Die Stadt im Jahr 2020: Mobilität ohne Ende?

Renate Amstutz, Direktorin des Schweizerischen Städteverbandes, Bern

Seit der Jahrtausendwende gibt es wieder einen Trend hin zur Stadt. Die Bevölkerung der 25 grössten Städte der Schweiz wächst, die Zentren sind als Lebensorte attraktiv.

Das Bevölkerungswachstum der Schweiz konzentriert sich auf die Städte und Agglomerationen. Bereits leben dort drei Viertel der Bevölkerung. Gemessen an der Siedlungsdichte ist die Schweiz eines der urbansten Länder Europas. Die Wirtschaftstätigkeit spielt sich zur Hauptsache in Städten und Agglomerationen ab, ebenso ein hoher Anteil des kulturellen und politischen Lebens. Die Schweiz ist so gesehen ein Stadtland. Diese Tatsache birgt grosse Herausforderungen. Viele davon haben mit Mobilität zu tun. Vor allem mit dem Mobilitätswachstum.

Die Zeit, während derer wir in der Schweiz täglich unterwegs sind, hat zwischen 1984 und 2005 um 41% zugenommen. Das ist im Kern darauf zurückzuführen, dass die täglich zurückgelegten Distanzen markant länger geworden sind. Zwischen 1980 und 2008 stieg die Verkehrsleistung im privaten Strassenverkehr um rund 32%, im öffentlichen Verkehr auf Schiene und Strasse um 61%. Damit wurden 2007 im privaten Strassenverkehr 88,5 Milliarden Personenkilometer zurückgelegt, 22,6 Milliarden Personenkilometer wurden über den öffentlichen Verkehr abgewickelt. Ein Grossteil des Wachstums hat sich in den Agglomerationen vollzogen. Das Verkehrswachstum auf der Strasse geht beispielsweise zu weiten Teilen aufs Konto von Autobahnen, die Agglomerationsgebiete erschliessen. Autobahnen übernehmen dort einen grossen Teil des Ziel-Quell-Verkehrs – obwohl sie als überregionale Verbindungsachsen gebaut wurden. Auf dem Berner Felsenauviadukt beträgt der Anteil des Transitverkehrs bloss 20%.

Entwicklung der Wegzeit im Inland: Immer länger unterwegs

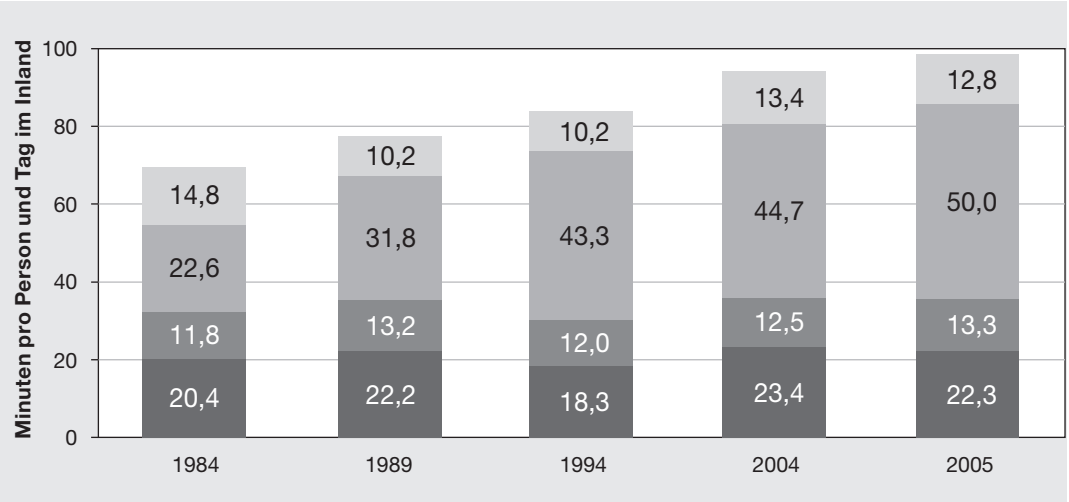
	Wegzeit	Index
1984	69,6 Min.	100,0
1989	77,4 Min.	111,2
1994	83,8 Min.	120,4
2000	94,0 Min.	135,1
2005	98,4 Min.	141,3

Die Wegzeit hat seit 1984 um 41% zugenommen – von rund 70 auf 98 Minuten. Die Hypothese, wonach stets gleich viel Zeit im Verkehr verbracht wird und lediglich die Distanzen zunähmen, stimmt somit für die Schweiz nicht. Die Verkehrsmittel sind nicht etwa langsamer geworden, doch der Anteil langsamerer Verkehrsmittel (zu Fuss, Velo) hat zugenommen.

Mobilitätswachstum: Städte im Brennpunkt

Ein Ende des Verkehrswachstums ist mittelfristig nicht zu erwarten. Der Bund rechnet in seinem Infrastrukturbericht mit einer weiteren deutlichen Zunahme: Das Basisszenario geht für den Zeitraum zwischen 2000 und 2030 von einer Zunahme von 20% auf der Strasse und 45% auf der Schiene aus. Die Basisszenarien wurden bisher immer übertroffen. Schweizerinnen und Schweizer leben zunehmend raumgreifendere Lebensentwürfe. Die Orte, an welchen sie arbeiten,

Wegzeit nach Zweck (Bevölkerung ab 10 Jahren)



Quelle: BFS, ARE

wohnen und ihre Freizeit verbringen, rücken auseinander. Viele Ziele, die angesteuert werden, liegen in städtischem Gebiet, vor allem wenn es um Arbeit und Freizeit geht. Denn Arbeitsplätze konzentrieren sich in einer weitgehend tertiarisierten Wirtschaft in hohem Mass in den Städten. Das gilt auch für Kultur- und Freizeitinstitutionen. Eine Folge davon: die 24h-Städte, respektive zumindest die 24h-Bahnhöfe.

Ein funktionierendes urbanes Verkehrssystem muss folglich sehr verschiedenen Bedürfnissen gerecht werden. Es soll den Arbeits- und Freizeitpendlern von aussen möglichst schnellen und reibungslosen Zugang gewährleisten. Und es soll den Stadtbewohnern einerseits ebenfalls ein leichtes Fortkommen und andererseits eine gute Lebensqualität bieten. Das geht nicht ohne Kompromisse. Denn eine gute Erreichbarkeit ist für Städte zwar eminent wichtig. Der Zugang zu den Schweizer Zentren muss einfach sein, nur so können sie ihre Funktion als Wirtschaftslokomotiven wahrnehmen. Aber offen und erreichbar bleiben die Zentren nur, wenn sie verkehrstechnisch nicht komplett überlastet sind. Städtische Verkehrspolitik gleicht damit der Suche nach einem prekären Gleichgewicht. Es geht darum, Wege zu finden, wie sich die Förderung von Erreichbarkeit und die Verhinderung der Überlastung konstruktiv verbinden lassen.

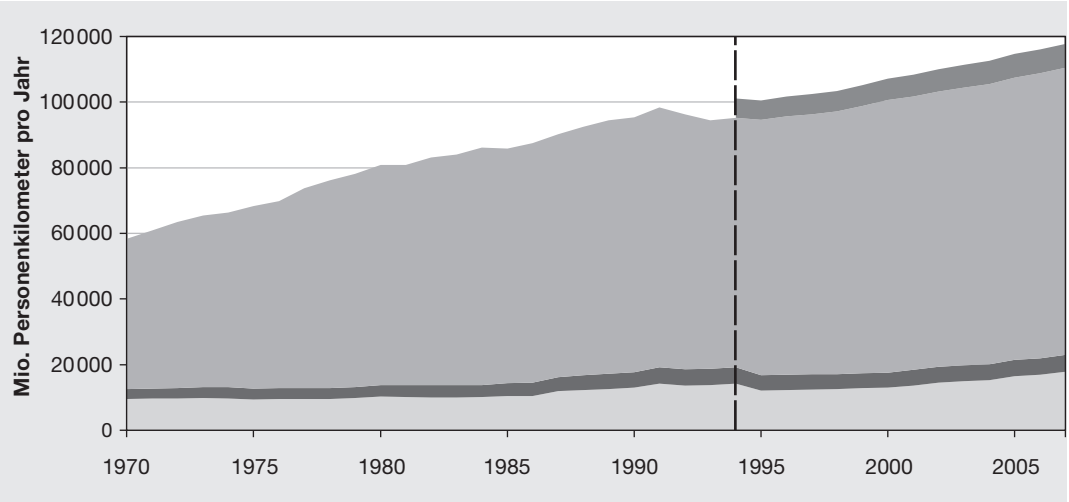
Schlüssel für verträgliche Mobilität

Bei der verträglichen Gestaltung von Mobilität gibt es verschiedene Schlüsselbereiche. Lassen Sie mich einige Schlaglichter platzieren.

Finanzierung

Einer der heikelsten Punkte ist die Frage nach der Finanzierung von neuen Infrastrukturen und der Bereitstellung ausreichender Mittel für den Unterhalt der bestehenden Anlagen. Fest steht, dass neue Infrastrukturen in vielen Zentren und vor allem in den Agglomerationen zwingend sind. Darüber hinaus besteht vielerorts beim Unterhalt Nachholbedarf. Die Krux ist: Verkehrsprojekte im urbanen Raum sind nicht nur besonders wirksam, sondern auch mit besonders grossen Investitionen verbunden. Deshalb konnten sie bisher sehr oft nicht finanziert werden. Der Infrastrukturfonds hat hier eine gewisse Abhilfe geschaffen. Eine beträchtliche Zahl wichtiger Verkehrsprojekte

Verkehrsleistung im Personenverkehr



Langsamverkehr

Privater motorisierter Strassenverkehr

Öffentlicher Strassenverkehr

Bahnen (Eisen- und Seilbahnen)

Langsamverkehr seit 1994 ausgewiesen

Quelle: BFS

konnte durch die Mitfinanzierung des Bundes bereits angeschoben werden. Doch die im Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr vorgesehenen 6 Milliarden reichen bei weitem nicht zur Realisierung aller notwendigen Projekte, der Nachholbedarf ist enorm. In den Augen des Städteverbandes ist es zwingend, dass die vorbildliche Fondslösung auch nach Ausschöpfen der gegenwärtig eingestellten Kredite im erforderlichen Ausmass weitergeführt und definitiv institutionalisiert wird. Und dass zwischenzeitlich wichtige Bauvorhaben nicht durch die verzögerte Auszahlung von Bundesmitteln hinausgeschoben werden müssen.

Mit Blick auf die gegenwärtige Finanzpolitik des Bundes scheint jedoch die ausreichende Finanzierung des Agglomerationsverkehrs (und des Verkehrs generell) in Frage gestellt. Finanzpolitik darf aber Verkehrspolitik nicht verdrängen. Es ist völlig uneinsichtig, weshalb die Aufgabenüberprüfung des Bundes gerade beim für Wirtschaft und Gesellschaft so zentralen Verkehr derart massive Einschnitte vorsieht. 2 Prozent nominales Budgetwachstum sollen noch möglich sein – dies entspricht nicht einmal mehr dem Wachstum, das unsere Verkehrsinfrastrukturen schon heute jährlich zusätzlich bewältigen müssen. Und es berücksichtigt in keiner Weise das wachsende Verkehrsnetz, den hohen und mit der Netzgrösse wachsenden Unterhaltsbedarf und damit auch Sicherheitsaspekte. In Anbetracht der zu bewältigenden Herausforderungen, gerade im Agglomerationsverkehr, wäre das fatal. Der Städteverband fordert stattdessen 4 Prozent nominales Budgetwachstum im Verkehrsbereich. Ansonsten sieht es auf dem Weg zu einer verträglichen Mobilität im Jahr 2020 schlecht aus.

Für den wachsenden Bedarf müssen neue Finanzierungsmechanismen in Betracht gezogen werden. Nicht zuletzt werden die Mineralölsteuereinnahmen zurückgehen, wenn sich der Verkehr langfristig vom Verbrennungsmotor emanzipiert. Das ist einerseits eine Chance. Es bietet sich die Gelegenheit, finanzielle Anreize in Richtung eines wirtschaftlich, sozial und ökologisch verträglichen Verkehrs zu setzen. Andererseits besteht aber die Gefahr, dass die Finanzierungsmechanismen noch intransparenter werden. Heute ist zum Beispiel die einfache

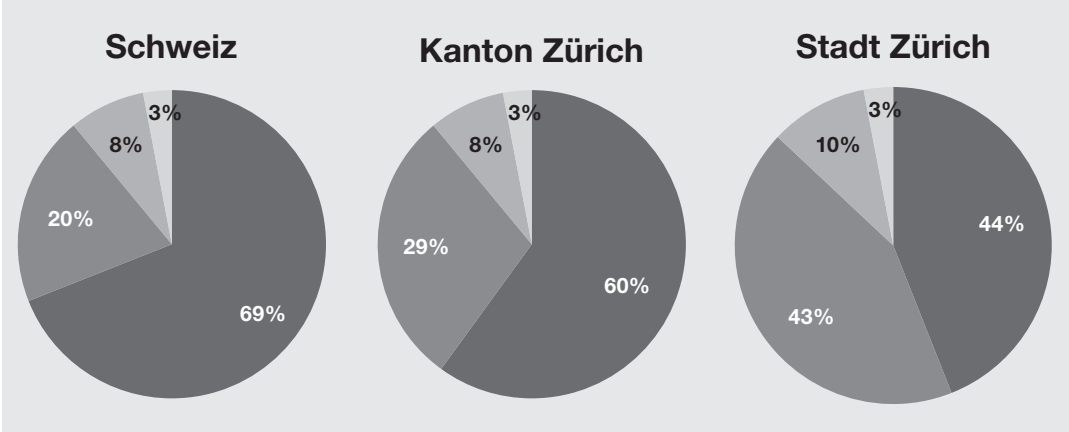
Preisgestaltung im öffentlichen Verkehr eine der ganz grossen Stärken des Schweizer Systems. Dies darf beim Bemühen um die verstärkte Beteiligung der Nutzer keinesfalls aufs Spiel gesetzt werden.

Verkehrsplanung und -management
Städte zeichnen sich seit jeher durch ihre Vielfalt aus. Das gilt auch bei der Mobilität. In urbanen Verkehrssystemen werden auch in Zukunft verschiedene Formen von Mobilität koexistieren. Trotzdem ist städtische Verkehrspolitik auch Verlagerungspolitik. Das zentrale Argument: der öffentliche Verkehr braucht massiv weniger Raum als der motorisierte Individualverkehr. Und Raum ist exakt das, was in den Innenstädten knapp ist. Die Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs haben eine deutlich höhere Transportkapazität als jene im Individualverkehr. Und sie stehen seltener ungebraucht herum. Die Schweizer Städte sind dabei nicht schlecht unterwegs, das zeigt die Entwicklung des städtischen Modal Splits in den letzten Jahren. In den Agglomerationen ist das Bild jedoch ein anderes.

Um eine weitere Verlagerung zu erreichen, braucht es einerseits einen attraktiven öffentlichen Verkehr, und andererseits steuernde Eingriffe beim motorisierten Individualverkehr. Der öffentliche Verkehr muss einfach nutzbar sein und eine hohe Qualität haben. Dies bedeutet: rasche Verbindungen, dichte und merkbare Fahrpläne, einfaches Ticketing, möglichst wenig Umsteigen, und wenn Umsteigen nötig ist kurze Umsteigewege mit klarer Signalisation und kurzen Wartezeiten. Der öffentliche Verkehr auf Schiene und Strasse soll sich ergänzen. Und das öffentliche Verkehrsnetz muss auf eine verträgliche Art und Weise mit individueller Mobilität verknüpft werden. Dazu sind zum Beispiel gute Park+Ride- sowie Bike+Ride-Lösungen nötig.

Ein Schwerpunkt städtischer Verkehrsplanung ist mit Vorteil auch die Förderung des Langsamverkehrs. Dazu sind sichere und durchgehende Fussgängerverbindungen nötig, und es braucht ein möglichst lückenloses, sicheres Radwegsystem mit ausreichen Abstellmöglichkeiten. Dies ist in der Innenstadt nicht immer einfach zu lösen. Bis 2020 sind jedoch weitere Fortschritte zu erwarten. Bis dahin wird sich zudem hoffentlich die Bike-Sharing-Idee weiter durchgesetzt haben. Wenn dabei der Zugang einfach, günstig und in den Schweizer Städten einheitlich gelöst ist, ist das ein weiterer Mosaikstein

Anteile der Verkehrsmittel an den zurückgelegten Tagesdistanzen



MIV

öV

zu Fuss/Velo

andere Verkehrsmittel

Schweizerischer Städteverband

einer zukunftsträchtigen urbanen Verkehrspolitik. Auch wenn davon nicht die ganz grossen Entlastungswirkungen zu erwarten sind.

Zu den Steuerungsmassnahmen: Es wird schwierig, Verkehr zu verlagern, wenn alle Orte in der Innenstadt jederzeit bequem mit dem Auto zu erreichen sind. Statt durch häufige Überlastung der Strassen Pendler und Anwohner zu verärgern, wird sich bis 2020 hoffentlich die Idee der Verlagerung des Autoverkehrs auf ein Basisnetz weiter durchsetzen. Dazu sind auch teilweise unpopuläre Massnahmen zur Verkehrsdosierung, konsequente öV-Bevorzugung, die Steuerung über das Parkplatzangebot, dessen konsequente Bewirtschaftung sowie die Verkehrsberuhigung in den Quartieren wichtig.

Kooperationen
Das Leben in Agglomerationen hält sich nicht an Gemeinde-, Kantons- oder Landesgrenzen. Siedlungs- und Mobilitätswachstum lassen funktionale Räume entstehen, die sich deutlich von der institutionellen Kleinräumigkeit der Schweizer Politlandschaft abheben. Diese Kleinräumigkeit erschwert die Konzeption einer tragfähigen Verkehrspolitik. Nicht ohne Grund sind die Mobilität und Raumordnung in Metropolitan- oder Regionalkonferenzen Hauptthemen.

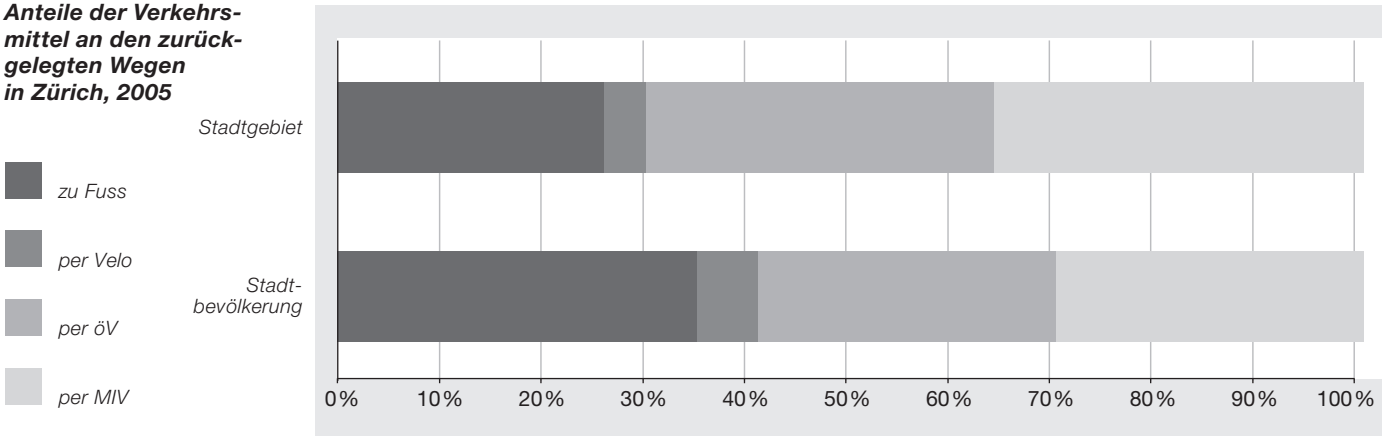
Für eine stringente Planung braucht es eine grossräumige Perspektive. Beispiele aus Genf, Basel oder dem Bodenseeraum zeigen, dass dabei auch über Landesgrenzen hinaus gedacht und geplant werden kann und muss. Die Agglomerationspolitik des Bundes setzt dabei wichtige Anreize; denn die Agglomerationsprogramme – Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes an Verkehrsprojekten in Agglomerationen – müssen für grossräumige Perimeter und mit einer breit abgestützten Trägerschaft erstellt werden.

Auf einer anderen Ebene bewegt sich die Zusammenarbeit von Schweizer Städten in der letzten November gegründeten «Städtekonferenz Mobilität». Diese bildet die institutionelle Plattform für die Umsetzung der Ziele der «Charta für eine nachhaltige städtische Mobilität». Darin haben sich die beteiligten Städte aller Grössen auf eine Reihe von Zielen und Entwicklungsabsichten im Sinn einer nachhaltigen urbanen Verkehrspolitik geeinigt.

Raumplanung
Bereits seit 1996 gibt es im Mitteland keinen Quadratkilometer mehr, auf dem es in der Nacht komplett finster wird. Wenn das Mittelland integral überbaut wird und alle Bewohner zur gleichen Zeit und mit dem Privatfahrzeug zur Arbeit in die Zentren drängen, dann verringert sich die Erreichbarkeit der Städte deutlich, mit den angesprochenen Folgen für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft. Zugleich sinkt die Lebensqualität in den Zentren.

Um das zu verhindern, braucht es auch in der Raumordnungspolitik das Denken in den angesprochenen grossräumigen Perimetern. Es darf nicht sein, dass städtische Probleme nach aussen verlagert werden und dass beispielsweise Einkaufszentren auf der grünen Wiese entstehen. Dieses Wachstum in die Fläche erzeugt hohe Erschliessungskosten und grosse, disperse Verkehrsströme. Vor allem solche, welche mit öffentlichem Verkehr kaum aufzufangen sind. Das heisst letztlich, dass einzelne Gemeinden ihre Siedlungsentwicklung auch mit Blick auf eine sinnvolle regionale Entwicklung gestalten sollten. Und es heisst weiter, dass überdimensionierte Bauzonen am falschen Ort ausgezont wer-

Anteile der Verkehrsmittel an den zurückgelegten Wegen in Zürich, 2005



Quelle: Schweizerischer Städteverband

den müssen. Das Raumkonzept Schweiz, gemeinsam erarbeitet von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, geht im Sinn einer grossräumigen Optik in die richtige Richtung und trägt zugleich der Vielfalt unseres Landes mit Respekt gegenüber allen Raumtypen und ihren Entwicklungspotenzialen Rechnung.

Ein zentraler Schlüssel für eine verträgliche Mobilität im Jahr 2020 ist in diesem Zusammenhang eine griffige Koordination von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Die Siedlungsentwicklung soll dort Schwerpunkte setzen, wo die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr bereits besteht oder mit vertretbarem Aufwand sichergestellt werden kann. Siedlungswachstum muss zwingend mit funktionierenden Verkehrskonzepten verknüpft werden.

Eng damit zusammen hängt die Zielsetzung einer Siedlungsentwicklung nach innen: Verdichtung statt Zersiedelung. In den Städten erscheint dies angesichts der knappen Raumverhältnisse nicht immer einfach, doch belegen Studien und realisierte Projekte, dass es möglich ist. Verdichtung bringt Effizienz bei der Abwicklung von Mobilität. Der Betrieb leistungsfähiger öV-Infrastrukturen ist aufgrund des erweiterten Kreises der Nutzer, die unmittelbaren Zugang zum Angebot haben, leichter finanzierbar. Durch die kurzen Wege zu Haltestellen wird auch die Benützung des Angebots attraktiver. Der Zusammenhang ist deutlich: je höher die Siedlungsdichte, desto weniger PW pro Einwohner.

Die Agglomerationspolitik des Bundes erkennt diese Zusammenhänge. Folgerichtig fördern die Agglomerationsprogramme die koordinierte Planung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in grossräumigen Perimetern. Daraus ergeben sich wichtige Impulse für die Raumordnungspolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die Städte wollen diese Impulse nicht missen. Deshalb fordern sie die Umsetzung der gesetzlichen Verankerung der Agglomerationspolitik und der Agglomerationsprogramme des Bundes, so wie es das Parlament beschlossen hat.

Lebensqualität

Wer Mobilität dämpfen und verträglich gestalten will, muss der Quartiergestaltung und der Agglomerationsentwicklung grosse Aufmerksamkeit schenken. Statt Wohnen, Arbeit und Freizeit räumlich immer strikter zu trennen, sollen die verschiedenen Nutz-

ungen in ansprechend gestalteten Subzentren wieder zusammenrücken. So entstehen kurze Wege. Dafür muss in den Agglomerationen und in der Quartiergestaltung allgemein eine neue urbane Qualität Einzug halten, so dass Menschen sich in ihrer nahen Umgebung wohlfühlen und nicht in jedem freien Moment daraus flüchten wollen – und dabei neuen Verkehr erzeugen. Das bedingt eine städtebauliche Aufwertung, mit dichtem, attraktivem Wohnen in belebten Quartieren, mit grosszügigen Freiräumen, mit Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten in der Nähe.

Ausblick

Verkehrspolitik hat immer Langfristcharakter. Die Schweizer Städte haben das erkannt und arbeiten intensiv an der Planung der Verkehrszukunft. Den einen Schlüssel für die verträgliche Gestaltung gibt es nicht. Es braucht einen ziemlich schweren Schlüsselbund. Im Kern lässt sich festhalten: Es wird nur dann eine annähernd verträgliche Mobilität geben, wenn wir mit einer griffigen Raumordnungspolitik Siedlungs- und Verkehrsentwicklung koordiniert steuern, wenn wir eine tragfähige Finanzierung für Ausbau und Unterhalt der nötigen Verkehrsinfrastrukturen finden, wenn wir eine vorausschauende, ganzheitlich lenkende Verkehrspolitik durchsetzen und wenn wir auf eine qualitätsvolle städtebauliche Planung achten. Das bedingt nicht zuletzt eine konsequente, intensive Zusammenarbeit in funktionalen Räumen und dies zwingend über alle drei Staatsebenen hinweg. Bis 2020 wird sich der Problemdruck im Stadt- und Agglomerationsverkehr mit dem weiteren Verkehrswachstum verschärfen. Dies wird die Umsetzung der nötigen Massnahmen beschleunigen. So wird wohl noch nicht gerade eine Trendwende herbeigeführt, aber die Chancen für eine Abschwächung des rasanten Wachstums und für eine Verlagerung hin zur besseren Verträglichkeit des Mobilitätsmixes steigen.