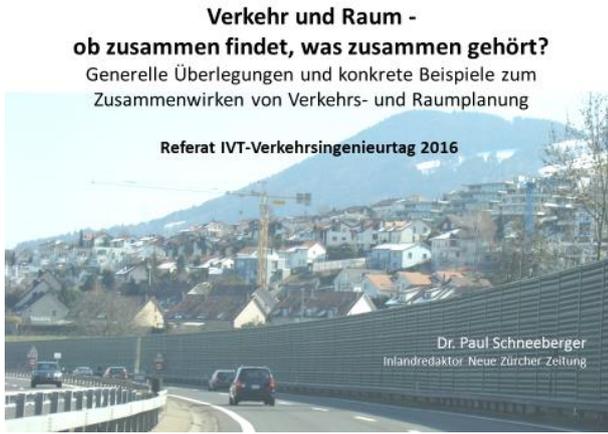


Referat Verkehrsingenieurtag 2016

„Verkehr und Raum - ob zusammen findet, was zusammengehört? -
Überlegungen und konkrete Beispiele zum Zusammenwirken von
Verkehrs- und Raumplanung“



Sehr geehrte Damen und Herren

Es ist für mich eine Ehre, Freude und Herausforderung zugleich, hier und heute zu Ihnen sprechen zu dürfen. Zu dieser gebündelten Kompetenz auf einem Feld, das ich von der Warte des Journalisten aus beobachte, der von Haus aus Historiker ist. Sie haben mich gebeten, mich zum Verhältnis zweier landschaftsbildender Kräfte zu äussern, der Verkehrsplanung und der Raumplanung. Im einen Bereich, jenem der Verkehrsplanung, sind Sie Spezialisten, in den anderen, jenen der Raumplanung, tauche ich derzeit selber mit einem MAS-Nachdiplomstudium ein. Insofern sind meine Ausführungen als Früchte von publizistischer Auseinandersetzung und angehender Vertiefung auf dem Feld der Raumplanung zu betrachten.

Ich möchte meine Ausführungen in drei Teile gliedern. Bevor ich auf die oft beschworene, aber noch zu selten gelebte Symbiose von Verkehrs- und Raumentwicklung eingehe, möchte ich ein paar grundlegende Gedanken zu zwei Aspekten äussern:

Zum ersten zur Wechselwirkung von Mobilität und Landschaft und zum zweiten zu politischen Grundtendenzen auf den Feldern des Verkehrs und der Raumplanung.

**Teufelsbrücke:
Landschaft
bestimmt
Verkehrsweg.**



**Gotthardbasistunnel:
Verkehrsweg foudiert
sich um Landschaft.**

Verkehr und Landschaft

Zuerst zum Verhältnis von Mobilität und Landschaft: Genau um dessen Gestaltung geht es letztlich beim grundsätzlich unbestrittenen Postulat, die Entwicklung von Verkehr und Raum in einen Einklang zu bringen. Landschaft und Verkehr stehen in gegenseitiger Abhängigkeit. Die Landschaft prägt die Wege, und die Wege prägen die Landschaft. Durch die Mechanisierung der Fortbewegung und die parallel dazu erzielten Fortschritte in der Bautechnik hat sich dieses Verhältnis verändert. Die Verkehrswege emanzipierten sich mehr und mehr von den topografischen Voraussetzungen, die ihrem Verlauf bis anhin enge Leitplanken gesetzt hatten.

Paradebeispiel dafür ist die zentrale Nord-Süd-Achse durch die Schweiz. Die beiden Eisenbahntunnel unter dem Passübergang zwischen den Kantonen Uri und Tessin reduzierten die zu erklimmende Höhe auf dem Korridor Basel-Chiasso jeweils um die Hälfte. Der natürliche Bergsattel des Gotthardpasses liegt auf 2100 Metern über Meer, der 1882 eröffnete Durchstich zwischen Göschenen und Airolo kulminiert auf 1150 Metern über Meer, und der Basistunnel zwischen Erstfeld und Biasca von 2016 gestattet eine Durchfahrt durch den Berg auf maximal 550 Meter über Meer.

Die Reduktion der Abhängigkeit von landschaftlichen Gegebenheiten bringt zweierlei mit sich: Zum einen entfalten die Verkehrswege eine unmittelbare landschaftsgestaltende Wirkung. Sie sind selber ein wesentlicher Bestandteil der Kulturlandschaft – von den Bauten der als Unesco-Weltkulturerbe anerkannten Bahnlinie Albula-Bernina in Graubünden bis hin zur Hochstrasse, die in Zürich die Sihl überdeckt.

Zum anderen führt die Überwindung landschaftlicher Hindernisse durch Verkehrsmittel zu Beschleunigungen. Zusammen mit der Ausweitung der Angebote bei anhaltend günstigen Preisen führt das zu einer Entkoppelung von gleichbleibenden räumlichen und schwindenden zeitlichen Distanzen. Konsequenz daraus ist die Vergrößerung der Radien für die kollektive und individuelle Trennung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit. Wesentliche Etappen der Beschleunigung seit 1945 sind strassenseitig die Vollmotorisierung sowie der Autobahnbau ab den 1960er Jahren. Schienenseitig entfalten der Ausbau des Regionalverkehrs zu S-Bahnen ab den 1990er Jahren und Beschleunigungen durch die Neubaustrecke im Mittelland und die Basistunnel durch die Alpen ihre Wirkung.

Nidwalden: Durch Brückenschlag von der Sackgasse zur Suburbia.



Die mittelbaren landschaftlichen Veränderungen durch den Verkehr und seine Wege ergeben sich durch die verstärkte Interaktion zwischen verschiedenen Siedlungen.

Liessen die Strassenbahnen die Städte über ihre mittelalterlichen Grenzen hinauswachsen, zieht die flächendeckende Verbreitung des Automobils eine dezentrale Form der Suburbanität nach sich, die seit 1990 von den S-Bahnen etwas kanalisiert wird. Last but not least gestatteten die neuen Verkehrswege den allmählichen Auszug von Produktionsstätten, Dienstleistungsbetrieben und Logistikzentren aus den klassischen Kernstädten. Kurzum: Strasse und Schiene sind dadurch zu wesentlichen Treibern der Raumentwicklung in der Schweiz geworden.

Kristallisationspunkt der landschaftsgestaltenden Wirkung von Verkehrswegen in der Schweiz ist der Brückenschlag an der Acheregg bei Stansstad von 1964. Der Übergang von einer schmalen Drehbrücke zu einem festen Bauwerk für Kantonsstrasse, Eisenbahn und Autobahn veränderte das Landschaftsbild zwischen dem Lopper und dem Talboden von Stans nicht nur direkt. Er rückte den Kanton Nidwalden verkehrstechnisch von der Peripherie ins Zentrum. Er verschaffte ihm eine direkte Eisenbahn nach Luzern, und er integrierte ihn zusammen mit dem 1980 eröffneten Seelisbergtunnel Richtung Uri in das Band der zentralen Nord-Süd-Achse des Strassenverkehrs. Was über Jahrhunderte eine abgelegene, schwer zugängliche Sackgasse war, wurde zu einer bestens erschlossenen und suburbanisierten Fortsetzung der Stadt Luzern.

Die Folgen dieser Entwicklung halten bis heute an: Die „Stadt Schweiz“, dieses in sich durch die Autobahnen und den SBB-Fernverkehr vernetzte Gebilde aus klassischen Kernstädten unterschiedlicher Grösse und ihren Agglomerationen, erstreckt sich mittlerweile über das ganze Mittelland und einen Gutteil des voralpinen Raums. Wirkliche Peripherien, von denen aus die Fahrt zum nächsten Autobahnanschluss oder Fernverkehrsbahnhof über eine halbe Stunde dauert, finden sich nur noch im zentralen Alpenraum und in der Südostschweiz.

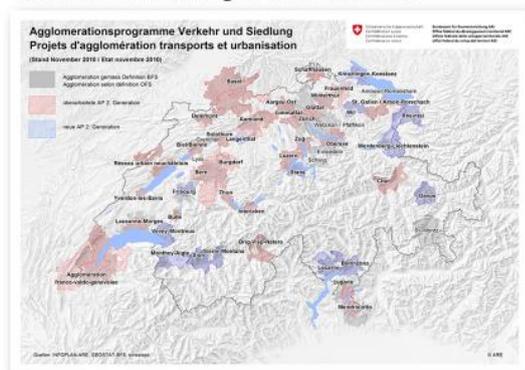
**Neubauten auf der grünen Wiese:
Die Stadt wächst weiter aufs Land.**



4

Momentan wächst die Schweiz vor allem in den periphereren Regionen der grossen Metropolitanräume, im Ostaargau, im Kanton Zug, im Thurgauer Thurtal, im Genfersee-Bogen bis in die Kantone Freiburg und Wallis hinein. Dort waren in den Jahren 2010 bis 2014 Bevölkerungszunahmen von 6 und mehr Prozent zu verzeichnen. In den Städten liegen diese Werte demgegenüber unter 5 Prozent, und in klassischen Agglomerationsgemeinden sind noch tiefere Werte, wenn nicht gar Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen. Damit einher geht eine von anhaltender Zunahme geprägte Verkehrsentwicklung, bei welcher der Marktanteil der Strasse weiter zulasten der Schiene steigt. Nach meiner Interpretation hat diese Entwicklung just mit dem anhaltenden Bevölkerungs- und Siedlungswachstum an den Rändern der grossen Metropolitanräume zu tun, wo die Verkehrsströme, zumal auf den letzten Meilen, schwer zu bündeln sind.

Agglomerationsprogramme: Siedlungs- und Verkehrsentwicklung unter einem Hut.



Verkehr und Politik

Nun zum Themenfeld Verkehr, Raum und Politik. In der Raumentwicklung ist im Moment die Umsetzung der im März 2013 angenommenen Revision des Raumplanungsgesetzes im Gange. Die Kantone sind daran, ihre behördenverbindlichen Richtpläne den Vorgaben des Bundes anzupassen, die auf eine Eindämmung der Zersiedlung durch eine Konzentration des Siedlungsraums abzielen. Grundsätzliches Ziel ist es, das zu erwartende Siedlungswachstum schwergewichtig in die städtisch geprägten Gebiete zu lenken, also den gegenwärtigen Trend umzukehren. Was die beiden grossen Verkehrsträger angeht, stehen allen anderslautenden Bekenntnissen zum Trotz die Faktoren Geld, Bauten und regionalpolitischer Ausgleich im Vordergrund. Die Raumentwicklung ist im Vergleich dazu eine Marginalie. Einziges Vehikel, in dem die Raum- und Verkehrsentwicklung verpflichtend zusammen angegangen werden, sind die Agglomerationsprogramme, deren Zukunft offen ist.

Eigentlich, ich gestatte mir, das vorweg zu nehmen, wäre es wünschenswert, einen solchen Ansatz auf die gesamte nationale Verkehrsentwicklung anzuwenden. Das würde heissen, die Finanzierungstöpfe für Strasse und Schiene zusammenzulegen und die daraus finanzierten Ausbautranchen von schlüssigen Raumentwicklungskonzepten abhängig zu machen.

Aber von diesem Ausgriff ins Reich des Visionären, das wir bestenfalls mittel- bis langfristig auf Erden erwarten dürfen, zurück auf den Boden der heutigen Realität. Ich habe die Faktoren Geld, Bauten und regionalpolitischer Ausgleich erwähnt, die heute in der nationalen verkehrspolitischen Diskussion massgeblich sind: Strassenseitig besteht auf Bundesebene eine Spezialfinanzierung für die Nationalstrassen, die von den Strassenbenützern alimentiert wird. Im parlamentarischen Prozess befindet sich eine Vorlage zur Modifizierung dieses Modells; der Aufwand für die Nationalstrassen und Beiträge des Agglomerationsverkehrs sollen künftig aus einem unbefristeten Fonds bestritten werden.

Mit diesem Vorschlag, der 2017 dem Volk unterbreitet werden dürfte, soll die Strasse vom technischen Ansatz her auf Bundesebene gleichziehen mit der Schiene. Für diese wurde bekanntlich auf Anfang dieses Jahres der Bahninfrastrukturfonds geschaffen. In beiden Fällen sollen die eidgenössischen Räte in bestimmten Zeitintervallen Bauprogramme beschliessen. Und für beide Fälle gilt, dass die bisherige Aufgabenteilung zwischen dem Bund und dem Kanton modifiziert wird. Oder konkret: Die Kantone geben Kompetenzen und Kosten an den Bund ab.

Ob SBB oder Privatbahnen: Mehrere Unternehmen, ein Finanzierungsgefäss.



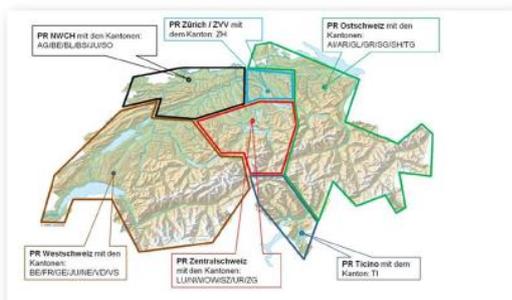
Konkretisieren möchte ich die Problematik anhand der Eisenbahn, wo dieser Schritt bereits vollzogen wurde. Nicht, dass es in der Schweiz keine Anläufe gegeben hätte, nationale und regionale Aufgaben auf diesem Feld zu entflechten: Der erste Versuch war die Verstaatlichung der grössten Privatbahnen und damit der Hauptlinien zu den Schweizerischen Bundesbahnen 1902. Der letzte, der ausschliesslich die festen Anlagen betroffen hätte, war der vom Parlament 2005 versenkte Vorschlag des Bundesrats, die Bahn in ein vom Bund zu tragendes Grundnetz und ein von den Kantonen zu finanzierendes Ergänzungsnetz aufzuteilen.

Durch die Annahme der Vorlage zur Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur vor zwei Jahren haben Volk und Stände beschlossen, das staatliche Engagement für den öffentlichen Verkehr in der Bundesverfassung wie folgt zu umschreiben:

«Bund und Kantone fördern in allen Landesgegenden den öffentlichen Verkehr auf Schiene, Strasse und Wasser sowie die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.» Bis zur Bahnreform 1 von 1999 hatten sich die mit dem Eisenbahngesetz von 1957 verstetigten Bundeszuschüsse auf die Privatbahnen beschränkt, die sich heute vor allem in kantonalem Besitz befinden. Die SBB waren bis vor 17 Jahren Teil der Bundesverwaltung; als eisenbahntechnisches Kompetenzzentrum pflegten sie eine nationale Optik. Konzeptionell entwickelten sie von den nichtrealisierten Haupttransversalen bis zum Konzept Bahn 2000 substantielle Vorstellungen und Weichenstellungen für die Entwicklung des Eisenbahnnetzes und des Landes.

Im Zuge der Bahnreform 1 blieben die SBB in Bundesbesitz, aber nicht mehr als Verwaltungseinheit, sondern als Aktiengesellschaft, die nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu führen ist. Seither finanziert der Bund Bau und Unterhalt ihrer Anlagen; bei den Privatbahnen blieb die Mischfinanzierung durch Bund und Kantone erhalten. Sosehr sich die SBB in den letzten 15 Jahren darauf konzentriert haben, betriebswirtschaftlich Tritt zu fassen, so sehr haben die Kantone erkannt, dass ein attraktiver Regionalverkehr für sie ein wesentlicher Standortfaktor ist. Seit diesem Jahr findet ihr Engagement dafür auch in einem spürbar höheren finanziellen Einsatz zugunsten der Bahninfrastruktur seinen Niederschlag.

**Fabi-Planungsregionen:
Eine Schweiz in sechs Teilen.**



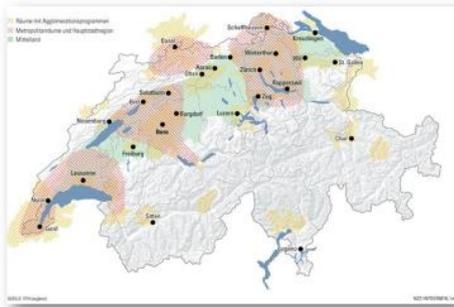
Pro Jahr zahlen die Kantone 500 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes ein. Sie beteiligen sich nicht mehr an Projekten von Privatbahnen auf ihren Territorien, sondern alimentieren einen eidgenössischen Topf für die gesamte schweizerische Bahninfrastruktur. Im Gegenzug schliessen sie sich zu sechs Planungsregionen zusammen, über die sie Einfluss auf die formal zum Bund verlagerte Planung nehmen können.

Die SBB und das Bundesamt für Verkehr (BAV) sollen die nationalen Gesichtspunkte in diesen Prozess einbringen, der in periodische Finanzierungsbeschlüsse durch die eidgenössischen Räte münden wird. Das Bundesamt für Verkehr führt diesen und ist gehalten, verschiedene Gesichtspunkte unter einen Hut zu bringen. Sosehr dadurch eine Austarierung von regionalen und nationalen Interessen angestrebt wird, so sehr ist zu bezweifeln, dass diese gelingen wird.

Angesichts des verpflichtenden unternehmerischen Credos der SBB, der Makler-Rolle des Bundesamts für Verkehr und des Gewichts regionaler Interessen in den eidgenössischen Räten ist zu befürchten, dass sich die nationale Optik bei der Weiterentwicklung der Eisenbahn auf die Summe aller kantonalen Prioritäten beschränken wird. Neue Konzepte zur Entflechtung von Verkehrsströmen oder Zugläufen, die sich weniger an regionalen Grenzen als an Entwicklungsachsen entlang von inneren Baulandreserven orientieren, werden schwer zu formulieren oder gar umzusetzen sein.

Es ist paradox, aber die formale Zentralisierung stärkt bei der Eisenbahn in der Schweiz die faktische Regionalisierung, und das in einer Zeit, in der sich funktionale Zusammenhänge über immer mehr Kantons Grenzen hinweg erstrecken.

Das Mittelland: Ein einziger grosser Raum von Genf bis St. Gallen.



Verkehr und Raumentwicklung

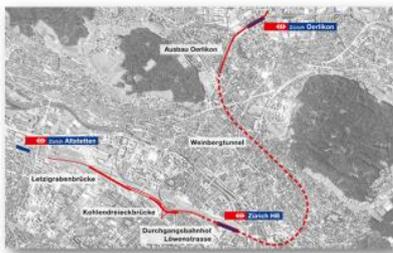
Auch wenn offen ist, wo und wie das weitere Bevölkerungswachstum der Schweiz dereinst tatsächlich absorbiert wird: Analysen zu den eingezonten Baulandreserven im Mittelland, die am Institut für Raum hier an der ETH erstellt wurden, lassen erwarten, dass das Wachstum weiterhin dezentral erfolgen wird. Betrachtet man allein das eingezonte Bauland, dürfte die Hälfte der maximal 1,1 bis 1,8 Millionen Menschen, die dort noch Platz finden, in mittleren Gemeinden untergebracht werden. Zusammen mit einer fortschreitenden Dezentralisierung der Arbeitsplätze vor die Tore der klassischen Stadtzentren steigt die Zahl der Interaktionen zwischen verschiedenen Orten. Aus vielen verschiedenen linearen Wegen ergibt sich eine komplexe Netzstruktur. Diese birgt grosse Herausforderungen für die Entwicklung der Verkehrswege - auch über kantonale und regionale Grenzen hinweg.

Dem steht gegenüber, dass in den offiziellen Planungen weder in Bezug auf den nationalen Bahnverkehr noch auf das Nationalstrassennetz Fortschritte gegenüber den grundlegenden Konzeptionen aus den 1980er bzw. 1960er Jahren auszumachen sind. Diese bleiben radial auf die grossen Zentren ausgerichtet. Dabei sind immer mehr tangentielle Verbindungen gefragt, die an diesen vorbeiführen. Hinzu kommen die Konflikte von Personen- und Güterverkehr bei beiden Verkehrsträgern, die sich ohne weitere Entflechtung dieser Ströme verschärfen werden.

Bahnseitig, dort, wo der Verkehr entsprechend der politischen Zielsetzung vor allem wachsen soll, stechen zwei Engpässe ins Auge, die nicht angegangen werden: Zum einen zwischen dem Mittelland und Basel, wo trotz Zusammenfall von nationalem und internationalem (Transit-)Verkehr vorläufig keine neue Jura-Querung vorgesehen ist, sondern intensivierter Mischverkehr auf den Achsen via Olten und Brugg. Zum anderen auf der Route am Jura-Südfuss, auf der neben schnellem Reiseverkehr auch Binnengüterverkehr zwischen Ost- und Westschweiz abgewickelt wird.

Grundsätzliche Fragen wie jene nach der Trennung von Personen- und Güterverkehr oder des Primats von Kapazität oder Geschwindigkeit werden kaum je konkret beantwortet. Und wenn sie beantwortet werden, folgt die Relativierung gleich auf dem Fusse. Ein prototypisches Beispiel dafür ist der jüngste Entscheid des Bundesamts für Verkehr, zur Entschärfung des Engpasses östlich von Zürich einen 30 Kilometer langen Tunnel von der Limmatstadt nach Rapperswil vorzusehen. Gemäss der Argumentation des Amtes soll dieser halbe Gotthardbasistunnel vor allem die Kapazität erhöhen, Züge beider Verkehrsarten aufnehmen und dabei auch noch etwas Beschleunigung bringen.

**Durchmesserlinie Zürich:
Noch mehr Züge via Hauptbahnhof.**



In akzentuierter Weise deutlich wird dieses Festhalten am Althergebrachten in den grossen und mittleren Städten sowie um sie herum. Nehmen sie Zürich und die erst im Dezember 2015 vollumfänglich in Betrieb genommene Durchmesserlinie als Beispiel.

Seither durchqueren Intercity-, Interregio- und S-Bahn-Züge die grösste Schweizer Stadt von Westen bzw. Norden nach Osten oder umgekehrt ohne im Hauptbahnhof eine Spitzkehre mehr machen müssen. Zürich HB ist seither für sie gleichsam eine einfache Haltestelle. So weit, so gut. Aber der grösste Eisenbahnknoten der Schweiz wird dadurch für seine Benützer und für den Bahnbetrieb noch komplexer. Die Frequenzen, die er zu bewältigen hat, werden weiter steigen. Die Rede ist von einer Zunahme in den nächsten 20 Jahren um 70 Prozent. Schon heute gehört Zürich HB mit knapp 440 000 Passagieren pro Tag zur Topliga europäischer Grossbahnhöfe.

Der Lösung, der Zunahme des Verkehrs mit einer Erweiterung der Anlage im Zentrum der Stadt zu begegnen – notabene in einem Hochwasser-Risiko-Gebiet –, waren nie ernsthaft andere Möglichkeiten gegenübergestellt worden. Eine solche wäre etwa der Ausbau der direkten Verbindung zwischen den Vorstadtbahnhöfen Altstetten und Oerlikon für Linien zwischen der West- und der Ostschweiz oder dem Limmattal und dem Glatttal gewesen. Bei einer solchen Variante, bei der einzelne Verbindungen den Hauptbahnhof umfahren hätten, wären die Vorstadtbahnhöfe in das SBB-Fernverkehrsnetz einzubeziehen gewesen.

**Beispiel
Amsterdam Zuid:
Zweiter
Hauptbahnhof und
zweites
Stadtzentrum.**



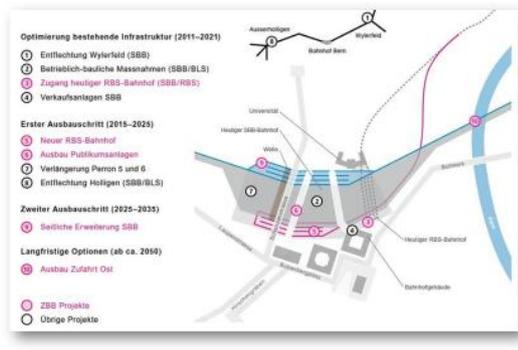
Eine solche partielle „Auflösung“ des grössten Bahnknotens der Schweiz hätte zweierlei Tendenzen Rechnung getragen. Erstens der zunehmenden Dezentralisierung der Arbeitsplätze innerhalb der Stadt.

Und zweitens der Tatsache, dass Zürich in den nächsten zehn Jahren in den Stadtkreisen 9, 11 und 12, also vor allem in Altstetten und Oerlikon, am stärksten wachsen soll und auch wächst. Dazu hätte es einer planerischen Verzahnung von nationaler Verkehrsentwicklung und lokaler Stadtentwicklung bedurft. Eine solche fand zum Beispiel in Amsterdam statt, wo dem Verkehrswachstum nicht durch eine Aufstockung der Kapazitäten im herkömmlichen Hauptbahnhof Centraal begegnet wurde, sondern durch die Schaffung des zweiten Hauptbahnhofs „Amsterdam Zuid“ im als Wachstumsgebiet deklarierten Süden der Stadt.

Indem die Zugskompositionen auf den Intercity-Linien in der dicht besiedelten Städtellandschaft des niederländischen «Mittellandes» kürzer sind, aber alle 15 und nicht nur alle 30 Minuten verkehren, sind sogenannte Anschluss-Spinnen, die in Zürich HB zur vollen und zur halben Stunde zu Spitzenbelastungen führen, obsolet. Wie beim Tram folgt der nächste Zug in der gewünschten Richtung jeweils innerhalb kurzer Zeit. Zudem bestehen bei diesem System ab vielen auswärtigen Destinationen halbstündliche oder zumindest stündliche Direktverbindungen zu beiden Amsterdamer Hauptbahnhöfen.

Während der Zug Richtung Dezentralisierung des Hauptbahnhofs für Zürich mit der Fertigstellung der zweiten Durchmesserlinie vorläufig abgefahren ist, bieten sich solche Überlegungen für andere Schweizer Städte an, in denen in den kommenden Jahrzehnten Ausbauten der Bahnanlagen auf dem Tapet stehen. Die Ausgangslage ist überall dieselbe: Die bestehenden Hauptbahnhöfe in den klassischen Stadtzentren sollen unter grossem Mitteleinsatz ausgebaut werden, der sich aus den beengten Platzverhältnissen ergibt. Öffentliche Diskussions- oder gar Streitpunkte sind dabei immer nur die bau- oder bahntechnischen Ansätze, mit denen das bewerkstelligt werden soll.

Bern: Immer mehr Hauptbahnhof am gleichen Ort.



Beispielhaft dafür ist das Vorgehen in Bern. Dort wird 2017 mit dem Bau eines grösser dimensionierten unterirdischen Kopfbahnhofs für die Vorortslinien des Regionalverkehrs Bern-Solothurn sowie von zusätzlichen Zugängen auch zu den SBB- und BLS-Zügen begonnen. Zu diesem 850 Millionen Franken teuren Vorhaben soll sich nach dem Jahr 2030 ein milliardenschwerer Ausbau des SBB-Bahnhofs gesellen.

Als Zufahrten von Osten her sind im Sachplan Infrastruktur Schiene des Bundes dafür zwei grundsätzlich unterschiedliche Varianten festgelegt: zum einen ein Ausbau der bestehenden Zufahrt von Osten her von vier auf sechs Spuren. Zum anderen eine zusätzliche neue Aarequerung samt Schlaufe in einem Tunnel unter dem Länggassquartier und anschliessender Einfahrt von Westen her. Ansätze, um dem zusätzlichen Beziehungspotenzial, das aus einem solchen weitergehenden Ausbau des Berner Hauptbahnhofs resultieren würde, durch eine bauliche Verdichtung in seiner unmittelbaren Umgebung Rechnung zu tragen, sind aber nicht auszumachen. Zu schwer lastet eine Käseglocke über der Innenstadt. Deklarierte Wachstumsschwerpunkte befinden sich im Westen und Osten der Bundesstadt, unter anderem im Wankdorf-Quartier, wo die Bahnlinien von Olten und Thun zusammentreffen.

Eine ernsthafte Koordination der Entwicklung von Siedlung und Verkehr bestünde demgegenüber in einer Verzahnung der Expansionspläne.

Wenn die Vergrößerung des Hauptbahnhofs als alternativlos betrachtet wird, wäre dort zusätzlich Raum für Arbeitsplätze und Wohnungen zu schaffen. Käme aber, auch durch einen 15-Minuten-Takt im SBB-Fernverkehr, eine Dezentralisierung des Bahnknotens Bern samt Reduktion seiner Komplexität infrage, liesse sich das Gebiet Wankdorf umso dezidierter zu einem zweiten Stadtzentrum entwickeln. Ein Teil der Fernverkehrszüge Basel/Zürich-Interlaken/Brig könnte Bern dann dort bedienen - mit einem kurzen Halt samt Umsteigemöglichkeit auf die S-Bahn.

**«Flugzug» ohne Halt im Hauptbahnhof:
Vorläufer der Eisenbahn von morgen?**



12

Zurück zur Zürcher Durchmesserlinie: Sowohl die Genese des Projekts als auch sein nationaler Effekt machen deutlich, wie sehr die weitere Entwicklung des Bahnangebots einer fundamentalen Überprüfung bedarf. Ursprünglich aufgelegt durch den Willen des Volks als Vorhaben des Kantons Zürich für den regionalen Verkehr in der grössten Metropolitanregion des Landes, mauserte sich die DML zu einem Schlüsselement auch für den nationalen Verkehr. Im Verkehr mit der Ostschweiz sollte der Hauptbahnhof Zürich nicht mehr Sackbahnhof sein, sondern nurmehr Haltestelle. Der Schachzug der SBB zog eine grössere Dimensionierung der Anlage nach sich und eine höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten von zwei Milliarden Franken. Die Idee, die hinter der ursprünglich nicht vorgesehenen Vermengung von regionalem und nationalem Verkehr stand, ist achtenswert: Der Verzicht auf das Wenden der Züge auf der West-Ost-Achse reduziert den Betriebsaufwand, und die schlankere Ausfahrt Richtung Oerlikon trägt zu einer weiteren

Annäherung an die Verkürzung der Reisezeit zwischen Zürich und St. Gallen auf unter eine Stunde bei. Aber ein nationales Fahrplankonzept, das diesen Namen verdienen würde, lag der Schlaufe unter der Stadt Zürich nicht zugrunde.

Nun gibt es stündlich einen Intercity, der St. Gallen auf 62 Minuten an Zürich heranführt, und ab Bern wurde die Reise in die grösste Stadt der Ostschweiz um 10 Minuten reduziert. Ein neuer, dritter Zug pro Stunde sorgt dafür, dass Wil, Uzwil, Flawil und Gossau gleich oft wie bisher bedient werden. Abgesehen davon, dass sich die Wirtschaftlichkeit dieses Ansatzes noch erweisen muss, illustriert der dritte Fernverkehrszug pro Stunde auf dieser Achse, wie am SBB-Fahrplan ohne konzeptionelle Überlegungen weitergestrickt wird. Der zusätzliche Zug nach St. Gallen wird in Zürich mit dem Interregio von und nach Lenzburg-Basel verknüpft. Einfach weil sich die Konstellation des Fahrplans dazu eignet. Vier Mal pro Tag verkehrt in dieser Fahrplanlage sogar der Eurocity Zürich-München, der durch diese Verlangsamung gegenüber der starken Konkurrenz auf der Strasse einen noch schwereren Stand haben wird.

Auch die Angebotskonzepte für die nächsten Ausbauschritte im nationalen Verkehr 2025 und 2030 zeigen keinen neuen Ansatz, der dem prognostizierten überproportionalen Bevölkerungswachstum in den kleinen und mittleren Zentren und deren zunehmender Interaktion Rechnung tragen würde. Auf den Grafiken wird ungeachtet der dezentralen Verteilung des Bevölkerungswachstums vor allem die direkte Linie Bern-Zürich immer dicker. Dabei wären fundamentale Fragen zu klären. Jene, ob wirklich alle Linien und Fahrten über die immer komplexeren, immer teureren Hauptbahnhöfe der grossen Städte führen müssen, ist dabei bei weitem nicht die einzige. Zu fragen ist auch, ob sich Anschlüsse nicht «dezentralisieren» lassen? Oder wie es gelingen kann, den Verkehr über (Pendler-) Distanzen von 50 Kilometern attraktiver zu machen?

Heute nehmen Fahrten von Baden nach Winterthur oder von Zug nach Wetzikon rund eine Stunde in Anspruch, gleich viel, wie Reisen über die 100 Kilometer von Zürich nach Basel oder Bern dauern. Und in welchem Masse soll die Eisenbahn tangentiale Verkehrsströme um die grossen Städte herum auffangen, die sich heute auf die Autobahnen ergiessen und dort die Stausituation verschärfen?

Das sind Fragen, die in den zehn Jahren seit der letzten konzeptionellen Überarbeitung des Fahrplans aufgekommen sind und die im Hinblick auf die nächsten Ausbauschritte beantwortet werden müssen. Das Bundesamt für Verkehr und die SBB versinken demgegenüber immer gleich in der Tiefe der minutengenauen Fahrplangrafiken. Weder Amt noch Bundesbahnen kümmern sich ernsthaft um landesplanerische Perspektiven. Ersteres administriert den Ausgleich von Regional-, Schnell- und Güterzügen.

Der Fahrplanwechsel vom Dezember setzte Akzente, die in die Gegenrichtung dessen weisen, was die Perspektiven von Verkehrsnachfrage und Siedlungsentwicklung nahelegen: Tangentiallinien um die Hauptbahnhöfe der grossen Städte herum werden nicht ausgebaut, sondern geschwächt. Der „Flugzug“, der Basel, die Mittelzentren Rheinfelden, Frick, Brugg, Baden, Dietikon und den Zürcher Vorbahnhof Altstetten direkt mit Zürich Flughafen verbindet, wird neu über den Hauptbahnhof geführt, was seine Fahrzeit um fast 10 Minuten verlängert und der Entflechtung von Verkehrsströmen entgegenwirkt. Das ist schade, zumal der «Flugzug» in seiner bisherigen Form eines tangential verkehrenden Eilzugs beispielhaft aufzeigt, wie das Eisenbahnnetz der Tendenz zur weiteren Dezentralisierung des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums gerecht werden könnte. Auch die Tangente Basel-Westschweiz verlor am 13. Dezember an Bedeutung. Die direkte Verbindung via Delsberg wird geschwächt, indem die Züge auf dieser Achse nur noch bis Biel und nicht mehr direkt an den Genfersee verkehren. Dadurch werden mehr Reisende auf die belasteten Linien im Mittelland geleitet.

**Tramstudie Basel:
Beispiel für einen
strukturierten
Ideenwettbewerb.**



Damit nicht länger auf Dauer teurer Pragmatismus dominiert, ist es höchste Zeit, qualifiziert und begründet zu klären, wie das Liniennetz der Bahn von morgen aussehen soll. Als Mittel dafür empfiehlt sich, was sich in der Architektur längst eingebürgert hat, wenn es darum geht, optimale Lösungen zu finden, oder was man in der Raumplanung als Testplanung kennt: ein institutionalisierter Wettbewerb der Ideen. Verkehrs- und Raumplaner sollten vom Bund eingeladen werden, Konzepte für die Weiterentwicklung der Eisenbahn in der Schweiz auszuarbeiten, zu begründen und in den Kontext der Szenarien von Bevölkerungs- und Raumentwicklung zu stellen. Nicht, dass es an Ideen fehlen würde, wie den konzeptionellen Defiziten zu begegnen wäre. Wesentlich aber ist, dass diese in nachvollziehbarer Weise verbindlich und seriös gegeneinander abgewogen werden. Anhand einer fachlichen Beurteilung der Ansätze könnte die Politik dann einen Grundsatzentscheid fällen, dessen Basis sachlich begründet wäre und nicht nur regionalpolitisch motiviert.

Wettbewerbe liessen sich auch auf einzelne Um- oder Ausbauschritte anwenden. Die Kosten solcher Verfahren von einigen hunderttausend Franken lassen sich angesichts baulicher Milliardeninvestitionen mehr als nur amortisieren, wenn sie die Effizienz der Lösungen steigern. Wäre schon bis anhin so vorgegangen worden, hätte das da und dort geeigneteren und bezogen auf ihren Gesamtnutzen günstigeren Aus- und Umbauvarianten zum Durchbruch verholfen.

Ob die Zürcher DML in einem solchen Verfahren gegenüber anderen Optionen, etwa einer direkten Tangente Altstetten-Oerlikon, obenaus geschwungen hätte, ist zumindest fraglich. – Der Ausbau des schweizerischen Bahnnetzes verdient im Interesse einer optimalen Abstimmung auf landesplanerische Perspektiven und einer höchstmöglichen Effizienz des Mitteleinsatzes einen ernsthaften Wettbewerb konzeptioneller Ideen. So abwegig ist der Gedanke übrigens nicht: 2012 haben die beiden Basel für die Strategische Planung ihres Tramnetzes 2020 ein solches strukturiertes Verfahren angewendet, in dessen Rahmen sie ausgehend von fünf verschiedenen Vorschlägen zu einer Synthese gefunden haben.

Es würde zu weit führen, nun auch noch die konzeptionellen Defizite bei der Konzeption der Nationalstrassen und ihrer Verzahnung mit der Raumplanung auszurollen. Aber auch hier wäre die Netzkonzeption aus den 1950er- und 1960er Jahren grundlegend zu überprüfen und in einen Zusammenhang mit der Raumplanung zu stellen. Die vor zwei Jahren von Strasse Schweiz postulierten zusätzlichen Spuren zwischen Genf- und St.Gallen sowie zwischen Basel und Luzern allein sind keine zukunftssträchtige Perspektive.

Abschliessende Thesen:

- 1) Verkehr und Landschaft stehen in einer engen Beziehung. Deshalb kommen der Verkehrsplanung und dem Ausbau der Verkehrswege eine Schlüsselrolle bei der räumlichen Weiterentwicklung des Landes zu.
- 2) Die Agglomerationsprogramme bieten Anschauungsunterricht, wie sich Verkehr und Raum integriert entwickeln lassen. Warum den Ausbau von Schiene und Strasse nicht in Metropolitanraum-Programmen bündeln?
- 3) Die Konzeption der nationalen Verkehrswege muss an neue Gegebenheiten von der inneren Dezentralisierung der Städte bis zum Bedeutungswachstum tangentialer Achsen angepasst worden. Ein strukturierter Ideenwettbewerb wäre ein Befreiungsschlag, um Verkehrs- und Raumentwicklung ins Lot zu bringen.

Lassen Sie mich das Gesagte in drei Thesen zusammenfassen:

Erstens: Verkehr und Landschaft stehen in einer engen Beziehung. Hat ursprünglich die Topografie den Verlauf der Verkehrswege bestimmt, so entscheiden heute die Verkehrswege darüber, wie Regionen und Gemeinden in die „Stadt Schweiz“ eingebunden sind. Deshalb kommt der Verkehrsplanung und dem Ausbau der Verkehrswege eine Schlüsselrolle bei der räumlichen Weiterentwicklung des Landes zu.

Zweitens: In der Politik werden die Verkehrsträger unter sich sowie Verkehrs- und Raumentwicklung zu isoliert betrachtet und behandelt.

Die Agglomerationsprogramme bieten Anschauungsunterricht, wie eine integrierte Entwicklung von Verkehr und Raum möglich wäre - insbesondere auch eine Abstimmung von effektiven Bauzonenreserven und Ausbauten von Verkehrswegen. Warum den Ausbau von Schiene und Strasse nicht in Metropolitanraum-Programmen bündeln?

Drittens: Die Konzeption der grossen nationalen Verkehrswege ist seit Jahrzehnten nicht mehr überdacht worden. Eine Anpassung an neue Gegebenheiten von der inneren Dezentralisierung der Städte bis zum Bedeutungswachstum tangentialer Achsen fand nicht statt. Dieser Weiterentwicklung steht die zunehmende Fragmentierung der Interessen und ihrer Vertretungen im Weg - besonders ausgeprägt ist das auf Bahnseite. Hier könnte ein strukturierter Ideenwettbewerb ein Befreiungsschlag sein, um Verkehrs- und Raumentwicklung miteinander ins Lot zu bringen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

Paul Schneeberger / 14.03.2016