

Grenzerfahrungen - auch mit dem öffentlichen Verkehr

Referat von Regierungsrat Matthias Michel, Volkswirtschaftsdirektor

(Am «ZVB-Meeting» der Zugerland Verkehrsbetriebe AG vom 6. Oktober 2011)

Einleitung: Grenzerfahrungen verschiedenster Art

Der öffentliche Verkehr (öV) und die Erfahrungen mit ihm ermöglichen Grenzerfahrungen verschiedenster Art; persönlich und kollektiv. Vielleicht auch deshalb ist es so faszinierend, im Bereich öV Verantwortung zu tragen.

Es sind Grenzerfahrungen in verschiedenster Hinsicht: geografisch, finanziell, technologisch, parteipolitisch, im Kanton und national.

Zuerst aber eine ganz persönliche Erfahrung, die auch eine Grenzerfahrung war, und zeigt, wie hoch oder tief der öV vor ca. 20 Jahren im Kurs stand. Es war eine Erfahrung aus meiner ersten Zeit als politisch Aktiver bei den Jungliberalen. Ich war daran, mich auch öffentlich zu äussern und eine Kandidatur als Kantonsrat ins Auge zu fassen. Bei einem Gespräch an der Bar kam ich mit einem Bürger ins Gespräch betreffend Verkehrsmittel. Ich bekannte mich dazu, weder ein eigenes Auto zu haben noch eines zu wollen. Reaktion: Er lachte mich aus: Das sei gar nicht möglich: Zur Arbeit ginge ja noch, aber in der Freizeit und in den Ferien - da komme man doch ohne Auto nicht aus. Vor 20 Jahren. Ich meine, das Gegenteil ist heute der Fall: Ich komme bestens aus ohne Auto. Mit vier Kindern.

Öffentlicher Verkehr mit hoher politischer Akzeptanz

Klar gab es damals noch keinen Stundentakt im Fernverkehr, der Regionalverkehr und die Feinerschliessung waren noch nicht so gut ausgebaut und noch nicht "aus einem Guss". Doch die Grenze oder die eingeschränkte Sicht auf den öV war auch in den Köpfen.

Diese Grenze haben wir heute überwunden. Es zeigt sich darin, dass der öV auf dem politischen Parkett total salonfähig geworden ist. Ja mehr: Fast jede Partei profiliert sich heute auch mit Ideen und Vorschlägen im öV. Und der Bereich öV ist einer der wenigen Bereiche (von einer gewissen öffentlichen und wirtschaftlichen Bedeutung), bei dem Parteiideologien keine Grenzen sind und bei welchem parteiübergreifende Grenzüberschreitungen, ja Brücken möglich und Realität sind. Ich könnte ihnen fast jede öV-Vorlage im Kantonsrat der letzten Jahre erwähnen, welche jeweils mit einer oder ganz wenigen, an einer Hand abzählbaren Gegenstimmen gutgeheissen wurde (Beispiele: KRB Fr. 400 Mio. - Vorfinanzierung nationale Bahninfrastruktur; Teilergänzungen Stadtbahn Zug, neue Haltestellen für die Stadtbahn, 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich mit Beschleunigung der Strecke Thalwil-Zug usw.).

Mit den aktueller gewordenen Fragen betr. Klima und Energie bzw. der entsprechenden ökologisch ausgerichteten Politik wird, so glaube ich, der öV nach wie vor ideologie- und parteipolitische Grenzen sprengen (sicher die Infrastrukturvorhaben; was die Finanzierung und die Preispolitik anbelangt, da dürfte es sicher parteipolitische Unterschiede geben).

Man kann sagen: Zum Glück sind die parteipolitischen Grenzen beim öV überwunden. Denn: Es gibt genügend andere Grenzerfahrungen. Lassen Sie mich einige nennen.

Negative externe Effekte

Bei negativen externen Effekten denkt man zwar zuerst an den individuellen motorisierten Privatverkehr (MIV). Doch vermehrt stösst der öV bezüglich negativen Effekten (Lärm, Landverbrauch, Zerschneidungswirkung, Energieverbrauch, Luftverschmutzung) auch an Grenzen. Diesbezüglich ist nur Langsamverkehr relativ unbestritten. Der öV (sei es auf Schiene oder Strasse) ist nicht einfach selbstverständlich nachhaltig, nur weil er kollektiv ist: Er muss beweisen, dass er nachhaltig ist (im Sinne der drei Pfeiler der Nachhaltigkeit: ökonomisch, ökologisch und sozial nützlich). Die hohe politische Akzeptanz, die ich erwähnt habe, muss sich bei allen neuen Infrastrukturen, bei neuen Linienführungen, bei Taktverdichtungen usw. bewähren. Sei es beim Dieselverbrauch von Bussen, sei es beim Lärmschutz - der öV macht hier Grenzerfahrungen. Positiv möchte ich hier auch die Anstrengungen der ZVB erwähnen betr. ökologischen Fahrzeugen und ökologischem Fahrstil der Chauffeure (z.B. Weiterbildungskurs eco-drive).

Steigende Mobilitätsnachfrage

Unser Wohlstand, das international verglichen hohe Volkseinkommen, die Flexibilität der Bevölkerung, gepaart mit leistungsfähiger Verkehrsinfrastruktur generiert eine steigend Nachfrage nach Mobilität. Erst seit kurzem wird diskutiert, ob es nicht an der Zeit sei, diese Mobilität zu beeinflussen, sprich zu bremsen, da die ungebremste Mobilität als Verursacherin mehrerer Probleme erkannt wird: Energieverbrauch, Klimaproblematik, Zersiedelung. Die Mobilität stösst somit an Grenzen, ob MIV- oder öV-Mobilität. Diskutiert wird insbesondere, wie die Raumplanung Grenzen setzen kann. Aber auch die Tarif- und ev. Steuerpolitik (nachfragebeeinflussende Preisgestaltung je nach Tageszeit, Reduktion des Pendlerabzuges usw.).

Finanzierung

Vor einem Jahr: In der gleichen Zeit, wo alle Regionen sich rüsteten, um im Rahmen der zukünftigen Eisenbahninfrastruktur ihre Ausbauprojekte zu präsentieren und positionieren (vom Brüttenertunnel bis zum Tiefbahnhof Luzern) ging der Aufschrei der SBB durch die Medien: Mehr als Fr. 600.-- Mio. fehlen den SBB allein für den derzeitigen Unterhalt des Netzes! Und spätestens seither ist die Eisenbahninfrastrukturplanung zu einer Finanzplanung geworden. Es zeigt sich auch in den Begriffen: Aus ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) ist FABI geworden (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur). Hinzu kommt, dass im Verhältnis zu anderen Bereichen die Verkehrsausgaben der öffentlichen Hand überproportional wachsen. Die Politik wird das nicht dauernd hinnehmen. Entsprechend steigen die Forderungen und auch die Akzeptanz, dass Nutzerinnen und Nutzer von Verkehrsinfrastrukturen diese vermehrt bezahlen bis hin zur Forderung der vollen Kostendeckung (Forderungen von economiesuisse).

Technologische Entwicklung

Und schliesslich noch eine vierter Faktor, welcher die Entwicklung des öV begrenzt, mindestens bisher: ein technologischer Faktor. Die Entwicklung neuer Technologien findet mindestens national (Preissystem Schweiz), mehrheitlich aber international (ETCS, GSM-R, Fahrzeugtechnologien) statt. Ein einzelner Kanton kann hier kaum etwas ausrichten. Dieser Bereich der Technologie findet also ausserhalb unserer Grenzen statt. An Grenzen stösst die Vielfalt dieser verschiedenen Technologien, die ja über mehrere Entwicklungsgenerationen hinweg kompatibel sein sollten. Die Übersicht hier zu bewahren, ist schwierig. Ich stelle nur fest, dass hier grosse Risiken bzw. Kosten schlummern, welcher schliesslich auf die öffentliche Hand und die öV-Nutzer zukommen. Ich frage mich schon, ob man hier nicht durch gemeinsame Ausschreibungen bzw. gemeinsam definierte technische Anforderungen die technologische Entwicklung mindestens in Richtung von Kompatibilität positiv beeinflussen kann und noch mehr sollte.

Grenzen speziell auf Kantonsebene

Genereller Gestaltungsspielraum

Einerseits sind die Einflussmöglichkeiten des Kantons im Verlauf der letzten Jahre gestiegen. Früher war öV-Politik vorwiegend Tarifpolitik. In diesem Bereich sehen wir, dass die Tarifverbände aufgrund deren geografischen Grenzen auch schnell an Grenzen stossen und nur punktuell Impulse setzen können (z.B. Job-Abo des Tarifverbundes Zug). Die Verbundgrenzen sind schnell erreicht (deshalb gibt es u.a. das Projekt Z-Pass).

Heute können wir bei der Angebotsgestaltung mitwirken. Auch hier ist die Stadtbahn und das Konzept "Bahn und Bus aus einem Guss" das Paradebeispiel. Doch auch hier: Nicht zuletzt dank des Erfolges und der Bedeutung des Kantons Zug als Wirtschafts- und Arbeitsplatzzentrum wird der Ruf nach Ausdehnung der Stadtbahnverbindungen (z.B. oberes Freiamt) bzw. nach neuen Busverbindungen (Arth-Goldau - Rotkreuz) laut. Wir stossen also hier schnell an die Kantonsgrenzen. Wir versuchen hier, erstens unsere autonomen Chancen rasch zu packen (z.B. KRB Rahmenkredit für die Planung und Projektierung von Bahnprojekten, Vorlage Nr. 19771./2) und mittels Allianzen grenzüberschreitende Lösungen zu erarbeiten. Grössere Weiterentwicklungen sind nur noch mit Nachbarkantonen möglich: Die Angebotsplanung Zentralschweiz ist inzwischen die massgebliche Planungsebene (vgl. auch räumliche Herausforderungen - Raumplanung).

Finanzierung

Trotz guter politischer Unterstützung von öV-Vorhaben (wurde erwähnt) kennen wir klare Grenzen finanzielle Art auf kantonaler Ebene: Der Kanton ist gehalten, maximal 60% an die Betriebskosten des Regionalverkehrs zu zahlen; das Gesetz über den öffentlichen Verkehr sieht vor, dass der Regionalverkehr seine Kosten zu mindestens 40% selber decken muss. Das ist eine intelligente, weil nicht absolut fixierte Lösung, die eine Entwicklung des öV ermöglicht. Das Problem ist höchstens, dass wir parallel dazu die allgemeine strategische Vorgabe des Regierungsrates kennen, bei Ausgaben mit Zweckbindung - und um eine solche handelt es sich bei der Abgeltung der Kosten des Regionalverkehrs - jährlich maximal 2.5% Ausgabenwachstum (für das Jahr 2012) zuzulassen. Da überlagern sich also zwei Steuerungskriterien. Dank der Fixierung des Kostendeckungsgrades im Gesetz (also durch den Kantonsrat) hat das Kriterium des Kostendeckungsgrades höheres Gewicht als die vom Regierungsrat vorgegebene Ausgabenlimite (d.h. aber u.a., dass andere Bereiche als der öV dessen Ausgabenwachstum auffangen müssen!). Wir achten sehr auf die Einhaltung dieser Vorgaben. Denn die Akzeptanz des öV könnte sonst leiden. Wir kennen krassere Beispiele von Sparsignalen. So beantragt im Kanton Schwyz die SVP, die öV-Abgeltung des Kantons zu halbieren, bei gleichem Angebot. Dass dies nicht möglich ist, leuchtet ein, aber es ist ein Signal, und wohl auch als solches gedacht, dass die Bäume auch beim öV nicht in den Himmel wachsen.

Also: Trotz guter Ausgangslage mit dem Kostendeckungsgrad müssen wir die Ausgabe-seite im Auge behalten, um politisch glaubwürdig zu bleiben. Hier werden in Zukunft sicher noch kreative Lösungen gefragt sein: Ideenwettbewerbe bis hin zu Ausschreibungen.

Raumplanung, raumplanerische Grenzen

Mittel- längerfristig ist es unsere Aufgaben, die Räume für die Verkehrsverbindungen offen zu halten bzw. zu sichern. Was früher innerhalb des Kantons z.B. mittels Richtplan geschah, genügt heute nicht mehr. Bei der Bahn nehmen zunehmend Nachbarkantone und vor allem der Bund (BAV, ARE) Einfluss. Das Territorialitätsprinzip stösst an seine Grenzen, sowohl raumplanerisch, als auch finanziell. Beste Beispiele sind die

übergeordneten Projekte der Durchmesserlinie Zürich (DML) und der S-Bahn Zürich. Raumplanerisch und finanziell sind die Kantone hier zum Zusammenwirken angehalten. Hier haben wir noch wenig Erfahrung und springen von Fall zu Fall. Beispiel der DML-Finanzierung: Vorfinanzierungskosten des Kantons Zürich werden von Nachbarkantonen mitgetragen. Bezüglich dem Grundsatz dieser Lastenverteilung und Kriterien gab es bisher keine Grundlagen; diese mussten nun fallweise erarbeitet werden. Mit dem Risiko, dass mangels vorbestehender gesetzlicher Grundlagen, in jedem Kanton Beschlüsse von Regierungen und/oder Parlamenten notwendig werden, ohne garantierten Erfolg. Zur Planungs- und Finanzierungssicherheit müssten hier, ausgehend von dieser Beteiligung mehrerer Kantone an der Vorfinanzierung der DML, allgemein verbindliche Grundlagen und Zusammenarbeitsformen gefunden werden.

Gleiches gilt für die Raumplanung. Bisher versuchte man, ausgehend von den kantonalen Richtplänen, diese zumindest an den Rändern miteinander abzugleichen. Das genügt nicht mehr. Einen radikal anderen Ansatz verfolgt nun ein Projekt des Metropolitanraums Zürich: Unter dem Titel "Metrobild" versucht man, ein räumliches Bild des ganzen Metropolitanraums Zürich zu entwerfen, das einerseits heute Bestehendes aufnimmt als auch ein Planungsentwurf für die Zukunft sein kann. Es geht um eine Vorstellung, eine gestalterische Vorstellung des Raumes zwischen Schaffhausen und Luzern, zwischen Wil und Baden. Ich erinnere daran, dass der Metropolitanraum Zürich politisch nach dem Kriterium der Intensität Pendelbeziehung zu und von Zürich definiert wurde. Die Verkehrsströme waren und sind also definierend für diesen Raum. Um so mehr wird es wichtig sein, die Räume für diese Verkehrsinfrastrukturen in diesem übergeordneten Metrobild abzubilden. Und dann, das ist das Fernziel, einmal in einem gemeinsamen Raumordnungskonzept und ev. sogar in einem grenzüberschreitenden Richtplan zu definieren.

Grenzen speziell auf der Ebene der nationalen Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik stösst an die Grenze vieler anderer Politikbereiche bzw. ist nicht Selbstzweck. Darin liegt eine Schwierigkeit, aber auch eine Chance.

Verkehrspolitik ist auch:

- Regionalpolitik (Nachfrage in den Agglomerationen und urbanen Regionen versus Pflege der Randregionen)
- Raumpolitik (wo wird gesiedelt, gelebt, gearbeitet; wo bleiben Freiräume, Natur?)
- Wirtschaftspolitik (verkehrstechnische Erreichbarkeit als Standortkriterium)
- Sozialpolitik (Erschliessung Randregionen, Tarifpolitik)
- Umweltpolitik (Anforderungen an Verkehrsmittel)

Oder mit anderen Worten: Bevor man Schiene und Strassen plant und legt, bevor man Fahrpläne schmiedet und neue Kompositionen bestellt, sind Vorfragen zu klären in den erwähnten Bereichen. Verkehr und Verkehrsinfrastrukturen sind nicht Selbstzweck. Wohin sollen wir zu welchem Zweck mit welchen Verkehrsmitteln fahren? Zu welchem Preis für die Bevölkerung und die Umwelt?

Das macht Verkehrspolitik komplex. Aber die Chance liegt auch darin: Wenn man sich in der Raumpolitik und der Wirtschaftspolitik einigt, wenn man soziale und Umweltfragen einbezieht und hier Mehrheiten findet, dann öffnen sich die Türen für eine entsprechende Verkehrspolitik. Beispiele auf Bundesebene: Bahn 2000, NEAT; auf kantonaler Ebene: Erfolgsgeschichte Stadtbahn Zug, verknüpft mit dem Hub-Verkehrssystem mit der ZVB "Bahn und Bus aus einem Guss"- Bei diesen Beispielen bestand bzw. besteht hoher Konsens in den erwähnten Fragen; deshalb waren Start und nun jeder Ausbau diese Systeme (in Zug: Stadtbahn) hoch akzeptiert und politisch erfolgreich.

Gerade, weil die nationale Verkehrspolitik stark auch Regional- und Raumpolitik ist und mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft ist, können die Kantone Einfluss nehmen. Weniger als einzelne Kantone. Aber im Verbund z.B. einer Metropolitankonferenz Zürich. Die Definition von Verkehrsinfrastrukturprojekten von hoher gemeinsamer Bedeutung war gerade auch deshalb das dringendste und erste Projekt der relativ jungen Metropolitankonferenz. Sie stellt sich zwei Aufgaben bzw. Fragen:

- Wie kann die Anbindung von Zentren innerhalb des Metropolitanraumes verbessert werden?
- Wie können Verbindungen des Metropolitanraumes Zürich zu anderen Metropolitanräumen gestärkt werden?

Im Resultat wurden prioritäre Schienen -und Strassenprojekte definiert, für welche sich die Metropolitankonferenz bzw. deren Mitglieder (Kantone, Städte, Gemeinden) einsetzen. Zentral war und ist, dass erstens ein Kriterienkatalog definiert wurde, nach welchem Dutzende von Projekten beurteilt worden sind; und das schliesslich das Resultat zwar fachlich erarbeitet, durch die Politik, also die Plenarversammlung der Metropolitankonferenz, verabschiedet worden ist. Im Bereich Schiene wurden vier Projekte definiert, für welche seither in Bern lobbyiert wird. Das Echo war interessant: Nationale Parlamentarier haben es als hilfreich beurteilt, dass eine ganze, bedeutende Region nach bestimmten Kriterien Prioritäten vorlegt. Das ist für die Mitglieder von National- und Ständerat eine Entscheidungshilfe, wenn es dereinst darum geht, dass der Bund die nächsten Projekte beschliesst.

Grenzen überwinden als Aufgabe (Fazit)

Ich habe Grenzen aufgezeigt verschiedener Art. Aber auch Ansätze, diese Grenzen zu überwinden. Im Verkehr generell, beim öV im Speziellen, heisst es sicher: Hin zu noch verstärkter Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und auch Zusammenarbeit der Tarifpartner und Transportunternehmen. Beispiele sind. Die Ebene der Metropolitankonferenz Zürich (um die Vielzahl von möglichen Projekten nach Prioritäten zu ordnen und dafür zu lobbyieren), dann die Ebene der (erstmaligen) Angebotsplanung Zentralschweiz (inkl. Privatbahnen). Bei den Transportunternehmen durch gemeinsame Ausschreibungen, in den Tarifverbänden durch Vereinfachung der Abonnemente und Einzeltickets.

Angesichts insbesondere der erwähnten begrenzenden negativen Effekte, sodann der Mobilitätsbegrenzung und der finanziellen Grenze stellt sich die Gretchenfrage: Können und wollen wir uns zwei separate Verkehrssysteme (Strasse und Schiene) in der Zukunft leisten? In welchem Ausbaustandard? Nach welchen Zuteilungsprinzipien: Welche Personen, welche Güter auf die Schiene, welche auf die Strasse?

Zwei Verkehrssysteme:

Wie individuell wird der Individualverkehr, wie kollektiv der öffentliche Verkehr bleiben? Eine Grenzvermischung in Zukunft

Angesichts dessen, lassen Sie mich noch etwas in die weite Zukunft hinein fragen: Wie individuell kann und soll der (motorisierte) Individualverkehr noch bleiben? Wie individuell kann der öV werden?

Individuelles beim Individualverkehr

Die Geschichte des Automobils ist auch die Geschichte der Individualisierung, hier im Bereich der Mobilität. Das Auto ist zum Symbol der individuellen Fortbewegung

schlechthin geworden, und - im Verlauf der Zeit mehr und mehr - auch des individuellen Geschmacks. Die Präferenzen an Typ, Marke, Ausstattung usw. sind Ausdruck individueller Freiheit in ganz verschiedener Hinsicht. Diese Freiheit ist heute arg beschränkt: Die Verdichtung auf verschiedenen Ebenen zeigt sich im Verkehr, welche mit Strassenbau alleine kaum mehr zu bewältigen ist. Flankierend dazu kamen erhöhte Vorschriften und Kontrollen für mehr Sicherheit und gegen den Schadstoffausstoss. Formen, Designs, Motoren ähneln sich mehr und mehr; merkt man, wenn man im Stau steckt. Wo bleibt hier die Freiheit, wo bleibt der Individualismus, kann man sich fragen.

Individualisierung des öffentlichen Verkehrs

Eine entgegengesetzte Entwicklung hat der öffentliche Verkehr genommen, wobei diese Entwicklung zum Teil erst im Entstehen begriffen ist, nämlich die Individualisierung des öffentlichen Verkehrs. Früher fuhr man tatsächlich noch kollektiv: nämlich stündlich in grössere Städte, man stand dann kollektiv an der Bus- oder Tramhaltestelle und wartete kollektiv 30 Minuten bis zur nächsten Abfahrt. Oder man löste kollektiv am Schalter für eine Gruppe 20 Kartontickets.

Heute kauft man das Ticket per Handy und - zumindest im urbanen Raum - gibt es 7.5 Minuten-Takt zu Stosszeiten und sonst Viertelstundentakt, in Fernzügen stehen Businessabteile zur Verfügung, in denen ich meiner Arbeit auf dem Laptop individuell nachgehen kann.

Die Entwicklung wird und muss weitergehen in diese Richtung: Ein- und Aussteigen werden automatisch tariflich erfasst werden. Auch die Preise werden unterschiedlich sein, je nach Tageszeit und Streckenwahl, also individualisiert; sodann werde ich mehrere Qualitätsklassen mit individuellen Ausstattungen zur Verfügung haben - analog zu den unterschiedlichsten Typen und Marken bei Autos usw. In dieser Entwicklung zur Individualisierung, zur stärkeren Berücksichtigung der persönlichen Wünsche, sehe ich beim öffentlichen Verkehr ein grosses Potenzial.

Ich denke, dass in absehbarer, sicher aber in ferner Zukunft die Unterschiede zwischen privatem motorisiertem Individualverkehr und öffentlichem Kollektivverkehr kleiner und kleiner werden. Mit anderen Worten: *Individualverkehr wird kollektiver, Kollektivverkehr individualisiert werden*. Die klassischen Kategorien des MIV (motorisierter Individualverkehr) einerseits und des öV (öffentlicher Verkehr) andererseits werden sich annähern. Formen wie z.B. Rufbusse, Gruppentaxis, Kleinbusse, Firmenbusse, Mitfahrgelegenheiten usw. werden an Bedeutung gewinnen. Dereinst werden vielleicht öV-Shuttles entlang oder über den heutigen Autobahnen auf Magnetschienen schweben, in einem über- oder unterirdischen Netz Grob- und Feinverteilung vornehmen. Grenzenlos.