



T +41 31 326 66 04  
E urs.scheuss@gruene.ch

Bundesamt für Strassen  
(ASTRA)  
3003 Bern

30. April 2018

## **Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 sowie zum Ausbauschnitt 2019 mit dem dazugehörigen Verpflichtungskredit; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zur titelgenannten Vorlage Stellung zu äussern. Wir gliedern unsere Stellungnahme entlang der Fragen des Fragebogens für die Vernehmlassung.

### **Zusammenfassung**

Die Grünen weisen die Vorlage zurück. Das Strassenbauprogramm widerspricht den gesetzlichen Zielen des Bundes in der Umwelt, Klima- und Energiepolitik und erschwert deren Umsetzung massiv. Der Bundesrat geht unkritisch von ungebremstem Verkehrswachstum aus, ohne gesellschaftliche und technologische Entwicklungen zu berücksichtigen. Er kapituliert vor den Realitäten, anstatt eine Verkehrsreduktion anzustreben. Mehr noch: während die Städte und Gemeinden heute erfolgreich eine innovative Verkehrspolitik betreiben, diktiert der Bund eine Betonpolitik aus dem letzten Jahrhundert. So soll etwa im Raum Luzern mit dem Bypass die Autobahnkapazität verdoppelt werden, was die kommunalen Anstrengungen zur Verkehrsvermeidung und Verlagerung torpediert. Die Grünen lehnen daher auch drei der vier vorgeschlagenen Projekte auf der Projektliste STEP „Strasse 2019“ klar ab: den Bypass Luzern und die Erweiterung des Abschnitts Rotsee-Buchrain sowie die Engpassbeseitigung im Raum Crissier. Bei der Umfahrung Le Locle bezweifeln die Grünen die Zweckmässigkeit.

Die Grünen fordern die Überarbeitung der Vorlage unter Berücksichtigung der umwelt-, klima- und energiepolitischen Ziele des Bundes und der kommunalen Bemühungen für eine nachhaltige Mobilität. Die Grünen fordern zudem, dass der Bundesrat eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtschau zur Kapazitätssteuerung vorlegt.

Besonders problematisch erachten die Grünen den vorsorglichen Landerwerb für Nationalstrassenprojekten, die noch nicht per Bundesbeschluss „STEP Strasse“ beschlossen worden sind. Dadurch werden Sachzwänge geschaffen und die politische Diskussion vor Ort verhindert. Das Parlament und – im Falle eines Referendum die Stimmbevölkerung – können nicht mehr frei über die Realisierung eines Strassengrossprojektes entscheiden, wenn bereits riesige Summen für die Planung ausgegeben wurden. Es gibt keinen Grund, nicht das gleiche Vorgehen wie beim „STEP Schiene“ anzuwenden: Bei jedem Ausbauschnitt „STEP Strasse“ ist festzulegen, welche Projekte beim nächsten Ausbauschnitt planerisch vorangetrieben werden sollen. Grundsatzentscheide würden getroffen, bevor Fakten geschaffen sind. Das ist Demokratie!

***Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden? Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?***

Aus Sicht der Grünen verletzt die Vorlage zahlreiche gesetzliche Zielsetzungen und Vorschriften im Bereich der Umwelt, Klima- und Energiepolitik oder erschwert deren Umsetzung massiv. Die Nationalstrassen müssen so geplant werden, dass diese gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden können und nicht behindert werden. Dabei handelt es sich vor allem um folgende Vorgaben:

- der Verbrauchsrichtwert für die Nutzung fossiler Energien gemäss der von Parlament und Volk beschlossenen Energiestrategie 2050 (Art. 3 EnG),
- das geltende Sektorziel Verkehr der aktuellen Schweizer Klimapolitik, wonach die CO<sub>2</sub>-Emissionen des inländischen Verkehrs nicht höher als 1990 sein dürfen (CO<sub>2</sub>-V),
- sämtliche aktuell gültigen Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung LRV,
- sämtliche aktuell gültigen Grenzwerte der Lärmschutzverordnung LSV,
- das aktuell gültige Verlagerungsziel für den alpenquerenden Güterverkehr (GVVG),
- die internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz durch Unterzeichnung des Klima-Abkommens von Paris eingegangen ist.

Zudem muss der Bund auch respektieren, dass sich verschiedene Städte und Gemeinden – meist aufgrund von Volksentscheiden – weitergehende Ziele gesteckt haben, weil sie auch zu den am stärksten Betroffenen der negativen Auswirkungen des Verkehrs gehören:

- kommunale Ziele zum Modal-Split
- kommunale Ziele zur 2000-Watt-Gesellschaft
- kommunale Ziele von Klimabündnis-Städten

Der Bund soll die Bemühungen der Städte und Gemeinden nicht zunichtemachen, den Verkehr nicht nur verträglich zu gestalten, sondern das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr und den Fuss- und Veloverkehr zu fördern und den Verkehr insgesamt zu reduzieren.

Die Grünen lehnen daher konkret drei der vier vorgeschlagenen Projekte auf der Projektliste „STEP Strasse 2019“ ab: den Bypass Luzern und die Erweiterung des Abschnitts Rotsee-Buchrain sowie die Engpassbeseitigung im Raum Crissier. Diese verschärfen statt reduzieren die Vollzugsdefizite hinsichtlich Umwelt, Klima- und Energiepolitik und torpedieren die kommunalen Anstrengungen zur Verkehrsvermeidung und Verlagerung. Bei der Umfahrung Le Locle bezweifeln die Grünen die Zweckmässigkeit.

Betrieb und Unterhalt sowie Ausbau und Anpassungen des Nationalstrassennetzes sollen aus Sicht der Grünen grundsätzlich der Erreichung der gesetzlichen Vorgaben und verkehrspolitischen Ziele des Bundes und der Gemeinden dienen. Die Vorlage ist in diesem Zusammenhang völlig ungenügend und blendet alle diese Rahmenbedingungen aus. Stattdessen stützt sie einseitig auf statische Verkehrsprognosen und leitet daraus einen völlig überdimensionierten, nachfrageorientierten Strassenausbau ab. Zudem berücksichtigt sie zu wenig den technologischen, gesellschaftlichen und demographischen Wandel und klammert viele vorhandene Lösungsansätze, die das Verkehrswachstum eindämmen und Stauzeiten reduzieren würden, aus. Die Grünen können daher auch die Aussage, „STEP Strasse 2019“ leiste einen insgesamt „positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung“ ebenso wenig unterstützen, wie die Behauptung, die beantragten Mittel würden zu einer „erhöhten Umweltqualität“ führen.

Dazu kommt, dass die Bestimmungen im Zweckartikel des NAF-Gesetzes nicht oder ungenügend erfüllt sind. Die dort geforderte Gesamtschau des Verkehrs muss gemäss Art. 2 NAFG explizit „alle Verkehrsträger einbeziehen“, „wirksame Alternativen gegenüber Infrastrukturbauten vorziehen“ und „den Schutz der Umwelt beachten“. Zu keinem der vier in „STEP Strasse 2019“ vorgeschlagenen Bauprojekten finden sich aber im erläuternden Bericht Informationen, welche Alternativen zu Infrastrukturausbauten kon-

kret geprüft worden sind, ob alternativ zu den Nationalstrassenausbauten der Ausbau umweltfreundlicher Verkehrsmittel geprüft worden ist, ob der Umweltschutz und die Umweltschutzgesetzgebung respektiert werden, ob die Siedlungsentwicklung nach innen wirklich verbessert wird und welche Tourismusregionen und Berggebiete mit den vorgeschlagenen Projekten besser erschlossen werden.

Die Grünen fordern, dass der Bundesrat die gesetzlichen Vorgaben in Art. 2 NAFG erfüllt und eine Gesamtschau des Verkehrs vorlegt, bevor der „Einsatz der Mittel“ zur Diskussion gestellt wird.

### ***Sind die Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020-2023 nachvollziehbar?***

Zahlreiche Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020-2023 sind für die Grünen überhaupt nicht nachvollziehbar. Die im erläuternden Bericht genannten Ziele für das Nationalstrassennetz – Verfügbarkeit, Leistungsfähigkeit, Wert- und Substanzerhalt, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Verträglichkeit – und deren Definitionen gehen zum Teil über die von Volk und Ständen beschlossene neue Verfassungsbestimmung zum NAF hinaus:

- In Art. 83 BV ist von Benutzbarkeit die Rede, nicht von einer „täglichen und lückenlosen“ Verfügbarkeit. Der Bund muss und kann kein staufreies Vorwärtskommen sicherstellen und Sperrungen der Nationalstrassen muss und kann der Bund auch nicht vermeiden.
- In Art. 83 BV ist von „ausreichendem“ Nationalstrassennetz die Rede und nicht von einem leistungsfähigen im Sinne von attraktivem Nationalstrassennetz. Das Ziel des Wert- und Substanzerhaltes für Nationalstrassen ist ausreichend. Einen Ausbau, der sich ausschliesslich an der Nachfrage orientiert, lehnen die Grünen dagegen ab.
- Laut Zweckartikel des NAF-Gesetzes (Art. 2) soll der NAF „der effizienten und umweltverträglichen Bewältigung der für eine leistungsfähige Gesellschaft und Wirtschaft erforderlichen Mobilität.“ dienen. „Leistungsfähige Gesellschaft“ bedeutet aber nicht „leistungsfähige Nationalstrassen“.
- Die Ziele „Verfügbarkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ lehnen die Grünen in der im erläuternden Bericht definierten Form ab. Die Ziele „Wert- und Substanzerhalt“, „Sicherheit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Verträglichkeiten“ unterstützen die Grünen sehr und fordern den Bund auf, den Einsatz der finanziellen Mittel verstärkt auf die vier letztgenannten Ziele für das Nationalstrassennetz auszurichten.

Davon abgesehen begrüssen die Grünen ausdrücklich die Feststellung im erläuternden Bericht, wonach in den Bereichen Tunnelsicherheit, Lärmschutz, Wildtierkorridore und Kontrollzentren für den Schwerkverkehr in den nächsten Jahren Nachholbedarf besteht, so dass dafür steigende Mittel notwendig sind.

### ***Wie beurteilen Sie die Kriterien zur Festlegung der grösseren Vorhaben? Sind Sie mit der Zuteilung der 2. Röhre des Gotthard-Strassentunnels zu den grösseren Vorhaben einverstanden?***

Die 2. Gotthard-Röhre ist aufgrund der Dimension und der Auswirkungen sicher ein „grösseres Vorhaben“, das bekanntlich auf einem politischen Grundsatzentscheid fusst. Mit dem nach dem Entscheidungsprozess zur 2. Röhre in Kraft getretenen NAF wird in Form des neuen Art. 11a NSG die demokratische Mitbestimmung bei Nationalstrassenprojekten erhöht. Es wäre unverständlich und entgegen dem Willen des Gesetzgebers, wenn die bisherige Politik im gegenteiligen Sinne geändert würde.

Kilometerlange Tunnelsanierungen entlang der A13 oder im innerstädtischen Raum stellen ebenfalls in finanzieller, technischer und politischer Hinsicht eindeutig „grössere Vorhaben“ dar und müssen deshalb analog zum Vorgehen bei der 2. Gotthard-Röhre künftig in einem Bundesbeschluss zur Mittelfreigabe für „grösseren Vorhaben“ ausdrücklich erwähnt werden.

Die Grünen lehnen zudem ab, dass nur isolierte Anlagen mit Kosten über 500 Mio. (oder alternativ einem Anteil von über 10% der Summe aller Ausbauten im Sinne von Anpassungen) „grössere Vorhaben“ darstellen. Die Auswirkungen eines Vorhabens können auch bei tieferen Kosten enorm sein.

Projekte, die Pannenstreifen-Umnutzungen (PSU) enthalten, erfüllen aus Sicht der Grünen sämtliche gesetzlichen Kriterien für die referendumsfähigen Projektlisten des Strategischen Entwicklungsprogramm STEP Strasse. PSU sind erhebliche Kapazitätserweiterungen und bedürfen deshalb die gleiche demokratische Legitimation wie Engpassbeseitigungen und sind daher bei den jeweiligen STEP-Ausbauschritten aufzuführen. Die Grünen verlangen daher, dass auf der Projektliste „STEP Strasse 2019“ auch alle Projekte mit PSU angegeben werden.

***Sind Sie mit der dargelegten Langfristperspektive des Nationalstrassennetzes einverstanden. Falls nein, was sollte geändert werden? Ist das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen in Bezug auf den Projektumfang vollständig? Wie beurteilen Sie die Zuteilung der Erweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten und Ausbausritten?***

Für die Grünen bedeutet eine nachhaltige Verkehrspolitik, dass in Zukunft die Bedürfnisse des Fuss- und Veloverkehrs sowie des öffentlichen Verkehrs stärker gewichtet werden. Die Belastung für Mensch und Umwelt sind zu minimieren. In Anbetracht der laufend bei der Eidgenossenschaft vorgenommenen Kürzungen sehen sich die Grünen zudem darin bestätigt, dass der NAF die schwach gebundenen Ausgaben kannibalisiert – insbesondere auch zu Lasten des öffentlichen Verkehrs, wie die massive Kürzung des Parlamentes von 295 Mio. Franken alleine für das Jahr 2018 zu Lasten der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds gezeigt hat.

Der NAF ist zum einen an sich nicht nachhaltig. Zumindest könnte er aber mehr in Richtung Nachhaltigkeit umgesetzt werden. Dazu fehlen aber in den Langfristperspektiven Überlegungen wie folgende:

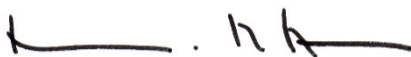
- Mehrverkehr durch Ausbau: Die mit den Ausbaumassnahmen in Aussicht gestellte „Engpassbeseitigung“ ist trügerisch. Der Kapazitätsausbau mag kurzfristig die betroffenen Autobahn-Teilstücke entlasten. Mit Sicherheit wird er aber mittel- und langfristig noch mehr Verkehr generieren und damit zu noch grösseren Engpässen führen. Auf die vorgeschlagene Kapazitätserweiterung folgt unweigerlich der nächste Stau beim nächsten Flaschenhals.
- Fragwürdige Verkehrsprognosen: Die Prognosen für das Verkehrswachstum sind zu hoch bzw. werden nicht kritisch hinterfragt. Zu wenig berücksichtigt werden z.B. steigende Energiepreise, die zusätzliche Bepreisung der Mobilität, Resultate aus den eingeleiteten Massnahmen im Verkehrsmanagement oder die technologische Fahrzeugentwicklung, wie Fahrassistenzsysteme. Zudem können mit Massnahmen wie Parkplatzbewirtschaftung, Reduktion der Anzahl Parkplätze und Fahrtenmodellen die Fahrten des motorisierten Individualverkehrs weiter reduziert werden. Dazu kommen nicht zuletzt soziökonomische Entwicklungen. Gerade im Einkaufssektor, welcher vermehrt über den E-Commerce abgewickelt wird, sollte der Verkehr künftig abnehmen oder zumindest weniger stark wachsen.
- Schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis: Die Kosten sämtlicher Ausbauprojekte sind zu hoch im Vergleich zum generierten Nutzen. Vom Ausbau profitiert vor allem der motorisierte Individualverkehr; jedoch auch nur kurzfristig und punktuell, da die Erfahrung zeigt, dass das Problem des Engpasses nur lokal und zeitlich verschoben wird.
- Konkurrenzierung nachhaltiger Mobilität: Untersuchungen zeigen, dass es sich bei einem Grossteil des Verkehrs auf den Autobahnabschnitten um Ziel- und Quellverkehr aus dem Umland und ins Regionszentrum handelt. Ein Kapazitätsausbau auf der Strasse führt folglich in diesen Räumen zu einer Attraktivitätssteigerung für den motorisierten Individualverkehr. Anstatt umweltverträgliche

- Mobilitätsformen mit einem Autobahnausbau zu konkurrenzieren, sollte das Velo- und Fussverkehrsnetz weiter verbessert werden. Auch hat die Bewältigung der Kapazitätsprobleme im öV aus Sicht der Grünen Vorrang gegenüber dem Angebotsausbau für den motorisierten Individualverkehr.
- Summarische Betrachtung von Stau: Stau ist nicht absolut verhinderbar. Eine rein quantitative Zählung der Staustunden genügt nicht, um den Zustand dauerhaft zu verbessern. Stau kann viele unterschiedliche Gründe haben, die durch verschiedene Massnahmen angegangen werden müssen. Unfallbedingter Stau erfordert Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit. Stau wegen undiszipliniertem Verhalten (z.B. Verlangsamung bei Beginn einer Steigung, unnötige Spurwechsel etc.) könnte durch intelligente Signalisation gemildert werden. Stau infolge von Systeminkongruenz muss mit sehr differenzierten Mitteln des Verkehrsmanagements angegangen werden. Es muss vor allem, aber auch definiert werden, wie viel Stau akzeptiert wird. Staufreiheit ist illusorisch und unbezahlbar, solange die Konsumentinnen und Konsumenten den Strassenraum, der zusätzlich bereitgestellt werden muss, nicht direkt bezahlen müssen.
  - Probleme für städtische Strassennetze können mit einfachen Massnahmen behoben werden: Im erläuternden Bericht wird auf folgendes Problem aufmerksam gemacht: „Aufgrund von Überlastungen sind nicht nur die Nationalstrassen, sondern auch das nachgeordnete städtische Strassennetz betroffen. Ungenügende Kapazitäten der Nationalstrassen führen dazu, dass der Verkehr, der eigentlich auf den Nationalstrassen verkehren sollte, auf das städtische Netz ausweicht.“ Dies gilt es natürlich zu verhindern. Geeignete flankierende Massnahmen (Tropfensystem, Verkehrsberuhigungen, Erhöhung des Durchfahrtswiderstandes) sind dabei die Lösung. Kapazitätsausbau ist dagegen kein nachhaltiger Ausweg.

Schliesslich erachten die Grünen es als inakzeptabel, dass vorsorglich Land für Nationalstrassenprojekte erworben wird, die noch nicht per Bundesbeschluss „STEP Strasse“ beschlossen worden sind. Die Grünen lehnen dieses Vorgehen aus demokratiepolitischen, rechtlichen und raumplanerischen Gründen klar ab und verweisen darauf, dass für die Bahnprojektlisten „STEP Schiene“ kein analoges Vorgehen besteht. Die Grünen fordern deshalb, den Verpflichtungskredit von Vorlage 1 entsprechend um 300 Mio. zu kürzen und Buchstabe c von Artikel 1 ersatzlos zu streichen.

Wir danke Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitte Sie die, die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Regula Rytz  
Präsidentin



Urs Scheuss  
stv. Generalsekretär

Grüne / Les Verts / I Verdi  
Waisenhausplatz 21 | 3011 Bern