



Bericht zum Dialoganlass vom 27. Oktober 2017

Verkehr und Raumplanung – gelingt die Koordination?

Am 27. Oktober 2017 befasste sich die Dialog-Plattform AVENIR MOBILITÉ I ZUKUNFT MOBILITÄT an einer Tagung an der EPFL Lausanne mit der Frage, ob die Koordination von Verkehr und Raumplanung gelinge. „Ist das Raumkonzept Schweiz etwa bloss ein Papiertiger?“, fragte in seiner Begrüssung der Präsident von AVENIR MOBILITÉ I ZUKUNFT MOBILITÄT, Hans Werder, pointiert. Die Entwicklung der Schweiz wurde 2012 im Raumkonzept Schweiz skizziert. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden wollen dieses Gemeinschaftsprojekt weiter verfolgen. Darüber, wie weit das Raumkonzept Schweiz bekannt ist und Wirkung zeigt, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Die Entwicklung der Einwohnerzahlen, neue Trends in der Arbeitswelt und der Verkehrstechnik sowie die beschleunigte Dynamik der Raumentwicklung machen Prognosen schwierig. Der Aufwand und die Fristen für Planungen werden zudem immer grösser.

Die Metropolitanregion Schweiz

Der Verkehr werde durch die Nutzung des Raumes strukturiert und diese wiederum durch die Entwicklung und durch das Verhalten der Bevölkerung, betonte eingangs Pierre Dessemontet, Vizedirektor und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Firma MicroGIS SA. Seine Analyse der Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte zeigte sehr deutlich die Megatrends auf: Die Schweiz entwickelt sich zu einer Metropolitanregion, das Wachstum findet in den Agglomerationen statt, immer mehr Beschäftigte sind als Pendler unterwegs. Ging 1950 nur jeder sechste Beschäftigte seiner Arbeit ausserhalb der Wohngemeinde nach, so sind es heute zwei von drei Personen, und der Anteil der Pendler steigt weiter. „Es gibt bereits Regionen mit einem Pendleranteil von hundert Prozent. Auch Städter pendeln immer öfter über die Gemeindegrenzen hinweg“, erklärte Pierre Dessemontet.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf den Verkehr sind massiv. 1970 legte die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer den Arbeitsweg zu Fuss oder mit dem Velo zurück. 2013 benützt die Mehrheit das eigene Motorfahrzeug. Nach einem Einbruch in den 1990-er Jahren gewinnt inzwischen der öffentliche Verkehr an Bedeutung. Vor allem die jungen Generationen nutzen die öffentlichen Verkehrsmittel stark, während die Babyboomer ihre Gewohnheit, das Privatauto zu nutzen, im Laufe ihres Lebens kaum aufgegeben haben. Es sei erfolgversprechender, die Jungen vom ÖV zu überzeugen, als zu versuchen, die Älteren zum Umsteigen zu bewegen, sagte Pierre Dessemontet.

Das Waadtland in Bewegung

Zu den Regionen mit einem besonders kräftigen Wachstum zählt das Waadtland. Jacqueline de Quattro, Staatsrätin des Kantons Waadt, Vorsteherin des Departements für Bau und Umwelt, sagte, es werde bis 2030 mit einem weiteren starken Wachstum der Wirtschaft und der Einwohnerzahlen gerechnet. „Wir brauchen dafür eine Strategie“, sagte sie. Die Herausforderungen überstiegen die

Möglichkeiten der Gemeinden und des Kantons, Agglomerationsprojekte seien unerlässlich. An mehreren solchen Projekten wird in der Westschweiz intensiv gearbeitet. An einem Raumplanungskonzept für die Agglomeration Lausanne-Morges (PALM) bereits seit vielen Jahren. Das Projekt Grand Genève umfasst auch Gemeinden im Kanton Waadt sowie in den französischen Grenzbereichen. Die künftigen Verkehrsströme werden bei der Planung neuer Quartiere ebenso berücksichtigt wie der Landschaftsschutz. „Es genügt aber nicht, schöne Pläne zu erstellen, sie müssen auch realisiert werden“, betonte Jacqueline de Quattro. Dazu müsse die Bevölkerung gewonnen werden. Man müsse die Bürger überzeugen, dass auf dem zur Verfügung stehenden Raum ein Leben mit mehr Menschen bei einer guten Lebensqualität möglich sei.

Entwicklungsschwerpunkt Bern-Wankdorf

Dass Grossprojekte nur in der Zusammenarbeit entstehen können, zeigte die Berner Regierungsrätin Barbara Egger am Beispiel des Entwicklungsschwerpunktes Bern-Wankdorf, der als Musterfall gilt. Der Kanton Bern kennt seit 1989 das Programm der Entwicklungsschwerpunkte. Es gehe dabei um die Siedlungsentwicklung nach innen. Durch die gezielte Förderung gut erschlossener Gebiete könne das Wachstum der Pendlerzahlen gebremst werden. Der Standort Wankdorf ist ein solches sehr gut erschlossenes Gebiet. Dank der Kooperation von acht grossen Landbesitzern, die meisten in öffentlicher Hand, gelang die Schaffung eines Stadtteils mit 24'000 Arbeitsplätzen und 3500 Einwohnern. Die Entscheide für die Neubauten würden zentral von der Behördendelegation gefällt, in der die Landeigentümer vertreten seien, was ein geordnetes und abgestimmtes Vorgehen ermögliche. „Der Verkehrsaspekt ist zentral“, betonte Barbara Egger. Dank der Verlängerung einer Tramlinie sei es gelungen, den Anteil des öffentlichen Verkehrs an dem Schwerpunkt trotz Nutzungsverdichtung deutlich zu erhöhen und den Autoverkehr zu verringern, das sei ein grosser Erfolg. Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen, weitere Projekte sind geplant, auch im Wohnsektor. „Wir brauchen Entwicklung, aber intelligente Entwicklung“, sagte Barbara Egger.

Planen für die Zukunft

In einem Panelgespräch stellte Bernhard Wüthrich, Journalist von „le Temps“, die Frage, ob es denn immer weiter gehen könne mit der Metropolisierung der Schweiz. Patrick Eperon, Verkehrsexperte beim Centre Patronal, wies auf die Proportionen hin: „Auf globalem Niveau sind die Probleme viel grösser und anders, die Probleme der Schweiz sollten daher lösbar sein.“ Es sei klar, dass der Verkehr zunehmen werde. Leider habe die Schweiz bei der Planung viel Nachholbedarf. Dies bestätigte auch Jacqueline de Quattro, man habe Verspätung. Die Planungsprozesse seien in der Schweiz sehr langsam. Immerhin habe die Konfrontation zwischen Schienen- und Strassenverkehr aufgehört. Auch für Barbara Egger stellt der Zeitfaktor eine grosse Herausforderung dar: „Der neue Bahnhof Bern wurde während zehn Jahren geplant, und in weiteren acht Jahren wird er fertig sein.“ Im Mobilitätsbereich entwickeln sich die Dinge immer schneller, doch man müsse jetzt für den Zeitraum 2030-2035 planen, ohne zu wissen, was sich bis dann verändert. Pierre Dessemontet wies eindringlich darauf hin, dass die Einwohnerzahlen wie die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln sehr stark wachsen würden. Man spreche in der Schweiz immer noch von einem bescheidenen Wachstum und plane ganz langsam und vorsichtig; die Realität sei allerdings anders.

Wie man Arbeitsplätze anbieten könnte, damit die Leute gar nicht pendeln müssten, war eine Schlüsselfrage. Patrick Eperon wies darauf hin, dass es in der Schweiz auch Regionen gebe, die sich entvölkern. Politisch wäre es schwierig, Standorte für neue Arbeitsplätze zu diktieren. Die Schaffung

neuer Zentren sei kaum möglich. „Man kann die Standortvorteile einer Stadt wie Genf nicht künstlich anderswo herstellen“, sagte Eperon. Die Anziehungskraft der Zentren werde bleiben, der Verkehr werde weiter zunehmen. Neue Techniken wie Elektromobilität, Mitfahrssysteme oder autonome Autos würden den Verkehr verändern, doch vielleicht führten sie dazu, dass der Privatverkehr wieder zunehme.

Möglichkeiten, die Verkehrsüberlastungen zu bekämpfen, skizzierte Jacqueline de Quattro: Neue Quartiere müssten zwingend vom ÖV erschlossen sein und auch Arbeitsplätze enthalten, die Stundenpläne der Schulen sollten flexibler sein, um Verkehrsspitzen zu brechen, Coworking müsste gefördert werden. Barbara Egger betonte ebenfalls, man versuche stetig, Raumplanung und Verkehr zusammenzubringen. Wohngebiete sollen nur eingezont werden, wo auch ÖV angeboten werde, anders seien die Verkehrsströme nicht zu bewältigen. Pierre Dessemontet sagte: „Der Verkehr wird sich verändern, aber er wird sich nicht verringern.“ Nicht zu vergessen sei die starke Zunahme des Güterverkehrs infolge veränderter Einkaufsgewohnheiten, den Gütertransport dürfe man auf keinen Fall unterschätzen.

Das Raumkonzept Schweiz

Der Umsetzung des Raumkonzeptes Schweiz widmete sich in seinem Referat Ulrich Seewer, Vizedirektor des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Die Raumplanung finde in erster Linie auf der Gemeindeebene statt, der Bund setze nur die Richtlinien fest. „Am grössten ist der Druck heute am Rand der Städte und Vororte“, erklärte Ulrich Seewer. Bei der Raumplanung könne man aber nicht mehr in den alten Strukturen denken, das Raumkonzept Schweiz sei ein Element, das helfe, Grenzen zu sprengen. Ziel des Bundes sei es, dass dort investiert werde, wo schon Strukturen vorhanden seien und nicht auf der grünen Wiese. Das Verkehrssystem der Schweiz von 2040 soll in allen Aspekten effizient sein, dabei spielen Agglomerationsprogramme eine grosse Rolle. Die Digitalisierung werde die Schweiz ebenfalls verändern, auch das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. „Es geht nicht nur um die Infrastruktur, auch zahlreiche andere Faktoren beeinflussen die Menschen“, sagte Ulrich Seewer.

Auch Peter Füglistaler, Direktor des Bundesamtes für Verkehr (BAV), sieht bereits einen direkten Nutzen des Raumkonzeptes Schweiz. Zurzeit werde die Konzession für den Betrieb des Eisenbahn-Fernverkehrsnetzes neu ausgehandelt. „Wir mussten dafür erstmals eine Definition für den Fernverkehr finden“, sagte Peter Füglistaler. Bisher habe es keine eindeutige Beschreibung dafür gegeben. Dank der Einteilung der Ortschaften und Agglomerationen je nach Bedeutung in verschiedene Grössenklassen im Raumkonzept Schweiz sei nun klar, was unter Fernverkehr zu verstehen sei. „Das Raumkonzept Schweiz ist sehr nützlich. Für die Praxis muss es sinngemäss angewandt werden, ein Rezeptbuch ist es nicht“, fasste Peter Füglistaler seine Einschätzungen zusammen. In der Fachwelt sei das Raumkonzept Schweiz nach fünf Jahren nun angekommen. Nach wie vor gebe es aber kritische Stimmen, es werde bemängelt, das Konzept sei zu unverbindlich.

Gestaltungsmöglichkeiten und entscheidende Investitionen

In einem von EPFL-Professor Matthias Finger moderierten Panelgespräch unterstrich Philippe Gauderon, Leiter Infrastruktur SBB, Wohlstand habe immer mit Mobilität zu tun. Die Schweiz sei im internationalen Vergleich in einer guten Position. Man müsse aber im richtigen Moment am richtigen Ort investieren und dürfe die Folgekosten und die Preise nicht vergessen. „Für einige Kunden sind wir schon jetzt zu teuer“, sagte Philippe Gauderon. Der Genfer Staatsrat Luc Barthassat, Vorsteher des

Departements für Umwelt, Verkehr und Landwirtschaft, rechnete vor, dass die Westschweiz und insbesondere die Region Genf viel weniger Bundesgelder für den ÖV erhalte als andere Regionen, insbesondere Zürich. Gemessen an den Einwohnerzahlen und der Wirtschaftskraft komme die Westschweiz regelmässig zu kurz. Er machte klar, dass sich der Arc Lémanique schneller entwickle als der Grossraum Zürich. Dies müsse man endlich zur Kenntnis nehmen.

NZZ-Redaktor Paul Schneeberger stellte fest, das Raumkonzept Schweiz biete die Chance, gestalterisch zu werden und nicht nur zu verwalten. Diese Chance werde aber wenig genutzt. Ulrich Seewer meinte dazu, der Prozess sei noch lange nicht am Ziel. Peter Füglistaler fragte: „Wie sollen wir gestalten?“ Angesichts der Nachfrageentwicklung und der Überlastungen müsse man einfach bauen. Das geschehe in Etappen und man müsse Prioritäten setzen. „Es ist nicht mehr so, dass wir einen grossen Schritt machen und es dann bewenden lassen. Es wird immer weitere Schritte geben, und wir überprüfen auch, ob unsere Entscheide allenfalls anzupassen sind.“ Dass man am Genfersee Nachholbedarf habe, jetzt aber auf Aufholen sei, bestätigte Philippe Gauderon. Nicht zu vergessen sei die Rolle der SBB auf dem Genfer Immobilienmarkt. Im Gegensatz zu anderen Bahnen nehmen die SBB die Gebietsentwicklung ihrer Areale selber an die Hand, das sei ein Grundpfeiler des Geschäfts.

Bedeutung der grenzüberschreitenden Agglomerationen

Sehr interessant war auch die Diskussion über die grenzüberschreitenden Agglomerationen. Viele Schweizer Regionen liegen an einer Landesgrenze. Mit klugen Agglomerationsprogrammen sei eine Zusammenarbeit von Gemeinden auch über die Landesgrenzen möglich, sagte Ulrich Seewer. Gute Beispiele dafür gebe es schon im Grossraum Genf, Basel, Rheintal, Tessin. Dass die Schweiz sogar Bahnprojekte im nahen Ausland mitfinanziere, sei in der Eisenbahnwelt ziemlich einmalig, sagte Peter Füglistaler. Paul Schneeberger könnte sich vorstellen, dass aus dem Raumkonzept Schweiz noch mehr herauszuholen wäre, wenn beispielsweise auch Änderungen am Bahnnetz möglich wären. Peter Füglistaler betonte, dass man zu den Konzepten bereits jetzt alle denkbaren Meinungen in einem breiten und langwierigen Verfahren einhole. „Der Wettbewerb der Ideen läuft zudem ständig weiter“, sagte Peter Füglistaler. Die Realisierung dürfe aber nicht vergessen werden. „Man sollte nicht bestehende gute Ideen durch neue Ideen blockieren“, meinte Ulrich Seewer dazu.

11 Millionen Schweiz?

Die abschliessende Diskussion drehte sich um die entscheidende Frage, wie gross die Schweiz überhaupt geplant werden könne und solle. Wird die Schweiz zu einem Stadtstaat nach dem Vorbild von Singapur? Ulrich Seewer sieht nicht Singapur als Vorbild, aber man könne sich gut vorstellen, dass die Schweiz ähnlich aussieht wie das ebenfalls dicht besiedelte Holland. Dass Wachstum zu erwarten sei, sei für die Prognostiker klar, viele Faktoren seien jedoch noch unklar. Pierre Dessemontet hält es für wahrscheinlich, dass die Einwohnerzahl der Schweiz von heute 8,5 Millionen bis 2035-2040 auf 10 Millionen steigt. Wenn man auf einen noch weiteren Zeithorizont hinaus planen wolle, sollte man mit 11 Millionen Einwohnern rechnen. Bei einer derart unsicheren Ausgangslage, die sich zudem durch unvorhersehbare Entwicklungen, etwa der Weltwirtschaft, ändern könnte, müsste ein Raumkonzept Schweiz eigentlich mit verschiedenen Szenarien arbeiten, sagte Paul Schneeberger.

Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz ist das erste Strategiedokument in der Raumentwicklung, das gemeinsam von Bund, Kantonen und Kommunen entwickelt und getragen wird. Es ist ein reiner Orientierungsrahmen und als Entscheidungshilfe gedacht, wenn Siedlungen, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen geplant oder Landschaften gestaltet werden. Juristisch ist das Raumkonzept unverbindlich, es setzt auf Freiwilligkeit. Es unterscheidet zwölf Handlungsräume: vier grossstädtisch geprägte (Zürich, Basel, Métropole Lémanique und die Hauptstadtregion Schweiz), fünf klein- und mittelstädtisch geprägte (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland, Nordostschweiz) sowie drei alpine Handlungsräume (Gotthard, Westalpen und Ostalpen). Das Raumkonzept skizziert die zwölf Räume und deren Herausforderungen und führt jeweils spezifische, strategische Stossrichtungen für die räumliche Weiterentwicklung auf. Unterschieden werden nach Grösse und Funktionen metropolitane und grossstädtische Zentren, klein- und mittelstädtische Zentren (z.B. Aarau, Glarus, Uster) und ländliche Zentren (z.B. Appenzell, Frutigen, Ilanz).

Das Raumkonzept Schweiz soll Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit erhalten und stärken. Es hat fünf Ziele: Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern, natürliche Ressourcen sichern, Mobilität steuern, Wettbewerbsfähigkeit stärken und Solidarität leben. Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Raumkonzept Schweiz auf drei Strategien: Mit der ersten Strategie sollen Handlungsräume gebildet und die polyzentrische Raumentwicklung gefördert werden. Damit können nicht nur die Ziele einer wettbewerbsfähigen und solidarischen Schweiz erreicht, sondern auch ihre regionale Vielfalt gestärkt und die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen vertieft werden. Die zweite Strategie will die Siedlungen und Landschaften aufwerten. Mit einer haushälterischen Nutzung des Bodens, einer qualitätsvollen Verdichtung und einer frühzeitigen Berücksichtigung der Landschaften in der Planung können nicht nur die Siedlungsqualität und die regionale Vielfalt gefördert, sondern auch die natürlichen Ressourcen und das Kulturland gesichert werden. Mit der dritten Strategie sollen Verkehr, Energie und Raumentwicklung besser aufeinander abgestimmt werden. Im Zentrum stehen dabei die bessere Koordination von Siedlung und Verkehr, die Sicherung der Energieversorgung, eine gute regionale und internationale Erreichbarkeit und ein finanziell tragbares Verkehrssystem. Damit werden mehrere Ziele gleichzeitig erreicht, insbesondere die Steuerung der Mobilität, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung der natürlichen Ressourcen.

Das Raumkonzept Schweiz wurde 2012 verabschiedet, alle fünf Jahr soll es überprüft werden. Die erste Standortbestimmung liegt vor. Sie beruht auf Expertenaussagen. Die zentralen Ergebnisse: Das Raumkonzept spielt im Planungsalltag eine untergeordnete Rolle und ist in erster Linie einem engeren Kreis von Fachleuten bekannt. In der Wissenschaft wurden kaum Forschungsschwerpunkte ausgelöst. Das Raumkonzept ist wenig raumwirksam, hat aber indirekte Wirkungen. Für eine grössere Wirkung fehlen geeignete Instrumente. Die grösste Stärke des Raumkonzepts ist die breite, tripartite Erarbeitung der Grundprinzipien, deren positive Wirkung verliert aber an Schwung, die Prozesse haben sich auf andere Ebenen verlagert. Es droht die Gefahr, dass das Raumkonzept in Vergessenheit gerät. Die Experten schlagen unter anderem vor, dass die Informations- und Überzeugungsarbeit verstärkt werde.

<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html>

Kurzinfo AVENIR MOBILITÉ | ZUKUNFT MOBILITÄT

AVENIR MOBILITÉ | ZUKUNFT MOBILITÄT ist eine Schweizer Dialog-Plattform für intelligenten Verkehr, die sich der fachübergreifenden Diskussion von mittel- und langfristigen Herausforderungen der Mobilität widmet. Mitglieder sind Behörden, Fach- und Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Vertreter der Wissenschaft und Lehre sowie interessierte Privatpersonen. An der Tagung vom 27. Oktober 2017 an der EPFL Lausanne nahmen über hundert Führungskräfte und Spezialisten teil.
