



Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse
Zentralsekretariat / Secrétariat central
Theaterplatz 4, 3011 Bern
Postfach / Case postale, 3001 Bern
Tel. 031 329 69 69 / www.spschweiz.ch / www.pssuisse.ch

Per Mail an: netzplanung@astra.admin.ch

Bern, 26. 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: Stellungnahme SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir wie gewünscht anhand des Fragebogens gerne nutzen.

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Die NAF-Vorlage wurde am 12. Februar 2017 in einer Volksabstimmung angenommen und damit auch die Schaffung eines Fonds für Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr. Mit dem NAF tritt das STEP Nationalstrassen in Kraft sowie der Bundesbeschluss über den Netzbeschluss und damit verbunden erfolgt die Aufnahme von 400 Kilometern kantonaler Strassen ins Nationalstrassennetz ab 2020. Für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen beantragt der Bundesrat mit dieser Vorlage nun einen vierjährigen Zahlungsrahmen, für Kapazitätserweiterungen sowie grössere Vorhaben einen Verpflichtungskredit. Gestützt darauf schlägt er die Mittelfreigabe für die Erweiterungsprojekte des Ausbauschnitts 2019 vor.

Konkret geht es um die folgenden Beiträge und Beschlüsse

Mit dem Bundesbeschluss über den *Zahlungsrahmen Nationalstrassen für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen* sollen für 2020–2023 8,156 Milliarden Franken bewilligt werden. Davon fallen zwischen 432 und 454 Millionen Franken pro Jahr auf den Betrieb, das heisst auf Massnahmen zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft und der Sicherheit des Netzes. Für die Erhaltung der Nationalstrassen und ihrer technischen Einrichtungen wird von 1,102 bis 1,150 Milliarden Franken pro Jahr ausgegangen. Rechtliche Vorschriften, Normen und Richtlinien erfordern bauliche Ergänzungen mit Kosten von 617 bis 737 Millionen pro Jahr.

Der *Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für grössere Vorhaben im Nationalstrassennetz, für den Ausbauschnitt 2019 und für die Planung von Projekten nach 2019* beinhaltet einen Betrag von 4,651 Milliarden Franken. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Grösseres Vorhaben, d.h. 2. Röhre des Gotthard-Strassentunnels: 2,084 Milliarden Franken.
- Ausbauschnitt 2019 mit den Projekten Crissier, Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd (Kriens–Hergiswil), Rotsee–Buchrain (Ausbau Nord), Umfahrung Le Locle: 2,267 Milliarden Franken.

- Planerische Bearbeitung inkl. Landerwerb weiterer Projekte als Teil des Verpflichtungskredits für den Ausbauschnitt 2019 und grössere Vorhaben: 300 Millionen Franken.

Der Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen legt fest, welche Projekte dem Ausbauschnitt 2019 zugeteilt sind.

Massnahmen, die zu Kapazitätserweiterungen führen, lehnen wir ab

Die SP hat die NAF-Vorlage abgelehnt, auch wenn das Anliegen, analog zum Bahnfonds FABI einen Strassenfonds zu schaffen, nachvollziehbar ist. Das Parlament hat aber die ursprüngliche Vorlage stark verschlechtert. Der anfängliche Finanzierungsmix zwischen Geldern aus der Bundeskasse und Benzinpreiserhöhung wurde ins Gegenteil verkehrt und belastet die Bundeskasse massiv. U.a. aus diesem Grund bewerten wir auch die nun zur Diskussion stehende Vorlage kritisch, auch wenn wir den Volksentscheid zum NAF natürlich respektieren. Den in dieser Vorlage vorgeschlagenen Projekten, die zu einer Kapazitätserweiterung führen, stehen wir aber kritisch-ablehnend gegenüber. Die SP hat auch den Bau einer zweiten Röhre des Gotthard-Strassentunnels abgelehnt und sich in der Referendumsabstimmung gegen dieses unnötige und teure Bauwerk gewehrt.

Gemäss Vernehmlassungsbericht werden 2040 ohne Gegenmassnahmen gegen 400 Kilometer des Nationalstrassennetzes regelmässig überlastet sein. Das Fazit lautet, dass die Funktionsfähigkeit der Nationalstrassen nur dann aufrechterhalten werden könne, wenn deren Kapazität mittel- bis langfristig markant gesteigert werde. Angesichts der Herausforderungen als Folge der Klimaüberhitzung teilen wir diese Haltung nicht. U.E. braucht es vielmehr zusätzliche Massnahmen in Bezug auf öV, Fuss- und Veloverkehr, Verkehrsverlagerung und intelligente Mobilitätslösungen mit Hilfe der Digitalisierung und nicht noch mehr Beton.

Massnahmen, die als *Ausbau im Sinne von Anpassungen* gelten wie Lärmschutz, Filtration von Strassenabwasser oder Wiederherstellung unterbrochener Wildtierkorridore unterstützen wir, da diese in der Summe eine positive Wirkung auf die Umwelt haben dürften. Die Umsetzung des Ausbauschnitts 2019, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, führt aber insgesamt zu Mehrverkehr und zu höheren Emissionen von Luftschadstoffen und Klimagasen. Die Erweiterungsprojekte des Ausbauschnitts 2019 haben negative Auswirkungen auf die Bodenversiegelung und führen aufgrund höherer Verkehrsleistung zu stärkeren Emissionen von Luftschadstoffen. Es kommt zu Eingriffen in die Umwelt und zu höherer Flächenbeanspruchung, zu einer Beeinträchtigung der Landschaft und zu einer negativen Trennwirkung für die Fauna. Die erhöhten Kapazitäten erhöhen die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen und damit die weitere Zersiedlung. Die Annahme, dass die Kapazitätserweiterung das Stauaufkommen verringert, können wir in dieser pauschalen Form nicht teilen. Mehrkapazitäten führen, wie bisherige Erfahrungen zeigen, meist zu Mehrverkehr. **Die Aussage im Vernehmlassungsbericht, dass die Projekte des Ausbauschnitts 2019 in der Summe einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, teilen wir aufgrund dieser Einschätzung nicht.**

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

Gemäss Verkehrsperspektiven des ARE wird die Verkehrsleistung auf der Strasse bis 2040 im MIV um 18 % ansteigen. Wir sind der Meinung, dass diese Zunahme nicht einfach automatisch als gegeben betrachtet werden sollte. Massnahmen zur Erhöhung des Anteils beim öV, beim Fuss- und Veloverkehr sowie bei der Verlagerung von Gütern auf die Schiene sollten verstärkt angegangen werden. Es braucht auch Überlegungen mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. Dazu gehören Förderung von Homeoffice in Berufen, wo das möglich ist, Carsharing und Carpooling etc. Aus unserer Sicht fehlen Überlegungen und Strategien, die dazu beitragen, den MIV zu verlagern bzw. dessen Anteil am Verkehr insgesamt zu senken. Eine Massnahme, die wir in diesem Zusammenhang unterstützen, ist das Mobility Pricing. Ein solches soll verbrauchsabhängig ausgestaltet werden, zur Verkehrslenkung, aber auch -senkung beitragen und sozialen Kriterien Rechnung tragen.

Auch die Potentiale der Digitalisierung sollten verstärkt genutzt werden. Im Postulatsbericht zum automatisierten Fahren hat der Bundesrat die Chancen und Risiken der Digitalisierung aufgezeigt und dargelegt, dass die neuen Technologien das Verkehrssystem grundlegend beeinflussen werden. Auch wenn unklar ist, mit welchem Tempo und in welchem Ausmass sich automatisierte Fahrzeuge durchsetzen, sollten die Potenziale der neuen Technologien, verkehrsträgerübergreifende Angebote zu

verbessern, die Auslastung der Fahrzeuge zu erhöhen und die Infrastrukturen besser zu nutzen, stärker in die Diskussionen einbezogen werden. Der Vernehmlassungsbericht ist u.E. in diesem Bereich zu zögerlich und setzt zu stark auf Ausbau.

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 für den Unterhalt des Nationalstrassennetzes liegt 2020–2023 jährlich zwischen 1,029 und 1,077 Milliarden Franken. Der Bundesrat geht davon aus, dass der Substanzerhalt dann sichergestellt ist, wenn der Aufwand für den Unterhalt 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts entspricht. Dieser beläuft sich derzeit auf über 81 Milliarden Franken. Der Finanzbedarf für den Unterhalt der NEB-Strecken liegt bei 72 bis 74 Millionen Franken jährlich.

Wir sind damit einverstanden, dass beim angestrebten Zustand des Nationalstrassennetzes ein vollständig „guter“ Zustand des gesamten Netzes ein unrealistisches Ziel darstellt, das nur mit unverhältnismässig hohem Mitteleinsatz erreichbar wäre. Ebenfalls sind wir damit einverstanden, dass ein mehrheitlich „schlechter“ oder gar „alarmierender“ Zustand aus Sicherheitsgründen nicht akzeptabel wäre, da er eine Gefahr für die Verkehrsteilnehmenden bedeuten würde. In diesem Sinne sind wir mit der Festlegung eines durchschnittlichen Zustands des Nationalstrassennetzes auf einen bestimmten Wert einverstanden. Da gegenüber 2008 in allen Fachbereichen eine leichte Zustandsverschlechterung feststellbar wurde und der in den letzten Jahren getätigte Unterhalt nicht ausreichte, um den Substanzerhalt vollumfänglich sicherzustellen, sind wir mit den Massnahmen zum *Unterhalt* einverstanden.

Auch Massnahmen, die den Ausbau im Sinne von Anpassungen betreffen wie Lärmschutz, Filtration von Strassenabwasser oder Wiederherstellung unterbrochener Wildtierkorridore können wir grundsätzlich unterstützen, sofern damit keine Kapazitätserhöhung verbunden ist.

Ausbauten, die mit einer Kapazitätserhöhung verbunden sind, stehen wir, wie ausgeführt, kritisch bzw. ablehnend gegenüber.

Grössere Vorhaben

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

Bei grösseren Vorhaben handelt es sich gemäss Vernehmlassungsbericht um Ausbauten, die keine Kapazitätserweiterung darstellen, die aufgrund ihrer Dimension und/oder ihrer Auswirkungen aber einen politischen Grundsatzentscheid erforderlich machen. Ein Ausbauprojekt wird den grösseren Vorhaben zugewiesen, wenn es gewisse Kriterien kumulativ erfüllt: Es handelt sich um eine *isolierte* Anlage, die für die Instandsetzung und/oder den verlässlichen Betrieb der Infrastruktur erforderlich ist, aber keine Kapazitätserweiterung darstellt. Ergänzend müssen solche Vorhaben substanziellen Mittelbedarf nach sich ziehen. Das Kriterium ist erfüllt, wenn die Aufwendungen höher als 500 Millionen Franken sind oder wenn der durchschnittliche Mittelbedarf für ihre Realisierung pro Jahr mehr als 10 % des Gesamtbedarfs der Ausbauten im Sinne von Anpassungen darstellt. Im Weiteren fällt eine isolierte Anlage unter ein grösseres Vorhaben, wenn ihre Realisierung politisch kontrovers diskutiert wird und/oder mit weitreichenden Auswirkungen auf Bevölkerung, Raum und Umwelt verbunden ist. Die 2. Röhre Gotthard-Strassentunnel, die 2027 in Betrieb gehen sollte, erfüllt diese Kriterien. Weitere Projekte, die im ausgeführten Sinne als grössere Vorhaben bezeichnet werden könnten, sind gemäss Vernehmlassungsbericht nicht absehbar.

Die genannten Kriterien sind auf die zweite Röhre zugeschnitten und scheinen extra für dieses Projekt konzipiert zu sein, zumal kein anderes grösseres Vorhaben in Sicht ist. Wir lehnen, wie bereits ausgeführt, den Bau einer zweiten Röhre ab, sind aber einverstanden damit, dass die Kriterien für ein grösseres Vorhaben hoch sind und dass diese kumulativ erfüllt sein müssen. **Besonderen Wert legen wir auf die Vorgabe, dass damit keinerlei Kapazitätserweiterungen verbunden sein dürfen.**

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

Da der Bau in einer Volksabstimmung eine Mehrheit fand, bleibt uns an dieser Stelle nur die Möglichkeit, folgende Anforderungen an das Projekt zu stellen: Ab 2030 stehen beide Röhren zur Verfügung. Im Gesetz ist verankert, dass immer nur eine Spur pro Richtung offen sein darf. **Wir verlangen mit Nachdruck, dass das vom Bundesrat gemachte Versprechen, dass es zu keiner Kapazitätserweiterung kommt, auch in einer langfristigen Optik eingehalten wird.** Der Bau muss zudem höchsten ökologischen sowie sozialen Standards genügen.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Wir sind mit der dargelegten Langfristperspektive des Nationalstrassennetzes nicht einverstanden, sofern damit Kapazitätserweiterungen verbunden sind. Die generelle Aussage im Vernehmlassungsbericht, dass das Nationalstrassennetz innerhalb und zwischen den metropolitanen und den grossstädtischen Gebieten konsequent auf mindestens 2x3-Spuren auszubauen ist, lehnen wir dezidiert ab. Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Nationalstrasseninfrastruktur sicherstellen, ist u.E. zu sehr auf die Wirtschaft und deren Bedürfnisse zugeschnitten und führt zu Kapazitätserweiterungen mit unerwünschten Auswirkungen für Mensch, Umwelt und Klima. Das im Bericht ebenfalls genannte Ziel, die negativen Auswirkungen der Mobilität auf Mensch und Umwelt auf ein langfristig unbedenkliches Niveau zu vermindern, ist prioritär zu verfolgen, da von den Infrastrukturnetzen ein erhebliches Risiko für die Umwelt sowie für Sicherheit, Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung ausgeht. Die qualitative Analyse der Projekte, die auch nicht direkt monetarisierbare Indikatoren umfasst, sollte einen hohen Stellenwert haben.

Auch die Anliegen von Bewohnerinnen und Bewohnern, namentlich in Agglomerationsgebieten, die entlang von Nationalstrassen liegen, müssten verstärkt berücksichtigt werden. Insbesondere in Gebieten mit Wachstumsdynamik, woraus auch quartierfremde Zusatznutzungen mit entsprechender Verkehrsnachfrage resultieren, besteht Handlungsbedarf. Dem Erhalt und der Förderung einer hohen Lebensqualität in Wohnquartieren muss deshalb besondere Beachtung geschenkt werden. Dazu gehören Massnahmen zur wirksamen Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs und zur Verschiebung des Modalsplits zugunsten des öV und des Fuss- und Veloverkehrs und nicht weitere Ausbauten.

Als *Betrieb* der Nationalstrassen gelten die Instandhaltung, das Verkehrsmanagement und die Schadenwehr. Der Betrieb umfasst Massnahmen, die für die Sicherheit und die Verfügbarkeit der Nationalstrassen notwendig sind (Winterdienst, Pflege von Mittelstreifen und Böschungen, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen sowie Reinigung von Entwässerungsleitungen, Rastplätzen und Unfallstellen). Zum *Unterhalt* gehören der Unterhalt im engeren Sinn und der Ausbau im Sinne von Anpassungen. Der *Unterhalt im engeren Sinn* umfasst Arbeiten, die der Erhaltung der Nationalstrassen und ihrer technischen Einrichtungen dienen, einschliesslich Austausch von Elementen, deren Funktionsfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Wird der Unterhalt vernachlässigt, schadet dies der Verkehrssicherheit und führt zu wachsenden Schäden inkl. hohen Folgekosten. Der Unterhalt im engeren Sinn muss deshalb zusammen mit dem Betrieb in jedem Fall Priorität haben.

Der *Ausbau im Sinne von Anpassungen* umfasst bauliche Ergänzungen an der bestehenden Infrastruktur ohne Kapazitätserhöhung, die aufgrund neuer rechtlicher Vorschriften, Normen und Richtlinien erforderlich sind. Dazu gehören Massnahmen zum Lärmschutz, zur Filtration von Strassenabwasser, zum Bau von Wildtierpassagen, zur Erhöhung der Tunnelsicherheit oder zum Umbau von Anschlüssen. Den Ausführungen zu diesem Bereich gemäss Vernehmlassungsbericht können wir uns grundsätzlich anschliessen.

7. Ist das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen in Bezug auf den Projektumfang vollständig?

Als national tätige Partei äussern wir uns zu generellen Grundsätzen, die wir an Strassenbauprojekte stellen. Was den Projektumfang angeht, sind die betroffenen Kantone und Gemeinden kompetent, um dies abschätzen zu können.

8. Wie beurteilen Sie die Zuteilung der Erweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten und Ausbausritten?

Es ist nachvollziehbar, dass es eine Konzentration der Massnahmen auf Abschnitte mit dem grössten Handlungsdruck, insbesondere in den Agglomerationen, geben soll, mit denen die gravierendsten Engpässe beseitigt oder verkehrs- und sicherheitstechnische Mängel behoben werden sollen. Abhilfe soll u.E. aber über eine Stärkung des öV sowie des Fuss- und Veloverkehrs insbesondere im Rahmen der Agglomerationsprogramme geschaffen werden. Das ist vor allem in Gebieten von Bedeutung, in denen der öV-Anteil verglichen mit dem Gesamtverkehr tief ist und die Potenziale für eine Verlagerung entsprechend hoch sind. Unter "Massnahmen in den Agglomerationen" verstehen wir gezielt auch verkehrsberuhigende Massnahmen an neuralgischen Orten mit hohem Verkehrsaufkommen. Zudem sollen Instrumente zur intelligenten Verkehrslenkung sowie zur Reduktion beim MIV gefördert werden. Der Rückbau nicht mehr benötigter Strassenteilstücke sollte unterstützt werden. Das Schaffen von Netzredundanzen erachten wir nicht als die zielführendste Variante, da Mehrverkehr die Folge sein dürfte. Dem Bau neuer Netzelemente stehen wir, wie ausgeführt, grundsätzlich ablehnend gegenüber. Ausbauten stehen im Widerspruch zu einem sorgfältigen Umgang mit dem Boden und dem Schutz von Umwelt und Klima.

Je nach spezifischer Situation in einem Kanton, einer Region oder einer Gemeinde und wenn ein solches Projekt auf einer demokratisch legitimierten Entscheidung der Bevölkerung beruht, kann ein Ausbau aber auch eine zielführende Lösung sein. Der Ausbau des Nationalstrassennetzes führt aber auch zu teuren Anpassungen mit entsprechenden Folgekosten auf dem gesamten lokalen Strassennetz von Kantonen, Gemeinden bzw. Agglomerationen, die entsprechend finanziert werden müssen.

In jedem Fall gewichten wir die Unterhaltsfähigkeit als zentrales Kriterium, insbesondere auch, was Tunnel und Brücken angeht. Vorhaben, die zur Unterhaltsfähigkeit der Nationalstrassen notwendig sind, müssen in jedem Fall prioritär und vor jedem Ausbau realisiert werden.

Weitere Bemerkungen

9. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Erweiterungsprojekte als Folge von STEP Nationalstrassen führen zu einer direkten Konkurrenzierung von öV-Angeboten. Aus Gründen der Ökologie und der hohen Kosten, die für den öV aufgewendet werden, ist diese Konkurrenz nicht wünschenswert. Diesem Umstand muss bei der künftigen Verkehrsplanung grosses Gewicht beigemessen werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Präsident SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz