

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 Viertel – 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.
- Die Lebensqualität soll mit einem attraktiven Wohnumfeld und Erholungsflächen verbessert oder zumindest trotz Bevölkerungszunahme aufrecht erhalten werden.

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

¹ Siedlungswesen Schweiz. Raumentwicklung und Wohnungswesen. Band 78, Schriftenreihe Wohnungswesen. 2006. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), www.bwo.admin.ch

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

Was bedeutet «Nachhaltige Entwicklung»?

Der Begriff «Nachhaltige Entwicklung» wurde im Bericht der Brundtland-Kommission 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).

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

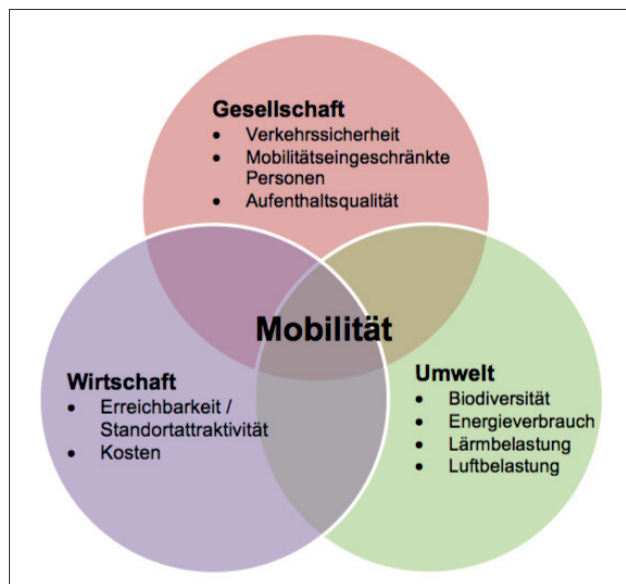


Abbildung 1: Nachhaltigkeitsdimensionen und Kriterien in Bezug auf die Mobilität.

Quelle: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Ein Wegweiser. Bundesamt für Raumentwicklung ARE. 2012.

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 Interessenorganisationen (z. B. Quartierverein). Oftmals besteht zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen Uneinigkeit (Zielkonflikt).

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

Beispiele für Zielkonflikte im Bereich der städtischen Mobilität

Im Folgenden sind Beispiele von Zielkonflikten zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen in teils vereinfachter Form aufgeführt.

Betroffene Zieldimensionen	Beispiel
Umwelt/ Gesellschaft – Gesellschaft	Temporeduktionen (z. B. Tempo-30-Zonen) dienen der Verkehrssicherheit und helfen Lärm- und Luftschadstoffemissionen zu verringern. ÖV- und Autofahrende wollen jedoch möglichst rasch unterwegs sein.
Gesellschaft – Gesellschaft	Lärmschutzvorrichtungen/Lärmschutzwände helfen die Lärmbelastung der betroffenen Anwohnende zu verringern. Aus Sicht des Orts- und Landschaftsschutzes können sie als Beeinträchtigung gesehen werden.
Wirtschaft – Gesellschaft	Höhere Preise im ÖV, um das bessere Angebot zu finanzieren, führen dazu, dass Personen mit tieferem Einkommen vergleichsweise stärker betroffen sind.
Wirtschaft – Gesellschaft/ Umwelt	Einkaufszentren sind oft auf grosse Flächen ausserhalb der Stadt und eine gute Erschliessung für Anlieferungen per Lastwagen angewiesen. Die Stadtbevölkerung hat ein Bedürfnis nach kurzen Wegen und weniger Luftbelastung durch den motorisierten Verkehr.
Umwelt/ Gesellschaft – Umwelt/ Gesellschaft	Eine Verdichtung des Siedlungsgebiets (verdichtetes Bauen) kann zu kürzeren Wegen führen, da Arbeit und Einkauf in der Nähe liegen. Grünflächen und Freiräume können dadurch beeinträchtigt werden.
Umwelt/ Gesellschaft – Gesellschaft	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 erken-

nen 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. Die Gesamtverkehrsstrategie des Kantons Bern

Der Kanton Bern stellt die Bedürfnisse der heutigen Generationen nicht über diejenigen der kommenden. Das heisst: Der Kanton Bern will sich nachhaltig entwickeln, so dass auch künftige Generationen ihre Bedürfnisse befriedigen können. Das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung ist im Kanton fest verankert. Alle Direktionen sind gefordert, ihre Tätigkeit an diesem Ziel zu orientieren⁴. Auch in den Schulen erhält das Thema seinen festen Platz. Die Nachhaltige Entwicklung ist neu in den Lehrplänen integriert. Schülerinnen und Schüler aller Bildungsstufen lernen Zusammenhänge und Zielkonflikte zu erkennen und ihr eigenes Verhalten zu reflektieren⁵.

Der wachsende Verkehr ist punkto Nachhaltige Entwicklung eine der grössten Herausforderung des Kantons Bern. Denn: Der Verkehr ist so zu gestalten, dass er den Ansprüchen der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Umwelt gleichermaßen gerecht wird. Um diese Herausforderung zu meistern, hat der Kanton eine Gesamtmobilitätsstrategie⁶ entwickelt. Diese beschreibt die langfristige Ausrichtung des Kantons betreffend seiner Mobilitätspolitik. Sie ist für alle Planungen auf kantonaler Ebene verbindlich und hat folgende Ziele:

Verkehr vermeiden

Der Verkehr soll nicht weiter zunehmen. Mit der Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, will man dies erreichen.

Verkehr verlagern

Der Anteil von ÖV und Langsamverkehr am Gesamtverkehr muss grösser werden.

Verkehr verträglicher abwickeln

Der verbleibende Verkehr ist so schonend wie möglich für Mensch und Umwelt abzuwickeln.

⁴ Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern: Zahlen und Fakten. 2014. Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kt. Bern

⁵ Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Erziehungsdirektion des Kt. Bern

⁶ Gesamtmobilitätsstrategie des Kantons Bern. 2008. Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Zielkonflikte gibt es auch hier. Bspw. will der Kanton Verkehr verlagern. Heisst: mehr Personen dazu bewegen anstatt mit dem MIV, mit dem ÖV, per Velo oder zu Fuss unterwegs zu sein. Das gelingt gut. So gut, dass zu den Spitzenzeiten am Morgen und am Abend Busse, Züge und Trams an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Der Kanton versucht deshalb nicht immer mehr teure Infrastrukturen zu bauen, sondern die Nachfrage besser über den Tag zu verteilen und damit die Verkehrsspitzen zu glätten (siehe auch Themendossier 9 «Verkehrsspitzen glätten»).

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 9 Kilometer mehr unterwegs als jene in städtischen Räumen. Rund 73 % der Distanzen werden per Auto zurückgelegt. Im städtischen Raum sind es rund 14 % weniger.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

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.

Gesamtmobilitätsstrategie des Kantons Bern

http://www.bve.be.ch/bve/de/index/mobilitaet/mobilitaet_verkehr/mobilitaet/strategie.html

Die Gesamtmobilitätsstrategie legt die Grundsätze für die langfristige Ausrichtung der Mobilitätspolitik im Kanton Bern fest.

mobXpert-be.ch, August 2017

⁷ Mobilität im ländlichen Raum. Kennzahlen zum Verkehrsverhalten im ländlichen Raum. Bundesamt für Raumentwicklung ARE. 2008, <http://www.aren.admin.ch>