

BPUK, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7

An die Vorsteherin des
Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

Bern, 7. März 2013

Sanierung Gotthard-Strassentunnel (Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet). Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2012 haben Sie die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) zur Vernehmlassung eingeladen mit der Bitte, die Stellungnahme bis am 21. April 2013 einzureichen. Wir danken Ihnen. Die Kantone können diese Stellungnahme, die an der Plenarversammlung vom 7. März 2013 beschlossen wurde, zu ihrer eigenen machen, darauf verweisen oder ihre spezifischen Ergänzungen anbringen.

Zusammenfassung

1. Der Gotthard-Strassentunnel (GST) ist in den nächsten rund 10 Jahren umfassend zu sanieren. Bei der Sanierungsvariante „Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung“ entstehen Gesamtkosten von ca. 1.6 Mrd. Franken und die Bruttowertschöpfung geht insgesamt ca. 250 Mio. Franken zurück; die Variante „zweite Tunnelröhre“ kostet total rund 2.8 Mrd. Franken mit zusätzlichen Unterhaltskosten.
2. **Zweite Röhre unter Bedingungen:** Wir unterstützen den Bau einer zweiten Tunnelröhre unter Bedingungen: Es darf nicht zulasten anderer (ebenfalls über die SFSV finanzierten) Projekte gehen und die Beschränkung auf eine Fahrspur pro Richtung muss gesetzlich abgesichert sein, zudem braucht es flankierende Massnahmen. Ansonsten ist die Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung zu bevorzugen.
3. **Keine Tunnelgebühren:** Eine Finanzierung über Tunnelgebühren, allenfalls mittels PPP, lehnen wir ab.
4. Wir anerkennen die **Verlagerungspolitik** als zentralen Pfeiler der schweizerischen Verkehrspolitik; dieser Verfassungsauftrag ist konsequent umzusetzen. Die Sanierung des GST darf die Verkehrskapazität nicht ausweiten.

I Ausgangslage

Besondere Bedeutung des Gotthard-Strassentunnels

Dem Gotthard-Strassentunnel (GST) kommt eine besondere verkehrspolitische Bedeutung zu: Auf der wichtigsten alpenquerenden Strassenverbindung betrug das Verkehrsaufkommen 2011 im GST 6,3 Mio. Fahrzeuge (davon knapp 1 Mio. LKW), während auf die anderen Alpenübergänge in der Schweiz 4 Mio. Fahrzeuge verkehrten (0,3 Mio. LKW). Aus Sicherheitsgründen wird der Schwerverkehr dosiert (Tropfenzähler). Mit 16,9 Kilometer ist es der längste Strassentunnel der Alpen und der drittlängste weltweit.

Auch aus gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher, touristischer Sicht ist die Bedeutung des GST hervorzuheben: Der GST verbindet einen Landesteil mit der Schweiz.

Ausgewiesener Sanierungsbedarf

Der Sanierungsbedarf in den nächsten rund 10 Jahren ist ausgewiesen. 1980 eröffnet, wird der GST dann über 40 Jahre in Betrieb sein. Ohne umfassende Sanierung kann die Funktionstüchtigkeit und somit die Sicherheit im GST ab 2025 nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden.

Sanierung ohne Neubau einer zweiten Tunnelröhre (Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung)

Der Bundesrat untersuchte verschiedene Untervarianten für die Sanierung ohne Neubau einer zweiten Tunnelröhre: Vollsperrung ohne Sommeröffnung, Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung und Vollsperrung mit langer Sommeröffnung. Für den Fall, dass keine zweite Tunnelröhre gebaut wird, legt der Bundesrat eine Vorlage zur Sanierung des GST mittels Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung vor: Der GST bleibt während insgesamt 980 Tagen gesperrt, verteilt auf 3,5 Jahre; von Juli bis Mitte September ist er geöffnet.

Eine umfassende Sanierung des GST ohne zweite Tunnelröhre ist machbar. Sie bedingt flankierende Massnahmen wie Alternativangebote für den Personen- und Güterverkehr und eine verkürzte Wintersperre des Gotthardpasses. Dem Verkehrsmanagement kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Für den Personenverkehr ist ein Bahnverlad Göschenen-Airolo vorgesehen. Der Güterverkehr soll auf einer kurzen „Rollenden Landstrasse“ (kurze RoLa) mit 3 Zügen pro Stunde und Richtung abgewickelt werden.

Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund 1,5 Mrd. Franken. Darin sind die Kosten für bauliche Erneuerungen, die Normen- und Richtlinienkonformität, die Verkehrsführung und die Investitionskosten für die Verkürzung der Wintersperre der Gotthardpassstrasse enthalten. Es ist richtig, die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen (Bruttowertschöpfung) zu berücksichtigen: Gemäss Synthesebericht vom 18. Oktober 2011 muss bei dieser Variante im Bereich Tourismus und Einkauf mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung im Kanton Tessin von bis zu 160 Mio. Franken und im Kanton Uri von bis zu 25 Mio. Franken gerech-

net werden. Im Bereich Verladende Wirtschaft beträgt der Rückgang der Bruttowertschöpfung in den Kantonen Tessin, Uri und Graubünden insgesamt bis zu 58 Mio. Franken. In der Summe sind dies rund 240 Mio. Franken.

Bau einer zweiten Tunnelröhre mit anschliessender Sanierung

Es ist eine Sperrung des GST von insgesamt 140 Tagen notwendig, da im bestehenden GST Überbrückungsmassnahmen vorgenommen werden müssten, um bis zur Inbetriebnahme der zweiten Tunnelröhre die Sicherheit zu gewährleisten. Während diesen 140 Tagen bestehen keine bahnseitigen Alternativen für den Personen- und Schwerverkehr auf der Gotthardachse. Die zweite Gotthardröhre ist bestenfalls 2027 gebaut. Nach Inbetriebnahme wird der bestehende GST geschlossen. Während der Sanierung wird der Verkehr durch die neue Tunnelröhre im Gegenverkehrsregime geführt.

Die geschätzten Kosten betragen total rund 2,8 Mrd. Franken (Kostengenauigkeit +/- 30 %). Hinzu kommen im Vergleich zur Variante Sanierung ohne zweite Röhre zusätzliche Unterhaltskosten. Die Sperrung von 140 Tagen führt zu einem Rückgang der Bruttowertschöpfung in den Kantonen Tessin, Uri und Graubünden von insgesamt 40 Mio. Franken.

Unter dem Aspekt der Sicherheit weist eine zweite Tunnelröhre Vorteile auf: In jeder Tunnelröhre gibt es nur eine Fahrspur und einen Pannestreifen, weshalb es zu keinen Frontal- und Streifkollisionen mehr kommen kann.

II Bedingungen für die Variante zweite Röhre

Die Sanierung des GST muss an die Hand genommen werden. Die im Vergleich zur Variante „Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung“ deutlich teurere Variante „zweite Röhre“ weist verschiedene Vorteile auf, nicht zuletzt bezüglich Sicherheit. Wichtig ist, zwischen Strassenausbau und Strassensanierung zu unterscheiden. Der Mitteleinsatz für eine Sanierung lässt sich nicht unmittelbar vergleichen mit dem Mitteleinsatz für den Ausbau des Strassennetzes. Unbestritten ist, dass am Gotthard ein dringender Sanierungsbedarf besteht. Unbestritten ist auch, dass das Verkehrsaufkommen am Gotthard keinen Ausbau der Strassenkapazität rechtfertigt: Eine Spur pro Fahrtrichtung reicht, es wurden Milliarden in die NEAT investiert, das durchschnittliche Tagesverkehrsaufkommen und die jährlichen Staustunden sind im Vergleich zu anderen Strassenstrecken tief. Für den Fall, dass diese Variante zum Zug kommt, stellen wir folgende Bedingungen:

- Der Bau einer zweiten Röhre lässt sich nur rechtfertigen, wenn dadurch nicht andere dringende Ausbauprojekte mit einem besseren Kosten-/Nutzenverhältnis verzögert oder gar verhindert werden. Dies erfordert eine dauernde Verbesserung der Einnahmeseite der SFSV bzw. den zu schaffenden Fonds für Nationalstrassen.

- Es bedürfte griffiger Ausführungsbestimmungen, die die Festhaltung des heutigen Dosierungssystems garantieren und die Kapazitätsvorgaben an den heutigen effektiven maximalen Verkehrsmengen einhalten. Auf keinen Fall dürfte das Dosiersystem geschwächt werden. An der maximalen Verkehrsmenge von 1'000 Personenwageneinheiten pro Stunde und Richtung muss festgehalten werden.
- Eine Vollsperrung der ersten Röhre während 140 Tagen, die für die Zwischensanierung notwendig ist, hätte trotz einer Etappierung in zwei Blöcke schwerwiegende Konsequenzen. Deshalb wären zur Überbrückung weitere flankierende Massnahmen (Alternativen, Verkehrsinformation und -steuerung) zu planen.

III Optimierung der Variante kurze Sommeröffnung

Für den Fall, dass keine zweite Röhre gebaut wird und die vom Bundesrat bevorzugte Variante kurze Sommeröffnung zum Zug kommt, ist diese zu optimieren: mit längeren Öffnungszeiten während der Sommerzeit und unter Berücksichtigung der Feiertage. Gleichzeitig soll die Bauzeit mit allen technischen und organisatorischen Mitteln minimiert werden (z.B. vorauslaufende Sanierung des Sicherheitsstollens, Schaffung von Zwischenangriffsstellen, Maximierung Anzahl Arbeitsstellen). Die Standorte, die Kapazität und der Rückbau der RoLa-Verladestationen wie auch die für den Betrieb einer Kurz-RoLa notwendige Lockerung des Sonntags- und Nachtfahrverbots sind als referendumsfähiger Beschluss zu formulieren.

Parallel dazu sollen die Verladekapazitäten für den PW- und LKW-Verlad optimiert werden:

- Personenverkehr: Die Verladekapazität für den Autoverlad Göschenen-Airolo ist in den Spitzenstunden zu maximieren und ein gezieltes Verkehrsmanagement einzurichten. Der Verlad soll gratis sein. Der Verkehr über die Passstrasse ist in den Spitzenverkehrszeiten zu dosieren.
- Güterverkehr: Eine alleinige Verladeanlage im Urner Talboden (Raum Rynächt) ist abzulehnen, dies aufgrund der Belastungssituation und der knappen Raumverhältnisse. Es gibt alternative Verladestandorte entlang der nördlichen Zufahrtsstrecke (zwischen Brunnen und Brugg), welche technisch und betrieblich machbar sind. Auch der Kanton Tessin würde sich – sollte keine zweite Röhre gebaut werden – gegen den Bau einer Verladeanlage auf seinem Territorium wehren. Unter Einbezug des 4-Meter-Korridors wäre die Verladeanlage südlich der Grenze zu erstellen. Um zu verhindern, dass der Transitverkehr diese regionale Verladeanlage benützt, ist es zwingend, dass die geplante Kurz-RoLa zusammen mit einer „Langen Rollenden Landstrasse“ (Lang-RoLa) Grenze-Grenze unter Einbezug auch der Simplon-Route betrieben wird. Der 4-Meter-Korridor bietet eine wichtige Voraussetzung dafür. Während die Kurz-RoLa als Übergangsmassnahme während der Sperrung des Gotthardstrassentunnels für den regiona-

len Güterverkehr dient, soll die Lang-RoLa einen grundsätzlichen Beitrag zur Verlagerung leisten. Aufbauend auf den vorliegenden Grundlagen und Planungen sind geeignete Lösungen zu erarbeiten und die Auswirkungen aufzuzeigen. Flankierend ist am Nachtfahrverbot festzuhalten; zu prüfen sind weitergehende Massnahmen für transportintensive Branchen. Zudem sind die Preise für Lang-RoLa und Kurz-RoLa derart aufeinander abzustimmen, dass nur regionale LKW Anreize haben, die Kurz-RoLa zu benutzen.

IV Finanzierung

Spezialfinanzierung Strassenverkehr SFSV

Die finanziellen Mittel für Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Nationalstrassennetzes stammen heute aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr SFSV. Gespiessen wird diese aus der Hälfte der Mineralölsteuer (im Jahr 2011: 1,5 Mrd. Franken), dem Mineralölsteuerzuschlag (2 Mrd. Franken) und der Autobahnvignette (0,3 Mrd. Franken). Den Einnahmen von 3,8 Mrd. Franken standen 2011 Ausgaben von über 4,5 Mrd. Franken gegenüber. Auf der einen Seite sinken die Einnahmen infolge tieferen Treibstoffverbrauchs, auf der anderen Seite steigen die Ausgaben infolge immer höherer Unterhaltskosten und dringenden Ausbauvorhaben. Ende 2011 betrugen die Rückstellungen noch 2 Mrd. Franken; es ist absehbar, dass diese bald verbraucht sein werden.

Die Sanierung des GST erfolgt aus der SFSV. Der Mitteleinsatz steht somit in Konkurrenz zu den anderen Ausbau-, Unterhalts- und Betriebsmassnahmen. Wir weisen darauf hin, dass die grossen Verkehrsprobleme in den bevölkerungsstarken Gebieten sind und vor allem da ein grosser Mittelbedarf besteht. Die sich abzeichnende Finanzierungslücke der SFSV muss rechtzeitig und vollumfänglich geschlossen werden.

Fonds für Nationalstrassen

Die finanzielle Situation ist sehr angespannt. Die BPUK ist davon überzeugt, dass nun Gegensteuer gegeben werden muss. Es sind genügend Mittel für den Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zu alimentieren: Dabei sind nicht einfach nur die Mineralölsteuerzuschläge zu erhöhen – dies ist angesichts des tieferen Treibstoffverbrauchs folgerichtig –, sondern auch die Quersubventionierung in den FinöV (bzw. geplanten Bahninfrastrukturfonds) einzustellen. Die Finanzierung soll mittels eines Fonds erfolgen, gestützt auf ein strategisches Entwicklungsprogramm, so wie es auch für die Bahninfrastruktur vorgesehen ist. Im Grundsatz sprechen wir uns für die Schaffung eines Fonds für Nationalstrassen aus. Wir begrüssen es, dass der Bundesrat dazu möglichst bald die Vernehmlassung eröffnet.

V Tunnelgebühr / PPP

Keine Tunnelgebühren: Auch wenn die Bundesversammlung gestützt auf Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung die Kompetenz hat, eine Tunnelgebühr zu erheben, wurde das Prinzip der Gebührenfreiheit für die Strassenbenutzung bisher konsequent umgesetzt. Die BPUK hält an diesem Prinzip fest. Zudem würde eine Tunnelgebühr am Gotthard einseitig eine bestimmte Region benachteiligen. Ein wesentlicher zusätzlicher Impuls zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene ist mit einer Tunnelgebühr auch nicht erreichbar. Hinzu kommen relativ hohe Kosten, um die Gebühr zu erheben, verbunden mit Zeitverlusten für die Tunnelbenutzer.

Eine PPP-Finanzierung von Verkehrsprojekten ist nach unserer Einschätzung gerade angesichts der knappen Mittel nicht zielführend. Mit PPP werden die Kosten nur von der Investitionsphase in die Betriebsphase verschoben, aber nicht verringert, sondern gar tendenziell erhöht. Der öffentliche Haushalt kann sich in der Schweiz verglichen mit privaten Geldgebern günstiger finanzieren. Zudem schränkt PPP die staatliche Handlungsfähigkeit ein, was bei einem verkehrspolitisch derart wichtigen Objekt nicht hingenommen werden darf.

VI Verlagerungspolitische und gesamtverkehrsstrategische Ziele

Verlagerung von der Strasse auf die Schiene

Wir unterstützen die Verkehrspolitik, den alpenquerenden Gütertransport von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Das Verlagerungsziel liegt bei höchstens 650'000 Fahrten pro Jahr auf der Strasse. Mit heute knapp 1 Million Fahrten pro Jahr ist diese Grenze überschritten, ohne die heute getroffenen Massnahmen wäre die Zahl allerdings viel höher. Eine allfällige zweite Tunnelröhre dürfte nicht dazu führen, dass das Verlagerungsziel weniger eingehalten wird.

Mit der Realisierung des 4-Meter-Korridors schafft die Schweiz gute Voraussetzungen für eine wirtschaftsverträgliche Lösung mit Verlademöglichkeiten für PW und LKW. Dies ist eine grosse Chance, den Verlagerungsauftrag konsequent umzusetzen. Je mehr Güter bereits auf der Schiene sind, desto geringer die wirtschaftlichen Auswirkungen.

Keine Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität

Die Bundesverfassung verbietet die Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet (Art. 84 Abs. 3, so genannter Alpenschutzartikel). Die Anzahl Fahrspuren muss daher gleich bleiben. Falls eine zweite Tunnelröhre in Betrieb genommen wird, darf nur eine Fahrspur pro Röhre betrieben werden. Wir weisen auf verschiedentlich geäusserte Bedenken hin, dass die gesetzliche Verankerung der Kapazitätsbeschränkung verfassungskonform ist (z.B.

Rechtsgutachten Prof. Griffel, Prof. Biaggini) und dass ein neuer Gesetzesartikel langfristig Gewähr bieten kann, die Kapazitäten zu limitieren.

Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung im neuen Art. 3a Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG). Damit wird auch die Mitsprache des Parlaments und – im Falle eines Referendums – des Volkes gewährleistet.

Zusammenarbeit mit Nachbarländern

Die Schweiz hat sich entschieden, im alpenquerenden Verkehr auf die Schiene zu setzen und hat dazu für Europa über 20 Milliarden Franken investiert. Es gilt, diesen Weg konsequent fortzusetzen und die Ziele einzuhalten. Dazu muss die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern intensiviert werden, um gegenüber der EU eine verstärkte Handlungsposition zu erhalten. Gleichzeitig sind die Verhandlungen mit der EU für die Weiterentwicklung des Landverkehrsabkommens aufzunehmen, um ein mit den Nachbarländern abgestimmtes Lenkungsinstrument einzuführen.

Gesamtverkehrsstrategie

Die BPUK verfolgt zusammen mit der KöV eine Gesamtverkehrsstrategie. Sowohl die Strassen- als auch die Schieneninfrastruktur sind angesichts des massiv gesteigerten Bedarfs weiterzuentwickeln. Wir fordern eine zuverlässige und ausreichende Finanzierung mittels Fondslösungen, welche nicht nur den Ausbau, sondern auch Betrieb und Unterhalt beinhalten. Sämtliche Massnahmen sollen sich auf ein strategisches Entwicklungsprogramm stützen, wobei das Kosten-/Nutzenverhältnis Grundlage für eine konkrete Massnahme ist und die Regionen angemessen zu berücksichtigen sind.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Der Präsident



Dr. Jakob Stark

Der Generalsekretär



Dr. Benjamin Wittwer

Kopie: - Mitglieder BPUK und KIK (Mail)
- rene.sutter@astra.admin.ch