Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 75 (1995)
Heft: 6

Artikel: Das Ende einer fehlgeleiteten Verkehrspolitik
Autor: Lendi, Martin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165438

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Martin Lendi

Das Ende einer fehlgeleiteten Verkehrspolitik

Mit dem Aufdecken von ins Unabsehbare wachsenden Kosten geht eine fehlgeleitete Verkehrspolitik ihrem Ende entgegen. Es war dies der Versuch, Verkehrspolitik als Infrastrukturpolitik zu zelebrieren und mit Zukunftsoptimismus die Kosten zu amortisieren: Das letzte Aufblühen des Eisenbahnzeitalters des neunzehnten an der Wende zum einundzwanzigsten Jahrhundert?

Das Infrastrukturdenken hat leider die schweizerische Verkehrspolitik nicht nur in der jüngsten Zeit dominiert. Es kulminierte nach dem Eisenbahnzeitalter nochmals mit der Nationalstrassengesetzgebung (1960), bei der man so tat, als ob es bei der Planung und beim Bau wie auch beim Betrieb dieses übergeordneten Netzes nur um die baulichen Anlagen ginge. Die Auswirkungen auf den Raum, die Umwelt, die anderen Verkehrsnetze wie auch auf die Verkehrswirtschaft und von dort her auf die Volkswirtschaft blieben weitgehend unbedacht, allerdings getragen vom Glauben, jede Investition in Infrastrukturen sei eine Investition in die Zukunft – was nicht falsch und sogar richtig sein kann, aber nur dann, wenn die Wirkungen hinsichtlich wirtschaftlicher Vorteile, Finanzen und Umwelt bedacht sind.

Dann allerdings kam es zu einem Zwischenhoch. Die Gesamtverkehrskonzeption, veröffentlicht 1977, verlangte nach einem völlig neuen, ganzheitlichen Verkehrsdenken, doch scheiterte die bundesrätlich und durch das Parlament politisch zurückgestutzte Vorlage über die koordinierte Verkehrspolitik in einer Volksabstimmung der späten achtziger Jahre (1988). Zusätzlich trat gerade in jener Zeit (1986 und folgende Jahre, also nach der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte) das betont verkehrswirtschaftliche Denken der damaligen EWG an die Schweiz heran. Für die EWG stand in der ersten Runde der Verkehrsmarkt, d. h. die Verkehrswirtschaft im Zentrum, und die technischen Verkehrsnetze kamen erst in zweiter Linie. Aus dieser Sicht unterstützt sie jeden Verkehrsträger, auch die Camioneure der Strasse. Das Kernanliegen war der Umgang mit dem Verkehr im Rahmen des übergeordneten Ziels der Verwirklichung des Binnenmarktes. Kernpunkte waren die freie Wahrnehmung verkehrlicher Leistungen in allen Ländern, sei es auf der Strasse, auf der Schiene oder gar in der Luft.

Die schweizerische Verkehrspolitik holte aber gerade in dieser Zeit neuer Herausforderungen zu einem alt-neuen Infrastrukturdenken aus, krönte das an sich kluge Konzept der BAHN 2000 (1986) mit Neubaustrecken, ohne allerdings mit dieser Planidee den Anschluss an das übergeordnete Bahnnetz Europas zu finden, und überlagerte das ganze schweizerische Netz des öffentlichen Verkehrs mit der innenpolitisch umfassend abgestützten NEAT-Vorlage (Neue Eisenbahn-Alpentransversale, 1991), ein vielgliedriges, grosses Infrastrukturvorhaben, das zudem zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages (Transitabkommen, 1991) gemacht wurde.

Die schweizerische Vorliebe für Bauten und Anlagen, Tunnels und Brücken, Verbindungs- und Anschlussstrecken usw. ist erklärbar: Verkehrsprobleme sind unter den Bedingungen der schweizerischen Topographie immer auch Probleme der Möglichkeiten und Grenzen der baulichen Umsetzung. Nur: Im zu Ende gehenden zwanzigsten Jahrhundert gehören solche nationalen Bauvorhaben in den Kontext von internationaler Entwicklung, Marktorientierung, technischem Fortschritt, Raumordnung, Schutz der Umwelt sowie angemessener «Bezahlung», d. h. ohne unverhältnismässige Belastung kommender Generationen, die mit den Umweltproblemen und einer enger werdenden Welt ohnehin genug belastet sein werden.

Sektorale Optiken

Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der Beschlüsse zur NEAT und zur BAHN 2000, dass sie sich selbst genügen wollen. Keiner nimmt auf den anderen Bezug. Auch der Leistungsauftrag an die SBB (1987) geht seine eigenen Wege. Diese Selbstausrichtung ist aber allein schon deshalb fragwürdig, weil NEAT und BAHN 2000 sich gegenseitig betrieblich und

der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel wegen nicht in die Quere kommen dürfen, sollen sie innert nützlicher Frist realisiert werden. Die Eigenthematik wird dort sogar fatal, wo sie die Rückkoppelung auf die SBB ausklammert. Denn ohne sie läuft keine BAHN 2000 und keine NEAT, basieren doch beide letztlich auf einer baulich, betrieblich und wirtschaftlich gesunden SBB, was diese aber angesichts ihrer immensen Schulden gegenüber dem Bund nicht sind. Kumuliert man die Kosten von NEAT und BAHN 2000 mit dem Sanierungsbedarf der SBB – die *Groupe de réflexion* wies (1993) eine Schuldenlast von 13 Milliarden Franken mit klar steigender Tendenz nach – und stellt man zusätzlich in Rechnung, dass auch der Regional- und Agglomerationsverkehr einen erheblichen Investitionsbedarf und Betriebsaufwand anmeldet, so wirkt die isolierte «Objektbetrachtung» der NEAT wenig sachgekonnt. Hinter allem steht die noch grössere Herausforderung einer ganzheitlichen Sicht des privaten und des öffentlichen Verkehrs, und dies alles nicht nur unter dem Titel der Finanzierung, sondern des internationalen Verkehrsmarktes und der europäisch etablierten Wettbewerbsordnung für den Verkehr mit marktwirtschaftlichen Bedingungen, was unter anderem die Anlastung der externen Effekte des privaten und des öffentlichen Verkehrs erfordert, wie auch unter den Anforderungen des Schutzes der Umwelt.

Notwendigkeit vorbehaltener Entschlüsse

Hinter der NEAT, die baulich und betrieblich die Kräfte über Jahrzehnte beanspruchen wird, steht eine zukünftige Entwicklung mit vielfältigen Ungewissheiten offen: Der internationale Verkehrsmarkt, die räumlich-wirtschaftliche Entwicklung des Binnenmarktes der EU, Bau und Betrieb von Konkurrenzlinien usw. und vor allem auch die Transportkosten bzw. Transporterträge lassen sich nicht verlässlich prognostizieren. Dazu kommt, dass Bau- und Betriebskosten schwer kalkulierbar sind. Sodann zeichnen sich in Umrissen technische Entwicklungsschübe ab, welche den Eisenbahnen eine erhebliche Leistungssteigerung bescheren könnten. Vor allem aber bleibt ungewiss, wie sich die Energiekosten und damit die Begünstigung bzw. Erschwerung des Verkehrsaufkommens bzw. der Mobilität entwickeln werden – kurzum: Vorhaben in der Grössenordnung der NEAT müssen der Veränderungen und der Veränderungsgeschwindigkeiten wegen politisch, wirtschaftlich und finanziell von Zeit zu Zeit überprüft werden können, d. h., sie müssen unter den Vorbehalt der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung wie auch der Finanzierbarkeit und der politischen Realisierbarkeit gestellt werden.

Die NEAT ist derart zu konzipieren, dass sie periodisch neu disponiert werden kann.

Zur Frage stehen echte vorbehaltene Entschlüsse. Es geht dabei um wesentlich mehr als eine Etappierung eines bereits in allen Teilen beschlossenen Werkes. Sie sollen periodisch Neubeurteilungen und Weichenstellungen erlauben. Das Grundanliegen ist die «Führbarkeit» grosser Werke. Daraus folgt, dass die NEAT derart zu konzipieren ist, dass sie periodisch neu disponiert werden kann.

Wer den Einwand erhebt, die NEAT sei – gemessen an den Investitionen in das Nationalstrassennetz – gar kein so grosses Vorhaben, verkennt, dass der Nationalstrassenbau mehr oder weniger finanziert ist, dass das Netz erweitert und reduziert werden kann – der Bundesbeschluss über die Festlegung des Nationalstrassennetzes ist flexibel konzipiert – und dass der Einfluss auf die Realisierung für die Regierung und das Parlament permanent gesichert ist.

Echte und unechte Verpflichtungen der Schweiz

Bei der NEAT liegen die Verhältnisse allein schon deshalb anders, weil das «nationale» Werk über das Transitabkommen in die internationale Verpflichtung hinaufgehoben worden ist, was die nationale Handlungsfreiheit auf die Zeit der Geltungsdauer des Abkommens hinaus reduziert.

Hinterfragt man die politischen Aussagen zur NEAT und zum überlagernd aufgebauten Transitabkommen mit der EWG (heute EG/EU), so kommt der Eindruck auf, die Verkehrspolitik habe sich vom Gedanken leiten lassen, die Schweiz sei ab ovo gehalten, Europa die NEAT mit allen Systemfeinheiten und Ausbauperfektionen als Vorleistung zur Verfügung zu stellen. Richtig daran sind aber nur zwei Gesichtspunkte.

Erstens: Das Binnenland Schweiz ist daran interessiert, in andere Länder hinein und durch andere Länder hindurch Transportleistungen zu erbringen. Die Beispiele der Rheinschiffahrt von Basel zum Meer und die Transporte der schweizerischen Camioneure in und durch unsere Nachbarstaaten sprechen für sich selbst. Die Schweiz muss deshalb den Verkehr in und durch die Schweiz reziprok akzeptieren. Dies hat allerdings Konsequenzen – bis und mit der Relativierung der Begrenzungen für den Strassenverkehr. Hinter der Duldungspflicht ge-

genüber dem Transitverkehr steht meines Erachtens sogar eine völkerrechtliche Verpflichtung.

Zweitens: Die Schweiz tritt national und international für den freien Handel ein. Voraussetzung für dessen Gedeihen ist eine Verkehrswirtschaft, die ihre zudienende Aufgabe erfüllen kann. Unser Land muss deshalb in Vollzug seiner Aussenhandelspolitik für eine glaubwürdige, korrespondierende, nationale Verkehrspolitik eintreten.

Fasst man diese Interessen- und Rechtslage zusammen, so hat die Schweiz dem internationalen Transitverkehr eine leistungsfähige Transitstrecke anzubieten, was sie im Hinblick auf die geplanten europäischen Netze anhält, auf das internationale Anliegen der Errichtung einer Nord-Süd-Achse einzutreten und darüber zu verhandeln. (Gemessen an den getätigten Investitionen in Muttenz und Chiasso wie auch mit Rücksicht auf die gänzliche Alpenquerung durch eine «Flachbahn» kann dies in erster Priorität nur die Gotthardlinie sein.)

Allerdings: Die Schweiz hat den wachsenden Mehrverkehr, den der Binnenmarkt der EU morgen produziert, nicht zu vertreten, so dass sie die Gegenfrage stellen darf, was sich die EU die Leistungen der Schweiz kosten lassen will. Eine Kostenbeteiligung der EU wäre allein schon deshalb nicht abwegig, weil Gewähr dafür gefunden werden muss, dass die EU die errichteten Verkehrsanlagen in der Schweiz in der Folge auch tatsächlich benützt und für das Bezahlen kostendeckender Entgelte – durch die Benützer – über Jahrzehnte geradesteht. Es wäre äusserst problematisch, wenn die EU sich dereinst auf jene Achsen konzentrieren würde, die sie westlich und östlich der Schweiz mitfinanziert haben wird und deshalb zu amortisieren hat. Das Mass der Kostenbeteiligung der EU kann innerhalb der Grenzen eines echten Engagements von bleibendem Charakter frei gewählt werden. Wenn unser Land glaubt, es müsse die Federführung fest in der Hand behalten, so muss es allerdings mehr als 50 Prozent der Kosten der Nord- Süd-Achse tragen.

Das geltende Transitabkommen geht – leider – von einer völlig anderen Optik aus. Es erbringt ungleichgewichtige Vorleistungen, die vor allem unter dem Gesichtspunkt der Gültigkeit des Transitabkommens von 12 Jahren (weit) über das Ziel hinausschiessen. Nachdem nun unser Land bilaterale Verhandlungen mit der EU aufgenommen hat, die auch das «Dossier Verkehr» einschliessen, steht das Transitabkommen aber ohnehin zur Diskussion.

Eine zeitgemässe, leistungsfähige, ins europäische Netz integrierbare Transitstrecke muss gebaut werden, aber es genügt nicht, jetzt den Geldhahn zu öffnen und im übrigen alles beim alten zu belassen.

Und die Alpeninitiative? Und die Gewichtslimite von 28 t?

Über den NEAT-Intentionen lastet die Alpen-Initiative, die zum Erlass des Verfassungsartikels 36^{sexies} führte. Ihr Anspruch ist klar: Verlagerung des Gütertransitverkehrs von der Strasse auf die Schiene, und zwar von Grenze zu Grenze. Gleichzeitig verbietet sie die Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet, was alles in allem nichts anderes heisst, als dass unter dem Titel des Schutzes des Alpengebietes dem Güterverkehr auf der Strasse unabhängig von Gewichtslimiten das Ende herbeibefohlen wird.

Als Zielvorstellung kann man die Alpen-Initiative gelten lassen. Sie darf für sich sogar Signalwirkung für die künftige Verkehrspolitik der EU beanspruchen. Als rechtliche Aussage ist sie aber äusserst problematisch, mindestens so lange, als der Gütertransport auf der Strasse in der EU und im eigenen Land über grosse Distanzen rechtlich zulässig ist. Sie ist sodann fragwürdig, weil sie in der Absolutheit ihrer Formulierungen eine flexible Handhabung über Lenkungsinstrumente und «Gebirgszölle» (Tunnelgebühren) kaum zulässt, setzt doch jede dieser Varianten die Zulässigkeit des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf der Strasse voraus, was aber die fragliche Verfassungsbestimmung gerade nicht will. Es muss deshalb der Schluss gezogen werden, dass der Art. 36^{sexies} BV letztlich nicht haltbar ist, vor allem deshalb, weil er gar nicht umgesetzt werden kann. Er wird in absehbarer Zeit – ehrlicherweise – neu gefasst werden müssen.

Ebensoviel Einsicht erfordert die 28-t-Gewichtslimite. Wenn die 40-t-Lastenzüge einen geringeren Achsdruck mit sich bringen, die Zahl der Fahrten von der Nutzlast her reduzieren, den Ausstoss von Schadstoffen als moderne Fahrzeuge gering halten und über einen Anzug verfügen, der Kolonnenbildungen an steilen Streckenabschnitten vermeidet, dann bleibt nur noch ein Argument: Die Fahrten mit 40-t-Fahrzeugen sind nochmals billiger und werden deshalb ihren Marktanteil erhöhen, wenn nicht endlich alles getan wird, europaweit den Güterverkehr auf der Strasse leistungs- und gebrauchsabhängig zu belasten und ganz allgemein das Verkehrsaufkommen über Massnahmen der Raumplanung und mit

der Anrechnung der externen Kosten zu drosseln. Im internationalen Kontext wird die Schweiz das «verkehrspolitische Instrument» der 28 t dereinst nicht mehr ausspielen können. Es wird sicher dann unrealistisch, wenn die EG ihre Verkehrsgläubigkeit zurücknimmt, wofür es Anzeichen gibt...

Was ist zu tun?

Vor diesem Hintergrund drängen sich viele Fragen auf. Die Kernproblematik zu unterdrücken, ob der «Fall NEAT» ein Beispiel für das Ungenügen von Politik und Verwaltung vis-à-vis komplexer Probleme in internationaler Vernetzung geworden ist, wäre falsch. Sie hier zu behandeln führt aber zu weit. Und doch muss darauf hingewiesen werden, dass es vorteilhaft wäre, wenn die Verkehrspolitik den Weg zu konzeptionellem Denken in grösseren Zusammenhängen fände. Zudem müssen Parlament und Verwaltung wesentlich mehr Professionalität ins Spiel bringen. Die Verquickung von nationalem NEAT-Beschluss und völkerrechtlichem Transitabkommen ist ganz sicher nicht geglückt, weder in der Sache noch nach rechtlichen Massstäben. Die politische «Promotion» der Vorhaben ist sodann das eine, das perfekte Bearbeiten, Nachrechnen, Durchdenken und Einbeziehen von Zusammenhängen und das Respektieren rechtlicher Grundanforderungen das andere. Die Verwaltung muss für solche Dimensionen geradestehen und darf sich nicht von der Begeisterung mitreissen lassen. Sagen wir es im Klartext: Es stimmt etwas nicht, wenn man weiss, dass die SBB Schulden haben und Schulden machen, wenn man weiss, dass man an den Grenzen der Bezahlbarkeit der BAHN 2000 aufläuft, und wenn man dann eine grosszügig disponierte NEAT propagiert, dabei die Kosten sektoralisiert, gleichzeitig das Werk innenpolitisch perfektioniert und aussenpolitisch zum Gegenstand einer völkerrechtlichen Verpflichtung erhebt.

Die hier dargelegten Überlegungen konzentrieren sich auf zwei Gedanken:

- Das Vorhaben NEAT muss «führbar» werden. Um dies zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, den NEAT-Beschluss neu zu fassen, wenn immer möglich – in erster Priorität – auf eine Achse zu konzentrieren, was konkret nur die Gotthardlinie sein kann, und diese Linie erst noch so zu planen, dass sie Schritt für Schritt gebaut werden kann. Allerdings muss sie sicherheits- und umwelttechnisch wie auch betrieblich erheblich verbessert werden, was beispielsweise die Errichtung des Ceneri-Basis-Tunnels einschliesst und die qualitativ gleichwertige Errichtung der Zufahrtlinien bis zum Basistunnel in allen Teilen bedingt, konkret, mit gleichem Sicherheits- und Leistungsstandard, was möglicherweise nur schon für die Gotthardlinie – von Basel bis Chiasso – zu erhöhten Kosten führt.
- Die Finanzierung der NEAT muss abgestimmt werden auf die übrigen dringenden Aufwendungen für die Sanierung der SBB und den Ausbau der BAHN 2000. Es geht letztlich um die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs insgesamt und schliesslich sogar um die Finanzierung des Verkehrs.

Nochmals: Eine zeitgemässe, leistungsfähige, ins europäische Netz integrierbare Transitstrecke muss gebaut werden. Die Schweiz ist dazu – unabhängig von einem Transitabkommen – verpflichtet. Wie das Vorhaben projektiert, finanziert und gebaut wird, das muss nochmals überdacht werden. Es genügt nicht, jetzt den Geldhahn zu öffnen und im übrigen alles beim alten zu belassen. Vielmehr geht es darum, eine Vorlage einzubringen, die politisch «führbar» ist und über die lange Dauer ihrer Realisierung – bis und mit dem Betrieb – führbar bleibt. Gleichzeitig muss vermieden werden, die NEAT-Frage zu einem politischen Schicksalsproblem emporzustilisieren. Sicher, die EU und die Schweiz werden sich mit den Verkehrsverhandlungen schwer tun. Lösungen zeichnen sich aber ab, wenn hüben und drüben die Grenzen des Verkehrsgeschehens erahnt werden. ✦

SPLITTER

Die Folgeprobleme der ökonomischen Integration [Europas] erzeugen eine politische Dynamik, deren immanenter Logik ein weit höherer Grad der politischen Integration und Unitarisierung entspräche, als mit der nationalen Vielfalt und dem Autonomie-Bedarf der europäischen Länder vereinbar wäre. Für dieses Dilemma bieten auch die Balance-Mechanismen der föderalen Politikverflechtung und des derzeit oft zitierten Subsidiaritätsprinzips keine befriedigende Lösung.

Aus: Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Campus, Frankfurt am Main 1994, S. 121