



# **Verkehrspolitische Entwicklungspfade**

**in der Schweiz**

**Die letzten 50 Jahre**

**Zusammenfassung**

Hans-Ulrich Berger  
Peter Güller  
Samuel Mauch  
Jörg Oetterli

Bern / Zürich, Januar 2009  
Rüegger Verlag, Zürich  
ISBN 978-3-7253-0912-2

## **Trägerschaft**

Die folgenden Institutionen unterstützen dieses Buchprojekt und bilden die Trägerschaft:

- LITRA Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
- PostAuto Schweiz AG
- SBB Schweizerische Bundesbahnen
- STRASSE SCHWEIZ Verband des Strassenverkehrs
- TCS Touring Club Schweiz
- UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

## Vorbemerkungen

Die Entwicklungspfade der schweizerischen Verkehrspolitik in den letzten 50 Jahren sind auf dem Hintergrund der in dieser Zeit besonders hohen Komplexität und Dynamik des Verkehrsgeschehens zu verstehen. Dies darzustellen versuchen vier Autoren, welche diese Entwicklungen und die Politik seit den 1970er-Jahren als Mitarbeiter der Bundesverwaltung (Stab für Gesamtverkehrsfragen, Bundesamt für Verkehr) bzw. als Inhaber privater Beratungsbüros (INFRAS, SYNERGO) aktiv mitverfolgt und mitgestaltet haben. Die rund 400 Seiten umfassende Publikation präsentiert das Ergebnis wie folgt (vgl. Inhaltsübersicht am Ende dieser Zusammenfassung):

Im 1. Kapitel werden die wichtigsten Wechselwirkungen zwischen dem Verkehr und der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung skizziert. Das 2. Kapitel umreist das verkehrspolitische Geschehen von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu den Anfängen der Modernisierung in den 1960er und 1970er-Jahren. Das 3. Kapitel hält institutionelle Entwicklungen der Verkehrspolitik sowie Positionen und Erfolge der wichtigsten Akteure - Behörden, Verbände, Parteien - fest. Die Kapitel 4 bis 12 gelten den Beziehungen der schweizerischen zur EU-Verkehrspolitik, dem Infrastrukturausbau, dem Betrieb der Verkehrssysteme, der Verkehrsfinanzierung, dem Wettbewerb und der Liberalisierung des Verkehrsmarktes, den externen Kosten und Nutzen, der Umwelt- und Energiepolitik, der Verkehrssicherheit, der Raumentwicklung.

Neben der Aufarbeitung der vielseitigen Quellen führten die Autoren mit massgeblichen *Erfahrungsträgern* der Verkehrspolitik Gespräche, nämlich mit den jeweils für den Verkehrsbereich zuständigen Bundesräten Leon Schlumpf, Adolf Ogi und Moritz Leuenberger. Zudem wurden als *Erwartungsträger* jüngere Politikerinnen und Politiker aus dem gegenwärtigen Nationalrat gebeten, ihre Visionen zur künftigen Gestaltung des schweizerischen Verkehrssystems darzulegen. Die Ergebnisse dieser Kontakte werden am Schluss des Buches wiedergegeben.

Eine Zusammenfassung hält die vielfältigen Entwicklungspfade der schweizerischen Verkehrspolitik fest. Sie wird auf den folgenden Seiten als Separatum wiedergegeben. Die Entwicklungspfade sind vorwiegend verkehrsträgerübergreifend angelegt. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr werden als komplementäre, gegenseitig aber auch im Wettbewerb stehende Bereiche aufgefasst. Dabei zeigen sich Konstanten wie auch Paradigmen Wechsel.

Die Arbeiten an diesem Buch wurden unterstützt von einer *Trägerschaft*, der neben dem Eidg. Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation UVEK auch Vertreter der wichtigsten Organisationen des privaten und öffentlichen Verkehrs angehörten. Diese haben bei der Grundlagenbeschaffung mitgeholfen und vor allem auch durch ihre konstruktive Kritik dazu beigetragen, Lücken zu füllen und einseitige Positionierungen abzubauen. Durch finanzielle Beiträge an die Druck- und Übersetzungskosten haben sie die Publikation wesentlich erleichtert.

Die Publikation richtet sich an einen breiten, verkehrspolitisch interessierten Personenkreis. Das Buch erschien Anfangs 2009 beim Verlag Rüegger Zürich auf Deutsch. Eine Vollversion auf Französisch veröffentlichte der gleiche Verlag im Frühjahr. Die vorliegende Zusammenfassung ist in deutscher, französischer, italienischer und englischer Sprache elektronisch verfügbar (Websites der Trägerschaft).

## Einleitung

„Verkehrspolitische Entwicklungspfade - die letzten 50 Jahre.“ Das so betitelte Buch beleuchtet den Zeitraum, in dem das schweizerische Verkehrssystem nach dem zweiten Weltkrieg die so dringende Modernisierung erfuhr.

Den Auftakt dazu machten zwei sehr unterschiedliche politische Leitvorstellungen, der Nationalstrassenbeschluss von 1960 und die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) von 1977. Beide hatten programmatischen Charakter. Der Nationalstrassenbeschluss leitete die Phase der grossen Infrastrukturinvestitionen in das schweizerische Verkehrsnetz ein. Die GVK-CH schlug eine integrale Neugestaltung der Verkehrspolitik vor

Die Entwicklungspfade diskutierend darf man sich gelegentlich fragen, ob und inwiefern die damals gesetzten Ziele erreicht wurden. Es versteht sich aber, dass die beiden Leitvorstellungen nicht alle verkehrspolitischen Entwicklungen der letzten 50 Jahre vorwegnehmen. Wichtige neue Initiativen und Impulse kamen hinzu. Man denke u.a. an die Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft um die Verkehrsmarktöffnung oder an den Schwung, welchen die Verkehrssicherheitspolitik erfuhr.

## Nationalstrassenbeschluss und Gesamtverkehrskonzeption als Ausgangslage

Der Bundesrat hielt Mitte der 1950er Jahre in den Erwägungen über den Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes fest, dass sich die Strassenbaubehörden (damals in erster Linie die Kantone) angesichts der wachsenden Motorisierung vor grundsätzlich neue Aufgaben gestellt sahen, auf deren Lösung das Land nicht vorbereitet war. Dies galt namentlich für die grossen Transitlinien und Städteverbindungsstrassen. Abgestützt auf die „Planung des schweizerischen Nationalstrassennetzes“ und die Revision der Bundesverfassung von 1958 kam es 1960 zum Netzbeschluss der Eidgenössischen Räte.

Als Mitte der 1970er Jahre die GVK-CH konkrete Züge annahm, war bereits die Hälfte des geplanten Nationalstrassennetzes in Betrieb, und die Vorteile dieses grossen Werkes - Entlastung der Ortschaften vom Durchgangsverkehr, höhere Verkehrssicherheit, Erreichbarkeitsgewinne - wurden manifest. Gleichzeitig gab es aber erste politische Widerstände, da Landschaften zerschnitten, grössere Gebiete durch Lärm und Schadstoffe belastet und viel Energie verzehrt wurden. Die Gesamtverkehrskonzeption - während der Energiekrise von 1973 in Bearbeitung - zielte deshalb an, die Strassenbaupolitik den veränderten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten anzupassen und gleichzeitig den öffentlichen Verkehr auszubauen. Sie schlug dazu eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie eine Neuregelung des Wettbewerbs und der Verkehrsfinanzierung vor. Zudem definierte sie die Aufgaben der SBB und der anderen öffentlichen Transportunternehmen neu, und sie machte sich für eine Reorganisation des Verkehrsrechts und der Bundesverwaltung stark.

Die auf die GVK abgestützte bundesseitige Vorlage einer „Koordinierten Verkehrspolitik“ (KVP) fand beim Volk 1988 aber keine Gnade. Sie strauchelte u.a. an den Finanzierungsvorschlägen, an der verfassungsmässigen Verankerung und dabei Stärkung der Rolle und Kompetenzen des Bundes sowie am Verlagerungskonzept für die Gütertransporte. Dennoch blieben die meisten Empfehlungen der GVK und der KVP in der schweizerischen Verkehrspolitik über Jahrzehnte aktuell.

## Wachsende Herausforderungen

Seit den 1970er-Jahren wuchsen die Herausforderungen an die schweizerische Verkehrspolitik noch. Die zunehmende Arbeitsteilung, die Tertiarisierung, Globalisierung und Liberalisierung der Wirtschaft sowie die Wohlstandsgewinne, Individualisierung und demographische Alterung der Gesellschaft brachten neue Mobilitätsbedürfnisse und erwiesen sich als weiter verkehrssteigernd. Die damit wachsenden Sorgen um

die Umweltbelastung und den Energieverbrauch weiteten sich auf den globalen Klimawandel aus. Dies und zunehmende Kapazitätsprobleme der Strasse führten zu einer dezidierten Politik der Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Verkehr (öV). Zudem erfuhren die Anliegen des Langsamverkehrs vermehrte Beachtung.

Im Umfeld der Schweiz bildete sich ein europäischer Politikrahmen heraus. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, später EG, setzte auf einen liberalisierten Verkehrsmarkt. Wettbewerb innerhalb der Verkehrsträger Strasse, Schiene und Luft sollte die nötigen Effizienzsteigerungen bringen.

Die verkehrspolitischen Entwicklungen der Schweiz und der EU erscheinen im Grossen und Ganzen zwar gleichgerichtet, sind aber mit unterschiedlichen Schattierungen und Umsetzungsgeschwindigkeiten ausgestattet. Die gegenseitigen Einflüsse nehmen zu. Dass eine „Helvetisierung der europäischen und eine Europäisierung der schweizerischen Verkehrspolitik“ stattfinden, ist ein geflügeltes Wort geworden.

Das vielfältige verkehrspolitische Geschehen der letzten 50 Jahre wird nachstehend in sieben Entwicklungspfaden zusammengefasst.

## Sieben Entwicklungspfade der Verkehrspolitik

### **1. Der Autobahnbau und die späte Nachrüstung der Bahn**

Für die stark wachsende Zahl der Verkehrsteilnehmer ist in den letzten Jahrzehnten der Bau von Infrastrukturen am besten greif- und erlebbar geworden: Nationalstrassen, Schnellbahnstrecken, Flughafenerweiterungen.

Die grossen Bahnprojekte wurden relativ lange nach der so raschen und wirkungsstarken Inangriffnahme des Autobahnbaus aufgezümt. Doch dann glich sich das jährliche Investitionsvolumen der Schiene jenem der Strasse rasch an. 2005 wurde Parität erreicht.

#### *Geteilte Reaktionen auf den Strassenbau*

Dem Autobahnbau begegneten umweltpolitisch orientierte Kreise bereits ab den 1970er-Jahren mit Skepsis. Der Bund musste umstrittene Nationalstrassenstrecken überprüfen. Mehrere Initiativen zur Verhinderung weiteren Strassenbaus lehnte der Souverän aber ab. Über den Netzbeschluss von 1960 hinaus wurden einzelne zusätzliche Anlagen realisiert, so der 1965 ins Netz aufgenommene Gotthard-Strassentunnel, später die Nord- und Westumfahrung von Zürich und die Transjurane. Anderen Grossprojekten - man erinnere sich an die „Avanti-Initiative“ von 2004 - blieb die Zustimmung versagt. Jedoch wurde über die Jahre hinweg die Kapazität diverser Strassenzüge durch zusätzliche Spuren erhöht.

#### *Auf der Schiene: So rasch wie nötig, nicht so rasch wie möglich*

Mit dem Konzept BAHN 2000 antworteten Bund und SBB auf den überbordenden Autoverkehr und den rückläufigen öV-Anteil. Dabei richtete sich die BAHN 2000 - anders als die japanischen und französischen Schnellbahnsysteme - nicht auf raschestmögliche Verbindungen zwischen den Grossstädten aus, sondern auf optimal funktionierende Anschlüsse in den Verkehrsknoten bzw. eine hohe gesamtschweizerische Netzwirkung. Die geringe räumliche Ausdehnung unseres Landes erlaubte und seine ausgeprägt föderale Struktur verlangte dies. Das Konzept ist heute in den Kerngebieten verwirklicht. Es wird nach Westen und Osten weiter entwickelt.

In den Agglomerationen ergänzen die ab den 1990er-Jahren schrittweise aufgebauten S-Bahn-Systeme das Fernverkehrskonzept. Im Sinne „vertikaler Transportketten“ werden die Dienstleistungen von den regionalen bis hinauf zu den nationalen Netzen optimiert. Auch der Regionalverkehr in den ländlichen Gebieten ist in dieses Angebotskonzept integriert, was die landesweite Netzwirkung von BAHN+BUS 2000 - so die erweiterte Bezeichnung - festigt.

#### *Die NE ATals internationale Grossleistung*

Die föderale Struktur der Schweiz war auch mitbestimmend bei der Konzeption der beiden alpenquerenden Basistunnel der Bahn, Gotthard und Lötschberg. Ein Tunnel allein hätte die Zustimmung des Souveräns kaum gefunden. Das zeigt die jahrzehntelange Reifezeit.

Diese Alptransit-Projekte greifen in ihrer Funktion weit über die Landesgrenzen hinaus. Die Schweiz war auf den Plänen der transeuropäischen Netze aber lange ein weisser Fleck, obwohl sie mit der NEAT seit den 1970er-Jahren das direkteste schienengebundene Güterverkehrsangebot zwischen Deutschland und Italien versprach, und obwohl sich das 1992 abgeschlossene Transitabkommen mit der EWG auf die NEAT bezieht. Faktisch treibt das Ausland die nördlichen und südlichen Anschlussstrecken an diese Alpenquerung nur zögerlich voran. Für die Nachbarländer haben Bahninvestitionen in der Peripherie eine geringe Priorität. So sieht sich die Schweiz seit längerem veranlasst, mit Blick auf die Verkehrsverlagerung auch in den Ausbau von Strecken und Güterumschlagstationen im nahen Ausland zu investieren.

Der vor allem auch für den Personenverkehr bedeutsame Anschluss an die ausländischen Hochgeschwindigkeitsnetze gelingt bisher am ehesten in Richtung Frankreich. Dieses Bemühen ist Teil einer im ganzen europäischen Raum verfolgten Strategie, den Kurzstrecken-Luftverkehr auf die Schiene zu verlagern und auf den von Umweltsorgen geplagten Flughäfen Platz für die Langstreckenflüge zu schaffen. Die Flughäfen werden zunehmend in die Bahnnetze integriert, so dass die beiden Verkehrsträger komplementär wirken.

#### *Verzögerungen beim Ausbau der transeuropäischen Netze*

Ein näherer Blick auf die von der EWG ab den 1980er-Jahren konzipierten transeuropäischen Netze (TEN) zeigt, dass besonders in der Peripherie (iberische Halbinsel, Irland, Griechenland) vorerst Strassenprojekte dominierten. Bahnprojekte fanden sich vorwiegend in den dicht besiedelten Kernlanden der Gemeinschaft, wo sich die Staus auf den Hochleistungsstrassen häuften. In jüngster Zeit unterstützt die EG nun vermehrt auch Bahnprojekte in den Randstaaten, inkl. den neu hinzugekommenen osteuropäischen. Ein Problem ist aber bei vielen dieser TEN-Projekte, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Finanzierungsbeiträge nicht wie erhofft leisten können. Das verzögert die Realisierung erheblich.

## **2. Betriebliche Optimierung und Bewirtschaftung der Infrastrukturen**

### *Vom Bau zum Betrieb der Strassen*

In der Schweiz führte der wachsende politische Widerstand gegen grosse Strassenprojekte zu einer wichtigen Einsicht: Die Nutzung der Infrastruktur muss optimiert werden. Als erste realisierten in den 1960er-Jahren die grösseren Städte, dass der Ausbau der Strassenetze an die Grenzen der Machbarkeit (Platzbedarf) und der Akzeptanz (Umweltverträglichkeit) stiess. Sie verbesserten die Strassenraumnutzung durch Verkehrsmanagement. Dabei priorisierten sie den öV, und sie würdigten die Ansprüche des Velo- und Fussgängerverkehrs. Bei Neubauprojekten von Wohnungen und Betrieben ergänzten sie die minimal verlangten durch maximal erlaubte Parkplatzquoten. Die restriktive Strassenbau- und Parkplatzpolitik ergänzten sich und führten beim stark ausgebauten Tram-, Bus- und S-Bahn-Netz zu raschem Nachfragezuwachs.

Auch auf nationaler Ebene stellte sich ein Gesinnungswandel ein. Mitte der 1990er-Jahre forderte der Direktor des Bundesamtes für Strassen „weniger, dafür intelligente Spuren.“ Heute, wo Stadtumfahrungen zumeist verwirklicht sind, werden auch Autobahnstrecken in die Verkehrslenkung einbezogen. Dabei beharrt der Bund auf dem frei fliessenden Durchgangsverkehr. Die Folge ist, dass Zu- und Wegfahrten teils eingeschränkt werden müssen, was wiederum die Anliegergemeinden benachteiligt. Sie reklamieren. So ergeben sich bei der Verkehrslenkung neue Verteilungsprobleme.

### *Strassenbewirtschaftung?*

Aufgaben der Verkehrslenkung übernimmt im Ausland neuerdings auch Road Pricing. Zwar dienen Strassenbenützungsgebühren schon seit Jahrzehnten der Finanzierung von Autobahnen. Als Mittel einer gezielten Steuerung des Strassenverkehrs sind sie aber jüngeren Datums und finden primär im Stadtverkehr Anwendung. So wird in den norwegischen Städten Road Pricing nicht nur zur Mittelbeschaffung für den Strassenbau eingesetzt, sondern auch zur Beeinflussung der Verkehrsnachfrage und zum öV-Ausbau. Als Hauptziel haben solche Lenkungsarbeiten die Systeme von London und Stockholm. Daneben kennen etwa italienische Städte (Bologna, Rom) Zufahrtsgebühren zu zentralen, historisch gewachsenen Stadtteilen.

Die Technik der Erfassung und Zahlungsabwicklung bei Road Pricing ist mittlerweile weit fortgeschritten und dürfte kein Anlass zu Datenschutz-Bedenken mehr sein. In der Schweiz legte der Bundesrat 2005 einen „Bericht zur möglichen Einführung von Road Pricing“ vor. Mittel- bis langfristig hält er ein landesweites Road Pricing, in Abstimmung mit andern Verkehrsgebühren, für eine Option. Das Parlament

hat dem Bundesrat bisher aber die Kompetenz nur schon für die Durchführung von Pilotprojekten verweigert.

#### *Bahnreformen - Parallelen im Luftverkehrsmarkt*

Beim öffentlichen Verkehr ist das Konzept BAFfN+BTIS 2000 das Paradebeispiel einer betrieblichen Vision. Dank der ausgeprägten Netzwirkung führen sich der Fern- und der Regionalverkehr gegenseitig Nachfrage zu, ähnlich wie bei den Hubs bzw. Verkehrsdrehscheiben im Lang- und Kurzstrecken-Luftverkehr

Doch schafft die erhöhte Nachfrage bei der Bahn vielerorts Kapazitätsprobleme. Deshalb, und nachdem mit der Eisenbahngesetz-Revision und der Bahnreform der 1990er-Jahre die Infrastruktur und der Bahnbetrieb organisatorisch und finanziell getrennt worden sind, wird die Nutzung der Netze für die sich interessierenden Transportunternehmen durch einen Marktmechanismus geregelt. Die Unternehmen des Fern-, Regional- und Güterverkehrs haben für die Nutzung der Bahnstrecken zu zahlen. Die „Trassenvergabe“ regelt den Netzzugang. Dieses Vorgehen hat beim Luftverkehr sein Pendant im sog. Slot-Management, d.h. der Vergabe von Anflugrechten auf die Flughäfen.

Für den europaweiten Bahnverkehr regelte die EG 2001 die Zuweisung der Fahrwegkapazitäten an die Transportunternehmen, die Entgelte für deren Nutzung und die Aufgaben der Netzbetreiber. 2004 wurde mit der RailNetEurope ein europäischer Schienennetzbetreiber gegründet, welcher die international bedeutsamen Trassen vermarktet und verkauft. Die Schweiz ist Mitglied dieser Organisation.

#### *Technische und organisatorische Interoperabilität im internationalen Bahnverkehr*

Zudem treibt die EG die technische und organisatorische Koordination beim Betrieb des internationalen Bahnnetzes voran. Ziel ist die „Interoperabilität“ beim Rollmaterial, bei den Traktions-, Leit- und Sicherheitssystemen sowie bei der Informatik. Dies bedingt nicht nur bei den nationalen Bahnbetrieben und den international operierenden Transportunternehmungen grössere Anpassungen, sondern auch bei den Produzenten von Bahntechnik. Denn diese waren bislang vorwiegend auf nationale Normensysteme ausgerichtet und befanden sich gewissermassen in einem „geschützten Markt“.

Interoperabilität ist sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr wichtig. Zugunsten des Letzteren werden einzelne internationale Bahnstrecken als sog. Freeways ausgestaltet. Einer technisch/organisatorischen Harmonisierung bedürfen aber auch die Schnittstellen zwischen Strassen- und Bahnverkehr, also die Umschlagsterminals. Die Schweiz gehört in Europa ihrer geografisch zentralen Lage wegen bahntechnisch und bahnbetrieblich zu den Schrittmachern.

### **3. ÖV-freundliche Neuordnung der Verkehrsaufgaben und deren Finanzierung**

Die GVK visierte die Sicherung eines leistungs-, und neben dem Individualverkehr lebensfähigen, öffentlichen Verkehrssystems auch durch neue Formen der Verkehrsfinanzierung an. So sollte der Bund je einen Fonds für den öffentlichen und für den privaten Verkehr einrichten. Ersterer sollte gespiesen werden durch einen zweckgebundenen Beitrag aus dem Ertrag der Umsatzsteuer und durch Infrastrukturbenützungsgebühren der Bahnen auf dem Netz nationaler Bedeutung. Der Fonds für den Privatverkehr sollte gespiesen werden durch drei Fünftel des Reinertrags des Zolls auf Treibstoffen für motorische Zwecke, aus den Reinertrag besonderer Treibstoffzollzuschläge sowie aus einem Bundesanteil an Strassenbenützungsgebühren, der dem Strassennetz von nationaler Bedeutung entspricht.

#### *Die Vorstellung von „kommunizierenden Röhren“ bei der Verkehrsfinanzierung*

Die bei den Räten 1982 vom Bundesrat beantragte Teilrevision der Bundesverfassung zur „Schaffung von Grundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik“ (KVP) übernahm den Fondsvorschlag der GVK für den öffentlichen Verkehr *nicht*. Sie bot aber die Möglichkeit, für Massnahmen im Interesse der gesamten Verkehrsteilnehmerschaft sowohl die für den öV wie auch den privaten Verkehr bestimmten Mittel einzusetzen. Diese „Verkehrsträgerübergreifende Finanzierung“ erschwerte die Akzeptanz bei den Strassenverkehrsverbänden sowie bei den Kommissionen und Räten. Die KVP-Vorlage wurde 1988 vom Volk abgelehnt.

Die Zweckbindung von Strassenmitteln war ansatzweise allerdings schon vorher gelockert worden. Das Treibstoffzollgesetz von 1985 erlaubte werkgebundene Beiträge für industrielle Anschlussgeleise, die Sanierung von Niveauübergängen und die Eigentrassierung von Bahnen.

### ***Politisch anspruchsvolle Finanzierung der Grossprojekte der Bahn***

Für Grössprojekte der Bahn lief es vorerst anders. Die Finanzierung der ersten Etappe von BAHN 2000 (Volksabstimmung 1987) folgte noch angestammten Mustern: Die SBB bezogen Fremdkapital beim Bund oder ihren Pensionskassen zu Marktkonditionen. Für die Privatbahnen und die übrigen KTU wurden die Rahmenkredite weiter geführt.

Erst mit der vom Volk 1992 gutgeheissenen Finanzierung der NEAT änderte sich die Situation: Nebst der Zuweisung von verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen an die mit dem NEAT-Bau beauftragten Bahnen richtete der Bund zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Gütertransportfahrzeuge eine Mitfinanzierung aus Treibstoffzollgeldern ein.

Die zeitliche Kumulation der BAHN 2000, der (vorab durch parlamentarische Wünsche) bedingten Mehrkosten der NEAT und der Anschlüsse an die ausländischen Hochgeschwindigkeitsstrecken verlangte jedoch bald eine neue Lösung: Der 1999 gebildete Fonds für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV), mit rund 30 Mrd. Franken dotiert, stellt eine bis 2017 befristete Spezialfinanzierung dar. Diese schliesst zwar eine Konkurrenzierung der für den Strassenbau vorgesehenen Mittel aus, doch wurde der Fonds mit einer Treibstoffzollerhöhung von 10 Rp. pro Liter, einer Umwidmung der Schwerverkehrsabgabe, einer limitierten Verschuldung und einem Anteil der Treibstoffzollgelder für die NEAT gespiesen. Ein politisch wichtiges Argument für die Annahme der FinöV-Vorlage durch das Volk, anno 1998, dürfte die Aussicht auf „Entlastung der Strassen“ durch die grossen Bahnprojekte gewesen sein.

### ***Ein umfassender Infrastrukturfonds - und Unterstützung für die Agglomerationen***

Die Strassenverkehrsverbände reagierten auf diese öV-bezogenen Finanzierungsvorlagen 2003 mit der Avanti-Initiative „für sichere und leistungsfähige Autobahnen“. Indem sie aber die Aufweichung des Alpenschutzartikels und den Bau einer zweiten Gotthardröhre verlangten, provozierten sie viel politischen Widerstand. Der Rückzug der Initiative und das Volksnein zum Gegenvorschlag des Parlaments ebneten den Weg für einen umfassenden Infrastrukturfonds. Durch eine Reaktivierung der im Bundeshaushalt platzierten „stillen Reserve“ überschüssiger Strassenbaumittel soll es möglich werden, das Nationalstrassennetz fertig zu stellen, Engpässe zu beseitigen und die Substanz der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen zu erhalten. Der Infrastrukturfonds soll aber auch der Finanzierung von Investitionen in den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr dienen. Die ersten Agglomerationsprogramme der grossen Städte zeigen, dass diese Mittel weitgehend für den öV-Ausbau beansprucht werden.

Mit all diesen Schritten hat eine verkehrsträgerübergreifende Finanzierung konkrete Züge angenommen. Gleichzeitig wurden die Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen im Rahmen des ab 2008 neu gestalteten Finanzausgleich (NFA) und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt.

## **4. Verkehr im Zeichen von Sicherheitsdenken, Umweltschutz und Energiesparen**

Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Energiesparen wurden mit dem starken Verkehrszuwachs zu immer dringlicheren politischen Anliegen.

### ***Deutliche Erfolge der Sicherheitspolitik im Strassenverkehr***

In den letzten beiden Jahrzehnten wurden auf allen staatlichen Ebenen anspruchsvolle Sicherheitsanforderungen formuliert und die Sicherheitsprobleme systematisch angepackt.

Im Strassenverkehr stiessen verhaltensbezogene Massnahmen zwar häufig auf Ablehnung. Zu sehr war das Autofahren ein Inbegriff individueller Freiheit. Der Streit um die in den 1970er- und 1980er-Jahren verfügbaren Temporeduktionen und das Gurtenobligatorium zeigen dies zur Genüge. Durch Normenrevision gestützte Verbesserungen der Linienführung und Signalisation an unfallträchtigen Strassen waren leichter zu verwirklichen. In den Städten vermochte sich das Interesse der schwächsten Verkehrsteilnehmer sukzessive durchzusetzen. Ab den 1970er-Jahren wurden Verkehrsberuhigung sowie Velo- und Fussgängerstreifen eingeführt, ab den 1990er-Jahren eigentliche Konzepte für das Neben- oder Miteinander der verschiedenen Verkehrsmittel im gleichen Strassenraum, dem sog. „Shared Space“.

Das UVEK entwickelte im letzten Jahrzehnt umfassende Konzeptionen für die Verkehrssicherheit. Das Massnahmenpaket VESIPO (Verkehrssicherheitspolitik) von 2002 wurde von der VISION ZERO (null Unfalltote) geleitet. Die erlaubte Alkoholkonzentration im Blut wurde herabgesetzt und die Ruhezeit für

Lastwagenfahrer stärker kontrolliert. Massnahmen auf den Gebieten der Erziehung, des Rechts, der Technik und des Rettungswesens wurden getroffen, und beim Tunnelbau wurden sicherheitsbezogene Neuerungen eingeführt. Dies noch verstärkend wurde 2008 das Handlungsprogramm VIA SICURA eingeleitet. Es strebt weitere Fortschritte im gesellschaftlichen Problembewusstsein, im Verhalten der Verkehrsteilnehmer, in der Sicherheit der Fahrzeuge und bei der Strasseninfrastruktur an.

### ***Auf dem Weg zu international koordinierter Zugsicherung***

Die Unfallfolgen des Bahnverkehrs sind nach wie vor weit geringer als jene des Strassenverkehrs. Die Zahl der verletzten Reisenden und SBB-Bediensteten hat über die Jahrzehnte sehr stark abgenommen und tendiert gegen Null. Jene der Zusammenstösse auf Bahnübergängen ging seit 1990 deutlich zurück. Doch wurden in jüngster Zeit wieder leicht mehr Drittpersonen getötet - zu dieser Kategorie gehören unter anderem die Suizidfälle.

Beim Bahnbetrieb verpflichtet sich die Aufsichtsbehörde der Eisenbahn mehr und mehr zur vorbeugenden Durchsetzung des Sicherheitsniveaus. Dabei werden auch Umweltschutzaspekte relevant, so etwa betreffend Gefahrguttransporte.

Neue Anforderungen an die Zugssicherung brachten die hohen Geschwindigkeiten, die Fahrplanverdichtungen und der grenzüberschreitende Betrieb. So entwickelten die Industrie, die EG, der internationale Eisenbahnverband und führende Bahnunternehmen das „European Train Control System“ ETCS. Es baut auf moderner Telekommunikation auf und ersetzt die früheren streckengebundenen Signalsysteme durch die sog. Führerstandsinformation. Die Schweiz hat diese neue Technologie als eines der ersten Länder eingeführt, und zwar auf der Neubaustrecke zwischen Ölten und Bern und der NEAT Lötschberg.

### ***Der „Single European Sky“ - ein neuer sicherheitspolitischer Rahmen***

Die Luftfahrtskontrolle wird heute weitgehend international bestimmt. Bis 2001 betrieb die SWISS-CONTROL die Flugsicherung auf Kosten des Bundes. Dann wurde die bisher getrennte zivile und militärische Flugsicherung unter dem Namen Skyguide in einem einzigen Unternehmen vereinigt. Schon 1990 war die Schweiz jedoch der europäischen Flugsicherungsorganisation EUROCONTROL beigetreten. Zehn Jahre später erarbeitete die EG zusammen mit der Schweiz Richtlinien, wie der europäische Luftraum im Hinblick auf einen „Single European Sky“ umzugestaltet sei. Einschlägige Basisverordnungen hat die Schweiz bereits in ihr nationales Recht übernommen.

Die Liberalisierung und der dadurch entstandene harte Wettbewerb im Luftverkehr haben im Sicherheitsbereich zu institutionellen Neuerungen geführt, deren Bedeutung nicht von Anfang an erkannt wurde. In der Schweiz nahm das Luftamt als Luftfahrtbehörde lange nur eine Oberaufsicht war, mit wenig Personal und einer Organisation, die nicht auf die klare Trennung zwischen Sicherheitskontrollen und Förderung der Luftfahrt ausgerichtet war. Diese Lösung konnte während Jahrzehnten deshalb ein sehr hohes Sicherheitsniveau erbringen, weil die verantwortliche Unternehmung Swissair im regulierten Markt die finanziellen Mittel für die Ausbildung ihres Personals und für alle weiteren Massnahmen selber erwirtschaften konnte. Das änderte sich mit dem Niedergang der Swissair und der Marktöffnung. Den Wettbewerbsteilnehmern mussten vermehrte sicherheitspolitische Anforderungen auferlegt werden. Die dadurch notwendig gewordene institutionelle Reorganisation und personelle Verstärkung der Aufsichtsbehörde, BAZL, wurde aber nicht rasch genug vorgenommen. Sich häufende schwere Flugunfälle veranlassten das UVEK zu einer Beurteilung der Flugsicherungsorganisation durch ausländische Gutachter. Dies wies auf erhebliche Probleme hin. Daraufhin wurden die nötigen Massnahmen getroffen.

Der Bedarf an neuer oder verstärkter Marktüberwachung durch staatliche Regulatoren zeigt sich übrigens auch bei anderweitigen Liberalisierungsbemühungen - bei der Bahn und im Strassengüterverkehr, bei der Telekommunikation und der Elektrizität.

Einen speziellen Sicherheitsaspekt im Verkehr stellt die „Security“ dar, der Schutz gegen kriminelle Handlungen. Im Flugverkehr wurden seit „9/11“, dem Anschlag von 2001 auf die New Yorker Twin Towers, drastisch verschärfte Sicherheitskontrollen eingeführt. Im Bahnverkehr verlangt die Entwicklung der Sachbeschädigungen und Belästigungen nach mehr Überwachung in ansonsten unbegleiteten Regionalzügen. Die Kosten der Bekämpfung von Kriminalität steigen allgemein stark an.

### *Unterschiedliche Wege zum Umweltschutz*

Weniger eindeutig als bei der Verkehrssicherheit sind die Erfolge beim Umweltschutz und Energiesparen. Generell lässt sich auch hier sagen, dass bauliche und technologische Massnahmen politisch einfacher umsetzbar sind als Bestimmungen, welche von Individuen und Firmen Verhaltensänderungen verlangen. Beispiele dafür sind Abgaben oder Steuern auf Umweltbelastungen oder Energieverbrauch.

Bauliche Lösungen beinhalten vor allem die bessere Einbettung von neuen Nationalstrassen- und Bahnstrecken in die Landschaft sowie Untertunnelungen. Mit Zweckmässigkeitsprüfungen werden die Nutzen und Kosten von Grossprojekten verglichen. Umweltfreundliche bauliche Lösungen sind oft besonders teuer (Beispiele: N4 im Knonaueramt, Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist der Bahn). Auch die Massnahmen des Lärmschutzes an bestehenden und neuen Projekten fallen ins Gewicht - bisher wurden dafür mehrere Mrd. Franken eingesetzt.

Es hat sich zudem gezeigt, dass regulative Massnahmen bei der Emissionsbekämpfung an der Quelle erfolgreich sein können, so beim Strassenverkehr der Zwang zum Katalysator und bei der Bahn die international verlangte Sanierung des Rollmaterials. Letztere ist aber beim Güterverkehr noch nicht weit gediehen.

Den umfassendsten - wenn auch nicht leicht umsetzbaren - Ansatz brachten die in den 1980er-Jahren erarbeiteten Massnahmenpläne der Kantone für die Luftreinhaltung. Auslöser waren die als „Waldsterben“ wahrgenommenen Schäden an den Wäldern. Rückblickend sprechen kritische Politiker davon, dass die ergriffenen Massnahmen übertrieben und überstürzt und das „Waldsterben eine Lüge“ gewesen seien. Demgegenüber stellen wissenschaftliche Langzeitstudien fest, dass die damals rasch eingeleiteten Massnahmen die Versauerung der Böden, eine wichtige Ursache der Schäden, deutlich neutralisiert haben.

### *Fluglärm - ein Verteilungsproblem*

Erheblich und bislang ungelöst ist das Problem der Lärmbekämpfung im Umfeld der Flughäfen, insbesondere in Zürich. Nachdem der Anflug über deutsches Gebiet zufolge der Ablehnung eines Staatsvertrages durch Schweizer Politiker quasi verunmöglicht wurde, belastet der Lärm nun auch dicht besiedelte Zürcher Regionen. Der sog. SIL-Prozess, den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt betreffend, wurde zwar sorgfältig aufgegleist. Einvernehmliche Lösungen zwischen der schweizerischen und der süddeutschen Seite werden aber politisch durch Vertrauensdefizite behindert, die sich in den 1980er- und 1990er-Jahren gegen die Flughafenleitung und kantonale Regierungsstellen aufgestaut haben. Mit dem deutschen Gebiet vermeidenden „gekröpften Nordanflug“ wurde ein Ausweg gesucht. Neue flugtechnische Erkenntnisse stellen diesen allerdings in Frage. Der Bund will nun drei An- und Abflugvarianten in das SIL-Objektblatt für den Zürcher Flughafen aufnehmen, welche Lösungen mit oder ohne deutsches Einlenken offen halten.

### *Marktwirtschaftliche oder freiwillige Lösungen?*

Schwierig ist der Weg zu marktwirtschaftlichen Instrumenten, gerade im Verkehrsbereich. In den 1980er- und 1990er-Jahren waren mehrere Vorschläge zur Senkung der externen Verkehrskosten in der politischen Diskussion: der Ökobonus, eine CCVAbgabe, eine ökologische Steuerreform und die Alpentransitbörse. Die bisher als einzige konkretisierte Vorlage des Bundesrates für eine CO<sub>2</sub>Abgabe lehnte die Wirtschaft aber ab. Man einigte sich auf freiwillige Massnahmen: Eine - fiskalisch neutrale - CO<sub>2</sub> Abgabe könne man höchstens subsidiär vorsehen für den Fall, dass die freiwilligen Massnahmen nicht ausreichen würden.

Mittlerweile wurde erkannt, dass der freiwillige Weg im Bereich des Verkehrs nicht zum Ziel führt. So wurde als Alternative zur CO<sub>2</sub>-Abgabe der sog. Klimarappen auf Treibstoffen eingeführt. Mit dessen Erträgen finanziert man Klimaschutzmassnahmen im Inland und - durch den Kauf von sog. Verschmutzungsrechten - auch im Ausland. Es wird sich zeigen, welcher Weg - Belohnung, „Bestrafung“, Anreiz oder Zertifikatshandel - bzw. welche Kombination am ehesten Erfolg hat.

## **5. Kostenwahrheit als Faktor des Wettbewerbs unter den Verkehrsträgern**

### *Ein anhaltender Disput*

Die letzten Jahrzehnte standen immer wieder im Zeichen des Disputs über die externen Kosten des Verkehrs. Die Diskussion wurde in der Schweiz anfangs der 1970er-Jahre durch Wirtschafts- und Umweltwissenschaftler in die Öffentlichkeit getragen. Der Disput entzündete sich namentlich insofern, als die

Verkehrsträger Strasse und Schiene unterschiedliche Profile der Umweltbelastung und des Energieverbrauchs haben. Kostenwahrheit - die Anlastung dieser Kosten an die Verursacher - wurde von der Kommission GVK-CH deshalb als Mittel für einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern gesehen. Sie wollte „gleich lange Spiesse“ schaffen. Dabei ging es einerseits vor allem um die Internalisierung externer Umwelt- und Unfallfolgekosten des Strassenverkehrs, denn bauliche und technische Massnahmen vermochten nicht alle Probleme zu lösen. Bei der Bahn hingegen sollten die Benutzer für ungedeckte Wegekosten aufkommen, die nach Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen noch verblieben.

Der wissenschaftliche und politische Streit galt während Jahren der Höhe der externen Kosten der verschiedenen Verkehrsmittel. Wo Grössenordnungen akzeptiert wurden, stellten die in ihren Interessen am meisten betroffenen Strassenverkehrsverbände den externen Kosten den durch den Verkehr erzielbaren Gesamtnutzen gegenüber. Und immer wieder betonten sie, der öV vermöge ja nicht einmal seine Infrastrukturkosten zu decken.

Politisch umstritten ist nach wie vor, mit welchen Instrumenten externe Kosten reduziert werden sollen. Mit Internalisierungsabgaben will man die vorher berechneten externen Kosten den Verursachern anlasten. Speziell grossen Widerstand erfahren die Lenkungsabgaben. Mit ihnen verfolgt man ein als notwendig erachtetes physisches Umweltziel, zum Beispiel die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Konzentration der Luft auf ein definiertes Mass oder die Reduktion der maximalen Anzahl der die Schweizer Alpen jährlich durchquerenden Lastwagen.

#### *Die LSVA als bisher einzige, aber wegweisende Lösung*

Die bisher einzige substanzielle Internalisierung der externen Kosten geschah im Rahmen der schweizerischen Verkehrsverlagerungspolitik mittels der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA. Sie wurde von der EU im Rahmen des Landverkehrsabkommens akzeptiert als Gegenleistung für die Erhöhung der für die Schweiz jahrelang unverhandelbaren 28 t-Limite und den Bau der NEAT. Die LSVA schöpft die Produktivitätsfortschritte ab, welche durch die Gewichtserhöhung von 28 auf 40 t möglich wurden. Sie finanziert damit einen Teil der Investitionen für den Güterverkehr auf der Schiene, was der Verlagerung dient

Das für die Schweiz - und nota bene auch die andern Alpenländer - zentrale Anliegen der Verkehrsverlagerung entspringt dem Bedürfnis nach dem Schutz des Alpenraums und seiner Lebensgemeinschaften. Dass die LSVA vom Volk angenommen wurde, dürfte mehrere Gründe haben: Die Lastwagen stören viele mit ihrer Luftbelastung, ihrem Lärm und der Strassenraumbeanspruchung. Das gilt vor allem für die Agglomerationen. Das Wachstum des Schwerverkehrs wird seit Langem aber auch auf der international bedeutsamen, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr ausbaubaren Gotthardroute als problematisch erfahren.

#### *Das Ausland zieht nur langsam mit*

Das Ausland in die Verlagerungspolitik einzubeziehen ist aber schwierig. Von den Nachbarstaaten macht aus verständlichen Gründen am ehesten Österreich mit. Unterstützende Massnahmen in Teilbereichen sind von Deutschland zu erwarten. Auch die EG unternimmt einen Anlauf zur Internalisierung der externen Kosten mit ihrer auf den Strassenverkehr bezogenen Abgabepolitik. Nachdem sie primär beim Schwerverkehr eine Harmonisierung der fiskalischen Belastungen (Kfz-Steuern, Mineralölsteuer, Autobahngebühren) und dann die Anlastung der eigentlichen Wegekosten (Bau, Betrieb, Lärm, Bodenverseuchung) erreicht hatte, wird jetzt der Schritt zu „fairen und effizienten Preisen“ im Verkehr ganz allgemein anvisiert. Gemäss der 2006 und nochmals 2008 revidierten Wegekostenrichtlinie soll das Entgeltsystem die gesamten Verkehrskosten widerspiegeln, also auch externe Umwelt- und Unfallkosten.

Beim Flugverkehr kennt die Schweiz emissionsabhängige Landegebühren und für Inlandflüge eine Kerosinbesteuerung. Im internationalen Verkehr Hess sie sich letztere bisher nicht durchsetzen.

## **6. Europäisierung des Verkehrsmarktes und des Verkehrsrechts**

Um die in der schweizerischen Verkehrspolitik angestrebte Kostenwahrheit zu verwirklichen und dabei den Wettbewerb unter den verschiedenen Verkehrsträgern auf vergleichbare Voraussetzungen abzustützen, braucht es neue staatliche Instrumente. Eine solche Korrektur verzerrter Märkte visiert die Schweiz mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA an. Sie übernimmt damit international eine Führungsrolle.

Die EG verfolgt primär einen anderen wettbewerbspolitischen Ansatz: Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte und dabei den Wettbewerb *innerhalb* der einzelnen Verkehrsträger. Die Liberalisierungspolitik setzt mittels Deregulierung, also mit weniger staatlichen Eingriffen, auf mehr Effizienz der einzelnen Unternehmen.

### ***Bei der Strasse geht die Marktöffnung rascher voran als bei der Bahn***

Der Weg zum freien Verkehrsmarkt war für die EG aber bis in die 1980er-Jahre steinig - die national abgeschotteten Marktstrukturen in den Mitgliedsstaaten erwiesen sich als sehr widerstandsfähig. Beim Strassenverkehr mussten die Kabotagerechte errungen werden; bei den Bahnen der offene Zugang der Verkehrsunternehmen zu den Netzen. Nach einer Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments beim Europäischen Gerichtshof kamen einschlägige Bemühungen vorab beim Strassengüterverkehr dann rasch voran; bei der Bahn dauerte es länger. Für die Schweiz ist von Bedeutung, dass das Landverkehrsabkommen von 1999 zwischen ihr und der EU wichtige Teile dieser Marktöffnung zugunsten beider Seiten regelt. Der Weg der bilateralen Abkommen wurde damit gefestigt.

Beim Bahnverkehr waren spezielle organisatorische Schritte nötig: Die Öffnung des Netzzutritts setzte die Trennung von Infrastruktur und Bahnbetrieb voraus, zunächst zumindest rechnerisch, letztlich aber real. Ersteller und Betreiber der Verkehrswege sollen grundsätzlich unabhängig sein von den Transportunternehmen, welche diese Wege nutzen. Nur so kann man sich einen fairen, diskriminierungsfreien Wettbewerb zwischen verschiedenen Bahnunternehmen bei der Beanspruchung der Infrastrukturen vorstellen. Doch haben bisher viele Mitgliedsstaaten höchstens eine rein rechnerische Aufteilung der beiden Aufgabenbereiche erreicht. Die EU lässt es nach ersten schwierigen Erfahrungen mit der Liberalisierung den Mitgliedsstaaten nun vermehrt offen, wie weit sie beim Bahnverkehr in dieser Hinsicht gehen wollen.

Die Schweiz begab sich mit der Revision des Eisenbahngesetzes und der Bahnreform I in den 1990er-Jahren auf den international eingeleiteten Weg der Verkehrsmarktgestaltung. Auch hier wurden aber weder im schienengebundenen Regionalverkehr noch im Fernverkehr substanzielle Liberalisierungsschritte gemacht. Zwar ist der Netzzugang inzwischen geöffnet; für vertakteten Personenverkehr verlangt die Schweiz jedoch eine Konzession, die Wettbewerb auf der gleichen Linie verhindert. Es gilt, zwischen Effizienzsteigerung durch Marktöffnung und möglichen Synergieverlusten bei den hierzulande vorherrschenden integrierten Angeboten (BAHN 2000) und Gemischtverkehrslinien (Personen- und Güterverkehr) abzuwägen. Bahnen und Behörden sind gegenüber weiteren Liberalisierungsschritten zurückhaltend

### ***Beihilfen möglich***

Ein wichtiges weiteres Element des offenen Verkehrsmarktes stellt gemäss der EG der (bedingte) Verzicht der Mitgliedsstaaten auf Beihilfen an den öffentlichen Verkehr dar; „bedingt“ insofern, als etwa die Unterstützung von Betrieben erlaubt ist, welche einen Service Public erbringen. Die EG hat einschlägige Regelungen weitgehend unter Dach und Fach. In der Schweiz wurden mit der Eisenbahngesetz-Revision von 1996 die bis dahin ex-post zu begleichenden Defizite durch Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen abgelöst. Sie betreffen vor allem die politisch hoch im Kurs stehende Grundversorgung der weniger besiedelten Gebiete.

Beim Strassen-Güterverkehr waren im Rahmen des internationalen Verkehrsmarktes u.a. die Gewichtslimits, die Ausbildung und die Ruhezeiten der Fahrer zu regeln. Nachdem sich die Schweiz zunächst vehement gegen die in der EU erlaubten hohen Achslasten wehrte, konnte sie diesen beim Landverkehrsabkommens im Paket mit der LSVa zustimmen.

### ***Die „Freiheiten der Luft“ und die Folgen des abgelehnten EWR-Beitritts für die Schweiz***

Im Flugverkehr gelten die internationalen Marktregelungen primär den sog. „Freiheiten der Luft.“ Der Weg dazu war angesichts der traditionell vorherrschenden zwischenstaatlichen Abkommen hindernisreich. Erst die Einheitliche Europäische Akte von 1987 brachte eine substanzielle Marktöffnung. Zuerst wurden die Rechte für den Passagiertransport aus dem Heimatstaat der Flugzeuge in einen Partnerstaat und vice versa geregelt und die Kapazitätsaufteilung zwischen den Luftfahrtunternehmen gelockert. Als dann wurde auch die Beförderung aus einem Partnerstaat weiter nach Drittstaaten ermöglicht, bei Flugbeginn im Heimatstaat. Seit 1993 gilt das Recht auf „Extraterritorialverkehr“ sogar ohne diesen Vorbehalt. Und seit 1997 sind Luftfahrtgesellschaften auch zur Beförderung innerhalb eines Partnerstaates berechtigt, also zur Kabotage.

Für die Schweizer Luftfahrt war die Ablehnung des Beitritts zum EWR, anno 1992, ein herber Schlag. Erst zehn Jahre später konnte sie im Rahmen der „Bilateralen I“ bzw. des Luftverkehrsabkommens die wesentlichen Freiheiten der Luft mit der EG vereinbaren.

## **7. Von defensiver Raumplanung zu aktiver verkehrsgestützter Raumentwicklung**

### *Zersiedlung des Landes ein gewichtiger Auslöser der Raumplanung*

Neben den Umweltwirkungen beschäftigten die Effekte des Verkehrs auf die räumliche Entwicklung die Politik in den letzten 50 Jahren. 1969 stimmte das Volk dem Verfassungsartikels 22<sup>quater</sup> zur Raumplanung zu. Ausgangspunkt war das starke Bevölkerungswachstum ab den 1960er-Jahren. Es brachte eine rasch zunehmende Baulandnachfrage, was, zusammen mit der verbesserten Erreichbarkeit bisher peripherer Gebiete durch die Autobahnen, zu einer Zersiedlung des Landes führen musste. Die im Gewässerschutzgesetz von 1971 enthaltene Pflicht für generelle Kanalisationspläne und der Bundesbeschluss von 1972 über „dringliche Massnahmen der Raumplanung“ brachten Anhaltspunkte für eine Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, also eine Begrenzung des Siedlungsgebietes.

### *Nationales Leitbild einer konzentrierten Dezentralisation*

Das Leitbild CK-73 des Delegierten des Bundesrates für die Raumplanung stellte dann ein gesamtschweizerisches Siedlungsdispositiv vor, welches dem Trend zu immer grösseren Ballungsräumen das Ziel einer ausgeglichenen Hierarchie der zentralen Orte gegenüberstellte. Die Konkretisierung der verkehrlichen Aspekte dieses Leitbildes wurde ins Pflichtenheft der Gesamtverkehrskonzeption aufgenommen.

Das auf konzentrierte Dezentralisation angelegte landesplanerische Leitbild wies grundsätzlich in dieselbe Richtung wie die Bemühungen der Regionen und Städte, sich im nationalen, später vor allem auch internationalen Standortwettbewerb zu behaupten. Die Verkehrslage wurde als einer der wichtigsten Faktoren dieses Wettbewerbs erkannt. Nachdem sich die Erreichbarkeit quasi aller Regionen als Folge des wachsenden Nationalstrassennetzes spürbar verbessert hatte, konzentrierte sich das Interesse auf die neuen Bahninvestitionen. Die BAHN 2000 brachte die gewünschte Breitenwirkung. Der Bau der Landesflughäfen, wie auch der Flugplätze Bern, Sitten und Agno war schon lange mit Standortwettbewerb verbunden.

### *Auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs abgestützte Raumentwicklung in den Agglomerationen*

Angestossen durch die Regionalpolitik, wurde aus der vorwiegend defensiven und ordnenden Raumplanung die *Raum-Entwicklung*. Dies schlug sich auch in der Bezeichnung der einschlägigen Amtsstellen auf Bundes- und Kantonsebene nieder. In der planerischen Praxis drückt sich die Raumentwicklung u.a. darin aus, dass im Umfeld der grösseren Bahnstationen Bauland aktiviert und gezielt überbaut wird. Die Region Bern etwa, verfolgt seit Jahren dezidiert die Bildung von Entwicklungsschwerpunkten an den Haltestellen der S-Bahn. Zürich tut dasselbe auch im Umfeld der neu gebauten Glattalbahn, im stärksten Entwicklungsgebiet der Agglomeration. Genf hat in unmittelbarer Nähe des Flughafens Ausstellungs- und Konferenz-Fazilitäten grössten Umfangs realisiert. Der Flughafen Kloten ist im landseitigen Bereich zu einem bedeutsamen regionalen Einkaufsmagnet geworden. Diese Entwicklungsplanungen werden meist von privaten Investoren, der öffentlichen Hand und den Verkehrsbetrieben gemeinsam vorangetrieben.

Seit den 1990er-Jahren richtet sich auch die schweizerische Regionalpolitik mehr und mehr auf die urbanen Räume aus. Die Städte wurden als Motoren der Volkswirtschaft erkannt und die jahrelang beklagte „Unwirtlichkeit der Städte“ demnach auch als nationales Problem. Die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ von 1996 postulierten eine Strategie der Stadterneuerung und der räumlichen Begrenzung der Agglomerationen. Dieses Bemühen mündete in einer gesamtheitlichen Agglomerationspolitik des Bundes. Sie gab der Regionalpolitik gleichzeitig eine Stadt- und eine Land-Orientierung. Während der vorherigen Jahrzehnte erschien dies undenkbar.

Die Mittel für den Ausbau des Agglomerationsverkehrs werden ab 2008 im Rahmen des aus Strassengeldern alimentierten Infrastrukturfonds bereitgestellt. Die Schwerpunkte der Verkehrsinvestitionen liegen in mehreren Agglomerationen bei öV-Projekten. Bei der heute vieldiskutierten Herausbildung der „Metropole Schweiz“ wird diese Tendenz wohl weiter anhalten.

## Schlussbemerkungen

Die Geschichte der schweizerischen Verkehrspolitik der letzten 50 Jahre ist von der Verknüpfung mehrerer bedeutsamer Entwicklungspfade gekennzeichnet. So fand, abgestützt auf den Infrastrukturausbau, eine umfassende *Modernisierung des Strassen- und Schienenverkehrs* statt. Diese machte an den Landesgrenzen nicht halt - die *Integration in die europäischen Verkehrsnetze* ist im Gang.

Für diesen Infrastrukturausbau wurde eine *Finanzierungslösung* gefunden, welche neben den für den Strassenbau reservierten Geldern auch dem öffentlichen Verkehr eine Fondsbildung brachte. Die beiden Finanzierungsgefässe sind zudem nicht strikt von einander getrennt. Je nach dem Aufgabenbereich - so primär bei der NEAT - besteht eine gewisse Durchlässigkeit.

Der starke Infrastrukturausbau hat infolge sehr starken Verkehrszuwachses weder bei der Strasse noch bei der Bahn *Kapazitätsengpässe* verhindern können. Beim Luftverkehr zeigen sich solche auf den Luftstrassen und teils auch bei den Flughäfen. Die Fragen der *betrieblichen Optimierung der Verkehrsträger* wurden damit zentral. International erweist sich dabei die „Interoperabilität“ der technisch/organisatorischen Lösungen als unumgänglich.

Der landesinterne und internationale Betrieb der Verkehrssysteme ist zugleich von *Wettbewerbspolitik* geleitet. Die Schweiz verfolgt vorab eine Politik des Wettbewerbs *zwischen* den Verkehrsträgern, die EG/EU eine Politik des Wettbewerbs *innerhalb* der Verkehrsträger, also unter den Transportunternehmen. In der Fachsprache spricht man dabei von *inter-modalem* und *intra-modalem* Wettbewerb. Der intermodale wird in der Schweiz mittels „gleich langer Spiesse“ zwischen Bahn und Strasse bezüglich Infrastrukturinvestitionen und Anlastung der externen Kosten des Verkehrs anvisiert. Der intra-modale Wettbewerb wird europaweit durch eine Liberalisierung auf den Verkehrsmärkten angestrebt. Deren Schlüsselemente sind der freie Netzzugang bei den Bahnen und die Dienstleistungsfreiheiten im Luftverkehr. Bei den Bahnen, genauer beim Personenverkehr, zeigen sich jedoch Grenzen der Liberalisierung. Das regelmässige, vertaktete Angebot etwa, welches das schweizerische Konzept BAHN 2000 gewährleistet, untersteht Auflagen der Konzessionierung: Anbieter dürfen sich nicht auf den gleichen Linien konkurrenzieren.

Bau und Betrieb der Infrastrukturen und der Wettbewerb wurden in den letzten 50 Jahren zunehmend durch „*Verträglichkeitsfragen*“ bzw. das Gebot der *Verkehrssicherheit* und des *Umweltschutzes* geprägt. Die Bauprojekte sind besser in ihre Umgebung zu integrieren; sie werden dabei meist aber auch teurer. Zudem sollen umweltschonende und sichere Verkehrsmittel bessere Marktchancen erhalten, als belastende. Regulative Massnahmen dämmen stark störende Emissionen ein. Wegleitend ist hier aber auch das Verursacherprinzip bzw. das Konzept der Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. Die Schweiz hat mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVa einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan.

Verträglichkeit des Verkehrs ist auch mit Bezug auf die Ziele der *Raumordnungspolitik* gefordert. Das Auto hat hier unterschiedlich gewirkt. Zum einen hat es periphere Gebiete - darunter das Berggebiet - besser erschlossen, zum anderen hat es aber zur Zersiedlung des Landes in den Agglomerationen und in den Autobahnkorridoren beigetragen. Es ist für den öV schwierig, solche Gebiete zu bedienen. Dennoch: Das Konzept BAHN+BUS 2000 und die S-Bahn-Systeme unterstützen aber eine vermehrte Verdichtung der Siedlungen und für eine Re-Urbanisierung.

Die Autoren sehen in dieser integrativen Verkehrspolitik der vergangenen 50 Jahren insgesamt eine gradlinige Entwicklung zu *Nachhaltigkeit*. Erste Erfolgssignale zeigen sich in der Stabilisierung des Modalsplits zwischen privatem und öffentlichem Verkehr bereits nach zwei Jahrzehnten aktiver Förderungspolitik zugunsten des Letzteren.

## Inhaltsübersicht des Buches

- 1 Der Verkehr in der Wirtschaft und Gesellschaft**
  - 1.1 Verkehr, Wirtschaftswachstum und Wettbewerbspolitik
  - 1.2 Verkehr, Individualisierung und Gesellschaftspolitik
  - 1.3 Verkehr, Wandel der Werte und Lebensformen
  - 1.4 Technologieschübe im Verkehr
  - 1.5 Verkehr, Umweltbelastung, Ressourcenverbrauch und Risikonähe
  - 1.6 Staatliche und/oder privatwirtschaftliche Gestaltung des Verkehrs
  - 1.7 Die EU als neue Kompetenzebene in der Verkehrspolitik
- 2 Vorgeschichte: Von der Pionierzeit bis zur Nachkriegszeit**
  - 2.1 Einleitung
  - 2.2 Von der Pionierzeit bis zu den beiden Weltkriegen
  - 2.3 Weltkriege und Übergang zur Verkehrspolitik der Nachkriegszeit
  - 2.4 Der Auftakt zur Modernisierung
  - 2.5 Fazit
- 3 Institutionen und Akteure der Verkehrspolitik**
  - 3.1 Einleitung
  - 3.2 Die Akteure der Verkehrspolitik
  - 3.3 Institutionelle Reorganisationen auf Bundesebene
  - 3.4 Die Akteure im Lichte der Volksentscheide zur Verkehrspolitik
  - 3.5 Fazit
- 4 Herausbildung des europäischen verkehrspolitischen Rahmens**
  - 4.1 Einleitung
  - 4.2 Lange Anlaufstrecke der europäischen Verkehrspolitik
  - 4.3 Förderung des europaweiten Wettbewerbs
  - 4.4 Vernetzung der Infrastrukturen
  - 4.5 Betrieb und Nutzungsorganisation der Netze
  - 4.6 Technische Koordination
  - 4.7 Schritte in Richtung Umweltschutz und nachhaltige Mobilität
  - 4.8 Fazit
- 5 Infrastrukturausbau in der Schweiz**
  - 5.1 Einleitung
  - 5.2 Vorerst rasche Umsetzung des Netzbeschlusses beim Nationalstrassenbau
  - 5.3 Die Bahn wird zum zweiten Standbein der Verkehrsgestaltung
  - 5.4 Anhaltende "Kohäsionspolitik" im Inland
  - 5.5 S-Bahnen zur (Nach-)Erschliessung der Agglomerationen
  - 5.6 Unterschiedliche Geschicke der Landesflughäfen
  - 5.7 Diversifikation der Rheinschiffahrt
  - 5.8 Wachsende Qualitätsansprüche an den Infrastrukturausbau
  - 5.9 Stark ansteigende Beachtung der Anliegen des Langsamverkehrs
  - 5.10 Fazit
- 6 Betrieb und Bewirtschaftung des Verkehrssystems**
  - 6.1 Einleitung
  - 6.2 Vom Bau zum Betrieb der Strassen
  - 6.3 BAHN+BUS 2000: Landesweite Integration der Transportketten
  - 6.4 Der lange Weg zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs
  - 6.5 Weitere betriebliche Optimierungen im Bahnverkehr
  - 6.6 Zunehmende betriebliche Komplexität der Luftfahrt
  - 6.7 Rationalisierung der Rheinschiffahrt
  - 6.8 Fazit

- 7 Finanzierung des Verkehrssystems**
  - 7.1 Einleitung
  - 7.2 Frühe Harmonisierungsversuche
  - 7.3 Unterschiede bei der Finanzierung der Verkehrsträger
  - 7.4 Zweckbindungen und deren Lockerung beim Landverkehr
  - 7.5 Effizientere Gebühren und Beiträge, Abbau von Quersubventionierungen
  - 7.6 Zunehmende Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte und deren Folgen
  - 7.7 Zuordnung der Finanzmittel für die Neue Aufgabenteilung (NFA)
  - 7.8 Fazit
- 8 Wettbewerb und Liberalisierung**
  - 8.1 Einleitung
  - 8.2 Allgemeine Entwicklungslinien
  - 8.3 Die Schweiz will „gleich lange Spiesse“
  - 8.4 Die EU will Marktöffnung
  - 8.5 Fazit
- 9 Externe Kosten und Nutzen; Kostenwahrheit**
  - 9.1 Einleitung
  - 9.2 GVK: Externe Kosten und Nutzen verfälschen den Wettbewerb
  - 9.3 Wissenschaftliche Grundlagen, politische Kontroversen, Lobbying
  - 9.4 Politische Umsetzung in der Schweiz und Interdependenz mit der EU
  - 9.5 Fazit
- 10 Umwelt- und Energiepolitik im Verkehr**
  - 10.1 Einleitung
  - 10.2 Aufschwung des Autos, ungetrübte Freude am Fortschritt
  - 10.3 Grenzen des Wachstums: Umwelt und Energie
  - 10.4 Politik zwischen Nachhaltigkeit und Wachstum
  - 10.5 Klimaerwärmung als neue Herausforderung
  - 10.6 Fazit
- 11 Sicherheit**
  - 11.1 Einleitung
  - 11.2 Grundsätzliches und allgemeine Übersicht
  - 11.3 Sicherheit mit neuer Verantwortung im Eisenbahnverkehr
  - 11.4 Schwierige Umsetzung der Sicherheitspolitik im Strassenverkehr
  - 11.5 Sichere schweizerische Binnenschifffahrt
  - 11.6 Internationalisierung der Sicherheit im Luftverkehr
  - 11.7 Sicherheit gegenüber kriminellen Angriffen ("Security")
  - 11.8 Problematische Deckung der Sicherheitskosten
  - 11.9 Fazit
- 12 Der Verkehr in der Raumordnungs- und Regionalpolitik**
  - 12.1 Einleitung
  - 12.2 Verkehr und Raum: Positive und negative Wechselwirkungen
  - 12.3 Von der räumlichen Ordnung zur regionalpolitischen Aktivierung
  - 12.4 Die Flughäfen als Faktoren des internationalen Standortwettbewerbs
  - 12.5 Fazit

### **Zusammenfassung**

- Nationalstrassenbeschluss und Gesamtverkehrskonzeption als Ausgangslage
- Wachsende Herausforderungen
- Sieben Entwicklungspfade

**Erfahrungen: Stellungnahmen der Vorsteher EVED / UVEK**

**Visionen junger Politiker und Politikerinnen**