

Oktober 2003

Einbettung von EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik des Bundes Schlussbericht

Auftraggeber:

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern

Auftragnehmer:

Ernst Basler + Partner AG, 8702 Zollikon

POLIS Politikberatung, 5200 Brugg

Autoren:

Hans-Christian Angele

Frohmut Gerheuser

Erwin Rüegg

Oliver Schelske

Christoph Lippuner

Begleitgruppe:

Bula, Werner, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL

Felber, Hansulrich, Bundesamt für Verkehr BAV

Frey-Eigenmann, Lorenz, Federas

Gantenbein, Andreas, Bundesamt für Strassen (ASTRA)

Jegen, Maya, Bundesamt für Energie BFE

Knoepfel, Peter, IDHEAP

Reutimann, Felix, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (bis Ende 2002)

Ochsner, Doris, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL Abteilung Luftreinhaltung/NIS, Sektion Verkehr (ab 2003)

Schär, Barbara, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Scherrer, Hermann, Bundesamt für Energie BFE

Schrade, André, Generalsekretariat UVEK

Diese Studie wurde im Rahmen der Evaluationen des Bundesamts für Energie BFE erstellt.
Für den Inhalt ist allein der/die Studiennehmer/in verantwortlich.

Bundesamt für Energie BFE

Worbentalstrasse 32, CH-3063 Ittigen · Postadresse: CH-3003 Bern

Tel. 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00 · office@bfe.admin.ch · www.admin.ch/bfe

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Résumé	10
1 Einleitung	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Zielsetzung des Projekts	16
2 Vorgehen und Methodik	17
2.1 Untersuchungsebenen	17
2.2 Fragestellungen	18
2.3 Methodik	20
3 Strategie- und Politikfeldanalyse: Ergebnisse	21
3.1 Strategischer Kontext	21
3.2 UVEK	24
3.3 Bundesamt für Energie und EnergieSchweiz	27
3.4 Verkehrsämter	32
3.4.1 ASTRA	32
3.4.2 BAV	35
3.4.3 BAZL	38
3.5 Übrige Querschnittsämter	40
3.5.1 ARE	40
3.5.2 BUWAL	43
3.6 Koordinationsorgane und Kommunikationskanäle	47
3.6.1 Funktionsanalyse der Koordinationsorgane	49
3.6.2 Beurteilung der ämterübergreifenden Koordinationsorgane	51
3.7 Zusammenfassendes Fazit der Phase 1	52
3.7.1 Strategieanalyse	52
3.7.2 Akteurskonstellationen im UVEK	52
3.7.3 Einbettung des Politikfeldes Energie und Verkehr	54
4 Fallstudien	56
4.1 Zielsetzung, Auswahlkriterien und Vorgehensweise	56
4.2 Fallstudie Sachplan Strasse	57
4.2.1 Beschreibung	57
4.2.2 Analyse im Hinblick auf das Politikfeld Energie und Verkehr	61
4.3 Fallstudie Agglomerationsprogramm	67
4.3.1 Beschreibung	67
4.3.2 Analyse des Agglomerationsprogramms (Bund) im Hinblick auf das Politikfeld „Energie und Verkehr“	70
4.4 Fallstudie CO2-Gesetz	73
4.4.1 Beschreibung	73
4.4.2 Analyse im Hinblick auf das Politikfeld Energie und Verkehr	77
4.5 Vergleichende Analyse	79
5 Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge aus Sicht der Evaluatoren	81
5.1 Schlussfolgerungen	81
5.2 Massnahmenvorschläge	83
5.2.1 Verkehrspolitisches Paradigma	83
5.2.2 Gesamtstrategie Energie und Verkehr	83
5.2.3 Struktur und Organisation Bundesverwaltung	84

5.2.4	Rechtliche Voraussetzungen	84
5.2.5	Personelle und finanzielle Voraussetzungen im BFE	85
5.2.6	Politische Voraussetzungen.....	85
5.2.7	Zusammenfassung.....	86
A1	Literatur	A1-1
A2	Befragte Experten	A2-1
A3	Interviewleitfaden Phase 1	A3-1
A4	Mitglieder der Begleitgruppe	A4-1
A5	Mitglieder (<u>Leiter</u>) der Koordinationsgruppen im Politikfeld Verkehr und Energie.....	A5-1

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Die Verminderung des Energieverbrauchs und die damit verbundenen klimawirksamen Emissionen sind ein zentrales Thema der Politik. Die Schweiz hat das längerfristige Ziel, den Energieverbrauch vom Wirtschaftswachstum abzukoppeln. Allerdings muss aktuell mit einem weiterhin ungebremsten Wachstum des Energieverbrauchs gerechnet werden. Insgesamt benötigt der Verkehr ein Drittel des gesamten Energiebedarfs der Schweiz, mit steigender Tendenz.

Das Bundesamt für Energie (BFE) hat daher die Arbeitsgemeinschaft Ernst Basler + Partner AG / Polis beauftragt zu untersuchen, wie das Thema Energie und das Programm EnergieSchweiz besser in die Verkehrspolitik eingebettet werden könnten. Die Studie soll herausarbeiten, welchen Stellenwert das Themenfeld „Energie und Verkehr“ in den politischen Strategien des Bundes, des UVEK und in den Strategien der verschiedenen UVEK-Ämtern hat und wie die Strategien umgesetzt werden.

Der verstärkte Einbezug des Themas Energie in der Verkehrspolitik soll schliesslich dazu führen, dass der Verbrauch fossiler Energien durch den Verkehr abnimmt. Folgende Strategien stehen dabei im Vordergrund:

- Reduktion der Verkehrsmenge im MIV,
- Umlagerung auf den öV/LV,
- energieeffizientere Fahrzeuge,
- energieeffizientere Fahrweise.

Vorgehen

Das gewählte Vorgehen gliedert sich in zwei Phasen:

In Phase 1 wurde mittels einer *Strategieanalyse* überprüft, wie das Thema Energie und Verkehr in den übergeordneten Strategien (Bund, UVEK) berücksichtigt wird und ob eine adäquate Umsetzung in die Amtspolitiken erfolgt. In der *Politikfeldanalyse* wurde untersucht, wie die Umsetzung im politischen Alltag der Verwaltung erfolgt und welche Ressourcen den Ämtern zur Verfügung stehen. Folgende Ausgangshypothesen bildeten den Kern der Untersuchung:

- Die Nachhaltigkeitsstrategie des BR und die UVEK-Strategie setzen die Anforderungen der Bundesverfassung um und berücksichtigen den Stellenwert des Verkehrs bezüglich des Energieverbrauchs.
- In der Umsetzung der Vorgaben auf die Ebene Amtspolitik verliert das Thema Energie und Verkehr an Gewicht.
- Die Verminderung des Energieverbrauchs wird für die Verkehrsämter erst dann relevant, wenn sie selbst für die Umsetzung dieses Ziels verantwortlich werden und dazu Zielvorgaben erhalten.

In der Phase 2 wurden anhand von Fallbeispielen die Erkenntnisse der Phase 1 in einem bottom-up-Ansatz erweitert. Dabei wurde geprüft, wie weit Verkehrsmengen und Treibstoffverbrauch über Infrastrukturplanungen (*Sachplan Strasse*), raumplanerische Programme (*Agglomerationsprogramm*) und die Umweltgesetzgebung (*CO₂-Gesetz*) beeinflusst werden können. Im Rahmen der Studie wurden rund 25 Interviews mit Mitarbeitenden der betroffenen Ämter geführt.

Ergebnisse Strategie- und Politikfeldanalyse

Die gesamte übergeordnete strategische Architektur basiert auf der Bundesverfassung, die das Thema Energie und Verkehr implizit aufgreift. Die in der Bundesverfassung klar formulierte Ausrichtung auf Nachhaltigkeit wird in den weiteren strategischen Dokumenten im Bereich Energie und Verkehr nicht mit der erforderlichen Stringenz umgesetzt. Die bundesrätliche Strategie zur Nachhaltigkeit hat sich von 1997 zu 2002 stark entwickelt und anerkennt die Bedeutung des Verkehrs bezüglich des Energieverbrauchs in der aktuellen Fassung besser. Das Recht auf ungehinderten Zugang zur Mobilität wird nicht in Frage gestellt.

Die UVEK-Strategie orientiert sich an den übergeordneten Vorgaben (Bundesverfassung, Legislaturplanung) und insbesondere der Nachhaltigkeit. In den Sachzielen werden für die einzelnen Politikbereiche die Anforderungen aus Sicht Nachhaltigkeit festgehalten. Damit wird im Verkehrsbereich die Verbindung zwischen Energie und Verkehr hergestellt. In den Aussagen zu den Sektorpolitiken ist dann – wenn überhaupt - höchstens noch vom Schutz der Umwelt die Rede. Damit fehlt die zentrale strategische Vorgabe, was dazu führt, dass die Ämter bei der Umsetzung ihrer Sektorpolitiken das Thema Energie aus den Augen verlieren.

Das BFE hat im Rahmen seiner Möglichkeiten nur einen geringen Einfluss auf den Verkehr und den Treibstoffverbrauch. Die Entscheide der Verkehrsämter beeinflussen den Energieverbrauch im Verkehr wesentlich mehr. Das BFE hat dennoch Ressourcen bereitgestellt, um an energie- und verkehrspolitischen Fragen zu arbeiten. Die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen sind allerdings stark aufgesplittert. Vermutlich auch aus diesem Grund nutzt das BFE die Möglichkeiten der verwaltungsinternen Einflussnahme und Allianzenbildung zu wenig. Selbst- und Fremdeinschätzung des Amtes kontrastieren.

Dem Programm EnergieSchweiz obliegt im BFE einerseits die Umsetzung wesentlicher Massnahmen im Verkehrsbereich. Andererseits hat es wegen seiner betonten Aussenorientierung ein starkes Eigenleben. Das BFE fördert über EnergieSchweiz energiefreundliche Verkehrsprojekte, die ausschliesslich auf dem Freiwilligkeitsprinzip basieren. Von den guten Pilotprojekten profitieren auch andere Ämter wie beispielsweise das BUWAL.

Weil das BFE bzw. das Programm EnergieSchweiz sehr auf die projektbezogene Umsetzung und die Kooperation mit externen Partnern ausgerichtet ist, wird seine Arbeit von anderen Bundesämtern sehr selektiv wahrgenommen. Dies gilt insbesondere für die Verkehrsämter, die den Betreibern und Bauherren von Verkehrsanlagen Rahmenbedingungen setzen. Festzuhalten ist:

- Die Verkehrsämter geben dem Thema *Energie und Verkehr* direkt keinen hohen Stellenwert, da dies nicht ihre Aufgabe ist und die übergeordnete Strategie sie auch nicht dazu anregt. Das BFE hat hier eine Bringschuld, um den Verkehrsämtern den Einbezug des Themas auf konzeptioneller und methodischer Ebene zu erleichtern.
- Die Verbrauchsziele von EnergieSchweiz sind für die Verkehrsämter abstrakt geblieben. Operationalisierte Ziele existieren für die praktische Umsetzung nicht.

Obwohl dem Thema „Energie und Verkehr“ bei den Verkehrsämtern eine deutlich untergeordnete Bedeutung zukommt, ist festzustellen, dass sie für das Thema durchaus offen sind. Der oft vermutete Interessengegensatz zwischen den Querschnittsämtern und den Infrastrukturämtern einerseits sowie der Schiene und der Strasse andererseits ist weniger ausgeprägt als ursprünglich vermutet.

Wichtig für die Umsetzung von Zielen im Politikfeld „Energie und Verkehr“ sind ferner die verschiedenen Koordinationsorgane innerhalb des UVEK. Die Koordinationsorgane dienen der Kommentierung der von den federführenden Stellen vorgelegten Unterlagen, dem Informationsaustausch und der Abstimmung. Für grundsätzliche strategische Diskussionen sind die Arbeitsgruppen jedoch auf hierarchisch zu tiefem Niveau angesiedelt. Daneben helfen sie, informelle Kontakte zwischen Ämtern zu knüpfen. Für die federführenden Stellen und die aktiv interessierten Beteiligten sind die Arbeitsgruppen ein gutes Mittel, um neue Themen zu lancieren, Verbündete zu

finden und die eigene Position zu stärken. Auch hier hat das BFE eine Bringschuld. Nur wenn das Thema zeitgerecht und kompetent eingebracht wird, kann erwartet werden, dass in den Koordinationsgremien Resultate erzielt werden.

Die Koordinationskonferenz Verkehr (KKV) könnte eine wichtige Funktion übernehmen, da sie vom GS-UVEK geleitet wird und alle Amtsdirektionen integriert.

Das Thema „Energie und Verkehr“ hat in der Bundesverwaltung noch keinen etablierten institutionellen Ort, der ihm strukturell einen Einfluss auf verkehrspolitische Entscheidungen erlauben würde. Die Koordinationskonferenz Verkehr kann diese Aufgabe nur bedingt wahrnehmen.¹⁾ Im UVEK wurde bislang eine Strategie der segmentierten Betrachtung der Bereiche Energie und Verkehr verfolgt. Notwendig ist eine Zusammenführung der beiden Themen.

Ergebnisse Fallstudien

In den Fallbeispielen „Sachplan Strasse“ und im Agglomerationsprogramm wird auf die UVEK-Strategie und den Energieverbrauch im Verkehr Bezug genommen. Beim Agglomerationsprogramm sind entsprechende Massnahmen sehr allgemein formuliert. Beim Sachplan Strasse werden die Sparziele der Energiepolitik und von EnergieSchweiz zu Beginn aufgeführt, der zentrale Zielkonflikt mit der Energie- bzw. Klimapolitik wird allerdings nicht dargestellt. Beim Agglomerationsprogramm ist der Bezug zu Energiefragen allgemeiner und vager gehalten als im Sachplan Strasse. In beiden Fällen werden keine systematischen oder gar auf messbare Grössen orientierte Konkretisierungen zum Thema „Energie und Verkehr“ vorgenommen. Die dem Sachplan Strasse zugrunde liegenden Szenarien gehen von einem Wachstum der Verkehrsleistung zwischen 16 und 31 % aus und wurden von der KKV verabschiedet. Das untere Szenario liegt zwar unter der erwarteten Trendentwicklung, die energiepolitischen Notwendigkeiten (Reduktion CO₂-Emissionen) wurden damit aber noch nicht thematisiert.

Das BFE (bzw. EnergieSchweiz) spielt bei der Erarbeitung weder beim Sachplan Strasse noch beim Agglomerationsprogramm eine nennenswerte Rolle, im Gegensatz zu seiner Rolle bei der Umsetzung des CO₂-Gesetzes. Symptomatisch ist wohl in diesem Zusammenhang der Umstand, dass das BFE ein Jahr nach der Verabschiedung des Agglomerationsberichts durch den Bundesrat einen Nachtrag verfasste, in dem auf die Bedeutung von Energiefragen in den Agglomerationen aufmerksam gemacht wurde.²⁾

Das BFE (bzw. EnergieSchweiz) ist in beiden Fällen nicht in der Lage gewesen, seine Anliegen frühzeitig zu formulieren und in den Prozess einzuspeisen.³⁾ Dieser Mangel liegt in der Sicht der Autoren in vier Faktoren begründet:

- Das BFE hat die Relevanz der beiden Projekte unterschätzt und sich daher zu spät eingeschaltet.
- Die wenig konzentrierten personellen Ressourcen und nicht genügende fachliche Kompetenzen haben ebenfalls eine Rolle gespielt.
- Der Zusammenhang zwischen Treibstoffverbrauch und Infrastrukturausbau ist noch nicht eindeutig bewiesen.
- Auf Seiten der verantwortlichen UVEK-Ämter wurde die Energierrelevanz unterschätzt.

1) Aus Sicht des ASTRA übernimmt die KKV eine solche Funktion. Anmerkung des ASTRA per eMail vom 21. März 2003 an EBP.

2) Darin geht es um Widersprüche zwischen Treibstoffsparen und Verflüssigen/Vermehren des motorisierten Agglomerationsverkehrs.

3) Gemäss eMail vom 20.5.03 an EBP hat sich das BFE am 7.11.01 und 30.5.02 an Vernehmlassungen zum Agglomerationsprogramm beteiligt.

Bei der Erarbeitung und Umsetzung des CO₂-Gesetzes ist das BFE im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen stark involviert. Im Rahmen der gleichlautenden Philosophie von Energie- und CO₂-Gesetz (freiwillige Massnahmen) hat das BFE, und speziell EnergieSchweiz, einen konkreten „Auftrag“, auf den es auch die meisten finanziellen und personellen Mittel konzentriert. Bisher hat auch die politische Unterstützung für diese Massnahmen gespielt.

Das aus der Sicht der Autoren herausragende Ergebnis der Fallstudien ist, dass sich alle beteiligten Akteure bewusst darüber sind, dass die quantifizierten Ziele des CO₂-Gesetzes mit den laufenden und geplanten Massnahmen schwer erreichbar sein werden. Gleichzeitig aber thematisiert niemand Massnahmen, die eine Erreichung der Ziele ermöglichen würden.

Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge

Die vorliegende Studie zeigt, dass das Thema Energie in der Verkehrspolitik nicht mit dem sachlich notwendigen Gewicht behandelt wird. Die Gründe dafür sind auf allen Ebenen der Politik zu suchen:

- Bereits auf normativ-strategischer Ebene werden das Thema und die damit verbundenen Zielkonflikte nicht adäquat dargestellt;
- Bei der Umsetzung in den Amtspolitiken geht der Zusammenhang Energie und Verkehr praktisch ganz verloren;
- Die Verkehrsämter sehen zwar die Relevanz des Themas Energie, sie haben aber weder den Auftrag noch die Ressourcen, um stärker aktiv zu werden. Im verantwortlichen BFE sind die Ressourcen eher knapp und auf verschiedenen Abteilungen verteilt. Gleichzeitig nutzt das Amt vorhandene Instrumente und Allianzmöglichkeiten zu wenig;
- Bestehende Prüf- und Beurteilungsinstrumente geben dem Thema Energie zu wenig Gewicht bzw. es fehlen entsprechende Ziel- oder Grenzwerte;
- Das Thema Energie und Verkehr ist in der Öffentlichkeit praktisch inexistent. Der Zielkonflikt zwischen Mobilität und Ressourcenschutz wird nicht thematisiert.

Massnahmen setzen daher auch auf allen Ebenen an. Grundsätzlich muss die Verkehrspolitik gesamtheitlicher angegangen und Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen müssen klar aufgezeigt werden. Deren Lösung kann langfristig nur mit einem Paradigmawechsel, der die freie Wahl des Verkehrsmittels hinterfragt, erreicht werden.

Folgende konkrete Massnahmen werden in der Studie diskutiert:

- Eine Gesamtstrategie „Energie und Verkehr“ soll im UVEK auf Direktionsstufe sensibilisieren und die Voraussetzungen für die gesamtheitliche Betrachtung verbessern. Dies kann in Form einer Halb- oder Ganztages-Retraite erfolgen, wobei der fachliche Input vom BFE geliefert werden muss;
- In der Koordinationskonferenz Verkehr ist das Thema Energie als Standardtraktandum zu behandeln. Auch hier ist das BFE für den fachlichen Teil zuständig;
- Den Verkehrsämtern ist ein Energieauftrag mit konkreten Zielsetzungen zu erteilen. Zudem sind alle künftigen Botschaften mit einem Passus zu den Auswirkungen bezüglich Energie zu versehen. Das BFE unterstützt in beiden Fällen fachlich.
- Das BFE muss die vorhandenen verwaltungsinternen Möglichkeiten (Anhänge, Stellungnahmen, Vernehmlassungen, etc.) und die eigenen Kompetenzen besser nutzen;
- Das BFE sollte analog zum BUWAL (Umweltwächter) eine Rolle als „Energiewächter“ erhalten. Dazu sollten die notwendigen rechtlichen Ressourcen besser genutzt und ergänzt werden. Die

vom Bundesrat vorgesehene Nachhaltigkeitsbeurteilung ist eine Chance, muss das Thema Energie aber der Relevanz entsprechend berücksichtigen;

- Das BFE braucht ein Kompetenzzentrum Energie und Verkehr, um sich in die politischen Diskussionen besser einbringen zu können;
- Das BFE muss die umweltpolitische Allianz mit dem BUWAL stärken und zusätzlich nach neuen Verbündeten und Kooperationsmöglichkeiten suchen. Im Vordergrund stehen das ARE und einzelne Abteilungen in den Verkehrsämtern.
- Obwohl Energie und Verkehr zur Zeit kein politisch opportunes Thema sind, müssen die Zielkonflikte in diesem Bereich hartnäckig dargestellt werden.

Résumé

Situation initiale et mandat

La réduction de la consommation d'énergie et ses rejets susceptibles d'influer sur le climat constituent un thème majeur du débat politique. A terme, la Suisse vise à casser le lien qui unit la demande d'énergie à la croissance économique. En fait, il faut malgré tout s'attendre à ce que cette demande continue de croître sans frein. Les transports dans leur ensemble requièrent un tiers de l'énergie consommée en Suisse, avec une tendance à la hausse.

Voilà pourquoi l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a chargé la communauté de travail Ernst Basler + Partner SA / Polis d'étudier les voies et moyens de mieux intégrer ce thème et le programme Suisse-Energie à la politique suisse des transports. L'enquête doit révéler l'importance accordée au binôme «Energie et transports» dans les stratégies politiques de la Confédération, du DETEC et de ses offices, et la façon dont ces stratégies sont traduites dans la réalité.

La prise en compte accrue des questions d'énergie dans la politique des transports doit aboutir à ce que la consommation d'agents fossiles dans les transports diminue. Les stratégies ci-après paraissent les plus propices pour parvenir à ce but:

- Réduction du volume de trafic en TIM
- Transfert vers les TP/TL
- Des véhicules qui tirent un meilleur parti de l'énergie
- Un mode de conduite qui tire un meilleur parti de l'énergie.

Démarche

La démarche choisie comporte deux phases:

Dans un premier temps, on a mené une *analyse stratégique* pour savoir comment les questions d'énergie et de transports sont prises en compte dans les stratégies générales (Confédération, DETEC) et si celles-ci sont proprement concrétisées dans la politique menée par les offices. Quant à l'*analyse politique de terrain*, elle porte sur la question de savoir comment l'administration les traduit dans la réalité du moment et quelles sont les ressources dont disposent les offices. L'enquête s'est appuyée sur les hypothèses ci-après :

- La stratégie du Conseil fédéral et du DETEC, axée sur le développement durable, correspond aux exigences de la constitution et reconnaît l'importance des transports dans la consommation d'énergie.
- Les questions d'énergie et de transport perdent de leur poids dans l'action politique des offices.
- Les offices des transports ne s'engagent pour la réduction de la consommation d'énergie que s'ils en sont responsables et se voient fixer des objectifs dans ce sens.

La phase 2 a consisté à élargir à l'aide d'exemples réels les enseignements recueillis précédemment (approche bottom-up). On a ainsi examiné dans quelle mesure il était possible d'influencer les volumes de trafic et la consommation de carburant par le biais de la planification des transports (*plan sectoriel des routes*), des programmes d'aménagement du territoire (*programme agglomérations*) et de la législation sur l'environnement (*loi sur le CO₂*). On a interrogé pour cela environ 25 collaborateurs des offices concernés.

Résultats des analyses stratégique et politique de terrain

La stratégie générale s'appuie toute entière sur la constitution fédérale, laquelle se réfère implicitement au thème de l'énergie et des transports. Si la recherche du développement durable figure clairement dans la constitution, elle n'occupe pas la place qui lui revient dans les documents stratégiques subséquents, traitant de l'énergie et des transports. Entre 1997 et 2002, la stratégie du Conseil fédéral pour imprimer cette orientation s'est fortement développée et dans la version actuelle, il reconnaît mieux l'importance des transports pour la consommation d'énergie. Le droit à une mobilité sans entraves n'est pas remis en question.

La stratégie du DETEC respecte les contraintes imposées (constitution fédérale, programme de législature) et en particulier les impératifs du développement durable. Ceux-ci déterminent les exigences liées aux objectifs politiques sectoriels, d'où la référence à l'énergie dans la politique des transports. Il en résulte que les remarques relatives à des politiques sectorielles ne mentionneront plus que la protection de l'environnement, et encore. Il manque ainsi la contrainte principale, ce qui fait que les offices perdent de vue les questions d'énergie en menant leurs politiques sectorielles.

L'OFEN n'a que peu de possibilités d'influer sur les transports et la consommation de carburant. Ce dernier facteur dépend bien plus fortement des décisions des offices s'occupant des transports. L'OFEN n'en a pas moins offert certaines ressources afin de participer au débat sur des questions d'énergie et de politique des transports. Il reste que les ressources humaines disponibles sont largement éparpillées. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles l'office néglige quelque peu l'action au sein de l'administration et la formation d'alliances. La manière dont il se voit diffère largement de la perception qu'ont de lui les autres offices.

Au sein de l'OFEN, le programme SuisseEnergie est appelé à concrétiser d'importantes mesures dans le domaine des transports. Or ce programme fortement orienté vers les tiers a une dynamique propre développée. A travers lui, l'OFEN encourage, dans le domaine cité, des projets qui s'appuient exclusivement sur la libre adhésion. Les bons projets-pilotes profitent également à d'autres offices, tels l'OFEFP.

Les autres offices ont de l'action de l'OFEN et du programme SuisseEnergie une vision très sélective, parce que cette action est tout entière axée sur la réalisation de projets et la coopération avec des partenaires externes. C'est particulièrement vrai pour les offices des transports, qui fixent le cadre dans lequel interviendront les exploitants et maîtres d'ouvrage des équipements de transports. Il faut retenir ceci :

- Les offices des transports n'attribuent pas au thème *Energie et transports* une importance élevée : ce n'est pas leur rôle et ils n'y sont pas incités par la stratégie globale. Il incombe à l'OFEN de prendre des mesures pour leur faciliter l'intégration de ce thème.
- Les objectifs de SuisseEnergie touchant la consommation sont restés lettre morte pour les offices des transports. Il reste à les rendre opérationnels s'il faut les concrétiser.

Il convient d'observer que si les offices des transports n'attribuent que très peu d'importance au thème en question, ils n'y sont pas fermés. L'antinomie souvent admise des intérêts qui opposerait les offices « multisectoriels » et les offices « infrastructurels » ainsi que la route et le rail est moins profonde qu'on n'a pu le croire.

Les organes de coordination à l'intérieur du DETEC ont un rôle important à jouer dans l'approche des objectifs politiques concernant « Energie et transports ». Ils assurent le commentaire des documents préparés par les services responsables, l'échange d'informations et l'harmonisation des démarches. Mais les groupes de travail se situent à un niveau hiérarchique trop peu élevé pour discuter des options stratégiques. Ils peuvent en revanche nouer des contacts informels entre les offices. Ils sont aussi un bon moyen, pour les services responsables et les participants les plus actifs, pour lancer des thèmes nouveaux, trouver des partenaires et renforcer leurs propres positions. Là encore, c'est à l'OFEN de

faire le nécessaire. Il faut qu'un sujet soit abordé à temps et de manière compétente pour produire des résultats dans les organes de coordination.

La conférence de coordination Transports (CCT) pourrait assumer une fonction importante du fait que, dirigée par le SG-DETEC, elle réunit toutes les directions d'offices.

Dans l'administration fédérale, aucun service n'est spécifiquement responsable d'assumer le thème «Energie et transports» et d'en imposer la prise en compte systématique dans les décisions politiques. La CCT ne peut pas y pourvoir entièrement.⁴⁾ Jusqu'ici, le DETEC a traité séparément les deux sujets de l'énergie et des transports, alors qu'il faudrait les considérer ensemble.

Résultats des études de cas

Dans les exemples du «Plan sectoriel des routes» et dans le programme agglomérations (lequel comporte quelques mesures décrites en termes très généraux), on se réfère à la stratégie du DETEC et à la consommation d'énergie dans les transports. Ledit plan sectoriel mentionne bien, au début, les objectifs en matière d'économies d'énergie et ceux de SuisseEnergie, mais ne fait pas état du conflit d'objectifs, essentiel, avec la politique de l'énergie et du climat. Quant au programme agglomérations, la référence aux questions d'énergie y est plus générale et plus vague que dans le plan sectoriel. Dans les deux documents, on cherche en vain des indications concrètes systématiques, voire chiffrables, concernant le thème «Energie et transports». Les scénarios sur lesquels s'appuie le plan sectoriel admettent une croissance du trafic se situant entre 16 et 31 %; la CCT les a adoptés. Le moins expansionniste d'entre eux est inférieur aux tendances attendues, mais il ignore les impératifs de la politique de l'énergie (réduction des rejets de CO₂).

L'OFEN (et donc SuisseEnergie) n'intervient de manière notable dans l'élaboration ni du plan sectoriel ni du programme agglomérations, à la différence de ce qui se passe dans l'exécution de la loi sur le CO₂. Symptomatique à cet égard, le fait qu'une année après l'adoption, par le Conseil fédéral, du rapport sur les agglomérations, cet office ait rédigé un rapport complémentaire soulignant l'importance des questions d'énergie dans ces mêmes agglomérations.⁵⁾

Dans les deux cas, l'OFEN (et donc SuisseEnergie) n'a pas été en mesure de faire connaître à temps ses visées pour les intégrer au processus.⁶⁾ Selon les auteurs, il y a quatre raisons à cela:

- L'OFEN a sous-estimé l'importance que ces deux projets revêtaient pour lui et s'y est par conséquent associé trop tard.
- Le manque de concentration des moyens en personnel et l'insuffisance des compétences techniques ont joué un rôle aussi.
- On n'a pas encore démontré sans ambiguïté la relation entre consommation de carburant et développement des infrastructures.
- Au DETEC, les offices responsables ont sous-estimé l'importance des deux projets dans l'optique énergétique.

L'OFEN est fortement impliqué dans l'élaboration de la loi sur le CO₂ et dans sa mise en œuvre, à la différence de ce qui se passe pour les deux autres objets. Conformément à la philosophie semblable de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂ (mesures librement consenties), l'OFEN et spécialement

4) Du point de vue de l'OFROU, la CCT exerce une telle fonction. Remarque de l'OFROU du 21 mars 2003 (par e-mail).

5) On y relève des contradictions entre économies d'énergie et fluidification/accroissement du trafic motorisé dans les agglomérations.

6) Selon e-mail du 20.5.03 à EBP, l'OFEN a pris part les 7.11.01 et 30.5.02 à des consultations relatives au programme pour les agglomérations.

SuisseEnergie a reçu un «mandat» à l'exécution duquel est consacré l'essentiel des moyens financiers et personnels disponibles. Jusqu'ici, ces mesures ont également obtenu l'aval politique.

Dans l'optique des auteurs, les acteurs impliqués sont unanimes à constater que les objectifs chiffrés de la loi sur le CO₂ seront difficiles à atteindre au moyen des mesures prises ou qu'il est prévu de prendre; c'est ce qui ressort des études de cas. Mais personne ne parle des interventions qui permettraient d'atteindre ces objectifs.

Conclusions, mesures proposées

La présente étude montre que dans la politique des transports, le thème de l'énergie n'occupe pas la place qui lui revient, objectivement. Des erreurs sont commises à tous les échelons:

- Déjà à l'échelon normatif suprême, il manque une représentation appropriée de ce thème et des conflits d'objectifs qui y sont liés;
- Dans l'action politique des offices, le lien entre énergie et transports disparaît quasi entièrement;
- Les offices des transports voient certes l'importance du thème de l'énergie, mais ils n'ont ni le mandat ni les moyens d'en faire plus. L'OFEN, principal responsable, dispose de ressources assez modestes et elles sont réparties entre différentes divisions. Par ailleurs, l'office use trop peu des instruments et possibilités d'alliances qui s'offrent à lui;
- Les instruments actuels de vérification et d'évaluation attribuent trop peu de poids à l'énergie, faute de valeurs-cibles et de valeurs-limites à ce sujet;
- Dans le grand public, le thème Energie et transports ne préoccupe pratiquement personne. Le conflit qui oppose la mobilité et la protection des ressources est passé sous silence.

Ainsi il faut prendre des mesures à tous les échelons. De manière générale, on abordera la politique des transports par une démarche plus globale, en faisant ressortir les conflits d'objectifs avec d'autres domaines politiques. La solution implique un changement de paradigme qui remette en question le libre choix du moyen de transport.

L'étude analyse les mesures ci-après:

- Dans le DETEC, une stratégie générale «Energie et transports» doit sensibiliser les équipes de direction et faciliter une vision globale. On envisagera une retraite d'une demi-journée ou d'une journée entière, pour laquelle l'OFEN fournira les apports techniques;
- Il faut que la CCT inscrive systématiquement l'énergie à l'ordre du jour de ses réunions. Là aussi, l'OFEN apportera les éléments techniques;
- Les offices des transports doivent se voir confier un mandat énergétique avec des objectifs précis. Par ailleurs, les messages du Conseil fédéral seront désormais assortis d'un alinéa précisant les retombées énergétiques du projet. Dans l'un et l'autre cas, l'OFEN assure un appui technique;
- L'OFEN doit mieux tirer parti des possibilités internes de l'administration (annexes, prises de position, consultations, etc.) et de ses propres compétences;
- De même que l'OFEP se veut un observatoire de l'environnement, l'OFEN doit assumer un rôle d'observatoire de l'énergie. Ses ressources juridiques devront être mieux utilisées et elles seront complétées pour cela. Prévue par le Conseil fédéral, l'évaluation dans l'optique du développement durable est une chance, mais il convient d'y faire une place convenable à l'énergie;
- L'OFEN a besoin d'un centre d'excellence Energie et transports, afin de mieux se faire entendre dans le débat politique;

- L'OFEN doit renforcer la collaboration avec l'OFEFP dans le domaine de l'environnement, tout en cherchant ailleurs encore des alliés et des possibilités de coopérer, notamment avec l'ARE et avec certaines divisions des offices des transports.

En dépit du fait que le binôme Energie et transports n'est pas un sujet politique brûlant en ce moment, il faut souligner sans se lasser les conflits d'objectifs qu'il renferme.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Anteil des Verkehrs am gesamten Energieverbrauch der Schweiz beträgt rund ein Drittel, wobei dieser Anteil eine steigenden Tendenz aufweist [27, 28]. Der Endverbrauch an Treibstoffen hat zwischen 1970 und 1999 beim Benzin um 89%, beim Diesel um 93% und bei den in der Schweiz getankten Flugtreibstoffen um 175% zugenommen [27, 29]. Den grössten Anteil am gesamten Energieverbrauch des Verkehrs hat mit rund 71 % der private Strassenverkehr, rund 25% entfallen auf den Luftverkehr, 3% auf die Schiene und 1% auf den öffentlichen Strassenverkehr [27, 29]. Für den Energieverbrauch des privaten Strassenverkehrs sind die Personenwagen mit rund 74 % hauptverantwortlich [27, 29]. In den letzten 23 Jahren sank der Durchschnittsverbrauch der Schweizer Personenwagen allerdings insgesamt um 23% bzw. um 0.85% jährlich, wobei der technische Fortschritt durch einen Trend zu schwereren, sichereren und leistungsstärkeren Fahrzeugen zum Teil aufgehoben wurde [27, 30]. Es gibt ferner einen Trend zu immer häufigeren, aber kürzeren Fahrten.

Angesichts dieser Ausgangslage sind die Verminderung des Energieverbrauchs und der damit verbundenen klimawirksamen Emissionen zentrale Themen in der Umweltpolitik. Die Schweiz hat das längerfristige Ziel, den Energieverbrauch vom Wirtschaftswachstum abzukoppeln und die Nachfrage nach fossilen Energieträgern zu reduzieren. Bis 2010 sollen die CO₂-Emissionen gegenüber 1990 um 10 Prozent gesenkt werden (Treibstoffe: -8%; Brennstoffe: -15%). Falls freiwillige Massnahmen nicht zum Ziel führen, kann der Bundesrat eine CO₂-Abgabe einführen, deren Höhe das Parlament festlegt [5].

In den 90er Jahren hat der Bund das angestrebte Ziel der Stabilisierung des Energieverbrauchs insgesamt nicht erreicht, trotz einiger Erfolge des Programms Energie 2000. Trotzdem stieg in den 1990er Jahren der Verbrauch fossiler Energien um 7,6 % und derjenige von Strom um 10 %. Im Bereich der Treibstoffe ist zwischen 1990 und 2000 eine Zunahme von 8,3% beim Benzin- und 10,4% beim Dieserverbrauch zu verzeichnen. Damit wird laut Schlussbilanz von Energie 2000 [6] die Stabilisierung des Verbrauchs fossiler Energien nicht erreicht. Als einer der Gründe wird die Zunahme von Personenwagen um 13,3% in diesem Zeitraum angeführt. Zu beachten ist weiter, dass sich diese Bilanz auf ein Jahrzehnt mit geringem wirtschaftlichen Wachstum bezieht. Der Kerosinverbrauch weist im selben Zeitraum eine Zunahme von 40% auf.

Für den Personenverkehr zeigen die Prognosen ein weiterhin ungebremstes Wachstum. Der Jahresbericht von EnergieSchweiz 2001/2002 [24] spricht davon, dass bis 2020 ein Verkehrswachstum von 20 bis 60 Prozent prognostiziert wird. Das Business-as-usual-Szenario der EST-Studie „Alpine Region“ rechnet zwischen 1990 und 2030 mit einer Zunahme der Personenverkehrsleistung um rund 50%, wobei der Motorisierungsgrad von 442 auf 544 Personenwagen pro 1000 Einwohner steigen soll. Beim Güterverkehr wird im selben Zeitraum eine Verdoppelung der Verkehrsleistung prognostiziert [7]. Der Energieverbrauch durch den Verkehr wird in Relation zum Gesamtenergieverbrauch immer bedeutsamer, da in den übrigen Bereichen (Wirtschaft, Gebäude, etc.) heute wirksame Ansätze zur Energieverbrauchsreduktion bestehen.

Für EnergieSchweiz steht der Trend im Verkehrswachstum im Widerspruch zu den vorgegebenen CO₂-Zielen des Bundes [24]. Der Treibstoffverbrauch ist zwischen 1990 und 2000 um rund 8% gestiegen, obwohl für die Einhaltung der auf den Treibstoffverbrauch bezogenen Emissionsreduktionsziele des CO₂-Gesetzes ein Absinken um 8% notwendig gewesen wäre [25]. Die EST-Studie „Alpine Region“ erwartet, dass das Verkehrswachstum aufgrund effizienteren Technologien und verschärften Abgasvorschriften zu einer Erhöhung des CO₂-Ausstosses von ca. 5% führen wird [7]. Damit besteht jedoch eine grosse Diskrepanz zu den politisch definierten als auch zu den von der Wissenschaft als notwendig erachteten Zielwerten (z.B. -55% bis 2030 im Sektor Verkehr) [7].

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig und sollen hier nur stichwortartig erwähnt werden:

- Der internationale Wettbewerb zwingt zu dauernder Verbesserung der Standortfaktoren.
- Die realen Transportkosten reduzieren sich seit Jahrzehnten laufend.
- Bei wachsendem verfügbarem Einkommen geht der Wandel zur Freizeitgesellschaft weiter.
- In allen Regionen bestehen zahlreiche Wünsche zum Ausbau der Strasseninfrastruktur.
- Die Effizienzsteigerung im Motorenbereich durch technische Entwicklung wird (über-) kompensiert durch schwerere Fahrzeuge.
- Fahrzeuge mit schwacher Motorisierung und niedrigem Verbrauch werden nur von einem kleinen Teil der KonsumentenInnen akzeptiert.
- Alternativen zum motorisierten Individualverkehr sind nicht populär und kombinierte Mobilitätsformen meist weniger attraktiv.

1.2 Zielsetzung des Projekts

EnergieSchweiz ist das Nachfolgeprogramm von Energie 2000. Es hat den Auftrag, die schweizerischen Energie- und Klimaziele umzusetzen und eine nachhaltige Energieversorgung einzuleiten. Der Schwerpunkt von EnergieSchweiz liegt in den Bereichen Gebäude, Wirtschaft, erneuerbare Energien und Mobilität [5].

Der Verkehr benötigt ein Drittel des gesamten Energiebedarfs der Schweiz. Aus diesem Grund hat sich auch EnergieSchweiz dem Thema Mobilität angenommen und einen eigenen Sektor Mobilität geschaffen. EnergieSchweiz konzentriert sich dabei auf den Strassenpersonenverkehr und die Kombination verschiedener Mobilitätsformen [5].

Der Verkehrsbereich wird von einer Vielzahl von Politikbereichen beeinflusst, wie Schienen-, Strassen- und Flugverkehr, Personen- und Güterverkehr, Raumplanung, Umweltpolitik, etc.. Die Verantwortlichen von EnergieSchweiz sind der Ansicht, dass das Programm selber nur geringe Einflussmöglichkeiten auf diese Politikbereiche hat. Die Begleitgruppe Evaluation des BFE hat deshalb Ende Mai 2002 die vorliegende Studie vergeben, die gemäss der Ausschreibung primär der Frage nachgehen soll, wie EnergieSchweiz besser in die Verkehrspolitik des Bundes eingebettet und wie die Verkehrspolitik mit den Zielen von EnergieSchweiz abgestimmt werden kann [8].

Die Arbeit soll bezüglich des Themas Energie und Verkehr Inhalt und Umsetzung der politischen Strategien des Bundes, des UVEK und in den Strategien der verschiedenen UVEK-Ämter herausarbeiten.⁷⁾ Insbesondere interessiert die Frage, ob Strategien und Massnahmen den grossen Anteil des Verkehrs am Energieverbrauch berücksichtigen.

Die Arbeit gliedert sich in zwei Phasen:

1. Überprüfung der strategischen Kongruenz von EnergieSchweiz und der Verkehrspolitik und ihrer Umsetzung in den Amtspolitiken des UVEK,
2. Analyse der Bedeutung des Themenfeldes Energie und Verkehr und der Rolle des BFE bzw. von EnergieSchweiz am Beispiel von konkreten verkehrsbezogenen Fallstudien.

⁷⁾ Das ASTRA weist darauf hin, dass das Politikfeld „Energie und Verkehr“ im Sinne der umfassend verstandenen Nachhaltigkeit auf der Ebene der UVEK-Strategie integriert sei und nicht „isolationistisch“ betrachtet werden dürfe. Energie und Verkehr sei ein Teil des Wertesystems der UVEK-Nachhaltigkeitsstrategie. Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP.

Abschliessend sollen Vorschläge gemacht werden, wie energiepolitische Ziele besser in die Verkehrspolitik integriert werden können.

Die Erarbeitung der Studie wird von einer Begleitgruppe unterstützt, in der die Ämter des UVEK und externe Experten vertreten sind. Die Mitglieder der Begleitgruppe sind in Anhang A4 aufgelistet. In der Sitzung vom 16. Januar 2003 hat die Begleitgruppe beschlossen, dass das CO₂-Gesetz, der Sachplan Strasse und das Agglomerationsprogramm die Fallstudien der zweiten Projektphase sein sollen. Ausserdem wurde das Thema ausgeweitet. Es soll generell untersucht werden, wie das Thema Energie - und damit nicht nur das Programm EnergieSchweiz – stärker in die Verkehrspolitik integriert werden kann. Implizit stellt sich damit auch die Frage, welchen Einfluss das BFE ausüben kann.

Gegenstand dieses Berichtes sind die Ergebnisse der Phasen 1 und 2. Sie basieren auf Literatur- und Dokumentenanalysen und einer Reihe von Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Bundesämter. Die verwendete Literatur bzw. Dokumente sind in Anhang A1, die befragten Experten/-innen in Anhang A2 dokumentiert.

2 Vorgehen und Methodik

2.1 Untersuchungsebenen

Zur Erarbeitung der in Abschnitt 1.2 dargelegten Ziele der Studie wurden drei Untersuchungsebenen festgelegt, die in zwei Projektphasen bearbeitet wurden.

In Phase 1 werden in einem top-down-Ansatz folgende Themen behandelt:

1. die übergeordnete *strategische (normative) Ebene* der Regierungspolitik, d.h. des Gesamtbundesrates (vgl. Bundesverfassung [9], Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 [1], Legislaturplanung [2]) und des zuständigen Departements (vgl. Departementsstrategie UVEK [10])
2. die *Ebene der Sachpolitiken* im Zuständigkeitsbereich der involvierten Bundesämter: ARE, ASTRA, BAV, BAZL, BFE, BUWAL.

Phase 2 erfolgt bottom-up auf der Basis von Fallstudien und behandelt

3. die *operative Ebene*, speziell die Einflussmöglichkeiten der Energie- auf die Verkehrspolitik, wobei diese anhand der Fallbeispiele CO₂-Gesetz, Sachplan Strasse und Agglomerationsprogramm untersucht werden.

Die Zielsetzung, der Aufbau und die Vorgehensweise bei der Erarbeitung der Fallstudien werden im Kapitel 4.1 dargestellt.

Abbildung 1 stellt die Untersuchungsebenen graphisch dar.

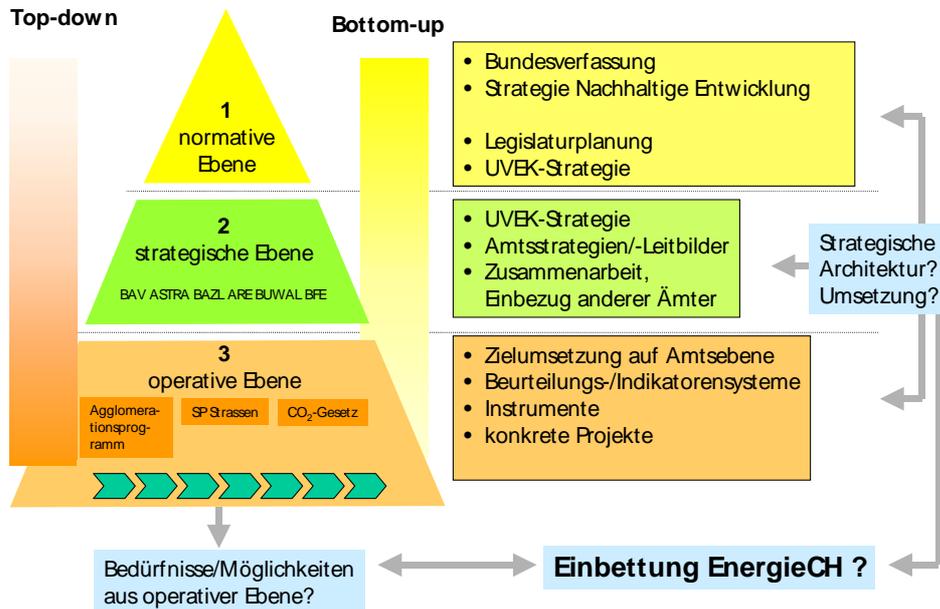


Abbildung 1: Untersuchungsebenen

2.2 Fragestellungen

Folgende Überlegungen bilden den Kern der Untersuchung:

1. Die Nachhaltigkeitsstrategie des BR und die UVEK-Strategie nehmen die Anforderungen der Bundesverfassung auf, und berücksichtigen den Stellenwert des Verkehrs bezüglich des Energieverbrauchs.
2. In der Umsetzung der Vorgaben auf die Ebene Amtspolitik verliert das Thema Energie und Verkehr an Gewicht. Es erfolgt eine sektorielle Betrachtungsweise, die die gesamthafte Betrachtung des Themas Energie und Verkehr nicht zu leisten vermag.
3. Die Verminderung des Energieverbrauchs wird für die Verkehrsämter erst dann relevant, wenn sie selbst für die Umsetzung dieses Ziels verantwortlich werden und dazu operationalisierte Zielvorgaben erhalten.
4. Die Querschnittsämter (ARE, BFE, BUWAL) müssten eigentlich Controllingfunktionen wahrnehmen.

Konkret werden für die Überprüfung der Ausgangsüberlegungen die übergeordnete strategische Ebene, die UVEK-Strategie und die Umsetzung in den Ämtern betrachtet. Im Folgenden werden für jede Betrachtungsebene die untersuchungsleitenden Fragestellungen dargestellt, die zusammen ein Raster zur Analyse der einzelnen Ebenen und Ämter bilden.

Bei der Prüfung der übergeordneten Strategien (Legislaturplanung, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates) stehen die folgenden Fragestellungen im Vordergrund:

1. Wird der grosse Stellenwert des Verkehrs beim Energieverbrauch berücksichtigt? Wird das Thema *Energie und Verkehr* als Einheit, oder in separaten Kapiteln bzw. Abschnitten behandelt?

2. Sind die Ausführungen von der Bundesverfassung über die Strategie Nachhaltigkeit bis zur Legislaturplanung folgerichtig und kohärent, oder gibt es Widersprüche?
3. Existieren quantitative Zielvorgaben? Werden sie aus übergeordneten Zielvorgaben abgeleitet?

Im Rahmen der Analyse der UVEK-Strategie stehen die folgenden Fragen im Vordergrund:

1. Wird das Thema *Energie und Verkehr* gemäss den übergeordneten Strategien aufgenommen? Entspricht der Stellenwert den übergeordneten Vorgaben oder wurden Anpassungen vorgenommen.
2. Wird das Thema als Einheit betrachtet oder in Einzelbereichen abgehandelt? Verliert das Thema durch eine allfällige getrennte Behandlung an Bedeutung? Wird diese Problematik erkannt und durch gezielte Aussagen und Querverweise ein Gegengewicht erstellt?
3. Enthält die Strategie eine klare Positionierung und Zieldefinition im Bereich *Energie und Verkehr*?

Die Fragestellungen zur Umsetzung in den Ämtern werden anhand der verschiedenen Phasen der Strategieentwicklung aufgeschlüsselt. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Phasen Positionierung, Zieldefinition und Umsetzung der Strategieentwicklung gelegt (vgl. Abbildung 2).

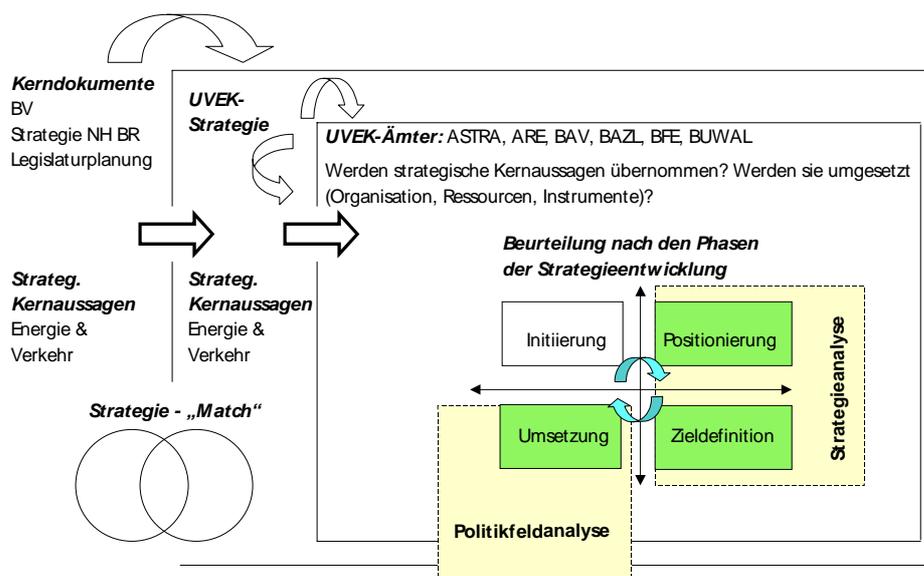


Abbildung 2: Phasen der Strategieentwicklung

Bei der Strategieanalyse der einzelnen Ämter stellen sich die folgenden Fragen:

- Enthält die Positionierung Aussagen zum Thema Energie und wird ein Zusammenhang mit den Amtsaufgaben hergestellt?
- Entspricht dieser Zusammenhang dem Stellenwert des Themas?
- Wie wird die Positionierung gemäss UVEK-Strategie übernommen?
- Werden im Bereich *Energie und Verkehr* klare Ziele formuliert, die auf den Vorgaben der UVEK-Strategie beruhen?

- Werden zusätzliche eigene Ziele formuliert, die nicht an die UVEK-Strategie anschliessen, aber für den Bereich Verkehr und Energie zentral sind?

Die Umsetzung der Strategien wird in der Politikfeldanalyse untersucht. Folgenden Fragen wird dabei u.a. nachgegangen:

- Welches sind die Aufgaben, Interessen und Positionen der beteiligten Akteure im UVEK?
- Welchen Stellenwert hat das Thema Energie für die betroffenen Ämter? Welchen Stellenwert hat das Thema Verkehr für das BFE? Wie werden die diesbezüglichen Politiken umgesetzt?
- Über welche Ressourcen (personell, finanziell, rechtlich) verfügen diese Akteure (zur Verwendung des Ressourcenbegriffs in den Politikwissenschaften vgl. [45] und [46])?
- Welche Koordinationsgremien gibt es?
- Welche Akteurkonstellationen prägen das Politikfeld Energie und Verkehr?

2.3 Methodik

Die Analyse der strategischen Architektur orientiert sich an den vorgängig erwähnten Ebenen:

- Mittels einer Kombination von Dokumentenanalyse und Expertengesprächen werden die grundlegenden übergeordneten Zielsetzungen und ihre Umsetzung in Legislaturplanung und UVEK-Strategie untersucht.
- Im Anschluss wird die Umsetzung auf die Amtspolitiken geprüft. Einbezogen werden die Bundesverfassung sowie die einschlägigen Dokumente von Bundesrat, UVEK und einzelnen Ämtern. Sowohl auf der Ebene der Regierungspolitik wie der einzelnen Amtspolitiken wird abgeklärt, ob und wie energiepolitische Zielsetzungen bzw. das Thema Energie in die übergeordneten Überlegungen eingebettet wurden.

Zusätzliche Informationen über die Bedeutung der energiepolitischen Zielsetzungen auf der normativen und strategischen Ebene werden dabei aus den Expertengesprächen gewonnen.

Die Politikfeldanalyse untersucht die Umsetzung der vorhandenen Strategien anhand der zuvor dargestellten Fragen. Sie bezieht die Ergebnisse aus den Expertengesprächen ebenso mit ein wie Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse.

Für die Expertengespräche wurde ein Interviewleitfaden entworfen und mit Mitgliedern der Begleitgruppe abgestimmt. Bei der Auswahl der Gesprächspartner stand eine ausgewogene Verteilung auf die UVEK-Ämter und auf die unterschiedlichen Führungsebenen im Vordergrund. Der Leitfaden ist im Anhang A3 wiedergegeben.

In der Regel wurden die Interviews von zwei Personen der Arbeitsgemeinschaft durchgeführt. Zum Teil wurden Tonbandprotokolle erstellt, immer wurden die Interviews schriftlich dokumentiert. Die Ablage der Interviews erfolgt vertraulich und intern.

Im Rahmen der Expertengespräche – sowohl in Phase 1 als auch in Phase 2 – wurden von einigen Interviewpartnern zum Teil auch Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen für das BFE bzw. für den (stärkeren) Einbezug von EnergieSchweiz und des Themas Energie in die Verkehrspolitik geäussert. In der Analyse der Ergebnisse dieser Studie wurden von den Verfassern eigene Überlegungen zu Schlussfolgerungen angestellt. Um diese Überlegungen zu verdichten und zu prüfen, wurde am 14. April 2003 ein Workshop durchgeführt, an dem die Studienverfasser und Energie- und

Verkehrsexperten (Mitglieder der Geschäftsleitung der Ernst Basler und Partner AG) sowie Alfred Wenger von Urbaplan als externer Experte teilnahmen. Die Ergebnisse des Workshops sind direkt in die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Studie eingeflossen (Kapitel 5).

3 Strategie- und Politikfeldanalyse: Ergebnisse

Die Resultate der ersten Untersuchungsphase werden in sechs Schritten präsentiert:

- Zunächst wird der übergeordnete strategische Kontext betrachtet (Kapitel 3.1);
- daran schliesst eine Analyse der Departmentsstrategie UVEK an (Kapitel 3.2);
- das folgende Kapitel 3.3 schildert die Strategien des BFE und von EnergieSchweiz bezüglich des Themas Energie und Verkehr;
- anschliessend werden die übrigen untersuchten Ämter des UVEK (ARE, ASTRA, BAV, BAZL und BUWAL) im Politikfeld Energie und Verkehr dargestellt;
- diese amtsspezifische Betrachtung wird im nächsten Schritt durch einen Blick auf die Aufgaben der ämterübergreifenden Koordinationsorgane im untersuchten Politikfeld erweitert;
- abschliessend kommen im Sinne eines Zwischenfazits der Top-down-Betrachtung (Phase 1) die departementsinterne Akteurskonstellation und die Einbettung des Themas Energie in der Verkehrspolitik des UVEK zur Sprache.

3.1 Strategischer Kontext

Die Analyse des übergeordneten strategischen Kontexts konzentriert sich auf die Bundesverfassung, die Legislaturplanung und die Strategie Nachhaltigkeit des Bundesrates (vgl. Abbildung 3). Im Vordergrund stehen dabei die im Abschnitt 2 präzisierten Fragestellungen.

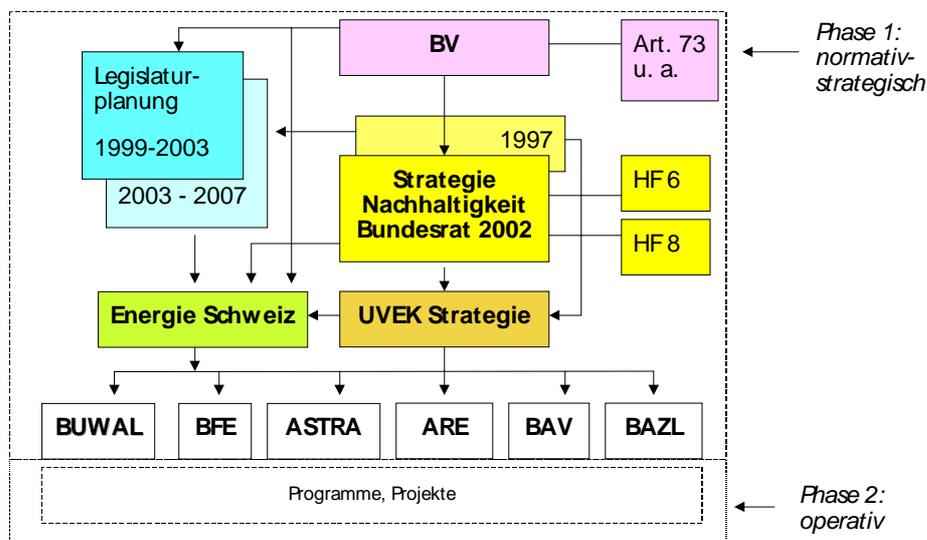


Abbildung 3: Strategische Architektur

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Zentral ist Art. 73 Bundesverfassung zur Nachhaltigkeit [9]. Hier wird als Ziel festgehalten, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben. Im Abschnitt 4, Umwelt und Raumplanung, finden sich weitere direkte Aussagen zum Thema Energie und Verkehr [9]. Das Thema „Energie und Verkehr“ wird in der Bundesverfassung nicht spezifisch behandelt. In den Abschnitten „Öffentliche Werke und Verkehr“ (Abschnitt 5) sowie „Energie und Kommunikation“ (Abschnitt 6) werden einzelne Aussagen gemacht [9].

In Artikel 89, Absatz 3 BV wird ein Zusammenhang zwischen den Themen Energie und Verkehr hergestellt: der Bund erlässt die Richtlinien für den Energieverbrauch von Fahrzeugen und fördert das Energiesparen und erneuerbare Energien. Damit wird implizit auf die Wichtigkeit des Verkehrs als Energieverbraucher hingewiesen [9].

Artikel 89, Absatz 1 legt fest, dass sowohl der Bund als auch die Kantone sich für eine wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung ebenso einsetzen wie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Artikel 89, Absatz 2 schreibt dem Bund die Kompetenz für die Festlegung von Grundsätzen über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch zu [9].

Die negativen Umweltwirkungen des Verkehrs werden vor allem im Abschnitt 5, „Öffentliche Werke und Verkehr“, Artikel 84 bis 86 (alpenquerender Transitverkehr, Schwerverkehrsabgabe, Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben) behandelt. Hierbei wird der Begriff „Energie“ allerdings nur implizit angesprochen [9].

Der Bund wird in Artikel 86 mit der Kompetenz ausgestattet, eine Verbrauchssteuer auf Treibstoffe zu erheben. Dies stellt eine starke rechtliche Ressource dar und würde implizit das Signal für einen sparsameren Umgang mit dieser Energieform setzen. Die Verwendung des Aufkommens aus dieser Steuer dient zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und zur Verminderung der negativen Umweltwirkungen des Verkehrs (Artikel 86, Absatz 3, a-f) [9].

Die Verkehrsmengenreduktion wird ausschliesslich in Artikel 84, Absatz 3 erwähnt, der die Kapazität der Transitstrassen im Alpengebiet beschränkt [9].

Legislaturplanung

Der Bericht des Schweizerischen Bundesrates über die Legislaturplanung 1999 bis 2003 vom 01. März 2000 [2] behandelt das Thema Energie und Verkehr im Abschnitt 2.4 „Umwelt und Infrastruktur“. Durch eine kurze Beschreibung des Nachfolgeprogramms von Energie 2000 wird das Thema Energie erwähnt, es finden sich hier jedoch keine Verknüpfungen mit der Verkehrspolitik. Auf die Wichtigkeit des Verkehrs als Energieverbraucher wird nicht hingewiesen. Verkehr spielt hier vielmehr im Bereich der Luft-reinhaltung eine Rolle (Festlegung von Emissionsgrenzwerten für Fahrzeuge durch den Bund, vgl. S. 16 [2]). Quantitative Zielvorgaben existieren nicht.

Strategie Nachhaltige Entwicklung – Aktionsplan für die Schweiz (1997)

In der Strategie des Bundesrates von 1997 – Nachhaltige Entwicklung - Aktionsplan für die Schweiz [11] – wird das Thema Energie und Verkehr an drei Stellen hervorgehoben:

Im Kapitel zur Energie (vgl. Aktion/Kapitel 4.2) wird proklamiert, dass die Schweiz den Verbrauch fossiler Energieträger bis zum Jahr 2000 stabilisiert und bis 2010 um 20% reduzieren will (Basis 1990) [11]. Der Aktionsplan weist darauf hin, dass ohne Energie die Deckung der Mobilitätsbedürfnisse nicht möglich wäre, und dass andererseits der Energieverbrauch zentral für die Umweltbelastung ist. Der Aktionsplan verweist explizit auf das sich 1997 in der Umsetzung befindliche Programm Energie 2000 und empfiehlt ökonomische Anreizinstrumente (Lenkungsabgaben) zur Erhöhung der Energieeffizienz von Autos und Lastwagen in der Schweiz.

Im Kapitel zur ökologischen Steuerreform (vgl. Aktion/Kapitel 4.5) wird die Einführung einer Steuer auf nicht erneuerbare Energieträger diskutiert. An dieser Stelle wird die Energiesteuer jedoch nicht in den Zusammenhang zum Thema Verkehr gestellt [11].

Im Kapitel zu den Bundesausgaben (Aktion/Kapitel 4.6) des Aktionsplans wird der Zusammenhang zwischen Energie(-steuer) und Verkehr explizit hergestellt: Die Besteuerung nicht erneuerbarer Energien wird als eine erste Massnahme verstanden, um die Mobilitätsansprüche der Gesellschaft mit den Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung zu verbinden. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sollen auf eine nachhaltige und langfristig tragbare Mobilität hin ausgerichtet werden [11].

Strategie Nachhaltigkeit des Bundesrates (2002)

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates [1] stellt die Weiterentwicklung des Aktionsplans von 1997 dar. Gegenüber dem Aktionsplan stellt die Strategie Nachhaltige Entwicklung eine thematische Ausweitung dar, da sie diverse Handlungsfelder und dazugehörige Massnahmen aufnimmt. Die Themen Energie und Verkehr werden vor allem in den Handlungsfeldern Finanzpolitik, Umwelt sowie natürliche Ressourcen und Mobilität angesprochen.

Im Handlungsfeld „Finanzpolitik“ greift die Massnahme „fiskalische Anreize zur Ressourcenschonung“ die im Aktionsplan von 1997 diskutierte ökologische Steuerreform auf. Explizit wird darauf hingewiesen, dass besonders die Klimaerwärmung auf den zu hohen Verbrauch von nicht erneuerbaren Energieträgern zurückzuführen ist, ohne an dieser Stelle allerdings auf den Verkehr einzugehen. Marktwirtschaftliche Anreizinstrumente werden empfohlen, um diesen Verbrauch zu reduzieren [1].

Im Handlungsfeld „Umwelt und natürliche Ressourcen“ wird in Massnahme 9 - Weiterentwicklung der Energie- und Klimapolitik - hervorgehoben, dass sich der Bundesrat für die Umsetzung des CO₂-Gesetzes und des Programms EnergieSchweiz einsetzt. Gegenüber dem Aktionsplan von 1997 neu ist die Behandlung der negativen Wirkungen des hohen Verbrauchs von Flugtreibstoffen. Explizit wird das „Szenario 2000-Watt-Gesellschaft“ mit quantitativen Reduktionszielen angeführt (langfristige Reduktion der Treibhausgase auf eine Tonne pro Person, Energieverbrauch von 500 Watt pro Person aus fossilen und 1500 Watt pro Person aus erneuerbaren Energieträgern). Eine weitergehende Verbindung der Themen Energie und Verkehr erfolgt an dieser Stelle nicht [1].

In den umfangreichen einleitenden Äusserungen zum Handlungsfeld „Mobilität“ wird das Thema Energie und Verkehr implizit angesprochen: Die schweizerische Verkehrspolitik soll eine nachhaltige Mobilität gewährleisten und „die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht“ bewältigen (vgl. insbesondere die Aussagen zum Leitbild Nachhaltige Mobilität in Massnahme 15 der Strategie Nachhaltigkeit). „Technische Möglichkeiten zur Optimierung der Infrastrukturen, Fahrzeuge und Treibstoffe sollen ausgenutzt werden“, wobei der Anteil des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs erhöht werden soll. Ausserdem soll die „Eigenwirtschaftlichkeit und die Kostenwahrheit der einzelnen Verkehrsträger“ gefördert werden. In Erweiterung zum Aktionsplan von 1997 nennt die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrates in diesem Zusammenhang die Massnahmen, die schon in der Realisierungsphase sind (u.a. Bahn 2000, NEAT, LSVA, Agglomerationsprogramm) [1].

Im Handlungsfeld „Mobilität“ wird mit Massnahme 16 – die Stärkung des öffentlichen Verkehrs – das Thema Energie und Verkehr explizit angesprochen (vgl. S. 30). Die ökologische Dimension der Stärkung des öffentlichen Verkehrs wird „über die Senkung des Energieverbrauchs mittels einer modernisierten Infrastruktur, die bessere Auslastung der Bahn und die Senkung der mobilitätsbedingten Umweltbelastung durch Verlagerung, Veränderung des Modalsplits und die Verminderung von Staus durch Entlastung der Strasse“ einbezogen. Im gleichen Kontext wird auf die Wichtigkeit des Verkehrs als Energieverbraucher hingewiesen [1].

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 behandelt die Themen Energie und Verkehr darüber hinaus auch einzeln (S. 24 ff. [1]). Hierzu gehören die Massnahme 9 - Weiterentwicklung der Energie-

und Klimapolitik (Programm EnergieSchweiz, Instrumente des Energie- und CO₂-Gesetzes) – und die Massnahme 10, in welcher es um die Förderung von sauberen Fahrzeugen geht.

Fazit

Keines der untersuchten Dokumente behandelt das Thema Energie und Verkehr gemäss der anfangs dargestellten Relevanz. Die gesamte übergeordnete strategische Architektur basiert auf der Bundesverfassung, die das Thema Energie und Verkehr implizit aufgreift. Die bundesrätliche Strategie zur Nachhaltigkeit hat sich von 1997 zu 2002 stark entwickelt und anerkennt die Bedeutung des Verkehrs bezüglich des Energieverbrauchs in der aktuellen Fassung besser. Im weiteren werden konkrete Massnahmen zur Verminderung des Energieverbrauchs durch den Verkehr erwähnt. Das Recht auf ungehinderten Zugang zur Mobilität wird nicht in Frage gestellt.

3.2 UVEK

Strategieanalyse

Die Departementsstrategie des UVEK (UVEK 2001) [10] nimmt das Thema Energie und Verkehr auf. Im Einleitungsteil der UVEK Strategie wird auf den Zusammenhang zwischen den Themen Energie und Verkehr hingewiesen. Sowohl einzeln als auch zusammen wird diesen Themen eine insgesamt hohe Bedeutung beigemessen. In den Bereichen, die sich jeweils auf die Umsetzung beziehen, erfolgt dann aber nur noch eine sektorielle, auf Verkehr oder Energie bezogene Betrachtungsweise.

Die UVEK-Strategie erläutert einerseits die Bedeutung der Nachhaltigkeit im Verkehrsbereich (S. 15 [10]) für alle drei Dimensionen. Unter ökologischer Nachhaltigkeit wird dabei die Senkung der Umweltbelastungen (Luftschadstoffe, Lärm, Bodenverbrauch, Belastung von Landschaften und Lebensräumen) sowie die Senkung des Energieverbrauchs im Verkehr, insbesondere des Verbrauchs der nicht-erneuerbaren Energien verstanden.

Andererseits definiert die UVEK-Strategie unter den Grundsätzen zur Verkehrspolitik den Begriff der nachhaltigen Mobilität (S. 16 [10]). „Dies bedeutet,

- dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und dass durch die Internalisierung der externen Kosten die Mobilität nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit);
- dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und damit die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit);
- dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit).“

Damit verknüpft die UVEK-Strategie an diesen Stellen eindeutig die Themen Energie und Verkehr.

Mit dem Grundsatz, die Mobilität dürfe nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunehmen, weshalb die Internalisierung der externen Kosten der Mobilität notwendig sei (S. 16 [10]), werden die Kosten der Mobilität angesprochen, die von der Allgemeinheit getragen werden, ohne an dieser Stelle explizit auf den Energieverbrauch einzugehen.

In den Aussagen zur Nachhaltigkeit im Energiebereich (S. 21 ff. [10]) wird das Thema *Energie und Verkehr* nicht erwähnt. Zur ökologischen Nachhaltigkeit im Energiebereich wird unter anderem die Senkung von Umweltbelastungen wie Luftschadstoffe und die Beeinträchtigung des Klimas auf ein langfristig unbedenkliches Niveau ebenso gezählt wie die Senkung des Energieverbrauchs (insbesondere von nicht-erneuerbaren Energien), das Thema *Energie und Verkehr* wird damit jedoch nur implizit angesprochen. Dies gilt auch für die Nennung der CO₂-Ziele und der energiepolitischen Instrumente (vgl. S. 22 [10]).

Das Thema *Energie und Verkehr* wird im Weiteren in der UVEK-Strategie nicht mehr aufgegriffen. Es finden sich keine weiteren Aussagen oder Querverweise, die explizit dieses Thema behandeln. Die Massnahmen, die im Anhang zum Verkehr (S. 33 f. [10]) und zur Energie (S. 34 [10]) genannt werden, greifen das Thema nicht auf. Genannt werden zwar Massnahmen, die Auswirkungen auf den Energieverbrauch des Verkehrs haben dürften, wie beispielsweise Massnahmen zugunsten des Langsamverkehrs, ein solcher Zusammenhang wird jedoch nicht explizit hergestellt. Auch die Massnahmen im Bereich Energie beziehen sich nicht explizit auf das Thema Verkehr. Quantitative Zielvorgaben existieren in beiden Bereichen nicht.⁸⁾

Das vom UVEK entwickelte Ziel- und Indikatorensystem Nachhaltiger Verkehr (ZINV) greift die Aussagen der UVEK-Strategie unmittelbar auf [3].⁹⁾ Im Zielsystemkatalog wird im Bereich Ökologie explizit aufgenommen, dass der Energieverbrauch im Verkehr verringert werden muss, bzw. nicht-erneuerbare durch erneuerbare Energieträger ersetzt werden müssen, und dass dabei die Ziele von EnergieSchweiz einzuhalten sind (z.B. S. 4, [3]). In der Beurteilungsmatrix erscheint Energie als eines von 25 Teilzielen. Das BFE war in die Erarbeitung des ZINV nicht involviert.

Politikfeldanalyse

Die folgenden Fragen sollen in diesem Abschnitt behandelt werden:

- a) Welche Bundesstellen sind im Bereich "Energie und Verkehr" resp. innerhalb des UVEK beteiligt?
- b) Welche Institutionen sind auf dieser Stufe vorhanden, um Verkehr und Energie zu koordinieren?
- c) Welche Beachtung hat der Bereich "Energie und Verkehr" auf Departementsstufe bislang gefunden?

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vereint in sich alle Bundesämter, die mit dem Politikbereich Energie und Verkehr direkt befasst sind. Das sind einerseits die drei Verkehrsämter: das Bundesamt für Strassenverkehr (ASTRA), das Bundesamt für Verkehr (BAV), zuständig primär für den öffentlichen Schienenverkehr, und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Ihnen stehen drei Querschnittsämter gegenüber: das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Energie (BFE) samt seinem Aktionsprogramm Energie 2000 resp. EnergieSchweiz.

Gegenüber dem früheren EVED sind einige wesentliche Änderungen zu vermerken. Mit dem ASTRA ist jetzt ein einziges Amt für den gesamten Bereich des Strassenverkehrs zuständig. Das BUWAL ist aus dem EDI dazugestossen. Im ARE sind im wesentlichen das ehemalige Bundesamt für Raumplanung (aus dem EJPD) und der Dienst für Gesamtverkehrsfragen (aus dem GS-UVEK) zusammengefasst.

Das Generalsekretariat des UVEK ist die zentrale Schnittstelle zwischen den UVEK-Ämtern und dem Bundesrat (vgl. Abbildung 4).

8) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP: „Es ist nicht angebracht, auf der Amtsebene die Strategieebene UVEK zu duplizieren. Es ist durchaus ausreichend, auf der Ebene der Ämter die Ziele, Strategien, Aufgaben für den eigenen Kompetenzbereich zu definieren, wobei die Verträglichkeit mit der UVEK-Strategie gewährleistet sein muss. Darum sind auf der Ebene der Ämter die Massnahmen zwangsläufig im Vordergrund.“

9) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003: Anzumerken ist, dass auch andere Zielsysteme, die vom ASTRA und BAV früher entwickelt wurden, die Aussagen der UVEK-Strategie aufnehmen, z.B. NISTRA, Zielsystem AVANTI/Bahn 2002-2.

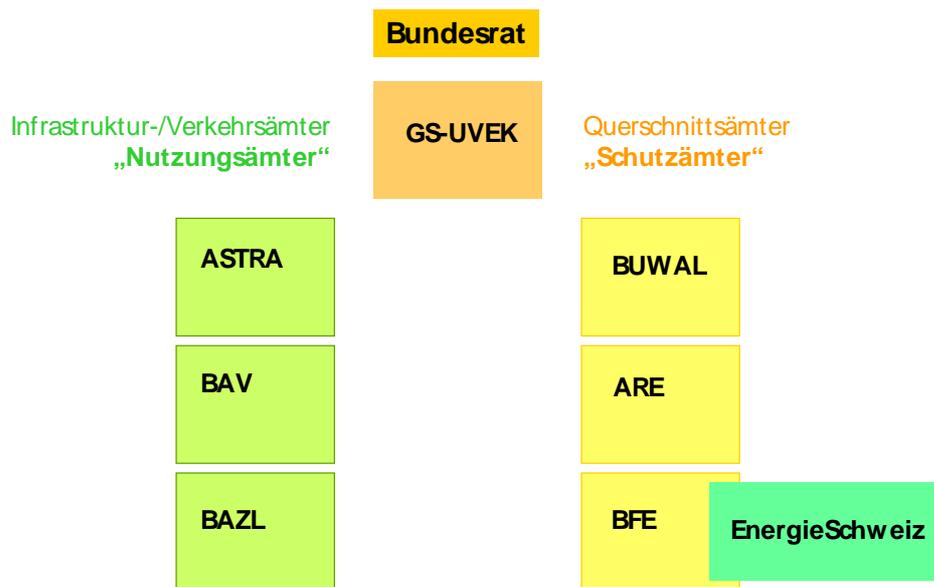


Abbildung 4: Übersicht UVEK

Als vorgesetzte Stelle sind der zuständige Departementschef und sein Generalsekretär gegenüber den Bundesämtern weisungsberechtigt. In strittigen Fällen entscheiden sie nach Anhörung der betroffenen Seiten.

Unterschiedliche Sichtweisen der Ämter sind dem UVEK wesensimmanent und gewollt. Für die Verkehrsämter steht die effiziente und sichere Abwicklung des Verkehrs und die Bereitstellung entsprechender Infrastruktur im Vordergrund. Für die Querschnittsämter stehen dagegen übergreifende Schutzziele an erster Stelle. Das Generalsekretariat hat daher eine besonders wichtige Leitungs- und Koordinationfunktion.

Das GS-UVEK hat eine "Koordinationskonferenz Verkehr" (KKV) eingesetzt, die vom Generalsekretär präsiert wird und in der alle betroffenen Amtsleitungen vertreten sind. Weitere amtsübergreifende Koordination findet im Rahmen von Ämterkonsultationen sowie bei den Amtsrapporten statt.

Nimmt man die Botschaften zu wichtigen Energie-Entscheiden als Indikator, so lassen sich Kontinuitäten, aber auch Unterschiede feststellen.

In der Botschaft zum Energieartikel von 1987 [56] ist dem Thema "Energiesparen im Verkehr" ein eigener Abschnitt gewidmet. Es wird namentlich auf vier Massnahmenbereiche verwiesen: (a) die Einführung von Höchstgeschwindigkeiten (Tempo 80/120) auf Kantons- und Nationalstrassen; (b) (obligatorische) Angaben zum Treibstoffverbrauch von Motorfahrzeugen über eine Ergänzung des Strassenverkehrsgesetzes sowie eine Absprache mit den Autoimporteuren (VSAI); (c) die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Bahn 2000, Tariferleichterungen, Agglomerationsverkehr); (d) Förderung des kombinierten Güterverkehrs.

In der Botschaft zum Energiegesetz von 1996 [57] gibt es keinen speziellen Abschnitt über Verkehr. Entsprechende Ausführungen rangieren unter dem Titel "Sparsame und rationelle Energienutzung" serienmässig hergestellter Anlagen, Fahrzeuge und Geräte. Es geht dabei um (a) mehr Transparenz zum Treibstoffverbrauch durch Kennzeichnung der Fahrzeuge mit Energiewerten und (b) um Verbrauchsvorschriften für Neuwagen (Zielvereinbarungen und Anforderungen) resp. marktwirtschaftliche Instrumente. Auf die Klimakonvention und das CO₂-Gesetz wird verwiesen. Im Unterschied zur Botschaft von 1987 bleiben jedoch in der späteren Botschaft alle anderen Massnahmenbereiche unerwähnt, die den Verkehr selbst und seine energieeffiziente Abwicklung betreffen.

Fazit

Die UVEK-Strategie orientiert sich an den übergeordneten Vorgaben (Bundesverfassung, Legislaturplanung) und insbesondere der Nachhaltigkeit. In den Sachzielen werden für die einzelnen Politikbereiche die Anforderungen aus Sicht Nachhaltigkeit festgehalten. Damit wird im Verkehrsbereich die Verbindung zwischen Energie und Verkehr hergestellt. In den Aussagen zu den Sektorpolitiken ist dann – wenn überhaupt – höchstens noch vom Schutz der Umwelt (öffentlicher Luftverkehr) die Rede. Damit fehlt die zentrale strategische Vorgabe in diesem Teil, was dazu führt, dass die Ämter bei der Umsetzung ihrer Sektorpolitiken das Thema Energie aus den Augen verlieren. Das Thema wird zwar gemäss den übergeordneten Vorgaben aufgenommen, verliert aber dann in der sektoriellen Betrachtung. Es ist keine klare Positionierung und Zieldefinition im Bereich Energie und Verkehr vorhanden.

Innerhalb des UVEK bestehen an sich günstige Voraussetzungen, um die Politikbereiche Verkehr und Energie aufeinander abzustimmen, weil alle relevanten Ämter diesem neu strukturierten Departement angehören. Dies macht die Koordinationsfunktion des Generalsekretariats, unterstützt durch die Koordinationskonferenz Verkehr, anspruchsvoll und lohnend.

Energiepolitische Massnahmen im Verkehrssektor scheinen sich jetzt auf den Treibstoffverbrauch der Motorfahrzeuge zu reduzieren (und den damit verbundenen CO₂-Ausstoss). Dieser engere Blickwinkel steht im Widerspruch zur tatsächlichen Entwicklung.

3.3 Bundesamt für Energie und EnergieSchweiz

Strategieanalyse

Das BFE ist zurzeit dabei, eine Amtsstrategie zu entwickeln. Aus Sicht der Evaluatoren wäre es möglich, hier das Thema Mobilität aufzunehmen. Für die Positionierung des BFE hat sowohl die UVEK-Strategie als auch die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 eine unterstützende Wirkung, wobei die Bedeutung der Nachhaltigkeitsstrategie aufgrund ihres höheren Abstraktionsgrades als geringer eingeschätzt wird. Zu fragen ist, ob die verschiedenen Strategien des BFE nicht auch zusammenzuführen sind, um grössere Kohärenz zu erlangen.

Im Rahmen des Programms EnergieSchweiz [5] übernimmt das BFE aus seiner Sicht die Vorgaben der Verfassung, der UVEK- und der Nachhaltigkeitsstrategie. Die gesetzliche Grundlage stellt das Energiegesetz dar [22]. Die Strategie von EnergieSchweiz setzt zunächst auf freiwillige Massnahmen und Zielvereinbarungen – auch um eine allfällige CO₂-Abgabe zu vermeiden –, dann auf zusätzliche Vorschriften für Fahrzeuge und Geräte auf Bundesebene und für Gebäude auf Kantonsebene, und als ultima ratio auf die CO₂-Abgabe. Die Schwerpunkte der Massnahmen liegen in den Bereichen effiziente Fahrzeuge, effiziente Fahrweise und Umsteigen auf den Kombi- und Langsamverkehr.

Durch klare quantitative Zielvorgaben (S.7 [5]) im Programm Energie Schweiz wird gegenüber der UVEK-Strategie ein stärkerer Akzent gesetzt. Im Rahmen der Aussagen des Programms zum Thema Verkehr (S. 12 f. [5]) erwartet das BFE, dass die Treibstoffziele des CO₂-Gesetzes mit einer maximalen Abgabe von 50 Rp./l Benzin nur annähernd erreicht werden können. Deshalb prüft das BFE, andere bestehende Rechtsgrundlagen verstärkt zu nutzen (z.B. Vorschriften über den spezifischen Verbrauch von Motorfahrzeugen).

Für das Jahr 2003 weist das BFE mehrere Ziele aus, die direkt das Themenfeld „Energie und Verkehr“ betreffen. Es ist klar ausgewiesen, bis zu welchem Termin die qualitativen Ziele erreicht werden sollen. So sollen

- bis März 2003 die Förderung der Energieeffizienz bei Personenwagen geprüft worden sein (Vorschläge und Konzept zur Förderung, insbesondere die Kopplung der Energieetikette und der Automobilsteuer, in Zusammenarbeit mit BUWAL / OZD),
- Beiträge zur Lagebeurteilung der CO₂-Zielerreichung und zur allfälligen CO₂-Abgabe erstellt werden (wobei der Termin offen ist, in Zusammenarbeit mit BUWAL / EFV),
- der Vollzug des CO₂-Gesetzes fortgeführt werden (Monitoring und Zielvereinbarungen bis November bzw. Dezember, zusammen mit der EnAW), und der Einsatz der Energieetikette kontrolliert werden.

Mit dem Forschungskonzept Technologiebereich Verkehr (TBV) und Technologiebereich Akkumulatoren (TBA) [27] verfolgt das BFE explizit die Absenkung des Energieverbrauchs des Verkehrs. Teilziele sind die Senkung des Energiebedarfs der Verbrauchergruppe Verkehr, die Reduktion der CO₂-Emissionen und die Förderung erneuerbarer Energien im Verkehr [27]. Die Schwerpunkte liegen dabei auf Forschungen zum Thema Leichtbau von Fahrzeugen, Komponenten und Zweiradsystemen, hocheffizienten Antriebssystemen [4]). Das Budget des BFE beträgt für das TBV 2.5 Mio. Franken pro Jahr, hinzu kommen noch ca. 8 Mio. Franken Eigenmittel der Partner [27].

Die „Strategie 2002 bis 2004 des Marktbereichs Mobilität“ [4] von EnergieSchweiz, die als internes Arbeitsinstrument des BFE erstellt wurde, übernimmt einerseits die durch das CO₂-Gesetz vorgegebenen quantitativen Verbrauchsziele des Bundes (S. 13 f. [4]). Als qualitatives Ziel soll bis 2003 eine Strategie zum Erreichen der Verbrauchsziele für das Jahr 2010 gemäss CO₂-Gesetz erarbeitet werden. Andererseits identifiziert die Strategie die Gruppe der Haushalte (Pendler, Einkauf, Freizeit) als eine Hauptzielgruppe, da sie ein überdurchschnittlich hohes Energiesparpotenzial im Verkehr besitzt (S. 12 f. [4]). Die Strategie formuliert eine Reihe qualitativer Ziele für diese Gruppe, inklusive eines umfangreichen Katalogs von Massnahmen (S. 15 [4]).

Politikfeldanalyse

Die folgenden Fragen sollen hier behandelt werden:

- Welche Ziele verfolgt das BFE, um in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich auf eine sparsame und effiziente Energieverwendung im Verkehrsbereich hinzuwirken?
- Welche Ressourcen stehen ihm dazu zur Verfügung und welche Massnahmen hat es ergriffen, im Rahmen seiner hoheitlichen Aufgaben und über die Programme Energie 2000 und EnergieSchweiz?
- Mit welchen Ressourcen kann es allenfalls auf andere Bundesstellen oder auf Dritte (Kantone, Wirtschaft) einwirken, um sie zu einer sparsamen und effizienten Verwendung von fossilen Treibstoffen zu veranlassen?

Dem Bundesamt für Energie obliegt an erster Stelle die Umsetzung des Energiegesetzes, das den Energienutzungsbeschluss abgelöst hat. Dessen Ziele sind: ausreichende, breitgefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung; sparsame und rationelle Energienutzung; verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien. Zusammen mit dem BUWAL ist das Amt zudem für die Umsetzung des CO₂-Gesetzes zuständig. Andere Zuständigkeitsbereiche sind u.a. die Sicherheit nuklearer Anlagen.

Das Thema Verkehr war für das BFE immer relativ wichtig, doch lange zweitrangig gegenüber anderen Massnahmen, um erneuerbare Energien zu fördern und die Energieeffizienz zu steigern. Es bestand die erklärte Absicht, den Verbrauch fossiler Treibstoffe bis zum Jahr 2000 zu stabilisieren. Die Möglichkeiten des Energienutzungsbeschlusses von 1991 (Art. 3), zusammen mit der Wirtschaft Verbrauchszielwerte oder gar Zulassungsanforderungen festzulegen, wurden bei Motorfahrzeugen nur zögernd genutzt. Der Versuch, 1996 über eine Verordnung derartige Zielwerte (–15% bis 2000) einzuführen und damit den spezifischen Treibstoffverbrauch von Motorfahrzeugen abzusenken (VAT,

SR 741.421), scheiterte am Widerstand der Autobranche; sie war nicht zu besonderen Marketinganstrengungen bereit. Die Treibstoffverbrauchswerte für Personenwagen und leichte Lastwagen werden bereits seit 1987/88 in den Preislisten der Autoimporteure angegeben.¹⁰⁾

Das Aktionsprogramm Energie 2000, das ebenfalls auf dem Energienutzungsbeschluss aufbaut, hat sich auf freiwillige Massnahmen konzentriert. Damit sollte eine breite Öffentlichkeit zu einem sparsamen und energieeffizienten Mobilitätsverhalten angehalten werden (s. u.).

Durch das Energiegesetz (SR 730.0) [22] erhielt das Amt 1998 rechtliche Instrumente, um z.B. Verbrauchs-Zielvereinbarungen abzuschliessen. Die drohende CO₂-Abgabe erzeugte zusätzlichen Druck und erhöhte die Bereitschaft der Autobranche, auf wirksamere Massnahmen einzugehen. Die Zielvereinbarung mit AutoSchweiz (vgl. Details hierzu in der Fallstudie zum CO₂-Gesetz) und die Einführung der Energieetikette (in Kraft seit September 2002, vgl. [23]) für Personenwagen sind dabei entscheidende Schritte. Die Bestimmungen der Energieetikette entsprechen einer EU-Richtlinie, die in Mitgliedsstaaten erst seit kurzem umgesetzt wird. Damit konnte auch das Argument eines schweizerischen Alleingangs entkräftet werden.

Das Thema "Verkehrsmengenentwicklung" bleibt aus diesen Überlegungen ausgeklammert, obwohl dies auch aus Sicht anderer Bundesämter der entscheidende Faktor für die Entwicklung des Energieverbrauchs im Verkehr ist. Doch dieses Thema sei – so die Sicht einer Mehrheit der interviewten Experten – nicht direkt Energiepolitik und liege damit ausserhalb des Aufgabenbereichs des BFE. Hier müssten die Verkehrsämter ASTRA und BAV und aus übergeordneter Sicht das ARE aktiv werden, um die Zunahme des Verkehrs abzubremsen. Das BFE ist seinerseits bestrebt, die Zunahme des Treibstoffverbrauchs durch Mehrverkehr über Effizienzsteigerungen bei den Fahrzeugen so weit wie möglich zu kompensieren.

Derzeit befasst sich die Sektion Energiepolitik im Verkehrsbereich vor allem mit Treibstofffragen: Förderung energieeffizienter Fahrzeuge; Differenzierung der Treibstoffbesteuerung und der Motorfahrzeugsteuer nach energetischen und ökologischen Kriterien; Förderung von Biotreibstoffen; Einführung eines Klima-Rappens (auf Vorschlag der Erdölvereinigung).

Bei der Einführung der Energieetikette kam es zu Differenzen mit dem BUWAL. Das BUWAL wollte verhindern, dass Dieselfahrzeuge ohne geeigneten Partikelfilter steuerlich bevorzugt werden. Inzwischen ist eine einvernehmliche Lösung gefunden worden.

Das ASTRA ist für die Zulassung von Motorfahrzeugen zuständig. Dabei werden im Rahmen der Typenprüfung Emissions- und Verbrauchswerte ermittelt. Eine Förderung "sauberer Fahrzeuge" oder von Fahrzeugen mit geringem Energieverbrauch ist mit dieser Aufgabe nicht verbunden.

Die Motorfahrzeugsteuer liegt in der Kompetenz der Kantone. Das BFE hat Empfehlungen ausgearbeitet, diese in Zukunft nach Gewicht auszurichten, um sparsame und energieeffiziente Motorfahrzeuge zu bevorzugen.

Mit Verkehrsfragen befassen sich mehrere Stellen im BFE:

- Die Sektion Energiepolitik konzipiert gesetzliche Regelungen und entsprechende Massnahmen wie die Zielvereinbarung mit AutoSchweiz. Des weiteren obliegt ihr die Evaluation von Massnahmen und die Erforschung der energiewirtschaftlichen Grundlagen.
- Mit Verkehrsfragen befassen sich auch die Sektion Wirtschaft und darin insbesondere der Sektor Mobilität. Von der Sektion Wirtschaft wurde soeben eine Strategie "Energieeffiziente Mobilität" ausgearbeitet.

10) Die Erdölvereinigung sah es als ihre Hauptaufgabe an, qualitativ hochwertigen, bleifreien Treibstoff flächendeckend zu liefern. Für die Einhaltung von Verbrauchszielen verwies sie auf die Autoimporteure.

- Die parallele Kampagne Energieetikette („energiEtikette“) liegt bei der Sektion Programmentwicklung und Controlling.
- Die Energiestädte und ihre innovativen Verkehrsnahmen werden schliesslich von den Mitarbeitern der Sektion Öffentliche Hand und Gebäude betreut.

Die drei letztgenannten Sektionen gehören der Abteilung Programme (EnergieSchweiz) an, die erstgenannte der Abteilung Energiewirtschaft und –politik.

Einige der befragten Experten schätzen die knappe Personaldecke als Hauptgrund für die überlappenden Aufgaben der verschiedenen Einheiten ein. Dadurch werde auch die Vertretung von Energiefragen nach aussen und die Mitwirkung in amtsübergreifenden Koordinationsgremien eingeschränkt. Diese subjektiven Aussagen konnten im Rahmen der Ausrichtung der Studie nicht tiefer analysiert werden.

Bereits der Energienutzungsbeschluss (ENB) hat Regelungen enthalten, um Verbrauchszielwerte und Zulassungsanforderungen festzulegen. Sie wurden jedoch nur bei einzelnen Elektrogeräten wirksam eingesetzt. Bei Motorfahrzeugen ging die entsprechende Verordnung (VAT) nicht über einen Appell an die Autobranche hinaus.

Das Energiegesetz (EnG) [22] brachte 1999 neue Instrumente, um Verbrauchsziele zu vereinbaren und festzulegen. Sie betreffen jedoch nur den fahrzeugspezifischen Treibstoffverbrauch von Neuwagen. Die Wirkungen auf den Treibstoffgesamtverbrauch sind daher erst langfristig spürbar. Andere Instrumente, um die Auswirkungen von Massnahmen (z. B. im Infrastrukturbereich) auf den Gesamtenergieverbrauch zu überprüfen und allenfalls zu beschränken, gibt es (noch) nicht. Dazu fehlen auch geeignete Grenzwerte und Prüfmethode.

Beim BFE wird die Energiestatistik geführt. Sie erfasst Angaben über den Gesamtenergieverbrauch, differenziert nach Energieträgern. Eine umfangreiche Differenzierung nach Art und Zweck der Energieverwendung insbesondere im Verkehrsbereich und damit nach Zielgruppen möglicher Massnahmen ist derzeit nicht möglich.

Folgende Schlussfolgerungen können hergeleitet werden:

- Mit dem Energieartikel und dem Energiegesetz (EnG) sind Instrumente geschaffen worden, um den Treibstoffverbrauch von Motorfahrzeugen zu senken. Sie sind jedoch nur zögerlich eingesetzt worden. Faktisch hat erst die die Androhung von Vorschriften zur Zielvereinbarung mit der Autobranche nach dem neuen Energiegesetz geführt.
- Die Verkehrsmengenentwicklung und der Infrastrukturausbau, die den Treibstoffverbrauch massgeblich beeinflussen, konnten bislang nicht politisch thematisiert werden.
- Die Zuständigkeiten für Verkehr und Mobilität sind im BFE auf mehrere Abteilungen verteilt. Das erschwert es, im Rahmen einer klaren Organisationsstruktur eine Art Kompetenzzentrum für Verkehrs- und Energiefragen aufzubauen und eine unité de doctrine für eine speditive Zusammenarbeit innerhalb des Amtes wie auch mit externen Partnern zu entwickeln.
- Die vielversprechende Zusammenarbeit mit dem BUWAL zur Umsetzung des CO₂-Gesetzes wurde durch die Auseinandersetzungen um die Energieetikette für Dieselfahrzeuge unnötig belastet.
- Die vorliegende Gesamtenergiestatistik eignet sich weder zur Ermittlung zielgruppenspezifischer Verbrauchswerte noch zur entsprechenden Erfolgskontrolle. Das Informationsangebot des ARE (s. u.), das diese Lücke schliessen könnte, wird bisher nicht genutzt.

EnergieSchweiz

EnergieSchweiz [5] ist das Nachfolgeprogramm von Energie 2000 [6]. Das BFE hebt hervor, dass EnergieSchweiz nicht einfach ein Programm des BFE sei. Es handle sich vielmehr um ein nationales Programm, um zusammen mit Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft die Verfassungsziele, die Ziele des Energie- und des CO₂-Gesetzes umzusetzen, die schweizerischen Energie- und Klimaziele zu erreichen und die nachhaltige Energieversorgung einzuleiten. Aus Sicht seines Leiters ist es „das einzige umfassende Klimaprogramm und eines der wenigen Nachhaltigkeitsprogramme in der Schweiz“. Energie habe dabei eine Scharnierfunktion.

Um den Energieverbrauch des Verkehrs zu senken, setzt das Programm EnergieSchweiz [5] bisher auf zahlreiche freiwillige Massnahmen, darunter EcoDrive, CarSharing und Verkehrsmanagement, Langsamverkehr. Hinzuzurechnen sind auch die Zielvereinbarung mit AutoSchweiz und die Einführung der Energieetikette für Personenwagen, deren Umsetzung in der Abteilung Programme (EnergieSchweiz) betreut wird. An zweiter Stelle kommen nach der Logik von EnergieSchweiz Vorschriften zum Energieverbrauch von Fahrzeugen und als ultima ratio die CO₂-Abgabe. Im gleichen Atemzug wird jedoch bezweifelt, ob sich die gesteckten Ziele damit bis 2010 erreichen lassen und der Verbrauch fossiler Treibstoffe um 8% gesenkt werden kann.

EnergieSchweiz ist seiner Intention nach ein projekt- und aussenorientiertes Programm [5]. Dies entspricht den im Energie- und CO₂-Gesetz festgelegten Grundsätzen der Subsidiarität und Kooperation. Die Umsetzung erfolgt über die Projekte und Massnahmen von über 100 externen Partnern bei Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft, darunter die Energieagenturen. Die Rolle des BFE beschränkt sich weithin auf die Koordination und das Controlling der Aktivitäten.

Der jährliche Nachweis der erzielten Energieeinsparungen ist der Erfolgsmassstab für EnergieSchweiz. Gerade im Verhaltensbereich sei es jedoch fast unmöglich, die Wirkungen der Massnahmen sauber nachzuweisen. Unberücksichtigt blieben auch Wirkungen von Präventivmassnahmen, z. B. wenn aufgrund der Arbeit des BFE Aktivitäten anderer Ämter (Gesetzeserlasse, etc.) ressourcenschonender wirken.¹¹⁾

Das Programm ist vorwiegend kurz- bis mittelfristig mit Zeithorizont 2010 orientiert, als langfristiges Ziel wird eine nachhaltige Energieversorgung und –nutzung anvisiert (z. B. die 2000-Watt-Gesellschaft).

Trotz seiner Einbindung in die übergeordneten Ziele des Bundes erweist sich das Programm EnergieSchweiz als weitgehend in sich geschlossenes System mit seiner eigenen inneren Logik. Es ist selektiv mit ähnlichen Programmen der Bundesverwaltung vernetzt (z. B. beim Langsam- oder Freizeitverkehr). Mit der Arbeitsgruppe "Energieeffiziente Mobilität" hat es ein eigenes Gremium zur ämterübergreifenden Koordination auf Projektebene initiiert.

Bei den anderen Ämtern werden die Aktivitäten von EnergieSchweiz kaum oder als Fremdkörper wahrgenommen und eher als kleinmassstäblich und wenig wirksam angesehen. Laut Aussagen interviewter Experten stehe damit auch das gesamte BFE im verkehrspolitischen Abseits. Es sei weder willens noch in der Lage, auf die grundsätzlichen Fragen der Verkehrsmengenentwicklung und des Infrastrukturausbaus Einfluss nehmen. Dazu fehlen ihm die fachlichen, rechtlichen und politischen Kompetenzen.

Beim BFE befassen sich insgesamt zwischen 20 und 30 Personen mit dem Programm EnergieSchweiz. Mit Teilaspekten des Verkehrs und der Mobilität befassen sind Mitarbeiter aus drei verschiedenen Sektionen der Abteilung Programme. Zum Teil sind sie daneben mit anderen Aufgaben betraut.

—

11) Anmerkung des BFE, schriftlich an EBP übermittelt am 27. März 2003.

Der Bereich Mobilität von EnergieSchweiz gehört der Sektion Wirtschaft im BFE an. Er wird insgesamt von 3 Personen (210 Stellenprozente) betreut. Dem gesamten Sektor Mobilität standen im Jahr 2001 rund 7 Millionen Franken für seine Aktivitäten zur Verfügung.

Fazit

Die Arbeit des BFE zur Amtsstrategie ist angelaufen und kann daher noch nicht dokumentiert und ausgewertet werden. Die publizierten Strategien von EnergieSchweiz und des Marktbereichs "Mobilität" orientieren sich an den strategischen Vorgaben und konzentrieren sich auf die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten. Damit kann der Energieverbrauch im Verkehr nur marginal beeinflusst werden.

Das BFE erkennt an, dass es im Rahmen der Umsetzung von strategischen Zielen mit EnergieSchweiz keine Verkehrspolitik betreiben kann, da diese Aufgabe bei den Verkehrsämtern liegt.

Das Programm EnergieSchweiz respektive die Abteilung Programme des BFE haben innerhalb des BFE eine Stellung, aus der gewisse Spannungen resultieren: Einerseits obliegt ihnen die Umsetzung hoheitlicher Massnahmen im Verkehrsbereich, die von der Abteilung Energiewirtschaft und Energiepolitik oder von ihnen selbst konzipiert worden sind. Andererseits hat EnergieSchweiz wegen seiner betonten Aussenorientierung auf externe Partner hin ein starkes Eigenleben.

Wegen seiner starken Aussenorientierung werden die Leistungen und die einzelnen Projekte von EnergieSchweiz von anderen Bundesämtern nur sehr selektiv wahrgenommen. Die unterschiedlichen Amtsphilosophien erschweren die Kommunikation mit dem BFE.

3.4 Verkehrsämter

Die Fragestellungen zum Einbezug von Energiefragen in die Verkehrspolitik der Ämter werden wie in Kapitel 2 dargestellt anhand der Phasen Positionierung, Zieldefinition und Umsetzung der Strategieentwicklung aufgeschlüsselt. Als Raster für die Auswertung der Dokumente und Expertengespräche dienen die in Kapitel 2 aufgeführten Fragestellungen.

Mit der Politikfeldanalyse sind die folgenden Fragen zu den drei Verkehrsämtern zu beantworten:

- a) Welchen Stellenwert haben Energiesparen und sparsamer und effizienter Energieeinsatz?
- b) Welche Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen stehen ihnen zur Verfügung und welche Massnahmen ergreifen sie in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich?
- c) Mit welchen weiteren Akteuren kooperieren sie dabei?
- d) Wo bestehen Berührungspunkte mit dem BFE und den anderen Querschnittsämtern und wie weit werden sie genutzt?

3.4.1 ASTRA

Strategieanalyse

Das Amtskonzept des ASTRA beinhaltet verschiedene, relativ hoch aggregierte Aussagen zum Leitbild und zu den Strategien des ASTRA [19], [20]. Das ASTRA beaufsichtigt Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Es unterstützt die Finanzierung von Hauptstrassen und regelt das Verhalten auf den Strassen. Das ASTRA erarbeitet Vorschriften für Fahrzeugbau und Haftpflicht. Zudem erstellt es konzeptionelle Grundlagen für die nachhaltige Entwicklung im Verkehrsbereich, die längerfristige Netzgestaltung und die optimale Kapazitätsausnutzung (Verkehrstelematik). Explizite Anmerkungen zum Thema Energie und Verkehr lassen sich im Amtskonzept [19], [20] nicht finden, trotz einer solchen Aussage in den Interviews. Implizit wird das Thema angesprochen, da das ASTRA als

Kompetenzzentrum den Langsamverkehr und neue Mobilitätsformen fördert [19], [20], und die Amtsziele „saubere Fahrzeuge“ und „Stauvermeidung“ vorsieht.¹²⁾ Relevant für das Themenfeld Energie und Verkehr sollte das Projekt „Nachhaltiger Verkehr“ der Ressortforschung 2004-2007 werden, das gemeinsam von ASTRA, BAV und BAZL durchgeführt und vom BFE unterstützt wird.

Energiesparen ist im Strassenverkehr kein direktes Ziel, auch wenn es implizit in den Nachhaltigkeitszielen des Amtes enthalten ist. Aus Sicht des ASTRA stellen die Reduktion des Energieverbrauchs und der Bau von Strasseninfrastruktur keinen grundsätzlichen Widerspruch dar.¹³⁾ „Mobilität und Energie null ist hingegen wohl ein Widerspruch.“¹⁴⁾

Ein wichtiges Instrument zur Koordination der Aufgaben und Politiken des Bundes ist das Instrument der Konzepte und Sachpläne. Der Sachplan Strasse befindet sich zur Zeit in der Vernehmlassung. Da der Sachplan Strasse Gegenstand einer Fallstudie der zweiten Phase ist, wird auf seine Bezüge zum Thema Energie und Verkehr an dieser Stelle nicht eingegangen.

Indirekte Beiträge zum Energiesparen liefern insbesondere die Förderung des Langsamverkehrs, das Leitbild Strassenverkehrstelematik und das Verkehrsmanagement Schweiz zur Vermeidung von Staus.

Beim ASTRA zählen im Jahr 2003 die Umsetzung der VESIPO Strassenverkehrssicherheitspolitik, die Erstellung des Sachplan Strasse und die Nord-Süd Strassenverbindungen durch die Schweiz zu den drei wichtigsten Jahreszielen. Für das Themenfeld „Energie und Verkehr“ stärker relevant ist die Weiterarbeit am Leitbild Langsamverkehr, die als siebtes Jahresziel (von zwölf) genannt wird. Quantitative Jahresziele werden auf dieser strategischen Ebene der Zielformulierung jedoch nicht anvisiert.

Politikfeldanalyse

Das ASTRA versteht sich als Kompetenzzentrum im Strassenwesen. Das betrifft die technischen Vorgaben und Regeln für den gesamten motorisierten Strassenverkehr (Ausnahme Trolleybusse: BAV) und den Langsamverkehr. Es ist einerseits für den Bau der Strasseninfrastruktur, insbesondere der Nationalstrassen, andererseits für den Strassenverkehr und die Fahrzeugzulassungen zuständig.

Für die Umsetzung braucht das ASTRA die Kantone. Nationalstrassen sind ein Gemeinschaftswerk. Das ASTRA hat die technische und finanzielle Oberhoheit. Es kann auf der konzeptionellen Ebene stark bestimmen, Lösungen beeinflussen und mitgestalten, im Extremfall verändern oder verunmöglichen. Es ist aber immer Zusammenarbeit mit den Kantonen und kein „Diktat aus Bern“.¹⁵⁾

Für das ASTRA haben Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und zum Stauabbau eine hohe Priorität. Aus seiner Sicht führen entsprechende Ausbauten des Strassennetzes nur in sehr beschränkter Masse zu Mehrverkehr und damit zu steigendem Energieverbrauch. Geeignete Steuerungsmassnahmen können zu einer energetisch optimalen Nutzung des Strassennetzes beitragen. Dem stehen die Ansichten anderer befragter Experten gegenüber, dass Ausbau und Kapazitätserweiterung der Verkehrsinfrastruktur erfahrungsgemäss immer zu Mehrverkehr und damit Mehrverbrauch führen.

Die neu geschaffene Sektion Langsamverkehr hat zur Aufgabe, die Stellen der Fussgänger und Velofahrer im Strassenverkehr zu verbessern und damit zur Verminderung des motorisierten Verkehrs beizutragen. Diese Verkehrsverlagerung hilft, den Treibstoffverbrauch zu senken. Im Auftrag des

12) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP.

13) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP.

14) Das ASTRA weist überdies darauf hin, dass Strasseninfrastruktur durch Konzentration, Verflüssigung, Beseitigung von Engpässen durchaus "energiefreundlich" sein kann. Zudem können Bauweise, Unterhalt und Betrieb den Energieverbrauch optimieren (Anmerkung per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP).

15) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP.

Bundesrates arbeitet die Sektion dazu zusammen mit Vertretern weiterer Bundesämter (inkl. BFE) ein Leitbild aus (s. u.).

Das ASTRA ist zuständig für die Typenprüfung von Motorfahrzeugen. Dabei werden der Treibstoffverbrauch und die NOx-, Feinstaub- und CO₂-Emissionen nach international anerkannten Normen ermittelt. Auf diesen Angaben basiert die Einstufung auf der Energieetikette.

Das ASTRA verfügt über beträchtliche Ressourcen für den Unterhalt und Ausbau des Strassennetzes, die aus dem Benzinzoll gespeist werden. Je höher der Treibstoffverbrauch, umso höher sind die Einnahmen. Daraus dürfe aus Sicht interviewter Experten allerdings nicht geschlossen werden, dass das ASTRA kein Interesse am Energiesparen im Verkehrsbereich habe.

Das ASTRA hat auf der Basis des Ziel- und Indikatorensystems Nachhaltiger Verkehr des UVEK (ZINV) [3] ein eigenes Indikatorensystem (NISTRA) entwickelt, um die Nachhaltigkeit von Strassenbauprojekten vergleichend zu beurteilen. Dieses Indikatorensystem kann ergänzend zu den Zweckmässigkeitsbeurteilungen (ZMB) eingesetzt werden. Darin sind Indikatoren für den CO₂-Ausstoss (U 211) und damit den Energieverbrauch von Fahrzeugen sowie für den Energieverbrauch für den Betrieb der Anlagen (U311) enthalten. Ein stärkerer Einbezug energetischer Aspekte und eine entsprechende Beratung der Kantone als Bauherren auf Projektebene sei sinnvoll. Das ASTRA kann allenfalls Inputs im Rahmen der Projektierung liefern. Das BUWAL bedauert, dass durch die Aggregation wertvolle Informationen verloren gehen.

Das ASTRA hat einen Beauftragten für Nachhaltigkeit bezeichnet, welcher der Sektion Projektierung und Landerwerb angehört. Sein Anliegen ist es, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit gleichwertig in die Planung und Projektierung von Strassenverkehrsbauten einzubringen.

Aus Sicht der Querschnittsämter ist das ASTRA ein „schwieriger“ Verhandlungspartner, weil es die Komponenten Wirtschaft und Gesellschaft der Nachhaltigkeit stärker einbringt, um Ausbauprojekte zu begründen. Seine Aufgaben und Massnahmen sind jedoch von grosser Relevanz für die Umwelt und es verfügt über bedeutende finanzielle Mittel. Daher ist dieses Amt auf Bundesstufe ein wichtiger Verhandlungspartner in der Umweltproblematik.¹⁶⁾

Für das ASTRA ist klar, dass die Komponente Ökologie der „Nachhaltigkeit“ vom BUWAL vertreten wird. Für die Komponenten Wirtschaftlichkeit und Gesellschaft ist dies weniger gegeben. Das ASTRA ist daher bestrebt, mit seinem Nachhaltigkeitsbeauftragten zusätzliche Grundlagen zu erarbeiten.

Innerhalb des UVEK arbeitet das ASTRA in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit vor allem mit BUWAL, ARE, BAV, BFE zusammen. Diese Reihenfolge hat auch damit zu tun, dass der Einbezug des BUWAL über die UVP „obligatorisch“ ist. Energie stehe bei diesen Kontakten eindeutig nicht im Vordergrund. Aktuelle Themen sind AVANTI, VESIPO, Fahrzeugzulassung, EU-Vorschriften, etc. Generell wichtig sei es aus Sicht einiger interviewter Experten, dass auf Sachbearbeiterebene die Konsensbildung ohne Amtsentscheid vorweggenommen werden könne.

Fazit

Aufgrund seiner Ausrichtung auf den Strassenverkehr hat das ASTRA keinen direkten Auftrag, Beiträge zu effizienten Energienutzung zu leisten. Im Amtskonzept werden solche Beiträge auch nicht explizit genannt, wiewohl das ASTRA erklärt, dass solche Beiträge „indirekt aber mitenthalten“ sind.¹⁷⁾ Trotzdem muss aus der Analyse der Dokumente der Schluss gezogen werden, dass kein direkter

16) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP, sinngemäss wiedergegeben und verbunden mit den Aussagen der anderen interviewten Experten.

17) Anmerkung des ASTRA per E-Mail vom 21. März 2003 an EBP, sinngemäss wiedergegeben und verbunden mit den Aussagen der anderen interviewten Experten.

Zusammenhang zwischen den Amtsaufgaben und dem Thema Energie hergestellt wird. Die eigene Aufgabe wird nicht bezüglich der Auswirkungen auf den Energieverbrauch hinterfragt.

Die Politikfeldanalyse führt zu den folgenden Schlüssen:

- Obwohl das Thema Energie und Treibstoffverbrauch (und CO₂-Ausstoss) für das ASTRA keine Priorität hat, befasst es sich an mehreren Stellen damit, insbesondere bei der Beurteilung von Infrastrukturprojekten (Bau und Betrieb), bei der Typenprüfung von Motorfahrzeugen, bei der Förderung des Langsamverkehrs.
- Im eigenen Zuständigkeitsbereich kann das Amt selbst nur bedingt Massnahmen ergreifen, um den Treibstoffverbrauch zu beeinflussen. Bei Infrastrukturprojekten für den motorisierten wie den Langsamverkehr ist es auf die Initiative und Mitwirkung von Kantonen und Gemeinden angewiesen. Im Rahmen seiner Oberaufsicht könnte es jedoch auf die energetische Optimierung von Projekten dringen. Bei der Typenprüfung wird nur gemessen und festgestellt; die Grenzwerte werden auf der politischen Ebene festgelegt.
- Mit dem BFE (bzw. EnergieSchweiz) bestehen vor allem in zwei Bereichen Kontakte: beim Langsamverkehr mit dem Sektor Mobilität und indirekt mit Projekten von EnergieSchweiz; bei der Typenprüfung mit der Sektion Programmentwicklung und Controlling, die für deren Einführung der Energie-Etikette zuständig ist.
- Die häufigen Kontakte mit dem BUWAL sind UVP-bedingt. Das ASTRA hat eigenständige Beurteilungssysteme und -grundlagen erarbeitet, um die umfassende Nachhaltigkeit seiner Projekte zu belegen.
- Unklar ist, nach welchen Kriterien und mit welchen Methoden die energetische Optimierung von Strassennetzen beurteilt werden könnte. Dies gilt für den Betrieb wie für den Ausbau.
- Weiterhin kontrovers und ungeklärt ist die Frage, ob Zurückhaltung beim Infrastrukturausbau oder gar Rückbau ein geeignetes Mittel ist, um grossräumig die Verkehrsmengenentwicklung einzudämmen.

3.4.2 BAV

Strategieanalyse

Das BAV positioniert sich in seinem Kerndokument „Strategien BAV“ ([12]) als dasjenige UVEK-Amt, welches „für die Rahmenbedingungen und die Aufsicht im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie für den Marktzugang im gewerblichen Strassenverkehr“ zuständig ist.¹⁸⁾ Das BAV schreibt sich eine proaktive Rolle zu, und will seine Koordination mit anderen Ämtern verbessern. An dieser Stelle werden das ARE, das ASTRA und das BUWAL genannt, nicht aber das BFE (S. 6 [12]).

Die erste verkehrspolitische Herausforderung für das BAV ist die Notwendigkeit, unsere „Mobilitätsbedürfnisse ökonomisch, ökologisch und sozial verträglich abzudecken“ (S. 3 [12]). Das BAV verweist in seiner strategischen Positionierung direkt auf die UVEK-Strategie, die dem Grundsatz der Nachhaltigkeit folgt.¹⁹⁾

Das BAV hebt hervor, das zentrale Ziel der nächsten Jahre sei die Qualitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs, bei gleichzeitig mindestens gleichbleibender Sicherheit und steigender Umwelteffizienz (S. 6 [12]). Die Ziele, die das BAV setzt, sind mit der UVEK-Strategie [10] und der Strategie Nachhaltigkeit des Bundesrates [1] kohärent.

18) Aus Sicht des ARE ist das BAV für den strassengebundenen öffentlichen Verkehr zuständig. Anmerkung des ARE per E-Mail vom 19. März 2003 an EBP.

19) Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf die sich in Erarbeitung befindliche Nachhaltigkeitsbeurteilung. Anmerkung des ARE per E-Mail vom 19. März 2003 an EBP.

Der öffentliche Verkehr beansprucht lediglich 3% des gesamten Energieverbrauchs im Sektor Verkehr bei einem Anteil von ca. 19% der gesamten Verkehrsleistungen (14% Schiene, 5% Strasse, in Personenkilometern). Er gilt daher von vornherein als energiefreundlich. Dies dürfe aus Sicht des BAV allerdings nicht dazu führen, Energiefragen des öffentlichen Verkehrs zu vernachlässigen. Nach Meinung der Verfasser muss zusätzlich davon ausgegangen werden, dass das Thema Energieintensität des öV in Zukunft zunehmen wird (Bahn 2000, AlpTransit, etc.).

Massnahmen, mit denen auch der öffentliche Verkehr gefördert werden soll, sind die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Modernisierung der Bahninfrastruktur, das Landverkehrsabkommen mit der EU und die Bahnreform (vgl. S. 22 [12]). Eine Stärkung des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr soll auch erreicht werden, indem bei Zulassungsverfahren Umweltvorgaben zu emissions- und lärmarmem Rollmaterial gemacht werden sollen (S. 5, vgl. auch S. 35 [12]).

Im Rahmen der Massnahme „Modernisierung der Infrastruktur“ erläutert das BAV, dass die Finanzierung sich heute u.a. nach den direkt anfallenden Kosten sowie einem Deckungsbeitrag des Verkehrs richtet, in der Zukunft die Preise jedoch nach Sicherheits-, Umwelt- und Qualitätskriterien differenziert werden sollen (S. 27 [12]). Dies impliziert aus Sicht der Verfasser, dass auch der Energieverbrauch mit berücksichtigt werden müsste.

Die Jahresziele des BAV setzen sich aus sieben verschiedenen Aktionsfeldern zusammen, wobei die ersten drei Aktionsfelder sich mehrheitlich auf Rolle und Selbstverständnis des BAV beziehen, statt thematisch ausgerichtet zu sein. Das Thema „Energie und Verkehr“ wird nicht bewusst angesprochen, sondern allenfalls implizit thematisiert, z.B. bei den Zielen, die den mittel- und langfristigen Ausbau der Schieneninfrastruktur betreffen (Aktionsfeld 5). Hier beabsichtigt das BAV u.a., „Mittel- und längerfristige Mobilitätstrends“ zu erfassen, oder bei der „Konzeptentwicklung neuer Finanzierungsinstrumente (Mineralölsteuer)“ mitzuwirken. Am deutlichsten wird dies beim Aktionsfeld 7, dass die Konsolidierung und Umsetzung einer offensiven Güterverkehrs- und Verlagerungsstrategie beinhaltet. Relevant ist hier die Aussage, dass „in einem Verlagerungskonzept auf mehrere Jahre hinaus die angestrebten Verlagerungszahlen durch jährliche Verlagerungsziele bis 2009, ein Massnahmenprogramm“ sowie der Finanzbedarf und ein Früherkennungssystem festgelegt werden sollen. Die Jahresziele 2003 sind jedoch nicht quantifiziert.

Politikfeldanalyse

Das BAV ist die Fachbehörde für den öffentlichen Verkehr auf Schiene, Strasse und auf dem Wasser. Dabei arbeitet das Amt mit den Transportunternehmungen (TU) zusammen und beaufsichtigt sie. Durch die Verselbstständigung der SBB musste sich das BAV intern neu ausrichten, indem es nun Rahmenbedingungen setzt, die den TU hinreichenden, möglichst grossen Handlungsspielraum geben.

Eine wichtige, aktuelle Aufgabe des Amtes ist die Ausarbeitung des Sachplans Schiene/öV, der organisatorisch und materiell mit dem Sachplan Strasse²⁰⁾ koordiniert wird. Der Sachplan Luftfahrt wurde bereits früher durch das BAZL erarbeitet. Die verschärfte Konkurrenzsituation zwischen Schienen-, Strassen und Luftverkehr erfordert eine zunehmend bessere Abstimmung zwischen diesen drei Verkehrsarten.

Aus Sicht des BAV ist die Verlagerung vom privaten zum öffentlichen Verkehr die zentrale Massnahme zur Erreichung von Energieeinsparungen im Personenverkehr. Dazu reiche allerdings eine einseitige Verbesserung des Angebotes im öV nicht aus. Es braucht ergänzend "Push-Massnahmen" auf Seiten des Privatverkehrs und öV-freundliche Veränderungen bei den Siedlungsstrukturen. Sinngemäss das Gleiche gilt für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Solange derartige flankierende Massnahmen nicht konsequent umgesetzt werden, kann nach Ansicht

—

20) Als Fallbeispiel in Kapitel 4.2 behandelt.

des BAV das Potential des öV zur angestrebten Verlagerung des Verkehrs nicht optimal ausgeschöpft werden.²¹⁾

Innerhalb des Systems Schiene wurden durch die Anschaffung neuer Lokomotiven bereits erhebliche Energieeinsparungen erzielt. Einsparungen könnten auch durch die Nutzung der Bremsenergie talfahrender Züge (Rekuperation) realisiert werden, vor allem aber durch einen schlanken Bahnbetrieb, der zügiges Fahren ohne Abbremsen und Wiederbeschleunigen gestattet. Letzteres ist bei der hohen Auslastung des schweizerischen Hauptstreckennetzes schwer zu erreichen.

Mit der Sektion Grundlagen verfügt das BAV über eine Verwaltungseinheit, die nicht nur für die Ausarbeitung und Umsetzung der Amtsstrategie zuständig ist, sondern auch die Kontakte zu anderen Ämtern pflegt. Die Sektion strebt mit ihren Ressourcen grundsätzlich eine Balance zwischen den stetig zunehmenden Aktivitäten ausserhalb des Amtes und den amtsinternen Bedürfnissen an.

Das BAV verfügt über beträchtliche finanzielle Ressourcen für den Ausbau der Bahninfrastruktur. Diese werden aber grösstenteils für den Erhalt der Infrastruktur und die FinöV-Grossprojekte verwendet.

Gegenüber den Transportunternehmen vertritt das BAV die Politik, ihnen Verantwortung und einen möglichst grossen Handlungsspielraum zu übertragen. Zu den operativen Geschäften hält es Distanz. Aktionen von EnergieSchweiz, wie die "Mobilitätszentren", die gerade auf dieser Ebene ansetzen, stossen daher im BAV auf geringes Verständnis.

Das BAV hat gegenüber den Transportunternehmen keinerlei rechtliche Handhabe, auf die Anschaffung energiesparender Fahrzeuge und einen energieeffizienten Betrieb hinzuwirken.

Fazit

In der BAV-Strategie wird der Beitrag des Amtes zu einer steigenden Umwelteffizienz hervorgehoben. Das Thema Energie wird aber nicht explizit erwähnt. Insbesondere die zu erwartende steigende Energieintensität des öV müsste in den strategischen Grundlagen behandelt und mit Zielvorgaben ergänzt werden.

Aus der Politikfeldanalyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Aufgrund seiner Ausrichtung auf die Förderung des öffentlichen Verkehr und des Schienentransports im Güterverkehr leistet das BAV gewissermassen automatisch einen Beitrag zur effizienten Energienutzung.
- Im Bahnbetrieb gibt es weiterhin gewisse Einsparpotenziale. Entsprechende Massnahmen liegen im Kompetenzbereich der Transportunternehmen, nicht beim BAV. Externe fachliche Unterstützung könnte jedoch nutzbringend sein, um diese Einsparpotenziale zu erschliessen.
- Obwohl BFE und BAV in die gleiche Richtung zu wirken versuchen, gibt es wenig Berührungspunkte. Unterschiedliche Aufgabenstellungen und Amtsphilosophien mögen dafür ursächlich sein.
- Eine intensivere Zusammenarbeit mit dem BFE und dem ARE würde speziell im Hinblick auf die Umsetzung flankierender Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und zur Umlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene Sinn machen.
- Bezüglich Abstimmung zwischen den einzelnen Verkehrssystemen gelten dieselben Schlussfolgerungen wie für das ASTRA.

—

21) Übermittelt an EBP per E-Mail vom 21.03.2003, sinngemäss wiedergegeben.

3.4.3 BAZL

Strategieanalyse

In den Grundsätzen der BAZL-Strategie wird das Thema Energie und Verkehr nicht angesprochen [13]. Im Vordergrund steht die Sicherheit der Luftfahrt nach internationalen Standards, die Wahrung der Eigenheiten der Schweizer Luftfahrt, sowie die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtindustrie.

Relevanter für die leitenden Fragestellungen dieser Studie ist das Kerndokument „Nachhaltigkeit in der Luftfahrt“ [14] des BAZL, das während der Dauer der Studie „Einbettung von EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik des Bundes“ überarbeitet wurde (verwendeter Stand: 22.01.2003).

Das Kerndokument „Nachhaltigkeit in der Luftfahrt“ greift die UVEK-Strategie [10] unmittelbar auf und zitiert deren wichtigste Aussagen zum Thema nachhaltige Verkehrspolitik. Ebenfalls wird ein Bezug zu den Ergebnissen des NFP 41, Verkehr und Umwelt, hergestellt (S. 7 ff. [14]). Explizit wird zitiert, dass die UVEK-Strategie im Rahmen der ökologischen Nachhaltigkeit neben der Senkung der Umweltbelastungen die Senkung des Energieverbrauchs beinhaltet (S. 8 [14]).

Im Textteil des Kerndokumentes wird das Thema Energie und Verkehr implizit im Abschnitt über die Auswirkungen des Luftverkehrs auf Klima und Lufthygiene angesprochen (S. 10 ff. [14]). Als neue Massnahmen zur Verminderung der Auswirkungen von Luftschadstoffen schlägt das BAZL emissionsabhängige Landetaxen in der Schweiz (S. 12 f. [14]) und verschiedene internationale Aktivitäten vor (S. 13 f. [14]). Das BAZL weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass die geplante Reduktion der fossilen Treibstoffe um 8% keine Flugtreibstoffe für internationale Flüge beinhaltet, hebt jedoch hervor, dass sich der Bundesrat „gemäss Art. 2 Abs. 3 [des CO₂-Gesetzes] ... für eine Begrenzung der Emissionen aus Flugtreibstoffen für internationale Flüge einzusetzen“ hat (S. 14 [14]).

Im zusammenfassenden Schema „Nachhaltigkeit in der Luftfahrt“ greift das BAZL das Thema Energie und (Luft-)Verkehr explizit auf. Zusammen mit der Kostenwahrheit im Flugverkehr ordnet das BAZL das Thema „Ressourcen und Energie“ in das Schnittfeld von Umwelt und Wirtschaft im sogenannten 3-Kreise-Modell (Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft) der Nachhaltigkeit ein. Als Indikatoren werden hierbei der Verbrauch fossiler Energieträger, der Anteil erneuerbarer Energieträger und der spezifische Treibstoffverbrauch genannt. Als Massnahmen werden vom BAZL die Förderung energiearmer Technologien und Verkehrsträger, die optimierte Zusammenarbeit zwischen Luft- und Schienenverkehr und die internationale Einführung von Flugtreibstoffabgaben genannt.

Das BAZL kennt in dem Sinne keine Jahresziele, sondern Schwerpunkttätigkeiten. Dazu zu zählen sind die Neue Luftfahrtpolitik (Postulat Kurrus), diverse Infrastrukturaufgaben (z.B. Umsetzung der Safety Regulations von Eurocontrol in der Schweiz, Entscheid über die neue Luftraum-Struktur, etc.), Aufgaben im Bereich Technik und Sicherheit, Internationales u.a. Das Themenfeld „Energie und Verkehr“ wird nicht unmittelbar behandelt.

Politikfeldanalyse

Das BAZL ist die Aufsichtsbehörde über den Luftverkehr und die Flughäfen. Es richtet seine externe Tätigkeit im Rahmen einer integrierten und nachhaltigen Verkehrspolitik nach den Grundsätzen der Sicherheit, Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit aus. Es stellt die Sicherheit der Luftfahrt in den Mittelpunkt und stützt sich dabei konsequent auf die internationalen Standards. Es berücksichtigt die Eigenheiten der Schweizer Luftfahrt und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtindustrie.

Ein zentrales Planungsinstrument für die nachhaltige Entwicklung der schweizerischen zivilen Luftfahrt, insbesondere deren Infrastruktur, bildet der am 18. Oktober 2000 durch den Bundesrat verabschiedete Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL). Er stützt sich auf die Definition von nachhaltiger Mobilität gemäss UVEK-Strategie [10].

Gemäss [21] ist die Schwäche der Konzepte und Sachpläne des Bundes aus Sicht Nachhaltigkeit ihre Beschränkung auf raumrelevante Aspekte. Der erwähnte Bericht verlangt daher eine Weiterentwicklung bezüglich erweiterter Systemgrenzen, verbesserter Interessenabwägung und umfassenderen Variantenanalysen. Für den SIL explizit gewünscht wird

- eine Darstellung der Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs sowie Bezugnahme auf nationale und internationale Reduktionsziele,
- eine ausführlichere Bezugnahme auf die Besteuerungs- und Externalitätenproblematik,
- eine erhöhte Transparenz bei der Interessenabwägung,
- sowie eine stärkere Auslotung und Nutzung des Handlungsspielraumes.

Damit würde der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) zu einem Sachplan Luftfahrt weiterentwickelt.

Die Reduktion des Energieverbrauchs ist kein primäres Ziel des BAZL. In diesem Bereich sind zunächst die Fluggesellschaften und Flughäfen gefordert. Das BAZL hat als Regulator nur einen geringen direkten Einfluss darauf.

Indirekt wirkt es bei der Neuzulassung von Flugzeugen und bei der Festlegung von emissionsabhängigen Landetaxen und Lärmgrenzwerten auf verminderten Treibstoffverbrauch der Flugzeuge hin. Denn meist besteht ein linearer Zusammenhang zwischen Schadstoffausstoss respektive Lärm und Treibstoffverbrauch.

Das BAZL unterstützt die Bemühungen von AeroSwiss, dem Dachverband des Luftfahrtbereichs, mit dem UVEK eine Zielvereinbarung analog zu AutoSchweiz abzuschliessen, um einer CO₂-Abgabe zu entgehen. Darin sollen Reduktionsziele bis 2008/10 festgelegt werden, die freiwillig erreicht werden sollen. Diese Vereinbarung soll noch 2003 abgeschlossen werden.

Die Besteuerung von Flugtreibstoffen muss international beschlossen werden. Die führenden Luftfahrtnationen (USA, GB, F) sehen den Flugverkehr stärker als öffentlichen Verkehr an und weigern sich, ihn zu besteuern. Entsprechende Vorstösse der Schweiz in internationalen Gremien (ICAO) sind auf keine Gegenliebe gestossen. Zumindest wurde erreicht, dass das Thema auf der internationalen Traktandenliste bleibt. Bei Inlandflügen ist dagegen bereits die Besteuerung des Flugtreibstoffes eingeführt.

Das Verhältnis zum BFE wurde durch eine NFP-Studie getrübt, die aus der Sicht des BAZL von falschen Zahlen ausging. Erwünscht ist daher eine bessere bilaterale Gesprächsplattform mit dem BFE. Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie einschliesslich der Energiefragen im Bereich Luftfahrt müsse in den Händen des BAZL liegen, weil es über den Sachverstand und die internationalen Kontakte verfüge.

Das BAZL verfügt über ein Kompetenzzentrum Umwelt, das mit drei Fachleuten besetzt ist und die einschlägigen Aufgaben des BAZL abdeckt.

Als Regulator verfügt es über Rechtsinstrumente, die, wie oben dargelegt, über die Neuzulassung von Flugzeugen und die Festlegung von Landetaxen und Lärmgrenzwerten indirekt auch den Energieverbrauch beeinflussen.

Fazit

Auf strategischer Ebene wurde der Zusammenhang Flugverkehr und Energieverbrauch anerkannt. Das BAZL hat wesentliche konzeptionelle Vorarbeiten geleistet, um die "Nachhaltigkeit in der Luftfahrt" langfristig zu gewährleisten und um den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt zu einem umfassenden Sachplan Luftfahrt weiterzuentwickeln.

Aus der Politikfeldanalyse können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Auch für das BAZL ist Energiesparen kein prioritäres Ziel. Aber, wie oben dargestellt, wird im BAZL darüber strategisch reflektiert.
- Als reine Regulierungsbehörde hat das Amt keinen Durchgriff auf die Geschäftspolitik der Flughäfen und Flugunternehmen. Diese müssten direkt angesprochen werden, um ihre Investitionen und ihren Betrieb energetisch zu optimieren.
- Durch verschiedene Massnahmen wirkt das BAZL bereits indirekt darauf hin, den Treibstoffverbrauch in der Luftfahrt zu senken, und zwar durch Zulassungsanforderungen, durch emissionsabhängige Landetaxen, durch die Besteuerung des Treibstoffes für Inlandflüge und durch die Vermittlung einer Zielvereinbarung zwischen AeroSwiss und dem UVEK.
- Das BAZL hat den schweizerischen Vorstoss lanciert, die Flugtreibstoffe für internationale Flüge zu besteuern, ist damit aber in den internationalen Gremien noch auf keine Gegenliebe gestossen.
- Die strategischen Überlegungen des BAZL zur Nachhaltigkeit der Luftfahrt und ihrer Abstimmung mit den anderen Verkehrsträgern sollten das BFE und die anderen Querschnittsämter ansprechen. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem BFE könnte mithelfen, bestehende Differenzen abzubauen und Verständnis für die gegenseitigen Möglichkeiten und Grenzen zu entwickeln.

3.5 Übrige Querschnittsämter

Die Strategieanalyse folgt wiederum dem in Kapitel 2 beschriebenen Vorgehen.

Im Rahmen der Politikfeldanalyse stellen sich folgende Fragen:

- Welchen Stellenwert hat das Thema Energie und Verkehr im Aufgabenfeld des ARE respektive des BUWAL?
- Wie weit kann das Amt im eigenen Zuständigkeitsbereich auf Energiesparen und effiziente Energienutzung hinwirken?
- Wie weit werden diese Ziele indirekt im Rahmen anderer Überlegungen und Massnahmen angesprochen und unterstützt?
- Wo bestehen Berührungspunkte zu den Verkehrsämtern bezüglich Energie und wie werden sie genutzt?
- Wo bestehen entsprechende Berührungspunkte zum BFE und wie werden sie genutzt?

3.5.1 ARE

Strategieanalyse

In der strategischen Positionierung des ARE im Rahmen seiner Amtsstrategie [15] wird das Thema Energie im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung der Nachhaltigkeit genannt (bei Landschaft, Natur, Energie und Mobilität soll ein geringer Ressourcenverbrauch erreicht werden). De facto zählt Energie jedoch nicht zu den direkten Amtsaufgaben des ARE. Im Rahmen der Strategieanalyse liegt der Fokus im Folgenden auf der allgemeinen Strategie des ARE. Da das ARE als Querschnittsamt fungiert, weist es in vielen seiner Aufgabengebiete Bezüge zum Thema Energie und damit auch zum Thema *Energie und Verkehr* auf. Genau wird hierauf im Rahmen der ARE-spezifischen Politikfeldanalyse eingegangen. Explizit relevant ist das im Oktober 2002 fertig gestellte und Anfang 2003 veröffentlichte Forschungskonzept 2004 bis 2007 „Nachhaltige Raumentwicklung und Mobilität“ [16].

In der Einleitung zu seiner Strategie hebt das ARE hervor, dass seine Tätigkeiten „im Sinne der Bundesverfassung, des RPG [Raumplanungsgesetzes], der Departementsstrategie, der Organisationsverordnung für das UVEK, der Verkehrspolitik, der Grundzüge der Raumordnung Schweiz, des Realisierungsprogramms 2000-2003, der Strategie zur nachhaltigen Entwicklung und der Alpenkonvention“ stehen [15].

Die Ziele des ARE liegen im Bereich nachhaltige Verkehrs- und Raumentwicklung. In seiner Strategie erwähnt es, dass der wichtigste Indikator für die Zielerreichung und Wirkungsorientierung der geringere Ressourcenverbrauch ist, wobei hierzu „vor allem der Verbrauch an Flächen, Energie und Kosten, die Belastung von Mensch, Natur und Landschaft sowie eine nachhaltige Mobilität“ gezählt wird [15]. Die Themen *Energie* und *Verkehr* werden hierbei nicht explizit in einen direkten Zusammenhang gestellt.

Beim ARE werden die Amtsziele nach verschiedenen Bereichen differenziert formuliert. Der Verkehr wird zu diesen Bereichen gezählt. Entlang dieser bereichsspezifischen Ziele kann nicht erkannt werden, ob das Thema „Energie und Verkehr“ explizit berücksichtigt ist. Bei der Umsetzung der folgenden Jahresziele dürfte es nach Meinung der Verfasser allerdings sehr wohl eine Rolle spielen: UVEK-interner Entwurf eines Leitbildes Nachhaltige Mobilität, Entwurf einer Strategie Freizeitverkehr, Aufdatierung der externen Kosten im Verkehr, Koordinationsfunktion des ARE bei den Sachplänen Strasse und Schiene. Eine Quantifizierung der Jahresziele erfolgt nicht.

Im Forschungskonzept 2004 bis 2007 „Nachhaltige Raumentwicklung und Mobilität“ verweist das ARE explizit auf den Zusammenhang von nachhaltiger Freizeitmobilität und Energie- und Umweltpolitik (S. 33 f. [16]). Beim Thema Raumentwicklung und Mobilität wird hervorgehoben, dass gemeinsam mit dem BFE Forschungsanstrengungen zu einem „energiebewussten Mobilitätsverhalten“ (S. 35 [16]) gefördert werden sollen. Ein ausdrücklicher Verweis wird auf die raum- und mobilitätsrelevanten Themen in den verschiedenen Forschungsprogrammen des BFE gemacht (hier: Programm rationelle Energieverwendung im Verkehr, S. 35 [16]).

Politikfeldanalyse

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist die Koordinationsplattform des Bundes für eine nachhaltige Verkehrs- und Raumentwicklungspolitik und für die Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz.

Im Bereich Verkehr strebt das UVEK eine nachhaltige Mobilität an. Die einzelnen Verkehrsträger sollen zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklung entsprechend ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden. Als Querschnittsamt bringt das ARE zum Fachwissen der einzelnen Verkehrsämter (ASTRA, BAV, BAZL) die Gesamtverkehrssicht sowie das Fachwissen der Raumordnung ein.

Trotzdem ist das Thema Energie bislang abstrakt geblieben und kein konkreter Faktor in der verkehrspolitischen Diskussion. Es sei bezeichnend, dass es immer anderen Aspekten wie Nachhaltigkeit oder Klimazielen oder spezifischen verkehrspolitischen Programmen (z. B. Langsamverkehr) untergeordnet ist. Energie ist – wie auch viele andere Bereiche – kein eigenständiges Prüfkriterium; es dient allenfalls als Argumentationshilfe für eigene verkehrspolitische Intentionen.²²⁾

Aus Sicht des ARE ist der Energieverbrauch die Resultante aus Siedlungsentwicklung, Verkehrsmengenentwicklung und spezifischem Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge. Entscheidend für den Energieverbrauch im Verkehrssektor ist aus Sicht des ARE die Verkehrsmengenentwicklung des motorisierten Strassenverkehrs. Den spezifischen Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge zu senken, sei gut und richtig, aber aufs Ganze gesehen nur ein „Schräubeln“.

—

22) Aus Sicht des ARE ist es auch nicht notwendig, überall ein solches Prüfkriterium zu haben. Vielmehr bedürfe es einer kohärenten Gesamtverkehrspolitik. Anmerkung des ARE per E-Mail an EBP vom 26. März 2003.

Die Verkehrsprojekte von Energie 2000 und EnergieSchweiz haben aus Sicht des ARE vor allem beim Langsamverkehr gute Anstösse gegeben. In die verkehrspolitische Diskussion der anderen Ämter hätten sie jedoch nicht ausgestrahlt.

Nachdem die Umsetzung des CO₂-Gesetzes im Rahmen der 1. Phase des Gesetzes (Freiwilligkeit) beim BFE liegt, müsse es alles daran setzen, die CO₂-Reduktion und damit den verminderten Verbrauch fossiler Energien auf die politische Agenda zu setzen. Das Gesetz stellt aus Sicht des ARE ein griffiges Instrument dar, dessen Vorteile erarbeitet und "verkauft" werden müssten.²³⁾

Prüfungswert wäre es, das Thema Energiesparen in die Verkehrsämter hineinzutragen. Aber dazu muss es konkreter werden. "Solange das Thema Energie beim BFE bleibt, ist es dort gut versorgt, weil man selbst genug Anderes zu tun hat."

Das Thema Energie wird im ARE an mehreren Stellen behandelt:

- Die Sektion Verkehrspolitik befasst sich damit u. a. im Rahmen der Strategie Nachhaltige Mobilität, des Freizeit- und Agglomerationsverkehrs. Sie fördert zusammen mit anderen Bundesämtern innovative Projekte.
- Im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung ist Energie ein Thema unter mehreren.
- Im Bereich der Raum- und Infrastrukturplanung geht man das Thema indirekt z. B. über die Standortprüfung publikumswirksamer Anlagen an. Angestrebt wird eine Siedlungsverdichtung für kurze Wege und Verkehrsvermeidung. Die aktuelle Siedlungsentwicklung gehe jedoch in die Gegenrichtung, wo das Auto eben am praktischsten ist.

Das ARE verfügt nur über beschränkte Rechtsmittel, um Aspekte des Energieverbrauchs im Bereich Verkehr zumindest indirekt zu berücksichtigen. Das gilt z.B. für die genannte Standortprüfung publikumswirksamer Anlagen. Ebenso werden kantonale Richtpläne danach geprüft, ob sie aus Sicht der Energie und Energieversorgung zweckmässig sind. Bisher ist allerdings noch kein kantonaler Richtplan zurückgewiesen worden, weil die vorgesehene Siedlungsstruktur nicht den energetischen Vorsätzen des ARE entspricht. In der Zusammenarbeit mit dem ASTRA (bei der Erstellung des Sachplan Strasse) und mit dem BAV (Sachplan Schiene) kann das ARE seinen raumordnungspolitischen Auftrag und seine damit verbundene Kompetenz einbringen.

Als Querschnittsamt ist es eine Aufgabe des ARE, für alle UVEK-Ämter einheitliche Verkehrsdaten zu liefern. Damit befasst sich die Sektion Grundlagen, die früher im Generalsekretariat angesiedelt war. Die Verkehrsdaten betreffen den Ist-Zustand und die Perspektiven bis 2015/2030, differenziert nach Fahrleistungen pro Streckenabschnitt und nach Fahrzeugklassen (PW-Längenklassen und Güterverkehrs-Euroklassen). Sie beinhalten auch den alpenquerenden Personen- und Güterverkehr entsprechend einem international abgesprochenen Erhebungs- und Modellierungsprogramm. Die Koordination erfolgt über die Arbeitsgruppe VERUM.

Das BUWAL bezieht dort Daten zur differenzierten Berechnung der Luftschadstoff- und CO₂-Emissionen des Verkehrs. Das BFE könnte ebenfalls diese Daten erhalten, mit denen sich der Energieverbrauch im Verkehr nach Fahrzeugkategorien, Strassenklassen und Regionen (z.B. Agglomerationen, Berggebiete) differenzieren liesse, so dass prioritäre Zielgruppen und Massnahmengebiete ersichtlich würden – analog zu Auswertungen des BUWAL. Entsprechende Vorschläge des ARE hat das BFE bisher nicht aufgegriffen, einerseits wegen fehlenden Personals, andererseits weil der Massnahmenbezug zu wenig ersichtlich sei.

Fazit

—

23) Anmerkung des ARE per E-Mail an EBP vom 26. März 2003.

ARE hat aufgrund seiner Querschnittsaufgabe viele, vor allem indirekte Bezüge zum Thema Energie. Sein Hauptziel ist die nachhaltige Verkehrs- und Raumentwicklung. Indikatoren dafür sind der geringe Ressourcenverbrauch auch von Energie. Konzeptionell schlägt sich das u.a. im Forschungskonzept "Nachhaltige Raumentwicklung und Mobilität" nieder.

Aus der Politikfeldanalyse lassen sich folgende Schlüsse ableiten:

- Das Thema "Energie im Verkehr" ist im – noch diffusen – Tätigkeitsbereich des ARE vielerorts präsent, aber es bleibt abstrakt und verbirgt sich hinter Begriffen wie "nachhaltige Mobilität", "Langsamverkehr", "Standortprüfung" etc.
- Aus seiner Querschnittssicht sollte man bei der Ursachen des steigenden Treibstoffverbrauchs ansetzen: der Entwicklung der Siedlungsstruktur und der Verkehrsmengen und erst an dritter Stelle dem spezifischen Treibstoffverbrauch der Motorfahrzeuge.
- Im eigenen Zuständigkeitsbereich kann das ARE nur indirekt auf Energiesparen beim Verkehr hinwirken. Solche Massnahmen sind u.a. Förderung innovativer Verkehrs- und Agglomerationsprojekte, Standortprüfung publikumsintensiver Anlagen, Prüfung von kantonalen Richtplänen.
- Die Kontakte zu den Verkehrsämtern ergeben sich derzeit primär aus seiner raumplanerischen und verkehrspolitischen Koordinationsfunktion bei den Sachplänen Strasse und Schiene. Das Thema Energie bleibt darin abstrakt.
- Mit dem BFE kooperiert das ARE konkret vor allem bei innovativen Verkehrsprojekten, zu denen Energie 2000 und EnergieSchweiz wertvolle Erfahrungen und Anstösse geliefert haben. Die vom ARE angebotenen Verkehrsdaten bleiben bislang ungenutzt. Vom BFE erwartet das ARE eine stärkere Führungsrolle, um das Thema Energie in die Verkehrsämter hineinzutragen.

3.5.2 BUWAL

Strategieanalyse

Das Thema Energie hat im BUWAL in den letzten Jahren aufgrund der internationalen Entwicklungen im Klimaschutz an Bedeutung gewonnen. Die Gründe hierfür sind in der gestiegenen Relevanz der Klimapolitik und im Auftrag des BUWAL, die CO₂-Abgabe umzusetzen, zu suchen. In diesem Rahmen hat das Thema Energie im BUWAL somit verkehrspolitische Relevanz. Der Einfluss des BUWAL auf die Verkehrsinfrastruktur ist jedoch gering.

Das BUWAL übernimmt die Positionen der UVEK Strategie und setzt teilweise stärkere bzw. genauer akzentuierte Aspekte bezüglich Energie. Dies kann vermutlich damit erklärt werden, dass das BUWAL an der Erarbeitung der UVEK-Strategie stark beteiligt war, die UVEK-Strategie jedoch klar als übergeordnete Richtlinie versteht. Die Akzentuierung der UVEK-Strategie durch das BUWAL erfolgt vor allem in den Bereichen technische Vorschriften zur Emissionsminderung, Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen, Design von ökonomischen Instrumenten zur Ergänzung der Umwelt- (bzw. Verkehrs-)politik, und auch raumplanerische Massnahmen (Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung) (vgl. BUWAL Strategie 2002 [17]). Vordringlich ist ferner das Thema "Partikelfilter und NO_x-Senkung bei Dieselfahrzeugen", was einen engen Zusammenhang mit der energetisch motivierten Frage der Diesel-Personenwagen-Förderung hat.

In seiner „Vision für eine Klima- und Energiepolitik“ [26] erweitert das BUWAL die Aussagen seiner grundlegenden Amtsstrategie hinsichtlich einer nachhaltig umweltverträglichen Klima- und Energiepolitik. Das BUWAL greift hier die Vision der 2000-Watt-Gesellschaft auf und formuliert, dass sie ein quantitativer Massstab für den Energieverbrauch (pro Kopf) der Bevölkerung im 21. Jahrhundert sein sollte.

Für das BUWAL stellt Mobilität ein Kernelement der modernen Gesellschaft dar. Das BUWAL erwartet jedoch explizit, dass durch das Wachstum des Mobilitätsbereichs technologische Fortschritte bei der Verminderung des Energieverbrauchs kompensiert werden (vgl. [26], S.5]). Deshalb entwickelt das BUWAL den Leitgedanken, dass „die Rolle der Verkehrsteilnehmer/innen und die planerischen Rahmenbedingungen stärker unter dem Aspekt des Energieverbrauchs zu thematisieren“ sind und das Mobilitätssystem „in Richtung eines environmentally sustainable transport“ weiterentwickelt werden müsse (vgl. [26], S.5).

In diesem Zusammenhang weist das BUWAL explizit darauf hin, dass die durch raumordnungspolitische Entscheide „induzierten Verkehrsströme ... insbesondere (aus Sicht) des Energieverbrauchs von zentraler Bedeutung“ sind, wobei „die Entwicklung der letzten Jahrzehnte ... in keiner Weise den Anforderungen an eine nachhaltige räumliche Gesellschaftsorganisation“ entspreche (vgl. [26], S.6).

In der „Vision für eine Klima- und Energiepolitik“ [26] wird aus BUWAL-Sicht das Programm EnergieSchweiz als wichtigstes Instrument zur Umsetzung der verschiedenen Leitgedanken, Strategien und Aktionsfelder gesehen. Zur Schaffung einer „nachhaltig umweltverträglichen Mobilität“ setzt sich das BUWAL für erdölunabhängige (Strom, Erdgas, biogene Kraftstoffe) Mobilitätsformen ein und fordert parallel die Umsetzung von planerischen und verhaltenslenkenden Massnahmen und die Förderung neuer Technologien (vgl. [26], S.9).

Anzumerken ist, dass dem BUWAL im Rahmen der Umsetzung der UVEK-Strategie oft die materielle Zuständigkeit (Federführung) fehlt. Zum Beispiel liegt bei technische Vorschriften für Personenwagen die Kompetenz beim ASTRA, für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beim BAV.

Für Themen von strategischer Bedeutung setzt das BUWAL Koordinationskommissionen ein, die direkt der Geschäftsleitung unterstellt sind. Die BUWAL-interne Koordinationskommission Verkehr (siehe Politikfeldanalyse) hat 1998 eine Strategie nachhaltige Mobilität erarbeitet, in der das Thema Energie und Verkehr qualitativ angesprochen wird. Gegenwärtig wird die Strategie in Richtung Umsetzung und Priorisierung überarbeitet.

Im Rahmen der Holz-, Wald- und auch Abfallpolitik des BUWAL besteht der energiepolitische Bezug in der Förderung von erneuerbaren Energien zur Senkung der CO₂-Emissionen.

Das BUWAL formuliert in einigen Politikbereichen klare Ziele, die auf den Vorgaben der UVEK-Strategie beruhen, aber nicht immer quantifizierbar sind (ausser z.B. beim CO₂-Gesetz). Die Ziele beziehen sich auf die Bereiche

- technische Vorschriften zur Emissionsminderung (vgl. BUWAL Strategie 2002, S. 23 [17]),
- die Neufinanzierung des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen (vgl. BUWAL Strategie 2002, S. 24 [17]) und die Förderung von umweltfreundlicher Mobilität (vgl. BUWAL Strategie 2002, S. 61 [17]),
- Umsetzung und Verbesserung von marktwirtschaftlichen Instrumenten anhand des Vollzugs des CO₂-Gesetzes und der Vorbereitung Botschaft zur Förderung schwefelfreier Treibstoffe (S. 60 ff. [17]),

Im Rahmen der Strategie nachhaltige Mobilität der Koordinationskommission Verkehr schlägt das BUWAL weitreichende qualitative Ziele zur Verminderung des Energieverbrauchs im Verkehr vor, inklusive zahlreicher Massnahmen (S. 13 ff.).

Mit den Zielen für das Jahr 2003 setzt das BUWAL seinen im Jahr 2002 eingegangenen Weg fort. In der Klimapolitik stellt die weiter stattfindende Umsetzung des CO₂-Gesetzes ein Schwerpunktziel

dar.²⁴⁾ Bei den Strategien im Bereich Ökonomie finden sich für das Jahr 2003 keine expliziten Bezüge zum Thema „Energie und Verkehr“. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Ziele wie auch schon in der BUWAL Strategie 2002 sehr weitgehend formuliert sind, aber nicht quantitativ.

Politikfeldanalyse

Das BUWAL ist die Fachstelle des Bundes für Umwelt und Natur. Laut Aussage eines interviewten BUWAL-Mitarbeitenden sollte das BUWAL „generell bei der Festlegung der Umweltziele beigezogen werden (Mitsprache), bei deren Umsetzung unterstützen, und die Zielerreichung überprüfen. Wir nennen es das Mainstreaming der Umweltpolitik.“ Dies müsse über alle Politiken des Bundes geschehen.

Um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit umfassend abzudecken, arbeitet das BUWAL innerhalb der Bundesverwaltung hauptsächlich mit dem ASTRA, BFE, BAV, BAG und ARE zusammen; daneben auch mit seco und DEZA.

Das Thema Energie hat wegen der Klimapolitik und den CO₂-Zielen auch für das BUWAL an Bedeutung gewonnen. Konkret wird die Klimapolitik z.B. in der Holz- und Waldpolitik oder in der Abfallpolitik für erneuerbare Energieträger. Im Zuge dessen wurden die lange vernachlässigten Kontakte zur Wirtschaft intensiviert.

Der Verkehr war seit Anbeginn Gegenstand von BUWAL-Aktivitäten, insbesondere zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung. Die Verminderung des Treibstoffverbrauchs trat durch die neuen Prioritäten des Klimaschutzes und der CO₂-Reduktion in den Vordergrund. Daher ist das Amt u. a. bei der Vorbereitung des Programmes Agglomerationsverkehr beteiligt.

Zusammen mit dem BFE ist das BUWAL für Ausgestaltung und Umsetzung des CO₂-Gesetzes zuständig. Die Federführung bei den freiwilligen Massnahmen liegt beim BFE, die Federführung zur Umsetzung der CO₂-Abgabe liegt beim BUWAL. Das BUWAL müsse also wieder einmal den „bösen Mann“ spielen“, wie ein Interviewpartner es ausdrückte. Die Umsetzung des Gesetzes werde „gemeinsam mit dem BFE angegangen, um von den Erfahrungen im Rahmen von EnergieSchweiz zu profitieren“. ²⁵⁾ Nähere Ausführungen hierzu finden sich in der Fallstudie zum CO₂-Gesetz.

Die Zusammenarbeit mit dem BFE wird von den interviewten Experten als insgesamt gut bezeichnet. Eine Meinungsverschiedenheit gab es mit dem BFE wegen der Energie-Etikette für Personenwagen, weil das BUWAL verhindern wolle, dass Dieselfahrzeugen mit tiefem CO₂-Ausstoss, aber hohen Feinstaubemissionen bevorteilt werden. Dies ist inzwischen durch einen Departementsentscheid beigelegt.

Die BFE-Programme Energie 2000 und EnergieSchweiz haben aus Sicht des BUWAL im Hinblick auf den Energieverbrauch wenig bewirkt. Sie sind eher „Riesensummen kleiner Massnahmen“. EcoDrive, Energie-Etikette, Elektro-Velos seien zu wenig, um den Energieverbrauch und CO₂-Ausstoss zu senken.

Die Situation beim Strassenverkehr ist aus BUWAL-Sicht ohnehin schwierig:

1. Dank technischer Verbesserungen an den Fahrzeugen konnten die Luftschadstoffemissionen der Fahrzeuge bereits erheblich reduziert werden. Das Verkehrswachstum schwächt diesen Effekt jedoch sofort wieder.

—

24) Zu den konkreten Handlungsfeldern zählen hierbei: Die Bereitstellung der Grundlagen für die Einführung der CO₂-Abgabe, die Standortbestimmung bzgl. der Umsetzung und Zielerreichung der freiwilligen Massnahmen, die Untersuchung der notwendigen Höhe einer allfälligen Abgabe, die Erstellung eines Aussprachepapiers zur Einführung einer CO₂-Abgabe an den Bundesrat, sowie die Vorbereitung der Verordnung zu einer allfälligen CO₂-Abgabe.

25) Anmerkung des BUWAL per E-Mail vom 26. März 2003 an EBP.

2. Bei der Verlagerung des Personen- und Güterverkehrs auf die Schiene bestehen zumindest gewisse Chancen. Die Kompetenz hierzu liegt beim BAV.²⁶⁾
3. Bei der Verminderung des motorisierten Individualverkehrs beisst man dagegen auf Granit. Am ehesten könne man vermutlich etwas über ökonomische Instrumente analog zur LSVA erreichen.

Festzuhalten ist, dass die aus Sicht des BUWAL wirksamen Massnahmen (vgl. Punkte 2. und 3.) nur über eine Zusammenarbeit mit BAV und ASTRA diskutiert werden können.

Aus Sicht des BUWAL muss das BFE mutiger und dynamischer nach aussen auftreten und neue Ansätze in Richtung einer 2000-Watt-Gesellschaft entwickeln, die sich am sachlich Notwendigen ausrichten, nicht wie bisher am politisch Machbaren, wodurch der Eindruck gewollter Schwäche entsteht. Mit dem neuen Direktor sei frischer Wind gekommen.

Das BUWAL verfügt mit seiner Abteilung Ökonomie und Forschung (CO₂-Gesetz) und der Sektion Verkehr (Abteilung Luftreinhaltung) und mit den zwei abteilungsübergreifenden internen Koordinationskommissionen Verkehr und Klima über organisatorische Einheiten, die das Thema Energie und Verkehr behandeln. Die Koordinationskommissionen verfügen über geringe eigene Ressourcen (jährliche Globalbudgets) zur Leistungserbringung und behandeln Themen von strategischer Bedeutung. Laut Aussage eines interviewten Mitarbeitenden sind „den Koordinationskommissionen zentrale Themen von strategischer Bedeutung vorbehalten“. Daher sind sie auch direkt der Direktionsebene des BUWAL unterstellt. Die in den Koordinationskommissionen vertretenen Abteilungen stimmen ihre Stellungnahmen zu den für die Kommission relevanten Geschäften ab. Das BUWAL beansprucht jedoch weder bei der Energie noch beim Verkehr eine führende Rolle.

Traditionell verfügt das BUWAL mit der UVP und entsprechenden Grenzwerten über ein starkes Instrument, um seine gesetzlichen Aufgaben gegenüber anderen Bundesämtern und Dritten zu vertreten. Aus seiner Sicht wäre es durchaus möglich, auch Aspekte des Energieverbrauchs in die UVP einzubeziehen, sofern entsprechende Grenzwerte definiert werden können.

Auch beim CO₂-Gesetz obliegt dem BUWAL der Erlass und die Durchsetzung rechtlich verbindlicher Massnahmen, um die Ziele zu erreichen, die über freiwillige Massnahmen nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden (siehe Fallstudie).

Das BUWAL verfügt auf der Basis von ARE-Daten über ein differenziertes Informationssystem über den CO₂-Ausstoss und andere Emissionen im Strassenverkehr. Die Resultate werden periodisch veröffentlicht. Damit ist das BUWAL in der Lage, seine Massnahmen auf jene Bereiche und Gebiete auszurichten, wo die Wirksamkeit voraussichtlich am grössten ist, und die erzielten Erfolge zu überprüfen.

Fazit

Das BUWAL ist mit seinen verschiedenen Aufgabengebieten stark mit dem Thema Energie und Verkehr vernetzt. Dies schlägt sich in den strategischen Grundlagen des Amtes mit entsprechender Deutlichkeit nieder. Positionierung und Zielsetzung sind klar formuliert. Dass sowohl Energie als auch Verkehr für das BUWAL Themen von strategischer Bedeutung sind, zeigt sich auch in der Organisation des Amtes. Für beide Themen wurde je eine Koordinationskommission eingesetzt, die direkt der Geschäftsleitung rapportiert.

Aus der Politikfeldanalyse lassen sich folgende Schlüsse herleiten:

—

²⁶⁾ Anmerkung des BUWAL per E-Mail vom 26. März 2003 an EBP

- Mit der UVP verfügt das BUWAL über eine rechtliche Ressource, die ihm grossen Einfluss auf die Projekte der Verkehrs- und Infrastrukturrämter von Bund (und Kantonen) gibt, die allerdings den Energieverbrauch nicht als Prüfkriterium enthält.
- Wo das BUWAL mit "Energie" (Holz, Abfall) konfrontiert wird, hat das nichts mit Verkehr zu tun. Wo es unmittelbar mit dem Verkehr konfrontiert wird (Lärm, Luftbelastung etc.), hat das nichts mit Energie zu tun. Das hat sich durch das CO₂-Gesetz geändert.
- Prioritär ist dazu die Kooperation mit den Verkehrsämtern und auch mit dem ARE, um die Verkehrsmengen zu begrenzen und zu verlagern. Massnahmen zur Senkung des spezifischen Treibstoffverbrauchs von Motorfahrzeugen, die in der Kompetenz des BFE liegen, werden dagegen etwas abgewertet.
- Das BUWAL vermisst im BFE den Partner, der sich mit einer langfristigen Vision am politisch Notwendigen orientiert. Sein Vertrauen in freiwillige Massnahmen ist begrenzt; es baut auf die positiven Erfahrungen von BFE und EnergieSchweiz. Die Vertrauensbasis wurde auch durch die Auseinandersetzungen um die Energie-Etikette getrübt.

3.6 Koordinationsorgane und Kommunikationskanäle

Im Politikfeld "Energie und Verkehr" sind sechs Koordinationsorgane innerhalb des UVEK tätig. Teilweise beziehen sie interessierte Fachstellen aus anderen Departementen ein. Diese sechs Koordinationsorgane sind:

- Die Koordinationskonferenz Verkehr (KKV) des UVEK
- Die Koordinationsgruppe VERUM (Verkehr – Energie – Raumentwicklung – Umwelt)
- Die Bundeskoordination "Langsamverkehr"
- Die Strategieguppe "Nachhaltige Mobilität"
- Das Bundesnetzwerk "Freizeitverkehr"
- Die Arbeitsgruppe "Energieeffiziente Mobilität"

Die Mitglieder dieser Koordinationsorgane sind im Anhang A5 aufgeführt.

In diesem Kapitel sollen folgende Fragen behandelt werden:

- Welche Funktion haben die Koordinationsorgane und welchen Stellenwert hat das Thema Energie und Verkehr in ihrem Tätigkeitsbereich?
- Welche Beiträge leistet das BFE?
- Welches ist die generelle Leistung der Koordinationsgremien?

Abbildung 5 ordnet die Koordinationsorgane in die Struktur des UVEK und seiner Bundesämter ein. Hinzukommen insbesondere drei Ämter aus anderen Departementen, die ihre Anliegen und Interessen zum Verkehr vor allem über die Koordinationsgruppen einzubringen versuchen und den behandelten Themen ein breiteren Rückhalt in der Bundesverwaltung geben: Das BAG und das BASPO (Gesundheits- und Sportförderung, Langsam- und Freizeitverkehr), sowie das BFS (Daten). Aus

anderen Departementen sind in der Bundeskoordination Langsamverkehr zusätzlich das seco, und im Bundesnetzwerk Freizeitverkehr das seco und die Eidgenössische Finanzverwaltung vertreten.

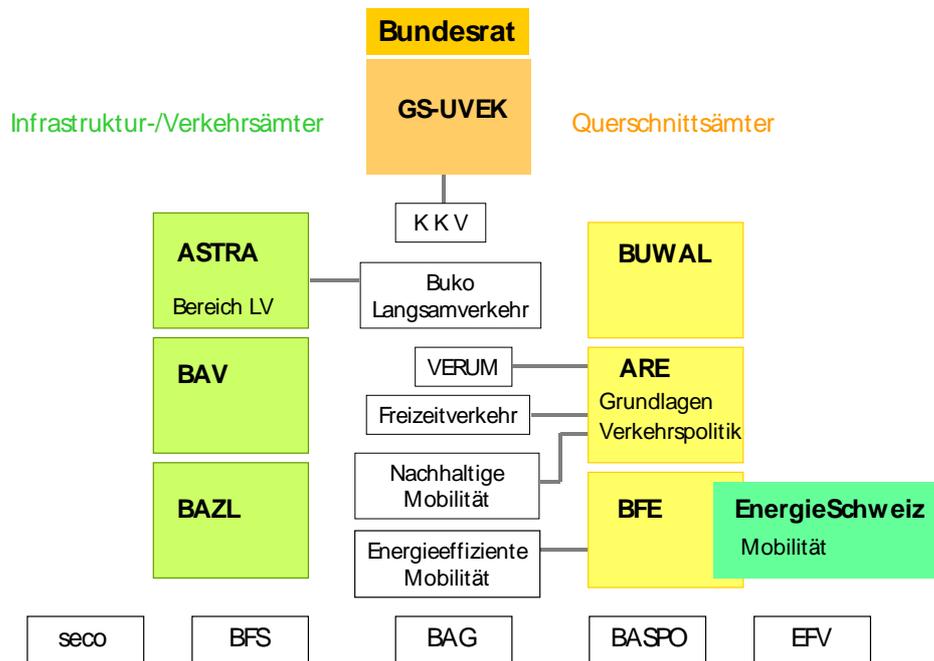


Abbildung 5: Politikfeld Energie und Verkehr

Neben diesen Koordinationsgremien erfolgt die Abstimmung unter den Ämtern im Rahmen von Ämterkonsultationen und Amtsrapporten beim GS-UVEK, wo fallweise andere Ämter beigezogen werden. Als Koordinationsamt ist das ARE hier in der Regel vertreten. **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.** zeigt auf, welche Ämter jeweils Mitglied in welchen Koordinationsgremien sind, und bei welchem Amt die Federführung liegt.

Tabelle 1: Koordinationsgremien

	GS-UVEK	ASTRA	BAV	BAZL	ARE	BUWAL	BFE	andere
KKV	**	•	•	•	*	•	•	
Verum		•	•	•	**	•	•	BFS
Langsamverkehr		**	•		•	•	•	BAG, BASPO, BFS, seco
Nachhaltige Mobilität		•	•	•	**	•	•	
Freizeitverkehr ²⁷⁾		•	•	•	**	•	•	BAG, BASPO, BFS, EFV, seco
Energieeff. Mobilität		•	•		•	•	**	BAG

** Federführung *Sekretariat • Mitarbeit

3.6.1 Funktionsanalyse der Koordinationsorgane

Im Folgenden werden die einzelnen Organe kurz beschrieben.

Koordinationskonferenz Verkehr (KKV)

Die KKV hat eine Sonderstellung. Sie ist innerhalb des UVEK auf der Stufe der Amtsdirektionen angesiedelt und wird vom Generalsekretär präsiert. Bei strittigen Fragen entscheidet das GS-UVEK, allenfalls im kleinen Kreis beigezogener Amtsdirektoren. Das Sekretariat obliegt dem ARE. Vertreter der betroffenen Fachstellen werden regelmässig beigezogen. Von Anfang an beteiligt waren die Amtsleitungen von BAV, ASTRA, BAZL, ARE und BUWAL. Im Jahr 2002 ist auch das BFE dazugestossen, vertreten durch den stellvertretenden Direktor und Leiter von EnergieSchweiz. Von einigen Gesprächspartnern wurde vermutet, dass das BFE deshalb nicht von Anfang an in die KKV mit einbezogen war, weil das GS der Auffassung gewesen sein könnte, dass der Beitrag des BFE zum Thema Verkehr viel geringer sein werde als der Beitrag anderer Ämter. Letztlich konnte der Grund für den späten Einbezug des BFE nicht endgültig geklärt werden.

Die KKV wird allseits als wichtigstes Koordinationsgremium angesehen, um einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Ämter und ihrer Klientel herbeizuführen und stellt ein Koordinations- und Informationsgremium auf oberster Ebene dar. Von mehreren Seiten wird auf offene Fragen hingewiesen, die auf dieser Stufe behandelt werden müssten, um eine gemeinsame strategische Ausrichtung der beteiligten Ämter zu erreichen. Als gegenseitiges Informationsgremium sei die KKV zu hochkarätig besetzt. Ihre Koordinationskompetenz stösst in den Bereichen an Grenzen, in denen das Parlament politische Entscheide fällt.

—

27) Die AG Freizeitverkehr heisst offiziell "Bundesnetzwerk Freizeitverkehr"

Aus Sicht des BFE wird die Beteiligungsmöglichkeit an der KKV begrüsst. Sie entspricht dem verstärkten Interesse, aktiv im Politikfeld "Energie und Verkehr" mitzuwirken. Wegen der kurzen Beteiligung seien die Einflussmöglichkeiten noch schwer zu beurteilen.

Die Arbeitsgruppe VERUM28)

Diese Arbeitsgruppe hat vom GS-UVEK den Auftrag, sicherzustellen, dass einheitliche Verkehrsdaten in allen Ämtern des UVEK verwendet werden. Die Leitung liegt bei der Sektion Grundlagen des ARE, die früher im Generalsekretariat angesiedelt war. Diese Sektion erarbeitet und liefert die entsprechenden Verkehrsdaten, insbesondere auch über den alpenquerenden Verkehr. Sie arbeitet dazu mit internationalen Fachstellen zusammen. Diese konsolidierten Verkehrsdaten sind eine verlässliche Quelle zur Beurteilung der Verkehrsentwicklung in der Schweiz und im internationalen Verkehr. Im Weiteren erarbeitet die Sektion Grundlagen Verkehrsperspektiven für die Schweiz, die z.B. Basis für die Energieperspektiven des ARE im Bereich Verkehr sind.

Darüber hinaus dient die Arbeitsgruppe dem Informationsaustausch über laufende oder geplante Erhebungen, Forschungsarbeiten und Expertenstudien zu verkehrsrelevanten Themen sowie andere Fragen zur Koordination der Verkehrsgrundlagen.²⁹⁾

Darüber hinaus dient die Arbeitsgruppe dem Informationsaustausch über laufende oder geplante Erhebungen und Forschungsarbeiten sowie andere anstehende Fragen.

BuKo Langsamverkehr

Diese Arbeitsgruppe fusst auf einem Auftrag des Bundesrates, ein Leitbild für den Langsamverkehr (Fussgänger, Velo etc.) auszuarbeiten. Im Vordergrund stehen die Optimierung der Verkehrssysteme in Städten und Agglomerationen sowie das Schaffen attraktiver und sicherer Rahmenbedingungen für das Wandern und das Velofahren in der Freizeit. In diesen Bereichen werden bedeutende Potentiale gesehen, die Strassen vom weiter zunehmenden motorisierten Individualverkehr zu entlasten und damit u. a. auch Energie zu sparen und den CO₂-Ausstoss zu vermindern.

Das Leitbild Langsamverkehr wurde in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Fachorganisationen des Langsamverkehrs, mit diversen Bundesämtern sowie mit Fachvertreterinnen und Fachvertretern verschiedener Kantone erarbeitet. Die Federführung liegt beim ASTRA und der neu geschaffenen Sektion Langsamverkehr. Das BFE ist in dieser Arbeitsgruppe durch den Leiter des Bereichs Mobilität von EnergieSchweiz vertreten. Der Entwurf des Leitbildes ist zurzeit in der Vernehmlassung.

Strategiegruppe "Nachhaltige Mobilität"

Auch die Strategiegruppe "Nachhaltige Mobilität" fusst auf einem Auftrag des Bundesrates an die zuständigen Bundesämter im UVEK und ist ein gemeinsames Projekt des ASTRA, BAV, BAZL, BUWAL, BFE und ARE. Das BFE wird aus Kapazitätsgründen nicht durch die Sektion Energiepolitik, sondern durch den Bereichsleiter Mobilität von EnergieSchweiz vertreten (vgl. auch Kapitel 3.2, UVEK, und [10]).

Das für die nächsten Jahre prognostizierte Verkehrswachstum bildet eine der zentralen Herausforderungen für die künftige Verkehrspolitik und die nachhaltige Entwicklung. Neben der Umsetzung bisheriger Beschlüsse (u.a. Alpeninitiative, LSVA etc.), welche in erster Linie den Güterverkehr betreffen, soll deshalb ein Leitbild "Nachhaltige Mobilität" erarbeitet werden. In diesem sollen Grundsätze, langfristige Ziele und Massnahmen festgelegt werden, wie die künftigen Mobilitätsbedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang

28) Verkehr, Energie, Raumentwicklung, Umwelt

29) Eingefügt auf Anregung des ARE per E-Mail vom 19. März 2003 an EBP.

gebracht werden können. Allfällige Zielkonflikte zwischen Schutz- und Nutzinteressen sollen in tragfähige Lösungen überführt werden. Bisher liegen erste interne Entwürfe dieses Leitbildes vor, die allerdings im Rahmen dieser Arbeit nicht ausgewertet werden konnten.

Bundesnetzwerk Freizeitverkehr

Diese Arbeitsgruppe wurde auf Initiative des ARE von der KKV eingesetzt. Die Federführung liegt beim ARE und seiner Sektion Verkehrspolitik. Das BFE ist durch einen externen Berater des Bereichs Mobilität von EnergieSchweiz vertreten.

Für das ARE ist die Bewältigung des Freizeitverkehrs zentraler Bestandteil der Strategie nachhaltiger Mobilität. Denn der Freizeitverkehr nimmt am stärksten zu. Daher besteht hier grosser Handlungsbedarf. Mit dem vorgezogenen Aktionsprogramm Freizeitverkehr trägt das ARE dem Rechnung, bereits bevor die Strategie Freizeitverkehr vollständig ausgearbeitet ist.

Die Strategie Freizeitverkehr soll bis 2004 vorliegen. Dann wird das Aktionsprogramm einen klar ausgestalteten Rahmen haben (rechtlicher Rahmen, spezifizierte Zielsetzung, inhaltliche und formale Anforderungen, zur Verfügung stehende Finanzmittel, Ausschreibungsprozedere).

Arbeitsgruppe „Energieeffiziente Mobilität“

Die Arbeitsgruppe "Energieeffiziente Mobilität" wurde vom Bereichsleiter Mobilität von EnergieSchweiz im BFE ins Leben gerufen. Sie dient der ämterübergreifenden Koordination von Projekten in diesem Bereich, die von anderen Bundesstellen mitgetragen oder begleitet werden.

3.6.2 Beurteilung der ämterübergreifenden Koordinationsorgane

Die Gruppen dienen der Kommentierung der von den federführenden Stellen vorgelegten Unterlagen, dem Informationsaustausch und der Abstimmung auf Programm- und Projektebene.

Das Thema Energie läuft in den Arbeitsgruppen immer am Rande mit, als Bestandteil der Nachhaltigkeit. Sein Gewicht hängt primär davon ab, wie relevant es für die federführende Stelle ist und wie stark das BFE es einbringt. Das BFE hat hier eine Bringschuld.

In die Strategiegruppe „Nachhaltige Mobilität“ versucht das BFE eine "Kyoto-Verträglichkeitsprüfung" von Verkehrsprojekten einzubringen. Um das Energiethema generell prononcierter einzubringen, fehlen nicht nur die personellen Ressourcen, sondern vor allem rechtlich verbindliche und operationalisierbare Zielkriterien.

In der vom BFE initiierten Arbeitsgruppe "Energieeffiziente Mobilität" treffen sich vor allem Vertreter von projekt- oder programmorientierten Fachstellen.

Daneben helfen sie, informelle Kontakte zwischen Vertretern verschiedener Ämter zu knüpfen und zu stabilisieren. Solche informellen Kontakte gelten generell als wichtig, nützlich und insgesamt einfach herzustellen. Sie helfen, auf untergeordneter Ebene das Entstehen von Problemen zu verhindern oder mit geringem Aufwand aus dem Weg zu räumen.

Je nach Position und Interessenlage werden diese Gruppen sehr unterschiedlich beurteilt. Für die federführenden Stellen und die aktiv interessierten Beteiligten sind sie gutes Mittel zum Zweck, auch um neue Themen zu lancieren, Verbündete zu finden, auch die eigene Position amtsintern zu stärken. Für andere ist das eher vertane Zeit.

Das Interesse an einer Beteiligung schwankt daher. Im günstigen Fall bilden die Angehörigen Koalitionen ähnlich ausgerichteter Interessen. Im ungünstigen Fall wird die Teilnahme als freundliche Geste und Pflichtübung empfunden.

Wie gut die dahinter stehenden Bundesämter integriert sind, hängt von der Position der Fachstellen in ihren Ämtern oder ihrem allfälligen Rückhalt im Generalsekretariat ab.

Für Aussenstehende gibt es zu viele Arbeitsgruppen mit ähnlicher Thematik, falls deren Existenz überhaupt bekannt ist. Auch etliche Beteiligte könnten sich ein stärkeres Zusammengehen vorstellen. Doch jede Arbeitsgruppe hat eben ihren spezifischen Aufhänger.

3.7 Zusammenfassendes Fazit der Phase 1

3.7.1 Strategieanalyse

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Strategien, die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen UVEK-Ämter, ihr Beitrag zur Behandlung von Energiefragen im Verkehrsbereich sowie die Rolle und Funktion von sechs ämterübergreifenden Koordinationsgremien dargestellt. Dabei zeigte sich, dass organisationsbedingte, sektorielle Betrachtungsweise der beiden Themen Energie und Verkehr bereits auf der Stufe der umfassenden Departementsstrategie aus dem Zentrum der Aufmerksamkeit rückt. Die UVEK-Strategie stellt zwar den Zusammenhang her, äussert sich aber in den sektoriellen Betrachtungen (auf Amtsebene) nicht mehr scharf.

In den einzelnen Amtsstrategien geht das Thema bei den Verkehrsämtern zum Teil verloren. Bei den Querschnittsämtern ist der Stellenwert des Themas aufgrund ihrer Aufgaben grösser. Diese strategisch defizitäre Aufmerksamkeit für das Thema "Energie *und* Verkehr" können auch die Koordinationsorgane nicht kompensieren, weil sie sich nur am Rande mit dem Gesamtzusammenhang befassen oder auf subalternen Stufe operieren

3.7.2 Akteurskonstellationen im UVEK

Üblicherweise werden die sechs betrachteten Ämter des UVEK in zwei Kategorien eingeteilt: die Infrastruktur- bzw. Verkehrsämter ASTRA, BAV und BAZL einerseits sowie die Querschnittsämter ARE, BUWAL und BFE andererseits. Dabei gelten in der Aussensicht die Verkehrsämter ASTRA und BAV als "Schwergewichte", während den Querschnittsämtern eine deutlich geringere Bedeutung zugemessen wird. Das BAZL wird in dieser Sicht eher als "Solitär" gesehen.

Ein kurzer Blick in das Budget des Bundes 2003 erlaubt gewiss keine differenzierten Aussagen zum Gewicht der Ämter, gibt aber einen realitätsbezogenen Eindruck der finanziellen Grössenordnungen und damit der unterschiedlichen Bedeutung der sechs Ämter (vgl. Tabelle 2). Den „nachhaltigen“ Aufwendungen für Infrastrukturen von gut 7 Mia. Fr. stehen Ausgaben von knapp 800 Mio. Fr. für die „nachhaltige“ Handhabung von Ressourcen gegenüber.

Tabelle 2: Finanzielle Ressourcen der Ämter

	Ausgaben (Budget 2003)	Personalausgaben (Budget 2003)
ASTRA	2'887 Mio.	20,0 Mio.
BAV	4'286 Mio. ³⁰⁾	38,6 Mio.
BAZL	76 Mio.	24,0 Mio.
ARE	14 Mio.	8,6 Mio.
BUWAL	634 Mio.	39,7 Mio.
BFE	138 Mio.	25,0 Mio.

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung, Voranschlag 2003

Die auffälligen Unterschiede in den Budgets wurden auch in den meisten Interviews mehr oder weniger direkt mit dem relativen Gewicht der Ämter in der Bedeutungs- und Einflusshierarchie des UVEK in Beziehung gesetzt.

Selbstverständlich sind die verfügbaren³¹⁾ Finanzen nicht das einzige Kriterium für die Einschätzung des Einflusses eines Amtes. So verfügt beispielsweise das BUWAL über rechtliche Instrumente (insbesondere Grenzwerte, UVP), die einen beträchtlichen Einfluss auf Projekte der Infrastrukturämter sichern, und das ARE hat mit den ihm übertragenen Querschnittsaufgaben und Koordinationskompetenzen erhebliche Mittel zur Beeinflussung von Konzepten, insbesondere in den raumordnungspolitisch relevanten Bereichen Sach- und Richtplanung. Das BFE hat im Bereich Verkehr nur wenige solcher Ressourcen zur Verfügung. Es ist folglich in energierelevanten Verkehrsprojekten und –programmen materiell und personell nur in Ausnahmefällen in der Lage, „eine Feder auf die Waage zu werfen“.

Das Thema Energie ist faktisch in allen UVEK-Ämtern angekommen. Insgesamt kommt dem Thema „Energie und Verkehr“ bei den Verkehrsämtern jedoch eine deutlich untergeordnete Bedeutung zu und spielt in der alltäglichen Arbeit eine zu vernachlässigende Rolle, denn Energiesparen und Energieeffizienz im Verkehr gehören nicht zu ihren originären Aufgaben. Es wird in kleinen, intern meist peripheren Facheinheiten, die mit Fragen der Nachhaltigkeit befasst sind, bearbeitet. Auch bei den Querschnittämtern ARE und BUWAL ist das Thema sekundär, wenngleich es in Verbindung mit der Nachhaltigkeit einen etwas höheren Stellenwert einnimmt als bei den Infrastrukturämtern (z.B. beim BUWAL im Zusammenhang mit dem CO₂-Gesetz).

Der oft vermutete Interessengegensatz zwischen den Querschnittämtern und den Infrastrukturämtern einerseits sowie zwischen der Schiene und der Strasse andererseits wird von den Interviewten als wenig ausgeprägt gesehen. Die UVEK-Strategie habe die Konflikte intern entschärft. Damit könne gegen Aussen einheitlich aufgetreten werden. Selbstverständlich werden Auffassungsunterschiede nicht bestritten, doch die konfliktive, verkehrspolitische Diskussion spiele sich zur Hauptsache zwischen dem UVEK bzw. Bundesrat und dem Parlament bzw. der Öffentlichkeit ab.

30) Davon rund 1'300 Mio. Franken für die FinöV-Grossprojekte. Anmerkung des BAV per E-Mail vom 21. März 2003.

31) Damit ist nicht gemeint, dass die Gelder beliebig verwendet werden können. Sie werden aber von den entsprechenden Ämtern verwaltet und sind insofern intern und extern handlungsrelevant.

Tendenziell ist die Gewichtung der drei Hauptdimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Wirtschaft, Soziales – ein Anlass zu Meinungsverschiedenheiten innerhalb des UVEK. ASTRA und BAZL sind darum bemüht, die Aspekte der Wirtschaft und des Sozialen zu stärken, während beim BUWAL und BFE die Umwelt- bzw. auch Gesundheitsaspekte stärker gewichtet werden. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass derzeit die pflichtgemäss zitierte Klammer der Nachhaltigkeitsstrategie noch zu stark "Rosinenpickerei" zulässt.

3.7.3 Einbettung des Politikfeldes Energie und Verkehr

Der Titel dieses Kapitels ist vorläufig blosses Programm. Von einem Politikfeld "Energie und Verkehr" zu sprechen ist Zukunftsmusik. Zwar hat das Thema als Teil der Klima- und Nachhaltigkeitspolitik in den letzten Jahren etwas an Bedeutung gewonnen und wird in einigen Koordinationsorganen diskutiert (siehe vorne). Im Alltag der UVEK-Ämter werden Fragen des Energieverbrauchs und der Energieeffizienz routinemässig mitbearbeitet, allerdings eher am Rande der allgemeinen Diskussion um Nachhaltigkeit

Das BFE bzw. EnergieSchweiz konzentriert sich auf "machbare" Projekte mit seinen Partnern in den Kantonen, den Gemeinden und der Wirtschaft, ohne direkte Ausrichtung auf Verkehrsmengenentwicklung und Infrastrukturausbau. Eine Einbettung von EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik wird auch durch den in den Interviews häufig erwähnten Umstand nicht erleichtert, dass die aussenorientierte, "freiwillige" Programmstruktur von EnergieSchweiz Kompatibilitätsprobleme zur projektrealisierenden und -anordnenden Verwaltungskultur der anderen UVEK-Ämter, insbesondere der Infrastrukturämter, aufwirft. Gegenüber den anderen UVEK-Ämtern hat das BFE ein Bringschuld, damit diese das Thema Energie respektive Treibstoffverbrauch konzeptionell und methodisch in ihre praktische Tätigkeit einbeziehen zu können.

Mit den Programmen Energie2000 und EnergieSchweiz hat das BFE wertvolle Erfahrungen mit freiwilliger Zusammenarbeit und Umsetzung von Massnahmen gewonnen, allerdings auf einer Stufe, die anderen Ämtern eher ineffizient erschienen ist. Hier braucht es wohl Anstrengungen von beiden Seiten, um die positiven Erfahren breit zu nutzen.

Die Relation zwischen Raumplanung, Verkehrsmengenentwicklung, Infrastrukturbau und Energieverbrauch wird erst ansatzweise konsequent und vernetzt thematisiert, obwohl in vielen Interviews gesagt wurde, dass sich mittel- und langfristig die Energiesparziele nur über eine Reduktion und Verlagerung der Verkehrsmengen erreichen lassen, nicht allein durch technische Verbesserungen an den Fahrzeugen. Die Verkehrsmengenentwicklung entzieht sich jedoch einfachen politischen Steuerungsmassnahmen, weil sie selbst ein Produkt aus individuellem Wohlstand und individuellen Lebensstilen ist.

Das schwierigste Handicap für das Thema "Energie und Verkehr" ist seine Eigenschaft als politisch nicht opportune Fragestellung. Verkehr wird als Resultat von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen aufgefasst, die zwar teilweise beeinflusst werden sollen, in den grossen Zügen aber "quasi-natürlich" ablaufen. Zum Teil dominiert noch immer sektorielles Denken. Die Entscheidungen des Parlaments zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative deuten die politisch gewünschte Richtung an. Diese steckt den Handlungspfad für die Ämter ab.

Um im Bild des Titels der Studie "Einbettung von EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik des Bundes" zu bleiben, kann gefolgert werden, dass das Thema "Energie und Verkehr" sein „Bett“ noch nicht gefunden hat. Hoffnungen richten sich auf Verkehrsverlagerungen, so etwa in der (meist nicht hinterfragten) Annahme, dass die Veränderung des Modal-Split zugunsten des öV sowie der Ausbau der Bahninfrastruktur automatisch zur Energieeffizienz beitrage. Ein Paradigma-Wechsel von der realitätsblinden "freien Fahrt" hin zur "beschränkten Mobilität" bzw. zur Frage "Mobilität - wozu?" wird als politisch aussichtslos beurteilt.

Das Thema "Energie und Verkehr" hat in der Bundesverwaltung folglich keinen institutionellen Ort, der ihm strukturell einen Einfluss auf verkehrspolitische Entscheidungen erlauben würde. Die bislang segmentierte Betrachtung der Bereiche Energie und Verkehr im UVEK bedeutet, dass die

Zusammenführung der beiden Themen in den Köpfen der leitenden Personen erfolgen muss (KKV, GS und Departementschef). Personen alleine sind aber keine Garanten für eine nachhaltige Berücksichtigung der Thematik.

Es gibt inzwischen auch ausserhalb der Bundesverwaltung ein weites Netz von direkt oder indirekt Beteiligten, um den Treibstoffverbrauch im Verkehr zu senken, angefangen bei Kantonen und Gemeinden über AutoSchweiz und AeroSwiss bis zu Mobility Carsharing und SBB-Angeboten. Die meisten ihrer Massnahmen wirken indirekt und laufen daher nicht unter dem Vorzeichen "Energiesparen".

Die in Kapitel 2 formulierten Ausgangshypothesen können aus der Gesamtsicht bestätigt werden. Für Hypothese 1 gilt die Einschränkung, dass bereits die UVEK-Strategie das Thema nicht mit dem notwendigen Gewicht behandelt. Dies führt dazu, dass natürlich auch in den Sachzielen dem Thema Energie einen zu geringen Stellenwert einräumt wird und dies einer zu engen Betrachtung in den Amtspolitiken und -strategien Vorschub leistet.

4 Fallstudien

4.1 Zielsetzung, Auswahlkriterien und Vorgehensweise

Mit den Fallstudien soll auf der operativen Ebene aufgezeigt werden, welchen substantiellen Stellenwert das Thema „Energie“ im Alltag verkehrspolitischer Programme/Projekte aufweist und welche Rolle das BFE (bzw. EnergieSchweiz) in diesen Prozessen hat.

Konkret sollen die drei Fallstudien untersuchen, ob, wie und wann das Thema „Energie und Verkehr“ in die jeweiligen Programme/Projekte eingeflossen ist und ob damit die Ausrichtung des Programms/Projekts energierelevant beeinflusst worden ist. Dabei geht die Studie von der grundlegenden Vermutung aus, dass die Berücksichtigung bzw. Relevanz der Energiepolitik (bzw. von EnergieSchweiz) mit steigendem Konkretisierungsgrad verkehrspolitischer Massnahmen abnimmt.

In Abstimmung mit der Begleitgruppe wurden schliesslich die drei Fallstudien Sachplan Strasse, Agglomerationsprogramm und CO₂-Gesetz gemäss den folgenden Kriterien ausgewählt:

- Verkehrs- und Energiefragen müssen enthalten sein,
- Fallstudien müssen ein konkretes und laufendes Programm bzw. Projekt behandeln, das - wenn möglich – neue Erkenntnisse noch aufnehmen könnte,
- Fallstudien sollten ein möglichst hohes Handlungs- bzw. Einsparpotenzial im Bereich Energie aufweisen bzw. erwarten lassen,
- von den verschiedenen Fällen sollten mehrere Ämter betroffen sein, und es sollten unterschiedliche Akteurkonstellationen abgedeckt werden,
- die Fallstudien sollten sowohl die Programm- als auch die Projektebene ansprechen
- wenn möglich, sollten alle Handlungsebenen im Bereich Verkehr abgedeckt werden, d.h. Technische Optimierung; Verbrauchsverminderung; Verkehrsverlagerung und Infrastrukturbau.

Die Fallstudien sind, soweit das die unterschiedlichen Problemlagen erlauben, nach dem gleichen Raster aufgebaut:

- In einem ersten (beschreibenden) Teil werden der Hintergrund für die Entstehung, die allgemeinen Ziele und Zwecke, die grundlegenden Strategien und Massnahmen sowie der momentane Stand der Umsetzung des betreffenden Programms/Projekts präsentiert.
- Im zweiten (bewertenden) Teil jeder Fallstudie wird das jeweilige Programm/Projekt im Hinblick auf das Thema „Energie und Verkehr“ in vier Dimensionen analysiert: Energiebezug, Struktur und Organisation, Einbezug des BFE (bzw. von EnergieSchweiz), Empfehlungen für die Zukunft.
- Abschliessend werden die drei Fallstudien miteinander verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede vor allem mit Blick auf den Einbezug des BFE erkennen zu können.

Die Fallstudien wurden in drei Etappen erarbeitet:

- Zunächst erfolgte für jede Fallstudie ein Informationsgespräch mit internen Experten, die sich im Rahmen von bestehenden Aufträgen fundiert mit der jeweiligen Thematik auseinandergesetzt haben. Dabei wurden vor allem die relevanten Dokumente identifiziert und eine Liste potentieller Gesprächspartner erstellt.

- Darauf wurden die einschlägigen Dokumente mit Blick auf die oben angeführten Untersuchungsdimensionen ausgewertet.
- Anschliessend wurden pro Fallstudie Interviews mit beteiligten Akteuren durchgeführt und ausgewertet.

4.2 Fallstudie Sachplan Strasse

4.2.1 Beschreibung

Dieser Abschnitt beschreibt den Vernehmlassungsentwurf des Sachplan Strasse (Konzeptteil) [39], bevor im folgenden Abschnitt 4.2.2 die Analyse des Sachplanes erfolgt.

Entstehungshintergrund

Gemäss Realisierungsprogramm 2000-2003 (SR 00.081) [42] ist es Aufgabe des Bundes, einen Sachplan Strasse zu erarbeiten. Für diese Erarbeitung ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA) das federführende Amt, zusammen mit den betroffenen Bundesstellen und den Bundesämtern ARE, BAV und BUWAL (vgl. [39], S.1).

Gemäss Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) [39] erstellt der Bund Konzepte und Sachpläne zur Koordination seiner raumwirksamen Tätigkeiten und zum Abgleich mit den übrigen Bundespolitiken. Jeder Sachplan besteht aus einem Konzeptteil (Ziele und Vorgaben) und aus einem Objektteil (vgl. [39], [41]).

Mit einem Konzept zeigt der Bund:

- Welche Sachziele im jeweiligen Politikbereich verfolgt werden;
- wie die Sachziele mit der Raumordnungspolitik und den übrigen Politiken abgestimmt werden;
- welche allgemeinen Anweisungen für die Erfüllung der Sachaufgaben gelten (d.h. z.B. welche Interessen berücksichtigt werden müssen).

Ein Sachplan hat für den Bund die Bedeutung, dass er räumliche Anweisungen an die Bundes- und Kantonsbehörden erteilt (z.B. hinsichtlich Standort, Realisierungsvoraussetzungen, Arbeitsprogramm von Anlagen).

Konzepte und Sachpläne stellen sicher, dass die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes im betreffenden Sachbereich koordiniert geplant und abgestimmt werden. Über die raumrelevanten Sachbereiche hinweg dienen Konzepte und Sachpläne dazu, dass die Bundespolitik im Infrastrukturbereich zusammenhängend und aufeinander abgestimmt ist. Konzepte und Sachpläne unterstützen den Austausch innerhalb verschiedener Bundesstellen, zwischen Bund und Kantonen, und mit dem Ausland. Behörden und Bevölkerung(sgruppen) werden besser informiert und können im Rahmen von Anhörungsverfahren ihre Meinung äussern.

Ziele und Zweck des Sachplan Strasse

Der Sachplan Strasse legt ein landesweites Bundesstrassennetz fest und zeigt die Probleme auf diesem Strassennetz (u.a. Umwelt, Sicherheit) auf. Ausserdem erstellt er ein Konzept (Grundsätze der Infrastrukturplanung) für die nächsten Jahre [42] und legt dar, welche Ziele er verfolgt und welche Anforderungen und Vorgaben sein Handeln beeinflussen. Im Objektteil werden die Probleme auf sogenannten Objektblättern konkret dargestellt und mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten von Bund und Kantonen koordiniert (z.B. Sachplan Schienenverkehr, Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, kantonale Richtpläne).

Der Sachplan Strasse soll gemäss Vernehmlassungsentwurf vom September 2002 die folgenden Zwecke erfüllen [39], (S. 2):

- Gesamtschau der Grundlagen, Planungen und Konzepte im Bereich des Strassenverkehrs gewährleisten;
- Einbettung des Strassenverkehrs in die Gesamtverkehrspolitik der Schweiz, Abstimmung mit anderen Politikbereichen;
- Rahmen für die Beurteilung künftiger Infrastrukturplanungen;
- Prüfung und die räumliche Abstimmung der Bau-, Nutzungs- und Betriebsvorhaben sicherstellen;
- frühzeitige Abstimmung unter den Partnern;
- Planungssicherheit;
- umfassende Informationsplattform.

Der Konzeptteil hat folgende Inhalte:

- allgemeine Angaben (Abgrenzung, Aufbau und Erarbeitung, Ziele und Funktionen des Sachplanes, Teil I);
- Aussagen zu Relevanz und Anwendung des Sachplanes, Weiterentwicklung, Aktualisierung und Controlling.(Teil II);
- Grundsätze für eine nachhaltige Verkehrspolitik (Teil III);
- konzeptionelle Zielen und Vorgaben, die das Kernelement des Sachplans ausmachen:
 - strategische Grundsätze für den Strassenverkehr,
 - Herleitung und Anwendung von Kriterien für die Definition eines Strassennetzes von gesamtschweizerischer Bedeutung (Bundesstrassennetz),
 - Problemanalyse dieses Strassennetzes,
 - Vorbereitung des Vorgehens für die Erarbeitung des Objektteiles.

Die Objektblätter werden erst im Jahr 2004/2005 vorliegen.

Strategie und Massnahmen

Die Schwerpunkte des Sachplans Strasse stellen

- die Anforderungen der Nachhaltigkeit an den Strassenverkehr, das Strassenverkehrskonzept (Teil IV, Kapitel 3),
- die Aussagen zum Bundesstrassennetz (Teil IV, Kapitel 4)
- und die Problemanalyse (Teil IV, Kapitel 5) dar.

Die Schwerpunkte werden im folgenden auszugsweise wiedergegeben, ohne einen unmittelbaren Rückgriff auf das Primärdokument notwendig zu machen.

Nachhaltigkeit

Der Sachplan Strasse hebt die Grundsätze einer nachhaltigen Verkehrspolitik hervor (Definition gemäss UVEK-Strategie)³²⁾ und konkretisiert die darauf folgenden Anforderungen an den Strassenverkehr ([39], S. 28 ff.):

- „Vision Zero“ als zentrale Leitidee der Verkehrssicherheitspolitik,
- ein gut ausgebautes Strassennetz zur Unterstützung der freien Wahl des Wohnsitzes, u.a.;
- direkte und rasche Verkehrsverbindungen zu günstigen Preisen, da ein funktionierendes Verkehrssystem auch eine (von mehreren) Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt,
- volkswirtschaftliche Effizienz des Strassenverkehrssystems (z.B. effizienter Mitteleinsatz bei der Bereitstellung von Kapazitäten, geringe externe Kosten, etc.), u.a.;
- Berücksichtigung von Anliegen des Natur- und Artenschutzes (z.B. Wildtierkorridore, Beschränkung der Versiegelung),
- nur neue Infrastrukturen, wenn das Projekt umweltverträglich und wirtschaftlich ist, u.a..

Strassenverkehrskonzept

Der Sachplan betont, dass das beschlossene Nationalstrassennetz das Rückgrat des schweizerischen Strassennetzes darstellt und zügig fertigzustellen ist. Anhand des Sachplans wird die Erweiterung dieses Netzes geplant. Die Erweiterung des Nationalstrassennetzes wird vom Bund in Abhängigkeit des Volksabstimmungsergebnisses des Gegenvorschlags zur Avanti-Initiative durchgeführt. Als erster Schritt soll nach der Abstimmung innerhalb eines Jahres ein Ausbauprogramm vorgelegt werden ([39], S. 52). Eine zentrale Bedeutung kommt der Substanzerhaltung zu. Hinsichtlich Verkehrsplanung und Verkehrspolitik wird dem ASTRA eine federführende Rolle beigemessen (vgl. im Detail ([39], S. 46 f.).

Der Sachplan Strasse hebt hervor, dass sich die Gesamtverkehrspolitik an den Strategien Nutzung der „Reduktionspotentiale im Verkehrsaufkommen (Nachfragebeeinflussung)“ und „Optimierung der Verkehrsmittelwahl und Verkehrsverlagerung“ orientiert.

Die Nachfragebeeinflussung soll vor allem mit Hilfe einer Durchmischung verschiedener Nutzungsarten und der sich daraus ergebenden Verkürzung der Wege und Förderung des Langsamverkehrs erreicht werden. Ausserdem soll der Besetzungsgrad von Fahrzeugen erhöht und Leerfahrten im Güterverkehr vermindert werden. Die Optimierung der Verkehrsmittelwahl bzw. die Verkehrsverlagerung soll vor allem durch die Verknüpfung von Verkehrsträgern, Mobilitäts- und Parkraummanagement erreicht werden ([39], S. 48 ff.).

Sollten die Strategien Nachfragebeeinflussung und Verkehrsmittelwahl/-verlagerung nicht ausreichen, wird der Bund Neu- bzw. Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur planen. Hier wäre ein Hebel, um die Verkehrsmengenentwicklung zu beeinflussen. Die einzelne Beurteilung der jeweiligen Massnahmen soll alle Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichgewichtig berücksichtigen, bspw. durch ZINV UVEK oder NISTRA ([39], S. 52).

32) Soziale Nachhaltigkeit im Verkehr bedeutet laut Sachplan Strasse, dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben; wirtschaftliche Nachhaltigkeit bedeutet, dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben; ökologische Nachhaltigkeit will, dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird, dass externe Kosten der Mobilität internalisiert werden und deshalb die Mobilität nicht zu Lasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt.

Die Problemanalyse in Kapitel V des Sachplans zeigt die Kapazitätsengpässe auf dem Strassennetz auf. Gemäss Sachplan Strasse müssen Konzepte zur Problemlösung die „optimale Ausnutzung der vorhandenen Infrastruktur durch eine geschickte Betriebsweise“ (z.B. Fahrstreifenzuteilung zu unterschiedlichen Tageszeiten), die Koordination mit dem Agglomerationsprogramm und die Kompetenzklärung zwischen Bund und Kantonen berücksichtigen ([39], S. 55.). Ausserdem prüft der Bund u.a. die Festlegung von variablen Geschwindigkeiten je nach Verkehrszustand auf besonders belasteten Abschnitten.

Die Aussagen des Sachplan Strasse zur Verkehrstelematik fussen im Wesentlichen auf dem Leitbild Strassenverkehrstelematik.³³⁾ Mit Hilfe der Telematik können weitere, im Sachplan Strasse angesprochene Ziele erreicht werden (z.B. Road-Pricing).

Der Sachplan Strasse beinhaltet Aussagen zum Langsamverkehr, welche auf dem Entwurf des Leitbilds Langsamverkehr des ASTRA basieren ([39], S. 61 f.). Aufgrund des Entwurfcharakters werden allerdings noch keine Festlegungen getroffen. Aus Sicht des Sachplan Strasse weist der Langsamverkehr „ein erhebliches Potential zur Verbesserung des Gesamtsystems Personenverkehr, der Umweltsituation (Luft, Lärm, Energie) und der Gesundheit der Bevölkerung auf“ , ([39], S. 61).

Im weiteren enthält der Sachplan Grundsätze zur Sicherheit, zur Finanzierung und zur Forschung im Strassenverkehr. Speziell erwähnt wird das Forschungskonzept „Nachhaltiger Verkehr“ des ASTRA/BAV/BAZL, das unter anderem die nachhaltige Entwicklung des Verkehrs, die Planung und Realisierung nachhaltiger Verkehrsinfrastrukturen und die Steigerung der Leistungsfähigkeit und optimale Nutzung der Kapazitäten aller Verkehrsträger zum Ziel hat ([39], S. 69).

Von den weiteren Bereichen der konzeptionellen Ziele und Vorgaben für die schweizerische Strassenverkehrspolitik seien an dieser Stelle die Aussagen zum Thema Klimaschutz und Energieeffizienz hervorgehoben ([39], S. 72). In der Ausgangslage wird auf die Ziele des CO₂-Gesetzes verwiesen. Prominent wird das Programm EnergieSchweiz erwähnt, das die Erreichung der Ziele des CO₂-Gesetzes „durch den Einsatz für eine effiziente Energienutzung“ unterstützt ([39], S. 72). Der Sachplan Strasse gibt zu diesem Thema zwei Grundsätze vor:

- „Der Bund setzt seine Anstrengungen fort, den spezifischen Treibstoffverbrauch der importierten Fahrzeuge zu senken.“
- „Durch die Strategien der Verkehrsnachfragebeeinflussung, der Verkehrsverlagerung (...) oder der Einführung der CO₂-Abgabe, sofern nötig, trägt der Bund zur Erreichung des CO₂-Reduktionszieles bei.“

Aussagen zum Bundesstrassennetz

Im Kapitel zum Bundesstrassennetz (Kapitel 4, Teil IV Sachplan Strasse) werden die funktionalen Kriterien zur Definition des Bundesstrassennetzes hergeleitet und angewendet. Zu den Funktionen zu zählen sind

- die Durchleitung des internationalen Transitverkehrs durch die Schweiz,
- die Verbindung der Schweiz mit dem Ausland,
- die Verbindung von Haupt- und Gross- und Mittelzentren innerhalb der Schweiz,
- die Bildung eines Ergänzungnetzes zur Sammlung des regionalen Verkehrs,

³³⁾ Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass das Leitbild Strassenverkehrstelematik u.a. beabsichtigt, eine nationale multimodale Verkehrslenkzentrale, Verkehrsbeeinflussungssysteme auf Hochleistungsstrassen und Systeme für Sicherheit und Umweltschutz einzuführen.

- die Erschliessung von Verkehrsinfrastrukturanlagen wie Flughäfen,
- die Verbindung der Grenzregionen,
- die Erschliessung von Kantonshauptorten und Tourismusregionen.

Das Grundnetz des „Bundesstrassennetzes“ soll aufgrund dieser funktionalen Kriterien je nach Ausgestaltung um 370 bis 550 Kilometer grösser sein als das heutige Nationalstrassennetz.³⁴⁾

Problemanalyse

Die Problemanalyse (Kapitel 5, Teil IV des Sachplan Strasse) soll die Verbindung zwischen dem Vernehmlassungsentwurf und dem Objektteil darstellen.

Die Grundlage für die Problemanalyse stellen der heutige Verkehrszustand (1999-2000) und ein Szenario mit einer gesamtschweizerischen Zunahme der Strassenverkehrsleistung um 16% bis 31% dar, sowie das heutige bestehende Strassennetz (1999-2000) als auch das beschlossene zukünftige Netz, wie es als „Bundesstrassennetz“ im Sachplan Strasse vorgeschlagen ist ([39], S. 98).

Die Problemanalyse hat das Ziel, die Probleme des „Bundesstrassennetzes“ zu identifizieren, zu gewichten und die Erarbeitung des Objektteiles vorzubereiten. Die Problemanalyse erfolgt anhand von Themen, die laut Aussagen des Sachplan Strasse auf gesamtschweizerischer Ebene relevant sind: Sicherheit, Kapazitätsüberlastungen, Umweltprobleme. Zu den relevanten Umweltproblemen zählt der Sachplan Strasse Lärm- und Luftbelastungen, Wildtierkorridore, städtebauliche Trennwirkungen und Natur und Landschaft, ([39], S. 101). Energie wird nicht als räumlich lokalisierbares Problem verstanden und hier deshalb nicht genannt.

Umsetzung

Als Vernehmlassungsentwurf vorliegend sind zur Zeit die ersten vier Teile. Der Vernehmlassungsprozess dauerte von November 2002 bis Ende März 2003. Gegenwärtig befinden sich die Vernehmlassungsbeiträge in der Auswertung. Bis August 2003 soll eine Überarbeitung des Konzeptteils stattfinden. Im Dezember 2003 soll der Bundesrat den überarbeiteten Konzeptteil verabschieden.

Der Sachplan ortet die räumlichen Hauptprobleme des Bundesstrassennetzes in den Agglomerationen. In der anstehenden zweiten Phase des Sachplan Strasse soll die Problemanalyse fortgeführt und Lösungen in den Objektblättern festgehalten werden. Dazu müssen die Bundesziele örtlich konkretisiert werden und ein Ausgleich mit den Zielen der Agglomerationen bzw. Kantone vorgenommen werden.³⁵⁾

4.2.2 Analyse im Hinblick auf das Politikfeld Energie und Verkehr

Leitfragen

Für die Analyse des Vernehmlassungsentwurfs werden die folgenden Leitfragen gestellt:

- Wie integriert der Sachplan energiepolitische Fragestellungen?

³⁴⁾ Dies sind jedoch keine Netzelemente, die über das bestehende bzw. bereits bis heute beschlossene (auszubauende) Netz hinausgehen, sondern umfassen Verbindungen über Strassen des heutigen und des beschlossenen Strassennetzes ([39], S. 94 f.).

³⁵⁾ Die Objektblätter (Teil V) und der Vernehmlassungsbericht (Teil VI, Anhang) zählen zur zweiten Phase des Sachplan Strasse. Sie werden bis einschliesslich 2004 in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kantonen, betroffenen Gemeinden und Organisationen erarbeitet. Bis 2005 soll die Anhörung und Mitwirkung bei der Erstellung von Objektblättern und Karten laufen und dann durch den Bundesrat verabschiedet werden.

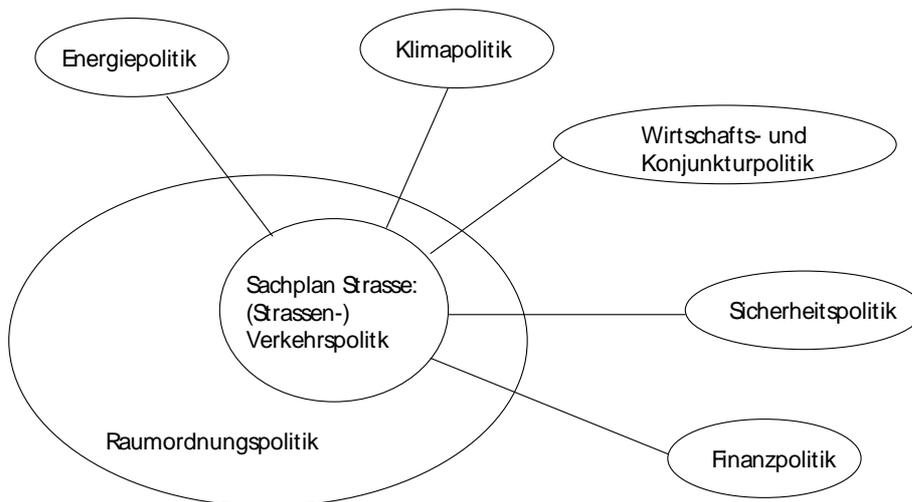
- Wie sind Struktur und Organisation?
- Wie war das BFE einbezogen?
- Welche Empfehlungen für die Zukunft können gegeben werden?

Integration energiepolitischer Fragestellungen

Der Sachplan soll raumwirksame Bundestätigkeiten darstellen und koordinieren. Nach Ansicht eines Experten ist Energie über verschiedene Wirkungsketten indirekt raumwirksam. Das Thema Energie und Verkehr wird im Sachplan explizit angesprochen, Querbeziehungen zum Thema Energiepolitik oder zum Programm EnergieSchweiz werden aufgezeigt. Grundsätze zur Senkung des Energieverbrauchs im Verkehr werden allgemein formuliert.

Trotz der (weiter unten aufgezeigten) zahlreichen Bezüge zum Thema Energie und Verkehr ist der Grundtenor des Sachplan Strasse, dass die energiesparende Wirkung der zahlreichen bereits durchgeführten oder geplanten technischen und anderen Massnahmen – auch im Rahmen von EnergieSchweiz – angesichts des erwarteten Verkehrsmengenwachstums und Komfortansprüchen (z.B. schwere Personenwagen) kompensiert wird ([39], S. 21).

Deshalb werden, so der Sachplan Strasse, die CO₂-Emissionen weiterhin hoch bleiben ([39], S. 21), auch wenn die Ziele des CO₂-Gesetzes bestehen und vom Programm EnergieSchweiz unterstützt werden ([39], S. 72).³⁶⁾ Die Ziele des CO₂-Gesetzes (und damit auch die Ziele von EnergieSchweiz bzw. der Klima- und Energiepolitik des Bundes) dürften nach Meinung der Verfasser dieser Studie und einiger interviewter Experten jedoch nur schwer erreicht werden. Der Sachplan zeigt diesen grundlegenden Zielkonflikt zwischen Verkehrswachstum (bzw. der freien Wahl der Verkehrsmittel gemäss der Definition der UVEK-Strategie zu nachhaltiger Mobilität) und den Reduktionszielen der Klima- und Energiepolitik nicht gebührend auf.³⁷⁾ Er steht im Konfliktfeld von Ansprüchen bzw. Zielen verschiedener anderer Politiken (vgl. Abbildung 6).



36) Die Grundsätze, wie dieses Ziele erreicht werden sollen, sind allgemein formuliert (Fortsetzung der Anstrengungen, um den spezifischen Treibstoffverbrauch zu senken, Verkehrsnachfragebeeinflussung, Verkehrsverlagerung, allfällige CO₂-Abgabe).

37) Das Bundesamt für Raumplanung weist in seiner Wegleitung zur Erstellung von Sachplänen nach Art. 13 RPG darauf hin, dass der Bund in Konzepten und Sachplänen auch aufzeigt, welche Interessen (und damit auch Ziele) zu berücksichtigen sind, wie die Interessenabwägung erfolgen soll und nach welchen Prioritäten die Ziele des Sachplans verwirklicht werden sollen.

Abbildung 6. Sachplan Strasse im Interessensfeld ausgewählter Politiken

Nach Ansicht der Verfasser dieser Studie und eines interviewten Experten liegt eine Ursache für den nicht deutlich aufgezeigten Zielkonflikt in den in der Problemanalyse (Teil IV, Kapitel 5, S. 98 ff.) zugrunde gelegten Wachstumsszenarien der Strassenverkehrsleistung (insbesondere Szenario „plus 31%“). Ein Experte erwartet, dass das Szenario „plus 16%“ auf Strassen nicht erreicht werden dürfte, wenn die Verkehrspolitik so bleibt, wie sie jetzt ist. Das Szenario „plus 16%“ würde jedoch weniger Verkehrswachstum bedeuten, als dies eine Fortschreibung des gegenwärtigen Trends erwarten lassen würde. Das Szenario nimmt an, dass die Verlagerungspolitik vollständig erfolgreich ist. Der Sachplan Strasse formuliert deshalb Grundsätze zur Nachfragebeeinflussung ([39], S. 49):

- Verkürzung der Wege durch Konzentration der Besiedlung und Durchmischung verschiedener Nutzungen führt zu einer Verkehrsverlagerung auf den Langsamverkehr,
- Massnahmen, die eine Erhöhung des Besetzungsgrades begünstigen, um die Verkehrsleistung des Strassenverkehrs zu reduzieren,
- Massnahmen zur Vermeidung von Leerfahrten im Güterverkehr.

Ob - und wenn ja, wie stark - die Umsetzung dieser Grundsätze zu einer signifikanten Beeinflussung der Nachfrage führen kann, kann der Sachplan nicht diskutieren. Im Rahmen der Erarbeitung der Objektblätter muss deshalb verfolgt werden, ob tatsächlich Massnahmen zur Nachfragebeeinflussung durchgeführt werden sollen, und welche konkreten Massnahmen diese sein werden. Da sich die Nachfragebeeinflussung den verschiedensten Gruppeninteressen gegenübergestellt sehen wird, dürfte aus Sicht der Verfasser fraglich sein, wie gross der Handlungsspielraum für die Umsetzung dieser Grundsätze tatsächlich ist.

Zielkonflikte liessen sich nicht nur am Beispiel Wachstum der Strassenverkehrsleistung und Klimapolitik, sondern grundsätzlich an verschiedenen Beispielen der Nachhaltigkeit aufzeigen:

In den einleitenden Erläuterungen des Sachplans wird aufgezeigt, dass der Bund zu prüfen hat, ob Strassenverkehrsmassnahmen den Grundsätzen der Nachhaltigkeit genügen (vgl. z.B. S. 14 ff.) und aus welchen Elementen eine Nachhaltigkeitsprüfung bestehen soll (S. 16). In Kapitel III (S. 17 ff.) werden die Grundsätze einer nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturplanung dargelegt und begründet. Der Sachplan weist im Rahmen der Aussagen zur nachhaltigen Entwicklung (vgl. [39], S. 42 ff.) auf die Existenz von Zielkonflikten hin. Im Anschluss wird aber lediglich aufgeführt, was die Anforderungen der drei Bereiche der Nachhaltigkeit sind. Querverbindungen im Sinne von konkreten Zielkonflikten zwischen einzelnen Anforderungen dieser drei Bereiche werden nicht hergestellt. Alleine erfolgt der Hinweis auf die Indikatorensysteme ZINV-UVEK und NISTRA, ohne darzulegen, dass dort jeder Nachhaltigkeitsbereich mit einem Drittel gewichtet wird. Es ist fraglich, ob im Sachplan eine Diskussion über die Vor- und Nachteile dieser Systeme bzw. über die vorzuschreibende Operationalisierung erfolgen kann.

Eine in der 1. Phase dieser Studie geäusserte Meinung geht davon aus, dass aufgrund der Nachhaltigkeitsdiskussion Umweltfragen weniger stark berücksichtigt werden als früher, und dass für die Sachbereichspolitik (Strassen-)verkehr Umweltfragen keine Hauptaufgaben sind. Im Rahmen dieses Fallbeispiels ist dazu anzumerken:

Die Tätigkeiten des Bundes in der Sachbereichspolitik (Strassen-)verkehr und auch in der Raumordnungspolitik müssen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Nachhaltigkeit im Rahmen eines Controlling beurteilt werden. Der Sachplan Strasse muss die Ergebnisse dieses Controllings aufnehmen. Da „Energie“ bzw. „Energieverbrauch“ ein Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit ist, müsste der Sachplan Strasse hierzu Aussagen enthalten. Im Sachplan wird darauf verwiesen, dass mit Hilfe des ZINV eine Nachhaltigkeitsbeurteilung für Projekte eingeführt werden soll ([39], S. 16, S. 35 f.), die konkrete Vorgehensweise ist im Sachplan allerdings nicht beschrieben.

Andererseits ist hervorzuheben, dass dem Vernehmlassungsentwurf des Sachplan Strasse vorschwebt, zur Beurteilung der Umweltauswirkungen auf projektübergeordneter Ebene eine strategische Umweltprüfung (SUP) einzuführen ([39], S.16, S.35), die Umweltanliegen bereits frühzeitig

wahrnehmen soll. Dieser Hinweis auf eine SUP ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Absichtserklärung. Inwieweit hier Energiefragen enthalten wären, ist noch festzulegen.

Die Informationsfunktion des Sachplans im Bezug auf ökonomische, ökologische und soziale Wirkungen des Verkehrs ist nach Ansicht der Verfasser dieser Studie verbesserungsfähig. Beispielsweise führt der Sachplan aus, welche verschiedenen Umweltwirkungen zu berücksichtigen sind. In einer Fussnote wird erwähnt, dass der Verkehr rund 1/3 des Gesamtenergieverbrauchs ausmacht ([39], S.9, S. 21 und insbesondere S. 70 ff.). Informationen zu den Umweltwirkungen werden jedoch wenig gegeben bzw. quantifiziert. Eine Ursache mag in dem Fehlen von flächendeckenden Daten z.B. im Bereich der Lärmsanierung oder Umsetzung von Massnahmen zur Luftreinhaltung liegen. Eine Verbesserung dürfte allerdings zu einer Erhöhung des Umfangs des Sachplans führen.

Im folgenden werden die weiteren expliziten energiepolitischen Bezüge im Sachplan Strasse genannt.

- Der Sachplan Strasse hebt hervor, dass Konzepte „die Anforderungen der Nachhaltigkeit sowie der Raumordnungs-, Gesamtverkehrs-, Umwelt-, Energie- und Regionalpolitik“ ([39], S. 9) erfüllen müssen.³⁸⁾ Somit wird angesprochen, dass der Sachplan Strasse energiepolitische Anliegen zu berücksichtigen hat.
- Eine Rahmenbedingung für die Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes ist die Agglomerationspolitik. Der Sachplan Strasse verweist explizit darauf, dass „eine nachhaltige Mobilität auf der Basis einer mit der Siedlungsentwicklung abgestimmten Gesamtverkehrsplanung und unter Einbezug von umwelt- und *energiepolitischen Zielen und Programmen* (Luftreinhaltung, Lärmschutz, *CO₂-Gesetz und EnergieSchweiz*) sicherzustellen“ ([39], S. 24 ff.) ist. Damit anerkennt der Sachplan Strasse aus Sicht der Verfasser die Notwendigkeit der Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehr an.
- Der Sachplan Strasse setzt sich in den Grundsätzen zur nachhaltigen Verkehrspolitik das Ziel, „den Ressourcenverbrauch, insbesondere den Flächenverbrauch und den Verbrauch von nicht-erneuerbaren Energien zu minimieren“ ([39], S. 28). Eine Konkretisierung, was „Minimierung“ bedeutet, erfolgt jedoch nicht, wodurch die Anforderungen einer umweltorientierten, auf Energieeffizienz ausgerichteten Politik abgeschwächt werden. Die Folge ist, dass die zugehörigen Umsetzungsstrategien nicht konkret formuliert sind, und das Thema Energie nicht mehr explizit angesprochen wird (vgl. [39], S. 31).
- Im Teil IV des Sachplan Strasse – konzeptionelle Ziele und Vorgaben für die Schweizerische Strassenverkehrspolitik – wird die Förderung von neuen, energieeffizienten Mobilitätsformen klar zu den aktuellen bzw. absehbaren Prioritäten der schweizerischen Strassenverkehrspolitik gezählt (u.a. Car-Pooling, vgl. [39], S. 41 f.).
- Der Sachplan Strasse nimmt das Leitbild „Langsamverkehr“ des ASTRA auf und weist ausdrücklich darauf hin, dass der Langsamverkehr „ein erhebliches Potential zur Verbesserung des Gesamtsystems Personenverkehr, der Umweltsituation (Luft, Lärm, Energie) und der Gesundheit der Bevölkerung aufweist (S. [39], 61).

Als Fazit ist festzuhalten, dass das Themenfeld Energie und Verkehr im Konzeptteil des Sachplanes vielfach angesprochen wird. Energie wird jedoch nicht als eines der wichtigen raumrelevanten (Umwelt-) Probleme des Verkehrs verstanden. Es steht zu befürchten, dass das Thema Energie im Rahmen des Objektteils kaum noch eine grosse Rolle spielen wird, da es nicht als räumlich lokalisierbar verstanden wird. Ein Experte ergänzt hierzu, dass der Sachplan bei einem funktionalen Verständnis die Aufgabe hat, die Netze zu definieren und dass die Szenarien eine untergeordnete Rolle hätten. Der vorliegende Konzeptteil definiert dabei keine Infrastruktur. Er legt die raumwirksamen Elemente des Bundesstrassennetzes fest. Der Konzeptteil könne keine Zielkonflikte beurteilen.

—

³⁸⁾ Die Einhaltung der CO₂-Ziele sollte damit nach Meinung der Verfasser mit gemeint sein.

Struktur und Organisation, Einbezug des BFE

Das erste Element im Erarbeitungsprozess bildete eine Methodik zu einem Masterplan, der von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Kantonsvertretern sowie den Bundesämtern BAZL, BAV, ARE und BUWAL begleitet wurde. Zum Finanzdepartement wurden informelle Kontakte aufgebaut. Das BFE war nicht beteiligt. Die Notwendigkeit der Beteiligung war aus Sicht der Projektleitung nicht gegeben, das BFE hat sich zu diesem Zeitpunkt auch nicht eingebracht.

Für den eigentlichen Sachplan wurden mehrere Begleitgremien gebildet, in den ASTRA, ARE, BAV, BUWAL und Kantone vertreten sind. Das BAZL wurde periodisch über den Stand der Arbeiten informiert. Ein Lenkungsausschuss umfasste die Bau- und Planungsdirektoren einzelner Kantone. Da das ASTRA gemäss Expertengespräch über zu wenig personelle Ressourcen verfügt, wurde ein Mandat ausgeschrieben, welches an die Ingenieurgesellschaft Ernst Basler und Partner / Transitec / Brugnoli e Gottardi vergeben wurde.

Fragen und Probleme im Schnittbereich zwischen den Sachplänen Strasse und Schiene/öV wurden in einer Projektgruppe diskutiert, die aus BAV, ASTRA, ARE und BUWAL bestand und vom ARE geleitet wurde. Die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK), in der alle Ämter mit raumrelevanten Aufgaben, das BFE sowie Post und SBB vertreten sind, wurde über die Arbeiten informiert. Die Amtsdirektoren von ARE und ASTRA kommen regelmässig zweimal im Jahr zusammen und diskutieren die generelle Zusammenarbeit. Dabei wurde auch der Sachplan Strasse diskutiert. Spezifische Allianzen konnten aus Sicht der Projektverfasser nicht beobachtet werden. Die folgende Abbildung 7 stellt die Projektorganisation für die Erarbeitung des Sachplans Strasse dar.

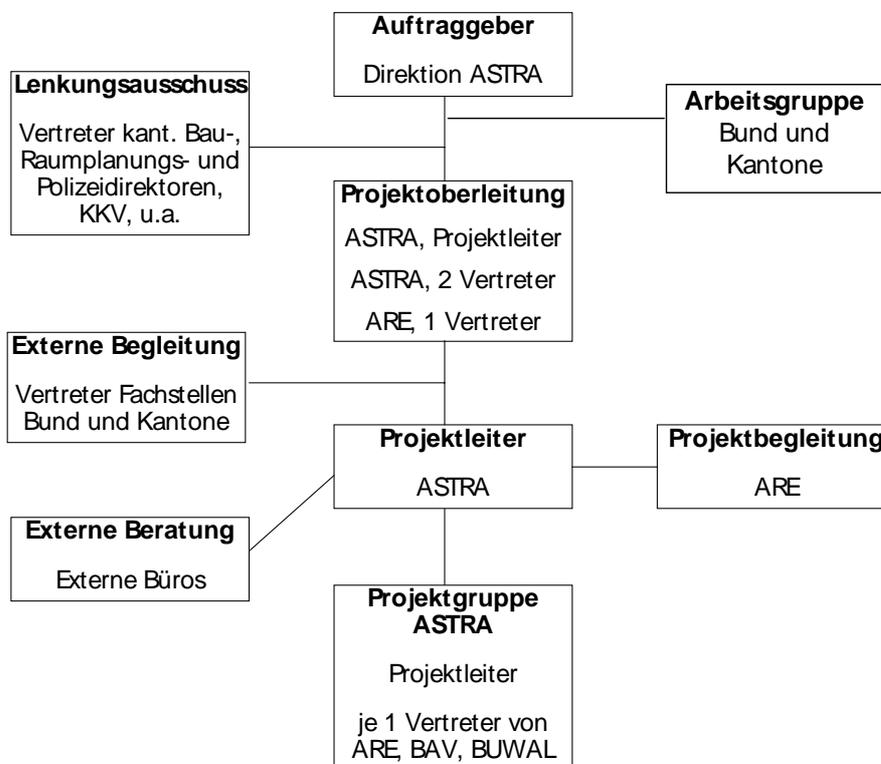


Abbildung 7: Organisationsstruktur Erarbeitung Sachplan Strasse

Die KKV hatte ein grosses Spektrum von verschiedenen Szenarien zum Verkehrsmengenwachstum (Schweiz, Ausland) analysiert (das BFE war hier schon in der KKV vertreten). Die Analyse wurde

innerhalb der KKV mit dem Sachplan Strasse und dem Sachplan Schiene/öV koordiniert. Von der KKV wurde dann die Vorgabe gemacht, diese beiden Szenarien im Sachplan zu verwenden. Die Aufgabe des ASTRA ist es, mit diesen Szenarien als politischer Vorgabe den Strassenverkehr so zu managen, dass er funktioniert. Zu beachten ist, dass diese Szenarien ein Wachstum des öV zwischen plus 30% und plus 130% annehmen. Zusammen mit dem BAV und in der KKV wurde diskutiert, wieweit Umlagerungseffekte berücksichtigt werden können. Konflikte zwischen den Zielen des Klimaschutzes (CO₂-Gesetz) und den im Sachplan Strasse verwendeten Szenarien wurden offensichtlich nicht in einer Form thematisiert, in welcher sie in der Folge im Sachplan Strasse stärker aufgezeigt worden wären.

Der Vernehmlassungsentwurf des Sachplan Strasse wurde erstmals im Februar 2003 vom BFE kommentiert [44]. Dieser Kommentar stellt zugleich auch die Stellungnahme des BFE zur Ämterkonsultation dar und wurde auf die offizielle Anfrage zur Ämterkonsultation hin erstellt. Beim Sachplan Schiene hingegen erfolgte die Anfrage zur Ämterkonsultation bereits im Sommer 2002, weshalb das BFE sich in den Sachplan Schiene schon dazumal hatte einbringen können. Das BFE ist offiziell der Meinung [44], dass der Zusammenhang Energie und Verkehr im Sachplan Strasse zu wenig zum Ausdruck kommt: „Insbesondere sollten die Wirkungen des Strassenverkehrs nicht nur auf Raum und Umwelt, sondern jeweils auch auf den Energiebereich hin geprüft werden. Es müsste eine Abschätzung gemacht werden, die aufzeigt, wie sich die Umsetzung beider Sachpläne auf den Energieverbrauch auswirkt.“ Im Rahmen von verschiedenen Detailanmerkungen hebt das BFE ausserdem hervor, dass der Sachplan bereits auf konzeptioneller Ebene „nicht nur Ziele, Strategien und Grundsätze zur Angebotsgestaltung, sondern auch zur Nachfrageentwicklung und -lenkung enthalten“ [44] sollte.

Ende März 2003 war die Vernehmlassungsfrist abgelaufen. Die Stellungnahmen der Kantone und der interessierten Kreise werden im Moment ausgewertet.

Fazit

- Ein Sachplan dient der Abstimmung von raumrelevanten Politiken sowie der übrigen Politikbereiche des Bundes im Infrastrukturbereich. Aufgrund der im Sachplan enthaltenen Szenarien zum Wachstum der Strassenverkehrsleistung wird vermutet, dass die Ziele der schweizerischen Energie- und Klimapolitik nicht erreicht werden. Hier existiert ein Zielkonflikt, der stärker aufgezeigt werden sollte.
- Das Thema Energie wird im Sachplan explizit erwähnt. Dies liegt vermutlich daran, dass das ASTRA versucht hat – auch in Zusammenarbeit mit dem ARE und dem BUWAL- die UVEK-Strategie mit einzubeziehen. Eine im obigen Sinne konsequente Darstellung der Energie hätte allerdings den Einbezug weiterer Szenarien zur Strassenverkehrsleistung notwendig gemacht.
- Das BFE hat eine äusserst geringe Rolle gespielt und sich bis zur offiziellen Ämterkonsultation und bundesweiten Vernehmlassung offensichtlich nicht selber ins Spiel gebracht. Ausserdem wurde es auch nicht als relevanter Partner wahrgenommen.
- Bei zukünftigen Sachplänen sollte ein Satz von stark konträren Szenarien in den Sachplan aufgenommen, auch wenn einiger dieser Szenarien dann weniger realistisch sind. Sie eröffnen jedoch die Möglichkeit, Zielkonflikte besser aufzuzeigen und Lösungen näher zu diskutieren.
- Das BFE sollte – zusammen mit dem BUWAL – darauf hinwirken, dass eine SUP eingeführt wird, die auch das Thema Energie beinhaltet (Kyoto-Verträglichkeits-Prüfung). Eine SUP müsste schon auf strategischer Ebene einsetzen. Fraglich ist, ob die hierfür erforderlichen Ressourcen bereitstehen.
- Integration von „Energie“ in die Objektblätter: spezifische Objektblätter zu Problemen müssen Aussagen und Massnahmenvorschläge zum Thema Energie für das jeweilige Problem machen. Dies kann durch die Integration des Themas „Energie“ auf dem Objektblatt oder durch eine Beilage geschehen.

- Die Fallstudie Sachplan Strasse wurde von der Begleitgruppe ausgewählt, um den Einbezug von Energie zu prüfen. Grundsätzlich ist daher zu fragen, wieviel der Sachplan als strategisches, raumplanerisches Instrument des Bundes zum Thema Energie beitragen kann.³⁹⁾

4.3 Fallstudie Agglomerationsprogramm

Die Fallstudie Agglomerationsprogramm versucht, die Berücksichtigung des Themas Energie im Bereich Verkehr in zwei Schritten aufzuzeigen. Zunächst werden Hintergründe, Grundlagen, Ziele und Strategien des Agglomerationsprogramms des Bundes aufgezeigt. Dann wird aufgrund von einschlägigen Dokumenten und einiger Interviews (Liste im Anhang) eine Bewertung des Stellenwerts des Themas Energie in den Agglomerationsprogrammen vorgenommen. Dabei werden der Energiebezug, die Struktur und Organisation der staatlichen Intervention, der Einbezug des BFE (bzw. von EnergieSchweiz) sowie die Zukunft aus Sicht der Beteiligten in diesem Rahmenprogramm des Bundes behandelt.

Da sowohl das Rahmenprogramm des Bundes wie auch die von den einzelnen Agglomerationen zu erstellenden Programme mit dem gleichlautenden Begriff „Agglomerationsprogramm“ bezeichnet werden, unterscheiden wir im folgenden zwischen „Agglomerationsprogramm (Bund)“ und „Agglomerationsprogramm“. Die Kennzeichnung „Agglomerationsprogramm (Bund)“ wird für das eidgenössische Rahmenprogramm, die Bezeichnung „Agglomerationsprogramm“ für konkrete Programme verwendet.

4.3.1 Beschreibung

Entstehung des Agglomerationsprogramms (Bund)

Das Agglomerationsprogramm (Bund) ist zusammen mit dem beabsichtigten verstärkten Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehr ein wichtiger Bestandteil eines Perspektivenwechsels der eidgenössischen Politik weg von der ländlichen Schweiz, hin zur urbanen Schweiz. Seit dem Beginn der neunziger Jahre setzte sich auch in der Politik die Erkenntnis durch, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in urbanen Räumen lebt und dass diese Agglomerationen der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Schweiz sind.

Diese Erkenntnis wurde schrittweise mit den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ [52] und der Botschaft des Bundesrats über die Neuorientierung der Regionalpolitik von 1996 [55] zur Grundlage der raumordnungs- und regionalpolitischen Zielsetzungen des Bundes, die er verstärkt auf die urbanen Räume ausrichten will, (selbstverständlich) ohne dabei den ländlichen Raum zu vernachlässigen. Die Funktionen und Probleme der städtischen Räume wurden im Bericht über die Kernstädte von 1999 eingehend gewürdigt [53]. In der Folge dieses Berichts beauftragte der Bundesrat das UVEK (ARE) und das EVD (seco), die für den Bund in Betracht kommenden Handlungsoptionen zu untersuchen und bis Ende 2001 Vorschläge für Massnahmen zu erarbeiten. Der Bericht zur Agglomerationspolitik [54] wurde vom Bundesrat am 19.12.2001 genehmigt.

Das Agglomerationsprogramm (Bund) ist ein (raum-)planerisches Instrument, das für Städte, Gemeinden und Kantone konzipiert wurde, um diese bei der Lösung ihrer Agglomerationsprobleme zu unterstützen, weil davon auszugehen sei, dass die Agglomerationen nicht in der Lage sind, diese Probleme alleine zu lösen. Aus der Sicht des Bundes stehen heute Verkehrsfragen im Vordergrund. Gemäss den Abklärungen einer Expertengruppe unter der Leitung von Ständerat Bieri bestehen auf Grund der heutigen Rechts- und Finanzlage im Bereich Agglomerationsverkehr sowohl beim Schienen- als auch beim Strassenverkehr gravierende Finanzierungslücken. Der Bund ist bereit, sein

³⁹⁾ Anmerkung des ARE, übermittelt an EBP per E-Mail vom 27. Mai 2003: „Da die Gestaltung des Raumes aufgrund der heutigen verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung ausschliesslich von den Kantonen geprägt wird, fehlt dem Bund letztlich (...) die Kompetenz, Massnahmen zwingend anzuordnen oder durchzusetzen.“

bisheriges finanzielles Engagement im Bereich des Agglomerationsverkehrs zu verstärken. Falls sich der Bund am Agglomerationsverkehr finanziell beteiligen soll, besteht die Verpflichtung zur Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms und zur Gründung einer Trägerschaft. Als Minimalinhalte sind konkrete Massnahmen aufzuführen, mit denen eine verbesserte Abstimmung zwischen Agglomerationsverkehr und Siedlungsentwicklung erreicht werden kann. Den Kantonen und Agglomerationen steht es frei, zusätzliche Inhalte entsprechend ihren Bedürfnissen einzubringen.

Ziele und Zwecke des Agglomerationsprogramms

Der Bundesrat geht bei seiner Agglomerationspolitik vom langfristigen Ziel aus, zu einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums in der Schweiz subsidiär beizutragen. Die Politik des Bundes verfolgt dabei drei Hauptzwecke. Er will [48, S. 4]:

- die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sichern und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleisten;
- ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten;
- die räumliche Ausdehnung der städtischen Gebiete begrenzen, indem die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert wird und die urbanen Räume geordnet werden.

Als zentrales Problem des urbanen Raums werden seine institutionelle und funktionale Fragmentierung, die daraus resultierenden negativen Konsequenzen sowie die bisher unzureichende Koordination der Politiken in und für diese Räume definiert.

Mittelfristig, d.h. explizit in den nächsten 10 Jahren, will deshalb der Bund unter Vorbehalt der zukünftigen Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der angespannten Finanzsituation des Bundes in fünf zentralen Handlungsbereichen tätig werden [54, S. 6]:

- bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes (d.h. in den einzelnen Sektoralpolitiken),
- verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden,
- Förderung einer besseren horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Gebiete sowie zwischen Agglomerationen,
- Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtenetz,
- Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung.

Unter dem dritten Punkt (horizontale Zusammenarbeit) ist das Agglomerationsprogramm (Bund) angesiedelt, das die Koordination bereichsübergreifender Themen innerhalb einer Agglomeration ermöglichen und eine bessere Abstimmung von Projekten und deren Umsetzung innerhalb der jeweiligen Agglomeration sicherstellen soll. Als derzeit vordringlichstes Defizit betrachtet der Bund den stark vernachlässigten Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr.

Für das Agglomerationsprogramm (Bund) wurden in dieser Perspektive die Problemsicht und die Zielsetzungen in vier Punkten formuliert [48, S. 4f.]:

- Die Probleme werden bisher in den Agglomerationen noch zu wenig aus einer Gesamtsicht heraus, sondern zu sektoriell angegangen. Eine systematische Koordination zwischen den einzelnen Sachbereichen fehlt. Die Agglomerationen brauchen das Agglomerationsprogramm (Bund), um eine wirksame und effiziente Lösung der in einer Agglomeration anstehenden Probleme aus einer gesamtheitlichen Sicht sicherzustellen.

- Die Probleme in den Agglomerationen sind grenzüberschreitend – sie überschreiten Gemeinde-, häufig die Kantonsgrenzen und manchmal auch die Landesgrenzen. Die Problemlösung wird aber nach wie vor viel zu häufig innerhalb der institutionellen politischen Grenzen angegangen. Neben der inhaltlichen Koordination braucht es deshalb eine deutlich verbesserte Kooperation zwischen den Gemeinden und Kantonen innerhalb einer Agglomeration. Das Agglomerationsprogramm (Bund) soll deshalb die Bildung einer Plattform für die Zusammenarbeit in der Agglomeration unterstützen.
- Die Kantone und Agglomerationen kämpfen mit knappen finanziellen Ressourcen. Dies würde nahe legen, aus einer Gesamtsicht heraus die nötigen Prioritäten zu setzen. Mit dem sektoriellen Denken und dem Handeln innerhalb bestehender kommunaler und kantonaler Grenzen ist dies jedoch nicht möglich. Die Folge ist ein unkoordinierter und damit ineffizienter Mitteleinsatz. Die Agglomerationen brauchen ein Instrument, das sie beim Setzen von Prioritäten unterstützt.
- Das Agglomerationsprogramm (Bund) ist ein Instrument, das die nachhaltige Entwicklung in den Agglomerationen in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt) unterstützen soll. Es soll somit zur Behandlung aller agglomerationsrelevanten Themen wie Raumordnung, Verkehr, Energie, Kulturpolitik, Sozialpolitik, Regionalwirtschaft etc. zur Verfügung stehen können. Die Kantone und Agglomerationen entscheiden aufgrund ihrer Bedürfnisse und Prioritäten, wann und ob sie welche Themen im Rahmen des Agglomerationsprogramms angehen wollen.

Strategien und Massnahmen

Das Agglomerationsprogramm (Bund) ist ein planerisches Instrument, das finanzielle Anreize und Auflagen miteinander verbindet. Ein ähnliches Grundkonzept verwendete schon die „alte“ Regionalpolitik des Bundes vor 1996 zugunsten der Bergregionen, welche die finanzielle Unterstützung an Vorgaben zur interkommunalen Zusammenarbeit knüpfte (IHG-Gesetz).

In der Arbeitshilfe [48, S. 7ff] des ARE zum Agglomerationsprogramm (Bund) vom November 2002 werden die zu entwickelnden Agglomerationsprogramme mit Hilfe von fünf Merkmalen allgemein wie folgt charakterisiert:

- Problem- und umsetzungsorientiert: Das Agglomerationsprogramm ist ein auf effiziente Problemlösungen ausgerichteter Aktionsplan, der die prioritären Handlungsfelder und die entsprechenden Massnahmen auflistet.
- Partnerschaftlich und kompetenzübergreifend: Das Agglomerationsprogramm ist ein gemeinsames Produkt der beteiligten Akteure (Kanton, Kernstadt und Agglomerationsgemeinden, allenfalls auch Kommunalverbände und Bund), ungeachtet der konkreten Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.
- Prozessorientiert: Die Ziele und Massnahmen des Agglomerationsprogramms stützen sich auf eine solide Plattform der Zusammenarbeit, unter Beteiligung aller Akteure und mit Einbezug der Bevölkerung.
- Modularer Aufbau: Das Agglomerationsprogramm soll schrittweise erarbeitet werden, wobei die Agglomeration die prioritären Themenfelder und Schwerpunkte bestimmt. Der Gesamtzusammenhang ist jedoch immer als Ausgangspunkt der Überlegungen zu nehmen.
- Behördenverbindlich: Das Agglomerationsprogramm entfaltet eine rechtlich bindende Wirkung für die beteiligten Gemeinden und Kantone, entweder über eine Verankerung im kantonalen Recht oder über einen Agglomerationsvertrag.

Umsetzung

Das Agglomerationsprogramm (Bund) ist zur Zeit in einer Art „Testphase“, die auf eine gesetzliche Verankerung des Agglomerationsprogramms (Bund) etwa im Jahr 2005 abzielt. Auf der einen Seite fördert der Bund im Zeitraum 2002 – 2004 Modellvorhaben in pragmatisch ausgewählten Regionen, um praktische Erfahrungen sammeln zu können. Die Modellvorhaben sind in den folgenden drei Schwerpunkten angesiedelt.⁴⁰⁾

- Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Unter diesem Stichwort werden Modellvorhaben gefördert, die eine intensivere Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Gemeinden (und/oder eventuell Kantonen) einer Agglomeration oder eines Metropolitanraumes anstreben. Beispiele: Agglo Obersee (Freienbach-Rapperswil/Jona-Rüti); Rafforzare l'agglomerato di Lugano; Agglomeration Thun; agglomération Vevey-Montreux-Riviera; Agglomeration Schaffhausen plus; publikumsintensive Einrichtungen der Agglomeration Zürich; glow.das Glattal; Agglomerationsprogramm Teilregion St. Gallen-West.
- Städtenetze. In diesem Bereich sollen Vorhaben gefördert werden, die über eine bloss Information und den Erfahrungsaustausch hinausgehende konkrete Kooperationsprojekte vorantreiben wollen. Beispiele: Trinationale Agglomeration Basel (TAB); Netzstadt Mittelland.
- Siedlungsentwicklung nach innen. Unter diese Kategorie fallen Vorhaben, die zur Konkretisierung der Ziele der Grundzüge der Raumordnung Schweiz beitragen, wie etwa die Umnutzung von Industriebrachen, die nachhaltige Siedlungsentwicklung (z.B. verkehrsarme Quartiere) oder die Ansiedlung verkehrintensiver Nutzungen an gut erschlossenen Lagen). Beispiele: Salina-Raurica (Kanton Baselland).

Auf der anderen Seite haben ARE und seco im November 2002 eine provisorische Fassung der sog. Arbeitshilfe formuliert, welche die Grundsätze und das Vorgehen bei der Erarbeitung konkreter Agglomerationsprogramme aufführt [48]. Dieses Dokument soll im Verlauf der nächsten Jahre basierend auf den Erfahrungen aus den Modellvorhaben weiterentwickelt werden und schliesslich als mehrjähriges Programm ungefähr 2005 im Raumplanungsgesetz verankert werden. Gemäss dieser Arbeitshilfe sollen Agglomerationsprogramme drei Stufen aufweisen: Strategie, Aktionsmodule, konkrete Projekte [48]. Die Strategie soll die gemeinsamen Entwicklungsvorstellungen der Agglomeration enthalten, den prioritären Handlungsbedarf (Problem- und Potenzialanalyse) aufzeigen und die Vorgehensprinzipien festlegen. Die Aktionsmodule können thematisch (z.B. Raumordnung, Verkehr, Umwelt; Energie, Bildung, Kultur usw.) oder geographisch gegliedert sein. Sie stellen prioritäre Massnahmenpakete dar und sind miteinander in Bezug zu setzen. Die konkreten Projekte leiten sich aus den Aktionsmodulen ab. Sie werden über die heute üblichen Plangenehmigungsverfahren realisiert, sind aber gegenüber dem heutigen Zustand in eine Gesamtsicht eingebettet.

4.3.2 Analyse des Agglomerationsprogramms (Bund) im Hinblick auf das Politikfeld „Energie und Verkehr“

Für die Analyse des Agglomerationsprogramms (Bund) haben wir drei Leitfragen formuliert:

- Wie bezieht das Agglomerationsprogramm (Bund) als konkretes raumordnungspolitisches Rahmenprogramm Energiefragen mit ein?
- Wie sind Struktur und Organisation der Verfahren?
- Welche Probleme bestehen, und wie dürfte die zukünftige Entwicklung aussehen?

—
40) Eine Liste der aktuellen Vorhaben findet sich unter:
<http://www.are.admin.ch/are/de/quer/agglomeration/index.html>:

Energierrelevanz

Angesichts der Bedeutung des MIV im Agglomerationsverkehr besteht in diesem Bereich ein hohes Potential zur Senkung des Energieverbrauchs bzw. zur Erhöhung der Energieeffizienz. Dieser Zusammenhang wurde in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz vom Bundesrat auch zur Kenntnis genommen und explizit thematisiert. „Die durch die disperse Siedlungsentwicklung entstehenden Pendlerströme stützen sich hauptsächlich auf den Individualverkehr ab, was zu Umweltproblemen wie Luftverschmutzung, Lärm, Flächenverbrauch, Landschaftsbeeinträchtigungen und überproportional ansteigendem Energieverbrauch führt.“ [52, S.17]

Der gleiche Zusammenhang wird in diesem Dokument ein zweites Mal klar festgehalten. „Wenn die Trendentwicklungen einfach hingenommen werden, führt dies zu einem nicht mehr vertretbaren Flächen- und Landschaftsverbrauch. Zusammen mit den Auswirkungen der dispersen Zersiedlung auf den Energieverbrauch, die Lärm- und Luftbelastung wird die ökologische Nachhaltigkeit ernsthaft gefährdet.“ [52, S. 34]

Für das ARE ist der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr immer wieder der Ausgangspunkt für die Argumentation, dass der Energieverbrauch das Resultat dieser Entwicklung sei. Entsprechend erhofft man sich von einer Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, des öV und des Langsamverkehrs mittel- und langfristig auch eine Senkung des Energieverbrauchs im MIV.

In den Dokumenten zum Agglomerationsprogramm (Bund) taucht der Begriff „Energie“ insgesamt fünf mal auf, in den meisten Fällen als Beispiel für einen Politikbereich, der im Rahmen der Agglomerationsprogramme behandelt werden könnte. In einem Fall wird die Senkung des Energieverbrauchs als ein inhaltliches Ziel unter vielen, allerdings ohne konkrete Messgrössen angesprochen [48, S.29] und an einer Stelle wird von Agglomerationsprogrammen gefordert, dass sie den Koordinationsbedarf mit bestehenden Programmen (z.B. EnergieSchweiz) abklären sollten.

Struktur und Organisation der Verfahren

Das Agglomerationsprogramm des Bundes ist eine direkte Folge des Agglomerationsberichts des Bundesrats von 2001. In diesem Bericht wurde unter anderen Massnahmen auch die Einrichtung eines Agglomerationsprogramms und dessen mittelfristige Verankerung im Raumplanungsgesetz vorgeschlagen [54, S. 78]. Abgestimmt wurden die Arbeiten mit den Empfehlungen der Kommission Bieri zum Agglomerationsverkehr. Dabei wurde die Gewährung von Bundesbeiträgen an den Agglomerationsverkehr explizit an die Voraussetzung gebunden, dass ein Agglomerationsprogramm vorgelegt wird, das mindestens die Bereiche Verkehr, Umwelt und Siedlung im Zusammenhang behandelt [54, S. 78].

Bei der Erarbeitung des Agglomerationsberichts waren ARE und seco federführend. Unterstützt wurde diese Arbeit durch das anfangs 2001 gebildete „Netzwerk Agglomerationspolitik“, das unter dem Vorsitz von ARE und seco steht. Es setzt sich aus Vertretern der Raumordnungskommission des Bundes (ROK) und weiteren Ämtern zusammen. Ständige Mitglieder des Netzwerkes sind: GS-EDI, ASTRA, BAV, BUWAL, BSV, EFV, Projekt NFA, BJ, EKA und BAK. Fallweise beigezogen werden: BFS, BWO, BBT, BAK, BFE, Dir SVR.

Interessant ist der Umstand, dass das BFE im Dezember 2002, also ein Jahr nach der Verabschiedung des Agglomerationsberichts durch den Bundesrat, einen „Nachtrag“ zum Agglomerationsbericht verfasste, in dem speziell auf die Bedeutung der Energiefrage für die Agglomerationen hingewiesen wurde. Es heisst dort [51, S. 1]: „Dabei fällt auf, dass die Energiepolitik im Bericht bisher nicht thematisiert wurde, obwohl deren Bedeutung gerade auch für die Städte und Agglomerationen nicht von der Hand zu weisen ist.“

Für den Verkehrsbereich wird festgehalten [51, S. 3]: „Um die Agglomerationspolitik des Bundes und das Programm EnergieSchweiz in der grundsätzlichen Ausrichtung widerspruchsfrei zu führen, ist

besonders in der politischen Diskussion des Agglomerationsverkehrs auf einen kritischen Punkt hinzuweisen: Normalerweise wird zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur ein Kapazitätsausbau vorausgesetzt. Dies bedeutet, dass tendenziell neuer Verkehr generiert wird, was u.a. mit zusätzlichem Energieverbrauch verbunden ist. Im Sinne der Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele ist jedoch prioritär eine Strategie zur Verkehrsumlagerung bzw. -vermeidung zu erarbeiten, bevor ein Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ins Auge gefasst wird.“ Ausserdem wird in diesem Papier gefordert: „Die im bundesrätlichen Bericht aufgeführten Massnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur der Situation in den Agglomerationen sind – soweit sie energie- und umweltrelevant sind – mit den Zielen und Massnahmen von EnergieSchweiz abzustimmen. Der Abstimmungsnachweis ist insbesondere bezüglich Energieeffizienz und CO₂-Emissionen bei allen geförderten Vorhaben zu erbringen“ [51, S. 6]. Mit dieser späten Stellungnahme des BFE bzw. von EnergieSchweiz konnten die anlaufenden Modellvorhaben allerdings nicht mehr beeinflusst werden.

In den Dokumenten und Gesprächen fanden sich Hinweise darauf, wie es zu dieser späten Intervention des BFE gekommen ist:

- Bei der Ausarbeitung des Agglomerationsberichts nahm das BFE im Rahmen der Ämterkonsultation anfangs November 2001 Stellung. Aus Sicht der Autoren finden sich im Bericht davon keine Spuren.
- Das Grundlagenpapier zur Agglomerationspolitik/zum Agglomerationsverkehr wurde vom BFE im Rahmen der UVEK-internen Ämterkonsultation Ende Mai 2002 kommentiert.
- In der Folge dieser Stellungnahme fanden im August und – kurz vor Fertigstellung – im November 2002 Gespräche zwischen dem BFE und dem federführenden ARE statt. Diese Gespräche mündeten in den vorerwähnten Nachtrag zum Agglomerationsbericht.

Aus Sicht der Autoren hat das BFE bzw. EnergieSchweiz offensichtlich spät festgestellt, dass im Bereich der Agglomerationspolitik energierelevante Projekte vorangetrieben werden, an denen es zuwenig stark beteiligt war.

Die aus den Arbeiten am Agglomerationsbericht hervorgegangene „Strategiegruppe Agglomerationspolitik“ ist heute als Querschnittsbereich im ARE organisiert. Der Gruppe gehören sechs Personen aus dem ARE und zwei aus dem seco an. Die Strategiegruppe hat den Auftrag, die Agglomerationspolitik des Bundes umzusetzen und weiterzuentwickeln. Im Vordergrund stehen dabei

- die bundesinterne Koordination der Aufgaben im Bereich des städtischen Raumes,
- die aktive Beteiligung an den Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz,
- die Mitwirkung bei der Durchführung innovativer Modellvorhaben der Gemeinden/Städte und der Kantone,
- die Realisierung des Agglomerationsprojekts,
- die Schaffung eines Beobachtungssystems für den urbanen Raum der Schweiz,
- die Errichtung einer Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zur Städtethematik und die Sensibilisierung der Bevölkerung und der politischen Kreise für die urbane Realität.

Im Agglomerationsbericht wurden für die Pilotphase der Modellvorhaben rund 600'000 Fr. pro Jahr aus dem Budget des ARE eingeplant. Nach Inkrafttreten einer Rechtsgrundlage sollten gemäss diesem Bericht ab ca. 2005/6 rund 20 Projekte mit durchschnittlich 300'000 Fr. unterstützt werden. Im Budget 2002 von ARE und seco wurde ein Betrag von maximal 460'000.- Fr. für die Unterstützung ausgewählter Modellvorhaben reserviert. Dabei sollen pro Projekt zwischen 10'000.- und 50'000.- Fr. eingesetzt werden [50, S. 5]. Für das Jahr 2002 konzentrierte sich die Unterstützung auf die

Begleitung von ersten Pilot-Agglomerationsprogrammen und bei der Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen.

Die laufenden Modellvorhaben, insbesondere die Pilot-Agglomerationsprogramme nehmen höchstens indirekt Energiefragen in ihre Überlegungen auf. Dies liegt nach Ansicht von Experten daran, dass eine integrierte Betrachtung von Raumplanung, Verkehr, Energie usw. erst langsam Boden fasst. Als für die Agglomerationsprogramme wenig bedeutend eingeschätzte Impulse gehen von den Energiestädten aus.

Probleme und zukünftige Entwicklungen

Ein zentrales Problem der Agglomerationsprogramme mit Blick auf den Energieverbrauch besteht darin, dass in den betroffenen Regionen Energiefragen unmittelbar keine Rolle spielen. Die Agglomerationen erfahren den Problemdruck über massive Verkehrsströme des MIV, teilweise am Rande des Verkehrsinfarktes. Lärmbelastung und Lufthygiene, Ver- und Entsorgungsprobleme stehen auf der Traktandenliste. Aus ihrer Sicht sind in diesem Bereich Lösungen zu erarbeiten und finanzielle Hilfen des Bundes notwendig. Der Energieverbrauch kommt, wenn überhaupt, in vierter oder fünfter Priorität zur Sprache. Auch auf dieser Ebene gilt, dass Energie ein Resultat von Entwicklungen in anderen Bereichen ist. Mit raumordnerischen Massnahmen sowie mit der Förderung des öV erhofft man sich indirekt auch Auswirkungen auf den Energieverbrauch.

Zudem ist das Rahmenprogramm Agglomerationsprogramm (Bund) ein typisches Beispiel für die starke Stellung der Kantone (und Gemeinden) im schweizerischen politischen System. Die wesentlichen raumplanerischen Kompetenzen liegen bei den Kantonen. Der Bund hat hier wenig Einflussmöglichkeiten. Mit der Koppelung von Agglomerationsprogramm und Subventionierung des Agglomerationsverkehrs versucht er, seinen Handlungsspielraum zu erweitern.

Das Thema „Energie“ steht im Zusammenhang mit Fragen der Verkehrspolitik und der Raumplanung nicht zuletzt vor dem Problem der Gemeindeautonomie. Solange – trotz raumplanerischer Vorgaben – im wesentlichen jede Gemeinde ihr Siedlungsgebiet ausweiten kann, und es gibt kaum eine Gemeinde, die das nicht will, solange wird insbesondere der praktisch ausschliesslich per Automobil abgewickelte Verkehr zwischen Agglomerationskern und „Umland“ ein ungelöstes Problem bleiben. Ob sich die Gemeinden (und Kantone) im Rahmen der zu entwickelnden Agglomerationsprogramme zu Beschränkungen durchringen können, bleibt zur Zeit mehr als fraglich.

4.4 Fallstudie CO₂-Gesetz

4.4.1 Beschreibung

Dieser Abschnitt beschreibt die Entstehung des CO₂-Gesetzes (Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 8. Oktober 1999, Stand am 18. April 2000, SR 641.71, [31]), seine Ziele, Strategien und Massnahmen und die gegenwärtige Situation der Umsetzung, bevor im folgenden Abschnitt 4.4.2 eine Bewertung anhand von Leitfragen stattfindet.

Entstehung

Die Entstehung des CO₂-Gesetzes ist durch Gruppeninteressen und Änderungen dieser Interessen (und ihrer Ausübung) stark beeinflusst worden, wie im folgenden gezeigt wird [34].⁴¹⁾

41) Innerhalb der Gruppen „Wirtschaft“, „Grüne“ und „Verwaltung“ existierten jeweils spezifische „handlungsleitende Wertvorstellungen, Überzeugungen und Einstellungen“ [34, S. 20]. Die Zugehörigkeit verschiedener Akteure zu einer solchen Gruppe wird durch politische Überzeugungen, Einstellungen zu Sachfragen und Einstellungen zu instrumentellen Aspekten (Auswahl von Instrumenten zur Lösung der Sachproblematik) bestimmt. Änderungen der Einstellungen und der Ausübung von Interessen können aufgrund von „policy-oriented-learning“ entstehen (Änderungen grundlegender Wertvorstellungen, Änderungen aufgrund der Beeinflussung von Ressourcen- bzw. Machtverteilung, [34], S. 20).

Die heutige institutionelle Trennung bzw. Aufgabenteilung zwischen BFE und BUWAL wurzelt in der Vor- und Nachbereitungsphase der Rio-Konferenz 1992. Die damalige Sektion Klima (Abteilung Internationales) des BUWAL hatte den Auftrag, das Klimathema zu behandeln. Die Sektion war ab 1990 mit zwei Stellen dotiert, sie war angesichts der Aufbauarbeit überlastet ([34], S. 37). Es gab kein übergeordnetes Gremium. Die BUWAL Abteilung Luftreinhaltung sah CO₂ nicht als Problem der Luftverschmutzung an.⁴²⁾ In der Vor- und Nachbereitung zu Rio wurden diverse Gremien und Arbeitsgruppen der Verwaltung geschaffen, „die Fragmentierung der Verwaltung“ bestand jedoch fort ([34], S.39).

Nach der ersten Vernehmlassung zum CO₂-Gesetz 1994 gelang es dem BUWAL u.a. mit Hilfe der geschaffenen Arbeitsgruppe BUWAL-Wirtschaft, „gemässigte“ Vertreter von den Vorteilen einer Klimapolitik auch für die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens (wirtschaftliche Impulse, technologische Fortschritte) zu überzeugen ([34], S. 25 f.). Während den parlamentarischen Beratungen zum CO₂-Gesetz „suchte das BUWAL bei umstrittenen Themen das direkte Gespräch“ und „nutzte bewusst den Kyoto-Prozess als Anlass für die Wissensvermittlung im Parlament“ ([34], S. 26).

Für die Wissensvermittlung, Bewusstseinsbildung und das Gewinnen von Teilen der Wirtschaft nutzte das BUWAL die Unterstützung der Wissenschaft (ProClim⁴³⁾, OcCC⁴⁴⁾.

Innerhalb der Verwaltung trat das BUWAL am deutlichsten für eine (obligatorische) CO₂-Abgabe ein, unterstützt vom EDI, BEW (heute BFE) und dem EVED. Unter anderem war damals das Bundesamt für Strassenbau gegen eine CO₂-Abgabe und damit den Strassenverkehrsverbänden nahe [34]. Der Bundesrat und das BAWI (heute im seco) waren zwischen diesen beiden Positionen.

Das endgültige Zustandekommen des CO₂-Gesetzes wird auf das stark gestiegene Interesse für die Klimaproblematik im Zusammenhang mit der internationalen Konferenz von Kyoto vom Dezember 1997 zurückgeführt [34].⁴⁵⁾ Die im Rahmen dieser Studie interviewten Experten gehen davon aus, dass ohne Kyoto ein CO₂-Gesetz in einer möglicherweise schwächeren Form entstanden wäre.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Gesetzes wurde kontrovers diskutiert, ob bereits die Kompetenz über die Einführung der CO₂-Abgabe vom Bundesrat an das Parlament übergeben werden sollte. Die Gegner des Gesetzes erhofften sich durch die Kompetenzverschiebung die Möglichkeit, die CO₂-Abgabe grundsätzlich abzuwehren. Schliesslich setzte sich die jetzt gültige Lösung durch, dass der Bundesrat die Abgabe einführen kann, das Parlament aber die Abgabesätze genehmigen muss.⁴⁶⁾

Ziele und Zwecke

Das CO₂-Gesetz [31] ist das Hauptelement der schweizerischen Klimapolitik und wurde nach einem langen Entstehungsprozess [34] auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt. Mit dem CO₂-Gesetz legt die Schweiz verbindliche CO₂-Reduktionsziele fest.

42) „Das BFE trennte zwischen Energiepolitik und Umweltpolitik, CO₂ betraf aus seiner Sicht in erster Linie die Umweltpolitik. Energie2000 mit dem CO₂-Reduktionsziel zeigte die künstliche, wenn nicht unmögliche Qualität der Trennung“ ([34], S. 37).

43) Forum for Climate and Global Change der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften

44) beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung, eingesetzt 1996 vom EDI und vom UVEK

45) In Folge der Kyoto-Konferenz gerieten die Gegner von CO₂-Reduktionen zunehmend in Erklärungsnotstände. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse wurden aufgenommen; im Ständerat herrschte eine breite Unterstützung, Massnahmen gegen die Klimaproblematik zu erlassen; verschiedene verwandte politische Themen (Strommarktöffnung, diverse Vorlagen zu Energie- und CO₂-Abgaben, Atomausstieg) waren bereits auf der Agenda [34].

46) Lehmann/Rieder führen den Erfolg auf die Überlagerung des CO₂-Gesetzes durch die Energievorlagen zurück: „Die eher kritische Seite betrachtete das CO₂-Gesetz als das geringere Übel als die Energievorlagen, die „grüne“ Seite sah es als ersten Schritt in Richtung ökologische Steuerreform. Nicht einmal die Strassenverkehrsverbände ergriffen darauf das Referendum.“ ([34], S. 19).

Das CO₂-Gesetz dient der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen, die von der Schweiz mit der Unterzeichnung der internationalen Klimakonvention eingegangen wurden.

Mit Hilfe des CO₂-Gesetzes soll erreicht werden, dass der Ausstoss von CO₂ aus der Nutzung fossiler Energieträger (Öl, Gas, Kohle) in der Schweiz bis zum Jahre 2010 um 10 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 vermindert wird, wobei der Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 massgebend für diese Bewertung ist (Art. 2, Satz 1 CO₂-Gesetz, [31]). Hierbei sollen die Emissionen aus Brennstoffen um 15 Prozent, diejenigen aus Treibstoffe (Benzin, Diesel) um 8 Prozent vermindert werden, wobei Flugtreibstoffe für internationale Flüge unberücksichtigt bleiben (Art. 2, Satz 2 und 3 CO₂-Gesetz, [31]).

Strategie und Massnahmen

Das CO₂-Gesetz sieht eine zweiteilige, zeitlich gegliederte Strategie zur Erreichung seiner Ziele vor.

- Zunächst soll die Reduktion der CO₂-Emissionen durch Massnahmen der Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Finanzpolitik und durch freiwillige Massnahmen erreicht werden
- Wenn durch diese Massnahmen die Ziele nicht erreicht werden können, wird der Bundesrat die Einführung einer CO₂-Abgabe bestimmen. Das CO₂-Gesetz legt fest, dass eine solche Abgabe frühestens im Jahr 2004 eingeführt werden kann, und dass die Einführung stufenweise erfolgen kann (Art. 6, Satz 3 und 4 CO₂-Gesetz, [31]). Mit der Androhung einer CO₂-Abgabe sollen Unternehmen und Verbraucher zum Einführen von freiwilligen Massnahmen bewegt werden.

Grundsätzlich zu unterscheiden ist zwischen einer Vermeidungs- und Befreiungsstrategie (vgl. Richtlinie CO₂-Gesetz).

- Vermeidungsstrategie: Hier sollen Zielvereinbarungen zwischen dem Bund (vertreten durch das UVEK) und der Wirtschaft bzw. Privaten über freiwillige Reduktionsleistungen getroffen werden. Die gesetzlich gegebenen Reduktionsziele sollen somit ohne die Einführung einer CO₂-Abgabe erreicht werden.
- Befreiungsstrategie (vgl. Art. 9 CO₂-Gesetz): Hier sollen Verpflichtungen zwischen dem Bund (vertreten durch das UVEK) und der Wirtschaft bzw. privaten Verbrauchern geschlossen werden, um eine grundsätzliche Befreiung von einer allfälligen CO₂-Abgabe zu erreichen.⁴⁷⁾ Die Verpflichtungen müssen strenger formuliert sein, als Zielvereinbarungen.

Die Ziele des CO₂-Gesetzes werden laut Aussagen der interviewten Experten durch das Energiegesetz [35, 36] unterstützt, welches am 1. Januar 1999, also rund 1 ½ Jahre vor dem CO₂-Gesetz, in Kraft gesetzt wurde (vgl. [37]). Das Energiegesetz setzt einen Schwerpunkt auf freiwillige Massnahmen der Wirtschaft, um zu einer sparsamen und rationellen Energieverwendung zu gelangen (vgl. insbesondere Art. 8, Satz 2 und Art. 17, Satz 1a bis 1g Energiegesetz, [35]).

Umsetzung

Hinsichtlich der Umsetzung gibt es eine Arbeitsteilung zwischen BFE (freiwillige Massnahmen) und BUWAL (Prüfung Zielerreichung, weitere Massnahmen). Das seco flankiert bis 2004 die Umsetzung der flexiblen Massnahmen auf internationaler Ebene.

⁴⁷⁾ Die Verpflichtungen können Grossverbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen ebenso abschliessen wie Unternehmen, die durch eine CO₂-Abgabe in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würden. Die Belastung durch die CO₂-Abgabe muss mehr als 1 Prozent des Bruttoproduktionswertes des Unternehmens betragen (Art. 9, Satz 2c CO₂-Gesetz).

Das Programm EnergieSchweiz fungiert als das Instrument für die Umsetzung von Energie- und CO₂-Gesetz. Im Folgenden werden für das Thema Energie und Verkehr wichtige Umsetzungsaktivitäten genannt.

Basierend auf dem Energiegesetz wurde am 19. Februar 2002 zwischen UVEK und auto-schweiz (Vereinigung der Schweizer Automobilimporteure) eine Zielvereinbarung zur Senkung des Treibstoffverbrauchs neuer Personenwagen abgeschlossen [38]: Der durchschnittliche Treibstoffverbrauch aller in der Schweiz gekauften Neuwagen soll demnach von 8,4 Liter pro 100 km im Jahr 2000 bis 2008 auf 6,4 Liter gesenkt werden, mit einem Zwischenziel von 7,4 Liter im Jahr 2004. Bei einer Abweichung von mehr als 3% kann der Bund ab 2005 die Vereinbarung kündigen und weitere Massnahmen nach Art. 8 Energiegesetz [35] erlassen. Um die Zielvereinbarung zu unterstützen, wurde die Energieetikette für Personenwagen geschaffen.

Weitere Umsetzungsaktivitäten, die im Zusammenhang mit dem Programm EnergieSchweiz zur Umsetzung der Ziele des CO₂-Gesetzes durchgeführt werden, sind bekanntermassen EcoDrive, Mobility, die Förderung des Langsamverkehrs, die Förderung der kombinierten Mobilität sowie diverse Einzelprojekte (z.B. Mitfahrprojekte). Ab 2004 sollen schwefelfreie Treibstoffe gefördert werden. Sie ermöglichen den Betrieb verbrauchsarmer Benzinmotoren und schaffen bei Dieselmotoren die Voraussetzung für den Einsatz von Partikelfiltern zur Verhinderung von PM10-Emissionen, die als krebserregend eingestuft werden.

Im Zusammenhang mit dem CO₂-Gesetz werden gegenwärtig ausserdem diskutiert [37]

- der „Klimarappen“ (Vorschlag der Erdölvereinigung): pro verkauften Liter Erdöl und Benzin soll ein Rappen erhoben werden;⁴⁸⁾
- die Differenzierung von Automobilsteuer und kantonalen Motorfahrzeugsteuern
- die Einführung von Partikelfiltern im Zusammenhang mit der Dieselförderung,
- sowie die Förderung von Biogas als Treibstoff.

Weitere grundsätzliche Beiträge zur Umsetzung des CO₂-Gesetzes leistet die Verkehrspolitik, z.B. im Rahmen der Förderung des öffentlichen Verkehrs (u.a. Bahn2000) oder die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene, unterstützt durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Sowohl der bisherige Verlauf des Treibstoffverbrauchs [24] als auch aktuelle Prognosen, die auf Arbeiten zur Referenzentwicklung der CO₂-Emissionen basieren [25], lassen vermuten, dass die Ziele des CO₂-Gesetzes bezüglich der Emissionen durch den Treibstoffverbrauch nicht eingehalten werden können.⁴⁹⁾

Die Prognos führte im Herbst 2002 eine Schätzung über den Verbrauch im Zieljahr 2010 durch [25]. Es wurden Annahmen getroffen, die sich sowohl „günstig“ als auch „ungünstig“ auf den Energieverbrauch auswirken, um mit Hilfe von Sensitivitätsberechnungen ein positives als auch negatives Szenario zu konstruieren. Festzuhalten ist, dass nur für den Fall des Eintreffens der „günstigen“ Annahmen die im CO₂-Gesetz formulierten Reduktionsziele erreicht werden können, allerdings nur für den Brennstoffbereich. Im Treibstoffbereich dürften die Reduktionsziele selbst bei „günstigen“ Rahmenbedingungen nicht erreicht werden [25].

48) Mit den geschätzten Gesamteinnahme von rund 60 Millionen Franken jährlich sollen verschiedene Verkehrsmassnahmen im In- und Ausland unterstützt werden; der „Klimarappen“ hat zum Ziel, eine CO₂-Abgabe möglichst zu vermeiden.

49) Der Treibstoffverbrauch ist zwischen 1990 und 2000 um rund 8% gestiegen, obwohl für die Einhaltung des Reduktionszieles ein Absinken um 8% notwendig gewesen wäre [25].

4.4.2 Analyse im Hinblick auf das Politikfeld Energie und Verkehr

Leitfragen

Angesichts der in Kapitel 4.4.1 beschriebenen Entstehung und Ausgestaltung des CO₂-Gesetzes ist der Einbezug des Themas Energie offensichtlich. Deshalb werden die folgenden Leitfragen formuliert:

- Wie ist die Struktur und Organisation der in diesem Rahmen ersten unter der Federführung des BFE geschlossenen freiwilligen Vereinbarung zwischen UVEK und auto-schweiz zu bewerten?
- Wie ist der Einbezug des BFE entstanden, und wie wird er bewertet?
- Lassen sich aus den Gründen für den schwierigen Weg bis zur Verabschiedung des CO₂-Gesetzes Empfehlungen für den zukünftigen Umgang mit dem Themenfeld Energie und Verkehr ableiten?

Struktur und Organisation der Vereinbarung UVEK - auto-schweiz

Die Vereinbarung dient dazu, um mit Hilfe des Energiegesetzes die Verkehrsziele des CO₂-Gesetzes zu unterstützen. Laut BFE können bei Einhaltung des vereinbarten Ziels die CO₂-Emissionen im Verkehr stabilisiert werden. Zur Erreichung des Treibstoffverbrauchsziels gemäss CO₂-Gesetz von minus 8 % CO₂-Emissionen gegenüber 1990 sind allerdings noch weitere Massnahmen erforderlich [37].

Dem BFE ist aufgrund des Energiegesetzes die Kompetenz gegeben (Ressource Recht), Massnahmen für eine sparsame und rationelle Energienutzung von Fahrzeugen zu erlassen. auto-schweiz ist die Vereinbarung im Wissen eingegangen, dass das Energiegesetz solche Vereinbarungen vorsieht, und das auch auto-schweiz hier einen Beitrag leisten muss. Für den Auftritt und die Wahrnehmung von auto-schweiz ist es aus Sicht der interviewten Experten somit vorteilhafter, nicht einfach stillschweigend Massnahmen durchzuführen, sondern diese konkret zu vereinbaren, da dies u.a. auch einen Imagegewinn bedeutet.

Der Prozess bis hin zur Unterzeichnung der Vereinbarung wird sowohl vom BFE, das den Anstoss gab und stellvertretend für das UVEK die Vereinbarung vorangetrieben hat, als auch von auto-schweiz als schnell und relativ einfach bezeichnet. Die Verhandlungen wurden im November 2001 begonnen und im Februar 2002 abgeschlossen. Der eigentliche Zielvereinbarungsprozess dauerte ca. zwei bis drei Wochen. Vom BFE wie auch von auto-schweiz waren je zwei Personen an den wesentlichen Verhandlungen beteiligt. Das BFE hatte das ASTRA herbeigezogen und das BUWAL informiert. Sowohl BFE als auch auto-schweiz informierten jeweils das GS-UVEK bzw. die Leitung des GS-UVEK. Das GS-UVEK unterstützte gemäss Aussagen der interviewten Experten die Vereinbarung von Anfang an.

Die interviewten Vertreter von auto-schweiz gehen davon aus, dass das Ziel der Vereinbarung erreicht werden kann. Dennoch erhoffen sie sich hinsichtlich der Umsetzung mehr Unterstützung. Dies bezieht sich insbesondere auf die Energieetikette, die im Rahmen dieser Vereinbarung und des Programms EnergieSchweiz als das wichtigste Vehikel zur Unterstützung der Vereinbarungsziele angesehen wird. Die Diskussion um die lufthygienischen Aspekte in Verbindung mit der Energieeffizienz des Diesels hat aus Sicht von auto-schweiz die anfänglich gute Zusammenarbeit mit dem UVEK erschwert. Die Erschwernis ging soweit, dass sich das BFE selber laut Aussage eines interviewten Experten „fast als Vermittler“ zwischen auto-schweiz und dem BUWAL verstanden hatte. Von Seiten des GS-UVEK hätte auto-schweiz hier mehr Koordination erwartet.

Einbezug BFE

Die Konstruktion des CO₂-Gesetzes wird als historisch begründet verstanden. Auf der Basis der Energie- und CO₂-Reduktionsziele von Energie2000 und dem Nachfolgeprogramm EnergieSchweiz, und in Verbindung mit dem Energiegesetz, das bereits seit 1999 in Kraft ist, lag die Kompetenz für freiwillige Massnahmen zur Förderung der Energieeffizienz bereits beim BFE.

Das Energiegesetz arbeitet nicht mit der Androhung einer konkreten Abgabe, sondern mit der Androhung, konkrete Anforderungen einzuführen (Art. 8, Satz 3 und 4 EnG, [35]). Das CO₂-Gesetz ist „griffiger“ als das Energiegesetz formuliert, denn letzteres kennt im Gegensatz zum CO₂-Gesetz keine quantitativen Ziele, die es vor einem fixierten Zeithorizont zu erreichen gilt.⁵⁰⁾ Die theoretische Stärke der rechtlichen Ressource Energiegesetz wird durch das Fehlen solcher Ziele (bzw. eines Zeithorizontes) abgeschwächt.

Wie in Kapitel 4.4.1 beschrieben, obliegt die Umsetzung der freiwilligen Massnahmen dem BFE. Gemäss Artikel 9 des CO₂-Gesetzes prüft das BUWAL, ob die freiwilligen Massnahmen dem Anspruch des Gesetzes genügen. Der Schwerpunkt der Ressource Recht ist damit stärker beim BUWAL als beim BFE verankert. Das BUWAL prüft, ob es aufgrund der Entwicklung der CO₂-Emissionen eine Abgabe braucht oder nicht. Ausserdem obliegt dem BUWAL die Kompetenz, die Einführung einer allfälligen Abgabe vorzubereiten.⁵¹⁾ Die Stärke der Ressource Recht wird jedoch vermindert, da die Entscheidung über die Einführung bzw. über die Höhe der Abgabe beim Bundesrat bzw. beim Parlament liegt.

Von Seiten der interviewten Experten wird der Einbezug des BFE bei der Ausgestaltung und bei der Umsetzung des CO₂-Gesetzes positiv bewertet. Aufgrund der räumlichen Nähe der beteiligten Abteilungen und Personen gibt es über die formellen Arbeitsgruppen hinaus einen einfachen informellen Austausch. Gegenstand des Austausches sind Informationen über beide Ämter betreffende Sachgebiete, Informationen über die Vor- und Nachbereitung von gemeinsamen Sitzungen, Meinungen zu Ergebnissen von Arbeitsgruppen, aber auch Wissen (Austausch von Studien, etc.). Konflikte zwischen BFE und BUWAL werden laut Aussagen der interviewten Experten schon in Arbeitsgruppen gelöst, noch bevor es die offizielle Ämterkonsultation im UVEK gibt. Die Zusammenarbeit wird als so eng betrachtet, als wäre sie die Arbeit einer Organisationseinheit. Als verbesserungsfähig wird aus Sicht der interviewten Experten die Kommunikation betrachtet, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung gegenüber der Presse und dem Finden einer gemeinsamen Sprache. Das BFE kommuniziert noch immer wenig zum Thema CO₂, das BUWAL hingegen immer noch wenig zum Thema Energie.

Aus Sicht des BFE ist festzuhalten, dass das CO₂-Gesetz als relativ stark unterstützend für die Programme Energie2000 bzw. EnergieSchweiz verstanden wird. Zwar würde das BFE die verschiedenen Massnahmen im Rahmen dieser Programme auch ohne das CO₂-Gesetz machen, die zahlreichen Aktivitäten der Wirtschaft (über die EnAW) wären aber ohne die Drohung mit der finanziellen Ressource „Abgabe“ vermutlich weniger intensiv. Die EnAW stellt dabei eine Art „Mittler“ zwischen dem Bund (BFE) und der Wirtschaft dar.

Fazit

Zusammengefasst lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die interviewten Experten stellen fest, dass die Vereinbarung zwischen UVEK und auto-schweiz nur einen Teilbeitrag zum Erreichen der Ziele des CO₂-Gesetzes liefern könne.⁵²⁾ Um diese Ziele zu erreichen, müsse weniger gefahren werden.
- Ohne internationalen Druck wäre das CO₂-Gesetz vermutlich nicht oder in einer „schwächeren“ Form zustande gekommen.

—

50) Das Energiegesetz beabsichtigt, dass das UVEK mit Herstellern oder Importeuren Verbrauchs-Zielwerte zur „Reduktion des spezifischen Energieverbrauchs von serienmässig hergestellten Anlagen, Fahrzeugen und Geräten, die in erheblichem Ausmass Energie verbrauchen“ (Art. 8, Satz 2 EnG, [35]), vereinbart.

51) Der Grund dafür ist der internationale Charakter der Klimapolitik. Klimapolitik zählt zur internationalen Umweltschutzpolitik, und zählt zu den Aufgaben des BUWAL.

52) Auch wenn das Ziel der Vereinbarung erreicht würde, könne durchaus mehr CO₂ emittiert werden, wenn z.B. netto mehr Fahrzeuge verkauft würden. Der „Austausch“ der Personenwagen in energieeffizientere Neuwagen geschehe zu langsam, um einen grossen Beitrag zu den CO₂-Treibstoffverbrauchszielen zu liefern.

- Technische (effizienzorientierte) Massnahmen sehen sich weniger Widerständen gegenüber, die Frage ist, wie gross ihr Einfluss auf das Verkehrsmengenwachstum ist.

Die Entstehung des CO₂-Gesetzes war ein schwieriger Prozess ([34] S. 39 ff.). Ähnlich schwierig ist heute der Einbezug des Themas Energie in den Verkehr. Versucht man, die Erfahrungen aus der Entstehung des CO₂-Gesetzes auf die heutige Behandlung des Themenfeldes Energie und Verkehr zu beziehen, ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- „Interfaces“ – institutionalisierte Scharniere – zwischen Forschung, Verwaltung und Gesetzgeber waren in der Entstehungsphase des CO₂-Gesetzes zu spät oder nur zeitweise aktiv (einzelne Wissenschaftler, Impulse von Konferenzen), oder mit zu geringen Ressourcen (personell, Kompetenzen) ausgestattet.⁵³⁾ Für das Thema Energie und Verkehr bedeutet das, dass vermehrt solche Scharniere fruchtbar gemacht werden sollen (d.h. z.B. stärkerer Einbezug der Wissenschaft durch die Entwicklung von Visionen und Leitbildern zum energieeffizienten Verkehr der Zukunft). Zu berücksichtigen ist, dass Forschungsergebnisse zielgerichtet kommuniziert werden müssen.
- Das BUWAL konnte erfolgreich Teile der Wirtschaft für die Unterstützung des CO₂-Gesetzes gewinnen. Für das Thema Energie und Verkehr bedeutet das, dass vermehrt nach win-win-Situationen zwischen dem BFE und ausserhalb der Verwaltung stehenden Akteuren zu suchen sind, um ein stärkeres Gewicht gegenüber den Akteuren innerhalb der Verwaltung zu erreichen, für die Energiefragen nicht prioritär sind.
- Energie-, Verkehrs- und Umweltpolitik waren in der Entstehungsphase des CO₂-Gesetzes nicht kohärent. Die „energiepolitischen Standbeine“ sichere, wirtschaftliche und umweltfreundliche Energieversorgung waren zu Ungunsten der Umwelt nie gleichwertig. Das Thema Energie scheint heute im Verkehr eine ähnlich untergeordnete Rolle zu haben.
- Es gab (in der Schweiz) in der Entstehungsphase des CO₂-Gesetzes keine „massiven externen Ereignisse“ (z.B. Katastrophen), die zu einem schnellen und grundlegenden Wandel des Wertesystems der beteiligten Akteure geführt hätten. Eine aktive Politik sollte allerdings nicht auf solche Ereignisse warten, um etwa eine stärkere Berücksichtigung von Energieaspekten im Verkehr zu erreichen.

4.5 Vergleichende Analyse

Die Ergebnisse der top-down Analyse (Phase 1) und der bottom-up Analyse (Phase 2) weisen in die gleiche Richtung. Auf der normativ-strategischen Ebene (Strategieanalyse, Politikfeldanalyse) hat sich gezeigt, dass das Thema „Energie und Verkehr“ bzw. die damit verbundenen Probleme defizitär behandelt werden. Innerhalb der Verwaltung wird das Thema segmentiert betrachtet (vgl. Fazit zu Phase 1 in Kapitel 3.7). Für die bottom-up Analyse vermuteten wir, dass das Thema „Energie und Verkehr“ auch hier, auf der Programm- und Projektebene, eine nachgeordnete oder gar unbedeutende Rolle spielt. Diese Vermutung hat sich überwiegend bestätigt (für den Sachplan Strasse und das Agglomerationsprogramm, weniger für das CO₂-Gesetz), wie der Vergleich der Fallstudien im folgenden zeigt. Auf den „unteren“ Stufen erfolgt kein Perspektivenwechsel hin zu einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise. Einschränkend muss aber darauf hingewiesen werden, dass die betrachteten Fallstudien nur ein selektives Licht auf die zahlreichen „bottom-up“-Aktivitäten der Verwaltung legen und ihre Kernaufgaben zum Teil eben nicht auf der Behandlung des Themas „Energie und Verkehr“ liegen (z.B. Sachplan Strasse).

Der Vergleich der drei Fallstudien fokussiert auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Einbezugs des BFE (bzw. von EnergieSchweiz) in die Erarbeitung und Umsetzung der untersuchten Programme bzw. Projekte.

⁵³⁾ Wissenschaft, vertreten durch ProClim oder OcCC, die in der Anfangsphase der Beschäftigung mit dem Thema nicht existierten

Im Sachplan Strasse und im Agglomerationsprogramm wird zwar im Rahmen der pflichtgemässen Bezugnahme auf die UVEK-Strategie der Nachhaltigkeit der Energieverbrauch im Verkehr explizit angesprochen, allerdings sind gerade beim Agglomerationsprogramm entsprechende Massnahmen sehr allgemein formuliert. Beim Sachplan Strasse werden die Sparziele der Energiepolitik und von EnergieSchweiz zu Beginn explizit aufgeführt, sie verlieren allerdings im Verlauf der konkretisierenden Ausführungen mehr und mehr an Griffbarkeit. Der Verweis auf die Energiepolitik des BFE erweckt den Eindruck, dass man damit seine Pflicht erfüllt hat. Beim Agglomerationsprogramm ist der Bezug zu Energiefragen noch allgemeiner und vager gehalten als im Sachplan Strasse. In beiden Fällen werden keine systematischen oder gar auf messbare Grössen orientierte Konkretisierungen zum Thema „Energie und Verkehr“ vorgenommen.

Das BFE (bzw. EnergieSchweiz) spielt bei der Erarbeitung weder beim Sachplan Strasse noch beim Agglomerationsprogramm eine nennenswerte Rolle, im Gegensatz zu seiner Rolle bei der Umsetzung des CO₂-Gesetzes. Symptomatisch ist wohl in diesem Zusammenhang der Umstand, dass das BFE ein Jahr nach der Verabschiedung des Agglomerationsberichts durch den Bundesrat einen Nachtrag verfasste, in dem auf die Bedeutung von Energiefragen in den Agglomerationen aufmerksam gemacht werden musste. „Energie“ ist für die beteiligten Akteure (vor allem Gemeinden, Kantone und zuständige Bundesämter) in beiden Fällen nicht gerade ein Stichwort, das sich angesichts der Problemlagen im (Agglomerations-) Verkehr automatisch in den Vordergrund drängen würde. Sowohl der Sachplan Strasse wie das Agglomerationsprogramm fallen in die Kompetenz von Ämtern, in deren Sicht der Energieverbrauch das Resultat von Entwicklungen in anderen Politikbereichen ist.

Das BFE (bzw. EnergieSchweiz) ist in beiden Fällen nicht in der Lage gewesen, seine Anliegen frühzeitig zu formulieren und in den Prozess einzuspeisen. Dieser Mangel liegt in der Sicht der Autoren in drei Faktoren begründet:

- Das BFE hat keinen direkten „Auftrag“, im Bereich Verkehrsinfrastrukturbau und Nachfragenlenkung tätig zu werden.
- Die segmentierte Problembearbeitung im UVEK (hier Verkehr, da Energie) blendet den Zusammenhang zwischen Energie und Verkehr aus.
- Die politische Unterstützung für eine Thematisierung der Problematik der freien Mobilität fehlt.

Bei der Erarbeitung und Umsetzung des CO₂-Gesetzes ist das BFE im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen stark involviert. Im Rahmen der gleichlautenden Philosophie von Energie- und CO₂-Gesetz (freiwillige Massnahmen) hat das BFE, und speziell EnergieSchweiz, einen konkreten „Auftrag“, auf den es auch die meisten finanziellen und personellen Mittel konzentriert. Bisher hat auch die politische Unterstützung für diese Massnahmen gespielt.

Das aus der Sicht der Autoren herausragende Ergebnis der Fallstudien ist, dass sich alle beteiligten Akteure bewusst darüber sind, dass die quantifizierten Ziele des CO₂-Gesetzes mit den laufenden und geplanten Massnahmen kaum erreichbar sein werden, dass gleichzeitig aber niemand Massnahmen thematisiert wird, die eine Erreichung der Ziele ermöglichen würden.

Die Gründe für die aufgezeigten Probleme sind auch auf den Charakter der Fallstudien bzw. Instrumente, welche von der Begleitgruppe ausgewählt wurden, selber zurück zu führen: „Sowohl der Sachplan Strasse als auch die Agglomerationsprogramme sind raumplanerische Instrumente, mit denen der Bund lediglich strategische Vorgaben machen kann. Da die Gestaltung des Raumes aufgrund der heutigen verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung ausschliesslich von den Kantonen geprägt wird, fehlt dem Bund letztlich aber bei beiden Instrumenten die Kompetenz, Massnahmen zwingend anzuordnen oder durchzusetzen. Einzig mit der vorgesehenen Finanzierung beim Agglomerationsverkehr wird ein Instrument geschaffen, mit dem der Bund verbindliche Vorgaben machen kann. Daher muss der Bund bezüglich Konkretisierung Zurückhaltung üben. Entsprechend

anders sieht die Situation beim CO₂-Gesetz aus, bei welchem ein klarer Handlungsauftrag an den Bund besteht.“⁵⁴⁾

5 Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge aus Sicht der Evaluatoren

5.1 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie zeigt klar, dass das Thema Energie in der Verkehrspolitik nicht mit dem sachlich notwendigen Gewicht behandelt wird. Der steigende Anteil des Verkehrs, vor allem des motorisierten Individualverkehrs, am gesamtschweizerischen Energiebedarf und die damit verbundene zentrale Rolle des Verkehrs im Bereich Klimaerwärmung müssten sich auf allen Ebenen der Politik bemerkbar machen.

Vier Massnahmenebenen zur Reduktion des Verbrauchs fossiler Treibstoffe stehen prinzipiell zur Verfügung:

- Reduktion der Verkehrsmengen im motorisierten Individualverkehr (MIV) durch Beeinflussung der Siedlungs- und Strasseninfrastruktur,
- Verkehrsverlagerung Richtung öffentlichem Verkehr (öV) und Langsamverkehr (LV),
- Reduktion des spezifischen Treibstoffverbrauchs und/oder Einsatz alternativer Treibstoffe,
- Förderung treibstoffsparender Fahrweisen.

Der zentrale Hebel der Verkehrsmengenreduktion wird kaum genutzt.

Die Gründe, warum dies so ist, sind vielschichtig und wurden in den vorigen Kapiteln aufgezeigt. Sie sollen zum besseren Verständnis der nachfolgenden Massnahmenvorschläge noch einmal kurz rekapituliert werden.

Normativ-strategische Ebene

Bereits in den übergeordneten strategischen Vorgaben wie der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrates und der departementalen UVEK-Strategie wird das Thema nicht seiner Bedeutung entsprechend dargestellt. Die enorme und steigende Relevanz des Verkehrs wird in der Positionierung nicht erwähnt. Die zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse werden als gegeben akzeptiert und die daraus mit der Nachhaltigkeit entstehenden Zielkonflikte werden insbesondere in der ökologischen und sozialen Dimension zu wenig thematisiert. In den sektoriellen Betrachtungen der UVEK-Strategie gehen die übergeordnet noch vorhandenen Querbezüge verloren.

Organisatorische Ebene

Da alle für den Verkehr relevanten Ämter dem neu strukturierten UVEK angehören, bestehen an sich günstige Voraussetzungen, um die Politikbereiche Energie und Verkehr aufeinander abzustimmen. Energie ist denn auch in allen UVEK-Ämtern als Thema anerkannt. Bei der Umsetzung und Operationalisierung sind allerdings Defizite zu verzeichnen. Teilweise fehlt das Know-how und der Überblick.

—
54) Anmerkung des ARE, an EBP per E-Mail vom 8. Mai 2003 übermittelt.

Die UVEK-Ämter haben ihre klar definierte Aufgaben. Die Verkehrsämter fühlen sich für das Thema Energie nicht oder nur am Rande verantwortlich und das dafür zuständige BFE konzentriert sich auf diejenigen Aufgaben, auf die es Einfluss nehmen kann, d.h. im Bereich der Förderung der Energieeffizienz. Für das ARE ist der Energieverbrauch eine Resultante der unterschiedlichen Politiken. Energie wird häufig als nur indirekt raumrelevant betrachtet. Das BUWAL konzentriert seine Aktivitäten im Bereich Energie auf die Klimapolitik. Die wichtige Allianz BUWAL – BFE ist in der Vergangenheit auf Grund sachlicher Differenzen nicht immer wie gewünscht zustande gekommen (z.B. Energieetikette). Auf subalternen Stufe funktioniert die Vernetzung unter den Verkehrs- und Energieämtern.

In diesem Umfeld liegt es beim BFE den anderen Ämtern zu zeigen, wie sie auf konzeptioneller und methodischer Ebene mit dem Thema umgehen können.

Das GS-UVEK, unterstützt durch die KKV, hat in diesem Umfeld eine anspruchsvolle und lohnende Koordinationsfunktion. Die Festlegung der Verkehrsszenarien zum Sachplan Strasse zeigt exemplarisch, dass diese noch nicht optimal zum Tragen kommt⁵⁵⁾.

Ressourcen-Ebene

Grosse finanzielle Ressourcenströme fliessen primär in den Bau neuer Verkehrsinfrastrukturen, wobei beim öV sehr grosse Beträge durch die Projekte AlpTransit und Bahn 2000 gebunden sind, welche durch ihre Umlagerungszielsetzung eine gewisse Reduktion des Energiebedarfes durch den Verkehr bewirken werden. Auch beim ASTRA ist ein grosser Teil der Mittel zweckgebunden. Die Beträge, die zur Förderung der Energieeffizienz, der erneuerbaren Energien und der energieverträglichen Mobilität zur Verfügung stehen, sind dagegen wesentlich geringer.

Von den Partnern wird erwartet, dass das BFE seine Anliegen rechtzeitig und an der richtigen Stelle einbringt. Dazu müssen allerdings die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen. Die personellen Ressourcen im Verkehrsbereich sind stark aufgesplittert. Dies führt dazu, dass das BFE die erwähnte Bringschuld gegenüber den anderen Ämtern nicht richtig erfüllen kann. Ein eigentliches Kompetenzzentrum Verkehr fehlt.

Im Gegensatz zum BUWAL, welches mit der UVP automatisch in grosse Verkehrsvorhaben eingebunden ist, verfügt das BFE über keine rechtliche Ressourcen, die es ihm erlauben würden, direkten Einfluss auf Verkehrsprojekte zu nehmen. Daneben hat es seine Möglichkeiten für harte Massnahmen bei Zulassungsanforderungen für Fahrzeuge (nach ENB und EnG) bisher kaum genutzt.

Instrumentelle Ebene

Die bestehenden Instrumente zur Beurteilung der Strategieentwicklung auf politischer Ebene und zur Beurteilung von Programmen und Projekten werden entweder zu wenig genutzt, um die Thematik Energie und Verkehr darzustellen, oder sie geben dem Thema zu wenig Gewicht. Es fehlt an entsprechenden Ziel- oder Grenzwerten resp. die bestehenden werden nicht erreicht (CO₂-Gesetz). Der Sachplan Strasse stellt im vorliegenden Konzeptteil den offensichtlichen Zielkonflikt zwischen Verkehrsentwicklung und Energie- und Klimapolitik nicht dar. Die Möglichkeiten der verschiedenen vorhandenen Prüfinstrumente wie ZMP, ZINV und UVP weisen im Energiebereich Lücken auf. Die vom Bundesrat in der Strategie Nachhaltige Entwicklung erwähnte Nachhaltigkeitsbeurteilung könnte ein wichtiges Hilfsmittel sein, ist aber erst in Erarbeitung.

55) Gemäss Aussagen an der Sitzung der Begleitgruppe vom 6. Mai 2003 wurde die Problematik bei der Wahl der Verkehrsszenarien in der KKV offenbar diskutiert. Der Entscheid, der zur Wahl der Verkehrsszenarien führte, kann aber von Aussenstehenden nicht nachvollzogen werden.

Kommunikative Ebene

In der politischen Diskussion ist bei Verkehrsfragen das Thema Energie praktisch inexistent. Wenn, dann wird höchstens über die Energieeffizienz einzelner Verkehrsträger gesprochen. Es sind zwar Verbrauchsziele für fossile Treibstoffe formuliert worden, der steigende Gesamtbedarf, absolut und relativ zu den anderen energiekonsumierenden Sektoren wird jedoch nicht thematisiert. Energie scheint unerschöpflich und keinen Zusammenhang mit den Mobilitätsbedürfnissen zu haben. Die Kommunikation im Verkehrsbereich konzentriert sich auf das Thema Verkehrsflüsse, Lärm- und Luftbelastung.

5.2 Massnahmenvorschläge

5.2.1 Verkehrspolitische Paradigma

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Energieproblematik im Verkehr langfristig nur über einen Paradigmawechsel in der Verkehrspolitik gelöst werden kann. Die freie Wahl des Verkehrsmittels muss mittelfristig hinterfragt werden können, weil sie den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung letztlich widerspricht. Die geforderte gleichwertige Betrachtung der Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ist hier nicht gegeben. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Argumente werden stärker gewertet als die ökologischen. Die Wahlfreiheit des Individuums dominiert die negativen sozialen, ökologischen und auch ökonomischen Auswirkungen.⁵⁶⁾ Den Autoren ist klar, dass diese Forderung kurz- und mittelfristig keine politischen Mehrheiten finden wird. Trotzdem muss immer wieder mit Nachdruck auf diese Problematik hingewiesen werden.

Die Verkehrspolitik muss zusammen mit der Raumordnungs- und Energie- bzw. Klimapolitik aus ganzheitlicher Sicht betrachtet werden. Zielkonflikte müssen klar aufgezeigt und Lösungen entwickelt werden. Politische Forderungen im Verkehrsbereich müssen konsequent auf solche Zielkonflikte überprüft werden. Energie sollte nicht mehr einfach als Resultante der verschiedenen Politiken, sondern als Zielvorgabe betrachtet werden. Dies kann geschehen, indem beispielsweise Kontingente vergeben werden, die für einzelne Verbraucher bzw. Verkehrsträger operationalisiert werden.

Energie und Verkehr braucht ein eigenes Politikfeld, damit in Zukunft die energetischen Auswirkungen des Verkehrs konsequent in die Programme und Projekte aufgenommen werden.

5.2.2 Gesamtstrategie Energie und Verkehr

Damit dieser gesamtheitliche Ansatz in die Verwaltungsarbeit einfließen kann, müssen alle Ebenen für dieses Vorgehen sensibilisiert und motiviert sein. Mit der Entwicklung einer Strategie Energie und Verkehr auf höchster Ebene und geleitet vom GS-UVEK werden dazu die notwendigen Voraussetzungen geschaffen. Das laufende Projekt der Strategie nachhaltige Mobilität könnte diese Funktion übernehmen, müsste aber die GS und die Direktionsstufen der UVEK-Ämter stärker einbinden. Damit würde ein erster Schritt zum Einbezug der Verkehrsämter in die Verantwortung für das Thema Energie gemacht. Im Weiteren kann so ein gemeinsames Verständnis für das vielschichtige Thema Nachhaltigkeit erreicht werden.

Die im Rahmen der Begleitgruppe geäußerten Bedenken gegen neue und zusätzlich Strategien sind ernst zu nehmen. Als Minimalvariante könnte eine halb- bis ganztägige Retraite der KKV zum Thema Energie und Verkehr ins Auge gefasst werden. Das BFE müsste dazu den notwendigen fachlichen

56) Anmerkung des ARE, an EBP per E-Mail vom 8. Mai 2003 übermittelt: „Das heutige Rechtssystem ist von der freien Wahl des Verkehrsmittels geprägt. Die freie Wahl des Verkehrsmittels ist zwar ein ungeschriebener Grundsatz, prägt aber dennoch die Verfassungsbestimmungen für den Verkehrsbereich. Auch hier geht es um die Frage von Zielkonflikten, die auf politischer Ebene diskutiert werden müssten und den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.“

Input erarbeiten. Dabei könnten die nachfolgend beschriebenen Massnahmen bereits diskutiert werden.

5.2.3 Struktur und Organisation Bundesverwaltung

Auf Stufe Departement erfüllt die bestehende Koordinationskonferenz Verkehr eine wichtige Funktion auf Direktionsebene. Es empfiehlt sich daher, der Thematik Energie und Verkehr einen grösseren Stellenwert einzuräumen und sie allenfalls in einer Art Standardtraktandum zu diskutieren. Wiederum ist es Aufgabe des BFE, hier den fachlichen Input zu liefern.

Aufgrund der Gesamtstrategie Energie und Verkehr sollte an alle UVEK-Ämter ein Energieauftrag inkl. Energiezielsetzung erteilt werden, der seinen Niederschlag auch in den Jahreszielen der Verkehrsämter findet. Die Querschnittsämter sollten im Gegenzug eine Art Controlling-Funktion erhalten. Das BFE müsste dazu die notwendigen Grundlagen erarbeiten.

Einen strukturbildenden Effekt hat der Vorschlag, dass künftig in Botschaften des Bundesrates die Energierrelevanz eines Projektes abgeschätzt werden müsste. Auch wenn das Schreiben eines solchen Passus wohl häufig als lästige Pflichtübung angesehen würde, könnten sich die beantragenden Stellen der Bundesverwaltung dem Zwang, sich Gedanken zum Thema machen zu müssen, mit der Zeit nicht entziehen. Das BFE (und das BUWAL) könnten dazu eine Hilfestellung/Checkliste erarbeiten.

Die bestehenden Arbeitsgruppen im Bereich Energie und Verkehr müssen überprüft und allenfalls zusammengelegt werden. Damit könnten allenfalls wichtige personelle Ressourcen entlastet werden. Diese Aufgabe fällt primär in den Verantwortungsbereich von BFE und ARE, welche für die untersuchten Arbeitsgruppen verantwortlich sind.

Das BFE muss sich proaktiv und stärker in die relevanten und langfristig wegweisenden Projekte (z.B. Sachpläne) einbringen und die verwaltungsinternen Verfahren gezielt nutzen, um das Thema Energie frühzeitig zum Thema zu machen und auf Zielkonflikte hinzuweisen. Daneben sind auch alle Möglichkeiten der informellen Kontakt- bzw. Einflussnahme zu nutzen. Andererseits sollten auch die verfahrensführenden Ämter frühzeitig den Kontakt zum BFE suchen, um sicherzustellen, dass die energierelevanten Aspekte dann einfließen können, wenn noch Handlungsspielraum besteht. Dies bedingt, dass das BFE in entsprechende Begleitgremien Einsitz nehmen kann. Bis zum Zeitpunkt der Anhörungs- und internen Vernehmlassungsverfahren sind oft schon wichtige Entscheide gefallen.

EnergieSchweiz muss klarer von den hoheitlichen Aufgaben des BFE getrennt werden. Die Trennung zwischen den hoheitlichen Aufgaben, für die das Amt zuständig ist und der Förderung von freiwilligen Massnahmen im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz, was das Ziel des Programmes EnergieSchweiz ist, wird von Aussen nicht immer so wahrgenommen. EnergieSchweiz wird von anderen Akteuren teilweise „als Staat im Staat“ empfunden und deshalb stehen die Gesprächspartner dem ganzen BFE kritisch gegenüber.

5.2.4 Rechtliche Voraussetzungen

Das BFE verfügt mit dem EnG über die Möglichkeit, beispielsweise Zulassungsanforderungen für Motorfahrzeuge einzuführen. Dies sollte in Zukunft stärker genutzt werden.

Die bestehenden rechtlichen Grundlagen geben dem BFE keine Möglichkeiten, sich mit klarem Auftrag in Projekte einzuschalten. Auf Projektebene bietet die UVP ein Ansatzpunkt, falls dem Thema Energie bzw. Klimaschutz ein höherer Stellenwert eingeräumt werden könnte. Die Energiefrage wird heute in den UVB höchstens freiwillig behandelt. Damit ist der Stellenwert verglichen mit anderen Umweltauswirkungen sehr bescheiden und klare Massnahmen lassen sich nicht ableiten. Mit der Festlegung von verbindlichen Grenzwerten erhielte das BFE die Funktion eines „Energiewächters“, analog der BUWAL-Funktion als Umweltwächter. Dies ist allerdings nur über Gesetzesänderungen zu erreichen. Das BFE sollte in Zusammenarbeit mit dem BUWAL mögliche Vorgehensvarianten entwickeln.

Neue Instrumente wie die vom BUWAL ins Gespräch gebrachte Strategische Umweltprüfung (SUP) und die vom Bundesrat in seiner Strategie nachhaltige Entwicklung erwähnte Nachhaltigkeitsprüfung böten zusätzliche Möglichkeiten. Bei der Entwicklung dieser beiden Instrumente müsste das Thema Energie bei Verkehrsprogrammen konsequent eingebaut werden, d.h. es sind konkrete Umweltziele zu formulieren. Das BFE muss sich daher mit Nachdruck in die laufenden Diskussionen bei BUWAL und ARE einbringen.

5.2.5 Personelle und finanzielle Voraussetzungen im BFE

Wie die Betrachtung der Ressource „Organisation“ im Rahmen der Politikfeldanalyse des BFE gezeigt hat (vgl. Kapitel 3.3), beschäftigen sich innerhalb des BFE verschiedene Personen und Abteilungen auf die ein oder andere Weise mit der Thematik Energie und Verkehr. Die Autoren sind der Meinung, dass eine gewisse Re-Organisation BFE-intern vorhandenes Wissen zu Synergien zusammenführen bzw. neues Wissen besser generieren kann und Informationsabläufe und interne Kommunikation zum Thema Energie und Verkehr verbessert. Damit wird das BFE als Gesprächspartner bei den übrigen (Verkehrs-)Ämtern des UVEK besser akzeptiert. Bei der Re-Organisation sollten keine neuen Abteilungen entstehen. Das Kompetenzzentrum Energie und Verkehr kann eine abteilungsübergreifende Gruppe sein, die das im Amt versammelte Wissen zusammenführt und nach aussen (gegenüber anderen Ämtern, gegenüber Akteuren ausserhalb der Verwaltung) als ein Ansprechpartner auftritt. Dazu müssen die entsprechenden personellen und finanziellen Mittel besser koordiniert und konzentriert werden. Das Kompetenzzentrum braucht nicht nur das fachliche Wissen, sondern auch eine überzeugende Kommunikationskompetenz.

In verschiedenen Gesprächen hat sich gezeigt, dass das BFE sich zu wenig und teilweise verspätet in wichtige verkehrspolitische Projekte einbringt. Die Autoren vermuten, dass die aktuelle personelle Situation im BFE dazu führt, dass das Amt diesen politischen Aufgaben nicht immer gerecht werden kann. Mit dem vorgängig erwähnten Kompetenzzentrum Verkehr könnte auch diese Situation verbessert werden.

Im Rahmen von EnergieSchweiz konzentriert sich die Kommunikation stark und erfolgreich auf das Thema Energieeffizienz. Dies vermittelt gegen Aussen teilweise den Eindruck, dass damit die Probleme gelöst werden könnten. Eine Umlenkung der Mittel auf Kommunikations- und Informationstätigkeiten im Zusammenhang mit den langfristigen Auswirkungen des Verkehrswachstums und die Notwendigkeit dieses Wachstum zu begrenzen würde die vorgängig skizzierten Massnahmen unterstützen.

Das BFE sollte noch stärker als bisher Verbündete suchen und Kooperationen eingehen. Die Erfahrungen mit der Entstehung des CO₂-Gesetzes haben gezeigt, dass Widerstände von wichtigen Gruppen abgebaut werden können, wenn diesen gezeigt werden kann, wo sie durch das neue Instrument zu Gewinnern werden können. Insbesondere sind auch Organisationen anzusprechen, die sich mit der Fokussierung des technischen Fortschritts oder die sich mit dem Thema Verkehrsmengenbegrenzung beschäftigen.

Ein Beispiel könnte eine vom BFE zusammen mit dem seco zu lancierende Initiative sein, mit dem Ziel, eine schweizerische Automobilfirma zu gründen, die besonders energieeffiziente, mit erneuerbaren und CO₂-neutralen Ressourcen angetriebene Fahrzeuge herstellt, vertreibt und exportiert. Als Partner ausserhalb der Verwaltung sind der ETH-Bereich als auch die Konstrukteursschulen (z.B. in der französisch-sprachigen Schweiz) aus Sicht der Verfasser potenziell denkbar.

5.2.6 Politische Voraussetzungen

In der Politik ist Energie und Verkehr zur Zeit kein opportunes Thema. Die Parlamentarier und die Öffentlichkeit sind daher gezielt und hartnäckig auf die bestehenden Zielkonflikte aufmerksam zu machen. Das BFE muss sich insbesondere dafür einsetzen, dass in den wichtigen politischen Arbeiten diese Zielkonflikte auch dargestellt werden.

5.2.7 Zusammenfassung

In Tabelle 3 werden die vorgängig erwähnten Massnahmenvorschläge zusammengefasst und mit den Verantwortlichkeiten sowie groben Angaben zum Zeitbedarf bezüglich Umsetzung ergänzt. Dabei zeigt sich, dass das BFE in praktisch allen Fällen eine zentrale Rolle spielt. Bei ämterübergreifenden Ansätzen ist letztendlich das GS verantwortlich. Der Anstoss muss allerdings wiederum vom BFE kommen. Der Grossteil der Massnahmen kann kurz- (einige Monate) bis mittelfristig (max. 2 Jahre) realisiert werden.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Massnahmenvorschläge mit Verantwortlichkeiten und Zeitbedarf

Aufgabe	GS	KKV	BFE	BUWAL	ARE	BAV	ASTRA	BAZL	weitere	Zeitbedarf
„Gesamtstrategie“ Energie und Verkehr (Retraite)	●	⊙	⊙							
Energiefragen als Standardthemen in KKV		⊙	●	○	○	○	○	○		
Energieauftrag bzw. Zielsetzungen an alle Ämter	●	⊙	⊙	○	○	○	○	○		
Alle relevanten Botschaften mit Energiepassus	●	⊙	⊙	⊙	○	○	○	○	andere Ämter	
Arbeitsgruppen prüfen und ev. zusammenlegen			●	○	●					
Bestehende Verfahren besser nutzen			●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	andere Ämter	
Eigene Kompetenzen konsequenter nutzen			●							
BFE als „Energiewächter“	⊙		●	●	⊙					
Ergänzung bestehender und Schaffung neuer Beurteilungsinstrumente (Nachhaltigkeitsbeurteilung, SUP)	○		●	⊙	⊙					
Kompetenzzentrum Energie und Verkehr BFE durch neue Ressourcenverteilung			●							
EnergieSchweiz: Kommunikationsschwerpunkt Auswirkungen Verkehrswachstum			●	○	○					
Verbündete suchen und Kooperation			●	⊙	⊙	○	○	○	andere Ämter	laufend
Zusammenarbeit mit BUWAL ausbauen			●	⊙						laufend
Kommunikation Zielkonflikte	⊙		●	⊙	●	○	○	○		laufend

- Verantwortliche Stelle
- ⊙ zentraler Partner zur Unterstützung
- Stellen müssen einbezogen werden

einige Monate

bis 2 Jahre

bis 5 Jahre

A1 Literatur

- [1] Schweizerische Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002
- [2] Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003
- [3] UVEK: Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Verkehr UVEK (ZINV UVEK)
- [4] BFE: Strategie 2002 bis 2004 des Marktbereichs Mobilität, 2001
- [5] BFE: Programm EnergieSchweiz
- [6] BFE: Schlussbilanz Energie 2000
- [7] Trafico et. al.: E-S-T Environmentally Sustainable Transport „Alpine Region“ Austria, France, Switzerland. Grenoble 1999
- [8] BFE: Einbindung von EnergieSchweiz in die Verkehrspolitik des Bundes: Ausschreibung. Bern 2002
- [9] Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesverfassung, SR 101
- [10] UVEK: UVEK-Strategie
- [11] Schweizerischer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung - Aktionsplan für die Schweiz, Bern 1997
- [12] BAV: Strategien des BAV, dat. 06.Mai 2002
- [13] BAZL: Die BAZL-Strategie. Strategische Grundsätze. BAZL 2002/2003
- [14] BAZL: Nachhaltigkeit in der Luftfahrt. BAZL 2002
- [15] ARE: Amtsstrategie.
<http://www.are.admin.ch/are/de/are/strategie/index.html>
- [16] ARE: Forschungskonzept Nachhaltige Raumentwicklung und Mobilität 2004 bis 2007
- [17] BUWAL: Strategien des Amtes 2002
- [18] BUWAL: Strategie Nachhaltige Entwicklung der Mobilität, Koordinationskommission Verkehr
- [19] ASTRA: Amtskonzept. Leitbild, Strategien, Mission des Bundesamtes für Strassen. Version 20.06.und 23.06.2000.
- [20] ASTRA: ASTRA 2003: Die 4 Hauptstossrichtungen, Amtsziele, Abteilungs- und Organisationseinheitsziele (von der GL gefordert). Version10.09.2002

- [21] Ernst Basler + Partner AG, 2000: Nachhaltigkeit im Verkehr: Planungs- und Prüfinstrumente. Bericht C6 des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bern, 182 S.
- [22] Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 19. Januar 1999). SR 730.0
- [23] Energieverordnung (EnV) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 24. September 2002). SR 730.01
- [24] UVEK / BFE (Herausgeber): Ein fliegender Start. 1. Jahresbericht EnergieSchweiz 2001/2002. Bern, September 2002
- [25] Prognos: Standortbestimmung CO₂-Gesetz: CO₂-Perspektiven und Sensitivitäten. Stand: Oktober 2002. Basel.
- [26] BUWAL, Koko Energie/Klima: Mensch und Umwelt im Gleichgewicht. Vision für eine Klima- und Energiepolitik aus BUWAL-Sicht. Bern, 26. Juni 2002 (von der Direktion am 17. September 2002 genehmigt)
- [27] BFE: Konzept 2000-2003 Technologiebereich Verkehr und Technologiebereich Akkumulatoren. Ausgearbeitet durch Martin Pulfer. BFE, August 2002.
- [28] BFE: Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2000, 2001
- [29] BFS: Verkehrsstatistik 2000,2001
- [30] TCS: Treibstoffverbrauch 2001.
- [31] Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz), SR 641.71, vom 8. Oktober 1999, Stand am 18. April 2000
- [32] Richtlinie über freiwillige Massnahmen zur Reduktion von Energieverbrauch und CO₂-Emissionen (Bereich Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen)
- [33] Anhang der Richtlinie zum CO₂-Gesetz über freiwillige Massnahmen zur Reduktion von Energieverbrauch und CO₂-Emissionen (Bereich Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen)
- [34] Lehmann, Luzia, Rieder, Stefan: Wissenschaftliches Wissen in der politischen Auseinandersetzung. Fallstudie zur Genese des CO₂-Gesetzes im Auftrag der Arbeitsgruppe Transdisziplinarität der Energiekommission der Schweizerischen Akademie der Technischen Wissenschaften (SATW). Interface; SATW Bericht No. 34, Zürich
- [35] Energiegesetz (EnG), SR 730.0 vom 26. Juni 1998 (Stand am 19. Januar 1999)
- [36] Energieverordnung (EnV), SR 730.01 vom 7. Dezember 1998 (Stand am 24. September 2002)

- [37] EnergieSchweiz: Energie- und CO2-Management schafft Unternehmenswerte. Information für Unternehmensleiter und Energieverantwortliche. Herausgegeben von EnergieSchweiz (BFE) und BUWAL. Bern 2002.
- [38] Auto-schweiz: Vereinbarung zur Senkung des Treibstoffverbrauchs neuer Personenwagen mit dem UVEK. Presseerklärung vom 19.02.2002.
- [39] Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Sachplan Strasse. Konzeptteil (Teile I – IV und Anhänge). September 2002. Vernehmlassungsentwurf. Bern 2002.
- [40] Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700), Stand am 22. August 2000.
- [41] Bundesamt für Raumplanung: Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG). Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung. Bern, Dezember 1997.
- [42] Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003 vom 2. Oktober 2000 (SR 00.081). Bern.
- [43] Bundesamt für Strassen (ASTRA): Plan sectoriel des routes – Sachplan Strasse. Pflichtenheft zur Erarbeitung des Sachplan Strasse. Bern, 3. Oktober 2001.
- [44] Bundesamt für Energie (BFE): Sachplan Strasse, Ämterkonsultation. Bern, 17. Februar 2003.
- [45] Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Analyse et pilotage des politiques publiques, Basel (Helbing & Lichtenhahn), 2001.
- [46] Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone (Hrsg.), Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich, Basel, Genf, München (Helbing & Lichtenhahn), 2001.
- [47] ARE: Querschnittsthema Agglomerationspolitik (<http://www.are.admin.ch/are/de/quer/agglomeration/index.html>).
- [48] ARE (Hrsg.): Agglomerationsprogramm. Arbeitshilfe. Provisorische Fassung für die Pilotphase, Bern, 11. November 2002.
- [49] ARE (Hrsg.): Agglomerationsverkehr: Überblick über die Beschlüsse und Arbeiten ab 2001, Bern, 18. März 2003.
- [50] ARE/seco: Modellvorhaben: Ziele und Kriterien für die erste Phase (2002 bis ca. 2004), Bern, 6. Mai 2002.

- [51] BFE: Agglomerationsrelevante Aspekte der Energiepolitik des Bundes. Nachtrag zum Bericht des Bundesrates „Agglomerationspolitik des Bundes“, Bern, 12. Dezember 2002.
- [52] Bericht des Bundesrats über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern, 22. Mai 1996.
- [53] Bericht des Bundesrats über die Kernstädte, Bern, 7. Juni 1999.
- [54] Bericht des Bundesrats über die Agglomerationspolitik des Bundes, Bern, 19. Dezember 2001.
- [55] Botschaft des Bundesrats über die Neuorientierung der Regionalpolitik, Bern, 28. Februar 1996.
- [56] Schenkel, W./Güller, M.: Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Rahmen der Agglomerationspolitik. Schlussbericht zuhanden ARE/seco. Zürich 2000.
- [57] Botschaft des Bundesrates zum Energieartikel in der Bundesverfassung 1987.075, BBl 1998 I 337, Bern, 7. Dezember 1987.
- [58] Botschaft des Bundesrates zum Energiegesetz, SR 96.067, Bern, 21. August 1996.

A2 Befragte Experten

Phase 1:

Tabelle 4: Interviewte Experten Phase 1

Name	Amt	Abteilung, Funktion
Herr Michael Arendt	ARE	Sektion Grundlagen
Herr Werner Bula	BAZL	Leiter CC Umwelt
Herr Cuche	ASTRA	Sektion Projektierung und Landerwerb
Frau Manon Delisle	BUWAL	Sektionschefin Verkehr
Herr Hans Ulrich Felber	BAV	Sektion Grundlagen
Herr Andreas Gantenbein	ASTRA	Leiter Abteilung Strategie und Forschung
Herr Christian Küng	ARE	Vizedirektor Abt.
Herr Manfred Lörtscher	BAV	Leiter Sektion Anlagen
Herr Arthur Mohr	BUWAL	Leiter Abteilung Ökonomie und Forschung
Herr Bruno Oberle	BUWAL	Vizedirektor, Mitglied der Geschäftsleitung
Herr Pascal Previdoli	BFE	Leiter Sektion Energiepolitik
Frau Barbara Schär	ARE	Sektion Verkehrspolitik
Herr Hermann Scherrer	BFE	EnergieSchweiz, Leiter Marktbereich Mobilität
Herr Luzius Schmid	BFE	Stellvertr. Direktor, Chef EnergieSchweiz
Herr Ulrich Seewer	ARE	Sektion Verkehrspolitik
Herr Erwin Wieland	BAV	Leiter Sektion Grundlagen

Phase 2: Fallstudien

Tabelle 5: Interviewte Experten Phase 2

Name	Amt	Abteilung, Funktion
Fallstudie Sachplan Strasse		
Herr Jean-Luc Poffet	ASTRA	Projektleiter Sachplan Strasse
Herr Vincenzo Gianella	BUWAL	Sektionschef Sektion UVP und Sachpläne
Herr Mark Sieber	Ingenieurgemeinschaft Ernst Basler und Partner, Transitec, Gottardi: Projektleiter Erarbeitung Sachplan Strasse	
Fallstudie Agglomerationsprogramm		
Herr Georg Tobler	ARE	Leiter der Strategieguppe Agglomerationspolitik
Herr Fiorenza Ratti	seco	
Fallstudie CO2-Gesetz		
Herr Thomas Stadler	BUWAL	Stellv. Sektionschef Ökonomie und Forschung, Abteilungsleiter
Herr Pascal Previdoli	BFE	Leiter Sektion Energiepolitik
Herr Tony Wohlgensinger	Auto-Schweiz	Präsident
Herr Hanspeter Schick	Auto-Schweiz	Direktor
Herr Jürg Füssler	EBP	Experte CO2-Gesetz

A3 Interviewleitfaden Phase 1

EnergieSchweiz und Verkehrspolitik: Fragepunkte

Name:	
Institution:	
Adresse:	
Telefon:	Mail:
Interviewtermin:	Zeit:
Interviewer:	

- **Strategische Ziele und Konstellationen**

Eigene Position des Amtes

1. Strategische Bedeutung des Themas Energie in Ihrem Amt; Änderungen in den letzten Jahren. Welche anderen Themen sind wichtiger?
2. Bedeutung der UVEK-Strategie, Nachhaltigkeitsstrategie, Legislaturplanung
3. Eigene Aufgabenprioritäten in Relation zu Energiezielen
4. Übergeordnete weitere Ziele und Rahmenbedingungen im Verkehr (EU, etc.)

Ebene UVEK

5. Konstellationen unter den Ämtern des UVEK bez. Energie und Nachhaltigkeit
6. Verhältnis der Verkehrs-/Infrastrukturämter zueinander
7. Stellung der "Nachhaltigkeitsämter" zueinander
8. Andere Seilschaften in der Bundesverwaltung (Finanzen) und zu Verbänden

Stellung BFE im UVEK

9. Rolle und Wahrnehmung des BFE
10. Einflussmöglichkeiten BFE auf Verkehr
11. Stellenwert der BFE/E2000/EnCH-Projekte bez. Energie und Verkehr
12. Stellung BFE in KKV? Warum erst seit 2002 in KKV?
13. Wie wird die Zusammenarbeit mit dem BFE beurteilt.? Anpassungsbedarf bezüglich Ressourcen, Strukturen, Personen, Inhalten, etc.?

- **Amtsinterne Umsetzung**

14. Wo bestehen konkrete Ansatzpunkte und Potentiale zum Energiesparen und Steigerung der Energieeffizienz d.h. zur Umsetzung des CO₂-Gesetzes bzw. von EnergieSchweiz (amtsintern, beeinflussbares Umfeld);
15. Leitbilder und Weisungen vorhanden?
16. Konkrete Massnahmen in welchen Bereichen, in wessen Zuständigkeit
17. Wer ist für Umsetzung der Nachhaltigkeits-/Energiesparziele zuständig?
18. Spezielle Stelle vorhanden? Wie stark? Spezielle interne Koordinationsgremien?
19. Funktion und Anwendung ZINV? Konkrete Erfolge bez. Energie?
20. Wie gross eigenes Steuerungspotential bez. Energie?
21. Hindernisse und Einfluss übergeordneter Prioritäten und Entscheide (Wer? Was? Beispiele)

- **Ämterübergreifende Koordination im UVEK**

22. Wo besteht konkreter Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen Themen Energie und Verkehr? Zwischen wem? Wie viel bringt bessere Koordination?
23. Welches sind wichtige Koordinationsgremien und -verfahren?
24. Konkrete Streitpunkte (Beispiele): wie wird damit umgegangen?
25. Rolle des Departementschefs und des GS UVEK
26. Funktion der KKV: Was leistet sie? Was hat sie erreicht?
27. Funktion und Einschätzung anderer Koordinationsgremien
 - VERUM
 - Strategiegruppe nachhaltige Mobilität
 - Koordinationsgruppe energieeffiziente Mobilität
 - Buko Langsamverkehr
28. Informelle Kontakte zu persönlich bekannten Vertrauenspersonen in anderen Ämtern (welche)? Wie entstanden? Was bringen sie?
29. Entwicklung der amtsübergreifenden Zusammenarbeit bez. E+V in den letzten Jahren (auch über UVEK hinaus)? Zwischen wem? Wo noch Lücken? Wer war die treibende Kraft?

- **Zukunftsperspektiven**

30. Derzeitiges Steuerungspotential bez. Energie im Verkehr Ihres Amtes, des Bundes insgesamt? Wo klemmt es? (siehe Frage 21!)
31. Wo müsste man ansetzen, um Energiesparziele des CO₂-Gesetzes im Verkehrssektor und nachhaltigen Verkehr zu erreichen? Was kurzfristig möglich? (Im Amt, im UVEK und darüber hinaus)

32. Welcher eigene Beitrag dazu? Wo konkret? Wie gross Energiespar-Effekt?
33. Erwarteter Beitrag und Rolle des BFE
34. Wo besteht zusätzlicher Koordinationsbedarf? Was bringt das?

A4 Mitglieder der Begleitgruppe

Tabelle 6: Mitglieder der Begleitgruppe

Name	Vorname	Amt/Adresse
Bula	Werner	Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL Maulbeerstrasse 9 3003 Bern
Felber	Hansulrich	Bundesamt für Verkehr BAV 3003 Bern
Frey-Eigenmann	Lorenz	Federas
Gantenbein	Andreas	Bundesamt für Strassen (ASTRA) Worbentalstrasse 68, Ittigen 3003 Bern
Jegen	Maya	Bundesamt für Energie BFE Worbentalstrasse 32, Ittigen 3003 Bern
Knoepfel	Peter	IDHEAP Route de la Maladière 21 1022 Chavannes-près-Renens
Reutimann	Felix	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL Papiermühlestrasse 172, Ittigen 3003 Bern
ab 2003: Ochsner	Doris	Abteilung Luftreinhaltung/NIS, Sektion Verkehr
Schär	Barbara	Bundesamt für Raumentwicklung ARE 3003 Bern
Scherrer	Hermann	Bundesamt für Energie BFE Worbentalstrasse 32, Ittigen 3003 Bern
Schrade	André	Generalsekretariat UVEK 3003 Bern

A5 Mitglieder (Leiter) der Koordinationsgruppen im Politikfeld Verkehr und Energie

Koordinationskonferenz Verkehr

GS-UVEK Hans Werder, André Schrade

ASTRA Willy Burgunder

BAV Max Friedli

BAZL Stefan Wenger

ARE Pierre-Alain Rumley

BUWAL Bruno Oberle, Manon Delisle

BFE Hans-Luzius Schmid

VERUM (Verkehr – Energie – Raumentwicklung – Umwelt)

ASTRA Thomas Mahrer, Roger Siegrist

BAV Hauke Fehlberg

BAZL Werner Bula

ARE Kurt Infanger, Michael Arendt

BFE (Pascal Previdoli), Hermann Scherrer

BUWAL (Manon Delisle), Doris Ochsner

OZD Walter Holzscheiter

BFS Jean-Paul Martin

Bundeskoordination Langsamverkehr

ASTRA Thomas Mahrer, Gottlieb Witzig, Niklaus Schranz

BAV Hanspeter Oprecht

ARE Ulrich Seewer

BFE Hermann Scherrer

BUWAL Harald Jenk

BAG Miges Baumann

BASPO Eva Martin

BFS Gerda Suter

SECO Karl Koch

Strategiegruppe Nachhaltige Mobilität

ASTRA Alain Cuche, Stefan Huonder

BAV Hauke Fehlberg

BAZL Werner Bula

ARE Barbara Schär, Christian Albrecht

BFE Hermann Scherrer

BUWAL Doris Ochsner

Bundesnetzwerk Freizeitverkehr

ASTRA Niklaus Schranz

BAV Brigitte Gafner

BAZL Werner Bula

ARE Ulrich Seewer

BFS Gerda Suter

(BFE) Erich Willi, Metron
BAG Ursula Ulrich
BASPO Eva Martin
BUWAL Doris Ochsner
EFV Matthias Gyga
SECO Karl Koch

Arbeitsgruppe Energieeffiziente Mobilität

ASTRA Thomas Mahrer, neu ab März 2003: Nikolaus Schranz
BAV Hans-Ulrich Felber
ARE Ueli Seewer
BFE Hermann Scherrer, Monika Tschannen (EnergieSchweiz für
Gemeinden), Peter Marti (Metron)
BUWAL Felix Reutimann, neu ab 2003: Doris Ochsner
BAG Miges Baumann (neu ab März 2003)

Bundesamt für Energie BFE

Worbentalstrasse 32, CH-3063 Ittigen · Postadresse: CH-3003 Bern

Tel. 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00 · office@bfe.admin.ch · www.admin.ch/bfe