

Referat von

Didier Burkhalter, Ständerat,

Vizepräsident der FDP-Liberalen Fraktion des Ständerates, Neuenburg

Kann die Schweiz wieder Pioniergeist entwickeln?

(Es gilt das gesprochene Wort.) **Welche Chancen hat PPP in der aktuellen Schweizer Verkehrspolitik und welche Risiken sind damit verbunden? Bevor wir der Sache auf den Grund gehen, müssen wir uns die Anfänge vergegenwärtigen. Noch vor einigen Jahren herrschte in der Schweiz beim Thema PPP quasi Eiszeit. Heute ist das Eis gebrochen, und man ist bereit, sich eine neue Ära zumindest vorzustellen. Doch es mangelt noch an veritablem Pioniergeist.**

Ausgangssituation: die Schweiz zählt (noch) nicht zur Stosstruppe

In Europa gehört die politische Schweiz nicht zu den Vorkämpfern für PPP, bei weitem nicht! Das war jedoch nicht immer so, zur Zeit der grossen Pionierleistungen des 19. Jahrhunderts war unser Land ein PPP-Modellfall. Seit einigen Jahren entwickeln die Schweizer Politikerinnen und Politiker unter dem Druck vieler anstehender Projekte und angesichts der beschränkten öffentlichen Mittel jedoch wieder ein Bewusstsein für das Potenzial von Originalität bei der Amtsausübung. Die Schweiz ist absolut fähig, hier eine gezielte und effiziente Strategie zu entwickeln. Kurz gesagt: nach der Zeit der privaten Verkehrsmittel im 19. Jahrhundert und nach der Verstaatlichungsepoche des 20. wird man sich im 21. Jahrhundert der Vorteile öffentlich-privater Finanzierungen bewusst.

Um Erfolg zu haben, müssen jedoch Fallen vermieden werden, insbesondere diejenige des unnötigen, ideologischen Kampfes zwischen den Anhängern des Service Public und den Befürwortern von Privatisierungen. In politischen Debatten wird bisweilen mit vollem Ernst behauptet, man sei für PPP, solange es sich dabei um eine Public Public Partnership handle... Als würden wir unsere Seele verkaufen, wenn wir die Stärken des Öffentlichen mit den Möglichkeiten des Privaten kombinierten! Wir müssen darauf achten, uns nicht in den Treibsand der ideologischen Ansichten zu begeben. PPP ist in erster Linie eine Möglichkeit, Projekte von allgemeinem Interesse zu realisieren und manchmal auch, sie überhaupt zu realisieren

und nicht bewegungslos zu verharren (die schlechteste aller Politiken), denn Bewegungslosigkeit ist alles andere als ein Service Public und ganz und gar nicht das Ziel der Verkehrspolitik, schon gar nicht in Sachen Ökologie.

Eine zweite Falle, in die wir nicht tappen sollten, ist das andere Extrem, das heisst PPP als Wundermittel gegen alle Übel zu sehen. Es gilt im Gegenteil, die Projekte, die dafür in Frage kommen, sorgfältig auszuwählen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die technisch-juristischen Kenntnisse vertieft, der Wissensaustausch, auch mit dem Ausland, verstärkt und die Auswertung von Pilotprojekten intensiviert werden. Zudem müssen der gesetzliche Rahmen und seine Umsetzung konstant angepasst, vereinfacht und erweitert werden, um einerseits die Hindernisse, die der Originalität im Wege stehen auszuräumen und andererseits dazu zu ermutigen, neue Modelle zu testen und zu vergleichen. Schliesslich müssen wir mit Überzeugung, aber auch mit Professionalität Lösungen finden, damit wir kompetent auf Grundsatzfragen antworten können.

Neuere Entwicklungen in der Politik

Wie sieht die Entwicklung der jüngsten Zeit aus? Man weiss, dass in der Politik die Mühlen langsam mahlen. Aber die Wahrnehmung ihrer Produkte ist genau so wichtig und häufig sogar Match entscheidend. Bei PPP hat sich die Wahrnehmung in den letzten zwei bis drei Jahren verändert, obwohl sie nach wie vor durch viele Vorurteile und Unwissen beeinflusst wird. Angesichts der oft eher spontanen als fundierten Reaktionen der Politiker, die PPP skeptisch oder grundsätzlich ablehnend gegenüber stehen, könnte man denken, PPP komme nur für Projekte in Frage, die an sich rentabel sind, und es sei in jedem Fall teurer als die traditionellen Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand. Man spricht PPP nur wenige Vorteile zu, manchmal aus dem simplen Grund, dass man diese gar nicht sehen will...

Trotz allem setzt sich die Ansicht, dass PPP durchaus Chancen hat, langsam durch, insbesondere weil einige populäre und spektakuläre Projekte wie Sportstadien so realisiert werden konnten. Der Eindruck, dass es sich lohnt, die mit PPP verbundenen Risiken einzugehen, verstärkt sich, und dieses Instrument, von dem immer häufiger gesprochen wird, weckt zunehmend Hoffnungen. Deshalb ist es heute essentiell, diese Hoffnungen nicht zu enttäuschen und ihnen mit Infrastrukturen und Dienstleistungen von grossem allgemeinem Interesse ein Gesicht zu geben.

Ein Erfolg für PPP im Verkehrswesen hätte demnach überaus starke Überzeugungskraft.

Beispiele für aktuelle Debatten und Projekte

In Bern dreht sich die PPP-Diskussion im Verkehrswesen um drei Bereiche: Infrastrukturfonds und Agglomerationsverkehr; Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) und Bahn 2030; sowie um die Frage der Sanierung des Gott-hard-Strassentunnels.

Infrastrukturfonds und Agglomerationsverkehr

Hier lautet der Grundgedanke ganz einfach, die Entwicklung dank PPP zu beschleunigen und den Agglomerationsverkehr rascher auszubauen. Rascher bauen heisst auch, Risiken einzugehen, heisst aber auch, früher über neue Chancen zu verfügen, insbesondere für die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsplätze in den betroffenen Regionen.

Der Bund will dem Agglomerationsverkehr neue Impulse geben und hat dafür im Fonds einen Betrag von sechs Milliarden Franken vorgesehen. Die ergänzenden Mittel der Agglomerationen reichen nicht, um die unumgängliche strukturelle „Revolution“ hin zur urbanen Gesellschaft rasch und erfolgreich zu vollziehen. Eine Lösung wären private Investitionen im Rahmen von PPP für Bau und/oder Betrieb, mit staatlicher Garantie.

Aus diesem Grund habe ich in einem im Juni 2007 eingereichten Postulat¹ verlangt, die Projekte im Agglomerationsverkehr zu beschleunigen. Es geht einerseits darum, den administrativen Rahmen zu vereinfachen und andererseits Finanzierungsmodelle in öffentlich-privater Partnerschaft aktiv zu fördern und zu prüfen, inwiefern der Bund hier Garantien leisten kann. Der Bundesrat hat das Postulat positiv beurteilt und das Parlament hat es im Oktober 2007 angenommen. Zudem hat der Vorsteher des Departementes für Verkehr (UVEK) mitgeteilt, dass er gerne bereit ist, Erfahrungen mit PPP zu sammeln.

Dafür braucht es Pilotprojekte, Pioniere in den Kantonen und in der Privatwirtschaft. Die grösste Gefahr besteht vielleicht im Moment jedoch darin, dass sich keine solchen Pioniere und „Risiko-Bereiten“ finden.

¹ 07.3332 Postulat Burkhalter Didier: Agglomerationsverkehr. Projekte beschleunigen
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073332

Die TransRUN, die Metro zwischen Neuenburg und La Chaux-de-Fonds und Teil des Neuenburger Agglomerationsprojektes², wäre ein solches Pilotprojekt. TransRUN ist ein neues öffentliches, vollständig unterirdisches Verkehrsmittel, das die zwei Zentren in nur rund zehn Minuten Fahrzeit miteinander verbindet, das heisst drei- bis viermal schneller und auch öfter als die heutige Verbindung.

Die Idee besteht nun darin, eine Finanzierung mit Beteiligung des Bundes, eventuell der SBB und Privaten auf die Beine zu stellen, genauer gesagt, einerseits mit dem Infrastrukturfonds des Bundes (das Projekt wurde vom Bund in die Liste für die Vernehmlassung aufgenommen), andererseits den SBB. Diese könnten einen Teil der 120 Millionen Franken aufwenden, die sie dadurch sparen, dass sie nicht mehr in die alte Linie investieren müssten. Dritter Partner wäre der Kanton, vertreten durch private Gelder im Rahmen einer PPP. Um die privaten Investitionen zu finanzieren, verfügen wir über den verbesserten Betriebsertrag der neuen Linie (der sehr attraktiv ausfällt) gegenüber der alten (der sehr schlecht ist, da sie nicht einmal 10% des aktuellen Verkehrsvolumens aufnimmt). Man müsste auch ein Modell für den Einbezug der Mehrwerte der Immobilien rund um die neuen Bahnhöfe ins Auge fassen.

Anders gesagt, wäre der Nutzen für den Kanton doppelt: Einerseits investiert er im allgemeinen Interesse der Region, ohne sich dadurch zu verschulden, andererseits kann er den Finanzaufwand stabilisieren und verfügt gleichzeitig über eine moderne Infrastruktur. Bei plus minus unveränderten Betriebskosten, auch was den Finanzaufwand (oder besser gesagt die Miete für die PPP) anbelangt, steigt er gewissermassen von einem Deux Chevaux auf einen Ferrari um!

Der Fonds für grosse Bahnprojekte und Bahn 2030

Der 1988 eingerichtete Fonds soll es ermöglichen, die Lasten mehrerer grosser Bahnprojekte, die alle auf eine Generation – die unsere! – fallen, zu tragen: NEAT, Bahn 2000, Anbindung an die TGV-Linien sowie Lärmschutzmassnahmen. Es geht dabei um Dutzende Milliarden Franken an öffentlichen Investitionen. Public Private Partnerships sind hier in zwei Varianten vorstellbar: entweder um den Fonds selbst zu finanzieren oder für konkrete Projekte, die auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben wurden (was man dann Bahn 2030 nennt...), weil sie nicht über den Fonds finanziert werden können.

² 06.3730 Interpellation Burkhalter Didier: Neuenburger Agglomerationsprojekt
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063730

Sprechen wir zuerst über die Finanzierung des Fonds. Weil die dem Fonds in seiner ersten Lebenshälfte zugesprochenen Mittel nicht ausreichen, erhält er Bevorschussungen von Seiten des Bundes. Der Bund refinanziert sich anschliessend wieder auf dem Kapitalmarkt. Diese Bevorschussungen sind mit einem sehr hohen Zins belegt (4,5%). Wir haben im Ständerat vorgeschlagen, die Mechanismen des Fonds zu überprüfen und ihn insbesondere im Hinblick auf die Zinssätze für die Bevorschussungen zu optimieren. Vorstellbar wäre eine Partnerschaft für die Verzinsung der langfristig vorgesehenen Vorschüsse zu einem fixen Satz. Ein fixer Satz von rund 3% würde gegenüber der jetzigen Situation rund zwei Milliarden Franken frei machen, das heisst über 100 Millionen Franken pro Jahr, die direkt in den Bau von Infrastrukturprojekten fließen könnten statt in die Bezahlung von Zinsen. Die gegenwärtige Situation auf den Finanzmärkten könnte der Sache paradoxerweise dienlich sein.

In der Subkommission des Ständerates für Finanzen habe ich ebenfalls vorgeschlagen zu prüfen, ob die Vorschüsse für den FinöV partiell und temporär durch den zweiten Fonds des Bundes, den Infrastrukturfonds, finanziert werden könnten. Dieser verfügt nämlich im Moment über ein Vermögen von rund 2 Milliarden Franken (nicht verzinst), für Projekte, die in einigen Jahren realisiert werden.

Zusätzlich zu dieser rein finanziellen Optimierung hat das Parlament auf der Basis unserer Vorschläge an den Ständerat im Gesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur den Auftrag zur Prüfung von Möglichkeiten für PPP festgeschrieben. Dies mit dem Ziel, Alternativen für die Finanzierung der Infrastruktur, für den Unterhalt und die Instandhaltung zu schaffen. Die Resultate werden bis Ende nächsten Jahres erwartet und im Rahmen einer Botschaft zur Bahn 2030 veröffentlicht. Es geht auch darum, die Risikoverteilung zu optimieren und stärker darauf hinzuwirken, dass Kosten und Fristen eingehalten werden. Im Ausland zeigen Studien, dass PPP vor allem im Verkehrswesen in diesem Bereich sehr positive Resultate bringen.

Nehmen wir ein Beispiel zum «grübeln»: mit Hilfe eines PPP nicht nur die dritte Bahnlinie zwischen Lausanne und Genf ermöglichen, sondern auch die ganze Jura-Südfuss-Linie. Statt nur die Möglichkeit einer Finanzierung durch neue Abgaben oder Vorträge auf neue Rechnung (die das Wachstum bremsen und die Umwelt belasten) oder mittels einer Vorfinanzierung, die die Kantone verschuldet, ins Auge zu fassen, sollten besser die Kapazitäten

und somit die Rentabilität der Linie erhöht (auch wenn das bedeutet, den Trassenpreis den wirtschaftlichen Gegebenheiten besser anzupassen) und diese erhöhte Rentabilität für die Finanzierung privater Investitionen verwendet werden.

Ich möchte hier noch vertieft auf das Potenzial eingehen, das entsteht, wenn die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs mit Immobiliengeschäften verknüpft wird, insbesondere in der weiteren Umgebung von Bahnhöfen oder neuen Gebieten wie Technoparks. Es ist zudem interessant zu wissen, dass der Bundesrat in den strategischen Zielen für die SBB vorsieht, dass die SBB-Division Immobilien jedes Jahr 150 Millionen Franken an Ersatzzahlungen an die Division Infrastruktur überweisen müsste. In Tat und Wahrheit aber funktioniert dies nicht reibungslos: Im Jahr 2008, einem Rekordjahr fürs Immobiliengeschäft, wurde der grösste Teil der Gewinne nicht der Infrastruktur überwiesen, sondern für die Sanierung der Pensionskasse verwendet... Ich bin überzeugt, dass dank dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs gute Aussichten für Wertsteigerungen bei Immobilien in Bahnhofsnähe bestehen und dass sich daraus Möglichkeiten für die Teilfinanzierung der neuen Infrastruktur ergeben. Aber auch hier braucht es Pioniergeist!

Ich sehe noch eine weitere Finanzierungsmöglichkeit, auch wenn ich sie angesichts ihrer Originalität noch in der Hinterhand behalte. Sie hat mit der Finanzspritze des Bundes für den Schweizer Finanzmarkt zu tun. Der Bund hat der UBS bekanntlich eine Pflichtwandelanleihe in Höhe von 6 Milliarden Franken gewährt. Diese hat eine Laufzeit von zweieinhalb Jahren, und die Zinsen in Höhe von 12,5% pro Jahr, also insgesamt 2 Milliarden Franken, werden auch geschuldet, wenn der Bund seine Titel schon früher an private Investoren weiterverkauft. Falls sich die ganze Operation schlussendlich auszahlt, das heisst, wenn die öffentliche Intervention zugunsten der Privatwirtschaft von Erfolg gekrönt sein sollte, müsste man dies der Bevölkerung ganz konkret zeigen. Das könnte bedeuten, einen Teil der zwei Milliarden Franken Zinseinnahmen für grosse Bahnprojekte zu verwenden, die dem ganzen Land nützen, zum Beispiel für den Anschluss ans Hochgeschwindigkeits-Netz.

Sanierung des Gotthard-Strassentunnels

Kommen wir zum Schluss noch auf den individuellen Strassenverkehr zu sprechen und auf die Sanierung des Gotthard-Tunnels. Auch hier hat der Ständerat beschlossen, das Dossier genau im Auge zu behalten, und zwar aus zwei Blickwinkeln, die sich ergänzen sollten: einerseits über die Verkehrskommission und andererseits über die Finanzkommission.

Die Verkehrskommission hat ohne Gegenstimme ein Postulat angenommen³, das verlangt, die ganze Problematik zu untersuchen und insbesondere die Möglichkeit einer zweiten Röhre zu prüfen. Das Postulat fragt diplomatisch, ob es „realistische Lösungen einer Finanzierung oder Mitfinanzierung durch Dritte (z. B. PPP)“ gebe.

Die Finanzkommission hat hier beschlossen, pro-aktiv zu handeln, um den Bundesrat und die Verwaltung dazu zu bringen, alle möglichen Lösungen und ihre wirtschaftlichen und finanziellen Folgen genau zu prüfen. Es ist in meinen Augen wichtig für die Zukunft des Verkehrs in der Schweiz, dass man weder die Nachteile der von vornherein berücksichtigten Varianten noch die Vorteile einer PPP-Lösung unterschätzt.

Der nötige Pioniergeist

In Sachen Verkehr bestehen zurzeit zahlreiche politische Baustellen, die überaus gross sind, weitreichende, oft internationale Auswirkungen haben und eine entscheidende Rolle für die wirtschaftliche, ökologische und soziale Zukunft spielen. Zudem konzentrieren sie sich auf nur eine Generation, auf die ersten 30 Jahre des 21. Jahrhunderts.

Die Einsätze sind also hoch, genau so wie die Herausforderungen. Für unsere Generation ergeben sich daraus Chancen und Risiken. Und es liegt an uns, diese anzunehmen oder eben nicht, zu zeigen, ob wir in der Politik, aber auch in der Wirtschaft echten Pioniergeist mobilisieren können.

DB / April 2009

³ 09.3000 Postulat KVF-SR: Sanierung des Gotthard-Strassentunnels
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093000