



Gespräch mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Die Planungshilfe Verkehrsdrehscheiben des VöV konzentriert sich auf die lokale Planung und Bewirtschaftung von Verkehrsdrehscheiben – auf den Handlungsspielraum der lokal auftretenden Akteure. Dieser Handlungsspielraum wird stark beeinflusst durch nationale und kantonale Konzepte, rechtliche Rahmenbedingungen und Zusammenarbeitsformen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Solche Themen greift zurzeit das Programm Verkehrsdrehscheiben (PVD) auf. Die nachfolgenden Erläuterungen zum Programm und ein Interview mit den Verantwortlichen des Programms Verkehrsdrehscheiben, Helene Bisang und Regina Witter beim Bundesamt für Raumentwicklung, ARE, geben einen Einblick in die aktuellen Diskussionen und Aktivitäten. (Stand Juli 2023)

Das Programm Verkehrsdrehscheiben (PVD) – Auftrag und Ziele

Um die Vernetzung der Verkehrsmittel gemeinsam voranzubringen, haben politische Vertreterinnen und Vertreter von Bund (UVEK), Kantonen (BPUK und KöV), Städten (SSV) und Gemeinden (SGV) das **«Programm Verkehrsdrehscheiben»** lanciert und ihren Willen zur Zusammenarbeit im mit der «Erklärung von Emmenbrücke» im September 2021 bekräftigt. Auch der Sachplan Verkehr, Teil Programm (Oktober 2021), betont die Bedeutung der Verkehrsdrehscheiben für das Zusammenspiel der Verkehrsmittel sowie die staatsebenen-übergreifende Zusammenarbeit.

Ziel des PVD ist es, mit der Planung und Umsetzung von attraktiven Umsteigeorten die kombinierte nachhaltige Mobilität voranzubringen: Funktionstüchtige, gut gestaltete Verkehrsdrehscheiben gewährleisten das schnelle und reibungslose Umsteigen zwischen regionalen und lokalen Verkehrsnetzen, und zwar multimodal zwischen motorisiertem Individualverkehr (MIV), öffentlichem Verkehr (öV) auf Strasse und Schiene, dem Fuss- und Veloverkehr (FVV) oder Sharing-Angeboten.

Das Programm bündelt die unterschiedlichen Aktivitäten von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der vernetzten Mobilität: Während Kantone, Städte und Gemeinden die Netze aufeinander sowie mit der Siedlungsentwicklung abstimmen und konkrete Konzepte und Projekte erarbeiten, stellt der Bund mit dem Sachplan Verkehr, Teil Programm, den notwendigen strategischen und rechtlichen Rahmen bereit. Dieses Instrument des Bundes dient der Abstimmung des Gesamtverkehrssystems mit der Raumentwicklung und der Harmonisierung mit der Verkehrspolitik der Kantone.

Die drei am PVD beteiligten Bundesämter für Raumentwicklung, Strassen und Verkehr erarbeiteten eine Reihe von Grundlagenstudien und begleiten verschiedene Pilotprojekte¹. Die Studien beschäftigen sich u.a. mit der Methodik der Typisierung und Verortung der Drehscheiben in Anlehnung an den Sachplan Verkehr, den Verlagerungs- und Entlastungspotenzialen sowie dem Beitrag neuer Technologien für das Funktionieren der Drehscheiben im Netz². Für die Funktionsfähigkeit von Verkehrsdrehscheiben spielen auch die begleitenden Massnahmen zur Bündelung der Verkehre eine zentrale Rolle. Für die Nutzenden sind unterstützende digitale Plattformen und Tools zu entwickeln, die über Angebote für kombinierte Wege informieren und Reservationen ermöglichen. Die Ergebnisse der unterschiedlichen Aktivitäten der Bundesämter sowie externer Partner hat das ARE in einem Synthesebericht für das Programm Verkehrsdrehscheiben zusammengeführt. Ein Schwerpunkt ist ebenfalls die Kommunikation zum Thema Verkehrsdrehscheiben, sowohl auf Fachebene als auch für die breite Öffentlichkeit.

1 Beispiele für Studien sind «Verkehrsdrehscheiben in der Region Bern-Mittelland», «Verkehrsdrehscheiben im Handlungsraum Luzern», «Entwicklung der Verkehrsdrehscheibe Göschenen» und «Mikro-Mobilitätshubs in Gemeinden».

2 Weitere Beispiele sind Studien zu Parkraummanagement, zu den Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, zur Rolle der Digitalisierung sowie zu den Potentialen von zentrumsnahen und dezentralen Drehscheiben (an der Autobahn).

Im Gespräch mit Helene Bisang und Regina Witter, Verantwortliche Programm Verkehrsdrehscheiben beim Bundesamt für Raumentwicklung, ARE

Welches sind die bisher wichtigsten Erkenntnisse aus dem Programm Verkehrsdrehscheiben und aus den Piloten?

Die Grundlagenstudien zeigen, dass Verkehrsdrehscheiben das Umsteigen zwischen MIV und öV, Fuss- und Veloverkehr oder Sharing-Angeboten unterstützen. Sie haben im komplexen Verkehrssystem das Potenzial, die Intermodalität zu stärken und den Modalsplit zu verändern. Ziel der Planungspartner- und partnerinnen ist es, die «4V-Strategie» (Vermeiden, Vernetzen, Verlagern, verträglich Gestalten) umzusetzen. Dabei unterstützen die Verkehrsdrehscheiben die Aufgabe der Vernetzung und Verlagerung. Der Verkehr wird effizienter abgewickelt, beansprucht weniger Fläche und stösst weniger CO₂ aus.

Um diese Potenziale nutzbar zu machen, braucht es ein Denken in verkehrsträgerübergreifenden Strategien und gemeinsame Anstrengungen für das gute Zusammenspiel der Knoten und Netze mit der Siedlungsentwicklung. Positive Rahmenbedingungen, wie beispielsweise gut funktionierende intermodale Angebote können Menschen zum Umsteigen bewegen und ihr Verhalten nachhaltig beeinflussen. Auch überkommunal abgestimmte begleitende Massnahmen (Pull & Push), wie Verkehrsmanagement und -dosierung, Temporeduktionen, Busbevorzugung sowie Parkraummanagement, können aus Sicht des UVEK die Wirksamkeit von Drehscheiben stärken.

Deutlich wird dies beispielsweise im Konzept der Pilotstudie Verkehrsdrehscheiben im Handlungsraum Luzern, in welchem Drehscheiben grossräumig in das Gesamtverkehrssystem und in die Siedlungsstrukturen integriert werden: Aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsmittel lassen sich unterschiedliche Typen von Drehscheiben identifizieren, kategorisiert je nach Lage und Funktion. Zudem wird ersichtlich, wo allenfalls begleitende Massnahmen erforderlich sind, um die Verkehrsdrehscheiben noch wirksamer zu machen.

Bauliche Änderungen an bestehenden Infrastrukturanlagen, Bauten und öffentlichen Räumen sind nicht einfach und generieren oft hohe Kosten. Vor allem in städtischen Gebieten, wo Platzmangel herrscht, ist es wichtig, gemeinsam gute und finanziell tragbare Lösungen zu finden. Die Grundlagenstudien bestätigen, dass dazu eine Verankerung der Verkehrsdrehscheiben in den bestehenden Planungsinstrumenten und ein Mitdenken in den Infrastrukturplanungen der Strategischen Entwicklungsprogramme Nationalstrasse und Schiene des Bundes zweckdienlich sind. Neben der besseren Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung dient dies der Planungssicherheit. Auf kantonaler Ebene könnten die Verkehrsdrehscheiben und ihre begleitenden Massnahmen mittelfristig nicht nur in den Agglomerationsprogrammen, sondern auch in den kantonalen Raumentwicklungsstrategien, Richtplänen und Gesamtverkehrskonzeptionen stärker berücksichtigt werden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse haben Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden für das Programm Verkehrsdrehscheiben die folgenden Stossrichtungen formuliert:

- Der Beitrag der Verkehrsdrehscheiben für die nachhaltige Mobilität ist ein Puzzlestein für gesunde Klimaverhältnisse.
- Die Zusammenarbeit der Staatsebenen zu Verkehrsdrehscheiben soll auf Projekt- und Konzeptebene und in Abstimmung von Raum und Verkehr weiter vorangebracht werden.
- Für die Mobilität der Zukunft sind Daten und Infrastrukturen bereitzustellen, die die Nutzung von Verkehrsdrehscheiben unterstützen.
- Betreffend Finanzierung von Verkehrsdrehscheiben reichen die bestehenden Finanzierungsinstrumente BIF und NAF, Teil Programm Agglomerationsverkehr, überwiegend aus. Es ist noch zu untersuchen, ob und wie Verkehrsdrehscheiben im ländlichen Raum mitfinanziert werden können.

Eine Rückfrage zum Aspekt der Finanzierung. Die Leistungen an Verkehrsdrehscheiben werden unterschiedlich finanziert. Wie können die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten den Akteuren Anreize für attraktive, gesamtsystemisch gedachte Verkehrsdrehscheiben geben?

Der Bund finanziert heute aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) verschiedene Elemente von Verkehrsdrehscheiben im Bahnperimeter. Zudem unterstützt er im Rahmen der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (PAV) Verkehrsdrehscheiben als wichtige Elemente der Gesamtverkehrskonzepte. Bisher hat er bereits zahlreiche Verkehrsdrehscheiben mitfinanziert, gesamthaft über die vier ersten Generationen des PAV in einer Höhe von über einer halben Milliarde Franken. Diskussionspunkte für eine mögliche künftige Mitfinanzierung von weiteren Elementen von Drehscheiben durch den Bund betreffen zum Beispiel nicht-infrastrukturelle/begleitende Massnahmen («smarte» Lösungen wie Mobility as a Service und intelligente Parkraumbewirtschaftung). Verkehrsdrehscheiben im ländlichen Raum ausserhalb des beitragsberechtigten Agglomerationsperimeters können heute nur über das Programm Agglomerationsverkehr mitfinanziert werden, wenn eine verkehrliche Wirkung im beitragsberechtigten Perimeter nachgewiesen werden kann. Aktuell hat das Parlament mit dem Postulat Michel 22.3638 «Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken» den Bundesrat beauftragt, Fördermöglichkeiten von Drehscheiben im ländlichen Raum zu untersuchen. Wir werden der Frage nun genauer nachgehen.

Verdichtung und Innenentwicklung sind zentrale Paradigmen der Schweizer Raumentwicklung/-planung. Verkehrsdrehscheiben sollen in dicht besiedeltem Gebiet mehr Verkehr abwickeln. Höhere Anforderungen auf weniger Fläche, was heisst das für die Interessenabwägung?

Hier ist die Betrachtung der verschiedenen Massstabsebenen vom grossräumigen zum lokalen Massstab notwendig: Grossräumig ist eine gesamtheitliche Betrachtung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung (Wohnen, Arbeiten, Betreuung, Einkaufen, Freizeit etc.) unerlässlich. Verkehrsdrehscheiben unterstützen die beabsichtigte Entwicklung der kantonalen Richtplanung und stellen gewissermassen „Kristallisationspunkte der nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ dar. An den Knotenpunkten der Netze, in den Entwicklungsschwerpunkten, wird dichter gebaut, andersherum erhöht die bessere verkehrliche Anbindung die Anzahl der Nutzenden und damit die Dichte an Aktivitäten in den öffentlichen Räumen. Mehr Einwohnerinnen, Einwohner und Arbeitende profitieren von einem guten öV-Angebot.

Mit der Verlagerung auf flächeneffiziente Verkehrsträger wie den öffentlichen Verkehr, Fuss- und Veloverkehr sowie auf Sharing-Angebote, werden auf lokaler Projekt-Ebene öffentliche Räume für andere Nutzungen wie Grün- und Erholungsräume freigespielt. Diese sollen als Aufenthaltsorte für die Bevölkerung städtebaulich gut gestaltet sein. Auch kann die Verkehrsdrehscheibe selbst einen wichtigen öffentlichen Raum für das angrenzende Quartier bilden und dank einem geeigneten Einkaufs- und Dienstleistungsangebot zusätzlich zum Ein- und Umsteigen motivieren. Dass die qualitätsvolle Gestaltung des öffentlichen Raums einer Verkehrsdrehscheibe für die Nutzenden von zentraler Bedeutung ist, hat auch eine jüngere Befragung im Rahmen einer von SBB, EPFL und ETHZ initiierten Forschungsstudie gezeigt.

Wie bei allen komplexen Planungen sind die vielfältigen Interessen und Ansprüche an Räume und Flächen darzulegen, zu qualifizieren und zu bewerten. Stehen übergeordnete Interessen (z.B. von nationaler Bedeutung) einer Realisierung entgegen, sind über geeignete Varianzverfahren wie beispielsweise Testplanungen gemeinsam alternative Lösungsansätze zu suchen.

Bei der Entwicklung von Verkehrsdrehscheiben zeigen sich vielfältige systemische Abhängigkeiten (z.B. räumlich, funktional, terminlich). Die Planungshilfe leitet daraus die Notwendigkeit einer durchgängigen Koordination der Akteure vor allem seitens der öffentlichen Hand ab. Wie kann aus Sicht des ARE die Gesamtkoordination bei der Weiterentwicklung von Verkehrsdrehscheiben gewährleistet werden?

Die Planung von Verkehrsdrehscheiben ist grossräumig, netz- und verkehrsträgerübergreifend anzugehen. Bei entsprechenden Planungen sind neue Formen der Zusammenarbeit der Staatsebenen gefragt, bei welchen sich die zahlreichen öffentlichen und privaten Akteure auf ein gemeinsames räumliches und verkehrliches Zielbild einigen. Das ARE thematisiert die Verkehrsdrehscheiben und die grossräumige Abstimmung auch in den Gesprächen zwischen Bund und Kantonen im Rahmen von Bahn 2050. Auf kleinräumiger Projektebene einzelner Drehscheiben sind die Entwicklungszielpläne der SBB interessant, bei deren Erarbeitung die verschiedenen Akteure gemeinsame Entwicklungsziele definieren und vereinbaren.

Für die konkrete örtliche Planung und Umsetzung einer Verkehrsdrehscheibe wird in der Regel eine Matrixorganisation mit einem Steuerungsgremium gebildet, in dem alle wichtigen Akteure vertreten sind. Das Fundament für die Weiterentwicklung bilden die Analysen der charakteristischen Strukturen, der baulichen Substanz und der dokumentierten Geschichte des Ortes, an die es mit Sorgfalt anzuknüpfen gilt. Im Prozess der Zusammenarbeit werden die vielfältigen Interessen gebündelt, Lösungen in Varianten entwickelt und der bestmögliche Lösungsansatz herauskristallisiert. Die Trägerschaft beauftragt meist externe Mandanten mit der Gesamtkoordination dieser komplexen Planungen. Die kommunalen Behörden und die Infrastrukturbetreiberinnen müssen allerdings die proaktive räumliche und verkehrliche Gestaltung weiterführen und sicherstellen, dass die nachfolgenden Projekte konsistent begleitet werden. Dabei ist der Einbezug sämtlicher in ihren Interessen tangierten Akteure und der Bevölkerung unerlässlich.

Auch im Genehmigungsverfahren haben wir unterschiedliche Zuständigkeiten betrachtet. Sind dort Änderungen denkbar?

Bei den Planungsabläufen von Infrastrukturen liegt die Entscheidungskompetenz bei verschiedenen Staatsebenen. Eine Änderung bei den Zuständigkeiten ist keinesfalls vorgesehen. Wesentlich für das Gelingen und die Wirksamkeit von Verkehrsdrehscheiben sind die staatsebeneübergreifende Koordination der Arbeiten. Für die Planung und insbesondere die Umsetzung von Verkehrsdrehscheiben ist es wichtig, dass alle Akteure wissen, wie die Planung abläuft, welches die Meilensteine sind, wer welche Leistungen zu erbringen hat und wer welche Elemente einer Drehscheibe finanziert. Diesbezüglich braucht es klare Übersichten und eine Intensivierung des Wissenstransfers. Die vorliegende Planungshilfe leistet diesbezüglich auf verständliche Art einen wichtigen Beitrag.

Viele Akteure sehen sich weder beauftragt, noch haben sie einen Anreiz oder entsprechende Ressourcen, um aktiv und kooperativ an der Gestaltung von Gesamtsystemen mitzuwirken. Wie sollte diese Situation aus Sicht des ARE verbessert werden?

Die Bereitschaft zur Mitwirkung an der Planung des Gesamtsystems von Verkehrsdrehscheiben kann dadurch erhöht werden, dass die Planungspartner und -partnerinnen beispielsweise im Rahmen der bereits erwähnten Gespräche zu Bahn 2050 für den integralen grossräumigen Planungsansatz sensibilisiert werden. Überdies ist mit dem Programm Verkehrsdrehscheiben der Austausch von Ergebnissen sowie die Sammlung von Best Practice-Beispielen intensiviert worden (Verkehrsdrehscheiben – Gute Beispiele aus der Schweiz und dem Ausland (admin.ch)). Der Bund – und als koordinierendes Amt das ARE – unterstützt die Planenden mit Knowhow in den Projektgruppen der Pilotstudien, wie beispielsweise bei den Drehscheiben Göschenen und Thusis.

Zudem werden die Erkenntnisse aus den Grundlagen- und Pilotstudien anlässlich von Veranstaltungen, Mobilitätskonferenzen oder des Erfahrungsaustausches zu den Programmen Agglomerationsverkehr und Verkehrsdrehscheiben zur Diskussion gestellt. Dabei wird auch bei der Kommunikation des Programms die notwendige Abstimmung und Vernetzung der Sektoralpolitiken und Staatsebenen betont.

Wie kann und soll aus Sicht des ARE für Nutzerfreundlichkeit im Sinne des Gesamtsystems Verkehrsdrehscheibe gesorgt werden?

Eine gute Zugänglichkeit der Drehscheiben, Orientierungsmöglichkeiten, digitale Reservations- und Informationstools, Serviceangebote sowie eine attraktive räumliche Gestaltung im direkten Umfeld unterstützen die Nutzerfreundlichkeit. Letztendlich werden diese Verkehrsdrehscheiben von der Bevölkerung besser angenommen und vermehrt genutzt.

Das Pilotprojekt "Typisierung und Verortung von Verkehrsdrehscheiben im Handlungsraum Luzern" hat den konzeptionellen Rahmen für nutzerfreundliche Drehscheiben geschaffen. Die Auftragnehmenden haben in einem Modell die Wechselwirkungen der Verkehrsdrehscheiben mit dem Umfeld veranschaulicht. Dazu wurden die Verkehrsdrehscheiben mittels einer Methodik den verschiedenen Typen gemäss Sachplan Verkehr zugeordnet. Betrachtet wurden dabei zwei Dimensionen als massgebende Kriterien, nämlich die Qualität des öV-Angebots (Fernverkehr mit/ ohne Knotenfunktion, Angebotsdichte S-Bahn- und Busangebot) und die räumliche Struktur im Umfeld der Drehscheibe (spezifische Gemeindetypologie).

Das Programm „RegioHub+“³ der Koordinationsstelle für nachhaltige Mobilität KOMO hat in vier Pilotgemeinden Projekte zur Entwicklung funktionierender Drehscheiben mit positiver Wirkung auf Bevölkerung, Natur und regionale Wirtschaft mit einer Bundesförderung unterstützt. RegioHub+ setzt auf den innovativen Ansatz von „Tandem-Begleitungen“: Ausgewählte Reisende werden von je einem Mobilitätsexperten und einem Psychologen auf ihrem täglichen Weg zur Arbeit oder Ausbildung begleitet, um zu erforschen, wie Mobilitäts-Reiseketten funktionieren. Darauf aufbauend werden in partizipativen Workshops mit Bürgerinnen und Bürgern gezielt Massnahmen entwickelt, die vor allem das bedarfsgesteuerte Verhalten der Nutzenden berücksichtigen.

Verkehrsdrehscheiben und insbesondere Wegnetze für den Fussverkehr bilden wichtige öffentliche Räume. Damit sind sie der politischen Willensbildung und politischen Kräften ausgesetzt. Wie können die Akteure in diesen Prozessen unterstützt werden?

In städtischen wie ländlichen Räumen kommen verschiedene Verkehrsmittel zum Tragen, die optimal vernetzt werden müssen und dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden. Deshalb haben politische Vertreterinnen und Vertreter aller Staatsebenen die Erklärung von Emmenbrücke unterzeichnet. So haben die Planungspartnerinnen und Planungspartner eine politische Legitimation, das Programm gemeinsam voranzubringen. Dabei sind einige Kantone aktiver und stärker involviert als andere. Die Planungshoheit liegt bei den Kantonen; der Bund kann die Aktivitäten der Kantone unterstützen und auf nationaler/kantonsübergreifender Ebene koordinieren.

Die lokale räumliche und verkehrliche Konzeption der Verkehrsdrehscheiben erfolgt vorzugsweise über einen Aushandlungsprozess in einer entsprechenden Planungspartnerschaft. Dabei ist es wünschenswert, dass das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Drehscheibe über einzelne kommerzielle und partikulare Interessen obsiegt und die räumliche Entwicklung dem Grundsatz der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Funktionierende Drehscheiben, bessere Wegnetze und mehr Raum- und Lebensqualität im Umfeld kommen schliesslich der Standortgemeinde zugute.

Herzlichen Dank für die spannenden Einblicke