

GASTKOMMENTAR

Die Bahn als Motor der überkantonalen Raumentwicklung

Der weitere Ausbau der Eisenbahn ist in zweifacher Hinsicht wegweisend für die Weiterentwicklung der Schweiz: Er ist nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel, um raumplanerische Ziele zu erreichen. Und er zwingt die Kantone zu grenzüberschreitendem Denken und Handeln. Von Matthias Michel

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (Fabi) gutgeheissen. Sie definiert, nach welchen Regeln das schweizerische Eisenbahnnetz finanziert und weiterentwickelt werden soll. Zu ihren Bestandteilen gehörten auch Kredite für bereits beschlossene Infrastrukturprojekte im Rahmen des Ausbaus 2025. Im Hinblick auf den Ausbauschritt 2030 waren die Kantone gehalten, dem Bund bis Ende 2014 ihre Vorstellungen über das künftige Bahnangebot bekanntzugeben. Nun steht der raumplanerische Aspekt im Vordergrund. Damit betreten die Kantone Neuland, indem sie im angebrochenen dritten Jahrhundert des Eisenbahnverkehrs neue Planungsgrundsätze dafür definieren.

Das «Wildwest-Prinzip» ist passé

Immer schon war die Eisenbahn ein massgebliches Instrument für die räumliche Entwicklung – in der Schweiz und anderswo; zu ihren jüngsten Treibern gehören die Ausbauten von Regional- und S-Bahnen, wie sie seit zwei Jahrzehnten landauf und landab geplant und realisiert werden.

Abgesehen davon, dass in den Nachkriegsjahren das Automobil die Siedlungsentwicklung geprägt und zur Bildung von grossflächigen Agglomerationen um die städtischen Zentren herum geführt hat: Zuvor und in der jüngsten Vergangenheit wieder entstanden und entstehen Siedlungen oft dort, wo das Massenverkehrsmittel Eisenbahn Präsenz markiert. In der Pionierzeit der Eisenbahn wurden Schienen gelegt, um den Zugang zu natürlichen Ressourcen zu vereinfachen, um Handel zu betreiben sowie ganze Kontinente zu erschliessen. Auf diese Weise wurden auch annähernd unbesiedelte Gebiete erschlossen. Die Schiene war der erste Schritt. Haltestellen wurden in regelmässigen Abständen dort vorgesehen, wo die Dampflokomotiven Wasser zu fassen hatten. Um diese «Wasserstellen» herum bildeten sich Siedlungen, die eine Nachfrage nach Bahnverbindungen bewirkten. Die Planung orientierte sich an den Bedürfnissen der Infrastruktur, und daraus ergaben sich die Angebote. Entsprechend jener Weltgegend, in der diesem Ansatz am ausgeprägtesten nachgelebt wurde, lässt sich dieses Vorgehen als «Wildwest-Prinzip» bezeichnen.

Auch in der Schweiz wurden Bahnhöfe meist ausserhalb der Zentren errichtet, damit die damals als «feuerspeiend» verschrienen Züge nicht mitten im dicht bebauten Siedlungsgebiet Station machten. Prominentes Beispiel dafür ist der Bahnhof Zürich, der – im wahrsten Sinn des Wortes – auf

der grünen Wiese errichtet wurde, um Kurgäste nach Baden zu bringen. Oft haben sich zuerst Industrie und Gewerbe an den logistisch idealen Standorten der Bahnhöfe angesiedelt. Mit sinkenden Preisen wurde das Reisen auch für Arbeiter erschwinglich und das Pendeln über längere Distanzen möglich. Infolge wachsender Pendlerströme zogen Dienstleistungsbetriebe in die Nähe der Bahnhöfe, und das Wohnen in Bahnhofsnähe wurde attraktiver. Die Siedlung ist somit in die Nähe der Bahn gekommen und nicht umgekehrt. Heute sind viele Bahnhöfe eigentliche Einkaufszentren, und das Wohnen und Arbeiten im verdichteten Raum rund um die Bahnhöfe ist gefragt wie noch nie in den letzten 150 Jahren.

Orientierung an der Nachfrage

Heute verfolgen Raum- und Verkehrsplanung einen diametral anderen Ansatz: Die Verkehrsplanung ist der Raumplanung nachgelagert, und mit Fabi soll diesem Grundsatz Nachachtung verschafft werden. Die Planung des Ausbaus 2030 basiert auf der Bevölkerungsentwicklung, die gemäss den Raumkonzepten und Richtplänen der Kantone zu erwarten ist. Auf dieser Basis wird die erwartete Nachfrage nach Bahnverbindungen ermittelt. Daraus ergibt sich zuerst das zu konzipierende Angebot (z. B. die Fahrplandichte) und dann als Letztes der Bedarf an (neuer) Infrastruktur. Die Kantone müssen in ihren Angebotskonzepten darlegen, wie die regionale, kantonale und nationale Raumordnungspolitik unterstützt wird.

Dieser Ansatz ist das Gegenteil des «Wildwest-Prinzips»: Nun definiert nicht mehr die Infrastruktur die Nachfrage, sondern die Nachfrage die Infrastruktur. Dieser Primat der Raumplanung kommt auch beim Güterverkehr zum Tragen: Der Entwurf des revidierten Gütertransportgesetzes verlangt ein Konzept nach Massgabe des Raumplanungsgesetzes. Das raumplanerische Gebot, in funktionalen Räumen auch über Kantons Grenzen hinaus zu planen, hat Fabi der zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes bereits voraus: Die Kantone haben ihre Angebotskonzepte für den Ausbauschritt 2030 in sechs Planungsregionen erarbeitet und damit dem Kirchturm-Denken in der Verkehrsplanung abgeschworen.

Natürlich ist manches in der Umsetzung noch diskutabel: zum Beispiel die Grenzen der mit Ausnahme Zürichs aus mehreren Kantonen bestehenden Planungsregionen – wegen des Zeitdrucks haben die Kantone für den zweiten Ausbauschritt in den angestammten Regionalkonferenzen des öffentlichen Verkehrs zusammengearbeitet. Als

Massstab hätten auch bestehende (z. B. Metropolitanraum Zürich) oder anderweitig definierte Räume (Raumkonzept Schweiz) als Planungsregionen bestimmt werden können. Zu hinterfragen ist auch die faktische Ausklammerung des Fernverkehrs, zumal dieser innerhalb der funktionalen Räume ebenfalls zentrale Aufgaben wahrnimmt.

Unter dem Strich aber ist wesentlich, dass die Kantone mit Fabi gehalten sind, die Verkehrsplanung als gestaltendes Instrument der Raumentwicklung zu verstehen und auch über ihre Grenzen hinweg so zu handeln. Fabi ist ein Meilenstein in der überkantonalen Planung. Der Schienenverkehr leistet einmal mehr Pionierarbeit – in diesem Fall bei der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen über Kantonsgrenzen hinweg.

.....
Mathias Michel ist Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zug und Präsident der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV).