

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

30. April 2018

Stellungnahme: 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 Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörigen Verpflichtungskredit

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 17. Januar haben Sie uns eingeladen, zum mittel- bis langfristigen Ausbau des Nationalstrassennetzes im Rahmen des Strategischen Entwicklungsprogramms STEP Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Sämtliche unserer Mitglieder sind auf verlässliche und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen angewiesen. Diese stellen für die Schweizer Volkswirtschaft einen zentralen Standortfaktor dar.

economiesuisse begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlagen. Ein Ausbau der Strasseninfrastruktur ist aufgrund der heutigen Verkehrssituation sowie der mittel- und langfristigen Perspektiven unabdingbar. Dabei muss jedoch die Wirkungseffizienz der Ausbauten im Kontext des gesamten Verkehrssystems berücksichtigt werden.

Ergänzend zum beiliegenden Fragebogen möchte economiesuisse aus einer übergeordneten Sicht folgende Bemerkungen anbringen:

1. Infrastrukturinvestitionen reduzieren die volkswirtschaftlichen Kosten des stetigen Verkehrswachstums

Die Schweizer Verkehrsinfrastrukturen stehen schon seit längerer Zeit unter erhöhtem Nutzungsdruck. Sowohl auf der Schiene als auch auf der Strasse steigen die zurückgelegten Personen- und Tonnenkilometer von Jahr zu Jahr. Auf der Schiene sollen mit dem zuletzt in Vernehmlassung

gegebenen Ausbauschnitt 2030/35 die Voraussetzungen für eine Engpassbeseitigung und den gezielten Kapazitätsausbau geschaffen werden. Auf der Strasse braucht es komplementäre Massnahmen. Der Anteil des MIV am Modalsplit liegt gemäss Bundesamt für Statistik (trotz sanfter Verschiebung zu Gunsten des ÖV in den letzten Jahren) bei circa 78%. Im Durchschnitt legt eine Person in der Schweiz fast 70% ihrer Tageskilometer mit dem eigenen Auto oder dem ÖV auf der Strasse zurück. Diese Nachfrage sowie der qualitative und quantitative Zustand der Strasseninfrastruktur führen zu einer konstant wachsenden Anzahl Staustunden – im Jahr 2016 waren es bekanntlich fast 25'000 – und einem jährlichen volkswirtschaftlichen Schaden in der Höhe von circa CHF 1.6 Mrd. Verschiedene Prognosen (z.B. die Verkehrsperspektiven 2040 des Bundesamts für Raumentwicklung) weisen nicht darauf hin, dass im Nutzungsverhalten und in den resultierenden Kosten mittel- bis langfristig eine Trendwende einsetzt. Die Mobilitätsnachfrage im Güter- und im Personenverkehr wird auf allen Verkehrsträgern weiter zunehmen.

Investitionen ins Nationalstrassennetz tragen dazu bei, diese Entwicklung abzufedern: Neben der direkten und indirekten Wertschöpfung, die der Infrastrukturbau generiert, trägt ein ausgebautes Strassennetz zu einer Minderung der durch Stau verursachten volkswirtschaftlichen Kosten bei und gewährleistet, dass Personen und Güter effizient und verlässlich transportiert werden können.

2. Nationalstrassennetz muss konsequent gestärkt werden

Für die Wirtschaft ist die Zukunft der Mobilität multimodal und hoch flexibel. Das verstärkte Aufkommen von «Mobility as a service»-Dienstleistungen und autonomen Fahrzeugen wird zu einer hohen Komplementarität aller Verkehrsträger führen, was den Kundennutzen im Personen- sowie im Güterverkehr erhöht und die Infrastrukturauslastung optimiert.

Obwohl die Digitalisierung in Zukunft eine grosse Rolle spielen wird, müssen die baulichen Voraussetzungen in Form eines verlässlichen Strassennetzes weiterhin vorhanden sein. Es ist zudem nicht klar, ob, wann und in welcher Form die richtigen technologischen oder organisatorischen Innovationen verfügbar sein werden, die einen weiteren Infrastrukturausbau teilweise oder vollständig obsolet machen. Es ist daher ratsam, den Nationalstrassenausbau weiterhin auf der Basis der verfügbaren Fakten zu planen und konsequent fortzusetzen. Auch falls antizipierte Entwicklungen tatsächlich eintreffen, bleibt die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur entscheidend für die Funktionsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems.

3. Komplementäre Entwicklung in den Agglomerationen ist dringend sicherzustellen

Die geplanten Investitionen in die Nationalstrassen büssen an Wirkung ein, wenn für das Verkehrsaufkommen auf der Ebene der Agglomerationen keine adäquaten Anschlusskapazitäten bestehen. Der Verkehr muss an der Schnittstelle zum Nationalstrassennetz effizient aufgenommen oder abgegeben werden können. Eine enge Koordination der nationalen Ausbauprogramme mit dem Programm Agglomerationsverkehr ist deshalb sehr wichtig. Vor allem muss Letzteres in der dritten Generation die entsprechenden Kapazitäten im Strassenbereich vorsehen (Tangenten, Zufahrten, Schnittstellen zum ÖV, etc.), welche genügend Synergien mit den vorliegenden Ausbauprogrammen des Nationalstrassennetzes aufweisen.

4. Nachhaltige Infrastrukturfinanzierung sicherstellen

Verschiedene Faktoren wie beispielsweise effizientere Fahrzeuge, die Marktentwicklung hin zur Elektromobilität oder die Zunahme des ÖV-Anteils am Modalsplit könnten die Finanzierungsbasis des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds mittel- bis langfristig in Bedrängnis bringen. Diesem Umstand will der Bund mit verschiedenen Ausgleichsmassnahmen richtigerweise frühzeitig Rechnung tragen. economiesuisse begrüsst dies im Sinne einer nachhaltigen Strassenfinanzierung, gibt jedoch zu bedenken, dass der Spielraum mit den herkömmlichen Instrumenten (v.a. Mineralölsteuer / -zuschlag) begrenzt ist: Eine markant stärkere Besteuerung des Strassenverkehrs ist insbesondere aufgrund der bereits hohen Kostenwahrheit der Strasse nicht opportun. Da gleichzeitig aber der Mittelbedarf für Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen stetig zunimmt (laufende Ausgaben), könnte diese Konstellation langfristig die Handlungsfähigkeit beim Strassenausbau einschränken. Hier kann die Digitalisierung in Zukunft helfen, die Kosten für Betrieb und Unterhalt zu senken und die Lebensdauer der bestehenden Strasseninfrastruktur zu verlängern, so dass der Finanzierungsbedarf und ultimativ die Steuerlast in Zaum gehalten werden können.

5. Fazit

Eine intakte Verkehrsinfrastruktur ist die Basis für fast alle Formen wirtschaftlicher Tätigkeit. Sie reduziert Transaktionskosten und erhöht die Produktivität einer Volkswirtschaft. Daneben erzielt der Infrastrukturbau eine hohe direkte und indirekte Wertschöpfung. Der Verkehrsträger Strasse ist bereits heute vergleichsweise wettbewerbsfähig und hat deshalb in der verkehrsträgerübergreifenden Mobilität der Zukunft seinen berechtigten Platz. Die Vernehmlassungsvorlage trägt mit einer sinnvollen Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes zur Erhaltung dieser Wettbewerbsfähigkeit bei. Wichtig wäre jedoch – im Sinne eines wirkungseffizienten Ausbaus – eine bessere Koordination der Ausbaubestrebungen in den Agglomerationen sowie Effizienzsteigerungen bei Betrieb und Unterhalt.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,
Energie und Umwelt

- Beilage: Fragebogen

Fragebogen

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Ja – die aus der Bundesverfassung und den relevanten Gesetzen abgeleitete Zielsetzung ist aus Sicht der Wirtschaft richtig; Verfügbarkeit, Leistungsfähigkeit, Wert- und Substanzerhalt, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Verträglichkeit.

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

Betreffend das Ziel «Wirtschaftlichkeit» gilt es anzumerken, dass die Förderung der betrieblichen Effizienz einen hohen Stellenwert geniessen sollte. Der im Dezember 2017 veröffentlichte Bericht der eidg. Finanzkontrolle EFK zur Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die Gebietseinheiten hat gezeigt, dass diesbezüglich noch grosser Handlungsbedarf besteht. Es muss das Ziel sein, die Kosteneffizienz in Betrieb und Unterhalt markant zu steigern und damit den NAF von einem Teil der laufend anfallenden Betriebskosten zu entlasten. Dazu können neben organisatorischen Anpassungen auch digitale Innovationen beitragen.

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?

Grundsätzlich ja, allerdings besteht wohl noch Optimierungspotential (siehe obige Antwort 2): Es gibt beim Betrieb gemäss kürzlich veröffentlichter Untersuchung der EFK erhebliches Sparpotential durch organisatorische Massnahmen und wettbewerbsfreundlichere Rahmenbedingungen.

Grössere Vorhaben

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

Die Kriterien erscheinen plausibel: Ausbau im Sinne von Anpassungen, isolierte Anlagen, Kostenumfang und politische Relevanz. Allerdings ist der Kostenumfang wohl zweckmässiger berücksichtigt, wenn dieser sich nicht auf einen fixen Betrag abstützt (vorliegend ist von CHF 500 Mio. die Rede). Stattdessen wäre es sinnvoll, auch die lange Umsetzungsdauer und den deshalb konstanten jährlichen Mittelbedarf solcher Projekte zu berücksichtigen.

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

Ja – Sowohl in der parlamentarischen Beratung als auch im Vorfeld der Volksabstimmung über die zweite Gotthard-Röhre war die Finanzierung des Projekts über den NAF mittels entsprechendem Verpflichtungskredit die weitgehend unbestrittene Lösung. Die Vernehmlassungsvorlage wird diesem Umstand gerecht.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Ja – Die Langfristperspektive Nationalstrassen (gem. Seite 39 des erläuternden Berichts) setzt aus Sicht von economiesuisse nachvollziehbare Schwerpunkte.

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

Als nationaler Dachverband äussert sich economiesuisse nicht zu einzelnen Projekten. Es gilt jedoch anzumerken, dass das STEP Nationalstrassen mit einem vorgeschlagenen Gesamtvolumen von bis zu CHF 28 Mrd. bis 2040 insgesamt sehr üppig ausgestattet ist. Zudem anerkennt der erläuternde Bericht, dass sich das Schweizer Nationalstrassennetz (zumindest was die Anzahl Netzelemente angeht) nahe am Zielzustand befindet. Besteht weiterer Optimierungsbedarf, so kann dieser im Zuge der rollenden Planung ausreichend bedient werden. In diesem Sinne verstehen wir die Vernehmlassungsvorlagen als Maximalvariante.
Eine sachlich gerechtfertigte Ergänzung wäre einzig der Ausbau der Nationalstrassen in metropolitanen und grossstädtischen Räumen zu Ringsystemen.

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

Keine Bemerkungen.

Weitere Bemerkungen

9. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Keine Bemerkungen.