



Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern

St. Gallen, 27. April 2018

Vernehmlassung zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 und Ausbauschritt 2019 – Stellungnahme SVI

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVI dankt für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung „Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen und grössere Vorhaben im Nationalstrassennetz sowie Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörenden Verpflichtungskredit“ Stellung nehmen zu können. Die Stellungnahme bezieht sich auf die in der Vernehmlassung gestellten Fragen.

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

Frage 1: Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Die SVI ist mit den generellen Grundzügen der Vorlage einverstanden, dass die Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Nationalstrassennetzes aufrechterhalten werden sollen und dazu auch ein gezielter Ausbau notwendig wird. Wir teilen die Einschätzung, dass die gravierendsten Engpässe im Jahr 2040 um die grossen Städte und in den Agglomerationen entstehen. Ursächlich dafür sind die Verkehrszunahme und die Tatsache, dass die Nationalstrasse auch eine Funktion für den Ziel-, Quell- und untergeordnet auch für den Binnenverkehr der grossen Städte und Agglomerationen wahrnimmt. Die SVI begrüsst auch, dass der Bund eine langfristige Vision entwickelt hat.

Wir sind zusätzlich der Ansicht, dass vom UVEK eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems im Sinne einer Gesamtverkehrsstrategie erstellt werden sollte. Alleine auf die heutige Bedeutung des Nationalstrassennetzes abzustützen, ohne eine Verlagerung der Verkehre auf andere Verkehrsträger in Betracht zu ziehen, ist wenig nachhaltig und kaum verträglich. Die Kapazität des übrigen Strassennetzes, insbesondere in den Agglomerationen, ist ebenfalls beschränkt und kann weiteren Ziel-/Quellverkehr kaum mehr aufnehmen. Das Ziel der Verträglichkeit ist künftig höher zu gewichten, als dies heute der Fall ist. Weiter ist das strategische Ziel der Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu verstärken.

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

Die Berücksichtigung des Raumkonzepts Schweiz wird ausdrücklich begrüsst. Die Nennung erst unter den Zielen des STEP in Kap. 2.3 ist zu spät. Die raumplanerischen Voraussetzungen gehören ebenso in die Ausgangslage in Kap. 1 wie die verkehrlichen. Hier fehlt denn auch der Bezug zum Ausbauschnitt 2030/35 der Bahninfrastruktur bzw. eine multimodale Sicht im Sinne einer Gesamtverkehrsbeurteilung. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist vor allem der weitere Ausbau der Bahninfrastruktur bzw. innerhalb der Agglomerationen des Tram-/Busangebots sowie der Fuss- und Veloinfrastruktur erforderlich, damit die zunehmende Mobilität zukünftig nachhaltig gewährleistet und verkraftbar bewältigt werden kann. Damit die Mobilitätsnachfrage nicht ungebremst weiterwächst, muss die Abstimmung von Siedlung und Verkehr zentrale Strategie der weiteren Entwicklung sein. Dafür braucht es auch eine Abstimmung der Planungen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage spricht die Auswirkungen fehlender Kapazitäten auf der Nationalstrasse an. Von den Überlastungen ist letztlich auch das nachgeordnete städtische Strassennetz betroffen. Ein funktionierendes Nationalstrassennetz kann einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs in den Stadt- und Agglomerationsgebieten aufnehmen und entlastet damit die innerstädtischen Strassennetze. Diese Entlastung trägt zur Förderung der flächeneffizienten Verkehrsmittel, wie dem öffentlichen Verkehr, dem Fuss- oder dem Veloverkehr bei. Bedingung dafür sind flankierende Massnahmen auf den Stadtstrassen und ein Verkehrsmanagement an der Schnittstelle Nationalstrasse/Stadtstrasse, welche ein Überlaufen bzw. Ausweichen von den Hochleistungsstrassen auf das Stadtnetz verhindert. Wesentlich ist deshalb ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden auf allen drei Staatsebenen mit geeigneten Begleitmassnahmen auf allen Netzebenen.

Wir sehen des Weiteren die Chance in den künftigen Entwicklungen und der Nutzung neuer Technologien, wie sie in der Ausgangslage im Erläuterungsbericht erwähnt werden. Ziel muss es sein, diese Entwicklungen in die gewünschte Richtung z.B. von effizienter Raum- und Fahrzeugnutzung zu steuern und nicht abzuwarten, wie und wohin sie sich entwickeln. Die Auswirkungen, wie z.B. kapazitätssteigernde Effekte des automatisierten Fahrens, könnten in Szenarien für eine plausible Einschätzung einfließen. Zudem bieten Massnahmen im Bereich des Verkehrsmanagements (Geschwindigkeitsbegrenzungen abhängig vom Verkehrsaufkommen) bereits kurzfristig Möglichkeiten, um die Kapazitäten des Nationalstrassennetzes zu erhöhen. Technologische Entwicklungen erleichtern diese Massnahmen, sind jedoch nicht Voraussetzung dafür.

Die hohe Bedeutung der Nationalstrasse für den Güterverkehr mit einer Fahrleistung von fast 70 % Anteil auf der Nationalstrasse ist zu überprüfen. Hier sind nebst anderen Transportformen auch innovative Logistikkonzepte gefragt, um die Agglomerationen nachhaltig zu entlasten – nicht nur ein Ausbau des Nationalstrassennetzes in diesen Engpassgebieten.

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie für den Ausbau im Sinne von Anpassungen

Frage 3: Sind die Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020–2023 nachvollziehbar?

Die SVI kann die Aussagen nachvollziehen, insbesondere die Elemente der Zustandsbeurteilung (Fahrbahn und Beläge, Kunstbauten, Tunnel und Untertagebauten, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen).

Grössere Vorhaben

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

Die Kriterien Art der Infrastruktur, Höhe des Mittelbedarfs und politische Relevanz sind nachvollziehbar gewählt. Allerdings erhöht die Einführung dieser zusätzlichen Kategorie von Vorhaben die Komplexität einer ohnehin schon unübersichtlichen Vorlage. Die zusätzliche Transparenz in der Strassenfinanzierung, die mit dem NAF angestrebt wurde, ist damit nicht erreicht.

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

Gemäss den vom Bund definierten Kriterien ist die Zuteilung zwar korrekt. Die Einführung dieser Kategorie scheint jedoch speziell auf die zweite Gotthardröhre abgestützt zu sein, da sie als einziges grösseres Vorhaben ausgewiesen wird. Dies deutet darauf hin, dass die Zusammenstellung der Kriterien ausschliesslich auf diese Massnahme ausgelegt ist. Dies macht aus unserer Sicht nicht Sinn. Das Projekt sollte als Spezialfall behandelt werden.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Die SVI begrüsst, dass sich die Vorlage auf das Raumkonzept Schweiz und den UVEK-Orientierungsrahmen Mobilität 2040 abstützt. Allerdings wird nicht ausreichend klar, wie die Grundsätze der erwähnten Instrumente in die Vorlage eingeflossen sind.

Wir unterstützen auch, dass Langfristperspektiven im Sinne einer rollenden, offenen Planung erarbeitet werden. Die Langfristperspektiven sind allerdings noch sehr wenig konkret. Bei den weiteren Arbeiten sollte insbesondere der Zielkonflikt zwischen Netzredundanz und Wirtschaftlichkeit hohe Beachtung erhalten. Hierzu gehört explizit auch eine verkehrsträgerübergreifende Koordination, die sicherstellt, dass der Strassenausbau nicht zu unerwünschten raumplanerischen Effekten führt und auch nicht den geplanten Ausbau des öffentlichen Verkehrs konkurrenziert. Zudem sind die Möglichkeiten der Verkehrssteuerung (insbesondere Mobility Pricing) und Automatisierung/Digitalisierung verstärkt in die Überlegungen zur Langfristperspektive einzubeziehen.

Ziel 2, die negativen Auswirkungen der Mobilität auf Mensch und Umwelt auf ein langfristig unbedenkliches Niveau zu vermindern, stehen in Konflikt mit dem Grundsatz zum STEP NS, dass sich die Erweiterungsprojekte auf das Notwendige beschränken. Es ist zu befürchten, dass damit lediglich Verkehrsinfrastrukturen finanziert werden, ohne entsprechende Schutzmassnahmen zu treffen, die über dem gesetzlichen Minimum liegen. Dieses garantiert keine langfristig unbedenklichen Eingriffe, insbesondere wenn damit Belastungsniveau bzw. -ausdehnung in dicht besiedelten Gebieten gegenüber heute noch zunehmen.

Folgende Elemente sind weiter anzupassen:

- Das Zukunftsbild von mindestens sechsspurigen Nationalstrassen in allen metropolitanen und grossstädtischen Räumen ist verfehlt. Es ist das Ergebnis einer isolierten Betrachtung des Verkehrsträgers Nationalstrasse und ignoriert die Tatsache, dass sich die Ausgangslage bei weitem nicht in allen Städten und Agglomerationen einheitlich darstellt. Der Ausbau des Netzes muss sich

auf ortsspezifische Kriterien abstützen, welche Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam definieren.

- Die Überlegungen hinsichtlich von Redundanzen auf Nationalstrassenebene sind auszuweiten (siehe obige Erläuterungen). Es ist zwingend, dass in diese Szenarien die untergeordneten Netze und alternative Verkehrsträger einbezogen werden.
- Der erläuternde Bericht zur Vorlage geht auf die Koordination unter den Vorlagen Programm Agglomerationsverkehr, STEP Strasse und STEP Schiene ein (Kapitel 2.3.4). Die inhaltliche Abstimmung und Verknüpfung sowie die zeitliche Koordination ist nicht nur auf Ebene der Zielsetzungen, sondern auch auf Massnahmenebene zwingend. Dazu reicht ein regelmässiger Austausch unter den verantwortlichen Bundesämtern nicht aus. Um die Kohärenz der verschiedenen Ausbauprogramme zu gewährleisten, müssen auf Departementebene verbindliche Abstimmungsprozesse festgelegt werden. Wichtig ist dabei, dass nicht allein das Programm Agglomerationsverkehr auf die Ausbauprogramme bei Bahn und Nationalstrasse ausgerichtet wird, sondern dass auch umgekehrt die grossen nationalen Infrastrukturen die geplanten Massnahmen in den Agglomerationen berücksichtigen. Andernfalls wird die mit den Agglomerationsprogrammen angestrebte Stringenz zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung unterlaufen.
- Es ist nicht nachvollziehbar, warum in verschiedenen Teilen der Vorlage mit verschiedenen Zielsetzungen operiert wird (vgl. Kapitel 2.1.2 resp. 2.3.3.2). Um die angestrebte grössere Transparenz und Verständlichkeit zu erzielen, sind die Zielvorstellungen zu vereinheitlichen.
- Die Nachhaltigkeitsbewertung gemäss Kapitel 2.3.6 ist verkürzt dargestellt: gestärkte Agglomerationskerne und wohnliche Siedlungsgebiete sind nicht automatische Begleiterscheinungen von neuen Nationalstrassen. Dazu müssen die Projekte in Abstimmung mit den zuständigen Behörden ortsgerecht ausgestaltet werden.

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

Die SVI äussert sich nicht zu einzelnen Vorhaben. Allgemein fehlen Aussagen zur Fondsentwicklung ab 2023.

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

Die SVI begrüsst den Fokus auf die metropolitanen und grossstädtischen Agglomerationen. Diese Vorhaben haben gemäss ASTRA positive Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung nach innen und entlasten das städtische Strassennetz. Diese Entwicklungen stellen sich jedoch nicht automatisch ein. Entscheidend ist die konsequente Abstimmung mit weiteren Massnahmen auf den lokalen und regionalen Netzen, etwa im Rahmen der Agglomerationsprogramme.

Auf die einzelnen Vorhaben geht die SVI nicht ein (siehe Frage 7).

Weitere Bemerkungen

Frage 9: Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Das STEP Nationalstrassen enthält eine Vielzahl von Projekten mit einem insgesamt sehr hohen Mittelbedarf. In der Summe aller Projekte ergibt sich ein erheblicher Ausbau der Strassenkapazitäten, der eine Konkurrenzierung des öffentlichen Verkehrs und weitgehende raumplanerische Auswirkungen nahelegen. Hierbei fällt auf, dass die Themen Netzredundanzen und Unterhaltsfähigkeit in der zweiten Phase 2 des Beurteilungsverfahrens eines Vorhabens einen grossen Stellenwert bekommen, obwohl diese Kriterien bei der umfassenden Beurteilung in der ersten Phase bereits berücksichtigt sind.

Infrastrukturausbauten bringen Folgekosten mit sich. Deshalb sollten über den STEP NS hinaus auch Lösungsansätze und technologische Entwicklungen finanziert werden, welche dazu beitragen, die steigende Mobilitätsnachfrage zu bremsen (z.B. Road Pricing), Verkehr der Nationalstrasse auf andere Verkehrsträger zu verlagern und die Kapazität und Sicherheit der Nationalstrassen ohne Ausbauten zu erhöhen (z.B. auch reduzierte Geschwindigkeiten).

Die Nationalstrassen entlasten lokale und regionale Strassen. Sie belasten aber zugleich die unmittelbare Umgebung in unterschiedlicher Hinsicht: Lärm, Abgase, zerschnittene Quartiere. Bei den prioritären Erweiterungen im Realisierungshorizont 2030, die gemäss Vorlage schwergewichtig in städtischen Räumen liegen, sind grosse Anstrengungen hinsichtlich Lärmschutz und städtebaulicher Aufwertung zwingend. Sehr zu begrüssen ist deshalb der Grundsatz, dass eine städtebauliche Aufwertung als Teil von Erweiterungsvarianten im Siedlungsgebiet verstanden wird. Nur wenn entsprechende Massnahmen bereits in der Planungsphase konkretisiert werden, sind Projekte im städtischen Raum mehrheitsfähig. Dazu gehören auch flankierende Massnahmen des Verkehrsmanagements zur Verkehrslenkung an den Schnittstellen Nationalstrassen / Agglomerationszentren.

Die Vergleichbarkeit der neuen NAF-Finanzierung mit den anderen Ausbauprogrammen ist aufgrund ungleicher Terminologie und abweichenden Zeithorizonten nicht gegeben. Das verhindert die Transparenz, die mit dem NAF eigentlich angestrebt wurde, und es erschwert die inhaltliche Abstimmung unter den Programmen. Dies ist im Hinblick auf künftige Vorlagen zu verbessern.

Freundliche Grüsse

SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten



Andreas Brunner, Geschäftsführer