Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 27. März 2018

GRG Nr.	16	IN 9	105

314

Interpellation von Marianne Sax vom 19. April 2017
„Tempo 30 auf Kantonsstrassen innerorts“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellantin sowie 33 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner thematisieren mit dem Vorstoss „Tempo 30 auf Kantonsstrassen innerorts“ das Bestreben, den Verkehr auf den Kantonsstrassen in den Innenstädten und Dorfkernen zu beruhigen. Die Gemeinden würden dabei von den kantonalen Stellen nicht immer angemessen unterstützt. Anlehnend an das Beispiel der Stadt Frauenfeld erachten die Unterzeichnenden die Haltung des kantonalen Tiefbauamts als nicht akzeptabel. Unter dem Titel „fehlender Respekt vor der Planungsautonomie der Gemeinden“ wird dargelegt, das kantonale Tiefbauamt nehme im Falle der Stadt Frauenfeld übermässig stark Einfluss auf die Verkehrsplanung, blockiere mit einem einseitigen „Herr-im-Haus“-Standpunkt die gesetzliche Koordinationspflicht und widerspreche mit seiner Haltung den Planungszielen der Stadt. Die Stadt Frauenfeld verfüge damit nicht über den Spielraum, um eine Verkehrspolitik umzusetzen, die den mehrfach geäusserten Bedürfnissen der Frauenfelder Bevölkerung Rechnung trage. Dies werde aus staatspolitischen und rechtlichen Gründen als problematisch erachtet. Da die Interpellation die Situation in der Stadt Frauenfeld als Beispiel nimmt, soll die Lage an dieser Stelle etwas näher erörtert werden.

1. Verkehrssituation in der Stadt Frauenfeld

1.1 Ausgangslage

Charakteristisch für Frauenfeld ist, dass in der Kernstadt die Hauptstrassenverbindungen von Süden, Osten und Westen zusammentreffen. Der durchschnittliche tägliche Verkehr liegt je nach Einfallsachse zwischen 10‘000 bis knapp 20‘000 Fahrzeugen pro Tag. Der reine Durchgangsverkehr macht insgesamt rund einen Drittel aus.

Bei der durch die Vorstadt führenden Zürcherstrasse handelt es sich um eine kantonale Hauptverkehrsstrasse. Sie bildet eine regionale Ost-West-Achse, ist städtische Süd-Ost-Verbindung und zählt rund 10‘000 bis 12‘000 Fahrzeuge pro Tag. Durch die Bebauung der Vorstadt ist die Fahrbahn mit 6 Metern relativ schmal. Dafür liegt die gefahrene Geschwindigkeit klar unter den „Generell 50 km/h“: 85 % der Autofahrerinnen und Autofahrer sind mit Tempi zwischen 38 und 43 km/h unterwegs.

Kanton und Stadt arbeiten in der Verkehrsplanung entgegen der Darstellung gut und eng zusammen. Das zeigt das 2015 gemeinsam erarbeitete Mobilitätskonzept 2030. Mit Blick auf den motorisierten Individualverkehr sind zwei Massnahmen hervorzuheben: Die Stadtentlastung, die den Durchgangsverkehr in der Innenstadt verringern will, sowie ein separates Konzept für die Innenstadt.

1.2 Die Stadtentlastung

Gemeinsames übergeordnetes Ziel von Kanton und Stadt ist, Frauenfeld vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Die Stadtentlastung soll das Verkehrsaufkommen im Kern verringern und so die Lebensqualität und den Verkehrsfluss verbessern. Im Jahr 2007 wurde eine zentrumsnah geplante Lösung an der Urne abgelehnt (Innenstadt-Tangente F21), weil unter anderem eine Mehrbelastung der Wohnquartiere befürchtet wurde. Daraufhin wurde 2011 eine weiträumige Umfahrungsstrasse im kommunalen Richtplan verankert - bereits 2014 rückte diese jedoch in weite Ferne. Grund war der Entscheid des Bundes, das Vorhaben der Agglomeration Frauenfeld nicht zu priorisieren, weil die Kosten im Vergleich zur erwarteten Wirkung als zu hoch eingeschätzt wurden. Kanton und Stadt entschieden sich daraufhin für eine politische Doppelstrategie. Zum einen hielten sie am gemeinsamen Ziel einer grossräumigen Entlastungsstrasse zwischen „Messenriet“ und „Aumühle“ fest. Zum anderen wollten sie zusätzlich die Wirkung und die Machbarkeit einer kleinräumigeren Variante überprüfen, die bereits mittelfristig umgesetzt werden könnte, um die Innenstadt zu entlasten, die Fahrplanstabilität des öffentlichen Verkehrs zu verbessern und optimale Rahmenbedingungen für den Velo- und Fussgängerverkehr zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine umfangreiche Machbarkeitsstudie gestartet. Ende 2017 wurden sieben Varianten für eine zentrumsnahe Stadtentlastung publiziert (drei rein oberirdische Varianten, zwei Varianten mit einem zentralen Tunnelabschnitt im Westen und zwei reine Tunnelvarianten im Zentrum). Am 23. März 2018 hat der Stadtrat die Vernehmlassung dazu gestartet.

Eine Herausforderung für alle an der Planung Beteiligten besteht darin, dass die Entlastung der Innenstadt vom Verkehr kontrovers diskutiert wird: Die Stadtentlastung erhält zwar hohen Zuspruch, jedoch will die Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner nicht grundsätzlich auf die Möglichkeit verzichten, mit dem Auto in die Innenstadt zu fahren – ein nicht unbeachtlicher Teil will dies auch in Zukunft hindernisfrei tun können, wie die Bevölkerungsbefragung der Stadt im Jahr 2013 gezeigt hat. Auch die Erfahrungen aus Kreuzlingen und Münchwilen zeigen, dass Verkehrsvorhaben oftmals stark umstritten sind. In beiden Fällen hatte das Volk ein neues Betriebs- und Gestaltungskonzept mit Tempo 30 auf Kantonsstrassen abgelehnt.

1.3 Aufwertung der Innenstadt

Im Rahmen der Stadtentwicklung „Frauenfeld 2030“ verfolgt die Stadt weitere Schlüsselprojekte, darunter die Aufwertung der Innenstadt. Die Überlegungen erfolgen seit 2014 parallel zu den Arbeiten an der Stadtentlastung. Schnittstellen zum Kanton entstehen dort, wo die Stadt das Verkehrsregime auf den Kantonsstrassen zugunsten der Innenstadt verändern möchte. Stichwort ist hier u.a. die Verkehrsentlastung der Vorstadt.

Was die Tempo-30-Zonen in der Innenstadt anbelangt, geht die Interpellantin von unvollständigen Grundlagen aus. Entgegen der Darstellung enthält der Richtplan „Siedlung und Verkehr“ der Stadt Frauenfeld und der Gemeinden Felben-Wellhausen und Gachnang aus dem Jahr 2011 keine Pflicht zur flächendeckenden Einführung von Tempo-30-Zonen. Zwar ist die Innenstadt in der Richtplankarte mit einer flächendeckenden Schraffur mit der Bezeichnung „Tempo-30-Zonen“ überlagert. Im Richtplantext wird jedoch erläutert, dass es um die Prüfung von Tempo-30-Zonen in weiteren Quartieren sowie Begegnungszonen in einzelnen Quartierstrassen geht.

Gegen bisher von der Stadt beantragte Versuche mit Tempo-30 auf den Kantonsstrassen durch die Innenstadt hat sich das kantonale Tiefbauamt ausgesprochen, weil Temporeduktionen ohne flankierende Massnahmen vorgesehen waren. Diese hätten zu grösseren Verkehrsverlagerungen geführt. Die im Herbst 2017 gestartete Testplanung „Verkehrs- und Gestaltungskonzept (VGK) Promenade - Vorstadt“ geht die Thematik nun fundierter an und wird vom Kanton unterstützt. Ziel der Testplanung sind unter anderem die Aufwertung des Strassenraumes (Aufenthaltsqualität) und die Verbesserung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr (Fussgänger und Velofahrer) an der Kantonsstrasse. Dabei soll mittels baulicher Massnahmen das bereits heute reduzierte Temporegime weiter gesenkt werden. Das Konzept soll zugleich sicherstellen, dass die Durchgangsfunktion der Kantonsstrasse bis zur Stadtentlastung sichergestellt bleibt.

1.4 Fazit

Der Kanton als Strasseninhaber muss Einfluss auf die Verkehrsplanung auf den Kantonsstrassen nehmen, arbeitet aber wie erwähnt gut und eng mit der Stadt Frauenfeld zusammen (gemeinsam getragenes Mobilitätskonzept). Dass es in einzelnen Fällen zu unterschiedlichen Beurteilungen kommen kann, liegt in der Natur der Sache: Der Kanton hat die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des gesamten Kantonsstrassennetzes unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Gemeindestrassen zu gewährleisten und die Einhaltung der relevanten gesetzlichen Grundlagen sicherzustellen. Die Stadt wiederum hat ihre Innenentwicklung und die stadträumliche Aufwertung im Fokus. In diesem Kontext ist auch die „Bremsklotz“-Äusserung des Kantonsingenieurs in der Thurgauer Zeitung vom 4. März 2017 zu sehen. Das vollständige Zitat lautete im Übrigen: „Ja, wir sind Bremsklotz, weil wir uns an die gesetzlichen Vorgaben halten müssen.“ Denn verantwortlich für die Kantonsstrassen sei eben halt der Kanton.

2. Beantwortung der Fragen

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die Fragen wie folgt:

Frage 1

Im Kanton Thurgau existieren gestützt auf die Signalisationsverordnung (Art. 22a und Art. 108 SSV; SR 741.21) sowie die Verordnung über Tempo-30-Zonen des Bundes (SR 741.213.3) zahlreiche Tempo-30-Zonen, auch in Innenstädten und Ortszentren. Beantragt werden sie von den Gemeinden beim Departement für Bau und Umwelt.

Die Gesuchsunterlagen werden vom kantonalen Tiefbauamt gestützt auf die gesetzliche Grundlage und die bestehende Praxis geprüft. Jeder Antrag wird anhand der Einzelfallsituation analysiert und beurteilt. Dabei unterteilt das Tiefbauamt die Strassen aufgrund der Netzfunktion und Aufgabe in Kantonshaupt- / Kantonsneben- und Gemeindestrassen. Kantonsstrassen erfüllen prioritär die Funktion des Durchleitens und Verbindens. Innerhalb der detaillierten Analyse für eine Ortsdurchfahrt mit Kantonsstrasse werden sämtliche Aspekte wie Funktion, Strassentyp, verkehrliche Nutzung und Frequenzen sowie die räumliche Bebauung und Gestaltung berücksichtigt. Die Gesamtbetrachtung aller Indikatoren ist die Grundvoraussetzung für eine mögliche Temporeduktion auf einer Kantonsstrasse.

Frage 2

Wie dargelegt, muss eine mögliche Geschwindigkeitsreduktion auf einer Kantonsstrasse in einem Ortszentrum differenziert geprüft werden. Für die Herabsetzung der „allgemeinen Höchstgeschwindigkeit“ innerorts sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. So kann für einen Hauptstrassenabschnitt nach Art. 108 Abs. 2 SSV die Herabsetzung möglich werden, wenn

a) eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist;
b) bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen;
c) auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsverlauf verbessert werden kann;
d) dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Mit dem Antrag für eine Tempo-30-Zone (oder einen Versuch) müssen die Gemeinden ein Verkehrsgutachten nach Art. 32 Absatz 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) einreichen, welches darlegt, ob die vorgeschlagenen Massnahmen im Sinne von Art. 108 Abs. 2 nötig, zweck- und verhältnismässig oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV und Art. 3 der Tempo-30-Verordnung).

Das kantonale Tiefbauamt hat bereits mit mehreren Städten und Gemeinden kooperativ Projekte für Tempo-30 auf Kantonsstrassen entwickelt, eingebettet in ein Betriebs- und Gestaltungskonzept (BGK) für eine Koexistenz aller Verkehrsteilnehmerinnen und -verkehrsteilnehmer. Zu nennen sind folgende Vorhaben: BGK Romanshornerstrasse Kreuzlingen (Ortsdurchfahrt Kurzrickenbach), BGK Winterthurerstrasse Sirnach (mit Spange Hofen plus), BGK Hauptstrasse / H13 Horn (Fahrbahnverjüngung mit Koexistenz), BGK Frauenfelder- / Wilerstrasse Münchwilen und Ortsdurchfahrt Basadingen (Tempo 40 im Kernbereich). In Bearbeitung ist die oben erwähnte Testplanung in der Frauenfelder Innenstadt. Eingeführt werden konnte noch keine Tempo-30-Zone auf einer Kantonsstrasse. In Münchwilen und Kreuzlingen hat das Volk das entsprechende Vorhaben abgelehnt. Die Geschwindigkeitsreduktion in Basadingen (Tempo 40) ist umgesetzt. Die Anliegen der Gemeinden werden demnach sehr wohl ernst genommen.

Frage 3

Die angeblich restriktive Haltung des Departements für Bau und Umwelt wird in der Interpellation daraus hergeleitet, dass der Kanton in Frauenfeld kurzfristig keine Tempo-30-Zone einzurichten gedenkt, die auf einer blossen Signalisationsveränderung beruht und den übrigen Kontext ausser Acht lässt. Basierend darauf verallgemeinernd von einer „Bewilligungspraxis“ zu sprechen, greift zu kurz. Die Beispiele in Antwort 2 zeigen, dass die Zusammenarbeit in der Praxis funktioniert.

Frage 4

Die Anforderungen und baulichen Begleitmassnahmen bei Tempo-30 auf Kantonsstrassen sind aus der spezifischen örtlichen Situation abzuleiten. Primär massgebend sind das bestehende, effektiv gefahrene Temporegime, die Verhältnisse für die verschiedenen Verkehrsteilnehmer und die angrenzende Bebauung und Nutzung. Wichtig sind auch die Auswirkungen auf das umliegende Strassennetz. Auf jeden Fall erforderlich ist eine gesamtheitliche Lösung, die Verkehrsverlagerungen, den ÖV-Betrieb, Redundanzen im Strassennetz und die Verhältnismässigkeit aller Massnahmen mit berücksichtigt.

Strassenverkehrsversuche auf Kantonsstrassen werden nur in Ausnahmefällen in Betracht gezogen und dies nur dort, wo eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die versuchsweise Massnahme auch tatsächlich eingeführt oder umgesetzt wird.

Die Dauer des Bewilligungsverfahrens - vom Eingang eines Antrag bis zur öffentlichen Auflage einer Verkehrsanordnung - richtet sich nach der Qualität der Eingabe, dem Gutachten und der Komplexität des Strassenabschnitts. Sie kann zwischen wenigen Wochen und einigen Monaten variieren.

Frage 5

Das E-Mail-Gesuch für eine Teilnahme an der Forschungsarbeit zu „Tempo 30 auf Hauptverkehrsstrassen“ ging im Oktober 2016 beim Departement für Bau und Umwelt ein. Ausschlaggebend für die Ablehnung war, dass der vorgesehene Versuchsbetrieb ohne verkehrlich flankierende Massnahmen hätte durchgeführt werden sollen. Die Drittauswirkungen waren unbekannt (bspw. Verkehrsverlagerungen in die Quartiere,

Auswirkungen auf den Gesamtverkehr). Zudem war das Vorhaben nicht in die übrigen Arbeiten (Mobilität 2030, Machbarkeitsstudie Stadtentlastung, Testplanung Promenade-Vorstadt, BGK St.Gallerstrasse) eingebettet. Zeitlich unpassend war der Versuch, weil in Frauenfeld diverse grosse, dringliche Sanierungs- und Umbauarbeiten anstanden (inkl. Einbahnverkehr und Teilsperrungen).

Frage 6

Bei Verkehrsplanungen wird die Situation - wie bei ausserordentlichen Geschwindigkeitsreduktionen - umfassend beurteilt. Dazu gehören auch raumplanerische Aspekte und Fragen der Emissionsminderung. Ein aktuelles Beispiel ist die erwähnte Testplanung zur Umgestaltung von Promenade und Vorstadt von Frauenfeld. Diese steht im Kontext einer (möglichen) Gesamtlösung für die Kernstadt von Frauenfeld. Sie stimmt sich ab auf eine allfällige Stadtentlastung wie auf angrenzende Stadtstrassen (Rhein- / Ringstrasse, Rathausplatz). Ziel ist unter anderem die Aufwertung des Strassenraumes (Aufenthaltsqualität) sowie die Verbesserung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr (Fussgänger und Velofahrer).

Frage 7

Gemäss § 15 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) sind Richtpläne behördenverbindlich. Sie bilden die Grundlage für die übrigen Planungsmassnahmen. Grundsätzlich bedeutet Behördenverbindlichkeit, dass auch die übergeordneten Behörden an den entsprechenden Richtplan gebunden sind, sofern es sich um eindeutig formulierte Feststellungen handelt.

Im Falle des Richtplans „Siedlung und Verkehr“ der Stadt Frauenfeld und der Gemeinden Felben-Wellhausen und Gachnang aus dem Jahr 2011 geht aus den textlichen Erläuterungen eindeutig hervor, dass der Richtplan keine flächendeckende Einführung von Tempo-30-Zonen verbindlich festlegen will. Dies wäre angesichts der gesetzlichen Grundlagen auch gar nicht zulässig, da eine solche Signalisation an gesetzliche Vorgaben gebunden ist.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach