

Bundesamt für Raumentwicklung
Nachhaltige Entwicklung
3003 Bern

Bern, den 21. Dezember 2001

Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002: Konsultation zum Entwurf des bundesrätlichen Berichts Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2001 laden Sie im Rahmen einer Konsultation ein, zum Entwurf des bundesrätlichen Berichts betreffend die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS, die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz, ist gerne bereit, Ihnen entsprechend Ihrer drei vorgegebenen Fragen eine Stellungnahme abzugeben.

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit der neuen Bundesverfassung wurde das Prinzip der Nachhaltigkeit in Form eines Verfassungsgrundsatzes als wesentliche Neuerung eingeführt. Bereits gemäss (bisherigem) Aktionsplan „Nachhaltige Entwicklung“ zur Umsetzung dieses Verfassungsgrundsatzes hat der Verkehr neben den Umweltauswirkungen unbestrittenermassen gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionen. Trotz diesem verbalen Bekenntnis zu den Nutzenwirkungen des Verkehrs sind in sämtlichen Aktionsfeldern des bisherigen Plans fast ausschliesslich umweltpolitische Zielsetzungen aufgeführt, welche insbesondere in den Bereichen Energie und Verkehr auf Strafsteuern und Verhaltenszwänge für die wirtschaftende Bevölkerung hinauslaufen. Unseren Feststellungen zufolge konzentrieren sich die politische und die öffentliche Meinung im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit beinahe ausnahmslos auf beschränkende Massnahmen und deren Auswirkungen. Massnahmen zur Optimierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzens, die mit dem menschlichen Verhalten letztlich angestrebt werden, fehlen in der Optik der Nachhaltigkeit praktische komplett.

Für uns stellten sich bei dieser Ausgangslage die Fragen: Müssen alle Nachhaltigkeitsindikatoren beschränkender Art sein? Muss bei der Beurteilung des Massnahmenkatalogs zur Nachhaltigkeit nicht auch die Nützlichkeit als Beurteilungskriterium berücksichtigt werden? Warum wohl ist vom wirtschaftlichen und sozialen Nutzen einer günstigen Energie- oder Verkehrsversorgung kaum je die Rede? Warum wird statt dessen so getan, als seien der Verbrauch von Energie oder die Mobilität lediglich ein (notwendiges) Übel, jedoch keine Segensspender? Dass dem in der Vergangenheit bis zum heutigen Tag leider so gewesen ist, ist Ausdruck des aktuellen Zeitgeists in der Politik, welche die Nachhaltigkeit auf den Umweltaspekt fokussiert. Dabei wird gerne vergessen: Dem Umweltschutz gleichwertige Aspekte der Nachhaltigkeit sind, dass sich das wirtschaftliche und soziale Wohlfahrtsniveau nicht nur nicht verschlechtern, sondern eben auch verbessern darf.

Insbesondere in der Mobilität gibt es keine Hinweise darauf, dass künftige Generationen auf die Freiheit und Ungebundenheit verzichten wollen, die ihnen die individuelle Mobilität bietet. Diesem Umstand ist auch in den Zielvorstellungen einer nachhaltigen Verkehrspolitik vermehrt Rechnung zu tragen.

Es ist deshalb zu begrüssen, dass der Bundesrat in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 Wert darauf legt, die Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft bei der Umsetzung der Strategie gleichwertig zu berücksichtigen und dabei partnerschaftlich vorzugehen.

Die Bedeutung dieser Aussage im Bericht des Bundesrats kann nicht genügend unterstrichen werden. Auch wir verstehen nachhaltige Entwicklung als gesellschaftlichen Such-, Lern- und Gestaltungsprozess. Unter diesem Aspekt gilt es beispielsweise, die abgelehnten Energieinitiativen oder verworfenen bundesrätlichen Energievorlagen in die Entwicklungsarbeiten miteinzubeziehen; sie führen nicht zwingend zu einer weniger erfolgreichen Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips. Die partnerschaftliche Vorgehensweise bei der Umsetzung der Strategie schliesst aus, dass eine Behörde hoheitlich darüber entscheidet, was nachhaltig ist oder nicht; schlimmer noch, wenn ein externes Büro in einem von den Behörden bestellten Gutachten entsprechende Beurteilungen vornimmt.

II. Fragenkatalog

- | |
|--|
| 1. <i>Sehen Sie mögliche Synergien oder Spannungsfelder zwischen einzelnen Massnahmen, besteht also Ihres Erachtens noch zusätzlicher Koordinationsbedarf?</i> |
|--|

ad Handlungsfeld 1: Marktwirtschaftliche Liberalisierungen innerhalb eines kohärenten sozialen und ökologischen Ordnungsrahmens weiterführen:

Massnahme 3: Schaffung eines kohärenten Ordnungsrahmens für die Infrastrukturliberalisierung: Gemäss Strategiebericht sollen in den Bereichen Post, Telekommunikation, öffentlicher Verkehr und Elektrizität langfristig ökonomisch effiziente Leistungen zu tragbaren Kosten ermöglicht, faire Preise und gleiche Zugangsbedingungen für alle garantiert und durch schonenden Ressourcenumgang sowie Emissionsbegrenzungen für die ökologische Verträglichkeit gesorgt werden. Dabei gelte es,

in einem ersten Schritt unter *dem Prinzip der Kostenwahrheit* die Standards der Grundversorgung bezüglich Umfang, Preis und Qualität klar zu definieren.

Das Prinzip der Kostenwahrheit ist Ausdruck einer eindimensionalen Betrachtungsweise der externen Effekte menschlichen, unternehmerischen und gesellschaftlichen Handelns. Nach aktuellem Wissensstand und im Hinblick auf die Nachhaltigkeit müssen die entsprechenden externen und internen Effekte, einschliesslich die (externen) Kosten und Nutzen für die Volkswirtschaft, berücksichtigt werden.

ad Handlungsfeld 8: Mobilität in nachhaltige Bahnen lenken:

Massnahme 29: Massnahmenplan für die Staureduktion auf dem Strassennetz:

Um eine Nachhaltige Entwicklung im Strassenverkehr zu fördern, begrüsst der Bundesrat die integrale Vision eines staufreien Strassenverkehrs. Er unterstützt die Erstellung, Evaluation und Umsetzung eines breit angelegten Massnahmenkatalogs zur Kapazitätsbewirtschaftung des Bundesstrassennetzes unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigen Entwicklung, damit die Stautunden bis ins Jahr 2010 um 10 Prozent reduziert werden können (Basisjahr 2000).

Diese Zielsetzung ist zu begrüessen. Wir gehen aber davon aus, dass der Bund nicht einfach die bestehenden Kapazitäten bewirtschaftet, sondern auch bedarfsgerechte Kapazitätsanpassungen vornimmt, wie dies in der Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“ gefordert wird.

Massnahme 31: Nachhaltige Finanzierung der Strasseninfrastruktur: Um die Nachfrage nach Strassentransporten wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer zu bewältigen, sucht der Bundesrat nach geeigneten Erhebungsformen für Strassenabgaben (Motorfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern, Autobahnvignette, evtl. Road Pricing), ohne gleichzeitig die Mobilität in den Agglomerationen und Randregionen zu beeinträchtigen. Die künftig verwendeten Methoden der Abgabenerhebung sollen gemäss Strategiebericht eine differenzierte Bewirtschaftung ermöglichen. Eine differenzierte Abgabenerhebung nach ökologischen Grundsätzen erlaube ausserdem die Förderung des Erwerbs von umwelt- und ressourcenschonenden und leisen Fahrzeugen und eine bessere geographische Verteilung der Verkehrsnachfrage.

Der Bundesrat stimmt angesichts der anhaltenden Verkehrszunahme der Einrichtung eines Strassenfonds zur Sicherung der langfristigen Finanzierung der Strasseninfrastruktur unter Berücksichtigung der Nachhaltigen Entwicklung zu. Aus wirtschaftlicher Sicht soll diese Massnahme den Betrieb, den Unterhalt und den Ausbau der nationalen Strassennetze sicherstellen, damit der Personen- und Güterverkehr auch in Zukunft funktioniert und die Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen gewährleistet bleibt.

Die Einrichtung eines Strassenfonds gehört zu unseren langjährigen Forderungen. Wir können ein solches Vorhaben nur unterstützen. Wir sind aber ganz klar der Auffassung, dass auch eine differenziertere Abgabenerhebung nicht als Grundlage für Mehreinnahmen und neue Steuern dienen darf. In diesem Sinne lehnen wir Versuche für ein Road Pricing ab, weil damit nur eine neue Einnahmenquelle auf das bisherige Finanzierungssystem aufgepfropft werden soll.

2. Erkennen Sie auf der Massnahmenebene Lücken und haben Sie ergänzende Vorschläge?

ad Handlungsfeld 8: Mobilität in nachhaltige Bahnen lenken:

Obwohl immer wieder darauf verwiesen wird, dass der Stimmbürger in zahlreichen Volksabstimmungen beschlossen habe, den öffentlichen Verkehr bewusst fördern zu wollen, fehlt auch in der neuen Bundesverfassung die Kompetenz und Aufgabe des Bundes, den öffentlichen Verkehr zu fördern. Der Begriff „öffentlicher Verkehr“ kommt in der Bundesverfassung überhaupt nicht vor.

Umgekehrt kann mit der gleichen Berechtigung darauf verwiesen werden, dass der Stimmbürger in verschiedenen Volksabstimmungen Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs massiv verworfen hat.

Massnahme 27: Weiterentwicklung der Bahnreform: Die Strukturen der Bahnunternehmungen bzw. des öffentlichen Verkehrs sollen gemäss Strategiebericht weiterhin schrittweise den aktuellen Gegebenheiten und Erfordernissen des Verkehrsmarkts angepasst werden. In Bezug auf die Nachhaltige Entwicklung gelte es, eine umweltverträgliche Bewältigung der Mobilität (Verlagerung) unter Berücksichtigung der Gewährleistung der Grundversorgung, der Eurokompatibilität sowie der Sozialverträglichkeit zu erreichen. Im Vordergrund stehen gemäss Bundesrat die Fragen, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten der Bund den öV-Markt regulieren wolle/müsse, wie Lasten und Kompetenzen für Betrieb, Ausbau und Unterhalt der Schieneninfrastruktur zwischen Bund und Kantonen verteilt werden sollen und wie weit dabei die Infrastruktur vom Verkehr zu trennen sei.

Wir sind der Auffassung, dass eine Nachhaltige Entwicklung auch eine ökonomisch effiziente Bewältigung der Mobilität voraussetzt. Unter diesem Kriterium betrachtet kann längst nicht jede Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr als nachhaltige Mobilität bezeichnet werden.

Massnahme 28: Neue Strassenverkehrssicherheitspolitik: Ohne die Mobilität zu beschränken, sollen gemäss Strategiebericht die Risiken für schwere Unfälle so weit wie möglich reduziert werden. Der Bundesrat habe mit der ganzheitlichen „Vision Zero“ einen unfallfreien Strassenverkehr im Blick, deshalb wolle er in den nächsten 10 Jahren Schritte einleiten, welche die Zahl der Unfälle mit Todesfolgen um mindestens 50 Prozent von 600 auf 300 Tote reduzierten. Vorerst sollen einige der bereits erprobten Massnahmen (Einführung von Tempo-30-Zonen, Verwendung des Lichts tagsüber, Anpassungen der Strassenausstattung, Integration des Langsamverkehrs) intensiver gefördert und realisiert werden. Künftig stünden aufgrund der technologischen Entwicklung auch telematische Verkehrsleitsysteme für die Unfallreduktion zur Verfügung.

Selbstverständlich unterstützen wir eine Verkehrssicherheitspolitik, welche die Risiken für schwere Unfälle reduzieren will. Wie die Ursprünge der „Vision Zero“ aufzeigen, darf sich dieser gesamtheitliche Ansatz nicht auf das Verkehrsgeschehen im Sinne von Massnahmen zur Beeinflussung der Verkehrsteilnehmer (Pädagogik, Kommunikation, Recht und Überwachung) beschränken, sondern muss auch die Verkehrsinfrastrukturen und deren Betrieb, die Fahrzeugtechnik unter Einschluss ausgewählter Anwendungen der Verkehrstelematik sowie das Rettungswesen umfassen.

Jedoch kann es nicht sein, dass unter dem Stichwort „Neue Strassenverkehrssicherheitspolitik“ durch die Hintertür all jene Massnahmen eingeführt werden sollen, die bisher im demokratischen Entscheidungsprozess nicht mehrheitsfähig waren.

3. *Haben Sie gegenüber einzelnen Massnahmen klare Vorbehalte anzubringen?*

ad Handlungsfeld 2: Finanzpolitik auf Nachhaltigkeit ausrichten:

Massnahme 5: Ökologische Steuerreform: Um die mit dem CO₂-Gesetz, dem Programm „EnergieSchweiz“ und dem Kyoto-Protokoll vorgegebenen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, drängen sich gemäss Strategiebericht marktwirtschaftliche Instrumente auf. So seien Ökosteuern und Lenkungsabgaben beispielsweise zur Reduktion der CO₂-Emissionen wirksamer und kostengünstiger als konventionelle regulative Instrumente, schreibt der Bundesrat. Trotz der Ablehnung der Energievorlagen vom 24. September 2000 erachtet der Bundesrat die mittelfristige Prüfung von möglichen Schritten zugunsten einer ökologischen Steuerreform als wichtiges Postulat der Energie- und Klimapolitik. Ziel sei eine aufkommensneutrale Verlagerung der Steuerbelastung weg von der Energie hin zur Arbeit.

In der Finanzpolitik gilt es zu berücksichtigen, dass der motorisierte Privatverkehr die einzige Verkehrsart ist, die dem Staat mehr Geld einbringt, als dieser dafür ausgibt.

Im Bereich der Strassenfinanzierung hat eine ökologische Steuerreform schwerwiegende Konsequenzen. Sie höhlt das Steuersubstrat zu Gunsten der Strasseninvestitionen aus.

Wir sind entschieden der Auffassung, dass die Schweiz die im internationalen Rahmen festgelegten Bestrebungen zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs unterstützen soll. Alleingänge (in Ausübung einer Funktion als Vorreiter, Musterschüler oder gar Lehrmeister) lehnen wir aber dezidiert ab. Hier gilt es, die abgelehnten Energieinitiativen oder die am Souverän gescheiterten bundesrätlichen Energievorlagen bei der weiteren Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips gebührend zu berücksichtigen.

ad Handlungsfeld 8: Mobilität in nachhaltige Bahnen lenken:

Massnahme 25: Leitbild Nachhaltige Mobilität: Der Bundesrat fordert ein neues Leitbild für eine Koordination der Verkehrspolitik im Sinne der Nachhaltigkeit.

Die Idee einer Koordination der Verkehrspolitik ist negativ besetzt. Volk und Stände haben den Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik am 12. Juni 1988 deutlich verworfen. Dies zeigt auch die Problematik von Leitbildern in einer direktdemokratisch geprägten Gesellschaft. Es kann nicht angehen, dass über ein Leitbild verfassungsrechtlich geregelte Kompetenzen und Aufgaben neu definiert werden. Die wesentlichen Grundausrichtungen eines solchen Leitbildes müssen durch den demokratischen Entscheidungsprozess legitimiert werden.

Massnahme 26: Marktwirtschaftliche Instrumente für eine nachhaltige Mobilität: Gemäss Strategiebericht ist ohne den verstärkten Einsatz von Instrumenten wie die LSVA in Zukunft keine positive Beeinflussung der Verkehrsentwicklung in Richtung

Nachhaltige Entwicklung zu leisten. *Obwohl die gegenwärtige Akzeptanz für marktwirtschaftliche Instrumente in der Schweiz gering sei*, erkennt der Bundesrat das langfristig grosse Potential solcher Massnahmen für eine nachhaltige Mobilität. Als prüfenswerte Instrumente kommen für ihn in Frage: Variabilisierung der Fixkosten im Strassen- und Schienenverkehr, Road Pricing, europäische Abgaben im Flugverkehr.

Auch wir teilen die Skepsis betreffend die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Verkehrspolitik. Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass sie bisher ausschliesslich gegen den motorisierten Privatverkehr gerichtet waren und zusätzliche Einnahmen hätten generieren sollen. Unter diesen Umständen lehnen wir auch Versuche für ein Road Pricing ab, da damit nur eine neue Einnahmenquelle auf das bisherige Finanzierungssystem aufgepfropft werden soll.

Massnahme 30: Förderung von sauberen Fahrzeugen: Visionsziel ist gemäss Strategiebericht, auf einen Motorfahrzeugpark mit besonders sauberen, lärm- und verbrauchsarmen Motoren sowie lärmabsorbierenden Reifen hinzuarbeiten. Zunächst will der Bundesrat in einem Zwischenschritt von 10 Jahren 400'000 Motorfahrzeuge mit ressourcenschonenden Antrieben und 1,5 Millionen Personenwagen mit lärmarmen Reifen ausrüsten. Dafür soll über verschiedene fiskalische Massnahmen (z.B. aus erhöhten Treibstoffzollabgaben, der Einführung einer eidgenössischen Motorfahrzeugsteuer, der Erhöhung der Mehrwertsteuer, allgemeinen Bundesmitteln oder marktwirtschaftlichen Instrumenten) ein neues effektives Instrument zur Förderung sauberer Fahrzeuge mittels finanzieller Anreize entstehen. Für den Bundesrat ist gleichzeitig abzuklären, ob die Schweiz eigene Vorschriften beschliessen oder auf internationale Erlasse warten soll.

Wir sind entschieden der Auffassung, dass hier nicht über Alleingänge neue Handelshindernisse aufgebaut werden dürfen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller