



Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
Fundaziun svizra per la protecziun da la cuntrada

Als PDF per E-Mail an
netzplanung@astra.admin.ch

Bern, 30. April 2022

Stellungnahme zur Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Vernehmlassung 2021/127)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den oben genannten Vorlagen Stellung zu nehmen. Unsere detaillierte Haltung haben wir Ihnen anhand Ihres Fragebogens dargelegt.

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die Vorlage grundlegende Fragen der Kompatibilität mit raumrelevanten Entwicklungszielen des Bundes (Raumkonzept, Landschaftskonzept, Bodenstrategie u. a.) aufwirft. So wird nicht ersichtlich, inwiefern sich aus den planerischen Grundlagen und Entwicklungszielen des Bundes die Notwendigkeit für die geplanten Projekte ableiten lässt. Diese wird im Wesentlichen mit veralteten Verkehrsprognosen begründet, welche bereits die Realisierung von neuen Strassenausbauten vorwegnehmen. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zu den im Raumkonzept Schweiz festgehaltenen Grundsätzen der Verkehrsplanung.

Als Konsequenz werden auch die räumlichen Auswirkungen der Ausbauten nicht angemessen berücksichtigt. Dies einerseits in Bezug auf die unmittelbare Beanspruchung von bisher nicht überbautem Land durch die verschiedenen Ausbauten, wobei namentlich die Problematik des Kulturlandverlusts (insbesondere hinsichtlich Fruchtfolgeflächen) nicht die nötige Beachtung findet; andererseits durch die fast vollständig fehlende Betrachtung der Folgen der geplanten Ausbauten auf die Siedlungsentwicklung, im Wesentlichen des abzusehenden Effekts auf die weitere Zersiedelung der Schweiz. Eine Mobilitätsvorlage müsste aus der Perspektive der im Raumkonzept Schweiz formulierten, ganzheitlichen Entwicklungsziele geplant werden – und nicht nur auf Basis von Verkehrsprognosen, die vielfach unerwünschte Entwicklungen vorwegnehmen. Bedauernd ist, dass das Landschaftskonzept Schweiz bei der Erarbeitung der Vorlage offenbar keine Berücksichtigung fand.

Aus diesem Mangel an einer gesamtheitlichen Betrachtung, die auch in Bezug auf weitere Aspekte zum Vorschein kommt, steht die SL den geplanten Ausbaumaassnahmen im Grundsatz kritisch gegenüber.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Raimund Rodewald, Geschäftsleiter

Franziska Grossenbacher, Stv. Geschäftsleiterin



1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Nein, aus folgendem Grund: Die Vorlage wurde – soweit dies aus dem Erläuterungsbericht hervorgeht – einseitig aus einer strassenfokussierten Perspektive erarbeitet, was in Konflikt mit den Zielen des Raumkonzepts Schweiz steht. Die Auswirkungen der geplanten Ausbauprojekte auf Aspekte wie Siedlungsentwicklung, Umwelt oder Gesundheit werden in wenigen kurzen Absätzen abgehandelt. Die einseitige Ausrichtung auf die Bedürfnisse der individuellen Mobilität ist unzeitgemäss, da sie den Herausforderungen und Gegebenheiten der heutigen Zeit (Kulturlandverlust, Zersiedelung, Strukturwandel / Digitalisierung, Klimakrise, Biodiversitätsverlust, etc.) in keiner Weise gerecht wird. Die Planung von Verkehrsvorhaben hat gemäss Ziel 3 des Raumkonzepts Schweiz ("Mobilität steuern") in Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung zu erfolgen. Das Verkehrssystem muss demnach die Siedlungsentwicklung nach innen fördern und die negativen Auswirkungen der Mobilität auf Wohnqualität, Energieverbrauch und Landschaft reduzieren. Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, dass diese Vorgaben bei den Planungen des strategischen Entwicklungsprogramms angemessen berücksichtigt wurden. Im Gegenteil wird den Verkehrsperspektiven 2050, welche eine hemmende Wirkung der raumwirksamen Politiken des Bundes auf das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs postulieren, eine Relevanz für den aktuellen STEP-Ausbauschritt aberkannt. Diese pauschale, in einer Fussnote erwähnte Feststellung ist angesichts ihrer Konsequenzen unzureichend begründet und für uns nicht nachvollziehbar.

Aus unserer Sicht hat die Planung der weiteren Entwicklung des Nationalstrassennetzes in enger Abstimmung mit den räumlichen Entwicklungszielen (insbesondere des Raumkonzepts Schweiz) und unter vorgängiger Berücksichtigung umwelt- und gesellschaftsrelevanter Grundlagen zu erfolgen, und nicht auf Basis veralteter Verkehrsprognosen, welche das vergangene Wachstum in die Zukunft projizieren. Als positives Beispiel für eine solche Koordination ist der nach Aufgabe des Westastes Biel entstandene Dialogprozess mit dem partizipativ erarbeiteten Zukunftsbild der Stadt Biel/Nidau zu nennen. Dieses Vorgehen könnte auch für weitere Verkehrsplanungen wegweisend sein.

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

Aus landschaftlicher Perspektive ist bedauerlich, dass das Landschaftskonzept Schweiz beim Erarbeiten der Vorlage offenbar keine Beachtung fand, oder diese zumindest nicht ersichtlich ist. Die Suche nach dem Begriff "Landschaftskonzept Schweiz" erzielt im erläuternden Bericht genau einen Treffer, nämlich bei einer Fussnote auf Seite 21, die jedoch im Auflage-PDF abgeschnitten ist. Es wird daher nicht ersichtlich, inwiefern hier auf das Konzept Bezug genommen wird. Als landschaftsrelevantes Vorhaben müsste die Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes diese wichtige planerische Grundlage einbeziehen und insbesondere auf Ziel 4 "Eingriffe sorgfältig und qualitätsorientiert ausführen" eingehen.

In Bezug auf konkrete Thematiken werden aus landschaftlicher Sicht besonders zwei Effekte des geplanten Ausbaus nicht angemessen berücksichtigt: Erstens die Beanspruchung von Boden und dabei insbesondere von Kulturland durch die vorgesehenen Ausbauprojekte. In Zeiten des fortlaufenden Kulturlandverlusts, der Bodendegradation und der Biodiversitätskrise ist die Versiegelung von fruchtbarem Boden ein massiver Eingriff, der gut begründet werden muss. Die wenigen Zeilen zur Bodenstrategie Schweiz, die die Thematik im Erläuterungsbericht behandeln, werden dem nicht gerecht. Aufgrund des Bodenverbrauchs der geplanten Projekte wäre angezeigt, die Kompatibilität mit der Bodenstrategie auszuweisen und dabei insbesondere auf den Abschnitt 5.2.1 "Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen" und das darin festgelegte Ziel eines "vorbildlichen, haushälterischen Umgang[s] mit dem Boden" bei raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes einzugehen. Stattdessen wird das Problem des Bodenverlusts im genannten Abschnitt zusätzlich kleingeredet. So gilt festzuhalten, dass die Kompensation von Fruchtfolgeflächen (S. 19) im Wesentlichen eine rein administrative "Aufklassierung" von in der Regel weniger fruchtbarem Kulturland ist, die keiner Kompensation der Bodenfunktionen der überbauten Fruchtfolgefläche entspricht. Weiter ist unklar, was die Zusicherung, dass die geplanten Erweiterungen "unter Wahrung der Vorgaben für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit [...] so flächenschonend wie möglich realisiert [werden]" (ebd.), in der Praxis bedeutet.

Zweitens werden die indirekten räumlichen Auswirkungen zu wenig berücksichtigt. Insbesondere der Effekt auf die weitere Zersiedelung der Schweiz wird ungenügend gewürdigt: Der nur eine halbe Seite umfassende Abschnitt 4.5 "Auswirkungen auf die Raumordnung", der die Zersiedelung thematisiert, stellt diese der Begünstigung der "wirtschaftliche[n] und städtebauliche[n] Entwicklung in zentralen Räumen" gegenüber, wobei "je nach Lage der Ausbaustrecke in der Siedlungsstruktur und im Strassennetz [...] der eine oder der andere Effekt [überwiegt]". Diese Aussage kritisieren wir aus mehreren Gründen: Zum einen ist ein positiver städtebaulicher Effekt durch Autobahnprojekte nur in Ausnahmefällen denkbar, namentlich wenn es sich dabei um die Verlegung eines Trassees aus dem städtischen Raum handelt. Unter den geplanten Projekten erfüllt nur eines diese Voraussetzung, nämlich die Strecke Wankdorf-Muri (Bypass Bern-Ost). Zum anderen führt die Begünstigung der wirtschaftlichen Entwicklung in zentralen Räumen nicht automatisch zu einer Siedlungsentwicklung nach innen, wie dies durch die Aussage nahegelegt wird. Die implizierte "Kompensation" der Förderung der Zersiedelung mit diesen beiden Aspekten ist deshalb irreführend. Bei Ausbauprojekten für den motorisierten Individualverkehr muss von einem steigernden Effekt auf die Zersiedelung ausgegangen werden, der in die Interessenabwägung eines Projekts einfließen muss.

3. *Ist der beantragte Umfang des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2024–2027 nachvollziehbar?*

Leider wird aus den Erläuterungen zum Zahlungsrahmen nicht ersichtlich, welche Beträge zur Erreichung der jeweiligen Ziele eingesetzt werden sollen. Aus unserer Sicht liessen sich insbesondere Massnahmen zur Erreichung der Ziele "Verträglichkeit" und "Biodiversität" separat ausweisen, da diese kaum Überschneidungen mit Massnahmen zur Erreichung der übrigen Ziele aufweisen dürften. Dies wäre eine wichtige Voraussetzung zur Beurteilung des Zahlungsrahmens aus landschaftlicher Perspektive. In Bezug auf die Zielerreichung ist der Umfang des Zahlungsrahmens daher nicht nachvollziehbar.

Gleiches gilt im Grundsatz für die auf Seite 27 angesprochene "Produktion von erneuerbarer Energie auf Nationalstrasseninfrastruktur". Die SL begrüsst die systematische Prüfung möglicher Synergien in diesem Bereich und ist interessiert, zu erfahren, welches Investitionsvolumen für entsprechende Projekte vorgesehen ist.

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

Die Angemessenheit der geplanten Vorhaben muss grundsätzlich anhand ihres Verhältnisses zu den Zielen im Raumkonzept Schweiz beurteilt werden. Entscheidend sollte dabei sein, ob sie aktiv zu deren Erreichung beitragen, und nicht nur, ob sie damit kompatibel sind (S. 67). Eine solche Beurteilung kann von uns an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Anhand des erläuternden Berichts haben wir aber erhebliche Zweifel, dass eine ganzheitliche räumliche Betrachtung im nötigen Umfang Teil der STEP-Planung war. Insbesondere geht daraus nicht hervor, wie die geplante Verkehrsentwicklung auf die Siedlungsentwicklung abgestimmt ist, und wie sie zur Förderung der Siedlungsqualität und zur Reduktion der negativen Auswirkungen der Mobilität auf Energieverbrauch und Landschaft beitragen soll (wie es gemäss Raumkonzept angezeigt wäre). Im Gegenteil entsteht der Eindruck, dass ein Grossteil der Projekte diesen Zielen entgegensteht.

5. *Wie beurteilen Sie die Zuteilung der Erweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten und zum Ausbauschnitt 2023?*

Wie die Berücksichtigung von Erweiterungsprojekten hat aus unserer Sicht auch die Zuteilung zu den Realisierungshorizonten auf Basis der Zielsetzungen des Raumkonzepts zu erfolgen. Eine umfassende Beurteilung können wir daher nicht vornehmen. Wiederum scheint jedoch vor allem Ziel 3 des Raumkonzepts bei der Beurteilung der Projekte nicht angemessen berücksichtigt worden zu sein.

6. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Beurteilung einzelner Projekte aus landschaftlicher Sicht

An dieser Stelle werden die geplanten Projekte im Ausbauschnitt 2023 aus landschaftlicher Perspektive beurteilt. Die Projekte der weiteren Ausbauschnitte und der übrigen Realisierungshorizonte werden aufgrund des noch frühen Stands der Ausarbeitung hier nicht berücksichtigt. Für alle Projekte gelten die oben geäusserten allgemeinen Kritikpunkte.

Weiter wird die Zurückstellung einiger landschaftlich problematischer Projekte gewürdigt.

Wankdorf-Schönbühl und Schönbühl-Kirchberg

Die SL lehnt die beiden Projekte aufgrund der massiven Beanspruchung an Kulturland, der Tangierung von Naturschutzgebieten und der dafür nötigen Rodungen entschieden ab. Besonders der Kulturlandverlust wäre aufgrund des hohen Anteils an Fruchtfolgeflächen gravierend. Als wenig glaubhaft beurteilen wir den Verweis auf die Möglichkeit einer Minimierung des Bodenverbrauchs durch den Verzicht auf Pannestreifen auf dem Abschnitt Schönbühl-Kirchberg. So ist es aufgrund der sicherheitstechnischen Vorgaben unwahrscheinlich, dass für die Bodenschonung bei einer sechsspurigen Autobahn auf einen Pannestreifen verzichtet werden kann. Weiter befürchten wir, dass der Ausbau eine Weichenstellung für die Realisierung weiterer Ausbauprojekte in der Region darstellen könnte. Zu nennen sind dabei insbesondere die Abschnitte Weyermannshaus-Wankdorf (Realisierungshorizont 2040) und Muri-Rubigen (Weitere Realisierungshorizonte), die aufgrund der massiven landschaftlichen Auswirkungen aus unserer Sicht kaum bewilligungsfähig wären.

3. *Röhre Rosenbergertunnel (inkl. Spange Güterbahnhof)*

Bei diesem Projekt ist die Situation insbesondere beim Rosenberg problematisch, wo der Ausbau der Autobahn mit neuen Tunnelportalen und Anschlüssen die bestehende Zerschneidung eines Naherholungsgebiets verstärkt.

Rheintunnel Basel

Das Projekt sollte den (teilweisen) Rückbau der bestehenden Stadtautobahn beinhalten, um die betroffenen Quartiere zu entlasten und eine Stadtsanierung analog zum Bypass Bern-Ost zu ermöglichen.

2. *Röhre Fäsenstaubtunnel*

Unmittelbar würde der Bau einer zweiten Tunnelröhre die bestehende Beeinträchtigung des alten Mühlequartiers (Erhaltungsziel B im ISOS-Inventar) weiter akzentuieren. Gravierender ist jedoch die Tatsache, dass der Ausbau der Strecke zwischen Schaffhausen Süd und Herblingen zu einem gewissen Grad die Weichen für einen Vierspurausbau zwischen Schaffhausen Süd und Uhwiesen stellen würde. Dieser Ausbauschnitt bedingte eine weitere Röhre des Cholfirstunnels (Weitere Realisierungshorizonte) und damit wohl auch eine neue Brücke über den Rhein. Sowohl das Nordportal dieses Tunnels wie auch die zusätzliche Rheinquerung würden das BLN-Objekt 1411 "Untersee-Hochrhein" beeinträchtigen, weshalb ein solches Projekt landschaftlich kaum verträglich wäre.

N18: Korridor Delémont-Basel

Wir begrüßen den Plan für eine generelle Überprüfung der erwähnten Projekte im Rahmen einer umfassenden Korridorstudie, da sie aus unterschiedlichen Gründen landschaftlich heikel sind. Wir erwarten, dass die Korridorstudie Empfehlungen aus einer ganzheitlichen Analyse und basierend auf den Zielen des Raumkonzepts Schweiz ableitet, und nicht lediglich aus Verkehrsprognosen, die nicht mit der anzustrebenden Siedlungsentwicklung abgestimmt sind. Weiter sind landschaftliche Beeinträchtigungen und der Kulturlandverlust durch mögliche Massnahmen bei der Abwägung angemessen zu gewichten.

N23, Bodensee-Thurtal Strasse (BTS)

Wir sind erleichtert über den Entscheid des Bundesrats, zugunsten einer umfassenden Prüfung des Korridors auf eine Aufnahme des Projekts in das STEP Nationalstrassen zu verzichten. Die BTS ist

ein landschaftlich hochproblematisches Strassenprojekt. Dies aufgrund des hohen Verbrauchs an Kulturland und des landschaftlichen Einschnitts, welche die Neuerstellung eines Strassentrassees in dieser charakteristischen Kulturlandschaft bedeuten würde. Bei der Prüfung des Korridors erwarten wir ebenfalls ein Vorgehen nach den im letzten Abschnitt genannten Grundsätzen.

Vennes - La Veyre

Wir begrünnen die Entfernung des Ausbauprojekts aus dem STEP Nationalstrassen, da jeglicher Ausbau der Autobahn in diesem Gebiet zu einer starken Beeinträchtigung der geschützten Lavaux-Landschaft (teilweise BLN-Gebiet) führen würde.

NEB-Vorhaben, die nicht weiterbearbeitet werden

Der Verzicht auf die Weiterbearbeitung der sechs Projekte ist aus landschaftlicher Sicht zu begrünnen. Einerseits hätten alle Projekte zu einer zusätzlichen Bodenbeanspruchung und einem mehr oder weniger schwerwiegenden Eingriff in die Landschaft geführt. Auf der anderen Seite hätte keines der Projekte (potenziell) positive landschaftliche Auswirkungen (z. B. Ermöglichung einer Ortskern-Aufwertung), die die Neubelastungen rechtfertigen würden.

Weitere Bemerkungen

In Abschnitt 1.4.4 "Bodenstrategie Schweiz" werden Kapazitätserweiterungen als verträglichkeitsfördernde Massnahmen bezeichnet. Wir nehmen an, dass es sich dabei um einen Interpunktionsfehler handelt und der Satz lauten müsste: "Der verbleibende Flächenverbrauch beschränkt sich auf Massnahmen zur Erhöhung der Verträglichkeit, wie zum Beispiel Lärmschutzmassnahmen, oder Kapazitätserweiterungen." Ansonsten sei festgehalten, dass Kapazitätserweiterungen keine verträglichkeitsfördernden Massnahmen sind.