

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
ASTRA

netzplanung@astra.admin.ch
(als Word & PDF)

Bern, 30. April 2018

Stellungnahme der BPUK zur Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020 – 2023 sowie zum Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 17. Januar 2018 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet zur Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020 – 2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen und zu den grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz sowie zum Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörenden Verpflichtungskredit (in der Folge zusammenfassend "STEP Strasse" genannt). Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) dankt für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können. Am 2. März 2018 hat sich die BPUK an ihrer Plenarversammlung mit STEP Strasse beschäftigt und dabei auch den Direktor des ASTRA angehört. Auf Basis dieser Auseinandersetzung mit der Vorlage wurde die vorliegende Stellungnahme ausgearbeitet, die schliesslich auf dem Schriftweg von allen BPUK-Mitgliedern gutgeheissen wurde.

Die BPUK äussert sich als Kantonskonferenz nicht zu einzelnen regionalen Vorhaben, sondern legt den Fokus auf übergeordnete Fragen. Die Stellungnahme ist anhand des ASTRA-Fragenkatalogs gegliedert.

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Die Mobilität in der Schweiz nimmt jedes Jahr zu: Gemäss der Verkehrsperspektive des Bundes soll die jährliche Verkehrsleistung des Personenverkehrs von 2010 bis 2040 um 25 Prozent auf 145 Milliarden Personenkilometer ansteigen. Zurzeit entfallen fast drei Viertel der zurückgelegten Personenkilometer auf den individuellen motorisierten Strassenverkehr; dieser wiederum wird zu über 40 Prozent auf Nationalstrassen abgewickelt. Sogar noch bedeutender sind die Nationalstrassen für den Güterverkehr.

Die Verkehrsinfrastruktur stösst zum Teil bereits heute an ihre Grenze: Vor allem im Gebiet von Städten und Agglomerationen treffen wir auf überbelegte Busse, volle Züge und Tausende Stautunden. Hohe volkswirtschaftliche Kosten sind die Folge.

Die BPUK teilt die Ansicht des Bundesrats, wonach ein gut funktionierendes Nationalstrassennetz für die Standortattraktivität der Schweiz von grosser Bedeutung ist. Daher hatte sich die BPUK auch klar für die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) ausgesprochen. Volk und *alle* Stände haben dem NAF im vergangenen Jahr zugestimmt. Damit konnte die Finanzierung des Betriebs, des Unterhalts und des Ausbaus der Nationalstrassen langfristig gesichert werden. Dank dem NAF verkehren wir auch in Zukunft auf modernen Nationalstrassen, welche die ganze Schweiz noch besser erschliessen und an neuralgischen Stellen ausgebaut werden. Mit dem NAF wird überdies das Nationalstrassennetz erweitert: durch Ausbauten und durch die Überführung von knapp 400 Kilometern Kantonsstrasse ins Nationalstrassennetz. Sämtliche Kantone – und damit auch Berggebiete und Randregionen – werden so ans Nationalstrassennetz angeschlossen. Schliesslich stellt der NAF als unbefristeter Fonds auf Verfassungsstufe Strasse und Schiene (Bahninfrastrukturfonds) gleich. Die nun vorliegende Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020 – 2023 sowie zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen ist die logische Weiterschreibung der Erfolgsgeschichte NAF und ist daher in den Grundzügen zu begrüßen.

Der Bundesrat will den eidgenössischen Räten mit der Vorlage vier Beschlüsse unterbreiten:

- einen **Zahlungsrahmen für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau** (Ausbau im Sinne von Anpassungen, z.B. Lärmschutzmassnahmen) in der Höhe von 8,156 Milliarden Franken (gut 2 Milliarden pro Jahr);
- den **STEP Ausbauschnitt 2019** (Kredit von 2,267 Milliarden Franken für die Realisierung des Bypasses Luzern, der Erweiterung des Abschnitts Rotsee-Buchrain, der Engpassbeseitigung im Raum Crissier und der Umfahrung Le Locle);
- sogenannte **grössere Vorhaben** (Verpflichtungskredit von 2,084 Milliarden Franken für den Bau der zweiten Gotthardröhre; weitere Projekte in dieser Kategorie sind nicht absehbar);
- und schliesslich beantragt der Bundesrat 300 Millionen Franken für die **planerische Konkretisierung der übrigen Erweiterungsprojekte** inklusive Landerwerb.

Diese Verteilung der Vorlage mit diversen eingeführten Kriterien birgt eine gewisse Komplexität. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bundesrat bis 2030 auf dem Nationalstrassennetz Erweiterungsprojekte im Umfang von rund 13,474 Milliarden Franken in Angriff nehmen will.

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

Ja. In Kapitel 2.3.4.1 des Erläuternden Berichts weist der Bundesrat richtigerweise auf die Bedeutung der Abstimmung zwischen den Programmen "STEP Schiene", "STEP Strasse" und "Agglomerationsverkehr" hin. Aus Sicht der BPUK besteht bei dieser Abstimmung Verbesserungspotenzial.

Mit STEP Strasse verfolgt der Bund das Ziel, dass die Nationalstrassen "täglich lückenlos verfügbar und benutzbar" sind und dass die "langfristige Leistungsfähigkeit der Nationalstrassen für den Personen- und Güterverkehr" erhalten bleibt. Kommt also die Leistungsfähigkeit einer Nationalstrasse an ihre Grenzen, soll sie ausgebaut werden – bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Sicherheitsüberlegungen, der Wirtschaftlichkeit und Verträglichkeit.

Bei den Agglomerationsprogrammen desselben Bundesdepartements hingegen sind andere Kriterien ausschlaggebend. Erfüllt ein Agglomerationsprojekt die Grundanforderungen, wird es anhand von vier Wirkungskriterien beurteilt: 1. Qualität des Verkehrssystems; 2. mehr Siedlungsentwicklung nach innen; 3. Mehr Verkehrssicherheit; 4. Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch.

Antrag 1. Eine vertiefte Koordination der Projekte innerhalb des Bundes und mit den Kantonen wird aufgrund der immer dichter bebauten Schweiz unabdingbar, damit die Anpassungen nicht nur am übergeordneten, sondern auch am untergeordneten Netz der Kantone erfolgen können. Nur so kann letztlich vermieden werden, dass neue Nationalstrassen bloss neue Staufläche bieten. Aus Sicht der BPUK müssen die Fragen der Anschlüsse der Nationalstrassen zwingend in die Betrachtungen des STEP-Programms einfließen (dasselbe gilt umgekehrt für die Agglomerationsprogramme). Auch muss hierbei vonseiten ASTRA aktiv der Austausch mit Kantonen und zuständigen Gemeinden gesucht werden; zudem sind bei der Projekterarbeitung die Effekte auf die untergeordneten Netze zu deklarieren.

Des Weiteren begrüsst es die BPUK, dass das ASTRA das Zukunftsthema der automatisierten Fahrzeuge in Kapitel 1.4 behandelt. Darin werden die technologischen Potenziale erwähnt, die Auslastung der Fahrzeuge zu erhöhen. Je nach Ausgestaltung können jedoch auch negative Effekte eintreten: Im Erläuternden Bericht werden die Schaffung einer zusätzlichen Verkehrsnachfrage durch "die Erschliessung neuer Nutzergruppen" (z.B. Kindern) sowie "neue Angebotsformen und eine allfällige Abnahme der Fahrzeugauslastung durch Leerfahrten" erwähnt. Die BPUK teilt diese Einschätzung. Gleichzeitig bedauern wir, dass das ASTRA die bereits heute bestehende Problematik der ungenügenden Auslastung im MIV nicht thematisiert. Gemäss Bundesamt für Statistik liegt der mittlere Besetzungsgrad der Autos bei 1,6 Personen, im Pendlerverkehr sogar noch tiefer.

Antrag 2. Die BPUK wünscht, dass der Bund die Problematik der ungenügenden Auslastung im MIV aktiv angeht und fordert für die nächste Vorlage STEP Strasse eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema. Die Fahrzeugauslastung muss aus Platz-, Umwelt-, Effizienz- und Lärmgründen unbedingt erhöht werden.

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

Ja, denn gerade der Betrieb, der Unterhalt sowie der Ausbau im Sinne von Anpassungen erachtet die BPUK als zentral. Nur so kann die tägliche Verfügbarkeit der Nationalstrassen, deren langfristige Leistungsfähigkeit sowie die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden gewährleistet werden. Zudem werden mit den Massnahmen im Umfang von gut zwei Milliarden Franken pro Jahr die Belastungen von Mensch und Umwelt minimiert. Schliesslich hat das Beispiel Schieneninfrastruktur gezeigt, dass sich eine Vernachlässigung von Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur rächt. In diesem Sinne begrüsst die BPUK ausdrücklich, dass das ASTRA dem Betrieb und Unterhalt bei beschränkten finanziellen Mitteln stets Priorität einräumen will.

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

Drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt werden, damit ein Ausbauprojekt der geschaffenen Spezialkategorie "grössere Vorhaben" zugerechnet wird: Beim Ausbauprojekt muss es sich um eine isolierte Anlage handeln, die keine Kapazitätserweiterung darstellt; die Kosten müssen mindestens 500 Millionen Franken oder pro Jahr mehr als 10 Prozent des Gesamtbedarfs der Ausbauten (im Sinne von Anpassungen) betragen; schliesslich muss es sich um eine Anlage mit politischer Relevanz handeln. Die BPUK erachtet diese Kriterien als nachvollziehbar.

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

Die BPUK hat den Bau einer zweiten Gotthardröhre unterstützt. Gleichzeitig haben wir stets zwei Bedingungen gestellt: Erstens, der Bau darf nicht zulasten anderer Projekte gehen; zweitens, die Beschränkung auf eine Fahrspur pro Richtung muss gesetzlich abgesichert sein. Beide Bedingungen sind erfüllt.

Der Bau der zweiten Röhre erfüllt zudem auch die Kriterien des ASTRA, um als grösseres Vorhaben zu gelten: Bei der zweiten Gotthardröhre handelt es sich um eine isolierte Anlage ohne Kapazitätserweiterung; die Kosten (über zwei Milliarden) übersteigen die vom Bundesrat festgelegte Grenze von 500 Millionen Franken um das Vierfache; schliesslich kommt dem Gotthard grosse politische Relevanz zuteil, nicht zuletzt aufgrund der Anbindung des Kantons Tessin an die restlichen Kantone der Schweiz.

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

Wie in der Antwort auf Frage 2 ausgeführt, decken sich die Ziele bei STEP Strasse nicht in allen Punkten mit den Wirkungskriterien, die bei der Beurteilung der Agglomerationsprogramme relevant sind.

Antrag 3. Die BPUK fordert eine bessere Abstimmung zwischen STEP Strasse und den Agglomerationsprogrammen – insbesondere auch bezüglich der Kriterien (siehe auch Antrag 1). Verbindliche Prozesse zwischen den betroffenen Bundesämtern sind hierfür zwingend. Ebenfalls zwingend bei Ausbauprojekten des ASTRA ist die gute Abstimmung der Lösungen mit den Kantonen.

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

Mit der Annahme der NAF-Vorlage einher geht die Aufnahme von zirka 400 Kilometern kantonaler Strassen ins Nationalstrassennetz (sog. Netzbeschluss (NEB)). Die Übernahme dieser NEB-Strecken durch den Bund erfolgt per 1. Januar 2020. In der Botschaft zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das

Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung hat der Bundesrat den Mittelbedarf für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau (im Sinne von Anpassungen und Kapazitätserweiterungen) der NEB-Strecken in der Höhe von durchschnittlich 310 Millionen Franken brutto pro Jahr ausgewiesen. Mit der von den eidgenössischen Räten festgelegten Finanzierungslösung verfügt der Bund für diese Aufgaben nun jährlich über deutlich tiefere 194 Millionen Franken. Die Folge sind Kürzungen beim Ausbau (Betrieb und Unterhalt sind prioritär zu behandeln und Kürzungen nicht möglich). Für Ausbauten im Sinne von Anpassungen und Kapazitätserweiterungen stehen mit der festgelegten Lösung jährlich rund 83 Millionen Franken zur Verfügung: 44 Millionen für den Ausbau im Sinne von Anpassungen und 39 Millionen für den Bau von Erweiterungsprojekten.

Antrag 4. Die Mittel für den Ausbau der NEB-Strecken ist knapp. Die BPUK geht davon aus, dass bei der nächsten Vorlage STEP Strasse die Mittel angepasst werden. Zudem fordern wir, dass nicht zwei Klassen von Nationalstrassen geschaffen werden: die Nationalstrassen und die NEB-Strecken. Vielmehr sind bei der nächsten Vorlage alle Strassen gleich zu behandeln: als Nationalstrassen. In diesem Sinn soll der erwähnte Betrag von 194 Millionen Franken dem Gesamtfinanzvolumen für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Nationalstrassen hinzugefügt werden, ohne Differenzierung zwischen dem aktuellen Netz und den NEB-Strecken.

Im Erläuternden Bericht in Kapitel 2.3.4.2 ist erwähnt, dass die von den Kantonen entwickelten Projekte auf den NEB-Strecken, die vom eidgenössischen Parlament noch nicht genehmigt wurden, nicht Bestandteil des vorliegenden STEP Strasse seien. Bereits vom Parlament genehmigt sind die Ortsdurchfahrt Näfels sowie die Umfahrungen La Chaux-de-Fonds und Le Locle. Die BPUK hat Verständnis, dass für die Festlegung der notwendigen Kapazitätserweiterungen vorab detaillierte Analysen zur verkehrsplannerischen und -technischen Funktionsfähigkeit notwendig sind – insbesondere auch in Bezug auf die Verträglichkeitsaspekte, die auf den zahlreichen Ortsdurchfahrten der NEB-Strecken eine wichtige Rolle spielen. Der Bund muss sich daher gegenwärtig auf das bestehende Nationalstrassennetz beschränken.

Antrag 5. Die BPUK fordert, dass den NEB-Strecken in der nächsten STEP-Vorlage der gleiche Rang zukommt wie den restlichen Nationalstrassen und dass die Definierung der Kapazitätserweiterung so rasch als möglich an die Hand genommen wird.

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

Die BPUK äussert sich grundsätzlich nicht zu einzelnen regionalen Projekten. Für die BPUK ist indes wichtig, dass die von den Kantonen entwickelten Umfahrungs- und Erweiterungsprojekte auf NEB-Strecken per 2020 ins STEP Strasse aufgenommen werden (siehe Antrag 4 und 5).

9. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

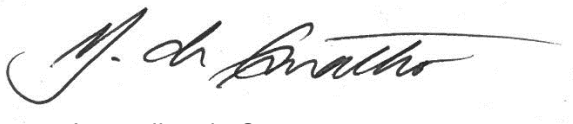
Antrag 6. Die BPUK empfiehlt dem UVEK, Terminologie und insbesondere den Zeithorizont zwischen den verschiedenen Infrastrukturausbauprogrammen (insb. STEP Schiene und STEP Strasse) zu vereinheitlichen.

Antrag 7. Mit dem NEB werden im Jahr 2020 rund 400 Kilometer Strassen in das Nationalstrassennetz aufgenommen – darunter finden sich auch Gemischtverkehrs- und alpine Strassen, die besondere Anforderungen an den Eigentümer stellen. Die Übernahme der zusätzlichen Strecken führt zu einer Zunahme der Erhaltungs- und Ausbauprojekte und zu einer Erhöhung des Kontroll- und Koordinationsaufwands. Das ASTRA möchte den Personaletat um 60 erhöhen: 43 der beantragten Stellen würden für die Abteilungen Infrastruktur benötigt; weiter seien diverse Disziplinen zu verstärken. Für die BPUK ist klar: Diese zusätzlichen Aufgaben können nicht mit dem bestehenden Personal bewältigt werden. Die entsprechenden Mittel müssen dem ASTRA zur Verfügung gestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Die Präsidentin



Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Kopie an: BPUK- und KIK-Mitglieder