

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommuni-
kation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern

netzplanung@astra.admin.ch

Bern, 30. April 2018

Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen und zu den grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz sowie zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörigen Verpflichtungskredit: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Möglichkeit, sich zur oben erwähnten Vorlage äussern zu können. Zu den konkreten Planungsvorhaben, die im Bericht aufgeführt sind, nehmen wir allerdings keine Stellung.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die Nationalstrassen absorbieren einen grossen Teil des motorisierten Verkehrs und sind insofern ein unabdingbarer Teil des gesamten, gut funktionierenden Verkehrsnetzes der Schweiz. Der Unterhalt und Ausbau dieses Netzes ist mit der unbefristeten Finanzierung des NAF so abgesichert worden, dass eine langfristige Planung möglich ist. Der SGB hat sich 2014 positiv zur Einrichtung dieses Fonds geäussert, aber bereits damals festgehalten, dass dies keinesfalls zu einem verstärkten Ausbau des Nationalstrassennetzes führen darf. Ausgebaute Strassen führen zu mehr motorisiertem Individualverkehr und dieser dann unweigerlich wieder zu mehr Staus. Der NAF wurde nicht eingerichtet um eine Dynamik des Ausbaus zu fördern, sondern um eine nachhaltige Infrastruktur zu fördern und zu unterhalten, die das Verkehrsnetz als Ganzes betrachtet.

Die Agglomerationsprogramme sind ein zentraler Pfeiler des NAF und sie sind ein gewichtiger Grund, wieso der SGB die Einrichtung des Fonds unterstützte, obwohl die Finanzierung mittels verstärkter Zweckbindung der Mineralölsteuer und der Automobilsteuer von uns abgelehnt wurde. Wir bedauern es noch immer, dass die Chance zu einer deutlichen Erhöhung des Mineralölsteuereinzugs verpasst wurde. Der Modal Split würde sich dynamischer zugunsten des öffentlichen Verkehrs entwickeln. Und der Schienenverkehr bekäme etwas mehr Spielraum im an sich ungleichen Wettbewerb mit der Strasse.

Der NAF ist mit einem komfortablen Finanzpolster gestartet, weshalb der Bundesrat bei der Abstimmung von einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags abgesehen hat. Diese ausserordentlich bescheidene Erhöhung um 4 Rappen/l Benzin und Diesel soll nämlich erst greifen, wenn die Reserven des NAF unter 500 Mio. Franken sinken würden. Dies, so wurde bei der Abstimmung prognostiziert, würde schon 2019 der Fall sein. Weit gefehlt.

Der Bundesrat beantragt nämlich nun mit dieser Vorlage einen Zahlungsrahmen von insgesamt 8.156 Mrd. Franken für die Jahre 2020-2023 für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Nationalstrassennetzes. Der Finanzbedarf im ebenfalls hier vorliegenden Ausbauschnitt 2019 beträgt 2.3 Mrd. Franken und darüber hinaus kostet die 2. Tunnelröhre am Gotthard vorerst geschätzte 2.1 Mrd. Franken. Trotz diesem Finanzbedarf von gut insgesamt 13.5 Mrd. Franken braucht es aber keine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags. Damit wolle man nochmals 5 Jahre zuwarten. Der Grund liegt darin, dass beim Start des NAF viel zu pessimistische Schätzungen angestellt wurden. Der Fonds startete nämlich statt mit 1.4 Mrd. Franken mit gut doppelt so viel Reserve. Die Versuchung dürfte damit gross sein, unnötig viel Geld in den Strassenausbau zu stecken. Vor dieser Gefahr warnten im Vorfeld der Abstimmung zum NAF nicht nur der VCS und die Umweltverbände, sondern auch die Finanzverwaltung.

Gleichzeitig wird vom Bundesparlament jedes Jahr am Budget der schwach gebundenen Ausgaben geschraubt, stehen Personaletat, Entwicklungsgelder, Sozialausgaben und Bildung unter anhaltendem Druck. Der SGB sieht dies mit grosser Sorge. Durch die höhere Zweckbindung der Mineralölsteuererträge (seit 2018 5 Prozent, ab 2020 sogar 10 Prozent) werden der Bundeskasse heute 125 Mio. Franken, ab 2020 rund 250 Mio. Franken entzogen. Geld, das dem Service public fehlt. Die höhere Zweckbindung, dies bestätigt nun diese Vorlage, ist angesichts der guten Finanzlage des NAF noch auf Jahre hinaus unnötig und müsste deshalb wenigstens sistiert werden. Stattdessen sollte nicht bis 2024 mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags abgewartet werden. Dies wäre eine kleine Korrektur, die das Parlament zugunsten einer ausgewogeneren Finanzierung des Service public und einer verbesserten Umweltbilanz vornehmen könnte. Die rechtliche Basis dafür wäre ja vorhanden, da die höhere Zweckbindung nur «in der Regel» vorgesehen ist. In Finanzlagen, die Sparmassnahmen nötig machen, kann davon abgesehen werden.

Zu den Fragen äussert sich der SGB wie folgt:

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Der SGB hat die Einrichtung des NAF als unbefristeter Fonds zur Finanzierung des Betriebs, Unterhalts und Ausbau des Nationalstrassennetzes und für den Agglomerationsverkehr unterstützt. Auch der Bundesbeschluss über die Aufnahme von 400 Kilometer kantonale Strassen ins Nationalstrassennetz wurde von uns gutgeheissen.

Das Astra schreibt im Erläuterungsbericht zur Vorlage, dass die Bedarfsschätzung für Betrieb, Unterhalt und Ausbau auf den Zielen der Verfügbarkeit, Leistungsfähigkeit, des Wert- und Substanzerhalts, der Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und der Verträglichkeit basiert. Nun wird vom Astra gerade auf die Verfügbarkeit und die Leistungsfähigkeit ein besonderer Nachdruck gelegt. Es seien Ziele, die für die gesamte Volkswirtschaft bedeutend seien. Bezüglich Verfügbarkeit wird ausgeführt, dass die Nationalstrassen täglich lückenlos benutzbar zu sein hätten, bezüglich Leistungsfähigkeit, dass ihre langfristige Leistungsfähigkeit für den Personen- und Güterverkehr erhalten bleiben müsse. Dies sind dehnbare Zielvorstellungen, die präzisiert werden sollten. Denn sie stehen in

einem Spannungsverhältnis mit Zielsetzungen der Nachhaltigkeit, die volkswirtschaftlich vielleicht nicht heute, aber morgen und übermorgen von mindestens so grosser Bedeutung sein werden.

Das ist auch der Grund, wieso wir den vorsorglichen Landerwerb für Nationalstrassenprojekte, die noch nicht per Bundesbeschluss STEP Strasse vom Parlament beschlossen sind, als ungenügend legitimiert betrachten und deshalb ablehnen.

Kapazitätserweiterungen beurteilen wir auch deswegen kritisch, weil sie auf notgedrungen unpräzise Prognosen des Verkehrsaufkommens der nächsten 30 Jahre abstützen, die zentralen Fragen der Energieressourcen aber ausklammern. Das Mobilitätsverhalten und insbesondere die Entwicklung des MIV kann sich fundamental ändern, wenn die Ressourcen verknappt oder massiv verteuert werden.

Massnahmen, die unter Ausbau geführt werden, die dem Lärmschutz, der Tunnelsicherheit, der Filtration von Strassenabwasser und der Wiederherstellung von Wildtierkorridoren dienen, unterstützen wir.

2. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Wie bereits erwähnt, sind Prognosen zur Verkehrsentwicklung und zum Mobilitätsverhalten, die sich über einen Zeitraum von 20 und mehr Jahren erstrecken, kein ausreichendes Fundament für einen Ausbau des Nationalstrassennetzes. Es fehlt zudem an strategischen Überlegungen, wie das Mobilitätsverhalten aktiv beeinflusst werden kann. Das Angebot kann gar nicht mit der aktuellen Nachfrage so Schritt halten, dass es auf den Nationalstrassen nicht mehr zu Staus käme und die Engpässe eliminiert würden. Der MIV muss zugunsten eines ökologisch und sozial verträglichen Modal Splits zurückgehen. Denn sonst droht der Schweiz ein übermässiger Ausbau des Nationalstrassennetzes mit hohen externalisierten Kosten.

Wir vermissen den Nachweis einer konsequenten Umsetzung von Art. 2 NAFG, dass vor einer Festlegung der Mittel eine Gesamtschau des Verkehrs vorgenommen wird.

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie für den Ausbau im Sinne von Anpassungen

3. Sind die Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020-2023 nachvollziehbar?

Der Finanzbedarf mit jährlichen Ausgaben für Betrieb und Unterhalt wird mit etwas über 1 Mrd. Franken beziffert. Und der Finanzbedarf für den Unterhalt der NEB-Strecken beläuft sich auf 72 – 74 Mio. Franken pro Jahr. Damit kann der Substanzerhalt gewährleistet sein, was der SGB unterstützt.

Grössere Vorhaben

4. Wie beurteilen Sie die Kriterien zur Festlegung der grösseren Vorhaben?

Bei diesen grösseren Vorhaben handelt es sich laut Bericht um Ausbauten im Sinne von Anpassungen, die keine Kapazitätserweiterung darstellen, aber aufgrund ihrer Dimension oder Auswirkungen aber dennoch einen politischen Grundsatzentscheid erforderlich machen würden. Wir können uns kein Beispiel dazu vorstellen, ausser eben den 2. Gotthard-Strassentunnel, der nachfolgend auch darunter aufgeführt wird.

5. Sind Sie mit der Zuteilung der 2. Röhre des Gotthard-Strassentunnels zu den grösseren Vorhaben einverstanden?

Nein. Bei diesem Bauvorhaben handelt es sich klar um eine Kapazitätserweiterung, auch wenn der effektiven Nutzung dieser Kapazität gesetzlich ein Riegel geschoben ist. Das ist eine vorläufige Massnahme, die vermutlich keinen Bestand haben wird, wenn sich das Verkehrsaufkommen auf den Strassen nach den Darstellungen des Astra entwickelt.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

6. Sind Sie mit der dargelegten Langfristperspektive des Nationalstrassennetzes einverstanden? Falls nein, was sollte geändert werden?

Wir sehen nicht, dass die Verkehrsplanung auf eine Siedlungsentwicklung abgestimmt wäre. Eine Engpassbeseitigung ist meistens ein Kapazitätsausbau, der zwar kurzfristig an einem konkreten Ort Entlastung bringt, aber das Verkehrsaufkommen eher befördert als eindämmt.

Wie erwähnt, setzen wir ein grosses Fragezeichen bei Verkehrsprognosen, die von der Mobilitätsdynamik der letzten 15 Jahre auf die kommenden Jahrzehnte schliessen. Es gibt neue Konzepte des Verkehrsmanagements, die mehr Beachtung bekommen sollten und es gibt urbane Zentren, die für den MIV schlicht nicht mehr attraktiv sind und deshalb eine Verlagerung hin zum öV bis in die Landschaft bewirken könnten. Es müssten die Agglomerationsprogramme, die ja aus demselben Fonds gespeist werden, auch bei den Vorlagen zur Nationalstrassenplanung sichtbar werden. Die verstärkte öV-Anbindung in Agglomerationen könnten zu Lösungen von Engpässen auf dem übergeordneten Strassennetz führen. Denn die meisten Engpässe auf dem Nationalstrassennetz sind dem Ziel- und Quellverkehr aus dem Umland ins Zentrum geschuldet.

Die Strasseninfrastruktur darf nicht auf Spitzenzeiten ausgelegt sein. Dies ist finanziell nicht zu stemmen und ökologisch wie sozial hätte dies hoch problematische Auswirkungen.

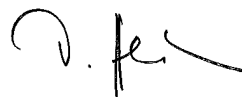
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Dore Heim
Zentralsekretärin