

Themendossier 8: Zielkonflikte in der Mobilität

Das Bevölkerungswachstum, die Verkehrszunahme und die gestiegenen Anforderungen an die Lebensqualität zwingen uns, die Mobilität sorgfältig zu gestalten. Menschen wollen in ihrer persönlichen Mobilität jedoch möglichst wenig eingeschränkt sein. Zudem wollen sie von einem Verkehrsprojekt oder einem Mobilitätsangebot finanziell oder in ihrer Lebensqualität nicht negativ betroffen sein. Werden Massnahmen ergriffen, um vorgegebene Mobilitätsziele zu erreichen, entstehen oftmals Interessenskonflikte, da sich die vielfältigen Bedürfnisse nicht gleichzeitig unter den gegebenen Rahmenbedingungen umsetzen lassen.

1. Städte gewinnen an Bedeutung – und stehen vor Herausforderungen

Immer mehr Menschen bevorzugen die Stadt als Wohnort. Während vor 50 Jahren etwa die Hälfte der Schweizerinnen und Schweizer in Städten und deren Agglomerationen wohnten, sind es heute bereits drei Viertel¹ – und der Sog in die Stadt hält weiterhin an. Ein Grossteil der Menschen bewegt sich also im städtischen Raum, lebt und arbeitet dort. Damit steigen auch die Ansprüche der Bewohnerinnen und Bewohner an die Lebensqualität, die dieser Lebensraum bieten soll.

Die Vielfalt und Dichte von Städten hat einen mehrfachen Nutzen für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Arbeit, Ausbildung, kulturelle Angebote und Einkaufsgelegenheiten sind in der Nähe und jederzeit verfügbar. Mehr Menschen auf begrenztem städtischem Raum bedeutet jedoch auch mehr motorisierter Verkehr mit seinen negativen Auswirkungen wie Lärm und Luftbelastung. Zudem braucht der Verkehr Platz: Eine Person in der Schweiz braucht heute im Durchschnitt mehr Verkehrsfläche (Strassen, Schienen etc.) als Wohnfläche.

Die Städte sind nicht nur mit wachsendem Personenverkehr, sondern auch mit dem wachsenden Bedürfnis nach einer flexiblen und raschen Belieferung mit Waren jeglicher Art konfrontiert. Fahrten und Transporte nehmen in Städten und Agglomerationen stark zu.²

Die Stadtbewohnerinnen und -bewohner wollen jedoch nicht nur ihre Mobilitäts- und Transportbedürfnisse befriedigen, sondern haben auch einen hohen Anspruch an die Lebensqualität des Stadtraums. Grünflächen, Raum zum Spielen, Fussgängerzonen, attraktive Innenstädte zum Flanieren, sichere Schulwege und Wohnquartiere mit geringer Lärmbelastung und guter Luftqualität sind Bedürfnisse, welche eine moderne Stadt heute erfüllen muss.

Die wachsenden Mobilitäts- und Transportbedürfnisse im städtischen Raum stehen also oftmals dem wachsenden Bedürfnis nach hoher Lebensqualität gegenüber. Bei der Gestaltung von lebenswerten Städten und der Entwicklung von funktionalen Lösungen kommt man um eine Priorisierung der Anforderungen nicht herum.

In den letzten Jahren haben Städte und Kantone ihre Bestrebungen intensiviert, die Mobilität der Zukunft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Ansprüche an die Lebensqualität einer Stadt zu gestalten. Im Zentrum stehen dabei mehrere Leitlinien:

- Der knappe Platz ist effizienter zu nutzen. Durch eine Verdichtung von Wohnsiedlungen sollen die täglichen Wege kürzer werden. Bestehende Strassen sollen besser genutzt und nicht ausgebaut werden.
- Umweltfreundlichere Gestaltung des Verkehrs: Rahmenbedingungen für den Velo- und Fussverkehr werden verbessert, die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr wird optimiert.

¹ Raum mit städtischem Charakter 2012, Erläuterungsbericht. Bundesamt für Statistik (BFS), 2014

² Güterverkehrsplanung in städtischen Gebieten. Planungshandbuch. Fachpublikation Nationales Forschungsprogramm 54. 2011, www.svi.ch



- Die Lebensqualität soll mit einem attraktiven Wohnumfeld und Erholungsflächen verbessert oder zumindest trotz Bevölkerungszunahme aufrechterhalten werden.

Städte oder Kantone beziehen sich in ihren Mobilitätsstrategien auf die Grundzüge einer nachhaltigen Entwicklung.

Was bedeutet «Nachhaltige Entwicklung»?

Der Begriff «Nachhaltige Entwicklung» wurde im sogenannten Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung an die UNO 1987 wie folgt beschrieben:³ «Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.» In der «Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung» von 1992 hat die UNO die drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft zu Grundpfeilern einer nachhaltigen Entwicklung erklärt. Es gilt, diese drei Dimensionen gleichwertig zu berücksichtigen.

Für die Mobilität in Städten bedeutet dies, dass jede Massnahme eine wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Auswirkung haben kann, welche beachtet werden muss. Damit werden auch bestehende, teils verborgene Spannungsfelder und Zielkonflikte sichtbar. Die folgende Abbildung stellt die drei Nachhaltigkeitsdimensionen und wichtigsten Spannungsfelder im Zusammenhang mit Mobilität und Siedlung dar (Abbildung 1).



Abbildung 1: Nachhaltigkeitsdimensionen und Kriterien in Bezug auf die Mobilität. Eigene Grafik. Quelle: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Ein Wegweiser. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2012.

³ Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Ein Wegweiser. Bundesamt für Raumentwicklung ARE. 2012, www.are.admin.ch



Die wichtigsten Kriterien in Bezug auf die Nachhaltigkeit im Bereich der Mobilität sind:

Gesellschaft

- Gute Erschliessung mit einem dichten Netz des öffentlichen Verkehrs
- Hohe Aufenthaltsqualität und Attraktivität von Innenstädten, Quartieren, Ortskernen etc.
- Hohe Verkehrssicherheit und Schulwegsicherheit
- Selbständige Mobilität für mobilitätseingeschränkte Personen

Umwelt

- Möglichst geringer Flächenverbrauch für Verkehrsinfrastruktur
- Geringe Beeinträchtigung der Landschaften und Lebensräume durch Infrastrukturprojekte
- Niedrige Luftbelastung durch den motorisierten Verkehr
- Möglichst niedrige Lärmbelastung an Verkehrsachsen und Bevölkerung schützen
- Energieverbrauch reduzieren und auf erneuerbare Energiequellen setzen

Wirtschaft

- Zuverlässigkeit des Verkehrssystems und die Erreichbarkeit sicherstellen
- Standortattraktivität durch gute Erschliessung erhalten
- Finanzierung der Infrastruktur (Bau und Unterhalt) sicherstellen

Personen oder Gruppen, welche von einer konkreten Massnahme oder einem Projekt betroffen sind oder sich betroffen fühlen, nennt man «Anspruchsgruppen». Darunter fallen eine Vielzahl möglicher Gruppen wie Privatpersonen (z.B. Anwohnende, Eltern etc.), das Gewerbe (z.B. Detailhandelsgeschäft in der Innenstadt), die öffentliche Hand (z.B. Stadtverwaltung), Verkehrsteilnehmende (z.B. Velofahrende) oder Interessensorganisationen (z.B. Quartierverein). Oftmals besteht zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen Uneinigkeit (Zielkonflikt).

Beispiele für Zielkonflikte im Bereich der städtischen Mobilität

Im Folgenden sind Beispiele von Zielkonflikten in teils vereinfachter Form aufgeführt:

- Temporeduktionen (z. B. Tempo30-Zonen):
Sie dienen der Verkehrssicherheit und helfen Lärm- und Luftschadstoffemissionen zu verringern. Aber ÖV- und Autofahrende wollen jedoch möglichst rasch unterwegs sein.
- Lärmschutzvorrichtungen/Lärmschutzwände:
Sie helfen die Lärmbelastung der betroffenen Anwohnenden zu verringern. Aus Sicht des Orts- und Landschaftsschutzes können sie aber als Beeinträchtigung gesehen werden.
- Höhere Preise im ÖV:
Sie helfen ein besseres Angebot zu finanzieren. Aber sie führen dazu, dass Personen mit tieferem Einkommen vergleichsweise stärker betroffen sind.
- Einkaufszentren ausserhalb der Städte:
Einkaufszentren sind oft auf grosse Flächen ausserhalb der Stadt und eine gute Erschliessung für Anlieferungen per Lastwagen angewiesen. Die Stadtbevölkerung hat aber ein Bedürfnis nach kurzen Wegen und weniger Luftbelastung durch den motorisierten Verkehr.



- Verdichtung des Siedlungsgebiets:
Eine Verdichtung des Siedlungsgebiets (verdichtetes Bauen) kann zu kürzeren Wegen führen, da Arbeit und Einkauf in der Nähe liegen. Grünflächen und Freiräume können dadurch aber beeinträchtigt werden.
- Bevorzugung öV:
Eine Bevorzugung des ÖV durch eigene ÖV-Spuren oder bei Signalanlagen macht die ÖV-Nutzung in der Stadt attraktiver. Allerdings kann dies zu geringeren Kapazitäten und höheren Wartezeiten für den motorisierten Individualverkehr führen.

Die Beispiele zeigen: Um Massnahmen erfolgreich umsetzen zu können, gilt es Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und transparent zu machen. Am besten lässt sich dies tun, indem die unterschiedlichen Anspruchsgruppen (z.B. betroffene Quartierbewohner, Gewerbe, Interessensgruppen) in die Planung von Massnahmen miteinbezogen werden.

2. Mobilitätsstrategie und Zielkonflikte am Beispiel der Stadt Zürich mit «Stadtverkehr 2025»

Die Stadt Zürich steht wie die meisten Städte vor einer grossen Herausforderung: den wachsenden Stadtverkehr so zu gestalten, dass die hohen Ansprüche der Bevölkerung an die Lebensqualität in der Stadt berücksichtigt werden. Dafür hat die Stadt 2012 das Programm «Stadtverkehr 2025»⁴:

- Vision: «Eine stadtverträgliche Mobilität»
- 6 Ziele (mit festgelegten Messgrössen zur Überprüfung der Zielerreichung):
 - Anteil des öffentlichen Verkehrs (ÖV), des Fuss- und Veloverkehrs am Modalsplit erhöhen
 - Angebot und Attraktivität des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs verbessern
 - Kapazität für den motorisierten Individualverkehr (MIV) nicht erhöhen
 - 2000-Watt-Gesellschaft⁵ im Bereich Mobilität umsetzen (Themendossier 3: «Umweltwirkung des Verkehrs»)
 - Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs schützen
 - Qualität des öffentlichen Raums steigern
- Strategische Planung in den einzelnen Themenbereichen
- Aktionsplan mit konkreten Massnahmen zur Erreichung der Ziele

Neben Städten haben auch diverse Kantone vergleichbare Mobilitätsstrategien, Visionen, Ziele und entsprechende Massnahmen erarbeitet.

3. Mobilität im ländlichen Raum: Strategien und Zielkonflikte

Im Vergleich zum städtischen Gebiet oder der Agglomeration ist der ländliche Raum wesentlich weniger dicht besiedelt. Die Arbeitsplätze und Dienstleistungsangebote liegen weiter voneinander entfernt und sind oft schlechter erreichbar. Dies hat einen Einfluss auf das Mobilitätsverhalten: Bewohnerinnen und Bewohner des ländlichen Raums sind pro Tag grössere Distanzen unterwegs als jene in städtischen Räumen. Ein Grossteil

⁴ Stadtverkehr 2025. Bericht 2016. Stadt Zürich, 2014. <https://www.stadt-zuerich.ch>

⁵ Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft ist eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen und deren global-gerechte Verteilung. Bis ins Jahr 2100 soll der Energiebedarf jeder in der Schweiz lebenden Person auf 2'000 Watt gesenkt werden (2016 betrug dieser 4'900 Watt – www.2000watt.ch). Das ist das erklärte Ziel von Bund und Kantonen. Als erste Gemeinde hat die Stadt Zürich die 2000-Watt-Gesellschaft verbindlich in ihrer Gemeindeordnung festgeschrieben. Das Ziel ist, bis 2050 einen Primärenergieverbrauch pro Person von 2000 Watt zu erreichen und die Treibhausgasemissionen bis 2050 auf eine Tonne pro Person zu reduzieren.



der Distanzen wird in ländlichen Regionen per Auto zurückgelegt; im städtischen Raum ist dies weniger ausgeprägt.⁶

Der ländliche Raum bietet im Vergleich zur Stadt mehr Erholungsraum, die Stadt mehr Arbeits- und Dienstleistungsraum mit kürzeren Wegen. Allerdings lässt sich daraus nicht ableiten, dass Freizeitwege von Personen im ländlichen Raum weniger weit sind. Im Gegenteil wurde festgestellt, dass z.B. Jugendliche von ausserhalb der Stadt Zürich um rund 20% weitere Distanzen zurücklegen, insbesondere für den Ausgang in der Stadt am Wochenende.⁷

Die Strategien bei der Gestaltung der Mobilität unterscheiden sich im ländlichen Raum demnach vom städtischen Raum. Damit sind auch die Zielkonflikte und Lösungsansätze, die sich daraus ergeben, verschieden. Dies wirkt sich beispielsweise wie folgt aus:

- Die ÖV-Erschliessung von abgelegenen Siedlungen entspricht einem wichtigen Bedürfnis von betroffenen Gemeinden, ist für die öffentliche Hand und Transportunternehmen jedoch mit hohen Kosten verbunden. Mögliche Massnahmen sind Rufbusse, welche die ÖV-Linien ersetzen oder ergänzen und nur fahren, wenn ein Bedarf angemeldet wird.
- Für längere Distanzen ist das Auto aufgrund des Zeitaufwands und der mangelnden ÖV-Erschliessung oft das praktischste Verkehrsmittel, ist jedoch teuer und belastet die Umwelt. Ein Ansatz ist z.B. «Carpooling»: Personen, die per Auto einen ähnlichen Weg zurücklegen, fahren gemeinsam und sparen Autokilometer.
- Kombinierte Mobilität und Freizeitverkehr: Menschen wollen die Ausflugsziele einfach erreichen können und dabei nicht auf das eigene Auto angewiesen sein. An immer mehr Bahnhöfen stehen heute Mobility-Autos zur Verfügung, welche gemietet werden können.

Weiterführende Links

«Stadtverkehr 2025» Stadt Zürich

www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/stadtverkehr2025.html

Alles zum «Stadtverkehr 2025» der Stadt Zürich: Infos zur Strategie, News, Berichte und Studien, Infos zu neuen Mobilitätsangeboten und umgesetzten Massnahmen.

Charta für eine nachhaltige städtische Mobilität der Städtekonferenz Mobilität

www.skm-cvm.ch/de/Info/Charta/Charta_fur_eine_nachhaltige_stadtische_Mobilitat

Die Charta umreisst die verkehrspolitischen Zielsetzungen 54 Schweizer Städte und bildet die Grundlage für deren Aktivitäten im Bereich Mobilität.

mobXpert.ch, Februar 2018

⁶ Mobilität im ländlichen Raum. Kennzahlen zum Verkehrsverhalten im ländlichen Raum. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2008. <http://www.aren.admin.ch>

⁷ Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015. Bundesamt für Statistik (BFS), 2017

