem STEP Bahninfrastruktur liegt ein auf Gesetzes- bzw. Verordnungsebene konkret vorgegebener Planungsablauf zur Erarbeitung und Vorbereitung der als Ausbauschritte bezeichneten Bereitstellungsentscheidungen zugrunde, welcher in untenstehender Abbildung 2 dargestellt ist.²³ Alle Planungen, die im Rahmen des STEP Bahninfrastruktur erfolgen, werden außerdem mit dem raumordnerischen Planungsinstrument des Bundes abgestimmt, dem Sachplan Verkehr.²⁴

²⁰ Vgl. BIFG (2016, Art. 5) und BAV (2017a).

²¹ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2016) für die Jahre 2017 bis 2020.

²² Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1628-1653), EBG (2017, Art. 48b) sowie EDER / MAYOR (2015).

²³ Vgl. EBG (2017, Art. 48a-48f) sowie KPFV (2017, Art. 15-16).

²⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1699).

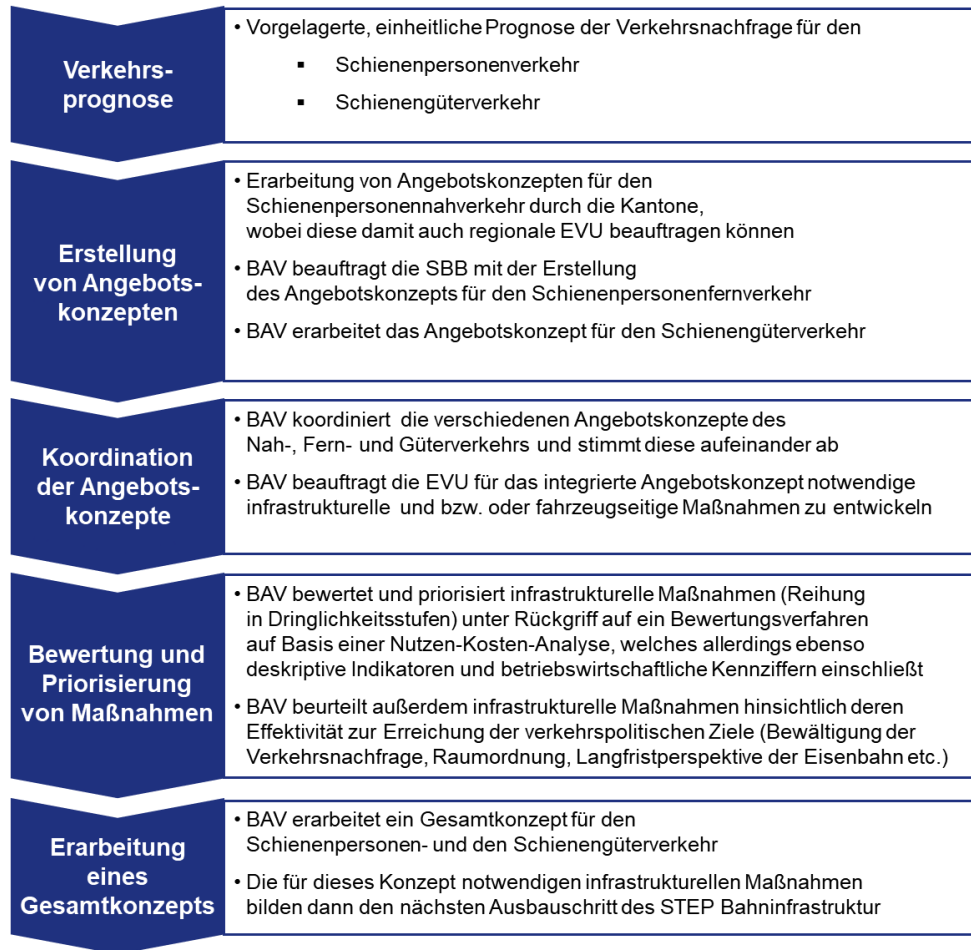


Abbildung 2: Standardisierter Ablauf der Angebots- und Infrastrukturplanung im schweizerischen Eisenbahnverkehr²⁵

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

²⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

Überprüfung von bereits aufgenommenen Projekten sollen im Rahmen einer sogenannten „rollende[n] Planung“²⁶ (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.²⁷ Die Finanzierung der einzelnen Ausbauschritte wird innerhalb des BIF über das finanzpolitische Instrument des Verpflichtungskredits umgesetzt, mit dem das Parlament mehrjährige Ausgabenentscheidungen trifft.²⁸

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 betrachtet.

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 (bspw. aufgrund der verstärkten Aufnahme von Neu- und Ausbauprojekten in das STEP Bahninfrastruktur) vorgesehen. Dementsprechend müssten in solchen Fällen entsprechende Anpassungen an der Einnahmesituation des BIF (bspw. durch eine Erhöhung der zweckgebundenen Einnahmen oder der regelmäßigen Einlage aus dem Bundeshaushalt) in einem regulären Gesetzgebungsverfahren durch das Schweizer Parlament verabschiedet oder sogar im Rahmen einer Verfassungsänderung umgesetzt werden.

VERSCHULDUNGSFÄHIGKEIT UND VERHÄLTNIS ZUR SCHWEIZERISCHEN SCHULDENBREMSE

Dem BIF ist es (bspw. im Gegensatz zum NAF) erlaubt gegenüber dem Bundeshaushalt verschuldet zu sein. Diese Verschuldungsfähigkeit bezieht sich allerdings nur auf die

²⁶ FÜGLISTALER (2013, S. 9).

²⁷ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2012a, S. 1612 und S. 1628).

²⁸ Vgl. BIFG (2016, Art. 6) sowie EBG (2017, Art. 48c und Art. 58).

bereits bestehenden (aus dem Nachfolgecharakter des FinöV-Fonds resultierenden) Schulden des BIF und nicht auf potentiell neu aufzunehmende Schulden.²⁹ Die Aufnahme neuer Schulden gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt oder am Kapitalmarkt ist dem BIF explizit gesetzlich untersagt.³⁰

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 zugewiesenen Einlagen (aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer).³¹ 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“³² 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.³³ Die Bevorschussung gegenüber dem schweizerischen Bundeshaushalt wird jedoch zu marktüblichen Konditionen verzinst, wobei diese von der schweizerischen Finanzverwaltung festgelegt werden.

Ebenso wie die bisherigen IF und 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.³⁴ Allerdings ist es aufgrund des Verbots der Aufnahme zusätzlicher Schulden gegenüber dem Bundeshaushalt zwingend notwendig, dass bis zur Rückzahlung der Bevorschussung die (kumulierten) Einnahmen die (kumulierten) Ausgaben des BIF (inklusive der Rückzahlung der verzinsten Schulden) übersteigen oder zumindest ausgleichen müssen.

²⁹ Siehe hierzu auch die Ausführungen hinsichtlich der Verschuldungsfähigkeit und des Verhältnisses des FinöV-Fonds zur schweizerischen Schuldenbremse in Abschnitt 3.1.1.5 dieses Artikels.

³⁰ Vgl. BIFG (2016, Art. 7 Abs. 1).

³¹ Vgl. BIFG (2016, Art. 11).

³² BIFG (2016, Art. 7 Abs. 2).

³³ Vgl. BIFG (2016, Art. 7 Abs. 3).

³⁴ Vgl. BUNDESRAT SCHWEIZ (2013b, S. 17-21 und S. 37).

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.

4.3 INSTITUTIONENÖKONOMISCHE ANALYSE UND BEWERTUNG

In diesem Abschnitt wird aus institutionenökonomischer Perspektive eine Analyse und Bewertung der Darstellungen aus Abschnitt 4.2 vorgenommen, so wie dies auch bereits für den FinöV-Fonds in Abschnitt 3.2 erfolgt ist. Der Fokus liegt dabei auf den konkret vorliegenden Ausprägungen der genannten idealtypischen Ausgestaltungsfragen von institutionellen Lösungen, welche 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.

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 kosteneffizienteren Leistungserstellung führen. Diese dürften zu einer verbesserten Finanzmittelallokation sowie einer Reduktion der Unsicherheit der Finanzmittelbereitstellung bei den verschiedenen Projekten führen. Hierbei kann

hinsichtlich der Vorteile von Überjährigkeiten (geringere Produktionskosten in der Leistungserstellung sowie verringerte politische Transaktionskosten) auf die Ausführungen beim FinöV-Fonds in Abschnitt 3.2 verwiesen werden.

Im Vergleich zum FinöV-Fonds existieren Überjährigkeiten nun auch für die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt, wobei im Rahmen der zwischen Bund und SBB respektive 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 technische 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 Abnahme von 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 eingeengt, 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 (vor allem strategischen Kosten) führen kann.

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 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 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 besteht, als sinnvoll 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 bspw. 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 und Koordination 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 (Informations-, Koordinations- und strategische Kosten) als auch (zumindest in gewissem Maße) Transformationskosten erreicht werden dürfte. Durch eine Verbindung mit der Einnahmeweckbindung des BIF ist eine weitere Senkung von politischen Transaktionskosten 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 hinsichtlich 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 vorhanden ist 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 Eisenbahn Großprojekte (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.³⁵

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 dementsprechend zu höheren politischen Transaktionskosten (vor allem Koordinationskosten) 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 Betrag aus dem Bundeshaushalt im Wesentlichen dem Ausgabenniveau entsprechen, das bereits in der Vergangenheit durch diesen für die Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und 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 3.2 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

³⁵ Vgl. ESTV (2017).

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 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 Sinn nun auch mittelbar kaum noch Kreislaufstrukturen mehr 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 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 3.2) zu den von dieser Kreislaufstruktur betroffenen Ausgabenbereichen (einzig die Eisenbahngroßprojekte) und den (verbindlichen) Rückzahlplänen für die Bevorschussung entsprechend.

Festzuhalten ist somit, dass größere Anpassungen an den Ausgabenhöhen des BIF entsprechende Anpassungen an der Einnahmesituation des BIF in einem regulären Gesetzgebungs- oder teilweise sogar verfassungsändernden Verfahren erfordern, was mit entsprechend hohen politischen Transaktionskosten (insbesondere Koordinationskosten) einhergehen dürfte.

Diese damit in nur geringem Maß vorhandenen Möglichkeiten der transaktionskostenarmen 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 Ausgabenlevels. 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 Ausgabenlevels sowie eine damit einhergehende Anpassung am Aufkommen der Einnahmequellen ggf. politisch stark umstritten sein könnte. Dieser Aspekt könnte als 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 Ausgabenlevels eine entsprechende Reduktion des Aufkommens der herangezogenen Einnahmequellen bewirken.

Außerdem werden in diesem Beitrag im Rahmen der Analysen und Bewertungen nur die Effektivität und die Effizienz der Koordination von Ausgabenentscheidungen und der entsprechenden Heranziehung von Einnahmequellen (und nicht die Ausgabenentscheidungen selbst) betrachtet, sodass bezüglich der Sinnhaftigkeit entsprechender Änderungen am Ausgabenlevel 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 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 Überjährigen 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 Einkommensteuer).

Im Kontext der Verschränkung des BIF mit dem STEP Bahninfrastruktur bei zu fällenden Aus- und Neubaurentscheidungen 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 gesenkt werden können, insbesondere die Koordinationskosten für die Finanzmittelbereitstellung hinsichtlich dieser als prioritär angesehenen Ausgabenbereiche. Damit einhergehend dürfte sich auch die Effektivität hinsichtlich der Fällung und Koordination 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. demokratische Legitimität aufgrund der Bestätigung der für die Implementierung des BIF notwendigen Verfassungsänderungen durch die Schweizer Wahlberechtigten sowie eines 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 Implementierung des BIF aufgetreten sein, da die entsprechenden Behörden (insbesondere das BAV) mit der Steuerung dieser Art von Element 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 strategische Kosten) für entsprechende Anpassungen kommen.

5 Gesamtbetrachtung und Fazit

In den letzten 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 einhergegangen sein. Außerdem dürfte eine höhere Effektivität hinsichtlich der Fällung und Koordination 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 im jährlichen Haushaltsverfahren die Ausgabenbereiche Betrieb und Substanzerhalt (auch unter der Berücksichtigung der teilweise gegebenen Mehrjährigkeiten) zumindest in einem gewissen Maße 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 unselbständiger Spezialfonds außerhalb der Bundesrechnung mit unbefristeter Laufzeit für

die Finanzierung aller Ausgabenbereiche bei den schweizerischen Eisenbahninfrastrukturen verantwortlich.³⁶ Dabei ist die Einnahmeseite des BIF weiterhin u.a. 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 bspw. 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 der 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

³⁶ Der BIF fungierte im Übrigen auch als Vorbild für den neuen NAF, welcher zum 01.01.2018 für die Finanzierung der schweizerischen Nationalstraßen und verkehrsträgerübergreifende Projekte in den Agglomerationen der Schweiz in Kraft getreten ist.

- Finanzierung der Ausgabenbereiche
 - Finanzierung von Betrieb und kleineren Instandhaltungsmaßnahmen direkt und nahezu automatisch durch die von den ISB erhobenen Trassenpreise innerhalb der Unternehmen;
 - Finanzierung von größeren Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen im Rahmen der mehrjährigen Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und SBB bzw. Privatbahnen;
 - Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen über Programme (im Regelfall) oder Anpassungen an den institutionellen Lösungen (im Ausnahmefall bei sehr großen Projekten).

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND AUSBLICK

Momentan (im Jahr 2018) ist der nächste anstehende Ausbauschritt 2030 / 2035 des STEP Bahninfrastruktur in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion.³⁷ Das Vorgehen zur Entwicklung dieses Ausbauschriffs erfolgte entsprechend dem Verfahren, welches in Abbildung 2 in Abschnitt 4.2.4 dargestellt wurde.

Der schweizerische Bundesrat hat zunächst einen Ausbauschritt mit einem Gesamtvolumen von 11,5 Mrd. CHF (über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren) vorgeschlagen. Dieses Finanzierungsvolumen wird auf ca. 200 verschiedene Einzelprojekte 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 dürften im weiteren Verlauf des Verfahrens in die Entwicklung der endgültigen Parlamentsvorlage einbezogen werden. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde deutlich, dass insbesondere hinsichtlich der Güte der Projektauswahl des Ausbauschriffs unterschiedlichste Ansichten bestehen. 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 sollen.³⁸ Außerdem wird 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).³⁹ Hierbei ist allerdings zu prüfen, ob diese Form der Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit der derzeitigen institutionellen Lösung überhaupt umgesetzt werden kann.

³⁷ Vgl. hierzu BAV (2017b), BAV (2018) sowie FORSTER (2017).

³⁸ Vgl. ASCHWANDEN (2017) oder auch KRUMMENACHER (2017).

³⁹ Vgl. SCHNEEBERGER (2017).

Es ist geplant bis zum Ende des Jahres 2018 eine Botschaft sowie Entwürfe für Bundesbeschlüsse durch den Bundesrat zu erarbeiten, damit der Ausbauschnitt 2030 / 2035 im Jahr 2019 durch die Bundesversammlung beraten (und letztendlich auch verabschiedet) werden kann. Außerdem kann nach Verabschiedung der entsprechenden Ausbaugesetze bzw. Bundesbeschlüsse ein Referendum über diese stattfinden, sofern eine ausreichende Anzahl der Schweizer Wahlberechtigten dies initiiert.

Der Ausbauschnitt 2030 / 2035 stellt die erste Iteration des STEP Bahninfrastruktur als Bedarfsplanungsinstrument in Verbindung mit dem Finanzierungsinstrument des BIF dar.⁴⁰ Es bleibt nun abzuwarten, inwiefern der Ablauf und die Zeitplanung dieses Ausbauschnitts so wie angedacht eingehalten werden. Es ist allerdings zu vermuten, dass aufgrund der umfassenden Erfahrungen der Schweiz mit (größeren) Infrastrukturausbauprogrammen (und deren politischer und gesellschaftlicher Abstimmung) keine größeren Probleme auftreten werden.

FAZIT

Im vorliegenden Beitrag 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 auf institutionelle Lösungen gesetzt wird, die über ein stärkeres Maß an politischer Selbstbindung verfügen 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 Trassenpreisen finanziert werden.

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 vermuten, 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

⁴⁰ 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.

- 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 Bundesregierung und das daraus abgeleitete Ziel der (nahezu vollständigen) Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis zum Jahr 2050 durch eine Verlagerung des Verkehrs auf klimafreundlichere Verkehrsträger zu erreichen, können die institutionellen Lösungen und durchgeführten Reformen in der Schweiz als relevante Anhaltspunkte für potentielle Reformen an der (Eisenbahn-)Infrastrukturfinanzierung in Deutschland dienen. Zumindest ist zu erwarten, dass eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung der deutschen Eisenbahninfrastrukturen und damit eine merkliche Steigerung der Attraktivität bzw. intermodalen Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs einen deutlichen Beitrag zur Erreichung des politischen Ziels einer Verkehrswende leisten würde.

Literaturverzeichnis

- Acutt, M. Z. / Dodgson, J. S. (1995): Cross-elasticities of demand for travel, in: *Transport Policy*, 2. Jg., Nr. 4, S. 271-277.
- Appenzeller Bahnen (2017a): Geschäftsbericht 2016, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter [http://www.appenzellerbahnen.ch/Portals/0/Abfahrtstabellen/AB_Geschaeftsbericht% 202016.pdf](http://www.appenzellerbahnen.ch/Portals/0/Abfahrtstabellen/AB_Geschaeftsbericht%202016.pdf).
- Appenzeller Bahnen (2017b): Streckennetz der Appenzeller Bahnen, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter [http://www.appenzellerbahnen.ch/Unterwegs/StreckennetzAppenzeller Bahnen.aspx](http://www.appenzellerbahnen.ch/Unterwegs/StreckennetzAppenzellerBahnen.aspx).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2004): Aktualisierung der verkehrlichen Auswirkungen von LSVa und 40t-Limite, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 31.10.2018 unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/publikationen/aktualisierung-der-verkehrlichen-auswirkungen-von-lsva-und-40t-limite.pdf.download.pdf/aktualisierung-der-verkehrlichen-auswirkungen-von-lsva-und-40t-limite_de.pdf.
- Aschwanden, E. (2017): Kantone fühlen sich verschaukelt | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/ausbau-der-bahninfrastruktur-kantone-fuehlen-sich-verschaukelt-ld.143501>.
- ASTRA – Bundesamt für Strassen (2016): Strassen und Verkehr 2015: Zahlen und Fakten, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter [https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktions_geschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen-und-verkehr-2015.pdf.download.pdf/Strassen% 20und% 20Verkehr% 202015% 20-% 20Zahlen% 20und% 20Fakten.pdf](https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_direktions_geschaefteallgemein/strassen-verkehr/strassen-und-verkehr-2015.pdf.download.pdf/Strassen%20und%20Verkehr%202015%20-%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf).
- 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.
- Baum, H. (1985): Nachfrageelastizitäten im Güterverkehr – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 64. Jg., Nr. 4, S. 203-215.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2015): Trassenpreis 2017 – Umsetzungsvorschlag: Erläuternder Bericht zur Änderung NZV, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/40047.pdf>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016a): Neue Wege durch Europa: Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/neat/die_neue_eisenbahn-alpentransversaleneat.pdf.download.pdf/die_neue_eisenbahn-alpentransversale_neat.pdf.

- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016b): *Neue Wege durch Europa: Schweizer Verkehrspolitik von A bis Z*, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/neat/schweizer_verkehrspolitikvonabisz.pdf.download.pdf/schweizer_verkehrspolitikvonabisz.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016c): *FinöV-Fonds: Zahlen von 1998 bis 2015*, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 (2017a): *Glossar*, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/glossar.html>.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2017b): *Faktenblatt Ausbauschritt 2035: Zahlen und Fakten*, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/fabi-step/as2035_faktenblatt_zahlen_fakten.pdf.download.pdf/Ausbauschritt%202035_Zahlen%20und%20Fakten.pdf.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2018): *Ausbauschritt 2035*, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/alphabetische-themenliste/fabi-step/ausbauschritt-2035.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 23.07.2018 unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/21849.pdf>.
- 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 23.07.2018 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/private_finanzierung_in_ppp-projekten.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 23.07.2018 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 23.07.2018 unter http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsktoren_des_ppp-ansatzes.pdf.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. (2009): Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships, in: *Wirtschaftsdienst*, 89. Jg., Nr. 3, S. 176-183.
- Berner, J. (2010): Die Infrastruktur des öffentlichen Bahnverkehrs, St. Gallen, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.vimentis.ch/content/docs/Text_Infrastruktur_SBB.pdf.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2013): *Mobilität und Verkehr 2013. Mobilität und Verkehr*, Nr. 1130-1300, Neuchâtel: OFS, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/348962/master>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2017a): *Öffentlicher Verkehr (inkl. Schienengüterverkehr) – detaillierte Zeitreihen*, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2942458/master>.
- BFS – Bundesamt für Statistik (2017b): *Öffentlicher Verkehr (inkl. Schienengüterverkehr) – Übersicht*, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2942452/master>.
- BLS (2018): *Zahlen und Fakten – Wissenwertes über die BLS AG*, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bls.ch/de/unternehmen/ueberuns/unternehmensportraet/zahlen-und-fakten>.
- BLS Netz (2017): *BLS Netz AG: Geschäftsbericht 2016*, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bls.ch/-/media/bls/pdf/publikationen/aktionaere-geschaeftsbericht-bls-netz-ag-2016.pdf?la=de&vs=1>.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): *Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*, Berlin, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 23.07.2018 unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2017_bf.pdf.

- 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 23.07.2018 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.
- Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1996): Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter [https://www.alptransitportal.ch/Storages/User/Meilensteine/Pin_029%20\(29.11.1998\)/Dokumente_029/Botschaft-FinOEV-deutsch.pdf](https://www.alptransitportal.ch/Storages/User/Meilensteine/Pin_029%20(29.11.1998)/Dokumente_029/Botschaft-FinOEV-deutsch.pdf).
- Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2004): Botschaft zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/5313.pdf>.
- Bundesrat Schweiz – Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2007): Botschaft zur Gesamtschau FinöV, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/7683.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 23.07.2018 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/1577.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 23.07.2018 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4015.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 23.07.2018 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 23.07.2018 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 (2016): Botschaft zur Finanzierung des Betriebs und des Substanzerhalts der Bahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/4355.pdf>.
- Cretegny, L. / Springer, U. / Suter, S. (2007): Chapter 9 The swiss railway investment fund, in: *Research in Transportation Economics*, 19. Jg., S. 189-215.
- Daepf, M. / Schaltegger, C. / Burkhardt, A. / Gysler, M. (2003): Grundlegende Steuerreformen: Eine Auslegeordnung: Zwischenbericht Projekt ZUWACHS (Projektphase I), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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.
- Eder, T. / Mayor, C. (2015): Der nächste Ausbauschritt der Bahn wird geplant, in: *Die Volkswirtschaft*, 88. Jg., Nr. 11, S. 62-63.
- EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement (2015): Faktenblatt „Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe“, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/archiv/zoll/fb-leistungsabhaengige_sch_werverkehrsabgabe.html.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2015a): Voranschlag 2016: Band 4 – Sonderrechnungen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2016/Band%204%20Sonderrechnungen%20V2016.pdf.download.pdf/VA16_Band_4_d.pdf.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2015b): Finanzstatistik der Schweiz 2013: Jahresbericht, Neuchâtel, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/350881/master>.
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2016a): Staatsrechnung 2015: Band 4 – Sonderrechnungen, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 23.07.2018 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 (2016c): Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iAFP/2018/va18-1.pdf.download.pdf/VA1-d.pdf.
- ESTV – Eidgenössische Steuerverwaltung (2017): Entwicklung der Mehrwertsteuersätze, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/fachinformationen/steuersaetze/entwicklung-mwst.html>.
- Europäische Kommission / Eurostat (2017a): Archive: Statistik des Güterverkehrs – Statistics Explained, Brüssel, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Freight_transport_statistics/de.
- Europäische Kommission / Eurostat (2017b): Statistik des Personenverkehrs – Statistics Explained, Brüssel, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics/de#Verkehrstr.C3.A4ger_.28.E2.80.9EModal_Split.E2.80.9C.29.
- EZV – Eidgenössische Zollverwaltung (2018): Schwerverkehrsabgabe (LSVA und PSVA), Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 23.07.2018 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/zuerich-steht-im-fokus-des-bahn-ausbaus-ld.1319359>.
- 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.
- Handelsblatt (2016): Entwicklung der Ausgaben für die Instandhaltung des Schienennetzes der Deutschen Bahn von 2015 bis 2019 (in Milliarden Euro), in: *Handelsblatt*, Nr. 63 v. 01.04.2016, S. 22, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/534132/umfrage/ausgaben-fuer-instandhaltung-des-schienennetzes-der-deutschen-bahn/>.
- Hsiung, B. (2001): A Note on Earmarked Taxes, in: *Public Finance Review*, 29. Jg., Nr. 3, S. 223-232.

- Kirchgässner, G. (2000): Das Finanzleitbild aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: *Aussenwirtschaft*, 55. Jg., Nr. 2, S. 183-208.
- Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen, Bd. 15, Baden-Baden: Nomos.
- KöV – Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs / BPUK – Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz / Schweizerischer Städteverband / Schweizerischer Gemeindeverband / Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA / FRS – Schweizerischer Strassenverkehrsverband / PostAuto Schweiz / TCS – Touring Club Schweiz / VESTRA – Verband Schweizerischer Strassenbauunternehmer / Infrastruktur Strasse / VSBTU – Vereinigung Schweizerischer Bahntechnik Unternehmen (2003): Entlastungsprogramm Bund 2003 – Bereich Verkehr: Gezielt sparen und stärken: Gemeinsame Plattform des Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs zu den Sparmassnahmen des Bundes, Genf, Bern, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.strasseschweiz.ch/fileadmin/pdf/Vernehmlassungen/Entlastungsprogramm_03.PDF.
- Krummenacher, J. (2017): Kampfansage aus dem Osten für weiteren Bahnausbau | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/kampfansage-aus-dem-osten-fuer-weiteren-bahnausbau-ld.1319625>.
- Litman, T. (2004): Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities, in: *Journal of Public Transportation*, 7. Jg., Nr. 2, S. 37-58.
- 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 23.07.2018 unter http://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf.
- 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.
- Rhätische Bahn (2017a): *Rechtsform & Aktionariat*, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.rhb.ch/de/unternehmen/organisation/rechtsform-aktionariat>.
- Rhätische Bahn (2017b): *Streckennetz*, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.rhb.ch/de/service-souvenirs/streckennetz>.

- 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.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2015): Das Trassenpreissystem: Wer bezahlt wie viel an die Bahninfrastruktur? SBB Infrastruktur, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://company.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/sbb-als-geschaeftspartner/angebote-fuer-evus/onestopshop/Flyer_A4_Trassenpreissystem_de.pdf.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2016): Bahninfrastruktur: Unterhalt und Finanzierung kurz erklärt. SBB Infrastruktur, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://www.sbb.ch/files/infrastruktur/sbb_themenlandschaft/files/SBBInfraBroschuere_de.pdf.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2017a): Zahlen und Fakten – Infrastrukturen, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://reporting.sbb.ch/infrastrukturen>.
- SBB – Schweizerische Bundesbahnen (2017b): Zusammenfassender Jahresbericht 2016. SBB Infrastruktur, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter https://company.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/medien/publikationen/geschaefts-2016/Zusammenfassender_Jahresbericht_2016_DE.pdf.
- 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. Aufl., Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Schneeberger, P. (2017): Die SBB signalisieren leichtes Unbehagen zum geplanten Bahnausbau | NZZ, Zürich, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/die-sbb-signalisieren-leichtes-unbehagen-ld.1327532>.
- 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 23.07.2018 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 23.07.2018 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 23.07.2018 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 23.07.2018 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 23.07.2018 unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates09022014.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates09022014.pdf.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2018): Volksabstimmung vom 20.02.1994, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 23.07.2018 unter https://www.energiestiftung.ch/files/textdateien/aktuell/stellungnahmen/2004_11_19_entlastungsprogramm-2004.pdf.
- UBA – Umweltbundesamt (2017): Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und Modal Split, Dessau-Roßlau, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-1>.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016a): Grundsätze der Verkehrspolitik, Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/verkehrspolitik.html>.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2016b): Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF): Faktenblatt «Die neue Rolle der Strassenkasse», Bern, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 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 (2017): Bundesnahe Betriebe, zuletzt abgerufen im Internet am 23.07.2018 unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe.html>.

Rechtsquellenverzeichnis

- 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 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 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.
- 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).
- EBG – Eisenbahngesetz (2017): Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2017).
- 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).
- 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).
- 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).
- 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).
- 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).