

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: netzplanung@astra.admin.ch

29. April 2022

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024-2027, Ausbauschritt 2023 für die Nationalstrassen, Verpflichtungskredit und Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz: Stellungnahme economiessuisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie uns eingeladen, zum Ausbauschritt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft bündelt economiessuisse die Interessen von rund 100'000 Unternehmen mit etwa 2 Mio. Beschäftigten im Inland und weiteren 2 Mio. Beschäftigten im Ausland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 Handelskammern und diverse Einzelunternehmen. Alle diese Mitglieder sind an einem hochwertigen, ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Gesamtverkehrssystem interessiert, in dem Personen und Güter verlässlich und effizient transportiert werden können. Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturen sind hierfür wichtige Voraussetzungen und müssen zentraler Bestandteil eines Massnahmenmix zur Bewältigung des Verkehrsaufkommens sein.

Die Nationalstrassen sind das unbestrittene Rückgrat unseres Verkehrssystems. Sie bewältigen einen Grossteil des Strassenverkehrs, der wiederum einen Grossteil des gesamten Verkehrsaufkommens ausmacht. Gemäss den Verkehrsperspektiven 2050 des Bundes dürfte sich dies in absehbarer Zeit nicht ändern. Der Verkehr wird aller Voraussicht nach weiter zunehmen. Wesentliche Treiber dieser Entwicklung sind der gesellschaftliche Wohlstand und die wirtschaftliche Standortattraktivität – zwei grosse Qualitäten der Schweiz. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Weiterentwicklung der Nationalstrassen als unumgänglich. Obwohl sich bspw. mit der Digitalisierung neue Möglichkeiten zur effizienteren Nutzung der bestehenden Infrastrukturen ergeben, können solche Massnahmen diese Weiterentwicklung nicht vollständig ersetzen. Es muss weiter substanziell in Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Nationalstrassen investiert werden. In diesem Sinne begrüßen wir die Vernehmlassungsvorlage, sehen jedoch auch Nachbesserungsbedarf.

Unsere detaillierten Ausführungen finden Sie nachfolgend sowie im dieser Stellungnahme beigelegten Fragebogen.

Planungsgrundlagen und -grundsätze des Bundes sind teilweise nicht ausreichend legitimiert

Die Vernehmlassungsvorlage stützt sich gemäss erläuterndem Bericht sehr stark auf Strategien und Konzepte des Bundesrats ab. Mit einigen dieser Grundlagen, wie der Langfristigen Klimastrategie oder der Bodenstrategie erlegt sich der Bundesrat selbst Leitlinien und Handlungsgrundsätze auf. Andere, allen voran der Programmteil Sachplan Verkehr, haben teilweise auch behördenverbindlichen Charakter für Kantone und Gemeinden. Gemeinsam ist diesen Grundlagen, dass sie den parlamentarischen Prozess nicht durchlaufen haben, und folglich nur begrenzt durch den politischen Prozess legitimiert sind. Dies ist dann besonders problematisch, wenn die erwähnten Grundlagen politisch umstrittene Paradigmenwechsel herbeiführen. Der Programmteil Sachplan Verkehr beinhaltet insbesondere die stärkere Lenkung, Verlagerung oder Reduktion des Mobilitätsaufkommens und damit die prinzipielle Abkehr vom Paradigma des nachfrageorientierten Infrastrukturausbaus. Ebenfalls geht aus dem Programmteil implizit eine stärkere Gewichtung des öffentlich finanzierten Kollektivverkehrs hervor. Der Bund nimmt damit in gewisser Weise strukturellen Einfluss auf die Wirtschaft und Gesellschaft, ohne dass hierfür eine Grundsatzdiskussion geführt oder ein breiter politischer Konsens geschaffen wurde.

In der aktuellen Vernehmlassungsvorlage sind die Einflüsse aus dem Sachplan Verkehr sichtbar, etwa beim Beurteilungsprozess für Projekte. Gemäss erläuterndem Bericht werden Projekte schlechter eingestuft, die «zu einer Konkurrenzierung des öffentlichen Verkehrs führen können oder in Gebieten liegen, in denen der Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr tief ist.» Aus unserer Sicht sind solche Kriterien nicht sinnvoll. Individualverkehr und öffentlicher Verkehr erfüllen unterschiedliche Funktionen und Bedürfnisse. Als Verkehrsträger sind sie nicht ohne Weiteres substituierbar. Das zeigt sich gerade in Gebieten, die bisher trotz grossen Anstrengungen noch geringe Anteile von öffentlichem Verkehr ausweisen (bspw. ländliche Gebiete). Es ist zielführend, wenn die Infrastrukturplanung Interdependenzen und Synergien zwischen den Verkehrsträgern berücksichtigt. Dabei dürfen die Mobilitätsbedürfnisse und die freie Verkehrsmittelwahl jedoch nicht ausser Acht gelassen werden.

Langfristperspektive Nationalstrassen fehlt

economiesuisse unterstützt sowohl den Zahlungsrahmen für Betrieb und Unterhalt als auch den Ausbauschnitt 2023. Im Vergleich zur letzten Vorlage zum strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (BBl 2018 6949) fehlt aus unserer Sicht allerdings die langfristige Perspektive. So hatte der Bundesrat in der Botschaft 2018 beispielsweise angekündigt, «das Nationalstrassennetz innerhalb und zwischen den metropolitanen und den grossstädtischen Gebieten konsequent auf mindestens 2x3-Spuren auszubauen». Auch hatte er eine umfassende Langfristperspektive mit grundlegenden Entwicklungszielen für das gesamte Nationalstrassennetz vorgelegt. Gewisse langfristige Zielsetzungen finden sich auch in der aktuellen Vorlage wieder, jedoch nicht mehr in der Form eines kohärenten Zukunftsbilds. Somit fordern wir, dass der Bundesrat mit der Botschaft eine solche Langfristperspektive vorlegt, wie er dies auch im Bahnbereich zu tun gedenkt («Bahn 2050»). Gerade angesichts der Tatsache, dass die Weiterentwicklung der Strasseninfrastrukturen immer herausfordernder wird, sind seitens des Bundes klare Ansagen über die langfristigen Potentiale nötig. Diese müssen politisch diskutiert werden.

Vorlage beschränkt sich auf reaktiven Ausbau

Nicht nur stösst die Kapazität auf den Nationalstrassen immer mehr an Grenzen, sondern auch der Spielraum für Kapazitätserweiterungen. In der kleinräumigen Schweiz intensivieren sich mit jedem Ausbauvorhaben die Interessenkonflikte. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass der Bund dem Kapazitätsausbau an neuralgischen, stark belasteten Punkten im Netz den Vorrang gewährt und damit die dringendsten Probleme priorisiert. Dennoch sollte die Schweizer Infrastrukturpolitik als Ganzes und der Nationalstrassenausbau im Besonderen auch einen prospektiven Charakter behalten.

Infrastrukturen sind die Basis für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, sowohl national als auch in den Regionen. Folglich braucht es auch in Zukunft prospektive Ausbauten, wo dies die Entwicklungsfähigkeit bestimmter Gebiete unterstützt, sei es im ländlichen Raum oder in den urbanen Zentren. Dies ist insbesondere ein Anliegen der 20 regionalen Handelskammern, die unter dem Dach von economiesuisse vereint sind.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Projektauswahl besonders wichtig

Als gesamtschweizerischer Dachverband äussert sich economiesuisse in der Regel nicht zu einzelnen Infrastrukturprojekten, sondern lediglich zum Gesamtbild und zu den Planungsgrundsätzen. Abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen gehen wir davon aus, dass der Bund die Zuteilung und Priorisierung für den Ausbauschnitt 2023 anhand objektiver Kriterien vorgenommen hat. Der Auswahlprozess erscheint uns aufgrund der Vernehmlassungsunterlagen in den Grundzügen gut nachvollziehbar. Dennoch möchten wir an dieser Stelle, den Rückmeldungen unserer Mitglieder entsprechend, betonen, dass ein Maximum an Transparenz und Nachvollziehbarkeit entscheidend ist. Wenn bspw. interessierte Kreise die Projektauswahl und die Priorisierung der Mittel auch anhand der verwendeten Datengrundlagen nachvollziehen und überprüfen können, ist dies für die Akzeptanz der gesamten Vorlage sicher förderlich.

Flankierende Massnahmen nötig: Straffung der Verfahren

Angesichts der zunehmenden Interessenkonflikte rund um den Infrastrukturausbau steigen bekanntlich auch die Projektrisiken aufgrund der Verfahren. Diese sind in unserer Wahrnehmung sogar zum limitierenden Faktor geworden: Die Weiterentwicklung des Strassennetzes wird weitaus stärker durch Einsparungen und langwierige Verfahren beeinträchtigt als durch fehlende finanzielle Mittel. Wir fordern deshalb, dass der Bundesrat nicht nur die Finanzierung der Nationalstrassen sicherstellt, sondern auch die schnelle Umsetzung von beschlossenen Projekten mit geeigneten Rahmenbedingungen unterstützt. Die momentanen Anstrengungen zur Straffung der Verfahren für den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Bemühungen um einen zielführenden Interessenausgleich können hier als Vorbild dienen. Infrastrukturinvestitionen sind nach wie vor von hoher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung und sollten entsprechend nicht durch Partikularinteressen auf die lange Bank geschoben werden können.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Argumente und stehen Ihnen bei Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Alexander Keberle
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastruktur, Energie & Umwelt

- Beilage erwähnt



Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassen- netz

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Ja, wobei wir den Sachplan Verkehr und weitere als Planungsgrundlage verwendete Strategien des Bundes kritisch betrachten. Diese Grundlagen wurden weder politisch ausgehandelt noch demokratisch legitimiert. Wenn sie – wie im Falle des Sachplans Verkehr – zu erheblichen verkehrspolitischen Paradigmenwechseln führen, ist das aus unserer Sicht sehr problematisch.

Die im erläuternden Bericht beschriebenen Ziele für Betrieb, Unterhalt und Ausbau von Nationalstrassen teilen wir weitgehend.

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

Wir begrüßen es, dass sich der Bundesrat weiter zum Infrastrukturausbau als Teil eines Massnahmenmix bekennt. Dieser Aussage folgt allerdings kein langfristiges Zielbild mehr, wie dies noch in der Botschaft zum letzten Ausbauschnitt (BBI 2018 6949) der Fall war. Dort wurde eine «Langfristperspektive Nationalstrassen» erörtert, die vorliegend komplett fehlt. Im Sinne einer nachhaltigen und zielgerichteten Entwicklung des Nationalstrassennetzes wird es auch in Zukunft eine solche Langfristperspektive brauchen, so wie dies auch im Bahnbereich der Fall ist («Bahn 2050»).

Der Ausbau muss ausserdem finanzpolitisch nachhaltig bleiben – Investitionsentscheide müssen auch künftige Betriebs- und Unterhaltskosten antizipieren.

Letztlich müssen die Prozesse und Verfahren bei der Umsetzung von Projekten beschleunigt werden, damit die Infrastrukturen wieder vorausschauend entwickelt werden können. Vorbild könnten die derzeitigen Anstrengungen zur Straffung der Verfahren im Energiebereich sein. Der Stand der Umsetzung bereits verbindlich beschlossener Projekte gem. erläuterndem Bericht verdeutlicht hier den Handlungsbedarf.

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027 für den Betrieb und den Unterhalt sowie für den Ausbau im Sinne von Anpassungen

3. Ist der beantragte Umfang des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2024–2027 nachvollziehbar?

Ja, wir unterstützen diesen Vorschlag vollumfänglich. Betrieb und Unterhalt müssen ausreichend finanziert sein damit die Funktionalität des Strassennetzes gewährleistet bleibt und die Substanz nicht an Wert verliert.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Als nationaler Dachverband können wir uns aus Rücksicht auf die regionalen Interessen unserer Mitglieder nicht zur Projektauswahl äussern. Generell haben wir von unserer Basis das Feedback erhalten, dass der Projektumfang zu gering ist und verschiedene, weit fortgeschrittene Projekte für die Aufnahme in den Ausbauschnitt bereitstehen würden. Die Vorlage wird für das Nationalstrassennetz eher als «akut lebenserhaltend» und weniger als «lebensverlängernd» wahrgenommen. Eine stärkere Berücksichtigung von proaktiven Vorhaben wird daher gewünscht, insb. Vorhaben, welche die künftige wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen unterstützen.

5. Wie beurteilen Sie die Zuteilung der Erweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten und zum Ausbauschnitt 2023?

Auch hier können wir keine detaillierte Würdigung vornehmen. Wir gehen davon aus, dass der Bund die Zuteilung anhand objektiver Kriterien wie des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für das Gesamtverkehrssystem vornimmt und dabei einen gewissen regionalen Ausgleich vornimmt. Besonders wichtig erscheinen uns dabei volle Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsgrundlagen, so dass interessierte Stakeholder die getroffene Zuteilung beurteilen können.

Bei den «weiteren Aspekten» zur Beurteilung von Projekten gem. Seite 47 des erläuternden Berichts erscheint uns der Aspekt «Ausschöpfung der Potentiale des öffentlichen Verkehrs» nicht zielführend. Gerade in Gebieten, die trotz Kapazitätsengpässen auf der Strasse eine schlechte öV-Auslastung haben, muss man davon ausgehen, dass die Verkehrsmittel nicht ohne Weiteres substituierbar sind. Dies können z.B. ländliche Gebiete sein oder solche mit einem hohen Anteil an Güter- und Gewerbeverkehr. Generell geht dieser Beurteilungsfaktor zu sehr von einer beliebigen Substituierbarkeit der Verkehrsträger aus, was uns wenig realitätsnah erscheint. Ausserdem ritzt ein solches Kriterium unserer Ansicht nach den Grundsatz der freien Verkehrsmittelwahl.

Weitere Bemerkungen

6. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Siehe Begleitschreiben.

Bitte strukturieren Sie Ihre Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage gemäss diesem Fragenkatalog. Besten Dank.