

## **Standortbestimmung nachhaltiger Verkehrspolitik: Fort- und Rückschritte zugleich**

Eine Analyse zur schweizerischen Raumordnungs- und Verkehrspolitik vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit kommt zu zwiespältigen Ergebnissen. Auf der einen Seite seien in den neunziger Jahren wichtige Schritte im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Verkehrspolitik unternommen worden, schreiben die Autoren der Studie im Informationsheft des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Die Fortschritte, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs erzielt, werde durch das generelle Wachstum des Verkehrs wieder zunichte gemacht. Suburbanisierung und die weitere Zersiedelung der Landschaft auf der einen Seite sowie die ungenügende Produktivität des öffentlichen Verkehrs auf der anderen Seite sind weitere hemmende Fakten hinsichtlich einer nachhaltigeren Mobilität. Die Autoren sehen für die künftige Verkehrspolitik drei Hauptstossrichtungen: eine umwelt- und gesundheitsschonende Verkehrspolitik, ein effizientes und sozialverträgliches Verkehrssystem sowie eine langfristig tragbare Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur.

### Weitere Informationen:

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

12. Februar 2002

---

Redaktion Mobilservice  
Andreas Blumenstein  
Aarberggasse 8, 3011 Bern  
Fon 031 311 93 63 Fax 031 311 93 67  
mailto: [redaktion@mobilservice.ch](mailto:redaktion@mobilservice.ch)  
homepage: <http://www.mobilservice.ch>

Geschäftsstelle Mobilservice  
Monika Tschannen-Süess  
Postfach 47, 3115 Gerzensee  
Fon 031 782 02 15 Fax 031 782 02 16  
mailto: [info@mobilservice.ch](mailto:info@mobilservice.ch)

# Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz

## Standortbestimmung und Perspektiven

- Arbeitsgemeinschaft MAUCH Consulting / INFRAS / Ernst Basler + Partner;
- Thomas von Stokar, INFRAS, Zürich<sup>1</sup>

**Am Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro hat sich der Bundesrat verpflichtet, die beschlossene «Agenda 21 für eine nachhaltige Entwicklung» umzusetzen. Im Jahre 2002 findet in Johannesburg die Nachfolgekonferenz Rio+10 statt. Dort sollen alle Länder über ihre Erfahrungen, das Erreichte und das noch zu Leistende berichten. Als Grundlage dafür hat der Interdepartementale Ausschuss Rio des Bundes eine umfassende Standortbestimmung der schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene und Perspektiven für deren Weiterentwicklung erarbeiten lassen<sup>1</sup>. Dazu unterzogen die Autorinnen und Autoren auch die Raumordnungs- und Verkehrspolitik einer Analyse.**

### Grundlagen und methodischer Ansatz der Studie

Ausgangspunkt für die Studie sind die Brundtland-Definition<sup>2</sup> und der Grundsatz, dass gesellschaftliche Entwicklung sowohl ökologische als auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte berücksichtigen muss (Konzept der drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft). Bis anhin standen vor allem Umweltfragen im Brennpunkt der Nachhaltigkeitsdiskussion. Hier nun werden neu schwergewichtig Nachhaltigkeitsfragen zu Wirtschaft und Gesellschaft aufgearbeitet.

Dabei wird der Versuch unternommen, nachhaltige Entwicklung möglichst klar zu definieren und auf ein ethisches Fundament abzustützen. Die nachhaltige Entwicklung wird nicht als harmonistische Zauberformel verstanden, nach der die Konflikte zwischen den drei Dimen-

sionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt aufgehoben wären. Sie definiert sich vielmehr dadurch, wie mit den bestehenden Konflikten umgegangen wird: Konflikte sollen nach Massgabe von Gerechtigkeit und von Legitimität, das heisst moralisch begründbar, nicht aber nach Vorrechten oder Ausübung von Macht gelöst werden.

Methodisch wurde insofern Neuland betreten, als ein Bewertungskonzept für Nachhaltigkeitspolitik entwickelt wurde, das ökologische, ökonomische und gesellschaftliche Aspekte mit «vergleichbaren Ellen» bewerten kann. Als Basis für die Bewertung wurde das Kapitalstockmodell verwendet, das 1994 bei der Weltbank entwickelt worden war. Die drei Kapitalstöcke Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft wurden mittels 28 Kriterien für nachhaltige Entwicklung, abgeleitet aus der Agenda 21 und der Bundesverfassung, operationalisiert (Tabelle 1). Anhand dieser Kriterien wurde die Politik in 25 Sektoren der Bundespolitik beurteilt.

Umwelt (K <sub>U</sub> ) Umweltqualität und Natürliche Ressourcen	Wirtschaft (K <sub>W</sub> ) Wohlstand und Zukunftsfähigkeit	Gesellschaft (K <sub>G</sub> ) Human- und Sozialkapital
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artenvielfalt</li> <li>• Klima, Ozonschicht</li> <li>• Emissionen</li> <li>• Landschaft, Kultur-, Naturraum</li> <li>• Wasser</li> <li>• Stoffe, Organismen, Abfälle</li> <li>• Energie</li> <li>• Boden, Fläche, Fruchtbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BIP pro Kopf</li> <li>• Qualität und Effizienz der Infrastruktur und Dienstleistungen der öffentlichen Hand</li> <li>• Wertvermehrende Investitionsquote</li> <li>• Langfristig tragbare Staatsverschuldung</li> <li>• Ressourceneffizienz</li> <li>• Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>• Qualitatives und quantitatives Arbeitskräftepotenzial</li> <li>• Innovationsfähigkeit und leistungsfähige Forschung</li> <li>• Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zum Wohle der Gesamtwirtschaft</li> <li>• Wirtschaftliche Entwicklung des Südens und Ostens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildung, Lernfähigkeit</li> <li>• Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit</li> <li>• Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität, Selbstverantwortung</li> <li>• Identität, Kultur</li> <li>• Werthaltung</li> <li>• Solidarität, Gemeinschaft, sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit</li> <li>• Offenheit, Toleranz, Wandlungsfähigkeit</li> <li>• Soziale Sicherheit, Armut</li> <li>• Rechtssicherheit</li> <li>• Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation</li> </ul>

Tabelle 1: Kriterien zur Definition der drei Kapitalstöcke

## Wie nachhaltig ist die Schweiz?

Im Verhältnis zu andern reichen, hoch-industrialisierten Ländern kann sich die Bilanz der Schweiz sehen lassen. Dies gilt in wirtschaftlicher, aber weitgehend auch in sozialer und ökologischer Hinsicht. Dennoch: Der Entwicklungspfad, auf dem wir uns befinden, lässt sich nicht auf die Weltentwicklung übertragen. Pro Kopf beanspruchen wir beispielsweise viel zu viel Boden, Energie und andere natürliche Ressourcen. Die Schweiz hat den Pfad der nachhaltigen Entwicklung noch keineswegs konsequent eingeschlagen, und es bleibt quer durch alle Politiksektoren Handlungsbedarf. Entsprechend facettenreich gestalten sich die Empfehlungen. Im Vordergrund stehen unter anderem die sozial- und umweltverträgliche Gestaltung der Marktliberalisierung, die Vermeidung von Armutsrisiken, die stärkere Wahrnehmung der Verantwortung für globale Umwelt- und Armutprobleme, ganzheitliche Bildungsreformen, ethische Rahmenbedingungen in der Forschung und der Gesundheitspolitik sowie die politische Öffnung und Neugestaltung des Föderalismus. Von besonderem Interesse sind an dieser Stelle die Schlussfolgerungen zur Raumordnungs- und Verkehrspolitik.

## Raumordnungspolitik: gute Voraussetzungen, ungenügende Umsetzung und zu wenig Kohärenz

Die Raumordnungspolitik soll für eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sorgen, damit der Lebensraum langfristig erhalten und eine Vielfalt von Nutzungen sichergestellt wird. Mit ihrer Grundaufgabe der Koordinierung und Harmonisierung wirtschaftlicher, ökologischer, agrarpolitischer und sozialer Anliegen im Raum bringt die Raumordnungspolitik zur verstärkten Umsetzung der nachhal-



*Nachhaltige Schweiz – stimmen Bild und Wirklichkeit überein?*

tigen Entwicklung ausgezeichnete Voraussetzungen mit. Das Instrument der Raumordnungspolitik nimmt dabei nicht nur auf ökologische Kriterien (Erhaltung der Artenvielfalt, des Bodens) starken Einfluss, sondern auch auf wirtschaftliche (Ressourceneffizienz) und gesellschaftliche Nachhaltigkeitskriterien (Gesundheit und Wohlbefinden, Solidarität, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit).

Unter dem Blickwinkel der nachhaltigen Entwicklung können eine Reihe von Entwicklungen innerhalb der Raumordnungspolitik positiv gewürdigt werden: Ein wichtiger Schritt zur Stärkung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Raumordnungspolitik erfolgte 1996 mit der Verabschiedung der «Grundzüge». Die darin dargelegte Neuausrichtung der Raumordnungspolitik wurde denn auch explizit auf dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung vorgenommen. Auf instrumenteller Ebene wick die bisherige Konzentration der Raumordnungspolitik auf die Aspekte der Bodennutzung einer zunehmenden Betrachtung funktionaler Aspekte wie räumliche Vernetzungen, internationale Einbindungen und Infrastrukturen. Es wurde erkannt, dass dazu eine deutliche Stärkung der Querschnitts- und Koordinationsfunktion der Raumordnungspolitik und der Einbezug markt-wirtschaftlicher Instrumente notwendig

sind. Es sind in den vergangenen Jahren auch verschiedene Anstrengungen zur verstärkten Einbindung und Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgedankens vorgenommen worden. Mit der Stärkung der Kernstädte und Agglomerationen wurden auch thematisch neue, nachhaltigkeitsrelevante Entwicklungen aufgegriffen, die bislang stark vernachlässigt worden waren.

Zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung kann die Raumordnungspolitik einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie hat sich dabei den folgenden besonders relevanten Herausforderungen zu stellen:

- **Raumordnungspolitik als Nachhaltigkeitspolitik:** Aufgrund ihrer Aufgaben ist die Raumordnungspolitik prädestiniert für den Einbezug der Nachhaltigkeit. Doch fehlt es ihr noch an fachlichen und prozeduralen Grundlagen, an der Koordination sowie an den Ressourcen und Kompetenzen, um eine entsprechende kohärente Politik einführen und wirkungsvoll auf eine Umsetzung bei Bund und Kantonen hinwirken zu können. Aufgabenteilungen zwischen Bund und Kantonen sind eventuell zu überdenken. Das ARE sollte eine gegenüber anderen Bundesämtern und den Kantonen gestärkte Position einnehmen. Über die verschiedenen Sektoralpolitiken und

politischen Ebenen hinweg sind neue Formen der Koordinations- und Abwägungsprozesse einzuleiten und vermehrte Kohärenz zu schaffen. (vgl. Artikel zur Richtplanung, Seite 11). Zudem sollte eine Erweiterung des bisherigen Instrumentariums der Raumordnungspolitik geprüft werden mit dem Ziel, das proaktive und steuernde Element der Raumordnungspolitik zu stärken.

- **Ressourcenschonende Raum- und Siedlungsstrukturen:** Überbauung und Zersiedelung des Schweizer Bodens halten auf Kosten der Umwelt und des Wohlbefindens des Menschen unvermindert an. Vor allem in langfristiger Perspektive stellt sich die Frage nach den Grenzen des Wachstums. Akzentuiert wird diese Problematik dadurch, dass die bisherige Planungspolitik in Bezug auf das Zusammenwirken von Siedlungsstruktur und Verkehrsaufkommen einen Teufelskreis in Gang gesetzt hat, der nicht so leicht zu bremsen ist.

- **Gefährdete regionale Solidarität:** Liberalisierung, verstärkter Wettbewerb und wirtschaftlicher Strukturwandel lassen die Kluft zwischen prosperierenden und verlierenden Regionen grösser werden. Herkömmliche Mechanismen, nach denen beispielsweise vom Staat erbrachte Leistungen mit Rücksicht auf den regionalen Ausgleich automatisch erbracht wurden, entfallen. Die Raumordnungspolitik sollte ein räumliches Monitoring über die Auswirkungen der Marktöffnungen aufbauen und zusammen mit den Sektoralpolitiken auf die Sicherstellung der Grundversorgung und des nationalen Ausgleichs hinwirken. In städtischen Räumen sollte die Agglomerationspolitik zur Stärkung und Erneuerung der Städte weiterentwickelt werden.

- **Der Landschaftsraum unterliegt durch De-Agrarisierung und Freizeitaktivitäten einem starkem Wandel:** Die Öffnung des Agrarmarkts erhöht den Druck auf die Schweizer Landwirtschaft. Immer mehr Flächen werden extensiver oder gar nicht mehr bewirtschaftet. Auf der anderen Seite nehmen die Freizeitaktivitäten in der Natur zu. Beide Effekte führen zu einer deutlichen Umgestaltung

des Landschaftsraums. Auf diesem Hintergrund ist in der Regionalpolitik und in der Raumplanung eine kohärente Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum erforderlich. Das bestehende «instrumentelle Flickwerk» mit zahlreichen regionalpolitischen Instrumenten, der Landwirtschaftspolitik, der Finanzpolitik etc. sollte durch verstärkte Koordination und Abstimmung überwunden werden.

## Verkehrspolitik: nach wie vor im Zeichen wachsender Mobilität

Die Verkehrspolitik des Bundesrats orientiert sich ebenfalls an den Zielen der nachhaltigen Entwicklung. Sie soll der Bevölkerung und Wirtschaft moderne Infrastrukturdienstleistungen möglichst effizient sicherstellen und dabei die natürlichen Lebensgrundlagen schützen. Der Zugang zu diesen Dienstleistungen soll allen Bevölkerungskreisen und Landesteilen zu vergleichbaren Bedingungen ermöglicht werden.

Besonders relevant aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung sind die Begleitwirkungen des Verkehrs: Klima, Artenvielfalt, Boden und Landschaftsräume werden durch Emissionen oder durch die Zersiedelung und Zerschneidung von Lebensräumen stark berührt. Die Gesundheit der Menschen wird durch eine immer noch hohe Anzahl von Unfällen und durch Immissionen (Luft, Lärm) beeinträchtigt. Auf wirtschaftlicher Seite hat die Verkehrspolitik einen massgeblichen Einfluss auf die volkswirtschaftlich effiziente Erbringung von Verkehrsleistungen, welche wiederum sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft als auch die Umweltqualität beeinflussen.

In den 90er Jahren wurden einige Schritte im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Verkehrspolitik unternommen:

- Der öffentliche Verkehr wurde gestärkt und zwar nicht nur in den grösseren Zentren, sondern auch in den abgelegeneren Regionen. Das Bewusstsein für die Bedeutung und die Potenziale des Langsamverkehrs ist gestiegen.<sup>3</sup>

- Langfristige Infrastrukturprojekte wie die Bahn 2000 und die Neat wurden an die Hand genommen. Diese schaffen die Grundlagen, um den Personen- und Güterverkehr verstärkt auf die Bahn umlagern zu können.
- Zusammen mit der Bahnreform und dem Eisenbahngesetz wurden damit die Grundlagen für eine effizientere, umweltschonendere und europakompatible (Güter-) Verkehrspolitik geschaffen.

Trotzdem bleibt die Würdigung der Schweizer Verkehrspolitik auf dem Hintergrund der Nachhaltigkeit zwiespältig. Die Fortschritte, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs erzielt, werden jeweils durch das generelle Verkehrswachstum zunichte gemacht. So sind die verkehrsbedingten Umweltbelastungen je nach Emissionsart insgesamt nur leicht gesunken, teilweise sogar noch weiter angestiegen (zum Beispiel CO<sub>2</sub>). Die gegenwärtige Verkehrssituation beschleunigt ihrerseits weiterhin die Suburbanisierung sowie die Überbauung und Zersiedelung der Landschaft. Ernsthaftige Massnahmen zur Reduktion des fossilen Energieverbrauchs im Verkehr, insbesondere auf dem Hintergrund des Kyoto-Protokolls, wurden keine ergriffen und sind auch keine in Sicht. Die allenfalls bevorstehende CO<sub>2</sub>-Abgabe wird den motorisierten Privatverkehr zwar etwas verteuern, wie stark, ist aber noch offen. Beim Luftverkehr folgt die Politik noch immer der Wachstumspolitik der 70er Jahre.

Auf der anderen Seite bleibt die Produktivität (Umwelt, Auslastung, Finanzen) des öffentlichen Verkehrs noch immer ungenügend und stellt eine grosse finanzielle Belastung dar. Die Bahnreform bildet einen guten Ansatz, weitere Schritte müssen folgen. Zusammenfassend lassen sich für die Zukunft folgende drei Hauptstossrichtungen für eine nachhaltige Verkehrspolitik formulieren:

- **Umwelt- und gesundheitsschonende Verkehrspolitik:** Die Mobilitätsbedürfnisse wachsen weiter an und drohen die Umweltbelastungen noch weiter zu verschärfen. Die bisherigen Massnahmen zielten darauf ab, das Angebot des öffentlichen Verkehrs zu verbessern. Ange-



sichts des Mobilitätsdrucks reicht dies nicht aus, um die Verkehrsbelastung auf ein nachhaltiges Mass zu reduzieren. Grundsätzliche Weichenstellungen, wie mit dem wachsenden Mobilitätsdruck umgegangen werden soll, sind vorzunehmen («bauen, stauen oder dämpfen?»). Mit Avanti, Bahn 2000, Swisstrom, Flughafenbauten etc. stehen in den nächsten Jahren entsprechende Grundsatzentscheide an. Im Weiteren ist die Kostenwahrheit im Verkehr voranzutreiben. Mit marktwirtschaftlichen Anreizen wie CO<sub>2</sub>-/Energieabgaben, Road Pricing und Parkplatzbewirtschaftung sowie Verbrauchsvorschriften sind der umweltbelastende Verkehr zu bremsen und umweltschonendere Systeme zu fördern. Die Zusammenhänge zwischen dezentraler Siedlungsstruktur und (mehr und teurem) Verkehr sind zu thematisieren. Die Verkehrs- und Raumordnungspolitik ist stärker zu koordinieren. Gemeinsam sollen Strategien zur Eindämmung der Überbauung und Zersiedlung und zur Verbesserung des Wohnumfeldes, insbesondere in den Kernstädten, ergriffen werden. Ein spezielles Augenmerk gilt auch dem kräftig wachsenden Freizeitverkehr. In diesem Sinn ist auch eine übergreifende

Mobilitätspolitik zu entwickeln, welche den langfristigen Wertewandel hin zu einem umweltschonenderen Mobilitätsverhalten unterstützt.

• **Effizientes und sozialverträgliches Verkehrssystem:** Liberalisierungen, Deregulierungen und Privatisierungen im Infrastruktursektor können Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand steigern helfen. Andererseits birgt die Liberalisierung Gefahren: Verschärfung des Arbeits- und Konkurrenzdrucks unter den Beschäftigten, Entlassungen, regionale Ungleichgewichte und Gefährdung der Grundversorgung. Die Politik ist herausgefordert, eine ganzheitliche Liberalisierungspolitik zu entwickeln, welche unter anderem auch die sozialen und regionalwirtschaftlichen Konsequenzen der Verkehrsmarkliberalisierung einbezieht und negative Effekte abfedert.

• **Nachhaltige, langfristig tragbare Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur:** Die Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten eine hervorragende Bahn- und Strasseninfrastruktur aufgebaut. Einige dieser Anlagen sind in die Jahre gekommen. Nun besteht die Gefahr, dass

*Flächenverbrauch und Mobilität – Problembereiche aus Sicht der Nachhaltigkeit*

die bestehenden Anlagen aus Kostenüberlegungen ungenügend erneuert werden, während gleichzeitig neue Vorhaben den öffentlichen Haushalt belasten. Der «Verkehrsinfrastrukturpark» sollte aus langfristiger Optik optimal bewirtschaftet und weiter entwickelt werden, damit er für die nachfolgenden Generationen nicht zur Hypothek wird. □

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Arbeitsgemeinschaft MAUCH Consulting (MC)/INFRAS/Ernst Basler + Partner AG (ebp): Samuel Mauch, Ursula Mauch (MC), Thomas von Stokar, Rolf Iten, Susanne Stern (INFRAS), Thomas Schneider (ebp); Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, Interdepartementaler Ausschuss Rio/DEZA, April 2001

<sup>2</sup> Gemäss dieser Definition ist eine Entwicklung nachhaltig, «...wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen».

<sup>3</sup> Das ASTRA schuf Anfang 2000 eine Fachstelle für Langsamverkehr.