

Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2018

Nr. 2018/608

KR.Nr. A 0240/2017 (BJD)

Auftrag überparteilich: Nationalstrasse A1: Pannenstreifennutzung statt Kulturlandverlust Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, alles in seinen Möglichkeiten zu tun, um einen weiteren Verlust von Kulturland beim Nationalstrassenbau zu verhindern.

Mit geeigneten Massnahmen gilt es sicherzustellen, dass den zu erwartenden Verkehrsveränderungen in den kommenden Jahrzehnten genügend Rechnung getragen wird. Namentlich wird der Regierungsrat gebeten, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass Pannenstreifen genutzt werden, bevor Strassen verbreitert werden. Für die kurz- und mittelfristige Bewältigung des grossen Verkehrsaufkommens ist die Nutzung der Pannenstreifen vom Bund zu verlangen.

Weiter sind absehbare Mobilitätsentwicklungen (selbstfahrende Fahrzeuge, Cargo Sousterrain usw.) zwingend in die Planung miteinzubeziehen.

2. Begründung

Die raschen technischen Fortschritte in der Transport- und Verkehrstechnologie verlangen eine vorausschauende Planung der Verkehrsinfrastruktur. Technologische Konzepte, welche lange Zeit rein utopischen Charakter hatten, rücken in greifbare Nähe. Zurzeit scheint langfristiges Denken aus verschiedenen Gründen besonders wichtig. Das autonome, selbstfahrende Fahrzeug und weitere damit verknüpfte ICT-Anwendungen könnten die Verkehrslandschaft im Sinne komplett neuer Innovationen grundlegend umgestalten. Darüber hinaus sind gesellschaftliche Veränderungen wie die demografische Alterung oder der Klimawandel absehbar. Auch zeichnet sich ab, dass wir bei der künftigen Finanzierung unseres Verkehrssystems vor grossen Herausforderungen stehen. Diese Aspekte sind in alle aktuellen Planungsprozesse mit einzubeziehen. Nachdenken über die Mobilität der Zukunft scheint vor diesem Hintergrund zwingend.

Der geplante 6-Spur-Ausbau der A1 zwischen Luterbach und Härkingen würde im Kanton Solothurn 11,7 Hektaren Kulturland beanspruchen, im Kanton Bern 4,9 Hektaren, bestätigte der Regierungsrat im November 2014 auf die Anfrage von Markus Ammann gestützt auf das generelle Projekt. Der grösste Teil würde fruchtbares Ackerland betreffen. Einen Kulturlandverlust in diesem Ausmass können und dürfen wir uns mit Blick auf die kommenden Generationen nicht mehr leisten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Rolle des Kantons im Rahmen der Projektierung des Ausbaus Nationalstrasse N01

Der Kanton wirkte in den vom Bund geführten Verfahren zum Ausbau der Nationalstrasse N01 mit. Anlässlich unserer Stellungnahme zum generellen Projekt vom 29. Oktober 2013 (RRB Nr. 2013/1988) begrüßten wir den Ausbau und wiesen auf die Wichtigkeit und Dringlichkeit nicht nur für die Schweiz, sondern auch für den Kanton Solothurn hin. Wir forderten eine möglichst rasche Weiterbearbeitung des Projektes und die Optimierung der Anschlüsse in Oensingen und Egerkingen. Auch sollte dem Kulturlandschutz grosse Bedeutung zugemessen werden. Am 23. September 2014 (RRB Nr. 2014/1727) äusserten wir gegenüber dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) zwar Verständnis, dass auf eine Tunnellösung bei Oberbuchsiten wegen unverhältnismässig hohen Kosten verzichtet werden soll, forderten aber gleichzeitig auch, dass die Kultur- und Naturlandschaft im Gäu besser zu schonen sei, als dies das generelle Projekt vorsieht.

Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens gemäss Art. 27b Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) wird der Kanton vom Bund erneut zur formalen Stellungnahme aufgefordert werden. Im Gegensatz zu den Gemeinden, welche ihre Interessen gemäss Art. 27d Abs. 3 NSG mit Einsprachen wahren, ist der Kanton im Plangenehmigungsverfahren grundsätzlich nicht einspracheberechtigt.

3.2 Verpflichtung Kulturland zu schützen

Die für die Planung und den Ausbau der Nationalstrassen zuständigen Bundesbehörden haben bei ihren Aufgaben insbesondere darauf zu achten, «dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben» (Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Die kantonalen Behörden sind denselben Zielsetzungen verpflichtet.

Im Rahmen mehrerer überwiesenen Aufträge wurden wir dazu verpflichtet, dieser gesetzlichen Verpflichtung in besonderem Mass nachzukommen. So mit Auftrag Peter Brügger: «Kein Fruchtfolgeflächen-Verschleiss für Öko-Massnahmen (KRB Nr. A 198/2013 vom 2. Juli 2014)» und Auftrag Markus Ammann: «Alternativen bei der Verbreiterung der A1 zwischen Luterbach und Härkingen (KRB Nr. A 190/2014 vom 24. Juni 2015)».

3.3 Bisherige Interventionen des Kantons beim Bundesamt für Strassen hinsichtlich der N01

Wir haben uns gegenüber dem ASTRA bereits zweimal zugunsten eines möglichst landwirtschaftsverträglichen Ausbaus der Nationalstrasse zwischen Luterbach und Härkingen ausgesprochen. So haben wir uns in unserer Stellungnahme zum Generellen Projekt (RRB Nr. 2013/1988 vom 29. Oktober 2013) dahingehend geäussert, dass die von Seiten des Kantonalen Bauernverbandes, den kantonalen Sektionen von Pro Natura und dem WWF vorgebrachte Idee einer Tunnellösung bei Niederbuchsiten zu prüfen sei.

Nachdem die entsprechenden Prüfergebnisse vorlagen und wir dazu Stellung nehmen konnten, forderten wir das ASTRA auf, die Kultur- und Naturlandschaft im Gäu besser zu schonen als das bisherige Projekt aufzeigt und das Ausführungsprojekt im Bereich der geplanten Wildtierquerung im Sinne der Landwirtschafts- und Landschaftsverträglichkeit zu optimieren (RRB Nr. 2014/1727 vom 23. September 2014).

Diese Forderung trug dazu bei, dass das Ausführungsprojekt zur Schonung der landwirtschaftlichen Nutzflächen weiter optimiert werden konnte und der Strassenquerschnitt beidseitig um je einen Meter - von insgesamt 35 Meter auf 33 Meter - reduziert wurde.

Die Projektoptimierungen des Bundesamtes für Strassen führen dazu, dass der Bedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche im Kanton Solothurn nunmehr mit 8 ha ausgewiesen wird. Dies sind deutlich weniger Flächen als die im Jahr 2014 kommunizierten 11,7 ha.

Ebenfalls auf Intervention des Kantons geht die mit der Ausführungsprojektierung einhergehende landwirtschaftliche Planung im vom Ausbauprojekt betroffenen Gebiet zurück. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Planung werden die Betriebsstrukturen auf die mit dem Ausbauprojekt zusammenhängenden ökologischen Ersatzmassnahmen (insb. Zuleitstrukturen zur geplanten Wildtierbrücke) abgestimmt und Flächen ermittelt, welche sich hinsichtlich ihres landwirtschaftlichen Ertragspotentials aufwerten liessen. Solche Aufwertungen können den unvermeidlichen Verlust an Fruchtfolgeflächen beim Ausbau der Nationalstrasse kompensieren.

3.4 Einschätzung neue Mobilitätstechniken

Vor allem auf Bundesebene setzt man sich intensiv mit neuen Mobilitätstechniken und ihren Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur auseinander. So zeigt der Bundesrat im Postulatsbericht zum automatisierten Fahren (2016 P 14.4169 Automatisiertes Fahren - Folgen und verkehrspolitische Auswirkungen) Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Mobilität auf. Es wird dargelegt, dass die neuen Technologien das Verkehrssystem grundlegend beeinflussen werden, derzeit jedoch noch keine ausreichend verlässlichen Aussagen zu den konkreten Auswirkungen möglich sind. Ebenfalls ist noch unklar, mit welchem Tempo und in welchem Ausmass sich automatisierte Fahrzeuge durchsetzen werden.

Die neuen Technologien bieten Potenziale, die verkehrsträgerübergreifenden Angebote weiter zu verbessern, die Auslastung der Fahrzeuge im öffentlichen und privaten Verkehr zu erhöhen und die verfügbaren Infrastrukturen besser zu nutzen. Je nach Ausgestaltung und Nutzung der neuen Technologien können aber auch gegenteilige Effekte eintreten. Dies gilt insbesondere für den Verkehrsträger Strasse, der durch die Erschliessung neuer Nutzergruppen, neuen Angebotsformen und einer allfälligen Abnahme der Fahrzeugauslastung durch Leerfahrten sogar zusätzlich belastet werden könnte. Zudem zeigen aktuelle Forschungsergebnisse, dass allfällige positive Effekte automatisierter Fahrzeuge auf die Kapazität der Strasseninfrastruktur erst bei weit fortgeschrittener Durchdringung automatisierter Fahrzeuge eintreten werden. Bis dies erreicht ist, wird es in jedem Fall noch eine längere Zeit dauern.

In Anbetracht der vielen Unsicherheiten ist es nicht angebracht, mit den anstehenden Arbeiten zuzuwarten, bis ausreichend gesicherte Aussagen zu den Auswirkungen dieser neuen Technologien vorliegen.

Dass das Projekt „Cargo sous terrain“ zu einer signifikanten Verkehrsentlastung auf der Nationalstrasse N01 beizutragen vermag, kann zwar als Hypothese erkannt werden, als solches kann es jedoch nicht als Planungs- und Entscheidungsgrundlage für den Ausbau der N01 herangezogen werden.

3.5 Benutzung des Pannestreifen als Alternative zum gegenwärtigen Projekt

Der Autobahnabschnitt zwischen den Verzweigungen Luterbach und Härkingen ist ein Nadelöhr auf der West-Ost Achse. Die Verkehrszahlen belegen, dass die ungenügende Kapazität dieser Strecke nicht nur von den zwei Fahrstreifen bestimmt wird, sondern auch durch die Anschlüsse auf der Strecke. Die hohen Verkehrsfrequenzen bei den Ein- und Ausfahrten und der ungenügende Ausbaustandard der Anschlüsse führen zu einer reduzierten mittleren Kapazität von rund 3'200 Fahrzeugen pro Stunde und Richtung.

Damit liegt die effektive Kapazität auf diesem 4-streifigen Abschnitt rund 600 Fahrzeuge bzw. 15% unter der theoretischen Kapazität der freien Strecke von 3'800 Fahrzeugen pro Stunde und Richtung. Zudem belegen auch die jährlich registrierten 200 Unfälle mit 150 Leichtverletzten, dass ein dringender Handlungsbedarf besteht.

Um diese Situation auf diesem Autobahnabschnitt so rasch als möglich - unabhängig vom aktuellen Projekt für einen 6-Spur-Ausbau - zu verbessern, hat das ASTRA in den vergangenen Jahren Abklärungen zu möglichen Pannestreifenumnutzungen durchgeführt.

Eine über die Anschlüsse hinwegführende Umnutzung der Pannestreifen zur Kapazitätssteigerung der Nationalstrasse würde relevante bauliche Anpassungen bei den Anschlüssen bedingen.

Eine Analyse aus dem Jahr 2012 kommt so zum Schluss, dass eine solche Pannestreifenumnutzung eine Kapazitätserhöhung um ca. 30 Prozent bewirkt. Die Kapazität würde damit von heute 3'200 Fahrzeuge pro Stunde und Richtung auf ca. 4'200 erhöht. Dies wäre knapp unter der Verkehrsprognose für das Jahr 2030. Gleichzeitig könnte mit der Pannestreifenumnutzung die Unfallsituation gegenüber der heutigen Situation entschärft werden. Mit einer Pannestreifenumnutzung reduzieren sich die Unfälle erfahrungsgemäss um 25-50%. Die erforderlichen Anpassungen bei den Anschlüssen und die aus Sicherheitsgründen erforderlichen Ausstellbuchten wären jedoch mit einer Beanspruchung von heute landwirtschaftlich genutzter Fläche verbunden. Auch müsste das Projekt zur Nutzung der Pannestreifen und den damit verbundenen baulichen Massnahmen dieselben Verfahren durchlaufen, wie der Ausbau auf 6 Fahrspuren mit Pannestreifen.

Gegenüber dem Ausbau auf 6 Fahrspuren mit Pannestreifen erhöht die blossige Nutzung der Pannestreifen als fünfte und sechste Fahrspur sowohl Verkehrssicherheit wie Verkehrskapazität in weit geringerem Mass. Auch sind damit Nachteile beim Unterhalt verbunden. Von einem gestaffelten Vorgehen, das darin bestehen würde, einer Pannestreifenumnutzung den Vollausbau auf 6 Fahrspuren folgen zu lassen, ist aufgrund der hohen Kosten und langwierigen Verfahren abzusehen.

Das ASTRA kommt demnach zum Schluss, dass nur ein regulärer 6-Spur-Ausbau die verkehrlichen Anforderungen erfüllt. Dabei wurde das Verkehrsaufkommen im Prognosezustand 2030 angenommen. Diese Prognose berücksichtigt die allgemeine Verkehrsentwicklung und die zusätzlichen Verkehrsquellen (Entwicklungsgebiete Arbeiten gemäss kantonalem Richtplan an den Anschlüssen Egerkingen und Oensingen).

Zudem entspricht der heutige bauliche Zustand des im Jahr 1966/67 eröffneten Autobahnabschnittes nicht mehr den geltenden gesetzlichen Vorgaben (Gewässerschutz, Lärmschutz, Störfall). Der gesamte Abschnitt ist nach über 50-jähriger Betriebsdauer dringend sanierungsbedürftig. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit eines 6-Streifen-Ausbaus ergab deshalb ein klar positives Kosten-Nutzenverhältnis.

3.6 Fazit

Aufgrund des geltenden Rechts und mehrerer überwiesenen Aufträge sind wir verpflichtet, dafür zu sorgen, alles in unserer Kompetenz Stehende zu tun, um das Kulturland beim anstehenden Ausbau der Nationalstrasse N01 auf 6 Fahrspuren zu schützen. In diesem Sinne haben wir uns im Rahmen unserer Stellungnahmen gegenüber den zuständigen Bundesbehörden geäussert. Aufgrund der in der Zwischenzeit ersichtlichen Projektänderungen waren diese Interventionen erfolgreich. Wir folgen jedoch den Einschätzungen des ASTRA, wonach die zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbaren Folgen der Entwicklung der Verkehrstechnik und Projekte wie „Cargo sous terrain“ nicht als Grundlage zur Dimensionierung der Kapazität der ausgebauten und sanierten N01 herangezogen werden können. Auch sind wir der Meinung, dass die Nutzung

der Pannenstreifen die Kapazität und Verkehrssicherheit der N01 zwar bis zu einem gewissen Grad zu steigern vermag, jedoch nie in dem Mass wie ein regulärer Ausbau auf 6 Spuren. Eine Nutzung der Pannenstreifen als Zwischenlösung wäre auch mit Kosten und Landverbrauch verbunden und würde sich, wenn der ordentliche Ausbau gleichwohl folgen wird, als sehr teuer erweisen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat