

Es gilt das gesprochene Wort!

Sperrfrist: 13. September 1996

FöV / Eintreten KVF Ständerat

Referat

von

Bundesrat Moritz Leuenberger

Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und
Energiewirtschaftsdepartements

anlässlich der Sitzung der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des
Ständerats

Bern, 13. September 1996

Herr Präsident, sehr geehrte Frau Ständerätin,
sehr geehrte Herren Ständeräte

Sie haben sich nun an mehreren Sitzungen mit der Vorlage über den Bau und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs befasst.

Bisherige Arbeit der Kommission

Die Vorlage ist von Vertretern der Verwaltung ausführlich vorgestellt und in einen Gesamtzusammenhang der Verkehrs- und Finanzpolitik des Bundesrats gestellt worden.

Sie haben zudem Vertreter der Kantone, des Auslands, interessierter Kreise sowie aussenstehende Experten angehört.

Für ihre aktive Mitarbeit möchte ich Ihnen herzlich danken.

* * *

Sie haben sich an diesen Sitzungen ein vertieftes Bild über den Inhalt der Vorlage machen können.

Bilanz nach ersten Sitzungen

Ich werde sie deshalb nicht mehr im einzelnen vorstellen.

Sie haben während den Sitzungen sicher auch die Bestätigung erhalten,

Widerstände ...

dass verschiedenste Widerstände gegen den einen oder anderen Teil der Vorlage bestehen

und dass sich die Diskussion über die NEAT scheinbar endlos fortsetzt und der Grad der Gehässigkeit quer durch das Land steigt.

Doch Sie haben auch die Bestätigung erhalten,

... und Widersprüche

dass sich die Forderungen und Widerstände zum Teil diametral widersprechen.

Wenn Sie den Wünschen auf der einen Seite des Spektrums entgegenkommen würden,

dann bauen Sie noch grössere Widerstände auf der anderen Seite des Spektrums auf.

Der Ruf nach einer Veränderung der Vorlage bleibt zwar bestehen und scheint sich sogar zu akzentuieren,

doch es zeichnet sich ein altbekanntes, gutschweizerisches Bild ab:

der erste will mehr, der zweite weniger, der dritte will es anders und der vierte will eine Mischung davon.

* * *

Bleibt die Frage, was der Bundesrat in dieser Situation will.

Position des Bundesrats

Bei aller Bereitschaft zur Diskussion und zur Verbesserung jeder Vorlage,

möchte ich zu einer gewissen Zurückhaltung in bezug auf neue Modelle und Konzeptionen aufrufen.

Ich bin der festen Ueberzeugung, dass wir das Rad nicht neu erfinden können, auch nicht mit immer neuen Studien und Ideenwettbewerben.

Weiter bin ich überzeugt davon, und zwar trotz allen Einwänden nach wie vor überzeugt davon,

dass der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft eine gute, wenn nicht sogar die insgesamt bestmögliche Lösung präsentiert.

* * *

Ich möchte im folgenden in einem ersten Teil einen Blick zurück werfen und die Vorlage an den politischen Vorgaben messen.

Gliederung des Referats

Dann möchte ich in einem zweiten Teil einige bei dieser Vorlage zentrale Leitlinien aus Sicht des Bundesrats hervorheben

und Sie schliesslich bitten, auf die Vorlage einzutreten und sie zügig weiterzubehandeln.

* * *

Werfen wir vorerst einen kurzen Blick zurück.

Die heute zur Diskussion stehende Vorlage ist in Schritten gewachsen.

Die erste Phase: im Verlaufe des Jahres 1994 sind Zweifel an der Rentabilität der NEAT und an der Notwendigkeit zweier neuer Basistunnel entstanden.

Zudem präsentierte sich die Lage der Bundesfinanzen äusserst düster.

Der Bundesrat hat in der Folge anfangs 1995 beschlossen, das Projekt baulich zu überprüfen und die Risiken der Finanzierung zu senken.

Neue Finanzierungsinstrumente - Stichwort "Treibstoffzehner für die NEAT" - sollten einen höheren Anteil an direkter Finanzierung anstelle von Verschuldung bewirken.

In dieser Phase wurde also das Abrücken von der bisherigen NEAT-Konzeption in bezug auf Bau und Finanzierung vorbereitet.

* * *

1. Teil: Blick zurück

1. Phase: Zweifel bei NEAT - Abrücken von bisheriger Konzeption

In einer zweiten Phase forderten breite Kreise von Parteien, Verbänden und der Öffentlichkeit nicht mehr nur eine neue Finanzierung der NEAT,

2. Phase: neue Finanzierung für alle Grossprojekte - neue Einnahmen

sondern eine Uebersicht über alle Grossprojekte des Verkehrs und eine spezielle Finanzierung, die alle Grossprojekte des öV langfristig abdecken sollte.

Der Bundesrat hat im Frühjahr 1995 eine Uebersicht über die finanzrelevanten Verkehrsgeschäfte erarbeiten lassen

und im Juni 1995 eine Arbeitsgruppe eingesetzt (die Gruppe "Gygi-Friedli") mit dem Auftrag,

- die dringendsten Investitionsbedürfnisse zu definieren
- ein Finanzierungskonzept auszuarbeiten
- und Möglichkeiten eines Fonds für den öffentlichen Verkehr zu prüfen.

In dieser Phase erfolgte der Schritt weg von der NEAT hin zu einer Neuorientierung bei allen Grossprojekten des öV;

zugleich wurde vorgegeben, neue Finanzierungsinstrumente zu definieren und sie auf eine Langfristplanung der Infrastrukturen abzustimmen.

* * *

Die dritte Phase - Kenntnisnahme des Expertenberichts durch den Bundesrat im August 1995, Vernehmlassung, Ausarbeitung der Botschaft und nochmalige Konsultationen vor der endgültigen Verabschiedung - hat diese Konzeption gefestigt.

Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass der Bundesrat die Vorlage nicht im luftleeren Raum konzipiert,

sondern einen klar und breit geäusserten politischen Willen umgesetzt hat.

Dies gilt für sämtliche Eckpfeiler der Vorlage, die zugleich auch die heute kritisierten Punkte darstellen:

- der Einbezug sämtlicher Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs über eine lange Frist und damit notgedrungen ein zahlenmässig sehr hohes Investitionsvolumen

3. Phase: Botschaft - Festigung der Konzeption

Politischer Wille umgesetzt

- die massive Redimensionierung der NEAT und damit verbundene schmerzliche Verzichte
- und die fonds-ähnliche Spezialfinanzierung mit einem hohen Anteil an direkter Finanzierung,

was *zwingend* zu neuen, zweckgebundenen Einnahmen oder einer anderer Verwendung von bestehenden Finanzierungsquellen führen muss.

An diesen Eckpunkten und politisch vielleicht unbequemen Entscheiden kommt keine veränderte Vorlage vorbei,

sofern nicht die ursprünglichen Ziele und Vorgaben der Neuorientierung wieder aufgegeben werden sollen.

Ein Vollausbau der Gotthardachse - um ein Beispiel zu wählen - verletzt das nachhaltig geforderte Ziel der Redimensionierung und Kostensenkung der NEAT,

ausser man "löst" die Frage in freund-eidgenössischer Manier durch Streichung des Basistunnels am Lötschberg,

Politisch unbequeme Entscheide unumgänglich

Beispiele

wobei dadurch wiederum eine Reihe von verkehrspolitischen Nachteilen entstehen würden.

Der verlockende Griff auf die für die zweite Etappe von Bahn 2000 eingesetzten Gelder würde von der Forderung nach einer längerfristigen finanziellen Sicherung der weiteren Förderung des öffentlichen Verkehrs abrücken

und "löst" Finanzierungsprobleme von heute höchstens mit neuen Finanzierungsproblemen nach 2005.

Der Ruf nach privater Finanzierung schliesslich ist wenig überzeugend,

wenn Zweifel an der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der NEAT am Anfang der ganzen Ueberprüfung gestanden sind.

Man kann es drehen und wenden wie man will:

es gibt - ausser einer weiteren Verzögerung und Umgehung der Entscheide - keinen Weg des geringsten Widerstands.

* * *

Es gibt - damit komme ich zum zweiten Teil meiner Ausführungen - auch keinen Grund,

die Vorlage des Bundesrats auf den Kopf zu stellen.

Die Vorlage erfüllt im Gegenteil fünf für den Bundesrat zentrale Anforderungen.

Erstens entspricht die Vorlage den übergeordneten Zielen des Bundesrats und - wie ich meine - auch des Parlaments in der Verkehrs- und Umweltpolitik.

Die Botschaft legt einen klaren Akzent auf die Stärkung des öffentlichen Verkehrs,

und zwar auf allen Angebotsebenen

und nicht als "Gegenposition" zum Strassen- oder Luftverkehr, sondern als wichtige Ergänzung dazu.

Ein Ausbau der Infrastruktur und die damit verbundene massive Verbesserung der Angebote auf der Schiene sind zwingend,

wenn wir die Mobilität und das zu erwartende Verkehrswachstum bewältigen wollen,

wenn wir die umweltpolitischen und lufthygienischen Ziele des Bundes und der Kantone umsetzen wollen

2. Teil: Anforderungen an Vorlage

1. Verkehr und Umwelt

Ausbau zwingend

und wenn wir kostspielige, raum- und umwelt-politisch fragwürdige Ausbauten des Strassen-netzes und des Luftverkehrs über das heute geplante Ausmass *hinaus* verhindern wollen.

Die Prognosen über das zukünftige Verkehrs-potential im alpenquerenden Verkehr gehen von einer Verdoppelung bis 2020 aus.

Prognosen und Nachfrage

Strittig dabei sind kaum die Prognosen zum Potential, sondern die Frage, ob dieses Poten-tial tatsächlich auf die Schiene gebracht werden kann und zu welchem Preis.

Dies hängt von den angebotenen Infrastrukturu-ren - der NEAT - sowie von den flankierenden Massnahmen ab,

wie beispielsweise der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, der Umsetzung des Alpenschutzartikels und der Bahnreform.

Die Frage der Nachfrage bzw. der Auslastung der NEAT ist also vor allem eine Frage des politischen Willens,

den Verkehr, und zwar auch den heutigen Umwegverkehr auf der Strasse durch Frank-reich und Oesterreich, auf die Schiene durch die Schweiz zu verlagern.

Der Bundesrat hat diesen Willen und beantragt deshalb auch die gleichzeitige Realisierung beider Achsen der NEAT,

um vor allem mit der Lötschbergachse rechtzeitig Kapazitäten für die Umsetzung des Alpenschutzartikels bereitzustellen

und um mit der raschen Realisierung des Gotthardbasistunnels entscheidende Attraktivitätssteigerungen für den Güter- und Personenverkehr anzubieten,

welche mit dem Grossraum Zürich das stärkste Wirtschaftsgebiet in die neuen Hochgeschwindigkeitslinien in Europa einbindet.

Die vorliegende Botschaft fügt sich damit nahtlos in die Legislaturplanung 1995 - 1999 und in den Schwerpunkt "Raumordnung - Umwelt - Infrastruktur" ein.

Die ressourcenschonende Bewältigung der Mobilität stellt übrigens nicht nur die Schweiz, sondern auch die Europäische Union vor grosse Herausforderungen.

Sie beschreitet mit dem Ausbau der transeuropäischen Schienennetze und dem jüngsten Weissbuch "Revitalisierung der Eisenbahn" einen ähnlichen Weg wie die Schweiz.

Gleichzeitige Realisierung auf beiden Achsen

Umsetzung Legislaturziele

* * *

Eine zweite bedeutende Anforderung an die Vorlage liegt bei der Finanzierung.

2. Finanzpolitisch sinnvoll

Die Konzeption der Vorlage macht auch aus finanzpolitischer Sicht Sinn.

Zum einen lässt sich die Subventionsabhängigkeit des öffentlichen Verkehrs längerfristig nur durch attraktivere Angebote und flankierende Massnahmen reduzieren.

Abbau Subventionsabhängigkeit

"Heute investieren, um morgen wettbewerbsfähige, kostengünstige und produktive Angebote zu haben", lautet die Devise.

Zum andern sorgt die fonds-ähnliche Finanzierung über zweckgebundene Mittel und die langfristige Ausrichtung für eine wesentlich bessere Planbarkeit des Bundeshaushalts.

Längerfristige Planbarkeit

Es wird die gleiche Finanzierungsart wie für den Nationalstrassenbau vorgeschlagen, wobei zwischen den beiden Finanzierungen keine Mittelkonkurrenz entsteht.

Die vorgesehene Spezialfinanzierung für den öV mit teilweise neuen Einnahmen ist Bestandteil der Legislaturplanung 1995 - 1999 und der längerfristigen Strategie des Bundesrats zur Sanierung des Bundeshaushalts.

Neue Einnahmen / Sanierung Bundeshaushalt

Denn neue Einnahmen beantragt der Bundesrat nur für die Finanzierung der Grossprojekte des öV und die Absicherung der AHV/IV.

Auf der anderen Seite unterbreitet der Bundesrat massive und schmerzhafte Sparvorschläge, um die Sanierung des Bundeshaushalts zu erreichen.

Immer weitere Drehungen an der "Sparschraube" sind trotz allen Bekenntnissen zum Sparen politisch wohl kaum durchsetzbar.

Gelingt es nicht, für die Grossprojekte neue Einnahmen durchzusetzen,

so ist entweder die Sanierung des Bundeshaushalts auf Jahre hinaus nicht möglich oder aber die Infrastrukturprojekte - und zwar nicht nur die NEAT - sind grundsätzlich in Frage gestellt.

* * *

Ueber die vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente - insbesondere die Erhöhung des Treibstoffzolls und den Beizug von Teilen der LSVA - kann man freilich immer diskutieren.

Vorgeschlagene Finanzierungsinstrumente

Doch es bleibt festzuhalten, dass nach wie vor ein Verschuldungsanteil vorgesehen ist

und dass der Grundbedarf an Investitionen und Abgeltungen für den Betrieb des öV über bestehende Mittel des ordentlichen Bundeshaushalts abgedeckt werden.

Doch die neuen Einnahmen sind nicht wegzudiskutieren und sie tun weh.

**Neue Einnahmen ver-
kraftbar, kohärent und
konsequent**

Sie sind allerdings auch als verkraftbar zu bezeichnen,

indem zum Beispiel die Erhöhung des Treibstoffzolls um 10 Rappen den Autofahrer mit durchschnittlich 100.- Franken pro Jahr belastet.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Instrumente scheinen mir zudem kohärent und - wiederum auf der Ebene der Legislaturziele des Bundes betrachtet - auch konsequent.

Die fiskalische Belastung des Strassenverkehrs schafft gewisse Anreize, um Verkehr von der Strasse auf die Schiene zu bringen.

Diese Anreize wollen wir schaffen, um die neuen Infrastrukturen auszulasten und die angestrebte verkehrs- und umweltpolitische Wirkung tatsächlich auch zu unterstützen.

Die vorgeschlagene Finanzierung belastet den Güterverkehr und den Personenverkehr auf der Strasse,

die neuen Infrastrukturen des öV dienen auf der anderen Seite ebenfalls dem Güter- und dem Personenverkehr und führen zu einer Entlastung der Strasseninfrastruktur.

Beide Teile der Vorlage - die Finanzierung und der Ausbau der Infrastrukturen - sind demzufolge konsequent auf das übergeordnete Ziel ausgerichtet,

die Mobilität - und zwar die stets wachsende Mobilität - menschen- und umweltverträglich zu bewältigen.

Andere denkbare Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel ein Mehrwertsteuerzuschlag, müssen als bedeutend weniger kohärent bezeichnet werden

und treten in Konkurrenz und Konflikt zu anderen Finanzierungsaufgaben, insbesondere zur längerfristigen Absicherung der Sozialwerke.

Die Vorlage des Bundesrats setzt den Hebel an den richtigen Orten an, um das Risiko der ungenügenden betriebswirtschaftlichen Rentabilität aufzufangen.

Erstens senken wir mit der massiven Redimensionierung der NEAT Kosten im Umfang von rund 5 Milliarden Franken.

Zweitens erhöhen wir mit der vorgeschlagenen Finanzierung bewusst den Anteil an direkter Finanzierung statt Verschuldung.

Drittens setzen wir auf der Ertragsseite an und wollen mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, der Umsetzung des Alpenschutzartikels und der Bahnreform für mehr Verkehr auf der Schiene und höhere Markttarife im Schienengüterverkehr sorgen.

* * *

Eine dritte zentrale Anforderung an die Vorlage bildet die Erhöhung der Standortqualität und die dringenden konjunkturellen Impulse.

Sehr viele Schweizerinnen und Schweizer sind heute tief verunsichert.

Risiken betreffend Rentabilität auffangen

3. Standortqualität / Konjunktur

Verunsicherung

Betriebsschliessungen, überschätztes Wachstum, Einbruch der Binnennachfrage und Entlassungen: so lauten die Schlagzeilen,

die viele Menschen nicht nur in den Nachrichten, sondern am eigenen Leib und in der Realität erfahren.

Den Kriechgang der schweizerischen Konjunktur belegt die Tatsache,

dass unser Land von allen OECD-Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre die tiefste Wachstumsrate hatte.

Die Wachstumsprognosen für die nächsten Jahre stimmen kaum optimistischer.

Ein Investitionsvolumen von rund 30 Milliarden Franken, wie es die Botschaft des Bundesrats enthält, bietet verteilt auf 20 Jahre eine sehr willkommene Konjunkturspritze.

Mit diesen neuen Infrastrukturen lassen sich Zehn-Tausende von neuen Arbeitsplätzen schaffen,

und zwar auf direktere und sinnvollere Weise als durch die Suche nach vorziehbaren Investitionen oder nach neu zu schaffenden staatlichen Investitionsprogrammen.

Kriechgang der Konjunktur...

... mit Investitionen begegnen

* * *

Die Konjunkturlage der nächsten Jahre kann und soll unter anderem mit neuen Investitionen positiv beeinflusst werden.

Unbestritten: wichtiger Standortfaktor

Das Gleiche gilt aber auch für den längerfristig wirksamen Faktor der Standortqualität,

wo die Infrastrukturen - zum Beispiel Verkehr, Telekommunikation, Energieversorgung - bekanntlich eine zentrale Rolle spielen.

Mit dem Ausbau der Schieneninfrastruktur lässt sich auch in dieser Hinsicht ein bedeutender Schritt nach vorne machen.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Projekte - Konjunktur, Arbeitsplätze und Standortqualität - ist denn auch unbestritten.

Es gilt lediglich, die Projekte nun auch umzusetzen.

* * *

Eine *vierte wichtige Anforderung* an die Vorlage bildet die Verträglichkeit mit den europäischen Entwicklungen und unseren europäischen Verpflichtungen.

4. Europaverträglichkeit

Im Transitabkommen hat sich die Schweiz dazu verpflichtet,

Verpflichtung Transitabkommen

zwei neue Flachbahnen zu bauen und erste betriebsfähige Teilstrecken im Jahr 2005 in Betrieb zu nehmen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Netzlösung erfüllt diese Verpflichtungen optimal.

Diese völkerrechtliche Verpflichtung des Transitabkommens nun als lästiges Opfer auf dem Altar der EU abzutun,

Kein Opfer für EU

wie dies da und dort geschieht,

zielt aus Sicht des Bundesrats deutlich an der Wirklichkeit vorbei.

Wenn die Schweiz ihre Ziele in der Umwelt- und Verkehrspolitik umsetzen will

Ziele der Schweiz umsetzen

und wenn sie ihre Standortqualität durch eine Anbindung an die europäischen Hochleistungsnetze halten und ausbauen will,

dann sind wir zwingend auf leistungsfähigere und attraktivere Schieneninfrastrukturen im alpenquerenden Verkehr und neue Hochgeschwindigkeitsverbindungen - Stichwort TGV - angewiesen.

Dies liegt in erster Linie im Interesse der Schweiz.

Deshalb ist es auch die Schweiz, die in den bilateralen Verhandlungen im Landverkehr die Forderung nach einer koordinierten Verkehrs-
politik im Alpenraum eingebracht hat.

* * *

Werfen wir zudem noch einen Blick auf die sich längerfristig in Europa abzeichnende
Entwicklung,

so bestätigt sich dieses hohe Interesse der
Schweiz noch deutlicher.

In Frankreich, England, Deutschland, Italien, den Benelux-Staaten, Spanien und Skandinavien entstehen neue Hochgeschwindigkeits-
verbindungen und -angebote.

Neue und ausgebaute Infrastrukturen - gegen 30'000 Kilometer bis ins Jahre 2015 - neue
Technik und neue Züge werden den europäischen Eisenbahnverkehr prägen.

War die Schweiz ursprünglich bei der Planung dieser Netze und Technologien noch weit
vorne,

so sind wir heute nicht zuletzt wegen unseren langen Planungs- und Realisierungsprozessen deutlich nach hinten gerückt.

Längerfristige Interessen der Schweiz

(30'000 km: Neu-, Aus-
bau- und Verknüpfungs-
strecken)

TGV, ICE, Pendolino der AVE in Spanien sind ebenso wenig Schweizer Produkte,

wie die zahlreichen bereits bestehenden oder bis um das Jahr 2000 realisierten Neubau-
strecken in der Schweiz liegen.

Die von der Schweiz geplanten, nun redimen-
sionierten Ausbauten des Schienennetzes sind
im europäischen Vergleich alles andere als
Gigantismus.

Zusammen mit den Liberalisierungen im
Eisenbahnverkehr, dem "free access" sowie
der geplanten Durchlässigkeit der Grenzen mit
"free-way-Korridoren" entsteht eine europä-
sche Entwicklung,

aus der sich die Schweiz unter keinen
Umständen ausklinken darf.

* * *

Eine fünfte sehr wichtige Anforderung der
Vorlage sieht der Bundesrat in der innen- und
staatspolitischen Wirkung.

Selbstzweifel, Zerrissenheit und Handlungs-
unfähigkeit scheinen das Bild der Schweiz
immer mehr zu prägen.

**5. Innen- und Staatspoli-
tik**

Der härtere Verteilungskampf trägt ohne Zweifel das Seine dazu bei.

Hinzu kommt die Gobalisierung des Wirtschaftssystems und die tiefgreifenden Strukturreformen,

die vielen Menschen bisher fixe Orientierungspunkte rauben.

Ich möchte den Begriff der "Krise" nicht überstrapazieren,

doch allzuweit davon liegen wir heute nicht.

Die seit Jahren andauernde Diskussion über die NEAT ist für mich ein Ausdruck davon.

Der Bundesrat hat dieses und die anderen Grossprojekte nun auf eine neue, staatspolitisch und regional ausgewogene Grundlage gestellt,

um die Situation zu deblockieren.

Umso wichtiger ist es aus Sicht des Bundesrats,

nun mit der raschen Realisierung und Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs ein Zeichen zu setzen.

Ein Zeichen für inneren Ausgleich, für Handlungsfähigkeit und für die Gestaltung der Zukunft.

* * *

Lassen Sie mich zum Schluss Bilanz ziehen.

Schluss und Eintreten

Die Vorlage setzt klare politische Forderungen und Vorgaben um.

Und sie erfüllt fünf aus Sicht des Bundesrats wesentliche Anforderungen:

- sie ist verkehrs- und umweltpolitisch sinnvoll und zwingend;
- sie ist auf eine kohärente Finanzierungs-konzeption abgestützt und ist finanzierbar
- sie löst volkswirtschaftlich und standortpolitisch wichtige und dringende Impulse aus
- sie wahrt unsere europäischen Verpflichtungen und setzt eigene Ziele der Schweiz im Rahmen einer europäischen Entwicklung um
- und sie setzt innen- und staatspolitische Zeichen für Optimismus und Ausgleich statt für Pessimismus und Konfrontation.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und
sie mit Nachdruck zu unterstützen.

* * *