

# **VERKEHRSPOLITIK IN GRENZREGIONEN: ZWISCHEN ALLEN STÜHLEN**

*Klaus-Dieter Schnell & Alain Thierstein*

*Erschienen in: Jahrbuch 1999/2000 der Schweizerischen Verkehrswirtschaft,  
Herausgeber: Kaspar et al., Institut für Öffentlichen Dienstleistungen und  
Tourismus IDT-HSG, St.Gallen, 195-211*

## **1 GRENZVERKEHR: NEUE MARKTBEDINGUNGEN, ALTE VERWALTUNGSSTRUKTUREN**

Die Schweizer Grenzregionen sind keine Zuschauer am Rande mehr. Sie sind im Gegenteil Kontaktzonen und Aktivposten der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz. Diese Behauptung hat etwas für sich, wenn man sich vor Augen führt, dass in der kleinen Schweiz die grössten Wachstumspole jeweils die Landesgrenze touchieren. Der Kanton Zürich ist mittlerweile organisatorischer Teil der Internationalen Bodenseeregion, der Espace Mittelland endet im französischen und deutschen Grenzland, Genf und Basel sind Zentren internationaler Wirtschaftsregionen.

Eine integrative Entwicklung von Grenzregionen stellt hohe Anforderungen an die Behörden. Es gilt wirtschaftlichen Fragen Rechnung zu tragen, die Anforderungen der verschiedenen staatspolitischen Ebenen zu beachten und gleichzeitig die Qualität des Lebens- und Wirtschaftsraums sicherzustellen.

Die Planung des öffentlichen Grenzverkehrs sollte in diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund zweier Dimensionen betrachtet werden:

- Die Transportmärkte und Interaktionen zwischen Angebot und Nachfrage im jeweiligen nationalen politischen System.
- Der Einfluss der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf das nationale Verkehrssystem.

Diese beiden Dimensionen entfalten ein Spannungsfeld, das besonders grenzüberschreitende Projekte und Politiken unter Druck setzt. Hier macht es sich verstärkt bemerkbar, dass sich heute die Problemräume und die

Handlungsräume weniger denn je decken. Die Grenze galt bislang als die Institution, die die Kontrolle der Probleme eines Raumes ermöglicht.

Die raschen Veränderungen, die der wirtschaftliche, technologische und gesellschaftliche Wandel mit sich bringt, gefährden die Funktion der Grenze: es entsteht mehr Mobilität, Grenzen werden durchlässiger. Als Folge der Diskrepanz von Problem- und Handlungsraum treten Funktionsstörungen auf: Im Verkehr zeigt sich diese Kluft in verschiedenen Widersprüchen: das Bedürfnis nach Mobilität, vor allem in der Freizeit steigt (vgl. Mikrozensus Verkehr, BFS/GVF 1994), Anrainer der Verkehrsadern verteidigen ihre Lebensqualität, Behörden sollen rational entscheiden, Verkehrsunternehmen versuchen der staatlichen Kontrolle zu entgleiten.

In dieser komplexen Situation ist zu beobachten, dass die Entwicklung des Verkehrs, vor allem des Transitverkehrs, im Widerspruch zu den Zielen der lokalen Bevölkerung läuft und die Umwelt und die Lebensqualität in beträchtlichem Mass beansprucht.

Ein *Oberziel der Verkehrsplanung* ist es, die Verkehrssysteme wirtschaftlich und gleichzeitig umweltverträglich zu gestalten. Dies sorgt in einer Grenzregion für besonders schwierige Entscheidungsabläufe, ungeachtet dessen, ob sie innerhalb oder ausserhalb der grossen Agglomerationen und Verkehrsachsen liegt. Für die eine Region ist es schwer, die grenzüberschreitende Mobilität von Personen und Waren zu stimulieren. Andere Regionen wissen wiederum nicht mehr wohin mit dem Verkehr.

Die Grenzregionen haben zunehmend Probleme, die Mobilität zu bewältigen und die Belastung des Lebensraums mit problem- und situationsgerechten Massnahmen einzuschränken. Der Spielraum, der den regionalen Körperschaften für die Gestaltung und Umsetzung grenzüberschreitender Projekte bleibt, ist oftmals nur gering. Das liegt im Fall der 'Verkehrsregionen' am internationalen Charakter der Projekte und der Beteiligung zahlreicher Akteure mit unterschiedlichen Interessen. Im Fall der 'Randregionen' fehlen oft die Mittel um gewünschte Infrastruktur zu erhalten, zu verbessern oder neu zu bauen.

Ein möglicher Ausweg, der von beiden Regionstypen eingeschlagen wird, ist die *regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit*. Wesentliche Impulse gingen hierbei vom INTERREG-Programm der Europäische Union aus. Zudem wurden den Grenzregionen zunehmend autonome Handlungsmöglichkeiten geöffnet und rechtliche Instrumente an die Hand gegeben. So

gibt das Karlsruher Übereinkommen vom 1.9.1997 gibt den Kantonen der Nordostschweiz und örtlichen öffentlichen Stellen die Möglichkeit, direkt mit den Nachbarn in Baden-Württemberg und dem Elsass zusammenzuarbeiten.

Zwar bleibt der Verkehrsbereich und insbesondere die Verkehrspolitik immer noch staatlich dominiert. Im Zuge von marktwirtschaftlichen Veränderungen, wie der Öffnung der Netze oder der Reform der nationalen Eisenbahngesellschaften nach der EU-Direktive 91/440, wird dieser Einfluss aber zurückgehen. Regionale Lösungen erhalten auch im grenzüberschreitenden Massstab einen höheren Stellenwert.

## **2 VERGLEICHENDE ANALYSE DER VERKEHRSPOLITIK IN FÜNF SCHWEIZER GRENZREGIONEN**

### **2.1 Fünf Regionen – Ein methodischer Blick**

Ein Forschungsprojekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 41 Verkehr und Umwelt hat sich mit dem Problemfeld Verkehrspolitik und Verkehrsplanung in Grenzregionen beschäftigt. Folgende Fragen wollte man dabei beantworten:

- Welches sind die spezifischen Probleme der Grenzregionen beim Management des Öffentlichen Verkehrs?
- Wie gestalten sich die Entscheidungsprozesse, die Politikformulierung und die Implementation von Verkehrsprojekten in der Region?

Ausgangspunkt ist die Grundannahme, dass Grenzregionen einen spezifischen Fall für die Verkehrspolitik und das Management des öffentlichen Verkehrs bilden. Sie sind durch eine Reihe von Reibungspunkten juristischer, politischer und wirtschaftlicher Art gekennzeichnet, die wiederum Mitverursacher von Konflikten und ungelösten Problemen vor allem im Bereich Raumentwicklung sind.

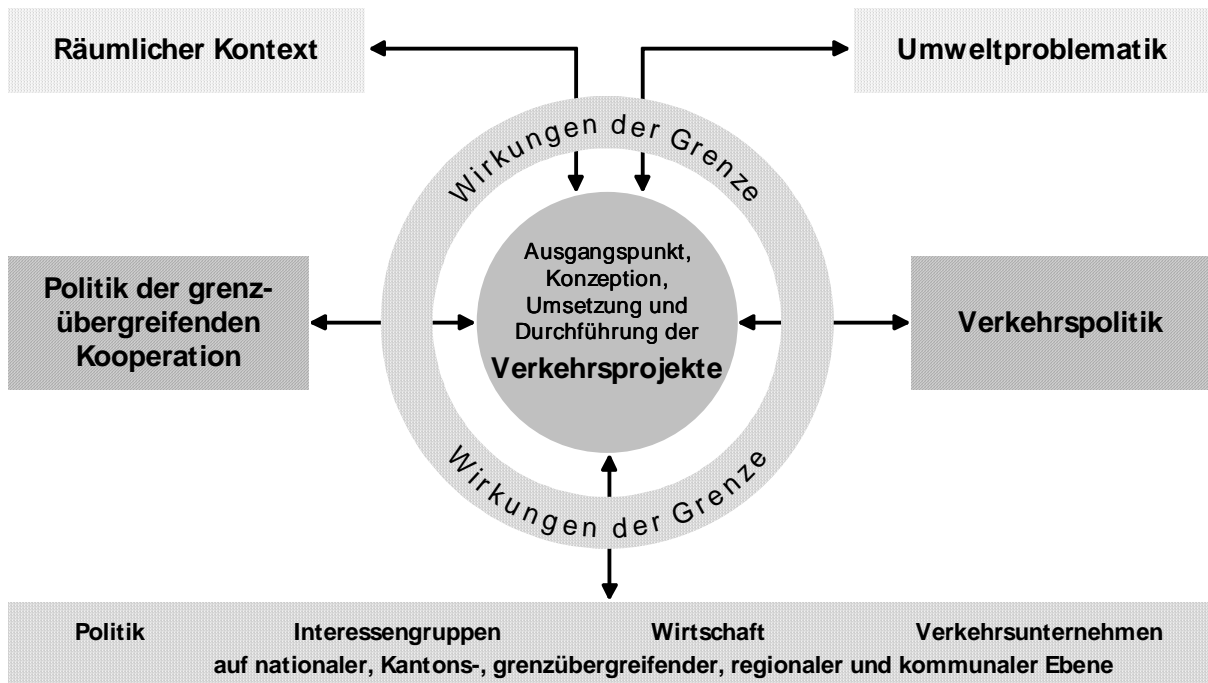
Aus dieser zentralen Hypothese wurde ein Satz gemeinsamer Hypothesen abgeleitet, anhand derer die verschiedenen Projekte in den Fallregionen untersucht wurden. Diese Hypothesen beschreiben Annahmen zum räumlichen und sozio-ökonomischen Kontext, zur Umweltproblematik, zur

Politik der grenzüberschreitenden Kooperation, der regionalen Verkehrspolitik sowie der Rolle und dem Mobilisierungsgrad der Akteure.

Im Mittelpunkt der Forschungsarbeit standen Projekte des grenzüberschreitenden öffentlichen Personenverkehrs und deren Betriebsmodalitäten. Damit wird die besondere Rolle gewürdigt, die institutionelle Akteure bei Planung, Projektentwicklung und Betriebe eines grenzüberschreitenden Verkehrsvorhabens einnehmen.

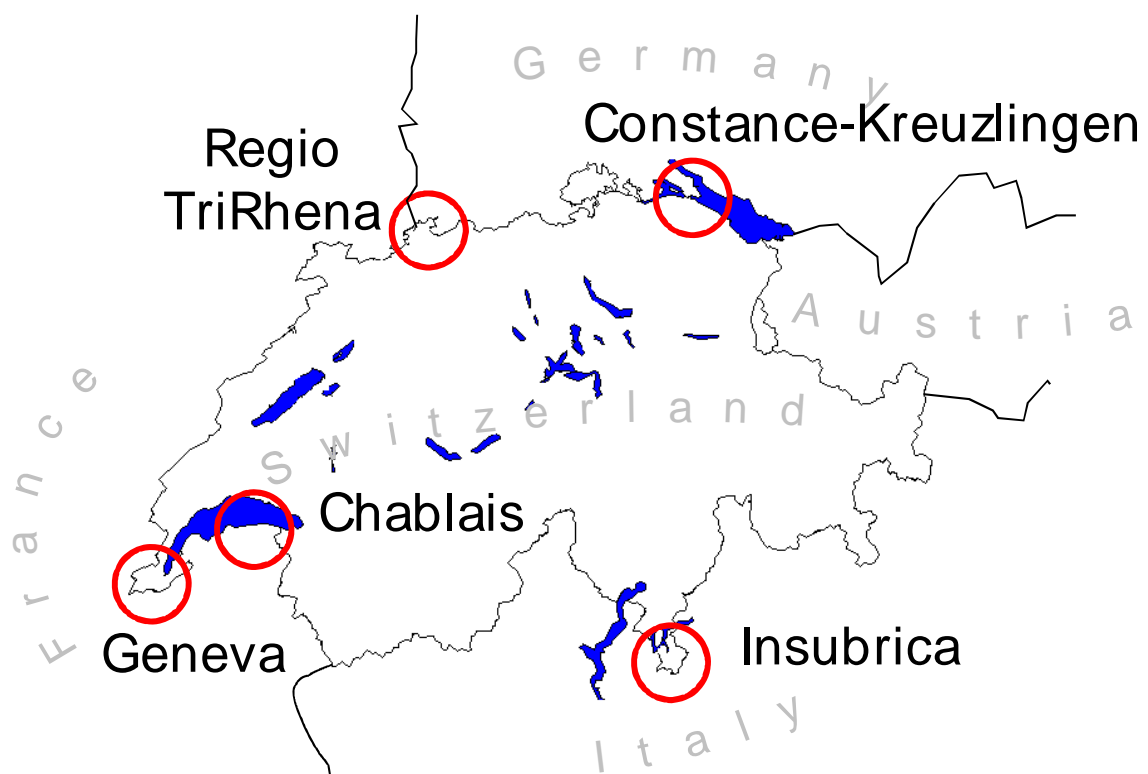
Diese prozessorientierte Betrachtungsweise der ÖV-Projekte hat den Vorteil, dass auch Interaktionen mit anderen Verkehrsprojekten, insbesondere aus dem Strassenverkehr, erfasst werden. So lassen sich die untersuchten Projekte hinsichtlich ihrer Integration in die Gesamtverkehrspolitik der betreffenden Region analysieren – sofern eine solche feststellbar ist.

Die folgende Grafik umreisst den Forschungsgegenstand der Verkehrspolitik in Grenzregionen. Sie macht deutlich, wie die untersuchten Verkehrsprojekte im regionalen Kontext von Raum und Umwelt stehen und wie die zugehörigen politischen Prozesse in die unterschiedlichen Politikbereiche eingebettet sind. Es wird auch deutlich, dass jeweils eine Anzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt sind.



Vor diesem Hintergrund wurden mehrere Verkehrsprojekte aus fünf verschiedenen Grenzregionen der Schweiz untersucht. Diese Regionen bringen verschiedene räumliche Strukturen mit sich (städtisches oder ländliches Umfeld, hohe oder geringe Bevölkerungsdichte, hohes oder schwaches Arbeitsplatzangebot usw.). Sie zeichnen sich allesamt durch eine bestimmte Verkehrsproblematik aus (Verbindung oder keine Verbindung zu einer grossen internationalen Verkehrslinie, Bedeutung und Natur des Grenzverkehrs usw.). Und sie weisen durchaus unterschiedliche Gepflogenheiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf (Art, Dauer und Intensität der Beziehungen).

Die fünf ausgewählten Fallstudien befinden sich an den Grensräumen zwischen der Schweiz und ihren deutschen, französischen und italienischen Nachbarn (siehe Karte). Die nachfolgende Kurzbeschreibung der Regionen nennt die jeweils untersuchten Verkehrsprojekte.



➤ **Die Region TriRhena am Oberrhein**

Klares Zentrum der Region ist die Agglomeration Basel (CH) mit ihrem Hinterland in der Schweiz, Deutschland und Frankreich. Täglich strömen

um die 40'000 Grenzpendler in die Agglomeration. Die unterschiedlichen urbanen Strukturen der drei Teile der grenzübergreifenden Region erschwert die Planung des öffentlichen Verkehrs zusätzlich. Dem städtischen Zentrum steht auf deutscher Seite ein Netz von Mittelstädten und auf französischer Seite eine disperse Siedlungsstruktur mit einem Zentrum im nördlichen Elsass gegenüber.

Die beiden untersuchten Projekte sind Teil der 'Regio-S-Bahn'. Es handelt sich dabei um die 'Grüne' und die 'Rote Linie'. Die Fallstudie wurde vom Büro Wohnstadt sowie von Plattner, Schultz & Partner, Basel durchgeführt (Würmli, Plattner 1999).

➤ **Die Region Konstanz-Kreuzlingen**

Der Bodensee bestimmt die Verkehrssituation der Region. Er trennt die Teile der internationalen Region. Einer der wesentlichen Berührungspunkte ist die Doppelstadt Konstanz-Kreuzlingen. Zwar ist das Aufkommen an Grenzpendlern lange nicht so gewaltig wie in Basel. Dafür sind dort die Verkehrsströme auf das relativ kleine städtische Gebiet mit seinen wenigen Grenzübergängen konzentriert. Zwei Projekte wurden untersucht: die 'Linie 8', die seit 1963 die Städte Konstanz und Kreuzlingen verbindet. Und der 'Seehas', ein innovatives Regionalzugprojekt der Mittelthurgaubahn (MThB), die mit diesem Projekt ihr Engagement auf beiden Seiten der Grenze begann (Schnell, Thierstein 1999).

➤ **Die Region Insubrica**

Die Region um die insubrischen Seen befindet sich auf der Südseite der Alpen. Sie ist der einzige Teil der italienischen Grenze ohne morphologische Barrieren wie das Meer oder die Berge, den Austausch mit den Nachbarn behindern. Das aktivste Gebiet der Region ist das Städtetz von Lugano (CH), Como (I) and Varese (I). In der Region verkehren, wie in Basel, täglich sehr viele Grenzpendler (ca. 30'000 im Jahr 1998). Zusätzlich ist die Region vom immensen Transitverkehr belastet, den Autobahn und Bahn vom Gotthardtunnel Richtung Süden führen.

Untersuchungsprojekte waren der internationale Bahnhof von Chiasso-Como und die neue Bahnlinie Lugano-Mendrisio-Varese. Die Fallstudie wurde vom Istituto di Ricerche Economiche IRE durchgeführt (Fischer, Torricelli 1999).

➤ **Chablais (Unterwallis)**

Das Chablais, gelegen zwischen dem Kanton Wallis und der französischen Haute-Savoie, stellt sich als Randregion mit vielen strukturellen Defiziten dar. Die Region entwickelte ein gemeinsames Interesse, die 'Tonkin'-Bahnlinie entlang des Südufers des Genfer Sees zu revitalisieren. Die Analyse dieses Projektes und einer Zusatzstudie zum Mont-Blanc Express wurde durchgeführt von der Communauté d'études pour l'aménagement du territoire C.E.A.T. in Lausanne (Mettan, Erlanger 1999b).

➤ **Die Region Genf**

Ihre geographische Lage hat Genf seit jeher zum Grenzpunkt und zum Ort des Austausches gemacht. Das rasante Wirtschaftswachstum hat die Zahl der Grenzpendler nach oben schnellen lassen - noch über die Zahlen in Basel oder dem Tessin. Sowohl die Stadt als auch das Umland von Genf leiden an Stau und Verkehrsemissionen. Das untersuchte Projekt ist eine grenzüberschreitenden Tramlinie zwischen Genf (CH) und Annemasse (F). Dieses Transportmittel wurde speziell für die hochbelasteten Pendlerverkehrsstrecken entwickelt und wurde in einer neuartigen grenzüberschreitenden Trägerschaft verwirklicht.

Untersucht wurde das Projekt vom Laboratoire d'économie appliquée (LEA) der Universität Genf (Pini, Widmer 1999).

## **2.2 Einblicke in die Beziehungsfelder der Verkehrspolitik in Grenzregionen**

Die Fallstudien zeigen sowohl Erfolgsgeschichten als auch Versäumnisse und Misserfolge. Im folgenden werfen wir ein kurzes Blitzlicht auf vier Zusammenhänge der analysierten Projekte: Raum- und Umweltkontext, grenzübergreifende Kooperation, Verkehrspolitik und Projektablaufe.

### **2.2.1 Räumlicher Kontext und Umweltproblematik**

Hier muss unterschieden werden zwischen Regionen, wo raumrelevante respektive umweltrelevante Probleme von internen Faktoren verursacht werden (wie in Genf oder Basel) und solchen Regionen, die von supra-regionalen Fragen, wie dem Transitverkehr, dominiert werden (Insubrica, Chablais, Konstanz). In den letztgenannten Räumen leiden Raum und

Bewohner unter den Mühen des Verkehrs, besonders unter den Auswirkungen des Schwerlastverkehrs, ohne auf der anderen Seite von den wirtschaftlichen Vorteilen des Verkehrs profitieren zu können.

Generell spielen Umweltaspekte in der Verkehrspolitik der Grenzregionen eine untergeordnete Rolle. Sie werden hin und wieder für die Lancierung eines Projektes bemüht, sind aber keine Kernthemen der untersuchten Projekte in den fünf Fallregionen.

Einige Beispiele aus dem Zusammenhang Verkehr - Raum - Umwelt:

- Die Akteure im Raum Basel sind mehr als anderswo bereit, sich abzeichnende Trends der Raumentwicklung in ihr Kalkül zu ziehen. Zudem haben die Behörden der Stadt Basel die Möglichkeit, ihren Standpunkt mit Nachdruck zu vertreten - auch wenn es unterschiedliche Wahrnehmungen über Umweltthemen in der Region gibt (Würmli, Plattner 1999).
- In der Region Genf, die eine ganz ähnliche Ausgangslage zu Basel aufweist, finden sich ganz andere Ergebnisse. Die massiven Verkehrsprobleme der Stadt konnten die grenzüberschreitende Verkehrspolitik bislang kaum beeinflussen (Pini, Widmer 1999).
- Manchmal werden bestimmte Ursachen der Mobilität regelrecht ausgeblendet. Die Fallstudie Konstanz-Kreuzlingen zeigt auf, dass der Anteil des Einkaufs- und Freizeitverkehr noch über den 50% am Gesamtverkehr liegt, die innerhalb der Schweiz angenommen werden. Dennoch werden die Umwelt- und Raumwirkungen der Freizeitmobilität in der grenzüberschreitenden Verkehrspolitik nur in geringem Mass thematisiert (Schnell, Thierstein 1999).
- Eine typische Konstellation findet sich im Chablais: grenzüberschreitende Verkehrsfragen werden kaum aufgeworfen, da die lokalen Akteure schlichtweg nicht an dieser Thematik interessiert sind (Mettan, Erlanger 1999b).

### **2.2.2 System der grenzübergreifenden Zusammenarbeit**

In allen Fallregionen treten die Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation als 'Förderer' auf. Sie unterstützen grenzübergreifende Verkehrsprojekte zumeist in der Initialphase. Diese Akteure wirken oftmals

als 'Imaginatoren', als Leute, die neue Ideen ins Spiel bringen und Projekte anstossen. Mitglieder grenzüberschreitender Gremien können auch in späteren Phasen eines Projektes Entscheidungshilfen geben. Allerdings zeigt sich auch die Gefahr, dass die grenzüberschreitenden Netzwerke sich auch als Blockierer erweisen können - speziell wenn nicht-institutionelle Milieus vorherrschen.

Die grenzüberschreitenden Optionen im Verkehr haben sich in einigen Regionen als die besseren Lösungen bewährt. Dies ist aber nicht automatisch der Fall: auch wenn ein transnationales Projekt eine generelle Verbesserung des sozialen Nutzens erwarten lässt (z.B. Vergrößerung des Anteils des öffentlichen Verkehrs, Rückgang der Verschmutzung, etc. ), ist noch lange nicht gesagt, dass auch finanzielle Vorteile entstehen - und die sind im Verkehr oftmals die entscheidenden.

Ein Beispiel zur Rolle der grenzüberschreitenden Kooperation:

- Das Beispiel des Regionalzugs 'Seehas' beweist: wenn es einen starken Willen zur Zusammenarbeit gibt, sind auch innovative Problemlösungen möglich. Ausgangspunkt im Fall 'Seehas' war die Situation, dass die Bahnlinien aus der Schweiz und aus Deutschland im Bahnhof Konstanz endeten. Die Züge der Deutschen Bahn AG (DB) und die der Mittelthurgaubahn (MThB) mussten bis zu 40 Minuten im 'Sackbahnhof' Konstanz stehen. Für dieses betriebliche Problem taten sich mit der Neuordnung des Regionalverkehrs in Deutschland plötzlich Spielräume für innovative Lösungen auf. Der Landkreis Konstanz war nunmehr in der Lage, zusammen mit der Nahverkehrsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg als Besteller aufzutreten und damit seine Vorstellungen eine Umsetzung näher zu bringen. Die Vermittlung einiger Promotoren aus der generellen grenzüberschreitenden Kooperation schafften direkte Kontakte zwischen den Beteiligten und erleichterten eine einfache Lösung: die MThB, kleiner und flexibler als die DB, übernahm den deutschen Teil der Regionalzuglinie. Die MThB setzt seit 1994 das selbe Rollmaterial auf beiden Teilstrecken ein. Die Investitionen dafür wurden vom baden-württembergischen Verkehrsministerium bezuschusst. Aus zwei Teilstrecken mit verschiedenen Trägerschaften entstand so eine durchgehende, grenzüberschreitende Linie. Mit Hilfe der grenzüberschreitenden Kooperationen wurde ein ideales Timing zur Nutzung der veränderten Rahmenbedingungen erreicht. Man hat die Lösung durch

eine strikte Orientierung an der betriebswirtschaftlichen Optimierung gefunden. (Schnell 1994).

### **2.2.3 Systemzusammenhang Verkehrspolitik**

Die Fallstudien beschreiben in verschiedener Weise Konkurrenzsituationen zwischen regionaler und überregionaler Mobilität. Dabei wird dem Fernverkehr die Priorität eingeräumt. Das entspricht in der Regel nicht der Situation und den Bedürfnissen der Grenzregionen. Es zeigt aber die Notwendigkeit, die regionalen Verkehrssysteme in übergeordnete Zusammenhänge einzupassen. Dies bedeutet im Gegenzug: die übergeordneten Systeme dürfen ausschliesslich nur einer nationalen Logik folgen, sondern müssen auf interregionale und transnationale Bedürfnisse Rücksicht nehmen.

Die Fallstudien zeigen ganz deutlich, dass kleine Schritte in Richtung einer optimaleren Integration regionaler und nationaler Systeme sehr grosse Effekte erzielen können. Solche Massnahmen sind etwa die Harmonisierung von Fahrplänen, Tarifen oder die Schaffung von Voraussetzungen für einen gemeinsamen Betrieb von Infrastrukturen.

Der Regionalverkehr steht nicht nur gegenüber dem Fernverkehr in Konkurrenz, sondern auch gegenüber dem Güterverkehr. Wenn die allgemein anerkannten Prognosen über die Verkehrsentwicklung zutreffen, dann werden die Verkehrssysteme bald ihre Belastungsgrenze erreichen. Die Privatisierung der nationalen Bahngesellschaften und der freie Netzzugang werden die Belastung der Infrastrukturen weiter vergrössern.

In keiner der Fallregionen existiert eine gemeinsame Vision zur Entwicklung des Grenzverkehrs, sei es in Form eines Leitbildes oder eines Entwicklungs- oder Richtplanes. Dieses Fehlen eines gemeinsamen Rahmens wurde von den meisten Akteuren aber nicht als entscheidend für die Qualität einer regionalen Grenzverkehrspolitik bewertet. Voraussetzung ist allerdings, dass andere Möglichkeiten des Austausches über wünschbare Entwicklungen, Problemwahrnehmung und Lösungsmöglichkeiten bestehen. Allerdings zeigen die Fallstudien, dass ohne gemeinsame Planungsbasis die Koordination der Projekte und vor allem die Abstimmung zwischen den verschiedenen Transportarten sehr erschwert wird. Beispielsweise wird in allen fünf Regionen ein Zusammenhang zwischen der miserablen Datenlage im Grenzverkehr und fehlenden Entwicklungsvorstellungen vermutet. Dabei

kann eine gegenseitige Abhängigkeit vermutet werden, d.h. ohne Plan keine Daten, ohne Daten keine Planungsgrundlage.

Aus der Praxis:

- Erfolgreiche Beispiele finden durchaus Nachahmer in anderen Regionen. Sie spornen die Regionen gegenseitig zum Handeln an. Zum Beispiel diente das Beispiel des Seehas als Motivation, um die Regio-S-Bahn in der Region Basel umzusetzen. Obwohl das Projekt am Oberrhein schon viele Jahre früher startete, waren es die 'Newcomer' vom Bodensee, die eine Möglichkeit aufzeigten, wie man eine grenzüberschreitende Linie aufbauen kann. Auf der anderen Seite lieferte die Region Basel die Initialidee eines grenzüberschreitenden Tarifverbundes, die vielen anderen Regionen als Vorbild dient.
- Ein Beispiel dafür, dass auch innovative regionale Lösungen nur zum Erfolg führen können, wenn sie mit den internationalen Fahrplan- und Linienabstimmungen ist wiederum der Seehas: die Züge müssen bis zu zwanzig Minuten 'verbummeln', um die Anschlusszeiten an den internationalen Schnellzugsknoten einzuhalten. Diese Zeit wird (natürlich) an der Grenze abgewartet. Vorgeblich, weil hier die Verkehrsströme am geringsten sind. Die plausible Erklärung ist allerdings, dass genau an der Grenze auch die jeweiligen Trägerschaften enden. Jede Körperschaft ist bemüht, den Nutzen der eigenen Subventionen auch auf das eigene Gebiet zu beschränken.

#### **2.2.4 Die Rolle der Akteure und der Entscheidungsprozess der Projekte**

Die Regionalisierung des Öffentlichen Verkehrs hat die Spielräume der regionalen Handlungsträger durchaus vergrößert. Die Fallstudien zeigen, dass die Regionen aber weiterhin von der Bundesebene abhängig sind. Die Kompetenz, Entscheidungen zu treffen und die Möglichkeit eine eigene Verkehrspolitik zu formulieren und eigene Rechtsgrundlagen zu schaffen, geht kaum mit einer dementsprechenden Mittelausstattung einher.

Ein wichtiger Gesichtspunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist die Frage, inwiefern die unterschiedliche Kultur, vor allem die Verwaltungskultur, eine Rolle spielt. Hier stellen die Fallstudien übereinstimmend fest: wenn es Möglichkeiten gibt, gegenseitige Erfahrungen und Wahrnehmungen auszutauschen und sich einfach kennen zu lernen, so

können die negativen Effekte kultureller Differenzen relativ klein gehalten werden.

Der politische Wille zur Zusammenarbeit ist die *conditio sine qua non* für die erfolgreiche Initialisierung von grenzüberschreitenden Projekten. Ein sehr starker Erfolgsfaktor ist die Existenz eines Promotors, einer Person, die ein Projekt vorantreibt. Damit werden allerdings Projekte auch verstärkt vom politischen Wechsel abhängig, sollte der Förderer ins politische Abseits geraten.

Regionaler Grenzverkehr wird kaum von einer einzigen Stelle oder Trägerschaft verantwortet. Zumeist sorgt dies dafür, dass eine Reihe von Abstimmungsproblemen auftreten, von denen fehlende gemeinsame Ziele noch die geringsten sind.

Hier einige Beispiele zum Thema Akteure und Prozesse:

- Das Beispiel Regio-S-Bahn Basel verdeutlicht diese Vielzahl beteiligter Institutionen: drei nationalen Bahnen, kantonale und Bundesstellen, Fachplanungen, Regionalplanungsverbände, Kontaktstellen für grenzübergreifende Zusammenarbeit, etc. Daraus resultierten Unsicherheiten über die Kompetenzen und Kapazitäten. Speziell auf der deutschen Seite war lange Zeit unklar, wer nun für die Finanzierung der grenzüberschreitenden Linien zuständig ist.
- In der Region Konstanz - die prinzipiell die selbe Ausgangslage aufwies - war diese Problematik jedoch zu keiner Zeit ein ernsthaftes Hindernis. Der 'Trick' war, einen einzigen Operator für die deutsche und die schweizerische Teilstrecke zu beauftragen. Dadurch war es möglich, die Linie unter einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel zu optimieren (Schnell, Thierstein 1999).
- Auch im Fall der Tonkin-Linie im Chablais sind viele verschiedene Akteure im Spiel, darunter verfolgt jedoch keiner eine explizit regionale Denkweise. Ganz anders im Fall des Mont-Blanc-Express, wo das Rollmaterial durch beide Seiten gemeinsam angeschafft und betrieben wird.

Dieses Blitzlicht verdeutlicht, dass die untersuchten Projekte einen sehr grossen Reichtum an Themen und Problemfacetten aufweisen. Es scheint

dennoch möglich, einige Gemeinsamkeiten abzuleiten. Insbesondere wenn die selben nationalen Standards gegeben sind. Diese wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen werden im nächsten Abschnitt anhand der Gliederung des gemeinsamen Evaluationsrasters der Fallstudien zusammengefasst.

### **3 ACHT EMPFEHLUNGEN FÜR DEN GRENZVERKEHR DER ZUKUNFT**

Die Fallstudien waren darauf angelegt, aus den Erfolgsgeschichten und den Schwierigkeiten der untersuchten Projekte Empfehlungen zu extrahieren, wie grenzüberschreitende Verkehrsprojekte erfolgreich lanciert und umgesetzt werden können. Sie betreffen vor allem drei Bereiche (vgl. Mettan, Erlanger 1999a):

- Wie kann aus der Veränderung des verkehrspolitischen Umfeldes ein Nutzen gezogen werden (Empfehlungen 1 und 2).
- Was tun, wenn grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturen erst neu geschaffen werden müssen (Empfehlungen 3, 4 und 5)
- Die Fälle, in denen eine bestehende Verkehrsinfrastruktur im Grenzgebiet ausgebaut oder optimiert werden soll (Empfehlungen 6, 7 und 8).

#### *1. Die Möglichkeiten der veränderten Spielregeln auf internationaler Ebene vorausschauend nutzen*

Den Regionen haben sich neue Kooperationsmöglichkeiten geöffnet. Die Regionalisierung bringt mit neuen Verantwortlichkeiten der Regionen für Organisation und Steuerung von Verkehrsdienstleistungen die Verpflichtung, diese Möglichkeiten auszuloten und auszunutzen. Beispielsweise durch Bahnangebote, die eine Fahrt zwischen zwei Ländern ohne Wechsel ermöglichen und eine rationellere Verwendung der verfügbaren Mittel ermöglichen.

Diese Tendenz dürfte sich in Zukunft im Zuge der Umsetzung des "Europäischen Raumentwicklungskonzepts" (EUREK), der Entwicklung von Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Anwendung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union noch verstärken.

## *2. Aktives Lobbying für die Integration von Regional- und Fernverkehr*

Die Entwicklung und die Integration des europäischen Verkehrsnetzes geraten zunehmend in Konflikt mit den Anforderungen des lokalen oder regionalen Verkehrs. Besonders die Grenzregionen sind davon betroffen. Sie müssen Strategien entwickeln, die die Möglichkeiten der Fernverkehrsprojekte nutzen. Beispielsweise sollten regionale Projekte bevorzugt werden, die optimal in das Fernnetz integriert werden können.

Unabdingbar ist dabei die Vertretung der betreffenden Region in den internationalen Beratungs- und Verhandlungsgremien im Verkehrswesen. Interesse der Gesamtintegration des regionalen öffentlichen Verkehrs muss dort aktives Lobbying betrieben werden (siehe Alpenkonvention und andere multi- oder bilaterale Beratungsinstanzen, z.B. im Rahmen des Abkommens über den Landverkehr oder des bilateralen Abkommens über den Eisenbahnverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland).

## *3. Konkrete Verkehrsprojekte in ein Gesamtkonzept zur Nachhaltigen Entwicklung des Grenzgebietes einbinden*

Diese Empfehlung hat vor allem im Hinblick auf die Planung einer neuen grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur Gewicht. Das Abklopfen eines Projektes auf seine Wirkungen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimensionen sowie hinsichtlich seiner Wechselwirkung mit anderen Vorhaben trägt dem Gedanken der Einbindung in des Gesamtverkehrssystem in idealer Weise Rechnung.

Ein solches Verfahren bietet auch Gewähr dafür, dass Begleitmassnahmen gebührende Beachtung geschenkt wird, die eine positive Wirkung auf das Verkehrsverhalten der Benutzerinnen und Benutzer erzeugen.

Die gegenwärtigen Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung bieten die beste Gelegenheit zur Förderung der Umsetzung gemeinsamer Verkehrsprojekte. Die Akteure beiderseits der Grenze liesse sich beispielsweise im Rahmen einer Regionalen Agenda 21 stark sensibilisieren.

## *4. Die Kreise der grenzüberschreitenden Kooperation erweitern*

Eine Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen am Entscheidungsprozess ist in Grenzregionen besonders heikel. Als ein erster Ansatz bietet sich an, die Zusammenarbeit in den grenzüberschreitenden Gremien auf eine breitere Basis zu stellen. Diese Maxime lässt sich in flexibler Weise und abgestimmt

auf die aktuellen Bedürfnisse der Region verwirklichen. Zum Beispiel könnten Kooperationsgremien wesentlich mehr als bisher nicht-institutionelle Kreise einbinden, insbesondere aus dem Bereich des Umwelt- und Landschaftsschutz, aber auch aus dem Kreis der Nutzerinnen und Nutzer des Grenzverkehrs. Damit liesse sich das oftmals festgestellte Demokratiedefizit der grenzüberschreitenden Gremien abbauen.

#### *5. Klare Projektvereinbarungen entwickeln und schrittweise vorgehen*

Angesichts der Komplexität der institutionellen Vorgänge und der Machtverteilung in Grenzregionen scheint es notwendig zu sein, die Organisationsphasen eines Projektes besonders sorgfältig zu strukturieren. Dafür kann ein stark formalisiertes und systematisches Vorgehen gewählt werden. Es gilt, klare Vereinbarungen zu treffen, die den Entscheidungsprozess bei grenzüberschreitenden Projekten abgrenzen und eine schrittweise Konsolidierung ermöglichen.

#### *6. Attraktive grenzüberschreitende Verbindungen schaffen*

Verkehrsangebote über die Grenzen können durch verschiedene Massnahmen stark an Anziehungskraft gewinnen: komfortable Ausstattung der Züge und Haltestellen, keine Wartezeit an der Grenze, Stunden- oder besser Halbstundentakt, einheitliche Fahrpläne und Tarife im gesamten Grenzraum, gemeinsames Marketing und Sonderaktionen.

#### *7. Die Kompetenzen und die Aktionsmittel der Gremien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstärken*

Das Karlsruher Übereinkommen von 1997 bietet Gemeinden und Bezirken die Möglichkeit, sich an grenzüberschreitenden Zweckverbänden oder anderen Institutionen zu beteiligen, ohne erst die Zustimmung 'von oben' einholen zu müssen. Gerade dort, wo die Zusammenarbeit eines solchen rechtlichen Rahmens bedarf, sollten diese Spielräume offensiv ausgenutzt werden. Zugleich sind interessierte Kantone, die nicht am Karlsruher Übereinkommen beteiligt sind (z.B. Schaffhausen, Zürich, der Thurgau und St. Gallen), gut beraten, die Möglichkeiten dieses Instrumentes zu beobachten und gegebenenfalls auf die Unterzeichnung eines vergleichbaren Abkommens hinzuwirken.

Parallel sollten die grenzübergreifenden Gremien die Finanzierungsbedingungen von Kooperationsprojekten verbessern. Zum Beispiel könnten die Teilräume einer Grenzregion einen Fonds auflegen, mit dem gemeinsame Entwicklungsvorstellungen verwirklicht würden oder der die regionale Kofinanzierung von EU-Mitteln aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG gewährleisten würde.

#### *8. Grundlagen für gemeinsame Trägerschaften schaffen*

Eine gemeinsame Trägerschaft oder eine gemeinsame Verwaltung einer grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur benötigt die Schaffung rechtlicher und institutioneller Instrumente. Eine Art 'Rechtsobservatorium' oder eine spezialisierte Informationsstelle sollte die Entwicklung des institutionellen Rahmens verfolgen und die betreffenden Akteure über die Realisierung von grenzüberschreitenden Projekten unterrichten.

## **4 LITERATURVERZEICHNIS**

Europäische Union (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU.

Mettan N., Erlanger J. (1999a): Politique des transports et régions frontalières. Rapport D7 du PNR41. Bern: EDMZ (Bestellnummer 801.649.f).

Mettan N., Erlanger J. (1999b): Etude de cas du Chablais. La ligne Sud-lémanique ou ligne du Tonkin. Dossier du PNR 41 Vol. M15. Bern: EDMZ (Bestellnummer 801.648.f).

Pini G., Widmer G. (1999): Les transports transfrontaliers dans la région de Genève. Dossier du PNR 41 Vol. M 14. Bern: EDMZ (Bestellnummer 801.647.f).

Schnell K.-D. (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im öffentlichen Personennahverkehr in der Bodenseeregion. Eine politikwissenschaftliche Prozeßanalyse. EURES-discussion paper 36, Freiburg: EURES.

Schnell K.-D., Thierstein A. (1999): Grenzüberschreitender Verkehr in der Region Konstanz-Kreuzlingen. Materialienband M12 des NFP41. Bern: EDMZ (Bestellnummer 801.645.f).

Würmli P., Plattner R. (1999): Grenzüberschreitender Verkehr in der Region Oberrhein. Materialienband M11 des NFP41. Bern: EDMZ (Bestellnummer 801.644.f).