

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. April 2018

349. Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau mit dem dazugehörenden Verpflichtungskredit (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 17. Januar 2018 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen für die Jahre 2020 bis 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.

Mit dieser Vorlage wird der Bundesrat dem Parlament das aktualisierte Strategische Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstrassen unterbreiten, in dem die grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz ausgewiesen und priorisiert werden. Gestützt darauf beantragt er einen Verpflichtungskredit von 4,651 Mrd. Franken (Kostenstand 2016, ohne MWSt und Teuerung) für die grösseren Vorhaben, die Erweiterungsprojekte des Ausbauschrittes 2019 und die Planung der übrigen Erweiterungsprojekte. Weiter beantragt er einen Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen von 8,156 Mrd. Franken (nominal, 0,5% Teuerung pro Jahr, einschliesslich MWSt).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Strassen, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an netzplanung@astra.admin.ch):

Mit Schreiben vom 17. Januar 2018 haben Sie uns die 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 zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

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

Wir sind mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden, sehen aber punktuellen Anpassungsbedarf, den wir mit der Beantwortung der folgenden Fragen darlegen.

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

Gemäss Abschnitt 1.5 (Zustand der Nationalstrassen) zeigt die letztmals 2016 durchgeführte Zustandserhebung, dass der Ist-Zustand des Nationalstrassennetzes dem angestrebten Zielzustand entspricht. Allerdings sei gegenüber 2008 in einigen Bereichen auch eine leichte Zustandsverschlechterung feststellbar. Dies bedeutet, dass in den letzten Jahren der getätigte Unterhalt nicht ausreichte, um den Substanzerhalt vollumfänglich sicherzustellen. Dies gibt Anlass zu Sorge, zumal die Nationalstrassen das Rückgrat des Strassennetzes bilden. Wir ersuchen den Bund, die für einen ausreichenden Unterhalt erforderlichen Mittel bereitzustellen und eine weitere Zustandsverschlechterung zu verhindern.

In Abschnitt 1.6 wird der Problemdruck entsprechend der Engpassanalyse (Grundlage für das Programm Engpassbeseitigung) wiedergegeben. Die schwerwiegendsten Engpässe werden 2040 in den grossen Städten und Agglomerationen anzutreffen sein. Die Nationalstrassenabschnitte im Raum Zürich und Winterthur werden den höchsten Problemstufen zugewiesen. Zu Recht wird festgestellt, dass die langfristige Funktionsfähigkeit der Nationalstrassen nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn die Kapazität mittel- bis langfristig markant gesteigert wird. Es wird zwar eingeräumt, dass die Digitalisierung in der Mobilität zu einer effizienteren Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen beitragen kann, derzeit aber noch keine ausreichend belastbaren Erkenntnisse vorlägen, die den weiteren Ausbau der Nationalstrasseninfrastruktur grundsätzlich infrage stellen würden. Dies ist grundsätzlich zutreffend. Dennoch vermissen wir in der Vorlage die Berücksichtigung der bis zum Horizont 2030 bzw. 2040 voraussichtlichen Auswirkungen der Digitalisierung und der Automatisierung im Strassenverkehr. Die möglichen Auswirkungen auf den Ausbaubedarf sollten sodann plausibel abgeschätzt werden.

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

Die Festlegung und die Ausgabenbereiche sind für uns nachvollziehbar. Unserer Meinung nach sollten insbesondere bei den NEB-Strecken, aber auch für das bisherige Netz, die Planungskosten für die Entwicklung separat ausgewiesen werden. Für die NEB-Strecken ist davon auszugehen, dass nach der Übernahme durch den Bund 2020 entsprechende Planungskosten anfallen.

Fragen 4 und 5: *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?*

Grundsätzlich sehen wir kein Erfordernis, grössere Vorhaben separat auszuweisen. Die Höhe der Kostengrenze von 500 Mio. Franken erreichen mehrere Projekte, und die politische bzw. die gesellschaftliche Bedeutung erachten wir ebenso bei vielen Engpässen als gegeben. Die 2. Röhre des Gotthardtunnels wird als einziges grösseres Vorhaben ausgewiesen. Dies deutet darauf hin, dass die Zusammenstellung der Kriterien ausschliesslich auf diese Massnahme ausgelegt ist. Dieses Bauwerk bedarf unserer Meinung nach in der Schlussfolgerung deshalb einer Sonderfinanzierung und sollte die reguläre Strassenfinanzierung nicht belasten. Es handelt sich hierbei um eine Massnahme, die keinen Beitrag zur Engpassbeseitigung leistet. Sie wird mit einer einzigartigen, methodischen Herangehensweise zur Sanierung der bisherigen Infrastruktur begründet, die vermutlich nicht wieder in ähnlicher Weise vorkommen wird.

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

Wir stimmen den Zielsetzungen und dem Vorgehen zur Erarbeitung der Perspektive grundsätzlich zu. Insbesondere bei der Zuteilung der Projekte sind für uns die Aspekte der Phase 2 sehr wichtig: Für den Kanton Zürich mit den meisten Problembereichen ist es entscheidend, dass die Zuteilung des Mittel- und Personalbedarfs anhand der folgenden Gesichtspunkte erfolgt:

- Konzentration auf Abschnitte mit dem grössten Handlungsdruck
- Vermeidung von Problemverlagerungen
- Konzentration auf die Kerngebiete der Agglomerationen
- Städtebauliche Aufwertung

Für das Funktionieren des Strassennetzes im Kanton Zürich ist von grösster Bedeutung, dass unabhängig vom Projektierungsstand die wichtigsten Vorhaben wie die Glattalautobahn mit höchster Priorität vorangetrieben werden. Im Rahmen der städtebaulichen Aufwertungen sehen wir grosse Potenziale bei den Aus- und Neubauten. Dies betrifft die Beseitigung zerschneidender Wirkungen wie bei der A1/Umfahrung Winterthur. Gleichzeitig stehen entlastende Wirkungen im Vordergrund, wie bei den Ortsdurchfahrten von Wetzikon und Hinwil mit der Oberlandautobahn, die 2020 neu zum Nationalstrassennetz gehört.

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

In Abschnitt 2.3 wird dargelegt, dass das STEP Nationalstrassen alle Erweiterungsprojekte zur Sicherstellung der langfristigen Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes umfasst. Die aus heutiger Sicht (Ausbauschritt 2019) prioritären und zweckmässigsten Projekte werden dem Realisierungshorizont 2030 zugewiesen. Das aus Zürcher Sicht derzeit wesentlichste Projekt, der inzwischen in Bau befindliche Ausbau der A1-Nordumfahrung, wurde bereits früher bewilligt. Die weiteren, noch nicht bewilligten Ausbauten (Umfahrung Winterthur, Westumfahrung Zürich, Zürich Nord – Flughafen, Verzweigung Limmattal – Urdorf Süd) werden dem Realisierungshorizont 2030 zugewiesen. Die Glattalautobahn sowie der Ausbau zwischen Wallisellen und Brüttisellen sind dem Realisierungshorizont 2040 zugewiesen. Aus Sicht des Kantons Zürich ist die Zuordnung dieser Vorhaben zutreffend. Von grösster Bedeutung sind die zügige Planung, Genehmigung und Ausführung durch den Bund.

Weiter wird die Erweiterung des Nationalstrassennetzes mit den nach Inkrafttreten des neuen Netzbeschlusses (NEB) am 1. Januar 2020 an den Bund übergehenden kantonalen Strecken erwähnt. Die Lückenschliessung der Oberlandautobahn wird jedoch nicht genannt. Es findet sich lediglich die Aussage, wonach entsprechende Überlegungen zu Lückenschlüssen auf den NEB-Strecken erst mit dem nächsten Strategiebericht dem Bundesrat unterbreitet werden. Damit sind wir nicht einverstanden. Der Kanton erbringt derzeit in Absprache mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) umfangreiche Planungsschritte als Vorarbeiten für ein generelles Projekt. Wir haben am 31. Januar 2018 die dafür notwendigen Mittel von 2,7 Mio. Franken bewilligt (RRB Nr. 54/2018). Ziel dieser Arbeiten ist eine möglichst einfache Übernahme der Planung durch den Bund. Somit ist eine Verwirklichung der Lückenschliessung in einem ähnlichen Horizont wie die Glattalautobahn anzustreben. Das Vorhaben ist daher im Realisierungsschritt 2040, mindestens aber unter den Projekten der weiteren Realisierungshorizonte aufzunehmen.

Wir sind uns bewusst, dass die Erweiterung des Nationalstrassennetzes beim Bund einen beträchtlichen Mehraufwand verursacht. Angesichts der Dringlichkeit dieser Vorhaben ist es unerlässlich, dass beim ASTRA die nötigen personellen Mittel zur Planung, Projektierung und Realisierung dieser Vorhaben bereitgestellt werden.

Antrag:

Wir beantragen die Aufnahme des Vorhabens Lückenschliessung Zürcher Oberlandautobahn im Ausbausschritt 2040, mindestens aber als Projekt der weiteren Realisierungshorizonte.

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

Grundsätzlich stimmen wir der Zuteilung zu, verweisen aber auf die fehlende Berücksichtigung der Zürcher Oberlandautobahn (vgl. Beantwortung der Frage 7).

Frage 9: *Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?*

Gemäss Abschnitt 2.3.4.1 wurden die im STEP Nationalstrassen vorgesehenen Projekte mit der geplanten Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur und den geplanten Massnahmen in den Agglomerationen koordiniert. Richtigerweise wird festgestellt, dass gut funktionierende Nationalstrassen einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs der Agglomerationen aufnehmen und so massgeblich zur Entlastung der untergeordneten Verkehrsnetze beitragen. Aus der Vorlage geht nicht hervor, wie diese Abstimmung vollzogen wurde und welche konkreten Ergebnisse daraus abgeleitet wurden. So fehlen etwa Überlegungen zum angestrebten Modal Split und zu einem auf konkrete Planungsräume und Verkehrsbeziehungen bezogenen abgestimmten Ausbaubedarf Strasse – Schiene. Auch konkrete Koordinationshinweise zu Massnahmen der Agglomerationsprogramme fehlen vollständig.

Antrag:

Wir beantragen im Hinblick auf die nächsten STEP für die Bahninfrastruktur und die Nationalstrassen sowie als Grundlage für die weiteren Generationen der Agglomerationsprogramme, dass die verschiedenen Bundesplanungen aufeinander abgestimmt und dass die Schlussfolgerungen daraus transparent dargestellt werden. Dies kann im Rahmen der anstehenden Arbeiten zum Sachplan Infrastruktur, Teil Programm, erfolgen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bau-
direktion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli