

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK)
3003 Bern

Bern, 18. April 2013

Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs 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 danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) bzw. die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels (GST) Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagene Sanierung des Gotthard-Strassentunnels samt den Bau einer zweiten Tunnelröhre (ohne Kapazitätserweiterung) und die in diesem Kontext postulierte STVG-Änderung vollumfänglich.

Die mittelfristig anstehende Sanierung des Gotthard-Strassentunnels ist eine zwingend notwendige Massnahme, um die Funktionsfähigkeit und Sicherheit dieser wintersicheren Route in den Kanton Tessin zu gewährleisten.

Der Bau eines zweiten Strassentunnels ist im Zusammenhang mit der Sanierung der bestehenden und in die Jahre gekommenen Tunnelröhre sachlich begründet und wird von den Strassenverkehrsverbänden primär aus Gründen der Verkehrssicherheit sowie mit Blick auf die Redundanz der Verkehrsverbindung mit dem Kanton Tessin gefordert. Das verfassungsmässige Verbot einer Erhöhung der Verkehrskapazität auf der alpenquerenden Strassenverbindung am Gotthard soll dabei seine Gültigkeit behalten. Damit wird garantiert, dass der Tunnel für den internationalen Transitverkehr nicht attraktiver wird, nachdem – insbesondere zur Verlagerung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs von Grenze zu Grenze – total rund 24 Milliarden Franken in die Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) investiert worden sind. Zudem kann der GST auf diese Weise in erster Linie für den Binnenverkehr genutzt werden.

Bei der Finanzierung steht für **strasseschweiz** die ordentliche Strassenfinanzierung des Bundes klar im Vordergrund. Sollte allerdings die Finanzierung nach den Grundsätzen von Public Private Partnership (PPP) zur einzigen Möglichkeit werden, um den zweiten GST zu finanzieren, könnten wir PPP als neues Finanzierungsmodell zur Infrastrukturfinanzierung von Verkehrsobjekten akzeptieren.

1. Verkehrssicherheit muss höchste Priorität haben

Was den Sicherheitsstandard angeht, dürfte der GST heute nicht mehr im Gegenverkehr gebaut werden. Bereits in der Vergangenheit wurden aus Gründen der Verkehrssicherheit vormalige Strecken mit Gegenverkehr saniert: Die „halbe“ Autobahn A13 im St. Galler Rheintal wurde auf vier Spuren im richtungsgetrenten Verkehr ausgebaut. Die Gemischtverkehrsstrasse entlang des Walensees wurde durch eine vierspurige Autobahn ersetzt – dies allerdings nicht nur der Gefahren wegen, sondern auch aufgrund der mangelnden Kapazitäten.

Nicht wirklich nachvollziehen können wir die Aussage im erläuternden Bericht (S. 11), wonach „der GST heute zu den sichersten Nationalstrassentunneln zählt“. Gemessen an den Verkehrsleistungen weist der doppelspurige, nicht richtungsgetrennte GST u.E. nämlich das grösste Unfallrisiko bzw. Gefahrenpotenzial aller Schweizer Nationalstrassentunnels auf. Im heutigen GST werden durchschnittlich 285'000 Fahrzeugkilometer (Fzg/km) pro Tag zurückgelegt, was der zweithöchsten Kilometerleistung sämtlicher Strassentunnel-Anlagen der Schweiz entspricht. Einzig im vierspurigen, richtungsgetrenten Gubristtunnel fällt die durchschnittliche Kilometerleistung pro Tag (327'000 Fzg/km) noch höher aus als im fünfmal längeren Gotthard-Strassentunnel. Bei allen übrigen Strassentunnels in der Schweiz sind bedeutend geringere Fahrzeugkilometerleistungen dokumentiert.

Es ist unbestritten, dass die richtungsgetrennte Verkehrsführung in langen Strassentunnels einen markanten Fortschritt in Sachen Sicherheit bedeutet. Das Risiko von folgenschweren Frontalkollisionen würde bei richtungsgetrennter Verkehrsführung vollständig eliminiert und hätte einen überaus günstigen Effekt auf die Verkehrssicherheit. Untersuchungen des Kantons Uri (Januar 2011) haben ergeben, dass sich bei einem Wegfall der Frontal- und Streifkollisionen im GST die Zahl der Unfälle um gut zwei Fünftel reduzieren liessen. Die Zahl der Verletzten würde sich um fast 90 Prozent vermindern und die Zahl der Toten sogar um hundert Prozent.

Zusätzliche Sicherheitsvorteile einer zweiten Röhre am GST bestehen (laut Ernst Basler + Partner und Lombardi 2007; S. 112) ausserdem darin, dass bei Bränden der Rauch sich in Fahrtrichtung ausbreitet, was eine geringere Gefährdung der Verkehrsteilnehmenden bedeutet, und dass z.B.

die Feuerwehr und Rettungskräfte von der nicht betroffenen Röhre aus besser agieren können, als dies bisher der Fall ist.

Dass einröhrige, im Gegenverkehr betriebene Tunnels punkto Unfallgefahr grundsätzlich schlechter abschneiden als Tunnels mit Richtungsverkehr ist durch wissenschaftliche Untersuchungen mehrfach bestätigt worden. Tunnelanlagen mit zwei Röhren weisen gegenüber einröhrigen Anlagen mit Gegenverkehr ein rund halb so hohes Unfall- und Verunfalltenrisiko auf (laut bfu-Report 51 „Verkehrssicherheit in Autobahn- und Autostrassentunneln des Nationalstrassennetzes“ aus dem Jahr 2004; S. 71). In Tunnelröhren, in denen Gegenverkehr herrscht, liegt die Unfallrate um 40 Prozent höher als in richtungsgetrenten Bauwerken (laut Schlussbericht der Tunnel-Task-Force des Bundesamts für Strassen aus dem Jahr 2000; S. 24). Zum gleichen Ergebnis gelangte bereits eine frühere Studie der ETH Zürich (Hidber et al. 1999), die den Gotthard- und Seelisbergtunnel miteinander verglich – letzterer mit 9,3 Kilometer längster richtungsgetrenter Strassentunnel der Schweiz. Wer trotz dieser Erkenntnisse noch immer abstreitet, dass Strassentunnels mit zwei unabhängigen Röhren markant sicherer sind als Tunnels, in denen im Gegenverkehr gefahren wird, legt wahrlich ein hohes Mass an Ignoranz oder ideologischer Verblendung an den Tag.

Der Bundesrat ist in seinem Bericht zur Sanierung des GST (vgl. erläuternder Bericht S. 7) zum Schluss gelangt, dass aufgrund des Baus einer zweiten Strassen-Tunnelröhre die Verkehrssicherheit und die Verfügbarkeit dieser Route grundsätzlich erhöht würden – dies auch dann, wenn die Kapazität nicht durch zusätzliche Fahrspuren erweitert wird. Zudem wird die Rentabilität der NEAT laut dem erwähnten bundesrätlichen Bericht durch den Bau einer zweiten Röhre nur marginal (Personenwagenverkehr) bzw. gering (Schwerverkehr) tangiert.

Schliesslich ist es nicht einsichtig, warum die hohen Sicherheitsstandards, die beim per se äusserst sicheren Schienenverkehr angewendet werden und etwa auf der NEAT-Gotthardachse beim Bau des aus zwei separaten Röhren bestehenden Ceneri-Basistunnels mit Mehrkosten von 650 Millionen Franken zu Buche schlagen, nicht auch für den GST und damit für die Hauptachse des alpenquerenden Strassenverkehrs gelten sollen. Es wäre unethisch, wenn die Gesamtsanierung des GST mit seiner ausserordentlichen Länge von rund 17 Kilometer und der erhöhten Gefahrensituation nicht nach Massgabe der aktuellen Erkenntnisse der Verkehrssicherheit erfolgt. Wer noch länger an der völlig veralteten Verkehrslösung des GST festhält und den Bau einer zweiten Röhre und somit den richtungsgetrenten Verkehr verwehrt, muss in Zukunft für deswegen verursachte Unfälle (mit und ohne Personenschäden) zur Mitverantwortung gezogen werden.

2. Standpunkt betreffend Strassenbenützunggebühren

Die geltende, durch die Benutzer garantierte Strassenfinanzierung auf Bundesebene und dabei insbesondere die auf dem Verursacherprinzip basierende Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) haben sich u.E. in der Vergangenheit grundsätzlich ausgezeichnet bewährt. Negativ fällt allerdings ins Gewicht, dass die ursprüngliche Zweckbindung der SFSV-Gelder in den vergangenen Jahren immer mehr ausgehöhlt und die SFSV durch die Schaffung des Infrastrukturfonds in ihrer Flexibilität eingeschränkt worden sind. Seit mehreren Jahren wird insgesamt bis zu einer Milliarde Franken pro Jahr aus der SFSV an den öffentlichen Verkehr (öV), vor allem den Schienenverkehr, transferiert. Werden die Mittel aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) hinzugezählt, sind es jährlich sogar gegen zwei Milliarden Franken, mit denen die Strasse den öV quersubventioniert.

Gemäss der Auslegeordnung betreffend Strassenbenutzungsgebühren¹ „hat die heutige (Strassen-)Finanzierung auf Bundesebene dazu geführt, dass die Strasseninfrastrukturen der Schweiz im Zeitpunkt ihrer Erstellung bereits bezahlt sind. Der Bundeshaushalt wird somit nicht durch bereits getätigte, aber noch nicht finanzierte Investitionen belastet. (...) Diese Finanzierungslösung zeichnet die Schweiz gegenüber dem Ausland, wo Infrastrukturkosten häufig zuerst fremdfinanziert und dann erst während der Nutzung finanziert werden, besonders aus.“²

Grundsätzlich fordert **strasseschweiz** bereits seit vielen Jahren eine Fondslösung, um die kontinuierliche, verbindliche und dauerhafte Finanzierung der Strasseninfrastruktur sicherstellen zu können. Diesbezüglich ist der vom Bundesrat jüngst präsentierte Vorschlag allerdings ungenügend. Mit diesem Strasseninfrastrukturfonds muss u.E. nebst den laufenden Betriebs- und Unterhaltsaufwendungen primär die Kontinuität in der Finanzierung eines bedarfsgerechten Nationalstrassennetzes (Beseitigung der Engpässe, Fertigstellung des Netzes) gewährleistet werden. Dazu soll das Parlament nicht wie vom Bundesrat vorgesehen jährliche Budgetkredite genehmigen, sondern so genannte Projektkredite beschliessen, die aufgabenbezogen und nach Massgabe einer mehrjährigen Finanzplanung ausgestaltet sind.

Nichts desto trotz hat **strasseschweiz** in der Vergangenheit auch Strassenbenutzungsgebühren im Sinne von Objektgebühren befürwortet (z.B. bei der Diskussion um den Bau eines Schanzen-tunnels in der Stadt Bern), sofern entsprechende Objekte nicht über die SFSV oder durch andere Quellen finanziert werden können; einer flächigen Gebührenerhebung (z.B. Road Pricing) hingegen sind wir seit jeher äusserst ablehnend gegenüber gestanden.³ Eine Einführung von Strassenbenutzungsgebühren durch den Staat könnte **strasseschweiz** gemäss aktueller Einschätzung höchstens dann akzeptieren, wenn mit dieser Zusatzabgabe ein konkreter Nutzen verbunden wäre – so etwa das Recht zur Benützung reservierter, zusätzlicher Fahrspuren oder der Bau neuer Verkehrsverbindungen wie z.B. Brücken, Tunnels oder neuer Strassen. Vorbehalten blieben allerdings entsprechende Gesetzesänderungen (im Fall von Objektgebühren) oder sogar der Bundesverfassung (im Fall von flächigen Gebühren). Letztere garantiert heute im Grundsatz die gebührenfreie Benützung der öffentlichen Strassen (Art. 82 Abs. 3 BV).

Klar ist u.E., dass auch das vom Bund derzeit favorisierte Verkehrsträger übergreifende (Schiene und Strasse) Mobility Pricing eine Änderung der Bundesverfassung bedarf. Zudem käme für **strasseschweiz** die Einführung eines allfälligen Mobility Pricing nur zur Finanzierung der Strasseninfrastrukturen, nicht aber zum Zweck der Verkehrslenkung bzw. Nachfragesteuerung oder als Umweltschutzmassnahme in Frage. Ebenso wäre das Verursacherprinzip konsequent durchzusetzen und jegliche Querfinanzierung auszuschliessen. Insbesondere mit Blick auf die bestehende leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) stellt sich für uns die Frage der Integration des Strassennutzverkehrs in eine nutzungsabhängige Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen. Es ist schwer vorstellbar, dass in einem künftigen Infrastrukturfinanzierungsmodell die Erträge aus den Abgaben des Strassennutzverkehrs in den öffentlichen Verkehr fliessen (wie dies mit der FinöV- bzw. der FABI-Regelung bereits der Fall bzw. vorgesehen ist), während gleichzeitig die den Nutzfahrzeugen anzulastenden Strassenkosten von den übrigen Strassenverkehrsteilnehmenden bezahlt werden müssten.

¹ Auslegeordnung Strassenbenutzungsgebühren, in Erfüllung des Auftrags aus der Bundesratssitzung vom 27. Juni 2012, Beilage zum erläuternden Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel), UVEK, 19. Dezember 2012

² a.a.O., S. 4

³ Vgl. a.a.O., S. 7 ff.

Wie eingangs unserer Stellungnahme erwähnt, sind wir der Auffassung, dass die GST-Sanierung (inklusive Bau einer zweiten Tunnelröhre) prinzipiell via die bewährte SFSV oder allenfalls über den nach unseren Vorstellungen geschaffenen Strasseninfrastrukturfonds finanziert werden soll. Könnte jedoch die GST-Sanierung samt den Bau einer zweiten Röhre weshalb auch immer nicht auf diese von uns favorisierte Weise finanziert werden, würden wir eine Objektgebührenerhebung primär durch die öffentliche Hand und sekundär durch Dritte in Form einer PPP-Lösung als sinnvollen und zielgerichteten Ansatz erachten.⁴

3. Weitere wichtige Aspekte und Argumente

Die zur GST-Sanierung notwendigen finanziellen Mittel werden der SFSV entnommen (vgl. erläuternder Bericht, S. 12 ff.). Alle Unterhalts- und Umgestaltungsmassnahmen am GST stehen somit grundsätzlich in Konkurrenz zu anderen aus der SFSV finanzierten Aufgaben, wobei der eigentliche Unterhalt gegenüber Umgestaltungen und Ausbauten generell höher zu priorisieren ist.

Der Bau eines zweiten GST (ohne Kapazitätserweiterung) mit anschliessender Sanierung der bestehenden Tunnelröhre weist zwar die höchsten Gesamtkosten aller Sanierungsvarianten auf; bei den Varianten ohne Bau einer zweiten Röhre sind gemäss Angaben des Bundesamts für Strassen (ASTRA) jedoch die zu finanzierenden Jahrestanchen wegen der vergleichsweise kurzen Dauer des Eingriffs mit rund 500 Millionen Franken wesentlich grösser als bei der postulierten Variante. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Variante lassen sich die Auswirkungen auf die Jahresbudgets und die anderen Projekte demnach besser abfedern. Zudem hat diese Variante weitere Vorteile:

- der Bau einer zweiten Tunnelröhre (ohne Kapazitätserweiterung) weist das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf;
- die Sicherheit im Tunnel wird massiv erhöht (siehe Ziff. 1 hiervor);
- der Alpenschutz bzw. der entsprechende Volkswille wird respektiert;
- den Verkehrsteilnehmenden steht auch während der Sanierungsphase sowie bei künftigen (unvorhergesehenen) Ereignissen in einer der beiden Tunnelstrecken dauerhaft eine gute und (winter-)sichere Strassenverbindung zur Verfügung.

Indem die Strassenverbindung durch den Gotthard auch während der Sanierungsphase sichergestellt wird, kann zudem eine zentrale Forderung des Parlaments erfüllt werden. Im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau und -unterhalt soll der Verkehr nämlich trotz Baustellen so ungehindert wie möglich fliessen können, und die Bauarbeiten sollen dementsprechend möglichst behinderungsarm über die Bühne gehen. Bereits in der Vergangenheit hat sich der Bund darum bemüht, diese Forderung zu erfüllen, und die durch das behinderungsarme Bauen anfallenden, markant höheren Baukosten in Kauf genommen.

So wird auch bei der anstehenden Sanierung des Belchentunnels auf der Autobahn A2 während der Schliessung einer der beiden bestehenden Tunnelröhren ausschliesslich für die Verkehrsführung für mehrere hundert Millionen Franken eine dritte Tunnelröhre gebaut, damit der Verkehr jederzeit ungestört fliessen kann und das untergeordnete Strassennetz nicht zusätzlich belastet sowie verstopft wird. Angesichts der grossen Bedeutung, die der Verkehr durch den GST für die Schweizer Wirtschaft und die Gesellschaft hat, muss der Forderung des Parlaments nach möglichst behinderungsfreiem Bauen deshalb gerade auch auf dieser zentralen Nord-Süd-Verbindung Rechnung getragen werden.

⁴ Vgl. a.a.O., S. 16 ff.

Die Gotthard-Strecke ist für die allermeisten Kantone des schweizerischen Mittellands von Ost bis weit in Richtung West eine bedeutsame Verkehrsverbindung mit den Ländern und Wirtschaftsregionen südlich der Alpen. Der produzierenden Wirtschaft von Boden- bis Bielersee sowie deren Bevölkerung kann es nicht gleichgültig sein, ob die Gotthard-Strecke in der weiteren Zukunft für ihre Bedürfnisse im Import- oder Exportverkehr bzw. im Verkehr mit dem Kanton Tessin funktioniert, behindert oder gar unterbrochen sein wird.

Die Analyse der Transportströme aus den Handelsländern oder Gebieten zu bzw. von den jeweiligen Regionen in der Schweiz ergibt, dass die Wirtschaftsunternehmen mit Domizil im schweizerischen Mittelland, im Grossraum Zürich und in der Nordwestschweiz ihre Importe respektive Exporte aus dem sowie in den Raum Italien/Balkan vor allem über die Gotthardroute abwickeln und entsprechend an einer sicheren Verkehrsverbindung auf dieser Strecke besonders interessiert sind. Die Kantone Bern und Freiburg beispielsweise importieren und exportieren auf der Strasse von und nach Italien sowie den „Balkan-Staaten“ Güter im Umfang von rund 500'000 Tonnen, die Kantone Luzern/Solothurn/Aargau zusammen über 955'000 Tonnen (Zahlen per 2010). Dieser Güterverkehr nutzt vorzugsweise die Gotthard-Strecke.

Da Unterhaltmassnahmen nur in kleinen Zeiträumen verschiebbar sind, wäre es u.E. nicht gerechtfertigt, eine Mittelkonkurrenz zwischen der unabwendbaren GST-Sanierung und den Netzerweiterungsprojekten, wie z.B. der Umfahrung Morges, herzuleiten bzw. derart unterschiedlich motivierte Projekte gegeneinander auszuspielen. Die Herstellung sachlicher und zeitlicher Bezüge greift diesbezüglich zu kurz. Für Unterhalt und Ausbau der Nationalstrassen investiert der Bund jährlich rund 1,2 Milliarden Franken. Die Prioritätensetzung erfolgt beim Unterhalt aufgrund von Zustandsbeurteilungen und -prognosen sowie beim Ausbau anhand von rechtlichen Vorgaben (z.B. Tunnelsicherheit, Lärmschutz). Die GST-Sanierung (inklusive Bau einer zweiten Tunnelröhre sowie ohne Kapazitätserweiterung) gehört zu den Ausbau- und Unterhaltsprojekten. Der Verzicht auf Unterhaltmassnahmen führt mittel- bis längerfristig zu grossem Schaden. In einer direkten Gegenüberstellung von Unterhalts- und Ausbauprojekten zu Engpassbeseitigungsprojekten wären Erstere deshalb fast immer vorzuziehen.

Zudem können sich Projekte wie beispielsweise die Umfahrung Morges, die eine Umgestaltung bzw. die Neuanlage von Verkehrsinfrastrukturen zum Ziel haben, erst dann einer realen Mittelkonkurrenzsituation stellen, wenn sie baureif sind. Erfahrungsgemäss sind dafür lange Vorbereitungsarbeiten und Verfahren erforderlich. Erst bei absehbarer Baureife können solche Projekte in zuverlässiger Art und Weise in ein Investitionsprogramm eingeordnet werden. In diesem Sinne müssen alle anstehenden Projekte priorisiert werden. Fehlen die finanziellen Mittel für die Umsetzung der als wichtig und notwendig erachteten Projekte, ist auf der Finanzierungsebene nach Lösungen zu suchen. Der Bund hat dieses Problem erkannt und ist gegenwärtig daran, im Rahmen einer Finanzierungsbotschaft entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller