

13.077

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über
den Strassentransitverkehr im Alpengebiet
(Sanierung Gotthard-Strassentunnel)**

vom 13. September 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2011 | P | 11.3177 | Sanierung des Gotthard-Strassentunnels.
Auffangen des Lastwagen-Mehrverkehrs am Simplon.
(S 22.9.11, Imoberdorf) |
| 2012 | P | 12.3016 | Gegenüberstellung einer Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und einer kapazitätsneutralen zweiten Gotthardröhre.
(N 24.9.12, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR) |

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

13. September 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Im Hinblick auf die anstehende Sanierung des Gotthard-Strassentunnels beantragt der Bundesrat, im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet festzuschreiben, dass eine zweite Tunnelröhre gebaut werden kann, diese aber nach der Sanierung nur einspurig betrieben werden darf. Damit bleibt der Alpenschutzartikel gewahrt und es kann eine finanziell und funktional sinnvolle Lösung gefunden werden, die auch den Anliegen des Kantons Tessin Rechnung trägt.

Ausgangslage

Der 16,9 Kilometer lange Gotthard-Strassentunnel wurde am 5. September 1980 eröffnet und ist seit über 30 Jahren in Betrieb. Zwischen 2020 und 2025 muss der dannzumal seit 40 Jahren in Betrieb stehende Tunnel saniert und erneuert werden. Ohne diese Arbeiten könnten die Funktionstüchtigkeit und somit die Sicherheit im Gotthard-Strassentunnel ab 2025 nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat hat sich eingehend mit verschiedenen Sanierungsvarianten auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass eine umfassende Sanierung und Erneuerung des Gotthard-Strassentunnels ohne zweite Tunnelröhre zwar grundsätzlich machbar, aber mit beachtlichen Nachteilen verbunden wäre. Aus diesem Grund hat er sich für den Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit anschliessender Sanierung der bestehenden Tunnelröhre und Beschränkung der Kapazitäten auf je eine Fahrspur pro Röhre entschieden. Nach der Sanierung des bestehenden Tunnels dürfen die beiden Tunnelröhren je nur einspurig betrieben werden. Dieses Verkehrsregime garantiert die Verfassungskonformität einer zusätzlichen Tunnelröhre, verbessert Sicherheit und Verfügbarkeit markant und hat keinen negativen Einfluss auf die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Die Gesamtkosten für den Bau einer neuen Röhre einschliesslich der Sanierung der bestehenden Röhre belaufen sich auf rund 2788 Millionen Franken.

Mit der gesetzlichen Beschränkung auf eine Fahrspur pro Richtung nach der Sanierung wird klargestellt, dass auch ein temporärer Betrieb von mehr als zwei Fahrspuren – z. B. während der Ferienzeit – künftig verboten bleibt.

Mit dieser Vorlage wird weiter das bereits heute bestehende, im Zusammenhang mit dem schweren Lastwagenunfall und dem damit verbundenen Tunnelbrand vom 24. Oktober 2001 eingeführte Dosiersystem für schwere Motorwagen zur Güterbeförderung einschliesslich schwere Sattelmotorfahrzeuge ins Gesetz aufgenommen. Das System hat sich seit seiner Einführung bewährt.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Gotthard-Strassentunnel (GST)

Die Gotthardachse ist die wichtigste alpenquerende Strassenverbindung der Schweiz. Der Gotthard-Strassentunnel (GST) ist der längste Strassentunnel der Alpen und der drittlängste Strassentunnel der Welt. Er verbindet Göschenen im Kanton Uri mit Airole im Kanton Tessin.

Der 16,9 Kilometer lange GST wurde am 5. September 1980 eröffnet und ist seit über 30 Jahren in Betrieb. Seither haben über 170 Millionen Fahrzeuge den GST durchquert. Mit der Inbetriebnahme des GST wurde der zuvor betriebene Bahnverlad für Personenwagen (PW) durch den Gotthard-Scheiteltunnel eingestellt.

2012 betrug das Verkehrsaufkommen im GST rund 6,3 Millionen Fahrzeuge (Güterverkehr, Personenverkehr). Davon waren gut 896 000 schwere Motorwagen einschliesslich Sattelmotorfahrzeuge (LKW). Auf den anderen Alpenübergängen der Schweiz verkehrten im Jahr 2012 insgesamt rund 4,4 Millionen Fahrzeuge. Davon waren rund 322 000 LKW. Diese verteilten sich wie folgt: Gut 182 000 LKW verkehrten auf der San Bernardino-Achse, 85 000 LKW wählten den Simplon und gut 55 000 LKW fuhren durch den Grosse Sankt Bernard.

Der GST besteht aus einer Tunnelröhre, die im Gegenverkehr betrieben wird. Im GST sind keine Pannestreifen vorhanden. Parallel zur Tunnelröhre verläuft ein Sicherheitsstollen. Die nördlichen und die südlichen Anschlussstrecken zum GST sind als vierspurige Autobahnen gebaut. Aufgrund der auch für die Schweiz geltenden Vorgaben der EU müsste der GST heute aufgrund des prognostizierten Verkehrsaufkommens von mehr als 10 000 Fahrzeugen pro Tag und Fahrstreifen als Doppelröhrentunnel mit Richtungsverkehr gebaut werden.¹

Aus Sicherheitsgründen wird der Schwerverkehr im Norden in Erstfeld und im Süden in Bodio vordosiert und vor den Tunnelportalen mittels Lichtsignalanlagen dosiert (sog. «Tropfenzähler»).

1.1.2 Exkurs: Die NEAT Gotthard

Die neue Alpentransversale (NEAT) Gotthard, die aus den beiden Bahn-Basistunneln Gotthard und Ceneri besteht, geht 2019 in Betrieb. Als Flachbahn ermöglicht die NEAT kürzere Fahrzeiten und eine höhere Produktivität der Bahn. Dadurch können die Fahrzeiten für den Personenverkehr von der Deutschschweiz ins Tessin um eine Stunde verkürzt, das Verkehrsangebot verdoppelt und eine Kapazitätssteigerung im Bereich des Schienengüterverkehrs erreicht werden.²

¹ Vgl. Richtlinie 2004/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Strassennetz.

² Weitergehende Informationen zur NEAT unter: www.bav.admin.ch > NEAT.

1.1.3 Notwendige Sanierung des GST

Nach dannzumal rund 40 Betriebsjahren muss der GST in den nächsten 8–13 Jahren – zwischen 2020 und 2025 – umfassend saniert und erneuert werden. Ohne diese Massnahmen können die Funktionstüchtigkeit und somit die Sicherheit im GST ab 2025 nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden.

Im Rahmen der im Herbst 2008 ausgelösten integralen Studie «Globales Erhaltungskonzept Gotthard» wurde das Vorgehen zur Sanierung des 1980 in Betrieb genommenen GST detailliert untersucht. Die notwendigen Sanierungsarbeiten wurden anhand des Zustands, der prognostizierten Zustandsentwicklung der baulichen Substanz, der Verfügbarkeit der Ersatzkomponenten sowie der notwendigen Massnahmen zur Erreichung der aktuellen Normen- und Richtlinienkonformität festgelegt. Es sind einerseits Massnahmen zur baulichen Erneuerung und andererseits Massnahmen zur Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität erforderlich.

Die umfassende Sanierung und Erneuerung des GST beinhaltet insbesondere folgende Massnahmen:

Bauliche Erneuerung

- Zwischendecke und Innengewölbe

Die Zwischendecke, die sich über die gesamte Tunnellänge erstreckt und von zentraler Bedeutung für die Funktionsweise moderner Tunnelanlagen ist, ist bereits heute teilweise schadhaft und statisch unterdimensioniert. Sie muss abgebrochen und erneuert werden. Ebenfalls erneuerungsbedürftig ist das Innengewölbe des GST.

- Fahrbahnbelag

Der Fahrbahnbelag wurde seit der Inbetriebnahme 1980 nicht ersetzt. Die Deckschicht muss im Rahmen der Sanierungsarbeiten ersetzt werden.

Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität

- Verkehrstechnischer Nutzraum

Die Höhe des verkehrstechnischen Nutzraums entspricht mit den heute vorhandenen 4,50 Metern nicht mehr den aktuellen Normanforderungen, die – für neue Bauwerke – eine Höhe von 5,20 Metern vorsehen. Diese Höhe liesse sich für den GST nur durch Absenken der Fahrbahn und Anheben der Zwischendecke erreichen. Das Absenken der Fahrbahn wäre mit hohen Investitionskosten und einem erhöhten bautechnischen Risiko verbunden. Deshalb wird darauf verzichtet. Durch das Anheben der Zwischendecke resultiert ein verkehrstechnischer Nutzraum von 4,80 Meter. Im Hinblick auf die Sicherheit ist dies nicht problematisch, wenn gleichzeitig die nachstehenden Arbeiten an der Tunnellüftung erfolgen.

- Tunnellüftung

Die Lüftungszentralen müssen umgebaut werden. Ferner sind zusätzliche Kavernen und eine Überfirstung (Erweiterung des Raumes oberhalb der Tunneldecke) für die neuen Strahlventilatoren nötig. Mit diesen Massnahmen kann die Richtlinienkonformität gewährleistet werden. Die Absaugven-

tilatoren und die dafür notwendigen Kavernen führen zu einer Erhöhung der Absaugkapazität und stellen die notwendigen Redundanzen sicher. Die Strahlventilatoren ihrerseits gewährleisten eine ausreichende Kontrolle der Längslüftung. Beide Massnahmen führen zu einer Erhöhung der Sicherheit im Ereignisfall.

Aufgrund der grossen Eingriffstiefe zur Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität sowie zur umfassenden baulichen Erneuerung, des enormen Volumens der wichtigsten Massnahmen sowie der Notwendigkeit, den Tunnelbetrieb nur unter betriebssicheren Verhältnissen – namentlich mit einer über die ganze Tunnellänge voll funktionierenden Lüftungsanlage – zuzulassen, lässt sich die Umsetzung nur mittels länger andauernden Vollsperrungen realisieren. Mit Sperrungen lediglich während der Nacht (Nachtsperrungen) könnten die notwendigen Arbeiten nicht durchgeführt werden.

1.1.4 Grundlagenberichte

Zur Sanierung des GST wurden drei Grundlagenberichte erarbeitet:³

Bericht des Bundesrates vom 17. Dezember 2010, Erfüllung Postulat KVF-S

In Erfüllung des Postulates 09.3000 der Kommission für Verkehrs- und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) hat der Bundesrat am 17. Dezember 2010 den Bericht «Sanierung des Gotthard-Strassentunnels; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 09.3000, KVF-S vom 12. Januar 2009» gutgeheissen und der KVF-S übergeben.

Der Bericht behandelt zwei Themenkreise: Der erste Themenkreis umfasst den Bereich der Sanierung der bestehenden Tunnelröhre in technischer und organisatorischer Hinsicht. Er enthält eine umfassende Auslegeordnung und beschreibt zwei Best-Varianten mit Bahnersatz zur Sanierung des GST mit den Konsequenzen für die Verkehrsführung. Der zweite Themenkreis nimmt die Fragestellungen zu einer zweiten Tunnelröhre in einer umfassenden Form auf.

Regionalwirtschaftliche Auswirkungen, Synthesebericht vom 18. Oktober 2011

Die KVF-S hat im Rahmen der Diskussion zum Bericht des Bundesrates vom 17. Dezember 2010 eine ergänzende Untersuchung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen einer sanierungsbedingten Sperrung sowie des Baus einer allfälligen zweiten Tunnelröhre (ohne Kapazitätserweiterung) gefordert. Dies unter Berücksichtigung der Wünsche der Kantone Uri, Tessin, Wallis und Graubünden, die von der Sanierung voraussichtlich am stärksten betroffen sein werden.

Der entsprechende Synthesebericht «Regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Varianten zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels, Synthesebericht vom 18. Oktober 2011» zeigt auf, dass sich die Erreichbarkeit der Kantone Uri und Tessin bei allen Sanierungsvarianten verschlechtern wird. Die resultierenden negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft der Kantone bleiben vergleichsweise gering. Für den Tourismus und den Einkauf sowie die verladende Wirtschaft betragen sie maximal 1,5–3,5 % der Bruttowertschöpfung der Kantone Tessin, Uri und

³ Die einzelnen Berichte sind einsehbar unter:
www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrasse > Gotthard-Strassentunnel

Graubünden. Ferner ist davon auszugehen, dass das Potenzial, das sich aufgrund der Bautätigkeit ergibt, die negativen Auswirkungen, insbesondere auch diejenigen auf den Tourismus und die verladende Wirtschaft, per Saldo überwiegen wird.

Rollende Landstrasse (RoLa), Synthesebericht vom 24. Januar 2012

In seinem Bericht vom 17. Dezember 2010 hat der Bundesrat dargelegt, dass bei einem Verzicht auf eine zweite Tunnelröhre während der sanierungsbedingten Sperrung des GST für den Schwerverkehr eine sogenannte Kurz-RoLa durch den Gotthard-Basistunnel (Rynächt-Biasca) betrieben werden müsste. Das Funktionieren dieses Alternativangebots für den Schwerverkehr ist von zentraler Bedeutung. Zur Erhärtung der gemachten Aussagen wurden daher ergänzende Abklärungen vorgenommen. Der Synthesebericht «Sanierung Gotthard-Strassentunnel Rollende Landstrasse (RoLa), Synthesebericht vom 24. Januar 2012» bestätigt die Kernaussagen vom 17. Dezember 2010. Eine Kurz-RoLa wäre technisch machbar. Sie könnte leistungsfähig und attraktiv ausgestaltet werden. Allerdings wäre eine Kurz-RoLa kostspielig.

Die Möglichkeit einer Lang-RoLa (Basel–Lugano/Chiasso oder Basel–Domodossola–Novarra) wurde im Bericht hingegen grundsätzlich verworfen. Der Bundesrat hat jedoch im Rahmen seiner Botschaft vom 22. Mai 2013⁴ zu Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard den Willen geäußert, bis 2020 einen 4-Meter-Korridor auf der Gotthardachse zu realisieren, womit eine Lang-RoLa zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls wieder zu prüfen wäre.

Gestützt auf die Grundlagenberichte wurde ein breiter Variantenfächer untersucht. Daraus resultierten folgende Sanierungsvarianten:

Varianten 1: Sanierung der bestehenden Tunnelröhre ohne Neubau einer zweiten Tunnelröhre

Variante 1A: Vollsperrung ohne Sommeröffnung des GST

(im Bericht vom 17. Dezember 2010 des Bundesrates als Variante 1 bezeichnet)

- Sperrung des GST für Bauarbeiten während 365 Tagen pro Jahr für rund 2,5 Jahre (der GST ist ungefähr 900 Tage gesperrt).

Variante 1B: Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung des GST

(im Bericht vom 17. Dezember 2010 des Bundesrates als Variante 2 bezeichnet)

- Sperrung des GST für Bauarbeiten während 280 Tagen pro Jahr.
- Sperrung erfolgt von Mitte September bis Ende Juni, der GST ist somit während der Hauptreisezeit im Sommer offen (der GST ist ungefähr 980 Tage, verteilt auf 3,5 Jahre, gesperrt).

Variante 1C: Vollsperrung mit langer Sommeröffnung des GST

(im Bericht vom 17. Dezember 2010 des Bundesrates als Variante 3 bezeichnet und weniger detailliert beschrieben)

- Sperrung des GST für Bauarbeiten während rund 150 Tagen pro Jahr.

- Sperrung erfolgt von November bis März, der GST ist somit im Frühjahr (Ostern und Pfingsten) und im Sommer, während der Hauptreisezeit, offen (der GST ist ungefähr 1050 Tage, verteilt auf 7 Jahre, gesperrt).

Variante 2: Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit anschliessender Sanierung der bestehenden Röhre und einspuriger Verkehrsführung nach der Sanierung (ohne Kapazitätserweiterung)

- Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit darauffolgender Sanierung der bestehenden Röhre.
- Sperrung des GST im Rahmen der Überbrückungsmassnahmen für insgesamt 140 Tage.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Gestützt auf die fundierten und umfassenden Analysen sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen Vor- und Nachteile ist der Bundesrat in der Gesamtbetrachtung zum Schluss gekommen, dass der Variante 2 «Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit anschliessender Sanierung der bestehenden Röhre und einspuriger Verkehrsführung nach der Sanierung (ohne Kapazitätserweiterung)» gegenüber den anderen geprüften Sanierungsvarianten der Vorzug zu geben ist.

Die hier beantragte Sanierungsvariante sieht den Bau einer neuen Tunnelröhre vor. Die Gesamtkosten für diese Variante belaufen sich auf rund 2788 Millionen Franken (Preisstand Erneuerung und Sanierung bestehende Tunnelröhre 2009, Neubau zweite Tunnelröhre 2010, ohne Mehrwertsteuer, Kostengenauigkeit +/-30 %). In den ersten Jahren nach Inbetriebnahme ist mit zusätzlichen jährlichen Betriebs- und Unterhaltskosten von rund 10 Millionen Franken, über den gesamten Lebenszyklus gesehen mit jährlichen Folgekosten für Betrieb und Unterhalt von 25–30 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.⁵ Bei den Varianten ohne zweite Tunnelröhre wären diesen Kostenbetrachtungen die alle 30–40 Jahre erneut anfallenden Kosten für den temporären LKW-Verlad gegenüberzustellen.

Nach Inbetriebnahme der zweiten Tunnelröhre wird der bestehende GST geschlossen und umfassend saniert und erneuert. Während dieser Zeit wird der Verkehr durch die neue Tunnelröhre geführt (Gegenverkehrsregime). Nach Abschluss der Sanierungs- und Erneuerungsarbeiten wird der Verkehr in beiden Tunnelröhren im Einbahnsystem auf je einer Fahrspur geführt. Die rechte Spur darf nicht als Fahrspur benützt werden. Sie dient allein als Pannestreifen; im Fall eines Unfalls steht sie somit den Rettungsdiensten zur Verfügung oder kann von Pannenfahrzeugen benützt werden.

Für die Realisierung dieser Lösung muss der GST vor Inbetriebnahme der zweiten Tunnelröhre für insgesamt 140 Tage in zwei Etappen (einmal für 50 Tage und einmal für 90 Tage) vollständig gesperrt werden. Dies, weil im bestehenden GST Überbrückungsmassnahmen vorgenommen werden müssen, um bis zur Inbetriebnahme der zweiten Tunnelröhre die Sicherheit zu gewährleisten. Während diesen

⁵ Vgl. auch Auslegeordnung Strassenbenutzungsgebühren, 19. Dezember 2012, Beilage zum erläuternden Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel), www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Verfahren > 2012 > UVEK

140 Tagen bestehen keine bahnsseitigen Alternativen für den Personen- und für den Schwerverkehr auf der Gottard-Achse. Diese Verkehre müssen daher vorwiegend über andere in- oder ausländische Alpenübergänge abgewickelt werden. Um die Leistungsfähigkeit dieser Routen während der temporären Schliessung des GST sicherzustellen, sollen die Sperrungen nicht während der verkehrsintensiven Zeit im Sommer, sondern im Frühling und im Herbst erfolgen und die Passstrasse, die im Rahmen von Erhaltungsmaßnahmen vorgängig in Stand gestellt wird, so lange wie möglich für den Personenverkehr geöffnet werden. Ebenfalls saniert sein werden bis zu diesem Zeitpunkt die San-Bernardino- und die Simplon Strecke, sodass insbesondere keine Baustellen den Verkehrsfluss stören. Nebst anderen Verkehrsmanagementmassnahmen (z. B. Dosierung des Schwerverkehrs) werden die Verkehrsteilnehmenden auch hier mittels frühzeitiger, grossräumiger und gezielter Information bereits bei den Grenzübergängen über die möglichen Alternativrouten orientiert werden.

Gleichzeitig soll das heute bereits bestehende und im Zusammenhang mit dem schweren Unfall vom 24. Oktober 2001 eingeführte Dosiersystem (Tropfenzähler-system) gesetzlich festgeschrieben werden. Die Dosierung des LKW-Verkehrs hat sich bewährt und soll auch weiterhin die Sicherheit im Tunnel gewährleisten und dafür sorgen, dass zwischen den einzelnen LKW während der Durchfahrt ein genügend grosser Abstand eingehalten wird.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Vorteile der gewählten Lösung

Durch den Bau einer zweiten Tunnelröhre am GST können Funktionalität, Sicherheit, Verträglichkeit und Verfügbarkeit dieser Route erhöht werden. Zwar sind bei dieser Variante kurzfristig betrachtet die Investitionskosten und die Bauzeit höher als bei den übrigen Varianten (vgl. Ziff. 1.3.2), dennoch überwiegen ihre spezifischen Vorteile. So sind die höheren Investitions- und Betriebskosten insofern nachhaltig, als ein gesteigerter Nutzwert entsteht. Bei den anderen Varianten fallen für Verkehrsführung und Verkehrsmanagement während der Zeit der Vollsperrung hohe Kosten an, ohne dass dafür ein bleibender Mehrwert generiert wird (Aufhebung des Bahnverlads für den Personen- und den Güterverkehr nach Abschluss der Sanierung). Diese Kosten fallen zudem bei jedem Erhaltungszyklus und damit alle 30–40 Jahre erneut an. Der Nachteil, dass künftig zwei Tunnelröhren betrieben und unterhalten werden müssen, wird durch den Umstand, dass bei den jährlichen Unterhaltsarbeiten und bei einer nächsten umfassenden Sanierung und Erneuerung (nach ungefähr 40 weiteren Betriebsjahren) Sperrnächte oder Alternativangebote nicht mehr nötig sind, mehr als aufgewogen.

Nicht ausser Acht zu lassen ist zudem, dass – auch wenn der GST für die notwendigen Überbrückungsmassnahmen für rund 140 Tage gesperrt werden muss – die negativen regionalwirtschaftlichen Auswirkungen bei der vom Bundesrat gewählten Variante am geringsten ausfallen. Auch ist im Vergleich zu den anderen Varianten die Periode, in der mit Umwegverkehr zu rechnen ist, am kürzesten. Nach Abschluss der Arbeiten steht dem Personen- und dem Güterverkehr mit dem GST und der neu erstellten zweiten Tunnelröhre zudem ein redundantes System zur Verfügung, ohne dass dabei die Transitstrassenkapazitäten auf der Gotthardroute erhöht werden. Bei

Ereignissen (z. B. Pannen oder Unfällen) sowie bei grösseren Unterhaltsarbeiten, die heute meist eine temporäre Schliessung des GST notwendig machen, kann der Verkehr künftig in beide Richtungen aufrechterhalten werden, indem er im Gegenverkehrsregime durch eine Röhre geführt wird. Zudem ist die vom Bundesrat gewählte Sanierungsvariante die einzige Variante, bei der eine Lösung realisiert wird, die auch späteren Generationen einen Unterhalt ohne Vollsperrungen des GST ermöglicht. Dies ist umso bedeutungsvoller, als davon auszugehen ist, dass dannzumal weder die notwendigen Bahnkapazitäten für den Fahrzeugverlad noch die benötigten Installationsflächen für die Verladeeinrichtungen zur Verfügung stehen werden.

Weiter hat der Bundesrat auch den Sicherheitsaspekt in seine Überlegungen einbezogen. Obwohl der GST heute zu den sichersten Nationalstrassentunneln zählt, wird mit der vom Bundesrat gewählten Sanierungsvariante ein zusätzlicher Gewinn an Sicherheit erzielt. Der heutige GST weist keine Pannestreifen, sondern nur Nothaltebuchten auf. Mit der vorgesehenen Ausgestaltung der beiden Tunnelröhren mit je einer Fahrspur und einem Pannestreifen kann die Sicherheit markant verbessert werden. Sobald beide Tunnelröhren in Betrieb genommen werden können, gibt es in den Tunnelröhren zudem keinen Gegenverkehr mehr, wodurch die Eintretenswahrscheinlichkeiten von Frontal- und Streifkollisionen praktisch auf null reduziert werden (vgl. Ziff. 3.5).

Schliesslich hat die Sanierungsvariante des Bundesrates keine Auswirkungen auf das Verlagerungsziel; an diesem soll unverändert festgehalten und die Verlagerungspolitik soll wie bisher weitergeführt werden.

Der Vergleich der geprüften Sanierungsvarianten hat gezeigt, dass alle spezifische Vor- und Nachteile haben. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass die Sanierungsvariante mit zweiter Röhre und Fahrspurbeschränkung (ohne Kapazitätserweiterung) sowohl vom Aufwand und von den Kosten als auch von der Sicherheit und Nachhaltigkeit her langfristig die sinnvollste Lösung ist.

1.3.2 Andere geprüfte Sanierungsvarianten

Geprüft wurden insbesondere Varianten, die nicht den Bau einer zweiten Röhre vorsehen (vgl. Ziff. 1.1.4). Eine umfassende Sanierung und Erneuerung des GST ohne zweite Tunnelröhre ist grundsätzlich machbar, sie bedingt aber umfangreiche flankierende Massnahmen (z. B. Alternativangebote für den Personen- und den Güterverkehr).

Angesichts der nationalen und internationalen Bedeutung des GST für den Personen- und den Güterverkehr kommt dem Verkehrsmanagement bei einer sanierungsbedingten Vollsperrung des GST ohne Bau einer zweiten Tunnelröhre eine entscheidende Bedeutung zu. Um den Druck auf die Ausweichrouten, insbesondere die San Bernardino-Route, zu reduzieren, stehen Alternativangebote für den Personen- und den Güterverkehr im Vordergrund.

Für den Personenverkehr wäre ein kostenloser Bahnverlad durch den Gotthard-Scheiteltunnel (Göschenen–Airolo) vorgesehen. Durch ein optimiertes Verladekonzept könnte eine Kapazität von rund 600 Personenwagen pro Stunde und Richtung erreicht werden (7,5 Minuten-Takt). Ausserhalb der Hauptreisezeit, auch während

der Wintersperre der Gotthardpassstrasse, liesse sich der Personenverkehr ohne grössere Beeinträchtigungen bewältigen.

Der Bahnverlad für den Personenverkehr würde eingestellt, nachdem der GST nach der abgeschlossenen Sanierung wieder in Betrieb genommen worden ist. Eine Nachnutzung wäre nicht vorgesehen.

Für den Güterverkehr wäre eine sogenannte kurze rollende Landstrasse (RoLa) durch den Gotthard-Basistunnel (Rynächt–Biasca) mit 3 Zügen pro Stunde und Richtung im System «2+1» (zwei gebündelte Züge in der einen halben Stunde, ein Zug in der anderen halben Stunde) vorgesehen. Die Kurz-RoLa könnte attraktiv ausgestaltet werden. Die Gesamtreisezeiten via Kurz-RoLa blieben unter denen einer strassenseitigen Umfahrung der Gotthardroute.

Die Schweizer Verkehrspolitik hat zum Ziel, den alpenquerenden Gütertransport von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Das Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008⁶ legt das Verlagerungsziel klar fest: Es beträgt höchstens 650 000 Fahrten pro Jahr und muss spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels erreicht werden. Auch wenn das Verlagerungsziel nicht erreicht werden sollte, könnte die Kurz-RoLa die geforderten Kapazitäten zur Verfügung stellen. Zentral für die Umsetzbarkeit der Kurz-RoLa wären die Flächen für die Errichtung der Verladestationen sowie die notwendige temporäre und lokale Einschränkung des Nachtfahrverbots.

Die geschätzten Jahreskosten (Preisstand 2011, inklusive Mehrwertsteuer und Teuerung) für Betrieb, Unterhalt und Abschreibung/Verzinsung würden sich für den Fall, dass das Rollmaterial nach Abschluss der Sanierungsarbeiten weiterverkauft werden könnte, auf rund 167 Millionen Franken belaufen. Falls das Rollmaterial nicht weiterverwendet werden könnte, was unwahrscheinlich ist, würden die Kosten rund 238 Millionen Franken betragen. Daraus ergäben sich Kosten pro LKW von 280–400 Franken. Es ist davon auszugehen, dass die Kurz-RoLa bei einem kostendeckenden Betrieb zu teuer und wohl zu wenig genutzt würde. In der Folge würde dies voraussichtlich zu starkem Mehrverkehr auf den Alternativrouten führen. Daher sollen pro LKW lediglich die eingesparten direkten Kosten, rund 105 Franken pro Fahrt, erhoben werden. Bei tieferen Preisen bestünde das Risiko, dass zusätzlicher Verkehr auf der Gotthard-Route generiert würde.

Der Bahnverlad für den Güterverkehr würde, nachdem der GST nach abgeschlossener umfassender Erneuerung und Sanierung wieder in Betrieb genommen worden ist, eingestellt. Eine Nachnutzung ist nicht vorgesehen.

Neben den Alternativangeboten für den Personen- und den Güterverkehr würde mit intensiviertem Winterdienst und künstlicher Auslösung von Lawinen die Wintersperre der Gotthardpassstrasse verkürzt. Ferner sollte mittels frühzeitiger, grossräumiger und gezielter Information der Verkehrsteilnehmenden auf die sanierungsbedingte Sperrung und die Alternativangebote hingewiesen werden.

⁶ SR 740.1

1.3.3

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 19. Dezember 2012⁷ vom Bundesrat auf Antrag des UVEK eröffnet. Bis zum 25. April 2013 haben alle Kantone, 8 in der Bundesversammlung vertretene sowie 5 weitere politische Parteien, 1 Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 6 Dachverbände der Wirtschaft, 12 Verkehrsverbände sowie 61 weitere Organisationen oder Personen eine Stellungnahme⁸ eingereicht. Zusammengefasst sind die Ergebnisse⁹ die folgenden:

Eine knappe Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt die Vorlage und damit den Sanierungsvorschlag des Bundesrates grundsätzlich. 19 Kantone sind, teilweise unter Bedingungen, für und deren 7 gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Sanierungslösung. Jeweils vier der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien haben sich für beziehungsweise gegen die Vorlage ausgesprochen.

Die wichtigsten Argumente der Befürworter waren insbesondere die gegenüber der heutigen Situation verbesserte Verkehrssicherheit durch den Wegfall des Gegenverkehrs in den einzelnen Tunnelröhren, die relativ kurze Sperrzeit und die damit verbundenen geringeren regionalwirtschaftlichen Auswirkungen vor allem auf den Kanton Tessin, das bessere Kosten-Nutzen-Verhältnis und die bessere Verfügbarkeit der Gotthardroute auch im Hinblick auf künftige Ereignisse (z. B. Unterhaltsarbeiten, Unfälle). Die Befürworter der Vorlage sind überdies der Auffassung, dass durch die gesetzliche Verankerung des einspurigen Verkehrsregimes die Verfassungsmässigkeit gewährleistet wird. Vereinzelt wurde auch darauf hingewiesen, dass der Bau einer zweiten Tunnelröhre landschaftsverträglicher sei als die Errichtung von grossen Verladeanlagen in den Talebenen der Leventina und des Kantons Uri.

Die Vernehmlassungsteilnehmer, welche die Vorlage negativ beurteilten, machten geltend, dass der Bau einer zweiten Röhre verfassungswidrig, unnötig und zu teuer sei sowie die Verlagerungspolitik sabotiere. So sollen die zusätzlichen Mittel, die für die zweite Röhre gebraucht würden, besser für Projekte in den verkehrsüberlasteten Agglomerationen eingesetzt werden. Zudem sei der Bau einer zweiten Röhre aus Sicherheitsgründen nicht notwendig, da der GST bereits heute zu den sichersten Nationalstrassentunnels zähle und die Sicherheit im Tunnel durch andere Massnahmen (z. B. Mittelleitplanken, Erlass eines Fahrverbotes für LKW, technische Fortschritte im Automobilbau) einfacher und kostengünstiger verbessert werden könne. Schliesslich wird befürchtet, dass der Bundesrat dem Druck, insbesondere der EU, nach der Öffnung aller Fahrspuren auf Dauer nicht standhalten könne.

Teilweise explizit begrüsst wird das Vorgehen des Bundesrates, durch die Änderung des STVG die Mitsprache des Parlamentes und im Falle eines Referendums auch des Volkes sicherzustellen. Aus Sicherheitsgründen ebenfalls positiv beurteilt wird mehrheitlich die gesetzliche Verankerung des Dosiersystems.

Sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern der Vorlage besteht Einigkeit darüber, dass durch die Sanierung des GST die Transitstrassenkapazität am Gotthard nicht erhöht werden darf und die Verlagerungspolitik des Bundesrates

⁷ BBl 2013 242

⁸ Die einzelnen Stellungnahmen sind einsehbar unter:
www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrasse > Gotthard-Strassentunnel.

⁹ Der Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist einsehbar unter:
www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Verfahren > 2012 > UVEK.

ohne Einschränkung weiterzuführen oder gar zu verstärken ist. Ebenfalls wichtig ist für einen Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmer, dass durch die Sanierung des GST andere wichtige Strassenprojekte – insbesondere in den verkehrüberlasteten Agglomerationen – nicht beeinträchtigt werden.

Anstelle einer Sanierung mit dem Bau einer zweiten Röhre beziehungsweise als Alternative, falls die Vorlage vom Parlament oder vom Volk abgelehnt wird, wurde mehrheitlich die Variante 1B (Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung) als sinnvoll erachtet. In diesem Zusammenhang wurde angeregt, die Öffnung während der Sommermonate unter Berücksichtigung der Feiertage zu verlängern sowie die Bauzeit durch technische und organisatorische Massnahmen (z. B. Gratis-PW-Verlad, Verkehrsmanagement, Prüfung alternativer Standorte für die Verladestationen unter Einbezug des 4-Meter-Korridors sowie des Betriebs einer zusätzlichen Lang-RoLa von Grenze zu Grenze) zu verkürzen. Vereinzelt wurde auch diese Variante als nicht zielführend abgelehnt, da eine solche zu unerwünschtem Umwegverkehr führe sowie einen grösseren Ausbau der Passstrasse erfordere. Stattdessen wurde vorgeschlagen, die Sanierungsarbeiten über einen längeren Zeitraum mit langer Sommeröffnung zu realisieren und den Binnenverkehr zwischen Deutschland und dem Tessin möglichst rasch auf die Schiene zu verlagern.

Im Rahmen der Vernehmlassung hat der Bundesrat die Vernehmlassungsteilnehmer gebeten, sich grundsätzlich und bezogen auf den GST ebenfalls zur Frage nach der Erhebung einer Tunnelgebühr zu äussern. Dazu hat er den Vernehmlassungsunterlagen zusätzlich eine Auslegeordnung zum Thema Strassenbenutzungsgebühren beigelegt. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die diese Frage beantwortet haben, ist der Meinung, dass auf die Erhebung von Tunnelgebühren am GST zu verzichten ist. Begründet wird dies vor allem mit einer Ungleichbehandlung von einzelnen Regionen (insbesondere des Kantons Tessin), mit befürchtigtem Ausweichverkehr auf nicht kostenpflichtige Strecken in der Umgebung oder auf andere Alpenübergänge sowie mit den hohen Erhebungskosten. Zudem soll grundsätzlich an der gebührenfreien Benutzung der Strassen festgehalten werden. Vereinzelt werden die grundsätzlichen Überlegungen des Bundesrates unterstützt, langfristig ein Mobility Pricing einzuführen, das eine zeit- und ortsabhängige Steuerung des Verkehrsgeschehens erlaubt.

Überwiegend kritisch waren die Vernehmlasser gegenüber einer öffentlich-privaten Finanzierung (PPP-Finanzierung) von Verkehrsinfrastrukturen eingestellt. Teilweise explizit begrüsst und auch gefordert wurde hingegen eine Fondslösung für die Nationalstrassenfinanzierung.

1.3.4 Vorgehen bei Ablehnung der Vorlage

Wird die Vorlage entweder vom Parlament oder bei einem allfälligen Referendum anschliessend vom Volk abgelehnt, wäre dies aus Sicht des Bundesrates als Auftrag zu werten, die notwendige Sanierung des GST ohne Neubau einer zweiten Tunnelröhre zu realisieren.

Im Vordergrund steht hier die Variante 1B (Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung). Dies würde jedoch bedeuten, dass der GST wesentlich länger für den Verkehr gesperrt werden müsste, als dies für die vom Bundesrat gewählte Variante der Fall wäre. Die Dauer der Vollsperrung betrüge rund 980 Tage. Zudem müssten für die

Zeit der sanierungsbedingten Vollsperrung des GST verkehrliche Alternativangebote (z. B. Bahnverlad für den Personen- und den Güterverkehr) geschaffen werden. In Bezug auf einen allfälligen Bahnverlad hat die Vernehmlassung gezeigt, dass insbesondere die Wahl der Standorte für die Verladestationen nicht unproblematisch wäre. So lehnen beispielsweise die Kantone Uri, Tessin, Aargau und Schwyz derartige Bauten auf ihrem Kantonsgebiet mangels geeigneter Standorte grundsätzlich ab. Eine Gegenüberstellung der Varianten 1B und 2 findet sich im Anhang.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

1.4.1 Finanzierung über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Grundsätzlich werden alle Aufwendungen für den Betrieb, den Unterhalt und den Ausbau des Nationalstrassennetzes der SFSV¹⁰ belastet. Die umfassende Sanierung und Erneuerung des GST beinhaltet Unterhalts- und Ausbaumassnahmen an einer bestehenden Nationalstrasse. Die Finanzierung erfolgt demnach direkt über den Bundeshaushalt mit einer entsprechenden Belastung der SFSV. Nicht tangiert ist der Infrastrukturfonds (IF), weil es sich vorliegend nicht um ein Engpassbeseitigungsprojekt handelt.

Alle Unterhalts- und Umgestaltungsmassnahmen am GST stehen grundsätzlich in Konkurrenz zu den anderen der SFSV angelasteten Aufwendungen, insbesondere zu Unterhalts- und Ausbaumassnahmen auf anderen Nationalstrassenabschnitten. Unterhaltsmassnahmen sind nur in kleinen Zeiträumen verschiebbar, sodass sie quasi «gebundene Ausgaben» darstellen, weshalb der eigentliche Unterhalt gegenüber Umgestaltungen und Ausbauten generell höher zu priorisieren ist. Verschiedentlich wurde diese Mittelkonkurrenz, insbesondere zu den ebenfalls der SFSV angelasteten Netzerweiterungsprojekten wie die Umfahrung Morges, im Rahmen der Vernehmlassung als Argument gegen die Sanierung und Erneuerung des GST oder gegen die vom Bundesrat gewählte Sanierungsvariante angeführt. In Bezug auf die Mittelkonkurrenz gilt es jedoch zu beachten, dass die umfassende Sanierung und Erneuerung des GST ein unverzichtbares Vorhaben ist, das auch in zeitlicher Hinsicht wenig Spielraum offen lässt. Wenn es nicht realisiert werden könnte, droht die Gefahr einer Schliessung des GST aus Sicherheitsgründen. Die Sanierungsvariante des Bundesrates berücksichtigt zudem die parlamentarische Forderung, wonach Unterhaltsmassnahmen möglichst behinderungsarm auszuführen sind.

Im Jahr 2008 hat der Gesetzgeber den IF geschaffen. Damit soll einerseits die Gewährung von Beiträgen an Infrastrukturprojekte in den Agglomerationen ermöglicht, andererseits sichergestellt werden, dass neben den zwingend nötigen Unterhalts- und Ausbauprojekten auch Projekte der Engpassbeseitigung realisiert werden können. Im IF sind Projekte des (Kapazitäts-)Ausbau – zumindest bis zu einem gewissen Grad – von dieser Mittelkonkurrenz ausgenommen. Da auch die finanziellen Mittel für die Einlagen in den IF der SFSV belastet werden, wird die Mittelkonkurrenz nicht vollständig beseitigt. Einerseits ist der kumulierte Saldo der SFSV

¹⁰ Gemäss Art. 86 Abs. 3 und 4 BV sind die Hälfte des Reinertrags der Mineralölsteuer, der Reinertrag der Autobahnvignette sowie der Ertrag aus der Erhebung des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden.

aufgrund stagnierender bis leicht rückläufiger Einnahmen im Sinken begriffen, andererseits bestimmt das Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006¹¹ in Artikel 2 Absatz 3, dass die Einlagen in den IF so zu bemessen sind, dass auch für die übrigen Aufgaben der SFSV genügend finanzielle Mittel vorhanden sind.

Im Jahr 2009 hat der Bundesrat der Bundesversammlung ein erstes Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz unterbreitet.¹² Der Bundesrat berichtet in der Regel alle vier Jahre über den Stand der Realisierung des Programms und beantragt die Mittelfreigabe für das nächste Modul. Die Bundesversammlung kann somit direkt Einfluss nehmen auf die Setzung von Prioritäten unter den einzelnen Vorhaben zur Engpassbeseitigung.

Das in den GST investierte Anlagevermögen wird nach dem Bau der zweiten Röhre höher sein als heute, weshalb auch die künftigen Aufwendungen für den Unterhalt – es wird mit einem über die Jahre gemittelten Unterhaltsaufwand von rund 1,5 Prozent der investierten Bausumme gerechnet – ansteigen werden. Bei den Varianten ohne zweite Tunnelröhre wäre ein fiktives Anlagevolumen für die alle 30–40 Jahre erneut anfallenden, temporären LKW-Verladeanlagen einzurechnen.

Der Betrieb eines zweiröhrigen Systems wird gegenüber dem heutigen einröhrigen System ebenfalls etwas teurer sein, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die heute erheblichen Kosten für die Lüftung, die auch auf das Gegenverkehrsregime zurückzuführen sind, künftig deutlich geringer sein werden. Dies bedeutet, dass die Betriebskosten der zusätzlichen Röhre geringer sein werden als diejenigen der heutigen Röhre. Die bestehende Röhre wird nach der Sanierung ebenfalls günstiger betrieben werden können, sodass für das zweiröhrige System schliesslich mit einem gegenüber heute relativ bescheidenen Anstieg der Betriebskosten gerechnet werden kann.

Aufgrund absehbar rückläufiger Einnahmen und eines gleichzeitig ansteigenden Mittelbedarfs im Bereich der Nationalstrassen zeichnet sich in der SFSV eine Finanzierungslücke ab. Um Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sowie die Realisierung von Infrastrukturprojekten in den Agglomerationen langfristig finanziell abzusichern, soll neben einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags ein rechtlich unselbstständiger Fonds mit eigener Rechnung für alle Strassenaufgaben und den Agglomerationsverkehr auf Verfassungsstufe geschaffen werden. Wie der Bahninfrastrukturfonds soll auch der neue Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) über direkt zugewiesene Einnahmen verfügen. Neben den bereits bisher für die Strasse eingesetzten Mineralölsteuern und der Autobahnvignette könnten in den NAF beispielsweise auch Mittel aus der Automobilsteuer, die bisher in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen, eingelegt werden. Der Bundesrat wird im Herbst 2013 die Vernehmlassung zur Erhöhung der Mineralölsteuer und zur Schaffung eines NAF eröffnen.

¹¹ SR 725.13

¹² Vgl. Botschaft vom 11. November 2009 zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln, BBl 2009 8387.

1.4.2 Tunnelgebühren/Public Private Partnership (PPP)

Mit der Erhebung von Tunnelgebühren besteht generell die Möglichkeit, den Betrieb und Unterhalt und letztlich auch die Baufinanzierung von Infrastrukturobjekten an private Unternehmen mittels «Public Private Partnership» (PPP) zu übertragen.

Rechtlich könnte eine Tunnelgebühr am Gotthard gestützt auf Artikel 82 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)¹³ direkt durch das Parlament erlassen werden. Danach ist die Benutzung der öffentlichen Strassen zwar gebührenfrei, die Bundesversammlung kann jedoch Ausnahmen bewilligen. Allerdings beschränkt sich diese Kompetenz auf einzelne Objekte wie beispielsweise Brücken oder Tunnel. Das grundsätzliche Prinzip der Gebührenfreiheit für die Strassenbenutzung ist bisher konsequent umgesetzt und gegen Auflockerungen verteidigt worden. Die Bundesversammlung hat nur gerade im Falle des Grenz隧nells zu Italien unter dem Grossen Sankt Bernhard eine Ausnahme bewilligt.

Eine Gebührenerhebung am Gotthard müsste angesichts noch nicht vorhandener elektronischer Erhebungssysteme, die für alle Strassenbenutzer problemlos eine Abrechnung «auf Distanz» (z. B. an der Grenze) ermöglichen, manuell erfolgen. Dies wäre mit entsprechendem Platzbedarf, Zeitverlusten und Erhebungskosten verbunden und deshalb gerade am Gotthard schwierig umzusetzen.

Der Bundesrat hat sich bereits mehrmals zur Finanzierung von Strassenbauwerken durch Private geäussert (z. B. in seinen Antworten auf die Interpellationen 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond oder 12.3121 Schneider-Schneiter sowie auf das Postulat 12.3635 Bischof). Ferner hat er sich in seinem Bericht vom 17. Dezember 2010 zur Sanierung des GST ebenfalls eingehend mit der Frage einer (Mit-)Finanzierung einer zweiten Tunnelröhre durch den Gotthard durch Dritte befasst. Der Bundesrat kommt darin und insbesondere in seinen Antworten auf die Interpellation 12.3121 Schneider-Schneiter und auf das Postulat 12.3635 Bischof zum Schluss, dass eine PPP-Lösung für den Bereich der Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere für den GST, nicht geeignet ist.

Auch aus den Ergebnissen der Vernehmlassung ist hervorgegangen, dass sowohl Tunnelgebühren am GST als auch eine Finanzierung der GST-Sanierung über eine PPP-Lösung von einem Grossteil der Vernehmlasser abgelehnt wird (vgl. Ziff. 1.3.3). Der Bundesrat sieht sich daher in seiner Absicht bestätigt, die Sanierung des GST aus den ordentlichen Strassenmitteln zu finanzieren und auf die Erhebung einer Tunnelgebühr am GST zu verzichten.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Botschaft werden die Forderungen der nachstehenden Postulate erfüllt:

- 11.3177 Postulat Imoberdorf vom 17. März 2011. Sanierung des Gotthard-Strassentunnels. Auffangen des Lastwagen-Mehrverkehrs am Simplon.
- 12.3016 Postulat der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR vom 14. Februar 2012. Gegenüberstellung einer Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und einer kapazitätsneutralen zweiten Gotthardröhre.

Der Bundesrat beantragt daher, diese parlamentarischen Vorstösse als erfüllt abzuschreiben.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Die vorliegende Teilrevision wird zum Anlass genommen, den Ingress des STVG bezüglich der als Gesetzesgrundlage anzurufenden Verfassungsbestimmung an die BV vom 18. April 1999 anzupassen. Verfassungsgrundlage für den Erlass des STVG bildet Artikel 84 BV (vormals Art. 36^{sexies} aBV).

Art. 1

Hier ist eine Anpassung der massgebenden Verfassungsbestimmungen an die BV vom 18. April 1999 vorzunehmen. Artikel 36^{sexies} Absatz 3 aBV entspricht neu Artikel 84 Absatz 3 BV.

Art. 3a Gotthard-Strassentunnel

Abs. 1

Der neue Artikel schliesst an die Bestimmung in Artikel 3 an, welche die Erhöhung der Transitstrassenkapazitäten verbietet und in welcher der Gesetzgeber konkretisiert, welche Strassen im Alpenraum von der Verfassungsbestimmung (vgl. Art. 84 BV) erfasst werden. Der Gesetzgeber übernimmt die Auslegung der verfassungsrechtlichen Ordnung und bestimmt, ob eine weitere Röhre gebaut werden darf oder nicht. Grundsätzlich führt eine neue Röhre mit zwei Fahrspuren zu einer Kapazitätserweiterung. Mit der in Absatz 2 vorgesehenen Einschränkung auf eine Fahrspur pro Röhre wird eine Kapazitätserweiterung jedoch ausgeschlossen, weshalb eine zweite Röhre gebaut werden kann.

Abs. 2

Grundsätzlich bestimmt die zuständige Behörde, wie die Strasse benützt wird. Im konkreten Fall würde das Bundesamt für Strassen (ASTRA) über die Verkehrsführung entscheiden. Mit der expliziten Festlegung, dass pro Röhre nur eine Fahrspur betrieben werden darf, wird zum einen der Behörde eine klare Vorgabe gemacht, zum andern ist die Einschränkung für den Bau der zweiten Röhre im Hinblick auf die Verfassungskonformität notwendig.

Nach der Sanierung darf zu keiner Zeit mehr als eine Fahrspur je Fahrtrichtung für den Verkehr geöffnet werden. Dieses Verkehrsregime gilt uneingeschränkt. Auch während der Zeiten, in denen sich der Verkehr vor den Tunnelportalen staut, wie dies während der Ferienzeiten in der Regel der Fall ist, wäre eine Freigabe weiterer Fahrspuren nicht zulässig.

Die für die Sanierung benötigte zweite Fahrspur wird im Normalbetrieb als Pannestreifen genutzt. Im Falle eines Unfalls kann diese zudem von den Rettungsdiensten benützt werden.

Nach der Sanierung ist eine Nutzung im Gegenverkehr nur möglich, wenn eine der beiden Tunnelröhren z. B. wegen eines Unfalls, wegen Sanierungsarbeiten oder aus anderen Gründen (z. B. polizeiliche Massnahmen gemäss Art. 3 Abs. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958¹⁴; SVG) komplett für den Verkehr gesperrt werden muss. Die Möglichkeit, eine Röhre dann im Gegenverkehr zu betreiben, wenn die andere geschlossen ist, ermöglicht, dass diese wichtige Strassenverbindung jederzeit in beide Richtungen gewährleistet werden kann.

Abs. 3

Das im Jahre 2001 eingeführte «Tropfenzählersystem» hat sich bewährt. Mit dieser Bestimmung wird die Grundlage für die Weiterführung dieser Massnahme verankert. In den Vorstauräumen sowie insbesondere vor den Tunnelportalen wird mit Hilfe von Lichtsignalanlagen der Abfluss, das heisst die Einfahrt des LKW-Verkehrs in den Tunnel dosiert. Die Verpflichtung, wonach gegenüber allen Strassenbenützern ein ausreichender Abstand zu wahren ist, ergibt sich grundsätzlich bereits aus Artikel 34 Absatz 4 SVG. Der in Absatz 3 geforderte Mindestabstand, der durch die zuständigen Behörden mit der entsprechenden Signalisation zu konkretisieren ist, geht jedoch über dieses Mass hinaus. Diese Massnahme leistet zusammen mit einer entsprechenden Signalisation, die im Tunnel die Einhaltung eines festgesetzten Mindestabstandes sicherstellen soll, Gewähr, dass sich aus Sicherheitsgründen (Verminderung der brennbaren Güter, sog. Brandlast) nie zu viele LKW gleichzeitig im Tunnel befinden und dass diese untereinander jeweils einen bestimmten Sicherheitsabstand einhalten. Es liegt am ASTRA als für die Signalisation zuständige Behörde, situationsbedingt und insbesondere im Hinblick auf die Sicherheitslage im Tunnel zu entscheiden, wie gross die Abstände zu bemessen sind. Zurzeit haben LKW im GST untereinander einen Mindestabstand von 150 Metern einzuhalten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Sanierungsvariante des Bundesrates wurden bereits unter Ziffer 1.4.1 erläutert. Weitere finanzielle Auswirkungen sind keine zu erwarten.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Personalressourcen des ASTRA müssen im Hinblick auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Sanierungsvariante nicht aufgestockt werden. Die Vorlage hat deshalb keine personellen Auswirkungen.

¹⁴ SR 741.01

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Auswirkungen werden im Rahmen der sanierungsbedingten Sperrung des GST insbesondere auf die Kantone Uri, Tessin, Graubünden und Wallis erwartet.

Bei der Sanierungsvariante des Bundesrates wird sich die Erreichbarkeit der Kantone Uri und Tessin während der etappierten Vollsperrung für die Überbrückungsmassnahmen (140 Tage) verschlechtern. Dadurch sind insbesondere negative Auswirkungen auf den Tourismus und das Transportgewerbe zu erwarten. Diese negativen Auswirkungen sind jedoch mit Blick auf die Gesamtwirtschaft der Kantone sowie gegenüber den anderen Sanierungsvarianten vergleichsweise gering. Durch geeignete Massnahmen, insbesondere im Bereich Verkehrsmanagement (z. B. umfassende und gute Kommunikation der verkehrlichen Alternativen bereits an den Grenzübergängen), dürften sie noch weiter minimiert werden können, da diese Arbeiten lange im Voraus geplant werden können und sich die Wirtschaft für die relativ beschränkte Sperrzeit passend vorbereiten kann.

Den Verlusten stehen die positiven Wertschöpfungs- und Beschäftigungspotenziale gegenüber, die sich aus dem Neubau einer zweiten Tunnelröhre und aus der Sanierung der bestehenden Röhre voraussichtlich ergeben werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass das Potenzial aufgrund der Bautätigkeit die negativen Auswirkungen überwiegen wird. Allerdings fallen die negativen und die positiven Effekte sowohl räumlich als auch bezüglich Branchen unterschiedlich an.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft

Die massgeblichen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Sanierungsvariante des Bundesrates auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft wurden bereits unter Ziffer 3.2 erläutert.

Mit der vorgeschlagenen Sanierungsvariante wird der Wirtschaftsstandort gestärkt und die Erschliessung der verschiedenen Landesteile gesichert. Die Verbindung zwischen der deutsch- und der italienischsprachigen Schweiz verbessert die Mobilität, indem die Strassenverbindung in beide Richtungen jederzeit gewährleistet bleibt. Einerseits werden die Verfügbarkeit und somit auch die Verlässlichkeit erhöht. Andererseits sind künftig bei den jährlichen Unterhaltsarbeiten und bei einer erneuten umfassenden Sanierung und Erneuerung keine Sperrnächte oder Alternativangebote mehr nötig. Zudem muss der GST bei dieser Sanierungsvariante lediglich für insgesamt 140 Tage gesperrt werden.

3.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Im Zeitpunkt der Sanierungsarbeiten und später wird die Personenwagen- und Lastwagenflotte voraussichtlich grossmehrheitlich eine schadstoffarme Flotte sein. Als umweltrelevante Kriterien werden weiterhin der Lärm und – auf gegenüber heute tieferem Niveau – auch die Partikel-Emissionen zu nennen sein. Dazu spielen der Energiebedarf der Fahrzeuge und entsprechend die CO₂-Emissionen eine wich-

tige Rolle. In Bezug auf die Verträglichkeit ist nicht nur die Situation nach Abschluss der Sanierungs- und der Bauarbeiten, sondern vor allem auch diejenige während dieser Arbeiten zu beurteilen. Für die Dauer der Sanierungsarbeiten ist (ausser während der Dauer der Sperrung wegen der Überbrückungsmassnahmen) kaum mit Umwegverkehr zu rechnen.

Der Betrieb von zwei richtungsgetrenten Tunnelröhren dürfte in Bezug auf den Energieverbrauch optimaler sein, als der Betrieb im Gegenverkehr. Die Auswirkungen auf den Energieverbrauch sind jedoch komplexer. Das Ausmass der Auswirkungen auf den Energieverbrauch wird im Rahmen des generellen Projekts und mit Bezug auf die Energiestrategie 2050 noch umfassend und vertieft geprüft.

Die negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs auf die Gesundheit (z. B. Atemwegserkrankungen durch die Feinstaubemissionen) sind bekannt. Mit der Sanierungsvariante des Bundesrates werden sich die Strassenkapazitäten gegenüber der heutigen Situation jedoch nicht verändern, was dazu führen dürfte, dass das Verkehrsaufkommen ebenfalls stabil bleiben wird. Zudem wird das redundante System mit zwei Tunnelröhren dazu beitragen, dass Staubildungen vor den Tunnelportalen (z. B. bei Unfällen oder Pannen), welche die Umwelt zusätzlich belasten, vermieden werden können.

Dauerhafte Auswirkungen auf die Umwelt dürften auch die für die Ablagerung des Tunnelausbruchmaterials notwendigen Deponien haben. Eine umfangreiche Auseinandersetzung mit sämtlichen Auswirkungen auf die Umwelt wird im Rahmen der Prüfung zur Umweltverträglichkeit im Vorfeld der Bauarbeiten erfolgen.

3.5 Andere Auswirkungen

Der Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit einspuriger Verkehrsführung nach der Sanierung (ohne Kapazitätserweiterung) sowie die Weiterführung des bestehenden Dosiersystems für LKW haben insbesondere positive Auswirkungen auf die Sicherheit und die Verfügbarkeit der Gotthard-Route.

Betreffend die Sicherheit in Tunneln mit Gegenverkehrsregime sind insbesondere Auffahr-, Schleuder- und Selbstunfälle sowie Frontal- und Streifkollisionen problematisch. Mit der gewählten Sanierungsvariante, das heisst mit dem nach der Sanierung der bestehenden Tunnelröhre vorgesehenen Verkehrsregime ohne Gegenverkehr, kann die Gefahr von Frontal- und Streifkollisionen weitestgehend eliminiert werden, was eine positive Auswirkung auf die Verkehrssicherheit hat. Mit der gesetzlichen Verankerung des Dosiersystems soll zudem auch künftig sichergestellt werden, dass zwischen einzelnen LKW ein genügend grosser Abstand vorgeschrieben (zurzeit sind dies 150 m) und somit das Risiko eines Brandes mit hoher Brandlast vermindert wird. Zu erwähnen bleibt, dass es sich hierbei um eine reine Sicherheitsmassnahme und nicht um ein dem Landverkehrsabkommen¹⁵ (LVA) entgegenstehendes Mengenbegrenzungssystem handelt.

Zusätzlich zu den sicherheitstechnischen Aspekten wird im Rahmen dieser Vorlage die Verfügbarkeit der Gotthardroute nachhaltig verbessert. So kann z. B. bei Unfäl-

¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72)

len die betroffene Tunnelröhre gesperrt und in der anderen kurzfristig ein Gegenverkehrsregime eingerichtet werden. Zudem ist die vom Bundesrat gewählte Sanierungsvariante die einzige Variante, bei der langfristig eine Lösung realisiert wird, die auch späteren Generationen einen Unterhalt ohne Vollsperrungen des GST ermöglicht. Dies ist umso bedeutungsvoller, als heute nicht abzuschätzen ist, ob dannzumal die notwendigen Bahnkapazitäten für den Fahrzeugverlad und die benötigten Installationsflächen für die Verladeeinrichtungen zur Verfügung stehen werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁶ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Hingegen wird in der vorstehend erwähnten Botschaft¹⁸ und in Artikel 22 des Bundesbeschlusses¹⁹ unter Ziel 21 «Die Schweiz verfügt über ein finanziell solides und ausgebautes Verkehrsinfrastruktursystem» angekündigt, dass der Bundesrat einen Vorschlag für einen Grundsatzentscheid in Sachen Sanierung Gotthard-Strassentunnel unterbreiten wird.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Was das Verhältnis dieser Vorlage zu nationalen Strategien des Bundesrates betrifft, so ist insbesondere die Auswirkung auf das in der BV statuierte und vom Bundesrat verfolgte Ziel der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs auf die Schiene zu erwähnen. Die Erreichung des Verlagerungsziels ist rechtlich nicht an die Frage von Strassenkapazitäten oder die Verfügbarkeit von Strasseninfrastrukturen geknüpft. Sofern es für die Zielerreichung nötig ist, werden zusätzliche Massnahmen erforderlich sein, unabhängig davon, welche Verkehrsflächen dem LKW-Verkehr auf der Strasse zur Verfügung stehen werden. Rein rechtlich hat damit die bundesrätliche Sanierungsvariante keinen Einfluss auf die Verlagerungspolitik. Dies hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 17. Dezember 2010 bereits ausgeführt und dabei explizit erwähnt, dass am Verlagerungsziel festzuhalten und die Verlagerungspolitik weiterzuführen und zu intensivieren ist. Mit seinem Entscheid vom 27. Juni 2012 hat der Bundesrat diese Absicht bekräftigt.

Wie vorstehend ausgeführt, liegt schon heute mit dem GST und dem geltenden Dosiersystem die dem LKW-Verkehr angebotene Kapazität über der effektiven Nachfrage. Rein von der Kapazität her könnten somit heute mehr Lastwagen bewältigt werden. Die Erreichung des Verlagerungsziels hängt demnach nicht mit der möglichen Kapazität zusammen. Durch den Neubau einer zweiten Tunnelröhre mit einspuriger Verkehrsführung nach der Sanierung (ohne Kapazitätserweiterung)

¹⁶ BBl 2012 481

¹⁷ BBl 2012 7155

¹⁸ BBl 2012 481, hier 576

¹⁹ BBl 2012 7155, hier 7163

werden Funktionalität, Sicherheit, Verträglichkeit und Verfügbarkeit und somit auch die Verlässlichkeit dieser Achse lediglich im geschilderten Umfang erhöht.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das STVG und somit auch die mit dieser Vorlage einhergehende Änderung stützen sich auf Artikel 84 BV.

Artikel 84 Absatz 3 BV untersagt die Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet. Da nach dem Bau der zweiten Röhre und nach Wiederinbetriebnahme der sanierten bestehenden Röhre die beiden Tunnelröhren nur mit je einer Fahrspur pro Richtung betrieben werden, wird die für den Verkehr zur Verfügung gestellte Fläche nicht erweitert. Die Anzahl Fahrspuren bleibt somit im Vergleich zur heutigen Situation insgesamt gleich, weshalb die Transitstrassen-Kapazität nicht erhöht und der in Artikel 84 BV verankerte Alpenschutz gewahrt bleiben.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

5.2.1 Alpenschutzkonvention

Das Übereinkommen vom 7. November 1991²⁰ zum Schutz der Alpen (Alpenschutzkonvention) verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zum Schutz des Alpenraums zu treffen. Die Vertragsparteien haben gemäss Artikel 2 der Konvention eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen sicherzustellen, unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips, unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen. Insbesondere soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert werden. Auf dem Gebiet des Verkehrs haben die Parteien geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist. Erreicht werden soll dies unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, und dies vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität (Art. 2 Abs. 2 Bst. j). Die hier beantragte Gesetzesänderung steht diesen Verpflichtungen des Bundes aufgrund der Alpenschutzkonvention nicht entgegen.

²⁰ SR 0.700.1

Ziel des LVA ist gemäss Artikel 1 einerseits, den Zugang der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehrsmarkt auf der Strasse und auf der Schiene zu liberalisieren. Damit soll eine effizientere Verkehrsabwicklung auf jener Route gewährleistet werden, die technisch, geografisch und wirtschaftlich am besten auf die unter das Abkommen fallenden Verkehrsträger abgestimmt ist. Andererseits soll es die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik festlegen. Die Vertragsparteien haben vereinbart, eine koordinierte Verkehrspolitik im Güter- und Personenverkehrsbe- reich zu entwickeln und zu gewährleisten, mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses (Art. 30 LVA).

Die Bestimmungen des Abkommens und ihre Anwendung beruhen unter anderem auf den Grundsätzen der freien Wahl des Verkehrsträgers, der Nichteinführung diskriminierender Massnahmen und der Vermeidung von Verzerrungen des Verkehrsflusses. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Artikel 32 LVA zu erwähnen. Diese Bestimmung verpflichtet die Vertragsparteien im dritten Spiegelstrich zur Beachtung des Grundsatzes der Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurden von verschiedener Seite Bedenken angemeldet, dass der in Absatz 2 des neuen Artikels 3a E-STVG festgesetzte Betrieb von maximal einer Fahrspur pro Richtung und die gleichzeitige Sper- rung von zwei Spuren beziehungsweise deren Nutzung als Pannestreifen dieser Verpflichtung zuwider laufen könnte.

Dem ist zu entgegnen, dass mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision keine mengenmässige Beschränkung einhergeht. Die Kapazitäten am Gotthard, wie sie heute bestehen und im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestanden, sollen auch in Zukunft erhalten bleiben. Der Strassenverkehr kann die Gotthard-Route auch wei- terhin ungehindert – und nicht zuletzt durch die Vermeidung von Gegenverkehr auch sicherer – passieren. Artikel 32 LVA legt einzig die Grundsätze der Verkehrs- politik zwischen der Schweiz und der EU fest. Mit dieser Bestimmung soll daran erinnert werden, dass keine diskriminierenden Massnahmen getroffen werden, welche die freie Wahl des Verkehrsmittels einschränken. Sie verpflichtet die Ver- tragsparteien überdies, insbesondere keine einseitigen mengenmässigen Beschrän- kungen namentlich durch die Einführung von Kontingentierungs- oder Bewilli- gungssystemen im Zusammenhang mit dem Güterschwerverkehr einzuführen²¹. Mit der Freigabe von nur einer Fahrspur je Fahrtrichtung werden weder einzelne Ver- kehrsträger diskriminiert, noch wird dadurch die freie Wahl des Verkehrsmittels eingeschränkt. Die Schranke für die zulässigen Kapazitäten am Gotthard bildet sowohl heute als auch für die Zeit nach einem allfälligen Bau einer zweiten Tunnel- röhre nach wie vor Artikel 84 Absatz 3 BV, der die Erhöhung der bestehenden Transitstrassen-Kapazitäten im Alpenraum untersagt. Die Vorlage ist dementspre- chend mit dem LVA vereinbar. Aus diesem Grund erübrigt sich aus Sicht des Bun- desrates eine von einzelnen Vernehmlassern geforderte zusätzliche Absicherung der Beschränkung auf eine Fahrspur in einem separaten Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

²¹ Vgl. Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwi- schen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6273.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Die beantragte Gesetzesänderung unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Gesetzesrevision führt weder zu Ausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV), noch zu einer Erhöhung der bewilligten Kredite.

5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Die Subventionsgesetzgebung ist vorliegend nicht betroffen, da es sich um die Finanzierung einer bundeseigenen Strassenanlage handelt.

Gegenüberstellung der Sanierungsvarianten 1B und 2

- Variante 1B: Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung des GST (280 Sperrtage pro Jahr)
- Variante 2: Neubau einer zweiten Tunnelröhre (ohne Kapazitätserweiterung) mit anschliessender Sanierung der bestehenden Tunnelröhre

(Alle Kostenangaben in den nachfolgenden Tabellen verstehen sich exklusive Mehrwertsteuer (MwSt) und Teuerung und weisen eine Kostengenauigkeit von +/-30 % auf)

Variante 1B:

Vollsperrung mit kurzer Sommeröffnung des GST (280 Sperrtage pro Jahr)

Zeit der Vollsperrung rund 980 Tage (verteilt auf 3,5 Jahre)	
Gesamter Sanierungszeitraum (≠ Zeit der Vollsperrung) 2019–2025	
Kosten für bauliche Erneuerung/Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität rund 752 Mio. CHF (Preisstand 2009)	
Kosten Verkehrsführung/Verkehrsmanagement (für Zeit der Vollsperrung)	
Personenverkehr (Preisstand 2009)	Güterverkehr (Kurz-RoLa)* (Preisstand 2011)
Investitionskosten: 49–61 Mio. CHF	Investitionskosten: 262–469 Mio. CHF
Betriebskosten: rund 143 Mio. CHF	Betriebskosten: 217 Mio. CHF
Total 192–204 Mio. CHF	Total 479–686 Mio. CHF
Investitionskosten für Verkürzung der Wintersperre auf der Gotthardpassstrasse rund 16 Mio. CHF (Preisstand 2009)	
Kosten TOTAL 1439–1658 Mio. CHF*	

Regionalwirtschaftliche Auswirkungen (Bruttowertschöpfung)

Gemäss Synthesebericht vom 18. Oktober 2011²² zu den regionalwirtschaftlichen Auswirkungen von Varianten zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels muss bei einer Vollsperrung mit Sommeröffnung mit ca. 980 Sperrtagen im Bereich Tourismus und Einkauf mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung im Kanton Tessin von bis zu 160 Millionen Franken und im Kanton Uri von bis zu 25 Millionen Franken gerechnet werden. Im Bereich «Verladende Wirtschaft» ist in den Kantonen Tessin, Uri und Graubünden mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung von bis zu 58 Millionen Franken zu rechnen. In der Summe ergibt dies 243 Millionen Franken.

Im Vergleich zu den jeweiligen kantonalen Gesamtwirtschaften Tessin und Uri sind die negativen Auswirkungen in der Summe indessen eher gering. Das Potenzial der positiven Auswirkungen (Bau- und Ausrüstungsinvestitionen) ist insgesamt grösser als die negativen Auswirkungen.

Sicherheit

Gegenüber heute wird das Schadenspotenzial durch Massnahmen zur baulichen Erneuerung und zur Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität verringert. An den Eintretenswahrscheinlichkeiten von Frontal- und Streifkollisionen ändert sich hingegen nichts.

Langfristperspektive

Nach Abschluss der Arbeiten steht der GST wieder für den Personen- und den Güterverkehr zur Verfügung. Bis zur nächsten umfassenden Sanierung und Erneuerung (nach ungefähr 40 weiteren Betriebsjahren), kann der notwendige bauliche und betriebliche Unterhalt wiederum im Rahmen von Sperrnächten erfolgen. Die nächste umfassende Sanierung und Erneuerung wird voraussichtlich wieder eine längere Vollsperrung des GST und somit entsprechende Alternativangebote für den Personen- und den Schwerverkehr bedingen. Ob dannzul wieder eine Kurz-RoLa eingerichtet werden kann, ist heute nicht zu beurteilen – die daraus resultierenden Kosten können nicht abgeschätzt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen im Gotthard Basistunnel dannzul zumal erreicht sind und die heute noch bestehenden Landreserven für die Verladelanlagen nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

* Falls die Kurz-RoLa, wie angenommen, jährlich von 600 000 LKW genutzt wird, würden aus dem LKW-Verlad bei einem Preis von CHF 105 pro Durchfahrt Einnahmen von rund CHF 63 Mio./Jahr generiert. Während der dreieinhalbjährigen Sanierungszeit würden sich somit Einnahmen von rund CHF 220 Mio. ergeben. Der Grund, warum diese Einnahmen in der Tabelle nicht ausgewiesen sind, liegt einerseits in der Tatsache, dass diesen Einnahmen Ausfälle in der Höhe von insgesamt CHF 203 Mio. gegenüberstehen (rund CHF 41 Mio./Jahr bei der LSVa sowie rund CHF 17 Mio./Jahr bei der Mineralölsteuer und beim Mineralölsteuerzuschlag). Andererseits besteht eine gewisse Unsicherheit darin, ob der Bahnverlad pro Jahr tatsächlich von 600 000 LKW in Anspruch genommen wird.

Variante 2:

Neubau einer zweiten Tunnelröhre und einspuriger Verkehrsführung nach der Sanierung (ohne Kapazitätserweiterung)

Zeit der Vollsperrung rund 140 Tage	
Bau der zweiten Tunnelröhre –	Überbrückungsmassnahmen rund 140 Tage
Zeitraum 2020–2030 (im besten Fall, Verschiebung nach hinten bei länger dauernden Verfahren)	
Bau der zweiten Tunnelröhre 2020–2027 (im besten Fall)	Umfassende Sanierung und Erneuerung 2028–2030 (im besten Fall) (Überbrückungsmassnahmen: 2020–2027, im besten Fall)
Kosten	
Bau der zweiten Tunnelröhre* 2023 Mio. CHF (Preisstand 2010)	Umfassende Sanierung und Erneuerung 515 Mio. CHF (Preisstand 2009) Überbrückungsmassnahmen 250 Mio. CHF (Preisstand 2009)
Kosten Verkehrsführung/Verkehrsmanagement	
Bau der zweiten Tunnelröhre –	Umfassende Sanierung und Erneuerung –
Investitionskosten für Verkürzung Wintersperre	
Bau der zweiten Tunnelröhre –	Umfassende Sanierung und Erneuerung –
Kosten TOTAL 2788 Mio. CHF	

Regionalwirtschaftliche Auswirkungen (Bruttowertschöpfung)

Die Sanierungsvariante des Bundesrates verschlechtert die Erreichbarkeit der Kantone Tessin und Uri lediglich während der etappierten Vollsperrung für die Überbrückungsmassnahmen für die Dauer von 140 Tagen (50 Tage und 90 Tage). Während dieser Zeitspanne muss im Bereich Tourismus und Einkauf mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung im Kanton Tessin von bis zu 21 Millionen Franken und im Kanton Uri von bis zu 5 Millionen Franken gerechnet werden. Im Bereich «Verladende Wirtschaft» ist in den Kantonen Tessin, Uri und Graubünden mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung von bis zu 14 Millionen Franken zu rechnen. In der Summe ergibt dies 40 Millionen Franken.

Im Vergleich zu den jeweiligen kantonalen Gesamtwirtschaften Tessin und Uri sind die negativen Auswirkungen sehr gering, da die Sperrdauer relativ kurz ist.

Das Potenzial der positiven Auswirkungen ist grösser als die negativen Auswirkungen. Der Saldo der positiven und negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen ist bei dieser Variante deutlich grösser als bei Variante 1B.

Sicherheit

Gegenüber heute wird das Schadenspotenzial durch Massnahmen zur baulichen Erneuerung und zur Erreichung der Normen- und Richtlinienkonformität verringert. Zudem werden auch die Eintretenswahrscheinlichkeiten von Frontal- und Streifkollisionen markant reduziert bzw. derartige Ereignisse fast eliminiert.

Langfristperspektive

Nach Abschluss der Arbeiten steht dem Personen- und Güterverkehr mit dem GST und der neu erstellten zweiten Tunnelröhre (ohne Kapazitätserweiterung) durch den Gotthard ein redundantes System zur Verfügung. Dadurch, dass zwei Tunnelröhren betrieben und unterhalten werden müssen, entstehen Mehrkosten. Diesen ist gegenüberzustellen, dass bei den jährlich anfallenden baulichen Unterhaltsarbeiten sowie bei der nächsten umfassenden Sanierung und Erneuerung (nach ungefähr 40 weiteren Betriebsjahren) der Verkehr jeweils durch eine Tunnelröhre im Gegenverkehrsregime geführt werden kann. Sperrnächte oder Alternativangebote für den Personen- und den Güterverkehr sind nicht mehr nötig.

* Die jährlich anfallenden Folgekosten für den Betrieb und Unterhalt sind hier nicht ausgewiesen, da bei den Varianten ohne zweite Tunnelröhre die alle 30–40 Jahre erneut anfallenden Kosten für den temporären LKW-Verlad bei der Variante 1B ebenfalls nicht berücksichtigt wurden (vgl. Ziff. 1.2).

