

Hans-Ulrich Berger

Peter Güller

Samuel Mauch

Jörg Oetterli

Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz

Die letzten 50 Jahre

Rüegger Verlag

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	15
1 Der Verkehr in Wirtschaft und Gesellschaft	19
1.1 Verkehr, Wirtschaftswachstum und liberale Wirtschaftspolitik	19
1.2 Verkehr, Individualisierung und Gesellschaftspolitik	20
1.3 Verkehr, Wandel der Werte und Lebensformen	21
1.4 Technologieschübe im Verkehr	22
1.5 Verkehr, Umweltbelastung, Ressourcenverbrauch und Risikonähe	22
1.6 Staatliche und/oder privatwirtschaftliche Gestaltung des Verkehrs	23
1.7 Die EU als neue Kompetenzebene in der Verkehrspolitik	24
2 Vorgeschichte: Von der Pionierzeit bis zur Nachkriegszeit	25
2.1 Einleitung	25
2.2 Von der Pionierzeit bis zu den beiden Weltkriegen	25
2.2.1 Schienenverkehr	25
2.2.2 Strassenverkehr	28
2.2.3 Luftverkehr	30
2.2.4 Schifffahrt	30
2.3 Weltkriege und Übergang zur Verkehrspolitik der Nachkriegszeit	31
2.3.1 Schienenverkehr	31
2.3.2 Strassenverkehr	33
2.3.3 Luftverkehr	36
2.3.4 Schifffahrt	37
2.3.5 Rohrleitungen	38
2.4 Der Auftakt zur Modernisierung	38
2.4.1 Das schweizerische Nationalstrassennetz	38
2.4.2 Die Schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH)	40
2.5 Fazit	44
3 Institutionen und Akteure der Verkehrspolitik	47
3.1 Einleitung	47
3.2 Die Akteure der Verkehrspolitik	48
3.2.1 Wandel in der Rolle der öffentlichen Hand	48
3.2.2 Die Verkehrspolitik in der Aktivität der politischen Parteien	49
3.2.3 Die Interessenwahrnehmung von Verbänden	52
3.3 Institutionelle Reorganisationen auf Bundesebene	56

3.3.1	Entwicklung der Aufgabenteilung Bund, Kantone, Verkehrsunternehmen	56
3.3.2	Die Zusammenlegung der Verkehrsaufgaben beim UVEK	60
3.4	Die Akteure im Lichte der Volksentscheide zur Verkehrspolitik	62
3.4.1	Übereinstimmung zwischen Parolen und Abstimmungsergebnissen	63
3.4.2	Parolentreue der Anhängerschaft bei Verkehrsvorlagen	65
3.4.3	Divergierende Bevölkerungssegmente und regionale Unterschiede	66
3.5	Fazit	67
	Anhang Kapitel 3	68
A 3-1	Eidg. Volksabstimmungen mit verkehrspolitischer Bedeutung seit 1950	68
4	Herausbildung des europäischen verkehrspolitischen Rahmens	73
4.1	Einleitung	73
4.2	Lange Anlaufstrecke der europäischen Verkehrspolitik	74
4.3	Förderung des europaweiten Wettbewerbs	76
4.3.1	Freier Zutritt zu den Verkehrsmärkten und -netzen	76
4.3.2	Differenzierter Umgang mit staatlichen Beihilfen	81
4.3.3	Harmonisierung der Besteuerung und Abgaben	82
4.4	Vernetzung der Infrastrukturen	82
4.4.1	Aufbau der transeuropäischen Netze	83
4.4.2	Neue Formen der Trägerschaft und Finanzierung angezeigt?	85
4.5	Betrieb und Nutzungsorganisation der Netze	86
4.5.1	Multi- und monofunktionale Trassen	86
4.5.2	Bekanntnisse zum kombinierten Verkehr – vorerst beschränkte Wirkung	87
4.5.3	Auf dem Weg zur gemeinschaftlichen Verlagerungspolitik im Alpenraum	88
4.6	Technische Koordination	90
4.6.1	Umfassende Inangriffnahme der Interoperabilität bei den Bahnen	90
4.6.2	Technologieförderung	91
4.7	Schritte in Richtung Umweltschutz und nachhaltige Mobilität	92
4.7.1	Umweltschutz wird verspätet zu einer eigenständigen EU-politischen Domäne	92

4.7.2	Luftreinhaltepolitik: Von technischen zu verkehrspolitischen Massnahmen	94
4.7.3	Gehversuche zur Internalisierung der externen Kosten	95
4.7.4	Road Pricing in Städten: Von der Finanzierungs- zur Lenkungsmassnahme	98
4.8	Fazit	100
5	Infrastrukturausbau in der Schweiz	103
5.1	Einleitung	103
5.2	Vorerst rasche Umsetzung des Netzbeschlusses beim Nationalstrassenbau	104
5.3	Die Bahn wird zum zweiten Standbein der Verkehrsgestaltung	105
5.3.1	BAHN 2000: «So schnell wie nötig, nicht wie möglich»	105
5.3.2	Verankerung der NEAT im europäischen Umfeld	108
5.3.3	Einbindung in den ausländischen Hochgeschwindigkeits-Personenverkehr	110
5.3.4	Sicherung der Finanzierung der grossen Eisenbahnprojekte	112
5.3.5	Skepsis gegenüber einer Swissmetro	113
5.4	Anhaltende «Kohäsionspolitik» im Inland	114
5.4.1	Regional bedeutsame Infrastruktur-Projekte	114
5.4.2	Kapazitätsausbau u. Substanzerhaltung im Regionalverkehr	115
5.5	S-Bahnen zur (Nach-)Erschliessung der Agglomerationen	116
5.5.1	Zersiedlung als Ausgangslage	116
5.5.2	Von der U-Bahn-Vision zur S-Bahn-Realität: Das Beispiel von Zürich	116
5.5.3	S-Bahnen erobern quasi alle, auch grenzüberschreitende Agglomerationen	117
5.5.4	Hauptbahnhöfe: Verkehrsdrehscheiben im Zeichen der Bahnvernetzung	118
5.5.5	Zunehmend auch tangentielle Linien im öffentlichen Verkehr	119
5.6	Unterschiedliche Geschicke der Landesflughäfen	119
5.7	Diversifikation der Rheinschifffahrt	121
5.8	Wachsende Qualitätsansprüche an den Infrastrukturausbau	122
5.8.1	Umweltverträglichkeit als defensive Messlatte für Projekte	122
5.8.2	Nachhaltigkeit als politischer Ausweg	124
5.9	Stark ansteigende Beachtung der Anliegen des Langsamverkehrs	124
5.10	Fazit	125

6.	Betrieb und Bewirtschaftung des Verkehrssystems	129
6.1	Einleitung	129
6.2	Vom Bau zum Betrieb der Strassen	130
6.2.1	Verkehrssteuerung und -beruhigung auf städtischen Netzen	130
6.2.2	Richtungswechsel in der Parkierungspolitik	131
6.2.3	Tempolimiten im Stadtverkehr	132
6.2.4	Autofreie Innenstädte, Koexistenz der Verkehrsmittel	133
6.2.5	Mobilitätsmanagement	133
6.2.6	Forderung nach «intelligenten Verkehrssystemen» auf nationaler Ebene	134
6.2.7	Option Road Pricing	135
6.3	BAHN+BUS 2000: Landesweite Integration der Transportketten	136
6.3.1	Taktfahrplan und Knotenprinzip	136
6.3.2	Neuerungen im Regionalverkehr	138
6.3.3	Neuerungen beim Rollmaterial, Umschichtungen beim Rollmaterial-Markt	140
6.4	Der lange Weg zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs	142
6.4.1	Die Bahnreform 1 als Wegebner des Wettbewerbs im Güterverkehr	142
6.4.2	Neue Betriebsformen	143
6.4.3	Die Verlagerungspolitik	145
6.5	Weitere betriebliche Optimierungen im Bahnverkehr	146
6.5.1	Trassenvergabe	146
6.5.2	Interoperabilität	147
6.5.3	Vom Signal zur Führerstandsinformation; der Weg zum ETCS	148
6.5.4	Informatik im Gütertransport	148
6.6	Zunehmende betriebliche Komplexität der Luftfahrt	149
6.6.1	Die neuen «Freiheiten der Luft» lösen einen weitläufigen Strukturwandel aus	149
6.6.2	Flughafenbetrieb	150
6.6.3	Europäisierung der Flugsicherung	151
6.7	Rationalisierung der Rheinschifffahrt	152
6.8	Fazit	153
7	Finanzierung des Verkehrssystems	157
7.1	Einleitung	157
7.2	Frühe Harmonisierungsversuche	157

7.2.1	Die Lage vor 1970	157
7.2.2	Harmonisierungsbestrebungen	158
7.3	Unterschiede bei der Finanzierung der Verkehrsträger	160
7.3.1	Entwicklung der Staatsausgaben für Strassen- und öffentlichen Verkehr	160
7.3.2	Kostendeckungsgrade: Strassen- und Eisenbahnrechnung	163
7.4	Zweckbindungen und deren Lockerung beim Landverkehr	165
7.4.1	Rahmenkredite für die Eisenbahnen	166
7.4.2	Finanzierung des Strassenbaus	168
7.4.3	Versuch einer Öffnung der Zweckbindung: Gegenvorschlag zu «Avanti»	170
7.4.4	Der Fonds für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs («FinöV-Fonds»)	170
7.4.5	Der neue Infrastrukturfonds	172
7.5	Effizientere Gebühren und Beiträge, Abbau von Quersubventionierungen	173
7.5.1	Ersatz von pauschalen Abgaben durch leistungsbezogene Gebühren	173
7.5.2	Investitionen: Abkehr von punktuellen Finanzierungen	174
7.5.3	Innovative Finanzquellen für die Flughäfen	175
7.5.4	Abbau von Quersubventionierungen	176
7.5.5	Betriebsbeiträge: Vorgängige Leistungsvereinbarungen statt nachgängiger Defizitdeckung	176
7.6	Zunehmende Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte und deren Folgen	176
7.7	Zuordnung der Finanzmittel für die Neue Aufgabenteilung	178
7.8	Fazit	179
8	Wettbewerb und Liberalisierung	181
8.1	Einleitung	181
8.1.1	Ziel und Aufbau des Kapitels	181
8.1.2	Wettbewerb wozu?	181
8.2	Allgemeine Entwicklungslinien	182
8.2.1	Frühe Entwicklungen	182
8.2.2	Entwicklungslinien seit den 1970er-Jahren	184
8.3	Die Schweiz will «gleich lange Spiesse»	191
8.3.1	Vom Bahnmonopol zum Wettbewerb mit der Strasse: neue Krisen der Bahnen	192
8.3.2	Wettbewerb: ein zentrales Thema der GVK	194

8.3.3	Entwicklungen seit den 1970er-Jahren	196
8.4	Die EU will Marktöffnung	202
8.4.1	Wettbewerb im privaten Strassenverkehr als Tradition	202
8.4.2	Öffentlicher Verkehr: mit Reformen vom Monopol zum Wettbewerb	203
8.4.3	Luftfahrt als internationale Angelegenheit	208
8.5	Fazit	209
9	Externe Kosten und Nutzen, Kostenwahrheit	211
9.1	Einleitung	211
9.2	GVK: Externe Kosten und Nutzen verfälschen den Wettbewerb	212
9.2.1	Externe Kosten: lange kaum ein politisches Thema	212
9.2.2	1970er-Jahre: Umweltprobleme und externe Effekte werden politisch relevant	213
9.2.3	GVK-Thesen zu externen Kosten und Nutzen	214
9.3	Wissenschaftliche Grundlagen, politische Kontroversen, Lobbying	215
9.3.1	Forschungsarbeiten in einem politisch brisanten Bereich	215
9.3.2	Streit zwischen Schiene und Strasse um externe Kosten und Nutzen	218
9.3.3	Unterschiedliche Ansätze zur Umsetzung des Verursacherprinzips	221
9.3.4	Internationale Ebene	224
9.4	Politische Umsetzung in der Schweiz und Interdependenz mit der EU	225
9.4.1	Viele Vorschläge und Haltung politischer Akteure; LSVA als Durchbruch	225
9.4.2	Mechanismen politischer Umsetzung	228
9.5	Fazit	234
Anhang Kapitel 9		235
A9-1	Instrumente zur Internalisierung externer Kosten im Verkehr	235
10	Umwelt- und Energiepolitik im Verkehr	237
10.1	Einleitung	237
10.2	Aufschwung des Autos, ungetrübte Freude am Fortschritt	237
10.3	Grenzen des Wachstums: Umwelt und Energie	238
10.3.1	Thema Umwelt und Energie kommt ins öffentliche Bewusstsein	238
10.3.2	Strassenverkehr gerät in den Fokus der Umweltdiskussionen	240

10.3.3	Umweltorganisationen werden eine politische Kraft	246
10.4	Politik zwischen Nachhaltigkeit und Wachstum	249
10.4.1	Versprechen der Schweiz an der UNCED 1992 in Rio	249
10.4.2	Zeitgeist weht gegen Umwelthanliegen und nachhaltige Entwicklung	251
10.4.3	Freiwillige Vereinbarungen: Ausweg oder Umweg?	258
10.5	Klimaerwärmung als neue Herausforderung	259
10.5.1	IPCC-Bericht 2007 zur Klimaerwärmung lässt aufhorchen	259
10.5.2	Sogar das Parlament reagiert «spontan»	261
10.5.3	Ausblick: Wird der Strassenverkehr grüner als die Bahn?	262
10.6	Fazit	263
Anhang Kapitel 10		265
A10-1	Stellungnahmen von Parteien und Verbänden zu ausgewählten Verkehrsabstimmungen	265
11	Sicherheit	267
11.1	Einleitung	267
11.2	Grundsätzliches und allgemeine Übersicht	267
11.2.1	«Safety» und «Security»	267
11.2.2	Typisierung von Sicherheitsmassnahmen	268
11.2.3	Geringe Bedeutung der Sicherheit bei GVK und KVP	269
11.2.4	Überblick über das Unfallgeschehen seit den 1970er-Jahren	269
11.3	Sicherheit mit neuer Verantwortung im Eisenbahnverkehr	271
11.3.1	Übersicht Anzahl Unfälle und Verletzte	271
11.3.2	Von der Selbstverantwortung zur reglementierten Verantwortlichkeit	274
11.3.3	Unfälle als Auslöser neuer technischer Sicherheitsmassnahmen	275
11.3.4	Erweiterung des Sicherheitsmanagements um neue Elemente	277
11.3.5	Neue Anforderungen durch hohe Geschwindigkeiten und grenzüberschreitenden Betrieb	278
11.2.6	Professionalisierte Überwachung durch Aufsichtsstellen	279
11.4	Schwierige Umsetzung der Sicherheitspolitik im Strassenverkehr	280
11.4.1	Überblick	280
11.4.2	Passive und aktive Sicherheit, Strassenbau und Verkehrstelematik	283
11.4.3	Verkehrsmanagement	284
11.4.4	Intensivierung und Kontinuität der Führerausbildung	284

11.4.5	Schritte zur Realisierung einer «Vision Zero» seit den 1980er-Jahren	285
11.4.6	Umsetzung für die Politik: «Via Sicura»	287
11.5	Sichere schweizerische Binnenschifffahrt	288
11.6	Internationalisierung der Sicherheit im Luftverkehr	290
11.6.1	Überblick	290
11.6.2	Starke internationale Ausrichtung der Luftfahrtsicherheit	292
11.6.3	Unfälle decken Systemmängel auf	293
11.7	Sicherheit gegenüber kriminellen Angriffen («Security»)	294
11.7.1	Entwicklung der «Security»-Massnahmen	294
11.7.2	«Wild Cards» als neueste Herausforderung	295
11.8	Problematische Deckung der Sicherheitskosten	296
11.9	Fazit	297
Anhang Kapitel 11		299
A11-1	Wichtige Massnahmen und Abstimmungen über die Strassenverkehrssicherheit seit 1970	299
12	Der Verkehr in der Raumordnungs- und Regionalpolitik	301
12.1	Einleitung	301
12.2	Verkehr und Raum: Positive und negative Wechselwirkungen	302
12.2.1	Gute Verkehrslage als hartnäckig verteidigtes Hauptanliegen der Regionen	302
12.2.2	Verkehrswirkungen als ein Auslöser der bundesseitigen Raumplanung	303
12.2.3	Landesplanerische Konzepte mit starker verkehrs- politischer Abstützung	305
12.2.4	Von den Konzepten zu den bundesseitigen Sachplänen	307
12.2.5	Nachhaltigkeit als konsensfördernde Richtschnur	307
12.3	Von der räumlichen Ordnung zur regionalpolitischen Aktivierung	308
12.3.1	Minderung der Verkehrsgunst-Unterschiede	309
12.3.2	Förderung des Berggebiets, des Juras und weiterer ländlicher Gebiete	310
12.3.3	Grenzregionen gewinnen an Bedeutung	313
12.3.4	Neu: Unterstützung der Städte als «Motoren der Volkswirtschaft»	314
12.4	Die Flughäfen als Faktoren des internationalen Standortwettbewerbs	317
12.4.1	Die Landesflughäfen werden zu Airport Cities	317
12.4.2	Die Flughafenprobleme von Zürich im SIL- Koordinationsprozess	318

12.5	Fazit	320
	Zusammenfassung	323
	Vorbemerkungen	323
	Nationalstrassenbeschluss und Gesamtverkehrskonzeption als Ausgangslage	323
	Wachsende Herausforderungen	324
	Sieben Entwicklungspfade der Verkehrspolitik	325
	1 Der Autobahnbau und die späte Nachrüstung der Bahn	325
	2 Betriebliche Optimierung und Bewirtschaftung der Infrastrukturen	327
	3 öV-freundliche Neuordnung der Verkehrsaufgaben und deren Finanzierung	329
	4 Verkehr im Zeichen von Sicherheitsdenken, Umweltschutz und Energiesparen	331
	5 Kostenwahrheit als Faktor des Wettbewerbs unter den Verkehrsträgern	336
	6 Europäisierung des Verkehrsmarktes und des Verkehrsrechts	338
	7 Von defensiver Raumplanung zu aktiver verkehrsgestützter Raumentwicklung	340
	Schlussbemerkungen	342
	Erfahrungen: Stellungnahmen der Vorsteher EVED/UVEK	344
	Alt-Bundesrat Leon Schlumpf	346
	Alt-Bundesrat Adolf Ogi	349
	Bundesrat Moritz Leuenberger	352
	Erwartungen junger Parlamentsmitglieder an die Zukunft	356
	Christophe Darbellay	358
	Laurent Favre	360
	Bastien Girod	363
	Tiana Angelina Moser	365
	Roger Nordmann	367
	Lukas Reimann	369
	Die Autoren	371
	Literaturhinweise	373
	Sachwortregister	389
	Abkürzungen	394