

Gesamtverkehrskonzeption

Umweltschutz als integraler Bestandteil der Verkehrsplanung

Die neue Gesamtverkehrskonzeption des Kantons verändert die Stellung der Umwelt in der Verkehrsplanung. Im Umweltbereich sollen – parallel zu anderen wichtigen Zielen der Verkehrsplanung – laufend Fortschritte erzielt und diese im Rahmen eines Controllings überwacht werden.

Im letztmals 1995 total revidierten Richtplan wurden zahlreiche Massnahmen und Vorschläge im Verkehrsbereich aufgeführt, um verkehrs-, raum- und umweltpolitische Ziele zu erreichen. Die Konsistenz der Ziele und konkreten Massnahmen bei den einzelnen Verkehrsträgern war jedoch, über den gesamten Verkehrsbereich betrachtet, nicht in jedem Fall gegeben. Aus diesem Grund wurde die Regierung beauftragt, eine Gesamtverkehrskonzeption (GVK) zu erstellen.

Mit dieser soll die langfristige Entwicklung aller Verkehrsträger untereinander und mit der Raum- und Umweltschutzplanung abgestimmt werden.

Ebenfalls 1995 beschloss der Regierungsrat mit dem Projekt wif! die «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» einzuführen. Es lag demnach auf der Hand, die künftige Verkehrspolitik bereits nach diesen Grundsätzen aufzubauen und zu

Gesamtverkehrskonzeption

Die Gesamtverkehrskonzeption ist ein langfristig angelegtes Regierungsprogramm für das ganze Politikfeld Verkehr. Sie ist nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausgestaltet und auf verkehrs-, raum- und umweltpolitisch begründete Ziele ausgerichtet. Kohärente Strategien für die Weiterentwicklung der verschiedenen Verkehrssysteme werden festgesetzt. Ihre Wirksamkeit wird überwacht und im Rahmen von Controllingprozessen periodisch aktualisiert.

strukturieren. Dieses Vorgehen gewährt der Regierung und dem Parlament Unterstützung in Führungsprozessen. Verkehrspolitische Ziele können in Form von Massnahmen- und Finanzplänen operationalisiert, Projekte im Hinblick auf ihre leistungs- und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen beurteilt und bewertet werden. Mit einem strategischen Controllingkonzept können Chancen und Risiken im Umfeld des Gesamtverkehrs frühzeitig erkannt werden.

Leitidee: Laufender Fortschritt in allen Bereichen des Verkehrs

Die in der GVK zusammengefassten Ziele der Verkehrspolitik in fünf Bereichen lassen sich wie folgt zitieren:

- **Verkehrsqualität:** Der Kanton Zürich stellt die Leistungsfähigkeit, Qualität und Entwicklungsfähigkeit des Verkehrssystems langfristig sicher. Innerhalb des Wirtschaftsraums Zürich schafft er damit gute Voraussetzungen für den Pendler-, Geschäfts-, Freizeit- und Güterverkehr. Darüber hinaus gewährleisten grossräumige Verkehrsnetze hervorragende Verbindungen zu anderen Wirtschaftsräumen im In- und Ausland.
- **Sicherheit:** Der Kanton Zürich sorgt für einen hohen Stand der objektiven und subjektiven Sicherheit im Verkehrsbereich. Er schafft Voraussetzungen, um die durch den Verkehr verursachten Personen- und Sachschäden zu minimieren.
- **Umwelt:** Der Kanton Zürich stimmt seine verkehrspolitischen Ziele mit den Zielen des Umweltschutzes ab. Er schöpft die sich bietenden Möglichkeiten zur Verringerung der Luft- und Lärmbelastung und des Energieverbrauchs aus.

Inhaltliche Verantwortung:

Dr. Michael Redle

Verkehrsplanung

Amt für Verkehr

Schaffhauserstr. 418

8090 Zürich

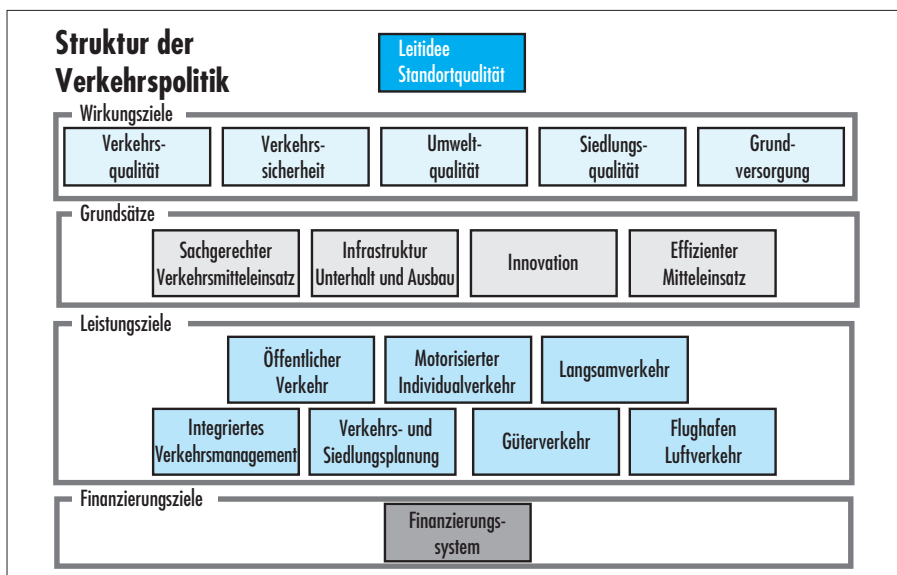
Telefon 01 306 50 80

Telefax 01 306 50 95

E-Mail: afv@vd.zh.ch

Siehe auch Beitrag «Kann die Verkehrsplanung von der Siedlungsplanung lernen?» auf Seite 29.

VERKEHR



Für die Umsetzung der Gesamtverkehrskonzeption sind die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung von elementarer Bedeutung.

Quelle: Volkswirtschaftsdirektion/Amt für Verkehr

- Siedlung und Landschaft:** Der Kanton Zürich schafft mit seiner Verkehrspolitik Voraussetzungen für eine kontinuierliche Verbesserung der Siedlungsqualität. Er nutzt seine raumplanerischen Instrumente für eine räumliche Entwicklung, die möglichst wenig zusätzlichen Verkehr erzeugt. Im Rahmen seiner Möglichkeiten sorgt er für eine Entlastung und Aufwertung stark belasteter Siedlungsräume. Der Flächenverbrauch durch das Verkehrssystem ist möglichst klein zu halten.
- Grundversorgung:** Der Kanton Zürich ermöglicht allen Personen und Gesellschaftsschichten eine Grundversorgung an Mobilität.

Leitidee GVK

«Der Kanton Zürich leistet mit einem guten Mobilitätsangebot einen wesentlichen Beitrag für die Standortattraktivität seines Lebens- und Wirtschaftsraums.

Seine Verkehrspolitik ermöglicht durch Interessenausgleich dauerhafte Fortschritte für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Sie ist bestrebt, künftigen Generationen eine lebenswerte Zukunft zu sichern.

Mit einer fortschrittlichen Verkehrspolitik steigert der Kanton Zürich seine internationale Konkurrenzfähigkeit – auch zum Nutzen der übrigen schweizerischen Regionen. Er unterstützt damit die Leitlinien der kantonalen Richtplanung sowie der Raumordnung Schweiz und orientiert sich am Leitbild des vernetzten Städtesystems Schweiz.»

Laufende Fortschritte beim Erreichen dieser Wirkungsziele gewährleisten den in der Leitidee formulierten Beitrag der Verkehrspolitik zur Wahrung und Steigerung der Standortattraktivität des Lebens- und Wirtschaftsraums Zürich. Verkehrspolitik bleibt somit nicht Selbstzweck, sondern verfolgt konkrete Ziele zur Steigerung der Lebensqualität.

Von Wirkungszielen zu konkreten Leistungen

Wie lassen sich nun diese Ziele der Verkehrspolitik erreichen? Welche Massnahmen – die sich am Ende des politischen Prozesses ja jeweils in der Sprechung eines Kredits für deren Umsetzung manifestieren – sollen ergriffen werden? Die Gesamtverkehrskonzeption hält sich dabei an folgende, aus dem 5-Ebenen-Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung abgeleitete Struktur: Die aus der Leitidee formulierten Wirkungsziele sollen mittels klar formulierten Leistungszielen in verschiedenen Bereichen des Verkehrs erreicht werden. Aus den zu erbringenden Leistungen lassen sich wiederum Finanzierungsziele ableiten: Mit der Finanzierung welcher Massnahmen – zum Beispiel dem Bau einer neuen Infrastruktur – kann eine Leistung erbracht werden, die den Wirkungszielen dient? Mit welchen Massnahmen, zum Beispiel neu zu erstellende Verkehrsinfrastrukturen, lassen sich die Leistungen erbringen? Anhand der Strategien im öffentlichen

Verkehr, auf der Strasse und in den Agglomerationen soll dies im Folgenden illustriert werden.

Ehrgeizige Ziele im öffentlichen Verkehr

Der sachgerechte Verkehrsmiteinsatz erfordert beim öffentlichen Verkehr (OeV) eine aktive, nachfrageorientierte Politik: Die Bahn ist – im Verbund mit den übrigen öffentlichen Verkehrsmitteln – dort stark, wo grosse, dichte Siedlungsgebiete zuverlässig verbunden und zentrale Lagen erschlossen werden sollen. Nicht nur operiert der OeV in diesen Gebieten weitaus umweltschonender (Lärm und Luftschadstoffe) und energieeffizienter als der motorisierte Individualverkehr (MIV), er beansprucht auch weniger der knappen und zur Entwicklung wertvollen Siedlungsfläche.

Unter diesen Voraussetzungen erfüllt der öffentliche Verkehr die vorgegebenen Wirkungsziele in hohem Masse. In verschiedenen Distanzbereichen – international, national und regional (S-Bahn) – sind jedoch unterschiedliche Stossrichtungen angezeigt, um die ehrgeizigen Wachstumsziele zu erreichen.

Starke Leistungssteigerung im internationalen Bahnverkehr

Der internationale Verkehr macht zwar nur einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtverkehr aus, er weist jedoch die grösste Dynamik auf.

Mit einer markanten Stärkung und Beschleunigung der Bahn, sollen innerhalb der nächsten rund zwölf Jahre die benachbarten europäischen Wirtschaftsmetropolen auch auf dem Bahnnetz deutlich näher rücken. Auf nachfragestarken Verbindungen nach Paris, Frankfurt und Mailand wird der Stundentakt, auf den schwächeren nach Stuttgart und München der 2-Stunden-Takt angestrebt.

Finanzielle Grundlage für die geplanten Investitionen bildet der Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV), der in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 29. November 1998 mit grosser Mehrheit angenommen wurde. Er schafft die finanziellen Voraussetzungen für den Anschluss der Schweiz ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz. Politische Entschei-

dungen auf Bundesebene zu den einzelnen Massnahmen werden voraussichtlich Mitte dieses Jahrzehnts fallen.

Gelingt es der Bahn, die oben beschriebenen Leistungssteigerungen im Fernverkehr zu erbringen, so kann sie deutliche Marktanteile des Luftverkehrs und des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) erobern. Dies hat insbesondere positive Effekte auf die Wirkungsziele der Umwelt, aber sicher auch der Verkehrsqualität.

Knotenprinzip im nationalen Bahnverkehr

Für die nationalen Bahnverbindungen von und nach Zürich wird geschätzt, dass mit Verbesserungen im Angebot die Nachfrage langfristig bis zu 70 Prozent gesteigert werden kann. Mit dem Projekt «Bahn 2000, 2. Etappe» sollen Lausanne, Biel, St. Gallen und Luzern neu sogenannte Vollknoten bilden. Anschlussbahnhöfe also, die vom nächst gelegenen Knoten aus in weniger als einer Stunde erreicht werden können. Mindestens zur vollen Stunde, in der Regel aber auch zur halben Stunde, wird ein Maximum an Anschlüssen zwischen Fern- und Regionalverkehrszügen sichergestellt. Diese Stossrichtung bedeutet einen wesentlichen Fortschritt auf dem Weg zum «Vernetzten Städtesystem Schweiz». Um das Knotenprinzip zu vervollständigen, werden gezielt Fahrzeitverkürzungen angestrebt. So

verkürzt sich die Fahrzeit Bern – Zürich bereits ab Ende 2004 markant auf unter 60 Minuten (Bahn 2000, 1. Etappe).

Aus Zürcher Sicht stehen mit der Bahn 2000 2. Etappe weitere Verbesserungen im Vordergrund: weniger als 60 Minuten Fahrzeit auf den schnellsten Verbindungen nach St. Gallen und Biel, weniger als 45 Minuten nach Basel und Luzern.

Bund, SBB und Kantone vertiefen und konkretisieren diese Stossrichtungen im Rahmen des laufenden Projekts «Bahn 2000, 2. Etappe». Der politische Entscheidungsprozess zum Investitionsprogramm wird Mitte dieses Jahrzehnts stattfinden.

Weiterer Ausbau der erfolgreichen S-Bahn

Der Bahnverkehr innerhalb des Wirtschaftsraums Zürich ist das Feld der S-Bahn. Mit dem Bau der 2. Teilergänzungen der S-Bahn entwickelten SBB und ZVV das – 1990 erfolgreich eingeführte – Kernprojekt der S-Bahn im Verlauf der 90er Jahre gezielt weiter: Taktverdichtungen und neue S-Bahn-Linien im Limmattal, Furttal und Tösstal, am rechten Seeufer und zum Flughafen brachten schnellere Verbindungen und grössere Kapazitäten. Verglichen mit der Situation vor Eröffnung der S-Bahn 1989 stiegen die Passagierfrequenzen bis heute um 50 Prozent.

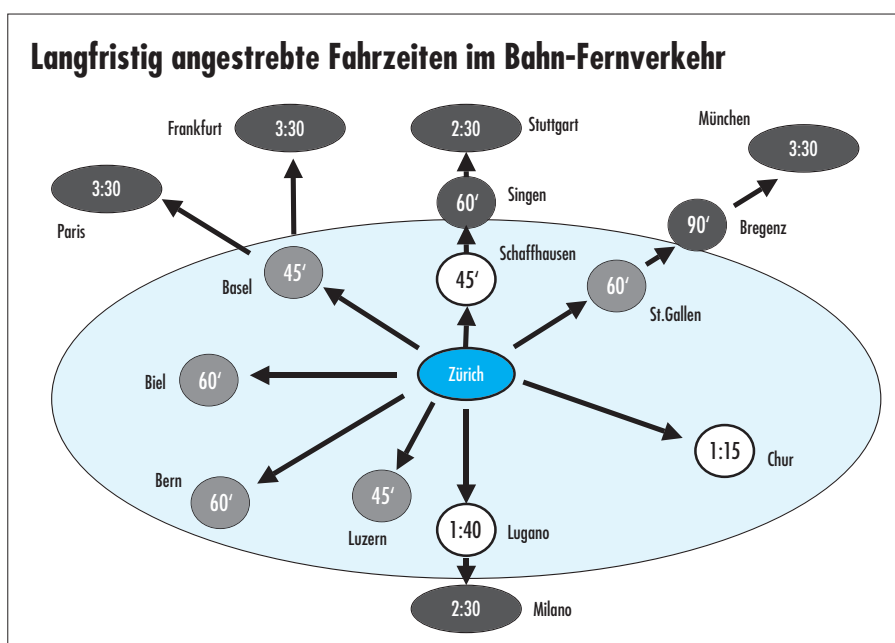
Die in Zusammenarbeit mit den SBB entworfene S-Bahn-Vision zeigt langfristige Perspektiven für die künftige Weiterentwicklung der S-Bahn auf. Klar formuliertes Leistungsziel der S-Bahn-Vision ist es, mindestens 25 Prozent mehr Fahrgäste zu gewinnen. Der Weg zu diesem Ziel führt über den zentralen Erfolgsfaktor verkürzter Reisezeiten. Aufgrund der Tatsache, dass einzelne Linien bereits heute stark ausgelastet oder gar überlastet sind, soll die nächste Ausbaustufe bereits 2006 in Betrieb gehen. Die übernächste Ausbaustufe wird die Massnahmen im Zusammenhang mit der Eröffnung des neuen Durchgangsbahnhofs in Zürich 2012 umfassen. Mit der Zustimmung zu diesem zweiten Durchgangsbahnhof in Zürich hat das Zürcher Volk bereits einen wegweisenden Entscheid für die Entwicklung im nationalen und regionalen Verkehr getroffen.

Gezielte Massnahmen auf der Strasse

Mit Anteilen von etwa 70 Prozent an der gesamten Verkehrsleistung (zurückgelegte Personenkilometer) wird der motorisierte Individualverkehr (MIV) zweifellos auch in Zukunft das wichtigste Verkehrssystem des Kantons Zürich darstellen. Jedoch ist hier, im Gegensatz zum OeV, eine nachfrageorientierte Politik nicht angebracht. Unter der Berücksichtigung aller Wirkungsziele der Verkehrspolitik muss mit einer differenzierten Politik ein breiter Nutzen für den Lebens- und Wirtschaftsraum gestiftet werden.

Wachstumsraten beim MIV in der Höhe der vergangenen Jahrzehnte sind weder zu erwarten, noch wären sie zu verkraften. Trotz laufend erbrachten technischen Fortschritten in der Automobiltechnik gibt es noch einen erheblichen umwelt- und energiepolitischen Sanierungsbedarf.

Betriebliche Massnahmen und Infrastrukturausbauten müssen neben den notwendigen Verbesserung der Verkehrsqualität immer auch Fortschritte bezüglich der Entlastung der Siedlungsgebiete und der Verminderung der Lärm- und Luftbelastungen sowie des CO₂-Ausstosses aufweisen können. Bei der Planung neuer Infrastrukturprojekte werden daher künftig immer sämtliche Bereiche der



Massive Leistungssteigerung im internationalen und nationalen Bahnverkehr von und nach Zürich.

Quelle: KÖV-Region Zürich/Amt für Verkehr

Wirkungsziele umfassend in Kosten-/Nutzen-Rechnungen berücksichtigt werden.

Strategie der Hochleistungsstrassen prüfen

Um für die aktuellen und die sich abzeichnenden Schwachstellen des bestehenden Hochleistungsstrassennetzes HLS (Autobahnen und Autostrassen) dauerhafte Lösungen zu finden, wurde im Juni 2000 ein in mehreren Phasen gegliedertes Vorgehen zur Entwicklung einer Strategie Hochleistungsstrassen (HLS-Strategie) eingeleitet. Zunächst wurde ein breites Spektrum von möglichen Strategievarianten bewertet, das von einer punktuellen Beseitigung von Kapazitätsengpässen bis zu einer Maximalvariante mit einem Netz reichte, das über die im kantonalen Richtplan festgelegten Strassen hinaus geht. Untersuchungen mit Hilfe des kantonalen Verkehrsmodells und darauf abgestützte Bewertungsverfahren gaben dem Strategieansatz «Umfahrungsringe» den Vorzug.

Dieser Strategieansatz verstärkt und vervollständigt die Hochleistungsstrassen mit Umfahrungsfunktion der am stärksten belasteten Räume Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal. Ziel: Hauptstrassen in den Siedlungsräumen entlasten, um dort neue verkehrliche Nutzungen zu erlauben und – flankierende Massnahmen vorausgesetzt – die Siedlungsqualität zu steigern.

Um den favorisierten Strategieansatz zu konkretisieren und zu überprüfen, werden gegenwärtig folgende vier Elemente einer Zweckmässigkeitsprüfung unterzogen und auf ihre Wechselwirkungen mit Vorhaben des öffentlichen Verkehrs untersucht: der Ausbau der Nordumfahrung, der Stadt- bzw. Seetunnel/Südostumfahrung der Stadt Zürich, die K10 (Verbindung Flughafen – Brüttsellen) und die Umfahrung der Stadt Winterthur.

Die aus diesen Untersuchungen hervorgehenden Bestvarianten sollen anschliessend zu einer Strategie zusammengefügt und einer Schlussbewertung zugeführt werden.

Nach Abschluss der HLS-Strategie – voraussichtlich Ende 2002 – beginnt die Überprüfung und Anpassung des untergeordneten Netzes der Hauptverkehrsstrassen (HVS). Bereits vorgezogen wurde eine Beurteilung und Priorisierung von Ortsumfahrungen.

Regionale Verkehrskonzepte forcieren

Zur Ergänzung der vorgestellten Ziele der Verkehrspolitik bedarf es verfeinerter regionaler Gesamtverkehrskonzepte. Insbesondere in Regionen mit hohem Verkehrsaufkommen, weiterem Wachstumspotenzial und aktuellen Verkehrsproblemen besteht diesbezüglich Handlungsbedarf. So sind zur Zeit für die Regionen Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal Konzepte in Bearbeitung, die Aufschluss darüber geben sollen, mit welchen Massnahmen die Vorgaben der Richtpläne und der kantonalen GVK umgesetzt werden können. In all diesen Regionen soll der öffentliche Verkehr zusätzlich gestärkt werden. Die Funktionsfähigkeit des MIV muss erhalten, aber in Bezug auf dessen Auswirkungen optimiert werden. Ferner werden dem langsamen Individualverkehr attraktive Entwicklungsmöglichkeiten geöffnet. In den Regionen Glattal und Limmattal wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Regionen sich zunehmend zu städtischen Räumen mit wichtigen Zentrumsfunktionen herausbilden.

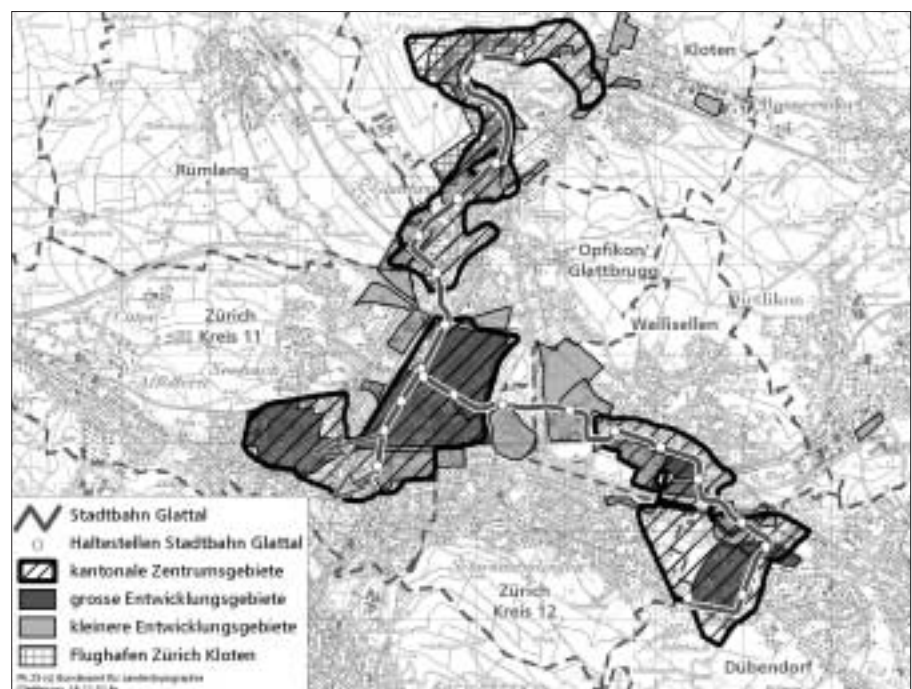
Die regionale GVK Glattal ist bereits weit fortgeschritten. Kernpunkt ist der Bau der Glattalbahn, ein Mittelverteiler, der die Verbindung des überregionalen

S-Bahn-Netzes zu den dynamischen Entwicklungsgebieten in Zürich Nord und Opfikon/Glattbrugg, beim Flughafen und in Dübendorf herstellen wird. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Beseitigung von Schwachstellen im Strassennetz, da heute Stausituationen auf der Strasse den strassengebundenen OeV (Busse) behindern und damit die Zuverlässigkeit der OeV-Transportkette gefährden.

Die Forcierung von regionalen Verkehrskonzepten in den von den negativen Auswirkungen des Verkehr besonders betroffenen dichten Siedlungsgebieten steht im Einklang mit der neuerdings vom Bund verfolgten Agglomerationspolitik.

Griffiges Controlling

Insgesamt bietet der Rahmen der neuen Gesamtverkehrskonzeption grosse Chancen, Fortschritte in der Umweltpolitik gemeinsam mit Fortschritten in anderen Bereichen der Verkehrspolitik zu verbinden und zu erreichen. In welchem Ausmass dies gelingen wird, hängt jedoch nach wie vor stark von der konkreten Ausgestaltung bei der Umsetzung einzelner Projekte ab. Hier gilt es mit einem griffigen Controlling dem Erreichen der Wirkungsziele der GVK Nachdruck zu verleihen.



Die Glattalbahn ist Grundlage eines neuen städtischen Verkehrssystems im Glattal und ermöglicht die Entwicklung neuer Zentrumsgebiete. Quelle: Verkehrsbetriebe Glattal