

Verkehr und Umwelt/Schweizerische Aussenpolitik
Wechselwirkungen Schweiz - Europa
Nationale Forschungsprogramme 41 und 42

Bericht D12

Adrian Vatter
Fritz Sager
Marc Bühlmann
Markus Maibach

Akzeptanz der schweizerischen
Verkehrspolitik bei Volksab-
stimmungen und im Vollzug

DAS WICHTIGSTE AUF EINER SEITE

Der vorliegende Forschungsbericht untersucht die wichtigsten Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz bei der Stimmbürgerschaft und im Vollzug. Die Untersuchung von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen zu den Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen kommt zu folgenden Schlüssen:

- Die Behörden sind mit ihren verkehrspolitischen Vorlagen bei der Stimmbürgerschaft im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erweist sich das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behördenerfolgs. Für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage ist auch die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele wichtig. Auffallend hohen Erfolg haben auf der Pro-Seite die Themen 'Finanzen' und 'Europa', während die Gegner vor allem mit dem Argument der Einschränkung der individuellen Mobilität erfolgreich sind. Keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang haben die Art und Verbindlichkeit der verkehrspolitischen Instrumente, die wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Wichtigkeit einer Verkehrsvorlage, der Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und dem Urnengang sowie die Anzahl der eingereichten Unterschriften. Die Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik lautet wie folgt: Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig, nein - mit Ausnahme des Schwerverkehrs - zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.

In einem zweiten Teil der Untersuchung werden neue Umfrageergebnisse zur aktuellen Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung vorgestellt, die auf einer Bevölkerungsbefragung beruhen, die im Herbst 1999 durchgeführt worden ist:

- Das Problembewusstsein der Befragten im Verkehrsbereich ist nach wie vor relativ hoch, insbesondere in Bezug auf die Umweltbelastung und die Anzahl Unfälle. Als Rezept zur Lösung dieser Probleme spielen der öffentliche Verkehr oder Investitionen in Umfahrungsstrassen eine grosse Rolle, während die eigentliche Umsetzung des Verursacherprinzips zwar im Grundsatz akzeptiert wird, aber bei der Konkretisierung von preislichen Massnahmen auf Widerstand stösst. Marktwirtschaftlichen Massnahmen kommt keine grössere Akzeptanz zu als Verboten und Geboten. Eine Einschränkung der Mobilität stösst auf eine sehr geringe Akzeptanz, während Ausbaumassnahmen (im Vergleich zu Rückbaumassnahmen) eine grosse Zustimmung erhalten.

Der dritte Teil der Untersuchung setzt sich mit dem Vollzug verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. Auf der Basis einer Evaluationssynthese von 62 Fallstudien lassen sich folgende Faktorkonstellationen als erfolgversprechend für einen wirksamen Vollzug in der Schweiz bezeichnen:

- Eine erfolgreiche Umsetzung sollte idealerweise auf einer mittleren oder oberen föderalen Stufe stattfinden. Gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte bedingen eine minimale Projektgrösse, um überhaupt realisiert werden zu können. Als konstante Erfolgsfaktoren haben sich eine hoch professionelle, operativ unabhängige und zentral organisierte Verwaltung sowie zwei Merkmale des Policy Design (Leistungsvereinbarungen, Verkehrsberuhigungsmassnahmen) herausgestellt. Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielt für die langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrsmassnahmen eine wichtige Rolle. Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss damit sowohl dem Kriterium des Konsenses in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden.

Zusammenfassend zeigt sich für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen, dass mit zunehmender Zeitdauer die politischen Konfliktkonstellationen an Bedeutung verlieren, umgekehrt das Policy Design für die längerfristige Wirksamkeit wichtig ist, während die Organisation der vollziehenden Behörden einen konstanten Einfluss auf den Vollzugserfolg ausübt.

KURZFASSUNG

Der vorliegende Forschungsbericht untersucht die wichtigsten Erfolgs- und Misserfolgskriterien einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz. Das Schwergewicht liegt dabei in der Analyse der spezifischen Gründe für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen durch die Stimmbürgerschaft einerseits und im politischen Vollzug andererseits.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen zu den Erfolgs- und Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen auf der Basis der Untersuchung von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen lauten wie folgt:

- Die Behörden sind mit ihren verkehrspolitischen Vorlagen bei der Stimmbürgerschaft im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich. Während im langjährigen Schnitt den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament in 71 % der Urnengänge Folge geleistet wird, liegt die Erfolgsrate der behördlichen Verkehrspolitik bei 93 %. In den letzten zwanzig Jahren folgte der Souverän lediglich bei zwei von 27 Vorlagen nicht den Vorschlägen von Bundesrat und Parlament (Koordinierte Verkehrspolitik, Alpeninitiative). Überdurchschnittliche Erfolgsquoten finden sich auch in den Kantonen. Die Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig, nein - mit Ausnahme des Schwerverkehrs - zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.
- Für die Akzeptanz der offiziellen Verkehrspolitik bei der Stimmbürgerschaft ist der Verlauf des vorhergehenden Entscheidungsprozesses von herausragender Bedeutung. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erweist sich das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behördenerfolgs bei Verkehrsabstimmungen. So lassen sich allein mit dem Unterstützungsgrad drei Viertel der Varianz der nationalen Abstimmungsergebnisse im statistischen Sinn erklären. Als besonders erfolgreich haben sich die Koalitionen der bürgerlichen Bundesratsparteien (CVP, FDP, SVP) herausgestellt. Umgekehrt zählt das rot-grüne Lager im Alleingang regelmässig zu den Verlierern an der Urne.
- Für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage ist auch die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele wichtig. Auffallend hohen Erfolg haben auf der Pro-Seite die Themen 'Finanzen' und 'Europa'. Erfolgreichstes Argument der Gegner einer Vorlage war die Furcht vor der Einschränkung der individuellen Mobilität. Seit Beginn der neunziger Jahre steigern insbesondere die Themen 'Umwelt', 'Nachhaltigkeit' und 'Europa' die Erfolgchancen von verkehrspolitischen Vorlagen, wenn sie mit anderen Hauptzielen kombiniert werden.

- Andere Faktoren haben sich als bedeutungslos für die Erklärung des Abstimmungserfolgs herausgestellt. So haben etwa die Art und Verbindlichkeit der vorgelegten verkehrspolitischen Instrumente keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang. Dies gilt auch für die äusseren wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Wichtigkeit einer Verkehrsvorlage, den Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und dem Umengang sowie die Anzahl der eingereichten Unterschriften.

Die unterschiedliche Akzeptanz von Verkehrsvorlagen in den Kantonen lässt sich auf zwei Haupt- und zwei Nebenkonfliktlinien zurückführen. Die beiden wichtigsten Spannungslinien bilden die negative Betroffenheit durch die Verkehrsbelastung und die Sprachgruppenzugehörigkeit. Die Sprachkonfliktlinie ist dabei aber nur teilweise Ausdruck der unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen der verschiedenen Sprachgruppen. Sie lässt sich zu einem beträchtlichen Teil auf andere Spannungslinien (Steuern, Europa, Umweltschutz, individuelle Freiheit, geographische Betroffenheit) zurückführen. Die untergeordneten Gräben 'Wichtigkeit des Umweltschutzes' und 'Stadt - Land' unterteilen die Kantone noch feiner.

In einem zweiten Teil der Untersuchung werden neue Umfrageergebnisse zur aktuellen Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung vorgestellt, die auf einer Bevölkerungsbefragung beruhen, die im Herbst 1999 im Rahmen der Piloterhebung 'Mikrozensus 2000' durchgeführt worden ist.

- Das Problembewusstsein der Befragten im Verkehrsbereich ist nach wie vor relativ hoch, insbesondere in Bezug auf die Umweltbelastung und die Anzahl Unfälle. Als Rezept zur Lösung dieser Probleme spielen der öffentliche Verkehr oder Investitionen in Umfahrungsmassnahmen eine grosse Rolle, während die eigentliche Umsetzung des Verursacherprinzips zwar im Grundsatz akzeptiert wird, aber bei der Konkretisierung von Massnahmen (z.B. Road Pricing) auf Widerstand stösst. Eine etwas höhere Zustimmung erreichen die Differenzierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern oder spezifische Autobahngebühren zu Finanzierungszwecken. Die Akzeptanz von preislichen Massnahmen steigt, wenn die Einnahmen in den Verkehrssektor zurückfliessen.
- Eine grosse Rolle bei der Akzeptanz von preislichen Massnahmen spielt das Argument, dass diese wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen benachteiligen können. Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen befürworten marktwirtschaftliche Massnahmen auch stärker als diejenigen mit tieferem Einkommen. Entsprechend ist eine kompensierende Rückverteilung der Einnahmen für die Akzeptanz äusserst wichtig. Neben dem Einkommen spielt auch die regionale Ausprägung eine gewisse Rolle. Marktwirtschaftlichen Massnahmen kommt grundsätzlich keine grössere Akzeptanz zu als Verboten und Geboten.
- Effiziente Massnahmen, die individuell wirken, werden vor allem von denjenigen abgelehnt, die von der Massnahme negativ betroffen sein könnten und keinen individuellen

Gegenwert erhalten. Auch eine Einschränkung der Mobilität stösst auf eine sehr geringe Akzeptanz. Vielmehr sollen die einzusetzenden Instrumente eine wachstumsorientierte Wirkung haben und gleichzeitig kurzfristige Probleme lösen. Dies macht die grosse Zustimmung für Ausbaumassnahmen deutlich. Die Befragten akzeptieren zwar im Grundsatz den Lenkungseffekt von preislichen Massnahmen, messen ihm aber keine grosse Bedeutung zu, weil sie vor allem die kurzfristige Wirksamkeit vor Augen haben.

Der dritte Teil der Untersuchung setzt sich mit dem Vollzug ausgewählter verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. In einer Evaluationssynthese wurde die bestehende Vollzugsforschung im Bereich der raum- und verkehrswirksamen Politiken systematisch aufgearbeitet. Auf der Basis von 62 Fallstudien lassen sich folgende Faktorkonstellationen als erfolgversprechend für einen wirksamen Vollzug von verkehrspolitischen Massnahmen in der Schweiz bezeichnen:

- Die Auswertung liefert zahlreiche Hinweise, dass eine erfolgreiche Umsetzung öffentlicher Politiken idealerweise auf einer mittleren oder oberen föderalen Stufe stattfinden sollte. Gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte erfordern eine minimale Projektgrösse, um überhaupt realisiert werden zu können.
- Als ein konstanter Erfolgsfaktor für die Umsetzung raumwirksamer Politiken hat sich das neoprogressive Verwaltungsmodell herausgestellt. Eine öffentliche Verwaltung soll nach diesem Modell vier zentralen Postulaten entsprechen. Erstens soll sie hoch professionalisiert, zweitens operativ möglichst unabhängig, drittens zentral organisiert und viertens auf regionaler Stufe tätig sein.
- Einen weiteren Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit raumrelevanter Politiken stellt das Policy Design dar. Dabei haben sich zwei Instrumente als besonders erfolgreich erwiesen. Zum einen sind Verfahrenswechsel wie die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder die Änderung von Submissionsverfahren äusserst wirksam. Zum andern zeigen vor allem auch negative Infrastrukturanreize eine hohe Wirksamkeit, wie die verschiedenen Projekte von innerstädtischen Verkehrsberuhigungsmassnahmen illustrieren.
- Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielt für die langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrsmassnahmen eine wichtige Rolle. Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss damit sowohl dem Kriterium des Konsenses in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden.

Die Zusammenführung der empirischen Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungsteilen macht insbesondere die im Zeitverlauf abnehmende Bedeutung der politischen Akteurkonflikte deutlich. Während sowohl für den kurzfristigen Erfolg an der Urne als auch für die mittelfristige Akzeptanz im Vollzug die Konflikt- und Konsenskonstellationen der Akteure eine herausragende Rolle einnehmen, verlieren prozessuale Aspekte - nicht zuletzt aufgrund der ihnen innewohnenden Dynamik und Instabilität - mit fortlaufender Zeitdauer ihren dominanten Einfluss. Gleichzeitig gewinnen im Zeitverlauf andere Faktoren an Bedeutung. So erhalten vor allem Merkmale der institutionellen Organisation (Polity-Faktoren) wie die Art und Weise der Vollzugsorganisation und die Ausgestaltung der Behördenarrangements für die mittelfristige Effektivität (Impacts) besondere Relevanz. Für die längerfristige Wirksamkeit (Outcomes) von verkehrspolitischen Massnahmen in der Umsetzung spielt schliesslich das Policy-Design, also die angemessene Instrumentenkombination, eine wichtige Rolle. Die nachfolgende Übersicht fasst die empirischen Ergebnisse in vereinfachter Form kurz zusammen.

Übersicht: Die empirische Relevanz der drei Politikdimensionen für den Erfolg je nach Fristigkeit

<i>Relevanz für Erfolg/ Akzeptanz nach Zeithorizont</i>	Politics-Faktoren (Konflikte und Prozesse)	Policy-Faktoren (Inhalte und Instrumente)	Polity-Faktoren (Organisation und Strukturen)
Kurzfristig (Befragung / Volksabstimmung)	XXX	X(X)	X
Mittelfristig (Vollzugsoutputs)	XX(X)	X	XX
Mittel- bis langfristig (Impacts)	XX	X(X)	XXX
Langfristig (Outcomes)	X	XXX	XX

Legende

XXX: sehr wichtig für Erfolg/Akzeptanz

XX: wichtig für Erfolg/Akzeptanz

X: weniger wichtig für Erfolg/Akzeptanz

Die Zusammenführung der Ergebnisse weist auf grundsätzliche Probleme für eine nachhaltige Verkehrspolitik hin:

- So ist einerseits das verkehrspolitische Problembewusstsein in der Bevölkerung relativ hoch, andererseits wird die Konkretisierung von wirksamen Massnahmen aber nur zum Teil befürwortet. Damit zeigt sich ein erstes Dilemma zwischen niedriger Akzeptanz und hoher Wirksamkeit einer nachhaltigen Verkehrspolitik: Negative Infrastrukturmassnahmen, die eine Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zur Folge haben, stossen in der Bevölkerung im Gegensatz zum Ausbau des privaten (und öffentlichen) Verkehrs

auf eine breite Ablehnung, erweisen sich aber längerfristig als besonders effektiv zur Erreichung einer nachhaltigen Verkehrspolitik.

- Ein zweites Problem stellt sich aufgrund der ausgeprägten Präferenzen der Stimmbürgerschaft für föderalistische, kleinräumige und regionalspezifische Lösungen einerseits, der hohen Effektivität von grösseren Gebietseinheiten für einen optimalen Vollzug von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen andererseits. Die Stimmbürgerschaft befürwortet primär eine induktive, projektorientierte und pragmatische Behandlung von Verkehrsproblemen. Die kleinräumige, föderalistische und milizmässige Problembearbeitung führt aber in der Regel nicht zu einer effektiven und zielkonformen Umsetzung von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen. Vielmehr verlangen solche Interventionen ein Minimum an flächenübergreifender Koordination, notwendiger Projektgrösse und fachlicher Professionalität, was in den meisten Fällen zumindest eine Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen und ein Mindestmass an Bundeskompetenzen erfordert.

Die konkreten Hinweise zur Erhöhung der Akzeptanz bei der Stimmbürgerschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als besonders relevante Zielgruppen auf der Seite der Befürworter einer nachhaltigen Verkehrspolitik erweisen sich folgende vier Bevölkerungssegmente: a) Bewohner von urbanen Zentren, b) Personen, die kein Auto besitzen und die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, c) Leute mit links-grünen Parteipräferenzen und postmaterialistischen Werthaltungen, d) Bewohner der Deutschschweiz.
- Während in der Deutschschweiz besonders die Themen Umweltschutz, Verkehrsbelastung und Verkehrssicherheit eine mobilisierende Wirkung besitzen, interessieren sich die Einwohner in der Westschweiz weit stärker für die sozialen Umverteilungswirkungen verkehrspolitischer Massnahmen.
- Eine sinnvolle Themenkombination und die Bildung von Paketlösungen steigert die Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen. Als besonders erfolgversprechend haben sich die Hinweise auf die Europatauglichkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, den Ausbau und die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs sowie den Umweltschutz herausgestellt.
- Eine wichtige Rolle für eine breite Unterstützung von Verkehrsvorlagen über die Parteigrenzen hinweg kommt der Landesregierung als Kollegialbehörde zu.

Konkrete Hinweise zur Erhöhung der Akzeptanz im Vollzug finden sich auf jeder der drei Politikebenen:

- Die strukturellen Anforderungen für eine möglichst hohe Wirksamkeit im Vollzug sind eine ausreichende personelle, fachliche und finanzielle Ressourcenausstattung der für die Verkehrspolitik und Raumkoordination zuständigen Verwaltungsorgane, ein Minimum an operativer Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Einflüssen und die Schaffung zentralisierter Organisationsstrukturen auf einer mittleren bis oberen föderalen Stufe. Ein

Schritt in die richtige Richtung ist die im Verlaufe des Jahres 2000 realisierte Schaffung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) als eigentliches Kompetenz- und Koordinationszentrum des Bundes. Gleichzeitig wäre aber auch gerade bei kleinen und strukturschwachen Kantonen eine Konzentration der Kräfte im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung auf regionaler Stufe anzustreben, die politisch breit getragen und demokratisch abgestützt wird.

- Auf einer inhaltlichen Ebene hat sich im Vollzug die geschickte Kombination von verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten als besonders erfolgreich erwiesen. Der kombinierte Einsatz von regulativen Verboten, finanziellen Anreizen und Informationskampagnen führt am ehesten zu den gewünschten Verhaltensänderungen der Politikadressaten. Im Zweifelsfall ist aber verkehrspolitischen Instrumenten mit einer hohen Verbindlichkeit (z.B. von baulichen Massnahmen) der Vorzug gegenüber denjenigen mit niedriger Verbindlichkeit (z.B. von persuasiven Instrumenten und positiven Infrastrukturanreizen) zu geben. Besondere Bedeutung kommt schliesslich einer von Beginn weg vorgesehenen, unabhängigen sowie längerfristig und kontinuierlich angelegten Wirkungsevaluation der durchgeführten Massnahmen zu, die systematische Lernprozesse ermöglicht.
- Auf einer prozessualen Ebene gilt es der Weiterentwicklung effektiver, transparenter und innovativer Konsensbildungsmechanismen und Partizipationsverfahren grosse Beachtung zu schenken. Im vorparlamentarischen Verfahren sollte es mit dem Einsatz neuer Diskursformen wie konferenziellen und iterativen Vernehmlassungen, informellen Hearings, Mediations- und Konfliktlösungsverfahren oder runden Tischen darum gehen, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eine effektive Abstützung von föderalismus- und vollzugstauglichen Gesetzesvorlagen zu erhalten. Auf den föderalen Planungs- und Vollzugsstufen steht vor allem die Forderung nach einer breiten Betroffenenpartizipation bei der Formulierung von Umsetzungsmassnahmen im Vordergrund. Der Einbezug von verschiedenen betroffenen Interessen sollte dabei nach bestimmten, auf der bisherigen Erfahrung beruhenden Kriterien ablaufen.

Zumindest längerfristig sollte die Notwendigkeit grundsätzlicher Strukturreformen nicht aus den Augen verloren werden. Damit ist allerdings weniger die Abkehr von der direktdemokratischen Konkordanz- und die Hinwendung zur repräsentativen Mehrheitsdemokratie nach angelsächsischem Muster gemeint, da auch das letztgenannte Regierungssystem grundsätzliche Strukturdefizite bei der Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung aufweist. Vielmehr sind institutionelle Anreize zur Stärkung der längerfristigen Interessen zukünftiger Generationen in den politischen Entscheidungsprozess einzubauen.