



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

Per Mail: netzplanung@astra.admin.ch

Bern, 30. April 2018

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen und grössere Vorhaben im Nationalstrassennetz sowie Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörigen Verpflichtungskredit. Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband SSV dankt Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 Stellung zu nehmen. Der SSV vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Gute Verkehrsinfrastrukturen sind eine entscheidende Grundlage für die hohe Standortattraktivität der Schweiz. Städte und Agglomerationen sind auf ein leistungsfähiges Strassen- und Schienennetz angewiesen. Ein angemessen ausgebautes Nationalstrassennetz nimmt einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs in den Stadt- und Agglomerationsgebieten auf und entlastet damit die innerstädtischen Strassennetze. Ein funktionierendes Nationalstrassennetz schafft Kapazitätsreserven zur Förderung von flächeneffizienten Verkehrsarten wie öffentlicher Verkehr, Velo- und Fussverkehr.

Der Schweizerische Städteverband hat sich deshalb intensiv für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF eingesetzt, den das Stimmvolk 2017 mit 62 Prozent Ja-Stimmen angenommen hat. Auf Basis des NAF enthält die Vorlage nun das aktualisierte STEP Nationalstrassen und separat grosse Vorhaben, insbesondere den Ausbau des Gotthard-Strassentunnels.

Die Nationalstrassen entlasten lokale und regionale Strassen. Sie belasten aber zugleich die unmittelbare Umgebung in unterschiedlicher Hinsicht: Lärm, Abgase, zerschnittene Quartiere, Kulturlandverlust, negative Auswirkungen auf die Biodiversität. Bei den prioritären Erweiterungen im Realisierungshorizont 2030, die gemäss Vorlage schwergewichtig in städtischen Räumen liegen, sind grosse An-



strengungen hinsichtlich Lärmschutz und städtebaulicher Aufwertung zwingend. Nur wenn entsprechende Massnahmen bereits in der Planungsphase konkretisiert werden, sind Projekte im städtischen Raum mehrheitsfähig.

Unsere detaillierte Einschätzung der Vorlage ist im Folgenden dargestellt. Sie orientiert sich am Fragebogen zur Vernehmlassung.

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass die gravierendsten Engpässe im Jahr 2040 in den grossen Städten und Agglomerationen entstehen. Ursächlich dafür sind die Verkehrszunahme und die Tatsache, dass die Nationalstrasse ihre Funktion als Gefäss für den Ziel-, Quell- und Binnenverkehr der grossen Städte und Agglomerationen wahrnimmt.

Die Zielsetzungen für Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Nationalstrassennetzes (S. 20 erl. Bericht) sind korrekt. Wir sind aber dezidiert der Ansicht, dass das Ziel der Verträglichkeit künftig höher zu gewichten sein wird als dies heute der Fall ist. Nur dann können Nationalstrassenprojekte im städtischen Raum realisiert und mit massgeschneiderten flankierenden Massnahmen begleitet werden. Weiter ist vom UVEK eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems gefordert.

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

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. Das allgemeine Postulat wird allerdings auf Projektebene nicht abgebildet. Bei der Konzeption der einzelnen Projekte ist das ASTRA gefordert, die aktuelle Lage sowie die angepeilten Effekte an den Schnittstellen zum kantonalen und städtischen Netz zu beziffern. Diese Analyse muss die Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden auf allen drei Staatsebenen sein, mit geeigneten Begleitmassnahmen auf allen Netzebenen.

Folgende Elemente finden in der Vorlage und im erläuternden Bericht keine ausreichende Berücksichtigung. Wir erwähnen sie untenstehend kurz und gehen im weiteren Fragebogen detailliert darauf ein:

- Abstimmung der Planungen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.
- Abstimmung unter den Planungen für verschiedene Verkehrsträger.
- Abstimmung unter den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten auf Bundesebene.
- Abstimmung unter den zuständigen Bundesämtern.
- Ortsspezifische Lösungen in Absprache mit Standortgemeinde und -kanton anstelle von generellen Ausbauzielen.
- Ungenügende Auslastung der Fahrzeuge des motorisierten Individualverkehrs.



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

3. Sind die Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020-2023 nachvollziehbar?

Ja, insbesondere die Elemente Zustandsbeurteilung (Fahrbahn und Beläge, Kunstbauten, Tunnel und Untertagebauten, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen) sind nachvollziehbar.

Grössere Vorhaben

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.

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

In seiner Stellungnahme zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels hat der Schweizerische Städteverband seine Zustimmung unter anderem von zwei Bedingungen abhängig gemacht:

- Die Investitionen in die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels müssen in einem sinnvollen Verhältnis zum Bedarf in den Agglomerationen stehen.
- Die Wahl der Sanierungsvariante am Gotthard darf die ausreichende und unbefristete zukünftige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund weder finanz- noch verkehrspolitisch in Frage stellen.

Da mit dem NAF die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs unbefristet und ausreichend weitergeführt wird, sind diese Bedingungen erfüllt. Da das Projekt zudem die vom ASTRA definierten Kriterien erfüllt, ist die Zuteilung korrekt.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

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

Der Städteverband 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.



Folgende Elemente sind 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.
- Gemäss ortsspezifischen Herausforderungen braucht es in verschiedenen Agglomerationen Ausbauten. In der Auflistung wesentlicher Punkte (unter Abb. 7) fehlt jedoch die Funktion der Nationalstrassen innerhalb der Agglomerationen. Als übergeordnetes Strassennetz kommt ihnen eine hohe Bedeutung auch für diese Verkehrsströme zu. Die Aufzählung wesentlicher Punkte der Langfristperspektive ist deshalb um den Punkt «Aufnahme massgeblicher Verkehrsströme innerhalb von Agglomerationen» zu ergänzen.
- Die Überlegungen hinsichtlich von Redundanzen auf Nationalstrassenebene sind realitätsfern. Es ist zwingend, dass das ASTRA in diese Szenarien die untergeordneten Netze und alternative Verkehrsträger einbezieht. Ansonsten entstehen Ausbauszenarien ohne Bezug zur vielfältigen Verkehrsrealität in der Schweiz. Der Städteverband ist folglich mit zusätzlichen Ausweichrouten und unnötigen Kapazitätsreserven nicht einverstanden. Netzinhomogenitäten sind aus unserer Sicht unvermeidbar, eine scheinbare Gewährleistung der Unterhaltsfähigkeit durch einen überdimensionierten Ausbau ist nicht angezeigt.
- Der erläuternde Bericht zur Vorlage geht auf die Koordination unter den Vorlagen Programm Agglomerationsverkehr, STEP Strasse und STEP Schiene ein (Kapitel 2.3.4). Diese Koordination darf nicht toter Buchstabe bleiben. 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 das ASTRA in verschiedenen Teilen der Vorlage mit verschiedenen Zielsetzungen operiert (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.
- Wichtig ist zudem, dass der Bund die Problematik der schlechten Auslastung der Fahrzeuge im MIV aktiv angeht. Im Hinblick auf die nächste Vorlage STEP Strasse ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema vonnöten. Die Fahrzeugauslastung muss aus Platz-, Umwelt-, Effizienz- und Lärmgründen erhöht werden.



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

Der Schweizerische Städteverband äussert sich nicht zu einzelnen Projekten.

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

Der Städteverband begrüsst den Fokus auf funktionsfähige Nationalstrassen in den 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, wie das ASTRA korrekt feststellt, die konsequente Abstimmung mit weiteren Massnahmen auf den lokalen und regionalen Netzen, etwa im Rahmen der Agglomerationsprogramme. Wir fordern vom ASTRA im Hinblick auf die Umsetzung der Erweiterungsprojekte konkrete Vorschläge, wie diese Abstimmung im Einzelfall aussieht.

Sehr zu begrüssen ist der Grundsatz, dass eine städtebauliche Aufwertung als Teil von Erweiterungsvarianten im Siedlungsgebiet verstanden wird.

Der Grundsatz, dass die Projekte den öffentlichen Verkehr nicht konkurrenzieren sollen, ist korrekt. Allerdings darf dieser Grundsatz nicht wie im erläuternden Bericht postuliert angewendet werden («Schlechter eingestuft werden zudem Projekte in Gebieten, in denen der Anteil des öV am Gesamtverkehr tief ist»). Vielmehr ist in verkehrsträgerübergreifender Betrachtung zu eruieren, welcher Verkehrsträger auf welcher Netzebene in einem bestimmten Raum seine Stärken zur Geltung bringt.

Weitere Bemerkungen

9. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

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. Wir fordern von den UVEK-Ämtern Anstrengungen, dies im Hinblick auf künftige Vorlagen zu verbessern.

Anträge und Forderungen

- Der Ausbau des Netzes muss sich auf ortsspezifische Kriterien abstützen, welche Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam definieren, unter Einbezug der städtischen und kantonalen Fachstellen sowie der Bevölkerung. Ein generalisiertes Ausbauziel ist verfehlt und birgt die Gefahr von Überkapazitäten.



- Die Zielsetzungen für die künftige Netzentwicklung müssen den Faktor Verträglichkeit höher gewichten als dies bisher der Fall war. Nur dann können Nationalstrassenprojekte im städtischen Raum überhaupt realisiert werden.
- Bei der Konzeption der einzelnen Projekte muss das ASTRA die Effekte an den Schnittstellen zum kantonalen und städtischen Netz prüfen. Diese Analyse muss die Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden auf allen drei Staatsebenen sein, mit geeigneten Begleitmassnahmen auf allen Netzebenen.
- Der Ausbauplanung ist auf Ebene UVEK eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems zugrunde zu legen.
- Ebenfalls auf Departementebene sind verbindliche Prozesse zur Abstimmung zwischen Programm Agglomerationsverkehr, STEP Strasse und STEP Bahn gefordert.
- Die Zielsetzung zusätzlicher Transparenz in der Strassenfinanzierung ist mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage nicht erreicht. Der Städteverband fordert, diesen Anspruch im Hinblick auf kommende Botschaften einzulösen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident von Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband