

Artikel für Zeitschrift *Traverse*

Randregionen in der Autobahnfalle

Stefan Rieder Dr. rer.pol., Interface Institut für Politikstudien,
Kapellgasse 1, 6004 Luzern, Tel.: 041 412 07 12, Fax.: 041 410 51 82,
email rieder@interface-politikstudien.ch

Zusammenfassung

Autobahnen gelten in der Politik als ein Motor zur Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen. Es wird ein Gesetzmässigkeit unterstellt, wonach die regionale Wirtschaft automatisch vom Bau neuer Autobahnen profitieren würde. Diese Vorstellung lässt sich aus Sicht der Ökonomie nicht belegen. Eine Reihe von ökonomischen Analysen kommen zum Schluss, dass die Auswirkungen eines Ausbaus von Fernstrassen auf Randregionen unsicher sind. Die ermittelten positiven Wirkungen sind gering, die Möglichkeit von negativen Effekten ist vorhanden. In der politischen Diskussion um den Autobahnbau in Regionen wie beispielsweise dem Jura oder dem Wallis werden diese Ergebnisse kaum zur Kenntnis genommen. Dieser Umstand lässt sich ökonomisch nicht erklären, weshalb zwei Erklärungsansätze aus der Politikwissenschaft herangezogen werden. Der erste geht davon aus, dass Politiker sich in Ihren Entscheiden auf implizite Theorien abstützen, die nicht auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden und daher immun gegenüber Misserfolgen sind. Der zweite Erklärungsversuch lehnt sich an die ökonomischen Theorien der Politik an. Diese unterstellt den Politikern ein nutzenmaximierendes Verhalten. Unter diesen Prämissen kann der Bau einer Autobahn als eine Befriedigung lokaler Wählerschaft interpretiert werden. Angesichts der hohen Investitionen in den Strassenbau stellt sich die Frage, ob es alternative Investitionsmöglichkeiten gäbe, mit denen die regionale Wirtschaft wirksamer gefördert und gleichzeitig die Wählerschaft befriedigt werden könnte. Solche Alternativen sind vorhanden, auf Grund der politischen Rahmenbedingungen aber schwierig zu realisieren. Die Regionalpolitik befindet sich in einer Autobahnfalle: Sie scheint dazu verdammt, den Autobahnbau voranzutreiben, um Geld in die Region zu bringen, weil andere (sinnvollere) Alternativen verschlossen bleiben. Es stellt sich die Frage, ob es nicht dennoch Auswege aus der Autobahnfalle geben könnte? Zwei werden in

Ansätzen aufgezeigt: Erstens tut eine gründliche ökonomische Analyse der geplanten Projekte not. Diese fehlt heute weitgehend, womit auch keine Erkenntnisse über die potentiellen positiven wie negativen Auswirkungen vorliegen. Zweitens sind Alternativen zu prüfen und Kompensationslösungen für einen Verzicht oder eine Redimensionierung von Autobahnprojekten zu suchen. Damit lässt sich der Entscheidungsspielraum für die Politik erweitern und eine wirksamere Förderung lokaler Wirtschaften realisieren.

1 Einleitung

«Ein grosser Tag für den Kanton Jura.» So lautete die Überschrift eines Beitrags in der NZZ zur Eröffnung der Autobahn A16 (Transjurane) von Delsberg nach Pruntrut.¹ Und weiter schreibt die NZZ: «Politisch und wirtschaftlich ist die neue Verkehrsverbindung für den Kanton Jura von grosser Bedeutung. Von ihr erhofft sich vor allem die Ajoie Prosperität für die Region.» Für den Regierungspräsidenten des Kantons Juras stellt die Transjurane eine Direktverbindung zu den grossen Wirtschaftszentren in der Schweiz und Frankreich dar, welche nachhaltige Impulse für das Wirtschaftswachstum in der Region erwarten lässt.

Der Bau einer Autobahn als Auslöser wirtschaftlichen Wachstums in einer Randregion - dieser Zusammenhang wird im oben genannten Artikel unterstellt. Und wer könnte es dem wirtschaftlich schwachen Kanton Jura ernsthaft missgönnen, wenn er dank einer neuen Strasse zu grösserem Wohlstand käme?²

Was wäre aber, wenn der oben geschilderte Zusammenhang nicht gelten würde, wenn die Autobahn die regionale Wirtschaft nicht fördern, sondern vielleicht sogar schwächen würde? Diese Frage ist nicht abwegig. Das Britische Departement für Umwelt, Transport und Regionen kommt in seinem 1998 veröffentlichten Zwischenbericht über Verkehrsinvestitionen, Transportintensität und ökonomisches Wachstum unter anderem zu folgendem Schluss: «The pervasive, often implicit assumption, that the benefit of improved accessibility will always accrue to the target area may often be misplaced; the possibility of the net impact running counter to regeneration objectives cannot be ruled out.»³ Und weiter folgert das Departement, dass Investitionen in Transportsysteme zwar ökonomische Effekte haben, sich aber a priori nicht sagen lässt, ob die erwarteten Wirkungen positiver oder negativer Art sind.

Die eben geschilderte Diskrepanz bei der Beurteilung von Verkehrsverbindungen respektive Autobahnen ist nicht neu. Seit in der Schweiz der Bau von Autobahnen in wirtschaftlich peripheren Regionen eingesetzt hat, wurden die wirtschaftlichen Auswirkungen von Autobahnen kontrovers diskutiert. Es stellen sich dabei drei Fragen: Welche Rolle spielte die wirtschaftliche Förderung von Randregionen beim Bau von Autobahnen? Wenn der Ausgleich regionaler Disparitäten tatsächlich ein (Teil-)Ziel des Autobahnbaus war, ist dieses Ziel erreicht worden? Hätte es möglicherweise andere

Möglichkeiten gegeben, mit denen die Wirtschaft in Randregionen mit dem gleichen finanziellen Aufwand wirkungsvoller hätte unterstützt werden können?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir uns etwas genauer mit dem Zusammenhang zwischen dem Bau von Autobahnen und deren Auswirkungen auf die ökonomische Situation von Regionen auseinandersetzen. Wir wollen darum im zweiten Abschnitt der Frage nachgehen, wie sich das Problem im Lichte der ökonomischen Literatur präsentiert. Der dritte Abschnitt enthält ein Fallbeispiel (der Bau der Nationalstrassen im Wallis), an Hand dessen die Problematik im Detail erörtert werden soll. Im letzten Kapitel werden wir versuchen, auf die eingangs gestellten Fragen eine Antwort zu geben und einige Schlussfolgerungen zu ziehen.

2 Regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Autobahnen

Wir können den Zusammenhang von Verkehrsverbindungen und ökonomischer Entwicklung von Regionen aus zwei Perspektiven betrachten. Einerseits lassen sich ökonomische Theorien zur Beurteilung des Sachverhalts heranziehen. Andererseits liegen eine Reihe von empirischen Untersuchungen zum Thema vor, die uns nähere Aufschlüsse über die tatsächliche Entwicklung liefern. Wenden wir uns zunächst der theoretischen Betrachtung zu.

Die Rolle von Verkehrsverbindungen in der ökonomischen Theorie

Bereits bei den Klassikern der Ökonomie spielten Verkehrswege eine wichtige Rolle für die Erklärung wirtschaftlicher Zusammenhänge in der Gesellschaft. Friedrich List beschrieb schon 1837 die verschiedenen möglichen Auswirkungen eines Baus von Verkehrsverbindungen.⁴ Sie würden zu Produktivitätssteigerungen führen (geringere Transportkosten senken die Preise für Konsumgüter), den Markt für Unternehmen ausdehnen oder Restrukturierungen und Standortwechsel von Betrieben einleiten. Damit bestehe für die ortsansässigen Firmen die Möglichkeit, sich neue Märkte zu erschliessen. Allerdings war schon für List nicht genau voraussehbar, wo und in welchem Umfang Unternehmen sich ihre neuen Standorte suchen würden.

Friedrich List war nicht der einzige Klassiker der Ökonomie, aus dessen Arbeiten sich Rückschlüsse auf die Bedeutung von Verkehrswegen ableiten lassen. David Ricardo und die von ihm Anfang des letzten Jahrhunderts begründete Handelstheorie eröffnete einen anderen

Blickwinkel auf die Problematik.⁵ Die Handelstheorie wies nach, dass zwei Regionen vom gegenseitigen Handel grundsätzlich immer profitieren und zwar auch dann, wenn ein Land alle Güter selber billiger produzieren könnte. Der Bau von Transportverbindungen beeinflusst die Handelsströme und die Güterproduktion. Lässt sich ein Produkt X in der Region A günstiger produzieren als in der Region B und ermöglicht der Bau einer Strassenverbindung den Transport des Gutes, kommen beide Regionen in den Genuss eines billigeren Produktes, was insgesamt den Wohlstand erhöht. Entscheidend ist dabei, dass die Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitsmarkt, flexibel sind. Das heisst, wenn eine grössere Menge des Produktes X in der Region A produziert wird, werden dazu mehr Arbeitskräfte benötigt. Herrscht in der Region A ein ausgetrockneter Arbeitsmarkt, so müssen die Beschäftigten aus der Region B eingestellt werden. Hier liegt oft der Haken der Theorie. Wenn die Arbeitskräfte nicht von der Region B in die Region A ziehen können (oder wollen), erhalten wir ein Ungleichgewicht: Arbeitskräftemangel in der einen Region, Arbeitslosigkeit in der anderen. Befürworter von Fernstrassen sind daher versucht, die Flexibilität der Produktionsfaktoren als gegeben anzunehmen, wohingegen Kritiker des Autobahnbaus dies in Abrede stellen. Die Theorie lässt offen, wie es sich in der Realität effektiv verhält.

Diese vor allem aus dem Blickwinkel der Politik unbefriedigende Schlussfolgerung führte Mitte dieses Jahrhunderts zur Entstehung verschiedener regionalökonomischer Theoriestränge, welche sich mit ökonomischen Auswirkungen von Autobahnen beschäftigten.⁶ Die Senkung von Transportkosten wurde dabei als ein Abbau von Handelshemmnissen begriffen. Damit postulierte man die Mobilität von Produktionsfaktoren (vor allem der Arbeit) und die Möglichkeit zur Realisierung von Skalenerträgen auf Grund sinkender Transportkosten. Dies beeinflusst gemäss den Vorstellungen der Ökonomen die Wahl von Unternehmensstandorten, was regionalwirtschaftlich von grosser Bedeutung ist. In Bezug auf den Bau von Autobahnen stellt sich die Frage, inwiefern die neuen Verkehrsverbindungen die Standortwahl von bestehenden Firmen in einer Region beeinflussen oder einen Zustrom neuer Firmen auslösen können. Die möglichen Effekte sind nicht eindeutig voraussehbar. Tiefere Transportkosten in Folge des Baus besserer Verkehrswege können theoretisch zur Neuansiedlung von Firmen in einer Region führen. Es ist aber durchaus auch denkbar, dass der umgekehrte Effekt

eintritt und Unternehmungen ihre Standorte in Ballungszentren konzentrieren und sich Arbeitsplätze verlagern.⁷

Ohne die einzelnen Theorierichtungen hier weiter ausführen zu wollen, halten wir für unsere weitere Analyse folgendes fest:⁸ Es ist aus theoretischer Sicht nicht möglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen von neuen Autobahnen auf regionale Wirtschaften zweifelsfrei vorauszusagen. Ob diese eintreten und ob sie sich positiv oder negativ auswirken, hängt von drei Faktoren ab: der Struktur der Wirtschaft einer Region (Rolle der Transportkosten bei der Produktion von Gütern), der Faktormobilität (insbesondere der Mobilität der Arbeitskräfte) und dem Umfang einer Investition in den Autobahnbau. Alle diese drei Faktoren können unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Es gilt somit von Fall zu Fall abzuschätzen, ob die Wirtschaft einer Region vom Bau einer Autobahn profitiert oder darunter leidet. Dies ist letztlich eine empirische Fragestellung. Wenden wir uns daher einigen Untersuchungen zum Thema zu.

Die Auswirkungen von Autobahnen im Lichte empirischer Arbeiten

Ähnlich wie bei der theoretischen Literatur lassen sich verschiedene ältere und jüngere Arbeiten zum Thema finden. Obwohl die verwendeten empirischen Ansätze sehr unterschiedlich sind, lassen sich die erfassten Effekte von Autobahnen in zwei Gruppen zusammenfassen.⁹ Da sind erstens die direkten Kosten und Nutzen einer Autobahn, welche für die Benutzerinnen und Benutzer anfallen. Auf der Kostenseite sind dies die Investitionen in den Bau und den Unterhalt von Strassen (in der Regel finanziert über Steuern oder Abgaben auf dem Treibstoff). Auf der Nutzenseite fallen primär die Zeitgewinne infolge höherer Reisegeschwindigkeiten oder kürzerer Distanzen an. Der Vergleich von Kosten und Nutzen kann mit dem Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen.¹⁰ Die dabei zur Anwendung gelangenden Grundsätze sind teilweise umstritten, namentlich was die Messung der Zeitersparnisse angeht. Ferner deckt eine solche Betrachtung nicht alle möglichen Wirkungen ab. Insbesondere werden Handlungswirkungen, Standortwirkungen und Produktivitätseffekte durch Kosten-Nutzen-Analysen ungenügend erfasst. Zu diesem Zweck haben verschiedene Autoren alternativ und ergänzend zur Kosten-Nutzen-Analyse andere Methoden entwickelt und angewendet (Input-Output-Modelle, Produktionsfunktionsansätze, Unternehmensbefragungen etc.).¹¹

Zu welchen Schlüssen kamen die empirischen Arbeiten, welche die oben genannten Effekte in der Praxis untersuchten?¹² Bei der Verwendung von Kosten-Nutzen-Analysen dominierten auf der Kostenseite die Investitionskosten (weniger die Betriebskosten) und auf der Nutzenseite die Zeitersparnisse. Speziell die im Rahmen der NUP (Nationale Kommission zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken in der Schweiz) durchgeführten Analysen¹³ kamen zu negativen Saldi: Die Kosten überwiegen den Nutzen. Wurde zusätzlich der Versuch unternommen, externe Effekte (Umweltkosten wie Lärm, Landnutzung, Luftbelastung etc.) zu erfassen, so fiel das Resultat noch schlechter aus für die Autobahnen. All diesen Studien ist gemeinsam, dass sie ex-ante erstellt worden sind. Ex-Post Analysen mittels Kosten-Nutzen-Analysen sind kaum bekannt.

Wenn wir diejenigen Studien betrachten, welche Handelswirkungen, Produktivitätseffekte und Standorteffekte zu erfassen versuchen, so kommen wir zusammenfassend zu folgenden Schlüssen. Es fällt erstens auf, dass die positiven Effekte in Bezug auf das Wirtschaftswachstum und die Zahl der Beschäftigten relativ bescheiden sind und oftmals im Bereich der Ungenauigkeit der Messungen liegen (plus minus 1%). Die positiven wirtschaftlichen Effekte des Autobahnbaus sind demnach relativ klein und am wahrscheinlichsten in Regionen, die ohnehin wirtschaftlich gut entwickelt sind. In wirtschaftlichen Randregionen ist der positive wirtschaftliche Effekt klein und hält sich mit den Kosten etwa die Waage. Einige Studien weisen auf negative ökonomische Effekte von Autobahnen für Randregionen hin.¹⁴

Eindeutig positive Zusammenhänge zwischen dem Ausbau der Transportinfrastruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung konnten auf Grund von ökonometrischen Studien ermittelt werden. Hier ist bei der Interpretation der Resultate aber Vorsicht geboten. Zunächst weist ein statistischer Zusammenhang noch keineswegs eine Kausalität nach. Ferner fliessen die Strassenbauten nur zusammen mit anderen Infrastrukturinvestitionen in die Berechnungsmodelle ein. Vielmals ist es dadurch nicht möglich, die Wirkung von Autobahnen zu isolieren und zu präzisen Aussagen zu kommen.¹⁵

Autobahnen als Wirtschaftsmotoren für Randregionen – ein Irrtum

Auf Grund der summarisch präsentierten theoretischen und empirischen Resultate kann der Bau von Autobahnen für eine Region *nicht* a priori als volkswirtschaftlich positiv bezeichnet werden. Es verdichten sich vielmehr die Hinweise darauf, dass in peripheren

Regionen mit guter Basiserschliessung keine wesentlichen wirtschaftlichen Impulse vom Bau der Autobahnen ausgehen und unter Umständen sogar negative Wirkungen in Form von Entleerungseffekten auftreten. Die Beschäftigungseffekte sind theoretisch unsicher und in empirischen Untersuchungen relativ klein und im Bereich von Messfehlern. Die Konsum- und Produktivitätseffekte fallen im für die Autobahnen günstigsten Fall nicht sehr hoch aus, im ungünstigen Fall sind sie negativ, wenn sie mit den Investitionskosten saldiert werden. Hingewiesen sei schliesslich auf die bisher nur mangelhaft berücksichtigten externen Effekte von Autobahnen in den ökonomischen Analysen. Generell kann festgehalten werden, dass der Ausbau von Autobahnen kein geeignetes Instrument zum Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten zwischen Regionen darstellt. Der einseitige Ausbau von Fernstrassen birgt vielmehr die Gefahr in sich, dass bestehende ökonomische Unterschiede noch verstärkt werden.

Vergleichen wir diese Schlussfolgerung mit den Aussagen in der Einleitung, sind wir mit einem Gegensatz konfrontiert. Die Politik glaubt, dass der Bau von Autobahnen die Wirtschaft in peripheren Regionen positiv beeinflusst. Diese Vorstellung lässt sich aber weder theoretisch noch empirisch belegen. Haben wir es also mit einem kapitalen Irrtum zu tun? Und wenn ja, wie kam er zustande und wie konnte er so lange fortbestehen? Am Beispiel der Planung der Nationalstrassen im Wallis möchten ich diesen Fragen nachgehen.

3 Politik und Ökonomie beim Bau der Nationalstrassen im Wallis

Als Einleitung zum Fallbeispiel soll kurz auf die Entstehungsgeschichte der Autobahnen in der Schweiz eingegangen und die Rolle ökonomischer Argumente in der politischen Diskussion rund um den Autobahnbau dargestellt werden.¹⁶ Daraufhin wenden wir uns ausführlicher dem Fallbeispiel zu. An Hand der politischen Diskussion um den Bau der Nationalstrassen im Wallis gilt es zu illustrieren, welchen Stellenwert ökonomische Argumente bei Autobahnbefürwortern und Gegnern im Laufe der Zeit gespielt haben.

Die Bedeutung ökonomischer Aspekte zur Legitimation des Autobahnbaus

Im Bundesgesetz über die Nationalstrassen 1960 können wir in den Grundsätzen für die Ausgestaltung der Nationalstrassen folgendes nachlesen: «(..) sie [die Nationalstrassen] sollen insbesondere eine

sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten.» Dies ist der einzige Satz im gesamten, immerhin 16 Seiten umfassenden Gesetz, der Bezug nimmt auf ökonomische Zielsetzungen im Zusammenhang mit dem Autobahnbau.

Dies erstaunt, angesichts der in der Einleitung angeschnittenen Diskussion um die ökonomischen Auswirkungen von Autobahnen. Warum diese knappe Behandlung eines scheinbar so zentralen Elementes? Zwei Erklärungen bieten sich dafür an. Es könnte erstens sein, dass andere Motive für den Autobahnbau so bedeutend waren, dass sie die wirtschaftlichen Aspekte in den Hintergrund gedrängt haben. Oder es wäre zweitens möglich, dass die wirtschaftliche Bedeutung des Nationalstrassennetzes damals als so selbstverständlich galt, dass ein expliziter Hinweis im Gesetz als nicht notwendig erachtet worden ist.

Wenn wir einige Publikationen aus den 60er Jahren zu Rate ziehen, so drängt sich der Schluss auf, dass beide Erklärungen etwas für sich haben. In der Broschüre «Schweizer Autobahnen in Sicht» können wir etwa lesen: «Die Erkenntnis, dass unser bestehendes Strassennetz trotz fortgesetzten Ausbaus der immer grösser werdenden Verkehrsbelastung nicht mehr gewachsen ist, hat sich überall Bahn gebrochen.»¹⁷ Mit einer Zusammenstellung über die Zunahme des Automobilbestandes in der Schweiz wird diese Aussage belegt: die Zahl von Personenwagen habe zwischen 1944 und 1958 um das 17fache zugenommen. Es war für die Autoren damals klar, «dass zur Befriedigung des zunehmenden Verkehrsvolumens der Bau neuer Strassen nach ausländischem Vorbild notwendig ist».¹⁸ Die (erwarteten) Verkehrsbedürfnisse standen also beim Bau der Autobahnen im Vordergrund,¹⁹ die mit Durchgangsverkehr belasteten Ortschaften sollten entlastet, die Unfallgefahr gesenkt und die Qualität der Strassen insgesamt verbessert werden.²⁰

In der oben genannten Broschüre können wir zudem lesen, dass ein Engpass beim «geschäftlichen Binnenverkehr» zwischen den grossen Zentren und ihren «Ergänzungsgebieten» unbedingt zu vermeiden sei. Ferner solle «das geplante Strassennetz dem Autotourismus dienen, indem es günstige Zugänge zu den Erholungs- und Feriengebieten unseres Landes schafft, wodurch es eine wichtige Funktion im Interesse unserer Fremdenindustrie ausübt.»²¹ Dieser positive «Nebeneffekt» des Autobahnbaus fand in der Folge auch Eingang in das Argumentarium des Bundesrates.²²

Die Förderung ländlicher oder peripherer Wirtschaftsregionen mittels eines Ausbaus von Fernstrassen spielte in der Anfangszeit des Autobahnbaus eine kleine Rolle. Eine solche regionalpolitisch motivierte «Instrumentalisierung» des Autobahnbaus findet sich erst später in den 60er und 70er Jahren im Kontext der Raumordnungspolitik. Verschiedene Untersuchungen übten zwar Kritik an der Idee des Ausgleichs regionaler wirtschaftlicher Disparitäten mittels Strassenbau.²³ Dennoch blieb diese Vorstellung in den Köpfen der Politiker bestehen. Das zeigte u.a. die Arbeit der NUP, der Kommission zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken. In ihrem Zielsystem, das sie zur Beurteilung von Autobahnabschnitten entwickelt hat, wird explizit auf die Bedeutung von Nationalstrassen für den Ausgleich der Regionalwirtschaft hingewiesen.²⁴ Hier kam die Vorstellung eines Ausgleichs regionaler Disparitäten mittels Autobahnbau zum Tragen. Dies wollen wir am Beispiel des Kantons Wallis im Detail darstellen.

Nationalstrassenbau im Wallis - die politische Bedeutung regionalwirtschaftlicher Aspekte

Der Kanton Wallis darf auf Grund seiner Lage und wirtschaftlichen Struktur als peripherer Raum bezeichnet werden. Gemessen am Volkseinkommen liegt der Kanton gemeinsam mit dem Kanton Jura am Schluss der Rangliste der Schweizer Kantone. Hinzu kommt, dass das Wallis eine wenig ausgewogene Wirtschaftsstruktur aufweist. Einerseits kommt dem Tourismus wirtschaftlich eine sehr hohe Bedeutung zu. Der Anteil der Beschäftigten im dritten Sektor liegt weit über 50 Prozent. Andererseits weist das Wallis einen im schweizerischen Durchschnitt überproportional hohen Anteil an Arbeitskräften im Baugewerbe auf.²⁵ Diese Situation galt bereits in den 70er und 80er Jahren und ist auch heute noch gültig. Unter diesen Rahmenbedingungen macht es Sinn, eine stärkere Diversifizierung und wirtschaftliches Wachstum anzustreben.

Bis Mitte der 70er Jahre war das Konzept der Autobahnen im Wallis kaum umstritten. Wie auf Bundesebene wurden Autobahnen als absolute Notwendigkeit betrachtet, angesichts des wirtschaftlichen Aufschwungs und der steigenden Verkehrsnachfrage. Konflikte traten naturgemäss erst auf, als die konkreten Bauarbeiten Mitte der 70er Jahre eingeleitet wurden. Die Konfliktfronten lassen sich nachträglich recht einfach ermitteln. Auf der einen Seite standen die Regierung, die Verwaltung und weite Teile der Wirtschaft (insbesondere die

Bauwirtschaft). Der Staatsrat betrachtete die Autobahn Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre als eine absolute Notwendigkeit. Sie sollte gemäss damaliger Interpretation dazu dienen, die immer stärker steigenden Mobilitätsbedürfnisse in der Region zu befriedigen und gleichzeitig die vom Durchgangsverkehr geplagten Ortschaften im Talgrund zu entlasten. Es sind dies die exakt gleichen Argumente, mit denen Anfang der 60er Jahre das Nationalstrassennetz auf Bundesebene gerechtfertigt wurde. Die Walliser Kantonsregierung kritisierte ferner den Bund, weil dieser den Bau der N9 erst so spät an die Hand genommen habe.

Die Autobahnen hatten für ihre Befürworter im Wallis einen stark symbolischen Charakter: Sie waren ein Inbegriff für den Aufbruch in Richtung Fortschritt. Dies kommt beispielsweise in der Überschrift zum Ausdruck, mit welcher der «Walliser Bote» 1981 seinen Beitrag über die Eröffnung des ersten Autobahnabschnittes überschrieb: «Autobahn-Zeitalter hat begonnen! Seit gestern Nachmittag ist der Kanton Wallis ins Autobahn-Zeitalter eingetreten.»²⁶ In der Aufbruchstimmung schwang neben dem Wunsch nach Befriedigung der Verkehrsnachfrage ein deutlicher ökonomischer Unterton mit. Die Autobahnen N9 und N6 sollten nach Ansicht der Behörden eine zentrale Rolle bei der zukünftigen Entwicklung der regionalen Wirtschaft spielen. Die Regierung versprach sich kurzfristig Aufträge für die lokale Bauwirtschaft. Dies war angesichts der Baisse im Bausektor Ende der 70er Jahre ein wichtiges Argument. Daneben sollten die beiden Autobahnen wichtige Beiträge für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Kantons liefern. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder auf die fehlende Strassenverbindung nach Norden hingewiesen, welche einen bedeutenden Standortnachteil für den Tourismus und die Industrie darstellen würde.²⁷

Die Gegner der Autobahnen im Wallis formierten sich 1977.²⁸ Es bildete sich ein kantonales Komitee gegen die Autobahn Martinach-Brig. Dieses Komitee lancierte eine Petition mit rund 30'000 Unterschriften gegen die Autobahn und legte ihre Position in einem «Weissbuch» dar.²⁹ Neben der Hauptkritik an der Landschaftszerstörung durch die Autobahn enthält das Papier eine ausführliche Diskussion der wirtschaftlichen Auswirkungen des Strassenneubaus. Das Komitee stellte in Abrede, dass der Bau der N9 dem Baugewerbe wesentliche Impulse zu geben vermöge. Weiter wurden die von der Regierung erwarteten positiven Effekte für den

Tourismus in Zweifel gezogen. Das Komitee äusserte zudem die Befürchtung, dass die Attraktivität der Ortschaften in der Talsohle drastisch sinken würde auf Grund der landschaftlichen Beeinträchtigung durch die Autobahn. Das Wallis als Ferienziel würde dadurch Schaden nehmen. Die Positionen waren somit bezogen und sollten sich in der Folge nicht wesentlich ändern. Die Befürworter der Autobahn hatten vorerst die Überhand und mit dem Bau der N9 konnte begonnen werden.

1986 erlangte die Frage der ökonomischen Bedeutung des Autobahnbaus für die Befürworter plötzlich eine zentrale Bedeutung.³⁰ Der Bundesrat beschloss in diesem Jahr, auf den Bau des «Rawils» (N6) zu verzichten. Gründe waren einerseits die hohen Kosten und andererseits die für den Bau notwendigen Eingriffe in die Natur und Landschaft vor allem auf der «Berner Seite» des Projektes. Die sogenannte «Weber-Initiative»³¹ hatte hier massiven Druck erzeugt. Diesem vermochte die primär ökonomische Argumentation der Befürworter der N6 nicht Stand zu halten. Obwohl die wirtschaftlichen Effekte der Autobahn auf Grund des 1980 erstellten Gutachtens als gegeben erachtet wurden, folgte das Parlament dem Bundesrat, wobei es bei der Güterabwägung dem Landschaftsschutz grösseres Gewicht beimass als den ökonomischen Impulsen für die Randregionen.

Die Walliser Behörden reagierten mit Empörung auf diesen Entscheid. Der Staatsrat nahm mit Befremden von der Botschaft des Bundesrates Kenntnis und reagierte mit einem Positionspapier. Die darin aufgebaute Argumentation zugunsten des «Rawils» basierte im wesentlichen auf den erwarteten positiven wirtschaftlichen Auswirkungen: die Strassenverbindung könne die wirtschaftliche Isolierung des Wallis durchbrechen helfen, bilde eine Grundlage für das zukünftige wirtschaftliche Wachstum, namentlich im Tourismus und diene somit dem Ausgleich der Wirtschaftskraft zwischen dem Wallis und den ökonomisch starken Regionen des Schweizer Mittellands. Die Frage der Befriedigung der steigenden Mobilitätsbedürfnisse trat für einmal hinter die wirtschaftspolitischen Argumente zurück.³²

Der regionalwirtschaftlich geprägte Argumentenkatalog der Regierung zugunsten des «Rawils» wurde nicht überall im Wallis gut aufgenommen. Erstaunlicherweise waren es nicht so sehr die Autobahngegnerinnen und -gegner, sondern das Oberwallis als Region, das sich gegen die Haltung der Walliser Regierung aussprach. Es wurde darauf hingewiesen, dass der «Rawil» nur dem Mittelwallis ökonomisch etwas bringen würde, hingegen der Wirtschaft im Ober-

und Unterwallis kaum wirtschaftliche Impulse zu geben vermöge. Vielmehr bestanden Befürchtungen, wonach die Tourismusstationen des Oberwallis durch die verkehrstechnisch günstiger gelegenen Destinationen im Mittelwallis stark konkurrenziert würden.³³ Statt auf die Realisierung des «Rawils» zu insistieren, forderten die Autobahnkritiker die Prüfung von Kompensationslösungen. Die Regierung nahm diesen Vorschlag erst später auf, als der Kampf um den «Rawil» bereits verloren war.

Nachdem der «Rawil» aus dem Autobahnnetz gestrichen worden war, setzte die Walliser Regierung ihre Bemühungen zur Fertigstellung der begonnenen N9 um so intensiver fort. In ihren Verlautbarungen zur Eröffnung des Abschnittes Riddes-Sion wies der Staatsrat erneut auf die hohe Symbolkraft der Verkehrsverbindung hin: «(..); elle [die N9] charrie une forte valeur symbolique; elle matérialise la participation valaisanne à un projet national. La N9 relie la capital valaisanne aux autres cantons suisses et à l'Europe». Und in ähnlicher Art und Weise kommentierte die Presse die Eröffnung der neuen Strasse: «Die N9 - Ein neues Herz für den Kanton Wallis» überschrieb der Brückenbauer seine Berichterstattung zum Thema.³⁴ Mit Nachdruck drängte die Regierung auf eine möglichst rasche Realisierung des verbleibenden Abschnittes Sion-Brig. Das höhere Verkehrsaufkommen, die ungenügende Verkehrssicherheit und die Entlastung der Talgemeinden mache einen schnellen Bau der N9 notwendig. Und wie bereits in früheren Phasen wurde der Hinweis auf die erwarteten positiven Auswirkungen der Autobahn für den Tourismus und die Industrie als zusätzliches Argument nachgeschoben.³⁵ Allerdings räumte die Regierung ein erstes Mal ein, dass nicht alle Wirtschaftskreise sich einen steigenden Profit von der Autobahn versprechen würden. So etwa bekundete die Lonza AG in Visp (einer der grössten Arbeitgeber im Oberwallis) wenig Interesse an der neuen Strassenverbindung.³⁶

Ab Anfang der 90er Jahre begann die Planung der N9 im Oberwallis Gestalt anzunehmen. Ihre Umsetzung verlief aber äusserst harzig. Hauptstreitpunkt waren die Linienführung in den einzelnen Ortschaften, insbesondere in Visp. Die politischen Parteien, die einzelnen Gemeinden und verschiedene Interessengruppen lagen sich gegenseitig in den Haaren. Umweltpolitisch motivierte Einsprachen verschleppten die Planung und liessen einen Baubeginn in weite Ferne rücken.

Die Auseinandersetzung setzt sich in den gleichen Bahnen bis heute fort. Die Befürworter weisen bei jedem Abschnitt, der neu realisiert

wird, auf den Symbolgehalt und die zu erwartenden Vorteile des Autobahnbaus für die Wirtschaft hin. Immer wieder gibt die Regierung den Bundesbehörden zu verstehen, dass der Kanton nun genügend lange auf die Nationalstrasse gewartet habe und mit deren Realisierung zügig vorangeschritten werden solle. Und im Hinblick auf drohende Kürzungen im Baubudget des Bundes mahnt der Staatsrat den Bundesrat «den Letztbedienten das Mahl nicht zu entziehen».³⁷ Die staatsrätlichen Worte vermögen den Konflikt um die Bedeutung der Autobahn nicht zu überspielen. Zwar sind sich alle Parteien einig, dass eine Entlastung der Talgemeinden vom Verkehr notwendig sei. Während die Befürworter der Autobahn eine vierspurige Variante für unabdingbar halten, möchten die Gegner eine zweispurige Variante und eine Priorisierung der Dorfumfahrungen erreichen. Im Windschatten dieser Argumente kamen die ökonomischen Auswirkungen der N9 zur Sprache. Der Gegensatz zwischen Befürwortern und Gegnern einer Autobahn scheint dabei unüberbrückbar zu sein, die Gewissheit, im Recht zu sein, auf beiden Seiten unerschütterlich. So schrieb Paul Schmidhalter 1993: «Wir wissen, dass der Bau der Autobahn [gemeint ist der neu eröffnete Streckenabschnitt Sitten-Siders] positive Auswirkungen auf die Wirtschaft hat. [...] Der Werk- und Industriepark Mittelwallis wird mit jedem zusätzlichen Autobahnabschnitt aufgewertet. Die Region wird attraktiver. Neue Unternehmen siedeln sich an. Diese schaffen neue Arbeitsplätze.»³⁸ Diesen Aussagen wurde in Beiträgen der lokalen Presse widersprochen. So schrieb ein Redaktor des Walliser Boten zur Neueröffnung des Technoparkes «Urbanopol» in Sitten: «In hohen Tönen lobte die Oberwalliser Vereinigung für Industrie und Gewerbe (...) die positiven Auswirkungen der Autobahn für die Kantonshauptstadt.» Die N9 sollte - immer gemäss Pressebericht - mithelfen, im «neu entstandenen Technopark mehrere hundert neue Arbeitsplätze im Bereich der Spitzentechnologie zu schaffen». Die Realität sehe anders aus, fährt der Beitrag fort. Der Technopark stehe leer und werde von Wirtschaftsfachleuten als «reinste Immobilienspekulation abqualifiziert». Ein Jahr nach Fertigstellung seien die Räumlichkeiten noch immer unbenutzt.³⁹

Die Auseinandersetzung bleibt bis heute in der Schwebe, hat an Intensität aber stark eingebüsst. Nach Annahme der Alpeninitiative konzentrierte sich alles auf die Frage, ob eine vierspurige Autobahn überhaupt noch möglich sei. 1993 konnte ein von allen Seiten unbestrittener Zubringer in die Vispertäler gebaut werden. Für die Umfahrung von Visp erzielten die Parteien nach jahrelangem Streit

1997 mit der Südumfahrung eine Lösung. Auf den anderen Abschnitten ist das Verfahren noch offen. Eine Beschleunigung des Baus zeichnet sich hingegen ab. 1998 haben die Umweltschutzorganisation und die Behörden eine Vereinbarung zum Bau der Nationalstrasse A 9 unterzeichnet. Hintergrund war die Erkenntnis auf der Behördenseite, dass ein Konflikt mit den Umweltschützern den Bau weiterhin massiv verzögern würde. Umgekehrt machte sich bei den Umweltorganisationen die Erkenntnis breit, dass mit den bestehenden Mitteln der Autobahnbau wohl verzögert, nicht aber verhindert werden könne. Sie verzichteten daher auf weitere Einsprachen, worauf die Behörden im Gegenzug eine umfassende Informationspolitik versprachen und Garantien über den Schutz des Pfynwaldes und anderer Gebiete abgaben.⁴⁰

4 Schlussfolgerungen: Die Randregionen in der Autobahnfalle

Wir kommen nach der Darstellung der ökonomischen Überlegungen im Kapitel zwei und dem Fallbeispiel in Kapitel drei auf unsere eingangs gestellten Fragen zurück: Welche Rolle spielte die wirtschaftliche Förderung von Randregionen in der Diskussion rund um den Bau von Autobahnen? Konnte damit ein Ausgleich regionaler Disparitäten erreicht werden, und wäre es möglich, dies auch mit anderen Mitteln zu erreichen?

Auf die erste Frage lässt sich wie folgt antworten. Erstens ist es offenbar so, dass in der Startphase des Autobahnbaus auf Bundesebene der Glaube an den Fortschritt eng mit den neuen Verkehrsachsen verknüpft war und vorerst ausreichte, um die Bauvorhaben zu rechtfertigen. Die ökonomisch positiven Auswirkungen wurden implizit als gegeben unterstellt und dienten als eine willkommene *zusätzliche* Legitimation. Die wirtschaftspolitische Argumentation diente als nachträgliche Begründung der teilweise enormen Investitionen. Daran hatte sich rund 20 Jahre Jahre nach der Schaffung des Bundesgesetz 1960 bei verschiedenen Exponenten der Politik und Wirtschaft nichts geändert. Der Symbolgehalt der Autobahnen bestand weiterhin. Lediglich an den Punkten der politischen Diskussion, an denen die Autobahnen ernsthaft in Frage gestellt wurden, drängte die ökonomische Argumentation in den Vordergrund («Rawil») und beherrschte die Diskussion. Dies war in der Regel bei Autobahnabschnitten in peripheren Regionen der Fall. Insgesamt gilt die Feststellung, dass es vor allem die Auswirkungen der Autobahnen auf die Umwelt und Landschaft sind, welche zu Verzögerungen führten.

Die regionalwirtschaftliche Diskussion bildete lediglich einen Nebenschauplatz.⁴¹

Auf die zweite Frage, ob Autobahnen einen Beitrag zum Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten geleistet haben, müssen wir im Prinzip mit nein antworten. Die in Abschnitt zwei vorgestellten Ergebnisse lassen diesen Schluss zu, wobei die Situation von Fall zu Fall neu zu beurteilen ist. Tatsache ist, dass die in der Schweiz Anfang der 80er Jahre erstellten Studien in die politische Diskussion um die Nationalstrassen im Wallis praktisch nicht eingeflossen sind. Auch heute noch kommen die wirtschaftlichen Argumente zu Gunsten der Autobahnen so daher, als hätte eine ökonomische Auseinandersetzung darüber nie stattgefunden. Dieser Befund ist unbefriedigend und es erstaunt, dass bei einem Werk, für das alleine im Oberwallis 2,3 Mrd. Franken ausgegeben werden sollen, von offizieller Seite nie eine umfassende ökonomische Analyse vorgenommen worden ist (ganz im Gegensatz zu den ökologischen Auswirkungen, welche Gegenstand zahlreicher Umweltverträglichkeitsprüfungen darstellten). Dies führt uns zu folgender Feststellung: Die Befürworter von Autobahnen und insbesondere die offizielle Politik (Regierung) nahmen die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Thema Autobahnen nicht zur Kenntnis. Der positive Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Autobahnbau wurde als gegeben und selbstverständlich betrachtet. Die Vorstellung der Nationalstrassen als Wirtschaftsmotor lebt bis heute fort. Weshalb ist das so? Zwei Erklärungen bieten sich dafür an. Eine erste lässt sich als implizite Theorie in den Köpfen der Politikerinnen und Politiker umschreiben, eine zweite hängt mit den Finanzierungsmechanismen des Nationalstrassenbaus zusammen. Auf beide möchten wir kurz eingehen.

Autobahnen als implizite Theorie in den Köpfen der Politiker

Die «implizite Theorie» geht von folgenden Überlegungen aus: Die Vorstellung, dass die Autobahnen zu einer Stimulierung der regionalen Wirtschaft führen, beruht auf einem (ökonomisch zweifelhaften bis falschen) Modell, das von der Wissenschaft zwar widerlegt, in den Köpfen der Politiker aber immer noch weit verbreitet ist.⁴² Entsprechend dem (falschen) Modell in den Köpfen der Politiker werden Mittel zum Ausbau von Fernstrassen gesprochen, um die Produktivität der Wirtschaft einer Region zu erhöhen und neue Firmen in Randregionen anzusiedeln (dies war und ist ein oft genanntes Argument beispielsweise im Zusammenhang mit der N6 oder N9 im

Wallis). In der Realität spielen die Transportkosten, die Erreichbarkeit und die Anbindung an die Transportwege nicht die zentrale Rolle bei der Produktivität von Unternehmen und deren Wahl von Wirtschaftsstandorten, wie es den Politikern vorschwebt. Vielmehr spielen andere Argumente (z. B. das Arbeitskräfteangebot) eine viel wichtigere Rolle; der Bau von Autobahnen führt nur zur Verlagerung von Firmenstandorten innerhalb der Region und nicht zur Neuansiedlung von Firmen aus anderen Regionen. Bleibt der ökonomische Erfolg des Autobahnbaus in der Folge aus, so wird der Grund nicht in der fehlerhaften Denkweise der öffentlichen Politik gesucht, sondern beispielsweise bei der mangelnden Risiko- und Investitionsbereitschaft der Unternehmen in- und ausserhalb einer Region, die mit ihrem Verhalten die Bemühungen der Politik nicht unterstützen. Eine solche Denkweise wurde beispielsweise in der Technologiepolitik nachgewiesen.⁴³ Das interessante (und gefährliche) dabei ist, dass dieses Denkmuster immun ist gegen Misserfolge. Wenn diese auftreten, werden sie nicht auf die Denkfehler der Politiker, sondern auf das Versagen dritter (der Unternehmen) zurückgeführt. Die Diskussion um den Einfluss der Autobahn auf die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Sitten trägt Züge, welche mit diesem Denkmuster erklärt werden könnte.

Doch was wäre, wenn die Politiker die ökonomischen Zusammenhänge zwar erkannt hätten, ihnen in der Praxis aber nicht folgen würden? Wie lässt sich ein solches Vorgehen erklären? Wenden wir uns einem zweiten Erklärungsansatz zu, der die mangelnde Berücksichtigung ökonomischer Erkenntnisse in der Autobahnpolitik erklären könnte.

Regionales Denken und Finanzmechanismen des Nationalstrassenbaus

Eine zweite Erklärung für die geringe Beachtung ökonomischer Erkenntnisse in der politischen Diskussion um den Bau von Autobahnen geht von einem anderen Mechanismus aus, der starke Ähnlichkeiten mit den Annahmen in der Theorie des Public Choice/ Rational Choice aufweist.⁴⁴ Die Politiker würden demnach so handeln, dass sie ihren persönlichen Nutzen maximieren können, was in der Politik (salopp formuliert) gleichzusetzen ist mit einer Wiederwahl. Aus dieser Sicht macht es Sinn, sich für den Bau einer Autobahn einzusetzen, weil dadurch Gelder (vom Bund) in die eigene Region gebracht werden, welche der mächtigen Baulobby zugute kommen. Dafür lohnt sich der Einsatz, auch wenn im Lichte ökonomischer Erkenntnisse die wirtschaftlichen Impulse von Autobahninvestitionen

zweifelhaft sind. Es ist vielmehr sogar unerheblich, ob der ökonomische Zusammenhang gegeben ist. Entscheidend ist der Erfolg gegenüber den Wählerinnen und Wählern sowie den starken Lobbygruppen.

Würden sich die Politikerinnen und Politiker anders verhalten, wenn sie alle Fakten der ökonomischen Diskussion rund um den Bau der Autobahnen kennen und sich nicht ausschliesslich eigennützig verhalten würden? Die Antwort lautet theoretisch gesehen nein! Die Rahmenbedingungen des Nationalstrassenbaus ermöglichen es im Fallbeispiel Wallis und vermutlich auch im Beispiel Jura vielen Gewählten gar nicht, sich anders zu verhalten, und zwar aus zwei Gründen.

Erstens sind in allen wichtigen Landesgegenden und vor allem in den wirtschaftlich starken Regionen die Autobahnen gebaut und die Gelder ausgegeben. Ausgerechnet aber in den wirtschaftlich schwachen peripheren Regionen sind die Autobahnabschnitte noch nicht realisiert. Unter diesen Bedingungen auf eine Autobahn zu verzichten, kann Ressentiments wecken und den Unmut der Wähler gegen die Politik in Bern im allgemeinen und gegen die eigenen Vertreter im speziellen hervorrufen. Diesem Unwillen der Wählerschaft wird sich freiwillig kein Politiker aussetzen wollen. Dies vermag das Zitat des Walliser Staatsrates zu illustrieren, der den Vertreter des Bundes in Hinblick auf den ausstehenden Bau der N9 mahnt, «man solle den Letztbedienten das Mahl nicht verwehren».

Nicht nur wegen der Rücksichtnahme auf das eigene Wahlvolk stehen den regionalen Politikern wenig Alternativen zur Verfügung. Angenommen, die Walliser Regierung möchte ihre Wirtschaft statt mit einer 2,3 Milliarden schweren Investition für eine Autobahn mit Geldern für das Bildungssystem fördern. Dies wäre ein vom Wahlvolk durchaus akzeptable Variante. Sie scheitert aber an der Finanzierung. Diese müsste der Kanton selber sicherstellen, denn die angesprochenen 2,3 Mrd. Franken für die Autobahn von Siders nach Brig stehen dafür nicht zur Verfügung. Diese befinden sich in dem durch den Treibstoffzollzuschlag gespeisten Fonds, dessen Verwendung bekanntermassen zu einem grossen Teil zweckgebunden ist. Hier einen Transfer von Mitteln aus der Treibstoffkasse in die regionale Bildungspolitik anstreben zu wollen, ist politisch äusserst heikel und sehr unsicher. Jeder Politiker, der dies versucht, geht ein hohes Risiko ein, am Schluss mit leeren Händen da zu stehen: ohne Autobahn und ohne Kompensation. Genau dieser Effekt ist denn auch beim «Rawil» tatsächlich eingetreten. In der Planungsphase sind die Alternativen zur

N6 (Gratisautoverlad am Lötschberg) nie gründlich erarbeitet und dem Bau der Autobahn gegenüber gestellt worden.⁴⁵ Die Walliser Regierung hat sich bis zum Schluss für den «Rawil» eingesetzt und hat Alternativen erst dann gefordert, als der negative Entscheid gefallen war. Dies versetzte sie in eine schlechte Verhandlungsposition gegenüber dem Bund und es dauerte entsprechend lange, bis Teilkompensationen eintrafen. Folglich kann es für die Lokalpolitiker durchaus vernünftig sein, auf den Bau einer Autobahn zu beharren und das in Kenntnis der ökonomischen Zusammenhänge, und zwar wegen eines Mangels an Alternativen.

Die Politik befindet sich somit in einer Autobahnfalle. Unter den Annahmen der impliziten Theorie hat sie diese selbst verschuldet, unter den Voraussetzungen des Modells des Rational Choice entsteht die Falle durch die vorhandenen Rahmenbedingungen. Welche Wege gäbe es heraus aus der Autobahnfalle?

Auswege aus der Autobahnfalle

Zwei Möglichkeiten scheinen erfolgversprechend. Zunächst müssen die ökonomischen Auswirkungen von Autobahnen gründlich abgeklärt werden. Die dabei entstehenden Kosten sind angesichts der Gesamtkosten der Bauvorhaben marginal. Hingegen wären die gewonnenen Erkenntnisse für die Politik von zentraler Bedeutung, namentlich was die potentiell negativen Auswirkungen des Autobahnbaus auf die regionale Wirtschaft angeht. Denn wenn die Resultate einiger ökonomischen Analysen zutreffen sollten, so könnte sich der schlimmste anzunehmende Zustand einstellen: Die regionale Ökonomie würde nicht nur nicht von der Autobahn profitieren, sondern sogar negative Auswirkungen zu gewärtigen haben. Ein solcher Befund würde die implizite Theorie in den Köpfen der Politiker in Frage stellen, nützt aber wenig, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen respektive die Autobahn schon gebaut ist. Also braucht es die ökonomischen Analysen vor dem Bau. Wie sind diese durchzuführen? Das Fallbeispiel Wallis beim «Rawil» hat gezeigt, dass die wirtschaftlichen Interessen innerhalb einer Region unterschiedlich sein können. Eine ökonomische Analyse müsste daher auf einem gemeinsam erarbeiteten Zielsystem beruhen und kann sich an dem Verfahren orientieren, das Bovy für die Streckenführung in den frühen 80er Jahren durchgeführt hat.⁴⁶ In der Konsequenz bedeutet ein solches Vorgehen die Aufwertung ökonomischer Aspekte beim Entscheid für oder wider neue Autobahnbauten.

Der zweite Ausweg aus der Autobahnfalle wäre das Nachdenken über eine Redimensionierung von Strassenabschnitten, verbunden mit Kompensationen. Im Falle des «Rawils» bestand die Kompensation in der Verbilligung der Tarife für den Autoverlad am Lötschberg. Dies wäre nicht die einzige Möglichkeit. Die Regionalökonomie hat bereits in den 80er Jahren darauf verwiesen, dass der Bau von intra-regionalen Verkehrswegen (im Wallis z. B. der Strassen in die Seitentäler oder die Verbindungen mit öffentlichem Verkehr in die Tourismuszentren) die regionale Wirtschaft nachhaltig stärken könnte.⁴⁷ Damit wären mögliche Kompensationslösungen gefunden. Möglichkeiten gäbe es darüber hinaus noch viele, auch wenn sie schwieriger zu realisieren sind: Zu denken ist an Investitionen in Telekommunikationseinrichtungen, in den Bildungsbereich etc. Damit liessen sich durchaus regionalwirtschaftliche Impulse auslösen, insbesondere dann, wenn mit einem Budget von 2,3 Mrd. operiert werden könnte, wie es für den Bau der Autobahn im Oberwallis vorgesehen ist.

Angaben zum Autor

Stefan Rieder, Studium der Volkswirtschaft und Politikwissenschaft an der Universität Bern, seit 1994 Mitarbeiter am Institut für Politikstudien Interface in Luzern, 1997 Dissertation im Bereich der Energiepolitik, Tätigkeitsschwerpunkte Energiepolitik, Reformen öffentlicher Verwaltungen, Evaluation staatlicher Massnahmen

¹ NZZ Nr. 265 14./15. 11. 1998 13.

² Eine ähnliche Berichterstattung neueren Datums lässt sich nicht nur über den Kanton Jura finden, sondern beispielsweise auch im Zusammenhang mit der Eröffnung der A3 zwischen Frick und Birrfeld oder der A1 in der Broye; vgl. NZZ 17.10.1996 und NZZ 13.12.1996.

³ UK Department of the Environment, Transport and the Regions, *SACTRA-Transport Investment, Transport Intensity and Economic Growth*, Interim Report, Interim Report, London 1998 (in der Folge zitiert als SACTRA 1998).

⁴ Vgl. dazu Andreas Jalsovec, *Verkehr, Handel und die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen - Gedanken zu einem ökonomischen Mythos*, Augsburg 1997 4f.

⁵ Vgl. dazu Andreas Jalsovec, *Verkehrsentwicklung und ökonomische Entwicklung von Regionen - Theoretische Analysen der wirtschaftlichen Folgen einer Verbesserung von Verkehrssystemen*, Arbeitsbericht, Augsburg 1998 3f. (in der Folge zitiert als Jalsovec 1998).

⁶ Jalsovec 1998 7f.

⁷ Vgl. dazu unter anderen Fritz Voigt, *Verkehr*, Bd. 2, *Die Entwicklung von Verkehrssystemen* Berlin 1965 und Fritz Voigt, *Verkehr*, Bd. 1, *Die Theorie der Verkehrswirtschaft* Berlin 1973.

⁸ Die gemachten Schlussfolgerungen lassen sich auf Grund einer Reihe von Arbeiten bestätigen. Für eine Übersicht vgl. Stefan Rieder, *Autobahnbau als Instrument zur Förderung regionaler Wirtschaft?*, Luzern 1996 (in der Folge zitiert als Rieder 1996); Jalsovec 1998; SACTRA 1998; Alan McKinnon, *The Contribution of Road Construction to Economic Development*, Brussels 1995; Johannes Bröcker, *An Evaluation of Economic Effects of Road Investments*, Brussels 1995; Piet Rietveld, Frank Bruinsma, *Road Infrastructure, Productivity, Employment and Social Cohesion in Europa*, Brussels 1995; eine gute Übersicht bietet auch T&E, *Roads and Economy*, T&E publications 96/1, Brussels 1996.

⁹ Jalsovec 1998 11f.

¹⁰ Für einen Überblick über das Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse vgl. unter anderen G. Abay, *Kosten-Nutzen-Analysen für Verkehrsprojekte*, IVT-Bericht, Zürich 1983; E. J. Mishan, *Cost-Benefit-Analysis*, London 1995; die Frage der Zeitgewinne im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen wird gegenwärtig vom Wuppertaler Institut in Deutschland neu lanciert; entsprechende Publikationen sind in Vorbereitung; für eine Zusammenfassung dieser Diskussion in den 80er Jahren vgl. Stefan Studer, *Nationalstrassen oder die Demokratie bleibt auf der Strecke*, Macht und Ohnmacht im schweizerischen Nationalstrassenbau Zürich 1985 S. 142 (in der Folge zitiert als Studer 1985).

¹¹ Jalsovec 1998 11f.

¹² Es existieren eine Reihe von Literaturlauswertungen zum Thema. Für eine Übersicht über einschlägige Arbeiten vgl. H. Lutter, *Raumwirksamkeit von Fernstrassen*, Bonn 1980; Mathias Pfammatter, Rieder Stefan, *Ökonomische Evaluation der Nationalstrasse N9 im Oberwallis*, Bern 1991 (in der Folge zitiert als Pfammatter/Rieder 1991); Rieder 1996, Jalsovec 1998, SACTRA 1998.

¹³ Kommission zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken (NUP), *Schlussbericht*, Bern 1981 (in der Folge zitiert als NUP 1981).

¹⁴ Vgl. z.B. Rieder 1996 S.9; für die Schweiz sei insbesondere auf eine Untersuchung für den Kanton Uri verwiesen: Heini Sommer, *Kantonale Nationalstrassenrechnung*, Die Kosten und Erträge des Kantons Uri, ihr Vergleich mit anderen Kantonen und eine ökonomische Analyse der bundesstaatlichen Regelungen im Nationalstrassenbereich, Bern 1990.

¹⁵ Jalsovec 1998.

¹⁶ Für eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte des Autobahnbaus in der Schweiz sei auf folgende Arbeiten verwiesen: Michael Ackermann, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961*, Bern 1991; Michael Bassand, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Robert Stüssi, Léopold Veuve, *Politique des routes nationale, Acteurs et mise en oeuvre*, CEAT, Lausanne 1986 (in der Folge zitiert als Bassand 1986); Georg Kammann, *Mit Autobahnen die Städte retten?* Städtebauliche Ideen der Expressstrassen-Planung in der Schweiz 1954 bis 1964, Dissertation Zürich 1990 (im Folgenden zitiert als Kammann 1990); Werner Reh, *Politikverflechtung im*

Fernstrassenbau der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Frankfurt am Main 1988; Studer 1985.

¹⁷ Arbeitsgemeinschaft für bituminösen Strassenbau (Hg.), *Schweizer Autobahnen in Sicht*, Zürich 1960, S.1 (im folgenden zitiert als Arbeitsgemeinschaft 1960).

¹⁸ NUP 1981 21.

¹⁹ Studer 1985, S. 13, Bassand 1986 16.

²⁰ Sonntagszeitung 5. 7. 1998.

²¹ Arbeitsgemeinschaft 1960, 4.

²² Rede von Bundesrat Tschudi anlässlich der Eröffnung der N1, vergleiche dazu Baudirektion der Kantone Zürich, Thurgau und St. Gallen (Hg.), *Nationalstrasse N1 Winterthur-St. Gallen*, St. Gallen 1969; Kammann 1990 90.

²³ Chr. Hanser, S. Huber (Hg.), *Hat die traditionelle Infrastrukturförderung für periphere Regionen ausgedient?* Diessenhofen 1982 218.

²⁴ NUP 1981 70.

²⁵ Pfammatter/Rieder 1991 71.

²⁶ Walliser Bote 16. 12.1981.

²⁷ Ph. Bovy, *Réexamen N9 Riddes Brig*, Lausanne 1985 S. 24 (im Folgenden zitiert als Bovy 1985) und Staatsrat des Kantons Wallis, *Leitbild Wallis*, Sion 1994 S. 154 (im Folgenden zitiert als Staatsrat 1984).

²⁸ Bassand 1986 132 ff.

²⁹ Kantonales Komitee gegen die Autobahn Martinach-Brig (Hg.), *Weissbuch*, Riddes 1977.

³⁰ Vgl. dazu auch Studer 1985 141ff.

³¹ Eidgenössische Volksinitiative 'für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen, eingereicht im Oktober 1982 vom Komitee 'Helvetia

Nostra '. Die Initiative wurde später im Dezember 1986 nach dem negativen Entscheid von Bundesrat und Parlament zum Rawil zurückgezogen.

³² Staatsrat des Kantons Wallis (Hg.), *N6 Informationsdokument des Staates Wallis*, Sion 1986.

³³ Vgl. dazu Walliser Bote 21./22. 2. 1986.

³⁴ Brückenbauer 11, 15.3.1989.

³⁵ Département des Travaux publics du Valais, *Information Routes nationales N9 Inauguration du Tronçon Riddes Sion Ouest*, Sion 1988.

³⁶ Baudepartement des Kantons Wallis, Pressekonferenz 5. Juni 1989.

³⁷ Walliser Bote 17.12.1991.

³⁸ Paul Schmidhalter, *Beitrag zur regionalen Entwicklung im Wallis*, strasse und verkehr 11, November 1993 212-218.

³⁹ Walliser Bote 2.2.1991.

⁴⁰ Vergleiche dazu Tagesanzeiger 18.2.1998.

⁴¹ Die ökonomischen Aspekte waren beispielsweise bei der Überprüfung der N9 durch Bovy kein Thema, die Diskussion dreht sich primär um die Linienführung, die damit verbundenen Eingriffe in die Landschaft und den Ausbaugrad der Autobahn, vgl. dazu Bovy 1985, Bassand 1986 132 ff.

⁴² Vergleiche dazu Rieder 1996.

⁴³ J. Hofman, *Implizite Theorien in der Politik*, Studien zur Sozialwissenschaft, Opladen 1993.

⁴⁴ Vgl. dazu Bruno S. Frey, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981 180 ff, Paul A. Samuelson, William Nordhaus, *Economics*, Twelfth Edition 1985 702 ff.

⁴⁵ Vgl. Studer 1985 141.

⁴⁶ Bovy 1985.

⁴⁷ Rico Maggi, *Strassennetzausbau und raumwirtschaftliche Entwicklung*, in Christian Hanser, Simon Huber, *Hat die traditionelle Infrastrukturförderung für periphere Regionen ausgedient?* Diessenhofen 1982 141.