

Herr Bundesrat
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher Eidgenössisches
Finanzdepartement (EFD)
3003 **Bern**

Bern, 28. Mai 2010

Konsolidierungsprogramm 2011-2013 für den Bundeshaushalt und Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Bundesrat

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 30 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenutzer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir erlauben uns – obwohl nicht offiziell zur Mitwirkung eingeladen –, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend das Konsolidierungsprogramm 2011-2013 für den Bundeshaushalt (KOP 11/13) und zum Bericht der Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung (AÜP) des Bundes Stellung zu nehmen, und äussern uns zum vorliegenden Entwurf wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS lehnt die Sparvorhaben sowie die im KOP 11/13 und in der AÜP vorgeschlagenen viel zu tiefen Wachstumsvorgaben für den Verkehr ab: Beide Programme haben gravierende negative Auswirkung auf die Verkehrsteilnehmenden, die Wirtschaft und die Umwelt. Zusammen mit den Kantonen und dem Dachverband des öffentlichen Verkehrs (VöV) fordern die Verbände des privaten

Strassenverkehrs vom Bund aus übergeordneten Gründen den Verzicht auf Sparmassnahmen im Verkehrsbereich und verlangen stattdessen mit Blick auf die jährliche Zielwachstumsrate für den Aufgabenbereich „Verkehr“ die Verankerung einer Vorgabe von nominal mindestens vier Prozent.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie strukturelle Veränderungen – räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit – führen zu einem jährlichen Verkehrswachstum von rund zwei Prozent¹. Eine bessere Koordination von Raumplanung und Verkehr ermöglicht es zwar, diese Entwicklung abzdämpfen; mittelfristig kann diese Tendenz aber nicht gebrochen werden. Die Verkehrsinfrastrukturen genügen – aufgrund der konstant und anhaltend wachsenden Verkehrsnachfrage – den heutigen sowie künftigen Belastungen nicht mehr und müssen angepasst werden. Wichtiges Ziel ist dabei auch die Verringerung von Luftverschmutzung, Lärmbelastung und CO₂-Emissionen. Im Weiteren erhöht die starke Auslastung der Infrastrukturen deren Aufwand für den Unterhalt.

Die seit Jahren zu beobachtenden, täglich auftretenden Staus sind nicht nur eine Zumutung für die Verkehrsteilnehmenden, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Optik nicht länger tragbar. Zudem sind die Kantonsstrassen bereits heute nicht mehr in der Lage, Verkehr von überlasteten Nationalstrassenabschnitten aufzunehmen. Ferner sind die Projekte im Agglomerationsverkehr unverzüglich an die Hand zu nehmen.

Von den Sparmassnahmen und den Wachstumsvorgaben betroffen sind bedeutende Bahnprojekte und vor allem der Agglomerationsverkehr, der regionale Personenverkehr sowie die Basiserschliessung des Nationalstrassennetzes. Die Wachstumsvorgaben der finanziellen Bundesmittel gemäss KOP 11/13 für den Verkehr tragen mit nominal 1,6 Prozent (wovon 1,5% Teuerung und 0,1% Wachstum) pro Jahr bis 2013 bzw. mit jährlich nominal zwei Prozent bis 2015 gemäss AÜP der tatsächlichen Entwicklung in keiner Art und Weise Rechnung.

Die zeitliche Verschiebung dringend notwendiger Unterhaltsarbeiten und Ausbauvorhaben sind mit entsprechenden volkswirtschaftlichen Kosten (Staus und Verspätungen) sowie Umweltbelastungen verbunden. Gespart wird damit überhaupt nicht; vielmehr werden dadurch die Unterhaltsarbeiten und Ausbauvorhaben wesentlich aufwendiger und damit teurer. Der Ausbau des Verkehrsnetzes ist eine ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Notwendigkeit: Wenn heute bei den Investitionen in den Verkehr auf die Bremse gestanden wird, bezahlen die kommenden Generationen den Preis für diese Versäumnisse.

Die Erfahrung lehrt, dass es im politischen Tagesgeschäft zwar meistens einfacher ist, Investitionsprojekte zu redimensionieren oder zeitlich hinauszuschieben als den Rotstift bei den Konsumausgaben (vor allem den Sozialausgaben) anzusetzen. Es ist jedoch eine Tatsache, dass rechtzeitig getätigte Investitionen – namentlich in Verkehrsinfrastrukturen und insbesondere in jene der Strasse² – zu geringeren Lebenszykluskosten führen sowie sich bei einer mittel- bis langfristigen Betrachtungsweise dementsprechend positiv auf den Staatshaushalt auswirken. Vernachlässigte bzw. nicht erstellte Verkehrsinfrastrukturen bedeuten demgegenüber Schulden zulasten nachfolgender Generationen. Eine institutionelle Regelung, die den Haushalt formal im Gleichgewicht hält, indem die Investitionstätigkeit vernachlässigt wird, ist u.E. nicht zielführend.

¹ Vgl. UVEK, Entwurf Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, S. 41

² Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Transportkosten und zum volkswirtschaftlichen Nutzen des Verkehrs, die der Bund vor einigen Jahren publiziert hat, erbringen den Nachweis des vielfältigen Nutzens des Verkehrs, insbesondere des privaten Strassenverkehrs. Die Wertschöpfung pro investierten Franken entspricht beim Strassenverkehr dem Faktor elf und beim Schienenverkehr dem Faktor zwei.

II. Konsolidierungsprogramm 2011-2013 für den Bundeshaushalt

strasseschweiz lehnt insbesondere die folgenden auch im Rahmen der AÜP vorgesehenen Sparmassnahmen ab: Etappierung Nationalstrassenbau (total 20 Mio. Franken), Regionaler Personenverkehr (total 47 Mio. Franken) und Güterverkehr (total 45 Mio. Franken). Insgesamt sind also Sparaufträge in der Höhe von 112 Millionen Franken nicht umzusetzen bzw. ersatzlos zu streichen.

Die Etappierung des Nationalstrassenbaus soll über zeitliche Verschiebungen der aus dem Infrastrukturfonds finanzierten Vorhaben, insbesondere der Netzzvollendung, erfolgen. Eine solche Kürzung der Einlagen in den Infrastrukturfonds steht u.E. im Widerspruch zu einer Parlamentarische Initiative der ständerätlichen Verkehrskommission bzw. dem entsprechenden Erlassentwurf, wonach es eine ausserordentliche Einmaleinlage von 850 Millionen Franken aus den Rückstellungen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFVS) in den Infrastrukturfonds ermöglichen soll, dessen mittelfristigen Liquiditätsprobleme zu lösen.

III. Aufgabenüberprüfung des Bundes

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung (AÜP) hat der Bundesrat für 17 Aufgabenbereiche des Bundes Zielwachstumsraten für die Periode 2008-2015 festgelegt. Für den Bereich „Verkehr“ wurde dabei eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von zwei Prozent definiert. Damit ist **strasseschweiz** nicht einverstanden. **Wir verlangen eine deutliche Korrektur dieser mittleren Zielwachstumsrate nach oben, und zwar auf mindestens vier Prozent pro Jahr.**

Dabei gälte es, in erster Linie die Investitionen in die Infrastruktur des privaten Strassenverkehrs erheblich zu steigern – denn: Während gemäss dem Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (Litra) die Investitionen in die Strasseninfrastruktur pro hundert Leistungskilometer seit 1970 in etwa konstant blieben, sind jene für die Schieneninfrastruktur ab 1980 förmlich explodiert. Zu diesem rasanten Anstieg tragen zu einem guten Teil auch die Investitionen in die Eisenbahngrossprojekte wie z.B. Bahn 2000, ZEB, HGV oder insbesondere die Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) bei.

Mit anderen Worten: Im Jahr 2007 hat der Verkehrsträger Strasse zwar über 80 Prozent der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr erbracht, bezogen auf hundert Leistungskilometer jedoch nur gut ein Viertel aller in die Landverkehrsträger geflossenen Infrastrukturinvestitionen erhalten. Dabei gilt es anzumerken, dass sich die Investitionen in die Eisenbahngrossprojekte selbstverständlich erst bei deren Inbetriebnahme auf die Verkehrsleistung der Schiene auswirken.

Der Bund konzentrierte bzw. fokussierte sich in den vergangenen rund 30 Jahren hauptsächlich auf die Förderung des öffentlichen Verkehrs (öV) – insbesondere jenes auf der Schiene – und stellte zu diesem Zweck massiv Finanzmittel bereit: Während die Gesamtausgaben des Bundes für den Strassenverkehr (Nationalstrassen, Hauptstrassen, Kantonsstrassen) bezogen auf hundert erbrachte Leistungskilometer (Personen und Güter) von 1970 bis 2007 praktisch unverändert blieben, haben die Gesamtausgaben des Bundes für den öV in der gleichen Periode um rund 2'500 Prozent (!) zugelegt. Basierend auf Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie des Bundesamts für Statistik (BFS) gab der Bund im Jahr 2007 pro hundert Leistungskilometer für den öV rund Fr. 16.10 und für den Strassenverkehr lediglich gut Fr. 2.35 aus.

Dieses Missverhältnis zwischen Strassenverkehr und öV punkto leistungsbezogener Ausgaben des Bundes, an dem sich bis heute nichts Wesentliches geändert hat, ist im Sinne einer Trendumkehr zumindest wieder ins Lot zu bringen. Dementsprechend erwartet **strasse-**

schweiz von Bundesrat und Parlament, dass sie rasch sowie energisch und konsequent die entsprechende Korrekturen bzw. eine Kursänderung vornehmen.

3.1 Stärkere Verursacherfinanzierung im Verkehr

Mit Blick auf die Strasseninfrastruktur ergibt sich bis ins Jahr 2030 ein Bedarf an finanziellen Mitteln von bis zu rund 65 Milliarden Franken für den Ausbau sowie von gut 19 Milliarden Franken für den Unterhalt – total also von bis zu rund 84 Milliarden Franken.^{3/4} Hinsichtlich der Schieneninfrastruktur wird der Mittelbedarf auf bis zu 40,6 Milliarden Franken für den Ausbau und auf 30 Milliarden Franken für den Unterhalt – zusammen also auf bis zu 70,6 Milliarden Franken beziffert.⁵ Demnach haben sowohl die Strassen- als auch die Schieneninfrastruktur für den Ausbau und den Unterhalt bis 2030 insgesamt einen sehr hohen Finanzbedarf.

Für die Strasseninfrastruktur bedeutet dies, dass bis 2030 pro Jahr durchschnittlich rund 3,2 Milliarden Franken in deren Ausbau investiert werden sollten. Heute sind es lediglich rund die Hälfte, nämlich 1,5 Milliarden Franken jährlich.

Der Unterschied bei der Infrastrukturfinanzierung der beiden Landverkehrsträger liegt bekanntlich darin, dass die Strasseninfrastruktur – im Gegensatz zur Schieneninfrastruktur – zu hundert Prozent verursachergerecht bezahlt wird. Ausserdem fällt bei Investitionen in den Strassenverkehr verglichen mit jenen in den Schienenverkehr der volkswirtschaftliche Nutzen um einiges höher aus: Die Wertschöpfung des Strassenverkehrs ist über sieben Mal höher als jene des Schienenverkehrs, und pro investierten Franken resultiert aus dem Strassenverkehr verglichen mit dem Schienenverkehr eine rund fünf Mal grössere Wertschöpfung.⁶

Bereits in unserer Stellungnahme vom 12. Februar 2010 zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz haben wir Mobility (bzw. Road) Pricing für die Strasse abgelehnt. Am heutigen Finanzierungssystem, das zur Hauptsache auf die Mineralölsteuer abstellt, ist festzuhalten. Ein allfälliger Systemwechsel bei der Strassenfinanzierung drängt sich erst dann auf, wenn die Infrastruktur- und Betriebskosten im Strassenwesen nicht mehr gedeckt wären und ein Grossteil der Strassenbenützer sich systembedingt nicht mehr an der Finanzierung beteiligen würde. Im Gegensatz zur Strasse ist beim öV ein Wechsel hin zu einem Finanzierungssystem à la Mobility Pricing jederzeit ohne Verfassungsänderung möglich.

Angesichts der Tatsache, dass sich im Bereich der Schieneninfrastruktur zwischen den aus Fonds mit vermeintlich gesicherten Einnahmen (FinöV- und Infrastruktur-Fonds) stammenden finanziellen Mitteln für Erweiterungsinvestitionen im Rahmen von Grossprojekten einerseits und den aus allgemeinen Bundesmitteln zu bestreitenden Ausgaben für Betrieb, Unterhalt, Erhöhung der Sicherheit sowie kleineren Erweiterungsinvestitionen andererseits die Schere zunehmend öffnet, erachten wir eine Erhöhung der Tarife bzw. die Einführung einer Benutzerabgabe als zwingend notwendig. Dabei sollten die Tarife im öV u.E. nachfragegerecht differenziert werden.

³ Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Entwurf für die Anhörung, Generalsekretariat UVEK, Bern, November 2009, S. 67

⁴ BBl 2009 8415-8417 (Botschaft zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln, 11. November 2009)

⁵ Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Entwurf für die Anhörung, Generalsekretariat UVEK, Bern, November 2009, S. 68

⁶ ARE/ASTRA 2006; Verkehrsnutzen 2001

3.2 Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz

Wie schon in unserer Stellungnahme vom 15. Oktober 2008 zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz festgehalten, begrüssen wir die Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und können dieser – mit Ausnahme der finanziellen Forderungen des Bundes an die Kantone – grundsätzlich zustimmen.

Um die Anpassung so rasch als möglich über die Bühne bringen zu können und keine unnötigen Verzögerungen punkto Betrieb und Unterhalt jener bestehenden Strecken, die neu ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden sollen, zu provozieren, fordern wir den Bund auf, dass er im Sinne einer Übergangsregelung vorerst auf Kompensationsmassnahmen zulasten der Kantone verzichtet.

In diesem Sinne erwarten wir mit Spannung die Anhörung zu dem in der Zwischenzeit erarbeiteten Bericht, den die Kantone offenbar als gute Grundlage für die weitere politische Diskussion erachten, und gehen davon aus, dass wir zur besagten Anhörung offiziell eingeladen werden.

3.3 Reform regionaler Personenverkehr (RPV): Umstellung Bahn auf Bus

Die beabsichtigte Definition von einheitlichen Prüfkriterien als Instrument, um einzelfallweise Bahnlinien auf ihre Wirtschaftlichkeit hin evaluieren zu können, begrüssen und befürworten wir. Dies scheint uns insofern der geeignete Weg zu sein, als damit ein Indikatorensystem zur Verfügung steht, mit dem objektiv beurteilt werden kann, ob der Betrieb einer Linie von Bahn auf Bus umzustellen ist oder nicht.

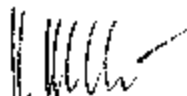
3.4 Priorisierungen bei der Umsetzung von Baunormen im Bahnverkehr

Das sich bereits heute abzeichnende Zurückstellen von Investitionen zur Anpassung der bestehenden Infrastruktur an gesetzliche Normen sowie Standards (Behindertengleichstellungsgesetz und Eisenbahngesetz [Sicherheit Bahntunnel]) zugunsten des Substanzerhalts können wir nachvollziehen und uns damit einverstanden erklären.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller