

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

Bundesrätin Doris Leuthard
Vorsteherin UVEK
3003 Bern

Bern, 7. Juni 2013

Bundesbeschluss über das zweite Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel. Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 10. April 2013 haben Sie uns den Entwurf für den Bundesbeschluss über das zweite Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel zur Vernehmlassung zugestellt, mit Frist bis zum 7. August 2013.

Die vorliegende Stellungnahme der BPUK hat der Vorstand in seiner Sitzung vom 7. Juni 2013 beschlossen. Der Stellungnahme liegen Fachmeinungen der Mitglieder der Konferenz der Kantonsingenieure (KIK) zugrunde. Die Kantone können diese Stellungnahme zu ihrer eigenen machen, darauf verweisen oder ihre spezifischen Ergänzungen vorbringen.

Das vorliegende Programm Engpassbeseitigung weist einen Zusammenhang mit dem Programm zum Agglomerationsverkehr und zum geplanten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) auf; wir werden uns im Rahmen der erst im Sommer 2013 geplanten Eröffnungen dieser beiden Vernehmlassungsverfahren auch dazu äussern.

I Zusammenfassung

1. Die vom Bund evaluierten Engpässe auf dem Nationalstrassennetz sind von verkehrlich und volkswirtschaftlich grosser Bedeutung. Ihre Aufhebung darf nicht länger hinausgeschoben werden. Es besteht dringender Handlungsbedarf.
2. Die BPUK äussert sich im Einzelnen nicht zur Definition und zur Priorisierung der Strecken im Programm der Engpassbeseitigung. Vorgenommene Rückstufungen aus dem Modul 2 trotz grossem Problemdruck können wir nicht nachvollziehen.
3. Weitere Engpassbeseitigungen (3. Modul) sind zwingend notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Nationalstrassen auch in Zukunft sicherzustellen. Die Finanzierung ist ausreichend und zuverlässig sicherzustellen. Zur Finanzierung dieser Projekte wird die BPUK im Rahmen der Vernehmlassung der Vorlage „Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ im Sommer 2013 Stellung nehmen.

II Politischer Rahmen

Die Nationalstrassen sind das Rückgrat der strassenseitigen Verkehrserschliessung und damit ein wichtiger Pfeiler der Schweizerischen Volkswirtschaft. Die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes wird durch verkehrlich überlastete Engpässe eingeschränkt. Die BPUK ist deshalb von der inhaltlichen Wichtigkeit und der Dringlichkeit des Geschäfts überzeugt.

Wir stellten fest, dass die Verkehrsprognosen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) regelmässig hinter den tatsächlichen Entwicklungen des Strassenverkehrs zurückblieben. Es fragt sich daher, ob die Analyse sachgerecht erfolgte. Eine Überprüfung erscheint sinnvoll. Die BPUK hat zusammen mit der KÖV und der verladenden Wirtschaft in diesem Jahr das Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme der ETH Zürich beauftragt, im Rahmen der Studie „Infrastruktur Güterverkehr 2030“ Prognosen der Engpässe im Schienen- und Strassennetz zu erstellen. *Ergebnis:* Die Engpässe auf dem Nationalstrassennetz werden sich bis 2030 – auch bei einer Realisierung der in den Programmbotschaften 1 und 2 enthaltenen Ausbauten – stark verschärfen (rund 100 km Engpässe 3. Stufe, rund 90 km Engpässe 2. Stufe sowie rund 170 km Engpässe 1. Stufe). Betroffen von den Engpässen 3. Stufe sind vor allem die Räume in den Gross-Agglomerationen Genf-Lausanne, Bern, Basel, Zürich und Luzern. Die diesen Analysen zugrundeliegenden Prognosen des Güter- und Personenverkehrs sind naturgemäss mit Unsicherheiten verbunden. Es gibt sowohl Argumente für höhere wie auch für tiefere Wachstumsraten.

Politische Folgerungen der BPUK:

Obwohl die Verkehrssituation in der Schweiz heute im internationalen Vergleich noch relativ gut ist, besteht dringender Handlungsbedarf.

Denn die Planung, Finanzierung und Realisierung der erforderlichen Massnahmen benötigen in der Schweiz erfahrungsgemäss viel Zeit. Der Personen- und der Güterverkehr sind auf leistungsfähige und zuverlässige Verkehrsachsen angewiesen. Eine Verschärfung der Engpasssituation hätte gravierende Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft.

Die zukünftige Finanzierung des gesamten Nationalstrassennetzes ist ausreichend und verlässlich auszugestalten.

Heute ist der Infrastrukturfonds das Finanzierungsgefäss, alimentiert durch Einlagen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV). Für die Engpassbeseitigung im bestehenden Nationalstrassennetz stehen bis Ende 2027 insgesamt 5,5 Mrd. Franken zur Verfügung. Wir begrüessen im Grundsatz die Schaffung eines umfassenden Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Beim NAF handelt es sich faktisch um eine Erweiterung des bestehenden Infrastrukturfonds. Mit dem geplanten NAF sollen auch Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen via Fonds bezahlt und wie bisher alimentiert werden. Der Bund zeigt in nachvollziehbarer Weise auf, dass sich bei den Einnahmen und Ausgaben eine Schere auftut, falls nicht Gegensteuer gegeben wird: Die Einnahmen der SFSV werden infolge geringerem Treibstoffverbrauch kontinuierlich zurückgehen, während der Mittelbedarf für die Nationalstrassen steigt. Die BPUK begrüsst die Offenlegung der Prognosen über die durch die SFSV zu finanzierenden Aufwendungen, welche in den kommenden Jahrzehnten auf den Bund zukommen. Auf der Einnahmeseite der SFSV fällt auf, dass schon über längere Zeit keine Anpassungen – nicht einmal solche an die Teuerung – vorgenommen wurden.

III Fragebeantwortung

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Ja, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit den vorgesehenen Massnahmen können lediglich die gravierendsten Engpässe behoben werden, keineswegs alle, sondern nur ein bescheidener Prozentsatz. Erhebliche Engpässe bleiben bestehen.
- Es ist von zentraler Bedeutung, dass der Bund die vorgesehenen Projekte ohne Verzug umsetzt und weitere Engpassbeseitigungen in Angriff nimmt.
- Die Priorisierung der Vorhaben durch die Bildung von Modulen ist bewährt und zweckmässig.
- Die Botschaft verweist zu recht auf die in der Botschaft zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (NEB) vorgesehenen zusätzlichen Netzelemente, die in der Sache einzig der Beseitigung eines Engpasses dienen¹. Erst wenn auch diese beiden Elemente im Netz finanziert und realisiert sind, sind die schwerwiegendsten Engpässe beseitigt. Ob der Bund seinen gesetzlichen Auftrag zur Beseitigung von Engpässen erfüllen kann, hängt somit nicht nur an der Umsetzung dieser vorliegenden Botschaft ab. Entscheidend ist auch der Ausgang einer allfälligen Volksabstimmung über die Erhöhung des Vignettenpreises, von der die Anpassung und der Ausbau des Nationalstrassennetzes abhängt. Im Falle eines Scheiterns des NEB fordern wir, dass das solcher Strecken zur Beseitigung von Engpässen prioritär aufgenommen werden.
- Die Abstimmung der Projekte mit den raumplanerischen Zielen des Bundes ist richtig und wichtig. Durch die Abstimmung der beiden Programme Engpassbeseitigung und Agglomerationsverkehr werden Aspekte aller Verkehrsträger und -mittel miteinbezogen. So basieren die vorliegenden Vorschläge und deren zeitliche Etappierung zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz auf einer Gesamtbetrachtung der Verkehrssysteme. Wir stimmen mit dem Bundesrat überein, die verfügbaren Kapazitäten weiterhin optimal zu bewirtschaften. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Siedlungsentwicklung nach innen.
- Parallel zu diesen Ausbauten sind auch betriebliche Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsflusses auf den Nationalstrassen zu ergreifen. Diese Massnahmen können rascher umgesetzt werden als Ausbauten und helfen so wesentlich mit, die schwierige Engpass-Situation in den kommenden Jahren zu entschärfen. Die in Ziffer 1.6 des Vernehmlassungsberichtes dargestellten „Ergänzenden Massnahmen“ sind deshalb rasch in die Wege zu leiten. Am wirksamsten ist die zeitlich und örtlich beschränkte Nutzung der Pannestreifen, die allerdings keine dauerhafte Lösung sein kann.

¹ Glattal und Lausanne / Morges.

2. *Stimmen Sie der vorgeschlagenen Zuteilung der Projekte zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassen zu den Modulen 1 bis 4 zu?*

Im Einzelnen äussert sich die BPUK als gesamtschweizerische Direktoren-Konferenz nicht zur Definition und Priorisierung der in dieser Vorlage beschriebenen Nationalstrassenstrecken.

Im Allgemeinen können wir aus verkehrlicher Sicht nicht nachvollziehen, dass Rückstufungen vom Modul 2 vorgenommen wurden², obwohl der Problemdruck unbestritten ist. Dies ist zu korrigieren. Die Veränderungen im Programm Engpassbeseitigung gegenüber der ersten Programmbotschaft fallen regional sehr unterschiedlich aus. Fachlich wird dies durch die zunehmenden Engpässe anhand der Problemstufen begründet, wobei dies kaum nachvollziehbar aufgezeigt ist und unklar ist, welche Faktoren eine Rolle spielten. Es muss prioritär dort investiert werden, wo der Problemdruck am grössten ist und das Kosten- / Nutzenverhältnis am besten ist.

3. *Wie beurteilen Sie die Absicht des Bundesrates, für die aus seiner Sicht ebenfalls erforderlichen, aber derzeit nicht finanzierten Projekte des Moduls 3 zusätzliche finanzielle Mittel bereit zu stellen?*

Wir unterstützen dies. Verkehrsinfrastrukturen bringen einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen: Entsprechende Investitionen fliessen deshalb meist bereits in relativ kurzer Zeit in Form von gesteigerter Wertschöpfung in die Volkswirtschaft zurück. Oder andersherum: Ohne diese Mittel würde sich die Anzahl der Staustunden noch stärker erhöhen zulasten der Automobilisten und der Wirtschaft, verbunden mit den entsprechenden hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Ohne zusätzliche finanzielle Mittel würden zudem die Verkehrssicherheit auf den betroffenen Abschnitten weiter abnehmen und die grosse Belastung der umliegenden Siedlungsgebiete weiter zunehmen. Der Bundesrat zeigt in der Vorlage auf, dass bei der Engpassbeseitigung ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, dass aber gleichzeitig bereits relativ weit fortgeschrittene bauliche Lösungen zur Verfügung stehen. Es mangelt einzig bei der Finanzierung.

Zudem steht im Infrastrukturfondsgesetz in Artikel 4 Buchstabe e ausdrücklich, dass bei der Verwendung der Mittel eine angemessene Berücksichtigung aller Landesteile angestrebt wird. Dieser Vorgabe kann nur nachgekommen werden, wenn zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

4. *Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?*

Aufgrund der verschiedenen Programme ist der Blick auf das Gesamte nicht aus den Augen zu verlieren. Für Projekte, welche aufgrund der Zuständigkeiten in verschiedenen Programmen (PEB, NEB) oder auf verschiedenen politischen Ebenen angesiedelt sind, für die Gesamtfunktionalität aber eine Einheit bilden, ist ein Prozess zu definieren, welcher sicherstellt, dass ein Projekt als Einheit abgehandelt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass grosse Mittel für Teile eines Projektes aus einem bestimmten Programm gesprochen werden, die Gesamtfunktionalität aber nicht gewährleistet werden kann, weil ein dazugehören-

² Strecke Wankdorf – Muri (von Modul 2 auf 3); Strecke Weyermannhaus – Wankdorf (von Modul 2 auf 4).

des Teilprojekt aus einem anderen Programm nicht finanziert werden kann³.

Die BPUK begrüsst, dass die Planungsarbeiten auch bei Vorhaben weitergeführt werden sollen, welche Modul 3 zugeteilt worden sind. Wir erwarten, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen weitergeführt wird und die Beteiligten eng in die Planungsarbeiten einbezogen werden.

Siehe im Übrigen Ziffer II der Stellungnahme (Politischer Rahmen).

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Der Präsident



Dr. Jakob Stark

Der Generalsekretar



Dr. Benjamin Wittwer

Kopie:

- Mitglieder BPUK
- Mitglieder KIK
- ASTRA (per Mail): netzplanung@astra.admin.ch

³ Dies trifft etwa für das Projekt N1, Engpassbeseitigung St. Gallen, zu.