

Finanzierung – eine ständige Knacknuss

Verkehrsnetze sind zentrale Elemente unserer Gesellschaft. Moderne Volkswirtschaften sind ohne gute Verkehrsinfrastrukturen nicht funktionsfähig. Beim öffentlichen Verkehr stellen wir eine rasante Entwicklung der Bedürfnisse fest.



Der Entzug von Mitteln von der Strasse für die Schiene macht wenig Sinn. Bild: Infra

Bei den SBB nahmen die Personenkilometer zwischen 2003 und 2009 um mehr als 30%, die Zugskilometer um rund 25% zu. Bei den so genannten konzessionierten Transportunternehmungen (KTU, Regionalbahnen) sind ähnliche Zahlen zu vermerken. Gleiches gilt für den Güterverkehr, wenn auch nicht ganz so stark. Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen, sondern wird weiter gehen. Neue Infrastrukturen und zusätzliche Angebote sind also ein Gebot der Stunde. Eine Kernfrage ist die Finanzierbarkeit. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob genügend Geld für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung steht. Diese Frage ist schnell beantwortet: Nein, es steht nicht genügend Geld zur Verfügung, wenn den zukünftigen Mobilitätsanforderungen der Bevölkerung und der Wirtschaft Rechnung getragen werden soll. Dies gilt für die Strasse wie für die Schiene. Neben Geld braucht es aber auch gesamtheitliche Denkweisen.

Übergeordnete Planung als Steuerungsinstrument

Eine Sichtweise, die den gesamten Verkehrsbereich erfasst, also eine integrale Planung ist unerlässlich. Sie ist in Zeiten knapper Finanzmittel nötiger denn je; und zwar im Fern- wie im Regionalverkehr sowohl im Bereich Strasse, als auch im Bereich Schiene. Mit einer zu engen Auslegung bezüglich Zuständigkeit – im Sinne von Bund = national, Kantone = regional – ist dem Gesamtverkehrssystem Schweiz nicht gedient. Ein solches Denken und Handeln führt zu komplizierten Abläufen. Viele Projekte sind sowohl Fern-, Regional- und Agglomerationsverkehrsprojekte.

Zu einer integralen Verkehrsplanung gehört kurzfristig, dass der Bund die nationalen Rahmenbedingungen rasch vorgibt, damit auf Stufe Regionen und Agglomerationen nicht verkehrsbezogene Luftschlösser geplant werden. Zu einer integralen Ver-

kehrsplanung gehört mittel- bis längerfristig auch die integrale Infrastruktur- und Betriebsplanung, möglichst in Mehrjahresschritten. Nur mit einer solch übergeordneten Sichtweise werden die Folgekosten von Infrastrukturvorhaben adäquat berücksichtigt.

Zuschüsse für den öffentlichen Verkehr

Wie überall in Europa ist der öffentliche Verkehr auch in der Schweiz auf erhebliche Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen. Nur so kann er sein markant hohes Niveau halten und auch künftigen Bedürfnissen gerecht werden. Daran wird sich langfristig nichts ändern.

Dank den in den letzten Jahren relativ stabilen Rahmenbedingungen liess sich trotz des Finanzierungsgeflechts der öffentliche Verkehr aktiv weiter entwickeln. Es ist indes davon auszugehen, dass das bestehende System keinen Bestand haben wird. Die Mittel, welche die öffentliche Hand in das Verkehrssystem als Ganzes und insbesondere in den öffentlichen Verkehr investieren kann, werden tendenziell kleiner und stehen in zunehmender Konkurrenz mit anderen Bedürfnissen.

Das Beispiel «Aufgabenprüfung Bundesaufgaben» zeigt es. Obwohl dieses Projekt grundsätzlich wegen der konjunkturellen Entwicklung zurückgestellt wurde, hält der Bund daran fest, das Ausgabenwachstum im gesamten Verkehrsbereich dürfe nicht mehr als 0,5% betragen (Zeithorizont 2015). Damit kann höchstens der heutige Stand knapp bewahrt werden. Weder zusätzliche Infrastrukturen noch zusätzliche Ange-

Strasse und Schiene – Einheit statt Konkurrenz

Der Entzug von Mitteln von der Strasse (Neuverteilung der Mineralölsteuer gemäss der VCS-Initiative) macht wenig Sinn. Die VCS-Initiative ist eine politisch motivierte Idee, die lediglich den Strassenbau verhindern will, nicht aber ein Lösungsversuch der Verkehrsprobleme anbietet. Auch die Strasse braucht mehr Mittel. Der öV kann die Probleme der Strasse nicht lösen und umgekehrt gilt das gleiche. Strasse und Schiene müssen als Einheit angeschaut werden, nicht als Konkurrenten.

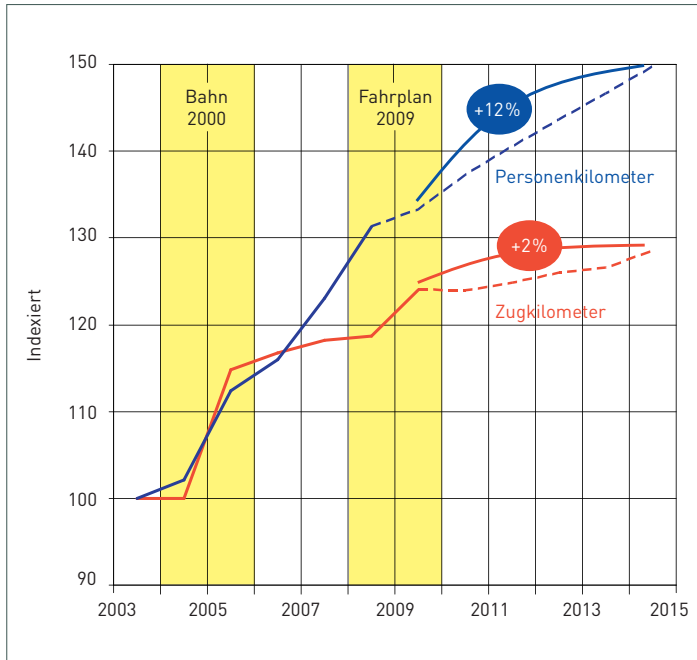


Bild 1. Entwicklung Personen- und Zugkilometer 2003–2014 bei den SBB.

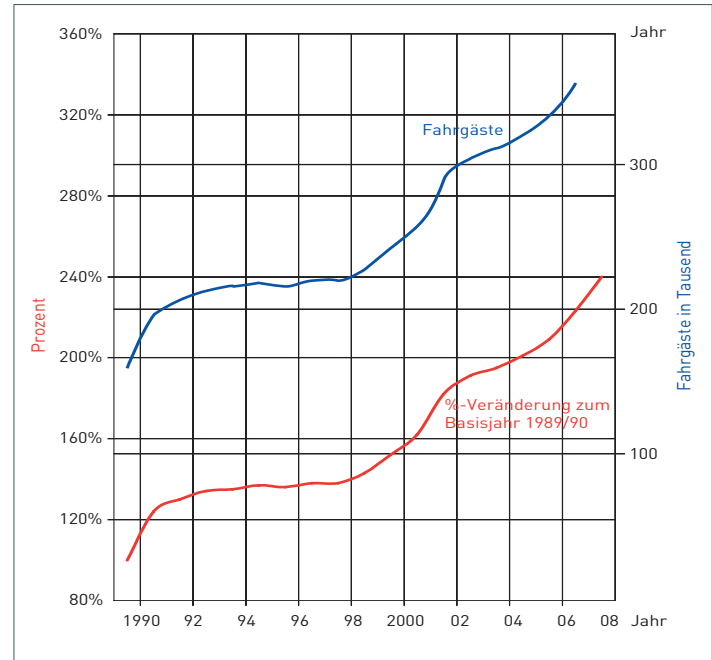


Bild 2. Bahnfrequenzen zwischen 1989–2008 Zürcher Verkehrsverbund ZVV (Grossregion Zürich); Mittelwert werktags Summe beider Richtungen.

bote werden möglich sein. Der Bundesrat berücksichtigt also weder die tatsächliche, reale Entwicklung noch die auch von ihm anerkannte volkswirtschaftliche Bedeutung. Bei der Bildung und Forschung akzeptiert der Bund ein Wachstum von 4,5 %.

Strukturelle Probleme

Das bestehende System vermag nicht mehr zu genügen. Ein Versuch zur ganzheitlichen Regelung wurde mit der Schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption unternommen, die indessen 1988 in der Volksabstimmung scheiterte.

Heute werden weiterhin gleichartige Sachverhalte nach unterschiedlichen Regeln unterstützt. Ein Beispiel ist die unterschiedliche Finanzierung der Infrastrukturausbauten der SBB gegenüber der Finanzierung der Infrastrukturbauten der KTU. Die Planung auf der Verkehrsseite bzw. des Betriebs erfolgt nach anderen Prozessen und unter anderer Verantwortung als jene der Infrastrukturentwicklung. Die Bestellung des Regionalverkehrs durch die Kantone wird nicht gleich definiert wie die regionale Infrastruktur der SBB. Es wird zwar an Verbesserungen gearbeitet. Diese kommen jedoch nur schleppend voran. Der europäische Bahnverkehr wird schrittweise liberalisiert. Die Schweiz ist verpflichtet, diesen Weg ebenfalls zu beschreiten. Die Bahnen werden einem erhöhten Marktdruck unterworfen. Aus diesen Gründen muss durch frühzeitige Verbesserung der Finanzierungsprozesse sichergestellt werden, dass das System «öffentlicher Verkehr Schweiz» gestärkt wird. Dazu folgende Postulate:

Der öV braucht eine verlässliche Finanzierung

Bei den Abteilungen des Bundes an den öffentlichen Verkehr wären Mehrjahreskredite sinnvoll. Am besten sollten diese mit den Fahrplanperioden abgestimmt sein, also über vier Jahre, als absolutes Minimum jedoch über zwei Jahre hinweg. Damit liessen sich die bestehenden Unsicherheiten bei den Bestellungen vermeiden. Die jährliche «Zitterpartie» mit dem Budgetbeschluss des Bundes im Dezember würde somit wegfallen. Das Bundesamt für Verkehr könnte im Gegensatz zur heutigen Situation das Fahrplanangebot rechtzeitig – das heisst also früher als vor Beginn eines Fahrplanjahres – bestimmen. Die Transportunternehmen müssten nicht mehr ihre Leistungen nach dem Prinzip Hoffnung bzw. als «vermuteter Auftrag» fahren, sondern sie könnten rechtzeitig ihre Offerten einreichen. Die Kantone wären in Kenntnis der tatsächlich vorhandenen Mittel in der Lage, die Verträge abzuschliessen.

Die Finanzierung des öV muss langfristig gesichert werden

Für die Infrastrukturvorhaben der KTU ist die Budgetabhängigkeit ein Problem (die SBB können sich auf eine Leistungsvereinbarung abstützen). Bei den KTU besteht zwar ein so genannter Rahmenkredit. Dennoch unterliegen auch hier die Beschlüsse zur Freigabe der entsprechenden jährlichen Mittel den Budgetbeschlüssen der Eidgenössischen Räte. Wichtig wäre aber, dass längerfristige Summen zur Verfügung gestellt würden, die flexibel nach effektivem

Bedarf eingesetzt werden könnten.

In den Kantonen bestehen Systeme, welche die mittel- und längerfristige Planung mit der gesicherten Finanzierung verbinden, aber auch eine schnelle und flexible Umsetzung möglich machen. Im Kanton Bern beispielsweise beschliesst der Grosse Rat alle vier Jahre über die mittelfristige Angebotsentwicklung und über die Investitionsplanung. Im Kanton Zürich wiederum beschliesst der Kantonsrat über die Entwicklung des Angebots und einen Rahmenkredit für mindestens zwei Jahre. So entsteht nicht nur eine rollende Planung, sondern auch eine regelmässig zum Voraus gesicherte Finanzierung. Bei den Investitionen führt der Kanton Zürich einen Fonds, der jährlich mit 90 Millionen Franken geäuft wird. Aus diesen Mitteln werden Investitionen ohne weitere Budgetbeschlüsse ermöglicht und bezahlt. ☺

Dr. George Ganz
Rechtsanwalt
Zürich
Tel. 044 342 23 00
g.ganz@dr-ganz.ch
www.dr-ganz.ch

Info: Dr. George Ganz betreut seit 1976 die Bau-, Planungs- und Umweltschutzkonferenz, BPUK, und seit 1990 die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV). George Ganz sicherte die Entwicklung der BPUK zur schlagkräftigen kantonalen Regierungsorganisation in den Bereichen Strasse, Umwelt, Raumplanung, Bau und öffentliches Beschaffungswesens sowie der KöV für den öffentlichen Verkehr.