

Bundesamt für Strassen
Herr René Sutter
Mühlestrasse 2
3063 Ittigen

Altdorf, 22. März 2013

Änderung STVG und Strassenbenutzungsgebühren: Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur geplanten Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) und zur Frage von Strassenbenutzungsgebühren Stellung nehmen zu können. Wir tun dies wie folgt:

- 1. Die Alpen-Initiative lehnt den Bau einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard ab. Eine zweite Röhre ist verfassungswidrig, unnötig und zu teuer und sie sabotiert die Verlagerungspolitik. Die Alpen-Initiative kann darum auch keiner Änderung des STVG zustimmen.**
- 2. Die Alpen-Initiative befürwortet den längerfristigen Umbau der Strassenfinanzierung von Verbrauchsabgaben zu einer Finanzierung durch eine flächendeckende Strassenbenutzungsabgabe, lehnt jedoch Strassenbenutzungsgebühren in der Form von Objektgebühren im Allgemeinen und für den Gotthardtunnel im Speziellen ab. Die Strassenbenutzungsabgaben sollen auch die externen Kosten vollständig einbeziehen.**

Zu Punkt 1: Sanierung Gotthardtunnel

Verfassungswidrig

Die Bundesverfassung verbietet die Erweiterung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet. Durch eine zweite Röhre wird jedoch die physische Kapazität des Tunnels verdoppelt, auch wenn (vorerst?) nur je eine Spur pro Röhre für den Verkehr frei gegeben wird. **Es ist nicht angängig, das physisch vorhandene und faktisch nutzbare Potential auszublenden und den Begriff der Transitstrassen-Kapazität nur auf die benutzten bzw. für die Benutzung frei gegebenen Spuren zu beziehen.** Ist der Verfassungsgrundsatz über den fragwürdigen Umweg einer Gesetzesänderung ausgehöhlt, so wird der nächste Schritt – die entsprechende Anpassung der Verfassung – sehr leicht gemacht. Eine solche „Hintertür-Taktik“ ist unserer Demokratie unwürdig und schadet der Schweiz.

Auch in der juristischen Fachwelt bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmässigkeit einer zweiten Röhre. Enrico Riva, Professor für öffentliches Recht an der Uni Basel, findet am Vorgehen des Bundesrates bedenklich und unredlich, „dass wir genau wissen, dass das niemand korrigieren kann. Kein Gericht ist in der Lage, eine Kapazitätserweiterung zu stoppen oder rückgängig zu machen.“¹ Alain Griffel, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Zürich, hält es für wahrscheinlich, dass der zweite Tunnel durch die Verfassung nicht gedeckt ist.² Prof. Giovanni Biaggini kommentiert den Alpenschutzartikel in seiner umfassenden Darstellung der Bundesverfassung u.a. mit dem Satz: „Der Bau einer zweiten Gotthard-Röhre ist indes nach allgemein geteilter Auffassung nur nach einer Verfassungsänderung möglich.“³

Unnötig

Studien des Bundes zeigen, dass die notwendige Sanierung des Tunnels auch ohne den vorgängigen Bau einer zweiten Röhre realisiert werden kann. Die Eisenbahn ist nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels problemlos in der Lage, den gesamten Strassenverkehr zu übernehmen, wenn die Bauarbeiten bzw. die Sperrzeiten auf das Winterhalbjahr (zwischen Herbstferien und Ostern) beschränkt werden. Dies wird auch vom Bundesrat nicht bestritten. Was am Lötschberg als Dauerlösung bestens funktioniert, kann am Gotthard als Provisorium nicht falsch sein. Die auf 2020 geplante Fertigstellung des 4-Meter-Korridors am Gotthard eröffnet weitere Möglichkeiten.

Zu teuer

Die Kosten einer Sanierung mit dem vorgängigen Bau einer zweiten Röhre werden vom Bundesrat auf 2,8 Milliarden Franken beziffert. Demgegenüber soll eine Sanierung ohne zweite Röhre „nur“ 1,1 bis 1,5 Milliarden Franken weniger kosten. **Dabei blendet der Bundesrat zwei wesentliche Kostenelemente aus:**

¹ Deutsche Verkehrszeitung, 7.7.12

² Deutsche Verkehrszeitung, 7.7.12

³ Biaggini, Giovanni: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG. Ausgabe 2007. orell füssli Verlag AG, 2007.S. 453.

- Bei einer Sanierung ohne zweite Röhre kann für den Transport der Lastwagen eine mehr oder weniger kostendeckende **Verladegebühr** erhoben werden. In 1000 Sperrtagen entspricht dies ca. 600 Mio. Franken, von denen die dem Bund entgangenen LSVA-Gebühren von ca. 200 Mio. Franken abzuziehen wären. Die Kosten des Verkehrsmanagements einer Verladelösung werden so um rund 400 Mio. Franken gesenkt. Verladegebühren in der Höhe der eingesparten Kosten der Fahrt auf der Strasse (Vollkosten von ca. 210 Franken pro Fahrt Erstfeld-Biasca) sind auch zwingend, weil sonst die Strasse gegenüber der Schiene attraktiver wird und damit die Verlagerungspolitik unterlaufen wird. (Der negative Effekt hätte die Grössenordnung von zwei Dritteln der LSVA-Gebühr Basel-Chiasso!)
- Die **Betriebs- und Unterhaltskosten der zweiten Röhre** belaufen sich gemäss Bericht des Bundesrates zum Postulat 09.3000 auf jährlich 25 bis 40 Millionen Franken, die sich im Verlauf der 40 Jahre bis zur nächsten Totalsanierung auf 1 bis 1,6 Milliarden Franken summieren.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Elemente steigt die Kostendifferenz zwischen den Varianten mit und ohne zweite Röhre massiv an; die Variante mit zweiter Röhre wird letztlich 2,9 bis 3,5 Milliarden teurer. Angesichts der auch vom Bundesrat nicht bestrittenen Mittelkonkurrenz, die vor allem bezüglich der Agglomerationsprojekte besteht (Artikel 2 Infrastrukturgesetz)⁴, und angesichts der Finanzknappheit des Bundes im Bereich der Verkehrsfinanzierung, wo nicht einmal mehr der Unterhalt der bestehenden Infrastrukturen sichergestellt scheint, ist eine zweite Röhre am Gotthard bei einem durchschnittlichen Verkehrsaufkommen von bloss 17'000 Fahrzeugen pro Tag eine falsche und nicht verantwortbare Prioritätensetzung.

Die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) rechnet mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen einer zweiten Röhre in der Höhe von 2,3 Mio. Franken pro Jahr infolge verminderter Unfallzahlen.⁵ Demgegenüber stehen jährliche Unterhalts- und Betriebskosten einer zweiten Röhre von 25 bis 40 Millionen Franken. (vgl. Kapitel „Sicherheit“ weiter unten)

In einem vollständigen Kostenvergleich sind zudem die externen Kosten bei einem Scheitern der Verlagerungspolitik als Folge der zweiten Röhre mitzuzählen, insbesondere die verringerte Rentabilität der NEAT-Investitionen sowie die höheren Umwelt- und Gesundheitskosten entlang der Transitachse (vgl. auch nächsten Punkt). Bei genauer Betrachtung erweist sich deshalb die Lösung mit zweiter Röhre als alles andere als nachhaltig, und die Mittelkonkurrenz zu andern Verkehrsprojekten nimmt massiv zu.

⁴ Infrastrukturgesetz Art. 2:

1 Der Infrastrukturfonds wird wie folgt geäufnet:

c) jährlich mit dem Voranschlag aus einem von der Bundesversammlung zugewiesenen Teil der Reinerträge nach Artikel 86 Absatz 3 der BV.

2 Die Einlagen nach Absatz 1 Buchstaben a und b sind ausschliesslich zur Finanzierung der Aufgaben nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben a, b und d bestimmt. Die Aufgaben nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c (= Aggloprojekte) werden mit den jährlichen Einlagen nach Absatz 1 Buchstabe c finanziert.

⁵ bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung. Gotthard-Strassentunnel: Auswirkungen eines Ausbaus auf zwei Röhren auf die Verkehrssicherheit (Road Safety Impact Assessment). Bern, bfu; 2012 (Rev. Juni). bfu-Positionspapier. Seite 15.

Sabotage der Verlagerungspolitik

Bundesrat und Parlament haben wiederholt festgestellt, dass zur Erreichung des Verlagerungsziels zusätzliche Massnahmen notwendig sind. Am meisten Erfolg verspricht die Alpentransitbörse (ATB). Anlässlich der Debatte zur Motion 12.3436 von Markus Stadler erklärte Bundesrätin Doris Leuthard am 20. September 2012 im Ständerat, die EU wolle nicht über die Einführung einer ATB verhandeln.⁶ In den „Schlussfolgerungen von Leipzig“ vom Mai 2012 hatten die Verkehrsminister der Alpenländer und der EU die Einführung eines Regulierungsinstruments für den Alpen transit erst auf die Zeit nach 2025/2030 in Aussicht gestellt. **Doch der Bau einer zweiten Röhre wird die EU nicht schneller an den Verhandlungstisch bringen.** Im Gegenteil: Die Schweiz wird durch die Existenz einer zweiten Röhre erpressbar. **Schon vor Jahren haben bürgerliche Politiker gewarnt, man dürfe das Pfand „Gotthard“ niemals ohne Gegenleistung Europas aus der Hand geben.**⁷ Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels im Jahr 2016 erbringt die Schweiz bereits eine historische und milliardenschwere Leistung zugunsten Europas. Diese verlangt nach einer entsprechenden verkehrspolitischen Gegenleistung der EU im Bereich der Verlagerung.

Aus der Studie des Freiburger Juristen Markus Kern⁸ geht hervor, dass die EU gestützt auf das Landverkehrsabkommen (Grundsatz der Nichteinführung mengenmässiger Beschränkungen) die Öffnung aller vier Spuren der erweiterten Tunnelanlage erzwingen könnte. Dieser Gefahr, die angesichts der europapolitisch heiklen Situation der Schweiz virulent sein könnte, wird in den Betrachtungen des Bundesrates in keiner Art und Weise Rechnung getragen. Doch schon allein die Tatsache des Baus einer zweiten Röhre, könnte in der EU und von den Transportunternehmen als Signal verstanden werden, dass es die Schweiz mit der Verlagerungspolitik doch nicht so ernst meint. Dies würde die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen. Als Kompensation müssten zusätzlich Verlagerungsmassnahmen z.B. in der Form von erhöhten Abgeltungen für den kombinierten Verkehr ergriffen werden, die wiederum Kosten verursachen.

Eine langfristige Umorientierung der Logistikketten von der Strasse zur Schiene wird nur durch eine Sanierungslösung ohne zweite Röhre gefördert, die ein klares Signal setzt. Dafür braucht es ab sofort eine neue Verhandlungsstrategie seitens des Bundesrates. Die Alpen-Initiative empfiehlt darum den Abschluss eines **Rahmenabkommens** mit den Alpenländern und der EU mit folgenden Eckpfeilern:

1. Statuierung des gemeinsamen Verlagerungsziels
2. Festlegung der von den einzelnen Ländern zu übernehmenden Verkehrsanteile (vgl. den Vorschlag der iMonitraf-Regionen⁹)
3. Gegenseitige Anerkennung der unterschiedlichen Verlagerungsinstrumente (damit es nicht zu einem fruchtlosen Streit um die Verlagerungsinstrumente kommt)

⁶ „Um verhandeln zu können, braucht es zwei. Die EU will mit uns nicht verhandeln, die Nachbarländer wollen mit uns nicht verhandeln. Wir bleiben dran, aber für Verhandlungen braucht es ein Mandat auf zwei Seiten. Das Mandat aufseiten der EU können Sie auf geraume Zeit vergessen.“ (BR Leuthard in der Debatte zur Motion Stadler 12.3436, Amtliches Bulletin SR, 20.9.12)

⁷ Hansheiri Inderkum, alt Ständeratspräsident (CVP): „Es wäre ... falsch, wenn sich die Schweiz von sich aus bereit erkläre, eine zweite Röhre zu bauen. Sie muss ... ein Pfand in unserer Hand bleiben, für Forderungen gegenüber der EU...“ (Amtliches Bulletin SR, 11.6.2003)

⁸ AJP/PJA 9/2012

⁹ Helen Lückge, Markus Maibach, Jürg Heldstab, Damaris Bertschmann: Innovative approaches for the Alpine transport system – in the regional viewpoint, Zurich, 14th September 2011. Auf: www.imonitraf.org unter Publikationen /Berichte)

4. Und als „Zückerchen“ eine zweckgebundene Beteiligung von Deutschland und Italien am Ertrag der ATB und am Zahlungsrahmen zur Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs (Mitfinanzierung des Ausbaus der Eisenbahn-Zulaufstrecken).
5. Mit im Vertrag könnte auch eine gemeinsame Anstrengung zur europaweiten Einführung der automatischen Mittelpufferkupplung sein, die mit relativ bescheidenen Investitionskosten einen hohen Rationalisierungsgewinn verspricht.¹⁰

Die für die Sanierung notwendige Totalschliessung des Gotthardstrassentunnels ist eine **Chance für die Verlagerungspolitik**, die genutzt werden soll, um die Verhandlungen mit der EU voranzubringen. Dabei bleibt zu erinnern, dass das Landverkehrsabkommen in Artikel 30 neben dem freien Warenverkehr auch Umwelt- und Gesundheitsziele postuliert.¹¹ Sie können die gemeinsame Basis für weitergehende Verlagerungsmassnahmen und Verkehrsbeschränkungen auch am Simplon, am Grossen St. Bernhard und am San Bernardino bilden.

Sicherheit

Der Bundesrat argumentiert, mit dem Bau einer zweiten Röhre könne die Sicherheit im Tunnel erhöht werden, obwohl er den Tunnel gleichzeitig als einen der sichersten bezeichnet. Seit nach dem Grossereignis von 2001 Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Gotthardtunnel ergriffen worden sind, sind statistisch gesehen jährlich 0,7 Menschenleben dem Verkehr im Gotthardtunnel zum Opfer gefallen. Diese Zahl ist zu messen an den total mehr als 300 Verkehrstoten in der ganzen Schweiz (2011: total 320 Verkehrstote, davon 102 auf Nebenstrassen, 167 auf Hauptstrassen, 15 auf Autostrassen und 22 auf Autobahnen)¹². Zu berücksichtigen wären auch die durch die Emissionen des Verkehrs verursachten Gesundheitsschäden und Todesfälle. Zu stellen ist darum vor allem die Frage der Verhältnismässigkeit. **Für einen Bruchteil der Kosten einer zweiten Röhre könnte andernorts durch verkehrsberuhigende Massnahmen das Leben von jährlich 100 oder mehr Menschen gerettet werden.** Selbst die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) kommt zum Schluss: **„Der Ausbau des Gotthard-Strassentunnels auf zwei einspurige Röhren (Szenario 1) hat nur eine marginale unfall- bzw. kostenreduzierende Wirkung. ... Ein doppelspuriger Betrieb der zwei Tunnelröhren (Szenario 2) bewirkt höchstwahrscheinlich unmittelbar zusätzlichen Mehrverkehr, und zwar zusätzlich zur generellen Verkehrszunahme. ... Bereits ein durch die Doppelspurigkeit verursachter Mehrverkehr von 3% resp. 500 Fahrzeuge/Tag im Gotthard-Strassentunnel macht den Sicherheitsgewinn der Zweiröhrigkeit wieder zunichte. ... Die Fragestellung des Ausbaus des Gotthard-Strassentunnels auf zwei Röhren kann deshalb nicht mit verkehrssicherheitstechnischen Argumenten erörtert werden. Andere Aspekte (politische, volkswirtschaftliche usw.) müssten den Ausschlag geben.“**¹³ In einem revidierten Fazit vom Juni 2012, das wohl unter dem Druck der Befürworter der zweiten Röhre zustande gekommen ist, spricht die bfu ganz allgemein davon, dass eine Erhöhung der Kapazitäten im Tunnel („z.B. ein

¹⁰ http://www.automatische-mittelpufferkupplung.de/files/automatische_mittelpufferkupplung.pdf

¹¹ „Diese Politik zielt darauf ab, ein effizientes Verkehrssystem mit den Anforderungen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen und so eine auf Dauer tragbare Mobilität zu gewährleisten.“ (Absatz 1, zweiter Satz)

¹² <http://www.astra.admin.ch/unfalldaten/04343/04830/index.html?lang=de/> Verunfallte Personen nach Unfallfolgen und Strassenart 2011

¹³ bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung. Gotthard-Strassentunnel: Auswirkungen eines Ausbaus auf zwei Röhren auf die Verkehrssicherheit (Road Safety Impact Assessment). Bern, bfu; 2012. bfu-Positionspapier

doppelspuriger Betrieb, Szenario 2“) den Sicherheitsgewinn einer zweiten Röhre durch den entstehenden Neuverkehr aufheben würde. Es ist aber wahrscheinlich, dass schon durch den Einspurbetrieb eine relevante Kapazitätserhöhung stattfindet (z.B. durch Reduktion der Sperrzeiten für den Unterhalt oder schnelleres Fahren).

Bei fast allen tödlichen Unfällen im Gotthardtunnel waren Lastwagen involviert.¹⁴ **Die einfachste Massnahme zur Erhöhung der Sicherheit wäre daher ein LKW-Fahrverbot im Tunnel.** Eine solche Massnahme ist nicht eine Mengenbegrenzung im Sinne des Landverkehrsabkommens, sondern eine zulässige Sicherheitsmassnahme.

Es gibt inzwischen auch **mobile Mittelleitplanken** auf dem Markt, die eine Trennung der Fahrtrichtungen auch innerhalb eines einröhriigen Tunnels ermöglichen; da diese absenkbar sind, bleibt bei einem Ereignis die Zufahrt sowie das Wenden auf der Fahrbahn möglich.¹⁵

Umwegverkehr

Insbesondere der Kanton Graubünden befürchtet, eine Schliessung des Gotthardtunnels könnte mit Umwegverkehr via San Bernardino verbunden sein. **Ein solcher wird aber nicht eintreten, wenn die Sanierungsarbeiten auf das verkehrsschwache Winterhalbjahr beschränkt werden, in dem für den Personenverkehr ein ausreichendes Ersatzangebot auf der Schiene bereitgestellt werden kann. Auch der Schwerverkehr wird nicht auf den San Bernardino ausweichen, da ein Verlad im Basistunnel immer noch billiger ist und weniger Zeit beansprucht als eine Umfahrung via San Bernardino.** Umso weniger sind die Walliser Alpenübergänge eine attraktive Alternative zum Verlad. Trotzdem empfiehlt die Alpen-Initiative, auf allen möglichen Ausweichrouten zusätzliche Sicherheitsmassnahmen zu treffen.

Tunnel 140 Tage gesperrt – wegen zweiter Röhre

Während die Zeit der Totalsanierung mit einem vollwertigen Ersatzangebot auf der Schiene überbrückt werden kann, so dass der Kanton Tessin auch mit Strassenfahrzeugen via Gotthard jederzeit erreichbar bleibt, macht die lange Bauzeit einer zweiten Röhre zur Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit eine provisorische Sanierung der bestehenden Röhre nötig. **Diese bedingt eine Totalsperrung des Tunnels während 140 Tagen, während der keine Alternative auf der Schiene angeboten werden kann.** Auch wenn diese Bauarbeiten im Frühling und im Herbst vorgenommen werden, so ist mit grossem Umwegverkehr über den San Bernardino zu rechnen. Die Gotthard-Passtrasse ist höchstens für den Personenverkehr eine Alternative, die aber wiederum Ausbauarbeiten für eine partielle Wintersicherheit erfordert. Die Schöllenenstrasse mit ihren engen Haarnadelkurven ist auch bei relativ schwachem Verkehr schnell überfordert. Für den Schwerverkehr sind weder die Gotthard-Passtrasse noch die Schöllenenstrasse geeignet. Ein Ausweichen des Schwerverkehrs auf den San Bernardino muss aber aus Sicherheitsgründen unbedingt verhindert werden. Dies haben die Erfahrungen von 2001 gezeigt. Der Bundesrat zeigt keine Lösung für dieses Problem auf.

¹⁴ Beim letzten tödlichen Unfall vom 20.12.12 war es eine Kollision mit einem leeren Lastwagen, der um 1 Uhr morgens sicherlich nicht hätte unterwegs sein dürfen. (Neue Zürcher Zeitung, 21.12.12)

¹⁵ www.jupro.ch

Nachhaltigkeit

Der Bundesrat betrachtet eine zweite Röhre als nachhaltigere Investition als eine Sanierung mit Ersatzangebot auf der Schiene. Die Berechnungen zeigen aber, dass das Ersatzangebot auf der Schiene weit kostengünstiger ist als der Bau einer zweiten Röhre, wenn auch die Folgekosten für Betrieb und Unterhalt mitgerechnet werden. **Welche Ausgangslage sich stellen wird, wenn in 50 Jahren der Gotthardtunnel erneut totalsaniert werden muss, kann heute angesichts von Klimaveränderung und sich abzeichnender Energieknappheit sicherlich nicht seriös abgeschätzt werden.** Es ist ausserdem mit grösseren technologischen Veränderungen zu rechnen.¹⁶ Eine zweite Röhre auf Vorrat ist angesichts der knappen Mittel und dem dringendem Bedarf im Agglomerationsverkehr und andern Landesgegenden (u.a. auch im Sottoceneri) nicht verantwortbar.

Der Bau einer zweiten Röhre passt auch nicht zur Energiestrategie 2050. Zum einen ist für den Bau einer zweiten Röhre enorm viel Energie notwendig, zum andern erfordert der Betrieb von zwei Röhren trotz Richtungstrennung insgesamt mehr Energie, und zum dritten favorisiert die zweite Röhre den Strassenverkehr, der viel weniger energieeffizient ist als der Schienenverkehr. Schon der Energieverbrauch der heutigen Röhre entspricht dem Verbrauch von 3000 – 4000 Haushaltungen.

Es gibt eine taugliche Alternative

Der Bundesrat stellt in Aussicht, bei einer Ablehnung der vorgeschlagenen STVG-Revision die Sanierung mittels Vollsperrung und kurzer Sommeröffnungszeit zu realisieren. Die Alpen-Initiative lehnt auch diese Lösung als nicht zielführend ab, weil sie zu unerwünschtem Umwegverkehr führt und einen grösseren Ausbau der Gotthard-Passtrasse erfordert. Stattdessen fordert sie eine **Sanierung über einen längeren Zeitraum mit langer Sommeröffnungszeit.** Im Anhang ist eine Lösung beschrieben, die den Bedenken der Kantone Uri und Tessin in Bezug auf den Landverbrauch von Terminalanlagen Rechnung trägt und gleichzeitig die von Verfassung und Gesetz geforderte Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehr auf die Schiene voranbringen kann.

Das Sanierungskonzept muss mit der Verlagerungspolitik kompatibel sein und diese unterstützen. Dies bedeutet:

1. Vom Binnenverkehr zwischen der Deutschschweiz und dem Tessin soll mit einem innovativen Angebot im kombinierten Verkehr (z.B. nach dem Vorschlag RailValley, nach den Plänen von Railcare oder SBB Cargo) möglichst schnell ein möglichst grosser Teil auf die Schiene verlagert werden, so dass die Kurzstrecken-Rola für den restlichen Verkehr (siehe Anhang) schlank gestaltet werden kann.
2. Auch im Langstreckenverkehr (Transit, Import und Export) ist in erster Linie der UKV zu fördern (z.B. mit der Umsetzung des Projekts von VIIA, das bereits 2015 operativ sein könnte und 100'000 LKW-Fahrten zu ersetzen vermag). Für den Rest ist eine Lang-Rola (siehe Anhang) zu realisieren.

¹⁶ Zucchetti, Domenico; Krebsler, Stefan (RailValley): Risanamento della galleria autostradale del San Gotthardo tenendo conto dello sviluppo tecnologico. Dicembre 2012

Keine faire Abstimmung möglich

Die vorgeschlagene Änderung des STVG bedeutet, dass die StimmbürgerInnen eine Einschränkung der Benützung des Gotthardtunnels ablehnen müssen, wenn sie gegen den Bau einer zweiten Röhre sind. **Es ist absehbar, dass viele StimmbürgerInnen bei einer solchen Abstimmungsfrage anders stimmen werden, als es ihrer eigentlichen Absicht entspricht.** Dies widerspricht Artikel 10a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte: „*Er (der Bundesrat) beachtet dabei (bei der Information über eidgenössische Abstimmungsvorlagen) die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.*“¹⁷ Eine faire Auseinandersetzung ist nur möglich, wenn eine Änderung der Bundesverfassung vorgeschlagen wird.

Zweifelhafte rechtliche Kompetenz des Bundesrates

Die Trennung der Fahrtrichtungen ist gemäss Nationalstrassengesetz das wesentliche Element einer Nationalstrasse 1. Klasse.¹⁸ Der Bau einer zweiten Röhre ist folglich verbunden mit einer Änderung der Klasse (Aufwertung von der zweiten auf die erste Klasse). Nach dem Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Art. 2)¹⁹ ist der Bundesrat ermächtigt, „im Einvernehmen mit den Kantonen“ die Klasse zu ändern, „*wenn verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe es erfordern. Kommt eine Einigung mit dem Kanton nicht zustande, entscheidet die Bundesversammlung.*“ Der Kanton Uri hat bereits wiederholt und durch Volksabstimmungen klar gemacht, dass er eine zweite Röhre ablehnt. **Ein einvernehmlicher Beschluss von Bundesrat und der Urner Kantonsregierung zur Änderung der Klasseneinteilung ist folglich nicht möglich. Der Bau einer zweiten Röhre erfordert also auch eine Änderung des Nationalstrassenbeschlusses durch die Bundesversammlung.**

Weitere Abklärungen nötig

Vor einer Entscheidung über die Sanierungsvariante sind folgende Abklärungen zu treffen:

1. Ist eine **Sanierung light** mit kürzerer Sanierungszeit möglich?²⁰
2. Ist es möglich, mit einem innovativen Angebot im **kombinierten Binnenverkehr** einen grösseren Teil des Güterverkehrs vom und ins Tessin aufzufangen?²¹
3. Ist es denkbar, dass die Fortschritte im Fahrzeugbau (automatische **Fahrerassistenz**) die Verkehrssicherheit in absehbarer Zeit so stark erhöhen, dass die gefürchteten Frontalkollisionen gar nicht mehr stattfinden?²²
4. Kann das **Dosiersystem** nach dem Bau einer zweiten Röhre im Rahmen des geltenden Landverkehrsabkommens noch aufrechterhalten werden?

¹⁷ SR 161.1

¹⁸ SR 725.11

¹⁹ SR 725.113.11

²⁰ Wenn es gelingt, die LKWs aus dem Tunnel auszuschliessen oder deren Zahl massiv zu reduzieren, dann ist es auch nicht nötig, die Zwischendecke im Tunnel anzuheben. Die Arbeiten können sich auf die Sanierung der schadhafte Stellen beschränken. Einsparungen dürften auch bei der Lüftung möglich sein, die ja vor allem wegen dem Schwerverkehr so gross ausgelegt werden muss, damit auch ein gleichzeitiger Brand von zwei oder drei Lastwagen beherrscht werden kann. Einsparungen ergäben sich zudem beim Sicherheitsstollen. Im offiziellen Bauprogramm ist eine Erweiterung vorgesehen, auf die man verzichten könnte. Mit einer Stollenbahn, wie sie die Alpen-Initiative schon vor Jahren vorgeschlagen hat, wäre auch ohne Querschnittserweiterung ein schneller und unbehinderter Zugang zu einer Unfallstelle möglich.

²¹ RailValley hat einen innovativen Vorschlag gemacht. Railcare und SBB Cargo planen ein konventionelles Kombiverkehrsangebot ins Tessin.

²² Bruno Storni: La seconda canna per gli oldtimer. La regione, 16.1.2013

Zu Punkt 2: Strassenbenützungsgebühren

Allgemeines

Die Alpen-Initiative teilt die Einschätzung des Bundesrates bezüglich der schwindenden Erträge aus der Mineralölsteuer. **Sie teilt auch die grundsätzliche Überlegung, dass langfristig ein Mobility Pricing eingeführt werden sollte**, das eine zeit- und ortsabhängige Steuerung des Verkehrsgeschehens erlaubt. Die technischen Grundlagen dazu sind grundsätzlich vorhanden und werden in den nächsten Jahren noch ausgereifter und kostengünstiger zu haben sein.

Die Alpen-Initiative gibt allerdings zu bedenken, dass kurz- und mittelfristig eine Erhöhung der Mineralölsteuern eine sinnvolle Zwischenlösung sein könnte. Damit können die Erträge gesteigert und gleichzeitig ein Impuls zum Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsträger und energiesparendere Automobile gegeben werden. Damit könnte auch eine Kompensation für die fehlende CO²-Besteuerung im Verkehr realisiert werden. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs an den Erträgen ist dabei mindestens auf dem heutigen Niveau zu erhalten.

PPP-Finanzierung

Eine PPP-Finanzierung von Verkehrsprojekten ist auch nach Einschätzung der Alpen-Initiative gerade angesichts der knappen Mittel nicht zielführend. **Mit PPP werden die Kosten nur von der Investitionsphase in die Betriebsphase verschoben, aber nicht verringert, sondern gar tendenziell erhöht.**

Gebühren im Schwerverkehr

Unter den Einschränkungen des geltenden Landverkehrsabkommens sieht die Alpen-Initiative keine sinnvolle Ausbaumöglichkeit für die LSVA. **Eine Senkung der flächendeckenden Abgabe zugunsten einer Alpentransitabgabe lehnt die Alpen-Initiative ab.** An der Einführung der Alpentransitbörse führt kein Weg vorbei. (zur Verhandlungsstrategie vgl. Abschnitt „Verlagerungspolitik“ oben)

Der vorhandene Rahmen des Landverkehrsabkommens und des Schwerverkehrsabgabegesetzes für die Erhebung der LSVA soll vollständig genutzt werden. Die Neuberechnungen der Strassenkosten sowie der Kategorienrechnung ist voranzutreiben. Gleichzeitig sind aber auch die externen Kosten im Bereich des Klimas unter der Optik der wahrscheinlichen Nichteinhaltung des 2-Grad-Klimaziels neu zu berechnen und in die Berechnung der externen Kosten einzubeziehen.

Sollte sich trotzdem zeigen, dass die LSVA wegen des Grundsatzes der Kostendeckung gesenkt werden muss, so kann die Differenz zur maximal möglichen Transitgebühr gemäss Landverkehrsabkommen mittels einer Alpentransitabgabe erhoben werden. Zielführender ist aber, diese Spanne gleich für die Einführung einer Alpentransitbörse zu nutzen.

Gebührenerhebung für den Gotthard-Strassentunnel

Die Alpen-Initiative lehnt eine isolierte Einführung von Gebühren im Gotthardtunnel ab. Eine Tunnelgebühr am Gotthard würde einseitig eine bestimmte Region benachteiligen. Ein wesentlicher zusätzlicher Impuls zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene ist mit einer Tunnelgebühr nicht erreichbar. Um Umwegverkehr zu vermeiden, müsste gleichzeitig auf allen Alpenübergängen eine solche Gebühr eingeführt werden.

Schlussbemerkungen

Für die Alpen-Initiative ist die Erreichung des Verlagerungsziels bis 2018 ein zentrales Anliegen. Eine Verschiebung um weitere zehn bis fünfzehn Jahre, wie von Bundesrätin Leuthard im Rahmen des Leipziger Ministertreffens in Aussicht gestellt, ist für uns inakzeptabel und als Verfassungsbruch zu werten.

Der Bundesrat muss sich endlich mit den fatalen Folgen einer Weiterführung der heutigen ungenügenden Transitverkehrspolitik auseinandersetzen. **Das Negieren eines engen Zusammenhangs zwischen der Frage der Sanierung des Gotthardtunnels und der Verlagerungspolitik ist sachlich falsch und verantwortungslos.** Wir hoffen, dass der Bundesrat die Kraft findet, seine Entscheide vom Juni und vom Dezember 2012 selber zu korrigieren.

Freundliche Grüsse

Fabio Pedrina
Präsident

Alf Arnold Rosenkranz
Geschäftsführer

Kopie z.K. an alle Bundesratsmitglieder

Anhang 1:

Vorschlag der Alpen-Initiative für eine Sanierung mit Autoverlad und LKW-Rola

- 1) Die Sanierungsarbeiten sollen **ausschliesslich im Winterhalbjahr** vorgenommen werden. Während den Sommermonaten ist der Strassentunnel offen zu halten. Entsprechend ist mit einer totalen Sanierungszeit von etwa 5-7 Jahren zu rechnen, was durchaus im Rahmen ähnlicher Sanierungsprojekte liegt (San Bernardino, City-Ring etc.)
- 2) Der Strassenverkehr wird mit einem **temporären, aber aufwärtskompatiblen Bahnverlad** bewältigt:
 - a. für Lastwagen und Cars durch den Gotthard-Basistunnel Erstfeld – Bodio (Rola)
 - b. für Personewagen, kleineren Cars und Motorräder durch den alten Scheiteltunnel Göschenen – Airolo (Autoverlad)
- 3) Für den **Autoverlad** werden die noch bestehenden alten Verladeanlagen in Göschenen und Airolo ausgebaut und für die Zeiten der Totalsperrung des Gotthard-Strassentunnels wieder in Betrieb genommen.
- 4) Der **LKW-Verlad** wird (entsprechend der Variante S3-V3 der Studie SMA vom 16.11.2011)²³ aufgeteilt auf
 - a. eine Lang-Rola von Grenze zu Grenze für den Transitverkehr (heute ca. 55%, maximal je zwei Züge zu 30 Stellplätzen pro Stunde und Richtung, zwischen 05.30 und 21.30 Uhr)
 - b. eine Kurz-Rola von Erstfeld/Schattdorf ins Tessin für den Binnen-/Import-/Exportverkehr (ca. 45%, maximal je zwei Züge zu 25 Stellplätzen pro Stunde und Richtung)
- 5) Für die **Lang-Rola** werden im grenznahen Raum **Terminalinfrastrukturen** geschaffen, die nach der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels als Rola- oder UKV-Terminal der dauerhaften Verlagerung dienen sollen. Im Süden könnten diese Terminals im italienischen Grandate/Como errichtet werden. Im Norden sind Terminals in Basel (Basel-Nord als Vorinvestition zum späteren UKV-Terminal), Muttenz oder im deutschen Lahr denkbar. Diese Terminals bleiben nach der Sanierung erhalten und bilden Teil der Verlagerungsstrategie.
- 6) Für die **Kurz-Rola** wird der **Terminal Nord** als Provisorium im Raum Rynächt (Schattdorf/Erstfeld) errichtet. Für Entladung und Beladung werden maximal je zwei Geleise westlich und östlich der NEAT benötigt. Zwei der vier Geleise werden auf dem Terrain platziert, das bereits für eine spätere Erweiterung der Überholanlage ausgeschieden und vorbereitet ist. Die Zufahrt erfolgt von der Autobahn via Schwerverkehrszentrum (Abfertigung, Kontrolle), A2-Zubringer und Gotthardstrasse. Die Wegfahrt nach der Entladung erfolgt via Gotthardstrasse und A2-Zubringer oder über eine bestehende Baupiste direkt zum geplanten A2-Halbanschluss Attinghausen. Die Rola-Züge werden nach der Entladung leer in den Bahnhof Erstfeld und von dort über die im Rahmen von AlpTransit gebaute Überwerfung der Bergstrecke zurück auf das Beladegleis östlich der NEAT manövriert. Als Nachnutzung der neuen Geleise könnte eine Verlagerung des heutigen Freiverlads am Bahnhof Altdorf in den Rynächt in Frage kommen, falls dies gewünscht wird. **Falls es möglich ist, den Kurz-Rola-Verlad gemäss den Vorschlägen des Kantons Uri ganz oder teilweise weiter nördlich zu platzieren, so kann die Alpen-Initiative auch einer solchen Lösung zustimmen.**
- 7) Der **Kurz-Rola-Terminal Süd** wird aufgeteilt. Die Entladung (2 Geleise) erfolgt
 - im alten Bahnhofareal Biasca (Synergien mit EIZ, Wegfahrt über auszubauende Strassen und eine neue Unterführung unter der Stammlinie)
 - oder auf zwei provisorischen Geleisen im Industriegebiet Biasca (Wegfahrt auf bestehenden Strassen direkt zur Autobahn)

²³ Bundesamt für Verkehr: Sanierung Gotthard-Strassentunnel: Fahrplan- und Kapazitätsprüfung für eine RoLa im Basistunnel. Version 2-00. Erstellt von SMA und Partner AG, Zürich.

Die Beladung (2 Geleise) erfolgt im Ex-Monteforno-Gelände in Bodio. Das Schwerverkehrszentrum dient zur Abfertigung und Kontrolle der Lastwagen. Die Zufahrt von der A2 erfolgt über eine bestehende oder die geplante neue Ausfahrt. Die entladenen Züge werden vom Terminal via Stammlinie ins Monteforno-Gelände verschoben. Die beladenen Züge werden via Stammlinie und ein neu zu bauendes Ausziehgleis zwischen NEAT und Autobahn in Abfahrtsposition gebracht. Als **Nachnutzung** könnten die provisorischen Geleise als Anschlussgleise für Industriebetriebe genutzt werden. (Wenn das Abkreuzen der NEAT-Geleise keine Fahrplanprobleme verursacht und die Gemeinde Biasca einverstanden ist, ist für die Alpen-Initiative auch ein Terminal mit Be- und Entladungsanlagen im Industriegebiet Biasca akzeptabel.)

- 8) Die Lastwagen werden grundsätzlich **in Fahrtrichtung verladen**; nur auf der kurzen Strecke zwischen Monteforno-Gelände und Ausziehgleis (beschränktes Tempo) stehen die Lastwagen gegen die Fahrtrichtung auf dem Zug.
- 9) Mit der räumlichen Trennung von Beladung und Entladung kann bei Einfahrt in den und Ausfahrt aus dem Basistunnel **auf ein Abkreuzen von NEAT-Gleisen verzichtet** werden. Der Fahrplan wird damit weniger gestört, es sind keine neuen Überwerfungen nötig.
- 10) Die **Geschwindigkeit der Personenzüge im Gotthard-Basistunnel** wird während der Sanierungszeit auf 160 km/h beschränkt, damit genügend Kapazitäten für die übrigen Züge verbleiben.
- 11) **Gebühren:** Der Autoverlad ist grundsätzlich gratis (Die pro Auto eingesparten Kosten betragen ca. 8-10 Franken). Für die Kurz-LKW-Rola werden Gebühren in der Höhe aller eingesparten Kosten für die Fahrt auf der Strasse erhoben (ca. 210 Franken: LSVA, Treibstoff, Fahrzeugabnutzung und Amortisation). Für die Lang-LKW-Rola gilt ein Tarif wie auf der bestehenden Rola (ca. 500 Franken).
- 12) **Nachnutzung des Rollmaterials:** Die Verladewagen des Autoverlads werden von der BLS für den Autoverlad am Lötschberg übernommen. Die Verladewagen der Rola werden für RAlpin weiter verwendet.

Anhang 2: Studien der Alpen-Initiative

Peter Hartmann (Hartmann&Sauter):
Gotthard-Strassentunnel. Zweite Röhre als Sanierungshilfe? Bericht. Chur, 2009

Alf Arnold, Heinrich Brändli, Walter Dietz, Hugo Fessler, Harriet Kluge, Sergio Mariotta, Paul Romann, Hugo Wandeler:
Konzept für eine Ersatzangebot während der Gesamtsanierung des Gotthard-Strassentunnels.. Eine Untersuchung der Alpen-Initiative. 2010

Mastronardi, Philippe:
Kurzgutachten zur verfassungsmässigen Zulässigkeit einer „Zweiten Röhre ohne Kapazitätserweiterung“ im Gotthard, erstattet von Prof. Dr. Philippe Mastronardi. St. Gallen, 2011

Alf Arnold, Heinrich Brändli, Walter Dietz, Hugo Fessler, Harriet Kluge, Sergio Mariotta, Paul Romann, Hugo Wandeler:
Verkehrskonzept Gotthard. Konzept für den alpenquerenden Verkehr auf Schiene und Strasse. Altdorf, 2011

Peter Marti, Jonas Bubenhofer (metron):
Entlastung der A2 am Gotthard durch einen LKW-Verlad im Eisenbahn-Basistunnel. Brugg, 2011

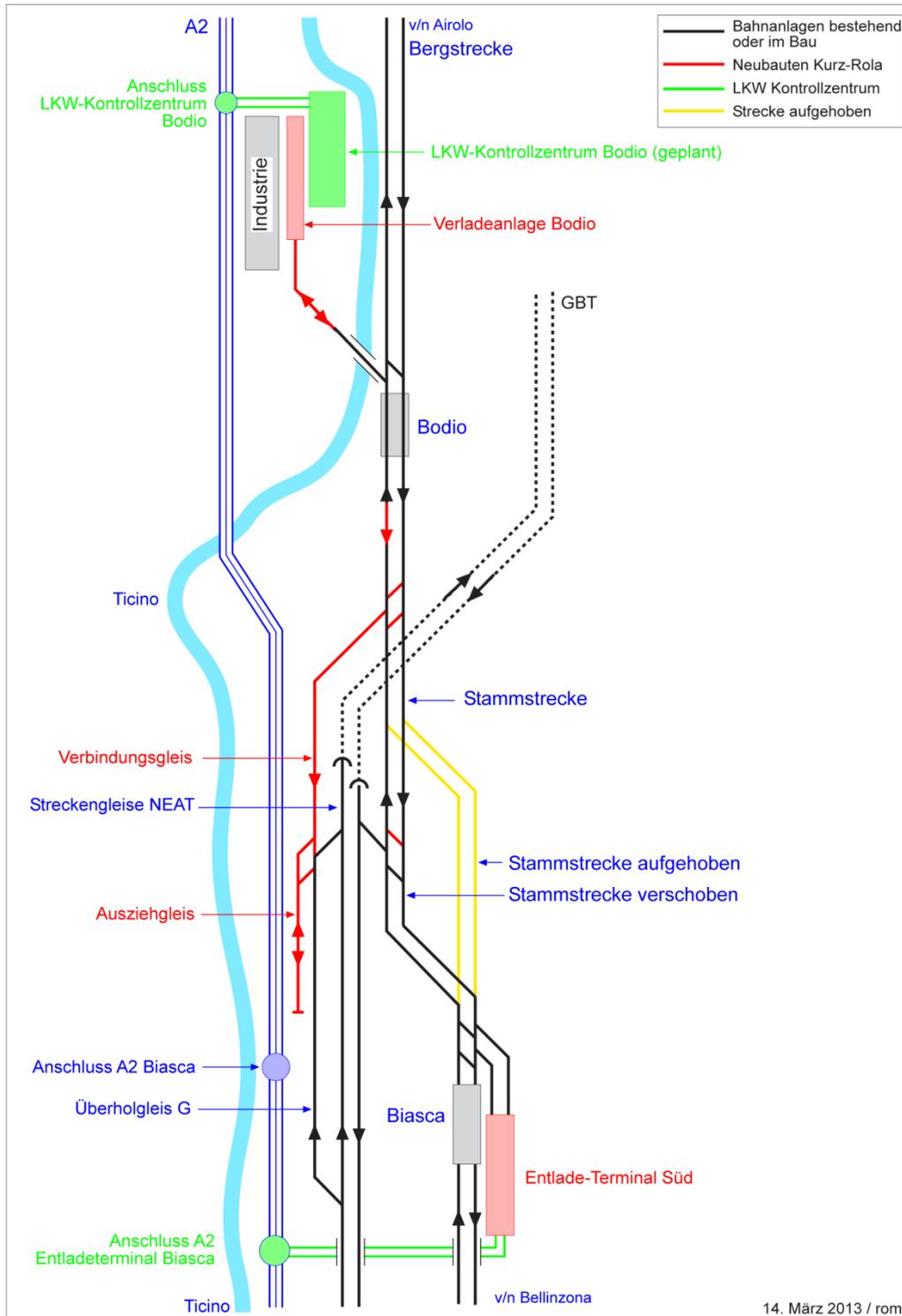
Alf Arnold, Heinrich Brändli, Walter Dietz, Hugo Fessler, Paul Romann, Oliver Tiller, Hugo Wandeler:
Verkehrskonzept Gotthard. Teilkonzept „Rollende Strasse für LKW“ im Gotthard-Basistunnel. Variantenstudie für die Verladeanlagen. Altdorf, 2012

Thomas Beckenbauer (Müller-BBM):
Kleine Studie Strassenverkehrslärm in den Alpentälern am Gotthard. Ergebnisbericht. Bericht Nr. C89146/1. Basel, 2012

Alle Studien können auf unserer Website heruntergeladen werden:
www.alpeninitiative.ch → Themen → 2. Röhre → Link: „Studien zum Thema“

Anhang 3:
Standort Süd Terminal Bodio/Biasca

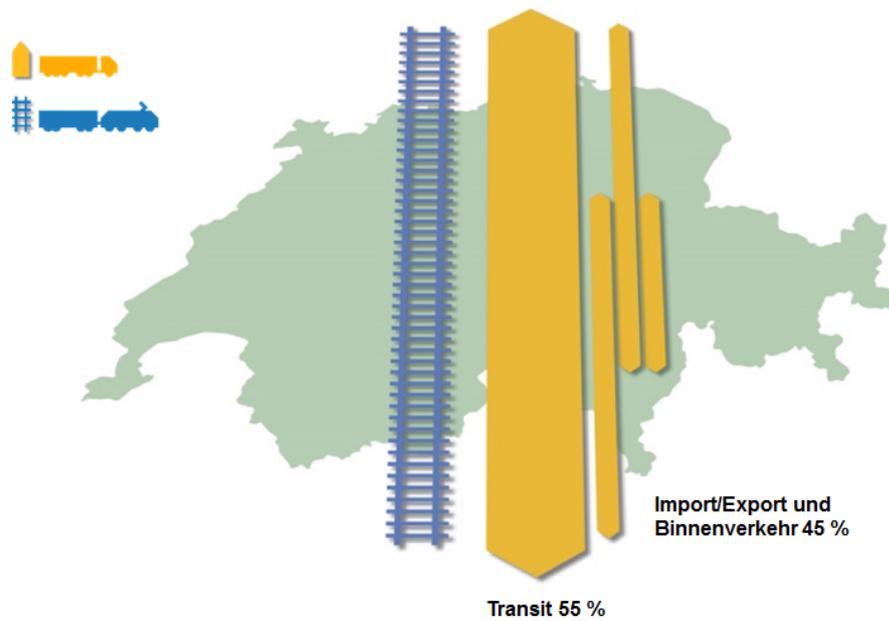
Richtungsgetrennte Anlage



Anhang 4:

Güterverkehr am Gotthard

Situation heute



Situation Sanierung

