

Infra-Tagung 2009

Verkehrspolitik wird zum Schlüsselthema

Der Wunschbedarf an neuen Strassen und Bahnstrecken ist rund doppelt so gross wie die derzeit zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Die künftige Infrastrukturpolitik muss deshalb Prioritäten setzen und neue Geldquellen erschliessen. Dies ist das Fazit der diesjährigen Infra-Tagung.

Von Massimo Diana



Am 12. Juni 1988 lehnten die Schweizer Stimmberechtigten den Verfassungsartikel über die «Koordinierte Verkehrspolitik» (KVP) mit 54,5 Prozent Nein-Stimmen deutlich ab. Adolf Ogi, der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, musste eine seiner ersten politischen Niederlagen einstecken. Wie üblich, wenn es in der jüngsten Schweizer Geschichte darum ging, dem Bund neue Kompetenzen zu übertragen, wurde von den Gegnern der KVP behauptet, der geplante neue Verfassungsartikel sei überflüssig. Der Hauptgrund für die Ablehnung war aber wohl eher, dass die KVP verfassungsmässig erlaubt hätte, die Treibstoffabgaben auch für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzusetzen. Und dies wollten die Interessenvertreter des Strassenverkehrs auf jeden Fall verhindern. Heute, 20 Jahre später, würde Ogi, wenn man ihn fragte, vermutlich schmunzelnd feststellen: «Ich war wohl damals etwas zu früh mit meiner Idee einer koordinierten Verkehrspolitik.» Denn heute sind es die Interessenvertreter des Strassenverkehrs, die – angesichts immer zahlreicherer Verkehrsprojekte – vom Bund eine Gesamtschau für die Verkehrsinfrastruktur verlangen. «Die Schweizer stehen früh auf, erwachen aber spät»: Das Bonmot Willi Ritschards bewahrheitete sich einmal mehr.

Als Vorreiter einer koordinierten Verkehrspolitik hat sich der Fachverband In-

fra hervor getan: Er hat sich als erster für die Schaffung eines Infrastrukturfonds für den Nationalstrassenbau und den Agglomerationsverkehr engagiert und bei den zuvor skeptischen Strassenverkehrsverbänden entscheidende Überzeugungsarbeit geleistet. Im vergangenen Herbst hat er als erster Verband eine Gesamtschau über die künftige Entwicklung der nationalen Strasseninfrastruktur verlangt. Und mit der diesjährigen Infra-Tagung zum Thema «Wer soll unsere Verkehrsinfrastrukturen bezahlen?» hat er deutlich gemacht, dass Verkehrspolitik, im Gegensatz zu anderen politischen Scheinthemen, zu einem Schlüsselthema der Schweizer Politik schlechthin avanciert ist.

Neuer Zwischentitel

Michel Buro, Präsident des Fachverbands Infra, machte in seinem Eröffnungsreferat noch einmal deutlich, worum es geht: Von der Planung bis zur Vollendung neuer Strassen und Bahnstrecken vergehen Jahrzehnte. Doch die Mobilität wächst schneller als die Verkehrsinfrastruktur, Engpässe und Überlastungen sind die Folge. Vorstellungen, wie diese Nadelöhre zu beseitigen wären, bestehen zwar, doch gleichzeitig wird die Frage nach den Finanzquellen immer brisanter: «Findet die Politik für diese Engpässe nicht rasch mehrheitsfähige Lösungen, werden sich die Verkehrsprobleme binnen weniger Jahre weiter verschärfen»,

warnte Buro. Von der Politik seien verbindliche und langfristige Infrastrukturplanungen mit den zugehörigen Finanzierungsmöglichkeiten gefragt. «Not- und Vorfinanzierungen, vor allem von den Kantonen an den Bund, dürfen nicht zum Standard verkommen», forderte der Infra-Präsident. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Verkehrskapazitäten dort erhöht würden, wo man es sich leisten könne, und nicht da, wo solche nötig und zweckmässig seien.

Rigorous Prioritäten setzen

Peter Siegenthaler, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), bestätigte als oberster Buchhalter der Eidgenossenschaft die Bedeutung von Verkehrsinfrastrukturen im Bundeshaushalt: Der Verkehr steht an zweiter, respektive dritter Stelle der öffentlichen Aufgaben. Seit 1990 wachsen zudem die Verkehrsausgaben schneller als die Wirtschaft. Von diesem Anstieg bestreitet der Bund den Löwenanteil. Ein Ende dieses Wachstums sei nicht abzusehen, stellte Siegenthaler fest, im Gegenteil: Seit letztem Jahr zahle der Bund jährlich 450 Millionen Franken für Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen und Forderungen nach weiteren Investitionen in der Höhe von Dutzenden von Milliarden seien bereits angemeldet. Die heutige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ist durch zweckgebundene Mittel und Fonds gesichert. Doch der

EFV-Direktor verhehlte nicht, dass diese Finanzierungsinstrumente auch ihre Kehrseite haben: Erschwert werde dabei die ausgabenpolitische Setzung von Prioritäten, und begünstigt werde hingegen eine ineffiziente und wenig transparente Verwendung der Mittel. Und gerade auf die Setzung von Schwerpunkten bei der Realisierung von Strassen- und Bahninfrastrukturen werde es in Zukunft ankommen, betonte Siegenthaler im Hinblick auf den sich abzeichnenden Graben zwischen angemeldeten Wünschen und vorhandenen finanziellen Mitteln (siehe Tabelle unten): Bereits sind Projekte im Umfang von 60 bis 70 Milliarden Franken angemeldet, aufgeteilt auf «Bahn 2030», Agglomerationsverkehr, Ausbau und Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz sowie Übernahme von kantonalen Hochleistungsstrassen durch den Bund (Netzbeschluss). Aus den heutigen Finanzquellen steht aber knapp die Hälfte der dafür erforderlichen Mittel zur Verfügung, gab Siegenthaler zu bedenken. Er forderte deshalb eine rigorose Priorisierung und realistische Finanzierung aller Infrastrukturvorhaben. Der Nutzen neuer Infrastrukturen müsse klar höher sein als deren Kosten. Gleichzeitig seien neue Finanzierungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen. «Aber dazu braucht es Mut, nur das zu bauen, was verkehrlich und volkswirtschaftlich einen erwiesenen Nutzen abwirft, und die Fähigkeit, eine intelligente Finanzierung zu finden», unterstrich der EFV-Direktor. Kein Geheimnis machte Siegenthaler aus der



Bilder: Silva Maier

Peter Siegenthaler, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).

Frage, was er unter «intelligenter Finanzierung» versteht, nämlich nicht nur Public-Private Partnership (PPP). Vielmehr sollen die Benutzer von Verkehrsinfrastrukturen zur Kasse gebeten werden; die Strassenben-

utzer mit höheren Treibstoffabgaben, aber auch Bahnbenutzer mit Billettzuschlägen. Ausserdem werden sich die Kantone wohl oder übel mit der Vorstellung anfreunden müssen, dass sie vom Bund vermehrt zur Vor- oder Mitfinanzierung beigezogen werden.



Infra-Geschäftsführer Benedikt Koch.

Autobahnvignette aufschlagen

Infra-Geschäftsführer Benedikt Koch legte dar, dass die Finanzierungsfrage oft über die Realisierung eines Bauvorhabens entscheidet. Chancen hat gemäss Koch ein Verkehrsprojekt vor allem dann, wenn die zuständige Staatsebene (Bund, Kanton, Gemeinde) über die erforderlichen Finanzmittel verfügt und die Investition aufgrund der politischen Mehrheitsfähigkeit auch tätigen will. Bei der Erörterung neuer Finanzquellen liess es Koch nicht nur beim Vor-

schlag bewenden, die seit 1974 unveränderten Treibstoffabgaben zu erhöhen, sondern präsentierte auch eine überraschende, provokative Idee: die Verdoppelung des Preises der Autobahnvignette. Die Mineralölsteuer beträgt seit 35 Jahren 30 Rappen. Mit einer Erhöhung um einen Rappen pro Liter liessen sich, so Kochs Überlegungen, Mehreinnahmen von rund 70 Millionen Franken pro Jahr generieren. Bei einer Erhöhung um 20 Rappen pro Liter könnten demnach jährlich Mehreinnahmen von 1,4 Milliarden Franken erzielt werden. Handicap

Überblick über den angemeldeten Finanzierungsbedarf (in Mrd. Fr.)

Vorlage	Kurzbeschreibung	Ansprüche	Planung Bundesrat
Bahn 2030	Weiterausbau Eisenbahnnetz (höhere Geschwindigkeit/Frequenzen)	12–30	12–21
Agglomerationsverkehr	Verbesserung Infrastrukturen in Agglomeration (öV und Strasse)	8*	3,5*
Engpassbeseitigung Nationalstrassen	Sanierung von überlasteten Strecken (Spurerweiterungen)	15	5,5
Netzbeschluss	Umklassierung von 400 km Kantonsstrassen zu Nationalstrassen	10	4***
Netzbeschluss+	Ergänzung des Nationalstrassennetzes durch neue Teilstücke	17	5,4

* nur Bundesanteil

** ohne Doppelzählungen Netzergänzungen/Engpassbeseitigung Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr

*** kompensationspflichtig

dieser Lösung sei, dass dazu eine Verfassungsänderung mit Volksabstimmung erforderlich sei. Die Preiserhöhung der Vignette von derzeit 40 auf 80 Franken liesse sich hingegen rascher und ohne Verfassungsänderung realisieren und würde pro Jahr Mehreinnahmen von 320 Millionen Franken ermöglichen. Der Aufschlag wäre lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt. Beide Gesetzesvorlagen haben aber nur dann eine Chance, wenn die Politik glaubwürdig darlegen könne, dass die Mehreinnahmen zu 100 Prozent für die Verbesserung der Strasseninfrastrukturen eingesetzt würden. Zweckentfremdungen, beispielsweise zugunsten des öffentlichen Verkehrs oder der allgemeinen Bundeskasse, würden kaum akzeptiert. Für höhere Kosten wollen die Automobilisten und Transportunternehmungen eine echte Gegenleistung, und zwar ohne grossen Streuverlust, betonte Koch.

Bauwirtschaft muss mitziehen

30 Prozent mehr Kunden seit der Einführung von «Bahn 2000», eine Verdoppelung der Nachfrage bis 2030 und mehr als eine Verdoppelung in den grossen Agglomerationen: Mit diesen Vorgaben hat sich der neue SBB-Chef Andreas Meyer auseinandersetzen. Mit dem neuen Fahrplan 2008/2009 ist das Angebot im Personenverkehr nochmals um 5,5 Prozent ausgebaut worden. Der rasche Ausbau des Schweizer Schienennetzes ist dringend. Doch mindestens so wichtig wie Neubaustrassen sei der Unterhalt der bestehenden Infrastruktur, räumte Meyer ein. Denn langfristig muss auch die Verfügbarkeit der Bahnanlagen sichergestellt werden. Die Beschaffung von neuem, leistungsfähigem Rollmaterial steht in den nächsten Jahren ebenfalls zuoberst auf der Prioritätenliste der SBB, machte Meyer deutlich. Für 2,5 Milliarden Franken haben die SBB neues Rollmaterial für den Regionalverkehr geordert, und in der ersten Hälfte dieses Jahres steht die grösste Bestellung in der Geschichte der Bundesbahn an: über zwei Milliarden Franken für neue Doppelstock-Intercityzüge. Um die erforderlichen Gelder zu äufnen, sieht auch der SBB-Chef keine andere Möglichkeiten, als auch die Bahnkunden stärker zur Kasse zu bitten. Meyer begrüsst den Beschluss des Parlaments, 5,4 Milliarden Franken für die wichtigsten aktuellen Bahnprojekte wie Gotthard- und Ceneri-Basistunnel, «Bahn 2000»-Ausbauprojekte, Hochge-



Der neue SBB-Chef Andreas Meyer.

schwindigkeitsanschlüsse, Lärmschutz und Energieversorgung zu bewilligen. Damit einige dieser Projekte, namentlich die Zufahrten zur Zürcher Durchmesserlinie und zum Gotthard-Basistunnel, das vierte Gleis zwischen Lausanne und Renens und der Eppenbergtunnel zwischen Olten und Aarau, bereits 2016 respektive 2020 in Betrieb gehen können anstatt erst 2025, seien von Bund und Kantonen die Möglichkeiten einer Vorfinanzierung zu klären. Im nächsten Ausbauschnitt, «Bahn 2030», seien jene Vorhaben zu bevorzugen, welche den grössten Nutzen für möglichst viele Bahnkunden erbringen, inklusive möglichst geringer Folgekosten.

Von den Infrastrukturbauern forderte Meyer als einer der grössten öffentlichen Bauherren angesichts von konjunktureller Abschwächung und knapper öffentlicher Mittel ihren Beitrag zum Ausbau des Schienennetzes:

- Günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis bei Offerten;
- hohe Verlässlichkeit hinsichtlich vereinbarter Qualität, Kosten und Termine;
- eine hohe Verfügbarkeit der realisierten Bauten nach der Inbetriebnahme (Lebensdauer über 100 Jahre, einfache, robuste Technik);
- die Übernahme noch langfristiger Garantieleistungen unter noch stärkerer Beachtung von Betriebs- und Unterhaltskosten;
- Vermeidung von Mehrkosten und Terminüberschreitungen durch noch genauere Planung;
- Vorschläge zur Produktionskosten- und Prozessoptimierung, vor allem für das Bauen unter Betrieb.

In anderen Worten: Wer künftig für die SBB bauen will, muss sich auf eine weitere Verschärfung der Anforderungen und Garantieansprüche gefasst machen (siehe «baublatt» 47/2008). «Im Gegenzug», betonte Meyer, «haben die SBB für 2009/2010 Projektvorschläge im Umfang von 500 Millionen Franken eingereicht. Damit sollen kleinere Engpässe beseitigt und Kleinbahnhöfe kundenfreundlich umgebaut oder saniert werden.»

Verursacherprinzip konsequent durchsetzen

Eine radikale Abkehr von der öffentlichen Subventionierung von Verkehrsinfrastrukturen forderte der Freiburger Ökonomeprofessor Reiner Eichenberger. Doch wer soll dann Strassen und Bahnstrecken finanzieren? «Natürlich die Benutzer», lautet Eichenbergers lapidare Antwort. Das selbe gelte schliesslich seit jeher für Telefon, Strom, Wasser und Post, argumentierte der Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft. Auch im Verkehrsbereich müsse deshalb das Verursacherprinzip



Ökonomeprofessor Reiner Eichenberger

durchgesetzt werden, forderte Eichenberger. Voraussetzung für diesen Systemwechsel sei, dass privater und öffentlicher Verkehr gleichgestellt würden. Während also der motorisierte Individualverkehr für die Strassenbenutzung und die dadurch erzeugten externen Kosten zu zahlen habe, beispielsweise über eine Strassengebühr (Road Pricing), gelte das selbe auch für Bahnbenutzer. Eichenberger schätzt, dass dank der «richtigen Anrechnung» der externen Kosten des Privatverkehrs die Staatseinnahmen um sechs bis neun Milliarden Franken zunehmen wür-

den. Die Streichung der Subventionen für den öffentlichen Verkehr würde die Staatsausgaben um rund sieben Milliarden Franken verringern. Dadurch würde ein neuer finanzieller Spielraum von 13 bis 16 Milliarden Franken geschaffen. Diese Mittel könnten zur Senkung anderer Steuern und Abgaben eingesetzt werden, glaubt Eichenberger. Jede andere Lösung der Verkehrsprobleme sei dagegen viel teurer und brauche mehr Zeit zur Umsetzung.

Den Missbrauch des Verursacherprinzips durch die Politik will Eichenberger durch eine «vorteilhafte Anreizstruktur» verhindern. Demokratisch gewählte, kantonsübergreifende Verkehrskörperschaften mit

eigener Steuerkompetenz sollen deshalb für Projektierung, Finanzierung, Bau und Betrieb von Durchgangsstrassen zuständig sein. Diese «Verkehrsregierungen» würden dann auf Bestellung der Kantone und Gemeinden auch die Bewirtschaftung der kleineren Strassen übernehmen. Für Eichenberger hätten diese viel stärkere Anreize für eine effiziente Verkehrspolitik als Bundesrat und Kantonsregierungen. Durch die stärkere demokratische Verankerung verspricht sich der Freiburger Ökonom, dass das Schreckgespenst Road-Pricing bald mehrheitsfähig würde.

So bestechend Eichenbergers Überlegungen auf den ersten Blick auch sind, darf

eines nicht ausser Acht gelassen werden: Es handelt sich um einen der vielen Versuche, die ökonomische Theorie des sich automatisch einpendelnden Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage (die «unsichtbare Hand») auf die Realität zu übertragen.

Die Ursachen der Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahrzehnte legen jedoch eher den Schluss nahe, dass Angebot und Nachfrage eben nicht nach dem Gleichgewichtsmodell funktionieren. Somit bleibt offen, ob das Eichenbergersche Modell das Versprechen nach Steuersenkungen durch Abbau von Subventionen in der Realität einzulösen vermag. ■

Mischgutrecycling als Kostenfaktor

Nicht Pläne zur Erschliessung neuer Finanzquellen, sondern ganz pragmatische Massnahmen zur Kostenoptimierung im Strassenbau unterbreitete Nationalrat und Unternehmer Johann-Niklaus Schneider-Ammann (im Bild) an der Infra-Tagung.

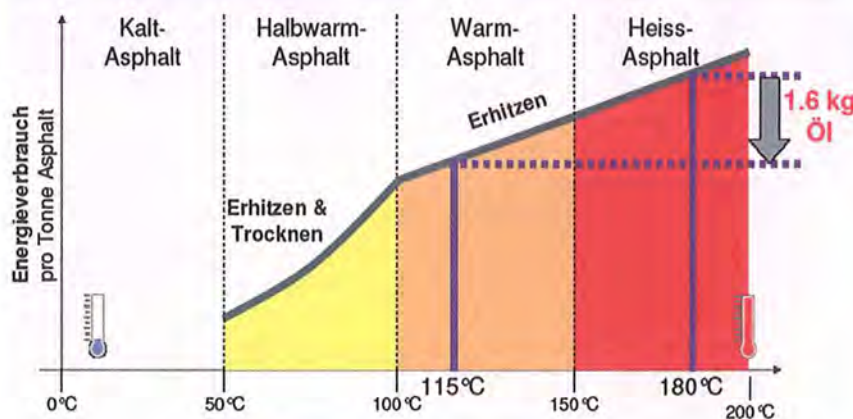
Der Strassenunterhalt sei eng mit dem Asphaltrecycling verbunden, rief Schneider-Ammann in Erinnerung. Heute werde immer noch zu viel Ausbausphalt deponiert oder minderwertig eingesetzt. Die vorhandenen wertvollen Ressourcen im Ausbausphalt, Bitumen und aufbereiteten Gesteinen müssen im Neuasphalt wieder zum Einsatz gebracht werden, forderte er. Erfolgreiche Projekte im In- und Ausland hätten gezeigt, dass Beläge mit Ausbausphalt in gleicher Qualität hergestellt werden könnten. Aktuell schliesse der VSS (Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute) mit seinem Forschungspaket «Recycling von Ausbausphalt» auf diesem Gebiet mehrere Wissenslücken.

Sein Unternehmen habe als Anlagenbauer die Bedeutung des Recyclingasphalts frühzeitig erkannt und entsprechende Pionierprojekte in Partnerschaft mit Anlagenbetreibern realisiert, führte Schneider-Ammann weiter aus. Die Reduktion des CO₂-Ausstosses einer Asphalt-Mischanlage stehe derzeit im Fokus der Asphaltindustrie. Das grösste Potenzial zur Ressourcenoptimierung berge heute die Senkung der Misch- und Verarbeitungstemperaturen sowie die Erhöhung des Anteils von Recyclingmaterial im Neuasphalt. Ausgehend von einem herkömmlichen Anlagen-



typ liege bei einer Jahresproduktion von 80 000 Tonnen der jährliche CO₂-Ausstoss bei rund 3700 Tonnen. Mit neuen Mischverfahren, bei denen die Temperatur statt bei 180 nur noch bei 115 Grad Celsius liege, könne der CO₂-Ausstoss um 40 Prozent auf nur 2200 Tonnen CO₂ gesenkt werden, bei gleich bleibender Jahresproduktion, erklärte der Unternehmer. Dank der niedrigeren Energiekosten könne Recyclingasphalt auch kostengünstiger produziert werden. Neue Produktionsmethoden nützten jedoch nichts, wenn die Bauherren, Bund, Kantone und Gemeinden, den Einsatz von Recyclingasphalt nicht konsequent förderten, gab Schneider-Ammann zu bedenken. (md)

Niedrige Mischtemperatur senkt den Verbrauch an Heizenergie



Technologietrend = Tiefere Temperaturen

Infografik: Ammann Group