

Stehen wir vor dem Verkehrskollaps?

Willy Burgunder, Stv. Direktor Bundesamt für Strassen

Gewerbliche Winterkonferenz des sgV in Klosters

13. Januar 2012

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Verkehrsdossier gehört zu den kontroverseren Themen in der Schweiz. Das gilt nicht etwa nur für den Mythos Gotthard, das gilt für fast alle Verkehrsfragen.

Die Toleranz gegenüber anderen politischen Meinungen und Haltungen ist in aller Regel praktisch inexistent. Es geht um Glaubensfragen, um Ideologien. Da bleibt die Wirklichkeit oft auf der Strecke.

Argumentiert wird häufig mit denjenigen Zahlen, die einem gerade passen.

Ich habe nicht vor, Sie hier mit Zahlen zu erschlagen, schliesslich geht es bei meinen Ausführungen um Verkehr und Verkehrspolitik und nicht um eine möglichst vollständige Präsentation von Daten.

Ich zeige Ihnen nur einige Grundlagen, die für das Verständnis der nachfolgenden Aussagen beitragen können.

Belastungskarte Strasse, Folie 2

Höchstwerte LKW, Folie 3

Verkehrsabbildung Bern - Zürich, Folie 4

So viel zu den Zahlen. Quasi um Ihnen die Aktualität des heutigen Themas zu erläutern, erwähne ich noch einige Stichworte zu gewichtigen politischen Entscheidungen, die in nächster Zeit anstehen werden.

VCS-Initiative „für den öffentlichen Verkehr“

FABI, Gegenvorschlag des Bundesrates

Bahninfrastrukturfonds, Forderungen nach einem Strasseninfrastrukturfonds

Diskussionen um Finanzierungsmodelle

Neuer Nationalstrassennetzbeschluss mit Vignettenpreiserhöhung

Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags mit der Folge einer Benzinpreiserhöhung, damit unsere Strassenkasse nicht in die roten Zahlen abrutscht

Verlagerungsbericht des Bundesrates mit der Kernaussage, dass das beschlossene Verlagerungsziel nur mit einschneidenden zusätzlichen Massnahmen erreicht werden kann

LSVA-Diskussionen

und jeden Morgen zunehmend Staumeldungen im Radio wegen Verkehrsüberlastung.

Das, meine Damen und Herren, mag als Basis für die nachfolgenden Überlegungen ausreichen.

Ich versuche jetzt, die mir gestellte Frage zu beantworten, ob wir wirklich vor dem Verkehrskollaps stehen.

Ja, welche Antwort wollen Sie von mir hören, ja oder nein? Oder vielleicht etwas schwabbelig „es kommt darauf an“?

Ich werde Ihnen zwei Antworten geben: Ja, wir stehen vor dem Verkehrskollaps und anschliessend: Nein, ein Verkehrskollaps ist abwendbar. Und beide Antwortansätze beinhalten natürlich auch ein wenig das schwabbelige „es kommt darauf an“.

Sie werden sehen, dass all das nicht ein Widerspruch sein muss.

Ja, wir stehen vor dem Verkehrskollaps!

Ich zitiere aus einer Rede, die im letzten Mai in St. Gallen bei der ASTAG gehalten worden ist :

Überall staut es: Die Strassen sind überfüllt, die Nahverkehrs- und Fernverkehrszüge sind es ebenso. Die Bundesverwaltung scheint ratlos.

Und in der gleichen Rede an anderer Stelle findet sich folgende Aussage, ich zitiere:

Die schweizerische Mobilitätspolitik hat nicht bloss eine kleine Erkältung, sie ist bereits chronisch erkrankt. Die Verkehrswege sind die Adern der Wirtschaft. Verstopfte Adern können kein Blut pumpen, verstopfte Verkehrswege keine Güter und Personen befördern. Guter Rat scheint teuer, der Kollaps scheint vorprogrammiert.

Dieser Analyse ist eigentlich nicht viel beizufügen. Es ist so, dass auf den Hauptverkehrsachsen und in den mittleren und grossen Agglomerationen in den Hauptverkehrszeiten die Gefässe voll bis übervoll sind.

Und zwar sowohl auf der Strasse, wie auch auf der Schiene. Man steht im Stau auf der Autobahn, man steht trotz gelöstem 1. Klassbillet als Pendler sehr häufig in den Gängen der Eisenbahnwagen.

Und angesichts der Wachstumsprognosen wird sich das in den nächsten Jahren markant weiter verschlechtern. Die Staus werden noch häufiger, dauern noch länger, der Kampf um die Eisenbahnsitzplätze wird noch härter und rücksichtsloser.

Und letztlich ist es ja dann nur noch eine Definitionsfrage, bis wann wir noch von Stau und Überlastung sprechen und ab wann von Kollaps.

Die Bundesverwaltung scheint ratlos, sagte der Referent in der zitierten Rede.

Da hat er in weiten Teilen recht und ich sage Ihnen jetzt auch gleich warum. Ich versuche, Ihnen etwas das Umfeld zu schildern, in welchem sich die mit Verkehrsdossiers befasste Verwaltung befindet und vor allem auch teils unlösbare Widersprüche im Handeln und Fordern.

Gezeigt an unserem Problem, der Strasse. Sinngemäss gelten aber diese Aussagen ebenso für unsere schienenseitigen Kollegen vom Bundesamt für Verkehr.

Das politische Umfeld ist, gelinde gesagt, schwierig. Die erwähnten Grabenkämpfe um Verkehrsträgeranteile erschweren uns auch nur einigermassen gesicherte Planungsabläufe sehr.

Die vorhin erwähnten verkehrspolitisch relevanten Stichworte sind von den inhaltlichen Stossrichtungen her nicht nur absolut nicht kongruent, sondern vielmehr häufig gegenläufig.

Auf was müssen wir uns ausrichten? Von den Verkehrsmengen her, zeitlich, finanziell und auch von den örtlichen Prioritäten her?

Ein wesentlicher Teil dieser Unsicherheit ist eine Folge der Finanzierungsdiskussionen in grundsätzlicher Art. Es kommen immer mehr Forderungen nach Mittelverwendung aus dem Mineralölsteuertopf.

Dabei ist es eigentlich klar: Wenn der Kuchen nicht grösser wird und ein paar Esser mehr am Tisch sitzen, werden die einzelnen Stücke kleiner, das geht nicht anders.

Und hier ist zu sagen, dass der Kuchen nicht nur nicht grösser wird, sondern kleiner, denn die Mineralölsteuererträge werden sinken.

Die Autos, die mit Benzin oder Diesel unterwegs sind, brauchen pro 100 Kilometer immer weniger davon.

Und zudem werden immer mehr Autos mit Elektromotoren unterwegs sein, für welche keine Mineralölsteuer geschuldet ist.

Gut für die Umwelt, schlecht für die durch Mineralölsteuern finanzierte Strassenkasse.

Und auf allgemeine Akzeptanz stossende andere Finanzierungslösungen sind weit und breit noch nicht in Sicht.

Neben diesen allgemeinen offenen Fragen und Problemen beschäftigen uns aber zunehmend auch gewisse Entwicklungen bezüglich der einzelnen Projekte.

Denn auch der Bau und der Ausbau der Nationalstrassen gestaltet sich zunehmend schwierig und widersprüchlich, politisch, inhaltlich und auch von den Verfahren her.

Zur politischen Problematik:

Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nehmen, wie erwähnt, tendenziell ab. Die Anforderungen der Kantone und Regionen an die einzelnen Projekte aber im Gegensatz dazu stark zu.

Dies insbesondere mit Forderungen nach langen unterirdischen Linienführungen, wo durchaus auch andere, offene Streckenführungen möglich wären. Oder mit Überdeckungen, wo Lärmschutzwände rechtlich ausreichend wären.

Wir sind damit nicht selten mit Projektforderungen konfrontiert, die bei weitem über das hinausgehen, was technisch und an sich auch rechtlich ausreichend wäre und die Kosten explodieren lassen.

Diese Entwicklung ist aber nicht nur ein Finanzproblem.

Denn es ist so sicher, wie das Amen in der Kirche, dass die entsprechenden Diskussionen jedes Projekt gewaltig verzögern, zumal ohne die Maximalvariante in aller Regel keine Akzeptanz in der betroffenen Region zu finden ist.

Denn jeder möchte gute Verkehrsinfrastrukturen, aber keiner bei sich oder dann aber so, dass man weder etwas hört noch sieht.

Das geht in der Summe aller Begehren einfach nicht auf.

Deshalb sind der Bundesrat und die Verwaltung in einer sehr schwierigen Ausgangslage, was zu tun ist.

In den sauren Apfel beissen und zwangsweise trotzdem die unbezahlbaren Projekte aufgleisen?

Oder halt auf die erforderlichen Projekte schlicht verzichten und damit die Funktionalität der Netze gefährden?

Das ist wie ein Entscheid zwischen Pest und Cholera, eine delikate und schwierige Problemstellung.

Inhaltlich sind die Anforderungen an die Bauprojekte ebenfalls massiv gestiegen, mit signifikanten Auswirkungen auf die Erstellungskosten, aber als Langzeitfolge auch auf die Unterhaltskosten des gesamten Nationalstrassennetzes.

Strassenbautechnisch zum Beispiel in den stark erhöhten Sicherheitsnormen für Tunnels, es braucht Fluchtstollen, es braucht leistungsfähigere Lüftungen, mehr elektromechanische Einrichtungen und so weiter.

Markant kostenwirksam sind natürlich auch die Umweltvorschriften. Das nicht erst heute, ich gestatte mir Ihnen hier ein Bild aus dem Jahr 1995 zu zeigen, welches die Stadtumfahrung Biel zeigt.

Bild Biel, Folie 5

Die Vorschriften werden weiter laufend verschärft. Das betrifft in jüngster Zeit insbesondere die Vorschriften der Störfallverordnung. Wir müssen eine Vielzahl von High-Tech-Abwasserbehandlungsanlagen bauen, sogenannte SABA's. Die kosten 3 - 5 Millionen Franken pro Stück.

Und wir ziehen uns damit den Zorn der Bauern und der Landwirtschaftspolitik zu, weil wir teilweise Fruchtfolgeflächen dafür beanspruchen müssen.

Weitere wesentliche Kostenfaktoren sind seit einigen Jahren etwa auch die Archäologie/Paläontologie und die Erstellung von gut 60 Wildquerungen zur nachträglichen Behebung der Zerschneidungswirkung der Nationalstrassen für die nationalen Wildbewegungen.

Ich möchte hier nicht etwa werten, ob richtig oder falsch.

Ich halte einfach fest, dass das halt auch die Summe der gesellschaftlichen Anforderungen an moderne Verkehrsinfrastrukturbauwerke ist, dass das aber alles auch seinen Preis hat und uns die geschilderten Finanzierungsprobleme tendenziell noch verschärft.

Und zu guter Letzt klemmt es auch auf der Verfahrensebene. Wenn dann nach teilweise Jahrzehnte dauernden Planungen endlich ein Projekt steht, beginnt der juristische Hürdenlauf.

Es sind mehrere Beschwerdestufen möglich, mit völlig ungewisser Verfahrensdauer. Der juristische Prozess kann durchaus vier bis fünf Jahre dauern.

Mit Beschwerdelegitimationen, die insbesondere im Umweltschutzbereich mit dem Verbandsbeschwerderecht recht weit gehen.

Zunehmend auch mit Beschwerden von Gebietskörperschaften, die sich Maximalforderungen, die sie auf dem Weg über Politik und Planung nicht durchgebracht haben, auf dem Prozessweg erstreiten wollen.

Das aber bedeutet für den Dossierverantwortlichen eine schiere Unmöglichkeit auch nur einigermaßen vernünftig auf der Zeitachse zu budgetieren.

Man holt sich dann durch die Bauwirtschaft Vorwürfe, weil man Kredite für Projekte eingestellt hatte, die dann doch noch nicht alle Verfahrensschritte durchlaufen konnten und dementsprechend am Schluss des Jahres Geld zurückgegeben werden muss.

Umgekehrt hat man dann das Geld allenfalls nicht, wenn man endlich bauen könnte.

Und am Schluss kommen dann die Ausschreibungen und Arbeitsvergaben mit erneuten möglichen prozessualen Schlaufen und Verzögerungen.

Als ich vor 25 Jahren im damaligen Bundesamt für Strassenbau begonnen hatte, waren wir gerade mal 2 Juristen im Amt. Heute haben wir nur für diese Fragen der Arbeitsvergaben einen Fachbereich mit vier Vollzeitjuristen. Und sie können sicher sein, nicht aus Spass an der Freude, sondern weil es anders gar nicht mehr ginge.

Die Bundesverwaltung scheint ratlos. Ja, dieser Schein trügt nicht. Die Frage ist nur, ob es in diesem Staat, in diesem Umfeld und bei dieser Aufgabenstellung überhaupt jemanden gibt, der einen guten Rat weiss.

Selbstverständlich unternehmen wir alles in unserer Kraft stehende, um die Netzfunktionalität zu erhalten und wo möglich auch zu verbessern.

An diesem Willen fehlt es mit Sicherheit nicht, wir machen auch vieles und erreichen teils beachtliche Ergebnisse, und das ist im gerade geschilderten schwierigen Umfeld doch eine auch einmal erwähnenswerte Leistung.

Entsprechend klassischem Verwaltungsdeutsch sind dabei diese Leistungen teilweise verpackt in phantasievolle, aber für Dritte fast unverständliche Abkürzungen.

ZEB, NEB, PEB, PEB+, FABI und FIBI sind beispielhaft solche neue Sprachkreationen, alles materiell komplexe Vorlagen, mit denen die Probleme so weit als möglich gelöst werden sollen.

Nur, unsere Kraft und unsere Möglichkeiten innert nützlicher Frist mit den zur Verfügung stehenden Mitteln alle Probleme zu lösen, sind beschränkt und ich bin mir nicht sicher, ob wir nicht zumindest mittelfristig etwas den alten Kollegen Sisyphus imitieren werden.

Nein, wir stehen nicht vor einem Verkehrskollaps!

Meine Damen und Herren, wenn ich nach all diesen doch recht deutlichen und auch pessimistischen Aussagen jetzt plötzlich auf eine völlig andere Argumentationsschiene wechsele und Ihnen sage, dass wir den Verkehrskollaps abwenden könnten, braucht das zwangsläufig einen völlig anderen Denkansatz.

Denn wenn es einfach so weiter geht wie jetzt, wird der Kollaps unausweichlich.

Also versuchen wir es doch wenigstens, mit einem etwas anderen Denkansatz, einen auch etwas anderen Weg aus der Sackgasse anzudenken.

Ich behaupte, dass wir in der Schweiz genügend Verkehrsinfrastrukturen haben und zwar sowohl auf der Strasse als auch auf der Schiene.

Ich untermale diese Behauptungen mit ein paar Hinweisen:

- Der durchschnittliche Tagesverkehr am Gotthardstrassentunnel ist bei 16 800 Fahrzeugen, diese Strassenanlage hat eine Kapazitätsgrenze von gut 40 000 Fahrzeugen.
- Wenn ich im Juli an einem Dienstag durch den Gotthard fahre, habe ich im Gegensatz zum Wochenende kaum je Stau.
- In der Nacht ist die A 1 Bern - Zürich recht schwach frequentiert.

Es ist klar, dass man mit diesen Aussagen die Verkehrsproblematik heutiger Ausprägung nicht lösen kann. Aber sie führen doch zu einer etwas anderen, plakativen Problembeschreibung:

Angebot und Nachfrage stimmen nicht überein
und zwar sowohl zeitlich als auch örtlich.

Es hätte insgesamt genügend Verkehrsinfrastrukturen angebotsseitig zur Verfügung, aber nicht dann und dort, wo eine entsprechende Nachfrage bestehen würde. Umgekehrt richtet sich die Nachfrage auch nur recht unflexibel auf bestehende Angebote aus. Ist das gottgegeben, muss das unbedingt so sein?

Lautet die Antwort „ja“, bleibt dem Verkehrsinfrastrukturverantwortlichen in der Tat nichts anderes übrig, als auf Teufel komm raus zu versuchen, sein Angebot an die Nachfrage anzupassen, zumindest soweit das irgendwie bezahlbar und angesichts unserer engen Räume und der langen Planungs- und Realisierungsdauer machbar ist.

Lautet die Antwort aber „nein“ oder „nicht nur“ lohnt es sich eventuell schon, auch derartige Möglichkeiten auszuloten und zumindest als Eventualität anzudiskutieren.

Was bestimmt die Nachfrage? Was beeinflusst die Angebotsseite?

Wie elastisch reagiert die Nachfrage auf den Preis für die Mobilität oder anders gefragt, welche Preiserhöhungen sind uns Angebotsverbesserungen wert?

Was könnte eventuell die Nachfrage und das Angebot näher zusammenbringen?

Bei etwas kreativem Nachdenken ergeben sich verschiedene Ansätze, wie allenfalls dieses Angebots-Nachfrageverhältnis beeinflusst werden könnte.

Ich halte fest, das sind Ansätze, Gedankenmodelle, nicht mehr.

Solche Ansätze tangieren teilweise auch in Stein gehauene politische Grundsatzentscheidungen, teilweise Ergebnisse von Volksabstimmungen, teilweise fixe Positionen von Bundesrat oder Departementen, bräuchten zum Teil völliges Umdenken, Änderungen von Rechtserlassen, Grundhaltungen etc.

Es gibt tausend Gründe gegen jeden Ansatz, tausend Erklärungen, warum es nicht geht.

Ist Denken deshalb verboten oder aber erst recht erlaubt und erforderlich? Ich erlaube mir, zu denken.

Im Hinblick darauf, dass total verstopfte Adern kein Blut mehr pumpen können, bin ich überzeugt, dass es nicht falsch sein kann, etwas im Topf der geistigen Innovation zu rühren.

Ich liste jetzt einige Stichworte auf, persönliche Denkanstösse von mir, mit besserer Abstimmung von Nachfrage und Angebot vielleicht den Verkehrskollaps verhindern zu können.

Das sind ausdrücklich nicht Ideen des ASTRA, des UVEK oder gar des Bundesrats, das sind rein persönliche Ansätze von mir.

- Aufhebung des Nachtfahrverbots für LKW auf Autobahnen
- Pendlerverkehr eindämmen durch vermehrten Einsatz der neuen Möglichkeiten der Telearbeit.
- Längerfristig durch verstärkte Wirkungen der Raumordnungspolitik Wohn- und Arbeitsort wieder näher zusammenführen.
- Just in time-Produktion teilweise hinterfragen.
- GA für Rentner überdenken.

- Bekannt, aber wenig beliebt sind natürlich Systeme, die über finanzielle Anreize steuern wollen, wie zum Beispiel Mobility Pricing in Agglomerationen mit je nach Problemdruck gestaffelten Gebühren.
- etc, etc.

Nochmals, diese Beispiele sind Denkansätze, so auf Angebot und Nachfrage einzuwirken, dass man halbwegs seriös auch sagen darf, nein wir stehen nicht zwingend vor dem Verkehrskollaps. Vielleicht gibt es andere, wesentlich griffigere und bessere Ideen zur Angebot-Nachfragebeeinflussung, ich hoffe dies jedenfalls.

Ich denke auch, dass es nicht eine einzige Massnahme geben kann, welche alles lösen könnte, es bräuchte vielmehr viele Massnahmen, welche alle einen mehr oder weniger bedeutenden Beitrag leisten könnten.

Mobilität und Verkehrsinfrastrukturen: Welches Produkt wollen wir?

Meine Damen und Herren, zum Schluss meiner Ausführungen möchte ich noch kurz ein Thema anschneiden, welches meines Erachtens für die Verkehrsinfrastrukturgestaltung der Zukunft von einiger Bedeutung sein könnte.

Die Verkehrsinfrastruktur ist praktisch immer das letzte Glied in der Kette. Die Wirtschaft definiert Bedürfnisse, die Gesellschaft, die Kultur, der Sport, die Freizeit- und Feriengestaltung, sie alle definieren Bedürfnisse und der Verkehrsinfrastrukturbauer und -betreiber versucht diese zu befriedigen. Ist das zwingend?

Die Finanzierung unserer nationalen Verkehrsinfrastrukturen wird mehr und mehr zum Problem. Es finden Verteilungskämpfe statt, ohne dass man im Detail weiss, was man damit finanzieren will. Das Produkt wird so über das Geld definiert und nicht umgekehrt. Muss das so sein?

Ich denke, dass das nicht so sein dürfte. Die Verkehrsinfrastrukturen sind für Staat und Wirtschaft existentiell, das ist unbestritten.

Dann darf es doch nicht sein, dass angesichts dieser Wichtigkeit der Bereich praktisch nur reaktiv aufgestellt ist und erst noch über das Geld definiert anstatt über den Inhalt.

Ich bin überzeugt, dass es zwingend und auch dringend ist, sich gelegentlich sehr intensiv über das Produkt „Verkehrsinfrastruktur und Mobilität“ zu unterhalten.

Inhaltlich zu unterhalten.

Welche Infrastruktur wollen wir, wo wollen wir sie und wann?

Die Folge wäre natürlich, dass sich die heutigen Nachfrager im Gegensatz zu heute verstärkt nach dem Produkt „Verkehrsinfrastruktur“ ausrichten müssten und gegebenenfalls sich selbst anpassen.

Wenn man das Produkt einmal beschrieben und festgelegt hat, kann man die Folgefragen, insbesondere auch die Finanzierung, sehr viel konkreter angehen als beim Kauf der berühmten Katze im Sack.

So hätte man eher Chancen auf einen Konsens.

Und hätte dann auch eine Chance, wirksam die Verkehrsträger gestützt auf deren komparativen Vorteil einzusetzen, Strasse und Schiene.

Und vergessen Sie nicht, meine Damen und Herren, wir bezahlen die Kosten der Verkehrsinfrastrukturen so oder so, sei es an der Tanksäule, am Bahnbilletschalter oder via Steuerrechnung.

Dann aber müsste unser Interesse doch viel mehr auf der Frage liegen, was wir denn überhaupt wollen als auf der Frage, aus welchem Kässeli wir welche Ausgabe finanzieren.

Denn Mobilität und Verkehrsinfrastruktur sind gesamtheitliche Aufgaben, planerisch, finanziell und vor allem inhaltlich.

Mehr denn je, und mit oder ohne Verkehrskollaps.
