

02.040

**Botschaft
zur Volksinitiative «Avanti – für sichere
und leistungsfähige Autobahnen»**

vom 15. Mai 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag der Bundesversammlung anzunehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Mai 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» wurde am 28. November 2000 mit 105 024 gültigen Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Initiative weist drei Schwerpunkte auf: Einmal soll sich der Bund in allgemeiner Weise für leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen einsetzen (Art. 81 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV). Zum andern sollen Strassen als Teile internationaler Verbindungen und nationaler Netze zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses vom geltenden Alpenschutzartikel ausgenommen werden (Art. 84 BV). Das Volksbegehren fordert drittens in einer Übergangsbestimmung, dass innert zehn Jahren nach Annahme der Initiative die Bauarbeiten für die Beseitigung der Engpässe auf folgenden Abschnitten des Nationalstrassennetzes in Angriff genommen sein müssen: Genf–Lausanne, Bern–Zürich und Erstfeld–Airolo.

Die Urheber der Initiative wollen eine angemessene Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen für den Strassen- und den Schienenverkehr sowie die Werterhaltung der Nationalstrassen sicherstellen. Die Autobahnen könnten die ihnen zugedachte Funktion nur erfüllen, wenn sie den heutigen und künftigen Verkehr zu schlucken vermögen. Die Abschnitte Genf–Lausanne und Bern–Zürich seien aber bereits heute beinahe täglich an der Grenze der Leistungsfähigkeit. Für die Gotthardrampe und den Tunnel gelte dies mindestens in der Hauptreisezeit. Verstopfte Strassen brächten unsere mobile Gesellschaft ins Stocken und verursachten immense volkswirtschaftliche Kosten. Schliesslich werde mit dem Volksbegehren die Voraussetzung für den Bau der zweiten Gotthardröhre geschaffen. Diese trage zur Hebung der Verkehrssicherheit und zur Verbesserung des Verkehrsflusses bei.

In den letzten 40 Jahren sind die Verkehrsleistungen stark gewachsen. Das wachsende Bedürfnis nach individueller Mobilität, die zunehmende Verflechtung der Märkte, die allgemeine Senkung der realen Kosten von Fahrzeugen und Treibstoffen, die Entwicklung der Verkehrstechnologie und -infrastruktur sowie die vermehrte Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs haben das Ausmass des Verkehrs in der Schweiz massiv beeinflusst. Mit den vorhandenen Kapazitäten der verschiedenen Verkehrsträger lassen sich diese Mobilitätsbedürfnisse nicht mehr wirtschafts- und umweltgerecht sowie verkehrssicher befriedigen. So werden mehrere gesetzliche Vorgaben im Umweltschutz heute nicht eingehalten (Immissionsgrenzwerte für Lärm, Ozon und lungengängiger Feinstaub). Untersuchungen haben gezeigt, dass das Nationalstrassennetz auf Teilstrecken wichtiger Verbindungen schon heute überlastet ist und sich diese Situation mit zunehmendem Verkehr noch verschärft. Der öffentliche Verkehr hat – verglichen mit andern Ländern – bereits einen hohen Verkehrsanteil. Trotzdem besteht weiterhin ein Verbesserungspotenzial, das mit verschiedenen Massnahmen ausgeschöpft werden soll. Die grössten Verkehrsprobleme bestehen in den Agglomerationen. Sie haben ihre Ursache in der demographischen, gesellschaftlichen, siedlungsmässigen und wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Das Verkehrssystem in den Agglomerationen – individueller und öffentlicher Verkehr – ist stark überlastet. Das hat auch Auswirkungen auf die Autobahnen, weil sich hier der Fernverkehr mit dem Agglomera-

tionsverkehr überlagert. Unter diesem Zustand in den Agglomerationen leiden nicht nur die Anwohnerinnen und Anwohner, sondern auch alle Verkehrsteilnehmenden.

Der Bundesrat strebt an, die Mobilität nachhaltig, d.h. ökologisch, wirtschaftlich und sozial, zu bewältigen, was nur mit einer koordinierten Verkehrspolitik gelingt. Das bedeutet, dass die einzelnen Verkehrsträger nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und untereinander verknüpft und die Umweltbelastungen der einzelnen Verkehrsträger reduziert werden. Die Nationalstrassen als Rückgrat des schweizerischen Strassennetzes müssen auch in Zukunft funktionsfähig bleiben. Es geht darum, die Substanz zu erhalten und die Kapazität mittels Telematik zu erhöhen. Zudem sind an neuralgischen Stellen gezielte Ausbauten notwendig. Im öffentlichen Verkehr wird eine Gesamtplanung vorgenommen mit drei Stossrichtungen: Kapazitätsgengpässe im Güterverkehr sollen behoben, das Knotenprinzip im Fernverkehr optimiert und der Agglomerationsverkehr verbessert werden. Im Rahmen des Projekts Neuer Finanzausgleich wird schliesslich die Grundkonzeption zur Unterstützung des Agglomerationsverkehrs sowie die Verfassungsgrundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes am Agglomerationsverkehr geschaffen.

Die Initiative greift zwar ein berechtigtes Anliegen auf. Ihr Inhalt ist indessen zu undifferenziert. Sie legt das Schwergewicht auf die Kapazitätserhöhung bestimmter Nationalstrassenabschnitte und vernachlässigt damit die andern Verkehrsträger. Vor allem aber gibt das Volksbegehren keine Antwort auf die grossen Verkehrsprobleme in den Agglomerationen, wo in erster Linie der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr gefördert werden müssen. Der Bundesrat unterbreitet darum einen Gegenvorschlag, der die unbestrittenen Punkte des Volksbegehrens übernimmt, gleichzeitig aber im Sinne einer koordinierten Verkehrspolitik den Ausbau von Schiene und Strasse abgestimmt auf die jeweiligen Vorteile vorsieht. Das erfolgt anhand eines integrierten Programms sowohl für die Nationalstrassen wie auch für den Agglomerationsverkehr. Dieses Programm wird der Bundesrat ein Jahr nach Annahme des Gegenvorschlags vorlegen. Sollten die darin enthaltenen Massnahmen den Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr oder die allgemeinen finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigen, würde der Bundesrat dem Parlament eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags beantragen. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags könnte aus denselben Gründen auch für den Fall der Annahme der Initiative notwendig werden.

Der Bundesrat lehnt einen zweiten Strassentunnel durch den Gotthard ab: Dieser Tunnel ist aus Sicht der Kapazität nicht vordringlich; die vorhandenen Mittel sind sinnvoller in andere Projekte zu investieren. Der Tunnel würde sodann die Wirtschaftlichkeit der NEAT beeinträchtigen und ein falsches Signal betreffend Verlagerungspolitik setzen. Schliesslich würde dieses Vorhaben den von Volk und Ständen angenommenen Alpenschutzartikel aushöhlen.

Botschaft

1 **Allgemeiner Teil**

1.1 **Formelles**

1.1.1 **Wortlaut der Initiative**

Die Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» wurde am 28. November 2000¹ mit 105 024 gültigen Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 81 Abs. 2 (neu)

² Er setzt sich für die angemessene Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen ein. Er fördert im Rahmen seiner Zuständigkeiten den Ausbau und den baulichen Unterhalt der Infrastrukturen für den Strassen- und Eisenbahnverkehr und trägt zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe bei.

Art. 84 Abs. 3 zweiter Satz

³ ... Von dieser Beschränkung ausgenommen sind:

- a. Strassen als Teile internationaler Verbindungen und nationaler Netze, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses;
- b. Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 (neu)

1. Übergangsbestimmung zu Art. 81 Abs. 2 (Öffentliche Werke) (neu)

Spätestens zehn Jahre nach Annahme von Artikel 81 Absatz 2 müssen die Bauarbeiten zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe auf den folgenden Nationalstrassenabschnitten in Angriff genommen sein:

- a. zwischen Genf und Lausanne;
- b. zwischen Bern und Zürich;
- c. zwischen Erstfeld und Airolo.

¹ BBl 2000 106

1.1.2 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 22. Januar 2001 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» formell zustande gekommen ist (BBl 2001 1170).

1.1.3 Behandlungsfrist

Die Behandlungsfrist beträgt 18 Monate, wenn der Bundesrat einen Gegenentwurf vorschlägt (Art. 29 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz; GVG, SR 171.11). Das ist hier der Fall. Die Botschaft des Bundesrates zur «Avanti-Initiative» ist daher spätestens am 27. Mai 2002 den eidgenössischen Räten zu unterbreiten.

1.2 Gültigkeit

1.2.1 Einheit der Form

Nach den Artikeln 139 Absätze 2 und 3 und 194 Absatz 3 BV ist eine Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig. Mischformen sind nicht gestattet. Die vorliegende Initiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

1.2.2 Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV) will sicherstellen, dass mit einem Volksbegehren nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Fragen zur Abstimmung gelangen. Damit soll der freie und unverfälschte Wille bei der Abstimmung gewährleistet werden.

Das Volksbegehren will in erster Linie die Engpässe auf genau bezeichneten Abschnitten des Nationalstrassennetzes beseitigen: zwischen Genf und Lausanne, zwischen Bern und Zürich sowie zwischen Erstfeld und Airolo. Darüber hinaus soll sich der Bund in allgemeiner Weise für leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen einsetzen (Art. 81 Abs. 2 BV). Hier werden aber Infrastrukturen für den Strassen- und den Schienenverkehr gleichwertig nebeneinander erwähnt, so dass die Frage auftaucht, ob die Einheit der Materie beachtet wird. Die Initiative zielt indessen u. a. auch darauf ab, das Verkehrsaufkommen mit beiden Verkehrsträgern besser zu bewältigen, und insofern ist ein Sachzusammenhang gegeben. Die Bestimmung hat zudem bloss programmatischen Charakter und besitzt gegenüber der geltenden Verfassung keine selbstständige Bedeutung. Denn nach Artikel 83 Absatz 1 BV hat der Bund schon heute die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicherzustellen. In dieser Verpflichtung ist alles eingeschlossen, was die Initiative im ersten Teil verlangt. Das Gleiche gilt auch für die Bahninfrastruktur, für die ebenfalls der Bund zuständig ist (Art. 87 BV). Das Gebot der Einheit der Materie ist folglich nicht verletzt.

1.2.3 Durchführbarkeit

Volksbegehren sind jeweils auch auf ihre faktische Durchführbarkeit zu überprüfen (BBl 1997 I 445, 1998 274).

Die Initiative verlangt in der Übergangsbestimmung zu Artikel 81 Absatz 2 BV, dass spätestens zehn Jahre nach Annahme von Artikel 81 Absatz 2 die Bauarbeiten zur Beseitigung der Kapazitätsengpässe auf den Nationalstrassenabschnitten Genf–Lausanne, Bern–Zürich und Erstfeld–Airolo in Angriff genommen sein müssen. Diese Bestimmung könnte in zeitlicher, finanzieller und rechtlicher Hinsicht gewisse Schwierigkeiten bereiten. Das ändert allerdings an der grundsätzlichen Durchführbarkeit nichts.

Das Volksbegehren nimmt in Artikel 84 Absatz 3 zweiter Satz Strassen als Teile internationaler Verbindungen und nationaler Netze vom Alpenschutzartikel aus. Das Parlament wird – wie schon heute – im Bundesgesetz vom 17. Juni 1994 über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (SR 725.14) die vom Alpenschutzartikel erfassten Strassenverbindungen genau bezeichnen, woraus sich dann durch Umkehrschluss die davon nicht betroffenen Strecken ergeben. Eine Umsetzung der neuen Vorschrift auf Gesetzesstufe ist folglich auch in Zukunft möglich.

1.2.4 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Artikel 139 Absatz 3 sowie Artikel 194 Absatz 2 BV schreiben vor, dass Volksbegehren auf Teilrevision der Bundesverfassung die Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) nicht verletzen dürfen. Zum *ius cogens* zählen beispielsweise der Kern des humanitären Völkerrechts, das Gewaltverbot, das Aggressionsverbot sowie das Genozid- und Folterverbot. Die vorliegende Initiative verfolgt ausschliesslich verkehrspolitische Ziele. Zwingendes Völkerrecht ist somit offensichtlich nicht berührt.

Das Europäische Übereinkommen über die Hauptstrassen des internationalen Verkehrs (AGR SR 0.725.11) bezeichnet ein sog. «internationales E-Strassen-Netz», das bestimmten Mindestanforderungen genügen und entsprechend signalisiert sein muss. Die wichtigsten Verbindungen des schweizerischen Nationalstrassennetzes sind Bestandteil dieses E-Strassen-Netzes. Die Schweiz hat das Abkommen am 5. August 1988 ohne Vorbehalte ratifiziert; es trat am 3. November 1988 in Kraft. Die Initiative steht diesem Abkommen nicht entgegen. Andere völkerrechtliche Vereinbarungen sind nicht betroffen.

2 Verkehrsprobleme

In den letzten 40 Jahren sind die Verkehrsleistungen stark gewachsen. Das wachsende Bedürfnis nach individueller Mobilität, die zunehmende Verflechtung der Märkte, die allgemeine Senkung der realen Kosten von Fahrzeugen und Treibstoffen, die Entwicklung der Verkehrstechnologie und -infrastruktur sowie die vermehrte Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs haben in der Schweiz zu massiv höherem Verkehr geführt. So hat sich beispielsweise die Fahrleistung des

motorisierten Individualverkehrs im Zeitraum 1960–1997 mehr als vervierfacht. Im selben Zeitraum hat sich die Fahrleistung des Güterverkehrs auf der Strasse um einen Faktor acht multipliziert und diejenige des Güterverkehrs auf der Schiene verdoppelt. Ein solcher Zuwachs ist sowohl für den Menschen wie für die Umwelt mit Nachteilen verbunden.

2.1 Nationalstrassen

2.1.1 Strassenkapazität und Stau

Ausgehend von verschiedenen Verkehrsprognosen und -perspektiven hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zusammen mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Verkehrsanalyse zu den künftigen Kapazitätsengpässen auf den Nationalstrassen durchgeführt. Diese Analyse beruht auf den Berechnungen eines Verkehrsmodells. Ein solches Modell ist ein gutes Instrument, um den künftigen Verkehr und die erwarteten Kapazitätsengpässe abzubilden. Es stützt sich dabei allerdings auf zahlreiche Annahmen und ist deshalb naturgemäss mit einer gewissen Unschärfe behaftet.

Die Verkehrsanalyse der Verwaltung lässt sich wie folgt beschreiben:

Zeithorizont der Untersuchung ist die Periode bis 2020. Für das erwartete Verkehrswachstum werden zwei Szenarien unterstellt.

- Szenario TIEF: Das Szenario geht von einem Verkehrswachstum auf den Nationalstrassen von durchschnittlich + 24 Prozent aus. Diese Wachstumsrate leitet sich aus einem Gesamtwachstum des Strassenverkehrs in der Schweiz (National-, Haupt- und übrige Strassen) von + 16 Prozent ab und unterstellt im Gegensatz zum heutigen Trend eine Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene sowie eine entsprechende Angebotsausweitung beim öffentlichen Verkehr.
- Szenario HOCH: Demgegenüber geht Szenario HOCH von einem durchschnittlichen Verkehrswachstum auf den Nationalstrassen bis 2020 von + 40 Prozent (gesamter Strassenverkehr in der Schweiz + 31 %) aus, was in etwa der Fortsetzung des heutigen Trends entspricht.

Für beide Szenarien wurden diejenigen Nationalstrassenabschnitte berechnet, bei denen die Aufnahmekapazitäten ohne Ausbauten im Jahr 2020 deutlich überschritten bzw. gerade erreicht werden. Dabei wurde das Kriterium der 50. Spitzenstunde unterstellt:

- Eine Nationalstrassenstrecke gilt dann als dauernder Kapazitätsengpass, wenn das Verkehrsaufkommen die vorhandene Kapazität während jährlich insgesamt mehr als 50 Stunden *überschreitet* (Verkehrsbelastung > 105 % der Kapazitätsgrenze).
- Ein Nationalstrassenabschnitt ist dann im Bereich der Kapazitätsgrenze, wenn das Verkehrsaufkommen die vorhandene Kapazitätsgrenze während jährlich mehr als 50 Stunden *erreicht* (Verkehrsbelastung > 100 % der Kapazitätsgrenze).

Speziell analysiert wurden Streckenabschnitte, bei denen zwar das Kriterium der 50. Spitzenstunde erfüllt ist, wo sich aber die Überlastungen auf einzelne Spitzentage im Jahr wie Ferien- und Feiertage beschränken (saisonale Überlastung).

Die Festlegung der Priorität ergibt sich, wenn man die heutige mit der künftig zu erwartenden Belastung vergleicht. Dabei können schon bei einem tiefen Verkehrswachstum Kapazitätsengpässe auftreten. Nach den Ergebnissen der Verkehrsmodellierung lassen sich die überlasteten Streckenabschnitte wie folgt klassieren (vgl. nachfolgende Abbildung 1 und Tabelle 1):

- 1. Priorität (vgl. Tabelle, 1. Spalte): Ausgehend von Szenario TIEF sind im Jahr 2020 rund 200 Kilometer des heutigen Nationalstrassennetzes gemäss dem Kriterium der 50. Spitzenstunde deutlich überlastet. Der grösste Teil dieser Strecken (rund 160 km) befindet sich in Agglomerationen und Städten. Die restlichen Strecken sind einzelne, isolierte Nationalstrassenabschnitte im Mittelland.
- 2. Priorität (vgl. Tabelle 1, 2. Spalte): Zusätzlich zu diesen Strecken gibt es beim Szenario TIEF 85 Kilometer, bei denen die Kapazitätsgrenze während 50 Stunden und mehr pro Jahr gerade erreicht oder knapp überschritten wird, ohne dass daraus zwingend ein Stau resultiert. Diese zusätzlichen Strecken befinden sich wiederum überwiegend in Agglomerationen und Städten.
- 3. Priorität (vgl. Tabelle 1, 3. Spalte): Unter der Annahme von Szenario HOCH kommen zusätzlich rund 130 Kilometer überlastete Strecken hinzu, welche sowohl innerhalb als auch ausserhalb von Agglomerationen liegen. Bei dieser 3. Priorität werden auch saisonal überlastete Strecken aufgeführt (rund 70 km), namentlich die Strecke auf der A2 zwischen Göschenen und Airolo (Tunnel am Gotthard).

Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz 2020

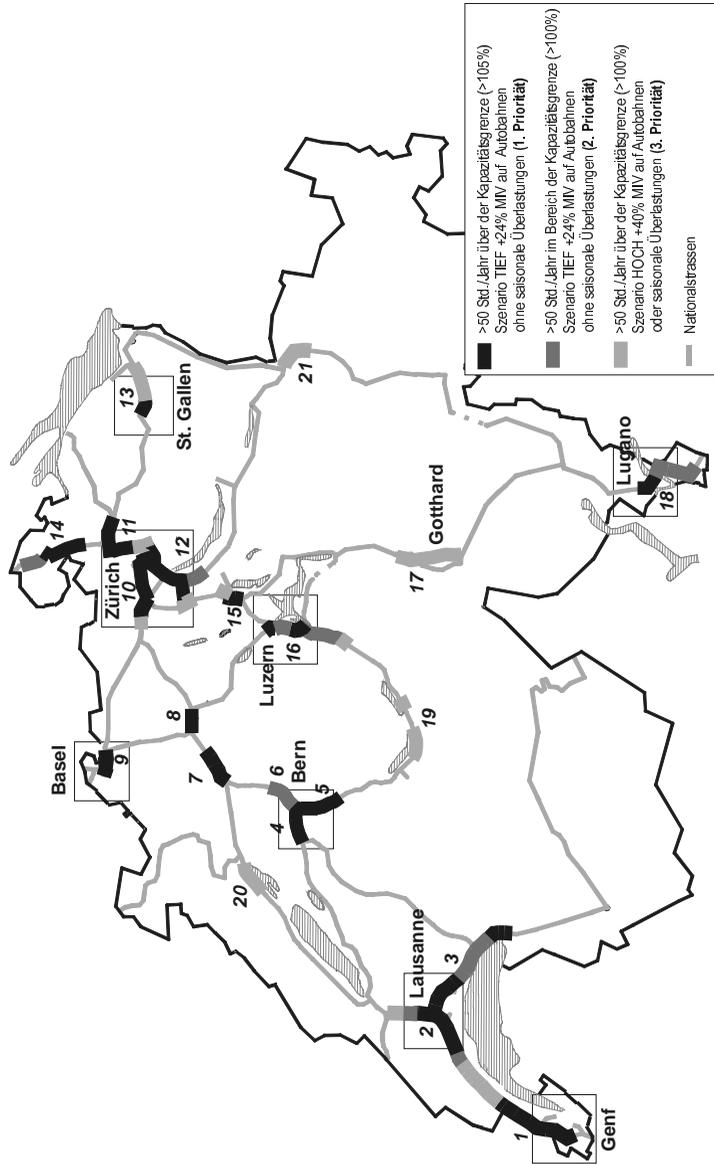


Abbildung 1

> 50. Spitzenstunde/Jahr

Tabelle 1

Klassierung der Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz 2020

Szenario TIEF +24% MIV auf Autobahnen ¹		Szenario HOCH +40% MIV auf Autobahnen ¹		Raum
1. Priorität	2. Priorität	3. Priorität		
Auslastung >105% über der Kapazitätsgrenze, ohne saisonale Überlastungen	Auslastung im Bereich der Kapazitätsgrenze (>100%), ohne saisonale Überlastungen	Auslastung über der Kapazitätsgrenze (>100%) oder saisonale Überlastungen		
A1/A2: Härkingen – Wiggerthal A1: Luterbach – Oensingen A4: Andelfingen – Schaffhausen Nord	A4: Schaffhausen Nord - Bagen (14b)	A1: Nyon – Rolle A2: Göschenen – Alriolo A3: Landquart – Sargans A5: Biel West – Ligerz A8: Faulensee – Interlaken West A8: Interlaken Ost – Iseltwald A8: Sarnen Süd – Sachseln Süd (16e)	(1b) (17) (21) (20) (19a) (19b) (16e)	Ausserhalb der Agglomerationen
A1: Dietikon – Limmatal – Zürich Nord A1: Effretikon – Winterthur Ost A3: Wallisellen – Brunau A4: Brunau – Fildern A2: Basel Süd/Ost – Augst	A3: Brunau – Thalwil (12c)	A1: Neuenhof – Dietikon A1: Wallisellen – Effretikon (11b)	(10b) (11b)	Zürich/Winterthur
A1: Morges Ouest – Cossonay A9: Villars-Ste-Croix – La Croix/Beimont A1: Meyrin – Le Vengeron – Nyon	A1: Cossonay – La Sarraz A1: Rolle – Morges Ouest (2c)	A1: La Sarraz – Chavornay (2d)	(2b) (2c)	Basel Lausanne Genf
A1: Neufeld – Wankdorf A6: Muri – Wankdorf A2: Emmen Nord – Luzern Süd A2: Horw – Lopper A2: Lugano Süd – Melide A1: St. Gallen Kreuzbleiche – St. Gallen-St.Fiden	A1: Wankdorf – Schönbühl (6a) A2: Luzern Süd – Horw (16c) A8: Sarnen – Lopper (16d) A2: Melide – Mendrisio (18b)	A1: Schönbühl – Kirchberg A6: Rubigen – Muri (5b)	(6b) (5b)	Bern Luzern Lugano St. Gallen
A4: Rütihof (Rötkreuz) – Blegi A9: Montreux – Villeneuve	A9: La Croix/Beimont – Montreux (3c)	A1: Neudorf – Meggenhuus (13b) A4: Fildern – Alfoltern a. A.	(12d)	andere Agglomerationen und isolierte Städte

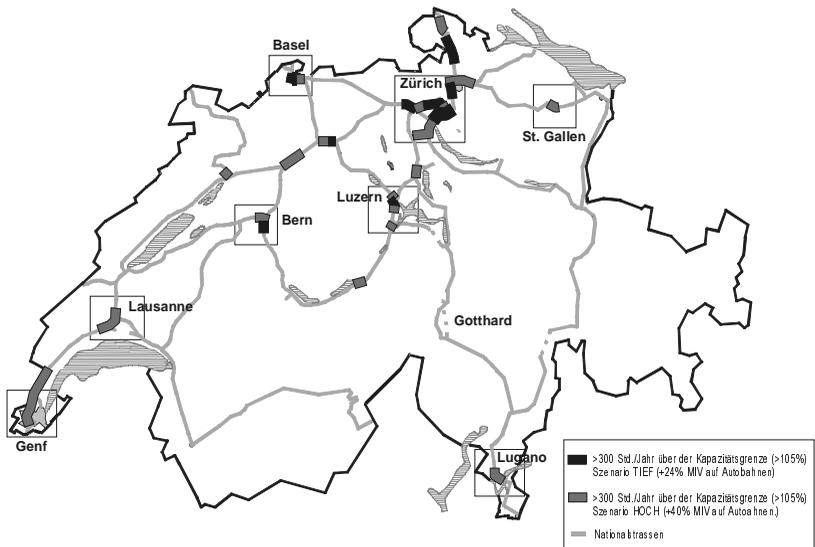
¹ Leistungsfähigkeit während mehr als 50 Stunden im Jahr überschritten

Die Frage, ab welcher Spitzenbelastung ein Nationalstrassenabschnitt ein prioritär zu behandelnder Kapazitätsengpass darstellt, hängt davon ab, welchen Komfortanspruch man stellt, und ist deshalb politischer Natur. Aus diesem Grund hat die Verkehrsanalyse des ARE, im Sinne einer Sensitivitätsanalyse, zusätzlich die Kapazitätsengpässe für den Fall ermittelt, wo Überlastungen erst ab der 300. Spitzenstunde (statt bereits ab der 50. Spitzenstunde) ausgewiesen werden. Die Sensitivitätsanalyse kann namentlich dazu beitragen, die am meisten überlasteten Strecken festzulegen, denn bei der politischen Beurteilung der notwendigen Ausbauten dürften neben dem verkehrlich Wünschbaren auch die finanziellen Möglichkeiten und Opportunitäten massgebend sein. Dabei sind sicher die am meisten überlasteten Strecken (Verkehrsbelastung jährlich während mehr als 300 Stunden über den Kapazitäten) prioritär zu behandeln.

Die entsprechenden Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Abbildung 2): Wird unterstellt, dass eine Strecke erst dann als chronisch überlastet gilt, wenn das Verkehrsaufkommen die vorhandenen Kapazitäten jährlich während 300 und mehr Stunden übersteigt, dann reduziert sich die Anzahl der überlasteten Strecken deutlich. Bei Szenario TIEF werden bei dieser Annahme knapp 90 Kilometer dauernd überlasteter Strecken ausgewiesen (50. Spitzenstunde: rund 200 km) und beim Szenario HOCH 220 Kilometer (50. Spitzenstunde: rund 420 km).

Abbildung 2

Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz 2020



> 300. Spitzenstunde/Jahr

2.1.2 Situation am Gotthard

2.1.2.1 Kapazität

Die Verkehrsanalyse des ARE zeigt, dass der Gotthardstrassentunnel in allen berechneten Szenarien nicht zu den prioritären Strecken zählt, auf denen Engpässe erwartet werden. Im Rahmen der Untersuchungen zur Avanti-Initiative hat sich nämlich gezeigt, dass dieser Tunnel einen Sonderfall darstellt. Ausgeprägte Verkehrsspitzen an den Ferienwochenenden und die Fahrbahnreduktion auf zwei Spuren im Tunnel führen zu extrem langen Staus an gewissen Wochenenden im Jahr.

Bei der Dimensionierung von Strassen geht man aus wirtschaftlichen Gründen jedoch nicht davon aus, dass jede einzelne Stautunde vermieden werden soll. Staus in absoluten Spitzenzeiten wie Ostern, Auffahrt und Pfingsten oder Staus infolge Unterhaltsarbeiten oder Unfall wird es weiterhin geben. Aber eine Art «Dauerstau» mit sehr vielen Überlastungen wie in den Agglomerationen oder auf einzelnen Abschnitten im Mittelland gibt es in Zukunft am Gotthard auch ohne Ausbau der A2 erst bei einem weiteren sehr starken Wachstum. Dabei wird hier unterstellt, dass das Verlagerungsziel mit den flankierenden Massnahmen voll umgesetzt und damit der alpenquerende Güterverkehr auf weniger als die Hälfte des heutigen Volumens reduziert wird.

Die Verkehrsmengen im Tunnel an Tagen mit Überlastungen auf den Zufahrtsachsen schwanken sehr stark. Die auf Grund der Bandbreite der Schwankungen festgestellte mittlere Kapazität an stark belasteten Tagen ergibt rund 850 Fahrzeuge pro Stunde in Nord-Süd-Richtung und 900 Fahrzeuge in Süd-Nord-Richtung. Die gemessenen Spitzenwerte zeigen, dass mit einer intelligenten Verkehrssteuerung auf den Zufahrtsachsen eine merklich höhere Leistungsfähigkeit im Tunnel erreichbar ist.

Mit der Verlagerung von Personen- und Güterverkehr auf die NEAT sowie mit der Optimierung der Verkehrssteuerung können am Gotthard neue Kapazitäten für den verbleibenden Verkehr geschaffen werden. Eine weitere Steigerung von etwa 150 Fahrzeugen pro Stunde ist mit dem Betrieb eines Autoverlades zwischen Göschenen und Airolo möglich. Dieser Lösungsansatz wird deshalb als Option für Zeiten hohen Personenverkehrsaufkommens weiterverfolgt.

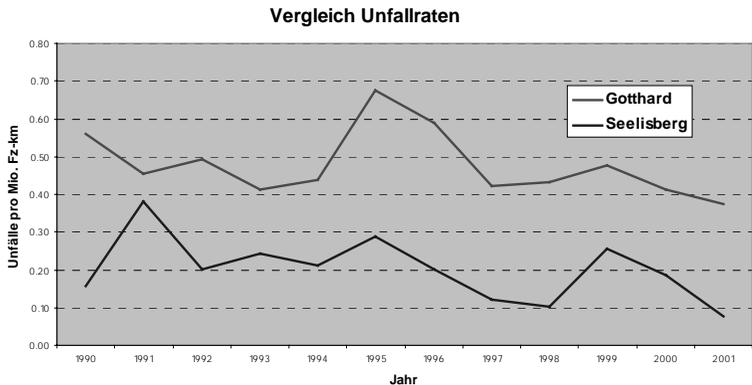
Die Steigerung der Leistungsfähigkeit auf Grund verkehrstechnischer und -organisatorischer Massnahmen beruht auf der Annahme, dass der Gotthard-Tunnel von allen Fahrzeugen im Gegenverkehr befahren werden kann. Das seit Dezember 2001 eingeführte «Dosierungssystem», das für Lastwagen im Tunnel den Einbahnverkehr und eine Abstandsregelung beinhaltet, senkt demgegenüber die Leistungsfähigkeit des Tunnels. Das Dosierungssystem wird allerdings laufend optimiert. Es ist zudem zu beachten, dass dieses System an Werktagen betrieben wird, an denen für Autobahnverhältnisse ein eher geringes Verkehrsaufkommen herrscht. Der geringere Lastwagenverkehr am Samstag und das entsprechende Verbot am Sonntag ermöglichen also über das Wochenende, die Kapazität zu erhöhen. Gerade an diesen Tagen und während der Ferienreisezeit stellen sich die bekannten Stauprobleme ein.

2.1.2.2

Sicherheit

Erhebungen der kantonalen Verkehrspolizeien deuten generell darauf hin, dass die Unfallwahrscheinlichkeit wesentlich vom durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV = Jahrestotal der Fahrzeuge an einem bestimmten Strassenquerschnitt dividiert durch 365 Tage) abhängt. Auf Autobahnen ist die Unfallwahrscheinlichkeit bedeutend tiefer als auf Strassen mit Gegenverkehr. Bei Verzweigungen, Anschlüssen, Strecken mit starken Gefällewechsellern und im Bereich von Tunnelportalen nimmt die Unfallwahrscheinlichkeit wieder zu. Das Unfallgeschehen auf den verschiedenen Strassen kann anhand der Unfallrate (Anzahl Unfälle pro 1 Mio. Fahrzeugkilometer) verglichen werden.

Viele Strassentunnel wurden als Alternative zu Gebirgsübergängen, Ortsdurchfahrten oder als Umgehung für gefährliche Strassenabschnitte realisiert. Die Tunnel weisen denn auch bedeutend kleinere Unfallraten auf als viele Gebirgsstrecken oder Ortsdurchfahrten. Zudem sind Gebirgstunnel oft viel kürzer als die Alpenübergänge, was ebenfalls die Anzahl Unfälle reduziert. In diesem Sinne haben sie zu einem wesentlichen Sicherheitsgewinn für den motorisierten Verkehr wie auch für die Bevölkerung und die Natur beigetragen. Dass die Risiken des Strassenverkehrs mit Hilfe von Tunnelbauten nicht vollständig eliminiert werden können, hängt vorwiegend vom Faktor Mensch ab und weniger von den Tunnelbauwerken.



Vergleicht man die Unfallrate des Seelisberg-Tunnels mit derjenigen des Gotthard-Tunnels für die Jahre 1990 bis 2001, so stellt man fest, dass die Unfallrate im Gegenverkehrstunnel Gotthard rund doppelt so hoch ist als im richtungsgetrennten Seelisberg-Tunnel. Gemäss den Betriebsstatistiken gab es zwischen 1980 und 2000 infolge von Verkehrsunfällen im Gotthard-Tunnel 16 Tote und im Seelisberg-Tunnel 9 Tote. Auch das Schadensausmass bei Unfällen dürfte im Gotthard-Tunnel bedeutend grösser sein als im Seelisberg-Tunnel. Immerhin bringt das oben erwähnte «Dosierungssystem» für Lastwagen wieder einen Sicherheitsgewinn. Im Übrigen weichen die Unfallraten im Gotthard-Tunnel nicht wesentlich von den Werten auf den Autobahnen und Autostrassen ab. Die genannten Zahlen berücksichtigen den schweren Unfall vom 24. Oktober 2001 nicht. Dieses Ereignis allein forderte elf

Tote und verursachte einen Schaden von rund 14 Millionen Franken an der Tunnelinfrastruktur.

2.1.2.3 Sanierungsproblematik

Die Kantone Uri und Tessin besorgen den Unterhalt im Gotthard-Tunnel gemeinsam. Dafür zuständig ist eine Betriebskommission. Sie stützt sich auf die Anfang der 90er-Jahre erarbeitete Unterhaltsplanung. Diese erfasst sämtliche Teile in einer Anlagedokumentation und enthält Angaben über den Zustand und die mutmassliche Lebensdauer. Dieses Arbeitsinstrument wird ständig nachgeführt und erlaubt es, den günstigsten Interventionszeitpunkt festzulegen. Der Unterhalt erfolgt also nach dem Prinzip der Vorsorge, d. h. die einzelnen Anlageteile werden auf Grund ihres Alters und Zustandes laufend erneuert. Damit soll vermieden werden, dass wichtige Anlageteile unter Betrieb ausfallen und der Tunnel aus technischen Gründen gesperrt werden muss.

Früher wurde der Tunnel nachts unter Verkehr unterhalten. Mit der Einführung der neuen Unterhaltsstrategie werden alle Arbeiten im Fahrraum zeitlich zusammengefasst und gegenwärtig in drei Unterhaltswochen zu vier Nächten pro Jahr erledigt. Der Tunnel muss von 20.00 bis 05.00 Uhr für sämtlichen Verkehr geschlossen werden. Bis heute gelang es, gleichzeitig auch die unfallbedingten Schäden zu reparieren. Der zunehmende Unterhaltsbedarf wird bald einmal vier Wochen pro Jahr erfordern. Damit sollte jedoch der Unterhalt auf 20 bis 30 Jahre hinaus gewährleistet sein.

Für den Ersatz des Belages genügen nächtliche Sperrungen nicht mehr. Dazu müsste der Tunnel während sieben bis zehn Tagen geschlossen werden. Nach heutigem Wissensstand dürfte das erstmals in etwa zehn Jahren der Fall sein. Erneuerungsarbeiten, wie z. B. der Ersatz der Zwischendecke, die eine monatelange Sperrung des Tunnels erfordern könnten, sind aus heutiger Sicht in den nächsten 30 Jahren nicht zu erwarten. Es erscheint daher müssig, die mit einer derart langen Schliessung des Tunnels verbundenen Probleme schon heute zu diskutieren. Diese sind vielmehr später – aber rechtzeitig – auf Grund der dannzumaligen Verkehrssituation anzugehen (z.B. Betrieb der NEAT).

2.2 Schienenverkehr/öffentlicher Verkehr

Der öffentliche Verkehr hat in der Schweiz – verglichen mit allen anderen europäischen Ländern – einen sehr hohen Verkehrsanteil. Die relativ kleinräumige, dichtbesiedelte Schweiz ist mit einem engmaschigen Schienennetz erschlossen.

Der öffentliche Verkehr stellt ein gutes Angebot zur Verfügung. Es sind allerdings Verbesserungen zugunsten eines qualitativ hochstehenden und den Kundenbedürfnissen entsprechenden Angebots anzustreben. Hier sind die Bahnen gefordert. Auch das Schienennetz, für dessen Gestaltung und Finanzierung der Bund grundsätzlich die Verantwortung trägt, ist den künftigen Bedürfnissen des Personen- und Güterverkehrs hinsichtlich Qualität und Kapazität anzupassen. Dies betrifft in erster Linie die Hauptachsen im Ost-West- und im Nord-Süd-Verkehr sowie grössere Agglomerationen bzw. Knoten. Kapazitäts- und Qualitätsmängel auf Hauptstrecken oder

Knoten haben bei der Eisenbahn netzweite negative Auswirkungen, da die Bahn ein fahrplanmässiges, vertaktetes, netzweit koordiniertes Angebot zur Verfügung stellt.

Bereits realisierte oder geplante Ausbauten und Investitionen werden die Leistungsfähigkeit der Bahn sowohl im Personen- wie auch im Güterverkehr spürbar erhöhen. Dennoch sind insbesondere im Güterverkehr, sofern der Schwerverkehr im gewünschten Umfang von der Strasse auf die Schiene verlagert wird, mittel- und längerfristig Kapazitätsmängel im Nord-Süd-Verkehr absehbar. Diese liegen nicht auf den heutigen Bergstrecken am Lötschberg/Simplon und am Gotthard, wo künftig die Basistunnels der NEAT die notwendigen Kapazitäten sicherstellen werden. Vielmehr sind die Kapazitätsprobleme bei den Grenzübertritten, in Terminals sowie in Bahnverkehrsknoten auszumachen.

2.3 Langsamverkehr

In den Schweizer Städten und Agglomerationen werden bereits heute rund 35–47 Prozent der Wegetappen zu Fuss und zwischen 7 und 17 Prozent per Velo zurückgelegt. Vergleichbare Erfahrungen im Ausland zeigen, dass sich dieser Anteil mit einer ausgewogenen Förderungspolitik innert rund zehn Jahren auf durchschnittlich rund 50 Prozent beim Fuss- und rund 15 Prozent beim Veloverkehr erhöhen lässt. Gesamtschweizerisch und besonders in den heute staugeplagten Agglomerationen schlummern somit im Langsamverkehr beträchtliche Potenziale zur Bewältigung der wachsenden Personenmobilität.

Nicht motorisierte Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer vermissen sichere, lückenlose und attraktive Wegnetze. Am Beginn und am Ziel der Wege mangelt es zudem häufig an entsprechenden Anlagen für den ruhenden Langsamverkehr wie wettergeschützten Veloabstellanlagen.

Bestehende Lücken im Wegnetz, mangelnde Verkehrssicherheit, vor allem für Kinder und ältere Leute, sowie mangelnde Personensicherheit (Schutz vor Belästigungen), unnötige Umwege und Wartezeiten (z. B. an Lichtsignalanlagen), schlechte oder gar nicht vorhandene Wegweisungen und Orientierungshilfen, umständliche Umsteigebeziehungen, eine unattraktive Gestaltung der Strassenräume, fehlende Ausstattungen (z.B. wettergeschützte Veloabstellanlagen, Gepäckanlagen oder Sitzbänke) bilden heute für viele Menschen abschreckende Hindernisse für die vermehrte Nutzung des Langsamverkehrs.

Schliesslich bildet auch die mangelhafte Vernetzung der Langsamverkehrsnetze mit den anderen Verkehrsmitteln – sowohl zu den öffentlichen Verkehrsmitteln als auch zum motorisierten Individualverkehr – ein Element, das die Entwicklung des Langsamverkehrs behindert. Ungenügend und für die Benutzerinnen und Benutzer noch nicht genügend kundenfreundlich ausgestaltet ist letztlich auch der Zugang zu den verschiedenen Mobilitätsinformationen, die für einen einfachen und raschen Umstieg auf andere Verkehrsmittel notwendig sind (z. B. Fahrpläne, attraktive und sichere Routenvorschläge, Mietangebote von Velos und Autos).

2.4

Agglomerationsverkehr

Die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen betreffen den individuellen und den öffentlichen Verkehr. Sie haben zudem schwerwiegende Auswirkungen auf das nationale und internationale Autobahnnetz, weil sich im Bereich der Agglomerationen der Fernverkehr und der Agglomerationsverkehr kumulieren. Der Agglomerationsverkehr macht an einzelnen Orten zum Teil bis zu 80 Prozent des Verkehrs auf den Autobahnen aus.

Die Verkehrsprobleme der Agglomerationen haben ihre Ursache in der demographischen, gesellschaftlichen, siedlungsmässigen und wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Die Agglomerationen haben sich räumlich stark ausgedehnt und umfassen immer mehr Gemeinden mit grösserer Entfernung zur Kernstadt. Der Anteil der Wohnbevölkerung in den Agglomerationen ist dementsprechend von 1960–1990 von rund 50 auf 69 Prozent gestiegen. Die Veränderungen innerhalb der Agglomerationen sind noch ausgeprägter: 1960 lebten in den fünf grössten Städten der Schweiz rund 1,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner und in den umliegenden Gemeinden rund 0,5 Millionen. 1990 lebten noch rund 1 Million in diesen Städten, hingegen bereits etwa 1,4 Millionen in den Agglomerationsgemeinden. Gleichzeitig haben sich viele Arbeitsplätze sowie Einkauf- und Freizeiteinrichtungen in den Agglomerationsgemeinden ausserhalb der Kernstadt angesiedelt. Die wirtschaftliche Entwicklung führte dazu, dass die Arbeitsorte häufiger ändern und sich nicht mehr in der Nähe des Wohnortes oder umgekehrt befinden. Diese räumliche Entmischung in den Agglomerationen führte zu mehr Durchmesser- und Tangentialverkehr, der vorwiegend von den «Umfahrungsbahnen» übernommen wurde und nicht vom öffentlichen Verkehr, der primär auf den radialen Transport ausgerichtet war.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den zunehmend grösseren Distanzen. Die täglich zurückzulegenden Wege sind oft in einem Bereich, in dem heute das Privatauto dank den Autobahnen trotz Stau effizienter ist als eine Transportkette mit den bestehenden öffentlichen Verkehrsmitteln. Autobahnen begünstigen die disperse Verteilung von Wohn- und Arbeitsplatz, was die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Verkehrs beeinträchtigt.

Die starke Zunahme des Strassenverkehrs und die zum Teil fehlenden Möglichkeiten, zusätzliche Verkehrsflächen und Parkplätze zu schaffen, führen in einzelnen Agglomerationen, wo sich auch der öffentliche Verkehr vorwiegend auf der Strasse abwickelt, zeitweise zu einer Überlastung des gesamten Verkehrssystems. Während früher vor allem die Strassen in den Stadtzentren und Kernstädten überlastet waren, sind es heute die Autobahnumfahrungen und die Strassen in den Agglomerationsgürteln.

Die Überlastung des Verkehrssystems in den Agglomerationen trifft nicht nur die Anwohnerinnen und Anwohner, sondern alle Verkehrsteilnehmenden, auch die, welche den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr benützen. Damit leidet die ganze Transportkette des öffentlichen Verkehrs, auch wenn für eine Teilstrecke die Bahn benützt wird.

2.5 Verkehr und Umwelt

2.5.1 Luftschadstoffe und CO₂-Emissionen

Die spezifischen Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs sind dank technischer Verbesserungen und Abgasvorschriften in den letzten zwanzig Jahren markant zurückgegangen. Insbesondere zeigten sich gute Erfolge bei Stickoxid, Kohlenwasserstoff, Russ und Blei. Dennoch werden die in der Luftreinhalteverordnung verankerten Immissionsgrenzwerte für Ozon (O₃) und lungengängigen Feinstaub (PM₁₀) vielerorts überschritten: In der Mitte der Neunzigerjahre lebten 6,8 Millionen Personen in Gebieten mit übermässiger Ozon-Belastung und 4,3 Millionen Personen, das heisst gut 60 Prozent der Bevölkerung, in Gebieten mit übermässiger PM₁₀-Belastung. Dies bewirkt Gesundheitsschäden: So waren zu diesem Zeitpunkt pro Jahr 1760 vorzeitige Todesfälle und mehr als 24 000 Fälle von akuter Bronchitis bei Kindern auf die verkehrsbedingte Luftverschmutzung zurückzuführen. Der Ausstoss von lungengängigem Feinstaub und von Stickoxid, einem Vorläufer von Ozon, muss daher noch wesentlich gesenkt werden. Der Handlungsbedarf ist vor allem in Agglomerationen und in Gebieten mit starker Verkehrsbelastung gross.

Zudem ist der Strassenverkehr für über 30 Prozent der schweizerischen CO₂-Emissionen verantwortlich. CO₂ ist das bedeutendste anthropogene Treibhausgas und entsteht auch bei der Verbrennung von Treibstoffen. Der Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre verändert den Wärmehaushalt der Erde und stört das fragile Gleichgewicht. Der vom Menschen beeinflusste Treibhauseffekt beeinträchtigt weltweit die Stabilität von Ökosystemen, erhöht die Häufigkeit extremer Wetterereignisse, bedroht in gewissen Regionen die Nahrungsmittelproduktion und führt zu einer Verknappung der Ressource Wasser in Gegenden, die bereits heute durch Wassermangel gefährdet sind. Die Schweiz hat als Gebirgsland ein vitales Interesse daran, mögliche zusätzliche Risiken auf Grund der erwarteten Klimaänderungen zu vermeiden. Zur Eindämmung dieser Gefahr hat sie daher die Klimakonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1992 unterzeichnet. Im Jahre 1997 wurde im japanischen Kyoto ein Zusatzprotokoll verabschiedet, welches die Industrieländer als Hauptverantwortliche völkerrechtlich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen zu senken. Gemäss Kyoto-Protokoll hat die Schweiz wie die EU bis in die Jahre 2008–2012 ein Reduktionsziel von minus 8 Prozent gegenüber 1990 zu erreichen. Mit dem schweizerischen CO₂-Gesetz werden diese Verpflichtungen erfüllt. Zur Umsetzung dieser Ziele hat der Bundesrat im Januar 2001 das Programm EnergieSchweiz lanciert.

2.5.2 Lärm

Auch die Lärmbelastung ist durch den Verkehr in den letzten vierzig Jahren stark angestiegen: So ist ungefähr ein Viertel der Bevölkerung sowohl tagsüber wie nachts Lärmpegeln ausgesetzt, die über den für Wohnquartiere geltenden Immissionsgrenzwerten liegen. Gemäss Lärmbelastungskataster ergibt sich für mehr als 2600 km Strassen ein Sanierungsbedarf. Davon entfallen 290 km auf Nationalstrassen, 390 km auf Hauptstrassen und rund 2000 km auf die übrigen Strassen. Rund 550 000 Personen können von der Strassenlärmsanierung profitieren, wobei bisher erst ein Drittel der Sanierungen vollzogen wurde. Bei der Sanierung der Eisenbah-

nen sind entlang des gesamten Streckennetzes 270 km Lärmschutzwände notwendig. In Kombination mit den Lärminderungsmaßnahmen an Schienenfahrzeugen sollen sie die rund 265 000 Personen mit Belastungen über den Immissionsgrenzwerten schützen. Die Sanierungen laufen jetzt an.

2.5.3 Boden-, Natur- und Landschaftsschutz

Für den Boden sowie für Natur und Landschaft wiegen die Folgen des Verkehrs schwer: Der Aufbau von Verkehrsinfrastrukturen zerstört teilweise Biotope. Rund 45 000 ha Boden werden heute ausserorts von Strassenflächen beansprucht. Sie zerschneiden ökologische Wirkungszusammenhänge, bedeuten eine Gefahr für die Biodiversität und setzen den Wert des gesamten betroffenen Gebiets für andere Nutzungen herab. Verkehrslärm, Erschütterungen und Luftbelastungen beeinträchtigen und schädigen historische Ortskerne und Kulturgüter. Das äusserst dichte Verkehrsnetz macht die meisten Gebiete der Schweiz gut erreichbar. Diese Erreichbarkeit führt dazu, dass auch abgelegene naturnahe Landschaften und geschützte oder schützenswerte Lebensräume von Tieren und Pflanzen übermässigen verkehrsbedingten Belastungen ausgesetzt sind. Der Verkehr trägt zum Artenverlust bei. Ausserdem wird die Fruchtbarkeit der angrenzenden Böden durch Schwermetalle und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe beeinträchtigt.

2.5.4 Prognosen für die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt

Die zukünftigen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt hängen vom Verkehrswachstum zwischen 2000 und 2020 ab. Selbst bei einem «Szenario TIEF» werden die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalte für Feinstaub (PM₁₀) trotz technischer Verbesserungen und Abgasvorschriften weiterhin überschritten. Voraussichtlich wird der Energieverbrauch zunehmen und die Umweltbelastungen durch den Verkehr in den Bereichen Klima, Lärm, Landschaft, Boden und Gesundheit werden weiter wachsen. Bei einem Szenario HOCH sind die Auswirkungen noch wesentlich kritischer zu bewerten.

2.6 Verkehr und Raum

Verkehr und Raum bedingen und bestimmen einander. Durch die verbesserte Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems, insbesondere durch den Ausbau der Strasseninfrastruktur und die Entwicklung der Automobilität, wird eine Siedlungsentwicklung begünstigt, welche wachsende Verkehrsleistungen verursacht.

Während sich der Flächenbedarf für das Wohnen, das Arbeiten, die Versorgung und die Freizeit infolge zunehmender Ansprüche erhöhte, ermöglichten die Verbesserungen des Verkehrssystems in den letzten Jahrzehnten eine überproportionale Ausdehnung der Siedlungsgebiete, bei gleichzeitiger Abnahme der Bebauungsdichte. Als Folge davon lagen Wohn- und Arbeitsplätze sowie Versorgungs- und Frei-

2.7.2 Nationalstrassennetz

Die Aufwendungen für die Nationalstrassen werden von Bund und Kantonen gemeinsam getragen. Für den Bau der Nationalstrassen wurden bis Ende 2000 ca. 48 Milliarden Franken aufgewendet. Der Bundesanteil betrug rund 41 Milliarden, der Anteil der Kantone knapp 7 Milliarden. Für die Fertigstellung des heutigen Netzes sind schätzungsweise noch 18 Milliarden notwendig. Der Unterhalt kostete ca. 4,4 Milliarden und der Betrieb einschliesslich nationalstrassenbedingter Schadenwehren 2,7 Milliarden. Rechnet man den Verwaltungsaufwand und die Passivzinsen hinzu, so erreichte der Gesamtaufwand der Nationalstrassen Ende 2000 den Betrag von rund 56,6 Milliarden Franken.

2.7.3 Agglomerationen

2.7.3.1 Strassenverkehr

Die Autobahnen haben heute in den Agglomerationen eine wichtige Funktion. Sie sind geeignet, einen Teil des Agglomerationsverkehrs zu übernehmen. Sie sind besonders stark belastet, weil sich hier Fern- und Kurzstreckenverkehr überlagern. Den Grossteil der Aufwendungen bezahlt der Bund, den Rest die Kantone und teilweise die Städte.

Ein Teil des Agglomerationsverkehrs fliesst auf Hauptstrassen, an deren Bau der Bund Beiträge leistet. Gesamthaft fallen die dafür eingesetzten Mittel wenig ins Gewicht. Strassen, die nicht National- oder Hauptstrassen sind, haben weitaus den grössten Anteil am gesamten Strassennetz. Sie werden von den Kantonen und den Gemeinden zum Teil aus dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuern und aus nicht werkgebundenen Beiträgen aus der Mineralölsteuer finanziert, zum grossen Teil aber aus allgemeinen Haushaltsmitteln. An diese Strassen, deren Ausbau in verschiedenen Agglomerationen oft sehr teuer ist, kann der Bund heute keine werkgebundenen Beiträge aus der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» leisten, weil die Verfassungsgrundlage dafür fehlt.

2.7.3.2 Schienenverkehr/öffentlicher Verkehr

Der Bund unterscheidet bei seinen Beiträgen im öffentlichen Verkehr nach Orts-, Regional- und Fernverkehr.

Beim Ortsverkehr richtet der Bund nur Investitionsbeiträge nach der Verkehrstrennungsverordnung aus. Diese wurden mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 auf 28 Millionen Franken pro Jahr für schon verpflichtete Projekte in Agglomerationen plafoniert. Im Rahmen der Vorschläge des Bundesrates für die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) sollen diese projektbezogenen Beiträge durch Globalbeiträge an Zweckverbände des Agglomerationsverkehrs abgelöst werden. Der öffentliche Verkehr in den Agglomerationen fällt zu einem grossen Teil unter den Regionalverkehr. An den Kosten des Regionalverkehrs beteiligt sich der Bund mit Abgeltungs- und Investitionsbeiträgen.

Die gesamte Infrastruktur der SBB wird durch den Bund finanziert. Sie dient nicht nur dem Fern-, sondern auch dem Regionalverkehr. Auch in dieser Hinsicht beteiligt sich der Bund an der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs. Im Rahmen der Leistungsvereinbarung SBB 2003–2006 sind Investitionen von 330 Millionen Franken zugunsten von Agglomerationsprojekten u.a. in Basel, Bern, Genf, Zürich und Zug vorgesehen. Auch für Agglomerationsprojekte der Privatbahnen hat der Bundesrat am 22. August 2001 eine Aufstockung des 8. Rahmenkredits (2002–2005) um 155 Millionen Franken beschlossen. Damit sind zusätzliche Investitionen für schwer finanzierbare Projekte insbesondere in den Agglomerationen Genf, Lausanne, Bern, Zürich, Aarau und Basel möglich, welche nun auch dem Ortsverkehr (z.B. Trams) zugute kommen können. Diese Beiträge reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die Bedürfnisse zu decken. Entsprechend hat der Bund sein Engagement für den Agglomerationsverkehr zu verstärken.

3 Verkehrspolitik des Bundes

3.1 Rechtsgrundlagen

3.1.1 Nationalstrassen

Die Nationalstrassen sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Die Verfassung (Art. 83) verpflichtet den Bund, die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Die Kantone bauen und unterhalten diese Strassen nach den Vorschriften des Bundes, der auch die Oberaufsicht hat. Die Finanzierung wird gemeinsam getragen. Das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11) grenzt die Aufgaben zwischen diesen beiden Gemeinwesen näher ab, legt die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden fest, ordnet den Gang der Planung und Projektierung und befasst sich schliesslich mit dem Landerwerb sowie mit Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Der Bundesrat schlägt in der NFA-Botschaft vor, Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen als alleinige Bundesaufgabe auszugestalten. Der Bund kann diese Aufgaben ganz oder teilweise staatlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

Der Bund bestreitet heute seinen Anteil an den Aufwendungen für die Nationalstrassen aus zweckgebundenen Einnahmen (Art. 86 Abs. 3 und 4 BV). Dazu gehören die Hälfte der Mineralölsteuer, der ganze Zuschlag auf diese Steuer und der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette). Das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG, SR 725.116.2) legt die Bandbreiten der Bundesbeteiligung fest und umschreibt die anrechenbaren Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Die Höhe des Bundesanteils bemisst sich nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft. Auf Grund dieser Vorgaben legt der Bundesrat auf Verordnungsstufe für jeden Kanton den Beitragssatz fest.

3.1.2 Schienenverkehr/öffentlicher Verkehr

Die Bundesverfassung weist die Gesetzgebungskompetenz im Schienenverkehr dem Bund zu (Art. 87 BV). Wichtig sind daneben Artikel 84 BV (Alpenschutzartikel), der insbesondere die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von der Strasse auf die Schiene fordert, und Artikel 196 Ziffer 3, welcher die detaillierte Verfassungsgrundlage für FinöV beinhaltet.

Die Gesetzgebung zum öffentlichen Verkehr ist ebenfalls in verschiedenen Erlassen enthalten. Neben dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) und dem Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (SR 740.1) sind dies in erster Linie das Transportgesetz vom 4. Oktober 1985 (SR 742.40), das Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31), das Personenbeförderungsgesetz vom 18. Juni 1993 (SR 744.10) und die Bundesbeschlüsse/gesetze vom 18. Juni 1998 zu BAHN 2000, Alpentransit (NEAT, SR 742.014) und Lärmsanierung der Eisenbahn (SR 742.144).

Auf internationaler Ebene sind insbesondere das Transitabkommen CH/EG vom 2. Mai 1992 (SR 0.740.71) und das Landverkehrsabkommen CH/EG vom 23. Juni 1999 zu erwähnen. Hinzu kommen die drei Abkommen zur Anbindung der Schweiz ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz mit Deutschland vom 6. September 1996 (SR 0.742.140.313.69), mit Frankreich vom 5. November 1999 und mit Italien vom 2. November 1999.

3.1.3 Umwelt

Die Verkehrsträger Strasse und Schiene sind in die gesamte Verkehrsrechtsordnung eingebunden. Diese umfasst nicht nur die unter einem bestimmtem Titel (z. B. Strassenverkehrsrecht, Eisenbahnrecht) erlassenen Rechtsnormen, sondern sämtliche Normen, die für den jeweiligen Verkehrsträger bedeutsam sind. Dazu gehört auch das Umweltrecht. Nach der Bundesverfassung ist das Umweltrecht eine Querschnittsaufgabe, die zahlreiche andere verfassungsrechtliche Aufgaben tangiert. Zentrales Element der schweizerischen Umweltpolitik ist das Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV, Art. 2 Abs. 2 BV). Zum Umweltrecht gehören nicht nur das Umweltschutzrecht im engeren Sinne (Art. 74 BV), sondern sämtliche Vorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen. Zum Umweltrecht zählen somit ebenfalls die Verfassungsartikel zum alpenquerenden Transitverkehr und zur Schwerverkehrsabgabe (Art. 84 und Art. 85 BV). Diese sind als wichtige Meilensteine bei der vom Bundesrat verfolgten nachhaltigen Verkehrspolitik zu bezeichnen. Die Grundprinzipien des Umweltrechts, insbesondere das in der Verfassung erwähnte Nachhaltigkeits-, Vorsorge- und Verursacherprinzip (Art. 73, Art. 74 Abs. 2 BV), sind von den rechtsanwendenden Behörden bei der Planung, Projektierung und Bewilligung sämtlicher Verkehrsträger zu berücksichtigen.

3.2 Koordination der Verkehrspolitik

Der Bundesrat setzt sich zum Ziel, eine nachhaltige Mobilität zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird

und nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit), dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und die Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit) und dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit). Eine nachhaltige Mobilität lässt sich nur mit einer koordinierten Verkehrspolitik erreichen. Die einzelnen Verkehrsträger (Schiene, Strasse, Luft) müssen nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden (multimodaler bzw. kombinierter Verkehr). Zu einer koordinierten Verkehrspolitik gehört auch eine Abstimmung mit der europäischen Politik und eine bessere Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung. Der Bund erarbeitet deshalb die anstehenden grossen Verkehrsvorhaben, nämlich die Erweiterung des Nationalstrassennetzes und BAHN 2000 2. Etappe, anhand gleicher Planungsgrundlagen und -vorgaben und stimmt sie aufeinander ab.

3.3 Nationalstrassen

Das 1960 beschlossene Netz wurde seither viermal ergänzt: 1965 durch den Gotthard-Strassentunnel, 1971 durch die nördliche und westliche Umfahrung von Zürich, 1984 durch die Transjurane und 2001 durch die Prättigauerstrasse. Dagegen wurde 1986 die A6 durch das Simmental und den Rawil bis Sitten/Siders aus dem Netz gestrichen. Das Nationalstrassennetz misst heute 1888 km. Davon standen Ende 2000 1668 km in Betrieb und 112 km befanden sich im Bau.

Das langfristige Bauprogramm für Nationalstrassen ist für den Bundesrat das zentrale Planungs- und Finanzierungsinstrument. Darin werden Planungsreife der Projekte, Baufortschritt und Finanzbedarf aufeinander abgestimmt und auf der Zeitachse dargestellt. Nach dem geltenden 6. Bauprogramm wird das Netz etwa 2015 fertig erstellt sein. Die wichtigsten Teilstrecken der A5 sollen allerdings bis 2004 in Betrieb genommen werden; die Westumfahrung von Zürich und die Strecke bis Knonau sowie die verbleibenden Lücken der A9 im Oberwallis und der A16 im Jura werden zwischen 2006 und 2012 eröffnet.

Die ständige Zunahme des motorisierten Individualverkehrs bewirkt u. a., dass die Kapazität bestimmter Abschnitte des Nationalstrassennetzes an Grenzen stösst bzw. teilweise sogar überschritten ist. Das hat zur Folge, dass einerseits das Sicherheitsniveau sinkt und andererseits negative volkswirtschaftliche Effekte entstehen, weil sich die Verfügbarkeit des Strassennetzes verschlechtert. Das Bundesamt für Strassen ist deshalb daran, einen Sachplan Strasse zu erarbeiten und gegen Ende 2003 dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen. Dieser Sachplan will einmal anhand einheitlicher Kriterien ein Bundesstrassennetz festlegen; zum ändern soll er aufzeigen, wo Schwachstellen im Netz bestehen und wie sie behoben werden können. Dieses raumplanerische Instrument ist selbstverständlich mit ändern Verkehrsträgern abzustimmen. Als Massnahmen fallen in Betracht: Einsatz von Verkehrsbeeinflussungssystemen, Ausbau, Erweiterung des Netzes, Ortsumfahrungs- und Entlastungsstrassen usw. Als Rahmenbedingungen gelten, dass das Strassennetz eine nachhaltige Entwicklung unterstützt und zur angestrebten räumlichen Entwicklung sinnvoll beiträgt sowie die Strassen in ein Gesamtverkehrsnetz eingebunden werden. Daraus ergeben sich folgende Ziele: die Mobilitätsbedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft sind zu beachten; die Verkehrsnachfrage 2020 ist unter sicheren, wirtschaftli-

chen und ökologischen Bedingungen zu bewältigen; die Verkehrssicherheit ist wesentlich zu erhöhen und das Netz ist mit den Nachbarländern zu koordinieren.

Wie dargelegt, befindet sich das beschlossene Nationalstrassennetz in der Phase der Fertigstellung. Die wichtigsten Lücken werden in den nächsten sechs bis acht Jahren in Betrieb genommen. Es handelt sich hier also um eine auslaufende Aufgabe. Das Schwergewicht liegt daher in der Erhaltung der Substanz des gebauten Werkes und in der besseren Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten mittels Telematik. Dafür sind in den kommenden Jahren mehr Mittel nötig. Parallel dazu wird die Erweiterung des Netzes anhand des Sachplans Strasse geplant. Dieses Vorgehen vermeidet ein Planungsloch, stellt mithin den nahtlosen Übergang von der Fertigstellung zur Erweiterung sicher. Der vom Bundesrat unterbreitete Gegenvorschlag berücksichtigt diese Arbeiten (vgl. Ziff. 5.2.3).

3.4 Schienenverkehr/öffentlicher Verkehr

Ziel der Schweizer Verkehrspolitik ist unter anderem eine umweltgerechte, effiziente und finanzierbare Versorgung durch den öffentlichen Verkehr. In der Schweiz hat die Mobilität in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen. Dieser Trend dürfte sich auch in Zukunft fortsetzen. Diese zunehmende Mobilität kann nur dann ökologisch und ökonomisch vertretbar bewältigt werden, wenn der öffentliche Verkehr gegenüber dem Individualverkehr gestärkt wird. Das Schweizer Volk hat diese Politik im Verlaufe der letzten Jahre mehrfach bestätigt. Auch gegenüber der EU hat die Schweiz diese nachhaltige Verkehrspolitik abgesichert. Mit dem *Landverkehrsabkommen* anerkennt die EU ausdrücklich die Ziele und Instrumente (z.B. LSV) unserer Verkehrspolitik. Es gewährleistet die Koordination der Verkehrspolitik im Alpenraum.

Eines der zentralen Elemente unserer Verkehrspolitik ist die *Verlagerung*. Ein wesentlicher Teil des alpenquerenden Güterverkehrs soll von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Gemäss Verkehrsverlagerungsgesetz sollen bis zum Jahr 2009 jährlich noch maximal 650 000 Lastwagen die Alpen auf der Strasse queren, also weniger als die Hälfte des heutigen Verkehrsvolumens, was eine massive Entlastung der Strassenachsen – insbesondere des Gotthards – bedeuten würde. Infrastrukturseitig ist der Bau der *Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen* (NEAT) und der notwendigen Verladeanlagen Voraussetzung für die Verlagerung. Die NEAT bringt im Güterverkehr eine neue Transportkapazität und -qualität sowie tiefere Betriebskosten für die Bahnen. Der Lötschbergbasistunnel soll 2006/2007, der Gotthard 2013/2014 eröffnet werden. Damit die Verlagerung so schnell wie möglich zu greifen beginnt, wurde zusätzlich ein Paket von strassen- und bahnseitigen flankierenden Massnahmen beschlossen.

Damit die Bahnen im sich ständig wandelnden Verkehrsmarkt konkurrenzfähig bleiben und zur Umsetzung der Verlagerungspolitik beitragen können, werden mit der *Bahnreform* als rollendem Prozess die Rahmenbedingungen modifiziert. Mit der *Bahnreform 1* wurden im gesamten Bahnsystem neue Wettbewerbselemente eingeführt. Die Bahnen sollen vermehrt unternehmerisch handeln, das Marktpotenzial ausschöpfen und kundengerechte Angebote bereitstellen. Im Hinblick auf diese Zielsetzung wurden die unternehmerischen und die politischen Funktionen klar getrennt und die Zuständigkeiten neu geordnet. Die *Bahnreform 2* ist in Vorbereitung; sie

soll in erster Linie die Finanzierung von Infrastrukturen und Investitionen unter SBB und übrigen Transportunternehmungen harmonisieren.

BAHN 2000 ist ein Angebotskonzept zur Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs. Zentraler Punkt ist das Knotenprinzip. Das bedeutet häufigere Verbindungen, maximale Anschlüsse, minimale Umsteigezeiten und eine bessere Einbindung des Regionalverkehrs in den Fernverkehr. Die *erste Etappe* konzentriert sich auf die Verbesserung der Verbindungen zwischen den grossen Zentren und umfasst jene Projekte, welche den grössten Nutzen bringen. Kernstück bildet der Neubau der Strecke zwischen Mattstetten und Rothrist sowie die deutliche Leistungssteigerung auf der Jurasüdfuss-Linie. Die Arbeiten für die *zweite Etappe* laufen. Es wurde eine Gesamtplanung öV 2020 gestartet, welche die Projekte im Rahmen des ordentlichen Budgets (u.a. Leistungsvereinbarungen Bund/SBB) sowie die HGV-Anschlüsse einbezieht. Basierend auf Nachfrageanalysen wird ein nationales Angebotskonzept erarbeitet und gestützt darauf werden die dazugehörigen Infrastrukturmodule festgelegt. Der Agglomerationsverkehr sowie die Bewältigung der Verkehrsströme auf den West-Ost- und Nord-Süd-Achsen werden dabei hohe Priorität geniessen. Zur Koordination all dieser Projekte und Konzepte im öffentlichen Verkehr erarbeitet der Bund gegenwärtig ein übergreifendes Planungsinstrument, einen *Sachplan Schiene/öffentlicher Verkehr*.

Die Schweiz hat ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrssystem. Dieses bewältigt im Vergleich mit andern Ländern einen hohen Anteil der gesamten Mobilität. Das spricht für die Qualität des öffentlichen Verkehrs. Die oben beschriebenen Massnahmen und Vorhaben werden den öffentlichen Verkehr noch attraktiver gestalten. Dieser wird dadurch auch mehr privaten Verkehr übernehmen und die Strassen entlasten können. Die Finanzierung ist mit der Vorlage über den *Bau und die Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs* (FinöV), den Leistungsvereinbarungen mit der SBB und dem 8. Rahmenkredit bzw. seiner Nachfolgeregelung für die Privatbahnen sichergestellt.

3.5 Langsamverkehr

Zu-Fuss-Gehen und Velofahren verbrauchen wenig Energie und verursachen nur sehr geringe Umweltbelastungen (ökologische Nachhaltigkeit). Dieser Langsamverkehr erlaubt überdies – falls sichere Routen und Wege zur Verfügung stehen – nahezu allen Bevölkerungs- und Altersgruppen einen fast uneingeschränkten Mobilitätsgebrauch (soziale Nachhaltigkeit). Schliesslich erfüllt diese Verkehrsart den Ruf nach möglichst hoher Wohn- und Lebensqualität und trägt dazu bei, die Gesundheitskosten zu reduzieren, die der hohe Anteil der bewegungsarmen Bevölkerung mitverursacht.

Der Bundesrat beabsichtigt daher, ein Leitbild zur Förderung des Langsamverkehrs auszuarbeiten. Dieses wird aufzeigen, welche Prioritäten und Strategien der Bund im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen festlegen kann. Dabei wird aufzuzeigen sein, unter welchen rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen die Anliegen des Langsamverkehrs bei den verschiedenen Arbeiten zur Lösung der Agglomerationsproblematik neben den Anliegen des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs berücksichtigt werden können.

3.6 Agglomerationsverkehr

Der Agglomerationsverkehr umfasst den öffentlichen und den privaten Verkehr sowie den Langsamverkehr. Wie dargelegt (vgl. Ziff. 2.4), bestehen zur Zeit in den Agglomerationen grosse Verkehrsprobleme. Der Bund finanziert zwar die städtischen Autobahnen, die Hauptstrassen und den Regionalverkehr als Teil des Agglomerationsverkehrs. Für den Ortsverkehr sind indessen die Kantone und Gemeinden finanziell selber verantwortlich.

Die vom UVEK eingesetzte Expertengruppe Bieri hat die Situation in den Städten und Agglomerationen untersucht und Vorschläge zur Lösung der anstehenden Verkehrsprobleme ausgearbeitet. Eine wesentliche Erkenntnis besteht darin, dass Kantone und Gemeinden nicht in der Lage sind, die notwendigen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur allein zu finanzieren. Vielmehr soll sich der Bund daran weit stärker als bisher beteiligen.

Der Bundesrat teilt im Grundsatz die Lagebeurteilung durch die Expertengruppe und anerkennt den Handlungsbedarf in den Agglomerationen. Er hat darum verschiedene Vertiefungsarbeiten angeordnet. Insbesondere ist der Bundesrat überzeugt, dass der Bund sein Engagement im Agglomerationsverkehr verstärken muss. Aus diesem Grund sieht die NFA-Botschaft eine neue Verfassungsgrundlage vor (Art. 86 Abs. 3 Bst. b^{bis} BV), wonach der Bund die zweckgebundenen Strasseneinnahmen (Mineralölsteuer samt Zuschlag und Autobahnvignette) unter anderem auch für Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen verwendet. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel würde es erlauben, die im Projekt NFA vorgesehenen Massnahmen zu realisieren, die den Ortsverkehr betreffen und einen Teil der Massnahmen nach Verkehrstrennungsverordnung ablösen sollen. Die Verfassungsbestimmung erlaubt es auch, aus den zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen Mittel für Investitionen in Schieneninfrastrukturen des Regionalverkehrs in Agglomerationen bereitzustellen, z. B. für den Ausbau von S-Bahn-Systemen. Zudem können neu auch Beiträge an den Ausbau von Strassen in Agglomerationen ausgerichtet werden, auch wenn diese nicht zum National- oder Hauptstrassennetz gehören, was auf Grund der heutigen Verfassung nicht möglich ist. Die Beiträge an diese Strassen- und Schieneninvestitionen für den Agglomerationsverkehr sollen in Zukunft über eine kombinierte Programmfinanzierung ausgerichtet werden. Die Programmfinanzierung soll Strassen-, Schienen- und Langsamverkehrsprojekte, soweit sie die Effizienz des Gesamtverkehrs verbessern, umfassen.

Wie in der NFA-Botschaft angekündigt, unterbreitet der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft seine Vorschläge für die Investitionen in den Agglomerationsverkehr und die dafür notwendigen Mittel. Dies ist Bestandteil des Gegenvorschlags, der unter anderem gerade ein integriertes Programm für Massnahmen des öffentlichen und des privaten Verkehrs vorsieht (vgl. Ziff. 5.2.2 und 5.2.3).

3.7 Verkehr und Umwelt

Motorisierte Mobilität beeinträchtigt bekanntlich die Umwelt. Der Bundesrat ist darum bestrebt, die nachteiligen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zu begrenzen. Ihm steht dafür ein breites Feld von Massnahmen und Instrumenten zur Verfügung.

Einen kritischen Bereich stellen die vom Verkehr verursachten Luftschadstoffe dar. Ein wichtiges Ziel ist es, diese zu vermindern. Letztlich tragen hierzu alle Massnahmen und Vorhaben zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs bei. Zu nennen sind nicht nur die Investitionen in die NEAT und in die BAHN 2000, sondern auch die Verlagerung des Güterschwerverkehrs auf die Schiene, verbunden mit den flankierenden Massnahmen, vor allem der Einführung der LSWA. Zu nennen sind auch die Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss Luftreinhalteverordnung. Weitere wirksame Massnahmen entfallen auf die Förderung im Bereich Energie sowie die Verschärfung der Abgasvorschriften. Weiter sind die Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Massnahmenpläne bei übermässiger Luftbelastung zu erwähnen.

Ebenso bedeutsam ist das CO₂-Gesetz, worin verbindliche Reduktionsziele verankert sind. Gesamthaft müssen die CO₂-Emissionen aus der Nutzung fossiler Energien bis ins Jahr 2010 um 10 Prozent unter das Niveau von 1990 gesenkt werden. Ein Rückgang des Treibstoffverbrauchs soll in erster Linie mit freiwilligen Massnahmen von Wirtschaft und Privaten bewirkt werden. Als erster Schritt wurde im Februar 2002 eine Zielvereinbarung mit den Automobilimporteuren abgeschlossen. Der spezifische Treibstoffverbrauch von neuen Personenwagen soll bis ins Jahr 2008 jährlich im Durchschnitt um 0.25 Liter pro 100 km gesenkt werden. Ergänzend wird eine Energieetikette für Personenwagen eingeführt. Wichtigster Aktionsplan zur Senkung des Energieverbrauchs ist schliesslich das Programm EnergieSchweiz. Gefördert werden die Entwicklung effizienterer Fahrzeuge und umweltfreundlicherer Antriebstechnologien sowie Lehrgänge für Fahrerinnen und Fahrer. Mit der Fahrtechnik Ecodrive® kann der Treibstoffverbrauch um 10 bis 15 Prozent gesenkt werden.

Im Bereich Lärm setzt das Umweltrecht vorab auf die Emissionsbegrenzungen. Dies erfolgt einerseits durch Massnahmen direkt an der Quelle (Lärmschutztechnik, Betriebs- und Verkehrsbeschränkungen), andererseits durch bauliche Massnahmen im Ausbreitungsbereich, also beispielsweise Lärmschutzwände. Soweit Emissionsbegrenzungen nicht genügen, sind zusätzliche Massnahmen auf der Immissionsseite vorzusehen. Dazu gehören: Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden, vorsorgliche Schallschutzmassnahmen an neuen Gebäuden, Baubeschränkungen für Gebäude in lärmbelasteten Gebieten oder Anforderungen an die Ausscheidung oder Erschliessung von Bauzonen in lärmbelasteten Gebieten.

Der Boden- und Landschaftsschutz kennt ebenfalls Massnahmen, die zur Reduktion der Umweltbelastungen beitragen. Zu erwähnen sind insbesondere: Wiederherstellung oder Ersatz beeinträchtigter Lebensräume bei Schienen- und Strassenneubauten und -umbauten, Sanierung schienen- und strassenverkehrsbedingter Landschafts- und Ortsbildbelastungen, Wiederherstellung der nationalen Wildtierkorridore.

3.8 Verkehr und Raum

Die Verkehrspolitik unterstützt die Raumordnungspolitik, indem sie insbesondere hilft, die Rahmenbedingungen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Konsolidierung des vernetzten Städtesystems Schweiz zu verbessern.

Zur Siedlungsentwicklung nach innen gehören: die Erneuerung und Stärkung der Städte, die Begrenzung und räumliche Strukturierung der Agglomerationen in ihrer Ausdehnung, die Konzentration und Entwicklung der Besiedlung an den Knoten des öffentlichen Verkehrs, die Anbindung der Arbeitsplatzgebiete an den öffentlichen Verkehr, die umweltschonende Verkehrsabwicklung, die flächensparende Organisation, die sinnvolle Nutzung des Verkehrsraumes sowie die Freihaltung der Landschaft von Überbauung und neuen Belastungen. Dazu trägt das Verkehrssystem bei, wenn der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr in den Siedlungsgebieten einen möglichst hohen Verkehrsanteil zu bewältigen vermögen.

Das vernetzte Städtesystem Schweiz postuliert den Zugang zu einem umfassenden Angebot städtischer Funktionen im Gesamttraum Schweiz, eine gute Verknüpfung der Schweiz mit dem umliegenden Ausland und der Grossräume Zürich, Genf und Basel sowie die Bewahrung der mittleren und kleinen Städte als Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungszentren für Grossagglomerationen. Es setzt eine differenzierte Mobilitätsbewältigung voraus: die Verbesserung der leistungsfähigen Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr zwischen den Zentren und innerhalb der Agglomerationsgebiete, eine gute Erschliessung mit dem Strassenverkehr der übrigen Gebiete sowie die Aufstellung von leistungsfähigen Umsteigeknoten. In den Gebieten ausserhalb der Agglomerationen müssen durch räumliche Konzentration und Bündelung der Infrastruktur die Belastung des Landschaftsraumes und die Beanspruchung von Kulturland möglichst gering gehalten werden, was insbesondere für die nachhaltige Nutzung des ökologisch sensiblen und touristisch attraktiven Alpenraumes als Lebens- und Wirtschaftsraum eine Reduktion der verkehrsbedingten Umweltbelastung (alpenquerender Verkehr) voraussetzt.

3.9 Fazit

Der Bundesrat will die wachsende Mobilität nachhaltig bewältigen. Dieses Ziel kann nur durch eine koordinierte Verkehrspolitik erreicht werden. Es geht darum, die komparativen Vorteile der jeweiligen Verkehrsträger besser zu nutzen, unter Einbezug der Vorgaben der Umwelt- und Raumordnungspolitik. Mit der aufeinander abgestimmten Erarbeitung der Sachpläne Schiene/öffentlicher Verkehr und Strasse und mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt werden bereits Bestrebungen in diese Richtung unternommen.

Die Politik im Bereich Nationalstrassen hat sich bewährt. Danach sind die Fertigstellung des beschlossenen Netzes, das nach wie vor bedeutende Lücken aufweist, sowie die Erhaltung der Substanz des gebauten Werkes zwei Schwerpunkte. Daneben ist die Funktionsfähigkeit der Nationalstrassen auch längerfristig sicherzustellen. Dafür sind gezielte Ausbauten notwendig. Diese dürfen allerdings nicht isoliert vorgenommen werden, sondern sind mit den Massnahmen des öffentlichen Verkehrs zu koordinieren, insbesondere mit der Agglomerationspolitik und mit BAHN 2000, die ein Angebotskonzept zur Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs beinhalten.

Die Grundlagen und die Instrumente zur Erreichung der angestrebten Ziele in der Verkehrspolitik sind im Grossen und Ganzen vorhanden. Sie sind nach heutigem Wissensstand wirkungsvoll und geeignet, die künftig erwartete Mobilität nachhaltig zu beeinflussen. Die Umsetzung braucht jedoch eine gewisse Zeit. Defizite bestehen

verfahren durchzuführen. Dieses Verfahren läuft. Der Bundesrat war ausserdem bereit, ein Postulat entgegenzunehmen, das für den Gotthard-Strassentunnel ein Notfall- und Sanierungskonzept beehrte.

Nationalrat Pedrina hat am 13. Juni 2000 eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragt, die Ursachen der Staus auf der A2 abzuklären und alle Möglichkeiten – mit Ausnahme einer 2. Röhre – zu prüfen, um die Umwelt- und Verkehrssituation auf der Achse Basel–Chiasso zu verbessern und die erforderlichen Massnahmen einzuleiten. Der Bundesrat hat beantragt, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln und im Rahmen eines gesamtheitlichen Prüfungsauftrages unter Koordination der betroffenen Bundesämter abzuwickeln, was vom Parlament am 5. März 2001 akzeptiert wurde. Diese Prüfung erfolgt im Rahmen verschiedener laufender Arbeiten, besonders auch bei den Projektorganisationen «Steuerungsausschuss A2» und der im Zuge der Sperrung des Gotthards gebildeten «Arbeitsgruppe Gotthard». Zweckmässige Massnahmen werden laufend umgesetzt.

4 Die Initiative

4.1 Inhalt und Ziele

Die Initiative weist drei Schwerpunkte auf: In einem ersten Teil wird in Artikel 81 BV, der den Randtitel «öffentliche Werke» trägt, ein zweiter Absatz vorgeschlagen. Danach soll sich der Bund in allgemeiner Weise für leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen einsetzen. Konkret soll er den Ausbau und Unterhalt der Infrastrukturen für den Strassen- und Eisenbahnverkehr fördern und Engpässe beseitigen. Der zweite Teil bezieht sich auf den geltenden Alpenschutzartikel (Art. 84 BV). Vom bestehenden Verbot, die Transitstrassen-Kapazität zu erhöhen, sollen Strassen als Teile internationaler Verbindungen und nationaler Netze zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses ausgenommen werden. Das Volksbegehren fordert drittens in einer Übergangsbestimmung, dass innert zehn Jahren nach Annahme der Initiative die Bauarbeiten für die Beseitigung der Engpässe auf genau umschriebenen Abschnitten des Nationalstrassennetzes in Angriff genommen sein müssen. Diese drei Strecken sind: die A1 zwischen Genf und Lausanne; die A1 zwischen Bern und Zürich; die A2 zwischen Erstfeld und Airolo.

Nach eigenen Angaben wollen die Urheber mit der Initiative eine angemessene Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen für Strasse und Schiene sowie die Werterhaltung der Nationalstrassen sicherstellen. Unser Verkehrssystem funktioniere im 21. Jahrhundert nur dann reibungslos, wenn der Staat in beide Verkehrsträger investiere. Ferner reiche es nicht, das geplante Nationalstrassennetz fertig zu erstellen. Vielmehr könnten unsere Autobahnen ihren Zweck nur erfüllen, wenn der Staat die notwendigen Mittel für den Unterhalt und den Ausbau des Netzes und mithin für die Werterhaltung dieser Milliardeninvestition bereitstelle. Die Autobahnen könnten die ihnen zugedachte Funktion nur erfüllen, wenn sie den heutigen Verkehr und den künftigen Mehrverkehr zu schlucken vermöchten. So seien die Abschnitte Genf–Lausanne und Bern–Zürich beinahe täglich an der Grenze der Leistungsfähigkeit. Die Gotthardrampe und der Tunnel kämen in der Hauptreisezeit bereits heute an diese Grenze. Verstopfte Strassen brächten unsere mobile Gesellschaft ins Stocken, verursachten immense volkswirtschaftliche Kosten und verärgerten zunehmend die Bevölkerung. Ein bedarfsgerechter Ausbau sei daher eine Frage der Vernunft.

Schliesslich werde mit der Initiative die Voraussetzung für den Bau der zweiten Gotthardröhre geschaffen. Diese trage zur Hebung der Verkehrssicherheit und zur Verbesserung des Verkehrsflusses bei und würde die Attraktivität des Reiselandes Schweiz erhalten.

4.2 Auswirkungen

4.2.1 Auf die Wirtschaft

Die Ausbauvorhaben gemäss Initiative beinhalten einen hohen finanziellen Investitionsbedarf. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Mittel für Verkehrsinfrastrukturen dort einzusetzen, wo sie den grössten Nutzen schaffen. Dazu braucht es eine Gesamtbetrachtung, in die sowohl die Strasse wie auch der Schienenverkehr/öffentliche Verkehr einzubeziehen sind.

Der Initiative fehlt diese Gesamtschau; sie sieht punktuelle Ausbauten des Nationalstrassennetzes ohne Berücksichtigung der übrigen Bedürfnisse vor. Der Ausbau der drei in der Initiative bezeichneten Nationalstrassenabschnitte dürfte schätzungsweise ein Investitionsvolumen von rund 6,4 Milliarden Franken auslösen (Preisstand 2000, ohne MWSt.). Nach momentaner Einschätzung sollte die Finanzierung von Ausbaumassnahmen in dieser Höhe bei einer Realisierungsdauer von ca. 20 bis 25 Jahren und der Annahme konstanter Einnahmen möglich sein. Dies, weil die Ausgaben für den Bau von Nationalstrassen mit der Realisierung des Nationalstrassenprogramms zurückgehen und die Kosten für den Unterhalt wohl steigen werden, jedoch voraussichtlich nicht in gleichem Masse. Bereits heute werden Überschüsse aus den zweckgebundenen Einnahmen gebildet. Der Stand dieser Überschüsse beträgt Ende 2001 3,462 Milliarden Franken.

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur – dies eine Hauptforderung der Initiative – stellt grundsätzlich einen wichtigen Faktor für die Standortattraktivität der Schweiz dar und wirkt sich positiv auf die gesamte Wirtschaft aus.

Durch den Ausbau der drei in der Initiative genannten Autobahnabschnitte und der damit einhergehenden Beseitigung von Engpässen würden volkswirtschaftliche Nutzenbeiträge erzielt, vor allem in Form von Reisezeitgewinnen. Der Fahrkomfort würde damit steigen, jedoch vorwiegend auf diesem übergeordneten Strassennetz. Nutzniessende wären in erster Linie alle Benützerinnen und Benützer dieser drei Nationalstrassenabschnitte. Neben den verschiedenen hohen Reisezeitgewinnen würde sich für sie die Zuverlässigkeit der Reisezeit erhöhen, womit weniger Reserven in die Reisezeit einkalkuliert werden müssten. Diese beiden Faktoren stellen bei der heutigen wirtschaftlichen Produktionsweise (just-in-time, lean-production etc.) im nationalen wie im internationalen Standortwettbewerb der Unternehmungen wichtige Kriterien dar.

Von diesen Massnahmen könnten die Agglomerationen wenig profitieren. Die täglichen Staus in den schweizerischen Agglomerationen lassen sich nach verschiedenen Untersuchungen durch den Ausbau der drei Nationalstrassenabschnitte nicht wesentlich verringern. Weil rund zwei Drittel der Staus im Bereich der Agglomerationen auftreten, fallen dort auch die grössten Kosten an, welche sich mit einer Annahme der Initiative nicht reduzieren liessen. Von einem einseitigen Ausbau auf den drei Nationalstrassenabschnitten ist folglich abzusehen.

4.2.2 Auf die Gesellschaft

Der Ausbau der drei in der Initiative bezeichneten Nationalstrassenabschnitte ist aus Sicht der Grundversorgung (Service Public) nicht zwingend notwendig. Auch ohne diese Ausbauten verfügt die Schweiz über ein dichtes, allen Landesteilen und Bevölkerungsgruppen frei zugängliches Verkehrsnetz auf der Strasse und der Schiene.

Vom vorgeschlagenen Ausbau der drei Nationalstrassenstrecken würden nicht alle Gesellschaftsgruppen gleich profitieren. In erster Linie wären dies die Benutzerinnen und Benutzer der gemäss Initiative auszubauenden Strassenabschnitte. Demgegenüber hätten diejenigen Bevölkerungsgruppen, welche ihre Lebens- und Arbeitsräume primär in Städten und Agglomerationen sowie im Berggebiet haben, von den verlangten Ausbauten keinen unmittelbaren Nutzen. Die Attraktivität der Kerngebiete würde sich entsprechend reduzieren. Dies umso mehr, als der Ausbau der von der Initiative vorgeschlagenen Nationalstrassenabschnitte finanzielle Mittel binden würde, welche sonst für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet werden könnten.

4.2.3 Auf die Umwelt

Die Belastung der Umwelt wird mit dem Ausbau der in der Initiative verlangten drei Autobahnabschnitte zunehmen. Zudem trägt die Initiative zu einem höheren Verkehrswachstum auf der Strasse bei. Vom Umweltstandpunkt aus sind deshalb alle drei Ausbauten negativ zu beurteilen.

Insbesondere würden sich die Emissionen von Luftschadstoffen und klimawirksamen Gasen erhöhen. Die Emissionen von CO₂, von Stickoxyden (NO_x) und von Partikeln (PM₁₀) nähmen je nach gewählten Untersuchungsgebieten und je nach Streckenabschnitt gegenüber dem Referenzfall (Zustand im Jahr 2020 ohne Avanti) um 1–3 Prozent zu. Die Zunahme beim CO₂ und den PM₁₀ ist als kritisch zu betrachten, da bei diesen Stoffen die heute gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte auch ohne Ausbau der drei Autobahnabschnitte im Jahre 2020 nicht erreicht werden dürften. Ebenfalls problematisch ist die Bodenversiegelung durch die Avanti-Projekte. Der Bodenbedarf beträgt gesamthaft ca. 120 ha.

Mit dem Ausbau der drei Autobahnstrecken wird keine grundlegend neue Infrastruktur erstellt. Auf Lärmimmissionen und Zerschneidung von Lebensräumen hat der Ausbau dank der Sanierung mit Lärmschutzmassnahmen und Wiederherstellung von Wildtierkorridoren geringe Auswirkungen. Demgegenüber hat die Bauphase negative Auswirkungen auf die Lärmimmissionen, Lebensräume und Gewässer.

4.2.4 Auf die Raumentwicklung

Das Bestreben der Initianten, Kapazitätsengpässe bei der Verkehrsinfrastruktur laufend zu beseitigen, kann im Grundsatz bejaht werden. Dabei darf man sich aber nicht einzig auf einen bestimmten Verkehrsträger konzentrieren, sondern man muss sich auf eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtsicht stützen und die Ziele der Raumentwicklung berücksichtigen.

Ein einseitiger und vollständiger Ausbau der Nationalstrassen zwischen den Hauptzentren leistet einer weiteren Ausdehnung der Agglomerationsgebiete und somit einer weiteren Zunahme der Verkehrsleistungen Vorschub. Als Konsequenz davon würden die erwähnten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen zunehmen, was der angestrebten räumlichen Entwicklung (vorab der Erneuerung und inneren Entwicklung der Städte) entgegenläuft und weitere Strassenausbauten im Nationalstrassennetz selbst (Umfahrungen von Städten und Agglomerationen) oder beim untergeordneten Strassennetz notwendig machen könnte.

4.2.5 Auf die Bahnen

Der Ausbau der drei Avanti-Teilstrecken wirkt sich auf die Wettbewerbsfähigkeit des *öffentlichen Personenverkehrs* aus. Davon betroffen ist die gesamte Transportkette von den städtischen Bussen über den Regionalverkehr bis hin zum Fernverkehr. Gemessen am heutigen Bahnangebot entstehen den SBB je nach Szenario jährliche Ertragsausfälle von rund 10–19 Millionen Franken. Hinzu kommt, dass der vollständige Ausbau der Nationalstrasse zwischen Bern und Zürich sowie zwischen Genf und Lausanne die zusätzlichen Bahnangebote der ersten und zweiten Etappe von BAHN 2000 konkurrenzieren würde und dass der Ausbau zwischen Erstfeld und Airolo in direkter Konkurrenz zur NEAT stünde.

Primäres verkehrspolitisches Ziel der Schweiz ist die in der Bundesverfassung verankerte Verlagerung des *alpenquerenden Güterverkehrs* von der Strasse auf die Schiene. Für sich allein betrachtet dürfte sich der punktuelle, räumlich eng begrenzte Ausbau der Nord-Süd-Achse zwischen Erstfeld und Airolo kaum gravierend auf die Konkurrenzfähigkeit des internationalen Schienengüterverkehrs durch die Schweiz auswirken. Der Bau einer zweiten Röhre am Gotthard trägt aber zu einer gewissen Attraktivitätssteigerung für den alpenquerenden Güterverkehr bei und wird von der verladenden Wirtschaft Europas als Signal wahrgenommen, die Schweiz setze vermehrt auf die Strasse statt auf die Schiene. Dies dürfte die dringend notwendige, mittel- und langfristig ausgerichtete Umstellung der Logistikkonzepte auf den kombinierten Verkehr oder den reinen Schienengüterverkehr behindern und sich so auf die Verlagerungspolitik auswirken.

4.3 Beurteilung der Initiative

Misst man die Forderungen des Volksbegehrens an den Zielen der bundesrätlichen Verkehrspolitik, so stellt man einige Gemeinsamkeiten, aber auch gewichtige Unterschiede fest. Während sich die Initiative vor allem auf die Erhöhung der Kapazität auf bedeutenden Achsen des Nationalstrassennetzes beschränkt, verfolgt der Bundesrat eine Politik der Gesamtschau, welche die Vorteile aller Verkehrsträger sowie die Anliegen der Umwelt und Raumentwicklung berücksichtigt. Der Bundesrat geht mit den Initianten darin einig, dass unser Land ein funktionsfähiges Nationalstrassennetz braucht und dass Engpässe beseitigt werden müssen. Er will aber nicht die gleichen Strecken ausbauen wie die Initianten. Zudem will er auf den Bau einer zweiten Gotthardröhre vorderhand verzichten. Stattdessen will er den Agglomerationsverkehr stärker fördern. Im Einzelnen ist die Initiative wie folgt zu werten:

Der Bund hat bereits heute den Auftrag, für ein leistungsfähiges Nationalstrassennetz zu sorgen und dessen Unterhalt sicherzustellen. Die Initiative bringt in dieser Hinsicht nichts Neues. Andererseits ist die Forderung des Volksbegehrens zu undifferenziert. Sie stimmt nicht mit den tatsächlichen bzw. zu erwartenden Verkehrsverhältnissen überein. Der Bundesrat will die Kapazität ebenfalls erhöhen, aber nur auf Grund tatsächlicher Bedürfnisse, unter Einbezug der andern Verkehrsträger und unter Berücksichtigung der Umwelt und der Raumentwicklung. Er blieb denn auch bisher nicht untätig, zumal die Kapazität auf dem Nationalstrassennetz inzwischen an verschiedenen Stellen erhöht wurde. So wurden die Umfahrung von Lausanne und die Grauholzstrecke vor Jahren auf sechs Spuren ausgebaut. Am Baregg laufen die Bauarbeiten für eine Kapazitätssteigerung, und der Abschnitt Härkingen–Wiggertal befindet sich in Planung.

Der Bund investierte und investiert beträchtliche Mittel in die Schieneninfrastruktur, vor allem in die NEAT und die Projekte von BAHN 2000. Dadurch werden die Angebote sowohl auf der Ost-West-Achse als auch auf der Nord-Süd-Achse wesentlich verbessert. Der Bau der Basislinien am Lötschberg und am Gotthard ist zusammen mit modernster Bahnbetriebstechnologie und entsprechenden Verladeanlagen ein Kernelement der geforderten Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. In Ergänzung zur Strategie der Verlagerung wurden bereits etliche Massnahmen (Bahnreform, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, flankierende Massnahmen) beschlossen. Es wäre politisch wenig sinnvoll, diese Investitionen mit der Erweiterung der Strassenkapazität unmittelbar zu konkurrenzieren und damit die Rentabilität der Bahnen zu gefährden.

Es ist ferner bedeutsam, dass die grössten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen auftreten und dringend einer Lösung zugeführt werden müssen. Das Volksbegehren befasst sich mit diesem Bereich nicht. Demgegenüber will der Bundesrat gerade hier das Engagement des Bundes verstärken, dafür die entsprechende Verfassungsgrundlage schaffen und mit einem umfassenden Programm schwergewichtig den öffentlichen Verkehr, aber auch den privaten Verkehr unterstützen. Gut funktionierende Verkehrssysteme in den Agglomerationen sind auch aus wirtschaftlicher Sicht eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Kernstädte und Agglomerationen ihre tragende Rolle als Wirtschaftszentren der Schweiz wahrnehmen können.

Für den Bundesrat ist schliesslich – dies im Unterschied zur Initiative – der Bau einer zweiten Röhre am Gotthard verglichen mit andern Strecken nicht prioritär. Die gegenwärtige Verkehrsbelastung und die erwartete Verkehrsentwicklung zwingen keineswegs zum Bau einer weiteren Röhre. Der Grund für die Probleme mit dem Lastwagenstau auf der A2 ist nicht die begrenzte Kapazität des Tunnels. Auch die Tatsache, dass der Tunnel aus Sicherheitsgründen nur im Einbahnverkehr befahren werden kann, ist nicht der Grund. Würde nämlich dieses Dosierungssystem aufgehoben, so würden wieder die bekannten Kapazitätsprobleme bei der Zollabfertigung an der Grenze auftreten. Zudem bleibt zu bedenken, dass sich der Lastwagenverkehr an den Werktagen abspielt, wo das Verkehrsaufkommen eher gering ist. Die Staus werden vielmehr durch den Personenverkehr verursacht. Sie beschränken sich auf einige Tage im Jahr, hauptsächlich auf die Wochenenden während der Reisesaison. Während der übrigen Zeit hat der Gotthard freie Kapazitäten. Es ist verkehrspolitisch nicht sinnvoll und finanzpolitisch nicht vertretbar, teure Verkehrsinfrastrukturen auf wenige Spitzenbelastungen im Jahr auszurichten, mithin gewissermassen Strassen auf Vorrat zu bauen, die erst noch in nur geringem Ausmass der

Schweizer Wirtschaft zugute käme. Zum andern würde mit dem Ausbau der Strecke Erstfeld–Airolo ein falsches verkehrspolitisches Signal an die EU und die Nachbarländer gesendet, auf deren Unterstützung die Schweiz bei der Förderung des internationalen Schienengüterverkehrs dringend angewiesen ist. Der Bau einer zweiten Gotthardröhre würde die seit Jahren verfolgte Verlagerungspolitik, die auch im Transitabkommen von 1992 und im Landverkehrsabkommen von 1999 ihren Niederschlag gefunden hat, beeinträchtigen. Der Bau eines weiteren Tunnels könnte im Ausland als Aufweichung dieser Verlagerungspolitik missverstanden werden. Schliesslich sprechen auch staatspolitische Überlegungen gegen den Bau einer zweiten Gotthardröhre: Volk und Stände haben 1994 gegen den Willen von Bundesrat und Parlament den so genannten Alpenschutzartikel angenommen. Dieser beinhaltet u.a. gerade das Verbot, die Strassenkapazität am Gotthard zu erhöhen. Der Bundesrat hält es nicht für angebracht, diesen Volksentscheid nach so kurzer Zeit wieder in Frage zu stellen.

Das Volksbegehren wirft ferner rechtliche Fragen auf. Es verlangt in der Übergangsbestimmung, dass spätestens zehn Jahre nach Annahme von Artikel 81 Absatz 2 die Bauarbeiten zur Beseitigung der Engpässe auf den Strecken Genf–Lausanne, Bern–Zürich und Erstfeld–Airolo in Angriff genommen sein müssen. Diese zwingende Frist berücksichtigt die nach Nationalstrassenrecht vorgesehenen Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren nicht. Diese stellen sicher, dass die entsprechenden Projekte bundesrechtskonform sind. Erfahrungsgemäss benötigen schon die Erarbeitung und die Bereinigung der generellen Projekte und der Ausführungsprojekte etliche Jahre. Die Ausführungsprojekte sind alsdann öffentlich aufzulegen, um die Mitwirkungsrechte Betroffener zu wahren. Die Planungsbehörden haben keinen Einfluss auf den Zeitbedarf für die Erledigung allfälliger Einsprachen und mehrstufiger Rechtsmittelverfahren. Um die Fristvorgabe der Initiative einhalten zu können, müssten bei Bedarf die Mitwirkungsrechte der Parteien im Rahmen der Genehmigungsverfahren und der Rechtsschutz beschnitten werden. Das wäre rechtsstaatlich schwer erträglich.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Die Initiative enthält einige berechtigte Anliegen. Andere widersprechen jedoch der bundesrätlichen Verkehrspolitik. Die drei Ausbauvorhaben würden wohl volkswirtschaftliche Vorteile bringen, vor allem durch Reisezeitgewinne. Die Verkehrsbehinderungen in den Agglomerationen, wo rund zwei Drittel der Staus auftreten, würden jedoch kaum vermindert. Die enormen finanziellen Mittel, die für den Ausbau der erwähnten Strecken notwendig wären, sind daher dort einzusetzen, wo sie grösseren Nutzen leisten. Umweltmässig wirken sich die Ausbauten negativ aus, insbesondere weil sich die Emissionen von Luftschadstoffen und klimawirksamen Gasen erhöhen.

Das Volksbegehren legt das Schwergewicht einseitig auf die Erhöhung der Kapazität der Nationalstrassen. Die bundesrätliche Verkehrspolitik zielt demgegenüber darauf ab, die Verkehrsprobleme in einer ganzheitlichen Optik darzustellen und zu lösen. Im Nationalstrassenbau gilt es, die Substanz zu erhalten und die vorhandene Kapazität mittels Telematik zu erhöhen. Die Telematik ist in der Lage, die Kapazität um 5–10 Prozent zu erhöhen. Ausbauten sind dort sinnvoll, wo Engpässe erwiesenermassen bestehen. Die Initiative widerspricht ferner der Bahnpolitik, die mit beträchtlichen Mitteln das Angebot verbessert und die Infrastrukturen anpasst. Eine Konkurrenzierung durch die Strasse ist darum auch finanziell nicht sinnvoll. Für die Lösung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen reichen die Zielvorgaben der

Initiative bei weitem nicht aus. Hier sind Verbesserungen im öffentlichen Nahverkehr und auf dem übrigen Strassennetz sowie die Ausschöpfung des Potenzials im Langsamverkehr erforderlich, um die Mobilität, wie angestrebt, bewältigen zu können. Dazu braucht es einen Ausbau der Angebote für eine kombinierte Mobilität u.a. im Bereich Informationen und der Zusatzleistungen. Schliesslich hebt die Initiative den Alpenschutzartikel praktisch auf; dem steht der von Volk und Ständen erst 1994 geäusserte Wille entgegen.

5 Gegenvorschlag

5.1 Ziel

Die Initiative greift insofern ein berechtigtes Anliegen auf, als in der Tat auf bestimmten Abschnitten des Nationalstrassennetzes die Kapazitätsgrenze erreicht oder gar überschritten ist. Die Forderungen des Volksbegehrens sind aber zu undifferenziert. Ziel des Gegenvorschlags ist es, die nachgewiesenen Engpässe auf dem Nationalstrassennetz zu beseitigen. Allerdings soll dies koordiniert mit den andern Verkehrsträgern, insbesondere mit BAHN 2000, mit der Raumplanung und dem Umweltschutz sowie unter Beachtung der rechtsstaatlichen Verfahren geschehen. Der Gegenvorschlag befasst sich schliesslich mit einem der gegenwärtig grössten Verkehrsprobleme, nämlich dem Agglomerationsverkehr. Die Initiative gibt darauf keine ausreichende Antwort.

5.2 Inhalt

Der Gegenvorschlag enthält drei Elemente:

- er übernimmt von der Initiative den programmatischen Teil betreffend Infrastrukturen für Strasse und Schiene (vgl. Ziff. 5.2.1);
- er konkretisiert die Grundlagen für ein stärkeres Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehr (vgl. Ziff. 5.2.2);
- er will ein integriertes Programm für die Beseitigung der Engpässe auf dem Nationalstrassennetz und in den Agglomerationen (vgl. Ziff. 5.2.3).

5.2.1 Verkehrspolitische Grundsätze

Artikel 81 Absatz 2 BV stimmt vollumfänglich mit dem Initiativtext überein. Danach soll sich der Bund in allgemeiner Weise für leistungsfähige Infrastrukturen einsetzen. Konkret soll er den Ausbau und den Unterhalt des Strassen- und des Schienenverkehrs fördern und Engpässe beseitigen. Diese Vorschrift bringt zwar – zumindest was die Nationalstrassen betrifft – gegenüber der geltenden Verfassung nichts Neues und entspricht insoweit auch der bisherigen Politik des Bundesrates. Ihr materieller Kern wird durch den bestehenden Artikel 83 Absätze 1 und 2 BV abgedeckt. Dieser Vorschlag hat indessen den Vorteil, dass er die zentralen verkehrspolitischen Aussagen in einer einzigen Bestimmung zusammenfasst.

5.2.2

Engagement des Bundes für den Agglomerationsverkehr

Die zentralen Verkehrsprobleme der Schweiz liegen neben den Engpässen auf den Nationalstrassen vor allem beim Agglomerationsverkehr. Dort bestehen auf Grund der heutigen Rechts- und Finanzlage beträchtliche Finanzierungslücken. Dringend notwendiger Bedarf besteht bei Strassen- und Schienenprojekten sowie – soweit sie die Effizienz des Gesamtverkehrs verbessern – bei Langsamverkehrsprojekten (Fussgänger und Velo). Ohne entsprechende Investitionen sind für die nächsten Jahre in vielen Städten und Agglomerationen massive Verkehrsüberlastungen und damit verbunden negative Auswirkungen wie Staus, Zeitverlust und Mehrkosten für die Wirtschaft, Lärm und Luftverschmutzung zu erwarten. Die Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen ist in erster Linie Aufgabe der betroffenen Kantone und Gemeinden. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Angesichts des grossen Finanzbedarfs und der Tatsache, dass Städte und Agglomerationen in verschiedener Hinsicht zentrale und auch im Interesse des ganzen Landes wichtige Funktionen wahrnehmen, ist der Bundesrat dennoch grundsätzlich bereit, das bisherige finanzielle Engagement des Bundes deutlich zu verstärken. Die entsprechende Verfassungsgrundlage ist im NFA vorgesehen. Wie bisher soll die finanzielle Unterstützung seitens des Bundes aber subsidiär bleiben.

Das verstärkte Engagement des Bundes im Bereich Agglomerationsverkehr soll künftig nicht mehr über Beiträge an einzelne Projekte erfolgen, sondern mit Zahlungen an so genannte Agglomerationsprogramme. Ziel dieser Programmfinanzierung ist es, dass die Planung der einzelnen Verkehrsträger besser koordiniert und raumplanerisch auf die Siedlungsentwicklung abgestimmt wird. Zu diesem Zweck müssen sich die Agglomerationen als Vorbedingung für finanzielle Beiträge des Bundes in Zweckverbänden für den Agglomerationsverkehr organisieren. Häufig sind an einem Zweckverband mehrere Kantone beteiligt, weshalb kantonal übergreifende Kooperationsformen nach den Grundsätzen der interkantonalen Zusammenarbeit gemäss NFA-Botschaft zu realisieren sind. Die Regelung der Mitgliedschaft, der Organisationsformen usw. wird den Zweckverbänden selbst überlassen, um massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen.

Die Zweckverbände finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkplatzgebühren usw. grösstenteils selbst. Es sollen ihnen aber auch neue Finanzierungsquellen erschlossen werden wie beispielsweise das Road-Pricing. Dafür wird in der NFA-Botschaft eine verfassungsmässige Grundlage vorgeschlagen. Die Zweckverbände müssen zudem Agglomerationsprogramme erarbeiten, welche mindestens eine koordinierte Planung der Siedlungsentwicklung und des gesamten Agglomerationsverkehrs beinhalten. Dabei geht es darum, nicht nur die Angebotsseite zu optimieren, sondern auch dafür zu sorgen, dass die Siedlungsstrukturen eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ermöglichen. Unter der Voraussetzung, dass die Zweckverbände eine geeignete Form der interkantonalen bzw. interkommunalen Zusammenarbeit praktizieren und Agglomerationsprogramme erarbeiten, können sie vom Bund subsidiär finanziell unterstützt werden. Empfänger sind die Zweckverbände als Programmträger.

Die Grundlagen und die Anforderungen an die Agglomerationsprogramme sind in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden zu erarbeiten. Dabei sind namentlich die folgenden Fragen zu klären: die Grundlagen

und Kriterien für die Beiträge an Agglomerationsprogramme, deren Ausgestaltung sowie deren rechtliche Verankerung, die Frage der Mitbestimmung bzw. des Controllings seitens des Bundes, die Rolle von Trägerschaften und die Abgrenzung der Programmfinanzierung zu Grossprojekten wie BAHN 2000, 2. Etappe. Als Sofortmassnahme hat der Bundesrat eine Kreditaufstockung für dringendste Agglomerationsprojekte beschlossen.

Der künftige Mittelbedarf für die erforderlichen Ausbauten beim Agglomerationsverkehr lässt sich heute nur sehr grob abschätzen. Er dürfte bis 2020 mehr als 10 Milliarden Franken betragen. Ein genauerer Überblick wird erst nach Vorliegen der Agglomerationsprogramme möglich sein. Erste grobe Schätzungen zu den Bundesbeiträgen, welche künftig für den Bau von Infrastrukturvorhaben in den Agglomerationen notwendig werden, gehen gegenüber heute von jährlich zusätzlich rund 300 bis 350 Millionen Franken aus. Die effektiven Bundesleistungen werden indes dem finanziellen Spielraum im Bundeshaushalt anzupassen sein. Zu dieser Zeit wird es auch möglich sein, über den Umfang des zusätzlichen finanziellen Engagements des Bundes zu entscheiden. Sollten die notwendigen Bundessubventionen den Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr oder die allgemeinen finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigen, so würde der Bundesrat dem Parlament eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags beantragen. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags könnte aus denselben Gründen auch für den Fall der Annahme der Initiative notwendig werden.

5.2.3 Integriertes Programm

5.2.3.1 Stossrichtung

Wie dargelegt, sind einige Abschnitte des Nationalstrassennetzes schon heute überlastet. Der wachsende Verkehr wird diese Situation noch verschärfen. Zudem bestehen grosse Probleme, den Verkehr in den Agglomerationen zu bewältigen. Zwar wurden in den letzten Jahren hohe Investitionen für den öffentlichen Verkehr beschlossen und zahlreiche Anstrengungen unternommen, um Engpässe auf den Nationalstrassen zu beseitigen. Diese Massnahmen genügen jedoch nicht, um die künftigen Mobilitätsbedürfnisse auf den Nationalstrassen zu befriedigen, und mit dem Ausbau der Nationalstrassen allein lassen sich die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nicht lösen. Dafür sind Ausbauten des öffentlichen Verkehrs, des Langsamverkehrs sowie des privaten Verkehrs auf dem untergeordneten Strassennetz notwendig. Es ist dabei vorgesehen, dass schwergewichtig in Vorhaben des öffentlichen Verkehrs investiert wird.

Die Behebung der nachweislichen Engpässe auf dem Nationalstrassennetz – ein Grundanliegen der Initiative – soll rasch an die Hand genommen werden. Es braucht ein Programm, das die dringendsten Ausbauprojekte priorisiert. Vorrang muss die Sanierung jener Bereiche des Nationalstrassennetzes und in den Agglomerationen haben, die nachweislich am stärksten belastet sind. Das Programm ist ferner auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und – sollte der NFA noch nicht in Kraft sein – der Kantone abzustimmen.

Der Verfassungsauftrag für dieses Programm soll in Artikel 197 Ziffer 1 der Übergangsbestimmungen geschaffen werden. Danach legt der Bund ein Jahr nach An-

nahme von Artikel 81 Absatz 2 ein Programm für die Kapazitätserweiterung des Nationalstrassennetzes und zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in städtischen Gebieten vor. Der Gegenvorschlag enthält ebenfalls eine Frist für die Umsetzung des Programms. Im Unterschied zur Initiative wird die Frist jedoch von zehn auf acht Jahre verkürzt, und massgebend ist nicht der Baubeginn, sondern die öffentliche Auflage. Damit können die rechtsstaatlichen Verfahren für die Genehmigung der Vorhaben eingehalten werden.

5.2.3.2 Inhalt des Programms

Die genauen Nationalstrassenabschnitte, welche im Rahmen der Umsetzung des Gegenvorschlags ausgebaut werden sollen, werden im integrierten Programm bezeichnet. Die Verkehrsmodellierung des ARE gibt jedoch erste Anhaltspunkte über die Prioritäten sowie über die konkreten Strecken und Räume (vgl. folgende Tabelle).

Klassierung der Kapazitätsgenässe auf dem Nationalstrassennetz 2020

Szenario TIEF +24% MIV auf Autobahnen ¹		Szenario HOCH +40% MIV auf Autobahnen ¹		Raum
1. Priorität Auslastung >105% über der Kapazitätsgrenze, ohne saisonale Überlastungen	2. Priorität Auslastung im Bereich der Kapazitätsgrenze (>100%), ohne saisonale Überlastungen	3. Priorität Auslastung über der Kapazitätsgrenze (>100%) oder saisonale Überlastungen		
A1/A2: Härkingen – Wigertal (8) A1: Luterbach – Oensingen (7) A4: Andelfingen – Schaffhausen Nord (14a)	A4: Schaffhausen Nord - Bargen (14b)	A1: Nyon – Rolle (1b) A2: Göschenen – Airolo (17) A3: Landquart – Sargans (21) A5: Biel West – Ligerz (20) A8: Faulensee – Interflaken West (19a) A8: Interflaken Ost – Iseltwald (19b) A8: Sarnen Süd – Sachseln Süd (16e)		Ausserhalb der Agglomerationen
A1: Dietikon – Limmattal – Zürich Nord (10a) A1: Effretikon – Winterthur Ost (11a) A3: Wallisellen – Brunau (12a) A4: Brunau – Fildern (12b) A2: Basel Süd/Ost – Augst (9)	A3: Brunau – Thalwil (12c)	A1: Neuenhof – Dietikon (10b) A1: Wallisellen – Effretikon (11b)		Zürich/Winterthur
A1: Morges Ouest – Cossonay (2a) A9: Villars-Sie-Croix – La Croix/Beimont (3a) A1: Meyrin – Le Vengeion – Nyon (1a)	A1: Cossonay – La Sarraz (2b) A1: Rolle – Morges Ouest (2c)			Basel Lausanne Genf
A1: Neufeld – Wankdorf (4) A6: Muri – Wankdorf (5a) A2: Emmen Nord – Luzern Süd (16a) A2: Horw – Lopper (16b) A2: Lugano Süd – Melide (18a) A1: St. Gallen Kreuzbleiche – St. Gallen-St.Fiden (13a) A4: Rühof (Rotkreuz) – Blegi (15a) A9: Montreux – Villeneuve (3b)	A1: Wankdorf – Schönbühl (6a) A2: Luzern Süd – Horw (16c) A8: Sarnen – Lopper (16d) A2: Melide – Mendrisio (18b)	A1: Schönbühl – Kirchberg (6b) A6: Rubigen – Muri (5b)		Bern Luzern Lugano St. Gallen
	A9: La Croix/Beimont – Montreux (3c)	A1: Neudorf – Meggenhuus (13b) A4: Fildern – Alftorn a. A. (12d)		andere Agglomerationen und isolierte Städte

¹ Leistungsfähigkeit während mehr als 50 Stunden im Jahr überschritten

Die in 1. Priorität aufgelisteten Strecken sind vordringlich zu behandeln. Aus heutiger Sicht müssen dabei die Abschnitte ausserhalb der Agglomerationen zwingend ausgebaut werden. Es sind dies:

- A1: Härkingen–Wiggertal;
- A1: Luterbach–Oensingen und
- A4: Andelfingen–Schaffhausen Nord.

Der Belag der Nationalstrasse zwischen Härkingen und Wiggertal muss dringend vollständig saniert werden. Der Ausbau dieser Strecke wird vorgezogen und erfolgt in den nächsten Jahren gleichzeitig mit dieser Sanierung. Die Planung ist bereits eingeleitet.

Verschiedene Strecken 1. Priorität in den Agglomerationen weisen ebenfalls einen hohen Handlungsbedarf auf. Betroffen sind folgende Agglomerationsräume:

- Die fünf grossen Agglomerationen der Schweiz: Zürich, Basel, Lausanne, Genf und Bern.
- Zusätzlich die Agglomerationen Luzern und Lugano, welche vom Verkehr auf der Nord-Süd-Achse betroffen sind, sowie die Agglomerationen Winterthur und St. Gallen, welche vom Verkehr auf der West-Ost-Achse betroffen sind.

Die kritischen Abschnitte in diesen Bereichen sind zusammen mit den Kantonen und den Städten aus gesamtverkehrlicher und raumplanerischer Sicht zu prüfen. Gestützt auf diese Analyse ist zu entscheiden, welche Investitionen in Schiene bzw. Strasse notwendig sind. Das Ergebnis wird ebenfalls in das integrierte Programm aufgenommen. Die Fristen für das Programm müssen so terminiert werden, dass dringliche Projekte spätestens acht Jahre nach Annahme des Gegenvorschlags öffentlich aufgelegt werden können.

Im Rahmen des Sachplans Strasse werden weitere Strecken 2. und 3. Priorität geprüft. Dabei werden eine enge Koordination mit dem Sachplan Schiene und eine Abstimmung mit den geplanten Angebotsausweitungen beim öffentlichen Verkehr im Rahmen von BAHN 2000, 2. Etappe vorgenommen.

5.2.3.3 Stellungnahme der BPUK

Die BPUK (Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz) hat zum Entwurf des Gegenvorschlags im Rahmen einer konferenziellen Vernehmlassung Stellung nehmen können.

Die Konferenz unterstützt den gesamtheitlichen Ansatz im Gegenvorschlag, die Verkehrspolitik möglichst optimal mit der Raumordnungs- und Umweltpolitik zu verknüpfen und zu koordinieren. Es wird ausdrücklich begrüsst, dass sich der Bund künftig vermehrt beim Agglomerationsverkehr engagieren will. Nach Ansicht der Konferenz herrschen in den Agglomerationen in der Tat die grössten Verkehrsprobleme, die mit entsprechenden Ausbauten der Verkehrsinfrastrukturen gelöst werden müssen. Mehrheitlich wird das Konzept des Gegenvorschlags ausdrücklich unterstützt, teils mit gewissen Vorbehalten. So stehen die fünf grossen Agglomerationen im Vordergrund, aber auch die kleineren Agglomerationen sollen davon profitieren,

und die ländlichen und Bergregionen dürfen nicht vernachlässigt werden. Ferner dürfen die Agglomerationen und die Nationalstrassen nicht so verknüpft werden, dass eine Abhängigkeit entsteht; vielmehr sind die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und dessen Unterhalt ohne Verzug weiterzuführen. In jedem Fall wünschen die Kantone, bei der Gestaltung der Agglomerationsprogramme eingebunden zu werden.

Die Konferenz ist sich ebenfalls einig, dass die zweite Gotthardröhre nicht vordringlich ist. Einzig der Kanton Tessin kann dem Gegenvorschlag nur zustimmen, wenn der zweite Gotthardtunnel gebaut wird.

5.2.4 Auswirkungen

5.2.4.1 Auf die Wirtschaft

Im Vergleich zur Initiative weist der Gegenvorschlag aus wirtschaftlicher Sicht grössere Vorteile auf. Mit einem auf die notwendigen Strecken beschränkten Ausbau der Nationalstrassen lassen sich Staus und entsprechende Staukosten gezielt vermindern. Knappe Mittel werden effizient eingesetzt. Gleichzeitig führt die stärkere Priorisierung auf Agglomerationen und die dort vorherrschenden Verkehrsprobleme insgesamt zu einer wesentlich grösseren Reduktion von Staukosten, da ein beträchtlicher Teil der heutigen Staus in Agglomerationen stattfindet. Eine gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Agglomerationen erhöht die Standortattraktivität der Kerngebiete und verbessert die wirtschaftliche Position der Schweiz gegenüber dem Ausland.

5.2.4.2 Auf die Gesellschaft

Von einer Verbesserung der Verkehrssituation in den Städten und Agglomerationen profitieren rund 70 Prozent der Bevölkerung. Im Vergleich zur Initiative lässt sich so die Standort- und Lebensattraktivität dieser Gebiete und damit der Schweiz insgesamt deutlich verbessern.

Mit dem Gegenvorschlag des Bundes bleibt der landesweite Zugang zur Mobilität für alle Bevölkerungs- und Landesteile gewährleistet.

5.2.4.3 Auf die Umwelt

Der Gegenvorschlag hat voraussichtlich weniger negative Umweltauswirkungen als die Initiative. Es ist davon auszugehen, dass die Verflüssigung des Verkehrs auf der Autobahn wiederum neuen motorisierten Verkehr hervorrufen wird. Die Vorteile der Staubeseitigung würden dadurch zum Teil ausgeglichen. Immerhin ist vom beabsichtigten Agglomerationsprogramm gleichzeitig eine Verringerung dieser negativen Umweltauswirkungen zu erwarten. Dadurch wäre die Zunahme der Emissionen von Luftschadstoffen, CO₂ und Lärm auf der Autobahn wenigstens teilweise kompensiert.

5.2.4.4 Auf die Raumentwicklung

Indem er für die Behebung nachgewiesener Engpässe in den Agglomerationsgebieten gesamtheitliche Lösungen anstrebt, welche die Möglichkeiten eines Ausbaus des öffentlichen Verkehrs und die Massnahmen der Raumplanung miteinbeziehen, kommt der Gegenvorschlag den Anliegen der Raumordnungspolitik entgegen.

5.2.4.5 Auf den öffentlichen Verkehr

Im Gegenvorschlag wird das Nationalstrassennetz bedarfsgerecht und in Abstimmung mit den geplanten Angebotsverbesserungen beim öffentlichen Verkehr ausgebaut. Der Verzicht auf den vollständigen Ausbau der Nationalstrassen zwischen Bern und Zürich sowie zwischen Genf und Lausanne berücksichtigt die starke Marktstellung des öffentlichen Verkehrs im Personenverkehr zwischen diesen Städten und stellt gleichzeitig sicher, dass die strassenseitigen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie im Interesse eines optimal funktionierenden Gesamtverkehrssystems am dringendsten gebraucht werden. Vom gezielten Bereitstellen zusätzlicher Strassenkapazitäten in den Agglomerationen profitiert nämlich nicht zuletzt auch der strassengebundene öffentliche Verkehr in den Städten.

Der Verzicht auf den Ausbau der Nationalstrasse zwischen Erstfeld und Airolo trägt der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene Rechnung, bekräftigt gegenüber der EU den Willen der Schweiz, an der Verlagerungspolitik festzuhalten, und vermeidet Parallelinvestitionen in die Verkehrsträger Strasse und Schiene.

6 Personelle, finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Weder die Initiative noch der Gegenvorschlag haben unmittelbar nennenswerte personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone. Die beschlossenen Ausbauten würden zunächst in das Mehrjahresprogramm aufgenommen und dann nach Massgabe der Zeitvorgaben geplant, projektiert und gebaut. Der verwaltungsinterne Aufwand kann mit dem heutigen personellen Bestand bewältigt werden, zumal die eigentlichen Arbeiten – wie schon heute – ohnehin von der Privatwirtschaft geleistet werden. Anders sieht es später für den Betrieb der ausgebauten Strecken aus, zumal wenn die zweite Gotthardröhre eröffnet würde. Hier wäre eine personelle Aufstockung wahrscheinlich. Das Ausmass ist aber nicht bezifferbar.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen beider Vorlagen sind vor allem in den Ziffern 4.2.1 und 5.2.4.1 beschrieben.

Sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag haben insbesondere für den Bund bedeutende finanzielle Konsequenzen. Der Bundesrat wird in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen, wie sie unter Ziffer 5.2.2 und 5.2.3 dargelegt sind, ein für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr und die allgemeinen Bundesfinanzen tragbares Niveau anstreben. Sollten die notwendigen Massnahmen den Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr oder die allgemeinen finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigen, würde der Bundesrat dem Parlament eine

Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags beantragen. Eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags könnte aus denselben Gründen auch für den Fall der Annahme der Initiative notwendig werden. Aus heutiger Sicht wären die durch die Initiative und den Gegenvorschlag verursachten Ausgaben für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr tragbar. Mit Blick auf die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Schuldenbremse wären sie es indessen für die allgemeinen Bundesfinanzen ohne zusätzliche strukturelle Belastung nicht mehr.

7 Schlussfolgerungen

Die in der Initiative vorgeschlagenen Ausbauten des Nationalstrassennetzes erfolgen nicht aus einer Gesamtsicht; sie sind zu wenig differenziert. Der Bundesrat verfolgt demgegenüber eine gesamtheitliche Verkehrspolitik unter Einbezug aller Verkehrsträger. Die Grundlagen und Instrumente, um die künftige Mobilität nachhaltig zu bewältigen, sind grossteils vorhanden. Sie sind nun schrittweise umzusetzen.

Der Bundesrat übernimmt in einem Gegenvorschlag die unbestrittenen Punkte der Initiative, merzt deren Mängel aus und schafft neu die Grundlagen für die Lösung der schwierigen Verkehrsprobleme in den Agglomerationen. Das griffige Instrument hierzu, das der Bundesrat ein Jahr nach Annahme des Gegenvorschlags unterbreitet, ist ein verkehrübergreifendes, integriertes Programm, das die dringend auszubauenden Nationalstrassenstrecken und die notwendigen Verkehrsprojekte in den Agglomerationen auflistet.