

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 14. Oktober 2008
TE / I 20

Bundesamt für Strassen
Abteilung Strassennetze
Bereich Netzplanung

3003 Bern

Netzplanung@astra.admin.ch

Stellungnahme der SAB zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Wir werden zuerst eine allgemeine Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage vornehmen und anschliessend die gestellten Fragen beantworten.

A) Allgemeine Bemerkungen

Mit dem Nationalstrassennetz wird die grossräumige Erreichbarkeit der Regionen sicher gestellt. Aktuelle Analysen der SAB belegen (Das Schweizer Berggebiet – Zahlen und Fakten 2008), dass die Erreichbarkeit ein wichtiges Kriterium für die demographische und wirtschaftliche Entwicklung der Bergregionen ist. Die SAB begrüsst deshalb grundsätzlich den Vorschlag des Bundes, zusätzlich rund 400 km ins Nationalstrassennetz aufzunehmen. Die Auswahl der entsprechenden Strassen basiert auf dem Sachplan Verkehr und ist unseres Erachtens grundsätzlich richtig. Nicht einverstanden sind wir hingegen mit der vorgeschlagenen Kompensation der zusätzlichen Belastung des Bundes durch eine Reduktion der Beiträge an die Kantone. Dieser Kompensationsmechanismus widerspricht fundamental dem Anliegen der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen NFA.

Wir gestatten uns ferner die Bemerkung, dass das Nationalstrassennetz gemäss Netzbeschluss von 1960 immer noch nicht fertig gestellt ist. Die betroffenen Regionen wie z.B. der Jura und das Oberwallis sind seit Jahren stetig wachsenden Verkehrsbelastungen ausgesetzt, welche wie im Fall von Visp dauerhaft zum Verkehrskollaps führen. Verglichen mit dem Mittelland, wo das Nationalstrassennetz bereits seit Jahrzehnten fertig gestellt ist, haben die entsprechenden Regionen im Berggebiet lange und zum Teil noch heute mit Standortnachteilen zu kämpfen. Bevor über den Bau neuer Nationalstrassen in den Agglomerationen diskutiert wird, muss zuerst das bereits beschlossene Nationalstrassennetz unverzüglich fertig gestellt werden. Ebenso erscheint uns der Anschluss der Kantonshauptorte an das Nationalstrassennetz prioritär.

B) Beantwortung der gestellten Fragen

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Wir begrüßen die Aufnahme der vorgeschlagenen Streckenabschnitte ins Nationalstrassennetz. Nicht einverstanden sind wir jedoch mit der Kompensation der zusätzlichen Bundesausgaben durch die Kantone.

2. Sind Sie mit der Anwendung der Kriterien und den resultierenden Aufnahmen bestehender Strassen ins Nationalstrassennetz einverstanden?

Ja, wir sind mit der Anwendung der Kriterien aus dem Sachplan Verkehr einverstanden. Für uns besonderes wichtig sind dabei beim Nationalstrassennetz die Kriterien:

- Durchleiten des internationalen Transitverkehrs,
- Anbinden der Kantonshauptorte und
- Anbinden der grossen alpinen Tourismusregionen.

Für das Ergänzungsnetz zentral ist zudem das Kriterium „Basiserschliessung peripherer Regionen“.

3. Wie beurteilen Sie die beantragten Vorgehen zur Deckung des finanziellen Mehrbedarfs des Bundes: a) für Unterhalt und Betrieb, b) für den Ausbau?

Der Bundesrat rechnet in der Vernehmlassungsvorlage mit folgenden finanziellen Mehrbelastungen durch die zusätzlichen 396 km Nationalstrassen:

- 50 Mio. Fr. für den Betrieb;
- 100 Mio. Fr. für den Werterhalt;
- 200 Mio. Fr. für die Finanzierung von Ausbauprojekten.

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass der gesamte jährliche Betrag von 350 Mio. Fr. durch eine Reduktion der nicht werkgebundenen Bundesbeiträge sowie der Globalbeiträge an die Hauptstrassen kompensiert werden sollen. Wir lehnen diesen Kompensationsanspruch aus verschiedenen Gründen entschieden ab:

- Mit der NFA wurde der Grundsatz der Aufgabentrennung eingeführt. Demnach ist der Bund für das Nationalstrassennetz alleinig zuständig und muss dieses auch finanzieren. Die Kriterien, welche zur Aufnahme der 396 km ins Nationalstrassennetz führen, wurden vom Bund erarbeitet und nach einer breiten Vernehmlassung im Sachplan Verkehr festgeschrieben. Der Bund soll deshalb auch für diese Aufgabe aufkommen. Die Finanzierung muss der Bund selber sicher stellen. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus der Botschaft zur NFA vom 14. November 2001. Dort steht auf S. 2423: „Der Ausbau des beschlossenen Netzes und die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken gehen vollständig auf den Bund über, sowohl für die Aufgabenerfüllung *als auch für die Finanzierung.*“
- Im Zuge der Einführung der NFA war von Anfang an klar, dass der Grundsatz der Haushaltsneutralität nur für das Jahr des Inkrafttretens gilt. Neue Ausgaben in den Folgejahren gehen grundsätzlich zu Lasten der für die Aufgaben zuständigen Staatsebene. Dieser Grundsatz ist explizit festgehalten u.a. in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA, BBl 2007, S.678. Die Kompensationsforderung des Bundes entbehrt damit jeglicher Grundlage und widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben.
- Die Leistungen des Bundes an das Hauptstrassennetz wurden in den vergangenen Jahren laufend abgebaut. Im Jahr 1999 beliefen sich die Beiträge auf 235 Mio. Fr. Im Jahr 2007 sind sie auf 188 Mio. Fr. gesunken. Nach Einführung der NFA sind die Beiträge weiter auf 162 Mio. Fr. gesunken (Budget 2008). Dies ohne dass eine Veränderungen im Bestand der Hauptstrassen oder im Unterhalt stattgefunden hätte. Mit seinen verschiedenen Sparprogrammen hat sich der Bund damit in der Vergangenheit bereits auf Kosten der Kantone resp. der Verkehrssicherheit saniert. Weitere Kürzungen sind nicht mehr akzeptabel.
- Die Berechnung des zusätzlichen Finanzbedarfs für Unterhalt und Werterhaltung in der Höhe von 150 Mio. Fr. muss kritisch hinterfragt werden. Der Bund geht dabei von Erfahrungswerten aus, welche auf einem vier- bis sechspurigen Nationalstrassennetz basieren. Die neu in den Bundesbesitz übergehenden Nationalstrassen basieren aber auf einem zwei- bis dreispurigen Hauptstrassennetz. Es darf damit wohl davon ausgegangen werden, dass die effektiven Aufwendungen nur halb so gross sein werden, wie vom Bundesrat veranschlagt.
- Ausbauvorhaben im erweiterten Nationalstrassennetz, welche im Einzugsbereich der Agglomerationen liegen, müssen unseres Erachtens Bestandteil der Agglomerationsprogramme sein und über den Infrastrukturfonds finanziert werden. Diese Projekte können auf keinen Fall einen Kompensationsanspruch auslösen. Der Kompensationsanspruch in Folge von Ausbauvorhaben kann deshalb ohnehin nicht 200 Mio. Fr. betragen sondern muss tiefer liegen.

Als Ausweg sehen wir folgende Lösungsmöglichkeiten:

1. Variante 1: Der Bundesrat ändert den Verteilschlüssel für die Verwendung des Reinertrags der Mineralölsteuer. Dieser Reinertrag macht pro Jahr rund 3 Mrd. Fr. aus (2,968 Mrd. Fr. im Jahr 2006). Davon fliessen 50% in die allgemeine Bundeskasse und 50% in den Strassenbau. Durch eine Reduktion des Anteils für die allgemeine Bundeskasse auf 40% könnten

die zusätzlichen Aufwendungen für die Erweiterung des Nationalstrassennetzes gedeckt werden. Dieses Vorgehen wäre umso mehr gerechtfertigt, als die steigenden Benzinpreise den Mineralölsteuerertrag weiter ansteigen lassen.

2. Variante 2: Der Bund kompensiert die Kürzungen bei den Hauptstrassen NFA-konform durch eine Aufstockung des geographisch-topographischen Lastenausgleichs im gleichen Umfang (d.h. um 350 Mio. Fr.).

4. *Sind Sie mit der vorgeschlagenen Regelung für Kantone ohne Nationalstrassen einverstanden?*

Wir begrüßen grundsätzlich die Bemühungen des Bundesrates, eine Lösung für Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden zu finden. Die beiden Kantone erhalten heute einen Beitrag von 5,8 resp. 1,4 Mio. Fr. pro Jahr unter der Rubrik „Kantone ohne Nationalstrassen“. Mit der Aufnahme der Verbindung zu den beiden Kantonshauptorten ins Nationalstrassennetz würde dieser Beitrag entfallen. Insbesondere für Appenzell Ausserrhoden entsteht erst mit einer allfälligen Inbetriebnahme der Umfahrung Herisau ein Gegenwert für diesen Ausfall. Der Bundesrat will deshalb bis zur Inbetriebnahme der erwähnten Umfahrung weiterhin Beiträge an die beiden Kantone leisten. Wie bei den Hauptstrassenbeiträge soll hier aber eine Reduktion vorgenommen werden als Kompensation für die Mehrbelastung des Bundes. Wie in Antwort 3 ausführlich erläutert lehnen wir diesen Kompensationsmechanismus ab. Die Beiträge an die beiden Kantone sind deshalb unverändert beizubehalten, bis die Umfahrung von Herisau erstellt ist.

5. *Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Rechtsänderungen (Eigentumsübertragung, Übernahme laufender Projekte)?*

Wir sind mit den vorgeschlagenen Rechtsänderungen einverstanden. Sie entsprechen den Grundsätzen der NFA. Demnach soll eine Eigentumsübertragung an den Bund resp. an die Kantone stattfinden. Rechtskräftig bewilligte Projekte sollen vom Bund übernommen werden. Die Kantone sollen andererseits in Bau befindliche Projekte zuerst fertig stellen.

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

Wir gestatten uns an dieser Stelle noch Bemerkungen zu den konkreten Gesetzestexten in Anhang 2 der Vernehmlassungsvorlage.

Änderungsantrag zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG), Art. 4a

Die vorgeschlagene Formulierung schafft Überschneidungen in den Zuständigkeiten. Die Bundesversammlung wäre demnach richtigerweise zuständig für die Festlegung des Nationalstrassennetzes. Der Bundesrat könnte aber in eigener Kompetenz Strassenabschnitte wieder aus dem Nationalstrassennetz ausschliessen. Dies ist falsch. Auch der Entscheid über

eine Zurückstufung muss von der Bundesversammlung genehmigt werden. Art. 4a muss deshalb wie folgt formuliert werden:

Die Bundesversammlung legt das Nationalstrassennetz fest. Der Bundesrat kann nach Anhörung der Kantone der Bundesversammlung die Änderung einer Klassierung beantragen, wenn verkehrstechnische oder andere Gründe dies erfordern.

Änderungsanträge zum Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)

Die Artikel 4 Abs. 5 (neu), Art. 13 Abs. 4 (neu) und art. 35a stehen alle in Zusammenhang mit der Kompensation der Mehrbelastung des Bundes und werden von uns abgelehnt.

C) Zusammenfassung

Die SAB begrüsst die Aufnahme der vorgeschlagenen Strecken ins Nationalstrassennetz. Wir lehnen aber die vorgeschlagene Kompensation durch eine Kürzung der Beiträge an die Kantone entschieden ab. Wir schlagen demgegenüber vor, dass entweder der Verteilschlüssel für die Verwendung des Reinertrags der Mineralölsteuer geändert oder die Kürzungen der Kantonsbeiträge durch eine Aufstockung des geographisch-topographischen Lastenausgleichs in gleichem Umfang kompensiert wird. Sollte der Bundesrat an seinem Kompensationsvorschlag festhalten, lehnen wir die gesamte Vorlage ab und verzichten auf eine Erweiterung des Nationalstrassennetzes. Bevor neue Nationalstrassen gebaut werden, muss ohnehin zuerst prioritär das bereits beschlossene Nationalstrassennetz fertig gestellt werden.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger