

Verkehrspolitik heute und morgen: Wegbereiter oder Bremsklotz?

Nationalrat Thierry Burkart

Sehr geehrte Damen und Herren

Verkehr und Mobilität sind keine neue Phänomene, sondern begleiten den Menschen schon seit Anfang an: Die ersten geplanten Trampelpfade sind rund 3300 Jahre vor Christus in Glastonbury (England) nachgewiesen. Der babylonische König Sennacherib verhängte für illegales Parkieren die Todesstrafe. Die Einbahnstrassen gehen auf Julius Cäsar zurück, zudem haben die Römer auch bereits zeitliche Zufahrtsbeschränkungen für das Stadtzentrum von Rom eingeführt. Vermeintlich moderne Themen und Fragestellungen finden sich also bereits in der Antike. Denn schon immer mussten sich Regierungen und Verwaltungen Gedanken darüber machen, wie dem mit dem zunehmenden Verkehr von Personen und Gütern genau umgegangen werden soll.

1. Verkehrspolitik

Sie sehen also, geschätzte Damen und Herren, Verkehrspolitik zur Planung und Umsetzung von Verkehrsinfrastruktur sowie Verkehrsrecht zur Regelung der Verkehrswege sind keineswegs neue oder moderne Erscheinungen. Sie sind so alt, wie der sich bewegende Mensch selbst.

Und schon damals wurden verkehrspolitische Entscheide nicht einfach zum Selbstzweck gefällt – die Regelung des Verkehrswesens war stets darauf ausgerichtet, den Austausch zu fördern und damit letztlich den Wohlstand zu steigern. Funktionale Mobilität hatte folglich schon immer einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung – sowohl in der Antike wie auch noch in der Gegenwart.

Was sich natürlich geändert hat, sind die Rahmenbedingungen. Verkehrspolitik ist im Laufe der Jahrhunderte stets komplexer und vielschichtiger geworden. Moderne Verkehrspolitik muss deshalb grundsätzliche Entwicklungen berücksichtigen – Entwicklungen wie der Wettbewerb unter den Verkehrsträgern sowie die Reisefreiheit und die freie Wahl des

Verkehrsmittels. Aber auch der Organisation unserer Wirtschaft und Gesellschaft ist Rechnung zu tragen: Ohne räumliche Verschiebung kann heutzutage kaum jemand mehr einer Tätigkeit nachgehen, sich erholen oder Einkäufe tätigen. Ohne die Möglichkeit des freien Austauschs von Gütern und Dienstleistungen hätte auch die Globalisierung so nie stattfinden können. Zudem muss heute auch die Abgrenzung und die „Funktionsteilung“ zwischen privatem und öffentlichem Verkehr bedacht werden. Und schliesslich kommen auch noch Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Abstimmungen mit der EU hinzu. Dies alles sind nur einige der wesentlichen Ansprüche an moderne Verkehrspolitik, aber sie zeigen die Richtung deutlich auf – es wird nicht übersichtlicher und wir sind alle zusammen gefordert.

1.1. Verkehrspolitik heute

In einem hochentwickelten Land wie der Schweiz zielt die Verkehrspolitik idealerweise darauf ab, das Verkehrsnetz funktionsfähig und auf einem hohen technischen Standard zu halten sowie die Sicherheits- und Mobilitätsansprüche künftiger Generationen frühzeitig aufzunehmen - dies entspricht so auch den Zielsetzungen des Bundes.

Dessen Zielsetzungen richten sich aber ebenfalls auf die Koordination der Verkehrsträger sowie die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Agglomerationen. Angestrebt werden intelligente Verkehrsinfrastrukturen, ein effizientes Verkehrsmanagement und Finanzierungsinstrumente, die sowohl die Finanzierung sicherstellen wie auch das Verhalten der Konsumenten beeinflussen und steuern sollen.

Diese Zielsetzungen des Bundes entsprechen den spezifischen Herausforderungen: Man will Kapazitätsengpässe beseitigen, das Bevölkerungswachstum und die künftigen Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigen, die knappen Mittel durch eine strenge Projektpriorisierung effizient einsetzen sowie die Infrastrukturen erhalten und erneuern.

Doch diese Ziele und Herausforderungen sind natürlich auch im Wandel: So geraten etwa die Interdependenzen mit der Raumordnungs- und Umweltpolitik immer stärker ins verkehrspolitische Rampenlicht, fiskalpolitische Überlegungen erst recht.

Entscheidend aber ist, dass wichtige Teile des die Verkehrspolitik beeinflussenden Verkehrsrechts heute von staatlichen Monopolen bestimmt werden – je nach Ausgestaltung

präsentieren sich diese staatlichen Monopole als Regale oder als Monopolkonzessionen. Solche Monopole haben wir in den Bereichen der Eisenbahnen, der Seilbahnen, der Schifffahrt, der Luft- und Raumfahrt, der Rohrleitungsanlagen, der Post und des Fernmeldewesens.

Nun stellt sich die Frage, ob diese Struktur staatlicher Monopole mit einer umfangreichen Gesetzgebung der dynamischen Mobilitätsentwicklung einer vernetzten Gesellschaft noch angebracht ist. Dieser Frage werde ich nun kurz nachgehen.

1.2. Verkehrspolitik morgen

Die Verwerfungen in der bisher doch sehr geordneten Mobilitätswelt sind enorm: Mit staatlichen Monopolen und Konzessionen, mit Überlegungen zur Verkehrsteilung, sprich zur Verlagerung vom einen zum anderen Verkehrsträger, vom privaten hin zum öffentlichen Verkehr, zur staatlichen Koordination der Verkehrsträger - eben einer koordinierten Verkehrspolitik. Doch die Infrastruktur muss technologisch nicht umfassend hochgerüstet werden, denn die Nutzer und die Fahrzeuge organisieren sich je länger desto mehr selber: Verkehrsmanagementsysteme, selbstfahrende Fahrzeuge sowie Sharing Plattformen für Fahrzeuge, Fahrgemeinschaften oder Parkplätze drängen mit Wucht auf den Markt. Und der Gesetzgeber und Regulator tut sich noch schwer damit, auf diese Entwicklungen angemessen zu reagieren.

Konkret geht es dabei um so einfache Fragen, wie z.B. ob eine Gemeinde das Recht hat ein bestimmtes Sharingangebot mit zentralen Standplätzen zu bevorzugen oder gar noch mit Gratisparkplätzen zu fördern. Wie geht sie in Zukunft Fahrzeugen von Privaten um, die ihre Fahrzeuge über eine Plattform teilen?

Wie hält es die öffentliche Hand mit dem Angebot von Stromzapfsäulen, wenn die immer strengeren Umweltvorschriften die Hersteller zwingen immer mehr „Steckerfahrzeuge“ auf den Markt zu bringen? Kann sie diese Frage getrost den Privaten überlassen oder müssten Teile des öffentlichen Parkraums in Zukunft nicht auch mit Ladesäulen ausgerüstet werden?

Die Vernetzung der Fahrzeuge macht es möglich auch diese Fragen einfach anzugehen. Parkplätze könnten z.B. von autorisierten Fahrzeugen freigeschaltet werden.

Die Beispiele machen es deutlich, wir können diese Fragen nicht mehr auf die lange Bank schieben. Hinzu kommt, dass diese Entwicklungen nicht linear verlaufen, sondern zum Teil beinahe eruptiv erfolgen. Sie eröffnen neue Möglichkeiten und verändern die Verhaltensweisen der Nutzer. Noch eindrücklicher ist die Verwerfung an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Damit ist klar, dass die Nutzer und Nutzerbedürfnisse in der künftigen Verkehrspolitik viel stärker ins Zentrum rücken müssen.

2. Nutzerbedürfnis im Zentrum

Von öffentlichem Verkehr reden wir unter folgenden drei Bedingungen:

- Wenn eine allgemeine Zugänglichkeit für jeden Nutzer besteht, z.B. eine Transportpflicht.
- Wenn die Ausführung des Transports durch speziell konzessionierte Verkehrsunternehmen, z.B. Bahnen, bzw. auf konzessionierten Linien erfolgt.
- Und wenn Fahrplan- und Tarifpflicht besteht.

Insgesamt ist der öffentliche Verkehr in der Schweiz dadurch geprägt, dass er ein Angebot zur Verfügung stellt, welches genutzt werden kann – oder eben auch nicht. Das schweizweite Grundangebot nennt sich dann Service public. Besteller dieses Angebots ist die öffentliche Hand, d.h. also hinter diesem System steht ein politischer Entscheid.

Diesem Entscheid und damit auch diesem System liegt das bisherige Verhalten der Benutzer zu Grunde, die entweder mit dem öffentlichen Verkehr oder dann mit ihrem privaten Verkehrsmittel oder dem Taxi unterwegs sind.

Was sich nun allerdings nicht mehr in dieses System integrieren lässt, sind moderne Fahrdienstangebote wie Uber, kommerzielle Pooling-Plattformen wie BlaBlaCar und Sharing-Angebote wie Sharoo oder ParkU.

Die Vernetzung dieser modernen Angebote durchbricht damit letztlich die staatliche Hoheit des Personentransports. Nicht mehr die öffentliche Hand ist der Besteller, sondern der Nutzer wird zum Besteller. Dank der Vernetzung kann er Transportleistungen abrufen oder anfordern ohne auf das vom Staat zur Verfügung gestellte Angebot zurückzugreifen.

Und mit diesem grundsätzlichen Wandel konfrontiert, steht nun auch die Verkehrspolitik in der Verantwortung, denn das geltende Verkehrsrecht muss den neuen Bedingungen angepasst werden. Dabei hat es nicht in erster Linie darum zu gehen, welche arbeitsrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen sollen oder ob das Parkplatz-Sharing mit dem Hinweis auf eine nicht zonenkonforme Tätigkeit unterbunden werden soll. Vielmehr muss es bei der Neubewertung der Gesamtsituation um den Nutzer gehen, der mit seiner Vernetzung im Fokus steht. Denn der Nutzer ist es, der diese Angebote nachfragt und erwartet, dass deren Nutzung 1.) legal ist und 2.) ihm etwa bei einem Unfall kein Schaden entsteht.

Darüber hinaus wird sich die Verkehrspolitik der Zukunft auch schon bald den Fragen der Governance annehmen müssen. Denn es stellt sich die Frage, wer den vernetzten und autonom fahrenden Fahrzeugen den Slot auf der Autobahn zuteilt, damit diese die Passagiere ohne Stau und vor allem ohne Schaden zum Ziel bringen?

Die erforderlichen Anpassungen des Strassenverkehrsrechts müssen auch politisch gut abgestimmt und umgesetzt werden. Denn der Verkehr wird weiterhin ein grosses Miteinander bleiben, in welchem sich die vernetzten Fahrzeuge gemeinsam und nebeneinander fortbewegen – ob sie nun autonom, teilautonom oder vom Fahrer gesteuert werden. Eine politisch gut abgestimmte Koordination hört sich vielleicht etwas banal an, ist es aber bei weitem keine Selbstverständlichkeit, wie ich Ihnen an einem ganz konkreten Beispiel aufzeigen kann: So darf man einen Autopiloten für das automatische Einparken immer noch nicht nutzen, weil die Wiener Konvention zum Strassenverkehrsrecht weiterhin vorschreibt, dass der Fahrer beide Hände am Steuer haben muss.

Letztlich wird auch hier die Erkenntnis der erste Schritt zur Lösung bleiben. Die ersten Anbieter von Fahrdienstleistungen haben die Behörden wohl auch ein Stück weit überrollt und überfordert. Zudem sind die Potenziale der neuen Mobilitätsformen auch noch schwierig abzuschätzen. Doch das Thema liegt offen, nun müssen Lösungen erarbeitet werden.

3. Grundsatzfragen

Wie in vielen anderen Rechtsbereichen sehen wir uns auch im Verkehr mit der berühmter-berühmten „normativen Kraft des Faktischen“ konfrontiert. Doch auch in diesem Bereich sollte sich die Politik die Neuerungen und Weiterentwicklungen zu Nutze machen und diese als Wegbereiter mit klaren Vorgaben steuern.

Warum z.B. sollen die Behörden teure Park&Ride Anlagen erstellen, wenn sich heute Private entlang der Achsen des öffentlichen Verkehrs schon längst ihre Parkplätze teilen und den Parkraum unter sich organisieren?

Oder warum sollen Transportangebote mit gelb, grün, rot oder blau gestrichenen Fahrzeugen besser sein, als wenn sich Private untereinander und erst noch günstiger über eine Sharing-Plattform organisieren?

Konkret könnte man aus diesen Überlegungen also folgende Schlüsse ziehen:

1. Der Staat (d.h. Bund, Kantone und Gemeinden) muss sich gut überlegen, wo er etwa die Monopolgrenzen im Personenverkehr ziehen will. Für welche Personentransporte soll in Zukunft noch eine Konzession verlangt werden? Und welche Ziele sollen mit dieser Konzession konkret erreicht werden?
2. Müssen die vom öffentlichen Verkehr angebotenen Leistungen überdacht werden. Wo neue Angebote aus der Shared Economy die Nutzerbedürfnisse besser und erst noch günstiger abdecken, braucht es wohl kaum noch zusätzliche Angebote aus dem öffentlichen Verkehr.
3. Eine vollständige Überarbeitung der gesamten Strassenverkehrsgesetzgebung wird spätestens dann notwendig sein, wenn die autonomen Fahrzeuge wirklich geprüft und sicher auf dem Strassennetz verkehren können. Entsprechende Vorarbeiten müssen unverzüglich in die Wege geleitet werden.
4. In der Raumplanungspolitik sind die heutigen Zonenordnungen zu überdenken. Die verästelte Aufteilung von Zonen innerhalb von Gemeinden hat in der Vergangenheit die Bewohner vor Industrielärm und anderen Emissionen geschützt. Sie entspricht aber längst nicht mehr den Ansprüchen der modernen Wirtschaft und schon gar nicht den Bedürfnissen des vernetzten mobilen Menschen.

Die Verkehrspolitik steht vor grossen Herausforderungen. Sie muss sicherstellen, dass die Nutzer solcher Leistungen sich darauf verlassen können, im Ernstfall, z.B. bei einem Unfall, versichert zu sein. Sie wird neue Regeln definieren müssen, wie die autonomen Fahrzeuge ins Verkehrsgeschehen eingliedert werden können. Sie wird definieren müssen, welche Anforderungen die Nutzer solcher Fahrzeuge erfüllen müssen (braucht es dafür etwa noch einen Führerschein?). Nicht zuletzt muss auch unmissverständlich geklärt werden, was genau mit all diesen Unmengen von Daten geschieht, die in einer vollständig vernetzten Verkehrswelt permanent ausgetauscht werden.

Meine Damen und Herren, wenn die Verkehrspolitik Wegbereiter einer Entwicklung sein will, und nicht deren Blockierer oder gar Verhinderer, wird sie sich schon sehr bald neu ausrichten und definieren müssen. Und im Zuge dieser Neuausrichtung ist es sicher sinnvoll und hilfreich, sich die wesentliche historische Konstante der Verkehrsgeschichte vor Augen zu halten: Verkehrspolitik war, ist und bleibt ausgerichtet und auf die Förderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung.
