

Echo

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Michael Ambühl,

Dr. sc. techn., dipl. Ing.,
Studium der Betriebs-
wissenschaften und des
Operations Research
an der ETH; bis 1982
Lehrbeauftragter an der
Ökonomischen Abteilung
der Universität Zürich;
seither im Eidgenös-
sischen Departement
für auswärtige

Angelegenheiten; zur-
zeit als Botschaftsrat
an der Schweizerischen
Mission bei der EU in
Brüssel; Mitglied der
Schweizer Verhandlungs-
delegation für das Land-
verkehrsabkommen.

DIE SCHWEIZERISCHE VERKEHRSPOLITIK – EINE KOHÄRENTE KONZEPTION

Ziel: Nachhaltige Mobilität

In der Mai-Ausgabe 1998 der «Schweizer Monatshefte» ist ein Aufsatz des emeritierten Berner Wirtschaftswissenschaftlers H.-R. Meyer erschienen, in dem die neuere schweizerische Verkehrspolitik einer kritischen Analyse unterzogen wird. Meyer wirft unseren Verkehrspolitikern Mangel an grundsätzlichem Denken vor. Dass dem keineswegs so ist, weist im folgenden Artikel Michael Ambühl, Botschaftsrat an der Schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel nach, und zwar insbesondere anhand der bilateralen Verhandlungen Schweiz – EU. Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.

Das Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik – so wie es auch im Verhandlungsentwurf zum Ausdruck kommt – besteht darin, die Effizienz der *Marktwirtschaft* mit den Erfordernissen des *Umweltschutzes* auf *eurokompatible* Art zu vereinigen. Das heisst, man will effiziente Verkehrssysteme, die den Anforderungen des Schutzes der Umwelt (im Flach- und im Alpenland) genügen. Damit ist ein Konzept gemeint, das auch mit dem Begriff einer auf die «*Dauer tragbaren Mobilität*» (*Sustainable Mobility*) umschrieben wird. Mit dem Stichwort «Eurokompatibilität» ist die Absicht angesprochen, in der Schweiz die technischen Normen nach einer gewissen Zeitspanne dem europäischen Niveau anzugleichen und damit ein wichtiges Handelshemmnis, die 28-t-Limite, zu beseitigen, deren ökonomische und ökologische Auswirkungen zweifelhaft sind.

Das Ziel soll gemäss vorliegendem Abkommensentwurf in zwei Phasen erreicht werden. In einer ersten Phase, einer Übergangszeit, die bis Ende 2004 dauert, findet ein *Phasing in* statt: Die Gewichtslimite¹ wird sukzessive von 28 Tonnen über 34 Tonnen auf 40 Tonnen angehoben, womit die diesbezügliche Norm harmonisiert und ein Teilziel – die Eurokompatibilität – bereits erreicht wäre. Am 1. Januar 2005 beginnt die *zweite* Phase bzw. das «*definitive Regime*». Dieses Da-

tum bietet sich insofern an, als in jenem Zeitraum in der Schweiz und der EU gewisse Weichen gestellt werden müssen: Die Schweiz muss bis dann die in der Verfassung verankerte Alpenschutzpolitik («Alpeninitiative», BV Art. 36^{sexies}) umsetzen. Zudem läuft das Transitabkommen CH–EU aus dem Jahre 1992 Anfang 2005 aus; auf diesen Termin muss somit ein Nachfolge-Regime (das theoretisch auch ein vertragsloser Zustand sein kann) festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist bedeutend, dass in der gleichen Periode, nämlich spätestens Anfang 2004, auch im benachbarten Österreich das sogenannte Ökopunkte-System – ein nach ökologischen Kriterien aufgestelltes Kontingentsystem – durch ein anderes, noch zu definierendes ersetzt wird.

Drei Massnahmen

Wie werden nun die oben mit den Stichworten «Marktwirtschaft» und «Umweltschutz» bezeichneten Teilziele für die 2005 beginnende Phase konkretisiert? Grundsätzlich sollen diese so erreicht werden, dass lediglich die Bedingungen für den Rahmen festgelegt werden, innerhalb dessen sich die Marktkräfte frei entfalten. Oder anders ausgedrückt, sollen die Rahmenbedingungen für das freie Spiel des Marktes so fixiert werden, dass sich der

Güterverkehr effizient, aber umweltverträglich abwickelt. Diese Bedingungen werden im wesentlichen durch drei Massnahmen festgelegt:

Erstens sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass *zwischen* den Güterverkehrssystemen – Strasse und Schiene – ein fairer Wettbewerb entsteht und beide gewissermassen um Marktanteile kämpfen müssen². Damit aber ein solcher Wettbewerb entstehen kann, muss jedes System für alle seine Kosten aufkommen. Das Instrument dazu heisst Kostenanlastung, die in der Schweiz strassenseitig primär durch die kilometerabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie eine allfällige Alpen-taxe (ATA) erfolgen soll³.

Zweitens sollen parallel dazu die Bedingungen festgelegt werden, dass auch *innerhalb* der Verkehrssysteme Wettbewerb existiert. Im Strassenverkehrssektor besteht dieser bereits weitgehend. Durch die vorgesehene gegenseitige Marktöffnung CH-EU wird der Wettbewerb zwischen den einzelnen Lkw-Unternehmen aber noch verstärkt. Innerhalb des Schienenbereichs existiert hingegen praktisch noch kein Konkurrenzkampf, haben hier doch noch die Bahnmonopolisten das Sagen. Das Instrument für die Entmonopolisierung heisst Trennung von Infrastruktur und Betrieb sowie freier Netz-Zugang konkurrierender Bahngesellschaften. In der Schweiz wird dies mit dem Gesetzespaket zur «Bahnreform», in der EU mit der Richtlinie 91/440 und deren Folgerichtlinien verwirklicht.

Mit der *dritten* Massnahme schliesslich wird insbesondere der Bau von Infrastrukturen für umweltfreundliche Verkehrsträger anvisiert. Gemeint ist primär der Bahnbau. Hier genügt es – im Unterschied zu den ersten beiden Massnahmen – natürlich nicht, nur die staatlichen Voraussetzungen für das gute Funktionieren des Marktes zu schaffen: Komplizierte politische Prozesse, lange Amortisationsfristen und rechtliche Auflagen lassen den Bau für Private leider kaum rentabel erscheinen. Hier muss der Staat selbst aktiv werden. In der Schweiz geschieht dies durch den Bau der Neat, in der EU durch den Bau der Transeuropäischen Netze (TEN).

Schematisierend: Durch die erste Massnahme wird die Strasse teurer, durch die zweite die Bahn billiger (da erfahrungsgemäss das Angebot in einem liberalisier-

.....

Damit ein
Wettbewerb
entstehen kann,
muss jedes
System für
alle seine
Kosten
aufkommen.

.....

ten Markt günstiger wird), und durch die dritte wird das Bahnangebot zusätzlich attraktiver (schnellere Wege, grössere Kapazitäten). Dadurch, dass im Vergleich zu heute die Strasse teurer und die Bahn günstiger wird, entsteht ein *ökologisch* gewünschter Verlagerungseffekt⁴ von der Strasse auf die Schiene, der mit *ökonomischen* Instrumenten erzeugt wird.

Unbestrittene Grundsätze

Der Umfang der Verlagerung ist im wesentlichen eine Funktion der Preis-Differenz zwischen Strasse und Bahn: Je grösser die Differenz, desto grösser der Verlagerungseffekt und umgekehrt. Der Verlagerungseffekt fällt kleiner aus, wenn beim Zusammenspiel zwischen Bahnpreis und Strassenkosten «etwas nicht stimmt»: Zum Beispiel dann, wenn die Strassengebühren gemessen an den tatsächlichen Kosten zu tief angesetzt worden sind oder die Bahnliberalisierung nicht richtig greift. Neben der zeitaufwendigeren Anpassung der Rahmenbedingungen sind im Entwurf des bilateralen Abkommens zwei Möglichkeiten vorgesehen, die eine rasche Korrektur erlauben. Zum einen eine fiskalische Schutzklausel zur zusätzlichen *Verteuerung* der Strassengebühren, zum andern eine künstliche *Verbilligung* des Bahnangebots durch zielgerichtete Subventionen⁵. Letztere hätten an und für sich in einem marktwirtschaftlichen System nichts zu suchen, wären aber angesichts des limitierten Charakters vertretbar: Sie kämen nur subsidiär im Sinne einer Übergangsregelung zum Einsatz; zudem wäre ihr Betrag schweizerseits plafoniert.

Die konkrete Ausgestaltung der hier beschriebenen Massnahmen soll konform mit den folgenden Grundsätzen sein: zunächst einmal mit jenem der *Nichtdiskriminierung* – dem in einem gemeinsamen, liberalisierten Markt wohl wichtigsten Prinzip. CH- und EU-Unternehmen sollen gleichbehandelt werden; Massnahmen, die etwa Inländer besserstellen (z. B. durch niedrigere Gebühren), sind verboten. Ein weiterer wichtiger Grundsatz betrifft die *freie Wahl des Verkehrsmittels*. Ein Unternehmer soll frei entscheiden können, auf welche Weise er ein Gut X von A nach B transportiert, ob auf der Schiene oder Strasse. Wenn der Verkehr alle seine Ko-

.....

Das Instrument
für die
Entmonopolisierung
heisst
Trennung von
Infrastruktur
und Betrieb
sowie freier
Netz-Zugang
konkurrierender
Bahngesellschaften.

.....

sten, die internen und externen, bezahlt, ist die Frage irrelevant, ob es sinnvoll ist oder nicht, das Gut X überhaupt zu transportieren (z.B. Kartoffeln, die aus Deutschland nach Italien zum Reinigen gebracht werden). Ist die Kostenanlastung sauber durchgeführt worden, darf ruhig der Markt über Sinn und Unsinn eines Transports entscheiden. (Man darf annehmen, dass dann die Kartoffel-Reinigungs-transporte sich nicht mehr lohnen und von selbst verschwinden, ohne dass sie vorgängig von irgendeiner Behörde als unnötig erklärt worden wären.) Als weiterer Grundsatz ist der *Verzicht auf quantitative Restriktionen* (z.B. in der Form von Kontingentsmassnahmen im Fall von speziellen Schutzklauseln vorbehalten bleiben.

Im Entwurf eines Landverkehrsabkommens CH–EU bilden die hier dargestellten Ziele, Massnahmen und Grundsätze die Basis für eine koordinierte Verkehrspolitik. Im Abkommen sind die einzelnen Komponenten dieser Verkehrskonzeption nicht nur qualitativ, sondern – wo nötig und möglich – auch quantitativ definiert, insbesondere durch die Festlegung der maximalen Sätze für die Strassenbenützungsgebühren. Diese sind nach drei Lkw-Emissionsklassen abgestuft, so dass ein sauberer Lkw weniger bezahlt als ein mittlerer und noch weniger als ein schmutziger Lkw. Um zu verhindern, dass aufgrund der techno-

.....
 Ist die
 Kostenanlastung
 sauber durch-
 geführt worden,
 darf ruhig
 der Markt
 über Sinn und
 Unsinn eines
 Transports
 entscheiden.

logischen Entwicklung die immer «grüner» werdenden Lkws immer weniger Gebühren bezahlen, ist ein Mechanismus festgelegt worden, der sicherstellt, dass die durchschnittliche, gewichtete Gebühr unabhängig von der Zusammensetzung des Fahrzeugparks stets gleich bleibt. Auf diese Weise ist garantiert, dass der Verlagerungseffekt und die Einnahmen konstant bleiben, was aus verkehrs- und finanzpolitischer Sicht sehr bedeutend ist⁶. Selbstverständlich können die Gebührensätze der Inflation angepasst werden, so wie sie auf der Basis allfälliger neuer Gegebenheiten im gegenseitigen Einvernehmen modifiziert werden können.

Fazit: Die einzelnen Bausteine der Schweizer Verkehrspolitik – LSWA, ATA, Alpenschutzartikel, Bahnreform, Neat – sind Teile einer kohärenten, gesamtheitlichen Konzeption, die grundsätzlich eurokompatibel ausgestaltet ist. Diese Ausgestaltung macht es möglich, dass die Verkehrspolitik der Schweiz mit jener unserer Nachbarn koordiniert werden kann. Die Koordination ist im Interesse der Schweiz und der EU, denn nur so können beispielsweise Umwegverkehre vermieden und die Voraussetzungen für die Rentabilisierung der grossen Bahninfrastrukturbauten geschaffen werden. Das vorgesehene Landverkehrsabkommen erlaubt es uns, unsere Vorstellungen von Umweltschutz und Verkehr im Einvernehmen mit unseren europäischen Nachbarn zu realisieren. ♦

¹ Parallel zur Erhöhung der Gewichtslimite wird während der Übergangszeit auch die Strassenfiskalität angehoben. Ausserdem werden in dieser Übergangs- und «Angewöhnungsphase» 40-Töner auf einer Kontingentsbasis zugelassen.

² Im Unterschied zu der von Prof. Meyer vorgebrachten Kritik, die bessere Leistung werde bestraft, geht es nur darum, dem Lkw-Verkehr seine von ihm verursachten Kosten anzulasten, um damit die Voraussetzungen für einen marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu schaffen.

³ Ziel der Besteuerung ist entgegen der Annahme von Meyer nicht die «Wegbesteuerung eines Produktivitätsvorsprungs» der 40-Töner, sondern die Herstellung der sog. Kostenwahrheit. Dass diese zur Folge hat, dass der beim Wechsel von 28 Tonnen auf 40 Tonnen entstehende Produktivitätsgewinn praktisch neutralisiert wird, ist nichts Absurdes, sondern ein begrüssenswerter Nebeneffekt.

⁴ Der in der Alpeninitiative geforderte Verlagerungseffekt wird – was Meyer zu erwähnen unterlässt – nicht durch ein Verbot des Transitverkehrs umgesetzt, sondern durch den Mix der hier dargestellten marktwirtschaftlichen Massnahmen. Die Koordination der CH- und EU-Verkehrspolitiken (wie im bilateralen Abkommen vorgesehen) bezweckt u.a. gerade die Vermeidung des von Meyer kritisierten, ökologisch unsinnigen Umwegverkehrs.

⁵ Ist die Strassengebühr, bezogen auf die effektiven Kosten, zu tief angesetzt, wäre die Massnahme «Verteuerung der Gebühr» die logischere, da ursachenbehebende; und die Massnahme «Verbilligung Bahn» wäre die systemwidrigere und nur symptom bekämpfende. Diese zweite Massnahme könnte aber leichter durchzuführen sein – ein in der Alltagspolitik nicht unerheblicher Vorteil.

⁶ Falls alle Lkw tatsächlich ihre externen Kosten bezahlen, wäre jedoch ein Einnahmenrückgang aufgrund rückläufiger externer Kosten gerechtfertigt. Der Mechanismus zur Konstanthaltung der Einnahmen wäre dann nicht vertretbar. Falls die Lkw aber ihre Kosten nicht vollständig bezahlen, entfällt dieser Einwand. Ein anderer Punkt aus idealtheoretischer Sicht betrifft die Notwendigkeit, die Einnahmen aus der Anlastung externer Kosten der Allgemeinheit zurückzuerstatten. Wenn man aber davon ausgeht, dass der Bau der Neat eine Aufgabe der Allgemeinheit ist und zur Lösung des Güterverkehrsproblems beiträgt, ist die geplante Verwendung der Gebühreneinnahmen zur Neat-Finanzierung durchaus sinnvoll.