



Bernd Scholl

Der Beitrag der Agglomerationsprogramme für Entwicklungen im Großraum Zürich

Ausgangslage und Herausforderungen



Der Großraum Zürich ist einer von sieben Großregionen der Schweiz. 1,5 Mio. Menschen leben hier und damit etwas weniger als ein Fünftel der Schweizer Gesamtbevölkerung von derzeit 8,5 Mio. Der Großraum umfasst das Gebiet des Kanton Zürich und gehört mit seinen ca. 1 Mio. Beschäftigten (entspricht knapp 800 Tsd. Vollzeitäquivalenten) zu den starken Wirtschaftsmotoren der Schweiz. Als global aufgestellter Standort der Finanz- und Versicherungsbranche, namhaften Universitäten und der ETH Zürich übt der Großraum, und hier vor allem die Stadt Zürich mit ihren 400.000 Einwohnern, eine starke Anziehungskraft aus.

Die zentrale Lage in Europa, die sehr gute Anbindung an das internationale Autobahn- und Eisenbahnnetz sowie der größte Landesflughafen mit – im Vergleich zu seiner Größe – überdurchschnittlich vielen Interkontinentalverbindungen ermöglicht eine intensive internationale und globale Vernetzung. Die räumliche Nähe von Wirtschaft und Wissenschaft, aber auch die immer noch hoch rangierende Lebensqualität mit vielen attraktiven Landschaften in Stadtnähe, dem See und namentlich die Stadt Zürich mit ihren vielfältigen und hochstehenden kulturellen Angeboten, tragen zur dynamischen Entwicklung des Großraums bei. In den nächsten 20 Jahren wird mit einem jährlichen Wachstum der Bevölkerung von etwa 1% gerechnet. Dies bedeutet einen Zuwachs der Bevölkerung bis 2040 von ungefähr 300.000 Einwohnern. Auch mit einer weiteren Zunahme der Beschäftigten wird gerechnet.

Treffen die Prognosen ein, wird das Wachstum den Großraum und alle staatlichen Ebenen vor große Herausforderungen stellen. Mit an vorderster Stelle rangiert die Herausforderung, genügend Wohnraum für die weniger finanzkräftigen Bevölkerungsschichten bereitzustellen. Anders als in vielen anderen Großregionen in der Schweiz und vor allem in den Großstädten europäischer Nachbarländer hat der genossenschaftliche Wohnungsbau große Bedeutung. Knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes (ca. 53.000 Wohnungen) in der Stadt Zürich gehören dem nicht gewinnorientierten Wohnungsbau an (Streit 2019). Vor dem Hintergrund steigender Mieten, vor allem in der Stadt Zürich, hat die Stadtbevölkerung bereits 2011 entschieden, dass dieser Anteil bis 2050 auf ein Drittel gesteigert werden muss. Die Aufgabe wird noch herausfordernder, weil der benötigte Zuwachs im Wohnbereich durch „Siedlungsentwicklung nach innen“ erreicht werden muss,

wie es die von der Schweizer Bevölkerung 2013 genehmigte Revision des Raumplanungsgesetzes verlangt. Bauen auf der „grünen Wiese“ wird damit zur Ausnahme. Ebenso müssen Erweiterungen der sozialen Infrastrukturen, wie Schulen und Kindergärten, dieser grundsätzlichen raumplanerischen Stoßrichtung folgen.

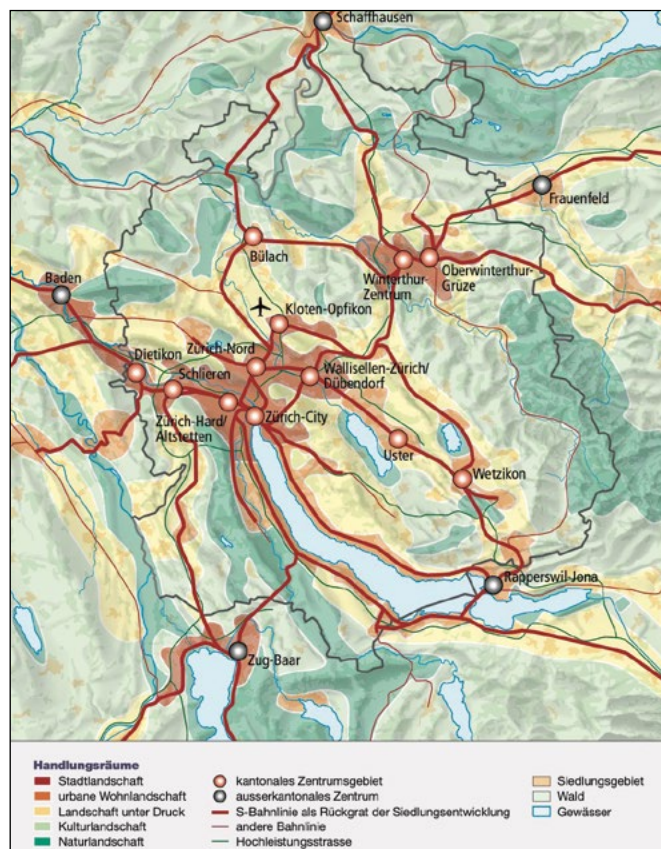


Abb. 1: Kantonales Raumordnungskonzept (Quelle: Kanton Zürich 2017a)

Der Kanton Zürich verfügt, wie alle anderen Schweizer Kantone auch, mit der „kantonalen Richtplanung“ über ein wirksames, gesetzlich verankertes formelles Planungsinstrument, um der Grundausrichtung Geltung zu verschaffen. Im kantonalen Richtplan wurde zudem festgelegt, dass 80% des Bevölkerungszuwachses in den durch leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel gut und sehr gut erschlossenen Räumen zu erfolgen hat. Die damit verbundene Verdichtung des Bestandes stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen und erfordert informelle Ergänzungen im Vorfeld formeller Verfahren. Solche informellen Ergänzungen, wie z.B. Testplanungen, Ideenkonkurrenzen und Wettbewerbsverfahren haben in der Schweiz eine lange Tradition (Scholl 2011).

Die Glatttal- und die Limmattalbahn: Beispiele integrierter Raum- und Verkehrsentwicklung

Besondere Herausforderungen stellen sich für die Bewältigung der zukünftigen Mobilität in allen Großregionen der Schweiz, insbesondere im Großraum Zürich, der am dynamischsten wachsenden Region der Schweiz. Zwar verfügen der Großraum und die Stadt Zürich über ein sehr gut ausgebautes öffentliches Verkehrssystem, aber besonders die Transiträume, wie das Limmattal und das Glatttal, würden den Verkehrszuwachs ohne zusätzliche Anstrengungen nicht bewältigen können. Beide Talräume sind zudem Hauptzugangs- und damit auch stark belastete Transiträume zur Stadt Zürich und der Flughafenregion. Gleichzeitig sind sie aber auch Lebens- und Wirtschaftsraum für ein Drittel der Gesamtbevölkerung des Großraums. Das überdurchschnittliche Wachstum kann nur durch zusätzliche Ergänzungen des öffentlichen Verkehrs bewältigt werden. Im Glatttal kam deshalb bereits Mitte der neunziger Jahre die Idee auf, durch einen sogenannten Mittelverteiler, ein meterspuriges Tram, das seit Anfang der achtziger Jahre bestehende S-Bahn-System des Großraums zu ergänzen. Die Glatttalbahn wurde so konzipiert, dass zu transformierende Siedlungsgebiete der Flughafenregion bestmöglich, und weitgehend mit Eigentrasse, erschlossen werden können, um so einen großen Teil des zukünftigen Mehrverkehrs übernehmen zu können. Die Linie verknüpft seit Ende 2006 u.a. den Hauptbahnhof Zürich via Oerlikon mit dem Flughafen und sorgt so auch dafür, dass in wichtigen städtischen und regionalen Gebieten, wie zum Beispiel dem Hochschulquartier oder eben dem Glatttal, direkte Verbindungen mit hoher Frequenz (tagsüber im 7,5-Minuten-Takt) zum Flughafen bestehen. Im Limmattal wurde ein Mittelverteiler seit Mitte der 2000er Jahre erwogen und dann als etappierbares Schlüsselprojekt in die Agglomerationsprogramme des Kantons aufgenommen (Kanton Zürich 2017b).

Die Führung des 13,4 km langen meterspurigen Trams erfolgt vorwiegend durch bestehende Siedlungsgebiete und soll durch die verbesserte Erschließung zur erwünschten Nutzungsintensivierung beitragen. Schon im Vorgriff der Inbetriebnahme der Limmattalbahn wurden erhebliche Investitionen baulicher Er-

neuerung im Korridor getätigt oder befinden sich in Planung. Die Limmattalbahn wird damit zu einem regelrechten Treiber der inneren Erneuerung, Ergänzung und Ausgestaltung des Siedlungsbestandes. Für die Realisierung werden insgesamt 755 Mio. CHF aufgewendet. Davon trägt der Bund ein Drittel, der Kanton Zürich die Hälfte und der Kanton Aargau ein Sechstel.

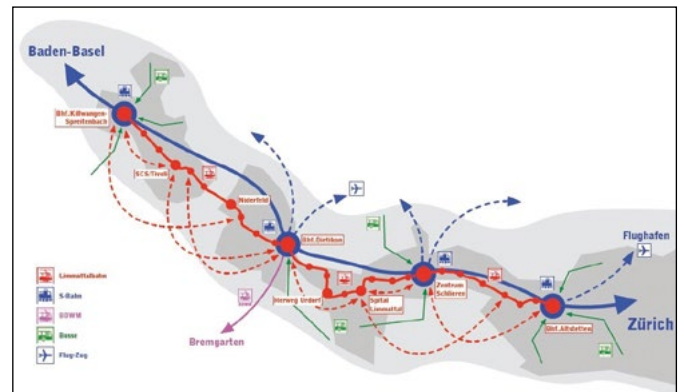


Abb. 2: Die Limmattalbahn (Quelle: Limmattalbahn.ch)

Die Limmattalbahn ist in einer ersten Etappe seit Juni 2019 in Betrieb. Die zweite Etappe, die von Schlieren nach Killwangen-Spreitenbach im Kanton Aargau führt, soll 2022 ihren Betrieb aufnehmen. Eine dritte Etappe bis Baden, ebenfalls im Kanton Aargau, ist in Planung.

Während die Glatttalbahn noch überwiegend mit Mitteln des Kantons (ca. 550 Mio. CHF) finanziert werden konnte, wäre die Kantonsgrenzen überschreitende Limmattalbahn ohne Förderung vermutlich nicht, oder zumindest nicht so schnell, realisiert worden. Das Förderinstrument wurde seinerzeit vom Bundesamt für Raumentwicklung initiiert. Um die Intention des Förderinstrumentes besser verstehen zu können, ist ein kurzer Exkurs zur Bedeutung der Raumplanung in der Schweiz hilfreich.

Die Bedeutung der Raumplanung

Anders als in vielen europäischen Ländern genießt die Raumplanung einen hohen Stellenwert, was auch in einem Verfassungsartikel seinen Ausdruck findet. Nur knapp 30% der Gesamtfläche der Schweiz von 41.000 km² (im Vergleich zu Deutschland 357 Tsd. km²) sind grundsätzlich besiedelbar (inklusive der Flächen für landwirtschaftliche Nutzung und Freiflächen für Erholung). Die knappen Landflächen für Besiedlung sind ein Grund der Sensibilität für den häuslicher Umgang, wie er dann im Raumplanungsgesetz von 1979 postuliert wurde. Doch Anspruch und Wirklichkeit klapften immer weiter auseinander. Die in den Vollzug des Raumplanungsgesetzes (RPG) gesetzten Erwartungen wurden nicht immer erfüllt. Die voranschreitende Zersiedelung des Landes wurde schließlich durch eine zur Abstimmung kommende Landschaftsinitiative, die 2006 eingereicht worden war, zu einem Top-Thema der öffentlichen politischen Diskussion und hat Erfolge und Misserfolge der Raumplanung in das öffentliche Scheinwerferlicht gerückt.



Abb. 3: Das Limmattal – Raum von nationaler Bedeutung (Quelle: ETH Zürich 2013)

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat die Revision des Raumplanungsgesetzes 2013 angenommen. Kern der Gesetzesrevision ist die Konzentration der Siedlungsentwicklung nach innen, also die Ausnutzung der inneren Reserven, bevor Flächen der „grünen Wiese“, meist wertvolle Kulturlandflächen, für Siedlungszwecke mit ihren negativen Folgeerscheinungen eingezont werden. Gelänge dies, wäre es auch ein Beitrag zur Energieeffizienz, denn kompaktere Siedlungen verbrauchen viel weniger Energie. Wir rechnen mit einem Einsparpotenzial bis zu 30%, beispielsweise infolge des möglichen höheren Anteils öffentlichen Verkehrs, der etwas dichteren Bauweise und dem insgesamt geringen Siedlungsflächenverbrauch und damit auch geringeren Wohnflächenzuwachs, der beheizt oder gekühlt werden muss (Hollenstein 2019).

Doch auch mit der Revision des Raumplanungsgesetzes ist eine zweite wichtige Forderung, nämlich die wirksame Abstimmung raumbedeutsamer Vorhaben durch integrative Konzepte und Projekte, namentlich im Verkehrsbereich, noch nicht erfüllt. Raum- und Verkehrsentwicklung sind bekanntlich zwei Seiten derselben Medaille. Dennoch ist sektoral geprägtes Handeln und Entscheiden, auch in der Schweiz, weit verbreitet. Aus diesem Grunde reifte im damaligen Bundesamt für Raumplanung (heute Bundesamt für Raumentwicklung) Ende der neunziger Jahre der Gedanke, durch den goldenen Zügel (sprich Subventionsbeiträge) die vom Gesetz geforderte Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten durch Bundesbeiträge in den dichter besiedelten Gebieten, den Agglomerationen, zu unterstützen. Die Federführung für die Einführung

und die Vorbereitung der Vergabe der nicht unerheblichen Mittel wurde deshalb auch dem für die Raumentwicklung zuständigen Bundesamt übertragen.

Der Beitrag der Agglomerationsprogramme zur abgestimmten räumlichen Entwicklung

Seit 2007 beteiligt sich die Eidgenossenschaft mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV), wie es in der entsprechenden Verordnung des Bundes heißt, finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Zentrale Motivation ist es, die Entwicklung von Siedlungen, des Verkehrs und zunehmend auch der Landschaft und Freiräume, möglichst wirkungsvoll auf-

einander abzustimmen. Damit erhielt die Raumplanung die Möglichkeit, mit größeren finanziellen Mitteln die Zusammenarbeit im Sinne einer integrierten Raumentwicklung zu stimulieren. Der „Dörfer-“ und auch der „Kantönligeist“ sollen durch nachhaltige grenzüberschreitende Projekte überwunden und fachübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden. Grundlage für die Genehmigung der Beiträge, die bis 40% der Realisierungskosten finanzieren, sind Agglomerationskonzepte, deren Schlüssigkeit die Investitionen in besondere Verkehrsprojekte rechtfertigen soll. In einem im Vorhinein mit den Kantonen demokratisch abgestimmten Prozess werden die Kriterien für die Auswahl der Projekte festgelegt.

„Aggloprogramme“, wie sie im Planerjargon genannt werden, verhelfen Städten und Gemeinden in den Schweizer Agglomerationen beim Realisieren anspruchsvoller Schlüsselprojekte. Diese betreffen beispielsweise die Gestaltung öffentlicher Räume und des Straßenverkehrs, neue Angebote (inkl. verstärkter Elektrifizierung) im schienengebundenen öffentlichen Verkehr (z.B. Trams) und Beiträge von Bahnhöfen zur Aufwertung als multimodale Drehscheiben, aber auch Investitionen zur Steigerung des Langsamverkehrs, namentlich dem Ausbau von Rad- und Fußverkehrsnetzen. Welche Gemeinde sich in einer Agglomeration befindet und damit in den Genuss von Beiträgen kommt und welche nicht, wird auf Grund von im Vorhinein festgelegten Kriterien ermittelt (Städteverband 2016).

Seither wurden in den Schweizer Aggloprogrammen der 1. und 2. Generation circa 6 Mrd. CHF verpflichtet. In Umset-



zung befinden sich Projekte im Umfang von weiteren 2 Mrd. CHF. Mittlerweile ist die 4. Generation dieser Programme in Vorbereitung. Die Mittel des Programms werden aus dem Nationalstraßen- und Agglomerationsfonds (NAF) entnommen, der jährlich etwa mit 2 Mrd. CHF dotiert ist. Zusätzlich steht der Bahninfrastrukturfonds zur Verfügung (BIF), der ebenfalls circa 2 Mrd. CHF pro Jahr (im Mittel) bereithält. Mit diesem Fonds erfolgt die Finanzierung von Betrieb und Unterhalt, Erneuerung und Modernisierung sowie des weiteren Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur seit dem 1. Januar 2016.

Mit dem Programm werden insbesondere auch kantonsübergreifende Aggloprogramme in sogenannten „funktionalen Räumen“ gefördert, wohl wissend, dass auch in der Schweiz grenzüberschreitende Abstimmungen die Zuständigen vor besondere Herausforderungen stellen. Insbesondere die Limmattalbahnhof ist dafür ein prägnantes Beispiel.

Ausblick

Die Agglomerationsprogramme sind aufgrund einer Volksabstimmung 2017 zum NAF bis 2028 finanziert. Damit entsteht die bei längerfristigen Planungen so wichtige Planungs- und Realisierungssicherheit, wie sie in der Schweiz, auch dank der direkten Demokratie, bei der Finanzierung von umfangreichen Projekten üblich ist. Wir gehen davon aus, dass damit verbundene Investitionen – namentlich in den schienegebundenen Verkehr, dem strategischen Rückgrat der Raumentwicklung Schweiz – die vom Gesetz und der Bevölkerung geforderte Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt. Besonderes Augenmerk verdient dabei das sogenannte Schweizer Mittelland, das vom Genfer See zum Bodensee reicht und den Hauptlebensraum der Schweizer Bevölkerung mit ca. 6 Mio. Einwohnern darstellt. Hier sind auch zwei Drittel der schon eingezonten Siedlungsflächenreserven zu finden (Grams 2017). Insofern steht der Großraum Zürich exemplarisch für viele andere sich dynamisch entwickelnde Räume, etwa dem Siedlungsbogen Genf–Lausanne, dem Raum Basel oder der Hauptstadtregion Bern.

Bahnhöfe und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sind dabei Kristallisationspunkte der Siedlungsentwicklung nach innen (Soltaniehha 2019). Die Verkehrsunternehmungen der Schweiz stellen sich darauf ein, indem bereits heute über Angebotskonzepte für die Zeiträume nach 2040 nachgedacht wird. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung besonders wichtiger Bahnhöfe zu multimodalen Verkehrsdrehscheiben, wohl wissend, dass Verkehrsflächen in den dicht besiedelten städtischen Gebieten nicht ausgeweitet werden können und damit eine weitere Steigerung des motorisierten Individualverkehrs (auch des elektrischen und des selbstfahrenden) begrenzt ist. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs in dicht besiedelten Gebieten ist für eine arbeitsteilige, prosperierende und dem Zusammenhalt aller Bevölkerungsteile verpflichtende Gesellschaft von strategischer Bedeutung. Die Schweizerische Direktdemokratie ist dafür, wie auch in der Vergangenheit,

ein wichtiger Garant. Abstimmungen der letzten Jahrzehnte belegen, dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs als bedeutsamer Teil der Mobilität und einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen wird.

Prof. em. Dr. Bernd Scholl

MitInhaber von Scholl+Signer, Planungsbüro für Stadt- und Regionalplanung, Zürich; von 2006 bis 2018 Professor für Raumentwicklung, ETH Zürich

Quellen:

ETHZ (2013): Empfehlungen des Begleitgremiums: Langfristperspektiven der Raumentwicklung Limmattal. IRL, Professur für Raumentwicklung ETH Zürich.

Grams, Anita (2017): Spielräume für Dichte. Der Innenentwicklungskompass als problemorientierte Methode für Verdichtung in kleinen und mittleren Gemeinden. Dissertation. VdF. Zürich.

Hollenstein, Karin (2019): Energieeffiziente Siedlungsentwicklung. Einfluss der Siedlungsentwicklung auf den Energieverbrauch und Handlungsempfehlungen für eine energieeffizientere Siedlungsentwicklung am Beispiel der Schweiz. Dissertation ETH Zürich.

Kanton Zürich (2017a): Raumplanungsbericht 2017. Amt für Raumentwicklung, Zürich.

Kanton Zürich (2017b): Agglomerationsprogramme der 3. Generation. Broschüre des Amtes für Verkehr des Kantons Zürich.

Limmattalbahnhof.ch

Scholl, Bernd (2011): Die Methode der Testplanung. Exemplarische Veranschaulichung für die Auswahl und den Einsatz von Methoden in Klärungsprozessen. In: Grundriss der Raumentwicklung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover.

Soltaniehha, Mahdokth (2019): Railway-Oriented Spatial Development. Dissertation ETH Zürich.

Schweizerischer Städteverband (2016): Bericht „Agglomerationsprogramme: Bilanz und Perspektiven“ des Schweizerischen Städteverbands (August 2016). Online abrufbar unter: <http://staedteverband.ch/de/Info/Dokumentation/Berichte>.

Streit, Roman (2019): Gemeinnütziger Wohnungsbau und Innenentwicklung. Raumplanerische Bedeutung und Zukunftsperspektiven des nicht gewinnorientierten Siedlungsbestandes in der Schweiz. Dissertation ETH Zürich.