

# Rudolf Aeschbacher: Neue verkehrspolitische Ansätze als Chance zum Überleben der Stadt und zur Bewahrung der urbanen Qualität

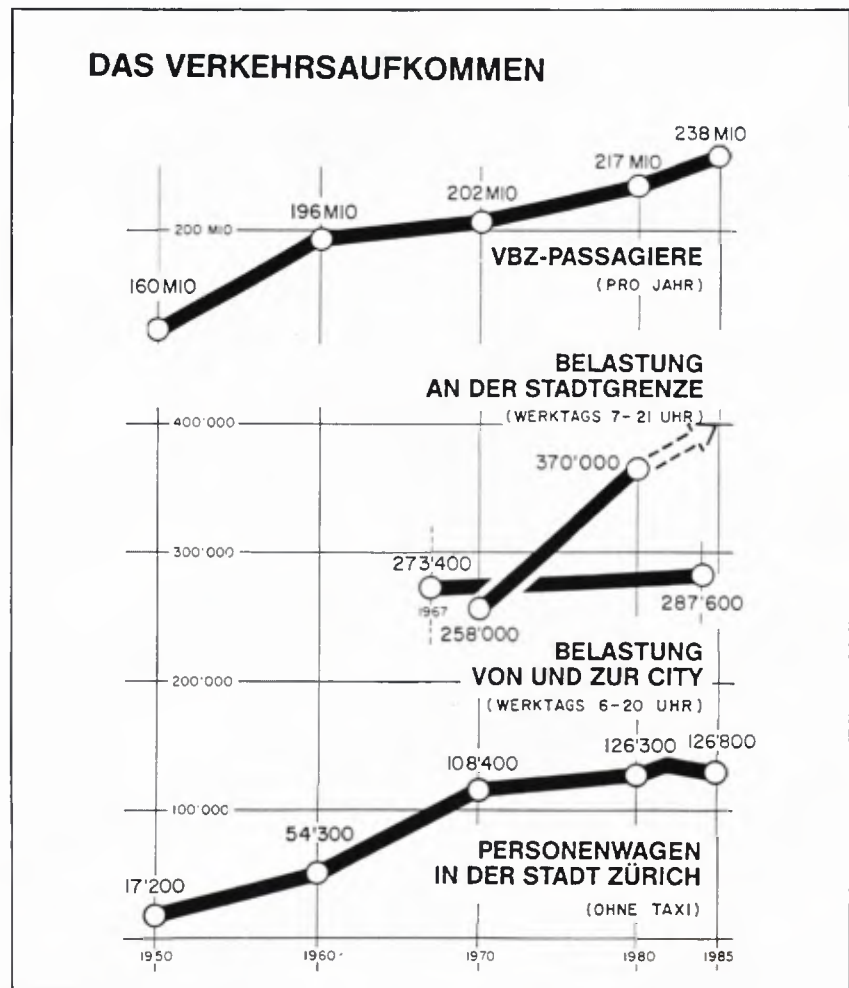
Der Verkehr ist zu einem der ganz großen Probleme europäischer Länder, besonders aber unserer Städte geworden. Betroffen ist jedermann. Als Fußgänger, als Velofahrer, als Benützer der öffentlichen Verkehrsmittel, als Autofahrer. Und jeder, der sich in die oder in der Stadt bewegt, jeder, der dort wohnt, erlebt täglich die Auswirkungen der in den letzten Jahrzehnten lawinenartig angewachsenen und sich in der Stadt kumulierenden Mobilität. Verkehrsprobleme werden denn auch wegen dieser allgemeinen Betroffenheit, aber auch wegen der unterschiedlichen Problemsicht und Interessenslage sehr engagiert und oft auch äußerst emotional diskutiert. Dabei könnte aber auch das Problem Verkehr und Verkehrspolitik recht sachlich und ruhig angegangen werden. Voraussetzung wäre allerdings, daß man die gewollte Zukunft einer Stadt einigermaßen wider-

spruchsfrei definiert, alle Auswirkungen der Stadtentwicklung berücksichtigt und eine Verkehrspolitik erarbeitet, die konsequent und in sich widerspruchsfrei ist.

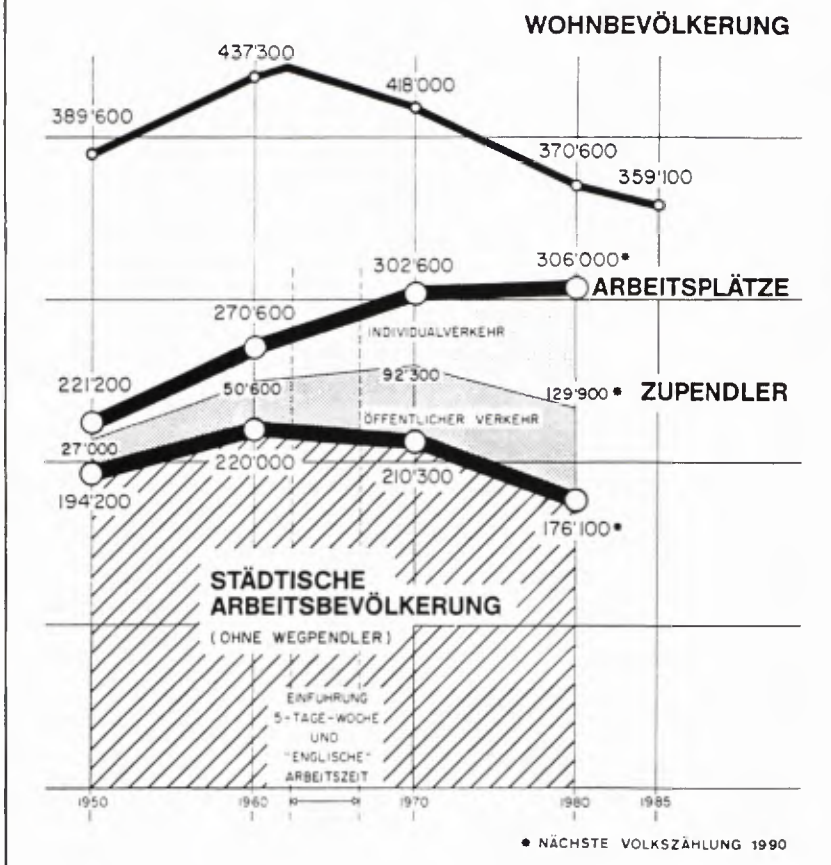
Die grundsätzlichen Überlegungen und Aussagen meines Referates möchte ich einpacken in das Beispiel Zürich, wo ich seit nunmehr zehn Jahren als vom Volk direkt gewähltes Mitglied der neunköpfigen Stadtregierung dem Bauamt I vorstehe, zu welchem unter anderem auch die Dienstabteilung Stadtplanungsamt gehört. Damit liegt die Verantwortung für die zürcherische Verkehrspolitik bei mir.

Einige wenige Sätze zu Zürich:

Das Gebiet der politischen Gemeinde „Stadt Zürich“ umfaßt knapp 100 km<sup>2</sup>. Ungefähr je ein Viertel davon sind Wald, Fluß- und Seefläche, unüberbautes Land



## DIE PENDLERSCHERE



2

(Freiflächen) und überbaute Flächen. In Zürich leben rund 360 000 Einwohner, wovon etwa 170 000 arbeitsfähig sind. Demgegenüber gibt es gegen 310 000 Arbeitsplätze (die Mehrzahl und ein wachsender Anteil im Dienstleistungsbereich). Ca. 20% der Einwohner sind Ausländer, weitere 20% Personen über 65 Jahre. Die Zahl der Einpersonenhaushalte ist hoch (40%). Und Zürich ist Kernstadt einer Agglomeration von gegen 1 Million Einwohner und bildet bekanntlich das wirtschaftliche Zentrum der Schweiz.

### Die Probleme und ihre Hintergründe

Als erstes gilt es, die Probleme genau zu kennen, ihre Ursachen zu analysieren. Wenden wir uns daher zuerst einmal der Tatsache des lawinenartig angestiegenen Verkehrsaufkommens (Abb. 1) zu. Dieses ist ganz wesentlich eine Folge der starken Bevölkerungsverschiebung von der Stadt in die Agglomeration (Abb. 2). Zum lawinenartigen Anwachsen des Straßenverkehrs haben aber auch beigetragen der zügige Straßenbau der sechziger und siebziger Jahre, die Verzögerungen im Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel in der Agglomeration und die ausgezeichneten wirtschaftlichen Verhältnisse, die das an sich teure Auto auch für die tägliche Fahrt zur Arbeit praktisch für alle erschwinglich machten.

Der stark angewachsene Motorfahrzeugverkehr kann vom städtischen Straßennetz, namentlich in den Stoßzeiten, nicht mehr verkraftet werden. Behinderungen aller Verkehrsteilnehmer auf den Hauptachsen, Auswei-

chen und Schleichfahrten durch Wohngebiete, dadurch Unsicherheit, Lärm, Gestank, Hektik und Verkehrsstreß in den Wohnquartieren und rapide sinkende Wohnqualität sind die Folge. Aber auch das gewachsene Quartierbild, die Urbanität, die Atmosphäre und der Charme der über Jahrhunderte gewachsenen historischen Innenstadt leiden zunehmend unter den Auswirkungen des rasant angewachsenen Motorfahrzeugverkehrs.

### Lösungsansätze der siebziger Jahre

Dieser Entwicklung und diesen Problemen versuchte die Züricher Stadtregierung schon in den siebziger Jahren zu begegnen mit einer Verkehrspolitik, die auf folgenden drei Hauptelementen beruhte:

- Förderung des öffentlichen Verkehrs und der umweltschonenden Transportarten (Velo, Zufußgehen).
- Kanalisierung des Motorfahrzeugverkehrs und Verkehrsberuhigung in den Wohngebieten.
- Beschränkung der Parkplätze für Pendler.

Damit sollte gesamthaft zumindest eine Plafonierung des Motorfahrzeugverkehrs und in den Wohnquartieren eine Entlastung erzielt werden, um das *Grundanliegen wohl jeder Verkehrspolitik* zu erreichen:

### Grundanliegen der Verkehrspolitik

*Die anfallenden Transportbedürfnisse für Menschen und Waren befriedigen mit möglichst wenigen Nachteilen (Belastungen) für Mensch, Stadt und Umwelt.* Die Resultate

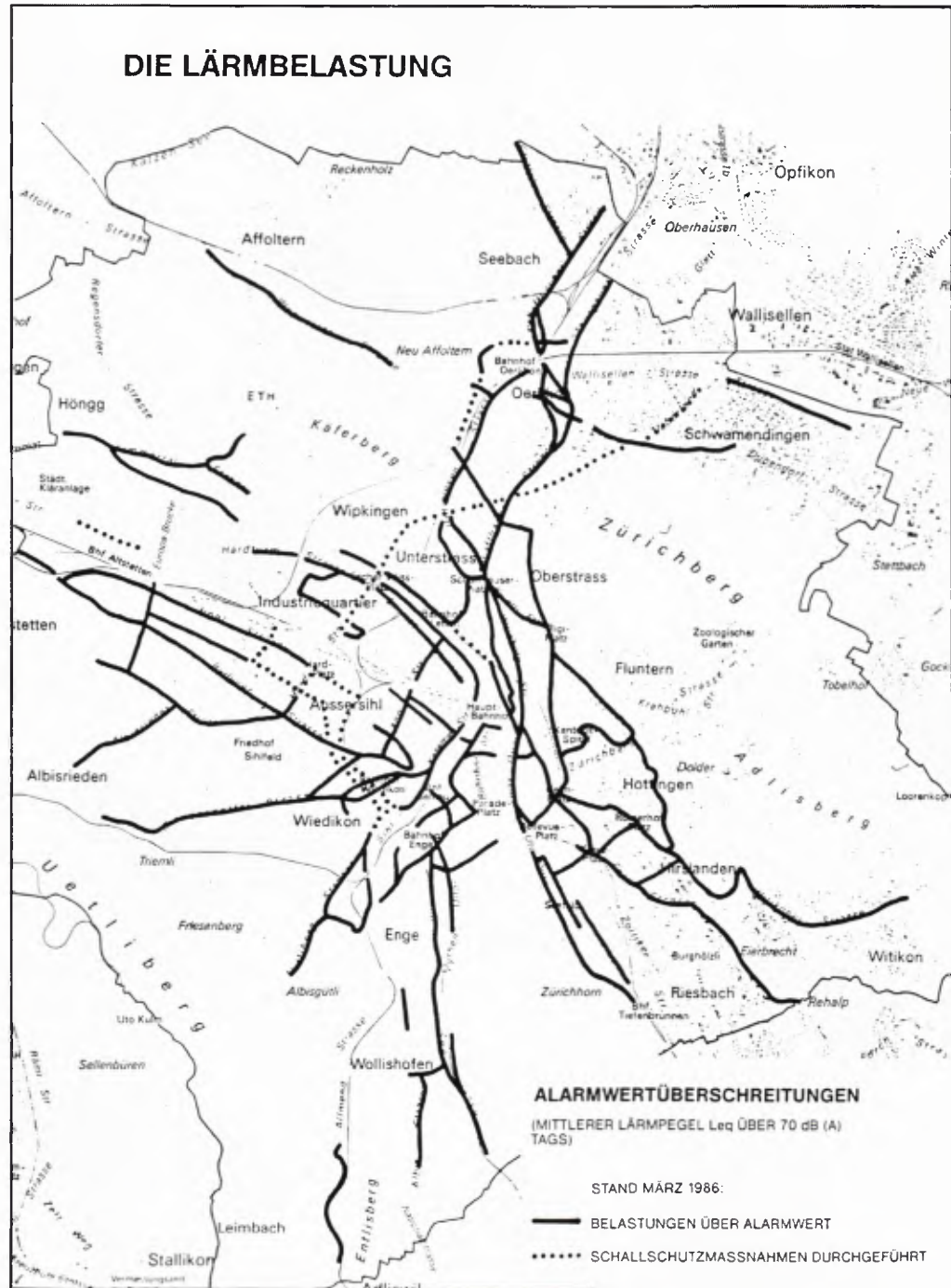
dieser Anstrengungen lassen sich in Zürich im Bereich Förderung des öffentlichen Verkehrs und der umweltschonenden Transportarten durchaus sehen. Auch bei der Verkehrsberuhigung in den Wohnquartieren sind erfreuliche Fortschritte zu verzeichnen, wobei bei uns wie andernorts auch die Entwicklung von der punktuweisen Einzelmaßnahme (z. B. einzelne Wohnstraße) zu der flächenhaften Quartierberuhigung ging.

Entgegen der Zielsetzung konnte eine gesamthaft starke weitere Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs in den letzten zehn Jahren jedoch nicht verhindert werden. Damit aber nahmen die Belastungen weiter zu; die Begehren nach wirkungsvollen Maßnahmen aus der Bevölkerung wurden immer drängender und zahlreicher, auch die Egoismen pointierter. Mit der Zeit wurde jede Verkehrsentlastung einer Straße von den Bewohnern

der umliegenden Straßen mit Argwohn verfolgt, weil sie bei sich eine Mehrbelastung fürchteten. Es mußten daher Maßnahmen, die nicht nur einzelne, sondern alle entlasten würden, überlegt werden.

*Neue Ansätze, Objektivierung durch eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung*

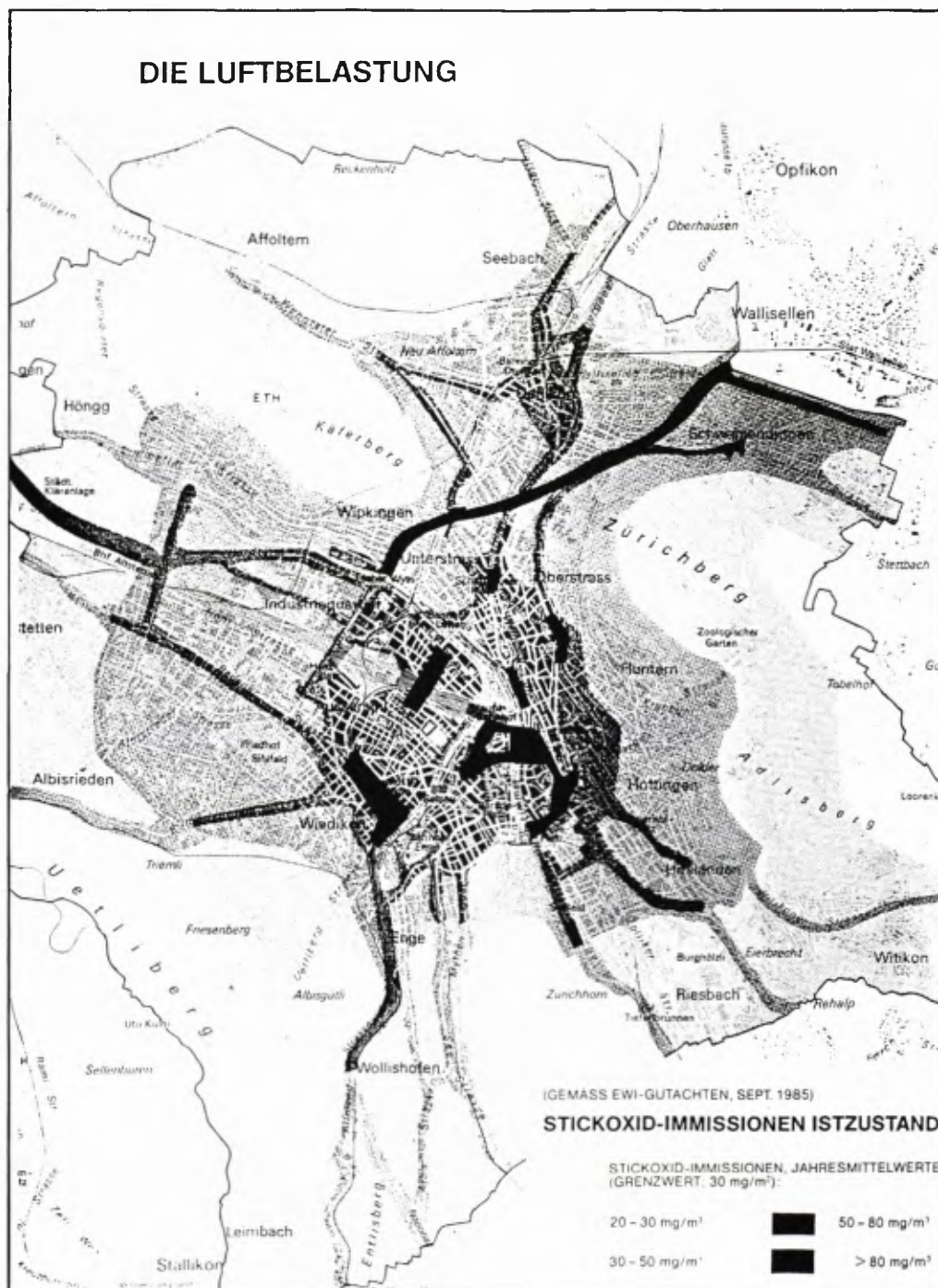
In dieser Situation brachte die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung zumindest in den Fragen, wieviel Lärm- und Schadstoffbelastung zumutbar sei, eine solide Basis. Wir stellten nämlich fest, daß die Bewohner nicht nur subjektive, allenfalls übertriebene Empfindlichkeiten zeigten, sondern daß ihre Beanstandungen auch vor den harten Fakten, den Messungen und den damit zu vergleichenden gesetzlichen Grenzwerten standhielten: So ermittelten wir, daß an 73 km Straßen,



das sind knapp 10% des städtischen Straßennetzes, die Alarmwerte bezüglich Lärm von 70 dB überschritten und an über 200 weiteren Kilometern Straßen die Planungswerte von 65 dB ebenfalls übertroffen waren (Abb. 3). Ganz massiv sind die Langzeitgrenzwerte bei der Stickoxidbelastung ( $30 \text{ mg/m}^3$ ) überschritten. Sie sind praktisch im ganzen Siedlungsgebiet nicht eingehalten, an vielen Orten aber um das Zwei- bis nahezu Vierfache übertroffen (Abb. 4). Diese nicht mehr nur subjektiven Belastungseindrücke, sondern objektiv klar ausgewiesenen Grenzwertüberschreitungen dringen nun nach und nach ins Bewußtsein der Bevölkerung und spiegeln sich wider in zahlreichen Artikeln, wovon ich Ihnen als Kostprobe und zur Illustration des politischen Umfeldes nur einige ganz wenige mit den Titeln präsentiere:

- Das Atmen als Gesundheitsrisiko
- Zürichs Kinder husten zuviel
- Unsere Luft wird immer giftiger – Behörden hilflos
- Lungen der Züricher Stadtbewohner sind schwarz verfärbt
- 778 Züricher Ärzte fordern Maßnahmen gegen Luftverschmutzung
- Waldschäden: 44 Milliarden
- Luftverschmutzung kostet Züricher Hausbesitzer jährlich 140 Millionen Franken

Die zahlreichen Informationen und alarmierenden Signale zeigten denn auch Wirkung: Bei einer Umfrage im Januar 1987 sprachen sich 61% für (und 39% gegen) einschneidende Maßnahmen zur Eindämmung des Pri-



vatverkehrs aus, der bekanntlich bei der uns am meisten Sorgen bereitenden Stickoxidbelastung rund  $\frac{2}{3}$  der Schadstoffe beisteuert (Abb. 5). Den entscheidenden letzten Anstoß zur Ergänzung der verkehrspolitischen Fundamente gab schließlich die Erkenntnis, daß die eingeleiteten technischen Maßnahmen bei Heizungen und Industrie sowie Autos (Katalysator) nicht genügen werden, um die Grenzwerte bei den Stickoxiden einhalten zu können. Eine sehr umfangreiche Studie der Elektrowatt aus den Jahren 1985/86 prognostizierte relativ große Sanierungsbedürfnisse auch bei 100%iger Katalysatorrüstung (Abb. 6), was eine ebenso aufwendige Expertise des Büros „Infras“ Anfang 1988 in verschärfter Form bestätigte. Beide Gutachten empfehlen Reduktionen beim Motorfahrzeugverkehr, und die Infras-Studie zeigte überdies, daß ein Szenario „Beschränkungen und Verlangsamung des privaten Motorfahrzeugverkehrs“ am meisten Entlastungen bringen werde bei der Stickoxidbelastung, mehr als der technische Umweltschutz (Kat) beim Personenwagen und ein Vielfaches dessen, was die alleinige weitere Förderung des öffentlichen Verkehrs bringen könne. Interessant übrigens, daß das Szenario „Verflüssigung des Verkehrs“ durch Ausbau der Hauptachsen und Autobahnen nur kurzfristig eine geringfügige, längerfristig aber eine doch spürbare Mehrbelastung von ca. 5% bringt (Abb. 7). Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß nicht nur in der Stadt, sondern auch im weiteren Agglomerationsgebiet auch 1995, also mit nahezu 100% Ausrüstung der Autos mit Katalysatoren, noch erhebliche Grenzwertüberschreitungen prognostiziert werden.

#### Formulierung einer neuen Verkehrspolitik

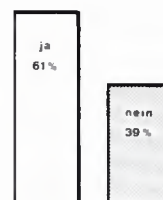
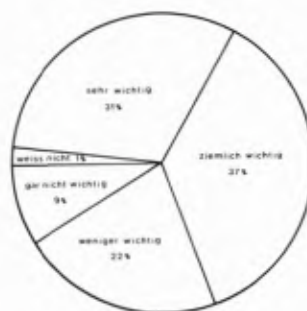
Bei dieser Sachlage war es eigentlich nicht erstaunlich, daß der Züricher Stadtrat seine Verkehrspolitik mit dem Element der Reduktion des Motorfahrzeugverkehrs ergänzte, wobei er sich dabei eine grobe Zielgröße um die 30% vorstellte. Nochmals möchte ich aber unterstreichen, daß diese Ergänzung nicht nur aus Gründen des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung, sondern auch aus solchen der Sicherheit, der Lebens- und Wohnqualität, der Urbanität sowie der Attraktivität und Ausstrahlung der Innenstadt notwendig und richtig war. Seit 1987 ist die Verkehrspolitik der Stadt Zürich auf die folgenden fünf Säulen abgestützt:

- Die öffentlichen Verkehrsmittel fördern.
- Den Motorfahrzeugverkehr reduzieren.
- Den Motorfahrzeugverkehr kanalisieren – die Wohngebiete beruhigen.
- Das Parkplatzangebot nicht vergrößern, sondern eher reduzieren, namentlich für die Pendler.
- Umweltfreundliche Mobilität (Velo, Fußgänger) sichern.

Eine wichtige Frage ist, wie diese fünf Grundsätze umgesetzt, realisiert werden sollen. Keinem Bürger kann in unserem Land vorgeschrieben werden, welche Verkehrsmittel er benutzen soll. Wo die Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels grundsätzlich besteht, kann nur über das Attraktivitätsgefälle lenkend Einfluß genommen werden. Konkret heißt das, daß der öffentliche Verkehr attraktiver und der motorisierte Individualverkehr demgegenüber unattraktiver gemacht werden muß. Dies kann grundsätzlich über finanzielle Anreize (Tarife, Belastung, Benzinpreis, Öko-Bonus etc.) gemacht werden. Solche monetären Möglichkeiten stehen

## Umfrage zeigt: Alarmierende Umweltsignale zeigen Wirkung

Frage: Finden Sie es persönlich wichtig, dass durch einschneidende Massnahmen der Privatverkehr von Personen- und Lastwagen eingedämmt wird?



Massnahmen gegen den Privatverkehr in Städten

5

aber bezüglich Auto bei uns der Kommune nicht, sondern nur dem Kanton (= Land) beziehungsweise dem Bund zu. Hingegen fördert die Stadt Zürich massiv den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel, bei welchen in allererster Linie die im Bau befindliche S-Bahn zu nennen ist, die mit ihrer Inbetriebnahme ab Mai 1990 die Kapazitäten des öffentlichen Verkehrs im gesamten Agglomerationsgebiet mehr als verdoppeln, kürzere, attraktive Fahrzeiten und Verbindungen anbieten und mit dem Verkehrsverbund auch interessante, in der ganzen Agglomeration auf allen öffentlichen Verkehrsmitteln gültige Einheitsbillette und Tarife bringen wird.

Zusammen mit den flankierenden Maßnahmen (z. B. Park and Ride, Ortsbusse etc.) wird also jener gewaltige Attraktivitäts- und Kapazitätssprung beim öffentlichen Verkehr erfolgen, der es der Stadtregierung erst ermöglicht, eine bis gegen 30% ausmachende Verlagerung von Straßenverkehr auf die öffentlichen Verkehrsmittel anzuvizieren.

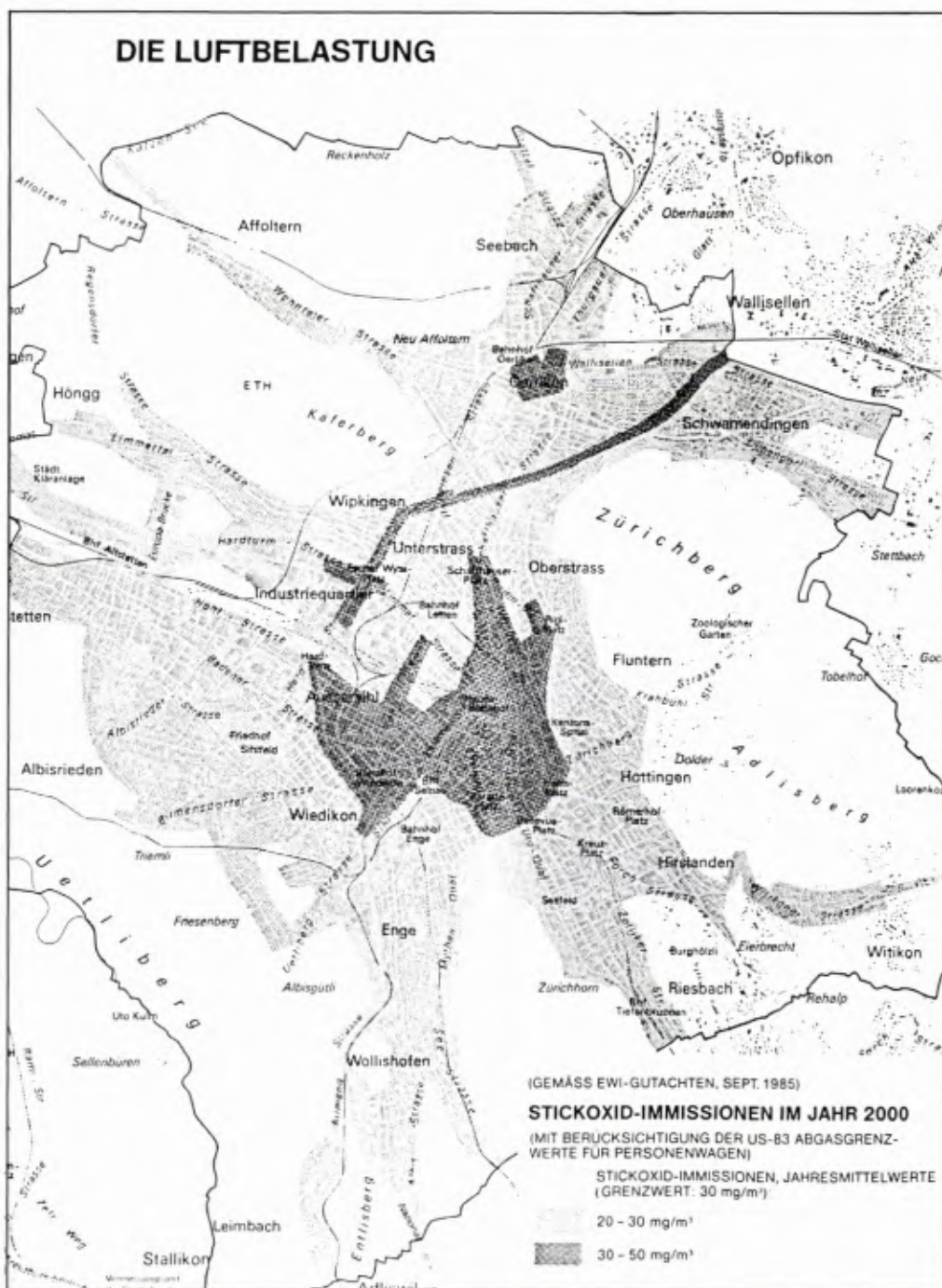
Zur Umkehrung des Attraktivitätsgefälles zugunsten des öffentlichen Verkehrs reicht aber dessen kompromißlose Förderung nicht aus. Die Benützung des Autos muß vielmehr in der Stadt gezielt unattraktiver gemacht werden, eine recht unschöne Aufgabe für einen Politiker, namentlich in einem der persönlichen Freiheit stark verpflichteten Land, wo sofort von Schikanen, Straßenvögten etc. die Rede ist. Ich habe schon gesagt: Finanzielle Maßnahmen (wie etwa leistungsabhängige Besteuerung oder Ökobonus) liegen nicht in der Kompetenz der Stadt. Hingegen kann und muß diese handeln bei den Kapazitäten des Straßennetzes einerseits und der Parkierung andererseits.

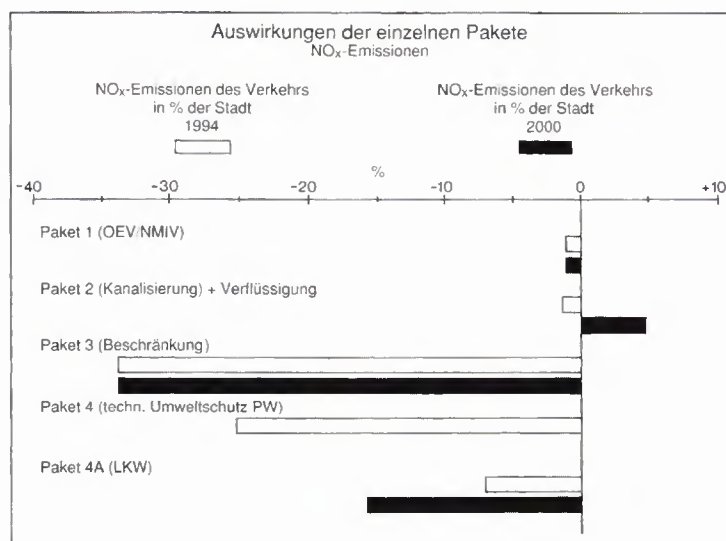
Dies hat Zürich getan: Bei den Straßenkapazitäten mit dem zu Berühmtheit gelangten 42-Mio.-Rahmenkredit, der vor allem auf Hauptachsen kapazitätsvermindernde

Maßnahmen inklusive Straßenrückbauten vorsah, und auf den ich gleich noch zurückkommen werde. Und bei der Parkierung mit neuen Verordnungen, die den Zuwachs von Parkplätzen auf privatem Grund stark bremsen, beziehungsweise mit einem Abbau der Abstellplätze auf öffentlichem Grund beziehungsweise mit Parkierungsbevorzugungen für Anwohner (Parkkartensystem) sowie einem härteren Vorgehen gegen die „grauen“ (illegalen) Parkplätze.

Die Auswirkungen einer konsequenten Förderung des öffentlichen Nahverkehrs und einer Zurückdrängung des privaten Motorfahrzeugverkehrs sind mannigfaltig: Die steten Zunahmen beim Straßenverkehrsaufkommen werden aufgehalten, teilweise gar wieder rückgängig gemacht; die heute massiven Belastungen aus dem Straßenverkehr werden auf ein erträgliches Maß reduziert, und dies nicht nur in den verkehrsberuhigten

Wohnquartieren, sondern auch entlang von innerstädtischen Hauptachsen. Die strengen Anforderungen der eidgenössischen Luftreinhalteverordnung sowie der Lärmschutzverordnung werden leichter erfüllbar. Von all diesen Auswirkungen profitieren die Stadt als Wohn-, Lebens- und Arbeitsraum, die Umwelt und die Menschen. Allein die weniger hohe Krankheitsanfälligkeit der Bewohner und die verminderten Unterhaltskosten bei den Gebäuden dank reduzierter Luftschadstoffe werden uns in den nächsten Jahren Dutzende von Millionen Franken sparen. Es kommt aber hinzu, daß die Stadt als Wohnraum aufgewertet wird; mit der höheren Wohn- und Lebensqualität ist sie wieder attraktiv auch für reiche Familien und sehr gute Steuerzahler. Dies ist nicht nur ein pekuniärer Vorteil, sondern auch bedeutungsvoll wegen der politischen Ausgewogenheit und Stabilität. Und die Stadt steigert ihre Urbanität, ih-





7

ren Charme und ihre Ausstrahlung. Sie wird damit attraktiver für Besucher, Kunden, Touristen. Und letztlich profitieren davon wiederum Wirtschaft, Gewerbe und Handel.

#### *Politische Erfahrungen mit den neuen verkehrspolitischen Ansätzen*

Was haben die neuen verkehrspolitischen Ansätze auf der Ebene der Politik ausgelöst?

Zunächst einmal eine immer härtere Gegnerschaft aus den Kreisen der Wirtschaft, des Detailhandels, des Gewerbes sowie der Automobilverbände und von zwei bürgerlichen Parteien, die allesamt fürchteten, die Erschließung der Stadt Zürich werde schlechter, und dabei geflissentlich übersahen, daß mit der Inbetriebnahme der S-Bahn und der flankierenden Maßnahmen dazu eher das Gegenteil der Fall sein wird, selbst wenn eben die Gesamtkapazitäten des Transportsystems Straße um gegen ein Drittel reduziert würden. Sodann wurde eine immer heftiger geführte, stark emotional gefärbte Diskussion laut, und die Verkehrspolitik ist seit zwei Jahren das wohl am ausgiebigsten und heftigsten diskutierte Politikum in Zürich. Überzeugte Befürworter hier, ebenso hartnäckige Gegner dort, wobei diese mit weiten Teilen der Wirtschaft im Rücken auch über ganz enorme Mittel verfügen und Einfluß auf die Medien und Meinungsbildung zu nehmen verstehen. Genauso ist es denn auch diesen Kreisen gelungen, den schon erwähnten 42-Mio.-Rahmenkredit zur Kapazitätsreduktion der Hauptachsen und an Stadtverbesserung derart zu diffamieren, daß zwar das Parlament noch komfortabel mit 72:39 Stimmen zustimmte, in der anschließenden Volksabstimmung aber eine ablehnende Mehrheit von 56% resultierte. Und dies, obwohl eine wenige Wochen nach dem Abstimmungssonntag vom 12. 6. 1988 durchgeführte repräsentative Meinungsumfrage ergab, daß nach wie vor knapp  $\frac{2}{3}$  der Stimmbürger eine Reduktion des privaten Motorfahrzeugverkehrs wünschten. Aus diesen Umständen ist die Lehre zu ziehen, daß Veränderungen, namentlich wenn sie dem Bürger tatsächliche (oder auch nur behauptete) Einschränkungen bringen, zuerst eine sehr hohe Akzeptanz erreicht haben müssen, bevor sie in einer politischen Ausmarchung dann auch wirklich zu bestehen vermögen. Es dürfte in etwa auch hier die alte Militärregel gelten, wonach mit guten Erfolgchancen erst dann angegriffen

werden kann, wenn gegenüber dem Verteidiger eine dreifache Übermacht ins Feld geschickt werden kann. Das hieße für uns, daß vor einem harten Abstimmungskampf gute 75% der Bürger die Wünschbarkeit und Notwendigkeit einschränkender Maßnahmen befürworten müßten. Erst bei einer solchen Ausgangslage wird auch eine aufwendige und den Bürger verunsichernde gegnerische Abstimmungspropaganda nicht zu einem negativen Resultat führen. Also, unsere 61% (Abb. 5) waren für ein solches Vorhaben offensichtlich eine zu schmale Ausgangsbasis für beschränkende Maßnahmen.

Abschließend noch die Antwort auf die Frage, wie denn die Stadtregierung auf die Ablehnung des 42-Mio.-Rahmenkredites reagiert habe: An ihren grundsätzlichen und wohl in sich ziemlich widerspruchsfreien Überlegungen, die 1987 zur neuen Verkehrspolitik mit ihren fünf Hauptpfeilern geführt haben, wurde nicht gerüttelt. Hingegen kommt der Stadtrat den Abstimmungssiegern, die übrigens auch ganz stark das Vorgehen kritisiert und das vorgeschlagene Instrument des Rahmenkredites als „Blankoscheck“ oder die „Katze im Sack“ bezeichnet und gefordert hatten, jede einzelne Maßnahme müsse zuerst genau geplant und projektiert sein, dadurch entgegen, daß vorerst keine kapazitätsreduzierenden Maßnahmen an Hauptachsen ausgeführt und auch die Verkehrsberuhigung in den Wohnquartieren nur noch mit weichen (Aufpflasterungen, versetzte Parkierung, Gestaltung etc.) und nicht mehr mit harten Maßnahmen („Verkehrsriegel“) weitergeführt werden, soweit nicht schon solche harten Maßnahmen ausgeschrieben oder die Rechtsverfahren anhängig seien. Kapazitätsreduzierende Maßnahmen an Hauptachsen werden so lange zurückgestellt, bis der vom Kanton Zürich gemäß eidgenössischer Luftreinhalteverordnung zu erstellende Maßnahmenplan im Sommer 1989 vorliegt. Dies in der Meinung, daß dannzumal noch zusätzliche und weiter gesicherte Fakten vorliegen, die den Kanton Zürich zur Vornahme allfälliger Verkehrsreduktionen direkt verpflichten.

*Dr. Rudolf Aeschbacher*  
*Stadtrat*

*Vorstand des Bauamtes I der Stadt Zürich*  
*Werdmühleplatz 3*  
*CH-8023 Zürich 1*