

Beschluss Nr. 643/2022
Schwyz, 23. August 2022 / ju

Postulat P 16/19: Umsetzung Gesamtverkehrsstrategie
Bericht an den Kantonsrat

1. Übersicht

Am 18. September 2019 wurde das Postulat P 16/19 «Umsetzung Gesamtverkehrsstrategie» eingereicht. Mit diesem sollte der Regierungsrat einerseits beauftragt werden, einen Mehrjahresplan zur schrittweisen Umsetzung von konkret aufeinander sowie auf den kantonalen Richtplan abgestimmten Massnahmen in den Bereichen motorisierter Individualverkehr (MIV), öffentlicher Verkehr (ÖV) und Langsamverkehr (LV) auszuarbeiten. Andererseits wurde die Bezeichnung eines verantwortlichen Departements zur Koordination und Führung der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Departementen gefordert.

In seiner Beantwortung dieses Postulats (RRB Nr. 209/2020) wies der Regierungsrat darauf hin, dass aus seiner Sicht nicht erforderlich ist, ein weiteres umfangreiches Planungspapier zu entwickeln, welches als Zusammenfassung der vorhandenen Unterlagen (Richtplanung, Strassenbauprogramm, ÖV-Strategie, Radroutenkonzept etc.) und insbesondere der Massnahmen dient. Hingegen anerkannte der Regierungsrat einen Optimierungsbedarf einerseits bei der Koordination zwischen den einzelnen Amtsstellen innerhalb der kantonalen Verwaltung und andererseits bei jener mit den Bezirken und Gemeinden. Deshalb wollte er prüfen, wie die Zusammenarbeit und der Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen Massnahmen und den dafür Verantwortlichen verbessert werden kann. Weiter wies er auf den Bedarf einer Prüfung hin, ob eine erweiterte Aufsicht mit Durchgriffsrecht auf die unteren Gemeinwesen erforderlich ist und allenfalls gesetzliche Anpassungen im Raumplanungs- und Baurecht angezeigt sind. Ein Augenmerk sei schliesslich auf die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr zu richten.

Anlässlich seiner Sitzung vom 9. September 2020 erklärte der Kantonsrat das Postulat gemäss Antrag des Regierungsrates als erheblich. Gestützt auf § 65 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat daher entsprechend Bericht zu erstatten, was er hiermit fristgerecht tut.

2. Ausgangslage

2.1 Erlass der Gesamtverkehrsstrategie

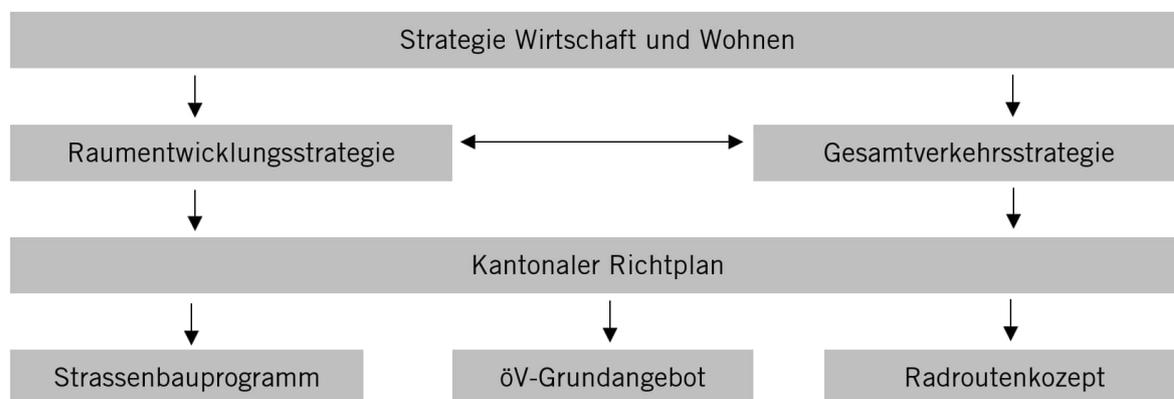
Am 14. November 2013 wurde die Motion M 10/13 mit der Absicht, eine ganzheitliche kantonale Verkehrspolitik erarbeiten zu lassen, eingereicht. Die Motionäre forderten ein mehrheitsfähiges Nebeneinander von MIV, ÖV und LV in Abstimmung mit den Nachbarkantonen. Der Kantonsrat erklärte die Motion am 24. September 2014 als erheblich.

In Zusammenarbeit mit den betroffenen kantonalen Stellen, den Gemeinden und den Bezirken erarbeitete das Baudepartement als «Leitlinien für die Verkehrsentwicklung im Kanton Schwyz» die Gesamtverkehrsstrategie 2040 (GVS) vom 8. Mai 2017. Der Regierungsrat genehmigte diese Strategie mit Beschluss Nr. 403/2017. An seiner Sitzung vom 6. September 2017 nahm der Kantonsrat die Gesamtverkehrsstrategie 2040 mit 93 zu 0 Stimmen zustimmend zur Kenntnis. Im Rahmen der Richtplananpassung 2018 (RRB Nr. 289/2019), von welcher der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 zustimmend Kenntnis genommen hat, wurde die Gesamtverkehrsstrategie 2040 auch im kantonalen Richtplan nachgeführt und insoweit für die Behörden von Kanton, Bezirken und Gemeinden verbindlich. Im Herbst des gleichen Jahres wurde dann, wie bereits erwähnt, das vorliegend zu behandelnde Postulat eingereicht.

2.2 Einordnung der Gesamtverkehrsstrategie

Im Jahr 2011 verabschiedete der Regierungsrat seine überarbeitete Strategie Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz. Diese stellt ein übergeordnetes Führungsinstrument des Regierungsrates hinsichtlich der Entwicklung des Wirtschafts- und des Wohnstandorts dar. Es ergänzt insoweit das jeweilige Regierungsprogramm durch eine längerfristige Perspektive von zehn bis fünfzehn Jahren. Diese Strategie wird derzeit aktualisiert und weiterentwickelt.

Die Strategie Wirtschaft und Wohnen wird (sachspezifisch) durch verschiedene kantonale Bereichsstrategien flankiert. Neben der Gesamtverkehrsstrategie ist hier die Raumentwicklungsstrategie (RES) zu nennen. Alle diese Strategien beeinflussen den kantonalen Richtplan mit seinen geplanten Massnahmen und konkretisierten Projekten. Und so findet auf dieser Planungsstufe eine übergeordnete Abstimmung zwischen Siedlung, Landschaft und Verkehr statt. Konkrete Projekte und Massnahmen zum Verkehr finden sich dann etwa im Strassenbauprogramm, im öV-Grundangebot sowie im Radroutenkonzept, welche periodisch überarbeitet werden. Diese bewährten Instrumente dienen unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung, der Investitionskosten, der Sicherheitsaspekte, der Bewilligungsfähigkeit usw. der konkreten Planung und Umsetzung von Massnahmen in den Bereichen MIV, ÖV und LV.



3. Massgebliche Aspekte der Verkehrsplanung

3.1 Einwohner- und Fahrzeugwachstum

Der Kanton Schwyz weist per Ende 2021 eine ständige Wohnbevölkerung von 163 176 Personen auf. Zehn Jahre zuvor, Ende 2011, betrug diese Zahl 147 455, Ende 2000 128 786 und Ende 1990 111 510. Er ist somit seit Jahren von einem hohen Wachstum geprägt, das alleine seit der Jahrtausendwende rund 26 % ausmacht. Im Jahr 2020 lebten 47 % der Einwohner im urbanen, 30 % im periurbanen und 13 % im ländlichen Siedlungsraum (vgl. ARE, Berichterstattung Richtplanung, 2021).

Zwischen 2010 und 2021 ist im Kanton der Bestand an immatrikulierten Motorfahrzeugen von 114 933 um 28 400 auf insgesamt 143 333 angewachsen (+ 25 %).

3.2 Verkehrsentwicklung

Der Gesamtverkehr besteht hauptsächlich aus den drei Teilbereichen MIV, ÖV sowie dem Velo- und Fussverkehr, auch bezeichnet als LV. Alle drei Teilbereiche haben sich in den letzten Jahren verändert.

3.2.1 Öffentlicher Verkehr

Zwischen 2016 und 2020 hat sich die öV-Erschliessung der Wohn- und der Arbeitsstätten gesamtkantonal leicht verbessert. Die Zunahme fand vor allem im urbanen und teilweise im periurbanen Siedlungsraum statt, im ländlichen Raum gab es keine Veränderung.

Bei der Eisenbahn ist zwischen 2011 und 2018 eine Zunahme der Nachfrage um 14 % festzustellen (Ein- und Aussteiger an den Bahnhöfen im Kanton Schwyz). Mit Ausnahme der Periode 2014 bis 2016, in der die Nachfrage stagnierend war, ist die Entwicklung relativ konstant steigend. Die Nachfrage auf den Buslinien (ohne Ortsbusse) im Kanton Schwyz hat zwischen 2011 und 2019 ebenfalls zugenommen und zwar in der Grössenordnung von 20 %. Stark zugelegt hat diese Nachfrage vor allem in der ersten Hälfte der 2010-er Jahre. Die Nachfragesteigerung im öV ist im Kanton Schwyz seit 2011 relativ gesehen somit stärker als die Bevölkerungsentwicklung (+9 %) (vgl. ARE, Berichterstattung Richtplanung, 2021).

Der Kanton Schwyz hat dieser Entwicklung auch auf der Angebotsseite entsprechend Rechnung getragen und den ÖV verschiedenerorts laufend ausgebaut. So haben etwa die Angebots- resp. Kurskilometer im schwyzerischen ÖV von 6.79 Mio. im Jahr 2009 auf 8.76 Mio. im Jahr 2021 markant, um insgesamt 29 %, zugenommen (wobei diese Zahlen nicht uneingeschränkt mit Angebots- und Fahrplanverbesserungen gleichgesetzt werden dürfen). Dieser Ausbau wird mit dem neuen ÖV-Grundangebot 2024–2027 gezielt fortgesetzt. Dabei trägt der Regierungsrat auch verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung, indem neu beispielsweise ein Nachtangebot aufgebaut werden soll (vgl. dazu RRB Nr. 73/2022).

3.2.2 Langsamverkehr

Der Veloverkehr hat in letzter Zeit, auch in Zusammenhang mit den als Folge der Covid-19-Pandemie getroffenen Massnahmen (Maskenpflicht im öV, Lockdown, Home-Office etc.), weiter an Attraktivität gewonnen. Ablesen lässt sich der Veloboom auch an den Verkaufszahlen. 2020 wurden schweizweit etwas mehr als eine halbe Million Velos und E-Bikes verkauft. Über ein Drittel davon waren E-Bikes. Bei den E-Bikes beträgt der Zuwachs bei den Strassenbikes rund 21 % und bei Mountainbikes rund 40 %. Der Veloboom wirkt sich vor allem im Freizeitverkehr aus. Beim Alltagsveloverkehr ist eine Veränderung nur an schönen Tagen festzustellen, während bei Regenwetter oder im Winter weiterhin der MIV und ÖV gefragt sind.

3.2.3 Motorisierter Individualverkehr

Auf dem übergeordneten Netz hat das Strassenverkehrsaufkommen im Kanton Schwyz bei den Zählstellen des ASTRA zwischen 2011 und 2019 um rund 14 % zugenommen. Auf dem Kantonsstrassennetz ist das Verkehrsaufkommen bei ausgewählten Knoten und Strecken um 7 % gewachsen. Relativ gesehen hat sich das Verkehrsaufkommen in der Periode 2011 bis 2019 auf dem übergeordneten Netz über und dasjenige auf dem Kantonsstrassennetz unter dem Bevölkerungswachstum entwickelt.

Der MIV war im Jahr 2015 mit einem Anteil von 70 % nach wie vor das Transportmittel, mit dem im Inland insgesamt am meisten Kilometer zurückgelegt werden. Der Anteil der mit dem ÖV zurückgelegten Strecken betrug 22 %, jener des LV 6 %. Der Modal Split hat sich zwischen 2010 und 2015 aber zugunsten des ÖV verschoben (+ 4 %-Punkte) (vgl. Mikrozensus Mobilität und Verkehr, Bundesamt für Statistik). Neuere Mikrozensusdaten liegen momentan noch nicht vor, da die Erhebung 2020 aufgrund der Covid-Krise nicht stattgefunden hat.

4. Koordination und Organisation

Die Abstimmung zwischen der Raum- und der Verkehrsplanung erhält immer mehr Bedeutung. Der Kanton will das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum im Rahmen der Raumplanung schwergewichtig auf ausgesuchte, geeignete Standorte im urbanen und periurbanen Gebiet lenken. Auch das neue ÖV-Grundangebot 2024–2027 berücksichtigt diese Entwicklung. Demgemäss wird der ÖV das Gesamtverkehrssystem weiter stärken und etwa das erwartete Nachfragepotenzial bei den kantonalen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) noch besser abholen und damit zur Standortattraktivität der ESP beitragen.

Mit dem kantonalen Richtplan aus dem Jahr 2019 wurde die Bedeutung des Fuss- und Radverkehrs als neben dem ÖV und dem MIV gleichberechtigter Teil des Personenverkehrs bestätigt und damit gegenüber den vorausgegangenen Richtplänen ausgeweitet.

In seinem Regierungsprogramm für die Jahre 2020 bis 2024 hat der Regierungsrat Schwerpunkte auf die Digitalisierung sowie die Nachhaltigkeit gesetzt. Im Bereich Verkehr und Mobilität hat er das Ziel gesetzt, dass alle Verkehrsträger zweckmässig aufeinander abgestimmt sind und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Dabei soll ein Fokus auf den Velowegen liegen. Erreicht werden soll dies unter anderem dadurch, dass mit einer effizienten Organisation die Ansprüche aller Verkehrsträger koordiniert werden.

Insgesamt besteht bei der Verkehrsplanung und der Umsetzung konkreter Massnahmen auf verschiedenen Ebenen und Sachgebieten ein inhaltlicher Abstimmungsbedarf, daneben sollen die Prozesse aber auch in organisatorischer Hinsicht möglichst effektiv und effizient ausgestaltet sein.

4.1 Abstimmung der Gesamtverkehrsstrategie mit dem kantonalen Richtplan

Mit der Überführung der Gesamtverkehrsstrategie in den Richtplan 2019 hat eine erste Abstimmung mit den weiteren Richtplaninhalten stattgefunden. Im Rahmen der nunmehr alle vier Jahre erfolgenden Berichterstattung zum Richtplan wurde diese Einbettung im Jahr 2020 einer erneuten Prüfung unterzogen. Dabei zeigte sich, dass es bei der Abstimmung von Siedlung und Verkehr weiteres Verbesserungspotential gibt. Dem wird aktuell unter anderem mit der neuen Strategie öffentlicher Verkehr 2040 sowie dem Grundangebot des öffentlichen regionalen Verkehrs 2024–2027 Rechnung getragen.

Gestützt auf die Ergebnisse der erwähnten Berichterstattung sowie die aktuellen kantonalen Planungen wird der Richtplan derzeit in den dafür vorgesehenen Verfahrensschritten ein weiteres Mal angepasst.

Ein Element der Richtplanung sind neuerdings auch die kantonalen ESP in den urbanen und periurbanen Gebieten. Das Amt für Raumentwicklung koordiniert diese Gebiete und entwickelt Konzepte für eine der Örtlichkeit angepasste städtebauliche Gestaltung und Erschliessung. Für diese Aufgaben wurde beim Amt für Raumentwicklung eine neue Koordinationsstelle ESP geschaffen. Diese Stelle betreut in enger Zusammenarbeit mit weiteren kantonalen Fachstellen auch die Agglomerationsprogramme (AP).

4.2 Koordinationsgremium Mobilität sowie Fachstelle Langsamverkehr im Baudepartement

Eine verbesserte Koordination der Massnahmen im Bereich der Gesamtmobilität wurde im Baudepartement organisatorisch bereits 2016 umgesetzt. So wurde ein Koordinationsgremium Mobilität geschaffen, welches die Belange des MIV und ÖV, ab 2021 zusätzlich auch des LV (siehe dazu sogleich nächster Abschnitt) aufeinander abstimmt. Die zuständigen Fachpersonen aus diesen Bereichen arbeiten aber nicht nur departementsintern zusammen, sondern sind auch Anlaufstelle für die koordinierte Bearbeitung des Themas Mobilität im Rahmen der kantonalen Richtplanung sowie bei Planungen des Bundes (diverse Sachpläne). Dabei erfolgen entsprechende Mitberichte und Stellungnahmen aufeinander abgestimmt. Gemeinsam werden auch Fragen zur Mobilität aus Bezirken und Gemeinden behandelt. Unterstützt wird diese Zusammenarbeit zusehends auch durch die Digitalisierung. So wurde bspw. die Behördenmitwirkung bei der aktuell laufenden Richtplananpassung nur noch digital durchgeführt.

Im Jahr 2020 hat der Regierungsrat entschieden, dass für das gesamte Thema Langsamverkehr beim Baudepartement eine zentrale Stelle zu schaffen ist. Die Zuständigkeiten waren bisher auf das Umweltdepartement und das Baudepartement verteilt. Demzufolge wurde beim Tiefbauamt per 1. Januar 2021 eine neue Fachstelle Langsamverkehr geschaffen. Diese gewährleistet innerhalb des Aufgabenbereichs nunmehr ebenfalls eine koordinierte Massnahmenplanung und -umsetzung und trägt darüber hinaus auch mit der zusätzlichen personellen Dotierung der steigenden Bedeutung des Langsamverkehrs Rechnung.

5. Jüngere gesamtverkehrsstrategische Planungen, Massnahmen und Projekte

Die Mobilität gilt als Motor von Wirtschaft und Handel und sie bedeutet Freiheit, Selbstverwirklichung und Autonomie für die Gesellschaft. Mobilität trägt zum Wohlstand der modernen Gesellschaft bei. Der Kanton Schwyz ist bestrebt, sowohl für den Wohn- als auch den Wirtschaftsstandort in möglichst allen Belangen günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Dazu zählt auch ein leistungsfähiges, wirtschaftliches und zwischen den einzelnen Verkehrsträgern abgestimmtes Gesamtverkehrssystem.

Das grosse und rasche Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum insbesondere der letzten Jahre stellt in diesem Zusammenhang eine besondere Herausforderung dar, vermögen entsprechende Infrastrukturprojekte und Angebotsausbauten mit dieser Entwicklung auf der Zeitachse doch nicht immer mitzuhalten. Dies hauptsächlich als Folge der regelmässig sehr langwierigen und aufwändigen Bewilligungs- sowie Landerwerbsverfahren. Auch die Koordination der verschiedenen Massnahmen im Sinn der Gesamtverkehrsstrategie wird zwar jeweils angestrebt, lässt sich aber aufgrund der eben angesprochenen tatsächlichen Umstände nicht durchwegs gewährleisten. Nichtsdestotrotz ist der Kanton Schwyz gewillt und bemüht, auch seine Angebote und Infrastruktur im Bereich des ÖV, des MIV und des LV stetig und im Sinn eines Gesamtverkehrssystems weiterzuentwickeln, zu verbessern und auszubauen, wie ein Blick auf verschiedene Planungen und

Projekte aus der jüngeren Vergangenheit sowie solche, die in näherer Zukunft geplant sind, belegt.

5.1 Öffentlicher Verkehr

Der ÖV leistet als Massentransportmittel einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Mobilität im Kanton Schwyz. Er gehört zum Service Public und bringt Menschen zur Arbeit und zur Schule, aber auch zu den Einkaufs-, Tourismus- und Freizeiteinrichtungen.

Der heutigen Bedeutung des ÖV entsprechend und mit dem Ziel einer vorausschauenden Planung und stetigen Weiterentwicklung verfügt der Kanton Schwyz bereits seit 2014 über eine ÖV-Strategie. Diese wurde jüngst überarbeitet und vom Regierungsrat mit RRB Nr. 389/2022 erlassen sowie dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die ÖV-Strategie 2040 stellt einen konkretisierenden Teil der Gesamtverkehrsstrategie 2040 dar. Sie ist in das Gesamtverkehrssystem eingebettet und proklamiert mit ihren 17 Zielformulierungen ein attraktives Angebot durch Bahn und Bus mit einem einfachen Umsteigen zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln, fordert im Weiteren einen effizienten Einsatz der Finanzmittel sowie eine hohe Qualität der angebotenen Leistungen und beleuchtet Aspekte des Umweltschutzes sowie der weiteren Planung der Infrastruktur. Sodann enthält die Strategie eine Darstellung weiterer Elemente, die für den ÖV im Rahmen eines koordinierten Gesamtverkehrs ebenfalls von Bedeutung sind.

In diesem Sinn wird das ÖV-Angebot laufend der Nachfrage und den Bedürfnissen sowie den (weiteren) geänderten Rahmenbedingungen der Schiene und Strasse angepasst. Dazu dient die periodische Festlegung eines ÖV-Grundangebots. In den letzten Jahren wurde das Angebot im Kanton Schwyz stark weiterentwickelt und ausgebaut. So wurden zuletzt mit dem Ausbau des Grundangebots 2020–2023 insbesondere in der Region Innerschwyz wesentliche Verbesserungen geschaffen. Mit Eröffnung der NEAT im Jahr 2021 wurde der Bahnhof Arth-Goldau zur nationalen ÖV-Drehscheibe aufgewertet und im Talkessel Schwyz ein neues Buskonzept umgesetzt (Talkesselkonzept). Die Buslinien verkehren als Durchmesserlinien zur NEAT-Drehscheibe Arth-Goldau und sichern der Schwyzer Bevölkerung damit attraktive lokale, regionale und nationale Reiseverbindungen.

Im Frühjahr 2022 wurde der Entwurf des Grundangebots des regionalen öffentlichen Verkehrs für die Jahre 2024–2027 in die Vernehmlassung gegeben. Mit RRB Nr. 642/2022 hat es der Regierungsrat verabschiedet und dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet. Das ÖV-Grundangebot 2024–2027 baut auf den bewährten und etablierten ÖV-Angeboten auf. Zusätzlich berücksichtigt es aber neue, sich verändernde Rahmenbedingungen und Entwicklungen. Das ÖV-Grundangebot 2024–2027 sieht die Umsetzung einer Vielzahl von Massnahmen und Entwicklungsfeldern vor. Sie haben zum Ziel, den ÖV im Kanton Schwyz noch attraktiver, effizienter und nachhaltiger zu gestalten. Im Mittelpunkt des ÖV-Grundangebots 2024–2027 steht ein Angebotsausbau im mittleren und äusseren Kantonsteil. So sieht es unter anderem einen deutlichen Angebotsausbau beim Buskonzept in der March sowie die Einführung eines neuen Buskonzepts in Einsiedeln vor.

Mit punktuellen Verbesserungen beim Angebot und der Qualität soll dort investiert werden, wo tatsächlich Potenzial vorhanden ist, um einen Beitrag zur Reduktion der negativen Auswirkungen auf Strassen- und Ortsdurchfahrten zu leisten. Als Beispiele hierzu sind die ÖV-Anbindung der kantonalen ESP oder eine gute Erreichbarkeit der Tourismusschwerpunkte von kantonaler Bedeutung zu nennen.

Zur Verbesserung der gesamtverkehrlichen Wirkungen trägt auch die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden bei. So konnten in den letzten Jahren wichtige und grosse Verkehrsdrehscheiben erstellt oder saniert werden (z. B. Pfäffikon und Arth-Goldau) oder sind in der Planung weit fortgeschritten (z. B. Schwyz Zentrum).

5.2 Motorisierter Individualverkehr

Das aktuelle Strassenbauprogramm für den Zeitraum 2022–2036 wurde vom Regierungsrat im August 2021 genehmigt. Es weist im Sinne einer Kurz-, Mittel- und Langfristplanung die beabsichtigten Investitionstätigkeiten im Strassenbau über einen Zeitraum von 15 Jahren aus. Es berücksichtigt jeweils die neusten Erkenntnisse hinsichtlich Kosten und Realisierung der Projekte, wobei diese bei Aufnahme ins Programm auf ihren Nutzwert überprüft werden, woraus sich die zugeordneten Prioritäten ergeben. Das Programm wird als rollende Planung alle zwei Jahre aktualisiert.

Das kantonale Tiefbauamt konnte in den letzten Jahren bedeutende Projekte verwirklichen, welche allen Verkehrsteilnehmern Vorteile bringen. Mit der Inbetriebnahme der Kernentlastung Lachen 2017 und der Südumfahrung Küssnacht 2020 wurden diese Dorfkerne vom Durchgangsverkehr entlastet und die Aufenthaltsqualität erhöht. Der ÖV sowie der LV profitieren ebenfalls, indem keine Stockungen den Verkehrsfluss mehr behindern und die Verkehrssicherheit verbessert wurde. Jüngst wurde der bisherige Achtelanschluss der Umfahrungs-/Hauptstrasse Nr. 8 in Seewen zu einem Vollanschluss ausgebaut. Damit können das neu eingezonte Gebiet Seewenfeld via Steinerstrasse direkt an die Umfahrungsstrasse angeschlossen sowie das Verkehrsaufkommen im Siedlungsgebiet von Seewen verringert werden. Auch ist das Dorf Steinen neu von allen Richtungen direkt an die H8 und damit auch an den Autobahnanschluss Seewen angebunden. Weitere grössere Projekte der letzten Jahre mit Verbesserungen nicht nur für den MIV, sondern auch für den ÖV und den LV waren Sanierungs- und Ausbaumassnahmen etwa an den Kantonsstrassen ins Wägital, über die Ibergeregge und ins Muotatal (Gibelhorn), zwischen Brunnen und Gersau, Gross und Euthal sowie in Freienbach.

Im aktuellen Strassenbauprogramm finden sich sodann weitere bedeutende Planungen, die eine besondere gesamtverkehrliche Bedeutung aufweisen. So soll etwa im Gebiet Pfäffikon Ost die bestehende Busspur aus Richtung Altendorf nach Pfäffikon bis zum Kreisel Schweizerhof verlängert werden. Zu erwähnen sind aber auch verschiedene Betriebs- und Gestaltungskonzepte in Ortskernen, unter anderem in Siebnen, Buttikon, Tuggen und Schwyz, die das lokale Verkehrssystem als Ganzes betreffen. Um den Verkehrsfluss zu optimieren und den ÖV zu bevorzugen, sind im Weiteren auch am Kreisel Mythen-Center sowie in Pfäffikon Planungen am Laufen.

Längerfristig bringen auch die bereits bekannten Grossprojekte wie der Zubringer und Vollanschluss Halten, der Zubringer und Vollanschluss Wangen Ost, der Halbanschluss Arth oder auch die Umfahrung Rothenthurm einen grossen, kantonsweiten Mehrwert für die Mobilität, Siedlung, Sicherheit und Umwelt. Diese hat der Regierungsrat im Frühjahr 2021 in einer umfassenden Auslegeordnung (RRB Nr. 158/2021) vertieft beleuchtet und in einer kantonalen Gesamtschau strategisch bewertet und eingeordnet. In Ergänzung zu den zahlreichen weiteren (kleineren) im Strassenbauprogramm aufgeführten Erhaltungs- und Ausbaumassnahmen stellen die Grossprojekte wesentliche Elemente in der Umsetzung der regierungsrätlichen Gesamtverkehrsstrategie dar und sind auch auf die Strategie Wirtschaft und Wohnen abgestimmt. Dementsprechend zielen sie auch nicht nur auf den motorisierten Strassenverkehr ab, sondern verfolgen ein breiteres Interesse. So sollen mit den neuen Autobahnzubringern und Umfahrungsstrassen die Dörfer vom Verkehr entlastet werden, wodurch der Durchgangsverkehr abnimmt, die Verkehrssicherheit steigt, der Verkehrslärm vermindert wird und die innerörtlichen Fahrbeziehungen für den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr an Attraktivität gewinnen.

Einen Mehrwert für die Bevölkerung in Wohnquartieren bringen auch temporeduzierte Zonen abseits der Hauptstrassen. Neben der Aufenthaltsqualität auf und neben den Strassen reduziert sich auch die Lärmbelastung sowie die Emissionen der Fahrzeuge und erhöht sich im Gegenzug die Sicherheit. Inzwischen haben bereits mehrere Gemeinden Tempo 30- und Begegnungszonen geschaffen, und es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren

fortsetzen wird. Auch bei der Schaffung solcher verkehrsberuhigter Gebiete sind aber jeweils die gesamtverkehrlichen Interessen mitzuberücksichtigen.

Zur übergeordneten Planung für den Verkehr gehören schliesslich auch verschiedene Instrumente der Verkehrsplanung wie etwa das kantonale Verkehrsmodell, eine digitale Datengrundlage zu den Verkehrszahlen. Dieses wurde zuletzt vor einigen Jahren aktualisiert, und das Tiefbauamt bereitet derzeit ein neues Modell vor, um für die verkehrlichen Ansprüche der Zukunft noch besser gerüstet zu sein.

5.3 Langsamverkehr

Im Regierungsprogramm 2020–2024 wird festgehalten, dass im Rahmen der zweckmässigen Abstimmung und bedarfsgerechten Weiterentwicklung aller Verkehrsträger ein Fokus auf den Velowegen liegt. Mit einer effizienten Organisation sollen die Ansprüche aller Verkehrsträger koordiniert und zuverlässige, nachfrageorientierte Verbindungen im ÖV und im LV sichergestellt werden. Dies soll massgeblich dazu beitragen, das steigende Verkehrsaufkommen zu bewältigen. Dabei ist der Velo- und Fussverkehr besonders gut geeignet zur Überwindung von kurzen Distanzen und dient oft auch als Zubringer zu Bus und Bahn.

Wie bereits angesprochen, ist das Tiefbauamt seit dem 1. Januar 2021 für alle Belange des LV (Alltags- und Freizeitverkehr) zuständig. Mit der Überführung der Fachstelle Langsamverkehr in das Tiefbauamt ist es nun möglich, die Aspekte des Veloverkehrs über alle Planungs- und Realisierungsebenen, also vom Richtplan über Betriebs- und Gestaltungskonzepte bis hin zum Bau und betrieblichen Unterhalt stufengerecht zu begleiten.

Die Fachstelle betreut das kantonale Radroutennetz, welches dem Radroutenkonzept 2015 zugrunde liegt. Damals betrug die Gesamtlänge 215 km. Daneben gab es noch rund 12 km Ausweichrouten abseits von Kantonsstrassen und etwa 58 km Nebenrouten von Bezirken und Gemeinden. Bei diesen Strecken handelt es sich um das Grundnetz für den Alltagsverkehr. Daneben sollen eine adäquate Veloinfrastruktur bzw. die Möglichkeit, Strassen und Wege mit dem Velo zu befahren, nicht nur entlang solcher spezifischer Radrouten, sondern weitverbreitet auch auf dem übrigen (lokalen) Strassennetz vorhanden sein.

Das Schweizer Stimmvolk und alle Stände haben am 23. September 2018 dem Bundesbeschluss über die Velowege zugestimmt. Zu dessen Umsetzung hat das Bundesparlament am 18. März 2022 das Bundesgesetz über Velowege verabschiedet. Kernstück des neuen Gesetzes ist die Verpflichtung der Kantone zur Planung und Verwirklichung von Velowegnetzen für den Alltags- und Freizeitverkehr. Die Kantone haben fünf Jahre Zeit, ab Inkraftsetzung des Gesetzes, voraussichtlich Anfang 2023, die Velowegnetzpläne für den Alltags- und Freizeitverkehr zu erstellen. Sie sind gehalten, Velowege verbindlich zu planen und für ein zusammenhängendes und sicheres Velowegnetz zu sorgen. Hierfür und zur Regelung weiterer Fragen bedarf es einer kantonalen Anschlussgesetzgebung. Angesichts der spezifischen Thematik sowie der verschiedenen Regulierungstatbestände bietet sich dabei die Schaffung eines eigenen kantonalen Veloweggesetzes an. Ein solches wurde bereits in die Jahresplanung 2022 des Regierungsrates aufgenommen.

Mit dem kantonalen Richtplan aus dem Jahr 2019 wurde die Bedeutung des Fuss- und Radverkehrs als gleichberechtigten Teil des Personenverkehrs bestätigt und gegenüber den vorhergehenden Richtplänen erweitert. Ein Fokus wird auf die unterschiedlichen Anforderungen und Funktionen des Alltags- und des Freizeitverkehrs gelegt. Das bestehende Grundangebot der ausgeschilderten nationalen und regionalen Routen von SchweizMobil stellt dabei einen Bestandteil des Hauptroutennetzes dar. Innerhalb der Agglomerationen nimmt der Alltagsverkehr eine vorrangige Bedeutung ein. Aber auch der zunehmenden Verbreitung des Mountainbikens wurde Rechnung getragen und entsprechend im Richtplan verankert.

In diesem Zusammenhang ist auch auf das neue kantonale Mountainbike-Konzept hinzuweisen, welches der Regierungsrat am 1. Februar 2022 genehmigt hat. Dieses schafft eine konzeptionelle Grundlage für die langfristige und koordinierte Entwicklung des Mountainbikens im Kanton Schwyz. Als zentrales Steuerungsinstrument rund um das Thema Mountainbike bildet das Konzept die Grundlage für die nachgelagerten Planungs- und Bewilligungsphasen. Das Konzept entspricht einer kantonalen Gesamtperspektive auf das Mountainbiken, ist dabei aber weder parzellenscharf noch grundeigentümergebunden. Zudem ermöglicht das Konzept eine kantonsübergreifende Koordination des Zentralschweizer Mountainbike-Angebots. Wie der kantonale Richtplan hat auch das Mountainbike-Konzept das Jahr 2040 als Zeithorizont. Diese langfristige Planung erlaubt eine flexible und koordinierte Entwicklung des Mountainbikens im Kanton Schwyz.

Auch im Strassenbauprogramm findet der Langsamverkehr seine Bedeutung. Dies einerseits dadurch, dass darin Projekte im Bereich des Alltagsverkehrs ebenfalls explizit aufgeführt werden. Andererseits wirkt sich ein leistungsfähiges und sicheres Hauptstrassennetz regelmässig auch positiv auf den Langsamverkehr (wie auch den öffentlichen Verkehr) aus, indem etwa der Verkehrsfluss insgesamt verbessert werden kann oder untergeordnete Strassenzüge eine Entlastung vom MIV erfahren.

Schliesslich ist hier in Erinnerung zu rufen, dass der Regierungsrat im Rahmen der Berichterstattung zu einem erheblich erklärten parlamentarischen Vorstoss eben erst eine umfassende Auslegung über den Veloverkehr vorgelegt hat (RRB Nr. 220/2022). Dabei ist er unter anderem auf die strategische und planerische Einordnung des Veloverkehrs, das kantonale Radroutenkonzept, die aktuellen und künftigen gesetzlichen Regelungen sowie die Organisationsstruktur eingegangen und hat insbesondere auch eine Übersicht über die bestehende und die in den letzten sechs Jahren ausgebaute sowie einen detaillierten Massnahmenplan zur geplanten Veloinfrastruktur im Kanton geliefert.

6. Agglomerationsprogramme und Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden

Der Bund beteiligt sich seit dem Jahr 2008 mit dem Programm Agglomerationsverkehr finanziell an infrastrukturellen (Verkehrs-)Massnahmen in definierten Agglomerationen. Die AP sind ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes und der nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz. Sie streben in besonderem Mass eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen Räumen an. Der Kanton Schwyz berücksichtigt bei der Planung seiner (nicht von einem AP erfassten) Verkehrsmassnahmen auch die Agglomerationsprogramme und stimmt sie soweit nötig darauf ab.

Im Februar 2015 hat der Bundesrat die Botschaft zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF-Botschaft) verabschiedet. Der NAF dient dazu, strukturelle Mängel zu beheben sowie die Finanzierung der Nationalstrassen und der Bundesbeiträge für Verkehrsprojekte in den Agglomerationen dauerhaft zu sichern.

Für die Projekte der 1. Generation AP werden seit 2011, für jene der 2. Generation seit 2015 Bundesbeiträge ausgerichtet. Die 3. Generation AP wurde bis Ende 2016 beim Bund eingereicht und von ihm 2017 bewertet. Die Bundesmittel für die 3. Generation AP sind ab 2019 freigegeben und werden aktuell genutzt. Inzwischen wurden auch die AP der 4. Generation erarbeitet und im Juni 2021 beim Bund eingereicht. Aus diesem AP kann voraussichtlich ab 1. Januar 2024 mit Bundesbeiträgen für die nachfolgenden fünf Jahre gerechnet werden.

Der Kanton Schwyz bzw. die Gemeinden aus dem Kanton sind derzeit Mitglied bei drei AP:

6.1 Agglomeration Obersee

Bereits 2003 starteten die vier Gemeinden Freienbach (SZ), Rapperswil (SG), Jona (SG) und Rüti (ZH) mit den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Zürich das Modellvorhaben Agglo Obersee, eine Vorlaufphase vor den eigentlichen AP. Der Einbezug weiterer Gemeinden in die Agglo Obersee wurde bereits während des Modellvorhabens thematisiert und nahm mit der Eingabe des AP 1. Generation auf Ende des Jahres 2007 Gestalt an. In der Folge wuchs das AP auf insgesamt 13 Gemeinden an. Aus dem Kanton Schwyz figurieren neben Freienbach nun auch die Gemeinden Altendorf, Feusisberg, Lachen, Reichenburg, Schübelbach, Tuggen, Wangen und Wollerau als Mitglied, und nächstens soll auch noch Galgenen dazustossen. Die Gründe für die Erweiterung liegen insbesondere in der bereits bisher starken Zusammenarbeit, im Wachstum über die Gemeindegrenzen hinweg und in der ähnlichen Entwicklungsdynamik aufgrund der gegebenen Verkehrserschliessung.

Allen eingereichten Generationen des AP gemeinsam ist der Fokus auf die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr. Mit dem ersten AP wurden erstmals Leitideen für die zukünftige Entwicklung der ganzen Region formuliert. Im AP 2. Generation hat die Agglo Obersee im Jahr 2012 die Aussagen aus dem ersten AP weiterentwickelt. In vier Teilprojekten wurden die Analysen ergänzt, die Leitideen geschärft, klare Teilstrategien formuliert und neue Massnahmen festgelegt. Das Thema Veloverkehr wurde gezielt bearbeitet und neben Siedlung und Verkehr wurde auch die Landschaft betrachtet. Das AP 3. Generation hat folgende Themenbereiche vertieft: Verkehrssicherheit, Fussverkehr und Siedlung. Mitte 2021 hat die Agglo Obersee das AP 4. Generation beim Bund zur Prüfung eingereicht. Dabei hat sie insbesondere auf Hinweise des Bundes reagiert und identifizierte Lücken im Programm behoben. Aus den inhaltlichen Schwerpunkten und Neuerungen resultierten unter anderem folgende Anpassungen: qualitative Einbettung der siedlungsverträglichen Umgestaltung von Strassenräumen, Attraktivierung der multimodalen Drehscheiben und Aufwertung diverser Bahnhöfe sowie Ableitung von Massnahmen aus dem Strukturplan Velo 2040, insbesondere in Bezug auf regionale Radverbindungen.

6.2 Agglomeration Talkessel Schwyz

Die drei Gemeinden Schwyz, Steinen und Ingenbohl sowie der Bezirk und der Kanton Schwyz reichten ihr erstes AP 2016, in der 3. Generation beim Bund ein. Dieses wurde im September 2018 mit dem Prüfbericht des Bundes positiv beurteilt, wodurch der Bund insgesamt 12.6 Mio. Franken an den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im Talkessel in Aussicht stellte. Da sich viele Projekte der 3. Generation im Planungsstadium befanden, entschied sich der Verein, ein weiteres Programm in der 4. Generation zu erstellen, welches im Juni 2021 eingereicht wurde. Neu trat auch die Gemeinde Arth bei. Insgesamt beinhaltet das neue AP 45 Siedlungs-, Landschafts- oder Verkehrsmassnahmen. Erwähnenswert sind hierbei insbesondere die Umgestaltung der Busdrehscheiben bei den Bahnhöfen Schwyz und Brunnen, die Agglo-Schnellradroute von Brunnen nach Arth oder die Sanierung- und Neugestaltung bestimmter Strassen und Plätze im Schwyzer Ortskern. Eine erste Bewertung des Bundes ist positiv ausgefallen, diverse Projekte werden in der Umsetzung unterstützt.

6.3 Agglomeration Luzern

Der Regierungsrat des Kantons Luzern entschied 2019, dass der Kanton Luzern als Träger des AP Luzern zusammen mit dem Regionalen Entwicklungsträger LuzernPlus und dem Verkehrsverbund Luzern ein AP Luzern der 4. Generation erarbeitet. Der Kanton Schwyz ist mit dem Bezirk Küssnacht am AP Luzern beteiligt, da der Bezirk Küssnacht Verbandsmitglied des Entwicklungsträgers LuzernPlus ist.

Das AP 4. Generation versteht sich als Aktualisierung und Weiterentwicklung der drei bereits beim Bund eingereichten AP-Generationen. Im Bezirk Küssnacht wurden im Verkehrsbereich vor allem Massnahmen zu Fuss- und Veloverkehrsinfrastrukturen eingereicht. Die provisorische Bewertung des Bundes ist grundsätzlich positiv und Subventionen an diverse Projekte werden in Aussicht gestellt.

6.4 Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden

Allen drei Programmen gemeinsam ist, dass innerhalb der Agglomerationsperimeter interdisziplinär zusammengearbeitet wird und dadurch die verkehrlichen, siedlungsplanerischen und landschaftlichen Aspekte gemeinsam erarbeitet werden. Auch wenn der administrative Aufwand zur Erarbeitung der AP hoch ist, hat diese Zusammenarbeit bis heute gut funktioniert und wird künftig noch verstärkt, indem auch noch die Gemeinde Galgenen dem AP beitreten wird. Sodann hat Ende Juli 2022 der Bezirk Einsiedeln angekündigt, ebenfalls ein Agglomerationsprogramm (der 5. Generation) erarbeiten zu wollen. Damit sind (dannzumal) alle 16 urbanen und periurbanen Gemeinden des Kantons Schwyz an einem AP beteiligt. Damit ist gewährleistet, dass in diesem Kontext die gesamtverkehrliche Entwicklung zwischen Kanton und Gemeinden und sogar dem Bund koordiniert ist.

In seiner Beantwortung des vorliegenden Postulats hat der Regierungsrat noch die Prüfung angekündigt, ob in Zusammenhang mit der erforderlichen Koordination und Abstimmung der verschiedenen Massnahmenplanungen eine erweiterte Aufsicht mit Durchgriffsrecht auf die die unteren Gemeinwesen erforderlich ist und allenfalls gesetzliche Anpassungen im Raumplanungs- und Baurecht angezeigt sind. Wie etwa die vorausgegangenen Ausführungen zu den Agglomerationsprogrammen zeigen, erweist sich dies aus heutiger Sicht nicht als notwendig. Auch die Gemeinden und Bezirke selber sind zunehmend an intensiver Zusammenarbeit mit dem Kanton interessiert, nicht zuletzt wegen des laufend steigenden Abstimmungsbedarfs zwischen den beiden Staatsebenen bei zahlreichen Aufgaben und Projekten. Auch beraten die Fachstellen des Kantons die Gemeinden und Bezirke vermehrt etwa bei den Themen Siedlung, Landschaft und Verkehr.

Die Mobilität endet aber auch nicht an der Kantonsgrenze. Dementsprechend finden Austausch, Abstimmung und Zusammenarbeit auch über die Kantonsgrenzen hinaus statt. So beispielsweise im öffentlichen Verkehr mit verschiedenen Verkehrsverbänden, im Langsamverkehr innerhalb der Agglomerationen oder im Strassenverkehr mit den Tiefbauämtern der betreffenden Kantone.

7. Fazit

Wie die vorliegende, breite Auslegeordnung über verschiedene Belange des Gesamtverkehrs zeigt, hat der Kanton in den letzten Jahren nicht nur verschiedene Strategien, übergeordnete Planungen und Konzepte erarbeitet und aufeinander abgestimmt, sondern gestützt darauf auch zahlreiche Projekte konkret geplant und umgesetzt. Weitere Massnahmen in Abstimmung mit den Gemeinden und den Bezirken sind in Planung. Die Agglomerationsprogramme als übergeordnete Planungsinstrumente sind in Umsetzung, und die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte werden zur Reife geführt und gefördert.

Innerhalb weniger Jahre hat sich die Mobilität massgeblich entwickelt, verändert und diversifiziert. Der MIV wächst langsamer, der ÖV in den urbanen und periurbanen Gemeinden des Kantons nimmt an Bedeutung zu und der LV wird, wo möglich, gezielt gefördert. Dies entspricht auch den Absichten und Zielen der regierungsrätlichen Gesamtverkehrsstrategie. Die Bedeutung der Mobilität hat in den letzten Jahren sowohl im Alltags- als auch im Freizeitbereich weiter stetig zugenommen. Diese Entwicklung wird sich, vor allem als Folge des rasanten Bevölkerungswachstums, voraussichtlich fortsetzen, was die Bedeutung eines effizienten und nachhaltigen Gesamtverkehrssystems zusätzlich unterstreicht. In diesem Sinn ist der Kanton bestrebt, den Verkehr weiterhin sicher, ökonomisch und ökologisch zu planen und gestalten.

Wenngleich die Bedeutung der Mobilität sowie einer zeitgemässen, leistungsfähigen Infrastruktur allgemein anerkannt sein dürfte, stellen sich in der Realität und Praxis dennoch zahlreiche Herausforderungen, welche der raschen Umsetzung entsprechender (Bau-)Projekte leider häufig entgegenstehen. Zu erwähnen sind etwa unzureichende Platzverhältnisse als Folge der bestehenden Siedlungs- und Bebauungsstruktur und laufend komplexer werdende gesetzliche (Umwelt-)Vorschriften.

Und so harzen allfällige ungenügende Fortschritte bei Projekten des MIV, LV oder ÖV denn auch nicht an ungenügenden strategischen Grundlagen oder einer unzureichenden interdisziplinären Abstimmung und Koordination, sondern wenn schon vielmehr an aufwändigen und langwierigen Bewilligungs- und Landerwerbsverfahren sowie beschränkt vorhandenen fachpersonellen Ressourcen. Dementsprechend ist der Regierungsrat überzeugt, dass inzwischen genügend und qualitativ gute übergeordnete Planungen, Strategien, Konzepte und dergleichen vorliegen, welche es auf der theoretischen Ebene ohne weiteres ermöglichen, die notwendigen Abstimmungen zwischen den kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Aufgaben und Projekten in den Bereichen MIV, ÖV und LV (vorausschauend) vorzunehmen. Und so gilt es nach Überzeugung des Regierungsrates, die vorhandenen personellen und fachlichen Ressourcen nun vor allem in die konkrete Bearbeitung und Umsetzung dieser Vorhaben zu investieren. Entsprechende Massnahmenpläne liegen denn auch bereits vor (vgl. dazu nochmals oben Ziff. 5.1 ff.).

Die strategische (theoretische) Planung und Abstimmung von Verkehrsmassnahmen aus den drei Teilbereichen MIV, ÖV und LV lässt sich in der Realität aber nicht durchwegs eins zu eins umsetzen. Dies wie bereits angesprochen eben insbesondere deshalb, weil die Bewilligungsverfahren von Strassenbauprojekten, inkl. solcher für den Langsamverkehr, regelmässig langwierig sind, so dass sich ihr tatsächlicher Realisierungs- bzw. Inbetriebnahmezeitpunkt und damit auch ihre Integration ins Gesamtverkehrssystem häufig nicht verlässlich voraussagen lassen. Dies ändert aber nichts daran, dass der Kanton seine Verkehrsplanung, wenn immer möglich auch in Zukunft aus einer Gesamtopitik vorantreibt und so weitere Verbesserungen bei allen drei Verkehrsträgern anstrebt.

8. Behandlung im Kantonsrat

Gemäss § 61 Abs. 3 GOKR nimmt der Kantonsrat von den Berichten Kenntnis. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Tiefbauamt; Amt für öffentlichen Verkehr.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeeggger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber