

Revision Strassenrechnung 2000

---

# **Gutachten über die Anrechnung der Mehrwertsteuer in der Schweizerischen Strassenrechnung**

---

zuhanden des Bundesamt für Statistik, Neuenburg

erstellt durch

Prof. Dr. Tilman Slembeck, St.Gallen

unter Mitarbeit von

Prof. Dr. Silvio Graf, Winterthur



St.Gallen, 31. Oktober 2002

## Zusammenfassung

Im Rahmen der Revision 2000 der Schweizerischen Strassenrechnung ergeben sich bezüglich der Berücksichtigung der Mehrwertsteuer (MWSt) mehrere Fragen. Zu ihrer Beantwortung wird im vorliegenden Gutachten zunächst diskutiert, wie eine Strassenrechnung aus ökonomischer Sicht idealtypisch darzustellen wäre. Ausgangspunkt ist der Grundsatz der Kommission Nydegger (1982), wonach nur spezifische Leistungen des Strassenverkehrs als Ertrag zu berücksichtigen sind, d.h. Abgaben welche ausschliesslich oder in hohem Ausmass auf dem Steuerobjekt Motorfahrzeugverkehr erhoben werden und eine vergleichbare Belastung anderer Steuerobjekte überschreiten. Dieser Grundsatz wird nicht in Frage gestellt.

Anhand der Kriterien "spezifische Erhebung" und "gebundene Verwendung" wird eine mehrstufige Rechnung vorgeschlagen, die den Zielen der Wirklichkeitstreue, Konsistenz, Transparenz und Glaubwürdigkeit verstärkt nachzukommen versucht. Grundlegend ist dabei, dass mehrere Kennzahlen ermittelt werden, welche eine differenzierte Betrachtung nach dem Äquivalenzprinzip erlauben.

Hinsichtlich der Anrechenbarkeit der MWSt (*BFS Frage 1*) wird aus ökonomischer Sicht der Standpunkt vertreten, dass diese nur insofern als spezifische Leistung des Strassenverkehrs bei den Einnahmen anzurechnen ist, als die Abgaben auf welchen sie beruht (insbesondere Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und LSVA) über den Umfang von Äquivalenzabgaben hinaus geht. Erbringt die Strasse in Form spezifischer Abgaben Leistungen, welche die strassenspezifischen Ausgaben übersteigen, ist die MWSt auf dem überschüssenden Teil anzurechnen. MWSt-Erträge, die auf zweckgebundenen Abgaben entstehen, die ihrerseits Äquivalenzabgaben darstellen, sind also nicht zu berücksichtigen. Der Grund liegt darin, dass Äquivalenzabgaben lediglich jenen Mehrwert widerspiegeln, der in Ermangelung einer direkten Erhebung (z.B. Maut bei der Strasse oder Billette bei der Bahn) indirekt ermittelt wird. Die MWSt auf Äquivalenzabgaben übersteigt das Ausmass der Besteuerung anderer Objekte somit nicht, sofern sie zum normalen Satz erhoben wird.

*Dementsprechend wird aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen (insbesondere Aufbau der Strassenrechnung Revision 2000 und Zweckbindung der Mittel) aus ökonomischer Sicht empfohlen, die MWSt auf den spezifischen, aber nicht für Strassenzwecke gebundenen Abgaben (ca. 50% der Mineralölgrundsteuer und jenen Teilen der LSVA, die nicht zur Abgeltung des gewichtsabhängigen Wertverzehrs der Strasseninfrastruktur bzw. zur Deckung der Wegekosten dienen) als Einnahmen anzurechnen und auf der Ausgabenseite keine MWSt zu berücksichtigen.*

Aufgrund des Übergangs von WUST zur MWSt sehen wir keinen Grund, vom Prinzip der Anrechenbarkeit der spezifischen Ausgaben und Einnahmen in der Strassenrechnung abzuweichen (*BFS Frage 2*). Sowohl WUST wie MWSt haben das primäre Ziel, eine einheitliche Belastung des Konsums herbeizuführen. Letztere erreicht als Mehrphasensteuer dieses Ziel auf Kosten der Erhebungsbilligkeit zwar genauer, am Prinzip ändert sich damit jedoch nichts. Das Hauptproblem der WUST – die *taxe occulte* – spielt bei der Strassenrechnung eine geringfügige Rolle, da ja die in den Abschreibungen enthaltene WUST, nicht auf ein Endprodukt überwält wird, wie dies bei einem Produktionsbetrieb der Fall ist.

Das BFS stellt zudem die Frage, ob aus verkehrswissenschaftlicher Sicht Gründe auszumachen sind, welche gegen eine rückwirkende Korrektur der Strassenrechnung im Sinne der hier vorgeschlagenen Lösung sprechen (*BFS Frage 3*). In Übereinstimmung mit der Kommission Nydegger (1982) und dem Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe aus dem Jahr 1985 handelt es sich bei der Strassenrechnung in ihrer heutigen Form um eine reine Wegekostenrechnung. Eine fehlerhafte Basis führt zu einer ungerechtfertigt hohen Unter- oder Überdeckung der Strassenkosten durch die einzelnen Verkehrsträger und damit zu ungerechtfertigten Tarifanpassungen. Diese über die Jahre sich vergrössernde Abweichung im Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Strassenverkehrs ist zu korrigieren und auf das richtige Niveau zurückzuführen. Die rückwirkende Anwendung der neuen Bemessungsgrundlage beschleunigt diesen Prozess, da Überschüsse bzw. Defizite über die Verzinsung den heutigen Deckungsgrad massgeblich beeinflussen können. Die Frage ist somit zu verneinen. Sollten einer rückwirkenden Korrektur ab 1984 Argumente der Rechtssicherheit oder der Praktikabilität entgegen stehen, ist auch eine Revision ab 1995 oder eine Mischlösung denkbar.

Hinsichtlich der Berechnung der anteiligen MWSt-Erträge der kommerziellen Transporteure (*BFS Frage 4*) ist an der bisherigen Praxis festzuhalten, wonach die MWSt auf den Abgaben, d.h. letztlich dem Verbrauch, und nicht auf dem Umsatz bzw. der verrechneten Endleistung der Transporteure zu berechnen ist. Letztere beinhaltet nämlich den Mehrwert, welcher aus den Transportleistungen kommerzieller Firmen entspringt und deshalb für eine Wegekostenrechnung ohne Belang ist. Explizit darf für die Belange der Schweizerischen Strassenrechnung davon ausgegangen werden, dass der Treibstoffverbrauch letztlich wertmässig in die Endleistung der Transporteure einfließt.

Die Tarifbildung der LSVA (*BFS Frage 5*) berücksichtigt neben den (ungedeckten) Wegekosten teilweise auch die externen Kosten. Dazu wird eine separate Rechnung geführt. Die in der LSVA enthaltenen Abgeltungen für externe Kosten führen auf der Einnahmenseite der heutigen Strassenrechnung zu Mehrerträgen, während die externen Kosten auf der Ausgabenseite nicht berücksichtigt werden. Soll die Strassenrechnung weiterhin als einstufige Wegekostenrechnung geführt werden, sind deshalb die in der LSVA enthaltenen Abgeltungen für externe Kosten heraus zu rechnen und nur jener Anteil als spezifische Abgabe zu berücksichtigen, der zur Deckung der vom Schwerverkehr verursachten gewichtsabhängigen Kosten dient (bisherige Schwerverkehrsabgabe plus zusätzlicher Wertverzehr der Infrastruktur, der durch die neuen 40-Tonnen-Fahrzeuge verursacht wird). Erst eine grundlegende Revision der Strassenrechnung in Richtung einer umfassenden Transportkostenrechnung, welche sämtliche internen und externen Kosten und Nutzen erfasst, würde es erlauben, die gesamte Tarifbildung der LSVA direkt (d.h. ohne separate Zusatzrechnung) auf die Strassenrechnung abzustützen.

Bezüglich der MWSt-Anrechnung ergeben sich zwischen Strassenrechnung und Eisenbahnrechnung deutliche Unterschiede (*BFS Frage 6*). Um die Möglichkeit eines direkten Vergleichs zu erhöhen, ist eine separate Vergleichsrechnung Strasse-Schiene anzustreben, welche bei beiden Verkehrsträgern die MWSt entweder einheitlich hinzurechnet oder ausklammert.

## Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	6
II	Problemstellung.....	7
III	Grundsätzliche Überlegungen .....	9
	a) Anrechenbare Ausgaben.....	11
	b) Spezifische Leistungen und anrechenbare Einnahmen .....	12
IV	Mehrstufige Rechnung (Skizze) .....	17
V	Fragenkatalog des Bundesamt für Statistik.....	22
	Quellen.....	32
	Anhang.....	33

## I Einleitung

In der Schweizerischen Strassenrechnung werden die Strassenausgaben und die Strasseneinnahmen ermittelt und einander gegenübergestellt. Dabei werden jeweils anrechenbare und nicht-anrechenbare Positionen unterschieden. Die Anrechenbarkeit wird traditionell aufgrund des Verursacherprinzips bzw. der spezifischen Leistungen des Strassenverkehrs definiert. In der Globalrechnung ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad für den privaten Motorfahrzeugverkehr. Die Bruttoausgaben für die National-, Kantons- und Gemeindestrassen werden u.a. für den Schlüssel der Kantonsanteile an den Mineralölsteuereinnahmen verwendet. Die Verteilung des LSVA-Anteils der Kantone erfolgt ebenfalls teilweise aufgrund der effektiven Strassenkosten.

Die Gesamtaufwendungen und die Erträge werden auf die Kategorien Zweiräder, Personenwagen, Kleinbusse, Lieferwagen, öffentliche Cars/Busse, Lastwagen, Sattelschlepper und die Sachtransportanhänger verteilt. Daraus ergibt sich die Kostendeckung für die Kategorien des Personenverkehrs, Güterverkehrs und des Schwerverkehrs. Die Kostendeckung des Schwerverkehrs gemäss Strassenrechnung (Wegekosten) wird für die Preisbildung der LSVA mit berücksichtigt (Periodizität 5 Jahre).

Die Schweizerische Strassenrechnung wurde anfangs der 80-Jahre total revidiert und mit BRB vom 25.6.86 in Kraft gesetzt. Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat im Jahr 2000 eine Teilrevision der Strassenrechnung durchgeführt. Aus der Vernehmlassung zu den methodischen Anpassungen im Jahr 2002 ergibt sich eine erhebliche Differenz zum Teilaspekt WUSt bzw. Mehrwertsteuer. Dieser Teilaspekt wird im vorliegenden Gutachten vertieft untersucht. In den Abschnitten III und IV werden einige grundlegende Aspekte und Vorschläge diskutiert. Die konkreten Fragen des BFS werden in Abschnitt V beantwortet.

## II Problemstellung

Die unterschiedlichen Positionen bezüglich des Einbezugs der Mehrwertsteuer (MWSt) in der Strassenrechnung stellen sich wie folgt dar:

### BFS (Revision Strassenrechnung 2000)

Im Zusammenhang mit dem Steuerwechsel von der WUSt zur MWSt hat das BFS die Anrechnung der MWSt in der Strassenrechnung erneut thematisiert und die Frage der Firma INFRAS unterbreitet. INFRAS (2002) beantwortete die Frage zusammenfassend wie folgt:

*„Generell gilt bei der MWSt für die Strassenrechnung das Nettoprinzip. Die Steuer ist sowohl auf der Kosten- als auch auf der Einnahmenseite zu substrahieren. Ausnahme ist wie bis anhin die Steuer auf denjenigen Treibstoffzöllen, die über dem allgemeinen Durchschnitt der Zölle liegen. Diese sollen weiterhin als spezifische Leistung des Strassenverkehrs angerechnet werden.“*

Daraus folgt der Revisionsantrag BFS, die MWSt bei den Strassenausgaben in Abzug zu bringen und die spezifischen MWSt-Einnahmen auf den Strassenabgaben anzurechnen, d.h. auch auf dem Mineralölsteuer-Zuschlag und auf der LSVA. Das BFS folgt damit weiterhin dem methodischen Grundsatz der Anrechenbarkeit sowie der Zielsetzung der Strassenrechnung, d.h. die Kostendeckung und den Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Verkehrsträgers Strasse zu berechnen.

### Strassenvertreter (Vernehmlassung 2002)

Die Strassenverkehrsverbände vertreten die Auffassung, dass die Anrechnung der MWSt-Erträge unter den heutigen verkehrs- und finanzpolitischen Verhältnissen neu beurteilt werden muss. In älteren Stellungnahmen haben die Strassenverkehrsverbände gefordert, dass die MWSt-Erträge im gleichen Verhältnis anzurechnen seien wie die spezifischen Abgaben in der Strassenrechnung berücksichtigt werden, d.h. ca. 99% auf den Mineralölsteuern, 100% auf dem Mineralölsteuer-Zuschlag, 65% auf den Fahrzeugimporten und sinngemäss 100% auf den neuen Abgaben für die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Auch die MWSt-Anteile des Autogewerbes sollen im Verhältnis der überdurchschnittlichen Steuerbelastung der Strassenrechnung gutgeschrieben werden.

Vertreter öffentlicher Verkehr, Bund (Vernehmlassung 2002)

Für die Vertreter von ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), BAV (Bundesamt für Verkehr) und teilweise auch von ESTV (Eidgenössische Steuerverwaltung) sind die unter dem Steuersystem WUST gemachten Entscheide nicht mehr relevant und die Frage nach der Anrechnung in der Strassenrechnung in der Fachdiskussion nach wie vor umstritten. Kommt dazu, dass mit dem Wechsel zur MWSt im kommerziellen Transport nicht mehr der Liter Benzin oder Diesel besteuert wird, sondern der Umsatz (in der Regel inklusive Mineralölverbrauch). Als weiteres Argument wird geltend gemacht, dass die nach bisheriger Methode berechnete MWSt über die Kostendeckung in die Abgabepolitik der LSVA eingeflossen sei. Eine rückwirkende Änderung der Entscheidungsbasis sei deshalb nicht opportun.

Zusammenfassend werden folgende Prinzipien für den Einbezug der Mehrwertsteuer in der Strassenrechnung von den einzelnen Gruppen vorgeschlagen:

Anrechnung bei Anwendung der heutigen Praxis (Brutto-IST)

- Ausgaben brutto inkl. MWSt
- Ertrag MWSt auf dem spezifischen Teil der Mineralölsteuer

Anrechnung gemäss Vorschlag BFS (Nettoprinzip)

- Ausgaben netto ohne MWSt
- Ertrag MWSt auf dem spezifischen Teil der Mineralölsteuer
- Ertrag MWSt auf Mineralölsteuer-Zuschlag
- Ertrag MWSt auf LSVA-Abgaben

Effektive Leistung des Motorfahrzeugverkehrs (Vorschlag der Strassenverkehrsverbände)

Die Strassenverkehrsverbände fordern die Anrechnung aller MWSt-Erträge, welche im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr erhoben werden.

- Ausgaben brutto, inkl. MWSt
- Ertrag MWSt auf Strassenausgaben
- Ertrag MWSt auf der gesamten Mineralölsteuer
- Ertrag MWSt auf Mineralölsteuer-Zuschlag
- Ertrag MWSt auf LSVA



### Anrechnung gemäss Vorschlag ARE, BAV, ESTV (Netto-Netto)

Grundsatz: Die MWSt soll in der Schweizerischen Strassenrechnung nicht berücksichtigt werden, weder auf der Ausgabenseite noch auf der Einnahmenseite.

- Ausgaben netto exkl. MWSt
- Kein Ertrag aus MWSt

### Vorgehen

Aufgrund dieser Situation wird im folgenden zunächst anhand einiger grundlegender Überlegungen die Problematik vertieft analysiert (Abschnitt III). Es resultiert ein Vorschlag für eine neue, mehrstufige Rechnungslegung (Abschnitt IV). Anschliessend werden in Abschnitt V die vom BFS gestellten Fragen im einzelnen beantwortet.

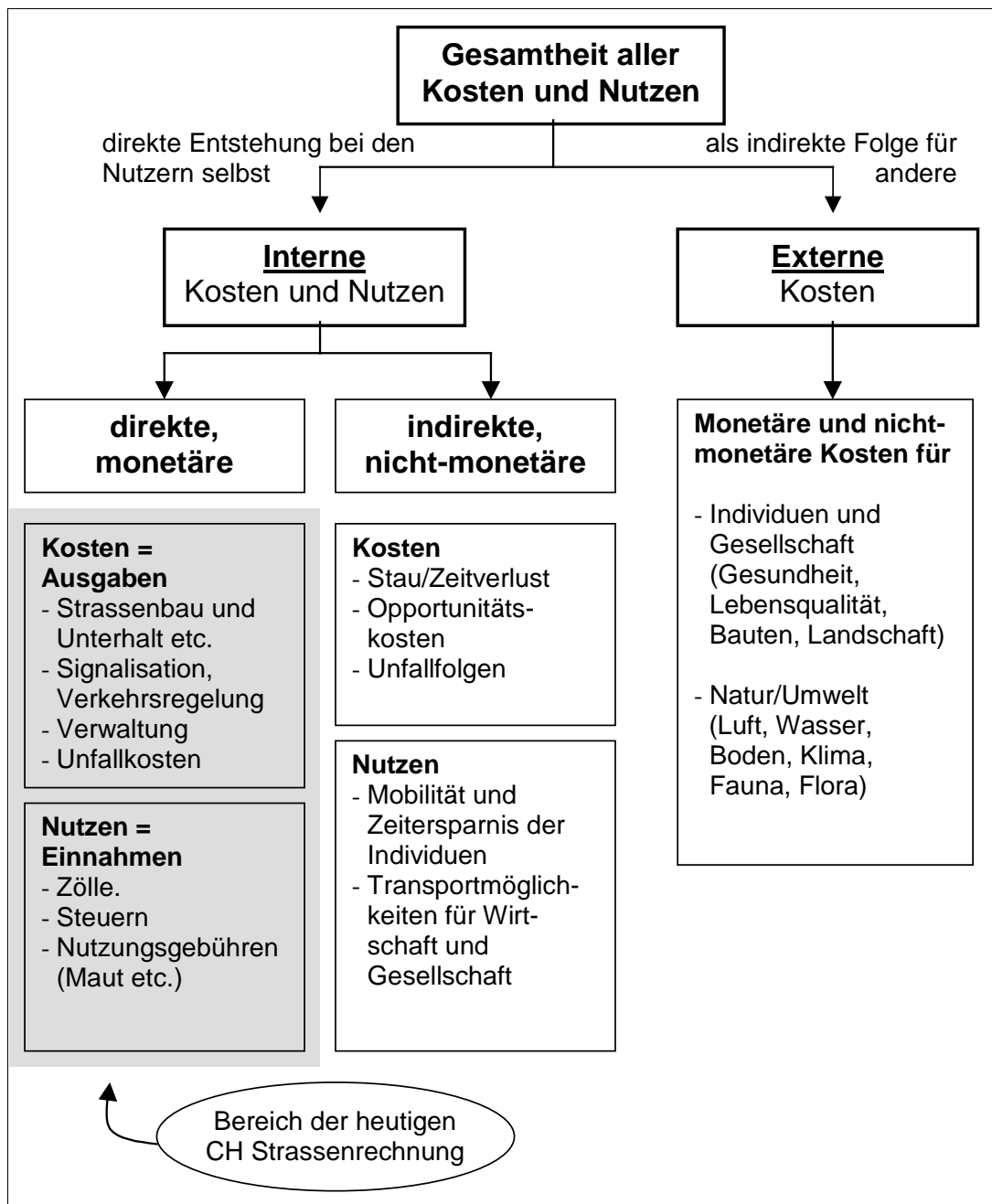
## **III Grundsätzliche Überlegungen**

Die heutige Schweizer Strassenrechnung ist eine partielle Verkehrsträgerrechnung, die sich in eine laufende Rechnung (Einnahmen und Ausgaben) und eine Kapitalrechnung gliedert. Gemäss bisheriger Praxis besteht das primäre Ziel der Verkehrsträgerrechnung darin, die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger Strasse, Schiene, Luft und Wasser auszuweisen. Dies geschieht sowohl als Unterdeckung oder Überdeckung in absoluten Beträgen (Mio. Franken), als auch in Form eines Prozentsatzes der angibt, um wieviel die Einnahmen die Kosten übersteigen, dem sogenannten Eigenwirtschaftlichkeitsgrad.

Ausserdem hat die Verkehrsträgerrechnung nach gängiger Auffassung die Frage zu beantworten, wer wieviel an die Kosten des Verkehrs beiträgt. Dabei ist von besonderem Interesse, in welchem Umfang allgemeine Steuermittel zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden und welcher Anteil durch den Verkehrsträger Strasse selbst finanziert wird.

Graphik 1 zeigt das Schema einer umfassenden Rechnung, welche alle Kosten und Nutzen eines Verkehrsträgers im Sinne einer laufenden Periodenrechnung darstellt (periodische Fluss- oder Stromrechnung). Dabei werden einerseits Kosten und Nutzen erfasst, welche bei den am (Strassen)Verkehr direkt Beteiligten unmittelbar anfallen, sog. *interne* Kosten und Nutzen. Andererseits werden bei einer vollständigen volkswirtschaftlichen Rechnung auch *externe Kosten* ausgewiesen, welche bei Personen, Gesellschaft und Umwelt ohne unmittelbare Teilhabe am

(Strassen)Verkehr als Nebenfolgen anfallen. Externe Nutzen des Strassenverkehrs sind empirisch irrelevant (vgl. INFRAS, 2001 , S. 14; Rutishauser, 2000) und deshalb nicht aufgeführt.



**Graphik 1:** Schema der Kosten und Nutzen des Strassenverkehrs

Aus dem Schema (Graphik 1) ist ersichtlich, dass die heutige Schweizer Strassenrechnung im Sinne einer reinen Wegekostenrechnung nur einen Teil aller tatsächlich anfallenden Kosten und Nutzen erfasst. Es sind dies vor allem interne, direkt-monetäre Größen, während indirekte nicht-monetäre Nutzen und externe Kosten nicht

erfasst werden. Diese wären künftig in einer umfassenderen Transportkostenrechnung einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst zu klären, welche Kosten, Ausgaben und Einnahmen prinzipiell zu berücksichtigen sind.

Basierend auf dem Schlussbericht der Kommission Nydegger vom 6.7.1982 hat sich folgender *Grundsatz* in der Praxis durchgesetzt:

In der Strassenrechnung werden nur die *spezifischen Leistungen* des Strassenverkehrs als Ertrag berücksichtigt. Spezifische Leistungen des Strassenverkehrs sind Abgaben, die ausschliesslich oder in hohem Ausmass auf dem Steuerobjekt Motorfahrzeugverkehr erhoben werden und eine vergleichbare Belastung anderer Steuerobjekte überschreiten. Diese Betrachtungsweise ist rein wirtschaftlicher Art und von den rechtlichen Grundlagen der einzelnen Abgaben unabhängig.

Folgt man diesem Grundsatz, ist in einem ersten Schritt eine Unterscheidung in anrechenbare Einnahmen und Ausgaben – welche auf spezifischen Leistungen beruhen – einerseits sowie nicht-anrechenbare Einnahmen und Ausgaben – welche auf allgemeinen Leistungen beruhen – andererseits zu treffen.

Im Hinblick auf die Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit ist in einem zweiten Schritt auszuweisen, welche Leistungen durch den Verkehrsträger Strasse selbst erbracht werden und welche durch allgemeine Mittel finanziert werden bzw. in welchem Umfang die Strasse zusätzliche Leistungen erbringt, welche ihr nicht selbst zugute kommen.

### **III a) Anrechenbare Ausgaben**

Bei den Ausgaben sind grundsätzlich alle Positionen der bisherigen Strassenrechnung anrechenbar, weil sie tatsächliche Kosten der Strasseninfrastruktur darstellen. Die MWSt auf den Strassenausgaben (v.a. Strassenbau und -unterhalt) ist hingegen nicht anrechenbar, weil die hier vorgestellte Rechnung auf dem Nettoprinzip basiert. Werden die MWSt-Erträge auf den Abgaben nicht angerechnet, fällt auch eine Anrechnung auf der Ausgabenseite dahin. Die Anwendung des Nettoprinzips bei den Ausgaben ist in der Ämterkonsultation denn auch unbestritten.

### III b) Spezifische Leistungen und anrechenbare Einnahmen

Grundsätzlich kommen folgende Einnahmekategorien in Betracht:

Kategorie	Art	Objekt	Inkraft-treten	Zweckbindung
Treibstoff-zölle	Grundzoll	Import von Benzin und Diesel	1.05.1983 (bis 31.12.1996*)	50% des Reinertrages zugunsten Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. 50% zugunsten allg. Bundeskasse.
	Zollzuschlag	Import von Benzin und Diesel	1.05.1983 (bis 31.12.1996*)	100% zur Deckung der Ausgaben des Bundes für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.
Mineralöl-steuern	Grundsteuer	Verbrauch von Benzin und Diesel	1.01.1997	50% des Reinertrages zugunsten Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. 50% zugunsten allg. Bundeskasse.
	Steuerzuschlag	Verbrauch von Benzin und Diesel	1.01.1997	100% für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zweckgebunden.
Automobil-steuer	v.a. Importzoll auf Motorfahr-zeuge	Import von Motorfahrzeugen (+Herstellung im Inland)	1.01.1997	100% zugunsten allg. Bundeskasse.
Kantonale Motorfahr-zeugsteuern	spezifische Besitzsteuer	Betrieb von Motorfahrzeugen	Diverse	freie und zweckgebundene Verwendung (je nach Kanton)
National-strassen-abgabe	"Autobahn-vignette"	Motorfahrzeuge und Anhänger bis zu einem Gesamtgewicht von je 3,5 t, auf Nationalstrassen	18.4.1999 (Art. 86, Abs. 2 der neuen BV)	100% für Nationalstrassen
Schwerver-kehrsabgabe	pauschal	Lastwagen und Sattelschlepper	bis Ende 2000	1998-2000 Zweckbindung zugunsten Eisenbahngrossprojekte
	leistungsab-hängig (LSVA) sowie pauschal (PSVA)		1.01.2001	2/3 des Reinertrags für öffentlichen Verkehr (via Bund) 1/3 Kantone (mit unterschiedlicher Zweckbindung).
WUST/Mehr-wertsteuer	allgemeine Verbrauchs-steuer	Grundzoll/Grund-steuer auf Benzin/Diesel	WUST bis 31.12.94	100% zugunsten allg. Bundeskasse.
		Zoll- bzw. Steuerzuschlag auf Benzin/Diesel (MWSt seit 1996)	MWSt seit 1.01.95	
		LSVA		

\* Mit dem Mineralölsteuergesetz vom 21.06.1996 (Inkrafttreten: 1.01.1997) wurden die früheren Fiskalzölle auf Treibstoffen durch eine besondere Verbrauchssteuer (Mineralölsteuer) ersetzt.

Anmerkung: Aufgrund ihrer geringen Bedeutung vernachlässigt sind: Parkgebühren, Zweiradgebühren sowie Beiträge von Privaten, Bahnen, PTT, Militär

**Tabelle 1:** Grundsätzliche Einnahmekategorien

### Gebundene Verwendung und spezifische Erhebung

Zur Beurteilung der Anrechenbarkeit einzelner Einnahmekategorien für die Strassenrechnung sind einheitliche und möglichst transparente Kriterien zu verwenden.

Geht man vom Grundsatz aus, dass nur spezifische Leistungen berücksichtigt werden sollen, ist zunächst auf das *Nonaffektationsprinzip* zu rekurrieren.<sup>1</sup> Dieser finanzwissenschaftliche Grundsatz besagt, dass eine Zweckbindung öffentlicher Einnahmen zu vermeiden sei. Verstossen einzelne Einnahmekategorien gegen dieses Prinzip, sind sie also zweckgebunden, ist davon auszugehen, dass sie der spezifischen Finanzierung bestimmter Aufgaben dienen und somit als spezifische Leistungen zu verstehen sind. Der Aspekt der Zweckbindung der Einnahmen (*gebundene Verwendung*) bildet somit ein sachlogisches Kriterium für die Anrechenbarkeit der entsprechenden Positionen der Strassenrechnung.

Würde allerdings die Zweckbindung der Strassenerträge aus verkehrspolitischen Gründen vollständig aufgehoben, so wären die methodischen Grundlagen für die Ermittlung der Eigenwirtschaftlichkeit in der Strassenrechnung grundsätzlich neu zu überprüfen.

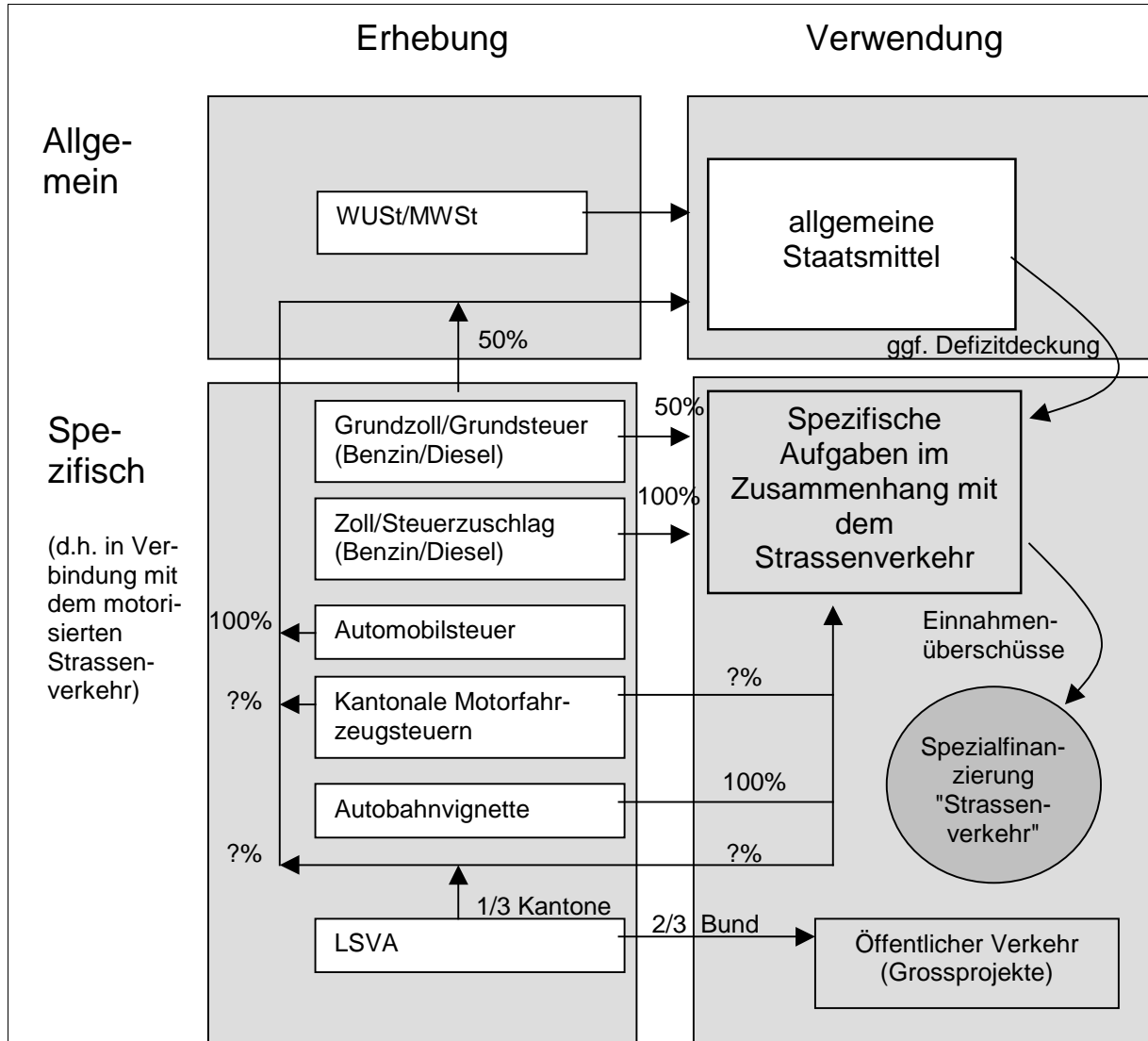
Ein zweiter wichtiger Aspekt betrifft die Frage, ob eine Abgabe (Steuer oder Gebühr) spezifisch auf einem strassenverkehrsbezogenen Tatbestand beruht, oder ob es sich um eine allgemein geschuldete Abgabe handelt, die in ähnlicher Höhe auch auf anderen Steuerobjekten erhoben wird. Die erste Art weist eindeutig auf eine spezifische Leistung hin, welche aufgrund der *spezifischen Erhebung* anrechenbar ist, während die zweite Art nicht zu berücksichtigen ist.

Ein dritter Aspekt betrifft das *Äquivalenzprinzip*. Bezogen auf die Strassenrechnung bedeutet dieses, dass die Leistungen des Verkehrsträgers Strasse durch die Nutzer dieser Leistungen abzugelten sind. Bei idealtypischer Anwendung dieses Prinzips ist der Kreis der Nutzer deckungsgleich mit dem Kreis der Zahler bzw. Träger der Kosten. Wie oben bereits angedeutet, sind damit im Rahmen der aktuellen Strassenrechnung nur die direkten, monetären Einnahmen und Ausgaben gemeint, nicht die tatsächlich anfallenden Kosten und Nutzen (vgl. Graphik 1).

---

<sup>1</sup> Siehe auch den Schlussbericht der "Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", 2000.

Gemäss den beiden Kriterien "Erhebung" (allgemein vs. spezifisch) und "Verwendung" (allgemein vs. gebunden) ergibt sich folgendes Bild (Graphik 2). Vertikal wird zwischen allgemeinen und spezifischen Abgaben und deren Verwendungen und horizontal zwischen den Erhebungsquellen und deren Verwendung unterschieden.



**Graphik 2:** Schema der Erhebung und Verwendung von Abgaben im motorisierten Strassenverkehr.

Während ein Teil der spezifisch erhobenen Abgaben für Ausgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zweckgebunden verwendet wird, fließt ein anderer Teil in die allgemeinen Staatsmittel bzw. direkt in Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs (Bundesanteil der LSVA). Ebenso kommt der allgemeinen Staatskasse die Mehrwertsteuer auf den spezifischen Abgaben als ungebundene Mittel zu. Aus diesen Mitteln wurden allfällig vorhandene Defizite der Strasse, insbesondere auf Ebene Kantone und Gemeinden, finanziert. Einnahmen an zweckgebundenen

Mitteln, welche die Strassenausgaben übersteigen, werden der "Spezialfinanzierung Strassenverkehr" gutgeschrieben.

Die in Tabelle 1 gezeigten grundsätzlichen Einnahmekategorien werden nachfolgend anhand des Kriteriums der "spezifische Erhebung" hinsichtlich der Anrechenbarkeit für die Strassenrechnung beurteilt. Anschliessend wird in Abschnitt IV das Kriterium der "gebundenen Verwendung" sowie das Äquivalenzprinzip im Rahmen einer mehrstufigen Rechnung berücksichtigt.

Die *Mineralölsteuer* ist eine spezifische Verbrauchssteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen. Zudem wird ein *Mineralölsteuerzuschlag* auf Treibstoffen erhoben. Die Hälfte der Mineralölsteuer und der gesamte Mineralölsteuerzuschlag sind für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zweckgebunden. Der Rest des Reinertrags ist für allgemeine Aufwendungen des Bundeshaushaltes bestimmt. Analoges galt vor dem 1.1.1997 für den Treibstoffzoll auf Benzin und Diesel sowie den entsprechenden Zollzuschlag.

Die Grundsteuer und der Steuerzuschlag werden in dem Sinne spezifisch auf Benzin und Diesel erhoben, als andere mit dieser Steuer belastete Mineralölprodukte eine deutlich geringere Last tragen. Insbesondere Heizöl und Erdgas werden massiv tiefer besteuert (vgl. Tabelle in Anhang 1). Erdgas wird nur als Treibstoff ähnlich hoch besteuert wie Benzin und Diesel.<sup>2</sup> Aus diesem Grunde sind die Grundsteuer zu ca. 99% und der Zuschlag zu 100% anrechenbar.

Die *Automobilsteuer* stellt für den Strassenverkehr insofern eine spezifische Abgabe dar, als sie auf der Einfuhr von Automobilen erhoben wird und die Belastung vergleichbarer (Import)Abgaben übersteigt. Gemäss Berechnungen des BFS ist die Automobilsteuer dementsprechend zu ca. 65% anrechenbar.

Die kantonalen *Motorfahrzeugsteuern*, die *Nationalstrassenabgabe* und die *LSVA* stellen vollumfänglich spezifische Abgaben dar, weil keine vergleichbare Belastung anderer Steuerobjekte besteht.

---

<sup>2</sup> Aufgrund der marginalen praktischen Bedeutung von Erdgas als Treibstoff (ca. 500 Fahrzeuge), wird dieser Aspekt nachfolgend ausgeklammert. Sollten die entsprechenden Einnahmen in den kommen-

Die *Mehrwertsteuer* ist differenziert zu betrachten. Für ihre Anrechenbarkeit ist zu fragen, ob es sich bei den ihr zugrunde liegenden spezifischen Abgaben um sogenannte *Äquivalenzabgaben* handelt oder nicht. Letztere werden erhoben, wenn gemäss Äquivalenzprinzip eine Leistung durch die Nutzniesser dieser Leistung zu finanzieren ist. Bei den genannten spezifischen Abgaben der Strasse handelt es sich somit um Äquivalenzabgaben, *wenn* sie mit dem Zweck der Deckung *und* im Umfang der Strassenkosten erhoben werden. Der Mehrwert, den die Strasse für ihre Nutzer erbringt, bemisst sich gemäss Äquivalenzprinzip aus den entsprechenden Äquivalenzabgaben. Hieraus ergibt sich folgende Regel für die Anrechenbarkeit der MWSt:

- Sofern die spezifischen Strassenabgaben den Mehrwert der Strasse widerspiegeln, ist die Steuer *auf diesem Mehrwert nicht* als spezifische Steuer zu betrachten und somit nicht als Einnahmen anzurechnen. Dies betrifft insbesondere MWSt auf den zweckgebundenen 50% der Grundsteuer und dem Steuerzuschlag. Die LSVA ist dabei gesondert zu betrachten. Grundsätzlich kommt die MWSt auf dem für Strassenzwecke verwendeten Teil der LSVA als nicht-anrechenbare, allgemeine Abgabe in Betracht. Weil die LSVA aber einerseits als Abgabe zur Finanzierung ungedeckter Wegekosten und andererseits als Internalisierungsabgabe (zur Deckung externer Kosten) konzipiert ist, darf für die Anrechnung der MWSt nur jener Teil der LSVA in Sinne einer Äquivalenzabgabe behandelt werden, welcher zur Deckung der Wegekosten dient. Mit anderen Worten müssen im Rahmen der heutigen Strassenrechnung (als reine Wegekostenrechnung) die in der LSVA enthaltenen Anteile, welche der Deckung externer Kosten dienen, heraus gerechnet werden. Nur die MWSt auf dieser *bereinigten LSVA* (welche nur die Wegekosten enthält) ist somit nicht anrechenbar. Die MWSt auf dem übrigen Teil der LSVA ist hingegen anrechenbar.
- Insofern die spezifischen Abgaben aber die Strassenkosten übersteigen, handelt es sich nicht um Äquivalenzabgaben und die Mehrwertsteuer ist auf dem überschüssenden Teil anzurechnen.

Aufgrund der Zweckbindung verschiedener Abgaben (vgl. Tabelle 1 und Graphik 2), ist davon auszugehen, dass zumindest der zweckgebundene Teil in ökonomischer Sicht als Äquivalenzabgabe zu betrachten sind. Soweit dies auch faktisch der Fall ist,

---

den Jahren jedoch ansteigen, wären sie analog zu jenen aus Benzin und Diesel in die Rechnung



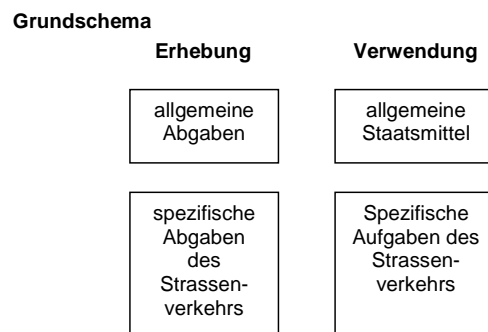
sollte die entsprechende MWSt nicht als Einnahme angerechnet werden. *Somit ist entgegen der bisherigen Praxis die MWSt auf demjenigen Teil der Abgaben der Strasse anzurechnen, welche nicht spezifisch dem Strassenverkehr zugute kommen.* Um festzustellen ob und in welchem Umfang es sich bei den spezifischen Abgaben um Äquivalenzabgaben handelt, ist allerdings eine mehrstufige Rechnung notwendig (siehe nachfolgend Abschnitt IV).

## IV Mehrstufige Rechnung (Skizze)

Aufgrund der obigen Überlegungen liegt eine mehrstufige Rechnung nahe. Mit ihr wird versucht, den Prinzipien der Wirklichkeitstreue, Konsistenz, Transparenz und Glaubwürdigkeit nachzukommen. Zudem wird das Ausmass der Umsetzung des für die Anrechenbarkeit der MWSt bedeutsamen Äquivalenzprinzips ermittelt.

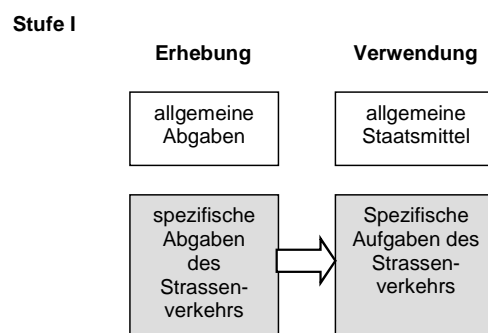
### Grundschemata

Schematisch dargestellt, basiert die Rechnung auf der in Graphik 2 gezeigten Logik, wonach zwischen allgemeiner und spezifischer Erhebung der Abgaben einerseits und allgemeiner oder spezifischer Verwendung der Mittel andererseits unterschieden wird (siehe Grundschemata rechts).



### Stufe I

In einer ersten Stufe wird auf der Einnahmenseite ermittelt, welche spezifisch erhobenen Abgaben zweckgebunden verwendet werden. Die Stufe I gibt somit darüber Auskunft, in welchem Umfang sich der Verkehrsträger Strasse *direkt selbst* finanziert. Zusammen mit der Ausgabenseite, welche ihrerseits nur die

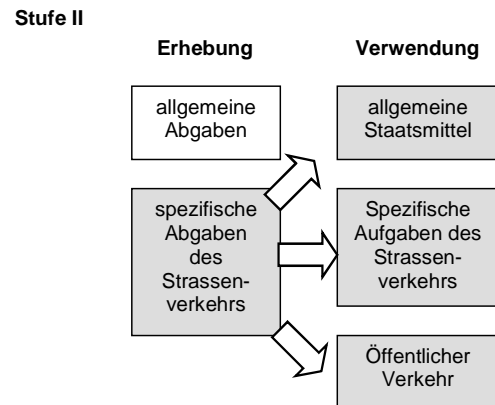


spezifischen Ausgaben umfasst, lässt sich der direkte Selbstfinanzierungsgrad

(Deckungsgrad I) ermitteln. Sofern auf dieser Stufe die Einnahmen höher sind als die Ausgaben, ist auf dem Überschuss zudem die darin enthaltene MWSt für die Berechnung von DG I anzurechnen, sofern der Überschuss nicht zu einem späteren Zeitpunkt zweckgebunden verwendet wird.<sup>3</sup>

## Stufe II

In einer zweiten Stufe kommen auf der Ein-nahmenseite jene spezifischen Abgaben hinzu, welche nicht zweckgebunden verwendet werden. Stufe II stellt damit jene *spezifischen* Leistungen dar, die neben der Finanzierung spezifischer Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr auch zur Alimentierung allgemeiner Staatsmittel sowie anderer, spezifischer Zwecke (insbesondere Finanzierung des öffentlichen Verkehrs aus der LSVA) verwendet werden. Analog zu Stufe I ist zudem wiederum die MWSt hinzu zu rechnen, welche auf Stufe II in den spezifischen, aber nicht zweckgebundenen Abgaben enthalten ist. Auf der Ausgabenseite werden auf dieser Stufe wiederum nur die spezifischen Ausgaben angerechnet, d.h. ohne MWSt, um den Deckungsgrad II zu ermitteln.



<sup>3</sup> Bei einer späteren zweckgebundenen Verwendung eines Überschusses, ist eine allfällig bereits gutgeschriebene MWSt nachträglich wieder abzuziehen.

Schematisch lässt sich eine differenzierte Gesamtrechnung gemäss obigem Vorschlag wie folgt darstellen (vgl. Tabelle 2).

Stufe	Einnahmen	Ausgaben	Saldo (Einnahmen - Ausgaben)
<b>Stufe I</b>	+ 50% zweckgebundene Mineralölgrundsteuer* + 100% Mineralölsteuerzuschlag + Anteil der kant. Motorfahrzeugsteuern, der für Strassenzwecke verwendet wird. + 100% Autobahnvignette + Anteil der bereinigten LSVA**, der von den Kantonen für Strassenzwecke verwendet wird.	+ Neubau + Verbesserung/Ausbau + Landerwerb + Baulicher Unterhalt + Betrieblicher Unterhalt + Verwaltung + Signalisation + Verkehrsregelung	
<i>Summe I</i>	<i>Spezifische Einnahmen mit strassenspezifischer Verwendung</i>	<i>Strassenausgaben (netto)</i>	<i>Saldo I</i>
	+ <i>MWSt auf Saldo I, falls dieser positiv ist</i>		<b>Deckungsgrad I</b>
<b>Stufe II</b>	+ 50% nicht-zweckgebundene Mineralölgrundsteuer* + ca. 65% Automobilsteuer + Anteil der kant. Motorfahrzeugsteuern, der <u>nicht</u> für Strassenzwecke verwendet wird. + Anteil der LSVA, der von den Kantonen <u>nicht</u> für Strassenzwecke verwendet wird und nicht zur Deckung der Wegekosten dient. + 2/3 LSVA (Bundesanteil)		
<i>Summe II</i>	<i>Strassenspezifische Einnahmen insgesamt</i>		
	+ <i>MWSt auf allen Positionen der Stufe II, sofern darin enthalten.</i>	<i>Strassenausgaben (netto)</i>	<i>Saldo II</i> <b>Deckungsgrad II</b>

\*Vereinfachend wird angenommen, dass von der Grundsteuer 100% (statt 99%) anrechenbar sind.

\*\*Die *bereinigte* LSVA enthält nur jenen Teil, der zur Deckung der Wegekosten dient, nicht jedoch den Teil, der die externen Kosten abdeckt.

**Tabelle 2:** Schema einer differenzierten, stufenweisen Strassenrechnung

Interpretation der Deckungsgrade und Äquivalenzprinzip

Der *Deckungsgrad I* stellt den direkten Selbstfinanzierungsgrad dar. Er gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang sich die Strasse direkt selbst finanziert und zeigt damit das Ausmass, in welchem das Äquivalenzprinzip umgesetzt wird. Ein Saldo I von 0 belegt eine vollständige Umsetzung dieses Prinzips für die direkt-monetären Ausgaben und Einnahmen. Falls der Saldo I einen Überschuss ausweist, handelt es

sich beim überschüssenden Teil nicht um Äquivalenzabgaben, sodass die MWSt auf diesem Teil als Einnahmen für die Berechnung des DG I anzurechnen sind. Bei einem negativen Saldo I wird eine *direkte Äquivalenz* nicht erreicht und es werden keine MWSt-Erträge angerechnet. In diesem Falle ist zu fragen, ob die Äquivalenz aber nicht indirekt erreicht wird, indem nämlich der DG II einen Einnahmenüberschuss aufweist.

Der *Deckungsgrad II* zeigt, in welchem Umfang die Strasse nicht nur sich selbst, sondern auch andere Verwendungen finanziert. Ein DG II von mehr als 100% weist auf monetäre Leistungen der Strasse hin, welche der Allgemeinheit zugute kommt. Ein DG II von mehr als 100% ist als Abweichung vom Äquivalenzprinzip zu interpretieren und der überschüssende Teil stellt keine Äquivalenzabgabe dar. Entsprechend sind die MWSt-Erträge anzurechnen.

Für eine Gesamtbeurteilung ist schliesslich eine allfällige Deckungslücke im Bereich der spezifischen und zweckgebundenen Einnahmen (Stufe I) mit einem allfälligen Überschuss auf Stufe II zu saldieren.

Zusammenfassend lässt sich aus ökonomischer Sicht sagen, dass die vorgeschlagenen Deckungsgrade keine Aussagen bezüglich der Effizienz zulassen. Für diesbezügliche Aussagen wäre eine Grenzkostenrechnung nötig, welche auch die externen Kosten erfasst. Das europäische Projekt UNITE (2000) zielt in diese Richtung. Eine normative Beurteilung liesse sich nur anhand von nicht-ökonomischen Kriterien (allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen) vornehmen, was nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist.

Ein differenzierte Gesamtrechnung, etwa im hier vorgeschlagenen Sinne, würde aber die Aussagekraft der Strassenrechnung deutlich erhöhen. Die Verwendung einer einzigen Ergebniszahl (einstufige Rechnung) wird der Komplexität der realen Verhältnisse nur ungenügend gerecht. Insbesondere lässt sich der Umfang der tatsächlichen Umsetzung des Äquivalenzprinzips nicht klar ermitteln. Der Aspekt der Wirklichkeitstreue wird im vorliegenden Vorschlag durch die grössere Nähe zum realen Geschehen erhöht, vor allem indem auch das Kriterium der gebundenen Verwendung explizit Eingang findet. Weil die vorgeschlagene Rechnung auf einheitlichen Kriterien beruht, ist zudem ihre innere Konsistenz gewährleistet. Ein

stufenweises Vorgehen steigert die Transparenz und erhöht in Verbindung mit der inneren Konsistenz die Glaubwürdigkeit deutlich.

Als Nachteil unserer Modellrechnung könnte allenfalls gesehen werden, dass sich das Rechnungsergebnis auf der jeweiligen Stufe in Abhängigkeit der Zweckbindung der Abgaben ändern kann. Misst man den Kriterien der Wirklichkeitstreue, der Transparenz und insbesondere dem Äquivalenzprinzip eine relevante Bedeutung zu, ist dies allerdings in Kauf zu nehmen bzw. durchaus gewünscht, weil dadurch die der Realität innewohnende Dynamik abgebildet wird und tatsächliche Abweichungen vom Äquivalenzprinzip identifiziert werden können. Die Frage, in welchem Umfang allgemeine Steuermittel zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden, welcher Anteil durch den Verkehrsträger Strasse selbst finanziert wird und inwiefern die Strasse andere Mittelverwendungen finanziert, lässt sich deutlich präziser und differenzierter beantworten.

Abschliessend ist im Zusammenhang mit der Anwendung des Äquivalenzprinzips in der Strassenrechnung auf eine Asymmetrie hinzuweisen, welche im Zeitablauf zu Verzerrungen führen kann. Wird eine Unterdeckung auf Stufe I (d.h.  $DG I < 100\%$ ) durch allgemeine Staatsmittel finanziert (insbesondere bei Kantonen und Gemeinden), darf ein allfälliger Überschuss zumindest rechnerisch nur dann der Strasse gutgeschrieben werden, wenn die aufgelaufenen Defizite abgetragen sind, selbst wenn die Überschüsse aus zweckgebunden Einnahmen stammen.

Die in Abschnitt IV vorgestellte Modellrechnung ist als erste Skizze für eine mögliche Verbesserung der bestehenden Rechnung zu verstehen, die ggf. weiter ausarbeiten wäre.

## V Fragenkatalog des Bundesamt für Statistik

### Frage 1

Welche der 4 Anrechnungsvarianten (vgl. Abschnitt II) entspricht am ehesten den methodischen Grundsätzen Äquivalenzprinzip und Konsistenz?

Aufgrund der in Abschnitt III dieses Gutachtens dargelegten Überlegungen, entspricht der Vorschlag "Netto-Netto" (ARE, BAV, ESTV) am ehesten, aber nicht vollständig, den Grundsätzen des Äquivalenzprinzips und der Konsistenz. In Ermangelung einer differenzierten Rechnung – welche zeigen würde, inwiefern es sich bei den spezifischen, zweckgebundenen Abgaben tatsächlich um Äquivalenzabgaben handelt (vgl. Abschnitt IV) – muss bei dieser Variante von der *Annahme* ausgegangen werden, dass es sich bei diesen Abgaben (insbes. zweckgebundener Teil der Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag und teilweise LSVA) prinzipiell um Äquivalenzabgaben handelt. Die Plausibilität dieser Annahme stützt sich einerseits auf die Zweckbindung (Kriterium "gebundene Verwendung") und andererseits auf die Spezifität der Abgabe (Kriterium "spezifische Erhebung"). Aus beidem ergibt sich, dass die genannten Abgaben zumindest von der Intention her als Äquivalenzabgaben konstruiert und intendiert sind. Auch weist die quantitative Entwicklung dieser Abgaben klar in diese Richtung.

Gemäss ökonomischer Betrachtungsweise ist es das Ziel von Äquivalenzabgaben, die entstandenen Kosten möglichst vollumfänglich durch entsprechende Einnahmen zu decken, wobei Nutzniesser der erbrachten Strassenleistungen und Zahler der Abgaben möglichst übereinstimmen sollen. Ist dies der Fall, widerspiegeln sie den Mehrwert, der durch den Verkehrsträger Strasse im direkt-monetären Bereich geschaffen (und durch seine Nutzer getragen) wird. Eine Besteuerung dieses Mehrwerts durch die MWSt zum üblichen Satz bedeutet somit keine über das Ausmass anderer Steuerobjekte hinausgehende Belastung. Aus Gründen der Konsistenz sind die entsprechenden MWSt-Einnahmen also nicht als Einnahmen anzurechnen.

Gehen die spezifischen, zweckgebundenen Abgaben jedoch über das Mass von Äquivalenzabgaben hinaus, ist zu fragen ob die MWSt auf dem überschüssenden Teil anzurechnen ist. Sofern dieser Teil weiterhin einer Zweckbindung unterliegt

(etwa indem er der Spezialfinanzierung Strassenverkehr oder einer anderen, für Strassenzwecke reservierten Fonds gutgeschrieben wird), ist er als zeitlich aufgeschobene Verwendung zu betrachten, wodurch die entsprechende MWSt weiterhin nicht angerechnet werden kann.<sup>4</sup> Wird der überschüssende Teil aber für andere Zwecke verwendet (insbes. allgemeine Staatsmittel oder öffentlicher Verkehr), ist die MWSt auf diesem Teil als Einnahme anzurechnen. Dies betrifft heute insbesondere die MWSt auf dem Bundesanteil der LSVA (und z.T. der Kantone), aber auch die MWSt auf dem nicht-zweckgebundenen Teil der Mineralölsteuer.

Wird die ökonomische Betrachtungsweise der Äquivalenzabgaben auf die Ausgabe-seite angewandt, müssen die MWSt-Ausgaben aus Gründen der Konsistenz ebenfalls unberücksichtigt bleiben. Die MWSt auf den Strassenausgaben stellen allgemeine Abgaben dar, welche weder spezifisch erhoben noch zweckgebunden verwendet werden. Strassenausgaben stellen Vorleistungen dar. Die darauf lastende MWSt wäre von den Endverbrauchssteuern abzugsfähig, da ja eine doppelte Belastung des gleichen Objekts vermieden werden soll. Werden die MWSt-Erträge auf der Einnahmenseite nicht angerechnet, so sind auch die Ausgaben netto zu erfassen. Die MWSt stellt somit keine spezifische Last der Strasse dar und ist folglich auf der Ausgabenseite entgegen der bisherigen Praxis abzuziehen.

### **Empfehlung 1**

Geht man davon aus, dass es sich bei den spezifischen, zweckgebundenen Abgaben von der Intention und vom Umfang her prinzipiell um Äquivalenzabgaben handelt, ist im Rahmen der heutigen Strassenrechnung und der gegenwärtigen Mittelverwendung aus ökonomischer Sicht folgende Anrechnung der MWSt zu präferieren (Variante Äquivalenzprinzip):

- Ausgaben netto ohne MWSt
- Ertrag MWSt auf dem nicht-zweckgebundenen Teil der Mineralölsteuer
- Ertrag MWSt auf jenem Teil der LSVA, der nicht der Deckung von Wegekosten dient

---

<sup>4</sup> Würde die Zweckbindung zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben, sodass die einstmals gebundenen Mittel anderen Zwecken zugeführt würden, wäre konsequenterweise die auf den überschüssigen Mitteln vormals erhobene MWSt als Einnahmen nachträglich anzurechnen.

**Frage 2**

Ist wegen des Systemwechsels von der WUSt zur MWSt eine Abkehr vom Grundprinzip der Anrechnung von spezifischen Ausgaben und Einnahmen gerechtfertigt (Methodenwechsel)?

Der Systemwechsel von der WUSt zur MWSt rechtfertigt im Rahmen der heutigen Strassenrechnung u.E. keine neue Anrechnungspraxis. Die MWSt wird wie zuvor die WUSt auf spezifischen Abgaben (insbes. Mineralölsteuer und deren Zuschlag sowie LSVA) erhoben. Ebenso ist die Zweckbindung dieser Abgaben unverändert geblieben.

Sowohl WUST wie MWSt haben das primäre Ziel, eine einheitliche Belastung des Konsums herbeizuführen. Letztere erreicht als Mehrphasensteuer dieses Ziel auf Kosten der Erhebungsbilligkeit zwar genauer, am Prinzip ändert sich damit jedoch nichts. Werden die Aufwendungen rein netto erfasst, so spielt der Hauptfehler der WUSt – die *taxe occulte* – bei der Strassenrechnung eine geringfügige Rolle, da ja die in den Abschreibungen auf den Strasseninvestitionen enthaltene WUSt, nicht auf ein Endprodukt überwälzt wird, wie dies bei einem Produktionsbetrieb der Fall ist. Die in den Maschinen und Bauten der Bauunternehmen und Unterhaltsdienstleistern enthaltene *taxe occulte* lastet zudem auf Investitionen aller Anbieter; sie kann als allgemeine (wenn auch willkürlich anfallende) Abgabe auf Investitionen betrachtet werden und ist in Übereinstimmung mit der Kommission Nydegger somit zu vernachlässigen. Zudem wäre eine Herausrechnung der *taxe occulte* aus Praktikabilitätsgründen unmöglich.

**Empfehlung 2**

Das Grundprinzip der Anrechnung von Mehrwertsteueranteilen in der Strassenrechnung wird durch den Systemwechsel bei der allgemeinen indirekten Besteuerung nicht tangiert und ist daher beizubehalten.



**Frage 3**

Gibt es aus verkehrswissenschaftlicher Sicht Gründe, die gegen eine rückwirkende Korrektur der Anrechnung der MWSt ab 1986 sprechen?

In Übereinstimmung mit der Kommission Nydegger und dem Schlussbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe aus dem Jahr 1985 handelt es sich bei der Strassenrechnung in ihrer heutigen Form um eine reine Wegekostenrechnung. Die heutige Form der Strassenrechnung bezweckt somit nicht, Grundlage für einen optimalen *modal split* zwischen öffentlichem und privaten Verkehr zu liefern. Dieser liesse sich erst erreichen, wenn die Abgaben, die effektiven (also auch die externen) Grenzkosten und -nutzen der entsprechenden Verkehrsträger wiedergeben würden. Somit ist aus rein verkehrswissenschaftlicher Sicht die gestellte Frage nicht gültig zu beantworten.

Das Ziel der Wegekostenrechnung ist bescheidener: Gefragt ist, ob die Strassenkosten durch die Benutzer getragen werden oder ob öffentliche Mittel zu deren Bau und Unterhalt verwendet werden. Damit handelt es sich bei der Frage nach der Rückwirkung um eine eher finanzwissenschaftliche Frage. Eine fehlerhafte Basis führt zu einer ungerechtfertigt hohen Unter- oder Überdeckung der Strassenkosten durch die einzelnen Verkehrsträger und damit möglicherweise zu ungerechtfertigten Tarifanpassungen. Diese über die Jahre sich vergrössernde Abweichung im Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Strassenverkehrs ist zu korrigieren und auf das richtige Niveau zurückzuführen. Die rückwirkende Anwendung der neuen Bemessungsgrundlage beschleunigt diesen Prozess, da Überschüsse bzw. Defizite über die Verzinsung den heutigen Deckungsgrad massgeblich beeinflussen können.

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist demnach die Strassenrechnung gemäss neuer Berechnungsgrundlage rückwirkend zu korrigieren. Bei konsequenter Anwendung des Äquivalenzprinzips müsste die vorgeschlagene Korrektur sowohl auf der Ausgabenseite wie auf der Einnahmenseite rückwirkend vorgenommen werden.

Es stehen drei verschiedene Varianten zur Diskussion:

### *1. Rückwirkende Korrektur ab 1984*

Die Korrektur – Anwendung des Nettoprinzips bei den Ausgaben und Anrechnung der MWST bei den Einnahmen, welche den Äquivalenzanteil übersteigen – wäre sinnvollerweise von 1984 bis 1994 anhand der damals erhobenen WUSt und ab 1995 anhand der neu eingeführten MWSt vorzunehmen. Diese Maximallösung, welche bis zur letzten grossen Revision 1986 mit Anwendung auf das Jahr 1984 zurück greift, wäre aus theoretischer Sicht wohl die korrekteste und hielte den Berechnungsfehler am ehesten in Grenzen. Sie würde gleichzeitig erlauben, den Fehler, der bei der Nicht-Anrechnung der WUSt auf dem Zollzuschlag im Jahre 1984 entstand, weil die Beschlüsse der interdepartementalen Arbeitsgruppe von 1985 aus unerfindlichen Gründen nicht ins EDV-Programm aufgenommen worden waren, elegant zu korrigieren.

### *2. Rückwirkende Korrektur ab 1995*

Mit der Umstellung des Systems der direkten Steuer von der Bruttoeinphasensteuer zur Nettoallphasensteuer im Jahr 1995 wurde eine Überprüfung der bisherigen Steueranrechnung unumgänglich. Die bisherige Praxis stützte sich auf die Empfehlungen der Kommission Nydegger und der Beschlüsse der interdepartementalen Arbeitsgruppe sowie des Bundesrates und kann aus Gründen der Rechtssicherheit und der Praktikabilität unrevidiert bleiben. Eine rückwirkende Neuberechnung wird kaum jemals bis an die Anfänge der Strassenrechnung zurück reichen können. Aus diesem Grunde haftet jeder solchen Neubeurteilung etwas Arbiträres an, wenn es darum geht, das Datum des Revisionsanfangs zu bestimmen. Je weiter das Datum in die Vergangenheit zurück versetzt wird, desto mehr zusätzliche Korrekturgründe werden in die Betrachtung einbezogen werden müssen.

### *3. Mischlösung 1984/1995*

Denkbar wäre auch die Anwendung des Nettoprinzips bei den Ausgaben ab 1995 bei gleichzeitiger Korrektur der Anrechnung auf der Einnahmeseite aufgrund des hier vorgeschlagenen Äquivalenzprinzips ab 1984. Die bis-

herige Anrechnungspraxis beruht auf den Empfehlungen der Kommission Nydegger sowie den Beschlüssen der interdepartementalen Arbeitsgruppe und des Bundesrates. Da bisheriges Recht nicht ohne Not umzustossen ist, ist es vertretbar, das Nettoprinzip bei den Ausgaben erst mit Wirkung ab 1995 anzuwenden (Einführung der Mehrwertsteuer).

Neben dem Argument der Rechtssicherheit spricht auch das Argument der Praktikabilität in dieser Frage eine wichtige Rolle. Es ist wahrscheinlich kaum praktikabel, die WUST-Anteile auf den Strassenausgaben für die Jahre 1984-1994 nachträglich genügend seriös zu ermitteln.

Das Bundesamt für Statistik geht schon jetzt unter der MWSt sowohl für die Kantonsstrassen wie auch für die Gemeindestrassen von eher groben Schätzungen aus, wenn es darum geht, die der MWSt unterliegenden Strassenausgaben zu ermitteln. Es dürfte umso schwieriger sein, die WUST auf den Strassenausgaben von 1984-1994 zu ermitteln (unterschiedliche Steuersätze usw.). Das hat wohl auch die Kommission Nydegger so gesehen.

Die sehr viel einfacher zu revidierenden Zahlen zur Anrechnung der WUST- bzw. MWSt-Anteile, welche das Äquivalenzprinzip übersteigen, wären hingegen, ab dem Jahr 1984, dem Jahr der erstmaligen Anwendung der Empfehlungen der Kommission Nydegger neu zu berechnen.

Welche dieser drei Varianten gewählt werden soll, kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht gültig begründet werden. Jeder Lösung haften Vor- und Nachteile an. Die Maximalvariante mit einer Korrektur, welche bis ins Jahr 1984 zurück greift, verspricht die kleinste Abweichung von der Realität. Sinnvollerweise kann aber auch bis zum Jahr 1994 entsprechend der Vorschläge des Bundesamtes für Statistik zur Revision der Strassenrechnung 2000 und ab 1995 entsprechend der neuen Erkenntnisse gemäss den vorliegenden Empfehlungen vorgegangen werden. Frühere Empfehlungen und Beschlüsse dürfen nicht leichtfertig umgestossen werden. Ein solches Vorgehen liesse sich allenfalls bei einer Gesamterneuerung der Strassenrechnung rechtfertigen, nicht jedoch bei einer kleinen Revision, wie sie die hier zur Diskussion

stehende oder die Revision 2000 darstellen. Ausserdem gelangt man so zu einer klaren Abgrenzung zwischen der Methode Nydegger (eher Bruttobetrachtung) und den hier neu vorgetragenen Empfehlungen (eher Nettobetrachtung) statt einer homogenen Lösung, die logischerweise sogar noch die Zeit vor der Revision Nydegger betreffen müsste. Welche Variante zu wählen ist, stellt eine Frage der Rechtssicherheit, der Glaubwürdigkeit und der Praktikabilität dar. Die Gewichtung dieser Argumente hat aber letztlich auf politischer Ebene zu erfolgen.

### **Empfehlung 3**

Aus verkehrs- und insbesondere finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Strassenrechnung gemäss der vorgeschlagenen Berechnungsgrundlage rückwirkend zu korrigieren. Sollten einer rückwirkenden Korrektur ab 1984 Argumente der Rechtssicherheit oder der Praktikabilität entgegen stehen, ist auch eine Revision ab 1995 oder eine Mischlösung denkbar.

### **Frage 4**

Können die anteiligen MWSt-Erträge der kommerziellen Transporteure unter dem neuen Recht der MWSt weiterhin auf der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag und der LSVA berechnet werden, obwohl die Mehrwertsteuer nicht mehr auf dem Steuersubjekt Abgabe, sondern auf dem Steuersubjekt Umsatz berechnet wird?

Im Rahmen einer Wegekostenrechnung, wie sie die heutige Strassenrechnung darstellt, geht es bei der Anrechnung der MWSt-Erträge um eine Erfassung der spezifischen Leistungen der Strasse. Aus diesem Grunde sind die MWSt-Erträge weiterhin auf dem Verbrauch zu berechnen, nicht auf dem Umsatz der Transporteure. Die MWSt, welche auf den Endleistungen (Umsatz) der kommerziellen Transporteure lastet, bedeutet eine Besteuerung jenes Mehrwerts, der durch die Transportdienstleistung erbracht wird und nicht des Mehrwerts, der durch die Strasse geschaffen wird. Folglich ist dieser Mehrwert sowie die daraus resultierenden MWSt-Erträge für die Strassenrechnung als Wegekostenrechnung ohne Belang.

### **Empfehlung 4**

Die MWSt-Erträge sind für die Strassenrechnung wie bisher auf dem Steuerobjekt Abgabe zu berechnen und nicht auf dem Umsatz der kommerziellen Transporteure.

**Frage 5**

Die Kommission Nydegger hat ihre Empfehlungen jeweils einzig und allein nach dem Ziel der Strassenrechnung abgegeben (berechnen der Eigenwirtschaftlichkeit und des Ressourcenverzehr für den Verkehrsträger Strasse). Die Wegekostenrechnung dient seit dem 1.1.2001 auch der Tarifbildung für die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Sind die getroffenen Entscheide bezüglich der Anrechnung aus diesem Grund nichtig geworden?

Aufgrund der Verfassungsgrundlage (BV Art. 85) sowie der entsprechenden Gesetzgebung (SVAG, insbesondere Art. 1 und Art. 7) berücksichtigt die Tarifbildung für die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) einerseits die (ungedeckten) Wegekosten des Schwerverkehrs und andererseits dessen Kosten zu Lasten der Allgemeinheit (als Saldo der externen Kosten und Nutzen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Schwerverkehrs).

Als Wegekostenrechnung erfasst die heutige Strassenrechnung die externen Kosten auf der *Ausgabenseite* nicht (vgl. Graphik 1). Diese werden für die Tarifbildung der LSVA separat hinzu gerechnet. Es sind dies insbesondere externe Unfallkosten, Lärmkosten, Gebäudeschäden aus Luftverschmutzung und zukünftig auch externe Gesundheits- und Umweltkosten. Die externen Nutzen sind so gering, dass sie kaum ins Gewicht fallen und nur schwer quantifizierbar sind.<sup>5</sup>

Auf der *Einnahmenseite* werden im Rahmen der LSVA Erträge angerechnet, welche nicht nur zur Finanzierung der Wegekosten dienen, sondern auch zur Deckung der genannten externen Kosten erhoben werden. Damit ergibt sich im Verhältnis zur Ausgabenseite eine Asymmetrie, welche dadurch zu beheben ist, dass bei der LSVA nur jene Erträge anzurechnen sind, die zur Deckung von Wegekosten dienen. Die Abgeltung externer Kosten ist im Rahmen einer Wegekostenrechnung bei den Einnahmen nicht zu berücksichtigen, sofern die externen Kosten nicht gleichzeitig auch bei den Ausgaben berücksichtigt werden.

Bedenkenswert wäre eine Weiterentwicklung der Strassenrechnung hin zu einer umfassenden Transportkostenrechnung, welche sämtliche internen und externen Kosten und Nutzen erfasst (vgl. Graphik 1). Dies würde allerdings eine grundsätzliche Revision der Strassenrechnung verlangen und weit über die Revision 2000 hinaus gehen.

**Empfehlung 5**

Auf der Einnahmenseite der heutigen, einstufigen Strassenrechnung sind nur jene Teile der LSVA anzurechnen, welche der Deckung der zurechenbaren Wegekosten (v.a. gewichtsbedingte Mehrkosten) dienen, aber nicht jene, welche zur Abgeltung externer Kosten erhoben werden. Sollte der in Abschnitten III und IV gemachte Vorschlag zur Anwendung gelangen, wäre die LSVA gemäss Tabelle 2 anzurechnen.

**Frage 6**

Inwiefern unterscheiden sich die Gesichtspunkte der MWSt-Anrechnung für die Verkehrsträger Strasse und Schiene (Strasse = öffentliche Hand, Schiene = halb-private Unternehmung mit Abgeltung der ungedeckten bestellten Betriebsleistungen durch Bund und Kantone bzw. Übernahme der Infrastrukturausgaben durch den Bund)?

Bei der Eisenbahnrechnung handelt es sich im Vergleich zur Strassenrechnung um eine deutlich stärker betriebswirtschaftlich orientierte Rechnung. In den Verkehrserträgen (Personen- und Güterverkehr) ist die Mehrwertsteuer mit enthalten. Ebenso in den "übrigen Erträgen", welche ca. 35% des Nettoertrags ausmachen, und auf der Aufwandseite im Bereich des Sachaufwands. Damit wird die MWSt in der Eisenbahnrechnung sowohl bei den Einnahmen wie bei den Ausgaben angerechnet (Brutto-Brutto-Rechnung). Dies ergibt sich als direkte Folge der eher betriebswirtschaftlichen Sichtweise, bei welcher eine grössere Zahl von Bahnen konsolidiert erfasst wird, erschwert aber die Vergleichbarkeit mit der Strassenrechnung. Die grösste Vergleichbarkeit ergibt sich u.E. bei jener Variante der Eisenbahnrechnung, welche nicht-kumulierte Werte verwendet und die Abgeltungen berücksichtigt.

Wendet man die in Abschnitt III sowie Frage 1 dargelegte ökonomische Betrachtungsweise von Äquivalenzabgaben auf die Eisenbahnrechnung an, müsste die Mehrwertsteuer theoretisch bei Erträgen und Aufwänden unberücksichtigt bleiben, um die Möglichkeit eines direkten Vergleichs zu erhöhen. Allerdings ist die Situation der Schiene insofern einfacher, als der durch sie geschaffene Mehrwert direkt betriebswirtschaftlich erhoben wird und nicht wie bei der Strasse mittels Äquivalenzprinzip abgeschätzt werden muss. Weil die Schiene über direkte Einnahmen aus Transportgebühren verschiedener Art verfügt, stellt sich das Problem einer Äqui-

<sup>5</sup> Nennbar wäre allenfalls der externe Nutzen der Strasse als Rettungsweg sowie als Brandschutz in

valenzabgabe hier nicht. Eine Änderung der Anrechnungspraxis der MWSt in der Eisenbahnrechnung scheint deshalb nicht prioritär und würde weiterer Abklärungen bedürfen, selbst wenn die Strassenrechnung in diesem Bereich revidiert wird.

### **Empfehlung 6**

Um die direkte Vergleichbarkeit von Schiene und Strasse zu erhöhen, ist eine zusätzliche Rechnung zu erwägen, welche eine einheitliche Behandlung der MWSt in beiden Rechnungen beinhaltet. Aufgrund obiger Überlegungen steht dabei eine reine Nettorechnung für beide Verkehrsträger im Vordergrund, wobei für einen konkreten Vorschlag weitere Abklärungen notwendig wären.

## Quellen

INFRAS (2002): Überprüfung der Strassenrechnung, Bericht zu konkreten Fragen des BFS, Zürich, 31. Januar 2002.

INFRAS (2001): Nutzen des Verkehrs, Studie im Rahmen des NFP 41, Umwelt und Verkehr, Zürich, Kurzfassung vom 19. März 2001.

Interdepartementale Arbeitsgruppe (1985): Bericht über die Neugestaltung der Strassenrechnung, BFS, Bern, Mai 1985.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ("Pällmann Kommission"), Schlussbericht im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 5. September 2000.

Kommission zur Überprüfung der Strassenrechnung ("Kommission Nydegger"), Schlussbericht im Auftrag des Eidgenössischen Departement des Inneren vom 6. Juli 1982.

Rutishauser, Arthur (2000): Der Verkehrsnutzen der Schweiz, Dissertation an der Universität Zürich, 6. Dezember 2000.

UNITE (2000): Unification of Accounts and Marginal Costs for Transport Efficiency, Institute for Transport Studies (IST), University of Leeds, Methodology (D1): 12 May 2000, Accounts Approach (D2): 30 October 2000.



## Anhang 1: Fiskalische Abgaben auf fossilen Energieträgern (Rechnungsschema)

(Quellen: Eidg. Zollverwaltung/EZV und Eidg. Steuerverwaltung/ESTV; 2002)

	<b>Benzin</b> (unverbleit)		<b>Diesel</b> (schwefelarm)		<b>Heizöl</b> (extraleicht, Schwefel < 0.1%)		<b>Erdgas</b> (flüssig)*	
Nettopreis an der Grenze	<b>A</b>		<b>A</b>		<b>A</b>		<b>A</b>	
Importabgaben (Zoll / Zollzuschlag)	<b>B</b> Bis Ende 1996: Fr. 499.00 je 1000 Kg + Zuschlag Keine seit 1.1.97	Zweckbindung wie Steuer (unten)	<b>B</b> Bis Ende 1996: Fr. 473.00 je 1000 Kg + Zuschlag Keine seit 1.1.97	Zweckbindung wie Steuer (unten)	<b>B</b> Bis Ende 1996: Fr. 3.00 je 1000 kg  Keine seit 1.1.97	Zweck: 100% Bund	<b>B</b> Bis Ende 1996: Fr. 199.00 je 1000 Kg  Keine seit 1.1.97	Zweck: 100% Bund
+Grundsteuer	<b>C</b> Fr. 431.20 je 1000 Liter  (Mineralölsteuer)	Zweck: 50% Strassen 50% Bund	<b>C</b> Fr. 458.70 je 1000 Liter  (Mineralölsteuer)	Zweck: 50% Strassen 50% Bund	<b>C</b> Fr. 3.00 je 1000 Liter  (Mineralölsteuer)	Zweck: 100% Bund	<b>C</b> Treibstoff: Fr. 184.90 Heizung: Fr. 0.90 je 1000 Liter  (Mineralölsteuer)	Zweck: 100% Bund
+Steuerzuschlag	<b>D</b> Fr. 300.00 je 1000 Liter  (Mineralölsteuerzuschlag)	Zweck: 100% Strassen	<b>D</b> Fr. 300.00 Je 1000 Liter  (Mineralölsteuerzuschlag)	Zweck: 100% Strassen	<b>D</b> keiner	- -	<b>D</b> Treibstoff: Fr. 300.00 Heizung: Fr. 0.00 je 1000 Liter  (Mineralölsteuerzuschlag)	Zweck: 100% Bund
= Preis vor MWSt	<b>E</b>		<b>E</b>		<b>E</b>		<b>E</b>	
+MWSteuer	<b>F</b> 7.6% auf E	Zweck: 100% Bund	<b>F</b> 7.6% auf E	Zweck: 100% Bund	<b>F</b> 7.6% auf E	Zweck: 100% Bund	<b>F</b> 7.6% auf E	Zweck: 100% Bund
E + F = Verkaufspreis	<b>G</b>		<b>G</b>		<b>G</b>		<b>G</b>	

\*für Propan und Butan gelten ähnliche Belastungen