Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen



Arealentwicklung und Bahnzugang

Prozessuale und finanzielle Aspekte einer stärkeren Integration der beiden Themenfelder

Dr. Kristina Zumbusch, Malena Haenni Emmenegger,
Dr. Roland Scherer, Dr. Andreas Wittmer

Januar 2016

© 2016 IMP-HSG

Förderung im Rahmen des SBB-Forschungsfonds.
Januar bis Dezember 2015.

Bearbeitung durch

Dr. Kristina Zumbusch
Malena Haenni Emmenegger

Dr. Roland Scherer
Dr. Andreas Wittmer

Kontaktadresse:
Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG
Universität St.Gallen
Dufourstrasse 40a
CH - 9000 St.Gallen
Tel.: +41 71 224 2525
Fax: +41 71 224 2536
Email: kristina.zumbusch@unisg.ch
www.imp.unisg.ch

Titelbild: © M. Haenni Emmenegger, Bern Wankdorf 2015.

Obwohl aus Gründen der Lesbarkeit im Text die männliche Form gewählt wurde, beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

© 2016 IMP-HSG

Executive Summary

Die Schweiz wächst. Um dieses Wachstum nachhaltig stemmen zu können, wird Innenverdichtung im Sinne einer Bebauung innerhalb eines vorhandenen Siedlungsverbundes zum neuen Paradigma. Hierbei werden gut erschlossene Areale, in fussläufiger Entfernung eines Bahnhofs verstärkt entwickelt. Die Entwicklungsdynamiken im Inneren eines bestehenden Siedlungsverbundes erhöhen jedoch die Auslastung der dort bereits bestehenden Infrastruktur. So entstehen auch bei vielen Bahnhöfen, die im Umfeld solcher Entwicklungsgebiete liegen, Kapazitätsengpässe, die kostenintensive Ausbauten erfordern. Die vorliegende Studie, die im Rahmen eines SBB-Forschungsfondsprojektes im Laufe des Jahres 2015 bearbeitet wurde, geht dem Zusammenhang zwischen Arealentwicklungen und Ausbaunotwendigkeiten der erschliessenden Bahnhöfe nach. Hierfür wurden neben Literaturstudien und explorativen Interviews fünf Fallbeispiele vertieft analysiert und entsprechende Schlussfolgerungen im Rahmen einer Online-Umfrage in einem breiten Kreis reflektiert.

Zu den Fallbeispielen zählen Bern Wankdorf, Lancy-Pont-Rouge, Luzern Rösslimatt, Prilly-Malley und Zürich Hardbrücke. Diese illustrieren unterschiedliche Stadien der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten in Bahnhofsnähe sowie verschiedene Kooperationsmuster. Doch so speziell die einzelnen Fallbeispiele bei vielen Fragen auch sind (Staatsvertrag zur neuen Bahnlinie bei Lancy-Pont-Rouge, langjähriger Entwicklungsschwerpunkt Bern Wankdorf etc.), weisen sie doch auch viele Parallelen auf. Bei allen Beispielen wurde kooperativ vorgegangen, es waren viele SBB-, Kantons- und Gemeindevertreter eingebunden, wenngleich die effektive Zusammenarbeit unterschiedliche Intensitätsniveaus zeigte. Die Finanzierung des Ausbaus bzw. Baus der Bahnhöfe erfolgte in allen fünf Fallbeispielen in einem kooperativen Miteinander zu unterschiedlichen Kostenteilern, wobei Gemeinden und Kantone durchaus die grössten Anteile finanzierten bzw. es teilweise auch über die Agglomerationsprogramme finanziert bekamen. Bis auf Zürich Hardbrücke waren zudem keine Privaten an der Finanzierung beteiligt. Eine weitere Parallele besteht darin, dass in allen fünf Fallbeispielen nicht eine einzelne Arealentwicklung über ausreichend Gewicht verfügt, um den Bau oder Ausbau des Bahnhofs notwendig zu machen. Vielmehr ist es stets (mit Ausnahme von Luzern Rösslimatt) eine Entwicklungsdynamik, die ein grossräumigeres Gebiet erfasst und in deren Verlauf, eine Vielzahl von Entwicklungen von unterschiedlichen Akteuren und in unterschiedlicher Intensität stattfinden. SBB Immobilien ist hierbei in allen Beispielen mit eine treibende Kraft.

In Summe zeigte sich, dass mit dem Paradigma der Innenverdichtung an gut erschlossenen Standorten neue Herausforderungen an Planungsprozesse und -bedingungen verbunden sind. Eine davon ist die Sicherung eines vorausschauenden Umgangs mit den Kapazitätsgrenzen der an diesen Standorten bereits vorhandenen Infrastruktur. Dabei müssen frühzeitig Fragen gestellt werden nach der aktuellen Auslastung der Infrastrukturen und ihren Möglichkeiten, weitere Nutzer zu versorgen. Den meisten Infrastrukturen ist diesbezüglich gemein, dass ein Mehr an Nutzern grundsätzlich willkommen ist, da ihre Auslastung unmittelbaren Einfluss auf die erzielbaren Skaleneffekte hat. Gleichzeitig aber kann sie an einem bestimmten Punkt sprungfixe Kosten durch den notwendigen Aufbau zusätzlicher Kapazität erzeugen, wenn die vorhandene Kapazitätsgrenze ausgereizt ist. Dies ist auch bei den Bahnhöfen in direktem Umfeld der Arealentwicklungen der Fall. Auch hier gilt: wird durch die zusätzlichen Nutzer seitens der geplanten Arealentwicklungen die Kapazitätsgrenze des erschliessenden Bahnhofs erreicht, werden kostspielige Ausbauten notwendig.

Die diesbezüglichen Fragen zu den Kapazitäten des erschliessenden Bahnhofs sollten eigentlich auf kantonaler Ebene im Zuge der Erstellung des Richtplans bereits bearbeitet und beantwortet werden. Durch die im Rahmen der kantonalen Richtpläne definierten Entwicklungsschwerpunkte werden die Grundsteine für die konzentrierte Entwicklung von Einwohnern, Arbeitsplätzen etc. an bestimmten Standorten gelegt. Diese schlagen somit bereits die wesentlichen Eckpfeiler der künftigen Arealentwicklungen ein. Demzufolge sehen die Prozesse zur Richtplanerstellung und der dabei ebenfalls vor-

gegebenen Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr entsprechende Stellungnahmeverfahren vor, bei denen auch die SBB eingebunden wird.

Die Kapazitäten der jeweils erschliessenden Bahnhöfe werden dennoch nicht immer als Planungskriterium eingebracht. Nicht auf kantonaler Ebene, und meist auch nicht auf kommunaler Ebene, wenn die Nutzungspläne und die städtebaulichen Rahmenpläne erstellt werden, um die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte umzusetzen. Dies auch zu recht: schliesslich stellen aktuelle Kapazitätsgrenzen der Bahnhöfe keine restriktiven Fixgrössen dar, sondern sind vielmehr als gestaltbare Variablen anzusehen, deren Veränderung auf lange Sicht ausgeprägte Win-Win-Situationen schaffen kann. Doch die aktive Gestaltung dieser Variable „Bahnhof“ bedeutet zugleich, dass eine gezielte Auseinandersetzung stattfindet, dass Bereitschaft und Zuständigkeitsgefühl vorliegt. Hier zeigt sich aktuell noch Verbesserungspotenzial – unter anderem auch deshalb, weil die Bahnhöfe funktional fragmentierte Gebilde darstellen, die organisatorisch unterschiedlichen Zuständigkeiten unterliegen (SBB Infrastruktur, SBB Immobilien, Gemeinden etc.). Dies trägt dazu bei, dass sich gerade in der Aussenwahrnehmung für die Bahnhöfe oftmals keine klaren Ansprechpersonen zeigen, die für die Belange des jeweiligen Bahnhofs aktiv eintreten und diesen vorausschauend in den verschiedenen (Planungs-)Prozessen vertreten. Die Zuständigkeiten in einer grossen und komplexen Organisation wie der SBB, sind nach aussen zum Teil schwer zu vermitteln, was den Eindruck einer fehlenden gebündelten Zuständigkeit verstärken kann.

Dabei erweist sich eine gezielte Auseinandersetzung mit dem Einfluss von Arealentwicklungen auf die Kapazitäten der erschliessenden Bahnhöfe zunehmend als notwendig, die Frage wird auch in Zukunft weiter von Relevanz sein. Entsprechende Analysen zeigen, dass gegenwärtig noch ein grosses Potenzial an Entwicklungsflächen im Umkreis vieler Bahnhöfe besteht – interessanterweise vor allem bei kleineren Bahnhöfen und Haltstellen, die aktuell weder stark frequentiert noch seitens SBB Immobilien von strategischem wirtschaftlichem Interesse sind. Gerade aus diesen Gründen können die Entwicklungen der umliegenden Areale hier einen gewichtigen Einfluss ausüben. Schliesslich sind die potenziellen zusätzlichen Nutzer der Bahninfrastruktur durch stattfindende Arealentwicklungen (im Sinne von zusätzlichen Einwohnern, Beschäftigten etc.) stets in Relation zur aktuellen Auslastung und Frequentierung des Bahnhofs zu sehen. Gewiss bestimmen auch die Grösse und die möglichen Nutzungsintensitäten der Areale sowie ihre Distanz zum Bahnhof massgeblich mit, welchen Einfluss die jeweiligen Arealentwicklungen auf die Bahnhofsinfrastruktur ausüben können und werden.

Bislang sind entsprechende Bahnhofsausbauten von SBB Infrastruktur gemeinsam mit den Gemeinden und den Kantonen finanziert worden. Je nach Situation wurden spezifische Kostenteiler vereinbart, die sich auf Investitionen sowie auf den nachfolgenden Unterhalt bezogen. In der Vergangenheit übernahmen Gemeinden wie Kantone oftmals sehr grosse Anteile der Kosten. Dies vor allem deshalb, weil sie meist eine starke Abhängigkeit von funktionierenden Bahnhöfen aufweisen. Die lokale Entwicklung ist in vielen Fällen auf einen attraktiven und leistungsfähigen Bahnhof mit seinen vielfältigen Funktionen fürs Umfeld angewiesen. Gleichzeitig ergeben sich aus der Lage und den spezifischen Funktionen des Bahnhofs oftmals auch Zusatzwünsche der Standortgemeinden, um eine bestmögliche Einbettung sowie eine Katalysatorwirkung des Bahnhofs für die lokale Entwicklung zu ermöglichen. Diese Anliegen sind nicht immer direkt mit der Frage der Kapazitätsgrenze des Bahnhofs verbunden, sondern betreffen zumeist das Zusammenspiel mit anderen Transportunternehmen, also die Funktion als multimodale Drehscheibe, aber auch die Zubringermöglichkeiten und die Mikroerreichbarkeit.

Obwohl all diese Bahnhöfe, wie die meisten anderen öffentlichen Infrastrukturen, nicht nur direkte Nutzer, sondern auch Nutzniesser aufweisen, sind gerade jene an der Finanzierung nur in einzelnen Fällen beteiligt. Der Nutzniesserkreis ist grundsätzlich schwer einzugrenzen, doch in Bezug auf Arealentwicklungen im direkten Umfeld der Bahnhöfe lassen sich insbesondere die Investoren bzw. Immobilienanrainer dieser Areale als spezifische Nutzniesser bezeichnen. Sie profitieren vom Bahnhof als wichtigem Standortfaktor, der sich – neben anderen Standortfaktoren – auf die entsprechende

Nachfrage und damit auch auf die Immobilienpreise auswirkt. Dennoch bleiben viele weitere Fragezeichen bestehen, die sich auf die räumliche, inhaltliche Eingrenzung der Nutzniesser, auf die Quantifizierung des Nutzens oder auch auf Frage der Gleichbehandlung (seitens der Nutzniesser aber auch seitens der Infrastrukturanbieter) beziehen.

Angesichts enger werdender finanzieller Spielräume seitens der SBB aber auch seitens der Gebietskörperschaften wird die Frage nach einer finanziellen Beteiligung dieser Nutzniesser der Bahnhöfe drängender. Dies auch deshalb, weil sich Kantone (und Gemeinden) ab 2016 mit der neuen Finanzierungsstruktur der Bahninfrastruktur nun am Bahninfrastruktur-Fonds BIF beteiligen. Inwieweit sie folglich darüber hinaus noch Spielraum für direkte Kostenbeteiligungen an Bahnhofsausbauten zeigen, ist fraglich. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Beteiligung von Immobilienanrainern an Bedeutung. Aufgrund der bestehenden Wechselwirkungen und auch wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Arealen und den erschliessenden Bahnhöfen geht es dabei weniger um kausale, einseitige Schuldzuweisungen im Sinne von Verursacherprinzipien, als vielmehr um eine gemeinsame Anstrengung, die Win-Win-Situation zu stärken und abzusichern.

Wie die Analysen zeigen und angesichts erst kürzlich neu geregelter Finanzierungsreglements (FABI, Mehrwertabgabe etc.), gibt es jedoch für eine stärkere Beteiligung der Nutzniesser der Bahnhöfe an deren Ausbau bisher kaum formelle Grundlagen und wenig Praxis. Verpflichtende und formal geregelte Möglichkeiten bestehen kaum. Auch seitens der SBB wird gesehen, dass eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für eine verpflichtende Beteiligung der Nutzniesser am Ausbau der Bahnhöfe kaum umsetzbar ist. Somit muss das Hauptaugenmerk gegenwärtig auf freiwillige Lösungen und Kostenbeteiligungen gelegt werden, wenngleich auch diese – wenn sie Elemente der Bahnhöfe betreffen – in Abstimmung mit den FABI-Regelungen zur Finanzierung zusätzlicher oder alternativer Ausbaumassnahmen erfolgen müssen.

Die Voraussetzungen, um die Nutzniesser für die freiwillige Übernahme bestimmter Investitionskosten zu gewinnen, können sowohl seitens SBB als auch seitens der Gebietskörperschaften, insbesondere seitens der Gemeinden, durch Anpassungen im Planungsprozess deutlich verbessert werden. Wichtig ist dabei grundsätzlich, dass die entsprechenden Ausbaubedarfe frühzeitig thematisiert und die Projekte, die Arealentwicklungen auf der einen Seite sowie der Bahnhofsausbau auf der anderen Seite – auch bzw. insbesondere gegenüber den Investoren – als integrative, zusammenhängende Gesamtplanung dargestellt werden. In Folge kommt angesichts der Freiwilligkeit der Kostenbeteiligung seitens der Nutzniesser insbesondere den Elementen Information und Kommunikation eine wichtige Rolle zu. Gleichzeitig ist dabei zu bedenken, dass gegenüber den Investoren die Gemeinde als zentraler Akteur wirken und die Vermittler- und Koordinationsrolle einnehmen muss. Vereinbarungen zur freiwilligen Beteiligung an Ausbaukosten müssen demzufolge ebenfalls mit den Gemeinden geschlossen werden. Die SBB und auch der Kanton können der Gemeinde diesbezüglich zur Seite stehen und unterstützende Rahmenbedingungen schaffen.

Die Abbildung auf der folgenden Seite zeigt die konkreten Handlungsbedarfe für die SBB, die Gemeinden und die Kantone, die sich ergeben, wenn die freiwillige Beteiligung der Nutzniesser an notwendig gewordenen Bahnhofsausbauten gestärkt werden soll, ergänzt durch aktive Nutzung der vorhandenen Spielräume im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

In Summe lässt sich feststellen, dass im Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen an gut erschlossenen Standorten und den Ausbauten der dort erschliessenden Bahnhöfe durchaus eine Finanzierungsherausforderung besteht und diese in Zukunft wohl noch weiter ansteigen wird. Gleichzeitig ist jedoch auch zu sehen, dass diese Herausforderung weder einseitige Betroffenheiten, noch einseitige Nutzen schafft, sondern einer gemeinsamen Entwicklungsdynamik entspringt, die für alle langfristig Vorteile generiert. Unumstritten ist dabei aber auch, dass für die In-Wertsetzung dieser Vorteile auch gemeinsam bestimmte Fragen gelöst werden müssen. Und eine davon ist gewiss der eventuell notwendig werdende Ausbau des erschliessenden Bahnhofs. Wichtig ist das Miteinander, das auf ei-

nem gemeinsamen Zielverständnis beruht. Konkrete und frühzeitige Information, aktive und explizite Kommunikation, klare und kompetente Ansprechpartner sowie die bestmögliche und kreative Nutzung von Gesetzesspielräumen tragen bereits wesentlich zur Lösungsfindung bei. Bleibt zu hoffen, dass auf dieser Basis situationsspezifisch adäquate Kostenteiler für Bahnhofsumbauten unter Einbeziehung der Nutzniesser gefunden werden können. Schliesslich wären die Opportunitätskosten, wenn die Bahnhofsausbauten aufgrund fehlender Finanzierung nicht durchgeführt werden könnten, für viele Seiten (SBB, Gemeinden, Kanton, Gesellschaft etc.) sehr hoch.

Abbildung: Konkrete Handlungsempfehlungen für die SBB und die Gemeinden und die Kantone



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung, Forschungsfragen und Vorgehensweise 1
1.1 Problemstellung 1
1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung 3
1.3 Vorgehensweise 4
2 Theoriegeleitete Diskussionen zum Zusammenhang zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen in deren Umfeld 8
2.1 Bahnhöfe als Kristallisationspunkte der Siedlungsentwicklung 9
2.2 Wechselwirkungen zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen 10
3 Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe als Beitrag zur Innenverdichtung 14
3.1 Arealentwicklungen im Zuge der formalen Planungsprozesse 14
3.2 Flächenpotenziale für Arealentwicklungen rund um Bahnhöfe 17
3.3 Konsequenzen für Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe 23
4 Konkrete Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe 24
4.1 Fünf Fallbeispiele 24
4.1.1 Bern Wankdorf: Grosse Breite in der Zusammenarbeit 24
4.1.2 Lancy-Pont-Rouge: Gemeinsame Projektorganisation SBB und Kanton 26
4.1.3 Luzern Rösslimatt: Gemeinsame Projektentwicklung SBB und Stadt 28
4.1.4 Prilly-Malley: Interkommunaler Akteur als Entwicklungstreiber 30
4.1.5 Zürich Hardbrücke: Abstimmung mit den Grundstückseigentümern 32
4.2 Parallelen und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen 34
4.2.1 Initialphase der Arealentwicklungen 34
4.2.2 Planungsphase der Arealentwicklungen 35
4.2.3 Umsetzungs- und Nutzungsphase der Arealentwicklungen 36
5 Prozessuale und finanzielle Aspekte bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe 38
5.1 Einflussfaktoren auf das Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten 38
5.2 Prozessuale Optimierungen bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe 41
5.2.1 Problemanalyse 42
5.2.2 Guiding Principles für die Optimierungsansätze 48
5.2.3 Handlungsempfehlungen für prozessuale Optimierungen 49
5.3 Finanzierungsfragen bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe 56
5.3.1 Problemanalyse 56
5.3.2 Guiding Principles für Optimierungsansätze 61
5.3.3 Handlungsempfehlungen für Optimierungen bei der (Mit-)Finanzierung 62
6 Schlussfolgerungen 66
Quellenverzeichnis 70
Literatur 70
Onlinequellen 73
Interviewpartner und Ansprechpersonen 74
Anhang 75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammenhang zwischen Bahnhofareal und dessen Anspruchsgruppen	2
Abbildung 2:	Forschungsaufbau	4
Abbildung 3:	Analytisches Modell – Handlungsfelder im Zusammenhang zwischen Arealentwicklung und Bahnhofszugang	5
Abbildung 4:	Modell der Wechselwirkungen zwischen Bahnzugängen und Arealentwicklungen	11
Abbildung 5:	Wertentwicklung von Wohn- (W) und Gewerbeimmobilien (G) mit zunehmender Distanz zu einem Bahnzugang	11
Abbildung 6:	Nutzenarten einer guten öV-Erschliessung nach Nutzergruppen	12
Abbildung 7:	Konkretisierung der Vorgaben für Arealentwicklungen durch die formalen Planungsinstrumente	15
Abbildung 8:	Analysierte Flächenpotenziale im Umkreis der Bahnhöfe	18
Abbildung 9:	Entwicklungsflächen im Umkreis der 125 Bahnzugänge der 50 grössten Schweizer Gemeinden	19
Abbildung 10:	Entwicklungsdynamik im Bahnhofsumfeld	19
Abbildung 11:	Summe der Entwicklungsareale nach Bahnhofskategorien (SBB-IM)	20
Abbildung 12:	Vergleich der Bahnhofsklassifizierungen von SBB Infrastruktur und SBB Immobilien	21
Abbildung 13:	Umbaumassnahmen nach Bahnhofskategorien SBB Immobilien	22
Abbildung 14:	Bahnhofsumbauten nach Summe der Entwicklungsareale	22
Abbildung 15:	Plan der Überbauung Wankdorf City 1 und 2.	24
Abbildung 16:	Beteiligungsmuster Bern Wankdorf	25
Abbildung 17:	Situationsplan Lancy-Pont-Rouge	26
Abbildung 18:	Beteiligungsmuster Lancy-Pont-Rouge	27
Abbildung 19:	Visualisierung Überbauung Rösslimatt	28
Abbildung 20:	Beteiligungsmuster Luzern Rösslimatt	29
Abbildung 21:	Situationsplan Malley	30
Abbildung 22:	Beteiligungsmuster Prilly Malley	31
Abbildung 23:	Situationsplan S-Bahnhof Hardbrücke und Quartier Zürich-West	33
Abbildung 24:	Beteiligungsmuster Zürich Hardbrücke	34
Abbildung 25:	Finanzierungsmuster der Bahnhofsausbauten in den fünf Fallbeispielen	36
Abbildung 26:	Einflussfaktoren auf das Zusammenspiel bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe	41
Abbildung 27:	Bewertung der aktuellen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen in Bezug auf Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe	42
Abbildung 28:	Akteurskonstellation beim Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten	44
Abbildung 29:	Vereinfachte Rationalitätenkonstellation beim Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten	45

Abbildung 30: Mögliche Optimierungsansätze zur integrierten und kooperativen Bearbeitung von Bahnhofsausbauten im Zuge von Arealentwicklungen 50
Abbildung 31: Lösungsansätze für Beiträge von Nutzniessern 62
Abbildung 32: Konkrete Handlungsempfehlungen für die SBB, die Gemeinden und Kantone 68

1 Problemstellung, Forschungsfragen und Vorgehensweise

Die Schweiz wächst. Um dieses Wachstum nachhaltig stemmen zu können, wird Innenverdichtung im Sinne einer Bebauung im Rahmen eines bereits vorhandenen Siedlungsverbundes zum neuen Paradigma. Hierbei werden gut erschlossene Areale, in fussläufiger Entfernung eines Bahnhofs verstärkt entwickelt. Die Entwicklungsdynamiken im Inneren eines bestehenden Siedlungsverbundes erhöhen jedoch die Auslastung der dort bestehenden Infrastruktur zum Teil enorm. So entstehen bei vielen Bahnhöfen, die im Umfeld solcher Entwicklungsgebiete liegen, Kapazitätsengpässe, die kostenintensive Ausbauten erfordern. Die vorliegende Studie, die im Rahmen eines SBB-Forschungsfondsprojektes im Laufe des Jahres 2015 bearbeitet wurde, geht dem Zusammenhang zwischen Arealentwicklungen und Ausbaunotwendigkeiten der erschliessenden Bahnhöfe nach.

Kann eine verbesserte Abstimmung und Koordination einen vorausschauenden planerischen Umgang mit eventuellen Kapazitätsengpässen der Bahnhöfe stärken? Lassen sich durch ein enges Miteinander Möglichkeiten finden, wie die Investoren der Arealentwicklungen als Nutzniesser der Bahnhöfe eventuell auch zu dessen Umbaukosten beitragen können?

1.1 Problemstellung

Bereits in der Vergangenheit wurden erhebliche Mittel in die Schweizer Bahnhöfe investiert und grosse Bauprojekte (z.B. Zürich, Chur, Aarau, Genf) erfolgreich umgesetzt. Doch auch für die Zukunft steht in der Schweiz ein hoher Ausbaubedarf des Bahnzugangs an. Der aktuell massiv gestiegene Ausbaubedarf des Bahnzugangs hat dabei nach Ansicht der SBB drei grundlegende Haupttreiber:

- Steigende Mobilität der Bevölkerung und damit allgemeine Frequenzzunahme;
- Allgemeiner Ausbau Bahninfrastruktur und -angebot der vergangenen Jahre;
- Entwicklung von zentralen Landflächen rund um die Bahnhöfe (ehemalige Gleisanlagen, Industriebrachen, Umzonung von Gewerbezonen etc.).

Neben dem starken Ausbau der Bahn und der steigenden Mobilität liegen die Ursachen somit unter anderem in einem dynamischen Siedlungswachstum im Umfeld der Bahnhöfe. Durch das neue Raumplanungsparadigma der Innenverdichtung gewinnen entweder Brachflächen, Flächen mit Umnutzungspotenzial oder noch gänzlich ungenutzte Flächen im Siedlungsverbund an Aufmerksamkeit. All diese Flächen gliedern sich somit in ein bestehendes Gefüge ein – ein Gefüge, das mit der allgemein üblichen technischen wie auch sozialen Infrastruktur erschlossen ist. Wasser, Abwasser, Strom, Gas, Breitband, Strassen auf der einen aber auch Kindergärten, Schulen und weitere soziale Infrastrukturangebote auf der anderen Seite decken die bestehende Nachfrage ab. Auch die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist in der Schweiz fast flächendeckend gewährleistet und gerade in bestehenden grösseren Gemeinden von hoher Qualität (vgl. öV Güteklassenerhebung, ARE 2015). Die genannte Erschliessung prägt die Standortqualität. Vieles an Infrastruktur mag in den verschiedenen Kommunen und ihren Gemeindeteilen gegenwärtig bereits ubiquitär vorliegen, doch die gute Erschliessung mit öffentlichem Verkehr wirkt immer noch als gewichtiger Standortfaktor, der auch auf die Immobilienpreise Einfluss nimmt.

Seit vielen Jahren steigen die Immobilienpreise in der Schweiz in allen Kantonen im Schnitt unaufhaltsam an. So führt das stete Bevölkerungswachstum zu einer anhaltend dynamischen Nachfrage nach Wohnraum. Aber auch die unverändert tiefen Hypothekarzinsen sowie eine ansprechende Entwicklung der Realeinkommen (dank negativer Inflation) unterstützen die Nachfrage weiter. Trotz des generellen Preisanstiegs verläuft die Preisentwicklung in den regionalen und auch lokalen Teilmärkten sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede in der Immobilienpreisentwicklung belegen, dass Immobilien untrennbar mit ihrem spezifischen Standort verbunden sind. Die genannten zentralen Preistreiber wie demographische Trends, Konjunktur- und Zinsentwicklung wirken sich in den regionalen und

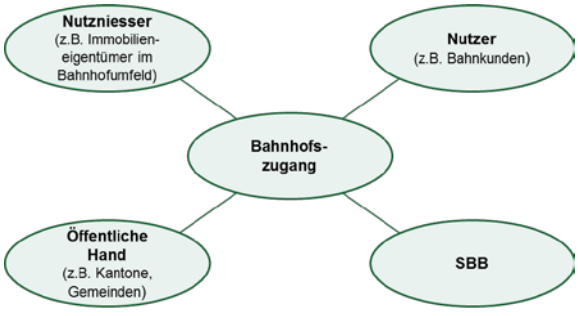
lokalen Teilmärkten unterschiedlich aus. Hinzu kommen regionale Wirtschaftsfaktoren wie die Spezialisierung oder die Konjunkturabhängigkeit der Branchenstruktur in einer Region und selbstverständlich die spezifischen Standortfaktoren der einzelnen Immobilie.

Eine Vielzahl von Studien untersuchte in den vergangenen Jahren die Abhängigkeit der Immobilienpreise und welche Faktoren in welchem Ausmass die Immobilienpreise beeinflussen (bspw. Salvi 2004, Stadelmann 2010). Ungeachtet der Unterschiede in den zugrundeliegenden Berechnungsmodellen gilt als unbestritten, dass der Wert einer Immobilie durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird. Zu diesen Faktoren zählen einerseits spezifische Merkmale der Immobilie selbst (Grösse, Grundstücksfläche, Nutzungsbedingungen, Ausstattung etc.), zweitens Merkmale der Mikrolage (Topografie im Sinne von Sonneneinstrahlung oder Hanglage, Umweltqualität bspw. in Bezug auf die Lärmbelastung, die Erreichbarkeit der lokalen Infrastruktur wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten oder öV, Quartierscharakteristik, standortbezogene Strukturvariablen) und drittens Faktoren der Makrolage (Steuerbelastung, Strukturdaten, grossräumige Erreichbarkeit etc.).

Dies belegt, dass die Infrastruktur vor Ort durchaus auf die Immobilienpreise und auf deren Nachfrage Einfluss nimmt. In Konsequenz tragen auch die Bahnhöfe unter anderem zu einer Wertsteigerung der Areale im Umfeld bei, von der die Investoren profitieren. Sie können somit als Nutzniesser der Bahnhöfe und des weiteren, bestehenden Infrastrukturangebots angesehen werden. Gleichzeitig sorgen die Arealentwicklungen für eine steigende Auslastung der vorhandenen Infrastruktur in den jeweiligen Siedlungsverbünden. Auch die Nutzerzahlen des erschliessenden Bahnhofs nehmen zu. Viele Beispiele der vergangenen Jahre zeigen, dass die Nutzerzahlen der Bahninfrastruktur und vor allem der Bahnzugänge an entsprechenden Punkten, wo gewichtige Arealentwicklungen im Umfeld stattfanden oder -finden, massiv gestiegen sind. Dies ist auch bzw. gerade abseits der Top-Bahnhöfe zu beobachten, wo viele Bahnzugänge bereits heute überlastet sind und ein Ausbau der Kapazitäten dringend notwendig wird. Auch in den kommenden Jahren wird diese Entwicklung aller Voraussicht nach weitergehen und die Nutzerzahlen der Bahninfrastruktur weiter zunehmen. Vor allem der starke Anstieg der Berufspendlerzahlen, der aus einem zunehmenden Auseinanderfallen von Wohnort und Arbeitsort resultiert, aber auch der gestiegene Freizeitverkehr spielen hierfür eine entscheidende Rolle. Der Wohnort wird in der Schweiz immer mehr zur Lebenskonstante, während sich die Aktionsradien durch gestiegene Mobilität (Anzahl der täglichen Wege, Länge der täglichen Wege) vergrössern (Scherer et al. 2011).

Als Folge dieser Entwicklungen, die sich in den kommenden Jahren aller Voraussicht nach noch weiter verstärken werden, wird die SBB mit dem bereits genannten hohen Ausbaubedarf bei den Bahnzugängen konfrontiert, wodurch die Frage der Finanzierung dieser Investitionen geklärt werden muss. Diesbezüglich sind Anspruchsgruppen (Abbildung 1) und deren Zusammenhänge sowie Vor- und Nachteile, welche durch den Bahnzugang und die Entwicklung des Bahnhofareals entstehen, zu analysieren.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Bahnhofareal und dessen Anspruchsgruppen



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

An der Finanzierung der Ausbauten waren in der Vergangenheit die Investoren und Entwickler der Areale nur in den wenigsten Fällen beteiligt. Sie profitieren zwar vom Bahnzugang und dem Bahnangebot, da diese einen wichtigen Standortvorteil im Rahmen der Standortfaktoren zur Mikro- (und auch zur Makro-)Lage darstellen und sich dadurch auf das Preisniveau der Immobilien mit auswirken. An den (mit-)verursachten Kosten für die notwendige Erweiterung der erschliessenden Bahnhöfe beteiligen sie sich derzeit meist nur indirekt, z.B. über Grunderwerbsteuern oder Mehrwertabgabe. Für die Zukunft sind hier aber möglicherweise Änderungen zu erwarten, da das Bundesamt für Verkehr (BAV) gemäss dem im Juli 2014 veröffentlichten Dokument „Öffentlicher Verkehr – für die Schweiz; Strategie BAV 2014" u.a. das Ziel verfolgt, dass auch die „Nutzniesser" (und nicht nur die Nutzer) eines guten öV-Angebots sich zukünftig verstärkt an den Kosten beteiligen sollen.

Die vorliegende Studie soll das Thema der Nutzniesser in der Hinsicht vertiefen, dass entsprechende Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Arealentwicklungen und den sie erschliessenden Bahnhöfen aufgezeigt werden. Bislang wurden bereits einige Studien veröffentlicht, die sich insbesondere der Quantifizierung und Abschätzung von potenziellen Nutzerzahlen des öffentlichen Verkehrs bei Neubaugebieten/Arealentwicklungen widmeten (Siedentop et al. 2005). Andere Studien zeichneten die generellen Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur und Verkehrsverhalten nach (Scheiner 2002, Wittwer 2008). Eventuelle Folgekosten für die erschliessende Infrastruktur waren bislang noch wenig im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen. Hier wurde lange Jahre eher mit umgekehrter Themenstellung analysiert in dem Sinne, dass die Bebauung auf der grünen Wiese für die öffentliche Hand grosse Kosten bei der infrastrukturellen Erschliessung verursacht. Dementsprechend wurde die Verdichtung als Lösungsweg (politisch und raumplanerisch) forciert. Die Folgen der Verdichtung auf die bestehenden Infrastrukturen, wie auf die Bahnhöfe, und die (Mit-)Verursachung von Kapazitätsengpässen und in Folge kostspieliger Ausbauten fand bislang noch wenig Eingang in entsprechende (wissenschaftliche) Auseinandersetzungen.

1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung

Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende Studie dem Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen auf der einen Seite und Ausbaunotwendigkeiten der erschliessenden Bahnhöfe auf der anderen Seite. Dabei werden sowohl die generellen Wechselwirkungen thematisiert als auch konkrete Fallbeispiele analysiert. Im Mittelpunkt stehen prozessuale und finanzielle Aspekte um die Themenfelder Arealentwicklung und Bahnzugang besser zu integrieren und abzustimmen. Dabei ist einerseits von Interesse, wie das Thema Bahnzugang stärker als bislang bei den entsprechenden räumlichen Planungsprozessen integriert werden kann. Andererseits stellt sich auch die Frage, wie und in welchem Umfang die potenziellen Nutzniesser der Bahninfrastruktur und der Bahnzugänge sich an der Finanzierung der notwendigen Ausbauprojekte beteiligen lassen.

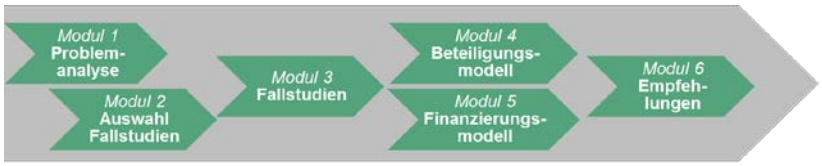
Ziel des Forschungsauftrags ist es, Empfehlungen zu definieren, wie das Thema Bahninfrastruktur in dem gesamten Raumplanungsprozess auf den verschiedenen Staatsebenen aufgenommen bzw. besser verankert werden kann. Ausserdem sollen nach dem Verursacherprinzip insbesondere konkrete Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Ausbaus des Bahnzugangs durch die verschiedenen Stakeholder (Projektentwickler, Immobilieninvestoren, Grossmieter etc.) dieser Entwicklungsareale untersucht und bewertet werden. Folgende Forschungsfragen werden im Rahmen der vorliegenden Studie vertieft:

1. Wie kann das Thema des Ausbaubedarfs der Bahnhöfe in Folge von zunehmenden Passagierfrequenzen in den Planungsprozessen auf verschiedenen Staatsebenen aufgenommen bzw. besser verankert werden?
2. Wie könnten die Nutzniesser guter ÖV-Erschliessung zur Mitfinanzierung der Bahnhöfe gewonnen werden? Welche Finanzierungsmechanismen sind denkbar und welche sind die geeignetsten?

1.3 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Studie

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurde die Erarbeitung der Studie in sechs Module aufgeteilt (Abbildung 2). Modul 1 beschäftigte sich mit der grundlegenden Problemanalyse. Dabei stand einerseits basierend auf einer Literaturstudie die Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen Wechselwirkungen zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten im Vordergrund. Andererseits wurde aber auch grundlegend untersucht, wie hoch das Potenzial an Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe ist. Ist hier auch in Zukunft noch von entsprechenden Wechselwirkungen auszugehen? Dafür wurde gewissermassen eine Grundgesamtheit von Entwicklungsflächen in Bahnhofsnähe in den 50 grössten Schweizer Gemeinden analysiert. Ausgewählte, auf Interviews gestützte Fallstudien dienten in Folge dazu, theoretisch hergeleitete Wirkungszusammenhänge zu überprüfen und zu ergänzen (Modul 2 und 3). Daraus leitete die Studie Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Beteiligungsprozesse und der Finanzierung ab (Module 4 und 5), um letztlich Empfehlungen für die künftige Handhabung des Wechselspiels von Arealentwicklungen und Bahnzugängen abzugeben (Modul 6).

Abbildung 2: Forschungsaufbau



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

1.3.1 Zur gewählten Methodik

Der oben skizzierte Forschungsaufbau wurde ergänzt durch eine Umfrage bei Akteuren mit Planungsverantwortung und -erfahrung. Sie diente dazu, die abgeleiteten Beteiligungs- und Finanzierungsmodelle zu überprüfen und zu schärfen.

Problemanalyse

Die Grundproblematik ist, dass in der Schweiz grössere Bahnhofsausbauten mit erheblichen Investitionssummen anstehen. Ein beachtlicher Teil davon wird unter anderem durch Arealentwicklungen im Umfeld der Bahnhöfe (z.B. Umnutzung ehemaliger Gleisanlagen, Industriebrachen, neue Einzonungen) und den dadurch steigenden Nutzerzahlen notwendig. Für die tiefergehende Problemanalyse zu den Wechselwirkungen und dem Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Umbaunotwendigkeiten bei den erschliessenden Bahnhöfen knüpfte das Forschungsprojekt an die wissenschaftlichen Diskussionen in der (deutschsprachigen) Raum- und Verkehrswissenschaft an. In einem ersten Schritt wurde das vorliegende Wissen aus internationalen Ergebnissen aus öV-Planungsprojekten und der wissenschaftlichen Verkehrsforschung zusammengetragen, bezogen auf die spezifische Fragestellung des Projekts zu „Arealentwicklung und Bahnzugang“ zielorientiert gefiltert und in den neuen Zusammenhang gestellt. Gleichzeitig wurde im Rahmen explorativer Interviews mit Vertreter der unterschiedlichen Stakeholder ein problemadäquates Wissen zur gegenwärtigen Situation in der Schweiz aufgebaut.

Die Sekundäranalyse zeigt, dass im vorliegenden Kontext insbesondere die Stakeholder öffentliche Hand, Nutzniesser wie Eigentümer bzw. Investoren, Nutzer wie neue Einwohner, Unternehmen und ihre Angestellten sowie die SBB eine wichtige Rolle spielen. Ihr Zusammenspiel beeinflusst wesentlich

die drei Problem- bzw. Handlungsfelder im Zusammenhang von Arealentwicklungen und Bahnzugängen: (i) Die Entwicklungsprozesse eines Projekts mit ihren spezifischen Phasen und entsprechenden Beteiligungsmustern, (ii) Kosten und Finanzierung eines Projekts und (iii) Nutzen und Wertschöpfung.

Dieses Modell (Abbildung 3) diente im Vorfeld als konzeptioneller Bezugsrahmen, der den Fallstudien zugrunde gelegt wurde. Dieser Bezugsrahmen strukturiert das bereits vorhandene Wissen und trägt damit dem prozessualen Charakter der vorliegenden Forschungsarbeit Rechnung. Allerdings konnten zu Nutzen und Wertschöpfung für die einzelnen Fälle keine verbindlichen Aussagen gemacht werden, weil die Arealentwicklungen zum jetzigen Zeitpunkt grossteils noch nicht abgeschlossen sind.

Abbildung 3: Analytisches Modell – Handlungsfelder im Zusammenhang zwischen Arealentwicklung und Bahnhofszugang



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Nebst den Fallstudien analysiert das Forschungsprojekt die Grundgesamtheit der Entwicklungsflächen in Bahnhofsnähe in den 50 grössten Gemeinden der Schweiz. Hierfür wurde einerseits auf Daten aus dem Entwicklungsatlas von Wuest & Partner zurückgegriffen, die für die konkrete Fragestellung gefiltert und analysiert wurden. Andererseits wurden die Kantonsplaner aller Schweizer Kantone nach gewichtigen Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe befragt. Zum Dritten wurden die erlangten Daten mit Informationen seitens SBB Immobilien zu SBB Entwicklungsflächen rund um bestehende Bahnhöfe zusammengespielt. Alle Analysen unterstreichen, dass auch in Zukunft massive Entwicklungen in Bahnhofsnähe stattfinden werden. Es konnte aufgezeigt werden, welches Entwicklungspotenzial in einem Umkreis von einem Kilometer rund um die Bahnhöfe aktuell besteht, an welchen Punkten in der nächsten Zeit mit arealentwicklerischen Aktivitäten gerechnet werden muss und wo es sich für die SBB lohnen könnte, frühzeitig den Dialog mit den beteiligten Akteuren zu suchen. Gleichzeitig zeigten sich hier bereits erste Herausforderungen in Bezug auf die Komplexität der beteiligten SBB Strukturen und Hinweise auf innerorganisatorische Herausforderungen insbesondere zwischen SBB Immobilien (als Arealentwickler) und SBB Infrastruktur.

Fallstudien

Als methodisches Grundkonzept wurde für dieses Forschungsprojekt ein Fallstudienansatz gewählt. Fallstudien besitzen eine lange Tradition hinsichtlich der Erforschung sozialer Sachverhalte und werden in der empirischen Politikforschung und der Regionalforschung angewendet, um bestimmte Zusammenhänge zu erforschen (explorativ), vertiefend zu beschreiben (illustrativ) oder zu belegen bzw.

zu widerlegen (testend) (Lamnek 1995, S. 8-27). Auf Basis des aus der Literatur gewonnenen Wissens und des dargelegten Modells wurde der Ansatz von illustrativen bis explorativen Fallstudien gewählt, um vermutete und bestehende Zusammenhänge aufzudecken und detailliert zu beschreiben. Zusammen mit den aus der Theorie abgeleiteten Einflussfaktoren ermöglicht dies Wirkungszusammenhängen sowie Handlungs- und Wirkungsmodelle zu konstruieren. Dies erlaubt in Folge die Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen. Um die Allgemeingültigkeit der Ergebnisse der Fallstudien zu erhöhen, wurden im Sinne einer *multi-case-study* mehrere Fallstudien parallel durchgeführt. Die Fallauswahl wurde von den Projektverantwortlichen von Seiten SBB getroffen mit Hinblick darauf, ein möglichst breites, repräsentatives Spektrum abzudecken. Die gewählten Fälle widerspiegeln denn auch die Vielfalt von möglichen Situationen bei Arealentwicklungen bzgl. Neu-/Ausbau des Bahnhofs, Umsetzungsstand und Problemdruck (Kapazitätsgrenze).

Ziel der Fallstudien ist es, ein Tiefenverständnis pro Fall aufzubauen, insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeitsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren in der Anbahnung (Initialphase), Planung und Umsetzung. Die ausführliche Analyse der Planungsprozesse versucht zu identifizieren, wie die Kapazitätsgrenzen der erschliessenden Bahnhöfe in diesen Prozessen berücksichtigt werden.

Um ein vertieftes Verständnis für die Prozesse zu erhalten, wurden semi-strukturierte Interviews mit verantwortlichen Akteuren der öffentlichen Hand (entweder Kanton oder Gemeinde) sowie mit Verantwortlichen der SBB durchgeführt. Eine genaue Liste aller Interviewpartner findet sich im Quellenverzeichnis. Diese Informationen aus erster Hand wurden mit eigenen Recherchen ergänzt. Die aus den Interviews abgeleiteten Modelle der Beteiligungsmuster wurden an die Interviewten zurückgespielt und eventuelle Kommentare sowie Anpassungsbedarfe aufgenommen.

Umfrage

Ergänzend zu Literaturanalyse, explorativen Interviews, der Datenanalyse und den Fallstudien wurde eine Online-Umfrage durchgeführt, um die aus Theorie und Fallstudien abgeleiteten Wirkungszusammenhänge zu überprüfen und Optimierungsansätze wie Handlungsempfehlungen in einem grösseren Akteurskreis zu reflektieren. Per E-Mail angeschrieben wurden Vertreter möglichst aller Akteursgruppen, die bei Arealentwicklungsprojekten in Bahnhofsnähe involviert sind, mit besonderem Fokus auf die Vertreter der SBB und der öffentlichen Hand. Namentlich kontaktiert wurden die Raumplaner und Verkehrsplaner aller Schweizer Kantone, alle Stadtplaner bzw. Stadtentwickler der 50 grössten Gemeinden der Schweiz, die Vertreter von SBB Immobilien in Behördendelegationen sowie unsere Ansprechpersonen von Seiten SBB Infrastruktur mit der Bitte, die Umfrage an entsprechende Akteure bei SBB Infrastruktur weiterzuleiten. Auch die übrigen Angeschriebenen wurden situationsspezifisch gebeten, die Umfrage an weitere zuständige Personen (bspw. weitere Teilnehmer an Behördendelegationen oder Projektgruppen) weiterzuleiten. Zugleich wurde damit bewusst in Kauf genommen, dass der Adressatenkreis relativ beliebig ausfällt. Allerdings sichert ein standardisierter Adressatenkreis bei Umfragen keineswegs auch eine repräsentative Rückmeldung. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Befragung die Funktion der Antwortenden erfasst, die eine Zuordnung und Einordnung der Aussagen erlaubte. Die etwas über Teilnehmer, die sich an der Umfrage beteiligt haben (mit unterschiedlicher Anzahl an Rückmeldungen pro Frage) verteilten sich folgendermassen: rund ein Drittel waren Vertreter der kommunalen Ebene (insbes. der Gemeindeplanung, tendenziell weniger seitens der kommunalen Verkehrsplanung), rund ein Drittel war der kantonalen Ebene zuzuordnen (zu fast gleichen Teilen Vertreter der Planungsabteilungen und der Verkehrsabteilungen) sowie rund ein Drittel waren SBB Vertreter. Dieser Rücklauf integrierte grundsätzlich gut die entsprechenden Stakeholder. Da sich jedoch seitens der SBB vorwiegend Vertreter von SBB Immobilien beteiligt hatten, wurde diese Unausgewogenheit durch ergänzende Gespräche mit Vertreter seitens SBB Infrastruktur ausgeglichen.

Die Umfrage bestand aus geschlossenen und offenen Fragen mit Raum für eigene Einschätzungen und Kommentare. Die Befragung stiess auf reges Interesse, was sich in den über 70 Teilnehmenden

aber auch in zahlreichen aktiven Rückmeldungen (auch per Mail und Telefon) spiegelte. Dass die Problematik von Arealentwicklungen und Bahnzugängen einen Nerv trifft, zeigte auch die Qualität der Antworten, die sich kritisch mit dem Thema auseinandersetzten.

Optimierungsansätze und Handlungsempfehlungen

Die Optimierungsansätze und Handlungsempfehlungen sollen Möglichkeiten vermitteln, worauf in der künftigen Zusammenarbeit in der eigenen Organisation wie mit externen Akteuren Wert gelegt werden muss, damit die Interessen der Bahnhöfe bzw. der (möglichen) Kapazitätsengpässe ausreichend berücksichtigt werden. Ebenso bieten sie Anhaltspunkte, wie Nutzniesser von Bahnhofs(aus)bauten verstärkt zur Mitfinanzierung bewegt werden können.

Bei der Entwicklung der Optimierungsansätze für die prozessualen und finanziellen Aspekte und der Handlungsempfehlungen wurde auf die gesammelten Erkenntnisse aus Theorie, Fallstudienanalyse und Umfrage zurückgegriffen. Neben der wissenschaftlichen Literatur stützen sich die Ergebnisse vorwiegend auf „Erfahrungswissen" betroffener Akteure, die sich mit der Problematik des Bahnzugangs und der Stadtentwicklung beschäftigen. Dieses Wissen konnte v.a. aus den Experteninterviews und der Umfrage gewonnen werden. Die Umfrage hatte für die Optimierungsansätze einen besonderen Stellenwert, denn sie diente der Validierung und Plausibilisierung der entwickelten Modelle und Erklärungsansätze zum Zusammenspiel der verschiedenen Stakeholder.

Methodisch wurde Wert darauf gelegt, eine Ausgewogenheit und Repräsentanz der Gesprächspartner sicherzustellen, sowohl bei den explorativen Interviews, als auch bei den Fallbeispielen und der Umfrage. Dies war insofern schwierig, als das Interesse an der Fragestellung zwar grundsätzlich hoch war, doch diesbezügliche Kenntnisse und Erfahrungen im Speziellen sehr unterschiedlich ausgeprägt waren.

1.3.2 Der Aufbau der Studie

Der Aufbau der vorliegenden Studie folgt den skizzierten Modulen: So führt Kapitel 2 in die theoretischen Diskussionen zum Zusammenspiel von Arealentwicklungen auf der einen Seite und Ausbaunotwendigkeiten der erschliessenden Bahnhöfe auf der anderen Seite ein. Kapitel 3 lenkt die Diskussion sodann von der Theorie auf die aktuelle Situation in der Schweiz. Welche Rolle spielen Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe und welche Rolle können sie auch in Zukunft für die erschliessenden Bahnhöfe spielen? Dabei werden die Arealentwicklungen in ihren raumplanerischen und politischen Kontext eingebettet. In Kapitel 4 werden erste Antworten auf die Forschungsfragen der Studie anhand konkreter Fallbeispiele gegeben. Die Fallbeispiele illustrieren und veranschaulichen die Zusammenhänge zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten. Parallelen und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen leiten in Folge auf Kapitel 5 über, wo die generellen Aussagen und Ergebnisse der Studie zu finden sind, die differenziert zu den Prozessen und zur Finanzierungsfrage dargestellt sind. Dabei werden jeweils die aktuellen Herausforderungen und Probleme zusammengefasst, sodann Guiding Principles definiert, die den Lösungskorridor abgrenzen, und letztendlich mögliche handlungs- und Optimierungsansätze dargelegt. In Kapitel 6 werden diese Optimierungsansätze in konkrete Handlungsempfehlungen differenziert nach Adressaten und Zeithorizont übergeführt.

2 Theoriegeleitete Diskussionen zum Zusammenhang zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen in deren Umfeld

Der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und entsprechenden Folgekosten für öffentliche Infrastruktur, insbesondere für den öffentlichen Personenverkehr, wurde und wird in der Forschung intensiv und zum Teil auch kontrovers diskutiert. Die gegensätzlichen Positionen beziehen sich dabei vorwiegend auf den kausalen Einfluss von Siedlungsstruktur und Infrastrukturangebot auf das Verkehrsverhalten und die aktive Nutzung der angebotenen Infrastruktur (vgl. bspw. Scheiner 2002, Siedentop et al. 2005, Wittwer 2008). Weitgehend Einigkeit zeigt sich hingegen, dass jede Form der Siedlungsentwicklung Folgekosten im Hinblick auf die bereitgestellte oder die bereitzustellende Infrastruktur mit sich bringt. Dieser Zusammenhang wird erstens sehr stark im Hinblick auf die generellen Auswirkungen auf den öffentlichen (oftmals kommunalen) Haushalt und zweitens im Rahmen des öffentlichen Personenverkehrs vor allem auf die gesamte Angebotsgestaltung (Linienführung, Taktung etc.) hin betrachtet (ECOPLAN 2000, Siedentop et al. 2005). Bei der Analyse der konkreten Folgekosten für einzelne Infrastrukturangebote, wie für den Bahnzugang an sich, zeigt sich aktuell noch deutlicher Forschungsbedarf.

Angesichts der attestierten Infrastrukturfolgekosten finden sich in der Forschung auch umfassende Auseinandersetzungen zu alternativen Finanzierungsmodellen, die neben den direkten Nutzern verstärkt sowohl die „Verursacher" von Infrastrukturfolgekosten (vgl. u.a. Kaiser et al. 2009) als auch die „Nutzniesser" zur Verantwortung ziehen (vgl. Mathur 2015, Randelhoff 2013 etc.). Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personenverkehrsangebot geht das in der Literatur als „Nutzniesserprinzip" bezeichnete Konzept davon aus, dass die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zunehmend nicht ausschliesslich von den direkten Nutzern aufgebracht werden soll, sondern verstärkt auch von den externen Nutzern wie den Boden- und Grundstückseigentümern im Umfeld, dem Handel etc. (Baum et al. 2007). Entsprechende Beispiele einer aktiven Beteiligung dieser Drittnutzer finden sich bereits, beispielsweise in Grossbritannien (bspw. Finanzierungsbeteiligung von Bauherren und Maklern an den Kosten der Schienenanbindung der Canary Wharf in den Docklands) oder in Japan (Finanzierung von Eisenbahn- und ÖPNV-Anbindungen durch Bauträger, Anwohner und Gewerbe). Eine andere Form der Beteiligung, weniger projektbezogen sondern in Form spezifischer, zweckgebundener Abgaben, findet sich beispielsweise in Österreich (Dienstgeberabgabe) oder auch Frankreich (Versement Transport). In diesem Zusammenhang werden zudem Fragen der Quantifizierung des Nutzens der entsprechenden Infrastrukturangebote diskutiert. Unterschiedliche Berechnungs- und Abschätzungsmodelle werden kontinuierlich verbessert und fortgeschrieben (bspw. BMVBS 2011, Debrezion et al. 2011 und andere).

Ungeachtet dieser Vielzahl an Diskussionssträngen gilt das wechselseitige, kausale Zusammenspiel von Bahnzugang und Wertgewinn der umliegenden Areale als unumstritten. Dabei werden unterschiedliche Wirkungen von Bahnhöfen für die Quartier- und Stadtentwicklung identifiziert, und umgekehrt Umfelddeterminanten für die Entwicklung von Bahnhöfen (Köhler 2007:74). Dabei wurde diese Diskussion bislang relativ einseitig geführt: es wurden vorwiegend jene Impulse, die von Bahnhofsprojekten für die Umgebung bzw. für die gesamte Stadt ausgehen, thematisiert (vgl. Novy und Peters 2013). Auch für die Schweizer Bahnhöfe wurde dieser Zusammenhang zwischen Bahnhöfen und Umfeld grundsätzlich attestiert und unterschiedliche Klassen dieses Einflusses der Bahnzugänge auf die Umgebung definiert (Zemp et al. 2011). Diese werden sowohl qualitativ als auch finanziell bewertet. Der finanzielle Einfluss findet insbesondere im Rahmen der unterschiedlichen Immobilienbewertungsmodelle Eingang in die Berechnungen, wo er als ein Standortfaktor unter anderen auf die Immobilienpreise Einfluss nimmt (bspw. Salvi 2004, Stadelmann 2010).

Nichtsdestotrotz finden sich für eine vorausschauende Integration der Bahnhöfe in die Entwicklung neuer Stadtgebiete oder Areale bislang noch wenige Belege. Eine aktive Rolle der Bahn bei der strate-

gischen Planung und Entwicklung bleibt meist auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Bahn auch als Eigentümer dieser Areale involviert war. Bei den so genannten Megaprojekten spielen ein synergetisches Zusammenspiel und die aktive Integration aller angesprochenen Akteure in den Planungsprozess ebenfalls eine entscheidende Rolle, wie dies wissenschaftliche Analysen belegen (vgl. bspw. Novy und Peters 2013, Helmholz 2013). Stand lange die breite Partizipation vorwiegend der potenziell betroffenen und angesprochenen BürgerInnen im Vordergrund der methodischen Diskussionen zu Planungsverfahren, gewinnen aktuell verstärkt auch die Auseinandersetzungen mit den Möglichkeiten und Chancen einer intensiven Stakeholder-Beteiligung in die (Raum-)Planung und Entwicklung an Aufmerksamkeit. Unterschiedliche theoretische und praktische Ansätze werden hier unter den Schlagworten Co-produktion und Co-Creation von Stadt(teil-)entwicklung geführt.

2.1 Bahnhöfe als Kristallisationspunkte der Siedlungsentwicklung

Die Rolle der Bahnhöfe als Standortfaktoren, ihr Einfluss auf und Wechselwirkungen mit der die Siedlungsentwicklung sind ebenfalls viel diskutiert und analysiert. Viele dieser Analysen sind dabei stark von ihrem historischen Kontext geprägt. Historisch haben sich Städte um Häfen entwickelt. Diese Häfen entpuppten sich zu eigentlichen Güterhubs auf den wichtigsten Handelsrouten der Erde. Mit ihren wirtschaftlichen Effekten für ganze Regionen und Städte haben sie zu einer Urbanisierung und Bündelung geführt. Heute sind es Flughafenhubs, welche sich mit der wachsenden Luftverkehrsnachfrage weiterentwickeln und ihren Städten und Regionen überdurchschnittliches Wachstum ermöglichen. Die Zentralisierung von Dienstleistungen an und um Hubs wirken sich in positiven Grössenvorteilen, wie Skaleneffekte, Verbundeffekte und Dichteeffekte aus. Mit zunehmender Vernetzung (Wachstum der Anbindung) werden gleichzeitig die marginalen Kosten reduziert. So können natürliche Monopole entstehen (Shapiro/Varian 1999), welche es Organisationen mit hohen Fixkosten und teilweise variablen Kundenströmen erlauben trotz des höheren Finanzrisikos nachhaltig zu bestehen.

Vergleichbar zu den Luftverkehrshubs sind die von Bertolini (2008) umschriebenen „Nodes“, welche als Knotenpunkte sowohl für den Bahnverkehr als auch für die Wirtschaft (Unternehmen, Konsum etc.) verstanden werden (ebd.: 36). Im Rahmen von Siedlungsentwicklungsprojekten und Anstrengungen zu effizienter Landnutzung im Sinne von kompakten Siedlungsstrukturen rückt der Fokus nun immer mehr auf Bahnhöfe und deren Rolle als „Nodes“, also als Schnittstelle zwischen Verkehrs- und Landnutzungsplanung. Dabei werden Bahnhöfe einerseits zunehmend als Kristallisationspunkte der Siedlungsentwicklungen, d.h. gewissermassen als Auslöser für Siedlungsentwicklung, wahrgenommen. Diese Fokusverlagerung ist auf eine Kombination verschiedener heterogener Faktoren zurückzuführen.

- Zum einen werden Entwicklungschancen durch Innovationen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich (bspw. Hochgeschwindigkeitszüge) gesehen, aber auch die allgemeine Verlagerung von Vertriebs- und Produktionsaktivitäten in periphere Gebiete führt dazu, dass Transportsysteme vermehrt in die Planung und Entwicklung der Siedlungsgebiete miteinbezogen werden.
- Ein weiterer Faktor zeigt sich darin, dass Transportunternehmen und Bahngesellschaften auch selbst zunehmend nach Wegen suchen, die „accessibility premium“ bzw. Erreichbarkeitsprämie, welche sie erzeugen, auch selbst zu nutzen. Dies zeigt sich unter anderem in Form von kommerziellen Tätigkeiten in Bahnhöfen oder in Sanierungen von Grundstücken und Gebäuden rund um den Bahnhof (ebd.:35).
- Einen weiteren wichtigen Faktor bildet der kompetitive Vorteil bezüglich Arbeit, Wohnen und Konsum, den eine Stadt durch eine gute Anbindung und Erreichbarkeit durch Hauptbahnhöfe erlangen kann. Schliesslich wird in der heutigen Gesellschaft auch dem Trend zur Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit immer mehr Bedeutung beigemessen. Die integrierte Entwicklung von Bahnnetzwerken und dem diese Knotenpunkte umgebenden Land

> wird als Weg zu kompakter, nicht-motorisierter, geregelter Siedlungsentwicklung angesehen (ebd.: 36).

Während hier Bahnhöfe Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung induzieren, heben andere Diskussionsstränge den Dienstleistungscharakter der Bahnhöfe für die Siedlungen hervor, sehen also die Bahnhöfe als abhängige Grössen vom Siedlungsgeschehen.

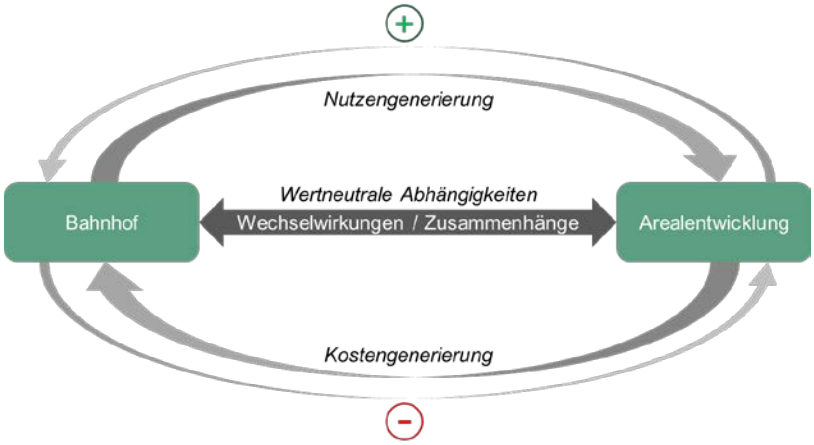
Doch ganz gleich, welche Argumentationslogik analysiert wird, ob der Bahnhof die Siedlungsentwicklung auslöst bzw. verstärkt oder ob aufgrund der Siedlungsentwicklung der Bahnhof ermöglicht wird, als unbestritten gilt bei all diesen Theorien, dass enge Wechselwirkungen bestehen und dass die Bahnhöfe ganz spezifische Funktionen für ihre Umgebung wahrnehmen. Diese Funktionen manifestieren sich durch den Bahnhof konzentriert an einem Standort und sprechen ganz unterschiedliche Nutzergruppen bzw. Stakeholder an. Die beiden ersten Funktionen sind somit auch ganz im Sinne von „Nodes" zu verstehen: So verknüpft ein Bahnhof immer einen Siedlungsraum mit einem Verkehrsnetz, dem Schienenverkehr. Gleichzeitig ist er aber auch ein Ort, um das Verkehrsmittel zu wechseln, sei dies vom Schienenverkehr auf den Langsamverkehr, das Privat-/Mietauto, den Bus, das Tram oder das Postauto oder eben auch umgekehrt. Bahnhöfe dienen als multimodale Verkehrsdrehscheiben.

Das Gegenstück der „Nodes" sind die „Places", die flächigeren Orte. So werden die Bahnhofsflächen immer auch kommerziell genutzt, von der Werbefläche, über den Selecta-Automaten bis hin zu Gastronomie und richtigen Einkaufszentren. Der Bahnhof selbst, aber auch die Flächen davor bieten Raum für öffentliche Nutzungen und dienen beispielsweise als Treffpunkt für Anwohner oder als Aufenthaltsraum. Ein Bahnhof prägt aber auch die Identität eines Ortes wesentlich und kann das Image beeinflussen, je nachdem ob sich der Ort einladend, abweisend, v.a. auf Pendler ausgerichtet usw. präsentiert. Er strukturiert in raumplanerischem Sinn auch ganz grundsätzlich die umliegende Gegend, den Verlauf der Wege usw. allein durch die Gleise und anderen baulichen Anlagen. Zudem kann ein Bahnhof auch die Funktion eines Wirtschaftsstandorts oder zumindest Wirtschaftsfaktors für das umliegende Gebiet übernehmen, weil die Nähe Erreichbarkeit und Lageattraktivität steigert. Dies schlägt sich in höheren Grundstücks- und Immobilienpreisen nieder (Wolfensberger Malo 2005, Zemp et al. 2007, Zemp 2012).

2.2 Wechselwirkungen zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen in ihrem Umfeld

Aufgrund ihrer wichtigen Funktionen für Bevölkerung und Wirtschaft beeinflussen Bahnhöfe ihr Umfeld massgeblich, wie das vorangehende Kapitel gezeigt hat. Umgekehrt können Entwicklungen im Umfeld aber auch Bahnhöfe beeinflussen. Abbildung 4 veranschaulicht die wechselseitigen Einflüsse. Klassische Nutzen eines (verbesserten) Bahnzugangs für eine geplante Entwicklung oder bereits vorhandene Bebauungen sind eine verkehrlich gute Erschliessung und eine Wertsteigerung von nahegelegenen Arealen. Umgekehrt können Bahnzugänge bzw., allgemein gehalten, die Anbieter des öffentlichen Verkehrs von einer Zunahme der Bahnkundschaft profitieren, wenn neue Arbeitsplätze oder Wohnungen in unmittelbarer Nähe entstehen. Eine steigende Auslastung hat unmittelbaren Einfluss auf die erzielbaren Skaleneffekte. Gleichzeitig aber kann sie an einem bestimmten Punkt sprungfixe Kosten durch den notwendigen Aufbau zusätzlicher Kapazität erzeugen, wenn die vorhandene Kapazitätsgrenze ausgereizt ist. Arealentwicklungen und eine grössere Bahnkundschaft können in diesem Fall auch sprungfixe Kosten verursachen, wenn der Aufbau zusätzlicher Kapazität notwendig wird. Gleichzeitig beeinflussen neutrale Faktoren wie die Distanz zwischen Bahnzugang und Areal oder die Siedlungsdichte das Kosten-/Nutzenverhältnis.

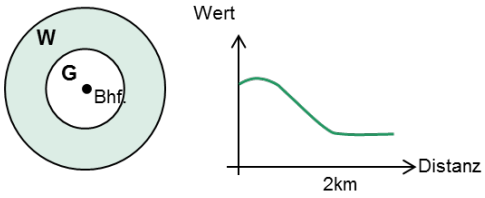
Abbildung 4: Modell der Wechselwirkungen zwischen Bahnzugängen und Arealentwicklungen



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

In der Literatur wird verschiedentlich versucht, den Nutzen durch eine gute Bahn- oder ÖPNV-Anbindung bspw. anhand von Modellrechnungen zu quantifizieren (Baum et al. 2007; Gibbons/ Machin 2005; Mathur 2015). So vergleichen Baum et al. (2007) die Kosten und Nutzen für die Allgemeinheit des MIV mit denen des ÖPNV bspw. in Bezug auf Unfälle, Lärm, Schadstoffausstoss. Die Autoren der Studie kommen in ihrem Beispiel zu einem klaren Nutzenvorteil des ÖPNV. Ein weiterer Nutzenfaktor einer guten Bahnanbindung sind zum einen Wertsteigerungen von Grundstücken und Hauspreisen im direkten Umfeld eines Bahnzugangs (Debrezion et al. 2007; Gibbons/Machin 2005; Mathur 2015). Die Wertsteigerung in Abhängigkeit von der Distanz zum Bahnzugang ist für Wohn- und Gewerbeimmobilien allerdings unterschiedlich. Während Gewerbeimmobilien im direkten Umfeld vom Bahnhof besonders an Wert gewinnen, ist die Wertsteigerung von Wohnimmobilien im Umfeld von etwa 400-800 Metern am grössten (Debrezion et al. 2007). Mit zunehmender Distanz nimmt der Wertzuwachs ab und ab zwei Kilometern ist kein positiver Effekt eines Bahnhofs mehr auszumachen (Gibbons/ Machin 2005).

Abbildung 5: Wertentwicklung von Wohn- (W) und Gewerbeimmobilien (G) mit zunehmender Distanz zu einem Bahnzugang



Legende: Bhf _ Bahnhof, G _ Gewerbe; W _ Wohnen; Wert_ Wert der Immobilie, Distanz _ Distanz zum nächsten Bahnhof.
Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015, basierend auf Debrezion et al. (2007) und Gibbons und Machin (2005).

Andererseits verweisen die Autoren auch darauf, dass im Umfeld von Bahnzugängen mehr wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze für Hochqualifizierte entstehen. Das ARE (2013: 21f.) stellt im Umkehrschluss fest, dass für High-Tech- und Dienstleistungsunternehmen die Erreichbarkeit von entscheidender Bedeutung ist. Generell werden für Investitionen in den öV hohe Multiplikatoreffekte von 2 bis 2.5 für die regionale und lokale Wirtschaft berechnet und in städtischen Gebieten und Agglomerationen sogar 3.8 bis 4.4 (Mietzsch 2010). Mehrere Studien stellen denn auch ganz in diesem

Sinn eine positive Auswirkung auf die Steuereinnahmen fest (Buchanan 2007; UN-Habitat 2013). Eine Aufgliederung nach unterschiedlichen Nutzergruppen und den entsprechenden Nutzenarten illustriert, wie vielfältig die positiven Effekte einer guten Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sein können (vgl. Abbildung 6). Dabei lässt sich auch unterscheiden zwischen den *Nutzern (Fahrgäste, Passagiere)* einerseits, die den öffentlichen Verkehr bzw. die Bahn direkt nutzen und dafür auch ein entsprechendes Entgelt bezahlen (vgl. Zeile eins der folgenden Abbildung), und den *Nutzniessern* auf der anderen Seite, die ebenfalls einen Nutzen aus dem Bahnhof und der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ziehen, diesen aber indirekt wahrnehmen und dementsprechend auch kein Nutzungsentgelt bezahlen. Hierzu zählen auch die Arealentwickler im Sinne von Grundstückeigentümern/ Immobilienanrainer.

Abbildung 6: Nutzenarten einer guten öV-Erschliessung nach Nutzergruppen

Nutzer und Nutzniesser	**Nutzenart**
Passagiere, Fahrgäste (direkte Nutzer)	• Mobilitätsnutzen: Vorteile aus Aktivitäten, die durch Verkehrsleistungen ermöglicht werden (inkl. Verkehrsmittelwechsel) • Eingesparte Kosten bei der Benutzung des ÖPNV (im Verhältnis zum MIV)
Allgemeinheit	• Mobilitätssicherung als flächen- und zeitdeckende Verfügbarkeit von Verkehrsmöglichkeiten • Einsparungen von negativen Externalitäten (Umweltbelastung, Unfälle, Energieverbrauch, CO^2, Flächenbeanspruchung, Investitionen im Strassen und Stellflächenbau)
Autofahrer	• Strassenentlastungsfunktion des ÖPNV (Anzahl Autos, Zeitkosten) • Beförderungsoption für Autofahrer im Bedarfsfall
Arbeitgeber	• Bessere Erreichbarkeit der Arbeitsplätze, Produktivitätssteigerungen durch bessere Erschliessung des Arbeitsmarktes • Geringere Kosten (Parkplätze)
Handel/Gewerbe	• Umsatzsteigerungen durch ÖPNV-Anbindung • Parkkapazitäten für Kunden freigehalten • Kostengünstigere Beschaffungslogistik durch freie Parkgelegenheiten
Haus- und Grundstückseigentümer	• Steigerung der Grundstückspreise durch ÖPNV-Anbindung • Höhere Mietpreise durch ÖPNV-Anschluss
Grossveranstalter	• Höhere Besucherfrequenz • Einsparung von infrastrukturellen und betrieblichen Kosten (Stellflächen für Autos, Organisation- und Kontrollkosten)

Quelle: Adaptiert nach Baum et al. (2007: 92).

Ob diese positiven Nutzeneffekte und v.a. die Reduktion der externen Kosten des motorisierten Individualverkehrs wie (Parksuchverkehr, CO_2-Belastung usw.) auch tatsächlich eintreten, hängt letztlich vom individuellen Mobilitätsverhalten der Einwohner und Beschäftigten in der Umgebung ab. Untersuchungen des ARE und des deutschen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zeigen, dass nebst der guten ÖV-Anbindung die Siedlungsdichte und der individuelle Lebensstil die Verkehrsmittelwahl massgeblich beeinflussen (ARE 2013, BMVBS 2011). Somit ist seitens der Arealentwicklung im direkten Umfeld der Bahnhöfe schwer abzuschätzen, wie viele der neuen

Einwohner, Beschäftigten oder Kunden letztendlich den Bahnzugang auch in Anspruch nehmen werden.

Aus Sicht der ÖV-Betreiber führt ein weitgehender Wechsel auf den ÖV einerseits zu mehr Kunden und damit mehr Einnahmen. Doch befinden sie sich damit, vergleichbar zu vielen anderen Infrastrukturen in einem gewissen Zwiespalt – in Abhängigkeit von ihrer aktuellen Auslastung. Denn fast allen Infrastrukturanbietern ist gleich, dass Kosten für zusätzliche Nutzer bis zu einem bestimmten Grenzwert in Form der Kapazitätsgrenze marginal sind sowie zum Teil durch entsprechende Nutzungsentgelte oder -gebühren abgedeckt ist. Sie alle agieren somit in dem Zwiespalt, dass einerseits eine möglichst hohe Anzahl an Infrastrukturnutzern von elementarer Bedeutung ist, da die Auslastung ihrer Kapazität unmittelbaren Einfluss auf die erzielbaren Skaleneffekte hat. Gleichzeitig aber erzeugt eine steigende Auslastung an einem bestimmten Punkt sprungfixe Kosten durch den Aufbau zusätzlicher Kapazität, wenn die vorhandene Kapazitätsgrenze ausgereizt ist. Wird also durch die zusätzlichen Nutzer seitens der Arealentwicklungen die Kapazitätsgrenze des entsprechenden Bahnhofs erreicht, besteht möglicherweise die Gefahr, dass Bahnkunden wieder auf den MIV zurückwechseln. Oder aber der Bahnhof bzw. das ÖV-Angebot muss ausgebaut werden, was mit sprunghaften Investitionskosten und Umtrieben während der Bauzeit verbunden ist. Neben der Verkehrsinfrastruktur können aber auch soziale Infrastruktureinrichtungen wie Gesundheitswesen, Bildung, Soziales, Freizeit, Kultur, Sport, Sicherheit, Gemeinwesen durch Arealentwicklungen ihre Kapazitätsgrenzen erreichen, was von der öffentlichen Hand ebenfalls Investitionen erfordert.

Die wechselseitigen Einflüsse von Arealentwicklung und Bahnzugang sind vielseitig und zeigen in beide Richtungen. Hinzu kommt, dass sowohl die Raumplanung wie auch das Verkehrssystem selbst wiederum die Verkehrsentwicklung beeinflussen. So hat das ARE (2013) festgestellt, dass in funktional stark durchmischten und dichten Siedlungen die Fahrten kürzer und weniger sind. Umgekehrt führen kürzere Fahrzeiten zu längeren Fahrten und eine bessere Erreichbarkeit zu mehr Fahrten.

Die theoretische Diskussion zeigt, dass das Wirkungsgefüge von Kosten- und Nutzenfaktoren zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe stark von raumplanerischen Grössen (Siedlungsdichte, Nutzungsmix) und von Distanzen abhängt. So bestimmt vor allem auch die Lage des Areals, welchen Einfluss die Arealentwicklung auf die Frequentierung des Bahnhofs ausüben kann und wird. Doch auch die geplante Nutzungsintensität ist von zentraler Bedeutung, da sie sowohl die zusätzliche Anzahl an potenziellen Nutzern des Bahnhofs im Sinne von Einwohnern, Beschäftigten und anderen festlegt, als auch die Art und Weise der Frequentierung des Bahnhofs (Uhrzeiten, Häufigkeiten etc.). Dadurch wird massgeblich das Gewicht der zusätzlichen Nutzer in Relation zur bestehenden Frequentierung bestimmt. Gleichzeitig ist dabei von Bedeutung, wie die aktuelle Auslastung des Bahnhofs einzuschätzen ist, d.h. ob noch ausreichend Spielraum für weitere Nutzer besteht und diese – im Gegenteil – sogar willkommen sind, um die Rentabilität zu sichern, oder ob mit den zusätzlichen Nutzern die Kapazitätsgrenze erreicht und Ausbaubedarf generiert wird.

Bahnhöfe sind somit als Orte anzusehen, an denen das Zusammenspiel von Siedlung und Verkehr punktuell kumuliert und sich die engen Verflechtungen und Einflüsse physisch manifestieren. Damit wird eine enge Abstimmung zwischen der Verkehrs- und der räumlichen Planung in Bezug auf Infrastruktureinrichtungen im Allgemeinen und die Bahnhöfe im Speziellen auch aus theoretischer Sicht zu einer Notwendigkeit. Dieser Abstimmungsbedarf wird zukünftig weiter steigen, da durch das Raumplanungsparadigma der Innenverdichtung Arealentwicklungen in Zukunft verstärkt im vorhandenen Siedlungsverbund stattfinden und somit zunehmend auf bestehende Infrastrukturerschliessung wie beispielsweise auf Bahnhöfe zurückgreifen werden.

3 Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe als Beitrag zur Innenverdichtung in der Schweiz

Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe setzen die gegenwärtig dominierenden raumplanerischen und politischen Ziele um und leisten einen wichtigen Beitrag zu einer möglichst nachhaltigen Entwicklung der Schweiz. Nachhaltige Entwicklung impliziert in diesem Zusammenhang vor allem eine flächensparende Entwicklung, denn diese ist angesichts der kontinuierlich wachsenden Bevölkerung der Schweiz alles andere als selbstverständlich.

Täglich werden in der Schweiz rund 60‘000 Quadratmeter Boden verbraucht (BFS 2013), die genutzte Fläche nimmt rasant zu. Siedlungen beanspruchen zwar nur 7,5% der gesamten Landesfläche, sind aber zwischen 1985 und 2009 um über 23% respektive jährlich um 0,9% gewachsen (BFS 2015). Diese Zunahme entspricht 584 km² und übersteigt dabei die Gesamtfläche des Genfersees. Das Wohnareal allein hat sich in dieser Zeit um 44% vergrössert, zweieinhalb mal so rasch wie die Wohnbevölkerung (17,5%). Im Umgang mit Boden bestehen dabei grosse regionale Unterschiede: Absolut hat die Siedlungsfläche pro Kopf in allen Kantonen zugenommen, und zwar zwischen 1,3 Prozent in Basel-Stadt und 39,6 Prozent in Appenzell Innerrhoden. Die Siedlungsflächen pro Person und Arbeitsplatz der einzelnen Kantone weichen jedoch bis um das Sechsfache voneinander ab (ebd.). Zwischen 1985 und 2009 gingen pro Sekunde 1,1 m² Landwirtschaftsfläche verloren, in der Talzone gar doppelt so viel. Die Verminderung der Landwirtschaftsfläche um 5,4% lässt sich zu zwei Dritteln auf eine Ausdehnung der Siedlungsgebiete zurückführen.

Vor diesem Hintergrund rückte der sparsame Umgang mit Grund und Boden in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker in den politischen Fokus. Mit der Revidierung des Raumplanungsgesetzes (RPG) wurde er im Jahr 2012 offiziell zu einem nationalen Ziel erklärt. Das Anliegen, die Zersiedelung zu bremsen, wird auch durch die Bevölkerung getragen: Im März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk mit grosser Mehrheit die Revision des Raumplanungsgesetzes angenommen. Bei dieser Revision wurde der sparsame Umgang mit dem Boden konkret gefasst und die Siedlungsentwicklung nach innen im Sinne einer Innenverdichtung als erfolgversprechende Möglichkeit festgelegt, um den Bodenverbrauch einzuschränken.

Wenngleich dieser Grundsatz in vielen Kantonen und in vielen Gemeinden bereits zuvor als handlungsleitend angesehen worden war, stellt die neue Verbindlichkeit durch die Verankerung im RPG einen Paradigmenwechsel dar. Dieser hat Folgen für die Planungsvorgaben und -prozesse, vieles ist immer noch in Diskussion. Es müssen Wege gefunden werden, wie auf den unterschiedlichen Planungsebenen und seitens der verschiedenen Planungsakteure mit dieser neuen Vorgabe umgegangen werden kann. Gleichzeitig stehen für die Innenverdichtung in der Schweiz unterschiedliche Potenziale zur Verfügung. Verdichtung im Bestand durch Aufstockung und Steigerung der Geschossflächenzahl zählt ebenso dazu wie die Mobilisierung und Entwicklung innerstädtischer Brachen und Freiflächen. In diesem Zusammenhang gewinnen Arealentwicklungen im Siedlungsverbund und damit oftmals in fussläufiger Entfernung eines Bahnhofs an Aufmerksamkeit, nicht nur seitens der Planungsinstanzen sondern ebenso von Investorenseite.

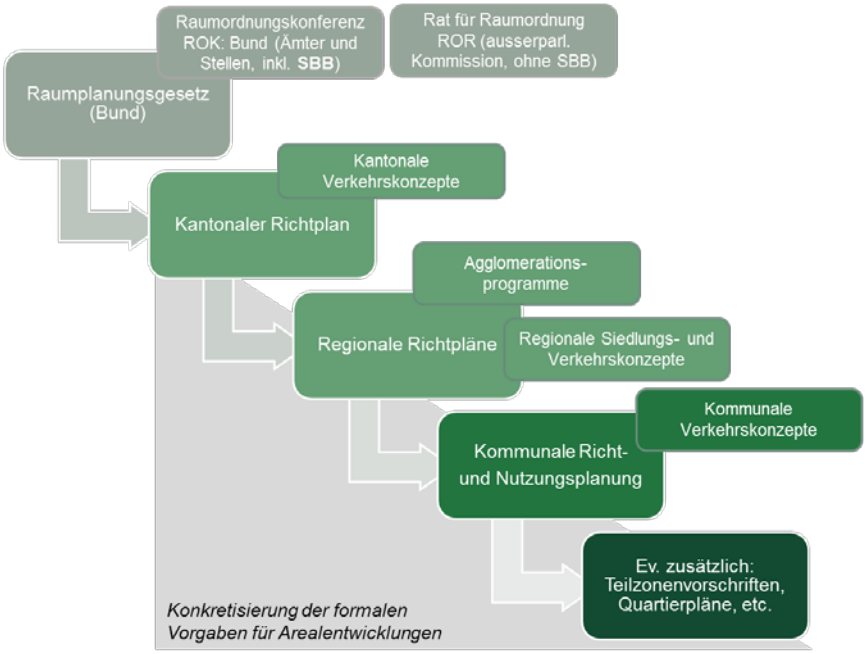
3.1 Arealentwicklungen im Zuge der formalen Planungsprozesse

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes der Schweiz im Jahr 2012 wurde der haushälterische Umgang mit dem Boden als zentrale Aufgabe für Bund, Kantone und Gemeinden in Artikel 1 aufgenommen. In Absatz 2 des Artikels 1 findet sich unter dem Buchstaben 2bis die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Somit ist gesetzlich festgelegt, dass die künftige Siedlungsentwicklung in erster Linie in den bestehenden Bauzonen und durch intensivere Nutzung von Bestand und Flächenpotenzialen innerhalb des kompakten Siedlungsgefüges zu erfolgen hat. Auch in

weiteren Artikeln wird auf das neue Gebot der Innenverdichtung hingewiesen und werden entsprechende Vorgaben konkretisiert: so nennt auch Art. 3 Abs. 3 RPG die Notwendigkeit die Ausdehnungen von Siedlungen zu begrenzen und insbesondere auf jene Gebiete zu fokussieren, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind.

Das RPG wird insbesondere durch die kantonalen Richtpläne konkretisiert und operationalisiert. Der genannte Paradigmenwechsel stellt die Kantone dabei vor anspruchsvolle Aufgaben. Sie sollen erstens festlegen, wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden, und zweitens darlegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8, Abs. b und c RPG). Die kantonalen Richtpläne sollen dabei für alle raumwirksamen Aktivitäten einen klaren Orientierungsrahmen schaffen und das sorgfältige Abwägen verschiedener Interessen in Bezug auf die räumliche Entwicklung sicherstellen. Interessen können dabei sowohl in räumlicher Hinsicht als auch in sektoraler (Verkehr, Raumplanung, Umwelt etc.) oder institutionsbezogener Hinsicht abgewogen werden. Die kantonalen Richtpläne deklarieren die kantonalen Ziele, setzen klare Rahmenbedingungen bzw. Schranken und bilden zum Teil auch die Grundlage für entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten durch die enge Abstimmung mit den Aufgaben- und Finanzplanungen der Kantone. Sie müssen sich nun dabei zu den national festgelegten Zielen der Innenverdichtung und der Konzentration auf jene Gebiete, die mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind, bekennen. Mittlerweile hat der Bundesrat die ersten kantonalen Richtpläne genehmigt, die die Anforderungen des revidierten RPG erfüllen, bei vielen anderen sind entsprechende Anpassungen und Überarbeitungen im Gange. Die Kantone haben ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes am 1. Mai 2014 fünf Jahre Zeit, um ihre Richtpläne anzupassen.

Abbildung 7: Konkretisierung der Vorgaben für Arealentwicklungen durch die formalen Planungsinstrumente



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Insbesondere durch ihre Definition von Entwicklungsschwerpunkten (ESP), von Verkehrsintensiven Vorhaben (VIV), von Verkehrsvorhaben und anderen versuchen die Kantone im Rahmen ihrer kantonalen Richtpläne eine abgestimmte Entwicklung auf jeweils optimal erschlossene Standorte zu konzentrieren. Damit setzen sie wichtige Eckpfeiler für die zukünftigen Arealentwicklungen in den Kan-

tonen. Sie legen gewissermassen die Basis aller weiteren diesbezüglichen Entwicklungsschritte und definieren klar, dass in den kommenden Jahren bzw. teilweise auch Jahrzehnten im Rahmen der relativ klar abgegrenzten Gebiete eine gewichtige Entwicklung im Sinne von zusätzlichen Einwohnern und / oder Arbeitsplätzen stattfinden wird. Umso wichtiger sind die vorgelagerten Abstimmungsprozesse bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne und ihrer Entwicklungsschwerpunkte. Der Kanton Bern hat in dieser Hinsicht als einer der ersten Kantone ein kantonales Entwicklungsschwerpunktprogramm (ESP-Programm) beschlossen, das als Kernelement der koordinierten Wachstumsstrategie des Kantons Raumordnungs-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik aufeinander abstimmen soll. Hier reicht die Definition der Entwicklungsschwerpunkte somit als Querschnittsaufgabe über die Erstellung des kantonalen Richtplans hinaus[1].

Die Definition der Entwicklungsschwerpunkte bildet somit die erste Stufe der Arealentwicklungen, bei der auch die ersten Abstimmungsprozesse und Abklärungen zwischen SBB und den kantonalen Planungsinstanzen stattfinden. Denn auf kantonaler Ebene besteht ein formalisiertes Vernehmlassungsverfahren. Aufgrund des Auftrags, Siedlung und Verkehr aufeinander abzustimmen, muss davon ausgegangen werden, dass die SBB hier bereits berücksichtigt wird. Gemäss der vorgegebenen Zielsetzung der Innenverdichtung einerseits sowie der ergänzenden Vorgabe, die Siedlungsentwicklung auf jene Gebiete zu konzentrieren, die mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind, befindet sich aktuell der Grossteil der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte im Siedlungsverbund und in Bahnhofsnähe.

Die Kantone arbeiten bei der Richtplanerstellung eng mit ihren Regionen und Gemeinden zusammen, um entsprechende lokale Bedingungen aber auch Strategien und Potenziale berücksichtigen zu können. Denn die Richtplanvorgaben werden in der kommunalen Nutzungsplanung konkretisiert und in die Umsetzung gebracht. Während der Kanton für die behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen. Die Aufgaben der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung sind dabei eng miteinander verflochten: Die Verkehrssysteme auf nationaler und kantonaler Ebene (Strassen, öffentlicher Personennahverkehr usw.) beispielsweise wirken entscheidend auf die konkrete Nutzungsplanung ein. Die kantonalen Richtpläne verlangen darum auch mehr oder weniger verbindlich eine Ausrichtung der Bauzonen auf die Knotenpunkte der nationalen oder regionalen Verkehrsnetze (VLP-ASPAN 2012).

In Ergänzung zu den lokalen Nutzungsplanungen werden für grössere Gebiete oftmals auch städtebauliche Planungsvorgaben definiert. Die meisten Kantone übertragen die Aufgaben der Baulandumlegung und der Erteilung von Baubewilligungen den Gemeinden. Eine weitere Gemeindeaufgabe liegt in der Finanzierung der Baulanderschliessung. Es ist Sache der Kantone oder Gemeinden, diese zu regeln. Meistens werden die Grundeigentümer mit Beiträgen (Kausalabgaben) zur Finanzierung der Baulanderschliessung herangezogen, diese berücksichtigt vor allem die infrastrukturelle Feinerschliessung mit Strassen, Strassenbeleuchtung und anderes. Für die Nutzungsplanungen der Gemeinden stellt sich insbesondere die Frage, wie die angestrebte Verdichtung erreicht werden kann. Doch immer mehr Gemeinden verfolgen bereits von sich aus intensiv das Ziel der Innenverdichtung. Sie haben in den vergangenen Jahrzehnten gemerkt, dass die Schaffung neuer Wohn- und Arbeitszonen oft nicht die erwarteten Steuereinnahmen, sondern im Gegenteil nicht selten unverhältnismässige Infrastrukturkosten brachte (Bühlmann 2013).

---

[1] Vgl. auch http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonale_raumplanung/entwicklungsschwerpunkte.html#originRequestUrl=www.be.ch/esp, eingesehen am 17.9.2015.

Doch Innenentwicklung ist in der Regel sehr komplex. Sie erfordert strategisches Denken und ruft nach sorgfältigen Interessenabwägungen. Verlangt wird eigentlich ein komplett neues Planungsverständnis, das weniger auf Einhaltung formaler Vorgaben beruht, sondern stärker auf Kooperation und gemeinsames Gestalten ausgerichtet sein muss (ebd., Halter 2013). Die Entwicklung entsprechender Areale und ihre konkrete Nutzung müssen in ein gemeinsam getragenes Verständnis über die Zukunft des entsprechenden Stadtteils eingebettet sein.

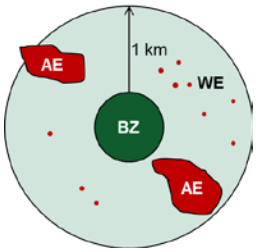
In diesem Sinne wurden in den vergangenen Jahren intensive Diskussionen in den unterschiedlichsten Konstellationen über die Planungserfordernisse rund um den Imperativ der Innenentwicklung geführt. Gleichzeitig zeigen all diese Diskussionen in Form von Konferenzen und Workshops, entsprechenden Veröffentlichungen und Leitfäden zentrale Parallelen: Es gilt als unumstritten, dass die Innenverdichtung zwar Mehrwertpotentiale schafft, aber noch keinen Mehrwert an sich (vgl. Halter 2013). Um diesen Mehrwert zu sichern, wurden bislang vor allem gestalterische Fragestellungen zur Sicherung von Lebens- und Wohnqualität oder auch von lokaler Identität als zentral angesehen. In Bezug auf die infrastrukturelle Erschliessung hingegen werden weitgehend selbstverständlich positive Auswirkungen angenommen, da eine verbesserte Infrastrukturausnutzung bei gleichzeitig sinkender Notwendigkeit einer neuen Infrastrukturerschliessung in der Fläche die Gemeindefinanzen grundsätzlich entlastet. Auswirkungen im Sinne von Kapazitätsengpässen für bestehende Infrastruktureinrichtungen und damit hohe Ausbaukosten zur Anpassung der Kapazitäten fanden in die Diskussionen zur Innverdichtung bislang wenig bis keinen Eingang.

3.2 Flächenpotenziale für Arealentwicklungen rund um Bahnhöfe

Für die geforderte Innenverdichtung finden sich in der Schweiz noch grosse Potenziale. Eine Studie der ETH Zürich aus dem Jahr 2012 (Nebel et al. 2012) schätzt die inneren Nutzungsreserven, die sich aus den noch unbebauten Flächen, den bebauten Flächen mit Umnutzungspotenzial (z.B. Brachen) sowie dem planungsrechtlich noch zulässigen Ausbaupotenzial auf bereits bebauten Flächen, den sogenannten Geschossflächenreserven ergeben. Die inneren Nutzungsreserven in den Wohn-, Misch- und Arbeitszonen werden in dieser Studie schweizweit auf eine Grössenordnung von 5‘300 bis 15‘600 ha Geschossfläche geschätzt. Wird eine mittlere Geschossflächeninanspruchnahme von 60 m² pro Kopf angenommen, was rund 50 m² Wohnfläche entspricht, ergibt sich durch Innenverdichtung quasi eine Kapazität für 700‘000 bis 1,9 Mio. zusätzliche Einwohner (ebd.).

Bei diesen Nutzungsreserven für Innenverdichtung sind verkehrlich gut erschlossene Lagen und damit zentrale Flächen in Bahnhofsnähe besonders attraktiv für Arealentwicklungen. Dank neuer Techniken in der Schalldämmung und leiserem Roll- und Schienenmaterial stellt die Nähe zu den Bahngleisen heute ein weit kleineres lärmtechnisches Problem dar. Dennoch setzen Erschütterungen, elektromagnetische Strahlung und insbesondere der Lärm durch Güterverkehr der Bebauung und Nutzung in unmittelbarer Gleisnähe Grenzen. Trotz dieser Einschränkungen ist es heute auch möglich bei Rationalisierung des Bahnbetriebs freiwerdende Flächen in unmittelbarer Gleisnähe zu entwickeln und für Wohnen oder Arbeiten zu nutzen. Diese Umnutzung führt zu einem grösseren Verkehrsaufkommen und typischerweise auch zu mehr Nutzern des vorhandenen Bahnangebots, was – je nach aktueller Auslastung des Bahnhofs – eventuell das Erreichen der Kapazitätsgrenze und damit einen entsprechenden Ausbaubedarf bedeuten kann.

Abbildung 8: Analysierte Flächenpotenziale im Umkreis der Bahnhöfe



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.
Hinweis: BZ steht für Bahnzugang, AE für potenzielle Arealentwicklungen, WE für bewilligte Wohneinheiten.

Eine Auswertung der Flächenpotenziale (Entwicklungsareale und mögliche Bruttogeschossfläche) im Umkreis von einem Kilometer, also fussläufiger Entfernung, rund um die 125 Bahnzugänge (Bahnhöfe und Haltestellen) in den 50 grössten Schweizer Gemeinden zeigt auf[2]: Bei 31 Bahnhöfen bestehen keinerlei freie Entwicklungsflächen grösser als 10 ha mehr, also bei nur rund einem Viertel der Bahnhöfe. Bei 36 Bahnhöfen, also in etwa einem weiteren Viertel beträgt die zur Verfügung stehende Entwicklungsfläche weniger als 100'000 m² (orange Balken in Abbildung 9), bei weiteren 50 liegt die Fläche zwischen 100'000m² und 1 Mio. m² (grüne Balken in Abbildung 9). Sieben Bahnhöfe weisen Entwicklungsareale von über 1 Mio. m² auf (rote Balken in Abbildung 9). Dies sind namentlich Renens VD (Entrepôts)[3], Genève-Stade, Lancy-Pont-Rouge, Genève-La-Praille, Dietikon, Basel Badischer Bhf. und Zürich Seebach. Zusammen machen sie fast die Hälfte aller bei den 125 Bahnhöfen der 50 grössten Schweizer Gemeinden zur Verfügung stehenden Entwicklungsflächen aus[4].

Die Bestandsaufnahme der Entwicklungsflächen zeigt, dass noch erhebliches Potenzial in Bahnhofsnähe vorhanden ist, was insbesondere bei Regionalbahnhöfen und Haltestellen durchaus kapazitätsrelevant sein könnte.

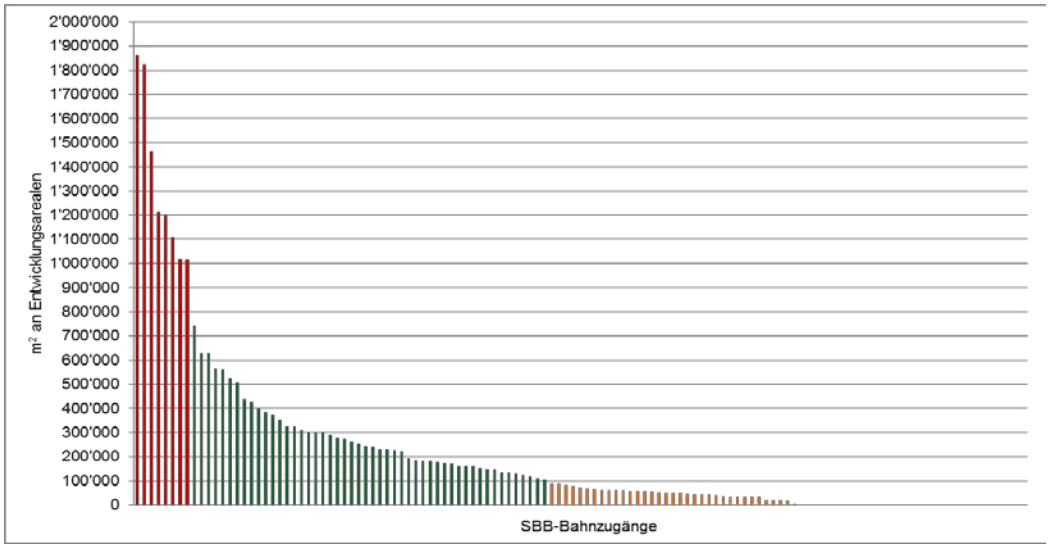
---

2 Die entsprechenden Daten zu den Entwicklungsarealen kommen aus dem Entwicklungsatlas, der von Wüest und Partner zusammengestellt wurde und nun regelmässig aktualisiert wird. Wüest und Partner stellte für die vorliegende Studie eine entsprechende Auswertung zu Entwicklungsarealen im Umkreis von 1km von den 125 SBB-bedienten Bahnhöfen und Haltestellen in den 50 grössten Städten der Schweiz zur Verfügung. Die erfassten Entwicklungsareale weisen eine Fläche von mindestens 10'000m2 auf, angeschnittene Areale komplett hinzugezählt. Überschneidungen in den 1km Einzugsgebieten wurden nicht bereinigt, da auch potenzielle Nutzer die entsprechende Wahlfreiheit haben und auf der aktuellen Datengrundlage Zuordnungen nicht fundiert möglich sind. Alle Entwicklungsareale haben den Status „Planung möglich", „bereits laufendes Verfahren" oder „rechtskräftige Planung", damit auch wirklich nur das Potenzial für Entwicklungsareale und nicht alle Freiflächen berücksichtigt werden.

3 Renens VD und Renens VD Entrepôts werden in der Liste des BAV über alle öV-Haltepunkte separat geführt. Allerdings liegen die beiden Zugänge so nahe beisammen, dass ihr 1-Kilometer-Radius fast deckungsgleich ist. Aus diesem Grund werden sie im Bericht als ein einziger Bahnhof behandelt.

4 Von den 125 Bahnhöfen in den 50 grössten Gemeinden in der Schweiz sind nicht alle im Besitz der SBB (z.B. Basel Badischer Bahnhof), doch werden alle berücksichtigten Bahnhöfe auch von der SBB bedient. Im Folgenden wird der Einfachheit halber nicht unterschieden zwischen SBB-Haltepunkten und SBB-Bahnzugängen/-Bahnhöfen.

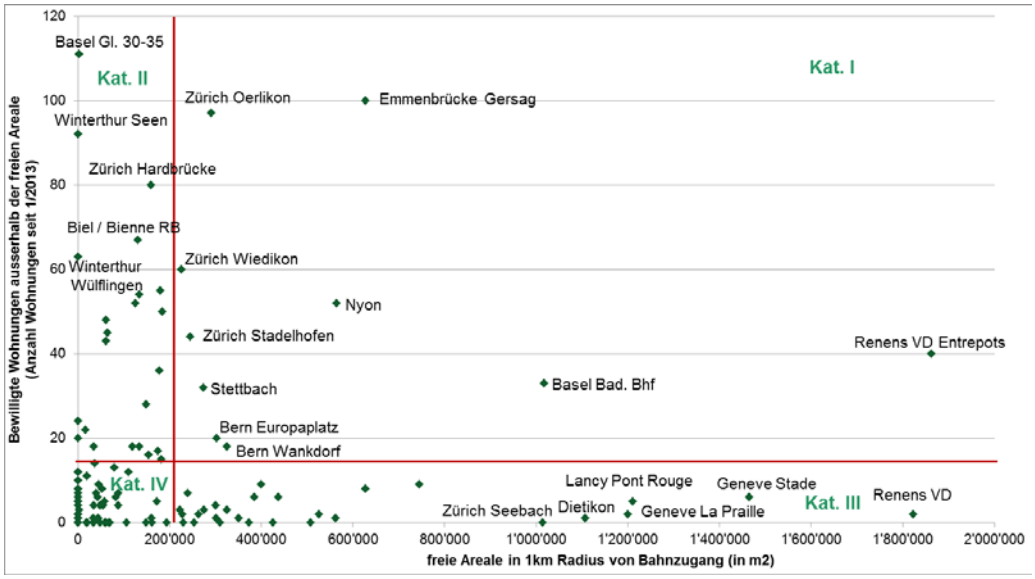
Abbildung 9: Entwicklungsflächen im Umkreis der 125 Bahnzugänge der 50 grössten Schweizer Gemeinden



Quelle: Eigene Auswertungen nach Entwicklungsatlas von Wüest und Partner, Stand Juni 2015;
Hinweis: Berücksichtigt sind alle Entwicklungsareale ab 10'000m2 in 1 km Radius um alle 125 SBB-Bahnzugänge in den 50 grössten Gemeinden der Schweiz.

Interessant ist hierbei auch, ob es sich dabei um punktuelle Entwicklungen einzelner Flächen handelt oder ob diese in einem insgesamt dynamischen Umfeld stattfinden. Das heisst, ob der Druck auf den einzelnen Bahnhof durch die Arealentwicklungen noch durch eine generelle Entwicklungsdynamik im Umfeld verstärkt wird. Betrachtet man aus diesem Grund zusätzlich zu den Entwicklungsflächen noch die bewilligten Wohneinheiten ausserhalb der zusammenhängenden Entwicklungsareale als Indikator für eine dynamische Wohnentwicklung – wenngleich die in der Grössenordnung nicht mit den Arealentwicklungen vergleichbar sind, zeigt sich folgendes Bild der Entwicklungsdynamik.

Abbildung 10: Entwicklungsdynamik im Bahnhofsumfeld der 50 grössten Schweizer Gemeinden

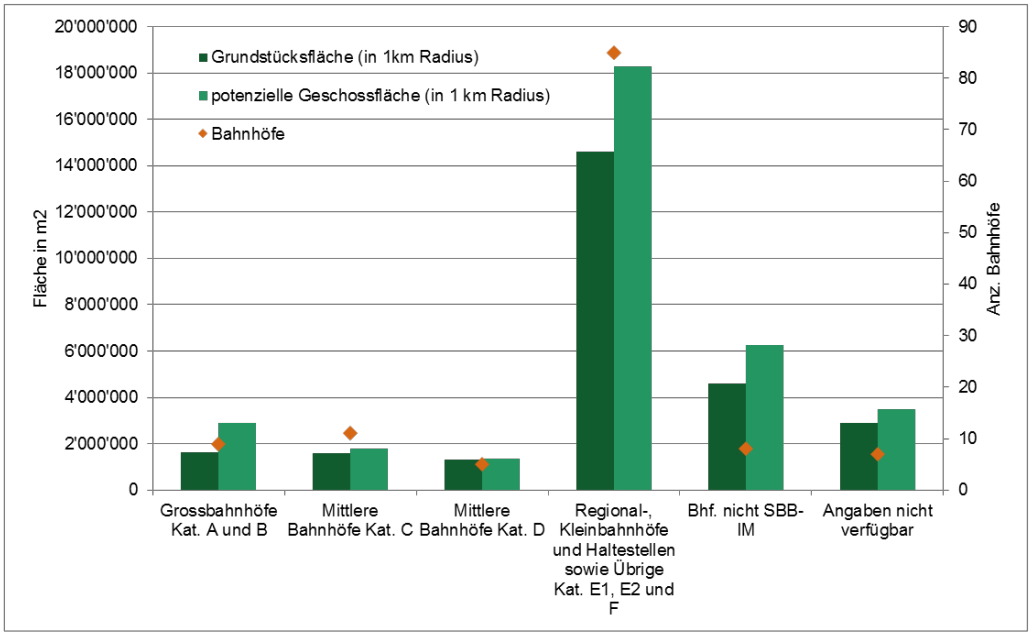


Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsatlas von Wüest und Partner, Stand Juni 2015.
Hinweis: Berücksichtigt sind alle Entwicklungsareale bzw. bewilligten Wohnungen (seit 1/2013) in 1 km Radius um alle SBB-Bahnzugänge in den 50 grössten Gemeinden der Schweiz. Die roten Linien markieren die gewählte Klasseneinteilung.

Daraus ergeben sich vier Kategorien von Bahnhöfen: Erstens die Kategorie mit der höchsten Dynamik, sowohl in Bezug auf die Entwicklungsareale als auch bewilligte Wohnungen ausserhalb der freien Areale. Dazu gehören insgesamt 10 Bahnhöfe. Die zweite Kategorie umfasst 28 Bahnhöfe mit relativ wenigen Quadratmetern an freien Arealen, dafür aber einer „Dynamik in der Fläche" durch Wohnungsbau und Nachverdichtungen ausserhalb der Entwicklungsareale. Die dritte Kategorie mit ebenfalls 28 Bahnhöfen weist eine „punktuelle Dynamik" auf, d.h. dass die Dynamik vergleichsweise stark auf die Entwicklung der einzelnen Areale begrenzt bleibt, rundherum aber nur wenige Wohnungen bewilligt wurden. Die übrigen Bahnhöfe gehören zur vierten Kategorie mit geringem Wohnungsbau und wenig freien Entwicklungsflächen.

Betrachtet man nun für die 50 grössten Schweizer Gemeinden, bei welcher Art der Bahnhöfe am meisten Entwicklungsflächen zur Verfügung stehen, zeigt sich folgendes Bild. Rund um die grossen Bahnhöfe sind nur noch wenig freie Entwicklungsflächen vorhanden und auch bei den mittleren Bahnhöfen ist die Gesamtsumme der entwickelbaren Flächen beschränkt. Vielmehr liegen die Entwicklungspotenziale im Umfeld der 85 Regional- und Kleinbahnhöfe sowie übrigen Haltestellen (gemäss Klassifizierung der Bahnhöfe durch SBB Immobilien). Diese aus Sicht von SBB Immobilien bislang strategisch wenig relevanten Bahnhöfe, die demzufolge schätzungsweise bislang auch keine starke Frequentierung aufweisen, weisen somit die grössten Flächenpotenziale für zukünftige Entwicklungen auf. Dementsprechend wird hier mit hoher Wahrscheinlichkeit noch grosser Ausbaubedarf generiert werden. Dies verdeutlicht den Eindruck, dass die Räume rund um die grösseren Bahnhöfe bereits relativ stark verdichtet sind und nur noch wenig freie Areale bestehen. Die Bahnhöfe der Kategorie mit den grössten Flächenpotenzialen (Regional- und Kleinbahnhöfe sowie übrigen Haltestellen) müssen aber durchaus nicht peripher und ländlich gelegen, sondern können S-Bahnhaltestellen des Agglomerationsverkehrs sein. Sie spielen bloss gegenwärtig noch nicht in der Liga der grossen, relevanten (Haupt-)Bahnhöfe und auch noch nicht in der mittleren Liga mit. Allerdings hat fast ein Viertel von ihnen über 10'000 Passagiere pro Tag.

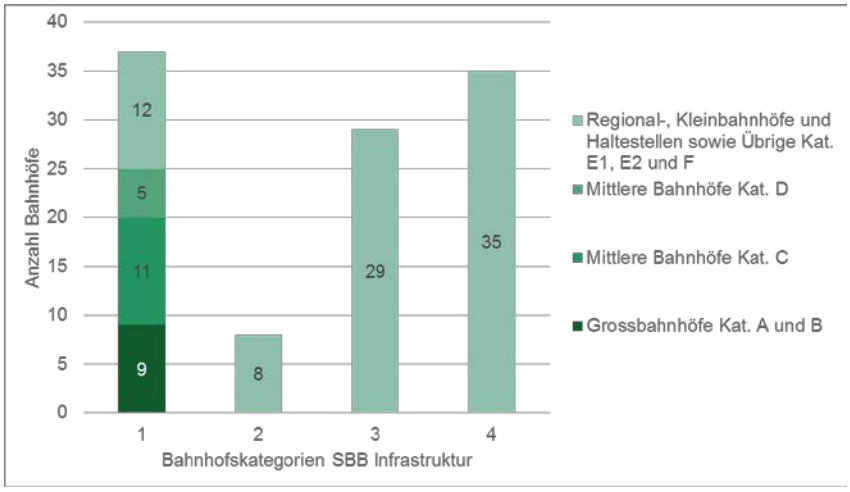
Abbildung 11: Summe der Entwicklungsareale nach Bahnhofskategorien (SBB-IM)



Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsatlas von Wüest und Partner Stand Juni 2015 sowie Angaben SBB-IM.
Hinweis: Berücksichtigt werden die 125 identifizierten Bahnzugänge in den 50 grössten Schweizer Gemeinden sowie Entwicklungsareale in 1 km Radius Luftlinie rund um den Bahnzugang ab einer Grösse von 10'000 m².

SBB Immobilien klassifiziert die Bahnhöfe zum einen nach ihrer Grösse. Zum anderen bewertet sie die Kategorien bezüglich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung: Die Bahnhöfe der Kategorien A bis C beurteilt SBB Immobilien als strategisch relevante Wirtschaftseinheiten, während die Kategorien D bis F aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive (noch) nicht als strategisch relevant gelten. SBB Infrastruktur hingegen verwendet eine vierstufige Klassifizierung strikt nach Passagieraufkommen.

Abbildung 12: Vergleich der Bahnhofsklassifizierungen von SBB Infrastruktur und SBB Immobilien

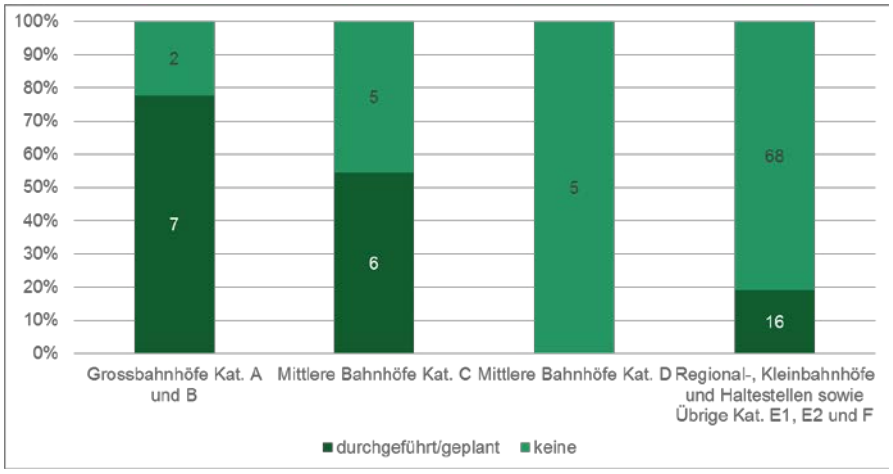


Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015, basierend auf Datengrundlage SBB-I, SBB-IM und Wüest und Partner (2015).
Hinweis: Bahnhöfe der Kategorie 1: mehr als 20‘000 Ein-/Aussteiger pro Tag; Kategorie 2: 10‘000-20‘000 Ein-/ Aussteiger pro Tag; Kategorie 3: 1‘500-10‘000 Ein-/Aussteiger pro Tag; Kategorie 4: weniger als 1‘500 Ein-/Aussteiger pro Tag.

Ein Vergleich der beiden Klassifizierungen zeigt Folgendes: Interessanterweise haben ganze 12 Bahnhöfe der Kategorien E1 und F und alle fünf Bahnhöfe der Kategorie D gemäss SBB Immobilien ein Passagieraufkommen von über 20‘000 Personen pro Tag und weitere acht Bahnhöfe (E1 und F) ein Passagieraufkommen von immerhin zwischen 10‘000 und 20‘000 (vgl. Abbildung 12). Im Hinblick auf anstehende Arealentwicklungen im Umfeld von kleineren Bahnzugängen und den damit verbundenen steigenden Passagierzahlen lohnt es sich, auch mögliche Entwicklungen des wirtschaftlichen Nutzens von bisher unbedeutenden Haltestellen im Auge zu behalten.

Interessanterweise zeigt sich auch ein gewisser Zusammenhang zwischen der Kategorie der Bahnhöfe gemäss SBB Immobilien und geplanten bzw. bislang durchgeführten Umbaumassnahmen, wie Abbildung 12 verdeutlicht. Betrachtet man die in den vergangenen fünf Jahren durchgeführten Umbaumassnahmen bzw. jene Umbaumassnahmen, die aktuell in Planung sind, zeigt sich, dass bei den Grossbahnhöfen (Kat. A und B) bei knapp 80% sowie bei den mittleren Bahnhöfen der Kategorie C bei rund 55% Umbaumassnahmen durchgeführt wurden oder werden. Von den Regional-, Kleinbahnhöfen und Haltestellen (Kategorien E-F) sind bei jedem fünften Umbaumassnahmen geplant. Dies beinhaltet bspw. Sanierungen, Anpassungen zur Verbesserung der Sicherheit, des barrierefreien Zugangs, aber auch Vergrösserungen und Umbauten zur Erhöhung der Kapazität (SBB-Programm Bahnzugang 2023).

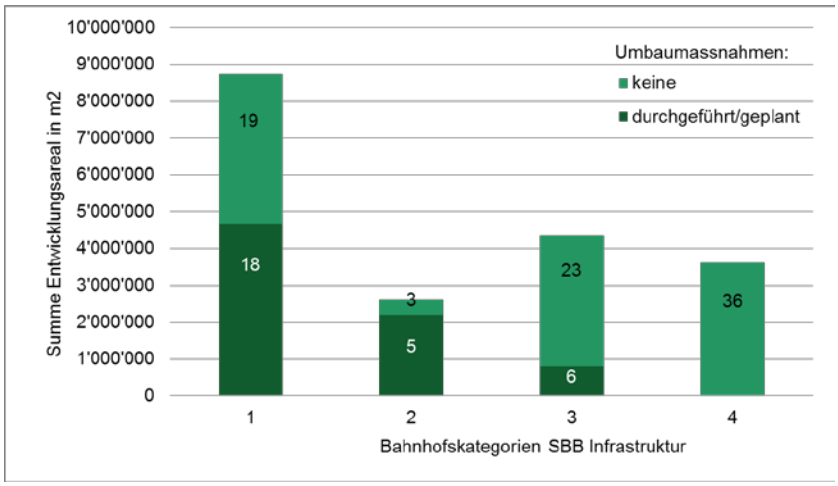
Abbildung 13: Umbaumassnahmen nach Bahnhofskategorien SBB Immobilien



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015, basierend auf Datengrundlage SBB-I, SBB-IM.
Hinweis: Die Kategorie „durchgeführt/geplant" umfasst Bahnhofsumbauten aller Art (Sicherheit, barrierefreier Zugang, Vergrösserungen etc.), welche in den letzten fünf Jahren durchgeführt wurden oder für die nächsten fünf Jahre geplant sind.

Vergleicht man diese Verhältnisse mit der Abbildung 12, verstärkt sich zum einen das Bild, dass v.a. (relativ) stark frequentierte Bahnhöfe umgebaut werden. So werden keine Bahnhöfe mit weniger als 1'500 Passagieren pro Tag und nur sechs von 23 Bahnhöfen mit Frequenzen zwischen 1'500 und 10'000 Personen pro Tag umgebaut. Bei den zweitmeist frequentierten Bahnhöfen werden fünf von acht und bei den Bahnhöfen mit über 20'000 Passagieren pro Tag rund die Hälfte umgebaut. Bezieht man hier die zur Verfügung stehenden Areale im Bahnhofsumfeld in die Betrachtungen mit ein, zeigt sich zum anderen aber auch, dass v.a. bei Bahnhöfen mit durchschnittlich über 200'000 Quadratmetern Entwicklungsfläche im Umfeld Anpassungen vorgenommen werden. Umgekehrt sind aber gerade bei Bahnhöfen der Kategorien 1 und 3 (SBB-I) noch erhebliche Entwicklungsflächen vorhanden, aber keine Aus- und Umbauten durchgeführt oder in Planung.

Abbildung 14: Bahnhofsumbauten nach Summe der Entwicklungsareale



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015, basierend auf Datengrundlage SBB-I und Wüest und Partner (2015).
Hinweis: Gemäss Kategorisierung von SBB Infrastruktur Bahnhöfe der Kategorie 1: mehr als 20'000 Ein-/Aussteiger pro Tag; Kategorie 2: 10-20'000 Ein-/ Aussteiger pro Tag; Kategorie 3: 1'500-10'000 Ein-/Aussteiger pro Tag; Kategorie 4: weniger als 1'500 Ein-/Aussteiger pro Tag. Die Kategorie „durchgeführt/geplant" umfasst Bahnhofsumbauten aller Art (Sicherheit, barrierefreier Zugang, Vergrösserungen etc.), welche entweder in den letzten fünf Jahren durchgeführt wurden oder für die nächsten fünf Jahre geplant sind.

Aus den uns vorliegenden Daten geht allerdings nicht hervor, ob hier allenfalls künftig ein Umbaubedarf entstehen könnte oder ob die entsprechenden Bahnhöfe für höhere Nutzerfrequenzen bereits ausreichend gewappnet sind. Für die SBB selbst wäre es gewiss aufschlussreich, die Daten zu den freien Entwicklungsarealen mit Informationen zur aktuellen Auslastung der einzelnen Bahnhöfe zu spiegeln. Diese Ergebnisse könnten für die SBB auch insofern interessant sein, als dass solche Informationen eine frühzeitige Thematisierung und vorausschauende Planungen gemeinsam mit den entsprechenden Kommunen ermöglichen können.

3.3 Konsequenzen für Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe

Die vorliegende Übersicht verdeutlicht, dass die Fragestellung zum Zusammenhang zwischen Arealentwicklungen und Bahnzugang aktuell relevant ist und es auch in näherer Zukunft bleiben wird. So werden Arealentwicklungen im Sinne von Innenverdichtung durch die aktuelle Raumplanungsgesetzgebung forciert, und gerade gut erschlossene Standorte in unmittelbarer Nähe eines Bahnhofs als geeignet angesehen. Doch werden Arealentwicklungen nicht nur im Allgemeinen gefordert, vielmehr wird auf kantonaler Ebene oftmals bereits der Grundstein für gewichtige Arealentwicklungen gelegt. Durch die Definition von Entwicklungsschwerpunkten sollen Entwicklungen auf bestimmte Standorte kanalisiert und dort konzentriert werden. Somit ist bereits zu diesem Planungszeitpunkt klar, dass diese Entwicklungsschwerpunkte in Folge auch entsprechende zusätzliche Nutzer für den erschliessenden Bahnhof bringen werden. Die formalen Planungsprozesse sehen hierzu entsprechende Abstimmungs- und Stellungnahmeverfahren vor, bei denen die SBB Anliegen und Bedenken einbringen kann. Die Frage ist allerdings, inwieweit die SBB hier über klare, einheitliche Informationen zur aktuellen Auslastung und der Kapazitätsgrenze des jeweiligen Bahnhofs verfügt.

Doch Arealentwicklungen werden nicht nur durch die Raumplanung forciert, sondern es zeigt sich auch wirklich ein ausreichendes Potenzial an potenziellen Arealen in Bahnhofsnähe. Die Arealentwicklungen werden somit direkte Auswirkungen auf die Frequentierung der naheliegenden Bahnzugänge haben. Allerdings konzentrieren sich potenzielle Areale tendenziell rund um kleinere Bahnhöfe. Gerade diese haben aber höchstwahrscheinlich eine vergleichsweise niedrige Kapazitätsgrenze und werden somit zusätzliche Nutzer deutlich spüren. Denn das Gewicht der potenziellen Zusatzkunden ist dabei stets in Relation zu den bestehenden Grössen zu sehen. Grössere Bahnhöfe sind weit eher in der Lage, eine gewisse Zahl an neuen Passagieren zu absorbieren, während bei kleineren Bahnzugängen bereits kleinere Pendlerspitzen den Bahnhof temporär an die Kapazitätsgrenze bringen können. Zur Illustration: Rund 55% der Entwicklungsareale liegen im Umkreis von Bahnzugängen der Kategorien E1, E2 und F (Klassifizierung SBB Immobilien). Das heisst, dass insbesondere rund um Haltestellen, Regional- und Kleinbahnhöfe mit bisher geringer ökonomischer Bedeutung für SBB Immobilien in nächster Zeit grössere Entwicklungen stattfinden werden. Dabei ist die SBB in etlichen Fällen Grundeigentümerin eines beachtlichen Anteils der Entwicklungsflächen. Mit anderen Worten hat hier die SBB, bzw. SBB Immobilien, durch ihren vergleichsweise bedeutenden Eigentumsanteil im unmittelbaren Bahnhofsumfeld in einigen Gemeinden durchaus Steuerungs- und Gestaltungsspielraum.

4 Konkrete Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe

Nach den theoretischen Diskussionen zum Zusammenhang zwischen Bahnhöfen und Arealentwicklungen, nach der Skizzierung der raumplanerischen Forderung einer Innenverdichtung an gut erschlossenen Standorten und dem Aufzeigen des grossen dafür noch bestehenden Potenzials, sollen im Folgenden fünf Fallbeispiele dargelegt werden. Diese illustrieren unterschiedliche Stadien der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten in Bahnhofsnähe sowie verschiedene Kooperationsmuster. In einem ersten Teil werden die Planungsprozesse und wichtigsten Punkte pro Fall umrissen, um ein Bild über die Situation vor Ort zu vermitteln. Der zweite Teil analysiert Parallelen und Unterschiede zwischen den Fallbeispielen.

4.1 Fünf Fallbeispiele

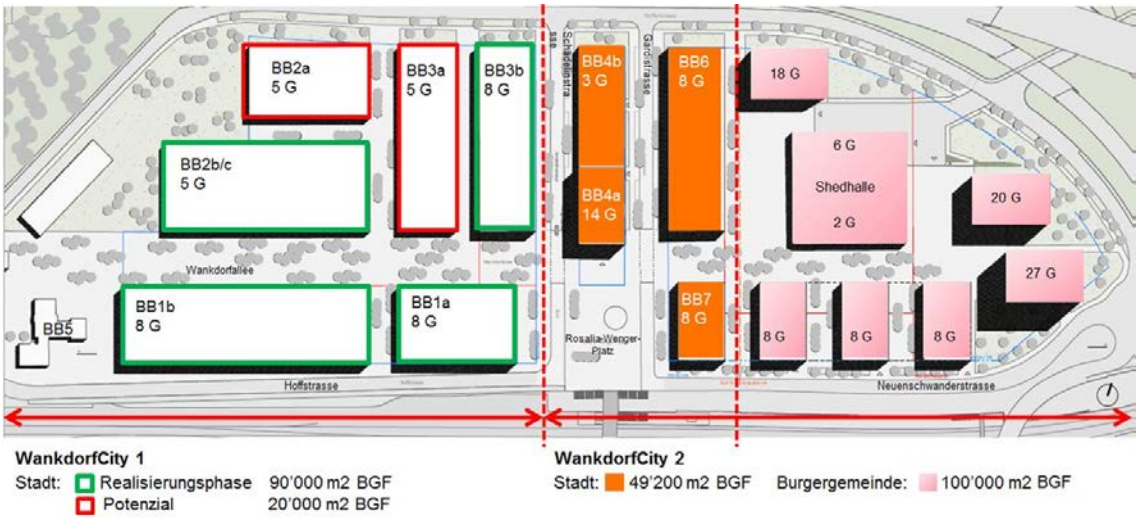
Die Betrachtung der Fallbeispiele soll aufzeigen, wie die Arealentwicklungen abgelaufen sind und Licht auf das Zusammenspiel zwischen behördlichen und anderen Akteuren im Entwicklungsprozess werfen. Dieses Zusammenspiel zu betrachten ist wichtig, um sich erstens der Rolle der SBB in den Planungsprozessen anzunähern und zweitens auch die Möglichkeiten nachzuzeichnen, die Kapazitätsgrenze des erschliessenden Bahnhofs und eventuelle Umbaubedarfe einzubringen. Eine Grafik pro Fall skizziert das Zusammenspiel gegliedert nach Initialphase, Planungsphase und Umsetzungsphase. Aufgrund der iterativen Prozesse verlaufen die Phasen nicht streng chronologisch. Die Grafiken wurden erstellt anhand von Auskünften aus Interviews mit Vertretern der SBB und kantonaler und kommunaler Stellen.

4.1.1 Bern Wankdorf: Grosse Breite in der Zusammenarbeit

Ausgangslage

Mit der Schliessung des städtischen Schlachthofs entstand eine grosse Brache im Entwicklungsschwerpunkt Wankdorf im Eigentum der Stadt und der Burgergemeinde. In diesem Bereich realisiert nun die Stadt die Überbauung Wankdorf City 1.

Abbildung 15: Plan der Überbauung Wankdorf City 1 und 2.



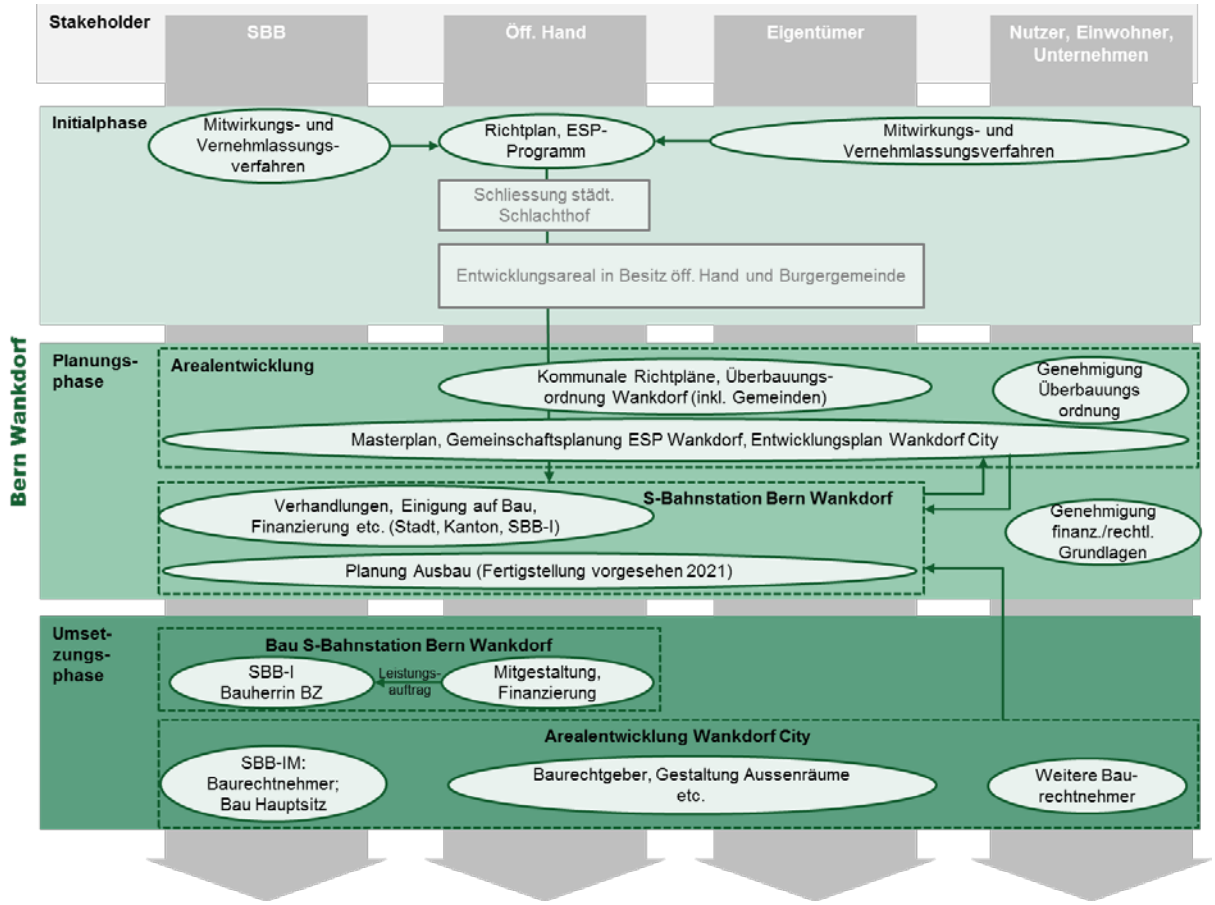
Quelle: Stadt Bern (2012), Medienmitteilung 27. November 2012.

Das Land wird im Baurecht vergeben. Das Entwicklungsareal ist umschlossen von Autobahn und Bahngleisen, weshalb der Fokus für die Phase 1 klar auf einer gewerblichen Nutzung mit Büroflächen liegt. Seit 2004 erschliesst die neu gebaute S-Bahnhaltestelle Bern Wankdorf das Gebiet. Seit 2014 sind die ersten Gebäude in Betrieb, darunter auch der neue Hauptsitz der SBB.

Entwicklungsphasen mit Beteiligungs- und Finanzierungsmustern

Der Kanton Bern kennt seit rund 25 Jahren ein Entwicklungsschwerpunkteprogramm, das unter anderem Wankdorf als Entwicklungsschwerpunkt (ESP) festlegt (vgl. Kapitel 3.1). Für die Gestaltung des ESP und die Realisierung von Projekten gibt es eine breit aufgestellte Projektorganisation, in deren Gremien ansässige Unternehmen, Grundeigentümer ebenso wie Kanton Bern (Lead), Stadt Bern sowie die Gemeinden Ittigen und Ostermundigen vertreten sind. Aufgrund der Gemeinschaftsplanung sowie der entsprechenden Master- und Entwicklungspläne entstand der Wunsch nach einer S-Bahn-Anbindung für das Wankdorf. Verhandlungen zwischen Stadt, Kanton und SBB Infrastruktur führten schliesslich zu einer Einigung und letztlich dem Bau des S-Bahnhofs Bern Wankdorf (seit 2004 in Betrieb). Die Kosten von rund 29,6 Mio. CHF übernahmen damals zu 55% der Kanton Bern, zu 25% die Stadt Bern und 20% die SBB Infrastruktur. Zudem verpflichteten sich Stadt und Kanton vertraglich zu jährlichen Zahlungen an Betrieb und Unterhalt.

Abbildung 16: Beteiligungsmuster Bern Wankdorf



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Die Arealentwicklung von Wankdorf City ist noch nicht abgeschlossen. Wie bereits angetönt war der Planungsprozess geprägt von einem Einbezug breiter Kreise in das Erstellen des Master- sowie Ent-

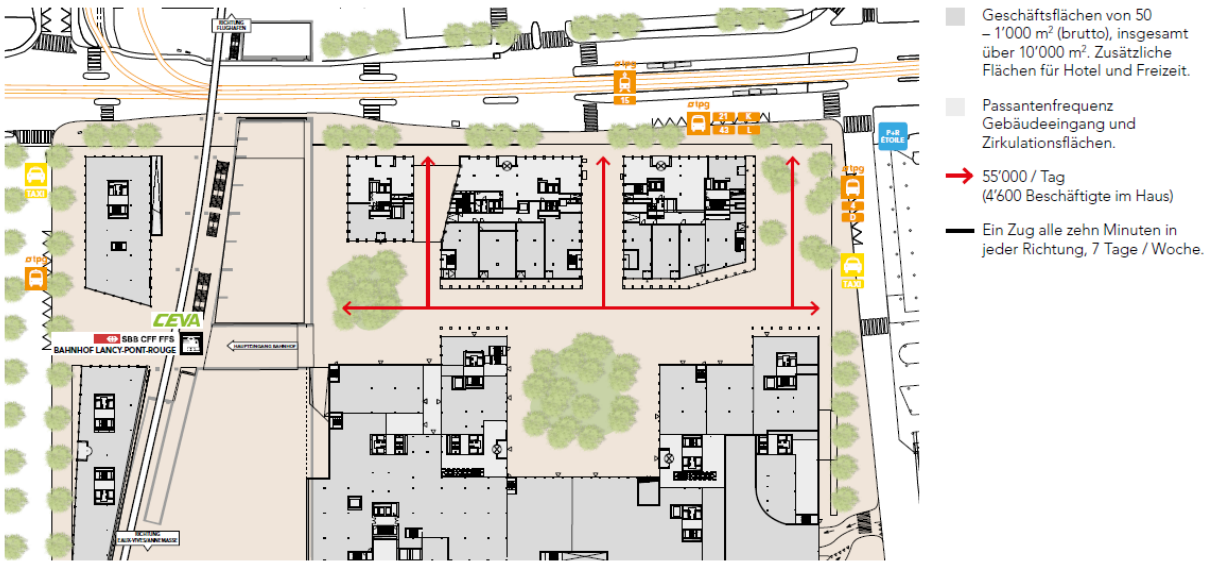
wicklungsplans für Wankdorf City. Zudem hat die Stimmbevölkerung den Projekten im Grundsatz mehrfach ihren Segen erteilt. So hat sie die Überbauungsordnung ebenso wie finanzielle und rechtliche Grundlagen in drei Volksabstimmungen genehmigt. Die Stadt Bern nahm in diesem Prozess eine Doppelrolle wahr (allerdings vertreten durch verschiedene Ämter), einmal als Eigentümerin, Arealentwicklerin und Baurechtgeberin und einmal als Planerin und Regulatorin im öffentlichen Interesse (z.B. über Vorschriften und Anforderungen an die Qualität). Die Erfolge der Entwicklung des Schwerpunkts Wankdorf führten bereits dazu, dass beim Bahnhof die Kapazitätsgrenze erreicht bzw. überschritten ist. Die S-Bahnstation wurde ursprünglich für rund 2'500 Passagiere pro Tag konzipiert, doch beträgt die Frequenz bereits heute rund das Vierfache. Der notwendige Ausbau ist für ca. 2021 in Planung.

4.1.2 Lancy-Pont-Rouge: Gemeinsame Projektorganisation SBB und Kanton

Ausgangslage

Lancy-Pont-Rouge liegt an der im Bau befindlichen Eisenbahnstrecke Cornavin (Hauptbahnhof Genf)-Eaux-Vives-Annemasse (F) (kurz CEVA). Die Erstellung dieser Bahnlinie geht auf einen Staatsvertrag von 1912 zwischen SBB, Kanton Genf und dem Bund zurück. 2002 wurde die erste Haltestelle Lancy-Pont-Rouge eröffnet und bereits 2008 aus Kapazitätsgründen erweitert. Aufgrund von Rationalisierungen des Bahnbetriebs wurden bei Lancy-Pont-Rouge rund 10 ha Flächen im Besitz der SBB frei für Arealentwicklungen. Im weiteren Umfeld stehen rund 230 ha Flächen zur Entwicklung bereit mit einem geschätzten Potenzial von je 11'000 Wohnungen und Arbeitsplätzen (Praille Acacias Vernets). Lancy-Pont-Rouge ist einer von mehreren neuen Bahnhöfen an dieser Strecke, die einheitlich geplant werden und in deren Umfeld eine grosse Entwicklungsdynamik erwartet wird.

Abbildung 17: Situationsplan Lancy-Pont-Rouge



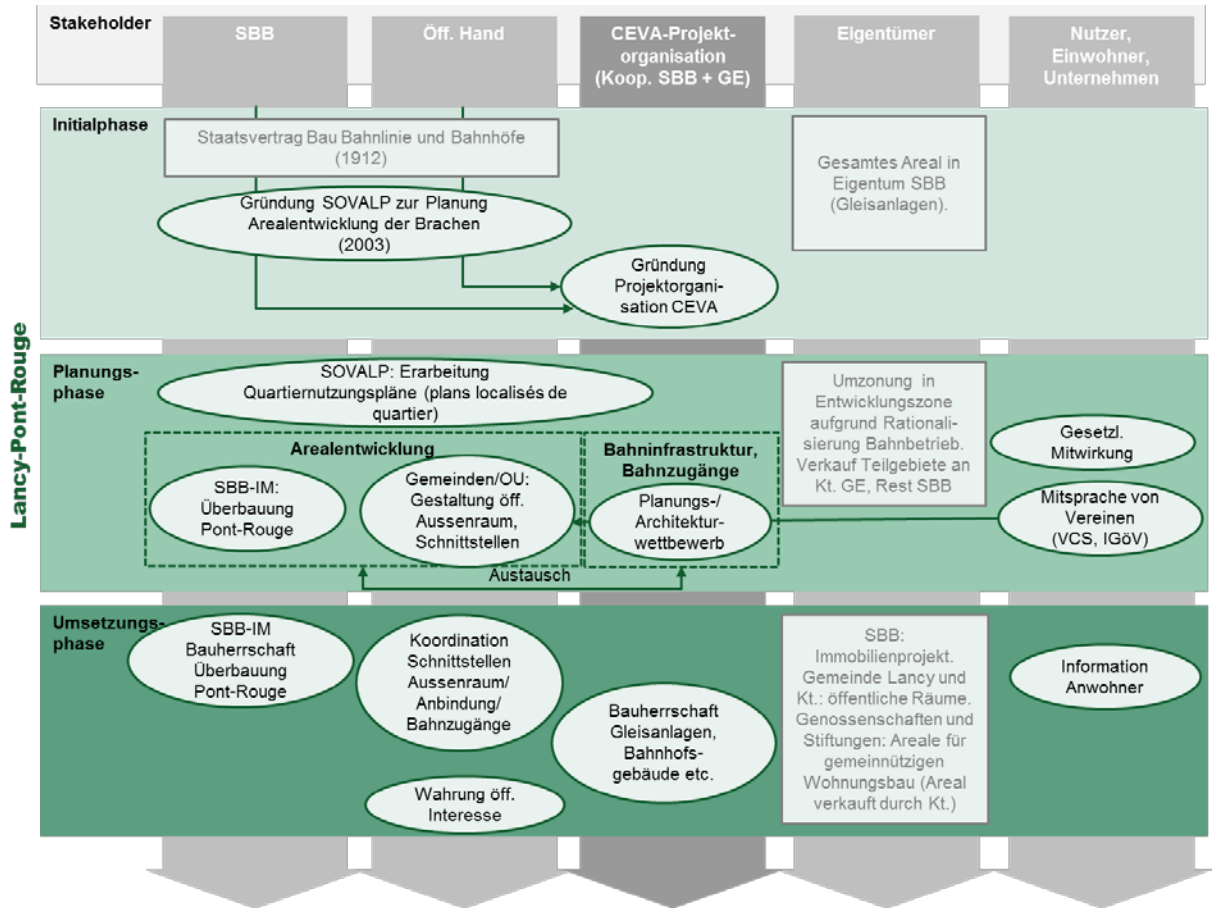
Quelle: SPG Intercity (ohne Jahr), Projektseite Pont-Rouge.

Entwicklungsphasen mit Beteiligungs- und Finanzierungsmustern

Im Jahr 2003 gründeten der Kanton Genf und die SBB zusammen u.a. die „société simple de valorisation de terrains à Genève la Praille" (SOVALP). Ziel dieser Gesellschaft war es, einen Quartiernutzungsplan für die Entwicklung der Areale zu erstellen. Gewinne aus der Arealentwicklung sollten

dem Bau der CEVA zugutekommen. Aufgrund verschiedener Umstände (z.B. geänderte Sicherheitsauflagen bei Gefahrengütertransporten) zeichnet sich heute kein Gewinn mehr ab. Parallel dazu haben Kanton und SBB eine gemeinsame CEVA-Projektorganisation gegründet, welche den Bau der Bahninfrastruktur umsetzt. Das Gebiet der ehemaligen Gleisanlagen wurde umgezont und die SBB verkaufte Teile davon an den Kanton. Während die Umsetzung der Arealentwicklung in Händen der Eigentümerin SBB ist, ist die öffentliche Hand (v.a. das Office de l'urbanisme des Kantons Genf) für die Gestaltung der Schnittstelle von Bahnhof und Umgebung zuständig. Die SBB realisiert auf ihrem Teil das Immobilienprojekt Pont-Rouge (ca. 12'000 m² Geschäfte, 110'000 m² Büros und 57'000 m² Wohnungen sowie weitere kleinere Flächen). Der Kanton Genf zusammen mit der Gemeinde Lancy ist für die öffentlichen Räume zuständig. Zudem hat der Kanton Flächen an Genossenschaften und Stiftungen zur Realisierung von gemeinnützigem Wohnungsbau verkauft.

Abbildung 18: Beteiligungsmuster Lancy-Pont-Rouge



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Dieses Entwicklungsprojekt ist geprägt von der engen Zusammenarbeit auf Planungsebene und gar einer gemeinsamen Projektorganisation für die Realisierung der Bahninfrastruktur. Bei der Gestaltung der Schnittstellen Bahnhof und Umgebung sind sowohl kantonsintern wie auch sonst zahlreiche Akteure involviert, was eine umfassende Abstimmung erfordert. Die Komplexität wird zudem dadurch erhöht, dass Lancy-Pont-Rouge lediglich ein Teilprojekt des grösseren Ganzen (CEVA) ist. Allein für die Bahninfrastruktur mit den fünf Bahnhöfen sind rund 1.5 Mrd. CHF budgetiert. Davon übernimmt der Bund 56% und der Kanton Genf die restlichen 44%. Für die Aussenraumgestaltung des gesamten CEVA kommen nochmals rund 78 Mio. CHF dazu. Der Infrastrukturfonds für den Agglomerations-

verkehr und das Nationalstrassennetz bzw. «fonds d'urgence» des Bundes finanziert rund 40%, der Rest geht zulasten des Kantons Genf. Die Gemeinden werden über Mitfinanzierungsverträge in bescheidenerem Masse ebenfalls zur Kasse gebeten.

4.1.3 Luzern Rösslimatt: Gemeinsame Projektentwicklung SBB und Stadt

Ausgangslage

Im unmittelbaren Gleisumfeld und rund 400 m vom Bahnhof Luzern gelegen, bestehen alte Güterschuppen und liegt eine grosse Abstell- und Rangierfläche für den Kopfbahnhof Luzern von insgesamt rund fünf Hektaren. Gleichzeitig besteht in der Stadt Luzern ein ausgewiesener Mangel an grösseren zusammenhängenden Büroflächen zur Ansiedlung von grösseren Unternehmen. Mit der Planung eines neuen Tiefbahnhofs (angestrebte Fertigstellung ca. 2035) werden diese Gleisflächen im Eigentum der SBB überflüssig und könnten zu Entwicklungsflächen umgewidmet werden. Ein Teil des Areals rund um den alten Güterschuppen und ein sanierungswürdiges Bürogebäude ist bereits heute entwickelbar, während der Rest von den weiteren Entwicklungen rund um den Tiefbahnhof abhängig ist. Diese Lage ist Teil des städtischen Entwicklungsschwerpunkts Bahnhof und Umgebung. Das mit diversen Partnern erarbeitete Entwicklungskonzept strebt eine ausgewogene Abstimmung und Entwicklung der Bereiche Städtebau, Freiräume, Nutzung, Verkehr und Umwelt an, um das zentral zwischen Bahnhof und See gelegene Gebiet aufzuwerten.

Abbildung 19: Visualisierung Überbauung Rösslimatt



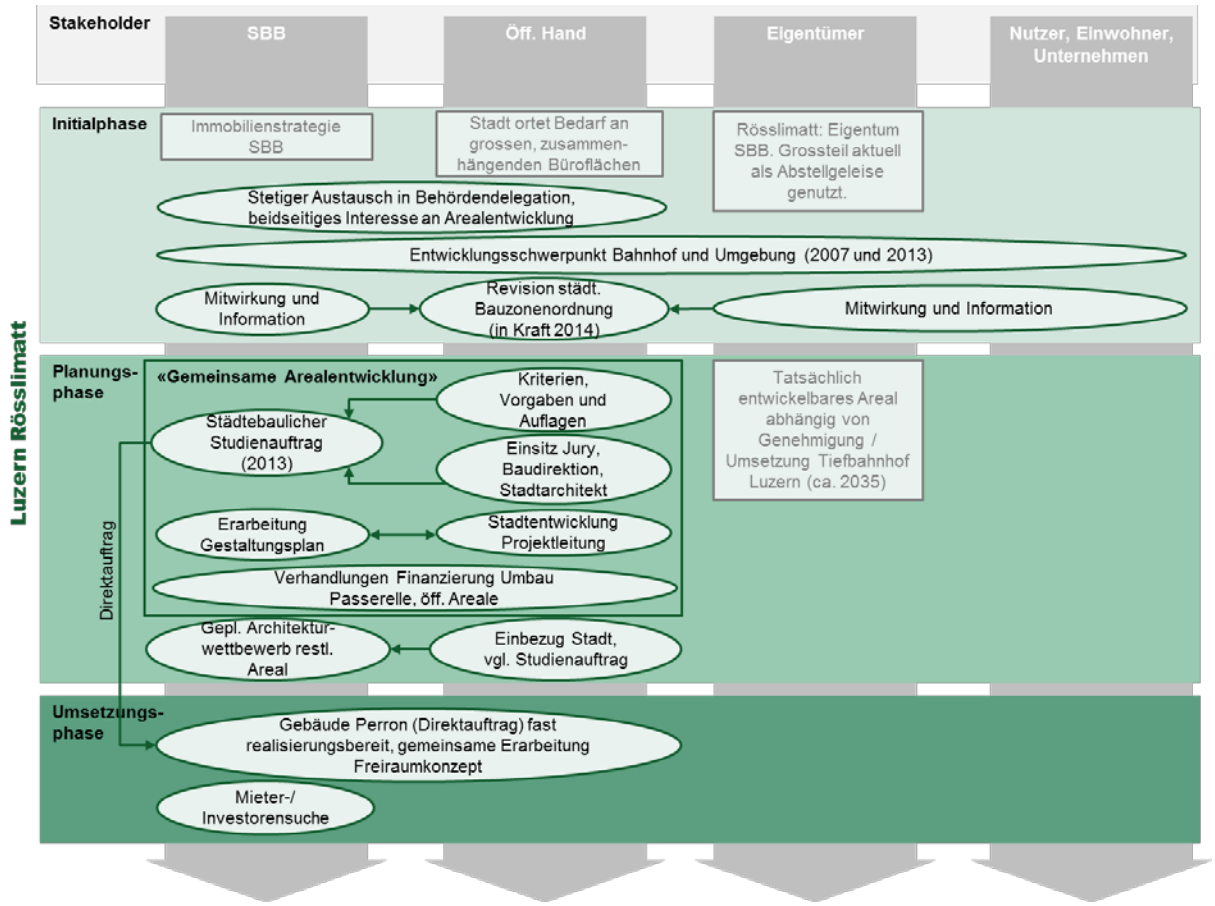
Quelle: SBB Immobilien (ohne Jahr), Projektbeschreibung.

Entwicklungsphasen mit Beteiligungs- und Finanzierungsmustern

Im Rahmen des stetigen Austauschs zwischen den Behörden und der SBB stellten die beiden fest, dass ein gemeinsames Interesse an der Entwicklung dieser potentiellen Brache hinter dem Bahnhof Luzern besteht. So hat die Stadt Luzern einen ausgewiesenen Bedarf an grossen zusammenhängenden Büroflächen sowie zunehmend auch an Wohnraum. Die SBB demgegenüber hat, aufgrund ihrer Immobilienstrategie und des bundesrätlichen Auftrags aus Arealaufwertungen in Bahnhofsnähe Mehrwert und Gewinn zugunsten der Bahninfrastruktur sowie zur Sanierung der Pensionskasse, ein starkes Interesse an der Realisierung von lukrativen Immobilienprojekten (SBB 2014). Entstehen soll daher ein gemischt genutztes Quartier. Entsprechend dieser gemeinsamen Interessenlage ist die Planung von engem Austausch und Abstimmung geprägt. Die Interviewpartner beider Seiten sprechen gar von einer „gemeinsamen Planung" zwischen SBB Immobilien und der Stadt Luzern. So wurden die einzelnen Elemente in enger Abstimmung realisiert. Beim Städtebaulichen Studienauftrag bspw. machte die

Stadt Kriterien, Vorgaben und Auflagen für das Pflichtenheft des Wettbewerbs. Zudem nahmen die Baudirektorin und der Stadtarchitekt Einsitz in die Jury. Der städtebauliche Wettbewerb resultierte in einen Direktauftrag für das Bürogebäude „Perron", während für den restlichen Teil ein Architekturwettbewerb geplant ist. Die Stadt Luzern hat für das Projekt einen Projektleiter eingesetzt, der als alleiniger Ansprechpartner für die SBB auftritt und Anfragen stadtintern an die entsprechenden Stellen weiterleitet. Damit ist die Zuständigkeit auf städtischer Seite klar definiert und die kurzen Wege werden auch von Seiten SBB Immobilien attestiert.

Abbildung 20: Beteiligungsmuster Luzern Rösslimatt



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

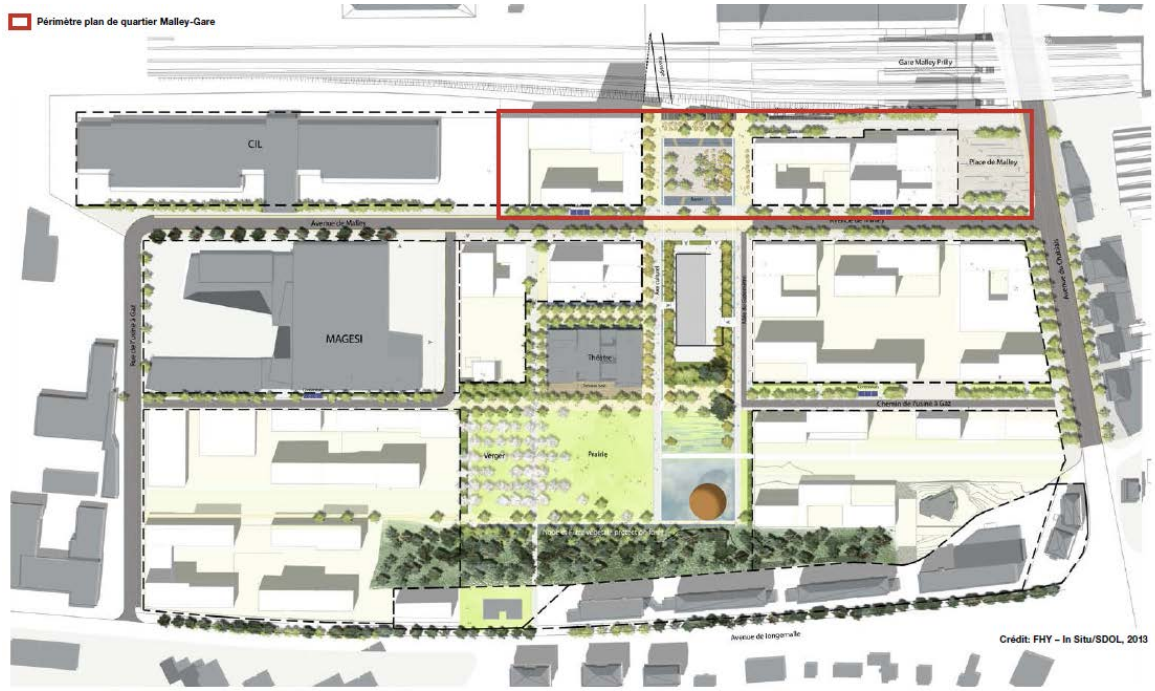
Die Kapazität des Bahnhofs war bislang kein Thema in den Planungen, wohl aber die Anbindung via Fussgängerpasserelle. Dies mag daran liegen, dass der Bahnhof Luzern zu den grössten und meist frequentierten Bahnhöfen der Schweiz gehört und somit ein weiteres Bürogebäude mit rund 1000 Arbeitsplätzen und gemischter Erdgeschossnutzung in unmittelbarer Nähe nicht so stark ins Gewicht fällt. Ausserdem besteht mit dem geplanten, aber noch nicht gutgeheissenen Tiefbahnhof eine so grosse Unsicherheit, dass aktuell über künftige Kapazitäten noch kaum Aussagen getroffen werden können. Das Teilprojekt „Perron" ist umsetzungsreif, doch fehlt noch der passende Hauptmieter. Geplant sind ein Baubeginn Mitte 2016 und eine Übergabe an die Mieter rund zwei Jahre später.

4.1.4 Prilly-Malley: Interkommunaler Akteur als Entwicklungstreiber

Ausgangslage

Durch den Abgang von Industrie und Schlachthof entstand eine zentral gelegene, rund je zwei Kilometer von Lausanne und Renens entfernte Brache mit einem Areal von rund 80 ha. Das Gebiet ist vorwiegend im Besitz der drei Gemeinden Renens, Lausanne, und Prilly sowie SBB Immobilien. Vermutlich aufgrund der gemeindeübergreifenden Lage blieb das Entwicklungsgebiet lange in einem Dornröschenschlaf. Aus Gründen der Wohnungsnot und dem Wunsch nach Verdichtung bestand von Seiten des Kantons das Interesse, an dem zentral gelegenen Standort eine Arealentwicklung durchzuführen.

Abbildung 21: Situationsplan Malley



Quelle: SBB Immobilien (ohne Jahr) Malley-Gare.
Anmerkung: Rot umrahmt ist der SBB-Entwicklungsbereich Malley-Gare.

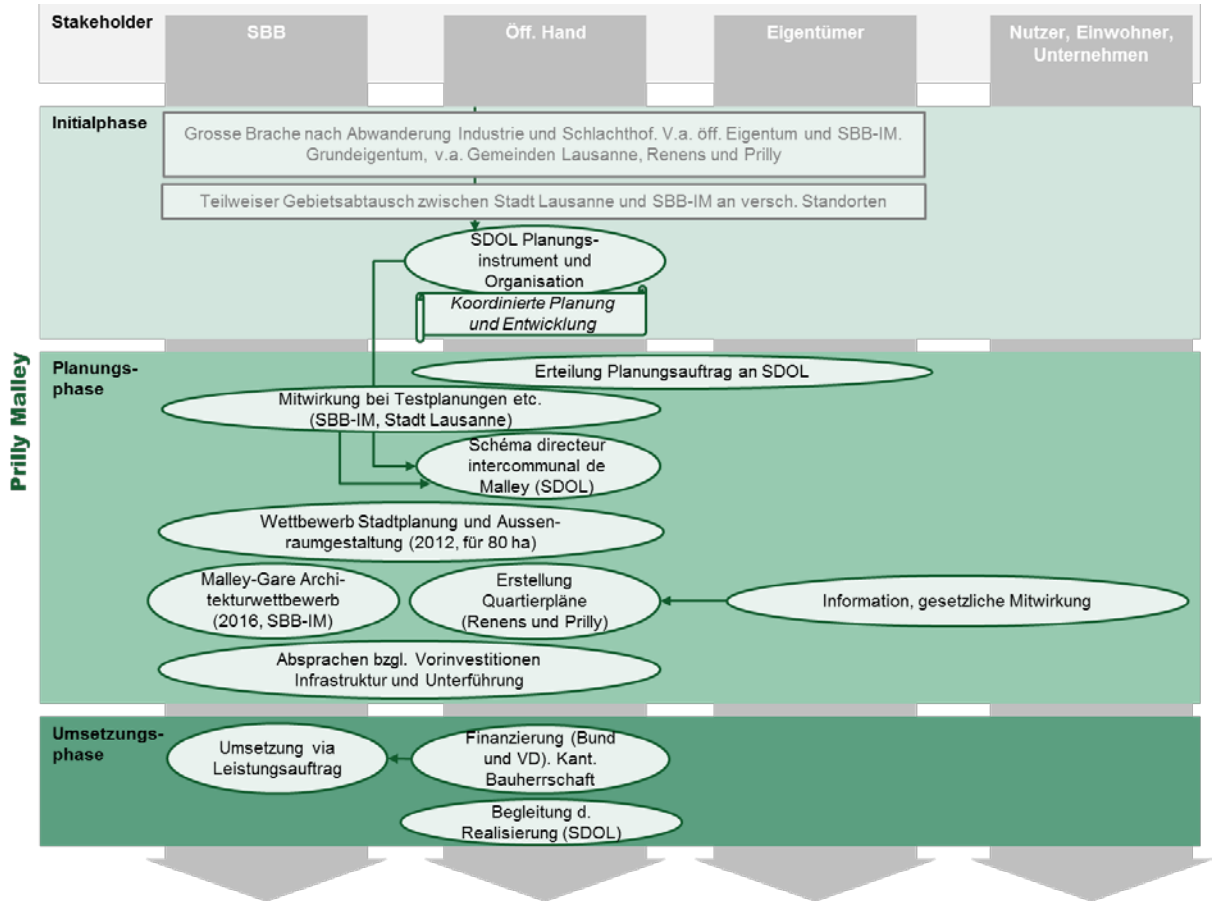
2003 gründeten die acht Gemeinden Bussigny, Chavannes-près-Renens, Crissier, Écublens, Prilly, Renens, St-Sulpice und Villars-Ste-Croix ein interkommunales Büro mit Aufgaben in den Bereichen Stadt-, Gebiets- und Infrastrukturentwicklung sowie Identitätsbildung, das Schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL). Der Kanton unterstützt dieses Vorhaben im Rahmen einer unterzeichneten Vereinbarung. Der Auftrag des SDOL ist eine koordinierte Planung und Entwicklung. Damit füllte das SDOL eine Lücke im Kanton Waadt, denn bis 2007 gab es keine regionale Entwicklungsplanung.

Entwicklungsphasen mit Beteiligungs- und Finanzierungsmustern

Die Entwicklung Prilly-Malley ist ein gutes Beispiel für die gegenseitige Verstärkung und optimale Kombination von Verkehrs- und Stadtentwicklung. Mit der Gründung des SDOL 2003, das die koordinierte Planung und Entwicklung der östlichen Agglomeration von Lausanne zum Auftrag hat, kommt Bewegung in die Arealentwicklung. Ein Gebietsabtausch zwischen SBB Immobilien und der

Stadt Lausanne zur Realisierung des Museumsprojekts am Bahnhof Lausanne verstärkt ausserdem die aufkommende Dynamik[5].

Abbildung 22: Beteiligungsmuster Prilly Malley



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Eine erste Studie im Auftrag des SDOL zu Entwicklungsleitlinien und einer Raumordnungsstrategie von 2005 sieht bereits eine S-Bahnhaltestelle in Prilly-Malley vor. Sowohl die Stadt Lausanne wie auch SBB Immobilien wirken bei Testplanungen mit. Diese fliessen ein in das Schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM), welches das SDOL im Auftrag ihrer Trägerschaft erarbeitet. Das SDIM dient den Gemeinden Renens und Prilly als Grundlage für die Erstellung der Quartierpläne. 2012 führt das SDOL in Zusammenarbeit mit der SBB einen Stadtplanungs- und Architekturwettbewerb für die gesamten 80 ha Entwicklungsfläche durch. Ausserdem finden diverse Absprachen bezüglich Vorinvestitionen für diverse Infrastrukturen und bspw. eine Unterführung statt. SBB Immobilien selbst plant auf rund 1,6 ha das Immobilienprojekt Malley-Gare, wofür 2016 ein Architekturwettbewerb durchgeführt werden soll. 2007 gelingt es dem zuständigen Stadtrat, die S-Bahnhaltestelle als dringende Massnahme in den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz des Bundes (Vorläufer des Agglomerationsprogramms) aufnehmen zu lassen. SBB Infrastruktur realisiert den

[5] Für das geplante Museumsviertel der Stadt Lausanne in unmittelbarer Bahnhofsnähe tauschte die Stadt Gebiete an verschiedenen Standorten mit SBB Immobilien, u.a. Flächen am Standort Prilly-Malley. Weil entwickeltes Gebiet getauscht werden sollte, stieg von Seiten Lausanne das Interesse an einer Arealentwicklung an ebendiesem Standort.

geplanten S-Bahnhof im Leistungsauftrag des Kantons. Der Kanton Waadt übernimmt die Planung bzgl. Bahnhof, potentielle Passagierzahlen usw. sowie die gesamte Vorfinanzierung. Der Bundesfonds übernimmt schliesslich 50% der Kosten von total 65 Mio. CHF. Im Juni 2012 wird der S-Bahnhof eröffnet und bereits jetzt gut genutzt.

Die Immobilienprojekte befinden sich teilweise noch in der Planungs- und Umsetzungsphase. Dennoch wird bereits jetzt von einer optimalen Ko-Evolution von der Bahnanbindung und der Arealentwicklung gesprochen, die sich gegenseitig positiv beeinflusst habe. So habe die Bahnanbindung ermöglicht, gegenüber den Arealentwicklern und Investoren hohe ökologische Ansprüche (bzgl. MIV-Fahrten etc.) einzufordern. Zudem erhöht die Bahnanbindung die ganze Dynamik in der Umgebung und ermöglicht die Realisierung eines neuen Olympiastadions (Schwimmen und Eishalle) am Ort. Nach vollendeter Planung übernimmt das SDOL die Begleitung der Umsetzung, während die Erteilung von Baugenehmigungen etc. auf Gemeindeebene liegt. Die Herausforderung liegt nun darin, dass der strategische Gesamtblick unter den gegebenen Umständen mit stark verteilten Kompetenzen nicht verloren geht.

4.1.5 Zürich Hardbrücke: Abstimmung mit den Grundstückseigentümern

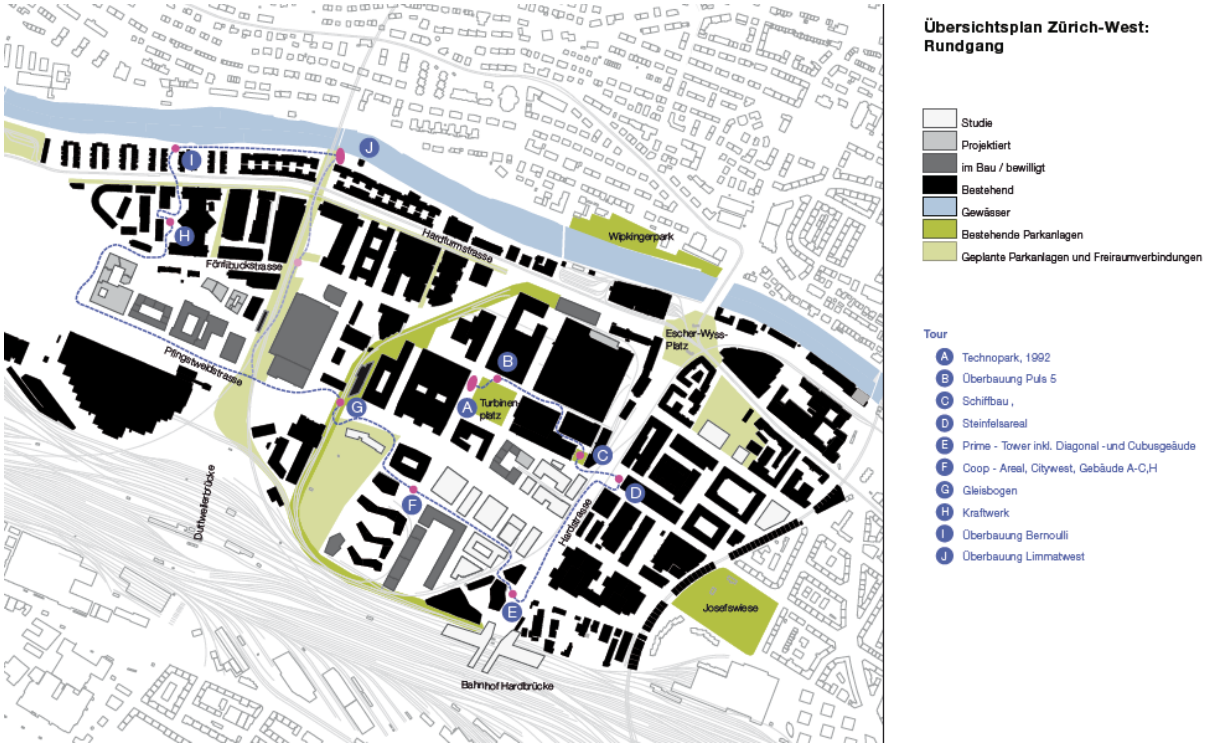
Ausgangslage

Der 1982 eröffnete S-Bahnhof Zürich Hardbrücke ist Teil des boomenden Stadt- und Büroquartiers Zürich West, das von zahlreichen Arealentwicklungs- und Verdichtungsprojekten auf (ehemaligen) Industriebrachen gekennzeichnet ist. Langfristig ist ein Anstieg von heute 30‘000 Arbeitsplätzen und 7‘000 Einwohnern auf 40‘000 Arbeitsplätze und 8‘000 Einwohner geplant. Zuvor war das Quartier geprägt durch den Abgang der Industrie und daraus resultierenden Industriebrachen. In den 1990er Jahren führt die Stadt einen breiten, partizipativen Dialog mit den Grundeigentümern, den Nutzern, Einwohnern und Unternehmen in Bezug auf Entwicklungsrichtlinien für das Quartier.

Entwicklungsphasen mit Beteiligungs- und Finanzierungsmustern

Bereits seit den 1960er Jahren ist die Entwicklung des Quartiers Zürich West ein Thema, fast ebenso lange ein möglicher Bahnhof. 1982 wird dieser auf nachdrücklichen Wunsch der Stadt Zürich schliesslich eröffnet. Der Bahnhof ist 1990 ein erstes Mal „Opfer seines Erfolgs“ und wird um zwei Gleise in Richtung Altstätten erweitert. Ein Dauerthema zwischen Stadt und den Grundeigentümern ist die Öffnung und Zugänglichmachung von privaten Geländen, um den Zugang zum Bahnhof zu vereinfachen. Es sind denn auch gerade ansässige Unternehmen bzw. Grundeigentümer, welche eine Aufwertung des Bahnhofs wünschen. Die Stadt sucht aktiv den Austausch mit den Eigentümern und gemeinsam wurden u.a. Gestaltungspläne entwickelt, welche durch den Gemeinderat abgesegnet werden müssen, und Entwicklungsrichtlinien für das Quartier und den Verkehr erarbeitet. Insgesamt ist der Prozess ein „Geben und Nehmen“ zwischen der Stadt und den Grundeigentümern. So hat man sich darauf geeinigt, dass sich die Eigentümer auf wenige Fahrten und Parkplätze beschränken, dafür erwarten sie einen guten Bahnhof und eine gute Erschliessung mit Trams und dem städtischen öffentlichen Verkehr.

Abbildung 23: Situationsplan S-Bahnhof Hardbrücke und Quartier Zürich-West

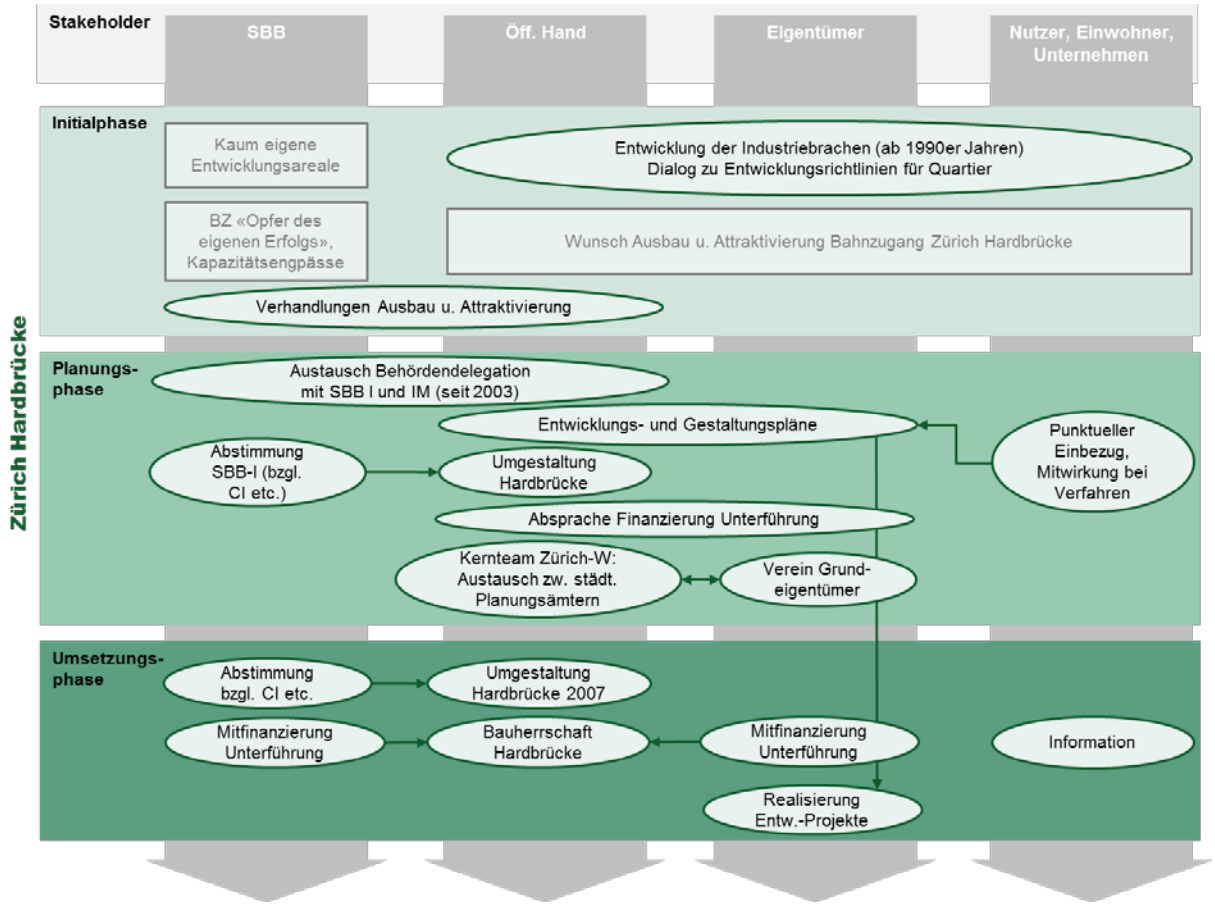


Quelle: Stadt Zürich, Hochbaudepartement (2014) Bildausschnitt.

Ein reeller Ausbau des S-Bahnhofs ist aus verschiedenen Gründen nicht kurzfristig realisierbar. Deshalb hat die Stadt in Eigeninitiative und Eigenfinanzierung 2007 eine Attraktivierung und Optimierung des Bahnhofs realisiert (Beleuchtungs- und Farbkonzept, Leitung von Strömen etc.) in Abstimmung mit der Corporate Identity der SBB. Unter Mitfinanzierung von SBB und eines privaten Immobilieninvestors baut die Stadt 2008 eine zweite Unterführung, welche das Maag-Areal direkt mit dem S-Bahnhof Hardbrücke verbindet. Die Stadt übernimmt von den total 8,66 Mio. CHF 62%, SBB 20% und Swiss Prime Site 18%.

Insgesamt zeigt dieses Beispiel, dass ein Bahnzugang, aber auch die Erschliessung mit Trams, ein wichtiger Entwicklungstreiber ist. Gerade Investoren ziehen eine dauerhafte Verkehrsinfrastruktur wie Schienen (S-Bahn und Tram) einer weniger dauerhaften wie Buslinien vor. Ausserdem ist Zürich Hardbrücke ein Beispiel dafür, dass sich die Stadt hier eng mit den Grundeigentümern abgestimmt hat, um die gewünschten Entwicklungsziele zu erarbeiten und zu erreichen. Parallel dazu besteht aber auch ein enger, z.T. formalisierter Austausch zwischen der Stadt und der SBB. So treffen sich Vertreter der städtischen Exekutive, der Fachebene und von SBB Immobilien sowie Infrastruktur im Rahmen der Behördendelegation regelmässig, um sich über geplante Vorhaben oder den aktuellen Stand von Projekten auszutauschen. In diesem Zusammenhang wurde auch das Instrument von Infoblättern/Merkblättern zu geplanten Entwicklungen in Gleis- und Bahnhofsnähe entwickelt, welche jeweils vor den Sitzungen von beiden Seiten aktualisiert werden. Zusätzlich dazu finden auch weniger formalisierte Austauschtreffen auf Fachebene statt.

Abbildung 24: Beteiligungsmuster Zürich Hardbrücke



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

4.2 Parallelen und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen

4.2.1 Initialphase der Arealentwicklungen

Am Anfang aller Fallbeispiele steht, dass Areale in Gleisnähe neu genutzt werden können und sollen. Typischerweise handelt es sich um Industriebrachen, aus denen sich die produzierende Industrie oder auch Schlachthöfe zurückgezogen haben (Bern Wankdorf, Prilly-Malley, Zürich Hardbrücke). Doch auch die Rationalisierung des Bahnbetriebs erlaubt die Erschliessung bzw. Umnutzung bestehender Flächen (Lancy Pont-Rouge, Luzern Rösslimatt). Bei allen Beispielen kommen zudem die Herausforderungen der Innenverdichtung zum Tragen und allen ist gemeinsam, dass entweder die Kommunen oder die SBB im Besitz eines Teils der in Frage kommenden Fläche sind und deshalb eine initiierende Rolle einnehmen können.

Wenn sie den Boden nicht bzw. nur zu einem kleinen Teil selber besitzt (Wankdorf, Prilly Malley, Zürich Hardbrücke), tritt die SBB in der Initialphase eher zurückhaltend auf. Bei Lancy-Pont-Rouge hingegen besteht ein alter Staatsvertrag zum Bau der Linie Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, die auf eine gemeinsame Initiative von Kanton, Bund und SBB zurückgeht. Für die Planung und Umsetzung werden gar gemeinsame Organisationen ins Leben gerufen (Gründung SOVALP und Projektorganisation CEVA). Im Fall von Luzern Rösslimatt ist es ebenfalls eine gemeinsame (Ideen-)Entwicklung von SBB und der öffentlichen Hand (Stadt Luzern).

In der Initialphase sind v.a. der politische Wille der öffentlichen Hand (Stadt oder Kanton) zusammen mit einem gewissen Handlungsdruck zur Umnutzung von Brachflächen wichtige Faktoren für Arealentwicklungen. Seien dies nun Wohnungsnot, Flächenengpässe, mangelnde attraktive Büroflächen oder formale Umsetzungsverpflichtungen wie bspw. ein ESP-Programm. Grundeigentümer, dazu gehört in fast allen Fällen auch die SBB, nehmen oft eine abwartende Haltung ein und werden erst aktiv, wenn das Umfeld und die (politischen) Grundlagen stimmen. Erst wenn sich eine gewisse Dynamik abzeichnet, wird das Interesse weiterer Investoren geweckt.

Die Rolle der SBB und die Abstimmung öffentliche Hand-SBB

Das Gesamtbild zeigt, dass zumindest Teile der SBB immer schon relativ früh auf irgendeine Weise in die Entwicklungsprozesse involviert sind. So ist die SBB bei der Erstellung des kantonalen Richtplans, welcher die Abstimmung von Siedlung und Verkehr vorschreibt, ein wichtiger Ansprechpartner für die öffentliche Hand und wird spätestens im Vernehmlassungsverfahren berücksichtigt. Ausserdem ermöglicht das Partnermanagement der SBB, z.B. in Form von Behördendelegationen, Jour Fixe etc., einen phasenunabhängigen Austausch zwischen der SBB und den Gemeinden (Luzern Rösslimatt). In Zürich beispielsweise finden diese Treffen viermal jährlich statt mit Vertretern der Regierung, z.T. der Fachebene sowie Vertreter von SBB Immobilien und Infrastruktur. Im Fallbeispiel Bern Wankdorf ist die SBB seit den Anfängen des Entwicklungsschwerpunkts Wankdorf durch einen Vertreter von SBB Immobilien in den verschiedenen Ausschüssen vertreten, sowohl auf Fach- wie auf politischer Steuerungsebene. Damit war und ist die SBB, zumindest potentiell, jederzeit über laufende Projektideen und Pläne, wie bspw. die Planung einer neuen S-Bahnstation, informiert. Prilly-Malley wiederum ist ein gutes Beispiel für eine enge Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsprojekten. Erst ein Gebietsabtausch zwischen Stadt Lausanne und SBB-IM machte die Planung möglich. Demgegenüber geht die Initiative für Lancy-Pont-Rouge ureigens auf eine Zusammenarbeit von SBB und Kanton Genf zurück und für die Arealentwicklung sowie die Umsetzung der Bahninfrastruktur wurden gar gemeinsame Gesellschaften (SOVALP und CEVA) gegründet.

4.2.2 Planungsphase der Arealentwicklungen

Die Planungsphase ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass vorgegebene gesetzliche Planungsschritte wie (Quartier-)Nutzungspläne oder das Stellen eines Baugesuchs durchlaufen werden. Folglich sind beispielsweise auch die Mitwirkung der Bevölkerung und weiterer Betroffener (auch juristischer Personen) sowie deren Einsprachemöglichkeiten gesetzlich festgelegt. Diese Vorgaben sehen auch den Einbezug der SBB vor, die ja oft selber betroffen oder Grundeigentümerin ist. Sie haben aber vorwiegend einen Stellungnahmecharakter, was für eine aktive Mitgestaltung eher unzureichend ist. Von daher rührt wohl auch das beidseitige Bedürfnis nach anderen Koordinationsgremien (Behördendelegationen, Jour fixe etc.), die sich teilweise auf hoher, politisch-strategischer Flughöhe bewegen. Zudem erarbeiten die Behörden gleich mehrerer Beispielfälle Masterpläne oder Entwicklungsleitlinien in einem partizipativen Verfahren unter Einbezug verschiedenster Stakeholder, welche dann als Grundlage für die weiteren Entwicklungen dienen (Zürich West, Bern Wankdorf, Luzern sowie etwas weniger partizipativ das SDOL für Prilly-Malley). Es ist auch in dieser Phase, in der Verhandlungen und Vereinbarungen bezüglich der Finanzierung von Infrastrukturen und Unterführungen etc. geführt werden.

Die Rolle der SBB und die Abstimmung öffentliche Hand-SBB

Abhängig davon, ob die SBB selber Grundeigentümerin ist oder nicht und ob der Fokus auf der Arealentwicklung oder dem Bau, Um- oder Ausbau eines S-Bahnhofs liegt, ist die Rolle eine andere. In Wankdorf-City ist SBB Immobilien Baurechtnehmerin, während sie im Fall Luzern Rösslimatt als Eigentümerin und Entwicklerin viel stärker den Takt vorgibt. Bei der Erstellung von neuer Bahninfrastruktur ist es ein stärkeres Miteinander zwischen öffentlicher Hand und SBB, gerade auch weil die

öffentliche Hand bis anhin der Hauptfinanzierer und „Auftraggeber“ ist, während die SBB Infrastruktur die neuen Haltestellen im Leistungsauftrag erstellt. Gemeinsam für alle Fallbeispiele ist, dass die öffentliche Hand und die SBB in der Planungsphase einen regen Austausch und eine enge Zusammenarbeit pflegen, insbesondere mit Blick auf die Erstellung von Entwicklungsleitlinien, Gestaltungs- und Quartiernutzungsplänen oder auch bei der Durchführung von Wettbewerben. Diese Zusammenarbeit findet in verschiedenen Koordinationsgremien und projektspezifischen Arbeitsgruppen oder Jurys von Gestaltungs- und Architekturwettbewerben statt.

4.2.3 Umsetzungs- und Nutzungsphase der Arealentwicklungen

Bahninfrastruktur

Die Bahninfrastrukturprojekte aus den Fallbeispielen (bis auf Luzern und Hardbrücke allesamt Neubauten) werden typischerweise durch die öffentliche Hand finanziert und durch die SBB umgesetzt. Dies geschieht auf Basis eines Leistungsauftrags. Bern Wankdorf und Zürich Hardbrücke sind denn auch eine Kofinanzierung von Kanton und Stadt. Prilly Malley wurde vom Kanton Waadt vollständig vorfinanziert. Nachträglich übernahm der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz bzw. der «fonds d’urgence» des Bundes (Vorgänger des Agglomerationsprogramms) die Hälfte der Kosten. Das grosse Agglomerationsprojekt CEVA wurde zu 56% vom Bund übernommen, während der Rest durch den Kanton finanziert wird. Die Finanzierung zeigt die bedeutende Rolle der Kantone im Regionalverkehr: Der Regionalverkehr war bis anhin vorwiegend eine kantonale Kompetenz, mit FABI haben sich die Zuständigkeiten allerdings gewandelt und der Bund bzw. das BAV erhält künftig eine grössere Entscheidungsgewalt.

Abbildung 25: Finanzierungsmuster der Bahnhofsausbauten in den fünf Fallbeispielen

	Total in CHF	Bund	Kanton	Stadt / Gemeinde	SBB	andere
Bern Wankdorf						
Infrastrukturinvestitionen Erstellung	29.6 Mio.		55%	25%	20%	
Infrastruktur mit Umfeld und Erschliessung (total)	48.3 Mio.		44%	38%	12%	5% (städt. Werke)
Lancy-Pont-Rouge						
CEVA (Bahninfrastruktur und fünf Bahnhöfe)	1.5 Mrd.	56%	44%			
Aussenraumgestaltung (ganzes CEVA)	78 Mio.	40%* (31.42 Mio. CHF)	Rest	Mitfinanzierungsverträge		
Luzern Rösslimatt						
Erstellung Fussgängerpasserelle (1996)	3.9 Mio.			90%		10%
Anpassungen Passerelle im Rahmen der Feinerschliessung gemäss Gestaltungsplan	ca. 1 Mio.				100%	
Prilly-Malley						
Erstellung Haltestelle	65 Mio.	50%*	50%			
Zürich Hardbrücke						
Erstellung Haltestelle (1981/2)	6.85 Mio.		33%	67%		
Ausbau (1990) (ohne VBZ-Haltestelle)	19.2 Mio.		30%	70%		
Aufwertung (2007)	4.4 Mio.			100%		
Bau zweite Unterführung	8.66 Mio.			62%	20%	18%**

*Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz bzw. «fonds d’urgence»
**Mitfinanzierung Direkterschliessung Maag-Areal durch einen bestimmten Immobilieninvestor

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Auskunft der Interviewpartner, IMP-HSG 2015.

Immobilienprojekte

Die Immobilienprojekte der meisten Fallbeispiele haben entweder die Umsetzungsphase noch nicht erreicht (Luzern Rösslimatt, Prilly Malley) oder stecken noch mitten in der Realisierung (Bern Wankdorf, Lancy-Pont-Rouge). Für Lancy-Pont-Rouge, Luzern Rösslimatt und Prilly Malley lassen sich deshalb noch keine Aussagen über die künftige Nutzung treffen. Fest steht, dass die vorhandene Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und insbesondere der Bahn die Attraktivität und damit auch den Wert der Entwicklungsareale steigert.

Rund um Zürich Hardbrücke hingegen realisierten private Investoren bereits in den letzten 10-20 Jahren viele Entwicklungsprojekte, z.B. City West (Coop-Areal), Toni-Areal, Löwenbräu-Areal, Maag-Areal, Steinfels-Areal und das Escher Wyss-Areal (Technopark, Schiffbau). Deshalb stehen hier vorerst der Ausbau des S-Bahnhofs und die Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Vordergrund. Zürich Hardbrücke ist also ein gutes Beispiel dafür, wie eine rege Entwicklungsdynamik im Umfeld eines Bahnhofs zu Engpässen in der Kapazität führen kann. Und auch der Fall Bern Wankdorf illustriert, dass ein neu erstellter S-Bahnhof eine Entwicklungsdynamik mit unterstützt, so dass seine Kapazitätsgrenze in nur einem Jahrzehnt bereits erreicht ist. Dabei sind die grössten Teile von Wankdorf City noch gar nicht entwickelt. Ob diese Art der Wechselwirkungen auch in den anderen Fallbeispielen auftreten wird, bleibt abzuwarten. Die Planungsverantwortlichen von Prilly Malley sind zuversichtlich, dass sie die Kapazität des 2012 eröffneten Bahnhofs gross genug geplant haben. Für Bern Wankdorf wiederum hat man einen eher knapp bemessenen Bahnhof aus politischen Gründen in Kauf genommen, um ihn überhaupt realisieren zu können.

So spezifisch die Situationen und Bedingungen in den einzelnen Fallbeispielen auch sein mögen, zeigen sich doch deutliche Parallelen in den Prozessen, in den Rollen von Gemeinde, Kanton und auch SBB sowie in den Finanzierungsmustern. Allen Beispielen ist gemein, dass es sich um eine weitgehend gemeinsame iterative Planung handelt, alle Akteure waren auf irgendeine Weise involviert und aktiv beteiligt. Auch die SBB war in die Planungsprozesse integriert, wenngleich sie selten eine aktive Rolle einnahm. Wenn, dann war es SBB Immobilien, die in manchen Fällen auch selbst die Initiative ergriff. Die Finanzierung des Ausbaus bzw. Baus der Bahnhöfe erfolgte in allen fünf Fallbeispielen in einem kooperativen Miteinander zu unterschiedlichen Kostenteilern, wobei Gemeinden und Kantone durchaus die grössten Anteile finanzierten bzw. es teilweise auch über die Agglomerationsprogramme finanziert bekamen. Eine weitere Parallele besteht zudem darin, dass es in allen fünf Fallbeispielen nicht eine Arealentwicklung gibt, die über ausreichend Gewicht verfügt, um den Bau oder Ausbau des Bahnhofs zu fordern. Vielmehr ist es stets (mit Ausnahme von Luzern Rösslimatt) eine Entwicklungsdynamik, die ein grossräumiges Gebiet erfasst und in deren Verlauf, eine Vielzahl von Entwicklungen von unterschiedlichen Akteuren und in unterschiedlicher Intensität stattfinden.

5 Prozessuale und finanzielle Aspekte bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe

Sowohl in der Theorie als auch anhand der konkreten Fallbeispiele ist eine enge Wechselwirkung zwischen gewichtigen Arealentwicklungen im Bahnhofsumfeld und Ausbaunotwendigkeiten eben dieser Bahnhöfe abzulesen. Die Erschliessung mit einem Bahnhof ist ein wichtiger Standortfaktor, der Entwicklungsdynamiken fördert. Zugleich sind Arealentwicklungen im Bahnhofsumfeld von Bedeutung, um auf lange Sicht die Auslastung der Bahnhöfe zu sichern und der SBB Kundenwachstum ohne den Bau neuer Infrastrukturen zu ermöglichen. Doch die Fallbeispiele zeigen auch, dass diese Wechselwirkungen und Zusammenhänge einerseits von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt werden und dass sie zweitens in den Planungs- und Finanzierungsprozessen bislang wenig Beachtung finden. Das synergetische Miteinander in der Nutzung spiegelt sich in der Planung noch nicht wider. In diesem Sinne wird im folgenden Kapitel aufgezeigt, welche Einflussfaktoren sich als wichtig für das Miteinander erwiesen haben und wie Bahnzugang und Arealentwicklungen erstens prozessual und zweitens finanziell stärker verschränkt werden können. Hierzu werden auf Basis der vorherigen Ausführungen für die Prozesse wie für die Finanzierungsfrage jeweils eine zusammenfassende Problemanalyse vorgenommen, Guiding Principles für die Problemlösung definiert und entsprechende Handlungsempfehlungen für eine Optimierung des Zusammenspiels aufgezeigt.

5.1 Einflussfaktoren auf das Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten

Die Situationen, in denen Arealentwicklungen stattfinden und Umbauten bei den erschliessenden Bahnhöfen notwendig machen, sind sehr unterschiedlich. Die Auswirkungen der Arealentwicklungen auf den Bahnhof variieren stark und sind von verschiedenen Faktoren abhängig. Auch die Ausgestaltung der Planungsprozesse und ihrer Koordinationsmechanismen sind von Arealentwicklung zu Arealentwicklung, von Bahnhof zu Bahnhof verschieden.

Grundsätzlich bestimmen zwei Faktoren massgeblich über das Ausmass an Handlungsdruck, das von den Arealentwicklungen für eventuelle Anpassungen bei den erschliessenden Bahnhöfen generiert wird. Das ist auf der einen Seite die Nutzungsintensität des zu entwickelnden Areals in dem Sinne, dass das Gewicht an zusätzlichen Nutzern für den Bahnhof, das von den Arealentwicklungen ausgeht, stets in Relation zur bestehenden Kapazität des entsprechenden Bahnhofs gesetzt werden muss. Auf der anderen Seite ist das ebenso die aktuelle Situation des Bahnhofs in Bezug auf Auslastung und Ausstattung, die durch die zusätzlichen Nutzer aufgrund der Arealentwicklungen entweder die Auslastung verbessern oder eben bestehende Ausbaubedarfe zusätzlich verschärfen.

→ Geplante Nutzungsintensität:
- Wenn das Gewicht der zu entwickelnden Fläche (im Sinne von neuen Bewohnern, Beschäftigten oder anderen Nutzern) im Verhältnis zum bestehendem Einzugsgebiet des Bahnhofs und damit auch zur aktuellen Frequentierung des Bahnhofs als hoch einzuschätzen ist, geht von der Arealentwicklung ein entsprechender Handlungsdruck auf den Bahnhof aus.
- Für grosse Bahnhöfe mit einem bereits beachtlichen Passagieraufkommen (bspw. mehr als 20‘000 Ein-/AussteigerInnen pro Tag), sind ein paar Hundert oder gar bis Tausend Personen mehr oder weniger kaum spürbar. Für kleinere Bahnhöfe kann dies bereits das Erreichen der Kapazitätsgrenze bedeuten und einen entsprechenden Ausbaubedarf zur Folge haben.
- Gleichzeitig nimmt die geplante Nutzungsintensität auch insofern auf die Bahnhofsbelastung Einfluss, dass sie je nach Nutzung andere Belastungsspitzen und -zeiten verursacht (Einkäufer, Beschäftigte, Studierende, Eventbesucher, etc.), die aufgrund zeitlich versetzter

Komplementaritäten gut mit der bereits bestehenden Auslastung des Bahnhofs verträglich sind oder diese eben punktuell verstärken.

→ Bestehende Kapazität und Qualität des Bahnhofs:
  - Bei einigen Bahnhöfen ist eine ausreichende Kapazität gegeben. Hier bringen zusätzliche Bahnkunden eine willkommene grössere Auslastung ohne entsprechende Mehrkosten.
  - Bei jenen Bahnhöfen, die bereits aktuell an ihre Kapazitätsgrenzen stossen und zum Teil auch nicht bestimmten Bundesvorschriften genügen (behindertengerechter Ausbau, Sicherheitsbestimmungen etc.), wird der bestehende Ausbaubedarf nochmals verschärft. Teilweise kann in Folge der Problemdruck auch seitens der Investoren der Arealentwicklungen als so hoch eingestuft werden, dass sie sich bereit erklären bestimmte Kosten des Bahnhofsausbaus zu übernehmen (vgl. Finanzierung der Unterführung bei Zürich Hardbrücke durch die Swiss Prime Site AG) – auch damit die entsprechenden Umbaumassnahmen zügig vorangehen und in absehbarer Zeit umgesetzt werden können.

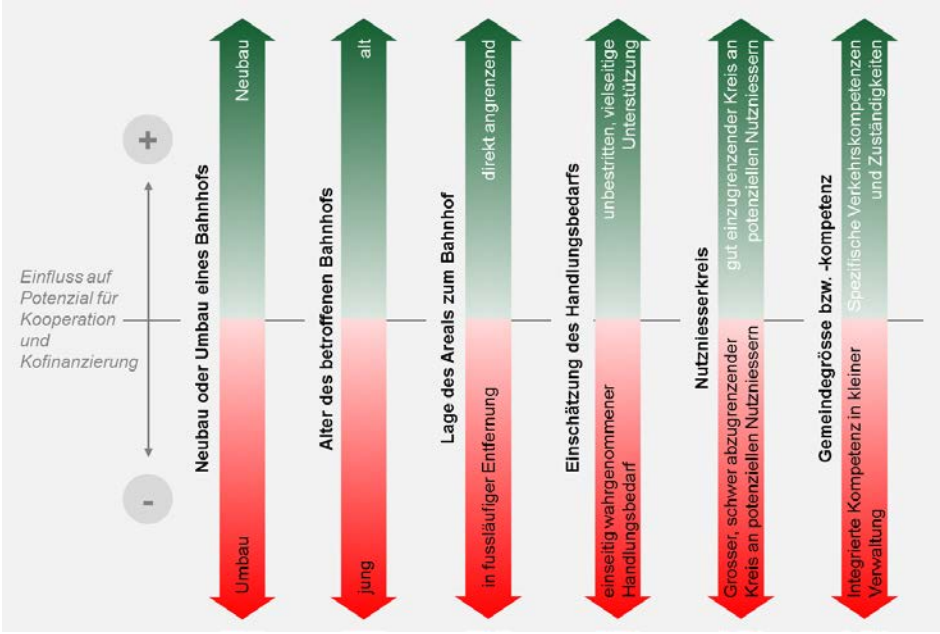
Diese beiden Faktoren determinieren massgeblich den Handlungsdruck, der von den Arealentwicklungen auf den Bahnhof ausgeht und bestätigen direkt jenen Abhängigkeitsfaktoren, die auch in der Theorie genannt wurden (vgl. Kapitel 2.2). Ergänzend wirken weitere zentrale Faktoren auf das Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen und Bahnhof und beeinflussen massgeblich das Potenzial zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Das heisst, sie bestimmen mit, inwieweit integrierte Prozesse möglich sind und hier von allen Beteiligten gemeinsam eine Lösung gesucht und (auch finanziell) getragen werden kann.

→ Alter des Bahnhofs:
  - Wird durch die Arealentwicklungen der Bau eines neuen Bahnhofs oder einer Haltestelle notwendig, wird dies meist in einem breiten Miteinander bearbeitet. In diesem Fall besteht ein entsprechendes Bewusstsein über die Notwendigkeit sowie ein entsprechendes Commitment von vielen Seiten.
  - Besteht bereits ein Bahnhof und muss dieser aus Kapazitätsgründen ausgebaut werden, gestaltet es sich schwieriger, die Ausbaunotwendigkeit in den Planungen und Prozessen der öffentlichen Hand zu den Arealentwicklungen zu thematisieren und zu platzieren. Der Bahnhof wird gerne als gegebener Standortfaktor angenommen.
  - Am allerschwierigsten ist ein Miteinander dort, wo erst vor wenigen Jahren (gemeinsam) ein neuer Bahnhof errichtet wurde, dieser aber aufgrund der hohen Umfelddynamik erweitert werden muss. Hier erschweren Schuldzuweisungen und Verantwortungsfragen über die ursprünglich zu geringe Auslegung des Bahnhofs die konstruktive gemeinsame Planung zwischen öffentlicher Hand und SBB.

→ Lage des Areals:
  - Liegen die zu entwickelnden Areale direkt beim Bahnhof bzw. wurden sie durch Umnutzung ehemaliger Bahnhofsflächen frei, gestaltet sich die Zusammenarbeit aller Beteiligten meist einfacher. Wechselseitige Abhängigkeiten und Verflechtungen, aber auch Kooperations- und Informationsnotwendigkeiten gelten als unbestritten. Gleichzeitig liegen klare gesetzliche (baurechtliche) Vorgaben zumindest zur Abstimmung und Konsultation vor. Alle Involvierten arbeitet von Anfang an zusammen und sehen auch einen konkreten Nutzen aus dieser Zusammenarbeit.
  - Mit zunehmender Entfernung des zu entwickelnden Areals vom Bahnhof, nehmen auch die Bereitschaft und das Bewusstsein der verantwortlichen Akteure ab, den Bahnhof in die Planungsprozesse einzubeziehen. Er wird als gegebener und weitgehend selbstverständlicher Standortfaktor wahrgenommen. Auch entsprechende rechtliche Abstimmungs- und Stellungnahmeverfahren sind in diesen Fällen oft nicht mehr gegeben.

- → Einschätzung des Handlungsbedarfes:
  - o Einige Bahnhöfe stossen bereits aktuell an ihre Kapazitätsgrenzen. Möglicherweise weisen sie zusätzlich auch noch Ausbaubedarf auf, weil sie bestimmten Bundesvorschriften nicht genügen (behindertengerechter Ausbau, Sicherheitsbestimmungen etc.). In diesen Fällen wird der Umbau des Bahnhofs von vielen Faktoren gefordert und dementsprechend von vielen Seiten vorangetrieben. Eine entsprechende Zusammenarbeit ist hier vergleichsweise einfach zu gestalten und wird höchstwahrscheinlich auch durch weitere Interessenten unterstützt (SBB Immobilien für attraktive Gewerbeflächen im Bahnhof etc.).
  - o Für Bahnhöfe, die grundsätzlich den aktuellen Anforderungen genügen und entweder aus Sicht von SBB Infrastruktur oder aus Sicht der öffentlichen Planungsakteure derzeit keinen spürbaren Ausbaubedarf aufweisen, werden aktive Kooperationsprozesse schwer zu initiieren sein. Einseitig formulierte Ausbaubedarfe und -wünsche sind nur schwer in einen gleichberechtigen, gemeinschaftlichen Prozess zu überführen.
- → Eingrenzung des Nutzniesserkreises:
  - o Bei einigen Entwicklungen ist der Kreis an Nutzniessern im Sinne von Immobilienanrainern und Investoren bestimmter Arealentwicklungen klar und einfach zu bestimmen. Hier stellen sich wenig Fragen zur Identifikation und Abgrenzung der Nutzniesser. In Folge lassen sich vergleichsweise einfach, Gespräche anbahnen und ein konstruktives Miteinander finden.
  - o In einigen Fällen ist es jedoch deutlich schwieriger, den Kreis an Nutzniessern, die in die Prozesse integriert und auch für eventuelle Kofinanzierungen gewonnen werden sollen, einzugrenzen. Hier stellen sich viele Fragen, die sich auf die räumliche (Distanz zum Bahnhof), inhaltliche Eingrenzung der Nutzniesser, auf Differenzierungen zwischen bereits ansässigen und den durch Arealentwicklungen neu hinzukommenden Nutzniessern, auf die Quantifizierung des Nutzens oder auch auf Frage der Gleichbehandlung (seitens der Nutzniesser aber auch seitens der Infrastrukturanbieter) beziehen.
- → Grösse der Gemeinde:
  - o Bei kleineren Gemeinden, deren Steuerung in vielen Fällen nebenberuflich erfolgt und die über einen kleinen Verwaltungsapparat verfügen, ist oft keine ausreichende Kapazität und auch Kompetenz vorhanden, um sich intensiver mit Verkehrsinfrastruktur zu beschäftigen. Es ist daher schwieriger, Raum für vorausschauende Fragen zu finden.
  - o In grösseren Gemeinden sind die Zuständigkeiten stark ausdifferenziert. Dementsprechend finden sich oft explizite Zuständigkeiten und auch konkrete Konzepte zum Verkehr (bspw. städtisches Verkehrskonzept). In Folge ist ein vorausschauender Umgang mit dem öffentlichen Verkehr und seinen infrastrukturellen Belangen leichter. Gleichzeitig ebnen derartige Konzepte und Zuständigkeiten den Weg von Koordinations- und Kooperationsprozessen. Sie bieten eine erste unverfängliche Gesprächsbasis, sorgen für kontinuierlichen Austausch und klären Ansprechpartner sowie Positionen. Gleichzeitig ist einschränkend zu erwähnen, dass die ausdifferenzierte Organisationsstruktur zusätzliche Abstimmungsprozesse erfordert und eine Koordination zum Teil auch erschwert.

Abbildung 26: Einflussfaktoren auf das Zusammenspiel bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Interessanterweise nehmen aber auch zwei Faktoren deutlich weniger Einfluss auf die Koordinations- bzw. Kooperationsprozesse bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe als gedacht.

→ Der erste Faktor ist die Eigentümerstruktur. Die Analysen konnten keinen signifikanten Unterschied ausmachen, je nachdem ob die zu entwickelnden Areale in SBB Besitz sind oder nicht. SBB Immobilien ist grundsätzlich ein gewichtiger Eigentümer von Arealen in Bahnhofsnähe. Obwohl ebenso zum SBB-Konzern gehörig, agiert SBB Immobilien aber nach reinen Renditekriterien, dies ist auch der entsprechende Unternehmensauftrag. Auch finden zum Einfluss der geplanten Arealentwicklungen auf bestehende Bahnhofskapazitäten keine spezifischen internen Austauschprozesse statt, bislang fliesst dies nicht massgeblich in die Entscheidungsprozesse ein.

→ Der zweite Faktor ist die Zeit. Selbst bei langfristigen Entwicklungsprozessen (ESP, Staatsverträge etc.), für die der Grundstein bereits vor Jahrzehnten gelegt wurde, sind die Abstimmungs- und Koordinationsprozesse vor allem auch zwischen öffentlicher Hand und SBB nicht markant anders gestaltet. Die Dauer der Planungen nimmt somit keinen Einfluss darauf, ob die Zusammenarbeit besonders intensiv, strukturiert und vorausschauend erfolgt.

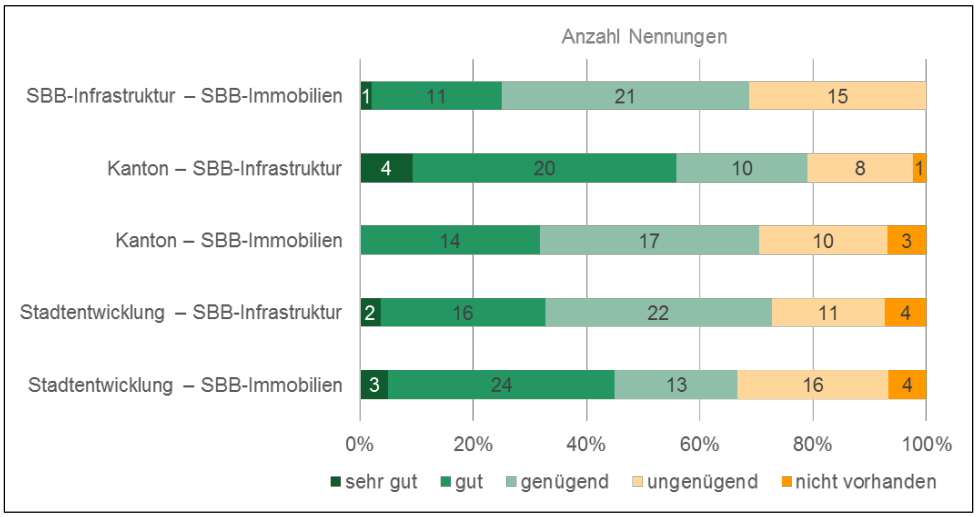
5.2 Prozessuale Optimierungen bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe

Als Ziel gilt, die Planungsprozesse von Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe und jene der entsprechenden Bahnhofsausbauten so zu koordinieren und zu verbessern, dass Kapazitäts- und Finanzierungsfragen des Bahnhofs frühzeitig und vorausschauend thematisiert und integriert werden. Hierbei sind aktuell bestimmte Herausforderungen und Probleme festzustellen, die adressiert werden müssen. Gleichzeitig gilt es, bestimmte Guiding Principles zu beachten, die den Lösungs- und Optimierungskorridor definieren und entsprechende Handlungsempfehlungen zu formulieren.

5.2.1 Problemanalyse

Die Frage nach dem Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsumbauten hat sich als komplex und vielschichtig erwiesen. Es gibt wenige Fälle, die Parallelitäten zeigen, vieles ist situationsspezifisch geprägt. Doch in Summe werden die Abstimmung und das Zusammenspiel bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe von den beteiligten Akteuren recht negativ bewertet. Im Rahmen der für das Projekt durchgeführten Umfrage (vgl. Kapitel 1.3) stufte fast ein Drittel aller Befragten[6] die Zusammenarbeit als ungenügend ein, nur weniger als ein Viertel sah sie als gut oder sogar sehr gut an. Im Schulnotensystem ausgedrückt läge die Bewertung aktuell zwischen genügend und ungenügend. Am vergleichsweise besten bewertet wurde die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und der SBB Infrastruktur. Dies mag auch auf relativ gut eingespielte Austauschstrukturen und -prozesse bei der Fahrplangestaltung (Netzwerkplanung) zurückzuführen sein. Hier sind Interessen und Zuständigkeiten zudem bereits gebündelt, und in Folge relevante Ansprechpartner weitgehend geklärt. Auf der anderen Seite wurde auch die Zusammenarbeit zwischen SBB Immobilien und der Stadtentwicklung vergleichsweise gut bewertet. Hier besteht meist ein stärkeres wechselseitiges Interesse, für die Stadt sind die SBB-Areale oft von strategischer Bedeutung, andererseits ist SBB Immobilien auch von den städtebaulichen Planungen abhängig.

Abbildung 27: Bewertung der aktuellen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen in Bezug auf Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe



Quelle: Eigene Auswertungen der Online-Umfrage, IMP-HSG 2015.
Hinweis: Der Anteil der Antwort „keine Angabe" wurde für die Darstellung oben ausgeklammert, es wurden ausschliesslich wertende Antworten berücksichtigt.

Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und SBB Immobilien wurde am schlechtesten bewertet, allerdings zeigen sich hier auch nur begrenzte Notwendigkeiten für einen Austausch. Interessanterweise schnitt jedoch auch die Zusammenarbeit zwischen SBB Immobilien und SBB Infrastruktur in Bezug auf die Koordination von Arealentwicklungen im Bahnhofsumfeld und den Kapazitätsbedingungen des erschliessenden Bahnhofs relativ schlecht ab, sie wurde im Schnitt mit einem schlechten Genügend beurteilt. Bei der Zusammenarbeit stellen anlassbezogene wechselseitige Information und der persönliche Austausch scheinbar vergleichsweise gute Möglichkeiten dar. Auch die Zusammenarbeit im Rahmen konkreter Projekte scheint gemäss Umfrage relativ gut zu funktionieren. Konkrete Probleme und Fragestellungen werden durchaus konstruktiv und gemeinsam gelöst. Hingegen wurden

[6] Hierfür wurden nur Antworten gewertet, bei denen eine Angabe gemacht wurde.

alle strukturierteren und regelmässigeren Formen der Zusammenarbeit, die ein grösseres Commitment erfordern und auch strategische Fragen anschneiden müssten, tendenziell eher schlechter beurteilt. Ein Grund hierfür könnte auch in dem konstatierten unzureichenden Vertrauen aller Beteiligten zu sehen sein.

Die Gründe für die tendenziell holprige und auch mangelnde Zusammenarbeit in Bezug auf Arealentwicklungen im direkten Umfeld von Bahnhöfen sind vielfältig. Trotz der Vielschichtigkeit und der grossen Abhängigkeit von der jeweils spezifischen Situation lassen sich Gemeinsamkeiten identifizieren. Diese Gemeinsamkeiten bilden gewissermassen die Problemkerne, die – wenngleich je nach Situation anders aufgestellt – nach entsprechenden Lösungsüberlegungen verlangen. Folgende Problemkerne sind zu nennen.

1. Die involvierte Akteurslandschaft ist von heterogenen Rationalitäten und unterschiedlichen Planungshorizonten geprägt.

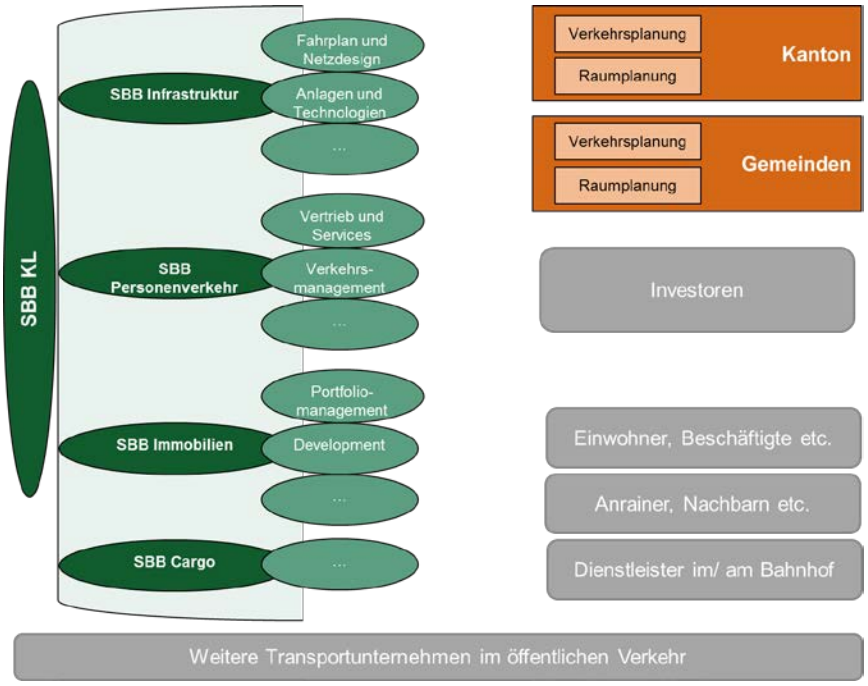
Die Akteurslandschaft beim Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten ist grundsätzlich von zwei zentralen Playern bestimmt: auf der einen Seite die SBB und auf der anderen Seite der entsprechende Investor (oftmals auch SBB Immobilien/ Development). Obwohl diese beiden Akteure grundsätzlich die Fragestellung dominieren, ist der direkte Austausch und Kontakt jedoch vernachlässigbar. Investoren haben normalerweise im Rahmen konkreter Arealentwicklungen keinen direkten Austausch mit der SBB in Bezug auf den Bahnzugang. Dieser ist ein Standort- und Bewertungsfaktor unter anderen für das in Frage stehende Areal. Für die Investoren sind die städtischen Entscheidungsträger und deren Planungen zentral. Die Kommunikation mit der SBB läuft, wenn, dann erstens indirekt über die jeweiligen Stadtplaner. Zweitens findet sich auch informeller Kontakt, meist zur vorausschauenden Akquisition der Investoren – d.h. zur Orientierung, wo wird etwas passieren, welche Standorte gewinnen durch SBB-Entscheide an Attraktivität. Hier bestehen individuelle Netzwerke und Kontakte zwischen Investoren und Projektentwicklern einerseits und den SBB andererseits. Hier ist man – auch über SBB-Entscheidungen – wechselseitig informiert und weiss, wo interessante Areale sind und was sich dort tut oder tun wird.

Somit wird diese grundsätzliche Dichotomie durch die Entscheidungsträger der Gebietskörperschaften, vor allem der jeweiligen Gemeinden aber auch seitens des Kantons, erweitert. Da wenig bis kein direkter projektbezogener Austausch zwischen SBB und den Investoren stattfindet, läuft die Kommunikation über die Stadtplaner. Diese müssen die Bedingungen für die Arealentwicklung koordinieren und in ihren Vorgaben für die Areale berücksichtigen. Im Rahmen dieser Aufgabe gilt es, die unterschiedlichen Herausforderungen, die mit der Bebauung des speziellen Areals verbunden sind, vorausschauend zu thematisieren. Dadurch laufen bei diesen viele Fäden und Entscheidungen zusammen. Zudem sind die Gemeinden oftmals auch Eigentümer (von Teilen) der in Frage kommenden Flächen.

Gleichzeitig ist das Handeln der Gemeinden in Bezug auf Arealentwicklungen in vielerlei Hinsicht vom jeweiligen Kanton (mit-)bestimmt, (mit-)getragen und begleitet. Gleichzeitig bringt der einzelne Kanton auch mehr Gewicht in die Kommunikation mit der SBB ein, kann gebündelt Interessen und Anliegen thematisieren. Je nach Grösse und Kompetenz der betroffenen Gemeinde kann der Kanton auch in den Planungsverfahren rund um die Arealentwicklungen eine mehr oder weniger aktive Rolle einnehmen (vgl. SDOL).

Und alle drei zentralen Akteure agieren in unterschiedlichen Zeithorizonten: sind Investoren auf kurzfristige Entscheidungen und Umsetzungen orientiert, verfolgen die öffentlichen Gebietskörperschaften mittelfristige Planungshorizonte von rund 10 bis 15 Jahren. Die SBB wiederum, und hier insbesondere SBB Infrastruktur, ist durch ihre Vorlaufplanungen für die Leistungsvereinbarungen mit dem BAV bereits auf rund 30 Jahre gebunden.

Abbildung 28: Akteurskonstellation beim Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Ergänzend spielen auch Anwohner, ansässige Unternehmen und weitere Dienstleister im / am oder rund um den Bahnhof eine Rolle. Sie haben allenfalls auch Wünsche wie Ausbau, bessere Anbindung (z.B. Unterführung, Passerelle) und fordern Mitsprache. In den konkreten Projekten spielen sie zwar meist eine untergeordnete Rolle, bei der Gestaltungs- und Entwicklungsplanung werden sie allerdings durchaus mit einbezogen. Auch ihre Kommunikation läuft fast ausschliesslich mit den Verantwortlichen seitens der Stadt und weniger mit den Investoren oder der SBB.

Für das Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsumbauten erweisen sich jedoch weniger die Akteure an sich als entscheidend. Vielmehr sind es ihre verschiedenen Funktionssysteme. Jeder dieser genannten Akteure (mit Ausnahme der Investoren) wird in dem Zusammenspiel von unterschiedlichen Funktionssystemen vertreten. Am sichtbarsten ist das wohl bei der SBB, die einerseits durch SBB Infrastruktur, andererseits aber auch durch SBB Immobilien Einfluss nimmt. Während SBB-IM als privatwirtschaftlich und unternehmerisch handelnder Akteur auftritt und Gewinnmaximierung (zum Wohle des Gesamtkonzerns) zur Aufgabe hat, agiert SBB Infrastruktur vorwiegend gebunden an eine klare Leistungsvereinbarung mit dem BAV. Diese Gegensätzlichkeit ist innerorganisatorisch schwer zu managen, ist aber auch nach aussen mit grossen Problemen behaftet (Ansprechpartner, Zuständigkeiten, Interessen etc.). Selbst innerhalb dieser beiden Konzernteile finden sich wiederum unterschiedlich ausgerichtete Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die dementsprechend auch unterschiedliche Aspekte im Prozess vertreten. Aber auch bei den Gemeinden und den Kantonen nehmen die internen Funktionssysteme (insbesondere die Raumplanung einerseits und die Verkehrsabteilungen andererseits) ganz unterschiedlich Einfluss. Und beide Systeme SBB sowie die Gebietskörperschaften sind zudem von Personalfluktuationen betroffen, Ansprechpartner und Verantwortliche wechseln.

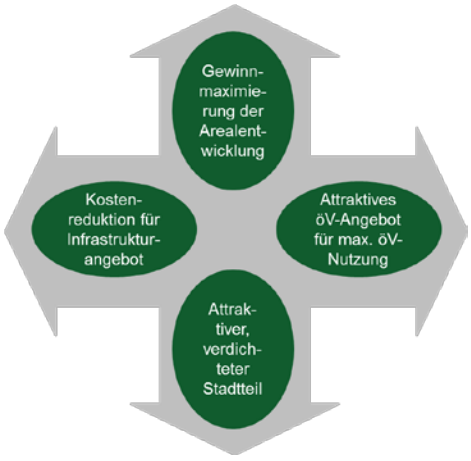
Die Herausforderung liegt somit nicht (allein) in der grossen Zahl an beteiligten oder angesprochenen Akteuren, sondern darin, dass jeder einzelne dieser Akteure eine unterschiedliche Logik einbringt. Oder wie es die Organisationsforschung ausdrückt: Jeder übernimmt eine spezifische Funktion für

seine eigene (Sub-)Organisation, repräsentiert damit ein spezialisiertes Funktionssystem mit jeweils eigenen Erfolgsvorstellungen und Kommunikationsformen, mit einer eigenen Rationalität als „*Konstruktionslogik der eigenen Realität und damit gleichzeitig als Filter für die Wahrnehmung der Umwelt*“ (Schedler et al. 2015: 5). In diesem Sinne lebt er eine ganz spezifische Handlungs-, Begründungs- und Konstruktionslogik (vgl. Schedler / Rüegg-Stürm 2013: 36ff.), die

- seine spezifische Art des Denkens und Handelns,
- seine spezifische Art der Argumentation von für ihn logisch konsequenten Entscheidungen,
- seine spezifische Art der Interpretation und sinnhaften Verarbeitung von Informationen aus der Umwelt determiniert (ebd.).

Interessanterweise kommt es hier akteursübergreifend zu deckungsgleichen Rationalitäten und gewissermassen zu Koalitionen, während sich innerhalb der einzelnen Organisationen und ihrer Funktionssysteme grosse Differenzen zeigen. Die Logik der grössten Rendite durch die angestrebte Arealentwicklung findet sich sowohl auf Seite privater Investoren als auch seitens SBB Immobilien. Die Logik eines attraktiven öV-Angebots zur maximalen Verlagerung vom Motorisierten Individualverkehr auf den öV findet sich sowohl seitens SBB (unterschiedliche Abteilungen und Gesamtkonzern) als auch seitens der öffentlichen Gebietskörperschaften. Das heisst, dass im Prinzip für die Fragestellung Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten weniger die Akteurskonstellation per se von Bedeutung ist, sondern vielmehr die Konstellationen der involvierten Rationalitäten.

Abbildung 29: Vereinfachte Rationalitätenkonstellation beim Zusammenspiel von Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2016.

Gewiss ist diese Polarisation eine starke Vereinfachung und wird der Komplexität an implizierten Handlungslogiken nicht vollständig gerecht. Dennoch kann sie gut die Heterogenität der involvierten Rationalitäten unterstreichen, die seitens der SBB sogar innerhalb des eigenen Unternehmen aufeinandertreffen: einerseits steht Gewinnmaximierung durch Arealentwicklungen im Vordergrund, auf der anderen Seite muss es um Kostenreduktion für das Infrastrukturangebot gehen. Höchstmögliche Renditen durch Arealentwicklungen stehen wiederum nicht immer im Einklang mit dem Streben nach attraktiven Stadtteilen. Die genannten Rationalitäten bestimmen nicht allein die Wahrnehmung und Interpretation des Zusammenhangs zwischen Arealentwicklungen und Bahnhöfen, sie bestimmen auch die Handlungsweisen der einzelnen Akteure mit. Hier sind insbesondere die stark proaktive Rolle der Immobilienentwickler, sei es innerhalb der SBB sei es von Privaten, im Gegensatz zu der stark reaktiven Haltung der Infrastrukturanbieter (bspw. SBB-I) zu nennen. Letztere versuchen, entstandene Bedarfe sowie neue Sicherheitsvorschriften und andere Vorgaben (barrierefreier Zugang

etc.) kostengünstig zu erfüllen. Hinzu kommen ganz unterschiedliche Abhängigkeiten und Finanzierungen, die sich auf die einzelnen Rationalitäten verstärkend auswirken. Hier sei beispielsweise die Aufgabe von SBB Immobilien zur Gewinnmaximierung genannt, um unter anderem die Querfinanzierung von SBB Infrastruktur sicherzustellen.

2. In dieser Vielfalt und Heterogenität wird die Kapazitätsfrage des erschliessenden Bahnhofs nicht frühzeitig thematisiert.

Die Kapazitätsfrage des erschliessenden Bahnhofs wird meist nicht oder wenn, dann relativ spät in den Prozessen zu Arealentwicklungen thematisiert. Dies ist gemäss Interviews und Umfrageergebnis insbesondere auf folgende drei Gründe zurückzuführen:

- Erstens vertritt niemand umfassend den betroffenen Bahnhof per se, obwohl – wie zuvor gezeigt – viele Akteure in unterschiedlichen Konstellationen und mit ihren spezifischen Rationalitäten das Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbauten prägen. Es findet sich keine gebündelte Zuständigkeit für die Bahnhöfe selbst. Die Verantwortlichkeit ist innerhalb der SBB stark fragmentiert und nach funktionalen Aufgaben differenziert. Sie ist in den meisten Fällen zwischen verschiedenen Abteilungen von SBB Infrastruktur, SBB Immobilien und SBB Personenverkehr gesplittet. Und jede dieser Abteilungen verfolgt ihre spezifischen Fragestellung und Interessen, auch mit dem Bahnhof (vgl. oben). Es fehlt somit sowohl das Zuständigkeits- und Verantwortungsgefühl, als auch die funktionale Gesamtsicht auf das gesamte Bahnhofsareal (und in Folge auch eine Instanz zur Durchsetzung der Interessen aus der Gesamtsicht). Die Vertreter von SBB Infrastruktur Fahrplan und Netzdesign können hier nur partiell eine Zusammenführung der an den Bahnhöfen kumulierenden SBB Interessen und Anliegen erwirken.
- Hinzu kommt zweitens, dass die Verantwortlichen für funktionale Bahnhofsausbauten seitens SBB Infrastruktur in den meisten Gremien nicht bzw. indirekt vertreten sind. Die Kontakte nach aussen zu den Gemeinden und Kantonen laufen grossteils über die SBB Infrastruktur Abteilung Fahrplan und Netzdesign. Diese haben in den Austausch- und Kooperationsgremien eine grosse Bandbreite an SBB-Interessen zu vertreten. Von den anderen Beteiligten werden sie nicht immer als die zuständigen Vertreter für den Bahnhofsausbau wahrgenommen, Fragen des Fahrplans und der Qualität der Anbindung stehen hier oft im Vordergrund. Es ist zudem unklar, wie stark hier von den Akteuren Entscheidungen oder Strategien der Kooperationsgremien (verbindlich) mitgetragen werden können. Vertreter von Gemeinden und Kantonen nehmen in Folge teilweise unklare Verantwortlichkeiten und Ansprechpersonen für die Kooperationsgremien wahr.
- Drittens werden eventuelle Ausbaunotwendigkeiten der jeweils erschliessenden Bahnhöfe meist nicht ausreichend in die Planungsprozesse eingebracht, weil die entsprechenden konkreten Informationen zu dem Bahnhof und seiner Kapazitätsgrenze nicht immer allen gleichermassen und explizit vorliegen. So wurde von vielen Beteiligten an Kooperationsgremien geäussert, dass Ausbaunotwendigkeiten und -kosten meist nicht (frühzeitig) thematisiert werden. Das entsprechende Wissen bleibt oft vage und niemand will als erster den Vorstoss wagen – auch damit man nicht plötzlich selbst als Verantwortlicher für dieses Thema wahrgenommen wird.

3. Die Abhängigkeiten von und Erwartungen an einen attraktiven und funktionierenden Bahnhof divergieren.

Gemeinde und auch Kanton (inbes. bei ESP) verfolgen (auch) unterschiedliche Interessen an einem funktionierenden und attraktiven Bahnhof als die SBB. Die Bahnhöfe wirken als Motor für die Stadt(teil)entwicklung, sind wichtig zur umweltverträglichen Abwicklung des Mobilitätsaufkommens

und können durch ihre ergänzenden Angebote (Gewerbe, öffentlicher Raum etc.) wichtige Funktionen für einzelne Quartiere übernehmen. Entscheidungsträger der SBB Infrastruktur hingegen sind in diese lokalen Sichtweisen zwar zum Teil involviert, sie agieren diesbezüglich jedoch tendenziell reaktiv. Diese Kriterien sind für die SBB Vertreter, gemäss Interviews und Umfrageergebnisse zwar nachvollziehbar und zum Teil auch relevant. Allerdings sind für ihre Entscheidungen andere Kriterien prioritär: durch die Zweckbindung der Bundesmittel für SBB Infrastruktur stehen funktionale und sicherheitstechnische Kriterien des Bahnhofs im Vordergrund. Vertreter von Seiten SBB Immobilien sind mit diesen stadtplanerischen Sichtweisen stärker vertraut, zum Teil liegen ihren Entscheidungen zur Schaffung und Vermietung von Gewerbeflächen in den Bahnhöfen oder auch zur Entwicklung von Arealen im unmittelbaren Bahnhofsumfeld vergleichbare Kriterien zugrunde. Allerdings ist SBB Immobilien stark auf rentable, gut frequentierte Lagen fokussiert. Ausserhalb der Ballungsräume in kleineren Gemeinden reagiert SBB Immobilien bei der Entwicklung von vielleicht für bestimmte Gemeinden wichtigen Lagen relativ zurückhaltend. Hier sind Stadtentwicklungs- und Raumplanungskriterien nicht ausschlaggebend.

Auch bei den Bahnhofsumbauten die in die aktuelle und in die neue Leistungsvereinbarung der SBB mit dem BAV aufgenommen wurden, spielen kommunale Entwicklungskriterien keine Rolle. Die Dienstleistungsfunktion der Bahnhöfe wirkt hier als ein Kriterium unter vielen.

4. Es gibt viele, teils parallele Formate zur Abstimmung von reiner Information bis hin zur Kooperation.

Angesichts der Vielzahl an verschiedenen Akteuren, die an der Schnittstelle Stadt(teil)entwicklung und öffentlicher Verkehr aktiv sind, findet sich mittlerweile eine Vielzahl an unterschiedlichen Koordinations- und Informationsgremien. Diese sind mehr oder weniger gut für die spezifische Abstimmung von Arealentwicklungen und etwaigen Ausbaubedarfen der erschliessenden Bahnhöfe geeignet. Sie reichen von den formal vorgesehenen Verfahren, die entsprechende Information einerseits sowie Möglichkeiten zur Stellungnahme andererseits vorsehen, bis hin zu neuen Kooperationsgremien. Diese neuen Formate, die teils generell Antwort geben sollen auf den wahrgenommenen, steigenden Koordinationsbedarf, teils aber auch spezifische Fragen bearbeiten, unterscheiden sich signifikant in (i) ihrer Flughöhe (politisch, strategisch, projektbezogen), (ii) ihrer Zusammensetzung (Anzahl und Art der eingebundenen Vertreter), (iii) ihrer Dauer (kurzfristig, regelmässig etc.) und (iv) ihren expliziten bzw. zum Teil auch impliziten Zielsetzungen. Je grösser die Gemeinden, desto vielfältiger sind zumeist auch die vorhandenen Abstimmungsformate. Hinzu kommt, dass nicht ausschliesslich von den Gemeinden (oder auch Kantonen) entsprechende Kooperationsgremien, Partizipationsprozesse oder sonstige Koordinationsmöglichkeiten initiiert werden, sondern dass ebensolche Gefässe zunehmend auch seitens der SBB geschaffen werden (Gesamtperspektive, Rahmenpläne etc.).

Einige davon, wie beispielsweise die Behördendelegationen, sind integrierte von beiden Seiten getragene und unterstützte Formate, die in den meisten grösseren Schweizer Städten der gegenseitigen Information und Koordination dienen. Diese Behördendelegationen werden von den Beteiligten als wertvolle Möglichkeit angesehen, einen regelmässigen Austausch zu sichern, persönliche Kontakte herzustellen, auf diesem Wege Ansprechpersonen zu klären und kurze Wege zu ermöglichen. Allerdings dienen die Behördendelegationen rein der Information und Koordination, konfliktträchtige Themen und Probleme werden zur Diskussion in andere Gremien ausgelagert. Sie sind somit wenig handlungsbezogen. Anders bei den Gesamtperspektiven, die von Seiten der SBB forciert und mittlerweile ebenfalls in einigen Grossstädten durchgeführt werden. Sie sind zwar grossräumig aufgesetzt, versuchen aber dennoch, gemeinsame Lösungen und Entscheidungen zu finden, Nutzungsinteressen zu koordinieren und Interessen zu integrieren. Hier stehen jedoch klar SBB-Fragen und –Entscheidungen im Vordergrund. Ergänzend wirken konkrete Projektgruppen, die ebenfalls akteursübergreifend in unterschiedlicher Zusammensetzung operative Fragen der Projektentwicklung und

-abwicklung bearbeiten. Auch SBB-intern gibt es einige Koordinationsgremien und -gruppen, um die funktionale Fragmentierung der Zuständigkeiten auszugleichen.

Angesichts dieser Vielfalt ist kritisch anzumerken, dass Parallelitäten und teils nur implizit vorliegende Zielsetzungen Redundanzen schüren und eine kohärente Nutzung der einzelnen Gremien sowie eine adäquate Besetzung mit den jeweils zuständigen Vertretern meist nicht gegeben ist. In den Gremien ist in Folge oft auch keine klare, gemeinsame Strategie auszumachen und entsprechende Entscheidungskompetenzen fehlen. Ausserdem scheint es immer wieder an einer klaren Führung in den Projekten zu mangeln, die sich für entsprechende Prozesse zuständig fühlt. Gerade die Frage der Besetzung ist von grosser Relevanz, da angesichts der Komplexität der SBB hier meist Zuständigkeiten gebündelt vertreten werden und dementsprechend die interne Weitergabe von Informationen ein entscheidender Faktor ist. Dies führt auch dazu, dass die SBB-Vertreter in den verschiedenen kooperativen Planungsgremien oft nicht als ausreichend verlässlich angesehen werden, ihre Entscheidungsbefugnis und damit die Verbindlichkeit getroffener Abmachungen wird zum Teil in Zweifel gezogen.

Bilanz PROZESSE

- Die Frage einer stärkeren Integration der erschliessenden Bahnhöfe in die Planungsprozesse zu Arealentwicklungen im unmittelbaren Umfeld ist kein Problem mangelnder Information und eines unvollständigen Wissensstandes seitens der SBB über die Planungsvorhaben.
- Die Beteiligung von SBB Akteuren in die Prozesse ist ausreichend gegeben, selbst wenn teilweise Optimierungsbedarf in Bezug auf die Besetzung auszumachen ist.
- Es ist insbesondere ein Problem der (i) fehlenden vorausschauenden Platzierung der konkreten Ausbaunotwendigkeiten in den Planungsprozessen mit den entsprechenden konkreten Informationen, u. a. aufgrund von (ii) unklarer Zuständigkeiten und einem wahrgenommen mangelnden Verantwortungsgefühls für die Bahnhofsanliegen.

5.2.2 Guiding Principles für die Optimierungsansätze

Um die Kapazitätsfrage der erschliessenden Bahnhöfe stärker in die Planungsprozesse von Arealentwicklungen zu integrieren, ist es wichtig, dass keine „Schuldfragen“ aufkommen. Das Zusammenspiel von Arealentwicklung und Bahnhofsausbauten zeigt zwar in manchen Fällen starke unilaterale Einflüsse, dennoch sind keine linearen Verursacherprinzipien auszumachen. Vielmehr ist von einem wechselseitigen Verstärkungseffekt auszugehen, der eine Entwicklungsdynamik auslöst bzw. auslösen kann. Diese Entwicklungsdynamiken sind grundsätzlich als Win-Win-Situationen einzustufen.

- Sie sind ein Manifest für die politisch angestrebte Innenverdichtung an gut erschlossenen Standorten, also rund um die Bahnhöfe als Kristallisationspunkte der Siedlungsentwicklung.
- Sie ermöglichen eine vergleichsweise nachhaltige Abwicklung und Sicherstellung von Mobilität.
- Sie generieren für die SBB zusätzliche Nachfrage an einem bereits bedienten Standort.

Das heisst nicht, dass diese Entwicklungen nicht für Ausbaubedarfe bei den erschliessenden Bahnhöfen und damit für entsprechende Kosten sorgen. Doch diese Anpassungsnotwendigkeiten bedürfen gemeinsamer Lösungsanstrengungen. Weder ist es eine Alternative die Arealentwicklungen zu vermeiden und zu verhindern, noch sie durch einseitige Schuldzuweisungen zu einem konfliktbeladenen „Schwarzpeterspiel“ verkommen zu lassen. Vielmehr muss gemeinsam nach Lösungswegen gesucht

werden. *„Lieber man hat Kapazitätsprobleme und strengt sich an, diese gemeinsam zu lösen, als dass man keine zusätzlichen Kunden mehr generiert“*, fasst ein SBB-Mitarbeiter zusammen.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass Arealentwicklungen an gut erschlossenen Standorten nicht nur bei der Infrastruktur „Bahnhof“ zusätzliche Nachfrager generieren. Arealentwicklungen im Siedlungsverbund, also im Sinne der politisch gewollten Innenverdichtung, bringen stets zusätzliche Nutzer in ein vorhandenes Netz infrastruktureller Versorgung ein. Somit sind auch andere Infrastrukturanbieter mit abrupt steigenden Nutzerzahlen konfrontiert. Innenverdichtung in Form von gewichtigen Arealentwicklungen fordert somit eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der gegebenen Infrastrukturversorgung und dem Erreichen von Grenzwerten. Wenn also die Kapazitätsgrenzen der erschliessenden Bahnhöfe vorausschauend in die Planungsprozesse einfliessen sollen, muss das gleichermassen auch für andere Infrastrukturen und deren Anbieter gelten, sei es im sozialen oder im technischen Bereich (vgl. Kapitel 2.2). Denn auch diese bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen unternehmerischer Gewinnmaximierung und staatlichem Allgemeinwohlinteresse. Und so müssen entsprechende Klärungen in den Prozessen und auch in Bezug auf Kofinanzierungen durch Nutzniesser ebenso die anderen Infrastrukturanbieter umfassen.

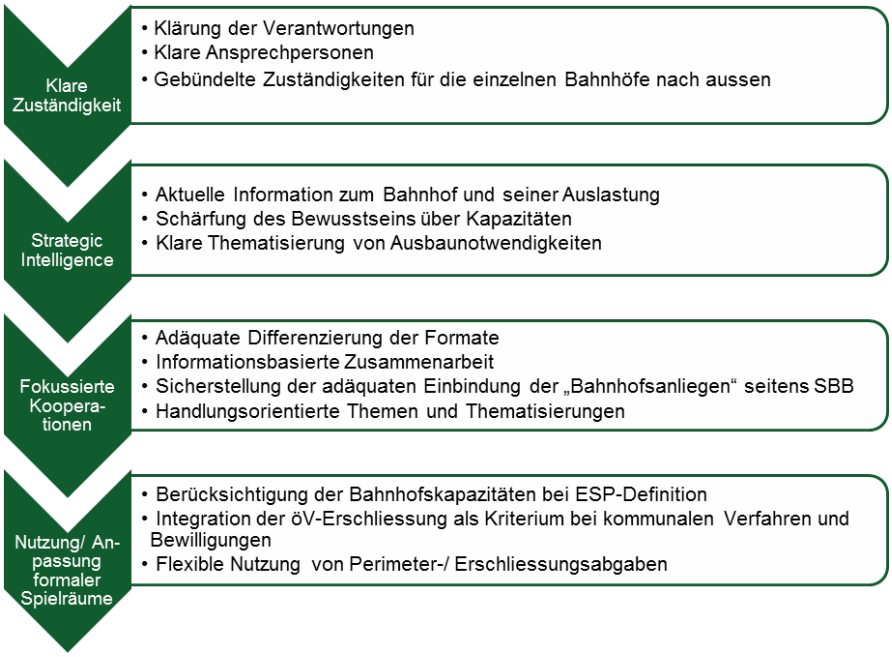
Gleichzeitig ist sowohl die Situation der Bahnhöfe selbst (Eigentümerstruktur, aktuelle Auslastung etc.) als auch jene der Umgebung von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Dies bedeutet, dass allein situationsspezifische Vorgehensweisen und solche Vorgaben, die zumindest eine ausreichende Berücksichtigung der situationsspezifischen Bedingungen zulassen, einen Mehrwert schaffen können.

5.2.3 Handlungsempfehlungen für prozessuale Optimierungen

Wie gezeigt, werden eventuelle Ausbaunotwendigkeiten von Bahnhöfen in den Prozessen zu Arealentwicklungen wenig und spät thematisiert. Entsprechende Informationen liegen meist nicht konkret vor und werden selten aktiv eingebracht. Doch gerade diese Faktoren, die integrierte und frühzeitige Berücksichtigung der Ausbaubedarfe im Rahmen der Arealentwicklungen, sind mit ausschlaggebend, um in Folge auch die Finanzierungsfrage kooperativ klären zu können. Aus diesem Grund sollten und könnten hier mit einem vergleichsweise geringen Aufwand effektive Optimierungen vorgenommen werden. Diese können an unterschiedlichen Punkten ansetzen, die mit den zuvor skizzierten Problemen bzw. Herausforderungen bei den Prozessen korrespondieren. Die Optimierungsansätze variieren in ihrer Komplexität und ihrer kurz- bis mittelfristigen Umsetzbarkeit.

Im Prinzip können die im Folgenden skizzierten Optimierungsbedarfe kurz mit Klärungen zu den zentralen Prozessfragen beschrieben werden. „Wer?- Klärung Zuständigkeiten und der relevanten Akteure“, „Warum? / Wozu? – Informationsgrundlage zum Ausbaubedarf“, „Wie? – Klärung der Kooperationsformate“ und „In welchem gesetzlichen Rahmen? – Mittel- bis langfristig denkbare Anpassungen“.

Abbildung 30: Mögliche Optimierungsansätze zur integrierten und kooperativen Bearbeitung von Bahnhofsausbauten im Zuge von Arealentwicklungen



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Optimierungsansatz 1: Klare Zuständigkeiten

Gerade angesichts der grossen Vielfalt an Akteuren und Rationalitäten, die die Prozesse rund um Arealentwicklungen prägen, ist es umso wichtiger, dass auch die Bahnhöfe hier explizit Eingang finden. Dies setzt voraus, dass die Bahnhöfe über eine entsprechende Interessenvertretung verfügen. Es ist nicht automatisch darauf Verlass, dass eventuelle Ausbaunotwendigkeiten von den verschiedenen SBB-Vertretern oder den entsprechenden Stadtplanern frühzeitig thematisiert werden. Der Grossteil an involvierten Akteuren verfolgt eine ganz bestimmte Interessenslage in dem Prozess. Der Bahnhof, seine Kapazitäten, sein Ausstattungsniveau und andere Änderungsbedarfe oder -wünsche werden hierbei von verschiedenen Seiten zusammengetragen und normalerweise seitens SBB Infrastruktur gebündelt. Doch bislang ist wenig von einer aktiven Positionierung der Bahnhöfe und ihrer Belange in den Prozessen zu spüren. Sie werden schrittweise und beiläufig in die Diskussion eingebracht.

Zum Teil sind die Bahnhöfe zwar klar bestimmten Akteuren zugewiesen, doch diese Zuständigkeiten bleiben zumindest zwischen SBB Infrastruktur und SBB Immobilien (und SBB Personenverkehr) verteilt. So hat SBB Immobilien Verantwortlichkeiten für die bestimmten Bahnhöfe an einzelne Personen vergeben, aber auch seitens SBB Infrastruktur finden sich entsprechende Verantwortlichkeiten. Wie gezeigt (siehe Kapitel 3.2) divergieren selbst die Klassifizierungen der Bahnhöfe zwischen SBB Infrastruktur und SBB Immobilien signifikant. Grossteils funktioniert diese Aufteilung nach innen recht gut, der Informationsaustausch in Bezug auf die Bahnhofsbelange zwischen den SBB-Konzernteilen scheint grundsätzlich gewährleistet. Auch Redundanzen in der Kommunikation nach aussen, werden weitgehend vermieden (gemeinsame Gesprächsprotokolle mit den Gemeinden etc.). Doch diese negative Koordination, um es mit den Worten von Fritz Scharpf (1993) auszudrücken, bleibt bei der reinen Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Konflikten und negativen Effekten stehen. Es wird kein Weg zur optimalen Kombination gesucht, um Synergiepotenziale auszuschöpfen und den grösstmöglichen Nutzen sicherzustellen. Und sie bleibt weitgehend passiv bzw. reaktiv. Fragmentierte Zuständigkeiten sind keine gute Basis, um aktiv die Interessen der Bahnhöfe in die Prozesse einbringen zu können. Lobbyingarbeit ist nur bedingt möglich. Aber gerade eine gebündelte Zuständigkeit, gewissermassen

ein Mr. Bahnhof für einen bestimmten Bahnhof oder – bei kleineren Gemeinden – für mehrere Bahnhöfe einiger Gemeinden, könnte die vorausschauende Integration bei Planungsprozessen massiv erleichtern[7]. Durch die gebündelten Zuständigkeiten wären zudem die Ansprechpersonen seitens der Gebietskörperschaft geklärt, man könnte zielgerichtet kommunizieren und partizipieren. Die entsprechenden Verantwortlichen könnten die für ihren Bahnhof / ihre Bahnhöfe relevanten Informationen zusammenholen, diese aktuell und vollständig halten und würden sich für alle Fragen, die in irgendeiner Weise „ihren" Bahnhof betreffen, zuständig fühlen. Es wäre sogar denkbar, die entsprechende Zuständigkeit auszuweiten und auch in dieser Hinsicht die Bahnhöfe als Mobilitätsdrehscheibe zu verstehen. Dementsprechend könnte der jeweils Zuständige auch als Koordinationsakteur wirken zwischen den verschiedenen Transportunternehmen am Knotenpunkt Bahnhof. Dies wäre ein wichtiger Beitrag, um der in Zukunft weiter steigenden Bedeutung kombinierter Mobilität gerecht zu werden. Gleichzeitig wäre ein solcher Verantwortlicher näher an den lokalen Entwicklungsfragen und –bedingungen, könnte bestimmte kommunale Anliegen gut einschätzen und abwägen.

Auch wäre man mit gebündelten Zuständigkeiten höchstwahrscheinlich besser gerüstet für die zum Teil noch unwägbaren Herausforderungen, die die Zukunft der Mobilität auch für die Knotenpunkte der Bahnhöfe mit sich bringen wird.

Handlungsempfehlung 1: Klare, gebündelte Zuständigkeiten

- SBB intern könnten die Verantwortungen für die Bahnhöfe geklärt und gebündelte Zuständigkeiten definiert werden.
- Eventuell können auch Bahnhofs-Arbeitsgruppen (mit einer klaren Gruppenleiterposition) eine Lösung darstellen, die unterschiedliche funktional bedingte Eigentümerstrukturen überbrücken und damit ein zuständiges Gremium bilden können.
- Gebündelte Zuständigkeiten erlauben es, die Bahnhöfe in ihrer Rolle als Infrastrukturknoten wie auch als öffentlicher Raum mit vielfältigen Zusatzfunktionen zu sehen und als eigenständigen Akteur zu integrieren und zu berücksichtigen.
- Gebündelte Zuständigkeiten tragen zur Klärung von Verantwortungen und Ansprechpersonen und zu kurzen Wegen bei Informationen bei.

Optimierungsansatz 2: Verbesserte Informationsbasis und grösseres Bewusstsein

Gerade angesichts der Heterogenität der involvierten Akteure und der Selbstverständlichkeit mit der die vorhandenen Bahnhöfe als gegeben hingenommen werden, ist es wichtig, allen Beteiligten eine möglichst aktuelle und objektive Informationsbasis zur Verfügung zu stellen. Hierbei wäre die Initiative von Seiten der SBB gefragt, da sie über die notwendigen Informationen verfügt. Eine aktive Informationspolitik würde die Vorteile einer verlässlichen Informationsgrundlage weiter stärken. Grundsätzlich werden allgemeine, transparente und herleitbare Berechnungsansätze zur Bahnhofskapazität benötigt, bei denen in Folge zusätzlich zu den kantonalen Verkehrsmodellen auch punktuelle Entwicklungen und Dynamiken im direkten Bahnhofsumfeld gezielt berücksichtigt werden können. Zudem kann hierbei ein integriertes Bild gezeichnet werden, das die Leistungsfähigkeit der Zubringer nicht ausser Acht lässt. Die aktuellen Informationen sollten allen relevanten Institutionen vorliegen und regelmässig aktualisiert werden. Auf diese Weise können sie stets in städtische und kantonale Planungsentscheide einfliessen. Auch im Zuge der Arealentwicklung kann auf diese Weise die Kapazitätsfrage einerseits berücksichtigt und andererseits der Einfluss auf den Bahnhof adaptiert werden.

[7] Dieser Optimierungsansatz erreichte auch in der Umfrage die höchste Unterstützung: fast 60 Umfrageteilnehmer sahen diesen als wichtig an, davon über die Hälfte sogar als prioritär (Platz 1 oder 2 der Lösungsvorschläge). Auch in den ergänzenden Interviews und Gesprächen wurde diese Notwendigkeit eines solchen Ansatzes wiederholt unterstrichen.

Denn das Gewicht der Arealentwicklungen in Bezug auf den erschliessenden Bahnhof ist keine fixe Grösse, sondern abhängig von und damit bis zu einem gewissen Grad gestaltbar durch die geplanten Nutzungen und den damit induzierten Verkehrsströmen. Eine verlässliche Informationsgrundlage zu den Bedingungen des Bahnhofs dient damit erstens massgeblich der Verbesserung der Strategic Intelligence aller Beteiligten und ermöglicht eine Berücksichtigung der Bahnhofsbedingungen in den Arealentwicklungsprozessen. Zugleich bewirkt das Vorliegen der entsprechenden Daten zweitens ebenso, dass diese Bedingungen überhaupt bewusst werden und die Selbstverständlichkeit, mit der die Bahnhöfe insbesondere seitens der Investoren als gegeben angenommen werden, aufbrechen. Aber auch bei städtischen und kantonalen Planungsakteuren ist das Bewusstsein zu stärken, dass der öffentliche Verkehr auch in der Dimension der harten Infrastruktur der Bahnhöfe in die Planungsprozesse zu integrieren ist. Bislang funktionieren die Koordinationsmechanismen bei der Betriebsangebotsgestaltung sehr gut, beim Infrastrukturangebot ist wenig standardisiert. Beides gemeinsam, die Stärkung der Strategic Intelligence auf der einen Seite und damit auch ein grösseres Bewusstsein über eventuelle Kapazitätsgrenzen der erschliessenden Bahnhöfe auf der anderen Seite, kann somit einen wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Integration der Bahnhofsbedingungen bei den Planungsprozessen zur Arealentwicklung leisten[8].

Denkbar wäre zudem ein integriertes Monitoringsystem zu den Bahnhöfen im Sinne eines «Frühwarnsystems» basierend auf Kapazitäten, Sanierungsbedarfen, sicherheitstechnischen Aspekten etc., das für die SBB einheitlich alle relevanten Aspekte zu den Bahnhöfen zusammentragen könnte. Derartige Systeme werden beispielsweise in Frankreich bedient, sind jedoch aufwändig in der Wartung. Gleichwohl könnten sie insbesondere für die SBB eine gute Übersicht und Planungsgrundlage beispielsweise auch für die kommenden Leistungsvereinbarungen mit dem BAV aber auch in den Verhandlungen mit Kantonen und Gemeinden bieten. Allerdings könnte ein derartiges Monitoringsystem nicht gleichermassen auf die bahnhofsspezifischen Bedingungen eingehen. Hier haben bahnhofsspezifische Informationsgrundlagen, die beispielsweise von den Bahnhofsverantwortlichen verwaltet und aktualisiert werden könnten, deutlich mehr Aussagekraft und Relevanz im Falle gemeinsamer Planungsprozesse zu Arealentwicklungen.

Gleichzeitig müssen die Informationen natürlich auch andersrum fliessen, von den Kommunen und ihren Vorhaben zur SBB. Hier werden bereits aktuell unterschiedliche Formate versucht, von Merk- bzw. Informationsblättern bis hin zum Austausch im Rahmen von Behördendelegationen. Hier sollte sichergestellt werden, dass diese Informationen weiter fliessen. Mit einem klaren Ansprechpartner seitens der SBB können diese Informationen zielgerichtet kommuniziert werden.

---

[8] Auch dieser Optimierungsansatz wurde von den Befragten der Umfrage stark unterstützt: über 50 Teilnehmer befanden den Ansatz als wichtig, und über 30 räumten ihm zudem eine äusserst hohe Priorität ein (Platz 1 oder 2).

Handlungsempfehlung 2: Stärkung der Strategic Intelligence und des Bewusstseins

- Seitens der SBB sollten aktuelle Informationen zu den Kapazitätsgrenzen der Bahnhöfe aktiv zur Verfügung gestellt werden.
- Werden diese Informationsgrundlagen pro Bahnhof (bspw. durch die neuen Bahnhofs-Zuständigen) zusammengetragen, können sie spezifische Umfeldbedingungen und –entwicklungen berücksichtigen.
- Denkbar wäre auch ein SBB internes Monitoringsystem für alle SBB-Bahnhöfe, das Daten zu allen relevanten Aspekten der Bahnhöfe bündelt.
- Verlässliche und aktuelle Informationen zum erschliessenden Bahnhof bieten eine wichtige Kooperationsgrundlage zur Verbesserung der gemeinsamen Strategic Intelligence sowie zur Stärkung des Bewusstseins über mögliche Kapazitätsgrenzen.
- Diese Informationen sind somit mit die Voraussetzung dafür, dass mögliche Ausbaunotwendigkeiten der Bahnhöfe frühzeitig thematisiert werden können.

Optimierungsansatz 3: Fokussierte Kooperationen

Grundsätzlich scheint es ausreichende Formate zur Koordination und Zusammenarbeit zu geben. Neben den formal vorgesehenen Abstimmungsprozessen finden sich noch ergänzende kooperative Gremien auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Zielsetzungen. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, diese kohärent zu nutzen sowie sie zielgerichtet und handlungsorientiert einzusetzen, um gemeinsam das Zusammenspiel zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur konstruktiv gestalten. Dabei sollten diese Gremien mehr sein als eine Austauschplattform für unumstrittene Themen und ausschliesslich zur wechselseitigen Information. In ihrem Rahmen sollte es ebenso möglich sein, sich mit strategischen Fragen auseinanderzusetzen und heikle Themen auszudiskutieren.

Dies wird umso wichtiger, als Stadt(teil)entwicklung ihre Aufgabe der Innenverdichtung nicht mit bekannten Beteiligungsmustern bewältigen kann. Vielmehr wird es darum gehen, möglichst viele Ressourcen zu nutzen, Interessen zu berücksichtigen und damit die Machbarkeit und auch die Akzeptanz von gewichtigen Arealentwicklungen im bestehenden Siedlungsverbund zu erhöhen. Die Stadt(teil)entwicklung wird verstärkt auf neue aktiv-kooperative und integrative Koproduktionsprozesse angewiesen sein. Dies birgt neue Herausforderungen für die Stadtplanung, bei denen die Berücksichtigung der Infrastrukturanbieter, insbesondere jene des öffentlichen Verkehrs, gewiss eine neue Rolle einnehmen muss.

Ein weiterer Punkt stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor dar: die kooperativen Gremien müssen mit den richtigen Leuten besetzt sein, diese müssen sich einerseits zuständig fühlen, andererseits auch die relevanten Informationen und (Entscheidungs-)Kompetenzen einbringen können. Vereinbarungen, die in den Gremien getroffen werden, müssen einen weitgehend verbindlichen Charakter aufweisen, die Beteiligten müssen sich grundsätzlich darauf verlassen können. In dieser Hinsicht ist es sowohl bei den Gebietskörperschaften als auch bei der SBB schwierig, entscheidungsbefugte Vertreter in die Gremien zu entsenden. Selbst wenn diese von den weiteren organisationsinternen (politischen) Entscheidungen abhängig sind, sollte zumindest darauf Verlass sein, dass sie in der weiteren (organisationsinternen) Kommunikation die getroffenen Abmachungen mit dem entsprechenden Gewicht weiterleiten und vertreten (können).

Wichtig wird somit sein, einerseits die formal vorgegebenen Abstimmungsprozesse aktiv zu nutzen, um gezielt Informationen und Bedingungen zu platzieren. Andererseits werden die weiteren kooperativen Gremien zu sichten und in ihren Zielsetzungen eventuell anzupassen sein. Sie werden gemäss Interviews und Umfrageergebnissen allesamt als hilfreich und wertvoll angesehen. Sie leisten einen

wichtigen Beitrag, um Informationen auszutauschen, aber vor allem auch um sich kennenzulernen, Ansprechpersonen zu klären und auf Basis persönlicher Kontakte kurze Wege aufzubauen.

Die Ergebnisse der Umfrage belegen zudem, dass eine strategische Ebene zur wechselseitigen Information und zur Sicherstellung eines kontinuierlichen persönlichen Kontakts als sehr wichtig eingeschätzt wird. Diese Aufgaben werden derzeit in vielen grösseren Städten der Schweiz im Rahmen der so genannten Behördendelegationen wahrgenommen. Allerdings finden sich auch Behördendelegationen, die weit engere Aufgabenstellungen beispielsweise zu ganz spezifischen Bahnhofsprojekten bearbeiten. Doch in Summe werden für die Behördendelegationen der kontinuierliche Informationsaustausch und die persönlichen Kontakte als Wesenselemente angesehen, somit wäre ihre Form im Prinzip geeignet, um sie als regelmässiges Instrument auch in anderen Städten einzuführen. Allerdings könnte es von Vorteil sein, sie mit einer stärker strategischen Komponente anzureichern. In der Hinsicht wäre durchaus eine Mischung vorstellbar, die einerseits Elemente der Behördendelegationen und andererseits Elemente der Gesamtperspektiven bündelt. Die Gesamtperspektive ist zumeist etwas grossräumiger angelegt. Allerdings dient sie aktuell vorwiegend zur Findung SBB-interner Entscheidungsgrundlagen. Wichtig wäre somit, ein stadtspezifisches Gremium zu finden, das interdisziplinär mit informierten und kompetenten, weitgehend entscheidungsbefugten Vertretern besetzt ist und sowohl dem kontinuierlichen Informationsaustausch als auch vorausschauend der strategischen Entscheidungsfindung dient. Gleichzeitig gilt es, die Zielsetzungen des Gremiums für alle offenzulegen und damit keine impliziten Interessen zu verfolgen.

Dieses regelmässige, strategisch fokussierte Kooperationsformat könnte durch entsprechende operative Projektgruppen zu geplanten Arealentwicklungen oder Bahnhofsprojekten ergänzt werden. Diese könnten die kooperative Abwicklung konkreter Planungsvorhaben zum Ziel haben und im Prinzip den aktuell bereits eingesetzten Projektgruppen entsprechen. Hier wäre bei der Besetzung verstärkt darauf zu achten, dass auch die relevanten Bahnhöfe in dem Gremium über Vertreter verfügen. Wichtig wäre zudem, dass diese Projektgruppen nicht zu eng aufgestellt werden, sondern durchaus auch Wechselwirkungen mit berücksichtigen und thematisieren können. Gleichzeitig sollte den kommunalen Vertretern klar sein, dass sie im Laufe der Kooperation eine andere Rolle einnehmen müssen. Anfangs wird die Zusammenarbeit zu operativen Fragen relativ einfach zu initiieren sein, mit dem gemeinsamen Willen, etwas zu entwickeln und umzusetzen, lassen sich viele Differenzen überbrücken. Doch letztendlich werden kommunale Vertreter von gleichberechtigten Kooperationspartnern zu Verwaltern, müssen Forderungen stellen und Vorgaben machen. Damit steigen Reibungsflächen.

Handlungsempfehlung 3: Fokussierung und Stringenz der Kooperationsgremien

- Innenverdichtung bringt für die Stadtplaner neue Herausforderungen, die nur in integrativen, kooperativen Prozessen erfolgreich bewältigt werden können.
- Die aktuellen Kooperationsgremien scheinen grundsätzlich ausreichend für die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, allerdings könnte stärker auf ihre kohärente und fokussierte Nutzung geachtet werden.
- Die Zusammenarbeit sollte informationsbasiert erfolgen und alle relevanten, kompetenten und auch entscheidungsbefugten Vertreter umfassen.
- Wichtig wäre grundsätzlich ein stadtspezifisches Gremium, das vorausschauend und interdisziplinär mit kompetenten, entscheidungsbefugten Vertretern dem kontinuierlichen Informationsaustausch sowie der strategischen Entscheidungsfindung dient.
- Ergänzende kooperative Projektgruppen, auf die konkrete Projektabwicklung bezogen, könnten einen Perimeter abdecken, der auch Wechselwirkungen der Stadt(teil)entwicklungen berücksichtigt.

Optimierungsansatz 4: Nutzung der formalen Verfahren und ihrer Spielräume

Grundsätzlich ist die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und dem Verkehr durch die formalen Raumplanungsvorgaben abgedeckt. Wie gezeigt (vgl. Kapitel 3.1) fordern die formalen Prozesse ausreichende Abstimmungs- und Stellungnahmemöglichkeiten ein. Für die Arealentwicklungen sind hier die kantonalen Richtpläne entscheidend. Sie legen mit ihren Entwicklungsschwerpunkten meist den Grundstein für eine gewichtige Siedlungsentwicklung und -verdichtung auf einem bestimmten Areal/ Stadtteil. Hierbei müssen sie angesichts der vergleichsweise neuen Herausforderung der verstärkten Innenverdichtung auch die Kapazitätsfrage der an den vorgesehenen Standorten vorhandenen Infrastruktur stärker berücksichtigen. Somit sind die kantonalen (und regionalen) Richtpläne auch der Ort, wo Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abgestimmt werden (müssen). Die SBB können sich in den Richtplanprozess einbringen. Hier könnten entsprechende Bedingungen und Vorgaben auch in Bezug auf den erschliessenden Bahnhof ausreichend formuliert und aktiv eingebracht werden. Auf Stufe einzelner Arealentwicklungen sollte die Kapazitätsfrage der erschliessenden Bahnhöfe dann eigentlich bereits gelöst oder zumindest ein bekannter und konkreter Projektbestandteil sein.

Auch auf Gemeindeebene ist sowohl bei der Formulierung der Nutzungspläne als auch bei den städtebaulichen Vorgaben die Verkehrserschliessung zu berücksichtigen. Hier kommen angesichts der zunehmenden Innenverdichtung neue Herausforderungen auf die Gemeinden zu. Wie zuvor bereits unterstrichen, werden neue Kooperationsmodelle zur Stadt(teil)entwicklung wichtig werden, um eine breite Akzeptanz und aktive Mitwirkung zu ermöglichen. Gleichzeitig ist vieles im Fluss, neue Erfahrungen werden gesammelt und in entsprechende neue Vorgehensweisen und auch Vorgaben gegossen. Auch die Frage der Abstimmung mit der vorhandenen (technischen wie sozialen) Infrastruktur wird diesbezüglich an Aufmerksamkeit gewinnen müssen. Hier reagieren Gemeinden oft spät und zonen Areale ein, ohne vorgängig vertraglich oder vorvertraglich (z.B. Infrastrukturvertrag/ Planungsausgleich) die öffentlichen Interessen ausreichend zu sichern.

Auf mittel- bis langfristige Sicht könnten hier auch neue Nachweise und Aktivitäten von den Investoren eingefordert werden. Beispielsweise wäre im Zug der Baubewilligungen neben dem Nachweis von ausreichenden Stellplätzen auch der Nachweis einer ausreichenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr denkbar. Für die Stadtplaner wird es gewiss notwendig sein, aus den laufenden Prozessen zu lernen und gerade der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr vorausschauend mehr Aufmerksamkeit zu schenken, um den Investoren von Beginn der Planungen an klare Vorgaben abstecken zu können.

Ein wichtiger, teilweise ja auch schon länger praktizierter Schritt sind zudem die städtebaulichen Verträge, die auf spezifische Herausforderungen bei bestimmten Arealentwicklungen eingehen und diesbezügliche Anforderungen an die Investoren vertraglich festlegen können. Hier werden ganz unterschiedliche Aspekte eingefordert, von der Bereitstellung einer gewissen Fläche für soziale Infrastruktur (Kinderbetreuung, Schulen etc.) über öffentliche Grünflächen, einem bestimmten Anteil an Wohnraum oder ähnliches. Beiträge zur Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr fanden bislang eher weniger Eingang. Aber grundsätzlich besteht ausreichend Spielraum, um im Rahmen der städtebaulichen Verträge auch diesbezügliche Forderungen aufzunehmen.

Handlungsempfehlung 4: Nutzung bzw. Anpassung der formal vorgegebenen Spielräume

- Bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne und ihrer ESP-Definitionen sollten die Kapazitäten der jeweils erschliessenden Bahnhöfe seitens der SBB aktiv eingebracht werden, um eine frühzeitige Thematisierung zu ermöglichen.
- Auf kommunaler Ebene sollte angesichts zunehmender Innenverdichtung die öV-Erschliessung an Aufmerksamkeit gewinnen, entsprechende Nachweise sollten bei Baubewilligungen oder städtebaulichen Rahmenplanungen Eingang finden.
- Auch im Rahmen der grundsätzlich bereits intensiv genutzten städtebaulichen Verträge könnten Kriterien der öV-Erschliessung zunehmend berücksichtigt werden.

Die skizzierten Optimierungsansätze zeigen klar, dass in einem ersten Schritt der Ball bei der SBB selbst liegt. Hier sollten Zuständigkeiten geklärt sowie entsprechend positioniert und kommuniziert werden. Dies erleichtert in Folge signifikant den Austausch und die Kooperation. Zweitens könnten seitens SBB aktuelle und verlässliche Informationsgrundlagen zu den einzelnen Bahnhöfen zur Verfügung gestellt werden. Diese würden eine vorausschauende und frühzeitige Thematisierung der Bahnhofsbelange in den Planungsprozessen erlauben und diesbezügliche Kooperationen verbessern, indem sie die Informationsbasis objektivieren.

In Folge liegen jedoch viele Potenziale auch bei den kommunalen Akteuren: entsprechende strategische aber auch operative Kooperationsgremien – unter Einbezug der relevanten Infrastrukturanbieter – könnten initiiert oder entsprechend neu ausgerichtet werden. Aber vor allem sollten auch von ihrer Seite die Belange der erschliessenden Bahnhöfe bei allen Planungen frühzeitig thematisiert und integriert werden. Selbst wenn die Grundsteine für die Arealentwicklungen auf kantonaler Ebene gelegt werden, laufen bei der Stadtplanung die Fäden zusammen: hier werden die Bedingungen für die Bebauung der Areale und damit auch deren Einfluss auf den erschliessenden Bahnhof definiert. Gemeinsam mit den anderen Akteuren sollten hier vorausschauend Möglichkeiten abgesteckt werden. Dies soll nicht heissen, dass die Kapazitätsgrenze in den Planungen handlungsleitend wird und als Verhinderungsgrund Einfluss nimmt. Im Gegenteil, sie soll dazu dienen, dass eventuell notwendige Bahnhofsumbauten frühzeitig identifiziert und als integraler Bestandteil in die Planungsprozesse eingehen können. Dementsprechend könnten in Folge auch klare Vorgaben an die Investoren formuliert oder deren diesbezügliches (finanzielles wie bauliches) Entgegenkommen eingefordert werden.

5.3 Finanzierungsfragen bei Arealentwicklungen in Bahnhofsnähe

In Folge stellt sich bei Arealentwicklungen im direkten Umfeld von Bahnhöfen die Frage, ob und wenn ja, wie die Investoren dieser Areale, die vom Bahnhof als Standortfaktor Nutzen ziehen, bei eventuellen Ausbaunotwendigkeiten eben dieses Bahnhofs finanziell beteiligt werden können. Ziel ist somit durch die verbesserte Integration der Bahnhofsbedingungen in die Planungsprozesse, eventuelle Umbaunotwendigkeiten frühzeitig zu thematisieren und dadurch eine transparente und gerechte Finanzierung der Bahnhofsinfrastruktur unter Berücksichtigung der Nutzniesser zu ermöglichen.

5.3.1 Problemanalyse

Die finanzielle Beteiligung von Nutzniessern des Bahnhofs bei eventuellen Umbaunotwendigkeiten erweist sich als schwieriges Unterfangen. Dies hat mehrere Ursachen, die zum Teil mit den Schwierigkeiten im gemeinsamen Planungsprozess korrespondieren, die ein kooperatives und abgestimmtes Vorgehen behindern. Doch auch andere Fragen sind damit verbunden, die folgendermassen zusammengefasst werden können:

1. **Der Ausbau des erschliessenden Bahnhofs und die Arealentwicklungen im Umfeld dieses Bahnhofs werden meist als separate Planungsprozesse geführt.**

Nur wenn die Arealentwicklungen direkt durch Rationalisierungen bei den SBB Bahnanlagen ermöglicht werden und somit direkt an die SBB Anlagen angrenzen, werden Bahnhofsaus- bzw. umbau auf der einen Seite und die Arealentwicklungen auf der anderen Seite als ein gemeinsames, integriertes Projekt angesehen. Ansonsten verlaufen die jeweiligen Planungsprozesse meist weitgehend getrennt. Dies hat vielerlei Folgen unter anderem jene, dass nicht die gleichen Akteure beteiligt sind und Finanzierungsfragen somit nicht zueinander in Bezug gestellt werden.

2. Die Finanzierungssituation bleibt trotz des neu geschaffenen Finanzierungsinstruments BIF heikel.

Die SBB Infrastruktur muss im Durchschnitt jährlich rund 4 Milliarden Franken in den Ausbau und die Instandhaltung des Bahnnetzes, des Rollmaterials, der Energieversorgung und der Bahnhöfe investieren. Die Mittel für Betrieb, Unterhalt, Erneuerungs- und kleinere Erweiterungsinvestitionen in Höhe von etwa 2.85 Mrd. CHF kamen bislang aus den vierjährigen Leistungsvereinbarungen mit dem Bund (BAV), aus Trassenerträgen und einer jährlichen Ausgleichszahlung von SBB Immobilien von 150 Millionen Franken (SBB Infrastruktur 2015). Davon wurden rund 1.1 Mrd. CHF für Erneuerungen und Sanierungen und etwa 200 Millionen CHF für kleinere Erweiterungsinvestitionen verwendet.

Ergänzend verfügte die SBB Infrastruktur über zusätzliche Mittel in Höhe von rund 2.2 Mrd. CHF für grosse Neubauprojekte, die den Rahmen der Leistungsvereinbarungen gesprengt hätten. Als Beispiele können NEAT, die Durchmesserlinie oder die ZEB-Projekte (Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur) genannt werden. Diese Mittel kamen zum Grossteil (1.6 Mrd. CHF) aus dem FinöV-Fonds (MwSt., Mineralölsteuern, LSVA), sowie aus vergleichsweise kleineren Beiträgen (rd. 300 Mio. CHF) durch Anteile an den öV-Projekten in den Agglomerationsprogrammen (Infrastrukturfonds, bspw. die Investitionen in CEVA oder Prilly-Malley) sowie durch kantonale Beiträge (rd. 300 Mio. CHF).

Nachdem das Schweizer Stimmvolk 2014 die Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur FABI angenommen hat, trat nun mit dem 1. Januar 2016 der Bahninfrastrukturfonds (BIF) in Kraft, in dem viele der bisher separat verlaufenden Einnahmen gebündelt werden. So speist sich der BIF einerseits aus zweckgebundenen Einnahmen, wie den Anteilen aus der LVSA, Mineralölsteuer oder der Mehrwertsteuer sowie einem im Vergleich zu vorher deutlich gestiegenem Kantonsbeitrag von 500 Mio. CHF und aus Einlagen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt (BAV 2013). Aus dem Bahninfrastrukturfonds BIF werden sowohl Betrieb und Unterhalt wie auch der künftige Ausbau finanziert.

- Für Betrieb und Unterhalte werden in vierjährigen Leistungsvereinbarungen die zu erreichenden Ziele und die dafür vom Bund gewährten Mittel verbindlich festgelegt. Der entsprechende Finanzbedarf hierfür ist hoch: Der Netzzustandsbericht von 2014[9] sieht die Notwendigkeit von jährlich rund 2.5 Mrd. CHF, um das Bahn-, Energie- und Telecomnetzes der SBB Infrastruktur zu stabilisieren (Walter/ Bachofner 2014). Zu diesem Bahnnetz zählen aktuell über 760 Bahnhöfe und Haltestellen, die unterhalten und für neue Anforderungen angepasst werden müssen (Sicherheit, Behindertengerechtigkeit, Kapazität). Die Leistungsvereinbarungen für 2017-2020 sind bereits weitgehend fertiggestellt, sie dürfen keine Erweiterungsprojekte beinhalten, sondern müssen sich auf Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt konzentrieren.
- Ausbauten werden über ergänzende Umsetzungsvereinbarungen getätigt. Grundlage der Ausbauten ist das Strategische Entwicklungsprogramm STEP. Der Bund hat darin die Projekte in zwei Dringlichkeitsstufen und entsprechende Ausbauschritte unterteilt. Der erste Ausbauschritt umfasst die Zeit bis 2025 und enthält Projekte im Umfang von 6,4 Milliarden Franken. Für den zweiten Ausbauschritt bis 2030 laufen aktuell die Planungen, er soll 2018 im Parlament beraten werden (BAV 2013a). Neben dem STEP werden Investitionen in den Ausbau noch durch weitere, bereits beschlossene Programme gesichert, wie die Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur (ZEB), der NEAT, den Agglomerationsprogrammen, dem Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz sowie dem Vier-Meter-Korridor für den al-

[9] Mit dem Netzzustandsbericht gibt SBB Infrastruktur jährlich einen umfassenden Überblick über den Zustand und die Entwicklung der Infrastrukturanlagen. Seit der Leistungsvereinbarung 2011–2012 verlangt das Bundesamt für Verkehr (BAV) als Besteller jährlich diesen Bericht über den Zustand der Anlagen.

penquerenden Güterverkehr (ebd.). Diese werden mit entsprechenden Krediten separat finanziert.

Die Beiträge für die beiden Vereinbarungen (Leistungsvereinbarungen für Betrieb und Substanzerhalt, Umsetzungsvereinbarungen für Ausbauten) werden aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Für Projekte der Agglomerationsprogramme steht zudem nach wie vor der Infrastrukturfonds zur Verfügung (ebd.). Für Massnahmen zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) können unter bestimmten Voraussetzungen Gelder aus dem BehiG-Zahlungsrahmen in Anspruch genommen werden.

Diese Komplexität der Investitionsstruktur und -instrumente zeigt deutlich, dass kurz- bis mittelfristig wenig Spielraum für weitere Investitionen besteht. Die Planungshorizonte für grössere Investitionen im Sinne von Ausbauten können auch nicht in die vierjährigen Leistungsvereinbarungen Eingang finden, sie müssen im Prinzip über die Ausbaufinanzierungen laufen. Eine andere Möglichkeit sind weiterhin die Agglomerationsprogramme, bei denen über den Infrastrukturfonds Mittel für den Agglomerationsverkehr bereitgestellt werden.

Gleichzeitig hat sich mit FABI und dem dadurch neuen BIF auch die Rolle der Kantone (und Gemeinden) geändert. Ihr direkter Kontakt mit den Leistungserbringern, wie der SBB, ist deutlich reduziert. Sie zahlen nun einen höheren Betrag als bislang direkt in den BIF ein. Inwieweit sie in Folge noch die Flexibilität und Bereitschaft haben, sich finanziell für Bahnhofs(aus)bauten zu engagieren, ist aktuell noch nicht absehbar. Grundsätzlich gehen die Kantone davon aus, dass Betriebs- und Unterhaltsbeiträge ab 2016 (Inkrafttreten von FABI) durch BIF übernommen werden und dass auch der Ausbau der Bahninfrastruktur via BIF finanziert wird.

Dies heisst, dass durch FABI zwar das System transparenter gestaltet wurde, dass aber für die Frage der vorliegenden Studie, der Finanzierung von kurz- bis mittelfristig entstehenden Ausbaubedarfen von Bahnhöfen durch Arealentwicklungen im direkten Umfeld die Handlungsspielräume (und eventuell auch die Bereitschaft) sowohl seitens SBB als auch seitens der öffentlichen Gebietskörperschaften eingeschränkt wurden. Auch die Flexibilität und Möglichkeiten für kreative Lösungen sind dadurch begrenzt.

3. Schwierige Zuständigkeitsverhältnisse bei den Bahnhöfen spiegeln sich in unklaren finanziellen Verantwortungen wider.

Die komplexe Finanzierungsstruktur der Bahninfrastruktur wird weiter verschärft durch unklare (finanzielle) Zuständigkeiten an den Bahnhöfen. Dadurch, dass die Zuständigkeiten für die Bahnhöfe nicht gebündelt und einheitlich festgelegt sind (vgl. Kapitel 5.2.1, Problem 2), ist auch die finanzielle Verantwortung nicht immer klar. Grundsätzlich gilt zwar, dass die Kommunen die Zubringerflächen zu den Bahnhöfen übernehmen müssen, und SBB Infrastruktur für die funktionalen Flächen Verantwortung trägt. Doch hier zeigen sich (naturgemäss angesichts der grossen Vielfalt an unterschiedlichen Situationen) grosse Graubereiche beispielsweise bei Publikumsunterführungen, die nicht ausschliesslich der Erschliessung des Bahnhofs dienen. Die Folge ist eine Vielzahl von unterschiedlichen und spezifischen vertraglichen Regelungen zwischen SBB Infrastruktur, SBB Immobilien, den Gemeinden, den Kantonen und in wenigen Fällen auch mit Privaten, in denen die situationsbedingt ausverhandelten Kostenschlüssel verbindlich festgelegt werden. Dabei nimmt nicht allein die Investition selbst eine wichtige Rolle ein, sondern auch der langfristige Unterhalt muss geregelt und finanziell gestemmt werden können.

Aufgrund der Unklarheiten und Graubereiche bei den formalen Finanzierungsverantwortungen zwischen SBB Infrastruktur und der öffentlichen Hand (v.a. Gemeinden und Städte) müssen bei jedem Bahnhof und eventuellen Ausbauprojekten die Zuständigkeiten neu ausverhandelt werden. Dies erlaubt zwar ein stark situationsspezifisches Vorgehen, das den Bedingungen des jeweiligen Bahnhofs

Rechnung tragen kann, andererseits birgt es das Risiko für langwierige Verhandlungen einerseits sowie für mangelndes Zuständigkeitsgefühl von allen Seiten. Niemand fühlt sich wirklich verantwortlich.

4. Bislang sind Gemeinden und auch Kantone zumeist finanziell sehr stark beteiligt.

Auf Basis der genannten vertraglichen Regelungen haben die Kantone und die Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten den Ausbau der Bahnhöfe intensiv mitfinanziert. Dies erwies sich in vielen Fällen als notwendig, da Gemeinden und Kantone der lokalen und regionalen Entwicklung verpflichtet sind und aus diesem Grund eine teilweise hohe Abhängigkeit von einem funktionierenden Bahnhof aufweisen. In Folge kommt eine Vielzahl von Initiativen und Anregungen zur Anpassung der Bahnhöfe auch von Seiten der Gemeinden und ist weniger auf wirkliche Kapazitätsengpässe zurückzuführen. Dementsprechend zeigte und zeigt sich die SBB oftmals auch tendenziell zurückhaltend, insbesondere wenn kleinere Bahnhöfe oder S-Bahnhaltestellen betroffen sind, die SBB-intern bzw. vor allem für SBB Immobilien nicht von strategischer Bedeutung sind und entsprechenden Mehrwert erwarten lassen. Die Bahnhöfe als Kristallisationspunkte und Knotenpunkte müssen allerdings bestimmten Anforderungen gerecht werden, um in den Entwicklungsdynamiken von Stadtteilen die ihnen zugedachte Funktion übernehmen zu können. Angesichts begrenzter (finanzieller) Möglichkeiten und Bereitschaft seitens der SBB für bestimmte Projekte, mussten die Gebietskörperschaften in vielen Fällen selbst aktiv werden und finanzielle Anteile übernehmen. Aufgrund der grossen Abhängigkeit von attraktiven, leistungsfähigen Bahnhöfen war die Finanzierungsbereitschaft in den Grenzen des Machbaren relativ hoch, gestärkt durch die Agglomerationsprogramme und ihre Finanzierungsinstrumente. In Folge wurden auf diese Weise ganze Bahnhöfe bzw. Haltestellen erst einmal (fast) ausschliesslich durch Kantone und Gemeinden finanziert (Prilly-Malley, Wankdorf etc.).

Umgekehrt sind wiederum die Gemeinden in einer Machtposition aufgrund ihrer Kompetenz für Baubewilligungen und anderes. Hier weist SBB Immobilien zum Teil eine Abhängigkeit auf. In Summe besteht somit auch das Risiko, dass bestimmte Fragen gekoppelt werden, dass bspw. Bahnhofsausbauten als Bedingung für die Genehmigung von Überbauungsplänen oder für Baubewilligungen von Seiten der Gemeinden eingesetzt werden. Insgesamt nehmen jedoch auch auf kommunaler und kantonaler Seite die finanziellen Engpässe zu. Durch Änderungen nicht nur bei der Finanzierung der Bahninfrastruktur (BFI) sondern auch in anderen Bereichen (Unternehmenssteuer etc.) werden die Spielräume für Kulanzlösungen und freiwillige (Ko-)Finanzierungen von Bahnhöfen geringer.

5. Die Möglichkeiten, Investoren als Nutzniesser der Bahnhöfe an möglichen Ausbaukosten zu beteiligen, variieren stark zwischen den Kantonen – in Abhängigkeit von den spezifischen Regelungen zu Mehrwert- und Perimeterabgabe.

Während die Finanzierungssituation für SBB Infrastruktur sowie für die Kommunen und Kantone schwieriger wird, können die Eigentümer der Flächen rund um die Bahnhöfe (somit auch SBB Immobilien) von steigenden Boden- und Immobilienpreisen profitieren. Zentrale Lagen, gut erschlossen durch einen Bahnhof werden angesichts der aktuell günstigen Finanzierungsentwicklung anhaltend stark nachgefragt. Die Investoren der Arealentwicklungen im Umfeld der Bahnhöfe können allerdings aktuell nur bedingt direkt an den Umbaukosten beteiligt werden. Zu viele Fragezeichen rechtlicher und inhaltlicher Art stellen sich. Einige Kantone nutzen bereits die Möglichkeit der Mehrwertabgabe, die in manchen Kantonen auch zur Kofinanzierung von öffentlicher Infrastruktur genutzt werden kann. Als interessantes Beispiel kann hier Bern genannt werden, wo Arealentwicklungen über die Mehrwertabschöpfungsabgabe städtische Infrastrukturausgaben mitfinanzieren. So wäre die Verwendung von Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfungsabgabe für eine S-Bahn Haltestelle mit dem Argument einer (zusätzlichen) Wertsteigerung des Areals durch die S-Bahn-Erschliessung grundsätzlich möglich. In anderen Kantonen, wie beispielsweise Luzern, ist die rechtliche Grundlage für die

Mehrwertabgabe jedoch noch nicht gegeben, teilweise ist sie gesetzlich an andere Verwendungszwecke gebunden.

Eine weitere Möglichkeit, die von einigen Gemeinden bereits genutzt wird, um Investoren an Finanzierungskosten der Gemeinden für den Bahnhofsausbau zu beteiligen, sind die Erschliessungsabgaben oder auch Perimeterabgaben. Diese können von den Gemeinden relativ spezifisch für ein bestimmtes Gebiet festgelegt werden und beinhalten so genannte Anschlussgebühren für die Infrastruktur (bislang Wasser, Abwasser/ Kläranlage, Strassen etc.). Leider ist erstens der öffentliche Verkehr dabei nicht oder kaum berücksichtigt, zweitens gibt es auch bei den Perimeterabgaben keine einheitliche Regelung und der Spielraum für ihre Nutzung für Bahnhofsausbauten ist zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich. Allerdings sind Projektentwickler und Investoren gegenwärtig wiederholt im Rahmen vertraglicher Regelungen (bspw. in Form städtebaulicher Verträge etc.) an der Ausbaufinanzierung und Sicherstellung von Infrastrukturangeboten beteiligt. Hier finden sich unterschiedliche Lösungen, von der Reservierung von Fläche bzw. Räumen für soziale Angebote bis hin zu finanziellen Beiträgen. Aber auch hier sind die Lösungen situationsspezifisch und sehr unterschiedlich. Bislang findet sich kein einheitliches Muster, die Ansätze werden auch nicht übertragen.

6. Erlöse aus Arealentwicklungen sind auch für die SBB wichtig, um durch Gewinne seitens SBB Immobilien notwendige Investitionen von SBB Infrastruktur querzusubventionieren.

Alle Regelungen, die eine stärkere Beteiligung der Nutzniesser an den Umbaukosten des erschliessenden Bahnhofs vorsehen, betreffen in grossem Masse auch die SBB selbst. Gerade die SBB ist im Besitz vieler Areale und Flächen in direkter Nachbarschaft zu den Bahnhöfen. Entwicklungen dieser Areale und die Bahnhofsumbauten werden oft gemeinsam vorangetrieben, wie unter anderem auch die aktuellen Planungen zum Bahnhof Liestal zeigen. Arealentwicklungen zeigen sich mitverantwortlich für Bahnhofsumbauten, bei den Bahnhofsumbauten wird meist auch das nahegelegene Areal in Wert gesetzt und entwickelt. Diesbezügliche Entwicklungsgewinne von SBB Immobilien fliessen zu signifikanten Teilen an SBB Infrastruktur (150 Mio. CHF pro Jahr).

Bilanz

FINANZIERUNG

- Ein Hauptproblem ist, dass die Planungsprozesse zum Ausbau des Bahnhofs einerseits und zu den Arealentwicklungen andererseits getrennt voneinander ablaufen. Entsprechend schwierig gestalten sich Bestrebungen, nachträgliche Verknüpfungen herzustellen und finanzielle Beteiligungen daraus abzuleiten.
- Sowohl bei der SBB als auch bei den Gebietskörperschaften sind Spielräume für zusätzliche (Ko-)Finanzierungen von Bahnhofsausbauten zunehmend begrenzt.
- Aufgrund unklarer Zuständigkeiten und Graubereiche müssen finanzielle Verantwortungen stets aufs Neue ausverhandelt werden.
- Die gesetzlichen Möglichkeiten (Mehrwertabgabe, Erschliessungsabgabe), um Arealentwickler an öffentlichen Infrastrukturkosten zu beteiligen, unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen und Gemeinden.
- Alle Regelungen, die eine stärkere Beteiligung der Nutzniesser an den Umbaukosten des erschliessenden Bahnhofs vorsehen, betreffen in grossem Masse auch SBB Immobilien.

5.3.2 Guiding Principles für Optimierungsansätze

Die stärkere finanzielle Mitverantwortung von Arealentwicklungen an Bahnhofsumbauten stellt viele Fragen und vor allem müssen viele Grundbedingungen beachtet werden. Diese definieren den Handlungsspielraum für entsprechende Lösungsüberlegungen.

Zentral ist wohl, dass erst in den vergangenen Jahren die Finanzierung der Bahninfrastruktur neu geregelt wurde und die aktuelle Verteilung der entsprechenden Kosten per Gesetz beschlossen und angepasst wurde. Es wurden neue Töpfe für die SBB Infrastruktur erschlossen und auch die Gebietskörperschaften stellen mehr Geld zur Verfügung. Somit stellt sich die Frage, warum nun eine weitere zusätzliche Kostenverteilung ausserhalb freiwilliger Kofinanzierungen notwendig wird. Die Rahmenbedingungen haben sich seit 2014 in Bezug auf Nutzniesser der Bahninfrastruktur nicht grundsätzlich verändert. Die Problematik der Nutzniesser ist zudem (fast) allen öffentlichen Infrastrukturen gemein und die Frage nach Nutzniesserbeiträgen alles andere als neu. Sie scheint naheliegend und gut nachvollziehbar. Die Abschöpfung des Wertzuwachses, der durch eine öffentlich finanzierte Infrastruktur generiert wird, kann einen Beitrag zur Refinanzierung einer Infrastrukturmaßnahme leisten. Der Nutzniesser muss dabei einen Teil seines persönlichen, jedoch von der Gemeinschaft bezahlten Vermögenszuwachses rückerstatten.

Jedoch ist nicht zuletzt die Frage der Abgrenzung der Nutzniesser schwer zu beantworten. Wer wird als Nutzniesser eingestuft? Dies hat eine räumliche Komponente: bis zu welcher Entfernung wird beispielsweise von Nutzniessern eines Bahnhofs gesprochen? Die Verbesserung der Infrastruktur, die Erschließung neuer Gebiete oder ein qualitativ höherwertiger ÖPNV erzeugt nicht nur direkt vor Ort einen Nutzen, sondern hat ebenfalls eine Auswirkung auf die umliegenden Gebiete. So profitieren durchaus ganze Stadtviertel von der Anbindung an einen Bahnhof, obwohl nur einzelne Grundstücke direkt an die Station angrenzen. Bei der Abgrenzung von Nutzniessern kommt aber auch eine inhaltliche Komponente ins Spiel: da der öffentliche Verkehr einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor darstellt, ist er stets eng verflochten mit vielen Bereichen des täglichen Lebens und bewegt sich in einem Umfeld der Arbeits-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik. Eine weitere schwierige Frage betrifft den Nutzen, den die Nutzniesser angeblich aus dem entsprechenden Infrastrukturangebot ziehen: wie ist dieser potenzielle Nutzen in Form eines Angebots zu messen und zu quantifizieren? Welchen Zusatznutzen bringt der Ausbau des entsprechenden Angebots? In welcher Grössenordnung ist eine Abschöpfung zu rechtfertigen?

Will man Nutzniesser finanziell stärker an Kosten für den Bahnhofsausbau beteiligen, muss zudem den Faktoren Gerechtigkeit, Transparenz und Angemessenheit eine wichtige Rolle zukommen. Gerade der Anspruch nach Gerechtigkeit im Sinne von Gleichbehandlung ist zu berücksichtigen. Das heisst zum einen, dass, wenn Arealentwickler als Nutzniesser einbezogen werden, auch alle anderen Nutzniesser (nicht nur diejenigen, die neu hinzukommen) zu einigermassen gleichen Teilen beitragen. Gleichzeitig muss es auch heissen, dass auch SBB Immobilien wie alle anderen Arealentwickler zu behandeln wäre. Und andersrum muss sich die Frage der Gleichbehandlung auch auf alle anderen Infrastrukturanbieter beziehen: Es können nicht allein für die SBB Infrastruktur entsprechende Nutzniesserbeiträge einbezogen werden, auch andere Infrastrukturanbieter müssten gleichermassen – zumindest bei gleicher „Betroffenheit" von den Arealentwicklungen – berücksichtigt werden. Denn grundsätzlich stehen sie vor ähnlichen Herausforderungen wie die SBB Infrastruktur (gewünschte Auslastung versus sprungfixe Kosten bei notwendigen Kapazitätsanpassungen).

Auch Transparenz und frühzeitige Kommunikation müssen sichergestellt werden. Dies bedeutet, dass die für Arealentwickler als Nutzniesser der Bahnhöfe eventuell zusätzlichen Kostenbeteiligungen nachvollziehbar und nachrechenbar sein müssen. Zudem müssen diese Kosten für die Investoren von Beginn an kalkulierbar sein, um die Renditekalkulationen nicht zu verfälschen. Hinzu kommt, dass die Beiträge der Nutzniesser in direkter Relation zu dem aus der Infrastruktur gezogenen Nutzen oder auch dem entsprechenden potenziellen Nutzen stehen müssen. Sie müssen somit angemessen sein

und sollten auch Unterschiede in dem (potenziellen) Nutzen bei den Nutzniessern berücksichtigen können. Das heisst, Distanzen zum oder die jeweilige Anschlussqualität des Bahnhofs sollten bei der Höhe der Beiträge berücksichtigt werden können.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass die SBB nicht über die Kompetenz verfügt, von Arealentwicklern aus dem direkten Bahnhofsumfeld finanzielle Beiträge für ihre Infrastruktur einzufordern. Beiträge von den entsprechenden Investoren (falls nicht SBB Immobilien) können ausschliesslich durch freiwillige Vereinbarungen und die Bereitschaft zu vertraglichen Kostenschlüsseln erreicht werden. Alle anderen Regelungen, die auch formal abgesichert sein sollen, müssen demnach über die Gemeinden (ev. Kantone) laufen, die im Zuge ihrer Hoheit über Baugesuche entsprechende Vorgaben machen könnten. Diese können eventuell auch Spielräume im Rahmen der Mehrwertabgabe oder der Erschliessungsabgaben nutzen. Für die SBB selbst besteht ausserhalb der freiwilligen Vereinbarungen im Prinzip kein Spielraum.

5.3.3 Handlungsempfehlungen für Optimierungen bei der (Mit-)Finanzierung

Unter Berücksichtigung der genannten Guiding Principles lassen sich einige Lösungsansätze skizzieren, die ganz unterschiedlich aufgesetzt sind und sich in ihrer Reichweite deutlich unterscheiden. Allen gemeinsam ist, dass sie versuchen, durch die Beteiligung der Nutzniesser die enger werdenden Finanzierungsspielräume seitens der SBB und der öffentlichen Hand zu kompensieren und dadurch die Qualität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs aufrechtzuerhalten. Somit ist letztendlich gleich, ob der Beitrag der Nutzniesser die Gemeinde oder die SBB Infrastruktur entlastet, wenn dadurch der Bahnhofsausbau vorankommt und umgesetzt werden kann. In vielen Ländern wird der durch eine von der Gemeinschaft bezahlte ÖPNV-Erschließung induzierte Nutzen teilweise abgeschöpft (Beispiel: USA, Japan, Spanien). Viele der dort gewählten Möglichkeiten sind für die SBB mit ihrem aktuellen Finanzierungsgerüst nicht umsetzbar. Hingegen scheinen vor allem die folgenden Ansätze mögliche Lösungen zu bieten (vgl. Abbildung).

Abbildung 31: Lösungsansätze für Beiträge von Nutzniessern



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG 2015.

Grundsätzlich werden **freiwillige Vereinbarungen** und die Bereitschaft der Nutzniesser zur Übernahme bestimmter Kosten der erfolgversprechendste Weg für alle sein. Er ist kurzfristig umsetzbar und bedarf ausser vertraglicher Regelungen keinen weiteren formalen oder gesetzlichen Rahmen. Wichtig ist hier, dass die Notwendigkeit eines Bahnhofsausbaus frühzeitig kommuniziert und auch im Rahmen der Planungsprozesse zu den Arealentwicklungen behandelt wird. Die Verbindungen zwischen Arealentwicklungen und Bahnhofsausbau müssen klar nachvollziehbar sein und von Beginn an thematisiert werden. Auch die entsprechenden Kostenplanungen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt bereits offengelegt werden können. Wenn die Wechselwirkungen unverkennbar und auch die Kosten abschätzbar sind, ist die Verhandlung mit den Nutzniessern deutlich einfacher. In diesem Fall kann es besser gelingen, die Bereitschaft zur Kofinanzierung bestimmter Elemente des Bahnhofsausbaus zu wecken. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass eben kein allgemeiner Beitrag erwartet wird, sondern wirklich über die Finanzierung konkreter Bauelemente verhandelt wird. Diesbezüglich lassen sich deutlich einfacher Win-Win-Situationen generieren und sichtbar machen, da die Nutzniesser hier auch entsprechende Gegenwerte identifizieren können (Namensgebung für eine Passerelle, Vorteile für ihre Arbeitnehmer oder ihre Bewohner etc.). Für die Bereitschaft zu solchen finanziellen Engagements der Unternehmen ausserhalb des eigentlichen Unternehmensbereiches lassen sich unzählige Beispiele finden, bei denen der Mehrwert für das Unternehmen an sich oftmals noch deutlich schwieriger nachzuzeichnen ist. Genannt werden können finanzielle Verpflichtungen von Unternehmen im Bereich der Corporate Social Responsibility, im Sponsoring oder zunehmend auch im Umweltschutz. Eventuell könnte hier auch eine Website mit Good-Practice Beispielen, erstens interessante Anregungen und Ideen zu Kostenteilern und Beteiligungen für weitere Projekte bringen und zweitens jenen Unternehmen, die sich hier finanziell engagieren, eine weitere Plattform bieten.

Eine andere gut geeignete und auch gut umsetzbare Möglichkeit bieten **die städtebaulichen Verträge**, wie sie bereits gegenwärtig zum Teil angewandt werden. Hier befindet sich die Handlungsverantwortung bei den Gemeinden, entsprechende Vereinbarungen zur freiwilligen Beteiligung der Nutzniesser an den Ausbaukosten des Bahnhofs müssen demnach mit den Gemeinden geschlossen werden. Diese sind aufgerufen, möglichst frühzeitig im Rahmen vorausschauender und integrierter Planungsansätze die Bedingungen für die Arealentwicklungen abzustecken. Hierbei müssen angesichts der Innenverdichtungen zunehmend auch Kapazitätsgrenzen von öffentlichen Infrastrukturangeboten berücksichtigt werden. Liegen diese Informationen und Bedingungen vor, können sie in entsprechende Verpflichtungen und Auflagen für die Arealentwicklungen einfliessen. Um die Kapazitätsgrenze des erschliessenden Bahnhofs hier korrekt berücksichtigen zu können, wäre es also auch wichtig, die SBB vor allem aber den entsprechenden Bahnhofs-Zuständigen aktiv in die Planungsprozesse einzubinden. Die abgeleiteten Auflagen oder Verpflichtungen müssen jedoch stets in Relation zu dem möglichen Nutzen der Arealentwicklungen aus den Infrastrukturerweiterungen stehen, geforderten Beiträge müssen somit angemessen, transparent und gerecht gestaltet sein. Beide freiwilligen Ansätze, die komplett freiwillige Beteiligung über gezielte Verträge einerseits sowie die seitens der Gemeinden durch städtebauliche Auflagen nahegelegten Beteiligungen der Nutzniesser / Immobilienanrainer an den Ausbaukosten der Bahnhöfe, müssen dennoch vom BAV genehmigt werden. Zudem müssen auch diese freiwilligen Mitfinanzierungen– wenn sie Elemente der Bahnhöfe betreffen – mit den FABI-Regelungen zur Finanzierung zusätzlicher oder alternativer Ausbaumassnahmen abgestimmt sein.

Eine wichtige ebenfalls sehr situationsspezifisch einsetzbare Möglichkeit bieten zudem – wenngleich nicht in allen Kantonen gleichermassen - die **Erschliessungsabgaben (oder auch Perimeterabgaben)**. Diese werden aktuell vorwiegend genutzt, um die Feinerschliessung mit Strassen und anderem abzudecken. Vergleichbar zur Erschliessung mit der Strasse könnte hier auch die Erschliessung mit dem öV geltend gemacht werden. Grundsätzlich findet sich auch bei den Perimeterabgaben ein gewisser Spielraum, um Beiträge zur Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr einzufordern. Allerdings bestehen hier kantonale Unterschiede, die entsprechenden Möglichkeiten divergieren stark. Dies ist in

Anbetracht der politischen Raumplanungsziele nicht zur Gänze nachvollziehbar und wird sich vielleicht auch noch ändern. Nachdem bei Arealentwicklungen im Sinne der Innenverdichtung im bestehenden Siedlungsverbund die zusätzliche Erschliessung mit Strasseninfrastruktur nicht mehr die gleiche Bedeutung (für die kommunalen Haushalte) einnehmen wird wie bei Bebauungen auf der grünen Wiese, könnte die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr hier durchaus stärker Berücksichtigung finden. Eine Zweckbindung für den öV ist selbstredend.

Der weitreichendste und damit wahrscheinlich am schwierigsten zu realisierende Ansatz sind Gesetzesänderungen, die sich auf die Mehrwertabgabe beziehen. Diese müssten in einem ersten Schritt in allen Kantonen gleichermassen beschlossen sein und dann auch für die öV-Anbindung und die entsprechende Standortqualität einen Anteil vorsehen. Wichtig wäre hier zudem, eine differenzierte Berücksichtigung zu ermöglichen, die mit dem potenziellen Nutzen aus der Bahnhofserschliessung korreliert. Grundsätzlich lassen sich auch für die gesetzlichen Anpassungen gute Argumente finden: so werden für die erstmalige Herstellung einer Erschliessungsanlage (Strasse) Erschliessungsbeiträge erhoben. Für die Möglichkeit an einer öffentlichen Abwasseranlage angeschlossen zu werden, werden entsprechende Kanalanschlussbeiträge erhoben. Für die Herstellung eines ÖPNV-Anschlusses bzw. die Verbesserung der öV-Infrastruktur wären von daher auch ÖPNV-Beiträge denkbar. Die Mehrwertabgabe geht zudem genau in die Richtung, dass der Wert eines Grundstücks durch öffentliche Aktivitäten und Vorgaben steigt (Nutzungswidmung, Standortfaktoren etc.). Gerade beim öV korreliert der Grundstückswert mit der entsprechenden öV-Erschliessung. Der Bau neuer Haltestellen oder Ausbau von Bahnhöfen hat somit einen Einfluss auf die Grundstückswerte. Eine entsprechende Berücksichtigung bei der Mehrwertabgabe wäre also grundsätzlich – in Abhängigkeit von den konkreten kantonalen Festlegungen – zu rechtfertigen.

Grundsätzlich denkbar sind auch noch weiter reichende Lösungen gemäss einer Nahverkehrsabgabe, vergleichbar beispielsweise zum „Versement Transport“[10] in Frankreich oder auch zur Dienstgeberabgabe[11] in Wien (Randelhoff 2013). Derartige Abgaben wirken allerdings de facto wie eine Steuer, weisen dementsprechend ähnliche (nachteilige) Effekte auf und stellen die entsprechenden verfassungsrechtlichen Fragen. Sie sind in der Schweiz unter den aktuellen Bedingungen nicht denkbar.

---

[10] In Frankreich müssen Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern eine Transportsteuer zahlen, die zwischen 0,55% (Gemeinden mit weniger als 50‘000 Einwohnern) und 2,6% (Paris) der Lohnsumme liegen kann. Die Einnahmen werden entweder für Investitionen oder für den laufenden Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs verwendet. Das Argument dahinter ist, dass durch die Erschliessung bzw. die Verbesserung des ÖPNV-Anschlusses die Erreichbarkeit des Unternehmens steigt, diese Vorteile sollen zum Teil abgeschöpft werden. Grundsätzlich können die Gemeinden selbst entscheiden, ob sie die Transportsteuer erheben, doch der Grossteil nimmt diese Möglichkeit wahr.

[11] Die 1970 eingeführte Dienstgeberabgabe soll Unternehmen zur Mitfinanzierung der U-Bahn heranziehen. Unternehmen müssen für alle Mitarbeiter, die in Wien ihren Arbeitsplatz haben, einen Pauschalbetrag von 2 Euro pro Mitarbeiter und Kalenderwoche, entrichten. Personen mit einem Alter von mehr als 55 Jahren oder einer Arbeitszeit von unter 10 Stunden pro Woche sind von der Abgabe befreit. Die Abgabe bringt der Stadt Wien Einnahmen von rund 60 Millionen Euro pro Jahr und ist für den U-Bahn-Bau zweckgebunden.

Handlungsempfehlungen

- Um freiwillige Beiträge aushandeln zu können, müssen die notwendigen Kosten frühzeitig kommuniziert, die Beiträge für konkrete Elemente des Bahnhofsausbaus verwendet und hierbei klare Win-Win-Situationen geschaffen werden.
- Im Rahmen städtebaulicher Verträge können die Gemeinden den situationsspezifischen Bebauungsbedingungen gerecht werden und für die Investoren entsprechende Auflagen definieren. Voraussetzung ist wiederum, dass frühzeitig und vorausschauend agiert wird und die Auflagen angemessen nachvollziehbar und gerecht sind.
- Für die Nutzung der Erschliessungsabgabe, um von den Investoren lagespezifische Beiträge zur öV-Erschliessung zu erheben, bestehen grosse kantonale Unterschiede. Vorliegende Spielräume sollten aktiv aufgegriffen werden. Auf lange Sicht wäre es überlegenswert, auf entsprechende Anpassungen in den formalen Vorgaben hinzuwirken.
- Auch bei der Mehrwertabgabe sind – ungeachtet der kantonalen Unterschiede – grundsätzlich die Spielräume kreativ zu nutzen und eventuell die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen anzustreben.

6 Schlussfolgerungen

Die Analysen zeigen, dass mit dem Paradigma der Innenverdichtung an gut erschlossenen Standorten neue Herausforderungen an Planungsprozesse und -bedingungen verbunden sind. Eine davon ist die Sicherung eines vorausschauenden Umgangs mit den Kapazitätsgrenzen der an diesen Standorten vorhandenen Infrastruktur. Dabei müssen frühzeitig Fragen gestellt werden nach der aktuellen Auslastung der Infrastrukturen und ihren Möglichkeiten, weitere Nutzer zu versorgen. Den meisten Infrastrukturen ist diesbezüglich gemein, dass ein Mehr an Nutzern grundsätzlich willkommen ist, da ihre Auslastung unmittelbaren Einfluss auf die erzielbaren Skaleneffekte hat. Gleichzeitig aber kann sie an einem bestimmten Punkt sprungfixe Kosten durch den notwendigen Aufbau zusätzlicher Kapazität erzeugen, wenn die vorhandene Kapazitätsgrenze ausgereizt ist.

Bei all diesen unerlässlichen Überlegungen zur Infrastrukturversorgung bei Innenverdichtung nimmt die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr eine besondere Rolle ein, da sie nicht – wie die meisten anderen (Erschliessungsstrassen, Wasser, Abwasser etc.) – durch die jeweilige Gemeinde selbst gestellt wird. Dies birgt die Gefahr, dass sich niemand explizit zuständig fühlt, diese Überlegungen auch wirklich anzustossen. Gleichzeitig sind die diesbezüglichen Überlegungen natürlich auch immer mit grossem Koordinations- und Kooperationsaufwand verbunden. Dennoch gilt auch hier: wird durch die zusätzlichen Nutzer seitens der geplanten Arealentwicklungen die Kapazitätsgrenze des erschliessenden Bahnhofs erreicht, werden kostspielige Ausbauten notwendig.

Die diesbezüglichen Fragen zu den Kapazitäten des erschliessenden Bahnhofs werden eigentlich auf kantonaler Ebene im Zuge der Erstellung des Richtplans bereits gestellt und bearbeitet. Durch die im Rahmen der Richtpläne definierten Entwicklungsschwerpunkte werden die Grundsteine für die konzentrierte Entwicklung von Einwohnern, Arbeitsplätzen etc. an bestimmten Standorten gelegt. Diese schlagen somit bereits die wesentlichen Eckpfeiler der künftigen Arealentwicklungen ein. Demzufolge sehen die Prozesse zur Richtplanerstellung und der dabei ebenfalls vorgegebenen Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr entsprechende Stellungnahmeverfahren vor, bei denen auch die SBB eingebunden wird.

Die Kapazitäten der jeweils erschliessenden Bahnhöfe werden dennoch nicht immer als restriktive Planungsgrössen eingebracht. Nicht auf kantonaler Ebene, und meist auch nicht auf kommunaler Ebene, wenn die Nutzungspläne und die städtebaulichen Rahmenpläne erstellt werden, um die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte umzusetzen. Dies eigentlich auch zu recht: schliesslich stellen aktuelle Kapazitätsgrenzen keine determinierenden Fixgrössen dar, sondern sind vielmehr als gestaltbare Variablen anzusehen, deren Veränderung grundsätzlich auf lange Sicht ausgeprägte Win-Win-Situationen schafft. Doch Gestaltung bedeutet zugleich, dass eine gezielte Auseinandersetzung stattfindet, dass Bereitschaft und Zuständigkeitsgefühl vorliegt. Hier zeigt sich aktuell noch Verbesserungspotenzial.

Dabei wird sich die gezielte Auseinandersetzung mit dem Einfluss von Arealentwicklungen auf die Kapazitäten der erschliessenden Bahnhöfe als notwendig erweisen, denn die Frage wird auch in Zukunft weiter von Relevanz sein. Entsprechende Analysen zeigen, dass gegenwärtig noch ein grosses Potenzial an Flächen im Umkreis vieler Bahnhöfe besteht – interessanterweise vor allem bei kleineren Bahnhöfen und Haltstellen, die aktuell weder stark frequentiert noch seitens SBB Immobilien von strategischem wirtschaftlichen Interesse sind. Gerade aus diesen Gründen können die Entwicklungen der umliegenden Areale einen gewichtigen Einfluss ausüben. Schliesslich sind die potenziellen zusätzlichen Nutzer der Bahninfrastruktur durch stattfindende Arealentwicklungen (im Sinne von zusätzlichen Einwohnern, Beschäftigten etc.) stets in Relation zur aktuellen Auslastung und Frequentierung des Bahnhofs zu sehen. Gewiss bestimmen auch die Grösse und die möglichen Nutzungsintensitäten der Areale sowie ihre Distanz zum Bahnhof massgeblich mit, welchen Einfluss die Arealentwicklung auf die Bahnhofsinfrastruktur ausüben kann und wird.

Bislang sind entsprechende Bahnhofsausbauten von SBB Infrastruktur gemeinsam mit den Gemeinden und den Kantonen finanziert worden. Je nach Situation wurden spezifische Kostenteiler vereinbart, die sich auf Investitionen sowie auf den nachfolgenden Unterhalt bezogen. In der Vergangenheit übernahmen Gemeinden wie Kantone oftmals sehr grosse Anteile der Kosten. Dies vor allem deshalb, weil sie meist eine starke Abhängigkeit von funktionierenden Bahnhöfen aufweisen. Die lokale Entwicklung ist in vielen Fällen auf einen attraktiven und leistungsfähigen Bahnhof mit seinen vielfältigen Funktionen fürs Umfeld angewiesen. Gleichzeitig ergeben sich aus der Lage und den spezifischen Funktionen des Bahnhofs oftmals auch Zusatzwünsche der Standortgemeinden, um eine bestmögliche Einbettung sowie eine Katalysatorwirkung des Bahnhofs für die lokale Entwicklung zu ermöglichen. Diese Anliegen sind nicht immer direkt mit der Frage der Kapazitätsgrenze des Bahnhofs verbunden, sondern betreffen zumeist das Zusammenspiel mit anderen Transportunternehmen, also die Funktion als multimodale Drehscheibe, aber auch die Zubringermöglichkeiten und die Mikroerreichbarkeit.

Obwohl all diese Bahnhöfe, wie die meisten anderen öffentlichen Infrastrukturen, nicht nur direkte Nutzer, sondern auch Nutzniesser aufweisen, sind jene an der Finanzierung nur in einzelnen Fällen beteiligt. Der Nutzniesserkreis ist grundsätzlich schwer einzugrenzen, doch in Bezug auf Arealentwicklungen im direkten Umfeld der Bahnhöfe lassen sich insbesondere die Investoren bzw. Immobilienanrainer dieser Areale als spezifische Nutzniesser bezeichnen. Sie profitieren vom Bahnhof als wichtigem Standortfaktor, der sich – neben anderen Standortfaktoren – auf die entsprechende Nachfrage und damit auch auf die Immobilienpreise auswirkt. Dennoch bleiben viele weitere Fragezeichen bestehen, die sich auf die räumliche, inhaltliche Eingrenzung der Nutzniesser, auf die Quantifizierung des Nutzens oder auch auf Frage der Gleichbehandlung (seitens der Nutzniesser aber auch seitens der Infrastrukturanbieter) beziehen.

Angesichts enger werdender finanzieller Spielräume seitens der SBB aber auch seitens der Gebietskörperschaften wird die Frage nach einer finanziellen Beteiligung dieser Nutzniesser der Bahnhöfe drängender. Dies auch deshalb, weil sich Kantone (und Gemeinden) ab 2016 mit der neuen Finanzierungsstruktur der Bahninfrastruktur nun am Bahninfrastruktur-Fonds BIF beteiligen. Inwieweit sie folglich darüber hinaus noch Spielraum für direkte Kostenbeteiligungen an Bahnhofsausbauten zeigen, ist fraglich. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Beteiligung von Immobilienanrainern an Bedeutung. Aufgrund der bestehenden Wechselwirkungen und auch wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Arealen und den erschliessenden Bahnhöfen geht es dabei weniger um kausale, einseitige Schuldzuweisungen im Sinne von Verursacherprinzipien, als vielmehr um eine gemeinsame Anstrengung, die Win-Win-Situation zu stärken und abzusichern.

Wie die Analysen zeigen und angesichts erst kürzlich neu geregelter Finanzierungsreglements (FABI, Mehrwertabgabe etc.), gibt es jedoch für eine stärkere Beteiligung der Nutzniesser der Bahnhöfe an deren Ausbau bisher kaum formelle Grundlagen und wenig Praxis. Verpflichtende und formal geregelte Möglichkeiten bestehen kaum. Auch seitens der SBB wird gesehen, dass eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für eine verpflichtende Beteiligung der Nutzniesser am Ausbau der Bahnhöfe kaum umsetzbar ist auch sie empfehlen, eine verstärkte Beteiligung der Immobilienanrainer über freiwillige, frühzeitig geschlossene Vereinbarungen zwischen Gemeinden und den Immobilienanrainern anzustreben (SBB 2015). Somit muss das Hauptaugenmerk gegenwärtig auf freiwillige Lösungen und Kostenbeteiligungen gelegt werden, wenngleich auch diese – wenn sie Elemente der Bahnhöfe betreffen – in Abstimmung mit den FABI-Regelungen zur Finanzierung zusätzlicher oder alternativer Ausbaumassnahmen (Art. 58b nEBG) erfolgen müssen (SBB 2015).

Die Voraussetzungen, um die Nutzniesser für die Übernahme bestimmter Investitionskosten zu gewinnen, können sowohl seitens SBB als auch seitens der Gebietskörperschaften, insbesondere seitens der Gemeinden, durch Anpassungen im Planungsprozess deutlich verbessert werden. Wichtig ist dabei grundsätzlich, dass die entsprechenden Ausbaubedarfe frühzeitig thematisiert und die Projekte, die Arealentwicklungen auf der einen Seite sowie der Bahnhofsausbau auf der anderen Seite – auch

bzw. insbesondere gegenüber den Investoren – als integrative, zusammenhängende Gesamtplanung dargestellt werden. In Folge kommt angesichts der Freiwilligkeit der Kostenbeteiligung seitens der Nutzniesser insbesondere den Elementen Information und Kommunikation eine wichtige Rolle zu. Gleichzeitig ist dabei zu bedenken, dass gegenüber den Investoren die Gemeinde und ihre Planer als zentraler Akteur wirken und die Vermittler- und Koordinationsrolle einnehmen müssen. Die SBB und auch der Kanton können der Gemeinde diesbezüglich zur Seite stehen und unterstützende Rahmenbedingungen schaffen.

Die folgende Abbildung zeigt die konkreten Handlungsbedarfe für die SBB einerseits sowie für die Gemeinden bzw. Kantone andererseits, die sich ergeben, wenn die freiwillige Beteiligung der Nutzniesser an notwendig gewordenen Bahnhofsausbauten gestärkt werden soll, ergänzt durch aktive Nutzung der vorhandenen Spielräume im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Abbildung 32: Konkrete Handlungsempfehlungen für die SBB, die Gemeinden und Kantone

SBB

- Laufend konkrete, gebündelte Informationen zu den relevanten Bahnhöfen erfassen, aktualisieren und zur Verfügung stellen;
- In Folge Kapazitätsgrenzen und eventuelle Ausbaunotwendigkeiten (inkl. Kosten) der relevanten Bahnhöfe gegenüber den Kantonen und den Gemeinden frühzeitig thematisieren;
- Auf dieser Basis auch Stellungnahmeverfahren bei kantonalen und kommunalen Planungsprozessen aktiv nutzen, um bahnhofsspezifische Belange und Bedingungen einzubringen;
- Zuständigkeiten für Bahnhöfe bündeln beziehungsweise entsprechende innerorganisatorische Klärungen zu Ansprechpersonen, Zuständigkeiten und Informationsflüssen vornehmen;
- Innerhalb der SBB Bewusstsein schaffen über die Notwendigkeit, Bahnhofskapazitäten zu thematisieren;
- Beteiligungen in den verschiedenen Projekt- und Planungsgremien nutzen, um aktiv und frühzeitig Belange des erschliessenden Bahnhofs zu platzieren;
- Gegenüber Arealentwicklern und Dritten Offenheit gegenüber variablen Finanzierungsmodellen zeigen, konkrete Elemente des Ausbaus zur Kofinanzierung vorschlagen und zu kreativen Lösungen für Win-Win-Situationen (Namensgebung nach Finanzierer etc.) bereit sein;
- Bisherige Lösungen zu Beteiligungen von Dritten (Website mit Good-Practice Lösungen) aktiv kommunizieren;

Gemeinden (Kantone)

- Bei der Definition von Entwicklungsschwerpunkten im Rahmen der kantonalen Richtpläne die bestehende Infrastrukturerschliessung der gewählten Standorte explizit berücksichtigen den weiteren Umgang mit eventuellen Kapazitätsengpässen in die Planungen integrieren.
- Bei den städtebaulichen Rahmenplänen auf kommunaler Ebene die SBB und andere Infrastrukturanbieter aktiv integrieren, um Kapazitätsgrenzen der Infrastrukturen von Beginn an mitdenken und integriert mitplanen zu können;
- Entsprechende Kooperationsgremien mit der SBB initiieren oder aktiv aufgreifen und auf eine kompetente Besetzung achten, auch inwieweit die Bahnhofsseite repräsentiert oder mitgedacht wird;
- Bedingungen der erschliessenden Bahnhöfe frühzeitig während der kommunalen Planungsprozesse kommunizieren und Arealentwickler bzw. Investoren von Beginn an mit diesbezüglichen Anforderungen (Ausbau etc.) konfrontieren;
- Verhandlungen mit den Arealentwicklern / Investoren aktiv suchen und entsprechende Win-Win-Situationen unterstreichen;
- Spielräume in den gesetzlichen Vorgaben zur Mehrwertabgabe einerseits sowie zu den Erschliessungsabgaben andererseits prüfen und kreativ für die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (der Bahn) nutzen;

In Summe lässt sich feststellen, dass im Zusammenspiel zwischen Arealentwicklungen an gut erschlossenen Standorten und den Ausbauten der dort erschliessenden Bahnhöfe durchaus eine Finanzierungsherausforderung besteht und diese in Zukunft wohl noch weiter ansteigen wird. Gleichzeitig

ist jedoch auch zu sehen, dass diese Herausforderung weder einseitige Betroffenheiten, noch einseitige Nutzen schafft, sondern einer gemeinsamen Entwicklungsdynamik entspringt, die für alle langfristig Vorteile generiert. Unumstritten ist dabei aber auch, dass für die In-Wertsetzung dieser Vorteile auch gemeinsam bestimmte Fragen gelöst werden müssen. Und eine davon ist gewiss der eventuell notwendig werdende Ausbau des erschliessenden Bahnhofs. Wichtig ist das Miteinander, das auf einem gemeinsamen Zielverständnis beruht. Konkrete und frühzeitige Information, aktive und explizite Kommunikation, klare und kompetente Ansprechpartner sowie die bestmögliche und kreative Nutzung von Gesetzesspielräumen tragen bereits wesentlich zur Lösungsfindung bei. Auf dieser Basis werden situationsspezifisch gewiss Kostenteiler für Bahnhofsumbauten unter Einbeziehung der Nutzniesser gefunden werden können.

Quellenverzeichnis

Literatur

ARE (2008): Nutzungsreserven im Bestand – Konzeptstudie. Bundesamt für Raumentwicklung Bern.

ARE (2009): Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen - Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

ARE (2011): Abstimmung Siedlung und Verkehr. Siedlungsentwicklung. Grundlagenbericht. Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

ARE (2013): Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz – Schlussbericht. Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

ARE (2015): Konkretisierung Raumkonzept Schweiz - Prüfung der Kompatibilität von Angebots- und Infrastrukturkonzepten mit den räumlichen Entwicklungszielen im Rahmen des STEP Ausbauschrittes 2030. Bundesamt für Raumentwicklung, Referenz/Aktenzeichen: N195-0060, Bern.

Baum, H.; Schneider, J.; Peters, H. (2007): Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV _ Konzept, Finanzierung und Bewertung. In: Zeitschrift Für Verkehrswissenschaft, Universität Köln, Köln, S. 87-109.

BAV (2013): FABI – So erfolgt die Finanzierung. Faktenblatt des Bundesamtes für Verkehr, 2. Dezember 2013. Bern.

BAV (2013a): FABI – So wird das Bahnnetz verbessert. Faktenblatt des Bundesamtes für Verkehr, 2. Dezember 2013, Bern.

BAV (2014): Öffentlicher Verkehr – für die Schweiz. Strategie 2014 Bundesamt für Verkehr, Bern.

Bertolini, L (1996): Nodes and Places: Complexities of Railway Station Redevelopment. In: European Planning Studies. June 96, Vol. 4 Issue 3, pp. 331-146.

Bertolini, L. (2008): Station areas as nodes and places in urban networks: An analytical tool and alternative development strategies. In: Bruinsma, F.; Pels, E.; Rietveld, P.; Priemus, H.; van Wee, B. (eds.): Railway Development - Impacts on Urban Dynamics. Heidelberg, pp. 35-57.

BFS (2015): Die Bodennutzung in der Schweiz - Auswertungen und Analysen. BFS, Statistik der Schweiz, Neuchâtel 2015

BMVBS (2011): Abschätzung und Bewertung der Verkehrs- und Kostenfolgen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen insbesondere für die kommunale Siedlungsplanung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 03/2011, Berlin.

Brettschneider, F. (2013): Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz: Legitimation durch Kommunikation. W. Schuster (Hrsg.): Stuttgart 21. Springer VS, Wiesbaden, S. 319-328.

Buchanan, P. (2007): The Economic Benefits of Crossrail: Final Report, London.

Bühlmann, L. (2013): Innenverdichtung in kleineren und mittleren Gemeinden. Konferenz „Innenverdichtung Schweiz – Herausforderungen und Möglichkeiten“ am 6./7. Juni 2013 an der ETH Zürich, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), Zürich.

Bundesamt für Strassen (2011): Kooperation an Bahnhöfen und Haltestellen. Forschungsauftrag SVI 2007/014 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI), Bern.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011): Abschätzung und Bewertung der Verkehrs- und Kostenfolgen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen insbesondere für die kommunale Siedlungsplanung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 03/2011.

Bundesversammlung (2012): Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) – Änderung vom 15. Juni 2012. Bern.

Cheng, J.; Bertolini, L. ; Le Clercq, F. ; Kapoen, L. (2012) : Understanding urban networks: comparing a node-, a density- and an accessibility-based view. In: Cities, 2012.

Curtis, C.; Mellor, R. (2011): Anticipating a New Railway: The Relevance of Transit-Oriented Development to Businesses in a Car-Oriented City. Urban Policy and Research, 29 (2), S. 141-165.

Debrezion, G.; Pels, E.; Rietveld, P. (2007): The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: A Meta Analysis. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 35 (2), S. 161-180.

Debrezion, G.; Pels, E.; Rietveld, P. (2011): The Impact of Rail Transport on Real Estate Prices - An Empirical Analysis of the Dutch Housing Market. In: Urban Studies, April 2011 vol. 48 no. 5 997-1015.

ECOPLAN (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht im Auftrag von Bundesamt für Raumentwicklung u.a., Bern und Altdorf.

El-Gohary N. M.; Osman, H.; El-Diraby, T. E. (2006): Stakeholder management for public private partnerships. International Journal of Project Management 24 (7), S. 595–604.

ETH (2005): Nachhaltige Bahnhofs- und Stadtentwicklung in der trinationalen Agglomeration: Bahnhöfe in der Stadt Basel, Zürich & Chur.

Gibbons, S.; Machin, S. (2005): Valuing rail access using transport innovations. Journal of Urban Economics 57(1), S. 148–169.

Grimsey, D.; Lewis, M. K. (2002): Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. International Journal of Project Management 24(2), S. 107–118.

Halter, B. (2013): Innenverdichtung aus der Sicht der Immobilienwirtschaft. Halter AG Konferenzbeitrag „Innenverdichtung Schweiz – Herausforderungen und Möglichkeiten“ am 6./7. Juni 2013 an der ETH Zürich, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), Zürich.

Hering, L.; Schmidt, R. (2014): Einzelfallanalysen. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden, S. 529-541.

Kaiser, M.; Perret-Gentil, J.; Weder, M. (2009): Wege zu einer verursachergerechteren Verkehrs-finanzierung. In: Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik 5-2009, Bern, S. 40-42.

Köhler, S. (2007): Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in einer mobilen Gesellschaft: Dargestellt am verkehrsfunktionalen und städtebaulichen Bedeutungswandel der Bahnhöfe, in: Köhler, S. (Hrsg): Infrastruktur in einer mobilen Gesellschaft, Arbeitsmaterial ARL Nr. 333, Verl. der ARL: Hannover, S. 68-91

Lamnek, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, Mainz.

Lezzi, M. (2013): Innenentwicklung aus nationaler Sicht. ETHZ-Tagung „Innenentwicklung“ vom 6. Juni 2013, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

Lezzi, M. (2014): Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz. Leicht überarbeiteter Redetext anlässlich der SGAR-Tagung vom 12. September 2014. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.

Mathur, S. (2015): Funding Public Transportation Through Special Assessment Districts: Addressing the Equity Concerns. Public Works Management & Policy, 20(2), S. 127-145.

Mietzsch, O. (2010): Nicht-fiskalische ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung: Beteiligung der Nutznießer und von privatem Kapital in Kommunen – Erfahrungen aus den USA und mögliche Lehren für deutsche Kommunen. In: SRL (2010): AMUS 2010. Bedeutung der Kosten in der Stadt- und Verkehrsplanung. Stadt, Land und Region, 2010(1).

Nebel, R.; Widler, K.; Hollenstein, K.; Furrer, T. (2012): Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserve. IRL ETH Zürich im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), Zürich.

Novy, J. / Peters, D. (2013): Railway Megaprojects as Catalysts for the Re-Making of Post-Industrial Cities? The Case of Stuttgart 21 in Germany. In: Del Cerro, Gerardo (Ed.) Urban Megaprojects: A World-Wide View. Emerald Press.

Randelhoff, M. (2013): Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen. In: Zukunft Mobilität. (www.zukunft-mobilitaet.net)

ROR (2012): Siedlungsverdichtung und urbane Qualität. Positionspapier des Rates für Raumordnung, September 2012, Bern.

SBB (2014): Positionspapier SBB Immobilienstrategie, Wohnungspolitik und preisgünstigen Wohnungsbau, SBB, Bern, Dezember 2014. https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/SBB_Positionspapier_Wohnungsbau_DEU.pdf, abgerufen am 22.10.2015.

SBB (2015): Massnahmen Mitfinanzierung Bahnzugang durch Immobilienanrainer. Interne Zusammenstellung, Bern.

SBB Infrastruktur (2015): Finanzierung der SBB Bahninfrastruktur. Bern. (http://www.sbb.ch/sbb-konzern/ ueber-die-sbb/organisation/infrastruktur/infrastruktur-finanzierung.html)

Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. In: Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.

Schedler, K./ Rüegg-Stürm, J. (2013): Rationalität – Begriff, Bildung und Wirkung. In ebd. (Hrsg.): Multi-rationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation. Bern; Haupt, 33-60.

Schedler, K.; Rüegg-Sturm, J.; Schumacher, T. (2015): Multirationales Management - Fünf Bearbeitungsformen für sich widersprechende Rationalitäten in Organisationen. In: OrganisationsEntwicklung Nr. 2/ 2015.

Scheiner, J. (2002): Verkehr(ter) Raum. Does space matter? Ein Disput. Die Angst der Geographie vor dem Raum. Anmerkungen zu einer verkehrswissenschaftlich-geographischen Diskussion und zur Rolle des Raumes für den Verkehr, in: Geographische Revue, Jg. 4 (2002) 1, S. 19-41.

Scherer, R./ Schwanke, K./ Walser, M./ Zumbusch, K. (2011): Die raumwirtschaftliche Bedeutung des Pendelns in der Schweiz. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Verkehr (BAV), St.Gallen.

Schweizerischer Bundesrat (2014): Raumplanungsverordnung (RPV) – Änderung vom 2. April 2014. Bern.

Shapiro, C.; Varian, H.R. (1999): Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy. Harvard Business Press, Harvard.

Siedentop, S., u.a. (2005): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des BBR, Projekt-Nr. 10.08.06.1.11. - Dresden/Cottbus/Hamburg.

SRL (2010): AMUS 2010. Bedeutung der Kosten in der Stadt- und Verkehrsplanung. Stadt, Land und Region, 2010(1).

Stadt Bern, Immobilien (ohne Jahr): WankdorfCity. Die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers. Foliensatz.

Stadt Luzern; Kanton Luzern; SBB Immobilien; Post Immobilien (Hrsg.) (2009): Entwicklungsschwerpunkt Bahnhof und Umgebung, Luzern.

Stadt Luzern (2013): ESP Bahnhof Luzern. Schlussbericht, Stand Juni 2013, Luzern.

Stopper, P. (1982). Neue SBB-Haltestelle «Hardbrücke» in Zürich. Schweizer Ingenieur und Architekt, Bd. 100, Heft 20: S. 430-432.

UN Habitat (2013): Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements, Nairobi.

VLP-ASPAN (2012): Raumplanung in der Schweiz – eine Kurzeinführung. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), Zürich.

VLP-ASPAN (2015): Mehrwertausgleich in den Kantonen. Übersichtspapier, Stand 3. 12. 2015, Bern.

Walter, R.; Bachofner, D. (2014): Netzzustandsbericht 2014. SBB Infrastruktur, Bern (http://www.sbb.ch/sbb-konzern/medien/publikationen/nzb.html)

Wolfensberger, M. (2006): Bahnhof: Funktionen im Siedlungsraum, Zürich.

Zemp et al. (2007): Systemic perspectives on railway stations for sustainable transport and land use. Conference Paper. 7th Swiss Transport Research Conference, 12.-14. September 2007, Monte Verità/Ascona, S. 1-18.

Zemp, St.; Stauffacher, M.; Lang, D.; Scholz, R. (2011): Classifying railway stations for strategic transport and land use planning: Context matters! In: Journal of Transport Geography, Issue 4, Pages 670–679.

Zemp, St.; Stauffacher, M.; Lang, D.; Scholz, R. (2011): Generic functions of railway stations—A conceptual basis for the development of common system understanding and assessment criteria. In: Transport Policy, Volume 18, Issue 2, March 2011, Pages 446–455.

Onlinequellen

BAV (2014): Liste der Stationsnamen 2015, Haltestellen Stand 14.12.2014. http://www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen/00475/01497/index.html?lang=de, abgerufen am 16.6.2015.

BFS (2013): Arealstatistik. Bodennutzungswandel pro Sekunde, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/bodennutzungswandel_pro_sekunde.html, abgerufen am 04.01.2016.

Kanton Bern (ohne Jahr): Homepage und Unterseiten zu ESP-Wankdorf. http://www.espwankdorf.bve.be.ch/espwankdorf_bve/de/index/navi/index.html, abgerufen am 21.7.2015.

Kanton Genf (2003). Medienmitteilung 10.1.2003. http://www.geneve.ch/fao/2003/20030110.asp, abgerufen am 3.6.2015.

Pont-Rouge (ohne Jahr): Projektseite. http://www.pont-rouge.ch/de/der-kontext/la-praille/, abgerufen am 3.6.2015.

SBB Immobilien (ohne Jahr): Genf Pont-Rouge. https://www.sbb.ch/sbb-konzern/immobilien/aktuelle-projekte/romandie/geneve-pont-rouge.html, abgerufen am 3.6.2015.

SBB Immobilien (ohne Jahr): Malley-Gare. L'urbanisme se concrétise. https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/immobilien/Brosch_A5_Malley_web.pdf, abgerufen am 02.06.2015.

SBB Immobilien (ohne Jahr): Projektbeschreibung Malley. https://www.sbb.ch/sbb-konzern/immobilien/aktuelle-projekte/romandie/malley.html, abgerufen am 3.6.2015.

SBB Immobilien (ohne Jahr): Projektbeschreibung Luzern Rösslimatt. https://www.sbb.ch/sbb-konzern/immobilien/aktuelle-projekte/mittelland-tessin/luzern-roesslimatt.html, abgerufen am 06.11.2015.

Bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (ohne Jahr): Homepage und diverse Unterseiten. http://www.ouest-lausannois.ch/, zuletzt abgerufen im November 2015.

SPG Intercity (ohne Jahr): Projektseite Pont-Rouge. http://www.pont-rouge.ch/fileadmin/user_upload/documents/plans-de/Pont-Rouge_Gewerbeflachen.pdf, abgerufen am 6.11.2015.

Stadt Bern (2012): Medienmitteilung, 27. November 2012. http://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/2012-11-wankdorfcity, abgerufen am 06.11.2015.

Stadt Zürich, Hochbaudepartement (2014): Bildausschnitt. Rundgang durch Zürich West, Stand März 2014. https://www.stadt-zu-erich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Entwicklungsgebiete/Weitere%20Dokumente/Zuerich_West/Projekte/140319_Rundgang_ZH_West_Internet.pdf, abgerufen am 17.12.2015

Stadt Zürich, Hochbaudepartement (ohne Jahr): Bahnhof Hardbrücke. https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/zuerich_west/projekte_geplant/bahnhof_hardbruecke.html, abgerufen am 31.8.2015.

Stadt Zürich, Hochbaudepartement (ohne Jahr): Entwicklungsgebiete Zürich West, Projekte realisiert. https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/zuerich_west/projekte_realisiert.html, 3.6.2015

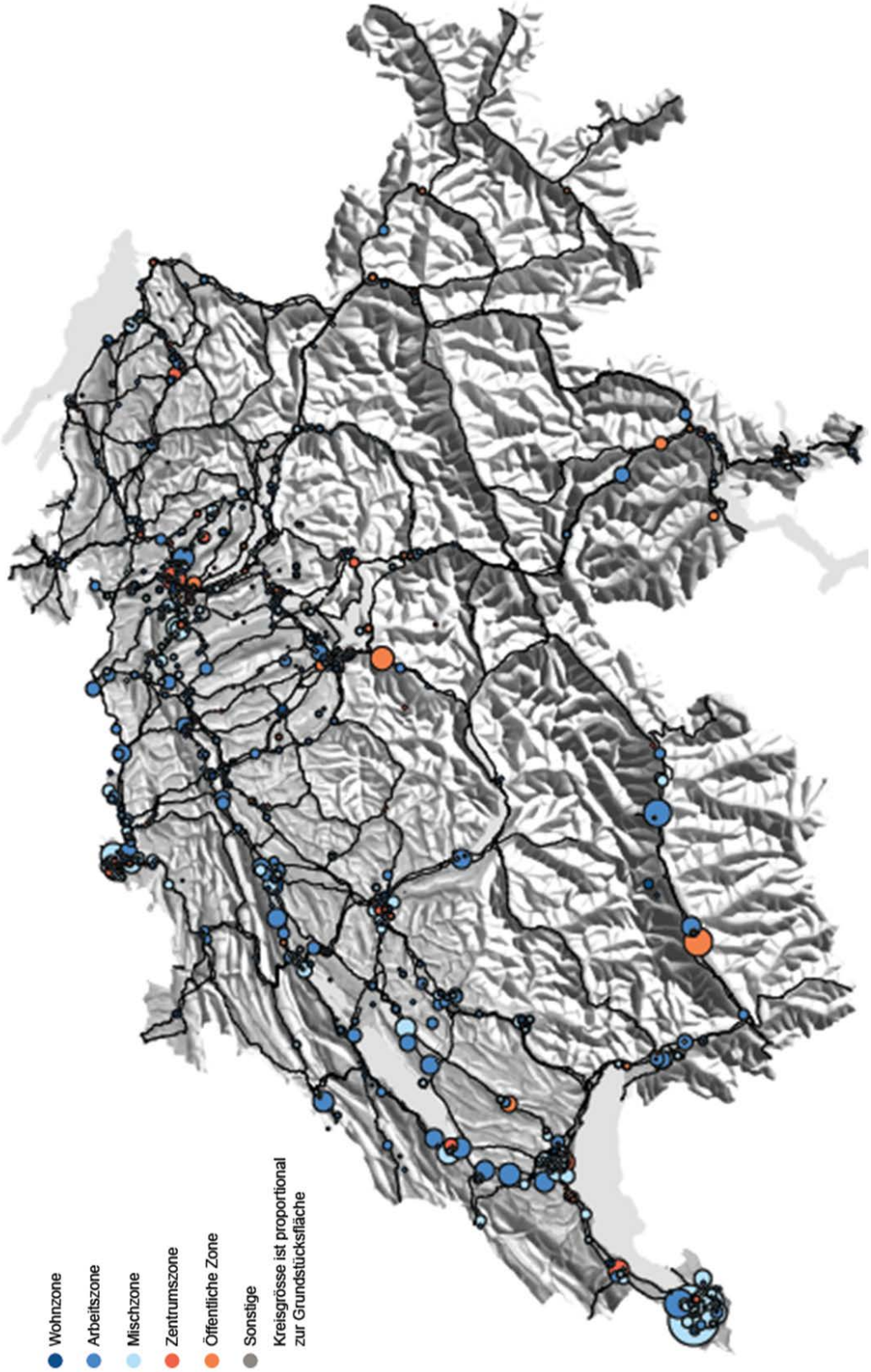
Wikipedia (ohne Jahr): Halte de Prilly-Malley. http://fr.wikipedia.org/wiki/Halte_de_Prilly-Malley, abgerufen am 3.6.2015.

Interviewpartner und Ansprechpersonen

Bieniok, A.:	Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen.
Bösch, J.:	Stadtplanungsamt Dietikon
Bühlmann, L.:	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Conca, D.:	Immobilien Stadt Bern
Camp, G.:	SBB Infrastruktur, Bahnzugang
Dekkil, G.:	SBB Immobilien Development
Dennler, M.:	Amt für Verkehr, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich
Fellmann, A.:	Tiefbauamt, Raum und Verkehr, Stadt Zürich
Gähwiler, M.:	SBB Immobilien, Mitglied Behördendelegation St. Gallen
Gsteiger, B.:	Stadtentwicklung, Stadt Luzern
Guglielmetti, M.:	SBB Immobilien
Hämmerli, A.:	Mobimo AG
Hartmann, H.-P.:	SBB Immobilien
Hennequin, S.:	DALE – Direction du développement urbain, république et canton de Genève
Klingele Frey, M.:	Amt für Städtebau, Stadt Zürich
Loose, M.:	SBB Immobilien Portfolio Management
Muhm, A.:	SBB Immobilien Development
Martinoni, D.:	SBB Infrastruktur Netzdesign
Riedi, M.:	SBB Personenverkehr, Nachfrageentwicklung
Seewer, U.:	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern
Steiger, A.:	SBB Immobilien, Partnermanagement
Widmer, A.:	Schéma directeur de l'ouest lausannois
Wittmer, E.:	Ehem. Schweizerische Südostbahn und Tarifverbund Ostwind

Anhang

Anhang 1: Übersichtskarte zu den Flächenpotenzialen im Bahnhofsumfeld in den 50 grössten Gemeinden der Schweiz



Quelle: Wüest und Partner 2015. Auswertungen des Entwicklungsatlas zu den Kriterien Areale mit dem Status Planung möglich, laufendes Verfahren oder rechtskräftige Planung, ab einer Fläche von 10'000m2 im Umkreis von max. 1 km zum nächsten Bahnhof in den 50 grössten Gemeinden der Schweiz.