

Herrn
Bundesrat Moritz Leuenberger
Departement UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Bern, 5. Februar 2010

Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat, Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Anhörung zu Ihrem sehr interessanten Strategiebericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Wir nehmen gern dazu Stellung.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Zustand, die wirtschaftliche und soziale Funktion sowie die Entwicklung der Infrastrukturen in der Schweiz sind derart wichtig, dass wir den vorliegenden umfassenden Bericht begrüßen. Der zeigt die Infrastruktursituation und die Zusammenhänge möglichst vollständig. Zahlen, wie die geschätzten 450 Milliarden Franken Wiederbeschaffungswert, welche 85% des BIP entsprechen, die hohe direkte Wertschöpfung von 6,5% sowie der direkte Beschäftigungsanteil von 6,1% sind eindrücklich. Wir finden es wichtig, dass im Bericht das volkswirtschaftliche Potential unserer Infrastrukturen hervorgehoben wird. Der Bericht macht somit klar, dass die Mittel für den Unterhalt und Ausbau unverzichtbar und gut investiert sind. Funktionierende Infrastrukturen sind die Voraussetzung für unser wirtschaftliches Fortkommen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Deshalb dürfen sie nicht unnötigen nur politisch-ideologisch motivierten Experimenten ausgesetzt werden.

Ihre Analyse unterstreicht den grossen Investitionsbedarf, der auch eine grosse Investitionssicherheit voraussetzt. Wir stimmen deshalb mit Ihrer Analyse überein (p. 6ff. unter 2.3 und 2.4), welche den Charakter natürlicher Monopole mit der Rolle des Staates sachlich darstellt und ihre skalenbedingt kostengünstigste Marktform positiv würdigt. Umso mehr sind wir erstaunt, dass der Bericht immer wieder die fortgesetzte Liberalisierungspolitik von Bundesrat und Parlament, die dieser Einschätzung widerspricht, als quasi selbstverständlich voraussetzt und nicht hinterfragt.

Wir sind deshalb der Meinung, dass diese gesamt- bzw. volkswirtschaftliche Sichtweise nicht nur bei den Grundlagenkapiteln des Berichts und der Analyse gelten sollte, sondern auch in den Schlussfolgerungen. Natürliche Monopole brauchen eine öffentliche und demokratische Kontrolle. Liberalisierungen, künstlich geschaffene, bürokratisch regulierte Marktordnungen oder auch private Finanzierungsmodelle – inklusive Public Private Partnership PPP – verteuern die Versorgung nur und riskieren ineffizientes und unsoziales Marktversagen sowie unerwünschte Abhängigkeiten. Die

aktuellen Bedingungen auf dem Finanzmarkt und die historische Erfahrung zeigen, dass niemand günstigere Anleihen erhält als der Staat. Was sollen da alternative private oder von der politischen Steuerung her unklare gemischtwirtschaftliche Finanzierungsmodelle? Die damit verbundenen hohen Rendite-Erwartungen können den unbestritten hohen Investitionsbedarf nur verteuern. Erleichtern werden sie ihn jedenfalls nicht.

Noch eine Überlegung zur definitorischen Abgrenzung des Berichts: Sie beschränken die Analyse auf physische Netzinfrastrukturen von nationaler Bedeutung. Sie begründen dies zwar durchaus plausibel. Damit ist aber die Post- und die Wasserversorgung ausgeklammert. Wir sind der Meinung, dass es sich gelohnt hätte und gut begründbar wäre, sie in den Bericht zu integrieren. Die flächendeckende landesweite Postinfrastruktur, mit ebenfalls sehr hohen Investitionen in die Dienstleistungslogistik und die kommunale Wasserversorgung, hätten u. E. durchaus dem Kriterium nationaler und wirtschaftlicher Bedeutung entsprochen.

Insgesamt erachten wir den Bericht als eine sehr gute Grundlage für die infrastrukturpolitischen Entscheide des Bundes. Wir möchten ihn nicht weiter kommentieren und nehmen nachstehend nur noch zu besonderen Aspekten des Berichts und den politischen Schlussfolgerungen Stellung.

2. Strasse und Schiene: Beim Modalsplit zulegen – Unterhalt sicherstellen

Der Bericht beschreibt die aktuelle Situation beim Strassen- und Schienenverkehr vollständig. Die Klimaerwärmung und die knapper und teurer werden fossilen Treibstoffe zwingen uns zu Alternativen zum motorisierten Individualverkehr. Insofern weisen wir auf die Erfahrung hin, dass beseitigte Strassenengpässe in der Regel neu Überlastungen andernorts auslösen. Die geschätzten 1,5 Milliarden Stau-Kosten sind zwar eindrücklich. Sie müssen prioritär mit Massnahmen beim Schienenverkehr, also noch mehr Umstieg von der Strasse auf die Bahn im Personen- und Güterverkehr angegangen werden.

Der Bericht verweist richtigerweise darauf, dass das Schienennetz zum grössten Teil aus dem 19. Jahrhundert stammt. Die gebauten und geplanten Ausbauten darüber hinaus sind wichtig. Ihre Finanzierung muss garantiert sein und erträgt keine Abstriche.

Der Bericht (p. 21) verweist richtigerweise auf den Substanzerhalt des Schienennetzes hin, wofür der Bund jährlich 2 Milliarden Franken bereitstellt. Dieser Betrag reicht aber nicht. Gemäss neueren Audits müssten die Mittel für den Unterhalt beim Netz und beim Rollmaterial deutlich erhöht werden. Allein für die kommenden zwei Jahre ist von einem Bedarf für fast 5 Milliarden Franken die Rede. Der Bund muss die Finanzierung sicherstellen. Der Netzausbau darf nicht auf Kosten des Unterhalts gehen, vielmehr sollte er bei den Neuinvestitionen bereits mit bedacht werden. Hier sparen ist fahrlässig, gefährdet die Sicherheit und bringt in Zukunft ein Vielfaches an Mehrbelastung.

Wir begrüssen, dass der Bericht die Frage nach den Besitzverhältnissen im Schweizer Schienennetz grundsätzlich aufwirft. Eine Überprüfung mit Ablauf der Lötschberg-Konzession der BLS 2020, die fast zeitgleich mit der Gotthard-Basis-Tunnel-Eröffnung erfolgt, ist berechtigt. Eine ergebnisoffene Diskussion über die Zusammenführung des Normalspurnetzes in Bundeshand (SBB) unterstützen wir.

Die im Bericht aufgezeigten Entwicklungstrends mit massivem Verkehrswachstum bei Güter- und Personentransport auf der Schiene und geringerem Zuwachs der Strasse zeigt, dass die Verkehrspolitik was den Modalsplit betrifft auf dem richtigen Weg ist. Dies muss deutlich verstärkt werden, weil nur der öffentliche Verkehr auf der Schiene in der Lage ist, die umweltpolitischen Erfordernisse und Transporteffizienz für diese Mengen bereitzustellen. Wir haben selbstverständlich nichts dagegen, mit IKT-Leitsystemen nicht nur die Schiene, sondern auch die Strasse high-tech-unterstützt leistungsfähiger zu machen. Wollen wir das Gesamtsystem nachhaltig stärken, müssen aber die Investitionen prioritär beim leistungstärkeren Schienensystem ansetzen.

3. Strom

Auch hier beschreibt der Bericht die Situation korrekt und zeigt, dass die noch nicht vollliberalisierte Gegenwart die Versorgung optimal sicherstellt. Ohne Netzsicherheit ist die Versorgungssicherheit nicht möglich. Deshalb befürworten wir die Zusammenführung der Hochspannungsnetze bei Swissgrid. Konsequenterweise müsste dieses natürliche Monopol mit zentraler Regulierungsfunktion in eine nationale Gesellschaft in Bundeshand überführt werden.

Dafür spricht auch die im Bericht angesprochene Drehscheibenfunktion der Schweiz bei der europäischen Stromversorgung. Aufgrund der im Bericht aufgezeigten Entwicklungstrends werden wir europaweit auf hohe Übertragungsleistungen angewiesen sein. Dafür sind Investitionen in die Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung HGÜ nötig. Nicht zuletzt wegen den erneuerbaren Energien werden die im Bericht angesprochenen „smart grids“ sehr wichtig werden. Dies kommt auch einer Zukunft ohne AKW entgegen, die aus politischen und strategischen Gründen unverzüglich an die Hand genommen werden muss. Leider äussert sich der Bericht dazu nur vage.

4. Herausforderungen und langfristige Finanzierung sicherstellen

Die im Bericht unter den Herausforderungen für die Zukunft betonte sektorübergreifende Sichtweise unterstützen wir selbstverständlich. Sie geschieht ja schon heute beim Agglomerationsverkehr und dessen Finanzierung. Mehr Synergien sind nicht nur zur Koordination von Verkehrsträgern an ihren Schnittstellen nötig, auch zwischen Stromnetzen und Telecom-Infrastruktur sind sie immer wichtiger. Wir unterstützen auch sehr, dass die Perspektive der „ewigen“ Finanzknappheit zugunsten jener der Opportunitätskosten verlassen wird: Was geschieht, wenn diese oder jene Infrastruktur nicht gebaut oder erneuert oder unterhalten wird? Was kostet dies die kommenden Generationen? Dies gilt aber nicht nur für das im Bericht erwähnte Beispiel Hochspannungsnetz, sondern ganz besonders auch für die Bahninfrastruktur, die beim Unterhalt unhaltbar stark unter Spardruck gerät. Das muss korrigiert werden. Dazu müsste sich der Bericht viel eindringlicher äussern.

Gar nicht einverstanden sind wir, wenn der Bericht (p. 48) mehr Wettbewerbsfähigkeit der Infrastruktur-Unternehmen will. Im Berichtskontext zentral sind doch leistungsfähige Infrastrukturen als Voraussetzung einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft. Ziel ist somit primär, der Wirtschaft und Bevölkerung Dienstleistungen effizienter öffentlicher Infrastrukturen zu stabilen Preisen zur Verfügung zu stellen. Profitgeleitete liberalisierte Infrastrukturversorger können dies mit Mehrfachlogistik und hohen Marketingkosten in der Regel eben nicht garantieren.

Die langfristige Finanzierung der Infrastrukturen ist natürlich entscheidend. Die politisch bedingten Finanzengpässe sind zu überwinden. Der Bericht verweist richtigerweise auf das vorhandene grosse Problem. Die vorgeschlagenen Lösungen erachten wir aber als politisch wenig zielführend:

- Erhöhte Nutzungsgebühren mit tageszeitlich und räumlich differenzierten Tarifen lehnen wir ab. Sie sind mit gutem Grund kaum mehrheitsfähig. Erwerbstätige Pendlerinnen und Pendler können ihre Fahrzeit und die Fahrdistanz in der Regel kaum frei wählen. Somit entsteht einfach eine neue unsoziale Steuer, die anderswo abgefedert werden müsste (vgl. deutsche fiskalpolitische Turbulenzen mit Pendlerzuschlägen). „Mobility Pricing“ tönt zwar gut, ist aber kaum in absehbarer Zeit umsetzbar und u. E. auch unerwünscht. – Staatliche Anreizsysteme für Mobility Car Sharing wären da gewiss prüfenswerter.
- Ebenso ablehnend antworten wir auf die im Bericht erwähnte Finanzierungsalternative mit Public Private Partnerships PPP. Sie sind für Jahrzehnte dauernde Investitionen bei Infrastrukturen nicht zu den erforderlichen Bedingungen erhältlich: Sie verunmöglichen die demokratische Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen und bringen den Staat in eine unzulässige Abhängigkeit von privaten Investoren. Sie erfordern zudem – wie im Bericht erwähnt – „marktgerechte Renditen“, die wiederum von der Wirtschaft und den Steuerzahlenden zu berappen sind. Sie sind somit auch zu teuer.

Sinnvoller und kostengünstiger ist es, soweit die Finanzknappheit tatsächlich vorhanden ist, ihr mit öffentlichen Anleihen zu begegnen. Staatliche Anleihen sind die preisgünstigsten. Sie sind ebenfalls für Pensionskassen attraktiv, die im Bericht nur als PPP-Partner erwähnt werden. Wir sind also entschieden gegen unsichere und undemokratische sowie teure private Finanzierungsmodelle bzw. unsoziale Preis-Anreizsysteme. Die staatliche Finanzierung ist die günstigste und nachhaltigste Lösung. Die damit verbundene Verschuldung rechnet sich jedenfalls besser, als den künftigen Generationen schlecht unterhaltene oder gar nicht gebaute Infrastrukturen zu überlassen.

5. Zusammenfassend und zu den Leitlinien der nationalen Infrastrukturpolitik

- Wir stimmen den im Bericht (p. 60ff.) formulierten Leitlinien weitgehend zu. Die Stossrichtungen I-III, Leistungsfähigkeit erhalten, Schutz von Mensch und Umwelt, Wirtschaftlichkeit, sind generell sicher unbestritten. Wie erwähnt, heisst u. E. Wirtschaftlichkeit bei Infrastrukturen nicht Liberalisierung. Im Gegenteil, wie die Ausführungen des Berichts zum natürlichen Monopol deutlich machen. Wir sind selbstverständlich auch immer für konsequente Kosten-Nutzen-Analysen, sind aber der Ansicht, dass PPP dazu nicht der richtige Weg ist. Privates kurzfristiges Profitdenken eignet sich nicht für langfristige Infrastrukturinvestitionen und vernachlässigt den Netzunterhalt. Infrastrukturen finanziert der Staat selber wirtschaftlicher.
- Auch die Stossrichtung IV, die langfristige Finanzierung der Infrastrukturnetze sichern, ist für uns unverzichtbar. Wir sind aber entschieden der Ansicht, dass langfristige Investitionssicherheit bei Infrastrukturen mit liberalisierten Märkten nicht erreichbar ist, weil beispielsweise beim Strom die Preise dank knappem Angebot steigen und das Risiko von „stranded investments“ sehr hoch ist. Bei natürlichen Monopolen klärt die Kosten-Nutzen-Analyse den Bedarf und sorgt so für die nötige Investitionssicherheit. Die dazu nötigen Investitionssummen kann ebenfalls nur der Staat zu den günstigsten Bedingungen mobilisieren. Der Bericht (p. 63) will privates Kapital mit

„marktgerechten“ Zinsen locken. Genau diese Formel hat beim Strom mit dazu beigetragen, dass nur ein massiver Eingriff der Elcom die so viel zu hoch gerechneten Netzkosten noch korrigieren konnte. Öffentliche Infrastrukturen werden mit privaten Finanzierungsmodellen nicht günstiger.

- Wir erachten auch die bei der Finanzierungsstossrichtung favorisierte Nachfragesteuerung mit „Mobility Pricing“ als Irrweg. Die Individuen haben als Berufs-PendlerInnen keinen Spielraum beim Nachfrageentscheid. Sie sollen nicht mit einer Mobilitätssteuer für Fehler bei der Raumplanung u. a. bestraft werden. Die Nachfrage soll politisch gesteuert werden. Der Preis muss verhältnismässig bleiben und jedenfalls nicht den Umstieg von der Strasse auf die Schiene noch negativ beeinflussen.
- Wir unterstützen auch die Stossrichtung V für langfristig günstige Rahmenbedingungen. Der Bericht räumt ein, dass bei Marktversagen die Regulierung korrigierend eingreifen muss. Die Erfahrung zeigt, dass bei Netz-Infrastrukturen liberalisierte Märkte gar nicht taugen. Die Modeerscheinung aus den 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist jedenfalls nicht fortzusetzen. Sie dient u. E. auch nicht zur unbestritten notwendigen europaweiten Nutzung der Infrastrukturen. Hier sind Kooperationsmodelle sicher effizienter als private Konkurrenz.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme für die weitere Arbeit.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND


Paul Rechsteiner
Präsident

Rolf Zimmermann
Geschäftsführender Sekretär