

Nachhaltige Verkehrspolitik

Die Qualität des politischen Prozesses kann einen positiven Einfluss auf die nachhaltige Gestaltung des Verkehrs nehmen. Dies kann im Vergleich von so unterschiedlichen Projekten wie dem Zürcher Seetunnel und der verkehrstechnischen Erschliessung von Zürich-West gezeigt werden. Im Zentrum steht dabei die kooperative und akzeptanzsichernde Planung von Verkehrsprojekten.

VON WALTER SCHENKEL UND
THOMAS WIDMER

Dem Begriff der Nachhaltigkeit kommt in der Verkehrspolitik eine wachsende Bedeutung zu. Zum einen sind es die Nachhaltigkeitskriterien der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltverträglichkeit, an denen eine Verkehrspolitik gemessen wird. Zum anderen werden sich die Entscheidungsträger zunehmend bewusst, dass die üblichen Planungshorizonte im Verkehrsbereich (etwa bei Infrastrukturprojekten) den Zeithorizont verlässlicher Prognosen zukünftiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen massgeblich überschreiten, was eine erhöhte Unsicherheit der Planungsgrundlagen mit sich bringt.

Trotzdem hat sich in der schweizerischen Verkehrspolitik ein wichtiger Aspekt des Nachhaltigkeitsbegriffes noch nicht durchgesetzt: jener der akzeptanzsichernden Gestaltung des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses. Unter Akzeptanz wird eine positive, tolerierende Einstellung gegenüber normativen Prinzipien und Regelungen verstanden. Sie drückt sich

nicht nur im individuellen Alltagsverhalten im Verkehr aus, sondern ist auch verknüpft mit der Fähigkeit, im politischen Prozess mitzuwirken. Gerade wegen der erhöhten Unsicherheit wird man kaum darum herumkommen, den Planungsprozess mit einer gewissen Flexibilität zu versehen, um Fehlplanungen früherer Jahre zu vermeiden. Was wir heute also sicherstellen können, sind Verfahren zur Integration dieser politischen und gesellschaftlichen Grundlagen in den Planungsprozess. Dazu verhilft ein systematisches Prozess- und Netzwerkmanagement.

Nach einer kurzen Beschreibung von bekannten und weniger bekannten politischen Steuerungsinstrumenten wollen wir anhand von zwei Beispielen aus Stadt und Kanton Zürich zeigen, welche Rolle die Nachhaltigkeit spielt und mit welcher Prozessqualität operiert wird. Diese beiden Fallbeispiele lassen sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Problemlagen auf materieller Ebene nur schwer miteinander vergleichen. Sie verdeutlichen aber die Bedeutung der Qualität des politischen Prozesses für eine nachhaltige Verkehrspolitik.

Fünf Steuerungstypen

Politischen Entscheidungsträgern steht eine ganze Palette von Instrumenten zur politischen Steuerung zur Verfügung. Es lassen sich im Wesentlichen fünf Typen unterscheiden. Diese weisen hinsichtlich ihres Wirkungsgrades und ihres Akzeptanzpotenzials tendenziell Merkmale auf, wie sie in der Tabelle auf Seite 37 dargestellt sind.

Selbstverständlich hängen sowohl Wirkungsgrad wie auch Akzeptanzpotenzial von der gewählten Ausgestaltung einer konkreten Massnahme ab. Trotzdem weisen die verschiedenen Typen hinsichtlich dieser beiden Merkmale deut-

liche Unterschiede auf. Politikwissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass gerade in der Verkehrspolitik ein Mix von verschiedenen Steuerungsinstrumenten und eine schrittweise Einführung häufig am erfolgreichsten sind. So ist die Massnahme des «Road Pricing» (Strassenzölle) zurzeit kaum durchsetzbar, sofern im Gegenzug nicht eine sichtbare Verbesserung des Infrastrukturangebotes erreicht wird. Umgekehrt erreichen reine Infrastrukturangebote einen hohen Akzeptanzgrad, stossen aber zunehmend an Grenzen der Finanzierbarkeit. Etwas im Hintergrund standen bisher in der Schweiz die Verbesserung der netzwerkorientierten Zusammenarbeit und das Abschliessen von freiwilligen Vereinbarungen. Dies wären aber geeignete Steuerungsinstrumente, um Lernprozesse zu initiieren und breit akzeptierte Win-win-Situationen zu schaffen.

Zürcher Seetunnel

Für viele Auto- und Lastwagenfahrer ist Zürich vor allem eines: ein Verkehrshindernis. Die Umfahrung der Stadt Zürich besteht schon lange als Plan, dessen Verwirklichung erwies sich aber als schwierig. Die bisherigen Planungen von Hochleistungsstrassen (Ypsilon, Cityring, Tangenterring) gehen auf die 1950er- und 60er-Jahre zurück, damals mit dem Zeithorizont von 1980 bis 2000. Der Utopie «Metropole Zürich» wurde mit der Ablehnung der U-/S-Bahn-Vorlage 1973 ein erster Dämpfer versetzt. Auch gegen die Strassenprojekte formierte sich heftiger Widerstand. Heute sind Nordumfahrung und Milchbuckeltunnel realisiert, die Westumfahrung ist im Bau, und die politische Diskussion hat sich etwas beruhigt. Die Zeit scheint relativ günstig, um für die verbleibenden Problembe- reiche eine Neuausrichtung und

Dr. Walter Schenkel ist Lehrbeauftragter, Dr. Thomas Widmer Oberassistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Anpassung an die künftigen Erfordernisse vorzunehmen (siehe Grafik Seite 38).

Das Projekt Seetunnel, das die Untertunnelung des unteren Zürichseebeckens vorsieht, steht in einem komplexen Problemumfeld. Erstens gibt es verschiedene Varianten, die zum Umfahrungskonzept des Kantons Zürich gehören. Zweitens haben die Projekte unterschiedliche Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Für die Bewohner der Stadt Zürich sind besonders die flankierenden Massnahmen von Interesse, wie etwa die Abklassierung von Strassen. Weitere Fragen stellen sich hinsichtlich der Finanzierung: Ist der Bund bereit, die Ostumfahrung ins Nationalstrassennetz aufzunehmen? Sollen andere Finanzierungsmöglichkeiten wie privater Betrieb und Road Pricing geprüft werden?

Unverrückbare Positionen

In den kantonalen Richtplan aus dem Jahre 1995 wurden 34 Umfahrungsprojekte aufgenommen – darunter auch die Nordumfahrung mit dem Ausbau des Gubristunnels, der Stadttunnel und der Seetunnel. Vier beziehungsweise fünf Jahre später wurden die beiden Motionen Cavegn (vom 23.8.1999 und 13.9.1999 betreffend Seetunnel respektive Gubristunnel/Nordumfahrung) im Kantonsrat behandelt. Beide Male wurden die Vorhaben lebhaft diskutiert; die Argumente blieben sich aber weitgehend gleich. Die Befürworter waren der Ansicht, dass in den letzten Jahren sehr viel für den öffentlichen Verkehr getan wurde; deshalb sei es nun notwendig, wieder etwas mehr Gewicht auf den privaten Verkehr zu legen. Die Umfahrungsprojekte führten in der Stadt Zürich und anderen Gemeinden zu Entlastungen. Ausserdem sollten die Seegemeinden endlich an das Nationalstrassennetz angebunden werden. Ein weiteres Argument hatte internationale Bedeutung: die Schweiz laufe Gefahr «umfahren zu werden».

Die Gegner beurteilten den Teilrichtplan Verkehr als unausgewogen. Sie befürchteten eine Renaissance des Strassenbaus, die zu Mehrverkehr in der Stadt Zürich führen werde, und forderten eine integrale Gesamtverkehrsplanung, in der die Verkehrszunahme vom öffentlichen Verkehr aufgefangen wird. Kaum bestritten wurden die Finanzierungsprobleme. Hier schlugen die Motionäre eine private

für den Ausbau der Bahninfrastruktur gaben erste Anhaltspunkte über den Inhalt der Gesamtverkehrskonzeption. Auf dieser Basis sollen die verschiedenen Varianten genau geprüft und in die Gesamtstrategie eingebettet werden.

Für die Gesamtverkehrspolitik im Kanton Zürich sind gewisse nachhaltige Rahmenbedingungen implizit bereits heute formuliert: Artikel 1 des eidgenössischen

Steuerungsprinzip	Beispiele	Wirkungsgrad	Akzeptanzpotenzial
Gebote und Verbote	Tempolimiten, Fahrverbote	eher hoch (bei restriktiver Ausgestaltung)	eher gering (bei hohem Wirkungsgrad)
positive und negative Anreize	Lenkungsabgaben, Road Pricing, Steueranreize	eher hoch (bei starken Eingriffen in das Verhalten)	eher gering (bei hohem Wirkungsgrad)
Angebote	öffentlicher Verkehr, Strassenbau	eher hoch (mit dem Finanzbedarf steigend)	eher hoch (wenn Finanzbedarf nicht zu hoch)
Information und Aufklärung	Kampagne zur Unfallverhütung	eher gering	eher hoch
Zusammenarbeit und Vereinbarungen	Vereinbarung mit Transportunternehmen	eher hoch (bei angemessener Ausgestaltung)	eher hoch (bei angemessener Ausgestaltung)

Wirkungsgrad und Akzeptanzpotenzial politischer Steuerungsinstrumente (Tendenzaussagen).

Finanzierung vor und verwiesen auf die Möglichkeit des Road Pricing.

Weder Gegner noch Befürworter nahmen die Nachhaltigkeitskriterien wirklich ernst; es blieb beim politisch motivierten Schlagabtausch. Eine systematische «Nachhaltigkeitsprüfung» wurde nicht gefordert. Dies wäre aber angesichts der Erfahrungen aus den Auseinandersetzungen zwischen Behörden und Interessengruppen in den 1970er- und 80er-Jahren angebracht.

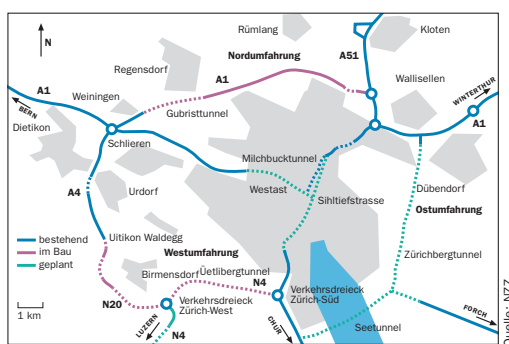
Integratives Konzept

Die beim Kanton in Arbeit stehende Gesamtverkehrskonzeption versucht, die Verkehrspolitik in den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Die Berichte über die Verkehrsentwicklung, die Strategie Hochleistungsstrassen und die Strategie

Raumplanungsgesetzes verknüpft die Politikbereiche Umwelt, Wirtschaft und Siedlung. Auch der kantonale Richtplan anerkennt die gegenseitigen Abhängigkeiten dieser Politikbereiche. So wird unter anderem darauf verwiesen, dass Entwicklungsgebiete in Städten und Gemeinden rechtzeitig mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen sind. Die zuständigen Behörden gehen davon aus, dass die Infrastrukturpolitik, die Preispolitik, das liberalisierte Verkehrsangebot und die Wirtschaftsbeziehungsweise Integrationspolitik lenkbare Faktoren sind; übergeordnete sozio-ökonomische und verkehrspolitische Entwicklungen sind nicht direkt lenkbare Faktoren.

Die Gesamtverkehrskonzeption soll letztlich aufzeigen, welche

Ziele der Staat mit seinen verkehrspolitischen Massnahmen erreichen will. Dabei steht der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs und seine Wechselwirkungen zu Wirtschaft, Siedlung und Umwelt im Vordergrund. Zentrale Problembereiche sind der zunehmende Freizeit-, Luft- und Tangentialverkehr. Beim öffentlichen Verkehr geht es vor allem darum, das relativ hohe Niveau zu halten und seine



Umfahrung der Stadt Zürich zwischen Realität und Planung.

Marktchancen im Agglomerationsgürtel zu verbessern.

Gemessen an den oben beschriebenen Nachhaltigkeitskriterien ist die Verkehrspolitik des Kantons Zürich auf gutem Wege: Die einzelnen Strategien werden in den Gesamtzusammenhang von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltverträglichkeit gestellt. Ausserdem sind die Zeithorizonte langfristig angelegt. Noch eher wenig ist über die Ausgestaltung des Planungsprozesses bekannt. Neben den üblichen Planungs- und Entscheidungsverfahren dürfte es sich lohnen, mehr Gewicht auf die Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg zu legen. Lernprozesse und stabile Konsenslösungen lassen sich nur über Dialog- und Partizipationsbereitschaft erreichen.

Erschliessung von Zürich-West

Im Rahmen der Entwicklungsplanung Zürich-West wurde schon sehr früh ein kooperatives Vorgehen gewählt, hauptsächlich um

die früheren Gräben zwischen Stadtbehörden und Wirtschaft im Rahmen der baulichen Stadtentwicklung zu überbrücken. Am Anfang stand das so genannte Stadtforum von 1996/1997: Dort diskutierten verschiedene Gruppen und Interessenvertreter aus Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Wissenschaft über die Aufwertung in den Stadtkreisen 4, 5 und 9. Aber auch in der gesamtstädtischen Verkehrspolitik wurden neue Wege beschritten: Mit dem ämterübergreifenden Projekt «Mobilität im 21. Jahrhundert» wurden auf der Basis der stadt-rätlichen Blaubücher von 1987 und 1994 verschiedene offene Workshops durchgeführt. Die Dialog- und Konsensbereitschaft scheint sich in der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Landschaft der Stadt Zürich ganz im Sinne der Nachhaltigkeit verbessert zu haben.

Die kooperative Entwicklungsplanung Zürich-West nahm ihren Anfang im Frühjahr 1998. Neben der Suche nach einem städtebaulichen Leitbild und der Identitätsdefinition war die Verkehrserschliessung der dritte Planungspfeiler. Die kooperative Planung fand zunächst in mehreren Workshops mit einer Vielzahl von Betroffenen statt. Hauptakteure waren die relevanten Verwaltungsstellen und die in Zürich-West ansässigen Grundeigentümer. Die Konkretisierung geschah in einer gemischten Kerngruppe. Eine Absichtserklärung und ein Entwicklungskonzept mit integrierten Nachhaltigkeitsprinzipien wurden verabschiedet.

Im Gegensatz zu baulichen Fragen war die Verkehrserschliessung eigentlich nie ein Streitpunkt zwischen den Parteien: deutlicher Ausbau des öffentlichen Verkehrs, optimale Erschliessung durch Tram, Bus und S-Bahn, Entlastungsmassnahmen auf den bisherigen Einfallsachsen nach Eröffnung der Westumfahrung 2010, Beschränkung der gemäss Parkplatzverordnung maximalen Parkplatzzahl mit Prü-

fung arealübergreifender Parkierungslösungen sowie maximale Quartierdurchlässigkeit für den Langsamverkehr sind die Lösungsvorschläge. Wie weit die Lösungen politisch tragfähig sind, wird sich noch weisen. Bisherige parlamentarische Vorstösse unterstützen die vorliegenden Pläne teilweise. Noch zu reden geben wird die Einbindung in das Nationalstrassennetz.

Mit der Strategie der kooperativen Entwicklungsplanung zeigte sich, dass eine hohe wirtschaftliche Standortattraktivität keineswegs im Widerspruch steht zu einer hohen Umwelt-, Lebens- und Verkehrsqualität. Die Zeitperspektive von 10 bis 15 Jahren ist für das begrenzte Planungsgebiet Zürich-West zweckmässig. Bezüglich der allgemeinen städtischen Verkehrspolitik «Mobilität im 21. Jahrhundert» fehlen bis zu einem gewissen Grad die langfristigen Ideen und Visionen. Hier drängt sich eine bessere Verknüpfung mit der langfristig angelegten Gesamtverkehrskonzeption des Kantons auf.

Neue Handlungsalternativen

Die Fallbeispiele zeigen auf, dass eine stärkere Gewichtung der Qualität des politischen Prozesses neue Handlungsalternativen in Richtung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eröffnet. Im Falle des Seetunnels – wie auch in anderen, durch eine politische Blockade im Stillstand verharrenden Problemsituationen – erlaubt eine vermehrte Beachtung der Ausgestaltung der politischen Prozesse und Instrumente eine nachhaltige und breit akzeptierte Problemlösung.

LITERATUR

- Güller, P. et al.: Road Pricing in der Schweiz. Bericht D11 des NFP 41, Bern 2000
 Walter, F.: Nachhaltige Mobilität, Bericht S10 des NFP 41, Bern 2001.
 Widmer, T./Schenkel, W./Hirschi, Ch.: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess, Bericht D13 des NFP 41, Bern 2000

