

Verkehrsinfrastruktur- politik: Staustunden vs. Föderalismus



Carmen Haag
Regierungsrätin und Leiterin Departement für Bau und Umwelt, Kanton Thurgau

Wie heiss ist der Preis? Diese Frage stellt sich auch mit Blick auf den Ausbau des Nationalstrassennetzes. Muss das Geld aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF künftig stärker auf die Zentren konzentriert werden, um hier einen Kollaps zu verhindern, oder steht es auch für grosse Vorhaben in geografischen Randregionen zur Verfügung?

Die Nationalstrassen sind die Hauptschlagadern des Individualverkehrs in der Schweiz. Obwohl sie nur 2,6% der gesamten Strassennetzlänge ausmachen, wickeln sie 41% der gesamten Fahrleistung ab (Stand 2017), beim schweren Güterverkehr sind es gar 71%. Weil das prognostizierte Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft auch für die Zukunft eine grosse Verkehrszunahme erwarten lässt und die Mobilitätsansprüche der Gesellschaft in allen Bereichen zunehmen, stellt sich die Frage: Wie setzt der Bund die vorhandenen Mittel ein?

Weitere Verkehrszunahme

Auch bei allen Bestrebungen im öffentlichen Verkehr (ÖV) wird der motorisierte Individualverkehr (MIV) weiterhin eine wichtige Rolle spielen, und die Strasse wird einen massgeblichen Anteil der Verkehrszunahme übernehmen müssen – gerade auch bei einer möglichen Verschiebung von MIV und ÖV zu öffentlichem Individualverkehr (ÖIV). In der Entwicklung der Mobilität ist heute zwar noch einiges offen. Unabhängig vom Grad der Automatisierung und Digitalisierung braucht es aber auch künftig leistungsfähige Nationalstrassen, die eine gute Erreichbarkeit aller Landesteile sicherstellen.

Unbestritten ist: Staustunden sind teuer. 2018 staute sich der Verkehr auf dem Nationalstrassennetz während insgesamt 25'366 Stunden, meist wegen Verkehrsüberlastung. Das schadet der Volkswirtschaft. Gemäss UVEK-Orientierungsrahmen 2040 soll die Verkehrsnachfrage in Zukunft so gelenkt werden, dass die Leistungsfähigkeit des bestehenden Gesamtverkehrssystems vor der Realisierung von weiteren Aus- oder Neubauten ausgeschöpft wird (u.a. intermodales, flächendeckendes Mobility Pricing, Innovationen im Bereich der Mobilität). Zudem sollen Massnahmen zur Optimierung bestehender Netze konsequent Vorrang gegenüber dem weiteren Ausbau in die Fläche haben.

Der Kanton wächst

Viele ehemals rein ländliche Gebiete sind in den vergangenen Jahrzehnten stark gewachsen, der Kanton Thurgau beispielsweise von rund 200'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 1990 auf aktuell knapp 270'000. Gemäss den kleinräumigen Bevölkerungsszenarien der kantonalen Dienststelle für Statistik werden es bis 2035 rund 330'000 sein (Szenario mittlere Zuwanderung).

Der Thurgau gehört damit zu den am stärksten wachsenden Kantonen der Schweiz. Der motorisierte Individualverkehr hat in der gleichen Zeit um 41% zugenommen – gerade im ländlichen Raum spielt das eigene Auto wegen der beschränkten ÖV-Erreichbarkeit noch immer eine wichtige Rolle. Für die Zukunft ist ein weiteres Wachstum im Bereich von rund 1% pro Jahr zu erwarten. Das Strassennetz von Ost nach West basiert weiterhin immer noch auf Grundlagen aus den 1950er- und 1960er-Jahren und hat nicht mit der Bevölkerungsentwicklung Schritt gehalten.

«Unsere Nationalstrassen sind die Hauptschlagadern für den Schweizer Individualverkehr.»

«Das Autobahnnetz der Schweiz ist nicht fertig gebaut.»

Quer durch den ganzen Thurgau (Ost–West) führen nur Hauptstrassen. Das ist nicht mehr zukunftsfähig. Zudem ist die Wirtschaft im Oberthurgau dringend auf bessere und schnellere Verbindungen angewiesen, weil der Bodensee das Einzugsgebiet im Osten beschränkt und somit den Wirkungsradius auf nur 180 Grad reduziert.

Weiter ausbauen

In anderen Kantonen sieht es ähnlich aus. Im Kanton Zürich klafft seit Jahrzehnten eine Lücke zwischen Uster und Hinwil, der Zubringer Appenzellerland hat ebenfalls eine lange Vorgeschichte. Gemeinsam ist den Kantonen, dass sie dem Bund in einem ersten Schritt per 1. Januar 2020 rund 380 Kilometer bisherige Kantonsstrassen in das Nationalstrassennetz übergeben konnten. Der neue Netzbeschluss (NEB) aus dem Jahr 2012 war Teil der NAF-Vorlage, der das Schweizer Stimmvolk Anfang 2017 zugestimmt hat.

Was in der Diskussion oft vergessen geht: Die Kantone beteiligten sich ab diesem Jahr mit 60 Millionen Franken pro Jahr an der Finanzierung der neuen Nationalstrassen (Kompensationsbeitrag), womit der Netzbeschluss teilweise von ihnen getragen ist. Diese kantonale Mitfinanzierung der Bundesaufgaben im Bereich der Nationalstrassen widerspricht eigentlich den Grundsätzen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone haben allerdings ein hohes Interesse an einem Ausbau der früheren Kantonsstrassen. Dies auch im Wissen darum, dass der heutige Stand der abgegebenen Strecken, mitten durch zahlreiche Städte und Dörfer, in vielen Fällen nicht der nationalen Bedeutung entspricht und dass in den kommenden Jahren und Jahrzehnten Anpassungen nötig sind.

Doch zurück zum Thurgau und seiner Ost-West-Achse: Der Kanton hat vor über einem Jahrzehnt begonnen, seine Siedlungs- und Verkehrsentwicklung enger aufeinander abzustimmen und auf diese Hauptachse auszurichten. Hier liegen mehrere kantonale und regionale Zentren nebeneinander, durchfahren von einer Hauptstrasse, die per 1. Januar 2020 neu zur Nationalstrasse N23 geworden ist. Tragende Säule des gesamtheitlichen Ansatzes ist nebst einem stetigen Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Förderung des Langsamverkehrs das Projekt «Mobilität Thurgau – BTS/OLS». Bereits am 23. September 2012 fällten die Thurgauer Stimmberechtigten den Grundsatzentscheid für den Bau der Bodensee-Thurtalstrasse (BTS) als Ersatz für die bisherige Hauptstrasse.

Die BTS deckt rund die Hälfte des Kantons ab und führt siedlungsnah über 30 Kilometer vom Bodensee (Arbon, Romanshorn) über Amriswil bis in die geografische Mitte des Thurgaus (Grüneck nahe Weinfelden). Bei der OLS handelt es sich in Ergänzung dazu um ein neues Kantonsstrassenprojekt, das den Raum Kreuzlingen mit Amriswil verbindet und den Verkehr auf einer Achse bündelt.

Beiden Strassen ist eines gemeinsam: Sie sollen das stark gewachsene Verkehrsaufkommen kanalisieren und lenken. Zudem sollen sie die Städte und Dörfer von Verkehr, Lärm und Abgasen entlasten und den Bodensee-raum besser an den Rest der Schweiz anbinden. Die Linienführung wurde partizipativ erarbeitet und im Richtplan festgelegt. Für die BTS liegt seit Ende 2019 ein fertiges Generelles Projekt vor, vom kantonalen Tiefbauamt gemäss den Vorgaben der Nationalstrassen-gesetzgebung ausgearbeitet.

Das vollständige BTS-Dossier für den Ausbau der neuen N23 hat der Kanton Thurgau dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) Ende 2019 zu-gestellt. Für ihn ist es zentral, dass die BTS möglichst rasch in das strate-gische Entwicklungsprogramm Natio-nalstrassen STEP aufgenommen wird, weil es für den Thurgau um weit mehr als nur Strassen geht.

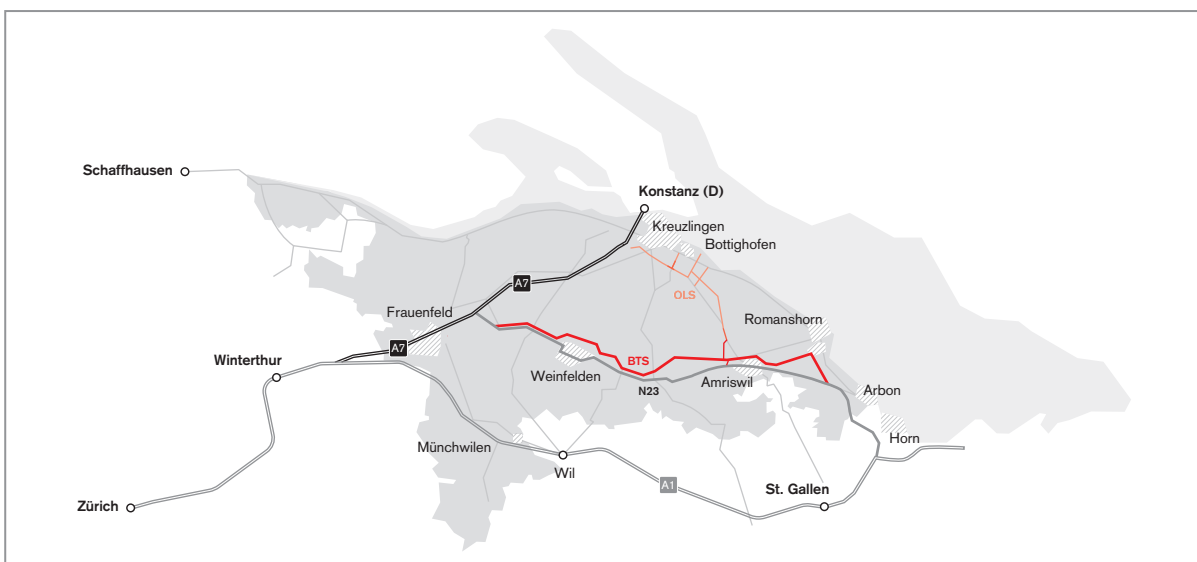
Die BTS ist eines der grössten Lärmschutzprojekte der Schweiz und bindet den peripher gelegenen Le-bens- und Wirtschaftsraum besser an das übergeordnete Netz an. Sied-lungsentwicklung, Landwirtschaft und Schutz der Landschaft wurden im-

mer mitgedacht und in ergänzenden Konzepten bearbeitet. Die nächste Botschaft des Bundesrats zum Aus-bauschritt 2023 wird zeigen, ob der Kanton Thurgau auf nationaler Ebene Gehör findet und ob die nötigen Mit-tel vorhanden sind – kostet die BTS als Ausbauprojekt für die N23 doch rund 1,56 Milliarden Franken.

Bereits in der Beratung zum National-strassen-Ausbau 2019 wurde deutlich: Der Leidensdruck im Osten ist hoch. Unabhängig vom kantonalen und nationalen Zeitplan haben sich Kantons- und Gemeinderäte aus dem Oberthurgau im Herbst 2018 zu-sammengeschlossen, um direkt bei Mitgliedern der nationalrätlichen Ver-kehrskommission vorstellig zu werden.

«Beide Strassen sollen das stark gewachsene Ver-kehrsaufkommen kanalisieren und lenken.»

Die rund 30 Kilometer lange Bodensee-Thurtalstrasse (BTS) von Arbon/Romanshorn bis Bonau bei Weinfelden soll den Kanton Thurgau besser an das übergeordnete Nationalstrassen-netz und die Metropol-itanräume der Schweiz anschliessen. Dazu er-gänzend will der Kanton die neue Hauptstrasse OLS von Amriswil nach Kreuzlingen realisieren.



Fast wäre es ihnen gelungen, die BTS so auf die Überholspur zu bringen – zusammen mit weiteren kantonalen Vorhaben. Doch das Fuder im Nationalrat war am Schluss zugegebenermassen überladen. Die Kritik liess nicht lange auf sich warten, der Ständerat griff im Sommer 2019 korrigierend ein. Der Druck aus mehreren Regionen sorgte auch beim Bund für deutliche Worte: Es gelte, die bestehenden Beurteilungsprozesse beim ASTRA einzuhalten.

«Der Leidensdruck im Osten ist hoch.»

Doch was bleibt als Erkenntnis? Die Dynamik im Frühling/Sommer 2019 auf Bundesebene hat gezeigt, dass regionale Überlegungen in der parlamentarischen Entscheidungsfindung immer noch eine Rolle spielen. Zur Vertretung von kantonalen Interessen gegenüber dem Bund können vielfältige Allianzen entstehen. Im Falle des Ausbaus 2019 wurden sie nicht von den Kantonsregierungen geschmiedet, sondern direkt von Regions- und Gemeindevertretern. Der Ausbau des Nationalstrassennetzes lässt sich somit nicht auf Stautunden reduzieren.

Regionen verbinden

Wenn der Bundesrat den nationalen Zusammenhalt stärken will (Leitlinie der Regierungstätigkeit gemäss Legislaturplanung 2015–2019), gehört dazu auch, alle Regionen des Landes zu verbinden. Wie der Bund selber schreibt: «Gute, auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte und zwischen den Verkehrsträgern koordinierte Verkehrsnetze sichern eine hohe Erreichbarkeit und tragen zum räumlichen Zusammenhalt der Schweiz bei. Sie

gewährleisten, dass alle Landesteile und Kantone als Wohn- und Wirtschaftsstandorte attraktiv bleiben und an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes teilhaben können.»

Ausbauwünsche vs. Mittel

Aus föderalistischer Sicht ist zu hoffen, dass sich dies in der nächsten Nationalstrassenbotschaft stärker widerspiegeln wird. In der Botschaft zum Ausbaus 2019 war prominent ausgeführt, dass die finanziellen Mittel für die NEB-Strecken beschränkt sind. Für Ausbauten stünden jährlich rund 83 Millionen Franken zur Verfügung (44 Millionen Franken für Anpassungen und 39 Millionen Franken für Erweiterungsprojekte). Unausgesprochen blieb, dass damit zwei Klassen von Nationalstrassen geschaffen würden: die alten gemäss Netzbeschluss 1960 vs. die neuen gemäss Netzbeschluss 2012.

Dies widerspricht dem NAF und ist für künftige Vorlagen nicht haltbar. Kantone mit Ausbauwünschen, wie der Thurgau, anerkennen gleichzeitig, dass die Mittel beschränkt sind und ihre ehemals kantonalen Vorhaben neu Teil einer nationalen strategischen Gesamtbetrachtung sind. Die Diskussion «Stautunden vs. Föderalismus» wird bei jedem Ausbaus 2019 aufs Neue zu führen sein.

Drei Erkenntnisse aus über 10 Jahren BTS-Planung

Mitwirkung ist ein Muss

Das politische System der Schweiz sieht verschiedene Mitwirkungs- und Abstimmungsmöglichkeiten bei grossen Infrastrukturvorhaben vor. Eine regelmässige Information über den Projektstand ist für die Behörden Pflicht. Der Kanton Thurgau hat mit einer ersten Abstimmungsniederlage über das BTS-Vorgängerprojekt 2005 die Erfahrung gemacht, dass diese standardisierten Instrumente nicht ausreichen, um die Bedürfnisse von Bevölkerung, Verbänden und Gemeinden an den Prozess zu befriedigen.

«Das war der Auftakt zu einem schweizweit womöglich einzigartigen Partizipationsprozess», sagt Kantonsingenieur Andy Heller im Rückblick. Während der Erarbeitung der BTS-Vorstudie (2006–2012) erfasste das kantonale Tiefbauamt deshalb die Anliegen der 32 betroffenen Gemeinden im Detail, bat zahlreiche Verbände an den Tisch und war im Kontakt mit betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern.

Allein zwischen 2006 und 2012 fanden rund 100 Workshops, Besprechungen und Informationsveranstaltungen mit ihnen statt, dazu kamen mehrere Variantenstudien und öffentliche Vernehmlassungsverfahren. Zum Teil wurde die technisch beste Lösung zugunsten eines lokalen Kompromisses verworfen. Nach der positiven Volksabstimmung 2012 (54,6% «Ja» an der Urne) wurde bei der Ausarbeitung des Generellen Projekts insbesondere der Kontakt zu den Gemeinden und Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern weiter gepflegt.

Mit der Einladung zu den öffentlichen Informationsveranstaltungen (rund 350 Besucherinnen und Besucher pro Anlass) bot die Projektleitung immer auch die Möglichkeit für Einzelgespräche an. Diese fanden jeweils bei den Betroffenen zu Hause statt. Hierbei ging es im Dialog nicht darum, das Gegenüber vom Nutzen der Strassen zu überzeugen, sondern seine Befürchtungen ernst zu nehmen und die eigene Position transparent und nachvollziehbar darzulegen.

Mit dem Teilprojekt «Güterzusammenlegungen», das vom Tiefbauamt zusammen mit dem Landwirtschaftsamt geführt wird, können die Bedürfnisse der Landwirtschaft berücksichtigt werden. Zusammengefasst kann aufgrund von ersten Entwürfen und Gesprächen gesagt werden, dass die negativen Auswirkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe bis auf wenige Härtefälle kompensiert werden können.

«Die Diskussion Stautunden vs. Föderalismus wird bei jedem Ausbausschritt aufs Neue zu führen sein.»

Aber auch wenn Mitwirkung ein Muss ist: Sie kann nicht alles. Es wäre eine Illusion, Strassengegner zu Befürwortern machen zu wollen. Auch reicht es nicht, Betroffene zu Beteiligten machen zu wollen, ohne tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeiten zu schaffen.

Rechtsmittelverfahren können über den Mitwirkungsprozess ebenfalls nicht verhindert werden. Aber die breite Partizipation kann bei einer Urnenabstimmung das Zünglein an der Waage spielen. Und sie führt dazu, dass sachlich diskutiert und den Behörden zugestanden wird, dass sie transparent kommunizieren und den Dialog pflegen, was die Arbeit insgesamt erleichtert.

«Es wäre eine Illusion, Strassengegner zu Befürwortern machen zu wollen.»

Mehr als nur Strassen planen

Ein Strassenbauvorhaben lässt sich längst nicht mehr isoliert betrachten. BTS und OLS sind deshalb seit Beginn der Arbeiten umfassende Mobilitätsprojekte. Ihre Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Bevölkerung wurden in allen Planungs- und Projektierungsschritten berücksichtigt. Konkret geschah das über einzelne Teilprojekte und Konzepte, die das kantonale Tiefbauamt zusammen mit internen und externen Spezialisten laufend vertieft hat.

Exemplarisch soll hier das Teilprojekt Raumentwicklung BTS/OLS zusammengefasst werden. Der wichtigste Pluspunkt der BTS für die Städte und Gemeinden ist die Entlastung der Ortsdurchfahrten: Sie ermöglicht ihnen eine Aufwertung entlang der heutigen

Durchgangsstrassen und führt zu mehr Wohn- und Lebensqualität in den Zentren. Bereits 2012 unterstützte der Kanton vier Pilotgemeinden dabei, ein Gemeindeporträt zu entwerfen.

An Workshops machten sich Einwohnerinnen und Einwohner Gedanken über die zukünftige örtliche Entwicklung von Siedlung und Verkehr. Die verbesserte Erreichbarkeit des Oberthurgaus und die Entlastung der Ortsdurchfahrten auf der Aachtal-Thurtal-Achse werfen bezüglich der Raumentwicklung aber auch verschiedene übergeordnete Fragen auf. Thematisiert wurden diese im separaten Teilprojekt «Raumentwicklung BTS/OLS». Eine Analyse der planerischen Rahmenbedingungen führte zu fünf Feldern, bei denen ein wirkungsvolles Handeln möglich ist und eine aktive Einflussnahme Erfolg versprechend erscheint:

- dauerhafte Sicherstellung der Entlastungswirkung
- Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr
- Nutzung der verbesserten wirtschaftlichen Standortgunst
- koordinierte Siedlungsgebietsfestlegung im Nahbereich von BTS und OLS
- Koordination der Raumentwicklung auf regionaler Ebene

Die zusammengestellten Grundlagen und Konzeptansätze zeigen modellhaft die Chancen auf, die sich für die Raumentwicklung im Zusammenhang mit der Realisierung von BTS und OLS ergeben. Die Gemeinden können damit ihre Ortsplanung überprüfen, regional aufeinander abstimmen und wo nötig neu ausrichten.

