

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Informationsheft 1-2/2001

Verkehr und Raumordnung

Die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Raumplanung sei bisher misslungen, sagt Pierre-Alain Rumley, Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Er spricht im Interview des Informationsheftes 1-2/2001 seines Amtes dem „integralen Raumentwicklungskonzept“ das Wort. Rumley fordert eine verstärkte Koordination und eine Verkehrsplanung im räumlichen Gesamtkontext. Den Freizeitverkehr mit einem Anteil von 60% will Rumley als „prioritäres Dossier“ behandeln.

Das Heft bietet weitere Impulse für eine zielgerichtete Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Verkehrspolitik. So wird die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Raum und Verkehr unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit thematisiert: Eine nicht nachhaltige Raumordnung führe auch den Verkehr von der Nachhaltigkeit weg.

Das Informationsheft Nr. 1-2/2001 „Verkehr und Raumordnung“ des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) kann schriftlich beim (BBL/EDMZ), 3000 Bern, zum Preis von Fr. 8.-- + MWST bestellt werden. Weitere Informationen: www.are.admin.ch

Interview mit ARE-Direktor Pierre-Alain Rumley

«Idee eines integralen Raumentwicklungskonzeptes»

Sie sind Direktor des neuen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), das unter anderem die Raumplanung (das frühere Bundesamt für Raumplanung BRP) und die Verkehrskoordination (ehemaliger Dienst für Gesamtverkehrsfragen), die Nachhaltige Entwicklung und die Alpenkonvention umfasst.

Was soll eigentlich Raumentwicklung im Unterschied zu Raumplanung bedeuten?

Der Unterschied ist klein, aber wichtig: ARE drückt die Dynamik in diesem Bereich aus, und entsprechend werden wir uns nicht darauf beschränken, bestehende Raumstrukturen zu verwalten. Zudem soll mit dem neuen Namen der falsche Eindruck vermieden werden, das ehemalige BRP habe einfach andere Dienststellen annektiert.

In diesem Informationsheft geht es um Wechselwirkungen und Synergi-

en zwischen Raumordnung und Verkehr. Davon spricht man seit langem, aber die Koordination ist bisher noch nicht wirklich gelungen – warum?

Es ist zuzugeben, dass häufig zu verzettelt und zu wenig koordiniert geplant wurde, und zwar schon innerhalb der Verkehrsplanung. Zum Beispiel wurde eine wunderbare Autobahn gebaut, ohne an den öffentlichen Verkehr zu denken, etwa die Sicherung von Trassees für eine Verlängerung von Tramlinien. Solche Chancen sind wohl für immer vertan.

Noch weniger gelungen ist die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Raumplanung. Es gibt Ausnahmen wie die Zürcher S-Bahn oder die Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern, wo man sich wirklich um eine gute Abstimmung bemüht hat. Das Problem bleibt allerdings, dass man diese Entwicklungsgebiete koordiniert, aber kaum in Frage stellt, was darum herum passiert: So können weiterhin Einkaufs- oder Freizeitzeiten



P.-A. Rumley im Interview

tren irgendwo entstehen, nur nicht dort, wo man sie geplant hat.

Ihr Ziel ist also...

...im Grunde nichts anderes, als dass die Planungen vollständig integriert und gemeinsam ausgeführt werden. Wenn man eine Idee für ein Verkehrsprojekt hat, muss man prüfen, ob es sich mit der Raumentwicklung verträgt, und wenn nicht, muss auch das Verkehrsprojekt in Frage gestellt werden. Oder eine Idee für die Raumentwicklung muss jeweils auf ihre verkehrsplanerische Machbarkeit geprüft werden.

Jedenfalls vertrete ich weiterhin die Idee eines integralen Raumentwicklungskonzeptes, etwa wie die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz», und einer Gesamtverkehrsplanung, die sich in dieses Raumkonzept integriert.

Aber das wirkliche Problem stellt sich doch nicht bei den Konzepten, sondern sozusagen im Gelände, bei Gemeinden und Kantonen; fehlen denn hier die Instrumente?

Ich glaube nicht, dass es an Instrumenten fehlt, in der Raumplanung sind sie vorhanden. Aber ein Teil des Problems ist beispielsweise, dass die Zonenpläne in rein kommunaler Kompetenz liegen und nur über den kantonalen Richtplan koordiniert werden.

Zum Inhalt

Meilensteine auf der langen Strecke zu kurzen Wegen

Verkehrspolitik gestaltet die Raumplanung: Eine attraktive Verkehrsererschliessung öffnet die Tore für neue Siedlungen und Arbeitsplätze. Raumplanung soll im Gegenzug die Verkehrspolitik beeinflussen und kurze Wege ermöglichen statt neue Verkehrsbedürfnisse erzeugen.

Die Idee der kurzen Wege ist nicht neu. Auf dieser langen, zum Ziel führenden Strecke passieren wir in jüngster Zeit viele Meilensteine: Die Zusammenlegung von Verkehrskoordination und Raumplanung im neuen Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), die Lancierung der Bundes-Sachpläne Strasse und Schiene sowie die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Verkehr und Umwelt» (NFP 41).

Diese Meilensteine sind Anlass für den Tour-d'horizon in diesem Heft:

Vom kritischen Rückblick zu den künftigen Prioritäten des ARE, von den komplexen Szenarien aus der Forschung bis zur realisierten Tram-Planung in Genève.

Ausdrücklich steht dabei stets das heikle und wechselseitige Verhältnis zwischen Raumplanung und Verkehrspolitik im Zentrum der Betrachtung. Die Sache erinnert an die Fabel vom Igel und dem Hasen: Stets ist der Igel – die Verkehrspolitik – schon da, wenn der Raumplanungs-Hase endlich keuchend ankommt. Und bestenfalls gelingt es letzterem noch, die vom Verkehr geschaffenen Sachzwänge nachträglich ohne Nachteile in die erwünschte Raumentwicklung einzubinden. Dass Raumstrukturen umfassend geplant und hernach optimal mit dem Verkehr erschlossen werden, bildet immer noch die Ausnahme. Das muss mit Blick auf die nachhaltige Raumentwicklung ändern. Einige Impulse für eine zielgerichtete Zusammenarbeit präsentiert das vorliegende Heft. *Die Redaktion*

Sie verlangen also mehr Kompetenzen für die Kantone?

Nicht unbedingt. Zunächst einmal müssen es die Richtpläne wirklich erlauben, Probleme zu regeln, und deren erste Generation hat dies nicht geschafft.

Haben Sie dafür ein gutes Beispiel eines Richtplans der «zweiten Generation»?

Zum Beispiel Aargau: Dort besteht eine Vision, wie man den Raum entwickeln will, und im Verkehr versucht man wirklich, eine Abstimmung mit der Raumentwicklung zu erreichen, und vor allem sind die künftigen Etappen der Umsetzung klar ersichtlich.

Denkfabrik NFP 41

Das Nationale Forschungsprogramm «Verkehr und Umwelt» (NFP 41) ist Ende Januar 2001 zu Ende gegangen. In den 54 Forschungsprojekten dieser «Denkfabrik für eine nachhaltige Mobilität» wurden Entscheidungsgrundlagen für die künftige Verkehrspolitik erarbeitet. Die Themen reichen von der «kombinierten Mobilität» im Personenverkehr über Kostenwahrheit bis hin zur Swissmetro, von Gütertransit über Nachhaltigkeitsindikatoren bis zur Verkehrstelematik.

Die Ergebnisse sind in rund 100 Forschungs- und Synthese-Berichten dargestellt. Zudem gibt es die Kurzbeschriebe aller Berichte (S9) sowie eine vierfarbige illustrierte Populärfassung (S10; EDMZ-Nr. 801.700.d).

Im Internet finden Sie unter www.nfp41.ch alle Kurzfassungen der Berichte (Deutsch, Französisch, Englisch), viele Tagungsreferate, Hinweise auf weitere Publikationen, ausgebaute Suchmöglichkeiten und direkte Bestellmöglichkeiten per E-Mail-Link. Die Berichte sind erhältlich bei: BBL/EDMZ, 3003 Bern.

Weitere Auskünfte: Programmleitung (Felix Walter, c/o ECOPLAN, walter@ecoplan.ch, Tel. 031/356 61 61).

Aber – das ist eine Hypothese – es bleibt doch das Problem, die Entwicklung nicht nur zu fördern, sondern auch an jenen Orten zu bremsen, an denen man sie nicht will?

Ja, das ist sogar in den guten Richtplänen ein Problem. Aber es gibt auch Kantone, die noch wirklich mit den Gemeinden verhandeln und den Mut haben, wenn nötig nein zu sagen.

Im Grunde ist es ja einfach: Es gibt restriktive Massnahmen, zum Beispiel die Verkleinerung der Bauzonen, aber das ist politisch heute kaum mehr durchsetzbar. Oder dann Fördermassnahmen wie die Unterstützungen für Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Waadt, wobei dort das Problem bestand, dass diese nicht unbedingt dort entstanden, wo die Erreichbarkeit mit öffentlichem Verkehr gut war. Dennoch, es gibt gute Beispiele.

Sie scheinen also optimistisch – spüren Sie denn nicht eine grosse Skepsis von Seiten der Wirtschaft gegenüber jeder Art von (Raum-)Planung?

Ich bin von Natur aus Optimist, aber genügend realistisch, um die Hindernisse zu sehen. Aber wir haben das nötige Instrumentarium, und ich spüre keine grosse Welle gegen die Raumplanung, im Gegenteil. Allerdings ist es schon nötig, zu beweisen, dass die Planerinnen und Planer gut und gleichzeitig rasch arbeiten können. Ich sage immer: Denkt in Projekten, ohne zu viel Papier zu produzieren.

Die Planergilde muss also vorausschauender und aktiver agieren?

Genau das ist unerlässlich, aber das setzt sich auch schon schrittweise in den Köpfen durch.

Und Sie – werden Sie auf Bundesebene auch aktiver werden, etwa bei der Koordination von Bahn2000 (2. Etappe) und den Stellungnahmen zur Avanti-Initiative?

Zugegeben: die Koordination war bisher und ist wohl noch immer nicht optimal. Da wir jetzt im UVEK sind, können wir einfacher an den Verkehrsdossiers mitwirken. Wir spielen die Koordinatorenrolle aktiv, zum Beispiel in der neuen Koordinationskommission Verkehr (KKV).



Aber letztlich haben die «sektoriellen» Ämter die Planungen in der Hand, zum Beispiel die Sachpläne.

Das stimmt, die Sachpläne sind formell in deren Händen: Das ASTRA macht den «Sachplan Strasse», das BAV den «Sachplan Schiene». Eigentlich wäre ein Gesamt-Sachplan besser, aber wir können auch gut mit diesen Ämtern zusammenarbeiten. Wir werden uns stärker einbringen, denn in der Verordnung ist die Rede von «enger Zusammenarbeit», und wir werden keine raumplanerischen Gefälligkeitsprüfungen machen. Es geht nicht um Einmischung, sondern um die Sicherung der raumplanerischen Koordination. Bisher haben wir uns auf Direktionsstufe zu wenig eingebracht, und ich will aus den Sachplänen ein strategisches Instrument machen, schliesslich ist es fast das einzige, das wir haben.

Brauchen Sie also weitere Instrumente?

Wenn wir die freie Wahl hätten, würden wir wohl etwas wie einen Bundes-Sachplan oder -Richtplan machen, aber das ist im Gesetz nicht vorgesehen und wir werden auch keine Schlacht dafür schlagen. Man kann das ab und zu erwähnen, aber es hat keine Priorität. Hingegen können wir uns über die Genehmigung der kantonalen Richtpläne in eine ganze Reihe von Sachthemen einbringen, Gesamtbeurteilungen fordern, Projekte fördern und so weiter.

Ein weiteres Instrument wäre ein Nachhaltigkeitstest, wie ihn der BUWAL-Direktor kürzlich gefordert hat.

Sicher brauchen wir einen Nachhaltigkeitstest, aber ebenso eine Raumverträglichkeitsprüfung wie sie aus Deutschland, Österreich oder in gewissem Sinn von der EU bekannt ist.

Die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) gehen nur auf einen Teil der Wirkungen ein, und nicht auf die wichtigen indirekten Wirkungen auf die Siedlungsstruktur. Also muss entweder die UVP ausgeweitet werden, oder es braucht ein neues Instrument. Ideal wäre wohl die Erweiterung der UVP und der Zweckmässigkeitsprüfung um Nachhaltigkeitskriterien, das entspricht auch dem neuen Verfassungsartikel.

Aber vorerst fehlen noch Methoden für die Abschätzung der Auswirkungen von Projekten im Voraus. Voraussetzung für solche Methoden sind Kenntnisse über die Auswirkungen realisierter Projekte ex post, und daran werden wir in der nächsten Zeit arbeiten.

Sprechen wir von einer der grossen Prioritäten, den Agglomerationen.

Wir haben kürzlich die «Tripartite Agglomerationskonferenz» (Agglomerationen, Kantone und Bund) ins Leben gerufen. Oberste Priorität hat der Bericht des Bundesrates zu den Agglomerationen. Zwar ist das vorerst nur Papier, aber ich habe mich schon mit dem Departementschef abgesprochen, dass dieser Bericht auch Massnahmen und Projekte umfassen wird. Noch vor Ende Jahr werden wir demnach die Massnahmen für die Entwicklung der Agglomerationen festgelegt haben – eine Entwicklung nach innen wohlverstanden! Dazu gehören Aspekte der Verkehrspolitik, weiter die Klärung möglicher Gegensätze zwischen Verdichtung und Umweltschutz und schliesslich die Ideen des neuen Wohnbaugesetzes.

Hinzu kommt die horizontale Koordination zwischen den Gemeinden, und da muss es uns gelingen, bis aufs Niveau Nutzungszonenplan hinunterzukommen, sonst reden wir am Problem vorbei.

Heisst das, Sie möchten Richtpläne für Agglomerationen?

Das wäre ideal. Doch selbst gute Agglomerationen

erweiterungspläne oder -projekte, wie sie teilweise in Frankreich oder Deutschland realisiert wurden, sind nicht automatisch mit den Plänen der Gemeinden abgestimmt.

Ich erwähne immer wieder das Beispiel von jener Stadt, die ein Einkaufszentrum abgelehnt hat; die Unternehmung brauchte bloss einige hundert Meter weiter weg auf dem Gebiet der Nachbargemeinde zu bauen; die Auswirkungen für Stadt und Region waren aber dieselben. Wenn Sie dieses Problem nicht lösen, erreichen Sie das Ziel nie, und hierfür ist die kantonale Ebene zu grobmächtig.

Sie sprechen häufig von einem «projet de territoire» – was verstehen Sie darunter?

In Frankreich wird dieser Begriff eines Raumentwicklungsprojektes viel gebraucht. Er geht in Richtung eines Gesamtkonzepts und basiert auf einer Vorstellung, einer Vision der Entwicklung.

Auf die Schweizer Terminologie übertragen, was würde das heissen?

Raumentwicklungsprojekte würden die Richtpläne umfassen und zugleich einen Aktions- und Umsetzungsplan enthalten. Ein Stadtentwicklungskonzept zum Beispiel umfasst also auch die Massnahmen zur Realisierung der Visionen.

Also sind die «Grundzüge» schon ein «projet de territoire» für die Schweiz?

Das kann man so sagen, und die guten Richtpläne sind Raumentwicklungsprojekte der Kantone.

Was ist Ihre Strategie für den ländlichen Raum?

Da gibt es grosse Fragezeichen. Doch sollen die touristischen Regionen vermehrt einen qualitativ ausgerichteten Tourismus anstreben. Aber wie sieht es in Regionen wie Uri oder dem Jurabogen aus? Was würde ich nur tun, wenn ich immer noch Sekretär der Region Val-de-Travers wäre? Die Idee der Vernetzung mit Neuenburg funktioniert praktisch nur in eine Richtung, nämlich Richtung Neuenburg. Ich habe zur Zeit wirklich keine Antwort, aber wir werden zusammen mit dem seco Strategien entwickeln.

Nachhaltiger Freizeitverkehr

Rund 60% aller Kilometer in der Schweiz entfallen auf den Freizeitverkehr, wenn man die bisher vernachlässigten Kilometer der ausländischen Besucher mitrechnet.

Die neuen Schätzungen aus dem Bericht M19 sowie die Strategien aus dem Bericht D5 wurden in Buchform zusammengefasst. Diese Synthese zeigt, dass sich auch das wachsende Sorgenkind Freizeitverkehr mit Massnahmen auf allen Ebenen nachhaltiger entwickeln könnte, z.B. mit besserem Gepäckservice und Direktverbindungen in Ferienorte und mit einer konsequenten Raumplanung. Die Wirkung und die Akzeptanz der Massnahmen werden grob abgeschätzt.

Projekte D5 (EDMZ-Nr. 801.658.d) und M19 (EDMZ-Nr. 801.659.d), Buch «Nachhaltiger Freizeitverkehr» (R. Meier; Rüeegger Verlag); Kurzfassungen/Bestellungen: www.nfp41.ch

Im Bereich Verkehrskoordination ist eine zentrale Aufgabe der Freizeitverkehr. Was planen Sie?

Da der Freizeitverkehr laut NFP 41 60% aller Kilometer umfasst (siehe Kästchen oben), ist das wirklich ein prioritäres Dossier. Dieses Jahr legen wir unsere Strategie fest, ohne aber einen zweiten «Bericht Ruedi Meier» zu erstellen, denn die Elemente der Strategie liegen bereits vor. Wir müssen sie nun in Zusammenarbeit mit den wichtigen Akteuren umsetzen. Ein konkretes Projekt, das wir unterstützen, ist jenes des Schweizerischen Alpenclubs.¹ Aber dann müssen wir auch sehen, wie wir über Pilotprojekte hinaus kommen.

Eine konkrete Forderung war, eine nationale «Task Force» auf die Beine zu stellen, um zu vermeiden, dass sich die vielen geplanten Freizeit- und

¹ Förderung eines nachhaltigen Mobilitätsverhaltens im Bergsport



Der Tourismus lebt vom Verkehr – der Weg zu seiner Nachhaltigkeit ist in einer automobilen Welt allerdings noch weit

Einkaufszentren an Standorten ansiedeln, die raumplanerisch unerwünscht und schlecht erschliessbar sind.

Wir werden etwas anders vorgehen als bisher, und dies ist ein Beispiel unserer neuen Strategie: Wir haben Migros, Coop und Maus Frères eingeladen, gemeinsam ein Projekt auf die Beine zu stellen und sie sind damit einverstanden. Statt die Konfrontation im Stil von «Eure Zentren verletzen die Raumplanungsprinzipien» versus «Ihr seid Verhinderer der Entwicklung» weiterzuführen, wollen wir uns zusammen setzen und eine Art Agenda 21 aufstellen, samt Aktionsplan. Dazu könnten beispielsweise auch Massnahmen für die quartierweise Belieferung von elektronisch bestellten Waren gehören.

Ein anderes Dossier ist die Kostenvahrheit, weitere Schritte nach der LSVA.

Natürlich ist es wichtig, hier weitere Analysen zu den externen Kosten anzustellen. Auch wenn das Thema politisch heikel ist, hindert uns das nicht, Konzepte bereitzustellen für den Fall, dass es politisch reif wird. Unser Trumpf ist, dass wir nun Verkehrsspezialisten zusammen mit RaumplanerInnen einsetzen können, um eine integrale Sicht zu entwickeln, also zum Beispiel um auch mögliche raumplanerische Probleme am Rand einer Road-Pricing-Zone zu analysieren.

Welche Rolle soll denn hier der ehemalige Dienst für Gesamtverkehrsfragen spielen?

Zunächst haben wir ihn ja in «Abteilung Verkehrskoordination» umgetauft, denn dieser Bereich soll nicht in erster Linie ein Forschungsdienst sein, sondern seine Aufgabe im Hinblick auf die Raumentwicklung wahrnehmen, und zwar mit Schwerpunkt Verkehr.

Koordination kann heissen, die Grundlagen für die koordinierte Verkehrspolitik zu erarbeiten, politische Dossiers wie früher die LSVA zu koordinieren und – verstärkt – eine Verkehrsplanung im räumlichen Gesamtkontext vorzunehmen. Mit der Reorganisation werden wir Synergien schaffen und damit alle Abteilungen stärken. □

Interview: Felix Walter (aus dem Französischen übersetzt); Fotos: M. Senn, Bern

Verkehr und Raumordnung: Huhn und Ei?

■ Peter Marti, Dr. oec. publ. und
■ Hans-Rudolf Henz, Raumplaner FSU/
BSP; Metron Verkehrsplanung und In-
genieurbüro AG, Brugg

Macht der Verkehr der Raumplanung Probleme, oder schafft die Raumplanung Verkehrsprobleme? Ein Forschungsprojekt des NFP 41 zeigt Fakten und Trends in diesem Spannungsfeld – aber auch Auswege in Richtung nachhaltige Raum- und Verkehrsentwicklung.

«Stand des Unwissens»

Forscher jammern gerne. Über schlechte Daten zum Beispiel. Und Resultate von Forschungsprojekten sind häufig Aussagen wie «man müsste das halt näher untersuchen». Wenn irgendwo solche Aussagen berechtigt wären, dann beim Zusammenhang zwischen Verkehr und Raumordnung, denn Standortreaktionen auf Verkehrsangebote sind derart langfristige Prozesse (10, 20 Jahre, bis sie sichtbar werden), dass eine saubere Ursachenanalyse fast zwangsläufig scheitern muss. Dennoch sollen hier prägnante Aussagen formuliert werden.

	Abweichung der Verkehrsleistung pro Person in %		
	Motorisierter Individualverkehr	Öffentlicher Verkehr	Langsamverkehr
Grössere Stadt gegenüber Land	– 32%	72%	9%
Kleine Stadt gegenüber Land	– 9%	34%	8%
Grössere Stadt gegenüber kleinerer Stadt	– 25%	14%	0%

Tabelle 1: Unterschiede in der Benützung der verschiedenen Modi nach räumlichen Kategorien.

Nachhaltige Entwicklung: noch weit entfernt

Unsere hochentwickelten Gesellschaften stehen, gemessen an einem Nachhaltigkeitsstandard, vor riesigen ökologischen Aufgaben: wir müssen in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten die Rohstoff-, Energie- und Flächenproduktivität vom Faktor 4 auf 10 erhöhen (Schremmer 1996). Wirtschaftlich wird mit den enormen externen Kosten noch immer erhebliche Ressourcenverschwendung betrieben. In sozialer Hinsicht sind sowohl innerhalb unserer Gesellschaften wie weltweit die Disparitäten noch zu gross.

Transportprozesse beanspruchen heute weltweit ca. 30% aller Energie sowie 60% des Verbrauchs an fossilen Energieträgern (Keating 1993) und sind stark von der räumlichen Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten, Quellen und Zielen, also von der Raumordnung abhängig. Wie das Gesamtsystem, so ist auch das Teilsystem Verkehr/Raumordnung nicht nachhaltig – und zwar beide Teile.

Ein Verkehrssystem ist grob gesagt dann nachhaltig, wenn es die Grundmobilität im ganzen Raum gewährleistet, wirtschaftlich effizient und ökologisch verträglich ist (genauer hierzu: EBP 1998). Aber was ist eine nachhaltige Raumordnung?

Nachhaltige Raumordnung: dicht, durchmisch, polyzentral

Eine nachhaltige Raumordnung ist *dicht, gemischt und polyzentral* (Bergmann 1996, Metron 2000): Grossräumig gesehen bieten Grosszentren Vorteile (vgl. Tabelle 1)*.

Aus der Tabelle 1 lässt sich auf ein *Problem Stadt-Land* schliessen.

Kleinräumig erlaubt verdichtete Bauweise erhebliche Fortschritte für die Nachhaltigkeit von Siedlungsräumen. Netzgebundene Versorgungs- und Entsorgungsfunktionen (Strassen, Wasser, Strom, Abwasser) kosten in EFH-Siedlungen 2000 CHF pro Kopf und Jahr, in hochverdichteten Räumen hingegen bloss 1000 CHF (ECOPLAN 2000). Das Beispiel des Stadt-



«Die Agglomerationen werden die Agenda in der Verkehrspolitik (und damit auch in der Raumordnungspolitik) der nächsten Jahre dominieren»

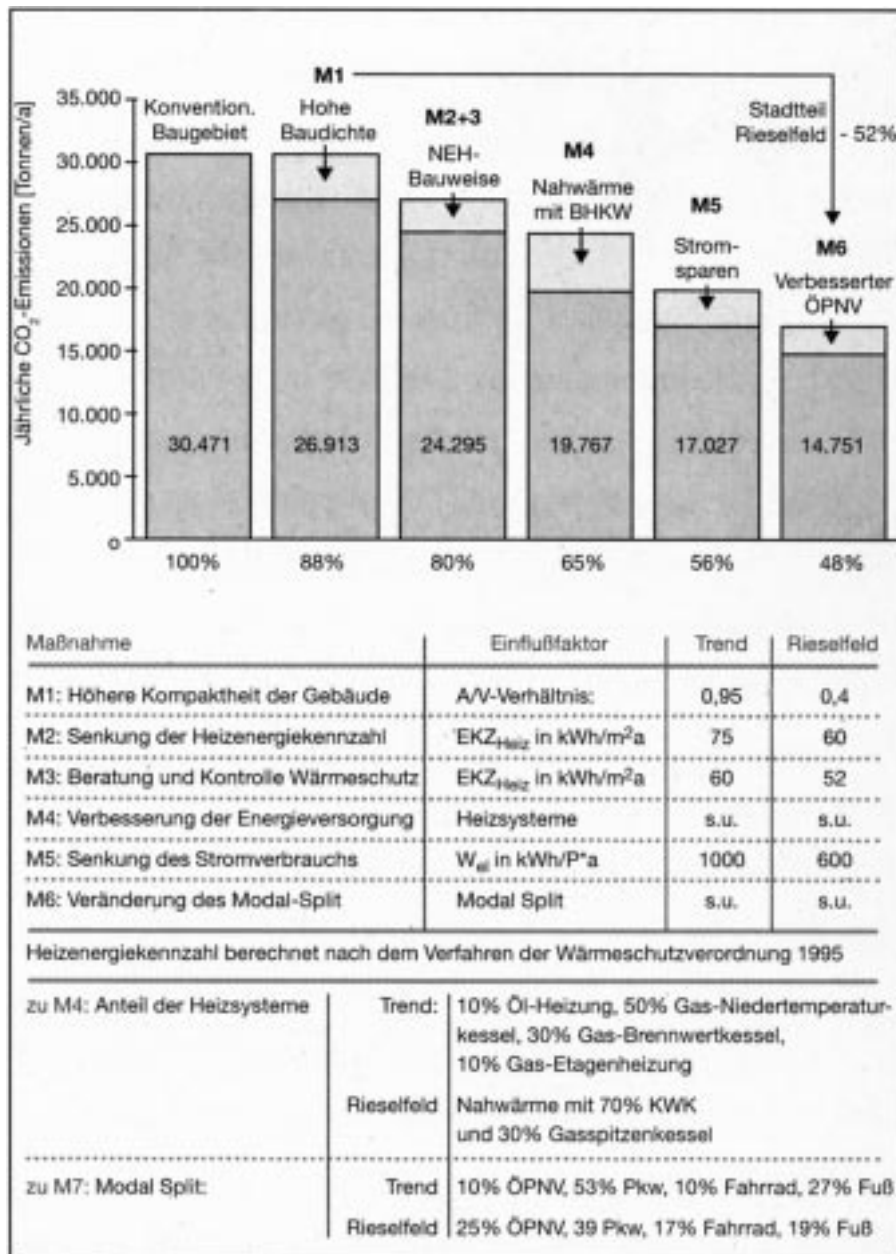


Abbildung 1: CO₂-Minderungen in einem auf Nachhaltigkeit neu angelegten Stadtteil (BMVBW 2000)

genden Arbeitsteilung in der Wirtschaft steigt deshalb auch die dafür notwendige Größe eines Zentrums oder einer Agglomeration.

Es zeigt sich schliesslich, dass Größe und Dichte nicht beliebig gesteigert werden können. Holz-Rau 1997 zeigt, dass riesige monozentrale Verdichtungsräume ungünstigere verkehrserzeugende Charakteristika aufweisen als *polyzentrale Räume*: Städte zwischen 100'000 und 500'000 EinwohnerInnen sind am verkehrssparendsten und erfüllen zugleich das Postulat von Vielfalt in Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Das Kreuz des Verkehrs mit der Raumordnung

Eine Raumordnung, die in diesem Sinne nicht nachhaltig ist, führt auch im Verkehr von der Nachhaltigkeit weg:

- Es gibt eine «säkulare Ausdünnung» der öV-Nachfrage im Umfang von 1 bis 2% jährlich, denn der Flächenbedarf für Wohnen und Arbeiten steigt in diesem Ausmass.
- Die Zersiedelung des Landes schreitet fort: Die Siedlungsflächen in den ländlichen Räumen wachsen stärker als diejenigen in städtischen Räumen, stärker auch als die Bevölkerung (Kuster und Meier 2000).
- Ein volkswirtschaftlich effizientes Verkehrssystem auf der Basis des öV ist «räumlich sehr sensitiv». Modal Splits (öV-Anteile) von 50% unmittelbar an einer gut erschlossenen öV-Haltestelle sinken in 200 m Entfernung rasch auf 30% und auf 10% in 400 m Entfernung (Giger 1990, vgl. auch Metron 1989 und Metron 1991).
- Setzt man sich gewisse Mindeststandards für eine konkurrenzfähige und doch wirtschaftliche öV-Erschliessung, sind für einen Siedlungsraum minimale Ausnutzungsziffern von 0.3 bis 0.5 notwendig (vgl. Metron 2000 und Blaser und Redle 1997). Diese werden heute von vielen Siedlungen nicht erreicht.

teils Rieselfeld in Freiburg i.Br. lässt auf eindruckliche Nachhaltigkeitspotenziale schliessen (Abbildung 1)².

Hesse 2000, BMBau 2000, Peers 1992 und Kutter 1991 zeigen indessen, dass die heutigen Agglomerationen auch *gravierende Defizite* aufweisen:

- Es besteht eine *Agglo-Peripherie* mit praktisch demselben ungünstigen Verkehrsverhalten wie auf dem Land.
- Dasselbe gilt für dicht bebaute Schlafstädte und neue Vorstädte.
- AgglomerationsbewohnerInnen konsumieren überdurchschnittlich viel Freizeitverkehr, was auf eine gewisses «Fluchtverhalten» schliessen lässt (Institut cultur prospectiv 1999).

Zudem wachsen die Agglomerationen durch den Einbezug immer kleinerer Gemeinden weiterhin ins Land hinaus,

was die Dichte in den Agglomerationen weiter senkt (s. Karte S. 35).

Aus der Sicht der Nachhaltigkeit der Raumordnung besteht hier ein *doppeltes Peripherie-Problem*: ein grossräumiges und ein ebenso bedeutsames innerhalb der Agglomerationen.

Dichte nützt nichts, wenn die verschiedenen Funktionen (Wohnen, einzelne Wirtschaftsbranchen und -tätigkeiten, Freizeitziele) zwar dicht gepackt, aber räumlich weit voneinander getrennt sind. Sprach man früher vom Erfordernis einer gewissen Autarkie, so ist im Zeitalter der Globalisierung eher der Begriff der «*Subsidiarität*» angebracht: Kleinräumige Kreisläufe (Güter, Personen) sollten vor grossräumigen zum Zuge kommen (Schleicher 2000). Allerdings dürfen kurze Kreisläufe nicht zu Lasten von Innovation und Konkurrenz gehen. Mit der stei-

Das Kreuz der Raumordnung mit dem Verkehr

Doch ungünstige Trends wirken auch in der Gegenrichtung, vom Verkehr auf die Raumordnung. Insbesondere folgende Defizite werden in der Raumordnung fühlbar:

- Die «Umweltbelastung-Zersiedelungs-Problematik»: Wenn die Lebensbedingungen sich verschlechtern – und daran ist auch der Verkehr schuld – ziehen die Haushalte in die Peripherie.
- Die «Bodenpreis-Siedlung-Verkehr-Dynamik»: Günstige Bodenpreise unterstützen diese Bewegung. Der entstehende MIV führt zu Strassenausbauten (nachfrageorientierte Verkehrspolitik!). Wegen weiterer Zuzüge folgt – mit zeitlicher Verzögerung – der öV und beschleunigt diese Entwicklung. Die Bodenpreise steigen: Pro Minute Fahrzeiteinsparung mit MIV oder öV steigt der Bodenpreis um durchschnittlich 14 CHF pro m² (interpretiert aus: Statistisches Amt des Kantons Zürich 1999). Die Verkehrsprobleme nehmen nun auch hier zu, und derselbe Prozess beginnt weiter draussen von neuem.
- Die Finanzierungsmechanismen für Verkehrswege (insbesondere im Strassenbau) führen zu unerwünschten Raumeffekten (vgl. Blöchliger 1999). Verkehrsinfrastrukturpolitik wird zu stark mit Regionalpolitik gleichgesetzt und fördert in der Folge die Zersiedelung und Periurbanisierung. Gelder werden suboptimal eingesetzt und fehlen dort, wo sie besonders dringend benötigt werden: nämlich zur Verbesserung der Lebensqualität in den Agglomerationen.

Ein beschwerlicher Weg

Ein Nationalfondsprojekt, wie es diesen Überlegungen zugrunde liegt, soll und darf in weiteren Zeiträumen denken als die Tagespolitik. Die Schlussfolgerungen aus den Postulaten der Nachhaltigkeit haben also mittel- und längerfristigen Cha-

Raumverträgliche Verkehrspolitik

Die von Projekten des NFP 41 vorgeschlagenen Massnahmen tragen mit wenigen Ausnahmen zu einer nachhaltigeren Raumordnung bei. Insbesondere die preislichen Massnahmen (bei räumlich richtiger Umsetzung) und ein leistungsfähigerer öffentlicher Verkehr wirken in Richtung der Ziele der Raumordnung; allerdings lässt sich dadurch zum Beispiel das Siedlungswachstum am Rande der Agglomerationen nicht verhindern. Der allgemeine Trend zu einem jährlich 1.5% höheren Raumverbrauch (geringere Dichte) kann ohne zusätzliche Massnahmen kaum gestoppt werden. Dies ist aus Sicht der Raumordnung die Bilanz aus Trends und vorgeschlagenen Massnahmen aus dem NFP 41.

Nebst einer Konkretisierung des Begriffs «nachhaltige Raumordnung» bietet der Bericht einen breiten Überblick über die Wechselwirkungen zwischen Raumordnung und Verkehr und eine kritische Bilanz der Politik in diesem Spannungsfeld.

Projekt C8 (EDMZ-Nr. 801.686.d);

Kurzfassungen/Bestellungen: www.nfp41.ch

rakter. Es gibt generelle Schlussfolgerungen; solche für die Agglomerationen, und solche für den ländlichen Raum:

a) Generelle Schlussfolgerungen

Es gibt Grundsätze, die für den gesamten schweizerischen Raum gültig sind:

- Das Städtesystem Schweiz ist ein richtiges Konzept, sollte aber klar die Grosszentren und einige ausgewählte andere Zentren in den Mittelpunkt stellen.
- Die Siedlungspolitik muss kleinräumig stärker mit der Verkehrspolitik verknüpft werden:
 - Neueinzonungen und Aufzonungen sollen nur noch im engen Einflussbereich von gut bedienten öV-Haltestellen ermöglicht werden.
 - Finanzierungsbeiträge für neue und bestehende öV-Angebote werden von einer nachhaltigen Raumplanung abhängig gemacht (z.B. Finanzierungsbeiträge in Abhängigkeit von der Flächennutzung).
- Durch eine flexiblere Handhabung der Ausnützungsziffern kann man dem säkularen Ausdünnungstrend begegnen.
- Die Finanzierungsmechanismen für Verkehrsinfrastrukturen insgesamt, insbesondere aber auch im Strassenbau, sind zu überdenken. Die Mittel müssen effizienter eingesetzt werden können. Mit dem neuen Finanzausgleich ist ein erster Anfang gemacht. Es wird aber weitergehende Reformen brauchen,

nicht zuletzt auch in Steuerfragen: Innerhalb der Agglomerationen sollten Steueraufkommen weniger an Standorte gebunden sein.

b) Agglomerationen

Die Agglomerationen werden die Agenda in der Verkehrspolitik (und damit auch in der Raumordnungspolitik) der nächsten Jahre dominieren³. Folgende Schritte drängen sich – nebst den bereits erwähnten – auf:

- Die Agglomerationen sollen nicht mehr nach aussen, sondern nur noch nach innen wachsen.
- In den Agglomerationen sind klare Entwicklungsschwerpunkte an sehr gut erschlossenen öV-Knoten zu schaffen, die Vororte zu städtischen Schwerpunkten werden lassen. Die «Agglo-Peripherie» darf nicht mehr wachsen und nur an besonders günstigen Standorten verdichtet werden.
- Die Grosszentren müssen wieder attraktiver werden: Sie sind umweltmässig (Luft und Lärm) zu sanieren und für Handel, Kultur und Erholung attraktiver zu gestalten.
- Die Agglomerationen sind auch bezüglich Lebensqualität zu sanieren: Attraktive Entwicklungsschwerpunkte, Stadtraumgestaltung, erheblich verminderte «Verkehrsunsicherheit» und starke Förderung des Langsamverkehrs, vor allem um die Entwicklungsschwerpunkte.

- Dies bedingt auch die Lösung der Verkehrsprobleme, vor allem durch den öV. Insbesondere für den stark zunehmenden Tangenzialverkehr müssen öV-Lösungen bereitgestellt werden.

c) Ländliche Räume

Die ländlichen Räume müssen nach und nach eine neue Funktion erhalten. Bisher waren sie «verlängerte Städte». Ein urbaner Lebensstil und Zugang zu städtischer Kultur etc. sollten auch auf dem Lande möglich sein. Mit Infrastrukturausbauten wurden explizite Erreichbarkeitsziele aus ländlichen Räumen in die nächsten Mittel- und Grosszentren realisiert. Diese Ziele müssen überdacht werden. Die Sicherung der Lebensqualität in ländlichen Räumen steht ausser Frage. Aber statt mit möglichst schnellen Verbindungen in die Zentren und möglichst viel Ansiedlung von Arbeitsplätzen und EinwohnerInnen soll diese Sicherung über die Gewährleistung und Entwicklung der vorhandenen Qualitäten und einen ausweiteten Begriff von «Service public» angestrebt werden. Schlüsselpunkt wird die Förderung angepasster Aktivitäten sein.

d) «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»

Die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» (BRP 1996) haben diese Probleme erkannt. Sie geben eine Entwicklung

vor, die dieser Analyse und diesen Zielen weitgehend entspricht. Am unbestimmtesten erscheinen die Aussagen zu den Perspektiven des ländlichen Raumes. Man kann es auch so sagen: In den Agglomerationen sind die Probleme am grössten, im ländlichen Raum am unklarsten. «Nachhaltigkeit ist ein Prozess» (Thierstein und Lambrecht 1998). Paradigmenwechsel brauchen ihre Zeit. Die Beiträge des NFP 41 «Verkehr und Umwelt» liefern eine Menge interessanter Anregungen dazu. □

¹ Trotz der weitgehenden Angleichungen der Lebensstile zwischen Stadt und Land (BM-Bau 2000) können diese Unterschiede z.T. auf unterschiedliche sozioökonomische Zusammensetzungen zurückzuführen sein.

² Nicht alle, aber die meisten Minderungspotenziale setzen hohe Siedlungsdichte voraus.

³ Trotz eines relativ geringen angenommenen Verkehrswachstums von 7% zwischen 1997 und 2010 steigen die Stautunden auf den Autobahnen in und um Zürich um 27% (Tiefbauamt des Kantons Zürich 1999)

Literatur

- Bergmann E.; Nachhaltige Stadtentwicklung, in: BfLR Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3 Bonn 1996
- Blaser Chr. und Redle M., Mehr Mobilität mit weniger Verkehr, in: Baccini P. und Oswald F., Netzstadt, Zürich 1997
- Blöchliger Hj. et al., Finanzierung des Verkehrs von morgen, Projekt D9 im NFP 41 «Verkehr und Umwelt»

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Raumordnungsbericht 2000, Bonn 2000
- Bundesamt für Raumentwicklung, Siedlungstypen und Verkehrsinfrastruktur der Schweiz 1990 und 2020, Infoplan-BRP/L+T 2000, Bern 2000
- Bundesamt für Raumplanung; Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern 1996
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), ExWoSt (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) Informationen 14.11, Bonn Juni 2000
- EBP; Nachhaltigkeit: Indikatoren im Verkehr; Bericht C5 des NFP 41, Bern 1998.
- ECOPLAN; Infrastrukturkosten – Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung, Dossier Nr. 4/00 des Bundesamtes für Raumplanung, Bern 2000, Bern 2000
- Hesse M.; Mobilität und Verkehr in Ostdeutschland (draft), published by the Institute for Regional Development and Structural Planning, Erkner (website www.los.shuttle.de/irs/berichte_5.htm, 2000
- Holz-Rau C.; Siedlungsstrukturen und Verkehr, Materialien zur Raumentwicklung, BD84; Bonn 1997
- Institut cultur prospectiv, Die Chancen soziokultureller Innovation für Neuansätze im Freizeitverkehr, Projekt A5 im NFP 41 «Verkehr und Umwelt», Bern 1999
- Keating M., Agenda für eine nachhaltige Entwicklung, Genf 1993, 2. Auflage BUWAL 1998
- Kuster J., Meier H.R.; Siedlungsraum Schweiz, Struktur und räumliche Entwicklung, Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), Bern 2000
- Kutter E.; Verkehrsintegrierende räumliche Planungsinstrumente, Materialien zur Raumentwicklung 40; Bonn 1991
- Metron AG, Bedürfnisabklärung für zusätzliche Haltestellen auf dem aargauischen Abschnitt der Bremgarten-Dietikon-Bahn, Windisch 1991
- Metron AG, Bedürfnisabklärungen für zusätzliche Haltestellen auf dem aargauischen Abschnitt der Seetalbahn, Windisch 1989
- Metron AG, Wechselwirkungen Verkehr/Raumordnung, Bericht C8 des NFP41 «Verkehr und Umwelt», Bern 2000
- Peers J.; The Effect of Neotraditional Neighbourhood Design on Travel Characteristics, Mskr. 1992
- Schleicher-Tappeser R.; Regulative Ideen nachhaltigen Wirtschaftens, 15 Jahre IÖW und VÖW, Tagung vom 19./20.10.2000 in Berlin, Berlin 2000
- Statistisches Amt des Kantons Zürich, Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 2, Juli 1999, Zürich 1999
- Thierstein A. und Lambrecht M.; Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz; Bern 1998
- Tiefbauamt des Kantons Zürich, Überprüfung des Nationalstrassennetzes im Kanton Zürich, J+G Kilchberg, Januar 1999

Raumverträglichkeits- oder Nachhaltigkeitsprüfung?

Die bestehenden Beurteilungs- und Prüfverfahren für verkehrspolitische Projekte und Strategien könnten mit geringfügigen Anpassungen einfacher und wirksamer gemacht werden:

Für Grossprojekte müsste die «Zweckmässigkeitsprüfung» (ZMP) rechtlich und methodisch besser verankert werden und die bisherige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) der ersten Stufe sollte zu einem Beitrag an die ZMP werden. Für Strategien und politische Programme sollte das bestehende Instrument der «Konzepte und Sachpläne» über über die räumlichen Fragen hinaus ausgeweitet werden. Alle Instrumente sollten möglichst einheitliche Nachhaltigkeitskriterien verwenden.

Eine möglichst frühzeitige und stufengerechte Beurteilung der Nachhaltigkeit würde die Verfahren vereinfachen. Für die «Nachhaltigkeitsprüfung» braucht es somit kein neues Instrument, sondern nur eine Anpassung des bestehenden Instrumentariums.

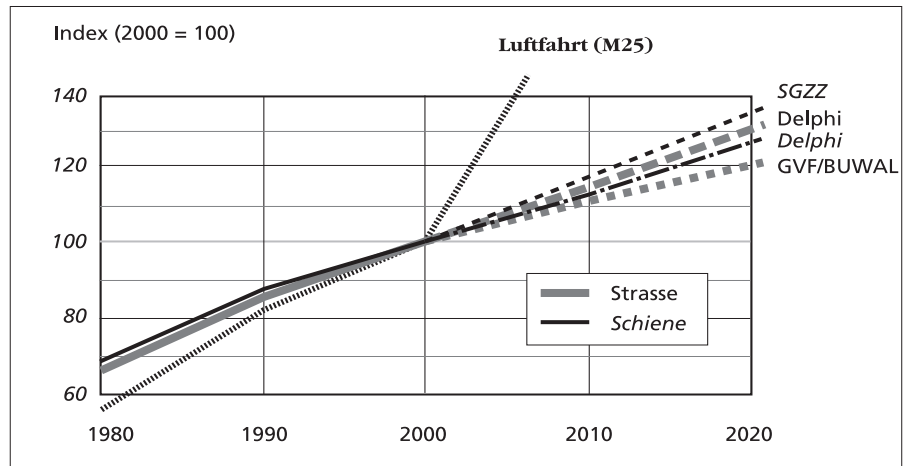
Projekt C6 (EDMZ-Nr. 801.654.d);

Kurzfassungen/Bestellungen: www.nfp41.ch

Verkehr und Raumordnung aus der Sicht des Verkehrs

■ Dr. Christian Küng, Chef der Abteilung Verkehrscoordination im Bundesamt für Raumentwicklung, Bern

Nach der Strategie des UVEK soll der Verkehr nicht zu Lasten der Umwelt unbeschränkt zunehmen. Dabei sind bisher Verlagerungsstrategien (von der Strasse auf die Schiene) im Vordergrund gestanden. Mit der besseren Abstimmung von Verkehr und Raumplanung können künftig vermehrt auch Vermeidungsstrategien (Fördern von kurzen Wegen) zum Zug kommen. Künftig sollen Entscheide über grosse Verkehrsinvestitionen von der Raumplanung nicht nur nachvollzogen, sondern vorbestimmt werden. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Agglomerationsverkehr, wo eine Expertengruppe unter Leitung von Ständerat Bieri Vorschläge erarbeitet hat.



Grafik 1: Wachstumszahlen und -prognosen im Personenverkehr

Ausgangslage: Wachstum ohne Ende?

Der Verkehr ist in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz unaufhaltsam gewachsen. Zwischen 1970 und 1995 wurden folgende Verkehrszunahmen verzeichnet (Verkehr gestern heute morgen, UVEK/GVF 1998):

- Personenkilometer: plus 66 Prozent,
- Tonnenkilometer (Güterverkehr): plus 70 Prozent.

Im erwähnten Zeitraum ist der Anteil der Schiene beim Personenverkehr von 16 auf 13 Prozent und beim Güterverkehr sogar von 53 auf 38 Prozent zurückgegangen.

Auch in Zukunft müssen wir mit weiteren Zunahmen rechnen. Dies zeigen die Szenarien zur Entwicklung des Personenverkehrs bis 2020, umgesetzt in der Grafik 1.

Diese Entwicklungen sind beunruhigend, ihre negativen Auswirkungen (Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt etc.) bekannt. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen.

- Die Daten für 1980 und 1990 stammen aus der Schweizerischen Verkehrsstatistik 1996/2000
- SGZZ - St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung, Die Zukunft des Verkehrs in der Schweiz, GVF Bericht 2/95
- Delphi: Delphi-Umfrage. Zukunft des Verkehrs in der Schweiz. GVF-Auftrag Nr. 321, April 2000.
- GVF/BUWAL: Daten des Dienstes für Gesamtverkehrsfragen (jetzt Abt. Verkehrscoordination im ARE), publiziert in: Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1950-2020 Nachtrag 2000. BUWAL SRU-255-TD; im Güterverkehr basierend auf ECOPLAN (1999), Die verkehrlichen Auswirkungen des bilateralen Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den Strassen- und Schienengüterverkehr, GVF-Bericht 2/99
- M25: Kaufmann, Meier, Ott; Luftverkehr, eine wachsende Herausforderung für die Umwelt, NFP 41, 2000

Departementsstrategie: Nachhaltige Mobilität

In der Strategie des UVEK vom Dezember 1999 (www.uvek.admin.ch), welche unter dem Leitstern der nachhaltigen Entwicklung steht, werden mit Bezug auf den Verkehr u.a. folgende Ziele festgehalten:

- Das UVEK möchte dazu beitragen, dass die Mobilität nicht zu Lasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt.

Im Bereich der koordinierten Verkehrspolitik sollen die einzelnen Verkehrsträger (Strasse, Schiene, Luft) nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden. Raumordnungspolitik und Verkehrspolitik sind aufeinander abzustimmen.

- Das UVEK setzt sich ausserdem dafür ein, den Anteil des öffentlichen Verkehrs sowie des Fussgänger- und Veloverkehrs am Gesamtverkehr zu erhöhen, nicht zuletzt auch im Freizeitverkehr.

Umsetzung: Verkehr verlagern...

Die Umsetzung dieser Ziele erfolgt in verschiedenen Stossrichtungen mit unterschiedlichen Wirkungen: So kann im Bereich der koordinierten Verkehrspolitik wohl am meisten durch *Verlagerungsstrategien* erreicht werden. Dies etwa durch die Verlagerung von motorisiertem Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr (Bahn 2000 statt weiterer Ausbau des Nationalstrassennetzes, NEAT und Rollende Autobahn statt einer zweiten Röhre am Gotthard, Eisenbahnan-schlüsse der Flughäfen statt weiterer Parkhäuser etc.). Im Zusammenhang mit der zweiten Etappe Bahn 2000 gibt es Überlegungen, wonach die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate beim öffentlichen Verkehr verdoppelt und beim Strassenverkehr halbiert werden soll. Im internationalen Verkehr sind hochwertige Eisenbahnverbindungen (Hochgeschwindigkeitszüge, kombinierter Verkehr) umweltfreundliche und raumsparende Alternativen zum Ausbau von Flughäfen und Autobahnen.

Damit die einzelnen Verkehrsträger tatsächlich nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt werden können, müssen zuerst gleich lange Spiesse geschaffen werden, speziell zwischen Strasse und

Schiene. Zu dieser Zielsetzung trägt bisher insbesondere die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) bei. Weitere preisliche Massnahmen, wie etwa die Verbilligung der Trassenpreise bei den Eisenbahnen, unterstützen diese Stossrichtung. Wichtig sind überdies weitere Produktivitätsfortschritte bei den Bahnen, welche sich aufgrund der Bahnreform und der besseren Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus realisieren lassen.

...und Verkehr vermeiden

Die Verlagerung kann durch eine bessere Abstimmung zwischen Raumplanung und Verkehr wirksam ergänzt werden. Daraus ergibt sich zusätzlich die Chance, künftigen Verkehr zu *vermeiden*. So lassen sich durch die Raumplanung etwa die Siedlungsstrukturen verdichten und die Nutzungsdurchmischung optimieren, oder es können Standorte besser mit dem öffentlichen Verkehr verknüpft werden. Verdichtete Siedlungen sind für die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr attraktiver. Hier lohnt es sich denn auch am meisten, das Angebot des öffentlichen Verkehrs auszubauen, was sich wiederum positiv auf die Siedlungsentwicklung auswirkt (Entwicklungsschwerpunk-

Das Gute liegt so nah

Die Siedlungen wachsen am Rand der Agglomerationen, die Verkehrswege werden länger, und deshalb (oder: trotzdem) setzt die Verkehrspolitik grosse Hoffnungen in die Raumordnungspolitik. Diese Broschüre bietet einen leicht lesbaren Überblick über wichtige Tendenzen und Auswirkungen der Siedlungsentwicklungen.

Sie zeigt Möglichkeiten, wie die Siedlungs- und die Verkehrsentwicklungen besser aufeinander abgestimmt werden könnten, zum Beispiel durch die Siedlungsentwicklung nach innen sowie durch Entwicklungsschwerpunkte an Bahnknoten. Unter anderem wird das Beispiel des Kantons Bern erläutert.

Die Autorin macht Anregungen, wie die Raumplanung des Bundes und der Kantone aktiver werden könnte, um so längerfristige Siedlungsstrukturen der kurzen Wege und damit eine nachhaltigere Mobilität zu fördern.

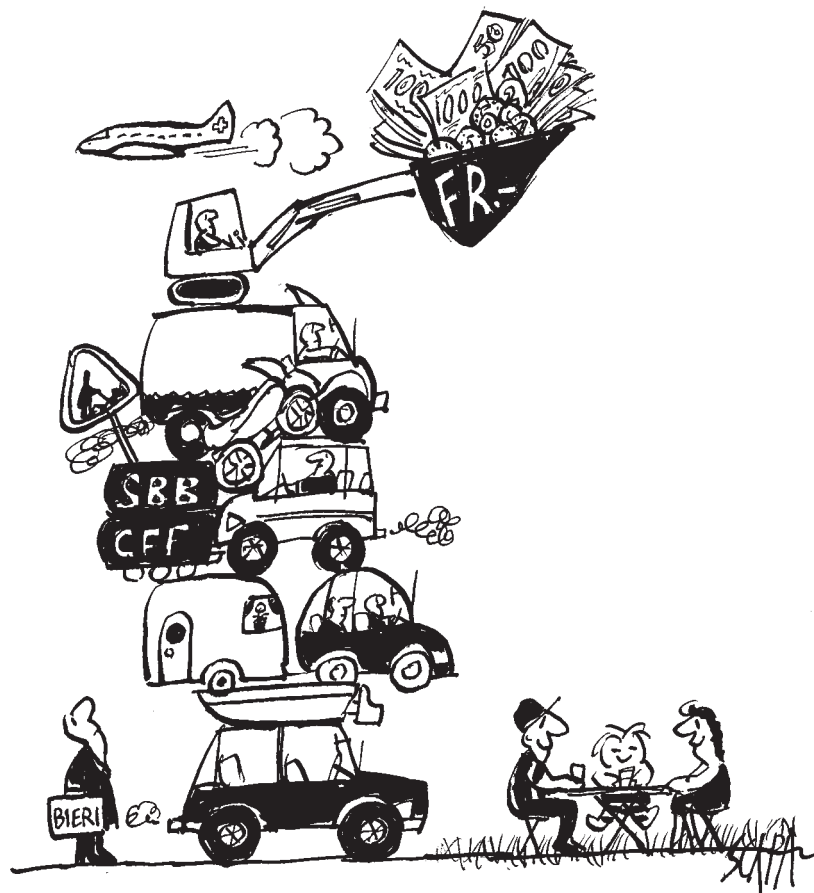
Broschüre M22 (EDMZ Nr. 801.668.d), Kurzfassung/Bestellungen: www.nfp41.ch



Ambitiöse Strategie «Verlagerung»: Bahn 2000 statt weiterer Ausbau des Nationalstrassennetzes

te). Besser durchmischte Siedlungen führen zu kürzeren Wegen. Andererseits sollten Siedlungsgebiete ohne Anschluss an den öffentlichen Verkehr grundsätzlich nicht mehr weiter ausgebaut werden. Weiter sollen Erschliessungskosten vermehrt nach dem Verursacherprinzip finanziert werden; dies gilt speziell für grosse Verkehrsverursacher, wie etwa Freizeitparks oder Einkaufszentren.

Bisher haben grosse Verkehrsinvestitionen häufig raumplanerische Entscheide vorweggenommen. Die Raumplanung hat hier lediglich eine Art Nachvollzug durchgeführt (Lendi, Verkehr und Recht, Zürich 1998, S. 48). Hier braucht es einen Paradigmenwechsel, wonach die Reihenfolge umgekehrt wird. Das heisst: Inskünftig sollen zuerst die raumplanerischen Entscheide gefällt werden. Die Entscheide über grosse Verkehrsinvestitio-



nen sind danach mit den raumplanerischen Entscheiden abzustimmen.

In einer kürzlich erschienenen Studie (NFP 41, C8, «Verkehr und Raumordnung», vgl. auch den Artikel von Peter Marti in diesem Heft) wird darauf hingewiesen, dass sich vor allem im Agglomerationsbereich Synergien zwischen Verkehr und Raumordnung erfolgversprechend realisieren lassen. In diesem Bereich ist das ARE denn auch schon an der Arbeit:

Agglomerationsverkehr: Neue Finanzierungslösungen

Rund 70 Prozent der schweizerischen Bevölkerung lebt in Agglomerationen. In den letzten Jahrzehnten hat die Bevölkerung der Kernstädte laufend abgenommen. Die starke Automobilisierung und der Drang «ins Grüne» haben die Agglomerationsgürtel wachsen lassen. Die Distanzen zwischen dem Wohn- und Arbeitsort haben in der Folge zugenommen. Der Verkehr ist deshalb in den Agglomeratio-

nen stark angewachsen. Bei diesem Wachstum konnte der öffentliche Verkehr (u.a. aus finanziellen Gründen) im Allgemeinen zu wenig mithalten. Das Resultat ist eine zunehmende Überlastung der Strassen in den Agglomerationen. In dieser Situation ist ein stärkeres Engagement des Bundes unbedingt erforderlich. Dies gilt speziell in finanzieller Hinsicht.

Die vom ARE begleitete «Experten-Gruppe Bieri» wird am 29. Mai dieses Jahres ihren Bericht vorlegen. Dieser wird sich insbesondere auf eine verbesserte Finanzierung des Agglomerationsverkehrs konzentrieren. Ohne die detaillierten Vorschläge der Experten vorweg zu nehmen, können deshalb Finanzierungslösungen erwartet werden, die zu einer Entlastung der Strassen beitragen sollen. Dies dürfte sich u.a. durch bessere Angebote beim öffentlichen Verkehr in den Agglomerationen (S-Bahnen) bewerkstelligen lassen. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs soll weiterhin gesteigert werden. Die Arbeitsgruppe wird das Engagement des Bundes in den Agglomerationen auftragsgemäss mit den Entwicklungen beim Neuen Finanzausgleich und beim Projekt Bahn 2000, 2. Etappe, abstimmen sowie die Beitragsleistungen des

Bundes mit Bedingungen verknüpfen. Zu diesen Bedingungen werden auch raum- und verkehrsplanerische Aspekte gehören. Dadurch sollen Anreize geschaffen werden, um die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationsgemeinden und mit Projekten des Bundes zu verbessern. Schliesslich soll der Weg für gesamtheitliche und zukunftsweisende Lösungen geebnet werden.

Weitere Schritte zur nachhaltigen Raumentwicklung

Mit der Zusammenfügung der Raumplanung und der Verkehrskoordination im ARE ist ein erster wichtiger Schritt getan worden, der bereits erste Erfolge zeigt. Ich hoffe, dass sich auch in den Kantonen und Gemeinden aus der alten Einsicht, dass Koordination Not tut, eine engere Zusammenarbeit entwickelt: zugunsten der Verkehrsvermeidung, der Verkehrsverlagerung, der effizienten und schonenden Raumnutzung und letztlich einer nachhaltigen Raumentwicklung. □