



# Institutionelle Hindernisse im Fuss- und Veloverkehr

Massnahmen für eine neue Verkehrspolitik

**Daniel Sauter**

NFP 41 "Verkehr und Umwelt –  
Wechselwirkungen Schweiz-Europa"



**Fussverkehr Schweiz**

Fachverband der Fussgängerinnen und Fussgänger

**Mobilité piétonne**

Association suisse des piétons

**Mobilità pedonale**

Associazione svizzera dei pedoni



# Institutionelle Hindernisse im Fuss- und Veloverkehr

Massnahmen für eine neue Verkehrspolitik

**Daniel Sauter**

NFP 41 „Verkehr und Umwelt –  
Wechselwirkungen Schweiz-Europa“



# Impressum

Titel: Institutionelle Hindernisse im Fuss- und Veloverkehr.  
Massnahmen für eine neue Verkehrspolitik

Herausgeber: Fussverkehr Schweiz

Autor: Daniel Sauter, Soziologe

Titelfoto: Manfred Ziegele, Pfaffhausen

Umschlag: Res Rothacher, Zürich

ISBN: 3-9520290-2-5

Preis: Fr. 28.-- / Fr. 25.-- für Mitglieder

Bezugsquelle: Fussverkehr Schweiz  
Klosbachstrasse 48, 8032 Zürich  
Tel. 043 / 488 40 30  
Fax 043 / 488 40 39  
e-mail: [info@fussverkehr.ch](mailto:info@fussverkehr.ch)  
Internet: <http://www.fussverkehr.ch>

Die vorliegende Studie entstand als Teil des Forschungsprojekts „Fussgänger- und Veloverkehr“ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 41 „Verkehr und Umwelt – Wechselwirkungen Schweiz-Europa“ und wurde finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds (NFP 41), vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) im Rahmen des COST-Programms sowie vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Zum Projekt sind – neben dem vorliegenden – zwei weitere Berichte erschienen, die bei der EDMZ in 3000 Bern (Fax: 031/992 00 23) bestellt werden können:

- Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr. Stand des Wissens - Massnahmen - Potentiale - Schritte zu einer verkehrspolitischen Neuausrichtung. Bericht A9 des NFP 41, Netzwerk Langsamverkehr (Hrsg.), Bestellnr. 801.610df, 370 Seiten, Fr. 35.80
- Fussgänger- und Veloverkehr. Potentiale - Massnahmen - Strategien. Tagungsdokumentation T2 des NFP 41, Netzwerk Langsamverkehr (Hrsg.), Bestellnr. 801.613df, Fr. 16.70

Informationen zum NFP 41 sind erhältlich bei der Programmleitung, F. Walter, c/o ECO-PLAN, Monbijoustr. 26, 3011 Bern, Tel. 031 / 385 81 81, Fax 031 / 385 81 80

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Vorwort .....</b>	<b>III</b>
<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
1.1	Résumé .....	3
1.2	Summary .....	5
<b>2.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>7</b>
2.1	Ausgangslage und Ziel der Untersuchung .....	7
2.2	Elemente der Verkehrspolitik des 20. Jahrhunderts mit Bedeutung für den Fuss- und Veloverkehr .....	10
2.3	Reichweite und Aufbau dieser Studie .....	11
<b>3.</b>	<b>Wirkung von Begriffen, Definitionen, Datengrundlagen .....</b>	<b>13</b>
3.1	Begriffe und Definitionen .....	13
3.2	Datengrundlagen .....	18
3.3	Massnahmen .....	21
3.4	Forschungsbedarf .....	22
<b>4.</b>	<b>Wahrnehmung des Verkehrsverhaltens der Bevölkerung .....</b>	<b>23</b>
4.1	Einschätzung des Aktionsraumes und der Verkehrsmittelwahl .....	23
4.2	Tatsächliche Verkehrsdistanzen und Verkehrsmittelwahl .....	24
4.3	Geschätzter und tatsächlicher Fuss- und Veloverkehr .....	26
4.4	Geschätzte und tatsächliche Verkehrsteilnahmezeit .....	27
4.5	Geschätzte und tatsächliche Autoverfügbarkeit .....	28
4.6	Image .....	29
4.7	Massnahmen .....	29
4.8	Forschungsbedarf .....	30
<b>5.</b>	<b>Ausrichtung der Verkehrspolitik .....</b>	<b>31</b>
5.1	Elemente der Verkehrspolitik .....	31
5.2	Die Verkehrspolitik der Europäischen Union .....	31
5.3	Die schweizerische Verkehrspolitik .....	33
5.4	Die kantonale Verkehrspolitik .....	36
5.5	Die kommunale Verkehrspolitik .....	37
5.6	Eine kritische Gesamtsicht .....	39
5.7	Massnahmen .....	40
5.8	Forschungsbedarf .....	41
<b>6.</b>	<b>Investitionen und Finanzierung .....</b>	<b>42</b>
6.1	Investitionen .....	42
6.2	Finanzierung .....	48
6.3	Massnahmen .....	60
6.4	Forschungsbedarf .....	64

<b>7.</b>	<b>Institutionelle Verankerung in Politik und Verwaltung .....</b>	<b>65</b>
7.1	Elemente der Verankerung .....	65
7.2	Die Verankerung auf verschiedenen politischen Ebenen .....	68
7.3	Massnahmen .....	72
7.4	Forschungsbedarf .....	74
<b>8.</b>	<b>Verkehrsrecht .....</b>	<b>75</b>
8.1	Gegenstand der Untersuchung .....	75
8.2	Grundrechtliche Bedeutung des Zufussgehens .....	75
8.3	Internationales Verkehrsrecht .....	76
8.4	Nationales Verkehrsrecht .....	79
8.5	Kantonales und kommunales Verkehrsrecht .....	89
8.6	Übersicht über die für den Fuss- und Veloverkehr wichtigsten Gesetzeserlasse .....	91
8.7	Neue Erkenntnisse als Grundlagen für künftige Regelungen .....	92
8.8	Massnahmen .....	93
8.9	Forschungsbedarf .....	97
<b>9.</b>	<b>Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen .....</b>	<b>99</b>
9.1	Föderalismus und Gemeindeautonomie im Fuss- und Veloverkehr .....	99
9.2	Massnahmen .....	103
9.3	Forschungsbedarf .....	105
<b>10.</b>	<b>Interessengruppen .....</b>	<b>106</b>
10.1	Von der Schwierigkeit, allgemeine Interessen zu organisieren .....	106
10.2	Die historische Entwicklung der Fuss- und Veloverkehrsorganisationen ...	108
10.3	Von der Schwierigkeit, Fuss- und Veloverkehrsinteressen voranzubringen	109
10.4	Die Rolle der Interessenorganisationen auf verschiedenen politischen Ebenen .....	110
10.5	Massnahmen .....	112
10.6	Forschungsbedarf .....	112
<b>11.</b>	<b>Die Hindernisse im Überblick: ein Modell .....</b>	<b>113</b>
11.1	Verkehrspolitische Entscheide: Rahmenbedingungen und Akteurgruppen	113
11.2	Entscheide zur individuellen Mobilität und Verkehrsmittelwahl .....	116
11.3	Forschungsbedarf .....	119
<b>12.</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>120</b>
	<b>Portrait Fussverkehr Schweiz.....</b>	<b>129</b>

# Vorwort

„Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr“. Diesen Titel trägt der Forschungsbericht, der im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 41 „Verkehr und Umwelt – Wechselwirkungen Schweiz-Europa“ erarbeitet und publiziert wurde. Am Projekt haben Forscherinnen und Forscher aus der ganzen Schweiz als Netzwerk Langsamverkehr unter der Projektleitung von Ulrich Seewer zusammengearbeitet. Die Forschungsergebnisse zeigen die heutige Situation des Fuss- und Veloverkehrs sowie die künftigen Potentiale der beiden Verkehrsarten auf. Thematisiert werden überdies Bezüge zur Raumplanung, die zu überwindenden institutionellen Hindernisse und die zu füllenden Forschungslücken.

Inhalts-Übersicht des Berichts „Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr“

Kapitel	Inhalt	VerfasserIn
1	Fragestellung und Überblick	Ulrich Seewer
2	Das schwierige Zählen der Füsse und Räder	Daniel Leupi
3	Situation heute - Massnahmen für morgen	Ulrich Seewer, Martin Utiger
4	Das Kind und der Strassenraum	Marco Hüttenmoser
5	Frauen und Betagte sind auch unterwegs	Gisela Vollmer
6	Mobilitätskosten und Siedlungsstruktur – eine Fallstudie	Martin Boesch, Susanne Schmid-Keller
7	Zufussgehen und Velofahren: Umsteigen birgt Potentiale	Ulrich Seewer, Martin Utiger, Gisela Vollmer
8	Les potentiels économiques	Philippe Favarger
9	Un développement urbain basé sur l'écomobilité	Lydia Bonanomi, Eric Brandt
10	Institutionelle Hindernisse überwinden	Daniel Sauter
11	Synthese: Die Zukunft gehört der lautlosen Fortbewegung	Ulrich Seewer, Daniel Sauter, Martin Utiger

Die vorliegende Veröffentlichung - „*Institutionelle Hindernisse im Fuss- und Veloverkehr*“ - ist ein textlich identischer Auszug (Kapitel 10) aus dem oben erwähnten Forschungsbericht. Der Autor thematisiert darin die Datengrundlagen im Fuss- und Veloverkehr, den Zusammenhang von wahrgenommener Alltagsmobilität und der Ausrichtung der Verkehrspolitik und er analysiert das Verkehrsrecht, die Finanzierung sowie die Stellung der beiden Verkehrsarten in Verwaltung und Politik.

Die Forschungsarbeit wurde finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds (NFP 41), vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) im Rahmen des COST-Programmes sowie vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Der Autor dankt diesen Institutionen für die finanzielle Unterstützung sowie der Begleitgruppe des Projekts für die inhaltlichen Hinweise.





## 1. Zusammenfassung

Einer fussgänger- und velofreundlichen Verkehrspolitik stehen noch zahlreiche institutionelle Hindernisse im Weg. Die vorliegenden Kapitel behandeln die folgenden Elemente:

- Begriffe und Definitionen des Verkehrs orientieren sich häufig am motorisierten Verkehr und bewirken, zusammen mit den fehlenden Datengrundlagen, dass der Fuss- und Veloverkehr bei politischen Entscheiden vernachlässigt wird.
- Der Fernverkehr wird im allgemeinen über-, der Fuss- und Veloverkehr unterschätzt. Viel weniger Wege als man allgemein annimmt, führen in die Ferne. Der grösste Teil der Alltagsmobilität findet im Nah- und Regionalbereich statt, häufig zu Fuss und mit dem Velo.
- Die Verkehrspolitik und die Investitionen sind auf den Fernverkehr ausgerichtet. Weil diese Politik viele Geldmittel bindet, fehlen sie für die wichtigen (Sicherheits-) Massnahmen beim Fuss- und Veloverkehr.
- Es fehlen sowohl ein Finanzierungsmechanismus für die Infrastruktur als auch eine verursachergerechte Deckung von Kosten, die durch den Motorfahrzeugverkehr verursacht werden.
- Die institutionelle Verankerung des Fuss- und Veloverkehrs in Verwaltung und Politik ist gering. Es fehlen gut ausgestattete Amtsstellen auf allen Ebenen und eine adäquate Berücksichtigung der beiden Verkehrsarten in der Ausbildung und in der Forschung.
- Die Orientierung des geltenden Verkehrsrechts und der Strassenbaunormen am Motorfahrzeugverkehr erweist sich immer wieder als Hindernis bei geplanten Verkehrsanordnungen oder baulichen Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs.
- Auf den übergeordneten Ebenen fühlt man sich für den Fuss- und Veloverkehr häufig nicht zuständig und auf den untergeordneten Ebenen, v.a den Gemeinden, ist der Handlungsspielraum beschränkt.
- FussgängerInnen und VelofahrerInnen lassen sich im Gegensatz zu anderen Verkehrsteilnehmergruppen nur beschränkt organisieren. Entsprechend werden ihre Anliegen in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit mangelhaft wahrgenommen.



## 1.1 Résumé

Les obstacles institutionnels à une politique favorable aux DPV sont nombreux. En particulier:

- La plupart des notions et des définitions en matière de trafic sont pensées d'abord en fonction du trafic motorisé. Ce qui, additionné aux lacunes signalées en matière de données de base, contribue à ce que les DPV soient négligés dans les décisions politiques.
- On accorde une importance disproportionnée au trafic de grandes distances, et parallèlement on sous-évalue l'importance des déplacements à pied et à vélo. La proportion des déplacements à grande distance est en fait beaucoup moins importante que ce qu'on croit généralement: la plus grande part des déplacements s'effectuent dans un rayon proche, ou à l'échelle régionale, et se font à pied et à vélo.
- Les politiques des transports et les investissements sont polarisés sur les déplacements à longue distance, qui mobilisent de gros moyens financiers. Il ne reste plus ensuite de quoi financer les mesures de sécurité en faveur des piétons et des cyclistes.
- Il n'existe pas de mécanisme de financement pour les coûts d'infrastructure des DPV. Par ailleurs, les coûts engendrés par le trafic motorisé ne sont pas couverts par ceux qui les engendrent.
- L'ancrage des DPV dans les institutions administratives et politiques est faible. Il faudrait en particulier créer, à tous les échelons, des offices dotés de moyens suffisants, et prendre en compte les DPV de manière sérieuse dans les domaines de la formation et de la recherche.
- La législation en vigueur et les normes de la route font obstacle à des dispositions ou des mesures constructives favorable aux piétons et aux cyclistes.
- A ses échelons supérieurs, l'Etat ne se sent généralement pas concerné par la question des DPV. Et aux échelons inférieurs, la marge de manœuvre financière et juridique est limitée.
- Contrairement à d'autres usagers de la route, les piétons et les cyclistes ne sont que peu organisés. Leurs demandes sont peu écoutées dans les milieux politiques, dans l'administration et dans le public en général.



## 1.2 Summary

Numerous institutional obstacles obstruct a more pedestrian- and cycle-friendly traffic policy:

- Terminology and definitions of traffic remain orientated towards motorised traffic and cause, in combination with the lack of data, a neglect of pedestrian and cycle traffic in decisions on traffic planning.
- In general, long-distance traffic is overvalued, and pedestrian and cycle traffic is undervalued. There is a far smaller proportion of longer distance journeys than is generally assumed. The major proportion of daily mobility travel takes place over short and regional distances and is frequently on foot or cycle.
- Transport policy and investments are focused on long-distance travel. As this type of transport policy ties up large funds, less money is available for important safety measures for pedestrian and cycle traffic.
- No mechanisms are available to fund pedestrian and cyclist infrastructure and to recover the costs from motorised traffic which creates the need for essential safety measures.
- Pedestrian and cyclist concerns are only minimally institutionalised in government and administrative bodies at all political levels. There is also inadequate consideration of both means of transport in education and research.
- The focus of the present transportation laws and road construction standards on motorised traffic presents a continuing obstacle for traffic regulations or construction plans in favour of pedestrian and cycle traffic.
- The Federal Government level does not consider itself responsible for pedestrian and cycle traffic and at lower, local, levels the financial and legal scope for action is limited.
- Organisation of pedestrians and cyclists is limited in comparison to other traffic participants, with the result that their interests are inadequately represented in politics, in administration, and in the public domain.



## 2. Einleitung

### 2.1 Ausgangslage und Ziel der Untersuchung<sup>1</sup>

Die einzelnen Kapitel in der Studie „Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr“ (siehe Netzwerk 1999) zeigen einerseits die grosse Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs im Alltag und andererseits die nach wie vor verbesserungswürdigen Verhältnisse für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen im Strassenraum. Es werden die grossen Potentiale des Fuss- und Veloverkehrs fürs Umsteigen, Energiesparen, für Gesundheit und Volkswirtschaft dargestellt. Zudem wird die wichtige Rolle der Raumplanung für den Fuss- und Veloverkehr thematisiert. Die Berichte zeigen, dass man im Hinblick auf zu treffende Massnahmen im Strassenraum eigentlich wüsste, was zu tun wäre und wie es getan werden könnte. Die entsprechende Literatur in konzeptioneller und planerischer Hinsicht ist vorhanden.

Parallel dazu zeigen Befragungen immer wieder, dass die Bevölkerung den Fuss- und Veloverkehr fördern will. Gemäss einer kürzlich durchgeführten repräsentativen Umfrage der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU 1998) sollen nach Meinung der Schweizerinnen und Schweizer bei der weiteren Planung des Verkehrssystems in erster Linie die Anliegen der Fussgänger (von 73% bejaht) und als zweites jene der Velofahrenden (von 69% bejaht) berücksichtigt werden. Die motorisierten Fortbewegungsarten folgen am Schluss. Brög (z.B. 1993b) hat zudem in zahlreichen Untersuchungen gezeigt, dass bei der Bevölkerungsmehrheit die Bevorzugung des Fuss- und Veloverkehrs auch auf Kosten der motorisierten Verkehrsarten gehen darf<sup>2</sup>.

Wir stellen also eine Situation mit folgenden Merkmalen fest:

- Die Verhältnisse für FussgängerInnen und VelofahrerInnen sind unbefriedigend.
- Die Bevölkerung möchte den Fuss- und Veloverkehr fördern.
- Das Wissen, was wie gemacht werden müsste, ist vorhanden.

Offenbar besteht eine (grosse) Diskrepanz zwischen Wünschen, Wissen und Handeln. Dies wird für die Verkehrspolitik im allgemeinen immer wieder festgestellt: „Die ausbleibende Entschärfung der heutigen Verkehrsprobleme ist weniger auf mangelnde Kenntnis als vielmehr auf ausbleibende Umsetzung jahrzehntelang bereits vorliegenden Wissens, Fehl-

---

1 Martin Utiger hat an dieser Untersuchung als Fachmann für den Veloverkehr mitgearbeitet. Vom ihm stammen die jeweils velospezifischen Informationen und Darlegungen.

2 In der Stadt Zürich würden 90% respektive 81% der Bevölkerung im Falle eines (angenommenen) Konflikts in der Verkehrsplanung eine Lösung wählen, die den Fuss- respektive den Veloverkehr bevorzugt, auch wenn es dadurch zu Nachteilen für den Pw-Verkehr käme (Brög 1993b:16).

einschätzungen der Umsetzungsbedingungen sowie kontraproduktiver Umsetzungsorientierungen entscheidender Akteure zurückzuführen“ (Spitzner 1992:336).<sup>3</sup>

Es stellt sich also die Frage, wo die Ursachen für diese Umsetzungsprobleme liegen. Was behindert gute Lösungen für den Fuss- und Veloverkehr? Weshalb werden die Potentiale noch kaum genutzt? Welche Faktoren bestimmen einen verkehrspolitischen Entscheid zugunsten respektive zuungunsten des Fuss- und Veloverkehrs?

Die Analyse in den folgenden Kapiteln konzentriert sich auf die Rahmenbedingungen und die AkteurInnen von verkehrspolitischen Entscheiden. Es wird untersucht, wie fuss- und veloverkehrsfreundlich die heutigen Rahmenbedingungen sind und welchen Einfluss sie auf die Entscheide von AkteurInnen ausüben<sup>4</sup>. Die berücksichtigten Faktoren und AkteurInnen sind in Abbildung 1 dargestellt. Die Untersuchung geht im Sinne einer Hypothese davon aus, dass die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen nicht besonders fussgänger- und velofreundlich sind und somit bei Entscheiden als Hindernisse für die beiden Verkehrsarten wirken. Zu Beginn jedes Kapitels wird die Hypothese jeweils konkretisiert.

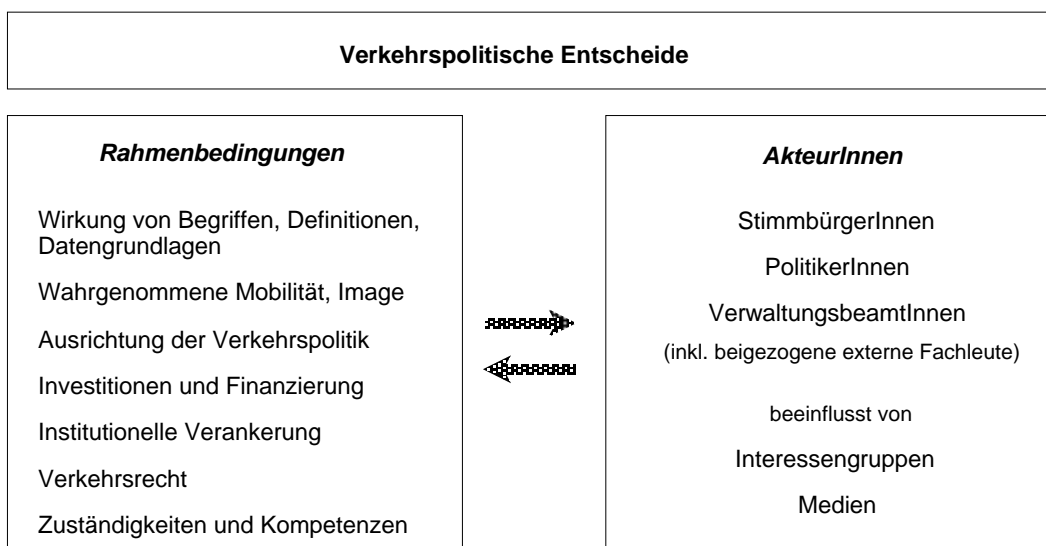


Abbildung 1: Berücksichtigte Rahmenbedingungen und AkteurInnen (eigene Darstellung)

Es gehört zum Wesen von Rahmenbedingungen, dass sie aus dem Hintergrund wirken. Sie sind wie Eisberge, die nicht oder nicht auf den ersten Blick sichtbar sind und trotzdem manche hoffnungsvollen Ideen und Ansätze zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs kentern und untergehen lassen. Dieser Tatsache ist im Forschungsprozess Rechnung zu tragen. Es bedeutet, dass sowohl die Probleme, wie sie oberflächlich erscheinen (phänomenologische Ebene), als auch die Hintergrundfaktoren analysiert und miteinander verknüpft

3 Auch in anderen Politikbereichen sind solche Probleme bekannt. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Diskussionen v.a. in der politologischen Forschung über die Vollzugsprobleme in der Schweiz hingewiesen. Siehe dazu z.B. Vereinigung für Politische Wissenschaft 1993 und Vatter 1994.

4 Die Verkehrsmittelwahl von einzelnen Personen und die Faktoren, die diese bestimmen, sind hier nicht thematisiert. Sie werden in verschiedenen Kapiteln der Studie des Netzwerks Langsamverkehr (1999) behandelt.



werden müssen<sup>5</sup>. In diesem Sinne liegen den folgenden Kapiteln die Auswertungen von Literatur und von Medienberichten sowie Erfahrungen aus der Praxis zu Grunde.

Mit der *Literaturauswertung* lässt sich der heutige Wissensstand im Bereich der Umsetzungshindernisse erschliessen. Es fällt auf, dass für die Schweiz dazu nur wenige (empirische) Studien vorliegen<sup>6</sup>. Auch aus dem europäischen Raum sind – soweit dies feststellbar ist – nur wenige Arbeiten bekannt. Von diversen AutorInnen werden zwar einzelne Aspekte thematisiert, aber eine umfassendere Zusammenstellung scheint noch auszustehen. Für die Auswertung wurde jene Literatur beigezogen, die als Ganzes oder in Teilen Hindernisse im Verkehrsbereich, insbesondere in Bezug auf den Fuss- und Veloverkehr thematisiert<sup>7</sup>. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

Eine interessante Quelle für die Probleme und Hindernisse im Fuss- und Veloverkehr sind die *Medienberichte*. Diese bewegen sich meist auf der phänomenologischen Ebene und vermitteln die Vorstösse und die Resultate des politischen Prozesses. Insofern spielen sie für die Problemwahrnehmung eine grosse Rolle. Die hier ausgewerteten Beispiele kamen nicht, wie es die Wissenschaftlichkeit verlangen würde, aufgrund einer repräsentativen Auswahl zusammen, da dies im Rahmen dieses Projekts nicht möglich war<sup>8</sup>. Die jeweils angeführten Zeitungsberichte sind in diesem Sinne als Beispiele zu nehmen, die typische Situationen zeigen sollen.

Als Drittes sind auch *Erfahrungen aus der Praxis* eingeflossen. Naturgemäss besteht dazu wenig schriftliches Material und die Erfahrungen sind stark subjektiv geprägt. Im phänomenologischen Sinne lassen sich daraus aber ebenfalls Erkenntnisse gewinnen. Als vom Bund anerkannte Fachorganisation steht „Fussverkehr Schweiz“<sup>9</sup> in Kontakt mit Gemeinden, Kantonen, dem Bund, privaten Fachleuten, engagierten Einzelpersonen, Eltergruppen usw. Aufgrund der langjährigen Mitarbeit des Autors in dieser Organisation haben sich über die Zeit auch ein Stück weit die Mechanismen offenbart, die hinter den Problemen des Fussverkehrs stehen. Diese Elemente fliessen in die Arbeit mit ein.

---

5 Eine Analyse, die sich nur auf die phänomenologische Ebene beschränkt und sich z.B. nur auf Aussagen von AkteurInnen stützt, läuft Gefahr, zu kurz zu greifen, da den AkteurInnen die aus dem Hintergrund wirkenden Faktoren häufig unbewusst sind.

6 Zu dem empirischen Arbeiten gehören z.B. Klemm 1996, Wälti 1998, Seewer 1999, VCS 1997 und Sauter/Bernet 1996.

7 Ausgewertet wurden die Arbeiten folgender AutorInnen und HerausgeberInnen: Apel, Boesch, Brög, Energie 2000, Frey, Greuter, GVF (diverse AutorInnen), Holzapfel, Häberli, Knöflacher, Hamm/Neumann, Monheim H., Monheim R., Sauter/Bernet, Seewer, Spitzner, VCO und VCS (je diverse AutorInnen), Walcyng, Wälti sowie alle AutorInnen der Studie und der Tagung des Netzwerks Langsamverkehr (1999). Zudem wurden weitere, v.a. empirische Studien für die Erläuterung einzelner Aspekte beigezogen.

8 Die Beispiele stammen aus einer grösseren Sammlung von Medienberichten über den Fuss- und Veloverkehr, die der Autor in den letzten Jahren zusammengetragen hat. Eine systematische Auswertung von Medienberichten könnte z.B. im Rahmen von Seminararbeiten an den neuen Fachhochschulen vorgenommen werden.

9 Neuer Name ab 1. Juni 1999 für die ARF, Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger.

## 2.2 Elemente der Verkehrspolitik des 20. Jahrhunderts mit Bedeutung für den Fuss- und Veloverkehr

Existierende Rahmenbedingungen sind immer ein Resultat historischer Entwicklungen in Politik und Gesellschaft. Es ist deshalb sinnvoll, eine kurze historische Betrachtung der Verkehrspolitik voranzustellen. Die grossen Veränderungen im Verkehrswesen im 20. Jahrhundert bedingten dauernd Anpassungen der jeweils bestehenden Regelungen. Die heutigen Rahmenbedingungen können als vorübergehend festgelegte Entscheide zur Verkehrspolitik und zu den sie tangierenden Politikbereichen (Finanzen, Raumplanung etc.) angesehen werden. Rahmenbedingungen reflektieren in diesem Sinne immer die Problemlösung der jeweils vorangegangenen Generation, die die Entscheide der heutigen Generation mitprägen.

Ein Überblick über die verkehrspolitischen Diskussionen der letzten hundert Jahre zeigt, dass sich diese – vereinfacht gesagt – innerhalb von fünf Problemfeldern bewegt haben. Wie ein roter Faden ziehen sich in jedem Problemfeld seit Beginn der Motorisierung bis heute die gleichen Auseinandersetzungen durch. Selbstverständlich haben sich die Inhalte immer wieder (leicht) verändert, die Grundprobleme sind aber dieselben geblieben. Dies mag darauf hindeuten, dass die Probleme zwar jeweils für eine bestimmte Zeit entschieden, aber nie ursächlich gelöst wurden. Die fünf Problemfelder und die jeweils diskutierten Fragen lauten:

- (1) **Sicherheit:** Wie soll und kann der Verkehr sicher(er) gestaltet werden, und wer ist gegebenenfalls für einen Unfall verantwortlich?

Die wichtigsten Diskussionspunkte in diesem Zusammenhang waren und sind die Geschwindigkeit (inkl. deren Begrenzung sowie die Durchsetzung dieser Begrenzung), die Verkehrserziehung und die Haftpflichtregelung.

- (2) **Bewegungsfreiheit:** Wem gehört die Strasse? Wie frei können sich die verschiedenen Verkehrsteilnehmergruppen auf der Strasse bewegen?

Die wichtigsten Diskussionspunkte waren und sind die jeweiligen Vortrittsrechte auf Strassen und Wegen, die Frage der Verkehrstrennung respektive -mischung, die Debatte, inwieweit die Strasse öffentlicher oder teilprivatisierter Raum ist (Merki 1997:161) und inwieweit das Spiel auf der Strasse zugelassen ist (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 4).

- (3) **Kompetenzen:** Wer kann über Verkehrsanordnungen bestimmen? Ist es die ansässige Bevölkerung oder eine übergeordnete Behörde?

Die Diskussionspunkte hier waren und sind die Kompetenzen zur Anordnung von Fahrverboten oder von zeitlichen und örtlichen Fahrbeschränkungen (z.B. Sonntags-, Nachtfahrverbot, Geschwindigkeitsbeschränkungen wie Tempo 30-Zonen, Wohnstrassen etc.).

- (4) **Finanzierung:** Wer finanziert die Strassen und Wege sowie die dadurch entstehenden Aufwendungen für andere VerkehrsteilnehmerInnen und die externen Kosten?

Die Diskussionspunkte in diesem Zusammenhang waren und sind die Mineralölsteuern und -zölle respektive deren Verteilung, Road Pricing, Strassenzölle, die Anrechnung der externen Kosten, Steuerabzüge etc.

- (5) **Umweltschutz:** Wie stark darf der Verkehr die Umwelt (im weitesten Sinne) belasten?

Die wichtigsten Diskussionspunkte dazu waren und sind die Eindämmung von Lärm (z.B. „Hupvorschrift“), Staub (nicht geteerte Strassen), Abgasen (CO<sub>2</sub>-Emissionen etc.), Ozon, Bodenverbrauch und -versiegelung, Beeinträchtigung der Landschaft und die Raumplanung.

Es ist nicht möglich im Rahmen dieser Arbeit auf die spannende Frage der historischen Veränderungen der Rahmenbedingungen näher einzugehen. Einzelne Aspekte sind bereits aufgearbeitet worden, z.B. das Recht von Nussbaum (1989), die Treibstoffzölle von Merki (1995) oder die Verkehrserziehung von Hättenschwiler (1990) und Hüttenmoser (1991), aber viele Aspekte – v.a. aus Sicht des Fuss- und Veloverkehrs – fehlen noch. Wegen der Bedeutung der historischen Entwicklung für den Fuss- und Veloverkehr im rechtlichen Bereich wird im entsprechenden Kapitel etwas näher auf diese eingegangen.

### 2.3 Reichweite und Aufbau dieser Studie

In den folgenden acht Kapiteln werden je einzelne Rahmenbedingungen dargestellt, die sich in ihrer heutigen Ausprägung in der einen oder andern Form als Hindernisse für den Fuss- und Veloverkehr erweisen. Zwischen den einzelnen Rahmenbedingungen bestehen natürlich engste Zusammenhänge. Aus analytischen Gründen wurde aber eine getrennte Darstellung vorgezogen. Erst dadurch lassen sich die verschiedenen Elemente erkennen und detaillierte Strategien formulieren.

Die Liste von Rahmenbedingungen ist weder vollständig, noch erhebt sie den Anspruch, eine erschöpfende Antwort auf die Umsetzungshindernisse im Fuss- und Veloverkehr zu geben. Die folgenden Kapitel sollen vielmehr Indizien mit einer gewissen Plausibilität liefern und den Boden für weitere, v.a. auch empirische Studien bereiten. Eine erste Prüfung der im folgenden erwähnten Elemente fand im Rahmen dieses Projekts durch je einen Vertreter einer Stadt- und einer Kantonsverwaltung<sup>10</sup> sowie durch die Fachleute der Begleitgruppe (siehe Netzwerk 1999: Kapitel 1) statt<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Paul J. Loosli, Abteilungsvorsteher Verkehrsorganisation und Schifffahrt des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes des Kantons Bern hat die vorliegenden Thesen aus Sicht eines Kantons beurteilt. Frans de Baan von der Fachstelle für Fuss- und Veloverkehr im Tiefbauamt der Stadt Zürich (Fachbereich Verkehrsplanung) tat das gleiche aus Sicht einer grossen Schweizer Stadt. Beiden dankt der Autor herzlich für die interessanten Diskussionen und die anregende Kritik. Die Verantwortung für den Inhalt liegt weiterhin allein beim Autor.

<sup>11</sup> Neben der Begleitgruppe geht ein besonderer Dank an Kurt Wyss, Martin Utiger, Ueli Seewer, Daniel Grob, Regine Bernet und Lydia Bonanomi für die zahlreichen Hinweise und die solidarische Kritik am Entwurf dieses Berichts. Marie-Theres Weiss dankt der Autor für die sprachliche Überarbeitung und Esther Dähler für die Unterstützung bei der Publikation des Berichts.

Am Schluss werden die einzelnen Rahmenbedingungen im Sinne einer Zusammenfassung als Modell dargestellt. Dies erlaubt auch einen Blick auf die mit den Rahmenbedingungen verknüpften Mobilitätsentscheide der einzelnen VerkehrsteilnehmerInnen. Das Ziel der Anstrengungen ist ja letztlich, dass sich FußgängerInnen und VelofahrerInnen in Zukunft freier, sicherer und auf attraktiveren Wegen bewegen können und dass noch mehr Menschen, wenn immer es möglich ist, diese Verkehrsarten wählen.

### 3. Wirkung von Begriffen, Definitionen, Datengrundlagen

Begriffe und Datengrundlagen prägen unser Denken und sind oft handlungsleitend. Dies ist aus der Linguistik seit langem bekannt (siehe z.B. Whorf 1963). Der alltägliche und/oder wissenschaftliche Gebrauch der Begriffe schliesst bestimmte Inhalte ein und andere aus, formt die Wahrnehmung durch positive oder negative Konnotationen und bildet damit eine oft unbewusste Grundlage für Beurteilungen und Entscheidungen. Die These lautet, dass die Art, wie heute zahlreiche Verkehrsbegriffe definiert sind und Daten präsentiert werden, eines der Hindernisse für gute Umsetzungen von Fuss- und Veloverkehrsmassnahmen darstellt. Im folgenden wird versucht, diesen Zusammenhang anhand einiger Beispiele aufzuzeigen.

#### 3.1 Begriffe und Definitionen

##### 3.1.1 „Verkehr“ und „Mobilität“

Unter dem Begriff „Verkehr“ wird häufig nur der motorisierte Individual- und allenfalls der öffentliche Verkehr verstanden. So wird im Alltag von einer verkehrssarmen resp. verkehrsfreien Innenstadt gesprochen, wenn man eine autoarme oder autofreie Innenstadt meint, in der sich überproportional viel Fuss- und Veloverkehr bewegt. Auch in offiziellen Veröffentlichungen zum Verkehr gehen die FussgängerInnen oder VelofahrerInnen nicht selten vergessen<sup>12</sup>. Es muss davon ausgegangen werden, dass sie nicht nur in den Berichten, sondern parallel dazu auch bei politischen Entscheiden „vergessen“ gehen. Damit unter Verkehr immer alle Fortbewegungsarten verstanden werden, sollte explizit von Fuss- und *Veloverkehr* gesprochen werden<sup>13</sup>.

„Mobilität“ wird im Alltag – und zuweilen auch noch in der Verkehrswissenschaft – häufig mit Auto-Mobilität gleichgesetzt (Klemm 1996:60) und auf die Anzahl gefahrener Kilometer bezogen. Der Mobilitätsgrad einer Gesellschaft ist in dieser Sichtweise entweder identisch mit dem Motorisierungsgrad oder der Fahrleistung. Je mehr Kilometer zurückgelegt werden, desto mobiler sind die Personen und die Gesellschaft als Ganzes. Mobilität müsste jedoch vielmehr als „Erreichbarkeit von Aktivitätsstandorten der Bedürfnisbefriedigung im Raum definiert werden“ (Klemm 1996:61). Das Mass der Erreichbarkeit von Aktivitäts-

---

12 Beispielsweise in einer 1996 vom Bundesamt für Verkehr veröffentlichten Broschüre über die zukunftsorientierte Mobilität (BAV 1996) oder in einer Publikation zu Umweltindikatoren im Verkehr mit Kennziffern für einen ökologischen Vergleich der Verkehrsmittel (Infras 1997).

13 Als Oberbegriff für beide Verkehrsarten wird heute oft das Wort „Langsamverkehr“ verwendet. Selbstredend ist die Konnotation dieses Begriffs eine problematische. Denn gerade in ihrem Einsatzbereich, nämlich innerorts bis ca. 1,5 km beim Fuss- und ca. 5 km beim Veloverkehr sind die beiden Verkehrsarten oft gleich schnell oder schneller als andere Verkehrsmittel (Auto, öV) (siehe Güller, Leupi 1994:24). Der Begriff trifft dann zu, wenn er, wie von Hans Boesch (1992), auf die Stadt angewendet wird, die künftig wieder eine Fussgänger- und Velostadt sein sollte.

standorten ist für den Fuss- und den Veloverkehr eine wichtige Kenngrösse, die auch in den regelmässigen Mikrozensus-Erhebungen erhoben werden sollte (Sauter 1998:6).

### 3.1.2 „Verkehrsleistung“ und „Verkehrseffizienz“

#### „Verkehrsleistung“

Die Verkehrsleistung ist wahrscheinlich die am häufigsten verwendete Kenngrösse des Verkehrs. Sie bildet die Grundlage für viele politische Entscheide und bestimmt zu einem guten Teil die Wahrnehmung der Bedeutung der verschiedenen Verkehrsträger<sup>14</sup>. Sie ist definiert als die von Personen zurückgelegten Distanzen über einen bestimmten Zeitraum<sup>15</sup>. Dadurch, dass die Distanz in dieser Berechnung eine grosse Rolle spielt, werden statistisch diejenigen Verkehrsmittel in den Vordergrund gerückt, mit denen grosse Distanzen zurückgelegt werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 2). Der Fuss- und der Veloverkehr werden auf dieser Grundlage unterschätzt<sup>16</sup>. Daneben werden auch die Potentiale von Massnahmen unterschätzt, die eine Verlagerung von kurzen Autofahrten auf Fusswege und Velofahrten bewirken. Vor allem in den Städten hat eine Reduktion von distanzmässig kurzen (Innerorts-)Fahrten für die Lebensqualität der Bevölkerung (Immissionsreduktion) und für die Bewegungsfreiheit und Sicherheit der FussgängerInnen und VelofahrerInnen eine grosse Bedeutung. Auf die gesamten Fahrleistungen wirkt sich eine solche Reduktion aber proportional gering aus.

#### „Verkehrseffizienz“: Vorschlag für eine neue Messgrösse

Um der Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs und den Massnahmenpotentialen gerecht zu werden, braucht es einen Begriff, der die Zahl der Kilometer in Beziehung setzt zum Ziel der Mobilität, z.B. einer Aktivität. Es wird deshalb hier vorgeschlagen, den Begriff der Verkehrsleistung respektive des Verkehrsaufwandes mit demjenigen der Verkehrseffizienz zu ergänzen. Mathematisch wird dabei die Zahl der Aktivitäten geteilt durch das Produkt aus der Anzahl der zurückgelegten Kilometer und einem Externalitäts- oder Nachhaltigkeitskoeffizienten für die benutzten Verkehrsmittel (siehe Abbildungen 2 und 3). Die Koeffizienten reflektieren die externen, bisher nicht angerechneten Faktoren wie Bodenverbrauch, Luftverschmutzung, Gefährdung für andere usw. und werden für jedes Verkehrsmittel berechnet (inkl. den Fussverkehr). Der Einbezug dieser Faktoren ist einerseits wichtig, um eine Differenzierung zwischen den Verkehrsmitteln auszuweisen (ein kurzer Autoweg ist

14 Wegen der missverständlichen Konnotation des Begriffs „Leistung“ wird oft gefordert, vielmehr von Verkehrsaufwand zu sprechen (Knoflacher 1997:188). „Eine wesentliche Voraussetzung für eine Wende der Verkehrspolitik ist die Einsicht, dass Verkehr keine Leistung, sondern einen Aufwand bedeutet, dessen Verringerung zu einer Mehrung des Wohlstandes führt.“ (Monheim R. 1997:1)

15 Nach Schweizerischer Verkehrsstatistik ist die „Verkehrsleistung“ definiert als „das durch den Verkehr erzeugte Produkt, ausgedrückt in Personenkilometern, Passagierkilometern oder Tonnenkilometern, bezogen auf eine bestimmte Zeitspanne.“ (BFS 1996:22)

16 Wege, die über weite Strecken führen, erscheinen als bedeutsamer als solche, die kurz sind und zu Fuss oder mit dem Velo zurückgelegt werden. Geht man aber davon aus, dass Verkehr vor allem entsteht, weil Personen ausserhäuslichen Aktivitäten nachgehen wollen oder müssen, so spielt die Distanz und das verwendete Verkehrsmittel zur Zielerreichung zunächst keine Rolle. „Eine Aktivität ist nicht deshalb 'bedeutsamer', weil sie im Anschluss an eine Pkw-Fahrt ausgeübt wird, oder deshalb 'minderwertig', weil sie sich an einen Fussweg anschliesst.“ (Brög 1997:101). Analoges lässt sich über die zurückgelegten Distanzen für die Realisierung von Aktivitäten sagen.

nicht gleich effizient wie ein gleich langer Fussweg) und andererseits, um eine vermeintliche Verbesserung der Effizienz durch Externalisierung auszuschliessen. Die Effizienzberechnungen können mit den Daten der Mikrozensen und mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren<sup>17</sup> vorgenommen werden. Die Daten beziehen sich dabei auf einen festgelegten Zeitraum, z.B. auf ein Jahr.

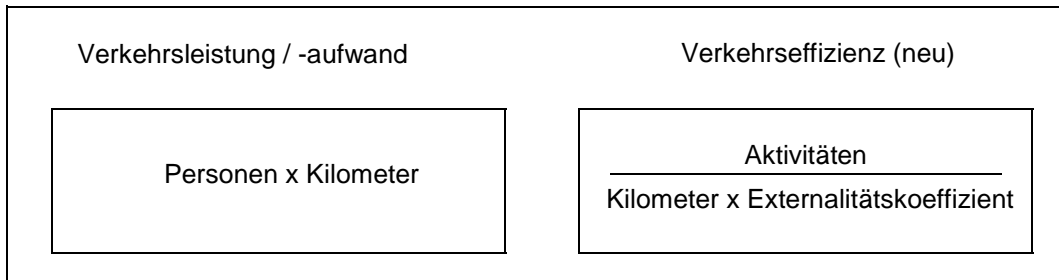


Abbildung 2: Verkehrsleistung und Verkehrseffizienz im Grundsatz (eigene Darstellung)

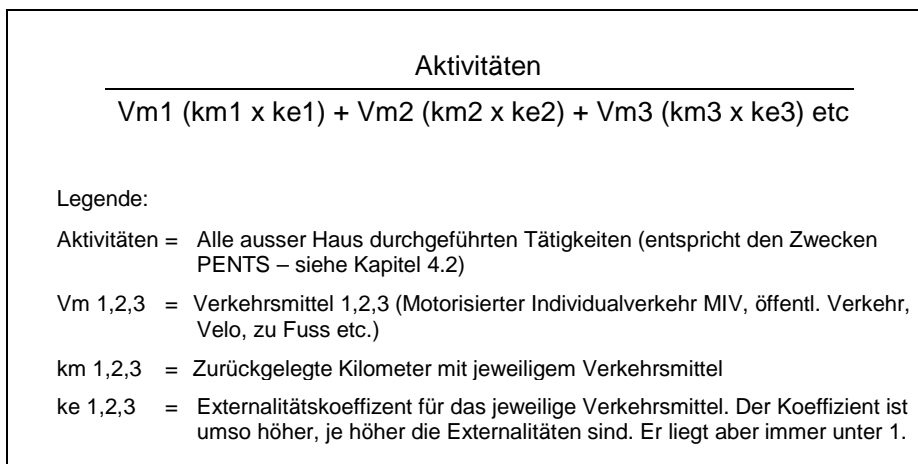


Abbildung 3: Mögliche Berechnungsweise der Verkehrseffizienz (eigene Darstellung)

Aufgrund dieser Darstellung kann die Veränderung der gesamten Verkehrseffizienz festgestellt werden sowie die Faktoren, die zu deren Verbesserung oder Verschlechterung beigetragen haben. Eine solche Kenngrösse ist nicht nur betriebs- sondern auch volkswirtschaftlich ein zuverlässigerer Indikator, führt eine Erhöhung der Effizienz doch zu einer geringeren Belastung der Umwelt, der Infrastruktur und damit zu einer Kostenersparnis. Nicht zuletzt wird eine solche statistische Messgrösse auch der Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs gerechter<sup>18</sup>.

17 Möglicherweise eignet sich eine Weiterentwicklung der im NFP 41 erarbeiteten Indikatoren für Nachhaltigkeit für diese Zuordnung (Ernst Basler+Partner 1998). Obwohl sich das Projekt gegen eine Aggregation der Indikatoren wegen eines Verlustes an Transparenz ausspricht, wären mögliche Zwischenstufen für die Kenngrösse „Verkehrseffizienz“ möglicherweise nützlich.

18 Problematisch ist die neue Messgrösse allerdings beim Kinderspiel (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 4) und bei den Freizeitwegen, die zu Fuss oder mit dem Velo zurückgelegt werden. Wer nämlich mit dem Velo oder zu Fuss weit wandert ist nicht weniger effizient als jemand, der nur eine kurze Strecke zurücklegt. Diese Freizeitwege sollten deshalb separat ausgewiesen werden. Bei einer konkreten Ausarbeitung würden sich möglicherweise noch andere kritische Elemente zeigen. Inwieweit sich das Konzept der Effizienz auch auf Massnahmen in der Verkehrsplanung übertragen lassen, wäre zu prüfen.

### 3.1.3 Unfall-Definition gemäss Strassenverkehrsgesetz

Die Unfalldefinition prägt die Wahrnehmungen und Handlungen von politisch Entscheidenden, wie folgende Überlegungen zeigen. Von einem Verkehrsunfall wird gemäss offizieller Definition dann gesprochen, wenn ein Fahrzeug daran beteiligt ist<sup>19</sup>. Verunfallt eine Fussgängerin oder ein Fussgänger auf der Strasse ohne Einwirkung eines Fahrzeugs, gilt dies nicht als Verkehrsunfall<sup>20</sup> und wird nicht in die offizielle Unfallstatistik aufgenommen. Es ist aber nicht einsichtig,

- weshalb eine Velofahrerin, die wegen einer Bordsteinkante vom Velo stürzt, als Verkehrsoffer gilt, eine Fussgängerin, die über die genau gleiche Bordsteinkante stolpert, jedoch nicht.
- weshalb ein Autolenker (oder Velofahrer), der auf Schnee oder Eis auf der Strasse allein verunfallt, als Verkehrsoffer gelten soll, ein Fussgänger, der auf demselben Schnee (auf der Strasse oder dem Trottoir) verunfallt, aber nicht.
- weshalb eine Autolenkerin (oder Velofahrerin), die wegen ungenügender Sicherung einer Baustelle in die Baugrube fährt, als Verkehrsunfall registriert wird, während der Fall einer blinden Person in die gleiche Grube aus den gleichen Gründen nicht als Verkehrsunfall zählt.

Welche Bedeutung dieser Unterschätzung zukommt, hat die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU 1997) mit Zahlen von 1995 am Beispiel von SeniorInnen-Unfällen indirekt aufgezeigt. Sie hat alle Unfälle der über 65jährigen Bevölkerung ausgewertet, indem sie von vielen Ärztinnen und Ärzten die Unfall-Behandlung und die Ursache dafür protokollieren liess. Die Studie ergab, dass rund 11'000 SeniorInnen als FussgängerInnen auf der Strasse und dem Trottoir verunfallten. Zudem stürzten rund 900 SeniorInnen in öffentlichen Verkehrsmitteln. Beides zusammen macht rund 15% aller Unfälle von SeniorInnen aus (BfU 1997:89). Ursache für die Fussgängerunfälle sind häufig Schnee, Eis, Unebenheiten oder Hindernisse auf dem Trottoir und auf der Strasse<sup>21</sup>. Aufgrund der Definition von Verkehrsunfällen zählt die BfU diese Unfälle allerdings nicht zu den Verkehrs- sondern zu den Haushaltsunfällen<sup>22</sup>. Diese Zuordnung gibt ein verzerrtes Bild des tatsächlichen Unfallgeschehens. Die Haushaltsunfälle werden stark über- und die Verkehrsunfälle stark unterschätzt. Die Darstellung innerhalb des Bereichs Strassenverkehrsunfälle zeigt die unterschiedliche Verteilung der Unfallbetroffenen je nach Definition (Abbildung 4).

---

19 „Ein Verkehrsunfall liegt dann vor, wenn auf öffentlichen Strassen und Plätzen durch Fahrzeuge Personen verletzt oder getötet oder Sachschäden verursacht werden.“ (Strassenverkehrsunfälle in der Schweiz 1997:10, bezugnehmend auf Art. 51 SVG)

20 Diese Nicht-Berücksichtigung von Unfällen ist nicht identisch mit der Dunkelziffer, die verschiedene AutorInnen thematisiert haben (z.B. Thoma 1990, Walz 1993). Die Dunkelziffer kommt in erster Linie aufgrund des unvollständigen Meldeverhaltens zustande, während es hier um den Ausschluss von Unfällen per Definition geht.

21 Eine Studie aus Schweden, in der Unfälle von FussgängerInnen und VelofahrerInnen ohne Fahrzeugeinwirkung untersucht wurden, kommt zu ähnlichen Resultaten. Dort wird zudem festgestellt, dass 35% der FussgängerInnen auch ein Jahr nach dem Unfall noch unter Schmerzen und einer reduzierten Mobilität leiden (Berntman und Stahl 1997).

22 „Ein Unfall eines Fussgängers auf der Verkehrsfläche ohne Beteiligung eines Fahrzeugs ist somit ein Haushaltsunfall, ein Selbstunfall eines Fahrradfahrers jedoch ein Verkehrsunfall.“ (BfU 1997:16).



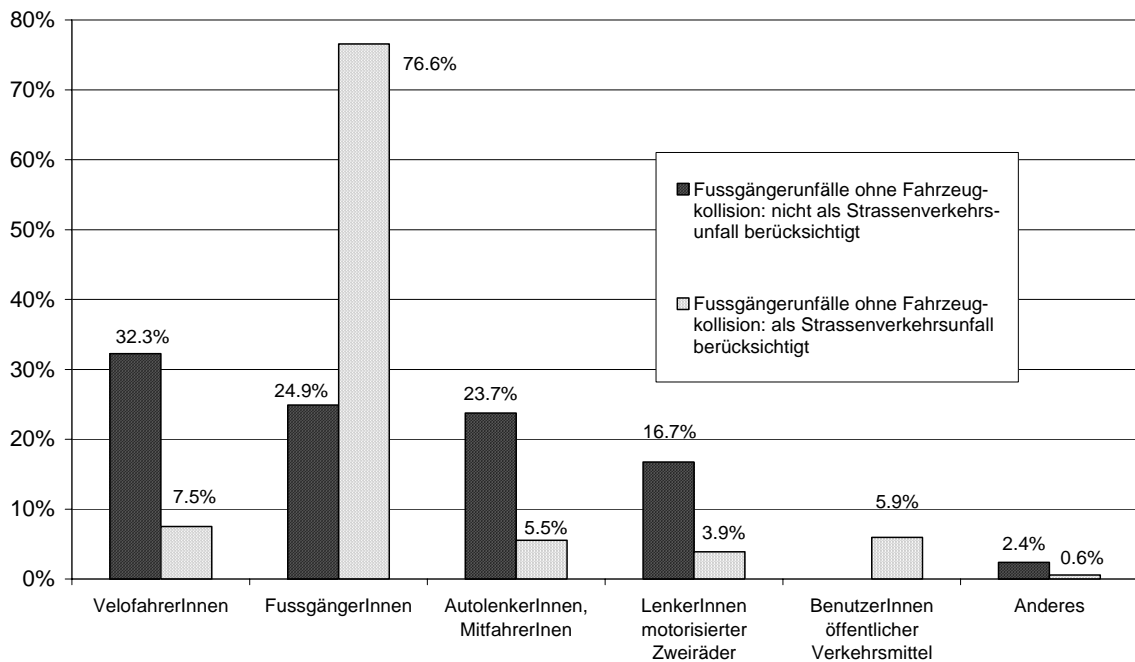


Abbildung 4: Verteilung der Unfallbetroffenen nach Unfalldefinition. Darstellung der Unfälle von SeniorInnen im Strassenverkehr nach Art der Verkehrsteilnahme in Prozenten, 1995 (eigene Berechnungen aufgrund BfU 1997)

Solche Analysen sind nicht nur von theoretischem Interesse für StatistikerInnen, sondern durchaus handlungsrelevant im Alltag: Aufgrund der mangelhaften Statistik werden politische und betriebliche Entscheide gefällt, die vermutlich in die falsche Richtung führen. Ein Beispiel dafür mag die folgende Zeitungsmeldung zu illustrieren:

Bericht über die Sitzung des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 22. Oktober 1997:

„Schneeräumung. Hermann Aebi (LdU) regte eine verstärkte Schneeräumung an, damit Fussgänger auf steilen Wegen weniger gefährdet sind. Der Stadtrat lehnte das Postulat aber aus finanziellen Gründen ab, ebenso der Gemeinderat mit 52 (FDP, SP) gegen 29 Stimmen.“ (Tages-Anzeiger vom 23. Oktober 1997)

Vermutlich wäre es in Anbetracht der häufigen Unfälle von Betagten auf Eis – die eben keine Haushaltsunfälle sind, sondern sich auf der Strasse zutragen – wesentlich billiger, auch die steilen Trottoirs besser zu räumen. Ja vielleicht müsste sogar die Prioritätensetzung bei der Schneeräumung insgesamt überdacht werden.

Die falsche Zuordnung der Fussgängerunfälle wirkt sich auch bei Berechnungen für die (externen) Kosten von Unfällen<sup>23</sup> sowie auf die nicht wahrgenommenen Sparpotentiale bei Verbesserungen für den Fussverkehr aus.

Es wäre sehr wichtig, dass eine Untersuchung über die wahre Zahl von Fussgängerunfällen auf öffentlichen Verkehrsflächen (Wegen, Strassen, Trottoirs, Plätzen etc.) durchgeführt

<sup>23</sup> In den Berechnungen der externen Kosten von Unfällen werden nur die nicht-gemeldeten Unfälle als Dunkelziffer berücksichtigt. Die Fussgängerunfälle ohne Fahrzeugkollision bleiben auch dort ausgeblendet.

würde unter Einbezug aller Altersgruppen<sup>24</sup>. Die Studie müsste auch genauere Angaben über die Ursache der Unfälle liefern, damit Massnahmen ergriffen werden können. Von Blinden und anderen behinderten FussgängerInnen ist beispielsweise bekannt, dass die Hektik des Verkehrs und damit verbundene Orientierungslosigkeit sowie Baustellen und andere Hindernisse immer wieder zu Unfällen mit Verletzungen führen. Anschliessend müssten die Erhebungsart der Unfälle und die Verkehrsunfallstatistik entsprechend angepasst werden.

## **3.2 Datengrundlagen**

Das vorangegangene Beispiel hat gezeigt, dass sich Begriffe und Definitionen auch auf die Datengrundlagen auswirken. Allgemein erweisen sich die fehlenden oder verzerrt wiedergegebenen Datengrundlagen, wie sie zum Teil bereits in den vorangegangenen Kapiteln erwähnt wurden, als Hindernisse für Massnahmen im Fuss- und Veloverkehr. Um Verbesserungen zu erreichen, muss das selbstreferentielle System bei der Datenerhebung und der Politikumsetzung durchbrochen werden, das nach dem Motto funktioniert: was wichtig ist, wird gezählt und was gezählt wird, ist wichtig. Im folgenden drei Beispiele, wie mangelhafte Datengrundlagen zu einer politischen Unterschätzung des Fuss- und Veloverkehrs führen.

### **3.2.1 Fussgänger- und Velozählungen in den Gemeinden (und Kantonen)**

Vielfach fehlen den Gemeinden (und Kantonen) Zahlen zum Fussgänger- und Veloaufkommen (siehe z.B. VCS 1997), was sich negativ auf die beiden Verkehrsarten auswirkt. Nur grössere Städte und Regionen verfügen über eigene Gesamtverkehrserhebungen oder verdichtete Samples des Mikrozensus, die auch zuverlässige Aussagen zum Fuss- und Veloverkehrsaufkommen zulassen. Viele Gemeinden stützen sich als Grundlage auf die Pendlerstatistik der Volkszählung von 1990. Diese dürfte aber den Fuss- und Veloverkehr stark unterschätzen (Netzwerk 1999:Kapitel 2)<sup>25</sup>. Im Gegensatz dazu ist der motorisierte Individualverkehr (MIV) gut erfasst und hat auch Eingang in Verkehrsmodelle gefunden. Wegen dieser ungleichen Datengrundlagen werden die Planung und die Auswirkungen von Massnahmen häufig nur in bezug auf den MIV geprüft und nicht auch auf den Fuss- und Veloverkehr.

---

24 Es wird in diesem Zusammenhang bewusst nicht von Selbstunfällen gesprochen, denn die meisten dieser Unfälle sind nicht selbstverschuldet, sondern auf äussere Umstände zurückzuführen. Vielleicht liesse sich der Begriff „Unfall ohne Kollision mit einem (anderen) Fahrzeug“ generell anstelle von „Selbstunfällen“ verwenden. In diesem Zusammenhang wäre die Aufteilung von „Struktur“ und „Verhalten“ bei der Zuordnung von Unfallursachen grundsätzlich einmal zu überdenken. Dies vor allem im Hinblick auf neuere Erkenntnisse der Verkehrsforschung (siehe Kapitel Verkehrsrecht, 8.7).

25 Die Volkszählung wurde nämlich im Dezember durchgeführt, also zu einem Zeitpunkt, da wahrscheinlich der im Jahresschnitt kleinste Anteil der Arbeitswege mit dem Velo oder zu Fuss zurückgelegt wird. Dazu kommen noch weitere methodische Probleme und der grundsätzliche Punkt, dass der Pendlerverkehr nur (noch) einen kleinen Teil des Verkehrsaufkommens umfasst (rund 22%).

### 3.2.2 Unterschätzung des Fuss- und Veloverkehrs durch die Darstellung nach Distanzen

Wie eine Datengrundlage das Bewusstsein beeinflusst, zeigt das Beispiel der Schulwege aus einer Auswertung des Mikrozensus 1994. Im Bericht über das Verkehrsverhalten wurde die Verteilung nach zurückgelegten Distanzen mit den jeweiligen Verkehrsmitteln dargestellt, wie sie in Abbildung 5 oben gezeigt wird. Dazu heisst es im Text: „Zusammenfassend lässt sich sagen: die Jüngsten (gemeint sind die 6-9-jährigen Kinder, D.S.) gehen entweder zu Fuss (in die Schule, D.S.) oder lassen sich von ihren Betreuern im Auto bringen oder holen.“ (GVF, BFS 1996:96). Schaut man den Schulweg nicht danach an, welche Distanzen mit den jeweiligen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden, sondern mit welchen Verkehrsmitteln die Kinder den Schulweg hauptsächlich zurücklegen (Anteil der Wegetappen), ergibt sich eine ganz andere Verteilung (unterer Teil von Abbildung 5). Es zeigt sich, dass der grösste Teil der Kinder zu Fuss in die Schule geht (78%) und nur wenige mit dem Auto hingebraucht werden.

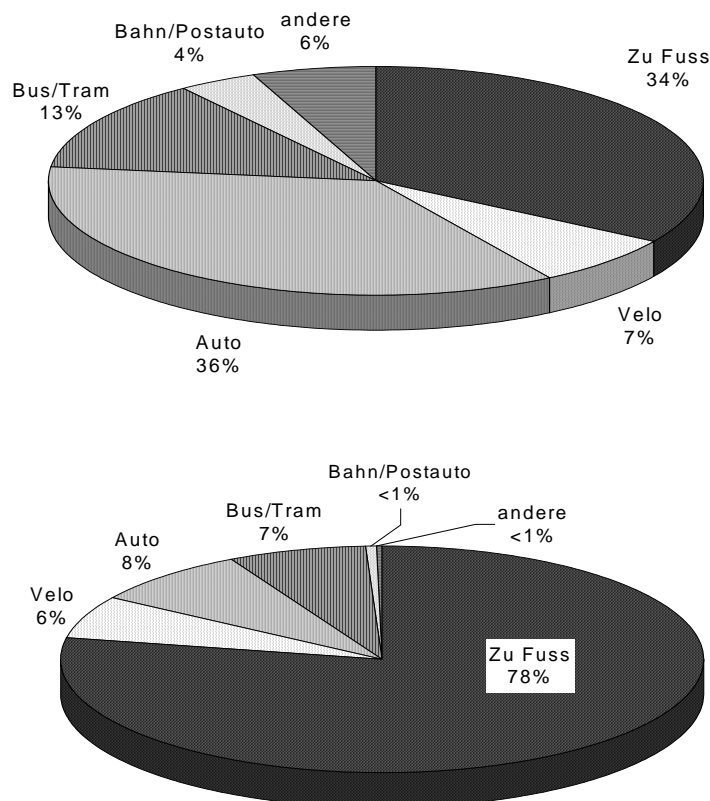


Abbildung 5: Schulweg der 6-9-jährigen Kinder: Anteil der Distanzen (oben) und Anteil der Wegetappen (unten) jeweils nach Verkehrsmittel (eigene Darstellung aufgrund GVF, BFS 1996 und 1996a)

Die unterschiedliche Verteilung zwischen den beiden Darstellungen dürfte daher rühren, dass die wenigen Kinder, die mit dem Auto in die Schule gefahren werden, einen weiteren Schulweg haben als die anderen Kinder, z.B. weil sie auf dem Land wohnen oder Privatschulen besuchen. Die grosse Mehrheit der 6-9-jährigen Kinder hat aber einen relativ kurzen Schulweg und legt ihn grösstenteils zu Fuss zurück. Wenn man sich also nur auf

die Distanzen bezieht, ergibt sich ein einseitiges Bild über die tatsächliche Art, wie die Kinder in die Schule gelangen. Der Anteil des Fussverkehrs wird stark unter- und derjenige des Autoverkehrs stark überschätzt.

### **3.2.3 Das Unfallprotokoll als Grundlage für Massnahmen**

Das Unfallprotokoll als Datengrundlage beeinflusst die Wahrnehmung und die Massnahmen zur Verkehrssicherheit stark. Die Polizei ordnet im Aufnahmeprotokoll jedem Unfall mindestens einen Mangel bzw. Einfluss zu. „Die Angaben zu ‘möglichen Mängeln/Einflüssen’ sind rechtlich nicht verbindlich. Sie dienen der Statistik und der Unfallanalyse für die Sanierung von Gefahrenstellen. Die ‘Mängel/Einflüsse’ sollten, wenn immer möglich, an der Unfallstelle ausgefüllt werden. Der Polizeibeamte trägt gemäss seiner persönlichen Wahrnehmung auf jedem Objektblatt die möglichen ‘Mängel/Einflüsse’ ein. So können bis zu drei Mängel/Einflüsse pro Objekt gemeldet und in den Ergebnissen der Statistik berücksichtigt werden.“ (BFS 1997:21)

Das Protokoll ist so strukturiert, dass vor allem die Verhaltensweisen der VerkehrsteilnehmerInnen aufgeführt werden und strukturelle Einflüsse grösstenteils fehlen. Aus der Forschung ist unterdessen bekannt, dass die meisten VerkehrsteilnehmerInnen – allen voran die Kinder, alte Leute und Behinderte – durch die heutigen Verkehrsstrukturen überfordert sind, was zu Unfällen führt<sup>26</sup>. Im Unfallprotokoll werden nun aber nicht die kinder-, betagten- oder behinderten-unfreundlichen Strukturen als Unfallursache angeführt, sondern der/die Behinderte oder das Kind selber. Die Behinderung wird z.B. als Mangel mit Code 115 definiert. Die BfU hat aufgrund dieser Unfallprotokolle in ihrer Studie zur Schulwegsicherung festgestellt, dass 87,2% der Unfallursachen von 5-6jährigen Kindern bei diesen selber liegen und 12,8% bei den mitbeteiligten Fahrzeugen (Haldemann und Weber 1994). Ähnliche Resultate werden für die SeniorInnen zitiert (Huguenin 1991:3).<sup>27</sup>

Ein zweites Problem liegt beim Protokollierungszeitpunkt. Weil die Protokollierung auf der Unfallstelle geschieht, ist gerade bei (schweren) Fussgänger- und Velounfällen eine Verzerrung wahrscheinlich, insbesondere wenn Kinder und Betagte beteiligt sind. Denn FussgängerInnen und VelofahrerInnen, die von einem Fahrzeug angefahren werden, dürften öfter schwerer verletzt sein als die beteiligten FahrzeuglenkerInnen. Die ersten Schilderungen über den Unfallhergang kommen deshalb häufig von den FahrzeuglenkerInnen (und allfälligen ZeugInnen). Zudem wird (unbewusst) bei Kindern und Betagten die Glaubwürdigkeit bei Schilderungen zum Unfallhergang in Frage gestellt (siehe Netzwerk 1999: Kapitel 4).

Den einzelnen PolizeibeamtInnen mögen diese Verzerrungen allenfalls noch bewusst sein, aber bei der späteren, generellen Unfallauswertung und den daraus entwickelten Mass-

---

26 56% aller verletzten und 73% aller getöteten FussgängerInnen sind Kinder (bis 14 Jahre) oder SeniorInnen (ab 65 Jahren). Berechnungsbasis: Durchschnitt der Jahre 1993-1997 (BFS 1994-1998).

27 Aufgrund der Ursachenzuordnung erscheinen Kinder, Betagte und Behinderte als Unfallverursacher, obwohl von ihnen bekanntlich keine Gefahr für andere ausgeht. Diese Wahrnehmung wird auch durch die meist von der Polizei verfassten Unfallmeldungen für die Medien unterstützt (Niederhauser 1994).

nahmen (Verkehrserziehung, Sanierung von Unfallstellen etc.) besteht die Gefahr, dass die doppelte, von der Protokollierung her stammende Einseitigkeit vergessen geht. Dies zeigt sich auch bei der Verwendung der Daten für die Berechnung der externen Unfallkosten, denn diese basieren auf den Unfallursachenzuteilungen der Polizei (Ecoplan 1991). Den FussgängerInnen werden aufgrund dieser Zuteilungen zuviel externe Kosten belastet und dem Motorfahrzeugverkehr zuwenig. Auf die Summe aller externen Kosten dürfte die Verschiebung allerdings nur wenig Folgen haben. Politisch würde dies aber bedeuten, dass sich Massnahmen für FussgängerInnen noch mehr auszahlen würden als bisher ausgewiesen.

Neben den erwähnten Punkten sollte die Unfallprotokollierung und die Datenaufbereitung aus Sicht des Fuss- und Veloverkehrs in verschiedenen weiteren Belangen verbessert werden. Zu erwähnen sind u.a. bessere Möglichkeiten zur Beurteilung der Geschwindigkeiten des Motorfahrzeugverkehrs als Unfallursache sowie die Angabe der Koordinaten der Unfallstellen, damit auch Nicht-PolizistInnen diese lokalisieren können, z.B. zum Zwecke der Unfallforschung. Für weitere Punkte siehe auch das Arbeitspapier der IG Velo Schweiz (1997).

### 3.3 Massnahmen<sup>28</sup>

#### ***Grundsätzliche Massnahmen:***

- Alle für den Fuss- und Veloverkehr relevanten Daten sind adäquat zu erheben und darzustellen.
- Allgemeine Begriffe und Definitionen des Verkehrs haben immer auch den Fuss- und Veloverkehr zu umfassen.

#### ***Konkrete Massnahmen:***

- (1) Die Definition des Unfallbegriffs im Strassenverkehrsgesetz ist so zu ändern, dass auch Fussgängerunfälle ohne Kollision mit einem Fahrzeug in der Verkehrsunfallstatistik berücksichtigt werden (sofern sie sich auf öffentlichen Strassen und Wegen zugetragen). Entsprechende Erhebungen über die Unfallzahlen sollten umgehend durchgeführt und in regelmässigen Abständen – mindestens alle 5 Jahre – wiederholt werden.
- (2) Das Unfallaufnahmeprotokoll ist so zu überarbeiten, dass strukturelle Ursachen (besser) erfasst werden. Zudem sollten neue Methoden zur Feststellung von Unfallursachen gefunden werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 4).

---

28 Die in jedem Kapitel vorgestellten Massnahmen zeigen die Ansatzpunkte, was getan werden müsste und könnte, um die Situation für den Fuss- und Veloverkehr zu verbessern. Für die Umsetzung müssen die Massnahmen einerseits noch konkretisiert werden und andererseits wäre genauer zu bezeichnen, wer was umsetzen sollte.

- (3) In allen Gemeinden und Kantonen muss mit standardisierten, regelmässig wiederholten Erhebungen die Datengrundlage des Fuss- und Veloverkehrs verbessert werden, wobei die spezifischen Anforderungen an die beiden Verkehrsarten zu berücksichtigen sind (siehe dazu z.B. Seewer 1992). Für diese Fussgänger- und Veloverkehrszählungen ist ein Leitfaden für die Praxis notwendig. Die Verteilung des Leitfadens sollte mit entsprechenden Schulungen für AnwenderInnen (Planungsbüros, Verwaltungsstellen) verbunden werden.
- (4) Zur besseren Einschätzung der Verkehrsentwicklung ist die ergänzende Messgrösse „Verkehrseffizienz“ auszuarbeiten und einzuführen.
- (5) Die Erhebungen des Mikrozensus sind in verschiedener Hinsicht zu verbessern. So sollten unter anderem die Servicewege (also das Hinbringen und Abholen von Personen) sowie die Erreichbarkeit von Zielen zu Fuss oder mit dem Velo erhoben werden.

### **3.4 Forschungsbedarf**

- Die vorhandenen verkehrsstatistischen Grundlagen sind mit einer systematischen inhaltlichen Analyse auf mögliche Verzerrungen in Bezug auf den Fuss- und Veloverkehr zu überprüfen.
- Der Inhalt und die Erhebungsmöglichkeiten von bisher noch fehlenden statistischen Grundlagen beim Fuss- und Veloverkehr sind zu konkretisieren, z.B. bezüglich Unfallzahlen, Bestimmung von Unfallursachen, Fuss- und Veloverkehrszählungen usw. In einer ersten Forschung wäre der Umfang der Fussgängerunfälle ohne Fahrzeugkollision zu bestimmen und entsprechende Massnahmen zur systematischen Erhebung zu formulieren.

## 4. Wahrnehmung des Verkehrsverhaltens der Bevölkerung

Je nachdem, wie das Verkehrsverhalten und die Verkehrsprobleme in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, fällt auch die Ausrichtung der Verkehrspolitik, die Finanzierung der Infrastrukturen usw. aus. Die These lautet, dass die im Alltag zurückgelegten Distanzen und – teilweise damit zusammenhängend – der Fuss- und der Veloverkehr unterschätzt werden. Diese Wahrnehmung in der Bevölkerung, bei den PolitikerInnen und den Fachleuten stellt sich als (untergründig wirkendes) Hindernis bei der Förderung des Fuss- und Veloverkehrs heraus.

### 4.1 Einschätzung des Aktionsraumes und der Verkehrsmittelwahl

Es ist eine bekannte und oft beklagte Tatsache, dass die durchschnittlich pro Tag zurückgelegte Distanz in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Die Gründe dafür sind seit längerem bekannt. Es wird deshalb im allgemeinen davon ausgegangen, dass sich der meiste Verkehr über grosse Distanzen abspiele und damit der Fernverkehr mit Auto, Bahn und Flugzeug vorherrschend sei<sup>29</sup>. Dieser Eindruck wird unterstützt durch Schlagzeilen wie „Schweizer fahren immer weiter“, „Täglich 5400mal um die Erde“ usw. Neben den Medien konzentrieren sich auch die Fachleute oft auf den Fernverkehr. Schon die Gesamtverkehrskonzeption (GVK) von 1979 hat den lokalen Verkehr – und damit den Fuss- und Veloverkehr – explizit ausgeblendet<sup>30</sup>. Auch in anderen Studien zum Verkehrsgeschehen und zur Mobilität in der Schweiz sucht man ihn entweder vergebens oder er ist nur im einen oder anderen Nebensatz erwähnt<sup>31</sup>.

Entsprechend der Konzentration auf den Fernverkehr erscheinen die schweizerischen Verkehrsprobleme in diesem Bereich am grössten. Die vorherrschenden verkehrspolitischen Themen in der Politik, in den Medien und in der Wissenschaft sind ein Spiegelbild davon: Es wird berichtet vom Stau auf den Autobahnen, von zu kleinen Flughäfen, überlasteten Luftstrassen und nicht konkurrenzfähigen Bahnen usw. Dabei ist die bewusstseinsbildende Funktion durch die Verbreitung dieser Probleme über die Medien nicht zu unterschätzen. Die häufigen Verkehrsmeldungen auf privaten und öffentlich-rechtlichen Radiostationen über Störungen und Staus auf dem Autobahn- und Schienennetz tragen beispielsweise

---

29 Brög 1993a zeigt z.B., dass die EinwohnerInnen und MeinungsbildnerInnen in der Stadt Zürich den Anteil der PWFahrten über 50 km auf 32% resp. 24% schätzen. Tatsächlich liegt der Anteil bei 4%.

30 Zitat aus dem Bericht: „Aus staatspolitischen und praktischen Gründen musste der lokale Verkehr ausgeklammert werden.“ (Stab für Gesamtverkehrsfragen, 1979:7). Entsprechend müsste eigentlich von einer Teilverkehrskonzeption gesprochen werden.

31 Beispiele dazu sind: Mobilität in der Schweiz (Güller, Leupi 1994), Mobilitätszukunft für die Schweiz (BAV 1996). Erst in der neuesten Ausgabe von „Verkehr gestern, heute, morgen“ werden der Fuss- und der Veloverkehr als eigenständige Verkehrsarten erwähnt (UVEK 1998).

zum (unbewussten) Eindruck bei, hier handle es sich um die wichtigsten (Verkehrs-)Probleme des Landes<sup>32</sup>.

Als Lösungen dieser Verkehrsprobleme werden vorgeschlagen: die Einführung von Hochgeschwindigkeitszügen, der Ausbau der Flughäfen, die Verbreiterung von Autobahnen und die Stauvermeidung durch Telematik, die Bahn 2000, die Neat und die Swissmetro usw. (siehe dazu das folgende Kapitel 5).

## 4.2 Tatsächliche Verkehrsdistanzen und Verkehrsmittelwahl

Inwieweit stimmt die Wahrnehmung mit dem tatsächlichen Verkehrsverhalten überein? Aus dem Mikrozensus zum Verkehrsverhalten sind einige Angaben dazu bekannt<sup>33</sup>. In bezug auf die zurückgelegten Wegdistanzen zeigt Abbildung 6, dass 62,7% aller unternommenen Wege nicht weiter führen als fünf Kilometer. Nur sehr wenige Wege, nämlich 7% gehen in die „Ferne“, sind länger als dreissig Kilometer. Eine Differenzierung nach Zwecken<sup>34</sup> zeigt, dass kurze Distanzen vor allem bei der Ausbildung (82%) und beim Einkauf (73%) eine dominante Rolle spielen. Erstaunlicherweise gehen aber auch 61% der Freizeit- und rund 43% der Geschäftswege nicht weiter als fünf Kilometer.

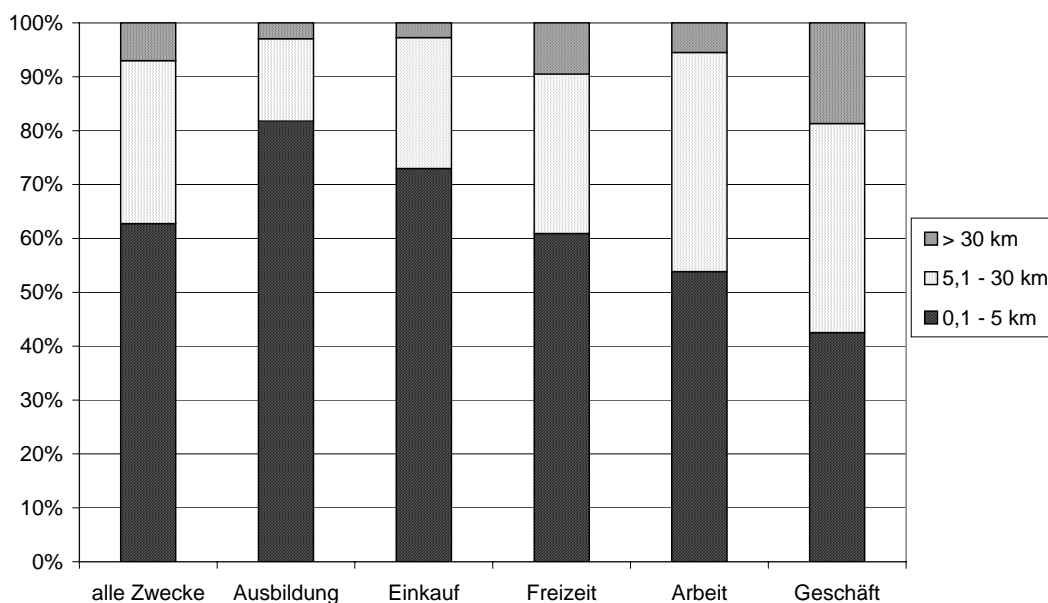


Abbildung 6: Häufigkeitsverteilung der Wegdistanzen nach Verkehrszweck (% der Wege; Basis=58'315 Wege) (eigene Darstellung, Quelle: GVF, BFS 1996)

32 Die Zahl dieser Meldungen steht in einem gewissen Gegensatz zur Bedeutung der gemeldeten Probleme, z.B. des Staus am Baregg tunnel. Gemäss dem Baudepartement des Kantons Aargau (1998) beträgt die Wartezeit für den/die einzelne Fahrzeugen/kerIn durchschnittlich 5-15 Minuten. Dies entspricht etwa den üblichen Wartezeiten an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs.

33 Im folgenden wird nur der Personenverkehr (ohne Güterverkehr) behandelt.

34 Als Verkehrszwecke (Gründe, weshalb man einen Weg unternimmt) werden unterschieden: Pendlerverkehr, Einkaufsverkehr, Freizeitverkehr und Geschäftsverkehr. Bisher nicht erfasst wird der Serviceverkehr, also das Hinbringen und Abholen von Personen (siehe dazu Häberli 1995).



Pro Weg benutzen wir meist mehrere Verkehrsmittel. Derjenige Teil eines Weges, der mit dem gleichen Verkehrsmittel zurückgelegt wird, heisst Etappe. Ein Blick auf die Distanzverteilung nach Verkehrsmitteln (Abbildung 7) zeigt, dass der überwiegende Teil der Etappen nur über sehr kurze Distanzen führt. Fast drei Viertel aller Etappen sind kürzer als fünf Kilometer, 85% sind kürzer als 10 Kilometer. Nur 4,5% sind länger als 30 Kilometer. Betrachtet man die Verteilung nach Verkehrsmitteln, so kann – nicht überraschend – festgestellt werden, dass der grösste Teil der Etappen, die zu Fuss (98,3%), mit dem Velo (90,4%) oder mit dem Tram/Bus (84,2%) zurückgelegt werden, kürzer als fünf Kilometer sind. Interessanterweise liegen aber auch fast die Hälfte aller Etappen mit dem Auto (45%), und rund 20% der Bahnfahrten unter dieser Distanz. Nur 9% aller Autoetappen und 24% aller Bahnnetappen führen in die „Ferne“ (über 30 Kilometer)<sup>35</sup>.

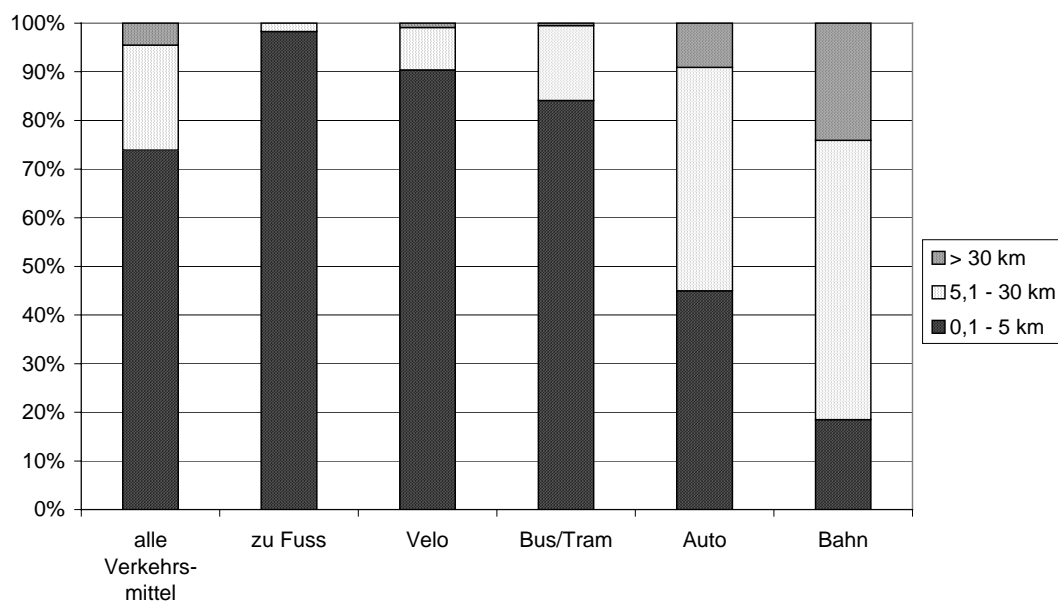


Abbildung 7: Häufigkeitsverteilung der Etappendistanzen nach Verkehrsmittel (% der Etappen; Basis=84'885 Etappen) (eigene Darstellung, Quelle: GVF, BFS 1996)

Um die alltägliche Mobilität und den Aktionsraum<sup>36</sup> der Menschen darzustellen, müssten eigentlich die Ausgänge als Datengrundlage genommen werden. Als Ausgang wird die Zeit zwischen dem Verlassen des Hauses und der Rückkehr genommen. Auf einem solchen Ausgang können mehrere Aktivitäten und damit auch mehrere Wege stattfinden. Leider existieren im Rahmen des Mikrozensus keine veröffentlichten Zahlen zu den Ausgängen. Aufgrund von Resultaten verschiedener Studien lässt sich schliessen, dass auch eine Auswertung nach Ausgängen zum Schluss kommen dürfte, dass der grösste Teil der Mobilität im Nah- und Regionalbereich stattfindet<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Bei der Bahn ist allerdings bezüglich des Etappenkonzeptes insofern eine Einschränkung zu machen, als dass ein Umsteigen als neue Etappe gewertet wird. Würde man die ganze Bahnreise als eine Etappe zählen, wäre der Anteil des Fernverkehrs wahrscheinlich grösser.

<sup>36</sup> Jeder Weg beinhaltet einen Zweck, eine Aktivität. Die Gesamtheit der aufgesuchten Aktivitätsorte gilt als Aktionsraum.

<sup>37</sup> Siehe z.B. Walcyng 1998:12, Kaufmann 1998 und Brög 1993a. Letzterer zeigt z.B. für die Stadt Zürich, dass fast drei Viertel (72%) aller Ausgänge der Stadtzürcher Bevölkerung nur einer Aktivität (Zweck) dienen. Über vier Fünftel

Diese Resultate weisen darauf hin, dass die scheinbar grossen, nationalen Verkehrsprobleme – zumindest was den Personenverkehr angeht – vermutlich grösstenteils „nur“ aneinandergereihte und sich teilweise überlagernde lokale und regionale Probleme sind<sup>38</sup>. Die grossen Verkehrsströme und daraus resultierenden Probleme im Mittelland sind aus dieser Optik wahrscheinlich eine Folge der sich bandförmig aneinanderreihenden und überlagernden Agglomerationsräume. Solche lokalen und regionalen Probleme können aber nur zum Teil mit der Förderung des nationalen oder gar internationalen Fernverkehrs gelöst werden und bedingen vergrösserte Anstrengungen im Regional- und Nahverkehr. Weil von den lokalen und regionalen Verkehrsproblemen in hohem Masse die FussgängerInnen und VelofahrerInnen betroffen sind, müsste ihre Situation vordringlich analysiert und verbessert werden.

Wie oben gezeigt, ist zurzeit der grösste Teil der Wahrnehmung und der Problemlösungsenergie auf den Fernverkehr ausgerichtet. Damit wird aber nur ein sehr beschränkter Teil der Mobilitätsprobleme der Schweizer Bevölkerung thematisiert. Eine umfassende Verkehrspolitik (im Personenverkehr) müsste sich aber vielmehr an den alltäglichen Problemen und Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren<sup>39</sup>. Dafür ist möglicherweise eine neue Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen notwendig. Im Rahmen des föderalistischen Staatsaufbaus sind bekanntlich die Aufgaben des regionalen und lokalen Verkehrs an die Kantone und Gemeinden delegiert. Der Bund ist zuständig für die übergeordneten Verkehrsnetze. Diese Trennung ist allerdings – wie wir gesehen haben – eher theoretischer Natur und verschleiert die zahllosen Überschneidungen zwischen den sog. untergeordneten mit den übergeordneten Netzen. Es fragt sich in diesem Sinne, ob die Verkehrspolitik (Kapitel 5), die Finanzierung (Kapitel 6) und die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen (Kapitel 9) nicht neu überdacht werden müssten.

### 4.3 Geschätzter und tatsächlicher Fuss- und Veloverkehr

Der Anteil des Fuss- und des Veloverkehrs am Verkehrsgeschehen werden von der Bevölkerung und den MeinungsbildnerInnen häufig unterschätzt. Dies mag mit der erwähnten Wahrnehmung des Verkehrs als überwiegendem Fernverkehr zusammenhängen. Von allen Wegen werden gesamtschweizerisch rund 38% aller Wege zu Fuss oder mit dem Velo gemacht. Bei den Etappen machen die Anteile des Fuss- und Veloverkehrs zusammen rund 50% aus.

---

aller Wege bleiben innerhalb der Stadtgrenzen („Binnen“-Verkehr). Bei diesen „Binnen“-Wegen ist der Anteil der nichtmotorisierten und öffentlichen Verkehrsmittel höher als bei den die Stadtgrenze überschreitenden Wegen der Stadtbevölkerung (40% nicht-motorisierter, 39% öffentlicher und 21% motorisierter Verkehr).

38 Ähnliche Feststellungen machen übrigens auch immer wieder grössere Gemeinden, wenn sie den Verkehr auf eine Umfahrungsstrasse bringen wollen und dann feststellen müssen, dass der grösste Teil dieses vermeintlich grossräumigen Verkehrs „hausgemacht“ ist, d.h. Binnen-, Ziel- und Quellverkehr darstellt.

39 Ähnliche Feststellungen macht Holzapfel (1997:29) für die Verkehrspolitik der Europäischen Union: „Fernverkehrsmittel werden überwiegend von einem relativ exklusiven Teil der Bevölkerung genutzt, breitere Schichten nutzen diese allenfalls für Urlaubsreisen. Den Lebensalltag der Menschen bestimmen ganz andere Entfernungsbereiche: Das Umfeld der Wohnung, der Weg zu Schule oder zum Arbeitsplatz ist der tägliche Aktionsraum. Vor allem für Kinder und den immer noch grossen Teil der Frauen, die Hausarbeit und Kinderbetreuung leisten, ist das direkte Wohnumfeld und dessen Qualität interessant und die Frage, in welcher Zeit Paris erreichbar ist, von relativ geringer Relevanz.“

Brög (1993a) hat zum Beispiel für Zürich gezeigt, wie stark die Bevölkerung und die MeinungsbildnerInnen vor allem den Fussverkehr unterschätzen. Der tatsächliche Anteil des Fussverkehrs ist mehr als doppelt so hoch als die beiden Gruppen schätzen (Abbildung 8). Der Veloverkehr wird ungefähr korrekt eingeschätzt. Stark überschätzt wird dagegen der motorisierte Individualverkehr – von den EinwohnerInnen noch stärker als von den MeinungsbildnerInnen. Die Nutzungshäufigkeit des öffentlichen Verkehrs wird von der Bevölkerung unter- und von den MeinungsbildnerInnen überschätzt.

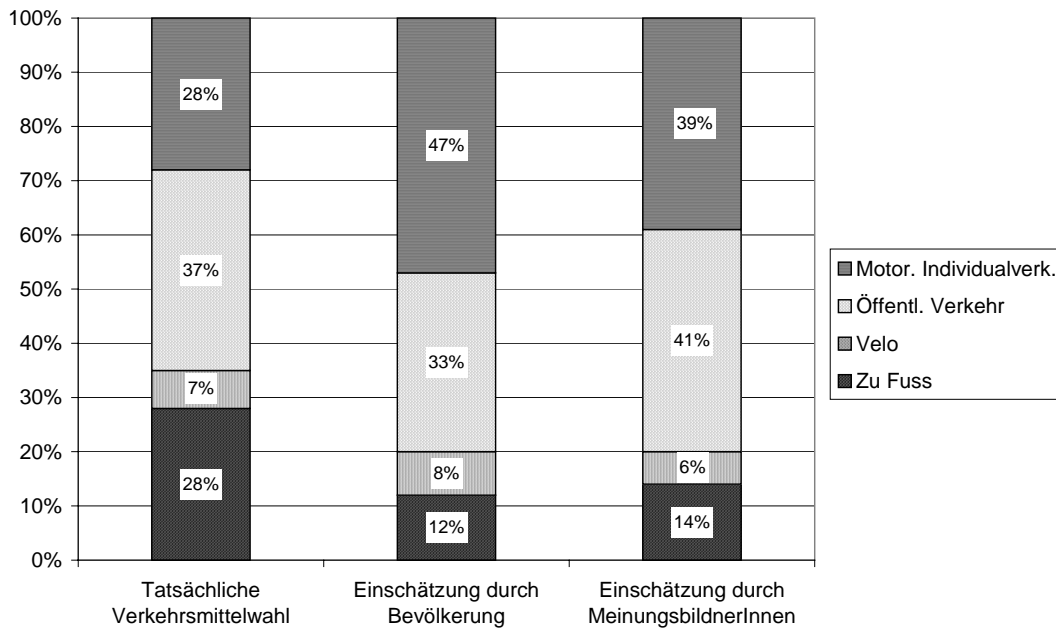


Abbildung 8: Verkehrsmittelwahl der Stadtzürcher Bevölkerung und die Einschätzung durch EinwohnerInnen und MeinungsbildnerInnen (eigene Darstellung; Quelle: Brög 1993a)

Dass diese Unterschätzung Folgen hat für politische Entscheidungen, zeigt ein Beispiel aus der Stadt Bern. Der Gemeinderat (Exekutive) hat dort kürzlich auf die in einer Volksinitiative enthaltene Forderung nach einer besseren Finanzierung des Fuss- und Veloverkehrs unter anderem geantwortet: „In Anbetracht der anteilmässig kleinen Menge des Fuss- und Radverkehrs erachtet der Gemeinderat die Forderung der Initiantinnen und Initianten als unverhältnismässig (...).“ (Stadt Bern 1998). Gemäss offiziellen Erhebungen über das Verkehrsverhalten legt die Stadtberner Bevölkerung an Werktagen ihre Wege zu 34% zu Fuss und zu 10,5% mit dem Velo zurück. Dies ist zusammen anteilmässig mehr als der motorisierte Individualverkehr mit 27,5% oder der öffentliche Verkehr mit 27,2% (Stadt Bern 1998a). Nicht berücksichtigt sind bei diesen Zahlen die Etappen, also z.B. die Wege zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, die ebenfalls häufig Fuss zurückgelegt werden.

#### 4.4 Geschätzte und tatsächliche Verkehrsteilnahmezeit

Neben den zurückgelegten Distanzen und der Verkehrsmittelwahl hat auch die Wahrnehmung der aktiven und „passiven“ Verkehrsteilnahmezeit Auswirkungen auf die Verkehrspolitik und damit indirekt auf den Fuss- und Veloverkehr. Die Zeit, in der wir aktiv am Verkehr

teilnehmen, wird im allgemeinen als bedeutender Teil des Alltags angesehen. Tatsächlich wenden wir für die aktive Verkehrsteilnahme im Schnitt aber nur rund eine Stunde pro Tag, also etwa vier Prozent unserer täglichen Lebenszeit auf<sup>40</sup>. „Die restlichen 23 Stunden nehmen wir nicht aktiv am Verkehr teil, sind gleichwohl aber den Folgen der Verkehrsteilnahme der gerade Aktiven ausgesetzt (passive Verkehrsteilnahme). Das Bemühen der Verkehrsplanung besteht in der Regel aber darin, die aktive Verkehrsteilnahme für die Aktiven zu gestalten, anstatt sich vorrangig darum zu bemühen, dass die aktive Verkehrsteilnahme möglichst erträglich für die passiven Verkehrsteilnehmer ist. Ein Umdenken in diesem Bereich würde sofort deutlich machen, dass es bei einem erheblichen Teil der Wege in unseren Städten nicht akzeptabel ist, dass sie mit dem Pkw zurückgelegt werden und dass es hier vorzügliche Alternativen im nicht-motorisierten Verkehr gäbe.“ (Brög 1993:460)

#### 4.5 Geschätzte und tatsächliche Autoverfügbarkeit

Im allgemeinen wird davon ausgegangen, dass der grösste Teil der Bevölkerung über einen Fahrausweis und ein Auto verfügt. Der hohe Motorisierungsgrad wird quasi als Vollmotorisierung der Bevölkerung wahrgenommen. Allerdings haben – wie die Abbildung 9 zeigt – rund 44% der gesamten Bevölkerung kein Auto zur Verfügung. Ein etwa gleich grosser Anteil hat immer und rund 11% nach Absprache Zugang zu einem Auto. Dabei bestehen grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern – Frauen haben weniger Zugang zu Autos als Männer (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 5) – und nach Haushaltsgrösse und Urbanität – in den Städten ist der Anteil autoloser Haushalte wesentlich grösser als auf dem Land (BFS 1998). Eine Überschätzung der Autoverfügbarkeit führt zu politischen Entscheidungen, die dem Autoverkehr zu grosse und den Bedürfnissen und der Notwendigkeit für andere Transportarten zu geringe Bedeutung beimessen.

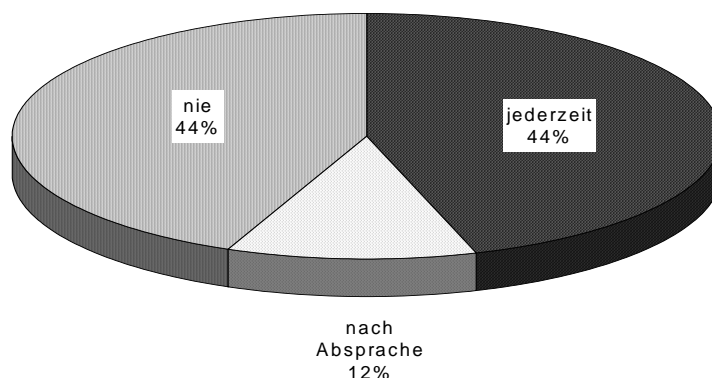


Abbildung 9: Verfügbarkeit von Personenwagen bezogen auf die gesamte Bevölkerung (eigene Darstellung; Quelle: GVF, BFS 1996)

40 Betrachtet man nur die Autonutzung, so beträgt diese im schweizerischen Durchschnitt rund ein halbe Stunde, d.h. rund 2% der verfügbaren Zeit. Brög 1993a hat für die Stadt Zürich berechnet, dass fast die Hälfte (47%) aller privat zugelassenen PW an einem durchschnittlichen Tag nicht genutzt werden. Er zeigt zudem, dass die Nutzungsdauer um das doppelte bis dreifache überschätzt wird: EinwohnerInnen gehen davon aus, dass ein Auto durchschnittlich rund eineinhalb Stunden genutzt wird, bei MeinungsbildnerInnen liegt der Wert bei 1 Stunde und 7 Minuten. Tatsächlich sind es rund 33 Minuten.

## 4.6 Image

Eng mit der Wahrnehmung des Verkehrsverhaltens zusammenhängend ist diejenige der verschiedenen Verkehrsteilnehmergruppen. Das Image der FussgängerInnen und VelofahrerInnen spielt oft eine Rolle als Hindernis, wenn Massnahmen zugunsten der beiden Verkehrsteilnehmergruppen umgesetzt werden sollen. Wie ein Image entsteht, hängt von gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, von Werthaltungen und Moden ab. Ein fehlendes oder schlechtes Image reflektiert in diesem Sinne nicht nur die herrschenden Verhältnisse, sondern reproduziert sie auch. Mit anderen Worten: das Image ist handlungsleitend sowohl für die einzelnen VerkehrsteilnehmerInnen als auch für verkehrspolitische Entscheide.

Fuss- und Veloverkehr ist gemeinsam, dass sie häufig nicht mit der Alltagsmobilität, sondern mit Freizeit, Musse und Ferien in Verbindung gebracht werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 3). Zufussgehen ist zudem banal und gilt als nicht dynamisch und zukunfts-trächtig<sup>41</sup>. Weil FussgängerInnen als langsam, unsicher und schwach erscheinen, entsteht ein Opfer- und Bedürftigkeits-Image, das Massnahmen den Charakter von Almosen gibt. Zu Fuss gehen vor allem Personengruppen, die nicht nur auf der Strasse, sondern auch in anderen Gesellschaftsbereichen über wenig Macht verfügen. Als kostengünstiger Verkehr wird der Fussverkehr zudem als wirtschaftlich irrelevant eingestuft. Das Image des Veloverkehrs ist vergleichsweise positiver, bleibt aber vielfach ambivalent. Velofahren wird eher mit dynamisch, sportlich, gesund, fortschrittlich, umweltfreundlich, aber auch mit wild und ungehorsam assoziiert. Während diese Attribute mit einer auf Leistung getrimmten Gesellschaft einigermassen übereinstimmen, bleibt das Vorurteil, dass sich viele VelofahrerInnen einfach kein Auto leisten können und gezwungen sind, das Velo zu nutzen. Zudem bleibt der gesellschaftliche Nutzen des Veloverkehrs häufig bestritten (siehe dazu ausführlicher Netzwerk 1999:Kapitel 3). Insgesamt haben die beiden Verkehrsarten (noch) kein Image, das in politischen Entscheiden ihre Position stärken würde.

## 4.7 Massnahmen

### ***Grundsätzliche Massnahmen:***

- In Publikationen zum Verkehr muss künftig umfassend über das Verkehrsverhalten der Bevölkerung informiert und die Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs gewürdigt werden (positives Beispiel: UVEK 1998).
- Mit Informationen, Imageförderung und verbesserter Ausbildung soll die Wahrnehmung des Fuss- und Veloverkehrs positiver werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 11).

---

41 Für viele Leute hat es etwas „Gestriges“, Dörfliches und Langweiliges. Im Englischen wird der Begriff „pedestrian“ als Synonym für langweilig, phantasielos und trocken verwendet.

**Konkrete Massnahmen:**

- (1) Mit gezielten Informationen und Bewusstseinskampagnen müssen die Fachleute, die Behörden und die Bevölkerung über das tatsächliche Verkehrsverhalten aufgeklärt werden. Insbesondere ist die Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs hervorzuheben. Ein gutes Beispiel für eine solche Informationskampagne liefert die Stadt Genf.
- (2) Neben den Informationen ist auch eine bewusste Imageförderung beider Verkehrsmittel wichtig. Sie muss zeigen, dass Zufussgehen und Velofahren lustvoll, modern, umweltfreundlich und gesund ist.
- (3) In der Ausbildung von Fachleuten ist besonders auf eine umfassende und richtige Darstellung des Verkehrsverhaltens und der Rolle des Fuss- und Veloverkehrs zu achten. Die Lehrkräfte an den (Fach-)Hochschulen und Universitäten sind darauf zu sensibilisieren.

**4.8 Forschungsbedarf**

- Es fehlen Studien über die Bedeutung des Images von Fuss- und Veloverkehr für die verkehrspolitischen Entscheide. Zu fragen wäre, welche Images im positiven oder negativen Sinne handlungsleitend sind und wie dadurch ein verkehrspolitischer Entscheid beeinflusst wird.

## 5. Ausrichtung der Verkehrspolitik

Die Ausrichtung und Prioritätensetzung der Verkehrspolitik hat einen grossen Einfluss darauf, welche Verkehrsmittel sich wie entwickeln. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Verkehrsmittelwahl, auf die Umweltsituation und auf die Standortentscheide von privaten Haushalten und Unternehmen<sup>42</sup>. Die These lautet, dass sich die heutige Ausrichtung der Verkehrspolitik, wie sie in den Grundzügen vom Bund, den Kantonen und der Europäischen Union gestaltet wird, eher negativ auf den Fuss- und Veloverkehr auswirkt und in diesem Sinn direkt und indirekt ein Hindernis bildet.

### 5.1 Elemente der Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik kann an zwei Grössen gemessen werden: an den Zielen und an den Taten. Weil Ziele per definitionem (noch) nicht erreichte Zustände sind, besteht immer eine Diskrepanz zwischen Zielen und der vorhandenen Situation. Allerdings bedeuten Zielvorgaben nicht, dass sie auch umgesetzt werden. Die Politik ist voll von gutgemeinten Absichtserklärungen ohne entsprechende Umsetzungen. Hingegen lässt eine Orientierung allein an den Taten möglicherweise ausser acht, dass letztere Teile eines Prozesses sind, der auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet ist. Zu beachten sind also immer beide Grössen in ihrem Bezug aufeinander. Ein Indiz, ob Ziele und Taten aufeinander bezogen sind, liegt z.B. darin, ob mit den Zielsetzungen auch strukturelle Massnahmen, wie die Sicherstellung von personellen und finanziellen Ressourcen, verknüpft sind (siehe dazu die Kapitel 6 und 7). Es sind zu diesen Fragen allerdings kaum Studien und empirische Untersuchungen bekannt.

Die Verkehrspolitik auf der Stufe Kanton und insbesondere auf der Stufe Gemeinde variiert als Folge des Föderalismus. Das heisst, jeder Kanton und jede Gemeinde verfolgt innerhalb eines bestimmten Rahmens die eigenen Ziele. Auf Gemeindeebene – mit Ausnahme der Städte – dürfte die Politik oft auch nicht schriftlich formuliert sein, sondern anhand von konkreten Problemen und Aufgaben ad hoc festgelegt werden. Auch hierzu sind dem Autor kaum empirische Studien bekannt.

### 5.2 Die Verkehrspolitik der Europäischen Union

Die wichtigsten Ziele der Europäischen Union waren und sind der freie Güter- und Personenverkehr, eine gemeinsame Infrastrukturpolitik sowie einheitliche Normen bei der Ausrüstung von Fahr- und Flugzeugen. Die EU will effiziente und wettbewerbsfähige Verkehrssy-

---

<sup>42</sup> Die Verkehrspolitik hängt auch eng mit der Wahrnehmung der Mobilität zusammen, wie sie im Kapitel 4 beschrieben wurde. Einerseits ist die Politik ein Resultat dieser Wahrnehmung, andererseits prägt sie mit ihren Ziel- und Massnahmenformulierungen wiederum die Wahrnehmung darüber, wie und wo sich Mobilität abspielt resp. abspielen soll.

steme bereitstellen, die sicher und umweltschonend sind<sup>43</sup>. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung und der Bau der Trans-Europäischen Netze (TEN), die einen schnelleren Verkehr auf der Schiene, der Strasse, im Wasser und in der Luft zulassen sollen. Gemäss den Plänen der EU-Kommission sollen neben zahlreichen Flughafenausbauten, 22'000 km Schienen für Hochgeschwindigkeitszüge neu- oder umgebaut werden und 15'000 km neue Strassen, vorwiegend Autobahnen, errichtet werden. Dazu kommen grosse Anstrengungen, den Verkehr mittels Telematik flüssiger zu machen<sup>44</sup>.

Diese Verkehrspolitik ist von den Umweltverbänden und Fachleuten immer wieder kritisiert worden. Die Ausrichtung auf den Fernverkehr gehe an den alltäglichen Bedürfnissen der EU-Bürger weitgehend vorbei (siehe Kapitel 4) und führe zur Beeinträchtigung gerade der alltäglichen Aktionsräume der Menschen durch Lärm, Unfallgefahren und Luftschadstoffe. „Es müsste leicht zu verstehen sein: je weiter gefahren wird, an desto mehr Menschen wird vorbeigefahren. Der alltäglich gelebte Raum vieler Menschen wird zum durchfahrenen Raum.“ (Holzapfel 1997:30) Welche Auswirkungen die Entscheide der EU für den Fuss- und Veloverkehr haben können, schildert Holzapfel am Beispiel der von der Öffentlichkeit fast unbemerkten Zulassung breiterer Lastwagen im Jahr 1995. Künftig müssen aufgrund dieser Entscheidung die Strassen und Kreuzungen in ganz Europa den breiteren Fahrzeugen mit ihren grösseren Schleppkurven angepasst werden. Der Platz für FussgängerInnen und VelofahrerInnen verringert sich und Verkehrsberuhigung wird noch schwieriger<sup>45</sup>. Auf noch nicht ausgebauten Strassen nimmt der Sicherheitsabstand zu Velos und FussgängerInnen weiter ab und erhöht deren Gefährdung.

Solche Kritiken sind mit ein Grund, dass 1995 die Europäische Kommission das Grünbuch über das Bürgernetz veröffentlicht hat<sup>46</sup>, worin die EU festhält, dass ein attraktiver lokaler und regionaler Personenverkehr ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Verkehrsystems sei. In einem kürzlich veröffentlichten Aktionsprogramm dazu<sup>47</sup> schlägt die EU konkrete Massnahmen vor. Auch wenn das im Maastricht-Vertrag bekräftigte Subsidiaritätsprinzip beibehalten wird und das Programm hauptsächlich auf den öffentlichen Personenverkehr ausgerichtet ist, können der Fuss- und Veloverkehr indirekt davon profitieren. Wesentlich ist, dass die EU die Bedeutung des regionalen und lokalen Verkehrs und gewisse Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene erstmals anerkennt. Ob es damit gelingt, die negativen Effekte der grossen TEN's abzuschwächen, ist allerdings fraglich.

---

43 Siehe dazu z.B. das Aktionsprogramm 1995-2000 „Die gemeinsame Verkehrspolitik“ (Europäische Kommission 1995).

44 Siehe dazu z.B. Commission of the European Communities: Community Strategy and Framework for the Deployment of Road Transport Telematics in Europe and Proposals for Initial Actions, Brüssel 1997.

45 Siehe dazu z.B. NZZ vom 14. Oktober 1998: „Die Tücken rund um Verkehrsberuhigungen. Probleme für grössere Fahrzeuge in den Quartieren Zürichs“. Die mittelfristig zu erwartende Verbreiterung der Strassen wird dazu führen, dass die Geschwindigkeiten des Motorfahrzeugverkehrs tendenziell ansteigen und damit wiederum die Mobilität und die Sicherheit von FussgängerInnen und VelofahrerInnen vermindert wird.

46 Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa. Grünbuch der Europäischen Kommission. Brüssel 1996.

47 Die Entwicklung des Bürgernetzes. Warum ein attraktiver lokaler und regionaler Personenverkehr wichtig ist, und wie die Europäische Kommission zu seiner Schaffung beiträgt. Brüssel 1998.



## 5.3 Die schweizerische Verkehrspolitik

### 5.3.1 Die laufenden und geplanten verkehrspolitischen Vorhaben

Durch die Verfassung wird dem Bund im Bereich Verkehr die Aufgabe übertragen, die motorisierten Formen von Verkehr (Flug-, Schienen- und Motorfahrzeugverkehr) zu fördern und zu reglementieren. Im Zentrum der schweizerischen Verkehrspolitik stehen entsprechend zurzeit die folgenden Vorhaben – zum Teil wurden sie in Volksabstimmungen bereits gutgeheissen (UVEK 1998:52):

- *Mehr Verursacherprinzip und Kostenfairness:* Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).
- *Moderne Bahninfrastrukturen:* Bau von Bahn 2000, NEAT und Anschlüssen ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz.
- *Leistungsfähige Bahnen:* Mehr Wettbewerb auf der Schiene, Umsetzung der Bahnreform, optimale Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten.
- *Schutz der Alpen:* Bereitstellung attraktiver Bahnangebote (unbegleiteter kombinierter Verkehr, Rollende Autobahn) und fiskalische Belastung des Schwerverkehrs.
- *Erhaltung einer leistungsfähigen Strasseninfrastruktur:* Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Intensivierung des Unterhalts, bessere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten.
- *Qualitatives Wachstum im Luftverkehr:* Liberalisierung des Marktzuganges, nachhaltige Luftfahrtinfrastrukturpolitik.
- *Sparsamer Umgang mit den Ressourcen:* Weiterführung des Programms Energie 2000, verschärfte Abgasvorschriften, bessere Koordination mit der Raumplanung.
- *Abstimmung mit Europa:* Gegenseitige Marktöffnung, Anschluss an die transeuropäischen Netze, Harmonisierung der Normen.

Die Vorhaben zeigen, dass die Politik neben Ansätzen zur Umsetzung der Kostenwahrheit und des Umweltschutzes vor allem auf den überregionalen (Schienen, Strassen- und Luft-) Verkehr ausgerichtet ist. Die Förderung des Fernverkehrs geht einher mit dem Ziel, dessen negative Auswirkungen zu minimieren und eine nachhaltige Mobilität sicherzustellen. Die Politik ist aber nicht auf eine Reduktion der Fahrleistungen ausgerichtet (Infras 1997a:Z1).

Vorhaben zur Förderung des Fuss- und Veloverkehrs oder des öffentlichen Nahverkehrs sind keine geplant<sup>48</sup>. Im Sinne der Subsidiarität und des Föderalismus sind die Aufgaben in diesen Bereichen an die Kantone und Gemeinden delegiert. Allerdings geht durch diese Aufgabenteilung der Blick auf die Zusammenhänge und die möglichen negativen Folgen auf den Fuss- und Veloverkehr etwas verloren:

- Die Attraktivitätssteigerung des Fernverkehrs führt dazu, dass Wege über grosse Distanzen zunehmen und damit die Zersiedelung auf der einen und die Konzentration auf die Zentren auf der anderen Seite noch mehr gefördert werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 9). Die *Erreichbarkeit* von Zielen zu Fuss oder mit dem Velo wird damit weiter vermindert<sup>49</sup>. Es führt auch dazu, dass einzelne Menschen und Bevölkerungsgruppen tendenziell weniger eigenständig mobil sein können und immer öfter eine Person brauchen, die sie ans Ziel bringt oder von dort abholt (vgl. Häberli 1995 sowie Netzwerk 1999:Kapitel 5).
- Die Beschleunigung der Verkehrsmittel belastet direkt oder indirekt die Bewegungsfreiheit und Sicherheit der FussgängerInnen und der Velofahrenden. Attraktive Infrastrukturangebote für den MIV (z.B. mit Kapazitätserweiterungen bei Autobahnen und telematischer Stauvermeidung) führen tendenziell zu mehr Verkehr, der meist auch Innerortsstrassen belastet und sie für FussgängerInnen und VelofahrerInnen unattraktiver macht.
- Die isolierte Sichtweise auf den Fernverkehr bringt es mit sich, dass das Element der Wegketten tendenziell vergessen geht. Auch der Zugang zum schnellsten und attraktivsten Zug muss mit guten Fuss- und Velowegen sowie öffentlichem Nah- und Regionalverkehr gewährleistet sein, sonst hängt das Angebot in der Luft.

Die heutige Aufgabenteilung bringt es mit sich, dass auf Bundesebene zwei wesentliche Pfeiler des schweizerischen Personenverkehrs, nämlich der Fuss- und der Veloverkehr kaum berücksichtigt und deren Rahmenbedingungen tendenziell verschlechtert werden. Dies insbesondere solange noch keine flankierenden Massnahmen, wie die Anrechnung der tatsächlichen, d.h. auch externen Kosten, ergriffen werden.

### 5.3.2 Die verkehrspolitischen Ziele

Betrachtet man die verkehrspolitischen Ziele des Bundes, so fällt auf, dass der Fuss- und Veloverkehr bestens hineinpassen würden, ja die Ziele rufen geradezu nach einer Integration der beiden Verkehrsarten in eine ganzheitliche Verkehrspolitik. Die kursiv dargestellten Ziele sind der Schrift „Verkehr: gestern – heute – morgen“ (UVEK 1998:52) entnommen:

48 Selbstverständlich profitierten auch die FussgängerInnen und VelofahrerInnen (indirekt) von den Bemühungen zur Umsetzung der Kostenwahrheit als Lenkungsinstrument wie z.B. die Einführung der LSVA. Verwenden allerdings die Kantone deren Erträge nur für den Strassenbau, so ist die Bilanz zwiespältig. Hier drängen sich flankierende Massnahmen auf (siehe Kapitel 6).

49 Die zunehmenden Entfernungen zwischen den Daseinsgrundfunktionen (Wohnen, Arbeit, Freizeit, Einkaufen etc.) sind für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen allerdings nicht erst im Fernverkehr ein Problem, sondern bereits auf der regionalen Ebene.

- (1) *„Erhaltung der sozialen Errungenschaften der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen.“*  
Nur bei einem gleichzeitigen Einbezug des Fuss- und Veloverkehrs kann die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden, und nur so bleiben auch die sozialen Errungenschaften wie z.B. selbständige Mobilität von Kindern (Schulweg) oder alten Leuten erhalten.
- (2) *„Möglichst umweltschonende, energie- und raumsparende sowie effiziente Bewältigung des Verkehrs.“*  
Fuss- und Veloverkehr gehören wohl zu den geeignetsten Verkehrsmitteln, um zu diesen Zielen beizutragen.
- (3) *„Zusammenwirken der Verkehrsträger unter Berücksichtigung ihrer komparativen Vorteile.“*  
Fusswege sind wahrscheinlich das wichtigste Bindeglied zwischen den Verkehrsmitteln (50% der Etappen sind Fusswege). Jeder öV-Nutzer ist zu Beginn und am Schluss der Reise FussgängerIn. Die komparativen Vorteile des Velos im Innerortsverkehr sind unbestritten.
- (4) *„Stärkung der Standortgunst und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.“*  
Das lokale Gewerbe wie auch die Innenstadtgeschäfte leben zu einem guten Teil von der Kundschaft, die zu Fuss, mit dem Velo und dem öV kommt. Eine hohe Wohn- und Lebensqualität, zu der nicht zuletzt auch gute Fuss-, Velo- und öV-Verbindungen beitragen, geben häufig den Ausschlag für Standortentscheide von Unternehmen.
- (5) *„Sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln und mehr Eigenwirtschaftlichkeit im Verkehr.“*  
Fuss- und Veloverkehr sind nicht nur für den einzelnen Nutzer bzw. die Nutzerin besonders günstig, sondern auch für die öffentliche Hand. Die grosse Unabhängigkeit von technischen Infrastrukturen machen beide Verkehrsarten auch wenig anfällig für Störungen und damit zu den zuverlässigsten Verkehrsmitteln<sup>50</sup>.
- (6) *„Einbindung der Schweiz in die europäische Entwicklung.“*  
Der Fuss- und der Veloverkehr gehören wohl zu den verbreitetsten Verkehrsarten in Europa, v.a. in den grösseren Städten. Die Schweiz sollte sich insofern mehr vom Bürger- als vom Fernverkehrsnetz in Europa einbinden lassen.

Der Bund kann die gesetzten verkehrspolitischen Ziele ohne den Einbezug des Fuss- und Veloverkehrs sowie des öffentlichen Nahverkehrs kaum erreichen. Das bedeutet erstens, dass der Fuss- und der Veloverkehr in die verkehrspolitischen Überlegungen des Bundes einbezogen werden sollten. Beide Verkehrsarten sind Teil eines gesamten Verkehrsgefüges, das nicht länger mit Verweis auf Föderalismus und Subsidiarität fragmentiert werden kann. Natürlich kann es nicht darum gehen, dass der Bund selber Fuss- und Radwege baut

---

50 Im Gegensatz dazu zeigt sich bei den Grossinfrastrukturen eine erhöhte Störanfälligkeit mit Dominoeffekt, z.B. bei einem Stromausfall auf einem Teil des Schienennetzes oder einem Unfall auf der Autobahn.

und unterhält. Er kann aber einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn er *Ziele* für die beiden Verkehrsarten setzt (z.B. mit einem Aktionsplan – siehe Netzwerk 1999:Kapitel 11), die *Rahmenbedingungen verbessert* (Finanzen, Recht usw.) und intern eine *gutausgestattete, dauerhafte Vertretung des Fuss- und Veloverkehrs* sichergestellt (siehe Kapitel 7). Zum zweiten sollte der Bund seine Politik auch auf den Nah- und den Regionalverkehr beziehen und dazu beitragen, dass dieser sicher(er) und ökologisch(er) abgewickelt werden kann. Zentral wären dabei grössere Anstrengungen beim öffentlichen Verkehr für neue Trambahnen, modernes Rollmaterial und einen flexibleren Betrieb (siehe H. Monheim im Tagungsband sowie VCS 1998b).

#### 5.4 Die kantonale Verkehrspolitik

Verschiedene Kantone sind zurzeit daran, Gesamt-Verkehrskonzeptionen zu erstellen oder zu erneuern, zum Beispiel die Kantone Zürich<sup>51</sup>, Bern und Basel-Stadt<sup>52</sup>. Bisher bestanden formulierte Verkehrsziele häufig nur für einzelne Verkehrsbereiche (z.B. für den öffentlichen Verkehr) oder bezüglich einzelner Aufgaben (Richtplanung, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung). Im Kanton Zürich werden die Ziele u.a. in drei Dokumenten erwähnt:

- Im *Richtplan* wird das Ziel formuliert, dass die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten sei und dass neue Verkehrsbedürfnisse insgesamt nicht zu einer überproportionalen Vermehrung des motorisierten Individualverkehrs führen sollen (Kanton Zürich 1995:9). Die Verkehrsverhältnisse sollen im Dienst der Umweltvorsorge zudem optimiert werden.
- In seinen *Legislaturetschwerpunkten 1995-1999* hat der Regierungsrat des Kantons Zürich im Verkehrsbereich postuliert, dass der Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz zu verbessern sei, die Autobahnlücken geschlossen werden sollten und weitere Verbesserungen bei der Erreichbarkeit des Wirtschaftsraumes Zürich im internationalen Luftverkehr und im Personennahverkehr anzustreben seien (Regierungsrat des Kantons Zürich 1995:10-12).
- Im *Luftprogramm 1996*, der aktualisierten Fassung des Massnahmenplanes zur Luftreinhaltung von 1990, wird die Strategie verfolgt, die technischen Möglichkeiten zur Schadstoffreduktion zu nutzen und das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu fördern. Gleichzeitig soll die Leistungsfähigkeit des bestehenden Strassennetzes optimiert werden. Im Rahmen der lokalen Verkehrsplanung soll der Langsamverkehr (VelofahrerInnen und FussgängerInnen) einen höheren Stellenwert erhalten (Kanton Zürich 1996:40).

---

51 Im Kanton Zürich übernimmt die Ausarbeitung einer solchen Gesamtverkehrskonzeption das neu geschaffene Amt für Verkehr. Die Konzeption geht als Planungsgrundlage von einer Verkehrszunahme bis ins Jahr 2010 von 15 Prozent aus. Der kantonale Binnenverkehr soll um 10% der ausserkantonale Quellverkehr um 33%, der öffentliche um 17% und der motorisierte Individualverkehr um 15% wachsen.

52 Der neue Verkehrsplan ist im Februar 1999 in die Vernehmlassung gegangen. Er konnte in dieser Arbeit inhaltlich nicht mehr berücksichtigt werden.

Die grobe Zusammenstellung zeigt, dass die Zürcher Verkehrspolitik auf kantonaler Ebene bisher keine besondere Berücksichtigung oder gar Förderung des Fuss- und Veloverkehrs vorsieht. Diese Situation dürfte auch für mehrere andere Kantone zutreffen, wie aufgrund der Resultate einer Studie im Rahmen des NFP 25 „Stadt und Verkehr“ vermutet werden kann. Knöpfel et al. (1994) haben bei ihrer Untersuchung über verschiedene kantonale Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung festgehalten, dass die Sicherung und Förderung des motorisierten Individualverkehrs, insbesondere bei den kantonalen Tiefbauämtern, immer noch den Vorrang gegenüber der Ökologie genießt. Nur rund die Hälfte der 19 untersuchten Kantone sehen in ihren Massnahmenplänen eine generelle Förderung des Fuss- und Veloverkehrs vor, wobei keiner der Kantone diesen Massnahmen ein besonderes Gewicht beimisst (Knöpfel et al. 1994:40ff.). Etwas besser sieht es aus für Massnahmen, von denen die FussgängerInnen und VelofahrerInnen mitprofitieren, wie z.B. der geplanten Schaffung von Tempo-30-Zonen (als Ziel in 15 kantonalen Massnahmenplänen enthalten).

## **5.5 Die kommunale Verkehrspolitik**

### **5.5.1 Verkehrspolitik der Städte**

Der Fuss- und der Veloverkehr sind in den Schweizer Städten immer häufiger ein Thema. Dies vor allem weil der Problemdruck des MIV in den Städten gross geworden ist (überlastete Strassen, Lärm, Luftbelastung usw.) und sich bisherige Massnahmen aus finanziellen oder räumlichen Gründen kaum mehr realisieren lassen (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 3). Waber (1992) hat anhand von städtebaulichen Leitbildern und Verkehrskonzepten aus sieben Schweizer Städten<sup>53</sup> für den Zeitraum von 1950 bis 1990 eine zunehmende Thematisierung vor allem des Veloverkehrs festgestellt. Insgesamt nehmen der Fuss- und der Veloverkehr aber nach wie vor wenig Platz in den Verkehrskonzepten ein.

#### *Beispiel Stadt Basel*

Aus der Stadt Basel liegt eine gute empirische Studie über die Ausrichtung der Verkehrspolitik in den letzten zwanzig Jahren vor. Obwohl es sich bei Basel um einen Spezialfall als Stadtkanton handelt, kann er als Anschauungsbeispiel für städtische Verhältnisse dienen. In seiner Studie hat Martin Klemm (1996) die Ausrichtung der Verkehrspolitik anhand aller von Regierung und Parlament verabschiedeten schriftlichen Ziel- und Massnahmenpläne sowie der Investitionsrechnung zwischen 1974 und 1993 untersucht. Die verkehrspolitischen Zielsetzungen und Massnahmen werde hier vorgestellt, die Investitionen sind Thema im Kapitel 6.

Bei den *Zielsetzungen* stellt Klemm eine weitgehende Konstanz in den verkehrspolitischen Grundzügen der letzten 20 Jahre fest, obwohl die Begründungen für die jeweiligen Zielsetzungen je nach politischen Umständen anders ausfallen. Die Ziele bestehen hauptsächlich in einer Aufwertung der umweltfreundlichen Verkehrsträger bei gleichzeitiger Reduktion

des motorisierten Individualverkehrs (MIV). In bezug auf den Fuss- und Veloverkehr wird in allen untersuchten Stellungnahmen seit 1975 postuliert, dass die beiden stadtvträglichen Verkehrsarten zu fördern und ihre Attraktivität zu erhöhen seien.

Auf der *Massnahmenebene* werden beim Fuss- und Veloverkehr fast alle Massnahmen bereits früh erwähnt und in den folgenden Jahren in der Regel mehrfach bekräftigt. Beim Fussverkehr sind es vor allem Sicherheitsmassnahmen und die Einrichtung von fussgängerfreundlichen Verbindungen und Plätzen, die vorgesehen werden. Beim Veloverkehr sind der Auf- und Ausbau des Radwegnetzes, Abstellplätze für Bike-and-Ride sowie die Erhöhung der Sicherheit und die Öffnung von Einbahnstrassen geplant. Für beide Verkehrsarten wird zudem ab 1984 die generelle Bevorzugung in der Verkehrsordnung verlangt. Klemm (1996:166) kommt bezüglich Massnahmen zum Schluss: „Trotz dem permanenten Bekenntnis zum Fuss- und Fahrradverkehr als förderungswürdige Verkehrsträger auf Zielebene, sehen die beiden zugehörigen Massnahmenkataloge im Vergleich zu MIV oder öV bescheiden aus. Die Absicht, diesen Verkehrsträgern eine künftig wichtige verkehrstragende Rolle zukommen zu lassen, kann aus den Massnahmenkatalogen kaum abgelesen werden.“

### **5.5.2 Verkehrspolitik kleinerer und mittelgrosser Gemeinden**

Kleinere und mittelgrosse Gemeinden haben meist keine formulierte Verkehrspolitik, sondern diese wird anhand von konkreten Sachverhalten ad hoc festgelegt. Auslöser von Massnahmen sind häufig der Problemdruck (z.B. Unfälle) oder Vollzugsaufgaben, die durch Bund und Kantone an die Gemeinden übertragen werden. Gemeinden, die eigene verkehrspolitische Ziele formulieren, wollen im allgemeinen den motorisierten Verkehr nicht weiter fördern und seine negativen Auswirkungen eindämmen. In der Planung von Massnahmen gehen sie aber meist von einer weiteren Zunahme des MIV aus. Entsprechend werden die Massnahmen auf die unterstellten, grösseren MIV-Kapazitäten angelegt, die schon bald auch genutzt werden (nachfrageorientierte Planung). Für den Fuss- und den Veloverkehr bedeutet dies häufig eine weitere indirekte Verminderung der Attraktivität.

Obwohl der Handlungsspielraum der kommunalen Ebene stark begrenzt ist, wäre die Festlegung von eindeutigen Zielen und Massnahmen für den gesamten Verkehrsbereich und insbesondere für den Fuss- und Veloverkehr ein gutes Mittel, um die Transparenz und Mitbestimmung der Bevölkerung sicherzustellen, um eine Kontinuität in der Verkehrspolitik herbeizuführen und gegenüber übergeordneten Instanzen mit entsprechendem Rückhalt auftreten zu können. Eine gute Grundlage für die Politikformulierung im Fussverkehr wäre die Adoption der Europäischen Charta der Rechte der Fussgänger von 1988 und die Umsetzung des Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG). Im Veloverkehr könnten analoge Grundsatzdeklarationen verabschiedet werden. Auf diesen Philosophien und Leitlinien liessen sich dann konkrete Zielsetzungen und Massnahmen entwickeln. Beispiele von Gemeinden wie Cham, Ostermundigen oder Köniz, die dies versucht haben, sind bekannt und ihre positiven und negativen Erfahrungen (teilweise) dokumentiert.

## 5.6 Eine kritische Gesamtsicht

Die obigen Beschreibungen zeigen, dass bedeutende Diskrepanzen und Widersprüche zwischen den Zielen und Massnahmen innerhalb der einzelnen politischen Ebenen einerseits und zwischen verschiedenen Ebenen andererseits bestehen. Dies wirkt sich insgesamt eher negativ auf den Fuss- und Veloverkehr aus. Die Verkehrspolitik der *nationalen und internationalen Gremien*<sup>54</sup> ist meist ausgerichtet auf

- die Förderung der Mobilität über grosse Distanzen, d.h. auf den Fernverkehr. Dessen Auswirkungen, die sich europaweit, aber oft lokal zeigen, z.B. in Mobilitätseinschränkungen für den Fuss- und Veloverkehr, werden grösstenteils ausgeblendet.
- die Förderung und Regulierung von technisch unterstützter Mobilität. Zufussgehen und Velofahren, die auf wenig Technik angewiesen sind und keiner elektronischen Steuerung bedürfen, werden deshalb kaum berücksichtigt.
- die Schadensminderung umweltschädlicher Mobilitätsformen. Dadurch werden Zufussgehen und Velofahren, die bereits heute die ökologischsten Verkehrsarten sind, ausgeblendet.

Die Verkehrspolitik der *kantonalen und kommunalen Behörden* ist meist ausgerichtet auf

- die möglichst gute Abwicklung des vorhandenen motorisierten Verkehrs. Ziel ist zwar, das Wachstum des MIV zu bremsen, aber die Massnahmenplanung geht meist von einer weiteren Zunahme des MIV aus. Entsprechend zwiespältig sind in ihrem Resultat die getroffenen Massnahmen. In der Wissenschaft wird auch von „Scheinlösungen“ gesprochen<sup>55</sup>.
- die Förderung des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs. Allerdings fehlt dazu vielfach das Geld.
- die Berücksichtigung der Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs, sofern er nicht in Konflikt mit den Anforderungen der reibungslosen Abwicklung des MIV gerät, und sofern Geld vorhanden ist (siehe Kapitel 6).

Die verkehrspolitischen Ausrichtungen aller politischen Ebenen führt – quasi als „Resultante“ – strukturell dazu, dass der Fuss- und der Veloverkehr praktisch zwischen Stuhl und

---

54 Die Zuordnung zu den einzelnen Ebenen ist hier vereinfacht wiedergegeben. Natürlich gibt es auch zwischen den verschiedenen Ebenen ähnliche Interessen in bezug auf die Politikausrichtung (z.B. bedingt durch Finanzierungsmechanismen).

55 Ein Beispiel dazu sind die Parkleitsysteme, die einerseits zu einer Reduktion des Parksuchverkehrs führen und andererseits dem/der LenkerIn die lästige Parkplatzsuche spürbar erleichtern, was zu vermehrten MIV-Fahrten anregt. Ähnliche Effekte haben Massnahmen wie Park-and-Ride, die Umwandlungen von Dauer- in Kurzzeitparkplätze, die Verflüssigung des MIV durch „Grüne Wellen“ und Kreisel, die Verkehrskanalisation auf Hauptachsen und einige Anwendungen der Verkehrstelematik (siehe dazu Teschner 1997:37, Klemm 1996:201, Teufel 1992). Die Massnahmen sind erfolgreicher, wenn z.B. flankierend ein Kapazitätsabbau bei Parkplätzen und Strassen stattfindet.

Bank fallen. Während sich die *nationale und internationale Verkehrspolitik* auf den Fernverkehr beschränkt und sich beim Fuss- und Veloverkehr auf das Subsidiaritätsprinzip beruft, erweist sich dieses aufgrund der beschränkten Handlungsmöglichkeiten v.a. der kommunalen Ebene und des bereits hervorgerufenen Verkehrs häufig als wenig griffig. Auf der Seite der *kantonalen und kommunalen Verkehrspolitik* bleibt die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs verhältnismässig bescheiden und stösst zudem in der Praxis immer dann an Grenzen, wenn die Interessen des MIV oder finanzielle Fragen tangiert werden.

## 5.7 Massnahmen

### **Grundsätzliche Massnahmen:**

- Die Verkehrspolitik ist in erster Linie am Mobilitäts-Alltag der Bevölkerung zu orientieren.
- Zu einer umfassenden, nachhaltigen Verkehrspolitik gehört die aktive Förderung des Fuss- und Veloverkehrs auf allen politischen Ebenen. Entsprechende Aktionspläne sollten entworfen und umgesetzt werden (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 11)
- Eine Verkehrspolitik für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen muss ein Teil der „Politik des öffentlichen Raumes“ werden. Der Verkehr – insbesondere der Fuss- und der Veloverkehr – können nicht allein auf ihre Transportfunktion reduziert werden.

### **Konkrete Massnahmen:**

- (1) Alle Ämter, die sich mit Verkehrsfragen befassen, sollten den lokalen und regionalen Aktionsraum, die Erreichbarkeit zu Fuss, mit dem Velo und dem öffentlichen Verkehr sowie die passive Verkehrsteilnahme ins Zentrum ihrer Tätigkeit rücken. Das Fernverkehrsnetz ist eine (wichtige) Ergänzung zu dieser Grundmobilität. Mit einer neuen Mobilitätsverfassung, die eine gerechte Verteilung von Mobilität auf alle Verkehrsteilnahmegruppen zum Ziel hat, könnte diese Philosophie auch rechtlich fixiert werden.
- (2) Der Fuss- und Veloverkehr muss ein Teil der allgemeinen Verkehrspolitik werden. Erst dadurch wird letztere dem tatsächlichen Verkehrsgeschehen gerecht. Zur *Förderung* des Fuss- und Veloverkehrs braucht es zudem auf allen politischen Ebenen Aktionspläne. Wie ein solcher auf Bundesebene aussehen könnte, wird in Netzwerk 1999:Kapitel 11 beschrieben. Auf Gemeindeebene sollte die Europäische Charta der FussgängerInnen und eine analoge Radverkehrsphilosophie als Grundsätze adaptiert werden. Politisch muss sowohl „unten“ wie „oben“ angesetzt werden, um die Situation des Fuss- und Veloverkehrs zu verbessern.
- (3) Der Bund und die Kantone sollten als erste, kurzfristig realisierbare Massnahme die in ihrer Kompetenz stehenden Rahmenbedingungen für den Fuss- und Veloverkehr



überprüfen und verbessern. Dies in finanzieller, rechtlicher und organisatorischer Hinsicht. Parallel dazu können die zuständigen Gremien darauf sensibilisiert werden, dass sich alle ihre verkehrspolitischen Entscheide indirekt oder direkt auf den Fuss- und Veloverkehr auswirken und entsprechend umsichtig zu handeln ist.

- (4) Für die Erarbeitung von Strategien und Lösungen sind Arbeitsgruppen mit ExpertInnen vorzusehen, die mit den Bundesämtern zusammenarbeiten. Die Kern-Arbeitsgruppe bilden die Vertretungen der NutzerInnen des Fuss- und Veloverkehrs (FussgängerInnen, Velofahrende, Skater etc., wobei Behinderte, Betagte, Kinder und Jugendliche eingeschlossen werden). In einem zweiten Schritt bilden sich zusätzliche Arbeitsgruppen unter Beizug der Kantone und Gemeinden, anderer Verkehrsträger (öV und MIV) sowie der Wirtschaft (Gewerbe, Tourismus). Siehe dazu Netzwerk 1999:Kapitel 11.
- (5) Längerfristig muss die Perspektive ausgeweitet werden. Die Verkehrspolitik ist bis heute vorwiegend auf die Organisation der Verkehrsabwicklung ausgerichtet. Verkehr wird dabei auf seine Transportfunktion reduziert. Diese enge Fokussierung führt dazu, dass zahlreiche andere Aspekte der Bewegung im Raum und die (negativen) Auswirkungen des Verkehrs auf weitere Lebensbereiche nicht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Verkehrsabwicklung gesehen werden. Die Verkehrspolitik muss deshalb längerfristig Teil einer umfassenderen Politik des öffentlichen Raumes werden.

## **5.8 Forschungsbedarf**

- Das Wissen über die Stellung des Fuss- und Veloverkehrs in der Verkehrspolitik auf allen politischen Ebenen ist nach wie vor rudimentär. Empirische Studien über die bestehenden Ziele und Massnahmen müssten hier eine Grundlage schaffen. Darauf wären Ansatzpunkte für Verbesserungen zu ermitteln und zwar für die Ebenen Gemeinde, Kanton, Bund und Europa.
- Der Inhalt einer neuen Mobilitätsverfassung, die den Bedürfnissen aller Bevölkerungsgruppen Rechnung trägt, müsste erarbeitet werden.
- In einer Studie müsste über mögliche Formen einer „Politik des öffentlichen Raumes“, in welche die Verkehrspolitik eingebettet ist, nachgedacht werden.

## 6. Investitionen und Finanzierung<sup>56</sup>

### 6.1 Investitionen

Investitionen in einen Verkehrsträger bedeuten, dass dessen Nutzung attraktiver gemacht wird. Dies vorerst einmal unabhängig davon, wer dafür bezahlt, d.h. wer die Investition finanziert. Selbstverständlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Verkehrspolitik und den Investitionen. Das heisst aber nicht, dass jeder verkehrspolitischen Absicht auch immer gleich eine Investition folgt. Im folgenden wird in bezug auf den Fuss- und Veloverkehr die These vertreten, dass in die beiden Verkehrsarten trotz ihres bedeutenden Mobilitätsanteils und trotz des guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses nur geringe Investitionen getätigt werden.

#### 6.1.1 Investitionen in den Fuss- und Veloverkehr

Es sind nur wenige zuverlässige Angaben greifbar, wieviel in der Schweiz für den Fuss- und Veloverkehr ausgegeben wird. Einzig aus einigen Kantonen und Städten liegen Zahlen vor.

Martin Klemm (1996) hat für den *Kanton Basel-Stadt* die Ausgaben für den Fuss- und Veloverkehr zwischen 1974 und 1993, also noch vor den grossen Sparrunden, berechnet (Abbildung 10).

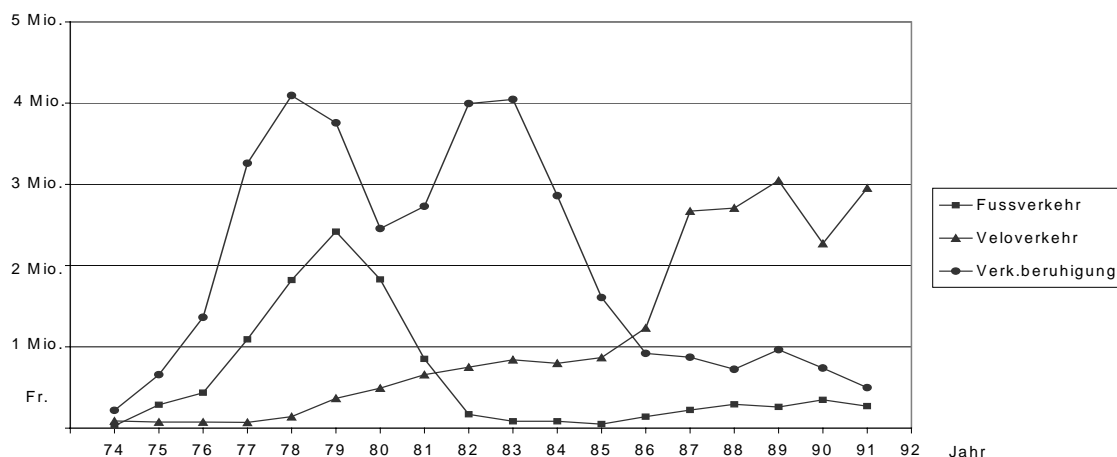


Abbildung 10: Investitionsausgaben für den Fussgänger- und Fahrradverkehr des Kantons Basel-Stadt seit 1974 (dreijähriges gleitendes Mittel, Teuerung mit Preisbasis 1993 berücksichtigt.) (Klemm 1996)

<sup>56</sup> Für ausführliche Daten zu (externen) Kosten des Verkehrs und ökonomischen Potentialen des Fuss- und Veloverkehrs siehe Netzwerk 1999: Kapitel 8.

Während die Investitionen für den Fussverkehr um 1980 vorübergehend stark anstiegen, vor allem wegen der Grün80, bewegen sie sich seither zwischen 100'000 und 200'000 Franken pro Jahr. Bei den Investitionen für den Veloverkehr ist vor allem Ende der 80er Jahre eine Steigerung der Ausgaben auf jährlich zwei bis drei Millionen Franken festzustellen. Rechnet man die Ausgaben zwischen 1983 und 1993 auf die Zahl der EinwohnerInnen um, so betragen die durchschnittlichen jährlichen Investitionen beim Fussverkehr 90 Rappen pro EinwohnerIn und beim Veloverkehr 9 Franken. Beide Verkehrsarten haben auch von der Verkehrsberuhigung profitiert, für die durchschnittlich rund 7 Franken pro Jahr und EinwohnerIn ausgegeben wurde. Weil seit 1993 mehr als früher gespart wird, kann angenommen werden, dass die Investitionen seither gesunken sind.

Für die *Stadt Bern* liegen ebenfalls einige Angaben vor<sup>57</sup>. Zwischen 1983 und 1990 hat die Stadt Bern für Investitionen in den Fussverkehr rund 2,5 Mio. Franken ausgegeben. Ab 1990 liegen keine Zahlen mehr vor. Für den Veloverkehr wurden zwischen 1982 und 1997 mehr als 6 Mio. Franken ausgegeben. Rechnet man auch hier die Investitionen auf die Zahl der EinwohnerInnen um, so wurde für den Fussverkehr jährlich 2.40 Franken und für den Veloverkehr rund 3 Franken pro EinwohnerIn ausgegeben. Beim Fussverkehr wurden auch Ausgaben für Mittelinseln und Zebrastreifen dazugezählt. Für bauliche Verkehrsberuhigungsmassnahmen und Tempo-30-Zonen wurden jährlich zusätzlich 3.80 Franken pro EinwohnerIn eingesetzt. Im Rahmen des Richtplanes Fuss- und Wanderwege plant die Stadt Bern in den nächsten zwölf Jahren jährliche Ausgaben für den Fussverkehr in der Grössenordnung von 750'000 Franken. Für den Veloverkehr sind in den nächsten drei Jahren Investitionen von etwas mehr als einer Million jährlich geplant. Die Ausgaben würden sich also pro EinwohnerIn und Jahr auf 6 Franken für den Fussverkehr und 9 Franken für den Veloverkehr steigern. Allerdings wurde bereits angekündigt, dass diese Kredite aufgrund von Sparanstrengungen noch stark gekürzt werden.

Das Bauprogramm der Staatsstrassen des *Kantons Zürich* weist für die kommenden drei Jahre geplante Ausgaben von jährlich 10,3 Mio. Franken für den Velo- und von 5,2 Mio. Franken für den Fussverkehr aus. Umgerechnet sind dies rund 9 Franken pro EinwohnerIn für die VelofahrerInnen und 4.50 Franken für die FussgängerInnen. Die finanziellen Mittel für die FussgängerInnen sollen grösstenteils für Trottoirbauten und Schutzinseln ausgegeben werden (Regierungsrat des Kantons Zürich 1998).

Aus weiteren Kantonen liegen Angaben zur Veloförderung vor, die der Verkehrs-Club der Schweiz 1997 erhoben hat (VCS 1997). Gemäss dieser Studie werden in den Kantonen durchschnittlich pro Jahr und EinwohnerIn rund 6 Franken für Velomassnahmen ausgegeben. Es ist zu beachten, dass darin die Aufwendungen der Städte und Gemeinden nicht enthalten sind.

Weil der Bund keine direkten Ausgaben für den Fuss- und den Veloverkehr tätigt, entsprechen die gesamten Investitionen etwa den addierten Beträgen von Kantonen und Gemeinden. Wegen der schlechten Datenlage muss diese Angabe allerdings geschätzt werden.

---

57 Quelle: Vortrag des Gemeinderats (Exekutive) an den Stadtrat (Legislative) betreffend Fuss- und Veloinitiative des Grünen Bündnisses.

Dabei ist anzunehmen, dass die Investitionen in mittleren und kleineren Gemeinden nicht grösser sind als in den Städten. Grob kann deshalb davon ausgegangen werden, dass durchschnittlich für den Fussverkehr rund 6 bis 15 Franken und für den Veloverkehr rund 12 bis 25 Franken pro Jahr und EinwohnerIn investiert wird.

### 6.1.2 Investitionen in andere Verkehrsträger

Die gesamten Verkehrsinvestitionen in der Schweiz belaufen sich pro Jahr auf mehrere Milliarden Franken. Die Gemeinden haben 1996 z.B. rund 963 Mio. Franken in Strassen investiert, bei den Kantonen sind es 1'061 Mio. und beim Bund 2'074 Mio. Franken. Insgesamt also über 4 Milliarden Franken. Diese Zahlen betreffen nur den Neu- und Ausbau der Strasseninfrastruktur sowie den Landerwerb und den baulichen Unterhalt (ohne betrieblichen Unterhalt, Signalisation und Verkehrsregelung). Im gleichen Jahr wurden 2'180 Mio. Franken in den Schienenverkehr investiert (Litra 1997). Pro EinwohnerIn und Jahr machen die Investitionen für die Strasse<sup>58</sup> rund 500 Franken und für die Schiene rund 300 Franken aus.

Neben den Investitionen müssen auch die übrigen Verkehrsausgaben sowie die externen Kosten für die einzelnen Verkehrskategorien berücksichtigt werden. Für den Strassenverkehr beträgt der Gesamtaufwand – vorsichtig geschätzt – rund 8,6 Milliarden oder 1'230 Franken pro EinwohnerIn und beim Schienenverkehr rund 5,8 Milliarden oder rund 830 Franken pro EinwohnerIn. Genaue Angaben zum Luftverkehr fehlen. Beim motorisierten Individualverkehr und beim Velo müssten noch die individuellen Betriebskosten des Fahrzeugs dazugezählt werden<sup>59</sup>. Sie sind in der nachfolgenden Darstellung (Abbildung 11) nicht berücksichtigt.

Kategorie	Fussverkehr	Veloverkehr	Strassenverkehr	Schieneverkehr	Flugverkehr
Investitionen in Franken	6 - 15	12 - 25	500 - 550	300 - 350	mind. 30
Gesamtaufwand in Franken (inkl. externe Kosten)	7 - 16	14 - 28	1'200 – 1'250	820 - 860	k.A.

Abbildung 11: Schätzung der durchschnittlichen Investitionen respektive der gesamten Kosten nach Verkehrskategorien pro EinwohnerIn und Jahr in Franken<sup>60</sup> (eigene Darstellung)

58 Die Investitionsanteile für andere Zwecke (z.B. für Fuss- und Veloverkehr) sind hier gemäss den Ansätzen der Strassenrechnung abgezogen worden.

59 Dies deshalb, weil in den obigen Zahlen und in der Abbildung 11 nur die Kosten für die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellte Infrastruktur und die externen Kosten berücksichtigt sind. Fahrzeugkosten fallen beim Motorfahrzeugverkehr individuell an, bei der Eisenbahn gehören sie zur Struktur. Aus Sicht des Systems Schienenverkehr sind verkaufte Zugsbillette ein Beitrag an diese Strukturkosten (Einnahmen) und nicht zusätzliche Betriebskosten. Analog ist z.B. die Autobahnvignette für das System des Strassenverkehrs eine Einnahme, der Autokauf (mit Ausnahme der Steuern) aber nicht.

60 Die Basisdaten sind der Publikation des UVEK (1998:40-42) entnommen. Die externen Kosten umfassen einerseits Unfälle, Lärm, Gesundheits- und Gebäudeschäden und andererseits die nicht gedeckten respektive von der öffentli-

Insgesamt lässt sich feststellen, dass von den Investitionen der öffentlichen Hand im Verkehrsbereich von rund 1000 Franken pro Jahr und EinwohnerIn 20 bis 40 Franken (= 2-4%) für den Fuss- und Veloverkehr eingesetzt werden. Bezogen auf die gesamten, d.h. direkten und indirekten Verkehrsausgaben beträgt das Verhältnis 2'000 Franken zu 20 bis 45 Franken, was rund 1-2% entspricht.

In den nächsten zwanzig Jahren sind zusätzliche grosse Investitionen in Strasse, Schiene und Luftverkehr geplant, wie sie zum Teil in verschiedenen Volksabstimmungen gutgeheissen wurden.

- In die *Flughäfen* Zürich, Genf und Basel sollen in den nächsten Jahren mehrere Milliarden Franken investiert werden. Allein für die fünfte Ausbautetappe auf dem Flughafen Zürich-Kloten wird mit Ausgaben von 2,2 Milliarden Franken über die nächsten zehn Jahre gerechnet. Umgerechnet auf die ganze Bevölkerung der Schweiz macht dies dreissig Franken pro EinwohnerIn und Jahr<sup>61</sup>.
- Für die *Fertigstellung des Nationalstrassennetzes* wird mit Investitionen von noch rund 22 Milliarden Franken gerechnet. Jährlich sollen 1,6 Milliarden Franken ausgegeben werden, was 230 Franken pro EinwohnerIn entspricht.
- Im *Schienen-Fernverkehr* sind 13,6 Milliarden Franken für die Neat, 13,4 Milliarden Franken für die Bahn 2000, 1,2 Milliarden Franken für den Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz sowie 2,3 Milliarden Franken für den Lärmschutz reserviert. Jährlich sollen 1,5 Milliarden Franken investiert werden, was rund 220 Franken pro EinwohnerIn entspricht.
- Die *Swissmetro*, deren Konzessionsgesuch für eine Pilotstrecke Genf-Lausanne zurzeit beim Bundesrat liegt, rechnet mit Investitionen von 3,56 Milliarden Franken<sup>62</sup>. Im Endausbau käme das Swissmetro-Netz auf 28 Milliarden Franken zu stehen.
- Für *Gemeinde- und Kantonsstrassen* wird auch künftig mit jährlichen Investitionen von 1,5-2 Milliarden Franken gerechnet.
- Im *Regional- und Nahverkehr* sind grössere Projekte mit Investitionen in Stadtbahnen und neue Tram- und Buslinien geplant. Dafür sind Mittel von rund 100 Millionen Franken nötig, die aber noch nicht gesichert sind (Stucki 1998, VCS 1998b).

---

chen Hand übernommenen Betriebs- und Infrastrukturkosten. Erstere fallen vor allem beim privaten Motorfahrzeugverkehr, letztere vor allem beim öffentlichen Verkehr an. Würde man die Investitionen und Aufwendungen nicht an der Zahl der EinwohnerInnen messen, sondern an der Zahl der Personen, welche uneingeschränkt Zugang zu einem Verkehrsmittel haben, so würden die Unterschiede zwischen den Verkehrsarten noch grösser.

61 Der Bund bezahlte für den Bau der drei Landesflughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mulhouse bis Ende 1988 à fonds perdu Beiträge von insgesamt 656 Mio. Franken. Seit Inkrafttreten des neuen Luftfahrtgesetzes kann der Bund „nur“ noch zins- und amortisationsgünstige Darlehen gewähren (Art. 101a des Luftfahrtgesetzes). Subventioniert wird der Luftverkehr weiterhin stark durch den Verzicht auf die Besteuerung des Treibstoffs.

62 Gemäss dem Gesuch soll der Bund im Rahmen einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft 2,8 Milliarden Franken bereitstellen. Diese Mittel würden innerhalb von 50 Jahren zurückbezahlt, aber nicht verzinst. Den Privatinvestoren

Zusätzlich zu berücksichtigen sind die geplanten Investitionen der Europäischen Union, die sich auch auf die Schweizer Verkehrsverhältnisse auswirken werden. Der Schwerpunkt liegt – wie bereits früher erwähnt – auf der Entwicklung der Trans-Europäischen Netze (TEN). Geplant sind bis ins Jahr 2010 Ausgaben in der Höhe von 400 Milliarden Euro (rund 660 Milliarden Schweizer Franken) für den Neu- und Ausbau von Autobahnen, von Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsstrecken und von Flughäfen. Ein Teil davon soll privat finanziert werden.

### **6.1.3 Bedarf an Investitionen beim Fuss- und Veloverkehr**

Man könnte zu den oben erwähnten Zahlen einwenden, dass der Fuss- und der Veloverkehr erstens tiefe Infrastrukturkosten haben und deshalb das gleiche Ziel mit weniger Mitteln erreicht werden könne. Zum zweiten könnte man sagen, dass Investitionen beim Fuss- und Veloverkehr nicht mehr notwendig sind, da bereits genügend getan worden ist. Als drittes kann eingewendet werden, dass von den Strassenausbauten auch die FussgängerInnen und VelofahrerInnen profitieren würden. Alle drei Einwände halten einer genaueren Betrachtung nicht stand.

Es ist zwar richtig, dass Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr verhältnismässig günstig sind. Dies führt aber in der Realität nicht dazu, dass die notwendigen Massnahmen auch wirklich finanziert werden. Sogar sicherheitsmässig wichtige Anliegen werden zurückgestellt oder gar nicht verwirklicht. Wie die folgenden Beispiele (Abbildung 12) zeigen, besteht ein anerkannter Bedarf an Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr. Trotzdem ist deren Finanzierung offenbar sehr schwierig. Von Strassenausbauten profitieren FussgängerInnen und VelofahrerInnen nur, wenn Verkehrsberuhigungsmassnahmen damit verbunden sind und insgesamt die Strassenkapazität nicht erhöht wird.

#### **Wird das Trottoir 1999 gebaut?**

„Das Trottoir Schlossrued-Kirchrueed sei angemeldet für das Strassenbauprogramm 1999, allerdings erst provisorisch (...). Ob das langersehnte Trottoir definitiv im Bauprogramm bleibt, hängt von den Finanzen ab. 1999 verschlingen zwei Grossprojekte einen Grossteil der zur Verfügung stehenden Gelder: die Aarauer Ostumfahrung und die Limmat-Brücke Obersiggenthal. Für das Trottoir Schlossrued-Kirchrueed werde es deshalb „eng“, (...) – zumal das Trottoir auch nicht gerade billig ist. Die Kosten des Projekts werden auf 2,16 Millionen Franken veranschlagt. Für dieses Geld soll entlang der Kantonsstrasse (...) ein 903 Meter langer Gehweg (...) gebaut werden. (...) Mit dem Trottoir sollen die beiden Dorfteile Kirch- und Schlossrued endlich eine sichere Fussgängerverbindung erhalten. Die heutige Situation: Wenn Kirchrueeder zu Fuss nach Schlossrued gehen, müssen sie die Ruedertaler Hauptverkehrsachse benutzen, die zeitweise stark und schnell befahren wird. Auch Schulkinder aus Kirchrueed benutzen täglich diese Strassenverbindung. Mehrere Unfälle sind auf dieser Strecke bereits passiert. (...)“ Aargauer Zeitung, 18. November 1998

**Die Primarschulpflege Wila berichtet: Schulwegsicherheit hat es schwer**

„bpd. Die Schulpflege hat sich seit Jahren immer wieder mit aller Kraft um Schulwegsicherheit bemüht; so wurden unter anderem Anstrengungen unternommen, die Kreuzung Tösstal-/Schalchenstrasse zu entschärfen und den Schulweg Tablat-Thalgarten-Auli sicherer zu gestalten. Mit grosser Enttäuschung musste nun die Pflege zur Kenntnis nehmen, dass alle Bemühungen nichts fruchteten. Vom Tiefbauamt kam der lakonische Bescheid, dass das im letzten Herbst vom Regierungsrat bewilligte Projekt der Einmündung der Schalchenstrasse in die Tösstalstrasse wegen der prekären Finanzsituation, vor allem als Folge der negativen Abstimmung zur Erhöhung der Verkehrsabgaben vom Dezember 1992, gestrichen wird. Von der verkehrstechnischen Abteilung der Kantonspolizei erfuhr die Pflege fast mit der gleichen Post, dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf der Strecke Tablat-Thalgarten nicht in Frage komme, und aus den Gemeindehäusern Turbenthal und Wila ist zu erfahren, dass ein Radweg (im Zusammenhang mit der Melioration) nicht verwirklicht werde. Wen wundert es da, wenn der Pflege für weitere Sicherheitsbemühungen der Schnauf ausgeht? Wenigstens ein positives Ergebnis punkto Verkehrssicherheit war der gute Anklang, den die Velohelmaktion gefunden hat.“ Zürcher Oberländer, 15. Mai 1993

**Wila**

„Wenn die Gemeindeversammlung einen Interessenbeitrag von 50 Prozent bewilligt, ist der Kanton bereit, den Schulweg der Kinder über die Tösstalstrasse sicherer zu machen und bei der Einmündung der Schalchenstrasse eine Schutzinsel zu bauen. Dies hat eine Delegation des Gemeinderates jetzt mit Baudirektor Hans Hofmann ausgehandelt. Die Behörde konnte auf eine Petition mit rund 190 Unterschriften verweisen. Der kommunale Beitrag dürfte sich auf rund 100'000 Franken belaufen.“ Tages-Anzeiger 25. Februar 1995

Abbildung 12: Beispiele für Finanzierungsbedarf beim Fuss- und Veloverkehr (eigene Darstellung)

In einem anderen Beispiel hat Bähler (1995) den Finanzbedarf für den Veloverkehr in der Stadt Bern errechnet, wenn diese die Umweltziele 2005 erreichen will. In diesem „Velo-Szenario“ schätzt er die jährlich notwendigen Aufwendungen auf rund 3,8 Millionen Franken (rund 30 Franken pro EinwohnerIn). Für weitere Daten zum Finanzbedarf des Fuss- und Veloverkehrs siehe Netzwerk 1999:Kapitel 8.4.

Das Hindernis für diese Massnahmen scheint auf den ersten Blick das fehlende Geld zu sein. Lässt man aber nochmals die laufenden und geplanten Investitionen Revue passieren, so fallen zwei Sachen auf: Einerseits die schwergewichtige Ausrichtung auf den Fernverkehr und andererseits die trotz grossem Bedarf fehlenden Geldmittel beim Nahverkehr, insbesondere beim Fuss- und Veloverkehr. Beim Fernverkehr scheinen sich die involvierten Verkehrsmittel (Auto, Bahn und Flugzeug) zudem gegenseitig mit Investitionen hochzuschaukeln. Der (teure) europäische Hochgeschwindigkeitsverkehr auf der Schiene wird gefördert<sup>63</sup>, um ein Umsteigen beim kontinentalen Flugverkehr zu erreichen. Gleichzeitig wird dieser liberalisiert (in der Schweiz mit revidiertem Luftfahrtgesetz 1994; zusätzlichen Freiheiten im bilateralen Abkommen) und die Flughäfen mit Hilfe der öffentlichen Hand ausgebaut (z.B. Basel-Mulhouse, Kantone BS und BL bzw. Bund – siehe Parlamentsentscheid vom 8.12.1998). Der motorisierte Individualverkehr wird durch neue und bessere

63 All diese Anstrengungen werden für einen relativ kleinen Teil der Mobilität unternommen. Aus Frankreich ist z.B. bekannt, dass zwischen 1988 und 1996 rund 174 Milliarden Franc (40 Milliarden Schweizer Franken) in den TGV investiert wurden. Der TGV, der als kommerzielles und technologisches Aushängeschild gilt, bewältigt aber nur gerade 1 Prozent des gesamten Passagieraufkommens. (Carroué 1997).

Strassen (inkl. Telematikanwendungen) auf parallelen Strecken attraktiviert wie die Bahn mit den teuren Beschleunigungsprojekten (Bahn 2000, Neat etc.).

Die Kehrseite dieser Investitionspolitik ist die Kürzung der Beiträge an den Regionalverkehr (am sog. runden Tisch um rund 150 Millionen Franken) und die geplanten Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen zuungunsten des öffentlichen Nahverkehrs mit dem Neuen Finanzausgleich (Stucki 1998:3). Von diesem wäre auch der Fussverkehr negativ betroffen. Mit den wenigen für den Fuss- und Veloverkehr zur Verfügung stehenden Mittel müssen in erster Linie die negativen Auswirkungen des mit grossen Geldbeträgen geförderten motorisierten Individualverkehrs eingedämmt werden. Allerdings reicht das Geld nirgends hin. Eine gleichberechtigte Berücksichtigung oder gar Förderung des Fuss- und Veloverkehrs würde bedingen, dass grössere Investitionen in sichere, direkte, attraktive und bequeme Wege getätigt würden. Eine Förderung braucht nicht die gleiche Grössenordnung zu haben wie bei den anderen Verkehrsmittel, aber deutlich mehr als zurzeit zur Verfügung steht.

## **6.2 Finanzierung**

Die Investitionen sind häufig abhängig von der Art der Finanzierung. Gesicherte Finanzierungen oder sogar Finanzierungsautomatismen können bestimmte Investitionen in Verkehrsträger fördern. Beim Fuss- und beim Veloverkehr fehlen weitgehend Finanzierungsmechanismen, ganz im Gegensatz zu anderen Verkehrsinfrastrukturprojekten wie dem Autobahn- und Hauptstrassenbau. Beides, einerseits die fehlende und andererseits die automatisierte Finanzierung, erweisen sich – so die These – immer wieder als Hindernis für den Fuss- und Veloverkehr.

### **6.2.1 Finanzierung der Fuss- und Veloinfrastruktur**

Die Aufwendungen für die Fussverkehrs- und Veloinfrastruktur tragen grösstenteils die Gemeinden und finanzieren sie aus allgemeinen Steuermitteln. Bei Neuerschliessungen werden z.B. im Rahmen von Quartierplanungen auch Perimeterbeiträge erhoben.

Auf Hauptstrassen, die vom Kanton stark mitfinanziert werden, kommen auch die dortigen Massnahmen für FussgängerInnen und VelofahrerInnen (z.B. Trottoirs, Velostreifen) in den Genuss des anteilmässigen Beitrages<sup>64</sup>. Der Ansatz schwankt zwischen den einzelnen Kantonen und liegt bei durchschnittlich etwa 60%. Tendenziell führt diese Regelung dazu, dass die Hauptstrassen und nicht die Fuss- und Velowege optimiert werden. Es ist z.B. für eine Gemeinde finanziell attraktiver ein Trottoir entlang der Hauptstrasse zu bauen, als einen ruhigen Fuss- und Veloweg „hintendurch“ zu finanzieren.

Nur in vereinzelt Gemeinden und Kantonen gibt es sogenannte Fonds- oder Rahmenkreditlösungen. Damit wird automatisch ein Teil des jährlichen Budgets für Investitionen in

---

<sup>64</sup> Überdies unterstützen die meisten Kantone regionale Fuss- und Velowege, z.B. Wander- und Seeuferwege, sowie Velorouten ausserhalb der Gemeinden.



den Fuss- und Veloverkehr reserviert. Zurzeit wird versucht, die wenigen bestehenden Fonds wieder abzuschaffen (z.B. Radwegfonds im Kanton Zürich, Fonds für Rad- und Fusswege der Stadt Uster usw.). Im Gegensatz dazu bleiben die Fonds für den motorisierten Verkehr bestehen. Dass ein solcher Fonds auch für den Veloverkehr positive Folgen hat, schreibt die Stadt Basel: „Mit dem Rahmenkredit (von 25 Mio. Franken 1988, D.S.) bewirkte das Parlament eine beschleunigte Realisierung von Projekten zugunsten des Veloverkehrs, weil die Genehmigung von Einzelkrediten je Projekt entfiel.“ (Baudepartement des Kantons Basel-Stadt 1995:7)

Mit der seit 1990 gültigen Verordnung über Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen können Gemeinden für Verkehrsberuhigungsmassnahmen auf ihren Strassen vom Bund unterstützt werden. Die Regelung beruht auf der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) und bezweckt die Verhinderung übermässiger Luftschadstoff-Immissionen des motorisierten Strassenverkehrs. In Gebieten mit übermässiger Luftbelastung können so z.B. Subventionen an die Realisierung von Tempo-30-Zonen ausgerichtet werden. Die Gelder stammen aus den Mineralölsteuern. Auch wenn damit nicht eigentlich der Fuss- und Veloverkehr finanziell gefördert wird, können die beiden Verkehrsarten von diesen Massnahmen doch profitieren.

### 6.2.2 *Finanzierungsquellen und Zuständigkeiten*

Die finanzielle Zuständigkeit im Strassenverkehr lässt sich vereinfacht wie folgt darstellen:

Strassen- und Wegart	Zuständigkeit der Finanzierung
Nationalstrassen	Bund und Kantone
Kantonsstrassen	Bund (indirekt), Kantone und Gemeinden
Gemeindestrassen	Gemeinden, AnwohnerInnen (Perimeterbeiträge)
Kommunale Fuss- und Velowege	Gemeinden
Regionale Fuss- und Velowege	Kantone und Gemeinden

Abbildung 13: Finanzielle Zuständigkeit nach Strassen- und Wegart (eigene Darstellung)

Um ihre Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren, stehen den einzelnen politischen Ebenen im wesentlichen die folgenden Einnahmequellen zur Verfügung:

- Bund : Mineralölsteuer, Autobahnvignette, Schwerverkehrsabgabe
- Kantone : Mineralölsteuer und Motorfahrzeugsteuer
- Gemeinden : Allg. Steuermittel, Parkplatz- und andere Gebühren

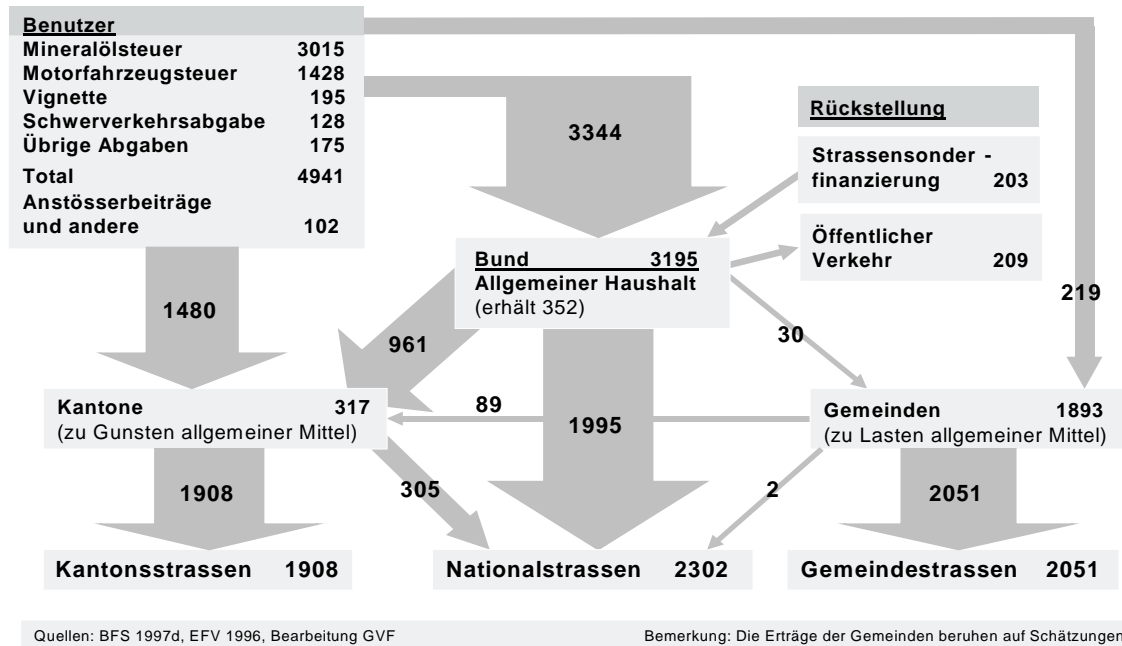


Abbildung 14: Finanzierung des Strassenverkehrs 1994 (in Mio. Franken) (UVEK 1998)

Unter dem Gesichtspunkt einer verursachergerechten Finanzierung des Strassenverkehrs fällt die Ungleichheit zwischen den verschiedenen politischen Ebenen auf. Von allen Einnahmen aus dem Strassenverkehr geht der grösste Teil an den Bund und an die Kantone (siehe Abbildung 14). Daraus werden im wesentlichen die National- und Kantonsstrassen finanziert. Die Gemeinden erhalten dagegen kaum Gelder aus den Mineralöl- und Motorfahrzeugsteuern, den beiden grössten Einnahmequellen<sup>65</sup>. Sie müssen die meisten Strassenausgaben – jährlich rund zwei Milliarden Franken – aus allgemeinen Steuermitteln begleichen. Mit anderen Worten: Die Gemeinden bestreiten etwa einen Drittel der Strassenkosten in der Schweiz, bekommen aber nur rund 5% der durch die StrassenbenutzerInnen aufbrachten Mittel<sup>66</sup>. Dies ist in verschiedener Hinsicht nicht verursachergerecht:

- Die negativen Folgewirkungen des motorisierten Verkehrs für FussgängerInnen und VelofahrerInnen, die vor allem auf der Gemeindeebene anfallen, werden nicht durch den Motorfahrzeugverkehr, sondern durch alle SteuerzahlerInnen gedeckt.
- Nicht-motorisierte BewohnerInnen finanzieren die kommunale Infrastruktur für den motorisierten Individualverkehr mit.
- Die SteuerzahlerInnen der Gemeinden müssen eine (Verkehrs-)Infrastruktur finanzieren, die auch dem Umland dient. Besonders gravierend ist die Situation für die grösseren Städte<sup>67</sup>.

65 Dabei haben die Gemeinden das grösste Strassennetz zu betreuen. Im Kanton Bern beispielsweise umfasst das gesamte Strassennetz vereinfacht gesagt rund 200 Kilometer Nationalstrassen, 2'000 Kilometer Kantons- und 20'000 Kilometer Gemeindestrassen.

66 Hier geht es nicht um den Deckungsgrad der Strassenkosten durch die motorisierten VerkehrsteilnehmerInnen insgesamt, sondern um die Verteilung von Einnahmen und Ausgaben auf den verschiedenen Ebenen.

67 Zurzeit werden neue Abgeltungsmodelle diskutiert, die allerdings die Gefahr beinhalten, dass die Selbstbestimmung der Städte weiter eingeschränkt wird. Im Gegensatz dazu würde mehr Autonomie den Städten eine Verkehrspolitik

### **6.2.3 Einnahmen- und Ausgaben-Automatismen bei der Finanzierung**

#### *Ausgabenautomatismus*

Der Bund und die Kantone verfügen für ihre Aufgaben des National- und Hauptstrassenbaus nicht nur über genügend, sondern auch über grösstenteils zweckgebundene Mittel. Der Finanzierungsautomatismus stellt sicher, dass für die jeweiligen Strassenbauvorhaben genügend Geld vorhanden ist. Im Gegensatz dazu fehlt bei Projekten des Fuss- und Veloverkehrs ein solcher Automatismus. Sie müssen aus allgemeinen Mitteln bestritten werden. Dies bedeutet, dass im allgemeinen Budget entsprechende Mittel reserviert werden müssen, was natürlich – v.a. in Zeiten des Sparens – Verteilungskämpfe auslöst. Bei Fuss- und Veloverkehrsprojekten muss nicht nur immer um den Inhalt, sondern jedesmal auch um die Finanzen gerungen werden, was die Chancen selbst von notwendigen Massnahmen stark vermindert.

#### *Einnahmenautomatismus*

Umgekehrt gibt es ein paralleles Problem des Einnahmenautomatismus. Der Bund finanziert nämlich den grössten Teil seiner Strassenausgaben aus dem Ertrag der Mineralölsteuern, deren Höhe vom Verbrauch abhängt<sup>68</sup>. Je mehr gefahren wird, desto höher ist der Ertrag. Die relativ hohen Fixkosten im Strassenbau und -unterhalt führen dazu, dass nur wenig Interesse besteht, die Fahrleistungen zu reduzieren und/oder den Einsatz treibstoffärmerer Fahrzeuge zu fördern – insbesondere solange die externen Kosten nicht einbezogen sind. Analoges gilt für die Kantone, deren Strassenverkehrsausgaben vorwiegend auf den Motorfahrzeugsteuern basieren. Die Kantone haben deshalb kein Interesse daran, dass weniger Fahrzeuge im Verkehr sind. Die Einnahmen können nur gesichert oder gesteigert werden, wenn mehr Autos in Verkehr gesetzt werden und wenn mehr gefahren wird, vor allem weil sich Steuersatzerhöhungen nur mehr schwer durchsetzen lassen<sup>69</sup>.

Sowohl Ausgaben- wie Einnahmenautomatismus sichern in kraftvoller Weise die weitere Zunahme des motorisierten Individualverkehrs, die man andernorts lautstark beklagt und mit Massnahmen bekämpft (z.B. mit Investitionen in den öffentlichen Verkehr).

### **6.2.4 Anreiz zur Bindung der kantonalen Mittel für den National- und Hauptstrassenbau**

Die Zweckbindung der Mittel für den National- und Hauptstrassenbau veranlasst vor allem die Kantone, in diese Infrastruktur zu investieren. Weil sie weitgehend selber über Verkehrsprojekte entscheiden können, aber nur einen Teil der Finanzen dazu beisteuern

---

ermöglichen, die nicht auf die optimierte Durchfahrbarkeit ausgerichtet ist, sondern auf die Bedürfnisse der StadtbewohnerInnen. Dies würde Kosten sparen, den Lastenausgleich überflüssig machen und erst noch zu grösserer Lebensqualität führen.

68 Zur historischen Entwicklung der Mineralölsteuer siehe Merki 1995.

69 Dieses Dilemma des Staates bei der Finanzierung von Vorhaben durch verursachergerechte Abgaben lässt sich nicht einfach lösen und ist auch in anderen Politikbereichen, z.B. im Abfall- und Gesundheitswesen zu beobachten. Übrigens werden solche Fälle in Zukunft noch zunehmen, wie die vor kurzem beschlossene Finanzierung der Neat durch den Lastwagenverkehr zeigt.

müssen, besteht ein grosser Anreiz, auch die eigenen Mittel in die vom Bund unterstützten Projekte zu stecken. Damit werden aber viele Mittel gebunden, die dann andernorts, z.B. für Massnahmen beim Fuss- und Veloverkehr, fehlen. Im Kanton Zürich wird erwartet, dass die bald zur Verfügung stehenden Mittel aus der LSVA in der Grössenordnung von 25 Mio. Franken zu Autobahninvestitionen von 125 Mio. Franken führen werden (Tages-Anzeiger, 26.8.98). Würden mit den 25 Mio. Franken Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs realisiert, käme wegen der fehlenden Bundesunterstützung die fünffache finanzielle und wirtschaftliche Multiplikation und „Synergie“ nicht zustande.

Analoges lässt sich auch für die Impulsprogramme zur Arbeitsbeschaffung beschreiben. Wegen des Multiplikationseffektes werden die Gelder v.a. in Bauvorhaben für Autobahnen investiert, obwohl Studien seit langem belegen, dass Investitionen in Verkehrsberuhigung pro investierter Geldeinheit doppelt so viele Arbeitsplätze schaffen (Baum 1982).

### **6.2.5 *Wahrgenommene Kostenverursacher – Fuss- und Veloverkehr erscheinen teuer***

Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr werden häufig nur als Folge der negativen Auswirkungen des Motorfahrzeugverkehrs notwendig. Mittelinseln und Radstreifen als Sicherheitsmassnahmen bräuchte es ohne die vom motorisierten Verkehr hervorgerufenen Gefahren nicht. Doch im Bewusstsein der Behörden und der Bevölkerung erscheinen die zum Schutz notwendigen Ausgaben als solche für den Fuss- resp. den Veloverkehr. Die entsprechenden Aufwendungen vermitteln den Eindruck, der Fuss- und der Veloverkehr seien teuer und Sparmassnahmen seien auch hier gerechtfertigt.

### **6.2.6 *Die Überwälzung der Kosten auf die unteren Ebenen***

Wie schon die früheren und auch die folgenden zwei Beispiele zeigen, werden die Kosten von der jeweils übergeordneten Ebene an die nächst untere weitergeschoben.

#### **Fehraltorf zahlt an Lichtsignalanlagen**

„Die Gemeinde leistet einen Interessenbeitrag von 175'000 Franken an zwei Lichtsignalanlagen auf der Kempptalstrasse. Dies hat die Gemeindeversammlung am Montag beschlossen. Die Ampeln sollen dafür sorgen, dass die Fussgänger die dicht befahrene Durchgangsstrasse auf der Höhe des Gemeindehauses und der Usterstrasse gefahrlos überqueren können. Bauherr der Lichtsignale ist zwar der Kanton, aber er hat die Installation von einem hälftigen Beitrag der Gemeinde abhängig gemacht. In einer späteren Etappe könnten zwei weitere Fussgängerstreifen mit Lichtsignalen gesichert werden. Die Kempptalstrasse teilt das Dorf praktisch in zwei Teile.“ Tages-Anzeiger, 2. November 1994

**Bäume, keine Verkehrstafeln**

„Uster. – Unter dem Motto „wir wollen keine Schwellen und keinen 'Täfelwald', wir wollen Bäume“, kämpfen Einwohner des Sonnenbergquartiers für Tempo 30 auf den Quartierstrassen. Am Montag wird der Gemeinderat über eine entsprechende Kreditvorlage von 196'000 Franken für die Schaffung einer Tempo-30-Zone befinden. Der Stadtrat hat die Bedingung an die Vorlage geknüpft, dass sich die Quartierbevölkerung am Vorhaben finanziell beteiligt. Nun haben die Initianten bereits gegen zwanzig Bäume zu je 500 Franken verkauft, die in einer gemeinsamen Aktion gepflanzt werden sollen. Damit möchten sie ihr vitales Interesse an mehr Verkehrssicherheit und Wohnlichkeit im Quartier bekunden.“ Tages-Anzeiger, 12. April 1997

Abbildung 15: Beispiele für die Verschiebung der Kosten auf die nächst untere Ebene (eigene Darstellung)

Die meisten Massnahmen für FussgängerInnen und VelofahrerInnen müssen grösstenteils aus allgemeinen Steuermitteln der Gemeinde bezahlt werden. Dies, weil die Gemeinden im Gegensatz zu Bund und Kantonen über keinen Zugang zu den Mineralölsteuern verfügen. Die Finanzierung von Massnahmen auf Kantonsstrassen hat der Bund an die Kantone weitergereicht. Einige Kantone versuchen nun, wie die Beispiele zeigen, einen Teil der Finanzierung, die sie selber wahrnehmen müssten (und für die sie über die entsprechenden Mineralölsteuergelder verfügen), den Gemeinden zu überbürden. Die Kantone haben genügend Druck in der Hand, weil sie zugleich die Genehmigungsinstanz für alle Massnahmen auf „ihrer“ Strasse sind. Die Gemeinden sehen sich vor die Wahl gestellt, entweder mitzubezahlen, oder ohne Massnahmen für ihre Bevölkerung dazustehen. Vor einer ähnlichen Situation stehen die QuartierbewohnerInnen auf Gemeindeebene, die z.B. Bäume für ihre Tempo-30-Zone mitfinanzieren müssen, ansonsten diese Zone nicht realisiert wird. Eine Gemeinde sollte sich an Kosten für Fussgänger- und Velomassnahmen auf Kantonsstrassen nur dann beteiligen müssen, wenn es sich bei diesen Massnahmen *nicht* um die Behebung von negativen Folgewirkungen handelt.

### 6.2.7 *Intransparenz von Aufwendungen und Ersparnissen*

Die Aufwendungen und der finanzielle Nutzen fallen meist nicht auf der gleichen Ebene an. Die Kosten für bauliche Sicherheitsmassnahmen belasten z.B. die Gemeindekasse, während weniger Spitalaufwendungen dem Kanton zugute kommen. Durch die Intransparenz fehlen Anreize für Massnahmen. Entsprechend lehnen viele Gemeinden Massnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit ab, denn die Folgekosten von Unfällen müssen sie nicht selber tragen, die Massnahmen zur Prävention aber sehr wohl. Weil die Ersparnisse nicht sichtbar sind, erscheinen die Massnahmen als teuer. Beispielhaft für diese Wahrnehmung hat der Tages-Anzeiger vor rund einem Jahr getitelt: „Tempo 30 kostet Millionen“. Wenn man alle Kosten und Einsparungen berücksichtigen würde, müsste die Schlagzeile heissen: „Tempo 30 spart Millionen.“

Manchmal täuscht auch einfach die Verbuchung auf verschiedenen Konten einen Spar-effekt vor. Im Kanton Zürich beispielsweise soll in Zukunft das Licht auf den Staatsstrassen früher ausgeschaltet werden, wobei die Gemeinden es auf eigene Kosten länger brennen lassen können (Tages-Anzeiger, 4.2.1999a). Dunkelheit innerorts führt erwiesenermassen

zu einer grösseren Gefährdung von FussgängerInnen und VelofahrerInnen. Während der Kanton beim Licht rund 800'000 Franken jährlich spart, kostet ein einziger (zusätzlicher) Unfall mit schweren oder gar tödlichen Verletzungen gleich bzw. doppelt soviel. Diese Kosten erscheinen dann nicht auf einem Konto der Baudirektion, sondern auf einem der Gesundheitsdirektion.

Erfreulicherweise werden neu von verschiedenen Stellen (BfU, Polizeikorps) für Massnahmen auch Berechnungen zur Kostenersparnis durchgeführt. In bezug auf den Fussverkehr sind aber die entsprechenden Grundlagen mangelhaft (siehe Kapitel 3), was dazu führt, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Sicherheitsmassnahmen für den Fussverkehr weiterhin unterschätzt wird. Würden die grossen potentiellen Einsparungen bekannter, und würde der Nutzen auch der Ebene gutgeschrieben, die die Massnahmen ergreift, so würde wahrscheinlich mehr zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs unternommen. Einen ersten Schritt zur Erhöhung der Transparenz wäre die versuchsweise Einführung des Least-Cost-Transportation-Planning (LCTP), wie es zurzeit in Deutschland in einigen Städten erprobt wird (siehe dazu Eberle 1996, City:mobil 1997, Libbe 1997).

## **6.2.8 Begleit- und Lotsendienste als Ersatz für bauliche Massnahmen**

### *Begleitdienste*

Ein Grund dafür, dass Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs häufig nicht umgesetzt werden, besteht in den kompensatorischen Leistungen, die von Eltern erbracht, aber nicht als Aufwand in der Kostenrechnung berücksichtigt wird. Weil die Gemeinden oft die notwendigen (Sicherheits-)Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs nicht bezahlen können oder wollen – auch auf ihren eigenen Strassen nicht –, greifen sie gerne auf Gratisleistungen von Müttern zurück, indem sie diese mit mehr oder weniger moralischem Druck zu Begleit- und Lotsendiensten verpflichten oder animieren. Die Begleitungen werden zu einem guten Teil unternommen, um die Kinder vor den Gefahren des Strassenverkehrs zu schützen<sup>70</sup>. Dass ein Zusammenhang zwischen der Begleitung und der Unfallhäufigkeit besteht, kann vermutet werden. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass vor allem die 5-9-jährigen Kinder vermehrt begleitet werden und zugleich die Unfallzahlen in dieser Altersgruppe rückläufig sind. Bei den jüngeren oder älteren Kindern ist keine nennenswerte Zunahme der Begleitung und auch kaum ein Rückgang der Unfallzahlen zu beobachten (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 4.6).

Interessanterweise sind die Begleitkosten in der Schweiz bisher noch kaum thematisiert und monetarisiert worden – dabei handelt es sich um externe Kosten par excellence. Erst eine solche Monetarisierung und volkswirtschaftliche Inwertsetzung der Leistungen wird den politischen Druck erzeugen, damit Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr ergrif-

---

70 Dass die Gefahren des Verkehrs zu den wichtigsten Motiven für die Begleitung gehören, kann aus verschiedenen übereinstimmenden Angaben über die Angst von Eltern für ihre Kinder geschlossen werden. Die Angst vor dem Verkehr rangiert dabei weit vor solchen vor Drogen und Kriminalität (Hüttenmoser 1995 und 1996, Schweizer Familie 1993). Dabei sind die Unterschiede zwischen Stadt und Land gering. Um die tatsächlichen Gründe für die Begleitungen zu ermitteln, wären qualitative Erhebungen notwendig.

fen werden<sup>71</sup>. Um die Bedeutung dieses Faktors – sowohl in seiner sozialen wie monetären Dimension – zu zeigen, muss etwas ausgeholt werden.

Zu Begleitungen sind aus Grossbritannien, Österreich und Holland einige Erhebungen bekannt. In all diesen Ländern hat die Zahl der Begleitungen in den letzten Jahren zu- und entsprechend die Selbständigkeit der Kinder abgenommen (siehe Hillman 1992, Voetgangersvereniging 1998). Für das Jahr 1990 wurden in Grossbritannien 1'356 Millionen Stunden für das Begleiten von Kindern aufgewendet. Der wirtschaftliche Kostenaufwand wird dabei auf jährlich zwischen 10 und 20 Milliarden Pfund, d.h. umgerechnet zwischen 25 und 50 Milliarden Franken geschätzt (Hillman 1992:59). In einer österreichischen Kleinstadt mit 9'000 EinwohnerInnen wurde berechnet, dass die wöchentliche Begleitung mehr als zwei Stunden pro Kind beträgt und die Kosten der Begleitungen jährlich 3,2 Millionen Schilling, umgerechnet etwa 400'000 Franken ausmachen (VCÖ-Zeitung 1998).



Foto: Martin Leuzinger, Burgdorf

Immer häufiger werden Kinder wegen des motorisierten Verkehrs begleitet. Der damit verbundene Zeitaufwand für die Betreuungspersonen beträgt etwa 20-30 Millionen Stunden jährlich und entspricht grössenordnungsmässig den oft thematisierten Stautunden auf Schweizer Strassen.

---

71 Es kann nicht das Ziel sein, einfach die Begleitungen zu institutionalisieren und die Leistung der Begleitpersonen abzugelten. Es geht vielmehr darum, Anreize zu schaffen, um die Gemeinden zu Massnahmen zu bewegen, so dass Begleitungen nicht mehr notwendig sind und die Kinder sich wieder freier bewegen können. Zur sozialen Bedeutung der Selbständigkeit von Kindern im Verkehr, z.B. auf dem Kindergarten- und Schulweg, siehe Hüttenmoser 1993 und Sauter 1997.

In der Schweiz ist die Begleitung (noch) wesentlich weniger ausgeprägt als in England oder Österreich. Allerdings bestehen nur wenige Zahlen dazu. Die genauesten Daten liegen aus der Stadt Zürich für die Begleitung von Kindergartenkindern vor. Die hochgerechnete Begleitzeit für die Wege der 5jährigen in den Kindergarten dürfte rund 80'000 bis 100'000 Stunden jährlich betragen. Für alle Kindergarten- und Primarschulkinder (5-12jährig) der Stadt Zürich dürften rund 200'000 bis 250'000 Begleitstunden jährlich aufgewendet werden. In der ganzen Schweiz kann von einer durchschnittlichen wöchentlichen Begleitzeit für alle Wegzwecke von rund einer bis eineinhalb Stunden ausgegangen werden<sup>72</sup>. Dies ergibt – grob und konservativ geschätzt – rund 40 bis 60 Millionen Stunden, die jährlich für die Begleitung von Kindern aufgewendet werden. Geht man davon aus, dass die Hälfte dieser Begleitungen durch die Gefahren des Strassenverkehrs bedingt sind, so beträgt der diesbezügliche Aufwand 20 bis 30 Millionen Stunden.

Verwendet man für die Begleitungen die gleichen Ansätze, die zur Berechnung der externen Staukosten dienen (rund 10 bis 20 Franken pro Stunde: siehe *Infras* 1996:178, *Ecoplan* 1992:B-14), so ergibt sich gesamtschweizerisch ein Wert von rund 200 bis 300 Millionen Franken. Als Vergleich dazu: Die Begleitkosten liegen damit in der gleichen Grössenordnung wie die Staukosten (*Infras* 1996:179).

Die Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten von Staus sind eine wichtige Grundlage, um Massnahmen zur Vermeidung von Zeitverlusten und der damit verbundenen Kosten der motorisierten VerkehrsteilnehmerInnen einzuleiten. Zurzeit laufen grosse Anstrengungen in verschiedenster Richtung (Telematik, neue Angebote im öffentlichen Verkehr, Strassenausbau, Road-Pricing etc.). Die Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten von Begleitungen sollte in ähnlichem Sinne dazu führen, dass Massnahmen ergriffen werden, um diese Zeitverluste (und Kosten) zu minimieren. Konkret würde dies vor allem zu Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs führen.

### *Lotsendienste*

Analoges wie bei den Begleitungen lässt sich für die Lotsendienste sagen. In der Schweiz stehen gemäss Angaben der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU) rund 7'400 Kinder und 1'900 Erwachsene als Lotsen im Einsatz, die vor allem die Schulwege sichern. Nicht eingerechnet in diesen Zahlen sind die Verkehrskadetten, die den Verkehr z.B. bei Einkaufszentren und Grossveranstaltungen regeln. Der Schüler- und Erwachsenen-Lotsendienst wird praktisch gratis ausgeführt<sup>73</sup>. Neben der grundsätzlichen Problematik des

---

72 Hier handelt es sich um geschätzte Durchschnittszahlen. Nicht alle Kinder werden regelmässig begleitet. Die Zahlen variieren auch je nach Alter der Kinder, nach Zweck des Weges und nach Landesteil und Raumtyp. Im Tessin werden beispielsweise mehr Kinder (mit dem Auto) in die Schule begleitet als in der Deutschschweiz. Die groben Berechnungen wurden aufgrund folgender Quellen vorgenommen: Schweizer Familie 1993 (Repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz), Elternverein Muri 1993 und ARF 1993 (zwei Gesamterhebungen zu Schulwegen in Muri AG und Herrliberg ZH) sowie Hüttenmoser 1995 und 1996 (Erhebungen in der Stadt Zürich und mehreren Landgemeinden im Kanton Aargau).

73 Bezahlt werden hingegen die Aufwendungen der Automobilverbände für die Ausrüstung der Lotsen. Der Fonds für Verkehrssicherheit bezahlt den Verbänden dafür jährlich mehrere hunderttausend Franken. Auf der Ausrüstung erscheint dann ihr Logo. Die Kinder und Erwachsenen sind also für den Motorfahrzeugverkehr doppelt eingespannt: als Gratisarbeitende und als Werbeträger.



Schülerdienstes (Überforderung, Schulabsenzen etc.), beträgt die Gratisleistung aller Lotsen für den motorisierten Verkehr pro Jahr – vorsichtig geschätzt – rund 300'000-600'000 Stunden. Ginge man von einer Entschädigung von 15 Franken pro Stunde aus, so würde der Wert der erbrachten Lotsendienste 4,5 bis 9 Millionen Franken betragen. Solange diese Leistungen jedoch gratis und unsichtbar sind, bleiben sie eine Alternative für die Verantwortlichen, um nichts weiter für den Fuss- und Veloverkehr zu unternehmen.



Foto: Martin Leuzinger, Burgdorf

Lotsendienste werden meistens gratis ausgeführt. Der Wert der erbrachten Leistung dürfte in der Schweiz zwischen 4,5 und 9 Millionen Franken jährlich betragen.

### **6.2.9 Fehlender politischer Druck aufgrund nicht erfasster externer Kosten: Beispiel Trennwirkung**

Analog den Begleit- und Lotsendiensten sind auch andere, nicht erfasste externe Kosten mit ein Grund, weshalb Investitionen in den Fuss- und Veloverkehr ausbleiben. Es sei hier auf die Trennwirkung von Strassen hingewiesen. Viel und schneller Motorfahrzeugverkehr führt vor allem für die FussgängerInnen zu einer Trennwirkung (siehe dazu z.B. Appleyard 1981, Monheim 1990)<sup>74</sup>. Sie müssen an Lichtsignalen warten und Umwege gehen (Unterführungen, fehlende Diagonalquerungen etc.). Geht man als vorsichtige Annäherung davon aus, dass durchschnittlich auf jeder fünften bis siebten Fusswegetappe eine stark befahrene Strasse oder Kreuzung überquert werden muss, die eine Warte- oder Umwegzeit von

---

<sup>74</sup> Die Trennwirkung zeigt sich unmittelbar an der Möglichkeit für die FussgängerInnen, eine Strasse zu überqueren und mittelbar in ihrem Verkehrsverhalten. Die bereits erwähnte Begleitung kann in diesem Sinn auf die mittelbare Trennwirkung zurückgeführt werden.

20 bis 30 Sekunden zur Folge hat, so dürfte der jährliche Zeitverlust der FussgängerInnen bei 10 bis 20 Millionen Stunden liegen. Umgerechnet in externe Kosten (Ansatz analog Staukosten) bedeutet dies etwa 100 bis 200 Mio. Franken pro Jahr.

Für die Stadt Neuenburg wurden alle externen Kosten der verkehrsbedingten Trennwirkungen berechnet und zwar mit der Methode der Zahlungsbereitschaft (Irer 1993). Die befragten Personen gaben an, wieviel ihnen Strassen ohne Trenneffekt wert wären. Die Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung beträgt ca. 2 Millionen Franken pro Jahr (ca. 70 Franken pro Kopf) (Infras 1996:213). Rechnet man diesen Betrag auf die 16 städtischen Räume der Schweiz um, die gleich gross oder grösser sind als Neuenburg, also je mehr als 30'000, d.h. insgesamt 1,45 Mio. EinwohnerInnen haben, so ergibt sich ein Total an externen Kosten der Trennwirkung von über 100 Millionen Franken.

Hier gilt ebenfalls: Wären diese Kosten analog den monetären Zeitverlusten von AutofahrerInnen in Staus ein Thema, so würden Investitionen in den Fuss- und Veloverkehr wesentlich leichter realisierbar.

#### **6.2.10 Der verzerrende Einfluss von direkten und indirekten Subventionen für den Motorfahrzeugverkehr**

Die im folgenden erwähnten Subventionen haben meist einen individuellen und strukturellen Effekt auf den Fuss- und Veloverkehr. Individuell wird mit den Subventionen die Benutzung von Motorfahrzeugen attraktiver gemacht, was zu grösserer Nachfrage führt. Dies wirkt sich strukturell wiederum so aus, dass der Nachfrage auch Angebote folgen, z.B. neue Strassen, attraktivere Ampelschaltzeiten. Die Spirale wirkt sich an praktisch jeder Stelle zuungunsten des Fuss- und Veloverkehrs aus. Nicht nur bezahlen die FussgängerInnen und VelofahrerInnen einen Teil dieser Subventionen, sondern sie sind auch direkt betroffen durch den Mehrverkehr und die Angebotsausrichtung.

- *Subventionen für die Produktion von Motorfahrzeugen* (z.B. Steuervergünstigungen im Automobilbau). Da die Schweiz über keine Autoindustrie verfügt, profitieren vor allem die einzelnen AutokäuferInnen via niedrigere Preise von den Subventionen. Daimler-Benz und SMH haben zum Beispiel für den Bau der Smart-Fabrik im elsässischen Hambach Beihilfen von 485 Mio. Franc (121 Mio. Franken) vom französischen Staat bekommen. Gemäss Holzapfel (1997:88) gibt es eine wenig bekannte EU-Studie, die zeigt, „dass in allen europäischen Autofabriken die staatlichen Subventionen über den Gewinnen liegen, d.h. ohne die Subventionen würden diese Fabriken bereits seit Jahren Verluste machen.“
- *Steuerabzüge für Arbeitswegkosten*. Damit werden diejenigen belohnt, die weit weg vom Arbeitsplatz wohnen und die Infrastruktur am stärksten belasten<sup>75</sup>. Die Steuer-

<sup>75</sup> „Nicht die Personen, welche in der Nähe arbeiten, und damit die mit öffentlichen Geldern finanzierten Infrastrukturen möglichst wenig belasten, werden mit dem heutigen Steuerabzug belohnt, sondern – in Umkehrung jeder Logik – diejenigen, welche auf ihrem Weg zur Arbeit Verkehrswege, Anstösser und Natur in unerwünschter Art und Weise maximal belasten. Dies ist auch deshalb falsch, weil damit noch belohnt wird, wer zulasten von Arbeitsgemeinde und Umwelt gezielt in Gemeinden mit niedrigem Steuerfuss wegzieht. Die Gesellschaft als Ganzes hat an langen Arbeitswegen überhaupt kein Interesse. Dies wurde in Raumplanung und Umweltschutz längst erkannt, wo grosse

ausfälle für Bund und Kantone aufgrund des Pendler-Kilometerabzugs betragen insgesamt rund 1,2 Milliarden Franken. „Dabei entfallen neun Zehntel auf die Abzüge von PW-BenutzerInnen, der Rest auf öV und Velo“ (VCS 1998b). Die durch die Steuerausfälle bedingte Mehrbelastung aller SteuerzahlerInnen trifft deshalb in erster Linie diejenigen, die zu Fuss oder mit dem Velo zur Arbeit gehen (Schiesser, Messerli 1991).

- *Parkplatz- und Erschliessungsfinanzierung.* Die Finanzierung von Parkplätzen in Wohnbauten und Einkaufszentren durch alle BewohnerInnen und KundInnen ist nicht nur eine Subvention der Motorisierten durch die Unmotorisierten, sondern wirkt sich auch in autogerechten Strukturen aus. Die Autoerschliessung wird durch Perimeterbeiträge von allen AnwohnerInnen mitfinanziert, auch von solchen, die kein Auto haben, die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln jedoch nicht (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 9)
- *Öffentlicher Strassenraum.* Es findet eine schleichende Enteignung des öffentlichen Strassenraumes durch den Motorfahrzeugverkehr statt. Spiel und Aufenthalt auf der Strasse sind erschwert, dafür wird z.B. mit blauen Zonen den motorisierten AnwohnerInnen ein Teil des öffentlichen Raumes reserviert<sup>76</sup>. Auch damit findet eine indirekte Subventionierung der Motorisierten durch die Unmotorisierten statt. Diese kann auch durch kostendeckende Parkplatzgebühren nur z.T. kompensiert werden, denn eine Abgeltung ist zwar gerechter, aber letztlich immer noch eine (bezahlte) Aneignung öffentlichen Raumes. Hier sollte vielmehr die Mitbestimmung aller StrassenbewohnerInnen, inkl. der Kinder, gestärkt werden. Ein entsprechendes Modell wäre zu erarbeiten.

### **6.2.11 Finanzierung der Forschung**

Die Verkehrsforschung findet vor allem auf nationaler und internationaler Ebene statt. Entsprechend der föderalistischen Aufgabenteilung richten diese beiden Ebenen ihre Forschungsanstrengungen vorwiegend auf den überregionalen Verkehr aus. Forschungsthemen sind die Infrastrukturen und die Betriebsabläufe von technisch bedingter Mobilität sowie die damit zusammenhängenden ökonomischen, ökologischen und teilweise sozialen Fragen. Mobilitätsformen, die wie der Fuss- und der Veloverkehr auf anderen Voraussetzungen aufbauen, passen kaum in diese Forschungsstrategie.

#### *Forschung in Europa*

Die Europäische Union hatte für das soeben abgeschlossene vierte Rahmenprogramm (1994-1998) für die Verkehrsforschung rund 240 Millionen Euro (etwa 400 Millionen

---

Anstrengungen unternommen werden, um den problematischen Pendlerverkehr zu minimieren und in geordnetere Bahnen zu lenken“. (Muheim 1998).

<sup>76</sup> In der Stadt Zürich gibt es beispielsweise rund 47'500 Parkplätze auf öffentlichem Grund (ca. 31'000 davon in der blauen Zone). Die dadurch beanspruchte öffentliche Fläche beträgt rund 570'000 Quadratmeter. Würde diese Fläche auf die Zahl der unter 15jährigen Kinder aufgeteilt, so erhielte jedes Kind zwölf Quadratmeter mehr Spielfläche im Freien.

Schweizer Franken) bereitgestellt. Von den über hundert Projekten befassten sich deren zwei mit dem Fuss- und Veloverkehr (Walcyng und Adonis; in beiden Projekten ging es darum, Möglichkeiten zur Umlagerung von kurzen Autofahrten auf Fuss- und Velowege aufzuzeigen). Die EU hat die beiden Projekte zusammen mit rund 900'000 Euro (1,5 Millionen Schweizer Franken) unterstützt, was 0,4% der Forschungsaufwendungen im Verkehrsbereich ausmacht.

### *Forschung in der Schweiz*

In der Schweiz werden jährlich rund 22 Millionen Franken für die Verkehrsforschung ausgegeben (siehe Walter 1997). Nicht eingeschlossen sind darin Mittel, die von Universitäten oder Privaten aufgewendet werden. Nur ein geringer Teil dieser Gelder wird für Forschungsvorhaben beim Fuss- und Veloverkehr aufgewendet. Die Zahl der Forschungen innerhalb der Strassenforschung des ASTRA hat in den letzten Jahren zwar etwas zugenommen, bleibt insgesamt aber immer noch bescheiden. Und auch in den Nationalfondsprogrammen wie „Stadt und Verkehr“ oder „Verkehr und Umwelt“ war es keine Selbstverständlichkeit, dass Projekte zum Fuss- und zum Veloverkehr aufgenommen wurden.

Zentrales Anliegen aus Sicht des Fuss- und Veloverkehrs ist es, dass – neben einer wesentlich besseren Berücksichtigung in der Forschung – die Ergebnisse von allen anderen (relevanten) Untersuchungen auf die Auswirkungen für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen geprüft werden.

## **6.3 Massnahmen**

### ***Grundsätzliche Massnahmen:***

- Mehr Wissen und mehr Transparenz in Bezug auf die Investitionen und die Finanzierung des Fuss- und Veloverkehrs sind notwendig. Zugleich sind Anreize zu schaffen, damit mehr in die beiden Verkehrsarten investiert wird.
- Motorfahrzeugverkehrsbedingte Ausgaben für den Fuss- und Veloverkehr sind künftig verursachergerecht anzurechnen, und eine Fondslösung auf der Basis der Mineralölsteuern ist zu prüfen.
- Die Forschung im Fuss- und Veloverkehr ist zu intensivieren und die Geldmittel dafür von anderen Projekten umzuverteilen, sofern keine allgemeine Erhöhung möglich ist.

**Konkrete Massnahmen:**

Die in den folgenden fünf Punkten erwähnten Massnahmen werden zum Teil im Vorschlag für ein Finanzierungsmodell (siehe unten) nochmals aufgegriffen und in einen Zusammenhang zueinander gestellt.

- (1) In einem ersten Schritt ist die Transparenz der Verkehrsrechnung in allen Belangen zu verbessern. Entsprechende Forschungen und Modellversuche sind zu initiieren, damit eine breite Umsetzung auf einer guten Grundlage steht. Insbesondere ist die Methode des Least-Cost-Transportation-Planning auf seine Eignung zu prüfen. In einem ersten Schritt sollten die Kantone und Gemeinden die eigenen Investitionen und Ausgaben für den Fuss- und Veloverkehr feststellen.
- (2) Motorfahrzeugverkehrsbedingte Massnahmen für den Fuss- und den Veloverkehr sind künftig verursachergerecht durch den motorisierten Individualverkehr zu übernehmen, und zwar gleichgültig, auf welcher Ebene die Kosten anfallen. Auch Gemeinden müssen Gelder der Mineralölsteuer für solche Massnahmen beziehen und für Quartier- oder Hauptstrassen verwenden können. Dies analog der schon heute geltenden Verordnung für Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität. Damit solche Beiträge möglich werden, ist vermutlich eine Ergänzung des Mineralölsteuergesetzes notwendig, z.B. als Ziff. 7 von Art. 3 lit c: „Beiträge für motorfahrzeugverkehrsbedingte Massnahmen zum Schutz nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer.“ (= Personenschutz in Ergänzung zum Umwelt- und Landschaftsschutz).
- (3) Fondslösungen, d.h. reservierte Mittel für einen bestimmten Zweck (meist als Finanzierungsautomatismus ausgestaltet), sind auch für den Fuss- und Veloverkehr zu prüfen. Solche Lösungen werden zwar heute insgesamt als unzweckmässig angesehen, doch besteht für den motorisierten Verkehr weiterhin ein solcher Fonds, der die Situation für den Fuss- und Veloverkehr mitverschärft. Sinnvoll wäre als Alternative die bereits mehrmals erfolglos angestrebte Aufhebung der Zweckbindung der Mineralölsteuer.
- (4) Neu sind auch die Zeitverluste durch Begleit- und Lotsendienste sowie die Trennwirkung für FussgängerInnen und VelofahrerInnen zu monetarisieren und als externe Kosten des Autoverkehrs auszuweisen. Sie sind baldmöglichst in geeigneter Weise abzugelten, damit für die öffentliche Hand ein Anreiz besteht, Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr umzusetzen.
- (5) In der Forschung sind künftig die Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs als gleichwertig zu gewichten. Die Finanzmittel für diesbezügliche Forschungen sind stark zu erhöhen und zu institutionalisieren (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 11).

### **Vorschlag für ein Finanzierungsmodell für den Fuss- und Veloverkehr**

Um den Fuss- und Veloverkehr zu fördern, braucht es unter anderem eine grundlegende Änderung und Ergänzung der bestehenden Finanzierungsmodelle. Im Vordergrund standen bisher die Modelle zur Anlastung der (externen) Kosten. Diese zielen vorwiegend darauf ab, mittels gerechter Kostenanrechnung das individuelle Verkehrsverhalten zu beeinflussen. Zu den diskutierten, aber noch nicht umgesetzten Modellen gehören der Öko-Bonus oder das Road Pricing. Sie sind wichtig und unbedingt weiter zu verfolgen. Zugleich braucht es aber auch einen Anreiz für die politischen EntscheiderInnen auf kommunaler und kantonaler Ebene, dass sie in fussgänger- und velofreundliche Umgestaltungen investieren<sup>77</sup>. Wie in diesem Kapitel geschildert, fehlen diese Anreize häufig, weil zu wenig Transparenz herrscht, die Kosten auf andere Ebenen überwältigt werden oder aufgrund nicht erfasster externer Kosten (z.B. Begleitungen) der Druck für Massnahmen fehlt. Das folgende Modell versucht mit einem Ausgleichs-Fonds<sup>78</sup> diese Bedingungen zu verändern. Es geht dabei in erster Linie um die Behebung von Problemen für den Fuss- und Veloverkehr, die über Jahre vom Motorfahrzeugverkehr geschaffen wurden und nicht um eine eigentliche Förderung des Fuss- und Veloverkehrs.

Im Zentrum steht die Schaffung eines *Ausgleichs-Fonds* für motorfahrzeugverkehrsbedingte Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs (siehe Abbildung 16). Die Höhe der Gelder, die in diesen Fonds eingelegt werden, bestimmt sich durch die Kosten, welche dem Fuss- und Veloverkehr durch den MIV erwachsen. Die wichtigsten Kosten sind die Unfälle<sup>79</sup>, die Begleit- und Lotsendienste sowie die Trennwirkung<sup>80</sup>. Diese Kosten werden anschliessend dem Motorfahrzeugverkehr belastet. In Frage kommen hier anteilmässige Einnahmen aus den Mineralölsteuern, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), den Versicherungsprämien (Haftpflichtversicherungen), den Ordnungsbussen und/oder einer Abgabe auf dem Verkauf von Motorfahrzeugen, deren Bauweise die FussgängerInnen und VelofahrerInnen übermässig gefährden<sup>81</sup>. Diese in den Ausgleichs-Fonds einbezahlten Gelder können von den Kantonen und Gemeinden abgerufen und für motorfahrzeugverkehrsbedingte Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr investiert werden. Für die Verteilung sollen Richtlinien aufgestellt werden, welche bestimmen, was subventionsberechtigt ist. Dabei sollen generelle Zielvorgaben, Mindest- respektive Maximalstandards und Pauschalbeiträge verhindern, dass eine grosse Bürokratie aufgebaut wird, die jede Massnahme inhaltlich und bezüglich Finanzen im Detail kontrollieren muss.

77 Die Anreize sollten wenn immer möglich monetär direkt spürbar sein (wie dies z.B. beim Öko-Bonus der Fall wäre), damit das gewünschte Handeln von VerkehrsteilnehmerInnen, Unternehmen und politischen Gremien (PolitikerInnen, StimmbürgerInnen, Verwaltung) eintritt.

78 Als Ausgleichs-Fonds wird er deshalb bezeichnet, weil im Verkehrswesen über Jahrzehnte hauptsächlich zugunsten des Motorfahrzeugverkehrs gebaut wurde (auf Gemeindeebene finanziert aus allgemeinen Steuermitteln) und nun ein Ausgleich geschaffen werden soll, damit innerorts auch der Fuss- und Veloverkehr wieder gleichberechtigt am Verkehrsgeschehen teilnehmen kann.

79 Diese müssten neu berechnet werden, um die bisherige Verzerrung aufgrund der Unfalldefinition und der Unfallprotokollierung auszuschalten (siehe Kapitel 3).

80 Begleit- und Lotsendienste sowie die Trennwirkung müssten in einem umfassenden Sinne berechnet werden. Sie müssten also nicht nur die Zeitkosten, sondern auch die Gesundheitskosten durch Entwicklungsstörungen und Bewegungsmangel bei Kindern und Betagten berücksichtigen (siehe dazu Netzwerk 1999:Kapitel 4 und 5).

81 Die Abgabe auf Motorfahrzeugen soll als Anreiz für die Automobilhersteller dienen, nicht nur Autos zu bauen, die für die Insassen, sondern auch für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen sicher sind.

Vielmehr soll stichprobenartig die Einhaltung der Richtlinien geprüft werden. Die Richtlinien sollen in einem Gremium mit VertreterInnen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von betroffenen Organisationen u.a. auch des Fuss- und Veloverkehrs, von Behinderten, SeniorInnen und Kindern erarbeitet werden.

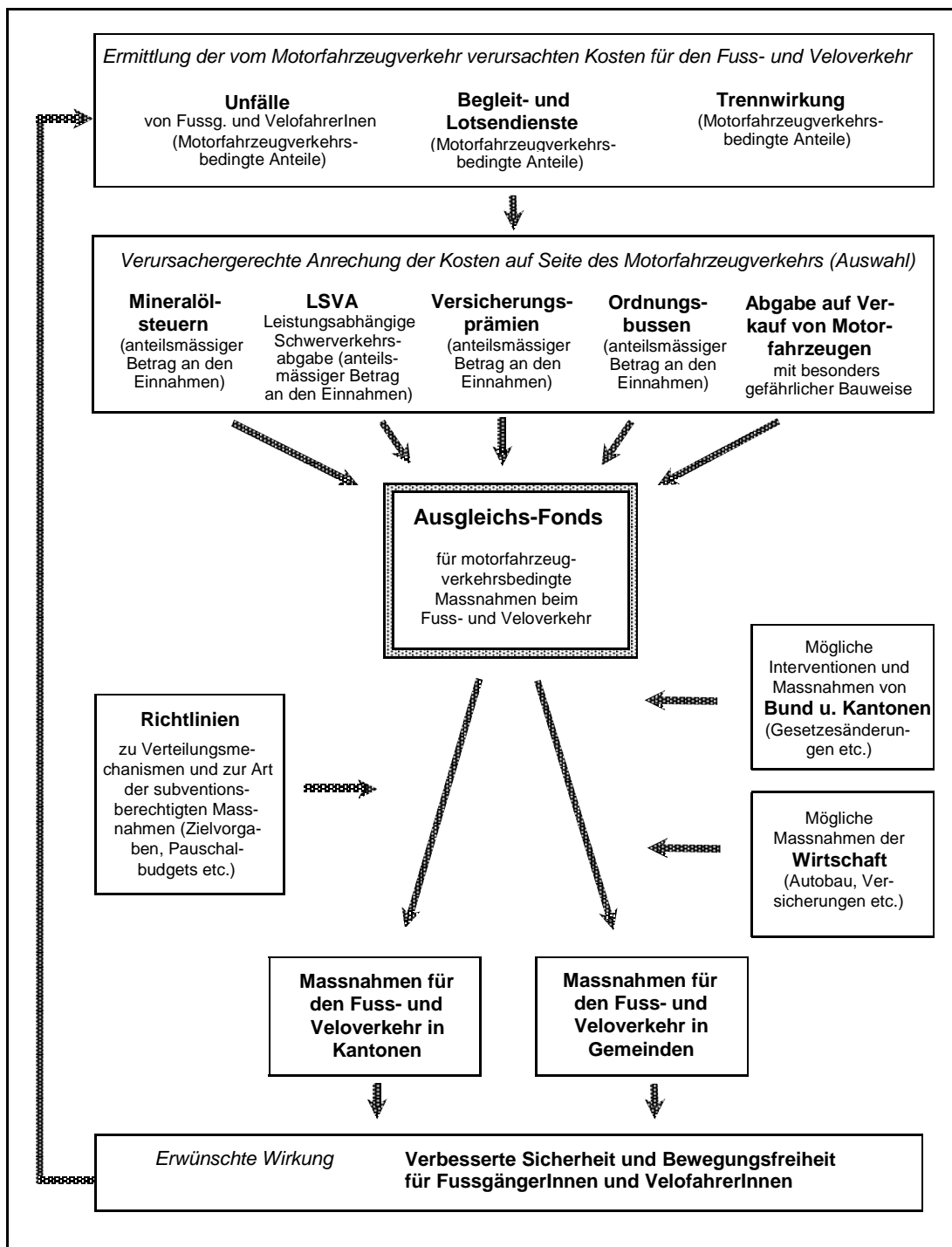


Abbildung 16: Vorgeschlagenes Finanzierungsmodell für den Fuss- und Veloverkehr (eigene Darstellung).

Wenn die Massnahmen von Gemeinden und Kantonen umgesetzt werden, sinken die Folgekosten, weil sich die FussgängerInnen und VelofahrerInnen wieder sicherer und freier bewegen können. Damit muss weniger in den Ausgleichs-Fonds eingelegt werden und

dieser wird so mittel- bis langfristig leer und damit überflüssig. Das ganze System ist so aufgebaut, dass es auf seine Abschaffung hin arbeitet und nur solange funktioniert, als Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr notwendig sind. Der ganze Prozess kann auch durch Interventionen des Bundes beschleunigt werden. Dieser kann beispielsweise Massnahmen wie Temporeduktionen innerorts (Tempo-30) beschliessen oder die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzern veranlassen, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit der FussgängerInnen und VelofahrerInnen zu erhöhen. Auch die Wirtschaft kann sich beteiligen: Die Automobilhersteller können mit ungefährlicheren Fahrzeugen einen Beitrag zur Sicherheit leisten. Oder die Versicherungsbranche könnte diejenigen FahrzeuglenkerInnen belohnen, die freiwillig Tempobegrenzer einbauen oder ungefährliche Fahrzeuge kaufen. Alle diese Massnahmen von Bund, Kantonen und von der Wirtschaft würden dazu beitragen, dass die negativen Auswirkungen des Motorfahrzeugverkehrs auf die FussgängerInnen und VelofahrerInnen abnehmen und damit die Kosten sinken. Dies würde die Notwendigkeit für weitere kompensatorische Massnahmen (wie z.B. bauliche Umgestaltungen) reduzieren.

#### **6.4 Forschungsbedarf**

- Vonnöten ist eine Erhebung der tatsächlichen Ausgaben (Investitionen und „Betrieb“) und der Einnahmequellen für den Fuss- und Veloverkehr – vor allem auf kommunaler und kantonaler Ebene. Diese Studie muss ergänzt werden mit einem Vergleich über die Finanzverflechtungen der verschiedenen Ebenen und ihre Auswirkungen auf den Fuss- und Veloverkehr.
- Es müssen Möglichkeiten analysiert werden, wie die Fuss- und Veloverkehrsanlagen verursachergerecht finanziert werden können. Mögliche Verteilwege für Gelder an Gemeinden und die notwendigen gesetzlichen Regelungen dafür sind zu studieren.
- Eine an die obigen beiden Analysen anschliessende Studie sollte sich der Frage widmen, mit welchen monetären und anderen Anreizen die beteiligten Entscheidungsgremien motiviert werden können, mehr für den Fuss- und Veloverkehr zu tun.
- Es braucht eine Studie über die Grössenordnung der externen Kosten von Begleit- und Lotsendiensten sowie über die Möglichkeiten, diese so anzurechnen und umzulegen, dass ein Anreiz für die Gemeinden entsteht, Gefahrenstellen zu entschärfen.
- In einer grundsätzlich orientierten Arbeit wären die Einnahmen- und Ausgabenautomatismen, insbesondere in bezug auf die Anrechnung externer Kosten, die zu einem Dilemma des Staates führen, zu analysieren.



## 7. Institutionelle Verankerung in Politik und Verwaltung

Die Berücksichtigung und Förderung eines Anliegens hängt stark damit zusammen, inwieweit es in den Institutionen des Staates verankert ist. Je mehr die Politik und die Verwaltung für eine Sache von sich aus eintreten, desto einfacher ist im allgemeinen ihre Verwirklichung. Man könnte sagen, in einer solchen Konstellation ist die Lobby im System eingebaut. Im Falle des Fuss- und Veloverkehrs – so die These – erweist sich die relativ geringe Verankerung in Politik und Verwaltung immer wieder als Hindernis.

### 7.1 Elemente der Verankerung

Die Verankerung von Anliegen muss einerseits bei der Verwaltung und andererseits bei der Politik geprüft werden, wobei bei letzterer die Exekutive und die Legislative mit ihren Kommissionen betrachtet werden soll. Die Judikative wird hier nicht behandelt. In welchem Mass die Perspektive des Fuss- und Veloverkehrs in die (tägliche) Arbeit der Verwaltung und der Politik einfließt, dürfte unter anderem von folgenden Faktoren abhängig sein:

- **Status als Amtsstelle:** Gibt es eine eigene Amtsstelle für den Fuss- und Veloverkehr? Wo ist sie in horizontaler und vertikaler Hinsicht angesiedelt und welche Kompetenzen hat sie? Oder alternativ: Ist der Fuss- und Veloverkehr gleichwertig in einem Amt für den gesamten Verkehr vertreten?
- **Personelle Ressourcen:** Wieviele Personen mit wievielen Stellenprozenten können sich mit dem Fuss- und Veloverkehr befassen?
- **Fachwissen:** Inwieweit verfügen die zuständigen Personen über das für den Fuss- und Veloverkehr notwendige Fachwissen?
- **Sensibilität:** Im welchem Mass sind alle Amtsstellen, deren Entscheide sich direkt oder indirekt auf den Fuss- und Veloverkehr auswirken, für diese sensibilisiert?

Neben diesen Faktoren spielen auch die folgenden drei Elemente eine Rolle für die Verankerung. Sie werden allerdings in anderen Unterkapiteln ausführlich behandelt.

- **Verkehrspolitische Vorgaben:** Inwieweit wird der Fuss- und Veloverkehr in verkehrspolitischen Vorgaben (Leitlinien, Legislaturziele usw.) berücksichtigt? (Siehe Kapitel 5)
- **Finanzielle Ressourcen:** Wieviel Geld steht für Arbeiten im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs zu Verfügung? (Siehe Kapitel 6)
- **Äusserer Einfluss (Druck):** Wieviel Einfluss können Interessengruppen direkt oder indirekt auf die staatlichen Institutionen nehmen? (Siehe Kapitel 10)

Um es gleich vorwegzunehmen: Zu den meisten der obigen Faktoren liegen nur wenige Angaben und Studien vor. Um die Bedeutung der institutionellen Verankerung adäquat erfassen zu können, müssten entsprechende Erhebungen v.a. qualitativer Art vorgenommen werden. Im Anschluss daran liessen sich dann konkretere Massnahmen formulieren. In diesem Sinne sind die folgenden Angaben als Ausschnitte und Beispiele aus einer Realität zu sehen, die in weiteren Studien empirisch breiter abzustützen wären.

### **7.1.1 Strukturelle Aspekte des Faktors „Sensibilität“**

Die Faktoren „Sensibilität“ und „Fachwissen“ sind durch strukturelle Aspekte mitgeprägt. Zu diesen gehören schicht-, alters-, rollen-, geschlechts- und ausbildungsspezifische Merkmale von EntscheiderInnen in der Verwaltung und der Politik. Diese jeweiligen Merkmale – so die These – prägen die Wahrnehmung und die Entscheide der einzelnen Personen.

#### *Schichtspezifische Merkmale*

Die Schichtzugehörigkeit einer Person äussert sich unter anderem in ihrem Verkehrsverhalten und der Verkehrsmittelwahl sowie in der Art der Betroffenheit durch die negativen Auswirkungen des Verkehrs. Es ist bekannt, dass Personen in einer höheren beruflichen Stellung und – was meist damit korrespondiert – mit einem höheren Einkommen im allgemeinen öfter grossräumig und mit schnellen Verkehrsmitteln wie Flugzeugen, Intercity-Zügen und mit dem Auto unterwegs sind. Schon der Besitz eines Personenwagens ist schichtabhängig wie Reutter und Reutter (1996) gezeigt haben. Auf der anderen Seite sind Personen aus mittleren und oberen sozialen Schichten im allgemeinen weniger als solche aus unteren Schichten von den negativen Auswirkungen des Verkehrs betroffen. Sie wohnen eher ruhig, in grüner Umgebung und können ihren Kindern ein besseres Wohnumfeld zur Verfügung stellen. Auch die Verkehrsgefahren sind geringer. Eine neuere Studie aus Schottland (Abdalla et al. 1997) zeigt, dass FussgängerInnen aller Altersgruppen aus ärmeren Gebieten wesentlich häufiger verunfallen als solche aus reicheren (Abbildung 17)<sup>82</sup>. Interessanterweise bleiben die Unterschiede bestehen, unabhängig davon, wo die Leute zu Fuss verunfallen – ob in armen oder reichen Gegenden. Demgegenüber stammen die am Unfall beteiligten FahrzeuglenkerInnen häufiger aus reicheren Gegenden.

Bezogen auf die Politik und Verwaltung lässt sich feststellen, dass der grössere Teil ihrer VertreterInnen der Mittelschicht (teilweise Oberschicht) angehören. Daraus resultiert ein Lebensstil, bei dem das Auto und die Möglichkeit der schnellen Raumüberwindung wichtig und die Betroffenheit durch negative Auswirkungen des Verkehrs eher gering sind. Paul Virilio (1980, 1993) hat in seinen historischen Studien auf den engen Bezug zwischen Geschwindigkeit und Politik hingewiesen. Die Möglichkeit zur schnellen Raumüberwindung ging immer mit gesellschaftlicher und politischer Macht einher, „denn Geschwindigkeit ist die verborgene Seite des Reichtums. Es gibt keinen Reichtum, keine Macht ohne Geschwindigkeit.“ (Virilio 1993:21)

---

82 Zu ähnlichen Ergebnissen sind auch Reutter et al. (1989) gelangt.

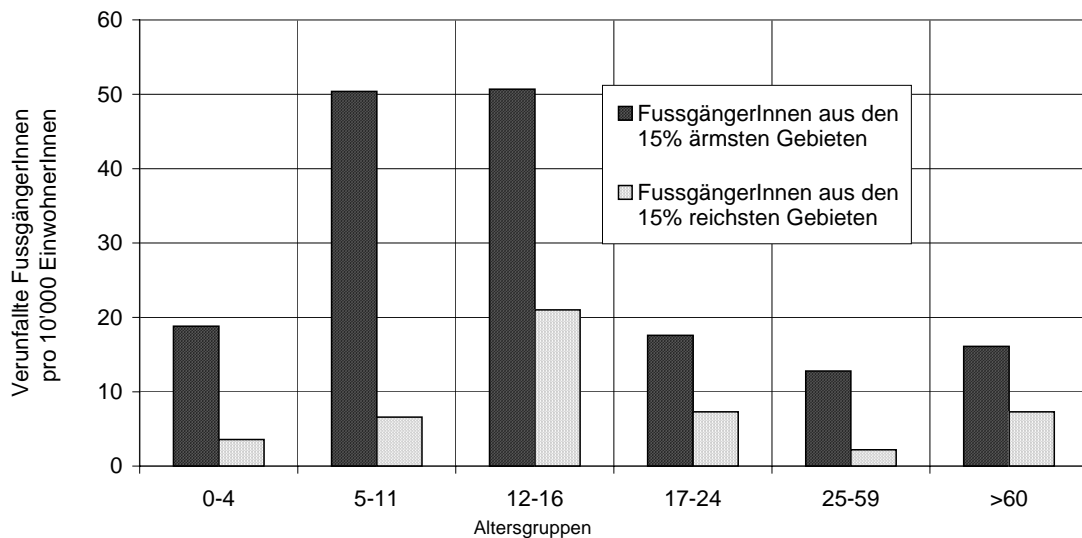


Abbildung 17: Unfallrisiko von FussgängerInnen nach Herkunftsgebieten (Quelle: Abdalla et al. 1997; eigene Darstellung).

#### *Alters-, rollen- und geschlechtsspezifische Merkmale*

Nicht alle Teile der Bevölkerung haben das gleiche Verkehrsverhalten und die gleichen Verkehrsteilnahmemöglichkeiten. Wie in Netzwerk 1999: Kapitel 4 und 5 geschildert wurde, haben v.a. Kinder, alte Leute, Behinderte und Frauen mit Betreuungsaufgaben häufig ein anderes Verkehrsverhalten und eine andere Verkehrsmittelwahl als der Durchschnitt der Bevölkerung. Diese Bevölkerungsgruppen sind in der Verwaltung und Politik unter- oder nicht vertreten. Damit fehlt bei Entscheiden meistens ihre Perspektive auf den Verkehr. Im Kanton Zürich ist im Durchschnitt nur jedes fünfte Mitglied einer Gemeindeexekutive eine Frau. In keiner der 171 Gemeinden stellen die Frauen eine Mehrheit in der Regierung, in 17 Gemeinden sind sie gar nicht vertreten. In kantonalen Parlamenten beträgt der Frauenanteil 24%, in kantonalen Exekutiven 19%. Die Planungsstellen sind meist besetzt von „motorisierten Männern in den 'besten' Jahren, die weitgehend von Haus- und Familienarbeiten befreit sind.“ (Spitzner 1991:337). Werner Brög hat gezeigt, dass bei den erwerbstätigen Männern der Anteil der Motorfahrzeuglenker wesentlich grösser ist als bei anderen Bevölkerungsgruppen. „Diese Gruppe stellt zwar nur etwa ein Viertel der Bevölkerung, aber den weitaus grössten Anteil aller Meinungsbildner.“ (Brög 1993a:19)

#### **7.1.2 Strukturelle Aspekte des Faktors „Fachwissen“**

Im Verkehrswesen werden hauptsächlich Personen mit technischem, juristischem oder ökonomischem Fachwissen beschäftigt. Insbesondere der grosse Zweig der Verkehrsplanung stützt sich stark auf IngenieurInnen ab. Die Ausbildung ist – zumindest an der ETH – auch in diesem Sinne aufgebaut, führt doch der Weg zur Verkehrsplanung über das Bauingenieurstudium. Dieses technisch ausgerichtete Fach hat einerseits zur Folge, dass der

Frauenanteil im Studium und später bei den VerkehrsplanerInnen relativ gering ist<sup>83</sup>. Andererseits führt es dazu, dass die bautechnische Seite in der Verkehrsplanung ein grosses Gewicht bekommt. Gerade für FussgängerInnen und VelofahrerInnen sind aber neben technischen vor allem die gestalterischen und sozialen Aspekte des öffentlichen Raumes von grosser Bedeutung. Damit dies künftig im Strassen- und Wegbau besser berücksichtigt wird, sollten in der Aus- und Weiterbildung vermehrt auch sozialwissenschaftliche Inhalte vermittelt werden.

## **7.2 Die Verankerung auf verschiedenen politischen Ebenen**

### **7.2.1 Europäische Ebene**

*Verwaltung:* Eine spezielle Amtsstelle, die sich mit den Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs auf der europäischen Ebene befassen würde, existiert nicht. Aufgrund der Veröffentlichungen und aus verschiedenen Gesprächen kann man annehmen, dass das Bewusstsein für die Ansprüche und Bedürfnisse der FussgängerInnen und VelofahrerInnen in den relevanten Departementen Verkehr (DG VII), Umwelt (DG XI), Telematik (DG XIII) sehr gering ist. Entsprechend der Ausrichtung der Verkehrspolitik arbeiten in den zuständigen Gremien der EU hauptsächlich Fachleute, die auf den Fernverkehr und grosstechnische Verkehrsmittel spezialisiert sind.

*Regierung und Parlament:* Über die Verankerung des Fuss- und Veloverkehrs bei den EU-ParlamentarierInnen und bei der Kommission und dem Ministerrat ist wenig bekannt – sie dürfte ebenfalls sehr gering sein, trotz vereinzelter Absichtserklärungen und Beschlüsse<sup>84</sup>.

### **7.2.2 Bundesebene**

*Verwaltung:* Entsprechend den Aufgaben, die von der Verfassung vorgegeben sind, gestaltet sich auch das Organigramm der Bundesverwaltung. Dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK sind die Bundesämter für Verkehr (BAV), für Strassen (ASTRA) und für Zivilluftfahrt (BAZL) angeschlossen. Im gleichen Departement ist auch der Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GVF) angesiedelt.

- Das *Bundesamt für Verkehr* ist hauptsächlich zuständig für den öffentlichen Verkehr und die internationalen Beziehungen. Rund 160 MitarbeiterInnen sind im BAV beschäftigt.

---

83 Nur sieben von hundert Studierenden des Bauingenieurwesens sind Frauen. Der Frauenanteil bei der SVI (dem Berufsverband der VerkehrsplanerInnen) beträgt keine zwei Prozent (Michel 1996). Die Ausbildungsgänge an den neuen Fachhochschulen, die ebenfalls zur Verkehrsplanung führen, z.B. über das Studium der Siedlungsplanung, werden zurzeit überarbeitet. Deshalb sind zuverlässige Aussagen zu den Ausbildungsprogrammen noch kaum möglich.

84 Zum Beispiel die Verabschiedung der Charta der Rechte der FussgängerInnen 1988 durch das EU-Parlament sowie die beiden Kurzveranstaltungen zu deren zehnjährigem Jubiläum.

- Das *Bundesamt für Strassen* ist einerseits zuständig für den National- und Hauptstrassenbau und dessen Betriebslogistik (früheres Bundesamt für Strassenbau) sowie die Verkehrsregelung, wozu auch die Zulassung von Fahrzeugen, Ausweisen und die Genehmigung von Spezialtransporten gehören. Auf Anfang Februar 1999 wurde ein wichtiger, erster Schritt zum Einbezug der FussgängerInnen und VelofahrerInnen getan mit der Schaffung einer *Koordinationsstelle für den Fuss- und Veloverkehr*, die zwei Personen umfassen soll<sup>85</sup>. Im ASTRA sind rund 145 Personen beschäftigt, wovon sich der grösste Teil mit Fragen des motorisierten Verkehrs befasst<sup>86</sup>.
- Das *Bundesamt für Zivilluftfahrt* bearbeitet alle Aufgaben, die – wie der Name sagt – mit der zivilen Luftfahrt zusammenhängen. Das BAZL hat rund 150 Stellen.
- Für den *Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GVF)*, der Verkehrsfragen aus einer übergeordneten Perspektive anschaut und als Stabsstelle dem Generalsekretariat des UVEK angeschlossen ist, sind etwas mehr als ein Dutzend Personen tätig.

Eine eigene Amtsstelle bedeutet, dass ein Anliegen aus einer bestimmten Sicht vertreten und vorangetrieben wird. Die Stelle wird intern und extern als Ansprechpartnerin wahrgenommen, sie verfasst Mitberichte, formuliert Strategien und setzt die Vorgaben der Exekutive um, sie betreibt Forschung, führt Statistiken und beantwortet politische Vorstösse. Der Überblick zeigt, dass die Verkehrsträger MIV, Bahn und Luftverkehr mit einem eigenen Bundesamt mit je rund 150 MitarbeiterInnen stark vertreten sind. Eine gute, analog starke Vertretung des Fuss- und Veloverkehrs wäre wünschenswert. Idealerweise würden alle Ämter zu einem Bundesamt für (Gesamt-)Verkehr zusammengefasst, worin die Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs ebenfalls vertreten wären. Dies hätte den Vorteil, dass die anstehenden Verkehrsfragen integrierter betrachtet würden<sup>87</sup>.

*Regierung und Parlament:* Aufgrund der Kompetenzverteilung im Staat und der entsprechend organisierten Verwaltung kümmern sich Regierung und Parlament selten um Fuss- und Veloverkehrsanliegen. Es wäre interessant, eine Auswertung der behandelten Verkehrsthemen im National- und Ständerat und deren Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) vorzunehmen und zu ermitteln, ob im gegebenen Fall die Folgen für den Fuss- und Veloverkehr thematisiert worden sind.

---

85 Die früher im BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) angesiedelte Sektion für Fuss- und Wanderwege wird in die Koordinationsstelle übergeführt. Sie war bisher die einzige Stelle beim Bund, die sich aus Sicht der FussgängerInnen mit dem Verkehr befasst hatte. Zu vermerken sind auch initiative Personen in anderen Ämtern, die sich für den Fuss- und Veloverkehr engagieren, zum Beispiel im Bundesamt für Gesundheit und im Bundesamt für Raumplanung. Die Gewichtsverhältnisse fallen dadurch aber nicht grundsätzlich anders aus.

86 Die Abteilung A „Infrastruktur“ (für National- und Hauptstrassen) umfasst 38 Stellen, die Abt. D „Logistik“ 33, die Abt. C „Fahrzeuge und Verkehrszulassungen“ 39 und die Abt. B „Verkehrsverhalten“ 24 Stellen.

87 Die Erfahrung aus der Umweltpolitik zeigt, dass integrierte Ämter mehr für die Sache erreichen können als solche, die von den übrigen Behörden isoliert sind (Knöpfel et al. 1994).

### 7.2.3 **Kantonsebene**

*Verwaltung: Fachstellen für den Fuss- und den Veloverkehr:* In den letzten Jahren sind in zahlreichen Kantonen Velofachstellen eingerichtet worden und jeder Kanton verfügt gemäss Artikel 13 FWG über eine Fachstelle für Fuss- und Wanderwege. Praktisch alle dieser Fachstellen sind den jeweiligen Baudepartementen resp. Bau- und Planungsämtern angeschlossen. Damit wären sie an sich im „richtigen“ Amt, um die Fuss- und Veloanliegen schon früh in den Planungsprozess einbringen zu können. Allerdings wird diese Position durch den tiefen Status und die beschränkten Ressourcen geschwächt.

Gemäss einer Studie des VCS 1997 beschäftigen sich in rund drei Vierteln aller Kantone Personen speziell mit Veloanliegen. Acht Kantone setzen gezielt Velofachleute mit spezifischen Pflichtenheften und entsprechender Ausbildung ein, und in gut der Hälfte der Kantone gibt es einen Velobeauftragten. Letztere werden aber nicht ausschliesslich für Veloanliegen eingesetzt, sondern sind neben anderen Aufgaben auch noch für den Veloverkehr zuständig. Entsprechend können sie nur einen Bruchteil ihrer Arbeitszeit für die Planung und Realisierung des Veloroutennetzes einsetzen. Aus den 15 Kantonen, aus denen Zahlen vorliegen, werden durchschnittlich 40 Stellenprozent oder total rund sechs Vollzeitstellen für das Velo eingesetzt.

Ähnlich liegt der Fall bei den Fachstellen für Fuss- und Wanderwege. Gemäss einer Studie im Auftrag des BUWAL (Sauter, Bernet 1996) stehen pro Kanton durchschnittlich weniger als 10 Stellenprozent für die Fusswege zur Verfügung. Das bedeutet, dass in allen Kantonen zusammen weniger als drei volle Stellen für den Vollzug des Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG) vorhanden sind. Die Zuteilung der Fachstelle erfolgte in den einzelnen Kantonen häufig ohne dass den Beauftragten auch die entsprechenden Ressourcen (Zeit, Aus- und Weiterbildung, Kompetenzen oder Finanzen) zur Verfügung gestellt wurden. Weil für die Fachstelle meist nur eine generelle Aufgabenzuteilung besteht, hängt der tatsächliche Einsatz für die Anliegen der FussgängerInnen stark von der Initiative der StelleninhaberInnen ab. Darüber hinaus sind die Kompetenzen und damit die Handlungsmöglichkeiten der Fachstellen im allgemeinen gering.

*Verwaltung: Übrige Amtsstellen:* Inwieweit in den übrigen Amtsstellen, die sich direkt oder indirekt mit Verkehrsfragen befassen, ein Bewusstsein für die Anliegen der FussgängerInnen vorhanden ist, ist nicht bekannt. Zuweilen hört man von negativen Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ämtern, also dass Anliegen des Fuss- und Veloverkehr zwischen den verschiedenen Ämtern hin und her geschoben werden, weil sich niemand zuständig fühlt. Aufgrund der Aufgabenstellung (v.a. Planung, Bau und Unterhalt von Hauptstrassen und teilweise Autobahnen), des öffentlich proklamierten Selbstverständnisses (flüssiger Motorfahrzeugverkehr als Priorität) sowie der personellen Zusammensetzung der Verwaltung kann davon ausgegangen werden, dass in den meisten Kantonen den Anliegen von Fuss- und Veloverkehr eine eher geringe Bedeutung beigemessen wird. Gegenüber Sicherheitsanliegen, die technisch gelöst werden können, z.B. dem Bau von Mittelinseln auf genügend breiten Strassen, sind die Amtsstellen im allgemeinen aber aufgeschlossen.

*Regierung und Parlament:* Regierung und Parlament auf kantonaler Ebene müssen sich gelegentlich mit Fuss- und Veloverkehrsfragen beschäftigen. Aufgrund verschiedener Faktoren (Gemeindeautonomie, Finanzhoheit, delegierte Bundesaufgaben, einseitige Interessenvertretungen etc.) werden die Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs bestenfalls am Rand berücksichtigt. Auch dort wo eigene Kompetenzen vorhanden sind, kann das Bewusstsein gering sein, wie der Entscheid im Kanton Zürich zeigt, das Licht auf Staatsstrassen aus Spargründen nachts weniger lang brennen zu lassen, was insbesondere die FussgängerInnen und VelofahrerInnen stärker gefährdet (siehe Kapitel 6).

#### **7.2.4 Gemeindeebene**

*Verwaltung:* In zahlreichen Städten sind in den Verwaltungen Ansprechpersonen für die Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs bestimmt worden (Fussgänger- und Velobeauftragte). In den mittleren und kleineren Gemeinden gibt es solche Stellen nicht. Weil Fuss- und Velowegfragen vor allem auf Gemeindeebene „anfallen“, sind deren Verwaltungen immer wieder mit diesen Anliegen konfrontiert (z.B. Schulwegsicherung). Die Art der Behandlung dieser Anliegen hängt stark von der Sensibilität der einzelnen zuständigen Personen ab. Dies zeigt sich z.B. im alltäglichen Fall der Schulwegsicherung, wo die Erfahrungen von Müttern, die mehr Sicherheit für ihre Kinder (und weniger Begleitungen) wollen, mit den Meinungen der meist männlichen, nicht kinderbetreuenden und autofahrenden Vertreter der Gemeinde aufeinanderprallen. „Die Antragsteller werden als Störenfriede, Naivlinge oder als Politstänkerer behandelt. Oft werden dann die konkreten Fragen solange hin und her geschoben, von der Bauabteilung zur Polizei, von der Gemeinde zum Kanton, von der Schulbehörde zur Gemeinde, dass Jahre vergehen.“ (Boesch 1992:55).

Dort wo die Sensibilitäten vorhanden sind, resultieren häufig gute Konzepte und Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs. Allerdings ist auf Gemeindeebene der rechtliche Spielraum, die Finanzen, die Kapazitäten und das Wissen der zuständigen Stellen beschränkt. Dass die Fuss- und Radweg(richt-)planung oft zurückhaltend angegangen wird, ist u.a. darin begründet, dass die entsprechenden Pläne neue Aufgaben und Verpflichtungen – sprich Realisierungswünsche – wecken. Aus Scheu vor den Folgekosten verzichtet man auf die Planung und konzentriert seine Kräfte auf einzelne „Problemfälle“. Die rechtliche Verpflichtung zur Fusswegplanung bietet in diesem Sinne keine Garantie, dass sie umgesetzt wird. Sie bietet aber all jenen Personen eine Grundlage, die sich aktiv engagieren und die Fusswegnetzplanung voranbringen wollen, seien dies nun aktive BürgerInnen, PolitikerInnen oder Verwaltungsstellen.

*Regierung und Parlament:* Es sind keine Studien bekannt, die die Stellung des Fuss- und/oder Veloverkehrs bei den Exekutiven und Legislativen der Gemeinden beinhalten. Ob und wo allenfalls weitere verallgemeinerbare Hindernisse auf Gemeindeebene bestehen, müsste in empirischen Fallstudien ermittelt werden.

### 7.3 Massnahmen

#### **Grundsätzliche Massnahmen:**

- Auf jeder politischen Ebene braucht es eine gut ausgestattete Amtsstelle für den Fuss- und Veloverkehr, weil auf jeder Ebene entsprechende Aufgaben wahrzunehmen sind. Für diese Stellen sollten Personen mit verschiedenen Fach- und Mobilitätshintergründen berücksichtigt werden. Ideal wäre die Schaffung von integrierten Verkehrsämtern, in denen der Fuss- und Veloverkehr gleichberechtigt vertreten ist.
- Die Aus- und Weiterbildung der Fachleute muss inhaltlich erweitert und verbessert werden. Für interessierte Laien ist ein neues Kursangebot zu schaffen.
- Die bestehenden Mitwirkungsmodelle sind besser bekanntzumachen und neue Mitentscheidungsmodelle zu schaffen, vor allem für Bevölkerungsgruppen, die in der Verkehrsplanung untervertreten sind.

#### **Konkrete Massnahmen:**

- (1) Die grundlegendsten Entscheide in der Verkehrspolitik werden zurzeit beim Bund gefällt. Deshalb ist eine gut dotierte Vertretung des Fuss- und Veloverkehrs auf dieser Ebene sehr wichtig. Wünschbar wäre eine Grösse, die diesen Anliegen neben den anderen für den öffentlichen, den motorisierten Strassen- und den Luftverkehr zuständigen Bundesämtern genügend Gewicht verleiht (für einen Vorschlag siehe Abbildung 18).

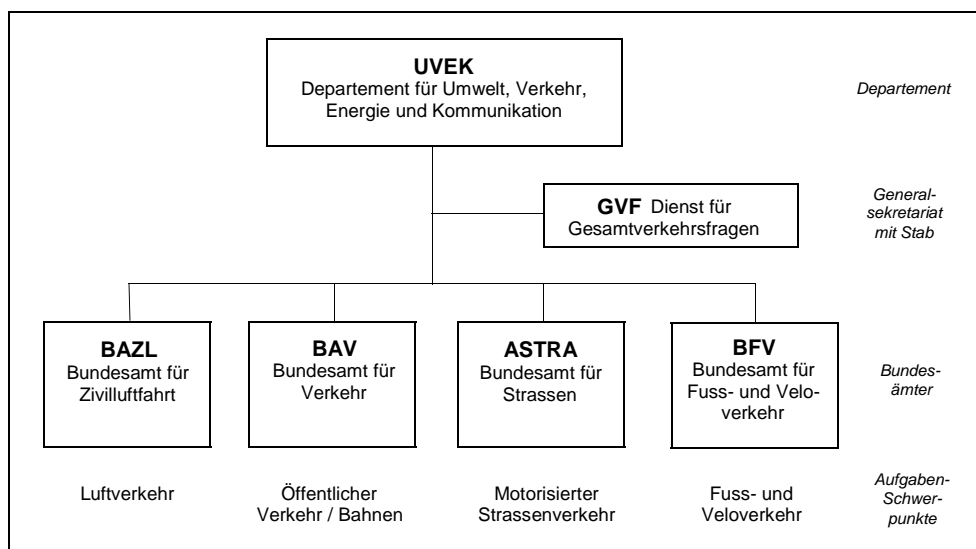


Abbildung 18: Vorschlag für die Ergänzung des UVEK mit einem Bundesamt für Fuss- und Veloverkehr (BFV) (eigene Darstellung)

Denkbar ist auch eine völlig neue Struktur, in der die heutigen Bundesämter zu einem Bundesamt für (Gesamt-)Verkehr zusammengefasst und die Abteilungen darin neu vernetzt werden. Damit würde den realen Verflechtungen zwischen den



einzelnen Verkehrsmitteln Rechnung getragen und es gäbe die Möglichkeit, vermehrt integrierte Lösungen zu suchen. Auf Kantons- und Gemeindeebene müssen die Fachstellen und die anderen für den Fuss- und Veloverkehr zuständigen Gremien personell ebenfalls gestärkt werden. Analoge Aufgabenteilungen wie für die Bundesebene vorgeschlagen, könnten auch für diese Ebenen geprüft werden.

- (2) Neben den personellen wären auch die finanziellen Ressourcen der Verwaltungen für die Arbeiten zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs sicherzustellen. Dabei ist von einer Umverteilung innerhalb der bestehenden Budgets auszugehen, und die Kostenersparnisse sind aufgrund eines Least-Cost-Transportation-Plannings auszunutzen.
- (3) Die Aus- und Weiterbildung der in der Verkehrsplanung tätigen Fachleute muss verbessert werden, indem der Fuss- und der Veloverkehr ausführlicher behandelt werden und indem auch nicht-technische Inhalte in die Ausbildung von IngenieurInnen eingebracht werden.
- (4) In den Verwaltungen sind vermehrt Verkehrs-Fachleute mit einem gestalterischen und/oder sozialwissenschaftlichen Hintergrund anzustellen, damit die verkehrstechnische Perspektive ergänzt wird. Dazu gehört auch die vermehrte Berücksichtigung von Personen, die im Alltag andere Mobilitätserfahrungen haben, z.B. Behinderte. Aufträge der öffentlichen Hand für die innerörtliche Verkehrsplanung sollten an Planungsbüros vergeben werden, die mit einer ebenso breiten Perspektive arbeiten.
- (5) Weil die Perspektive der Kinder oder der alten Leute nicht über ein Anstellungsverhältnis einbezogen werden kann, müssen Gremien zu Verkehrsfragen kreiert werden, in denen auch alte Leute, Kinder und ärmere Bevölkerungsschichten vertreten sind. Solche Gremien sind auf allen Ebenen notwendig – von der Quartier- bis zur Bundespolitik. Zudem sind neue Entscheidungsmodelle auf Quartier- und Gemeindeebene einzuführen, damit Kinder und Jugendliche, die bisher von politischen Entscheidungen ausgeschlossen wurden, einbezogen werden. Im Minimum sind die bereits heute vorhandenen Mitwirkungsmodelle vermehrt einzusetzen.
- (6) Es ist bekannt, dass zwischen Laien und „Eingeweihten“ (Gemeindevertreter, Planungsfachleute etc.) bei Diskussionen in der Verkehrsplanung häufig eine grosse Diskrepanz besteht. Damit verläuft die Mitbestimmung aus Sicht der Laien oft enttäuschend. Für VertreterInnen von Quartier- und Elternvereinen sowie für engagierte Einzelpersonen sollten Kurse angeboten werden, die die wichtigsten fachlichen Grundlagen vermitteln. Die regionalen Kurse könnten von den neuen Fachhochschulen oder vom neuen Weiterbildungsprogramm des WWF (Mobilitätsberatung) angeboten werden. Weil es darum geht, die Einseitigkeit der bisherigen Planung zu kompensieren, müssten diese Kurse von der öffentlichen Hand bezahlt werden.

## 7.4 Forschungsbedarf

- Es besteht ein Bedarf an empirischen Studien über die Stellung des Fuss- und des Veloverkehrs bei den Exekutiven und Legislativen sowie in den Verwaltungen auf den verschiedenen politischen Ebenen. Es sind die Gründe für diese Situation zu analysieren und Vorschläge zu machen, wie diese geändert werden kann, um den Fuss- und Veloverkehr zu fördern.
- Wichtig wäre auch eine Studie über das Bedürfnis und die Form des oben vorgeschlagenen Kursangebots für interessierte Laien. Inwieweit gäbe es eine Nachfrage dafür und welche Inhalte sollten vermittelt werden?
- Wie könnten neue Entscheidungsmodelle auf Quartier- und Gemeindeebene aussehen, welche die Interessen der Kinder und Jugendlichen in die Verkehrspolitik einbringen? Welche Kompetenzen müssten zum Beispiel Kinder- und Jugendparlamente haben, und wie wären sie politisch zu legitimieren (Wahlen etc.)?

## 8. Verkehrsrecht

Das Verkehrsrecht regelt einerseits das Verhalten der VerkehrsteilnehmerInnen im Strassenraum und andererseits die Bedingungen für Verkehrsanordnungen. Oft werden Anliegen von FussgängerInnen und VelofahrerInnen mit Verweis auf die Rechtslage abgelehnt. Der Grund für diese Ablehnungen liegt – so die These – ursächlich darin, dass das Strassenverkehrsrecht dem motorisierten Individualverkehr Priorität einräumt und diesem ein möglichst ungehindertes Fortkommen ermöglichen will.

### 8.1 Gegenstand der Untersuchung

In diesem Teil wird geprüft, welche Stellung dem Fuss- und dem Veloverkehr im internationalen und nationalen Recht zukommen. Es ist keine detaillierte Darstellung des geltenden Verkehrsrechts, sondern ein Versuch, in einer Übersicht zu zeigen, wie die historische Entwicklung und die internationalen Verflechtungen den Rahmen des heutigen Strassenverkehrsrechts abstecken und die Regelungen bezüglich Fuss- und Veloverkehr prägen<sup>88</sup>. Ausgeblendet bleiben hier die für den Fuss- und Veloverkehr ebenfalls relevanten Bereiche des Umwelt-, Raumplanungs- und Sozialrechts sowie die Rechtsgrundlagen zur Verkehrsfinanzierung<sup>89</sup>. Der Aspekt der Veloabstellplätze bei Neu- und Umbauten, ein elementarer Aspekt für den Einsatz des Velos, wird in den kantonalen sowie kommunalen Baugesetzen definiert (vgl. Netzwerk 1999:Kapitel 3), die hier ebenfalls nicht thematisiert werden können.

### 8.2 Grundrechtliche Bedeutung des Zufussgehens

Die Füsse als „Verkehrsmittel“ sind insofern einzigartig und unterscheiden sich grundlegend von den anderen Verkehrsmitteln, als sie ein organischer Teil des Menschen sind. Die Möglichkeit, sich zu Fuss fortzubewegen, hat Menschenrechtscharakter. Zufussgehen darf als Grundrecht im Sinne der persönlichen Freiheit verstanden werden, die definiert wird als eine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen. Zu Fuss unterwegs sind alle, Junge und Alte, Gebrechliche und Behinderte, Gewandte und Ungeschickte. Genauso wie diejenigen, die andere Verkehrsmittel nicht benutzen können, wollen oder dürfen. Als Grundrecht darf das Zufussgehen nur eingeschränkt werden, soweit ein überwiegendes (anderes) öffentliches Interesse nachgewiesen wird.

---

88 Das Strassenverkehrsrecht ist bisher noch kaum aus der Sicht des Fuss- und Veloverkehrs analysiert worden. Die Dokumente der Entwicklungsgeschichte enthalten vor allem die Perspektive des Motorfahrzeug- und Veloverkehrs und dürften deshalb eine gewisse Einseitigkeit aufweisen. Dies, weil die Interessen der FussgängerInnen früher kaum organisiert waren und nur wenige Dokumente (wie Verbandszeitschriften, Vorstösse usw.) mit ihrer Sichtweise bestehen (siehe Kapitel 10).

89 Es wäre erstrebenswert, die Zusammenhänge der erwähnten Rechtsbereiche mit dem Fuss- und Veloverkehr in einem eigenen Forschungsprojekt einmal genauer anschauen und das diesbezügliche Potential für Massnahmen aufzeigen zu können. Zum Raumplanungsrecht siehe Netzwerk 1999:Kapitel 9. Beispiele für eine Umsetzung von Umweltvereinbarungen resp. -gesetzen sind der Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (Bundesamt für Gesundheit und BUWAL 1997) oder die Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung.

### 8.3 Internationales Verkehrsrecht

Das internationale Verkehrsrecht wird durch die zunehmenden, grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehrsströme immer wichtiger. Auch die Schweiz ist an solchen Regelungen immer mehr beteiligt oder indirekt davon betroffen. Dabei handelt es sich nicht immer um verbindliche Verträge, sondern häufig auch um freiwillige Abstimmungen der Verkehrspolitik der Staaten untereinander. Im folgenden werden einige der für die Schweiz relevanten Abkommen und Dokumente aus Sicht des Fuss- und Veloverkehrs vorgestellt.

#### 8.3.1 *Wiener Konvention der UNO über den Strassenverkehr von 1968*

Die Wiener UNO-Konvention von 1968 über Strassenverkehr und Strassenverkehrszeichen<sup>90</sup> soll zu einer internationalen Harmonisierung der nationalen Rechtsverhältnisse im Strassenverkehr beitragen und damit letzteren erleichtern. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die in der Konvention festgehaltenen Regelungen in ihren nationalen Rechtsinstrumenten zu verankern (Art. 3 Abs. 1a). In der Konvention sind neben Verhaltensanweisungen für die VerkehrsteilnehmerInnen und den massgebenden Verkehrszeichen auch Standards über Fahrausweise, Bau und Ausrüstung von Fahrzeugen sowie Empfehlungen für die Verkehrserziehung festgehalten. Zahlreiche europäische Staaten haben die Konvention mit einem Zusatzabkommen (abgeschlossen am 1. Mai 1971) ergänzt. Die Konvention und die Abkommen gelten für die Schweiz seit dem 11. Dezember 1992<sup>91</sup>. Seither ist die Schweiz bestrebt, ihr Recht diesen internationalen Regelungen anzupassen.

Die Konvention ist im Geist der sechziger Jahre geschrieben. Die Strasse gehört in diesem Denken grundsätzlich dem Motorfahrzeugverkehr, der so wenig wie möglich behindert werden soll. Der Fuss- und der Veloverkehr werden als Restgrössen behandelt, auch wenn deren Schutz explizit postuliert wird (z.B. Art. 7 Abs. 3). Zufussgehen wird beispielsweise nur hinsichtlich „Überquerung der Strasse“ geregelt und sonst nicht als eigene Verkehrsteilnahmeart wahrgenommen. Entsprechend fehlen im Übereinkommen zum Beispiel rechtliche Aspekte zur Infrastruktur (zur Anlage von Trottoirs oder Mittelinseln, Radwege, Radstreifen), die für die Sicherheit und Mobilität bedeutend wären<sup>92</sup>.

Die Konvention stellt inhaltlich einen Kompromiss der unterschiedlichen Interessen der Staaten dar. Zumeist entspricht dies einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Weil die Übereinkommen nur in grösseren Zeitabständen überarbeitet werden, sind sie eher schwerfällig und hinken der tatsächlichen Entwicklung im Strassenverkehr weit hinten nach. Diese Konstellation hemmt teilweise die Weiterentwicklung des nationalen Rechts,

---

90 Convention on Road Traffic, done at Vienna on 8 November 1968, including the amendements of 3 September 1993 sowie Convention on Road Signs and Signals, done at Vienna on 8 November 1968, including the amendements of 30 November 1995, United Nations, Geneva.

91 Übereinkommen über den Strassenverkehr (SR 0.741.10) und über die Strassenverkehrszeichen (SR 0.741.20) sowie Europäisches Zusatzübereinkommen über den Strassenverkehr (SR 0.741.101) und über die Strassenverkehrszeichen (SR 0.741.201) inkl. Protokoll über Strassenmarkierungen (SR 0.741.201.2).

92 Die Konvention verhindert solche Massnahmen nicht grundsätzlich. Die nationalen Behörden können selbstverständlich Infrastrukturmassnahmen für FussgängerInnen und VelofahrerInnen verwirklichen, solange die international festgelegten Ansprüche des motorisierten Verkehrs berücksichtigt werden.

was sich u.a. negativ auf den Fuss- und Veloverkehr auswirkt, dessen Situation zu verbessern wäre. Um diesem Umstand ein Stück weit Rechnung zu tragen, erlassen die mit der Konvention befassten Gremien<sup>93</sup> Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, die allerdings unverbindlich sind.

Die Konferenz der Europäischen Verkehrsminister (ECMT) hat kürzlich Vorschläge zur besseren Berücksichtigung v.a. der Velolanliegen in der Konvention und den Empfehlungen gemacht (vgl. unten). Eine allfällige Umsetzung dürfte allerdings noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

### **8.3.2 Verkehrsrecht der Europäischen Union**

Die Europäische Union hat bei Vertragsabschluss 1957<sup>94</sup> und in späteren Ergänzungen z.B. in der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und im Maastricht-Vertrag (1992) die grundlegenden Bestimmungen zum Verkehr festgehalten. Die wichtigsten Ziele der EU waren und sind der freie Güter- und Personenverkehr, eine gemeinsame Infrastrukturpolitik sowie einheitliche Normen bei Ausrüstung von Fahr- und Flugzeugen. Entsprechend der rechtlichen Zielsetzung ist die Politik vor allem auf die Verkehrsabwicklung auf grosse Distanzen ausgerichtet (siehe Kapitel 5). In dieser Ausrichtung gehen die Interessen der FussgängerInnen und VelofahrerInnen praktisch unter – in keiner der gültigen Rechtsgrundlagen und Richtlinien sind sie nach Wissen des Autors ein Thema.

Die Schweiz übernimmt viele EU-Regelungen und damit indirekt auch deren Prioritäten. Dieses Vorgehen nennt sich „autonomer Nachvollzug“. Ein Beispiel dafür ist die auf 1. Juni 1998 vorgenommene Anpassung der Breite und Länge der Lastwagen an die 1995 von der EU verabschiedeten Normen<sup>95</sup>. Dabei haben es die Schweizer Behörden – wie zuvor schon die Europäischen Gremien – verpasst, die möglichen Auswirkungen auf die Sicherheit der FussgängerInnen und VelofahrerInnen zu prüfen, obwohl sich eine solche Studie aufgrund der Unfallzahlen geradezu aufgedrängt hätte<sup>96</sup>, wurden doch in der Schweiz allein 1996 24 FussgängerInnen und 21 Velo-/MofafahrerInnen bei Unfällen mit Nutzfahrzeugen getötet. Fast jeder vierte tödliche Unfall von Zufussgehenden steht im Zusammenhang mit Nutzfahrzeugen (VCS 1998a). Eine Studie – deren Durchführung auch zum jetzigen Zeitpunkt noch sehr wichtig wäre – müsste die möglichen Zusammenhänge zwischen der Breite dieser Fahrzeuge, den Verhaltensänderungen der VerkehrsteilnehmerInnen und den Unfallfolgen analysieren. Dies im Lichte der Entwicklung der letzten Jahre, in denen die

---

93 Dazu gehört insbesondere die Economic Commission on Europe (ECE) mit ihren Arbeitsgruppen. In der Working Party on Road Safety (WP.1) hat die Internationale Fussgänger-Föderation (IFP) Beobachterstatus, für die European Cyclists Federation (ECF) ist ein solcher beantragt.

94 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, insbesondere Art. 74 ff.

95 In der Schweiz wurden die Anpassungen in einem parlamentarischen Schnellverfahren und im zuständigen Departement behandelt. Auf die Sicherheitsbedenken, z.B. vorgebracht von NR Silva Semadeni, wurde nicht eingegangen.

96 Der Verzicht ist noch unverständlicher angesichts der Praxis, dass es für fussgänger- und velofreundliche Massnahmen – z.B. für eine Versuchsanordnung einer „Wohnstrassenzone“ („Flanierzone“ – siehe Netzwerk:Kapitel 3) oder für die Ausschilderung von Wohnstrassen oder Tempo-30-Zonen – ausführliche Gutachten braucht, die nachweisen, dass die Sicherheit und die Mobilität des Motorfahrzeugverkehrs gewährleistet bleiben.

Normbreite der Lastwagen von 2.30m auf 2.55m (bzw. 2.60m für Kühlwagen) angehoben wurde und in der Erwartung, dass weitere Verbreiterungen gefordert werden.

### *Europäische Charta der FussgängerInnen 1988*

Für den Fuss- und Veloverkehr sind zwar keine rechtlichen Erlasse vorhanden, dafür einige Empfehlungen und Absichtserklärungen. Zum Beispiel die im Oktober 1988 vom Europäischen Parlament verabschiedete Charta der Rechte der FussgängerInnen<sup>97</sup>. Darin sind die grundlegenden Forderungen des Fussverkehrs enthalten, nämlich

- die Erhöhung der Sicherheit und Gesundheit der FussgängerInnen, insbesondere der Kinder sowie der alten und behinderten Menschen
- die Verbesserung der Mobilität der FussgängerInnen
- die Förderung der Qualität des Gehens durch Schaffung von attraktiven und lebenswerten Städten und Dörfern.

Das Parlament fordert die Mitgliedstaaten auf, alle erforderlichen Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Charta zu treffen und die geltenden Vorschriften zum Schutz der FussgängerInnen durchzusetzen. Der Beschluss hat den Charakter eines unverbindlichen Appells an alle Ebenen, Europäische Union, Nationalstaaten sowie regionale und lokale Autoritäten, wobei sie der einzelnen Bürgerin, dem einzelnen Bürger eines EU-Staates keinen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Einlösung seiner Rechte gibt. Weil die Ansprüche auch in keinen weiteren Bezug zur europäischen Verkehrspolitik gestellt werden und nicht mit strukturellen Massnahmen verknüpft sind, bleibt deren Umsetzung und Wirkung marginal<sup>98</sup>.

Soweit bekannt ist, gibt es keine analoge Beschlüsse des EU-Parlaments für die Interessen der RadfahrerInnen.

### **8.3.3 Protokoll über die Europäische Konferenz der Verkehrsminister ECMT**

Die Konferenz der Europäischen Verkehrsminister (ECMT)<sup>99</sup> steht quasi zwischen dem regionalen UNO-Gremium (ECE vgl. oben) und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zweck der ECMT ist es, die (kontinental-)europäische Verkehrspolitik zu koordinieren und unter den Mitgliedsländern abzustimmen. Das Spektrum der Themen, mit denen sich die Verkehrsminister beschäftigen, ist gross, wobei die Fragen des internationalen Güter- und Personenverkehrs, der damit zusammenhängende Infrastrukturbedarf und des-

---

97 Entschliessung zum Schutz der Fussgänger und zur Europäischen Charta der Fussgänger, Dokument Nr. A2-154/88, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 14.11.1988, Nr. C 290/51.

98 So haben z.B. trotz eines Aufrufs des Präsidenten des Europäischen Rates der Gemeinden und Regionen erst wenige Städte die Charta unterzeichnet. Zurzeit ist die Überarbeitung und Ergänzung der Charta unter Federführung der Föderation der Europäischen Fussgängerorganisationen (FEPA) geplant, um sie besser in konkrete Massnahmen umsetzen zu können.

99 Die Konferenz der Europäischen Verkehrsminister (ECMT) umfasst 39 Voll- und fünf assoziierte Mitglieder sowie drei Länder mit Beobachterstatus. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern von 1953. Siehe Protokoll über die Europäische Konferenz der Verkehrsminister vom 17. Oktober 1953 (SR 0.740.1)

sen Finanzierung im Zentrum stehen. Ähnlich wie bei den anderen internationalen Vertragswerken geht es also darum, die grenzüberschreitenden, distanzmässig grossen Verkehrsströme zu regeln. Dabei gehen die Interessen des regionalen und lokalen Verkehrs – zu denen auch der Fuss- und Veloverkehr gehören – öfters unter, weil die diesbezüglichen Wirkungen des übergreifenden Verkehrs nicht thematisiert werden.

Die Verkehrsminister sind sich dieser Einseitigkeit offenbar ein Stück weit bewusst, denn sie haben die Absicht bekundet, sich intensiver denjenigen Bevölkerungsgruppen („Vulnerable Road Users“) zu widmen, die Gefahr laufen bei der Formulierung paneuropäischer Verkehrspolitik übersehen zu werden<sup>100</sup>. Das vorläufige Resultat davon sind zwei Empfehlungen zum Fuss- und Veloverkehr, die kürzlich verabschiedet wurden. In den Berichten und Resolutionen zum Velo- (Report and Resolution on Cyclists, CEMT/CM(97)11 und 12) sowie zum Fussverkehr (Synthesis and Recommendations, CEMT/CM(98)19) werden einige gute Vorschläge für Verbesserungen formuliert. Allerdings sind sie in allgemeiner und unverbindlicher Form gehalten, und es werden keine strukturellen Vorkehren getroffen, um die Absichtserklärungen auch umzusetzen (Ausnahme sind einige Vorschläge zur Änderung der Wiener Konvention – vgl. oben).

#### 8.4 Nationales Verkehrsrecht

Weil das *Zufussgehen* etwas Selbstverständliches und Grundlegendes ist, brauchte es über Jahrhunderte keine gesetzlichen Regelungen dafür. Erst mit dem Aufkommen des Automobils wurde von dessen Interessenvertretern Regeln für den Fussverkehr gefordert und durchgesetzt. Mit dem angenommenen Artikel über Fuss- und Wanderwege wurde in den 70er Jahren das Ziel von durchgängigen Fusswegnetzen in der Verfassung verankert (BV 37quarter).

Das *Velofahren* wurde mit dem Aufkommen des motorisierten Verkehrs auch mit diesem zusammen geregelt. Zu Beginn der 30er Jahre waren die Interessenlagen der Motorfahrzeug- und VelofahrerInnen ähnlich. Beide waren interessiert an besseren Strassen, weniger Steuern und der freien Fahrt – insbesondere gegenüber FussgängerInnen und Pferdefuhrwerken. Das Verhältnis von Fahrrad und Motorfahrzeug hat sich in den letzten 70 Jahren allerdings vollkommen gewandelt.

Für das Verständnis der heutigen Situation ist ein Blick auf die historische Entwicklung unabdingbar, denn erst aus dieser Perspektive wird klar, wie stark unser heutiges Denken durch diese Entwicklung geprägt und welche „Selbstverständlichkeiten“ dabei geschaffen wurden. Ich konzentriere mich im folgenden auf die für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen wichtigsten Punkte.

---

100 Declaration on Vulnerable Road Users, adopted in Berlin, 21-22 April, 1997. Zu den Vulnerable Road Users zählen für die ECMT: alte Leute, Kinder, Jugendliche, (Mobilitäts-)Behinderte, FussgängerInnen, Velo-, Mofa- und MotorradfahrerInnen.

#### **8.4.1 Das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr (MFG) von 1932**

Mit dem Aufkommen des Automobils am Ende des 19. Jahrhunderts und den damit verbundenen negativen Auswirkungen wie Staub, Lärm, scheuende Pferde, Unfälle usw. mussten Regelungen getroffen werden<sup>101</sup>. Zuerst geschah dies den föderalistischen Strukturen der Schweiz entsprechend auf kommunaler und kantonaler Ebene. 1904 schlossen sich zwanzig Kantone zu einem „Konkordat über eine einheitliche Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr“ zusammen<sup>102</sup>. Eine wichtige Entscheidung fiel 1921, als die Kompetenz für den Erlass von Vorschriften über Automobile und Velos sowie die Regelung des Verkehrs auf Durchfahrtsstrassen dem Bund übertragen wurde (Verfassungartikel 37bis, neu Art. 82). Das erste gesamtschweizerische Strassenverkehrsgesetz (MFG) wurde allerdings erst 1932 verabschiedet. In der Zwischenzeit hatte der Motorfahrzeugverkehr zugenommen, die Geschwindigkeitslimiten wurden praktisch nirgends mehr eingehalten und die Unfallzahlen nahmen zu.

##### *Die FussgängerInnen im MFG*

Die für die FussgängerInnen wichtigsten Elemente im neuen Gesetz betrafen:

- *Aufhebung der Geschwindigkeitslimite*

Die Aufhebung der Geschwindigkeitslimite war eine Grundforderung der Automobilverbände und des Transportgewerbes. Sie argumentierten, die Limite sei nicht durchsetzbar und wirtschaftsfeindlich. Zudem bestehe kein direkter Zusammenhang zwischen Tempo und Verkehrssicherheit. Für eine Limite traten aus Sicherheitsgründen die FussgängerInnen sowie aus Konkurrenzgründen die SBB ein. Die FussgängerInnen (engagierte Einzelpersonen und die 1929 gegründete Fussgänger-Liga – siehe Kapitel 10.2) forderten seit langem – vergeblich – die Einführung eines Fahrtenschreibers, auf dem auch die Geschwindigkeit aufgezeichnet wäre (Nussbaum 1989:242, 263-266, 273).

- *Einführung der Kausalhaftung (auch Gefährdungshaftung genannt)*

Der Aufhebung der Geschwindigkeitslimite wurde zugestimmt, weil im Gegenzug die Kausalhaftung eingeführt wurde. Ein Halter eines Motorfahrzeugs haftet, vereinfacht gesagt, dann kausal, wenn ein Unfall auf den Betrieb seines Motorfahrzeugs zurückzuführen ist. Weil nun eine Gefährdung anderer VerkehrsteilnehmerInnen überhaupt erst durch das Motorfahrzeug entsteht, wurde eine generelle Haftung des Halters respektive des Lenkers gefordert. Im MFG von 1932 wurde aber die Lenkerin von der Haftung befreit, wenn sie beweisen konnte, dass ein grobes Verschulden des Geschädigten – also z.B. eines Fuss-

---

101 Zur Entwicklung der Geschichte der Motorisierung siehe Birkhäuser 1985, Nussbaum 1989, Hättenschwiler 1990, Merki 1997. Auf diese Arbeiten stütze ich mich im wesentlichen beim folgenden Abriss.

102 Dieses Konkordat enthielt lediglich einige Bestimmungen über die technische Mindestausstattung der Fahrzeuge sowie eine Regelung der Höchstgeschwindigkeit, die auf 30 km/h ausserorts und 10 km/h innerorts festgesetzt war. Bei einer Revision des Konkordats, zehn Jahre später, wurde bestimmt, dass die Fahrzeuge innerorts die Geschwindigkeit des trabenden Pferdes (18 km pro Stunde) nicht überschreiten durften (Art. 35, Abs. 1 des Konkordats von 1914).



gänger – vorlag und die Fahrerin kein Verschulden traf. Die Automobilverbände verlangten aus finanziellen Gründen eine viel weitergehende Befreiung von der Haftung<sup>103</sup>, während die Fussgängervertreter im grundsätzlichen Sinne votierten, dass nur der Fahrzeugverkehr eine Gefahr schaffe, die FussgängerInnen aber niemanden gefährdeten (Nussbaum 1989:266ff.).

- *Erlass von Regeln für die FussgängerInnen*

Damit ein mögliches (Teil-)Verschulden einer Fussgängerin oder eines Fussgängers mit einbezogen werden konnte, forderten die Automobil- und Radfahrerverbände seit langem auch Regeln für FussgängerInnen. Für die FussgängerInnen waren solche Regeln, die ihnen eine grosse Verantwortung aufbürdeten und sie faktisch von der Fahrbahn verdrängten, nicht akzeptabel. Sie unterlagen mit ihrer Position (Nussbaum 1989:258-262).



Chur 1939, Mittagsverkehr auf dem Postplatz

Foto: bfu, Die Strasse lebt (Binder, Heller 1997)

Der Mehrheit des Parlaments und des Volkes erschien das neue Gesetz als Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessen. Schon damals sahen allerdings kritische Stimmen die Probleme, insbesondere bezüglich Sicherheit, voraus. Zwar wurde immer wieder betont, wie wichtig die Sicherheit aller VerkehrsteilnehmerInnen sei, faktisch liefen die Entscheide aber darauf hinaus, dass keine respektive konträre Bedingungen geschaffen wurden. Für die bis heute wirkenden Konsequenzen ist es wichtig, die jeweiligen Argumentationsmuster zu verdeutlichen.

---

103 Die Haftung wurde aber nicht grundsätzlich abgelehnt, da von den Auto- und Veloverbänden oft auch Versicherungen zu günstigen Preisen angeboten wurden. Eine obligatorische Kausalhaftung hatte so den Nebeneffekt, dass zusätzliche Mitglieder gewonnen werden konnten.

- *Verlust von Bewegungsfreiheit und Sicherheit*

Für den Verlust von Bewegungsfreiheit und von traditionellen Rechten auf der Strasse wurde den FussgängerInnen Sicherheit versprochen. Sie sollten die „Bahn frei“ machen für den Autoverkehr, die „Trottoirs benutzen“ und die „Strasse vorsichtig überqueren“, und zwar an bestimmten, „durch gelbe Linien oder Nägel gekennzeichneten Übergängen“ (Vollziehungsverordnung zum MFG 1932). Quasi als Ersatz für die Verdrängung und die Kanalisierung sollten die FussgängerInnen auf den übriggebliebenen Flächen einen gewissen Vortritt und mehr Sicherheit geniessen. Weil es aber verpasst wurde, zugleich die Bedingungen für mehr Sicherheit zu schaffen, z.B. mittels baulicher Massnahmen oder Geschwindigkeitsbeschränkungen, blieb dieses Versprechen uneingelöst<sup>104</sup>.

- *Aufgehobene Geschwindigkeitslimite und Kausalhaftung*

Damit sich die Geschwindigkeitslimite nicht negativ für die FussgängerInnen auswirke, wurde die Kausalhaftung des Fahrzeugs in das Gesetz aufgenommen. Weil die FahrzeuglenkerInnen alle versichert waren und so für Unfälle solidarisch hafteten, wirkte sich die Bestimmung allerdings kaum auf das Verhalten der Fahrzeugführer aus<sup>105</sup>. Die FussgängerInnen hatten in dreifacher Hinsicht das Nachsehen: Erstens mussten sie nun viel tun, um ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Sorgfaltspflicht auf der Strasse nachzukommen. Zweitens führte die Haftung kaum zu einer vorsichtigeren Verhaltensweise der MotorfahrzeuglenkerInnen. Und drittens mussten sie bei einem Unfall, an dem sie „mitschuldig“ waren, die Verletzungsfolgen auch noch selber bezahlen.

Mit der Kausalhaftung wurde der Fokus auf das (Fehl-)Verhalten des Einzelnen und auf die Unfallfolgen gelegt. Die strukturellen Ursachen, wie die mit dem Auto verbundene Energie (bestimmt durch Geschwindigkeit und Masse) oder der Faktor Strasse, traten in den Hintergrund. Die Auseinandersetzung drehte sich nun um die Frage, wer sich wie „falsch“ verhalten hatte. Die Kausalhaftung hat die Unfälle quasi rechtlich – und damit ein Stück weit gesellschaftlich – legitimiert. Sie waren fortan der „abgesegnete“ Preis, der für die Motorisierung zu bezahlen war. Das neue Risiko wurde im Unglücksfall abgegolten und galt damit als gesellschaftlich sanktioniert und akzeptiert.

- *Fussgänger-Verhaltensregeln und Verkehrserziehung*

Von den Automobil- und Veloorganisationen wurde immer wieder die Einführung von Regeln für die FussgängerInnen gefordert. Jede und jeder müsse im Verkehr seine Verantwortung wahrnehmen, hiess es<sup>106</sup>. Die unterstellte Gleichheit lenkte von der tatsächlich vorhandenen strukturellen und individuellen Ungleichheit der verschiedenen Verkehrsteil-

104 Interessant ist, dass siebzig Jahre später die Automobilverbände gleich argumentieren wie damals. Sie fordern zum Beispiel eine Reduktion der Fussgängerstreifen, um damit die Sicherheit der FussgängerInnen zu erhöhen. Siehe dazu Neue Zürcher Zeitung, 20.2.1995, Sonntags-Zeitung 26.2.1995.

105 Es wäre aufschlussreich, einmal die Auswirkungen von Versicherungen auf das individuelle Verhalten unter einem erweiterten Blick der Risikokompensation zu analysieren.

106 So bemerkte z.B. ein Autofahrer: „Es ist sonderbar, dass die Menschen immer die Schuld an dem Schreck oder Unfall, den sie erleiden, auf andere Menschen abwälzen wollen und den Automobilfahrer, der zufällig auch dabei ist, beschimpfen; sie sollten sich lieber an die eigene Nase fassen und sich sagen: du hast eine Dummheit begangen, weil du über die Strasse gegangen bist ohne dich umzusehen.“ (Zitat aus Allg. Automobilzeitung 1908, nach Sachs 1984:41)

nehmerInnen ab. Strukturell hatte die Verdrängung der FussgängerInnen nämlich zur Folge, dass diesen nur Bruchstücke ihres einstigen Wegnetzes blieben, während die Strassenflächen jetzt ein zusammenhängendes, vortrittsberechtigtes Netz für den Motorfahrzeugverkehr ergaben. Zudem hat das Fahrzeug nicht nur ein grösseres Gefährdungspotential, sondern bietet den InsassInnen im Kollisionsfall auch einen besseren Schutz. In bezug auf die individuelle Ungleichheit wurde übersehen, dass die FussgängerInnen eine sehr heterogene Gruppe sind. Je nach Alter, Gesundheitszustand, sozialem Status und Rolle haben sie unterschiedliche Möglichkeiten, sich „verkehrsgerecht“ zu verhalten.

Mit den Verhaltensregeln kam unmittelbar die Forderung nach der Verkehrserziehung der FussgängerInnen. Diese sollten dazu gebracht werden, ihre bisherigen Gewohnheiten zu ändern und sich den neuen Regelungen unterzuordnen<sup>107</sup>. Das neue Verhalten musste – im Sinne Michel Foucaults (1976 und 1977) – in den Köpfen und Körpern der FussgängerInnen „eingeschrieben“ werden, damit sie automatisch „richtig“, das heisst den Bedürfnissen des motorisierten Verkehrs angepasst, handelten. Niemand sollte mehr auf die Idee kommen, auf dem direktesten Weg, also diagonal, über eine Kreuzung zu gehen<sup>108</sup>.

#### *Die Velofahrenden im MFG*

Die Interessen der VelofahrerInnen deckten sich zu diesem Zeitpunkt grösstenteils mit denjenigen der MotorfahrzeuglenkerInnen, z.B. was die Forderung nach besseren Strassen und den Bau von Radwegen anbelangte. Die Radfahrer-Organisationen verfolgten auch ihre eigenen Interessen, zum Beispiel die Abschaffung der Fahrradsteuer und der Kontrollschilder. Überdies standen die FussgängerInnen auch manchem Radfahrer im Weg, so dass diese die „die Pflichtlosigkeit und Willkür der Fussgänger“ ebenfalls kritisierten und gar die FussgängerInnen für das herrschende Chaos verantwortlich machten (Nussbaum 1989:307). Die Anzahl der Velofahrenden war in den 30er, 40er und 50er Jahren bedeutend höher als der Motorfahrzeugverkehr. Fotografien aus dieser Zeit zeigen, dass die Strassen in den Städten von den Velofahrenden in Beschlag genommen wurden.

Die Interessenlage der VelofahrerInnen hat sich seither grundlegend gewandelt. Der zunehmende Motorfahrzeugverkehr und dessen hohe Geschwindigkeiten haben auch die RadfahrerInnen immer mehr an den Rand gedrängt und zu Unfällen geführt (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 3). Heute finden sich viele RadfahrerInnen und deren Organisationen eher im Sandwich zwischen dem motorisierten Verkehr und den FussgängerInnen.

---

107 Die Disziplinierung der VerkehrsteilnehmerInnen muss historisch auch in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden. Sie bezweckte nämlich die Unterordnung des Einzelnen unter ein Gesamtsystem. Verkehrsdisziplin sei nicht Privatsache des Einzelnen, sondern Dienst an der Gesamtheit, wurde argumentiert (Touring 1936, zitiert in Hättenschwiler 1990:17). In der Nazi-Zeitschrift 'Die Strasse' hiess es im gleichen Jahr, die Strassen des Führers würden „sich zu grossen Schlagadern des Verkehrs entwickeln (...) und dazu beitragen, (...) auch die letzten Reste partikularistischen Denkens zu beseitigen.“ (Zitiert in Sachs 1984:67)

108 Um dies zu erreichen, führte die Polizei immer wieder Verkehrserziehungswochen, v.a. mit der Zielgruppe FussgängerInnen, durch. Die Berner Behörden zogen zum Beispiel nach einer solchen Woche im Jahr 1935 Bilanz: Es wurden 2'422 Führer von Motorfahrzeugen und 1'983 Radfahrer sowie rund 13'000 Fussgänger belehrt. 1936 hätten bereits weniger Fussgänger belehrt werden müssen. „Sogar die Fussgänger haben sich endlich bequem, die Verkehrsstreifen als solche zu respektieren und ausschliesslich sie zur Überquerung der Strassen zu benutzen“. (aus Touring 1936, zitiert in Hättenschwiler 1990:32). Zur Geschichte der Verkehrserziehung siehe auch Hüttenmoser 1991.

#### **8.4.2 Das Strassenverkehrsgesetz (SVG) von 1958 und die Entwicklung bis heute**

Nach dem Einschnitt des Zweiten Weltkriegs entwickelte sich die Motorisierung in den 50er Jahren rasant weiter. Einerseits zeigte das Gesetz von 1932 offen seine Schwächen, insbesondere in bezug auf die fehlende Geschwindigkeitslimite<sup>109</sup>. Andererseits war die Automobilisierung das Gesellschaftsparadigma der Nachkriegsjahre. Nach sechs Jahren Vorbereitungszeit wurde 1958 das „Bundesgesetz über den Strassenverkehr“ (SVG) von National- und Ständerat verabschiedet. In Kraft trat es mit der „Verordnung über die Strassenverkehrsregeln“ (VRV) allerdings erst 1963 (Badertscher, Schlegel 1964). Grundsätzlich zementierte und verfeinerte es die bisher geltenden Regelungen. Es umfasste noch präzisere Regeln für das Verhalten der FussgängerInnen, neu wurde aber auch eine Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h innerorts sowie ein sogenannter Vertrauensartikel im Gesetz verankert. Die Haftpflichtregelung (Kausalhaftung) wurde nicht verändert. Es gilt also grundsätzlich bis heute die gleiche Regelung wie im MFG von 1932. Allerdings veränderte sich die Auslegung durch Entscheide des Bundesgerichts. Dies kann hier nicht weiterverfolgt werden. Nachfolgend jedoch die wichtigsten neuen Elemente des SVG im einzelnen:

- *Geschwindigkeitslimiten und deren Durchsetzung*

Die Einführung von Geschwindigkeitslimiten war auch diesmal umstritten. Zwar wurde jetzt der Zusammenhang von Geschwindigkeit und Sicherheit anerkannt, die entsprechenden Konsequenzen aber nur teilweise gezogen. Die Forderung der Fussgängerorganisationen, aus Sicherheitsgründen Tempo 50 anstatt 60 km/h einzuführen, blieb erfolglos<sup>110</sup>. Weil die Sicherheit der FussgängerInnen und besonders der Kinder weiterhin nicht gewährleistet war (die Unfallzahlen stiegen bis 1971 konstant an), erstaunt es nicht, dass die Geschwindigkeit auch nach Inkrafttreten des SVG eines der umstrittensten Themen blieb. 1984 wurde – nach vielen Diskussionen und Gutachten – die Innerortslimite von 60 auf generell 50 km/h gesenkt. 1980 respektive 1989 wurde die Möglichkeit geschaffen, Wohnstrassen (Tempo 20 mit Fussgängervortritt) bzw. Tempo-30-Zonen auszuschildern. Weil die jeweiligen Weisungen des Bundesrates sehr restriktiv ausfielen, insbesondere bezüglich Ausdehnung und bauliche Massnahmen, wurden bisher nur wenige Gebiete entsprechend signalisiert (Wälti 1998)<sup>111</sup>. Der wohl wichtigste Nachteil liegt darin, dass die gefährlichsten Strassen, nämlich die Hauptstrassen von den Regelungen ausgenommen sind.

Nach wie vor bleibt die Geschwindigkeit eines der grössten Sicherheitsprobleme im Verkehr<sup>112</sup> und deren Senkung eines der Hauptanliegen der FussgängerInnen und Velofah-

---

109 Zusammen mit der Asphaltierung und Begradigung von Strassen und der besseren Motorenleistung nahmen auch die Geschwindigkeit stark zu und infolgedessen die Unfallzahlen.

110 Siehe dazu die diversen Artikel in: Der Fussgänger, Zeitschrift für Sicherheit im Strassenverkehr, dem offiziellen Organ des Schweizerischen Fussgänger-Schutzverbandes, Hefte Nr. 1, 1952, Januar 1957 und Nr. 1, 1958. In den Artikeln hat man immer wieder auf die positiven Erfahrungen in Deutschland und Holland mit Tempo 50 km/h hingewiesen.

111 Siehe EJPD 1980, 1984 und 1989. In Zeiten mit knappen Finanzen sind solche Zonen noch rarer geworden, wobei jedoch v.a. in den Städten bereits auf die teuersten baulichen Massnahmen bei der Errichtung solcher Zonen verzichtet wird.

112 Nicht angepasste Geschwindigkeit ist die Unfallursache Nummer eins: 26% aller Ursachen von tödlichen Unfällen

rerInnen. Zur Umsetzung dieses Anliegens laufen zurzeit mehrere Vorstösse, z.B. die Volksinitiative des Verkehrs-Clubs der Schweiz („Strassen für alle“) für die Einführung von generell Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen und der Burgdorfer Versuch einer sogenannten Wohnstrassenzone („Flanierzone“), d.h. einer Fussgängervortrittszone mit Tempo 20. Eine solche Zone könnte analog der bereits in Frankreich existierenden „aire piétonne“ überall dort zum Einsatz kommen, wo die Bewegungsfreiheit und Sicherheit der FussgängerInnen grosses Gewicht haben sollen, auch auf Teilen von Hauptstrassen (vgl. Netzwerk 1999:Kapitel 3)<sup>113</sup>. Ebenfalls zu mehr Sicherheit und vor allem mehr Bewegungsfreiheit dürften im Falle einer Annahme die Initiativen zur Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs (Umverkehr) und für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit (Sonntagsinitiative) beitragen.

In bezug auf die Durchsetzung sind vermehrt technische Mittel in Diskussion. Die Ausstattung der Fahrzeuge mit High-Tech erlaubt es, Geschwindigkeitsbegrenzer einzubauen<sup>114</sup>. Zwischenschritte könnten der freiwillige Einbau von Begrenzern oder (Rest-)Fahrtenschreibern sein. Letztere würden z.B. Geschwindigkeitskontrollen sehr erleichtern. Der Vizepräsident des Bundesgerichts, Martin Schubarth (1994:442), sieht in technischen Lösungen eine Möglichkeit, die Delinquenz zu reduzieren: „Das Automobil ist aufgrund seines Gefährdungspotentials eine Art gefährliches Werkzeug. Aus diesem Befund ergeben sich gesetzgeberische Konsequenzen, insbesondere da Prävention durch technische Mittel wirksamer ist als Prävention durch Strafe. Es gibt Deliktsbereiche, wo sich Delinquenz wesentlich reduzieren lässt dadurch, dass die Möglichkeit der Gesetzesverletzung von vornherein eingeschränkt wird. Gelegenheit macht nicht nur Diebe, sondern auch Geschwindigkeitsexzesse. Beschränkt man die 'Gelegenheit', beschränkt man die Delinquenz.“

- *Detailliertere Regelungen für Verhalten der FussgängerInnen*

In der Verkehrsregelverordnung (VRV) zum neuen SVG wurden zahlreiche Verhaltensanweisungen an Fussgängerinnen und Fussgänger präzisiert, um den motorisierten Verkehrsfluss möglichst wenig zu stören. Nicht nur wird von den FussgängerInnen verlangt, die Strasse vorsichtig und ungesäumt zu überschreiten und dabei Streifen, Über- und Unterführungen zu benützen, wenn sie weniger als 50 m entfernt sind (VRV Art. 47 Abs. 1), sondern sie haben bei dichtem Verkehr auch auf dem Streifen rechts zu gehen und die Fahrbahn möglichst in Gruppen zu überschreiten (VRV Art. 47 Abs. 4). „Ausserhalb von Fussgängerstreifen haben die Fussgänger den Fahrzeugen den Vortritt zu lassen.“ (VRV Art. 47 Abs. 5).

---

liegen in der nicht angepassten Geschwindigkeit (Bundesamt für Statistik 1997). Gemäss Statistik der Administrativ-Massnahmen im Strassenverkehr 1996 und 1997 wurden rund 42% der 45'000 entzogenen Fahrausweise wegen Missachtung der Geschwindigkeitsvorschriften suspendiert (Bundesamt für Strassen 1997 und 1998). Die Tempoübertretungen, die mit Bussen geahndet werden (innerorts bis 15 km/h über der Limite) sind hier nicht eingerechnet.

113 Der Vorteil von solchen Temporeduktionen wäre auch finanzieller Art, da schmalere Strassen gebaut werden könnten (Hüsler 1989) und damit die Kosten für nachträgliche Verkehrsberuhigungsmassnahmen geringer ausfallen würden.

114 Bei den Lastwagen werden Geschwindigkeitsbegrenzer bereits vorgeschrieben. In Zukunft könnten Begrenzer eingebaut werden, die auf Impulse vom Strassenrand/untergrund reagieren und es in der Folge unmöglich machen, die jeweils signalisierte Geschwindigkeit zu überschreiten. Eine solche Regelung hätte grosse finanzielle und städtebauliche Vorteile (Ploewden und Hillman 1996). In Holland läuft zurzeit ein Versuch mit solchen Begrenzern. Siehe dazu auch Rolli (1995).

Obwohl das Vortrittsrecht der FussgängerInnen am Zebrastreifen 1994 verbessert wurde, liegt es weiterhin an den FussgängerInnen einzuschätzen, ob ein Fahrzeuglenker noch rechtzeitig vor dem Streifen halten kann (VRV Art. 47 Abs. 2). Gerade die FussgängerInnen sind dazu aber wesentlich schlechter in der Lage als die FahrzeuglenkerInnen (Fischer 1979:86)<sup>115</sup>. Die Bestimmung, dass die FussgängerInnen den Zebrastreifen nicht betreten dürfen, wenn das Automobil bereits so nahe ist, dass es nicht mehr halten kann, führt nur dazu, dass ihnen für ein solches Verhalten straf- und haftpflichtrechtliche Sanktionen angelastet werden, wenn es zum Unfall kommt. In ihrem eigenen Interesse werden FussgängerInnen den Streifen ja nur betreten, wenn sie *glauben*, sie haben noch genügend Zeit (abgesehen von Selbstmördern, um die es hier nicht geht). Diese Regelung wirkt sich somit negativ auf die FussgängerInnen aus, ohne dass ein Sicherheitsgewinn resultieren würde.



Interlaken 1953: Postplatz

Foto: bfu, Die Strasse lebt (Binder, Heller 1997)

- *Vertrauensgrundsatz*

In der Neufassung des Strassenverkehrsgesetzes wurde eine Grundregel verankert, die besagt, dass jedermann im Verkehr sich so verhalten müsse, dass er andere in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse weder behindere noch gefährde. Besondere Vorsicht sei gegenüber Kindern, Gebrechlichen und alten Leuten gefordert, ebenso wenn Anzeichen für ein falsches Verhalten beständen (SVG Art. 26). Diese an sich richtige Grundregel wurde und wird als Vertrauensgrundsatz interpretiert, d.h. alle VerkehrsteilnehmerIn-

115 Die FussgängerInnen müssen Geschwindigkeit und Distanz eines frontal auf sie zukommenden Fahrzeugs schätzen, was hohe Anforderungen stellt. Für Kinder und alte Leute sowie bei schwierigen Bedingungen (nachts, im Regen, Nebel usw.) ist eine adäquate Schätzung praktisch unmöglich. (Fischer 1979:84ff.). Im Gegensatz dazu kennen die AutofahrerInnen die eigene Geschwindigkeit und die ungefähre Anhaltstrecke. Kommt grundsätzlich hinzu, dass sich die zugelassene Geschwindigkeit von 50 km/h in keiner Weise mit dem Vortrittsrecht der FussgängerInnen am Zebrastreifen verträgt. Bei Tempo 30 wäre eine Kommunikation leichter und Fehleinschätzungen bei allen Beteiligten unwahrscheinlicher.

nen können darauf vertrauen, dass sie von anderen weder behindert noch gefährdet werden. Allerdings wurde es verpasst, zusammen mit dieser Grundregel, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen – vor allem in den übrigen Gesetzesartikeln und auf der Strasse –, damit dieser Grundsatz auch zu mehr Sicherheit führt. So verunmöglicht in vielen Fällen die zugelassene Geschwindigkeit, dass eine Autolenkerin das Verhalten anderer VerkehrsteilnehmerInnen angemessen wahrnehmen und darauf reagieren kann. Mit dem Vertrauensgrundsatz müsste ein Verkehrssystem einhergehen, das sich an den tatsächlichen Leistungsmöglichkeiten der Menschen im Verkehr orientiert und gegenüber Fehlern von VerkehrsteilnehmerInnen „tolerant“ ist, d.h. dass kleine Fehler nicht gleich zu schweren Verletzungen oder zum Tod führen (siehe unten 8.7).

Die Rahmenbedingungen des Strassenverkehrsgesetzes beeinflussen bis heute die verkehrspolitischen Entscheide. Geschwindigkeitsregelungen, Haftpflichtrecht und Verhaltensvorschriften usw. prägen das Denken und die Handlungsmöglichkeiten der EntscheiderInnen. Die Regelungen wirken auch indirekt, indem sie sich in Normen und Vorschriften zur Anlage und zur Signalisation von Strassen und Wegen niederschlagen (siehe unten).

#### **8.4.3 Das Fuss- und Wanderweggesetz, FWG**

Neben dem Strassenverkehrsgesetz SVG besteht mit dem Fuss- und Wanderweggesetz FWG eine wichtige rechtliche Grundlage für den Fussverkehr. Das Gesetz wurde aufgrund des Verfassungsartikels (37quarter BV, neu Art. 88 BV) ausgearbeitet, der 1979 in einer Volksabstimmung mit 78% Ja-Stimmen angenommen wurde. Anlass für die Volksinitiative<sup>116</sup> war die Erfahrung, dass die Fusswegnetze ausserorts (Nationalstrassenbau) und innerorts (Strassenausbau und zunehmender Motorfahrzeugverkehr) auseinanderge schnitten und zunehmend unattraktiver und unsicherer wurden.

Mit Inkrafttreten des FWG 1987<sup>117</sup> wurden die Kantone verpflichtet, ein Netz von Fuss- (und Wander-)Wegen anzulegen, die die wichtigsten Ziele der FussgängerInnen, Wohngebiete, Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Einkaufsläden etc. zweckmässig miteinander verbinden. Die Wege sollten frei und möglichst gefahrlos begangen werden können.

Während bei den Wanderwegen die Planung und Ausführung schon weit fortgeschritten ist, liegt der Vollzug bei den innerörtlichen Fusswegnetzen stark im Rückstand. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen<sup>118</sup>. Der Vollzug des FWG ist aus föderalistischen Gründen an die Kantone delegiert und diese haben die Aufgabe meistens an die Gemeinden weitergegeben. Das FWG als Rahmengesetz enthält nur wenige inhaltliche Vorga-

---

116 Dem Verfassungsartikel lag eine Volksinitiative zugrunde, die dann zugunsten des Gegenvorschlags der Bundesversammlung zurückgezogen wurde.

117 Gesetz: SR 704, Verordnung SR 704.1

118 Die Angaben basieren auf der vom BUWAL veranlassten Studie zur Fusswegplanung (Sauter, Bernet 1996).

ben<sup>119</sup>. Oft fehlen der politische Wille und die Sensibilisierung für die Anliegen der FussgängerInnen – Behörden und PlanerInnen sehen die Welt (noch) häufig aus der Autoperspektive. Zudem stehen nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung, und es fehlen die Finanzierungsautomatismen. Schliesslich werden das Privateigentum (Wegrechte)<sup>120</sup> und der Autoverkehr kaum zugunsten der FussgängerInnen eingeschränkt.

Obwohl es schwierig ist, den Stand der Fusswegplanung abzuschätzen, kann aufgrund der Angaben der kantonalen Fachstellen vermutet werden, dass nur in 10-20% der Schweizer Gemeinden Planungen im Sinne des FWG im Gang sind<sup>121</sup>. Damit können keine Angaben über die Qualität der Planung oder den Stand der Ausführungen sowie über Einzelmassnahmen zugunsten der Zufussgehenden gemacht werden. Jedenfalls lässt sich sagen, dass das Gesetz (noch) nicht die von den Initianten erhofften grossen Verbesserungen für den Fussverkehr gebracht hat. Zum erfolgreichen Vollzug sind auch entsprechende Ressourcen (personeller und finanzieller Art) und Motivation notwendig.

Für den Veloverkehr gibt es kein analoges Gesetz zum FWG. Entsprechend gibt es auch keine Veloverkehrs-Planungspflicht für Gemeinden oder Kantone. Trotzdem haben die meisten Kantone und viele Städte und grössere Gemeinden Planungen für den Veloverkehr durchgeführt. Über Quantität und Qualität sowie über den Stand der Umsetzungen dieser Planungen gibt es kaum Angaben (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 3).

#### **8.4.4 Normen**

Die Normen, die von der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) erarbeitet und herausgegeben werden<sup>122</sup>, haben einen wesentlichen Einfluss auf die Situation des Fuss- und Veloverkehrs. Sie wirken einerseits direkt, indem sie den Bau oder die Markierung von Fussgänger – oder Radflächen bestimmen (z.B. Normen zu Geh- und Radwegen). Andererseits wirken sie auch indirekt, indem Normen für den Motorfahrzeugverkehr (z.B. zur Fahrbahnbreite) die Möglichkeiten für Massnahmen zugunsten von FussgängerInnen und VelofahrerInnen beeinflussen.

Seit 1988 beschäftigt sich die Subkommission 173.10 „Radverkehr“ mit der Frage, wie der Veloverkehr in das Normenwerk der VSS integriert werden kann. Die VSS will einerseits separate Normen schaffen, welche allgemeine Grundlagen oder spezifische Anliegen des

119 In den (Vor-)Beratungen des Parlaments wurden eine stärkere Stellung des Bundes sowie klarere inhaltliche Vorgaben abgelehnt, v.a. aus föderalistischen, aber auch aus verkehrspolitischen Gründen. Die Argumente des Föderalismus hatten durchaus ihre Berechtigung (u.a. weil der Fussverkehr kaum sinnvoll normierbar ist), nur scheinen verschiedene Gemeinden und Kantone diese Situation nun als Einladung zum Minimalismus resp. Nichtstun zu verstehen.

120 Wenn es allerdings zu Gerichtsfällen kommt, in denen über einen Eingriff ins Privateigentum entschieden werden muss, wirkt sich das FWG positiv aus. Häufig wird – gestützt darauf – zugunsten der öffentlichen Interessen der FussgängerInnen entschieden.

121 Die Verzögerung ist gross, bestimmt doch Art. 15 FWG, dass die Pläne innert dreier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes hätten erstellt sein müssen.

122 Signalisationsnormen sind verbindlich im Sinne einer Weisung. Andere Normen haben Empfehlungscharakter bzw. werden teilweise durch die Übernahme in kantonale Rechtsinstrumente verbindlich. Die meisten AnwenderInnen halten sich eng an die Normvorgaben.



Veloverkehrs beinhalten, und andererseits die notwendigen Massnahmen in die bestehenden Normen einbeziehen. Folgende Aspekte sollen normiert werden: Netzkonzepte, Radwege, Radstreifen, Linienführung, Knoten, Beläge, passiver Schutz, Signalisation und Markierung sowie Abstellanlagen. Ein Teil der Arbeiten konnte mit der Publikation von neuen Normen abgeschlossen werden (Grundlagen, Abstellanlagen und Signalisation) sowie mit der Überarbeitung von bestehenden Normen für den allgemeinen Verkehr. Die anderen Aspekte sind in Bearbeitung, doch fehlen der VSS die nötigen Forschungsgelder, um die Arbeiten prioritär bearbeiten zu können (Vollenweider 1996). Es dürfte auch schwierig sein, genügend Fachpersonal mit ausreichendem Zeitbudget für die Subkommissionsarbeiten zur Verfügung zu haben, weil in den Ämtern relativ wenig Personal für den Radverkehr zur Verfügung steht (vgl. Kapitel 7).

In bezug auf den Fussverkehr sind die meisten Normen noch aus der Perspektive des motorisierten Verkehrs entworfen worden, wie zum Beispiel die Norm SN 640 863a, Markierung eines Fussgängerstreifens (Sie gilt als Weisung des EJPD im Sinne von Art. 115 Abs. 2 SSV)<sup>123</sup>. Der Streifen wird darin nicht als Teil des Fusswegnetzes betrachtet, sondern nur als isolierte Markierung auf der Fahrbahn. Auch die Anforderungen, die zur Erstellung eines Streifens notwendig sind, gewichten die Anliegen der FussgängerInnen wenig. Beides führt dazu, dass die Norm zu einem Hindernis für den Fussverkehr wird. Beispielsweise wird die Anforderung gestellt, dass in der Spitzenstunde mindestens fünfzig FussgängerInnen die Stelle überqueren müssen. Als Grundlage dafür dienen Zählungen. Mit diesen wird aber übersehen, dass der Querungsbedarf wesentlich grösser sein kann als die momentane Zahl von Querungen. Knoflacher (1995:72) hat dazu spitz bemerkt, dass der Bedarf für den Bau einer Brücke schliesslich auch nicht aus der Zahl der Personen bestimmt werde, die durch den Fluss schwimmen würden. Welchen Einfluss konkrete Massnahmen auf die Zahl der Querungen haben können, zeigt das Beispiel der Ortsdurchfahrt von Zollikofen. Dort hat man festgestellt, dass sich nach der Erstellung einer Mittelinsel die Zahl der Fussgänger-Querungen verdoppelt bis verdreifacht hat (Baudirektion des Kantons Bern 1995:16).

Einzelne Normen, die sich auf den Fuss- und Veloverkehr auswirken, z.B. die Norm zur Verkehrsberuhigung, sind zurzeit in Überarbeitung und werden fussgänger- und velofreundlicher gestaltet werden als die bisherigen.

## 8.5 Kantonales und kommunales Verkehrsrecht

In der Verfassung (Art. 37bis BV, neu Art. 82 BV) und im Strassenverkehrsrecht (Art. 3 SVG) ist die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen festgelegt. Die Gesetzgebung über den rollenden und ruhenden Verkehr ist grundsätzlich Bundessache. Der Bund bestimmt auch die Strassen für den Durchgangsverkehr (Autobahnen, Autostrassen und vortrittsberechtigte Hauptstrassen).

---

123 Eine Überarbeitung dieser Norm ist in Vorbereitung.

Die Kantone sind zuständig für den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung der Strassen wie auch für die Ordnung der Strassenbenützung, soweit dies nach Bundesrecht noch möglich ist. Den Kantonen ist es freigestellt, ihre Befugnis zur Anordnung von verkehrsbeschränkenden Massnahmen an die Gemeinden zu delegieren. Sie behalten aber eine Aufsichtsfunktion.

Die Kantone und teilweise die Gemeinden können gemäss SVG Art. 3 Abs. 3 auf den Nebenstrassen (d.h. nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnete Strassen) den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vollständig untersagen oder zeitlich beschränken – dies unter dem Vorbehalt verfassungsmässiger Rechte der BürgerInnen.

Lässt der Kanton (oder die Gemeinde) den Verkehr auf Nichtdurchgangsstrassen grundsätzlich zu, so gilt die dem Bund übertragene einheitliche Verkehrsordnung (Lendi 1992:58, Schaffhauser 1984). Das heisst, dass der Kanton oder die Gemeinde die bundesrechtlichen Normen anwenden müssen, z.B. wenn sie eine Tempo-30-Zone einrichten wollen. Ihr Spielraum dazu ist in Anbetracht der detaillierten Weisungsvorgaben relativ klein<sup>124</sup>. Ob dann der bescheidene Spielraum von den Behörden auch ausgenützt wird, ist eine andere Frage.

Vereinfacht zusammengefasst lässt sich sagen, dass auf (national oder kantonal bezeichneten) Hauptstrassen kaum Einschränkungen und auf Nebenstrassen nur solche unter den engen Bedingungen des Bundesrechts möglich sind. Künftig müssten Regelungen angestrebt werden, die die Interessen der lokalen Bevölkerung besser berücksichtigen. Wer einen Ort durchquert, soll sich künftig als Gast sehen und entsprechend verhalten. Mit der heutigen Bevorzugung des übergeordneten Verkehrs geht implizit eine Bevorzugung des motorisierten vor dem Fuss- und Veloverkehr einher. Heute muss die lokale Bevölkerung beweisen, dass Massnahmen auf einer Ortsdurchfahrt (sei es eine Mittelinsel oder sogar nur ein Zebrastreifen) den Durchgangsverkehr nicht einschränkt. In Zukunft müssten die InteressensvertreterInnen des Durchgangsverkehrs darlegen, dass die Mobilität, die Sicherheit und das Wohlbefinden der lokalen Bevölkerung, unter besonderer Berücksichtigung der Kinder und SeniorInnen, nicht eingeschränkt wird. Damit könnte die noch häufige Zerschneidung von Ortschaften rückgängig gemacht werden und es würde wieder attraktiver, sich im Ort selber zu Fuss oder mit dem Velo zu bewegen und z.B. lokal einzukaufen.

---

124 siehe dazu EJPD 1980, 1984 und 1989

## 8.6 Übersicht über die für den Fuss- und Veloverkehr wichtigsten Gesetzeserlasse

<b>Verkehrsrecht</b>	(SR = Systematische Sammlung des Bundesrechts)	<b>SR</b>
SVG	Bundesgesetz über den Strassenverkehr	741.01
VRV	Verkehrsregelnverordnung	741.11
SSV	Signalisationsverordnung	741.21
VVV	Verkehrsversicherungsverordnung	741.31
	Unfallverhütungsbeitragsgesetz (inkl. Verordnung)	741.81
VTS	Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge	741.41
VZV	Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr	741.51
OBG	Bundesgesetz über Ordnungsbussen im Strassenverkehr	741.03
OBV	Verordnung über Ordnungsbussen im Strassenverkehr	741.031
	Durchgangsstrassenverordnung	741.272
	Weisungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten	
	Weisungen über Wohnstrassen	
	Weisungen über die Zonensignalisation von Verkehrsanordnungen	
<b>Übrige Rechtserlasse</b>		
<i>Umweltschutz</i>		
USG	Umweltschutzgesetz	814.01
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz (inkl. Verordnung)	451
LSV	Lärmschutzverordnung	814.41
LRV	Luftreinhalteverordnung	814.318.142.1
<i>Raumplanung</i>		
RPG	Raumplanungsgesetz (inkl. diverse Verordnungen)	700
FWG	Fuss- und Wanderweggesetz (inkl. Verordnung)	704
<i>Finanzierung</i>		
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer	725.116.2
	Verordnung über die Verteil. nicht werkgebundener Mineralölsteueranteile	725.116.25
	Verordnung über Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen g. LRV	725.116.244
<i>Forschung</i>		
	Verordnung über die Förderung der Forschung im Strassenwesen	427.72
<i>Normen</i>		
VSS	Normenwerk der Vereinigung Schweiz. Strassenfachleute (nur z.T. verbindlich)	
<i>Kantonale Bau-, Strassen- und Raumplanungserlasse</i>		
	Je 26 verschiedene Gesetze inkl. der Verordnungen	
<i>Internationales Recht</i>		
	Vereinte Nationen: Übereinkommen über den Strassenverkehr und die Strassenverkehrszeichen (Wiener Konvention)	741.10
	Vereinte Nationen: Europäisches Zusatzübereinkommen über den Strassenverkehr und die Strassenverkehrszeichen	741.20
	Recht der Europäischen Union: Diverse Erlasse (und Empfehlungen)	

Abbildung 19: Übersicht über die für den Fuss- und Veloverkehr wichtigsten Gesetzeserlasse (eigene Darstellung)

## 8.7 Neue Erkenntnisse als Grundlagen für künftige Regelungen

Rechtsnormen werden immer in einem bestimmten gesellschaftlichen Umfeld erlassen und angewendet. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Verhältnisse im Strassenverkehr stark gewandelt, der Motorfahrzeugverkehr und das Bewusstsein über dessen negative Auswirkungen haben zugenommen und die Wissenschaft hat zahlreiche neue Erkenntnisse erbracht oder bereits bekannte vertieft. Im folgenden werden die wichtigsten Resultate mit ihren rechtlichen Konsequenzen dargestellt.

- *Wissen über die Folgen der Geschwindigkeit*

Dass hohe Geschwindigkeiten zu erhöhter Gefährdung und bei einem Unfall zu schweren Verletzungen führen, ist schon seit langem bekannt. Walz (1985, 1993), Pasanen (1992) und andere ForscherInnen haben gezeigt, dass die Unfallschwere bei einer Kollision von einem Auto mit einem Fussgänger ab einer Geschwindigkeit von 30 km/h überproportional zunimmt. Bei Tempo 30 ist die Überlebenschance für FussgängerInnen wesentlich grösser als bei Tempo 50 km/h. Bezüglich Veloverkehr ist erwiesen, dass eine Angleichung der Geschwindigkeiten des Motorfahrzeugverkehrs an diejenigen der VelofahrerInnen die Sicherheit der letzteren wesentlich erhöht. Eine Temporeduktion innerorts zum Schutz der FussgängerInnen und VelofahrerInnen drängt sich aus wissenschaftlicher Sicht auf.

- *Wissen über den (Motor-) Fahrzeugbau und die Folgen*

Die Forschung ist seit längerem daran, Autos passiv und aktiv sicherer zu gestalten. Im Vordergrund stehen Massnahmen, die den InsassInnen zugute kommen (Airbag, Seitenaufprallschutz, ABS usw.). Den Automobilherstellern fehlt der Anreiz für den Bau von Autos, die für alle VerkehrsteilnehmerInnen ungefährlich sind, solange sie keine Verantwortung für die Folgen tragen müssen. Das extremste Beispiel dafür liefern die Geländewagen mit ihren gefährlichen Fronten (sie sind rund einen Viertel gefährlicher als herkömmliche Autos)<sup>125</sup>. Für die Velos sind die vielen „toten Winkel“ bei Lastwagen und der noch häufig fehlende, da nur bei neuen Lastwagen vorgeschriebene Unterfahrerschutz ein grosses Sicherheitsproblem. Auf der anderen Seite fehlen beim Velobau zahlreiche technische Mindestanforderungen, die das Velofahren sicherer machen würden. Die Fahrzeuge könnten unter zahlreichen Gesichtspunkten für die VelofahrerInnen und FussgängerInnen sicherer gebaut werden. Es wäre zu prüfen, inwieweit eine verschärfte Produkthaftpflicht dies fördern könnte.

- *Wissen über Leistungsgrenzen des Menschen im Verkehr*

Die neuere Forschung ergab, dass der Mensch im Strassenverkehr sehr häufig überfordert ist. Das Auge resp. das Gehirn können die eingehenden Verkehrs-Eindrücke gar nicht alle zeitgerecht wahrnehmen und verarbeiten, weil das menschliche Auge höchstens drei Punkte pro Sekunde fixieren kann (Cohen 1997, Krueger 1997)<sup>126</sup>. An ihre körperlichen

---

125 In der Schweiz wird zurzeit ein Musterprozess angestrengt (VCS, Verkehrsclub der Schweiz 1998a).

126 Die Überforderung ist meist proportional zur Geschwindigkeit – je schneller, desto mehr potentielle Eindrücke pro zurückgelegter Strecke, wobei unter erschwerten Verhältnissen wie Regen, Nebel usw. oder bei körperlichen

Leistungsgrenzen stossen im Verkehr auch immer wieder Kinder und SeniorInnen<sup>127</sup>. Diese Erkenntnisse werfen zahlreiche rechtliche Fragen auf (Schubarth 1997), z.B. inwieweit innerorts, wo die Informationsüberlastung am grössten ist, die Tempolimite herabgesetzt werden müsste, oder inwieweit der Vertrauensgrundsatz noch Anwendung finden kann.

- *Wissen über negative Auswirkungen von Mobilitäts-Einschränkungen*

Die Mobilitätseinschränkungen durch den Strassenverkehr führen teilweise zu einer Behinderung der Entwicklung der Kinder (Hüttenmoser 1995 und Netzwerk 1999:Kapitel 4). Auch alte Leute sind in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt, mit Folgen für ihre Gesundheit (Netzwerk 1999:Kapitel 5). Rechtlich stellt sich beim Wissen um diese Zusammenhänge die Frage, inwieweit der Staat nicht verpflichtet wäre, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Ursachen zu bekämpfen, damit die Gesundheit und Entwicklung der Menschen nicht beeinträchtigt wird.

## 8.8 Massnahmen

### **Grundsätzliche Massnahmen:**

- Die wissenschaftlichen Erkenntnisse legen ein grundsätzliches Umdenken, einen Paradigmenwechsel nahe. Die negativen Seiten der Verkehrstrennungs-Philosophie sowie die Defizite bei den Verhaltensanweisungen müssen durch einen neuen Ansatz überwunden werden. Die wichtigste Bedingung dafür ist, dass die Geschwindigkeit des Motorfahrzeugverkehrs innerorts niedrig gehalten wird. Dann können auch erfolgreich Massnahmen zur Förderung des Fuss- und Veloverkehrs umgesetzt werden.

### **Konkrete Massnahmen:**

Weil viele Wissensgrundlagen bereits bestehen, können die Massnahmen relativ konkret und detailliert beschrieben werden.

- (1) Im Europäischen Verkehrsrecht muss der Grundsatz rechtlich verankert werden, dass bei der Planung von neuen Infrastrukturen, bei der Einführung von neuen Normen und Techniken die Auswirkungen auf den Fuss- und Veloverkehr<sup>128</sup> geprüft und

---

Schwierigkeiten die Überforderung noch viel früher eintritt.

127 Obwohl sie sich häufig viel Mühe geben, sich korrekt zu verhalten, sind sie überfordert und erscheinen gegen aussen als unaufmerksam, „kopflös“ oder unberechenbar. Verschiedene ForscherInnen haben nachgewiesen, dass Kinder sehr häufig Vorsichtsmassnahmen treffen, bevor sie über die Strasse gehen. Im Gegensatz dazu verhalten sich AutolenkerInnen sogar vor Schulhäusern relativ unkonzentriert. Siehe dazu u.a. Howarth, Lightburn (1981) sowie Limbourg (1995).

128 Zu denken ist z.B. an die Durchtrennung von Fuss- und Veloverbindungen durch die Transeuropäischen Linien (Schiene und Strasse), an die Auswirkungen von neuen Telematikanwendungen oder von weiteren Verbreiterungen und Verlängerungen von Lastwagen auf den Fuss- und Veloverkehr.

die Fussgänger- und Veloorganisationen konsultiert werden. Dabei muss nachgewiesen werden, dass die Neuerung die Bewegungsfreiheit und Sicherheit der FussgängerInnen und VelofahrerInnen nicht einschränkt.

Die zuständigen Europäischen Gremien sollten alle Massnahmen forcieren, die den Fuss- und Veloverkehr sicherer und mobiler machen, z.B. die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzern, Autofronten, die für FussgängerInnen ungefährlicher sind etc. Sie setzen entsprechende Standards und erklären die Anwendungen fröhmöglichst für obligatorisch.

- (2) Ein neues Strassenverkehrsrecht muss die Bedingungen für den Fuss- und Veloverkehr verbessern und sich vom Paradigma des Autoverkehrs lösen<sup>129</sup>. Grundsätzlich sind einsichtige und generalisierte Regelungen anzustreben, die im ganzen Verkehrssystem zu einer erhöhten Fehlertoleranz führen. Die dadurch gewonnene Sicherheit sollte möglichst für die einzelnen VerkehrsteilnehmerInnen nicht wahrnehmbar sein, um eine Risikokompensation zu vermeiden. Überdies sollten die generalisierten Regeln die Anordnung für Massnahmen im Strassenraum zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs erleichtern. Folgende generellen Elemente müsste ein neues SVG enthalten:

- Reduktion und Generalisierung der Verhaltensanweisungen und Signale
- Geschwindigkeitsreduktion innerorts auf Tempo 30 generell
- Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzern
- Möglichkeit zur Anwendung des Mischverkehrsprinzips, wo die Bedingungen gegeben sind
- Neue Haftpflichtregelung

#### *Konkrete Veränderungen zugunsten des Fussverkehrs*

- Änderung der Weisungen zu Tempo-30-Zonen und zu Wohnstrassen, um den lokalen Behörden mehr Spielraum zu geben: neu sollen Ziele und nicht mehr konkrete Massnahmen vorgeschrieben werden (siehe Kapitel 9).
- Einführung der Signalisationsmöglichkeit von Fussgängervortrittsbereichen (mit zugelassenem Autoverkehr bei Tempo 20), auch auf Hauptstrassen. Bisherige Regelungen wie z.B. „die Wohnstrasse“ könnten eventuell ergänzt werden.
- Diagonalquerungen für FussgängerInnen an Kreuzungen ermöglichen
- Zebrastreifen: bisherige Signale (Gefahren- und Hinweissignal) ersetzen durch „kein Vortritt“.

---

129 Bezüglich des Verhaltens muss sich das Recht künftig an einem realistischen Bild der VerkehrsteilnehmerInnen orientieren, d.h. deren Leistungsgrenzen in Betracht ziehen und Anweisungen enthalten, die sie auch befolgen können. Die Regelungen müssen vom tatsächlich vorhandenen Machtgefälle zwischen den VerkehrsteilnehmerInnen ausgehen, wobei dieses im wesentlichen von Geschwindigkeit und Masse abhängt. Die Erhöhung der Verkehrssicherheit darf nicht mit ungebührlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu Fuss oder mit dem Velo erkauf werden.

- Aufhebung der Regelung, wonach FussgängerInnen den Streifen nicht betreten dürfen, wenn ein herannahendes Auto nicht mehr anhalten kann (Art. 47 Abs. 2 Satz 2 VRV).

#### *Konkrete Veränderungen zugunsten des Veloverkehrs*

Der Bundesrat hat 1997 und 1998 verschiedene Änderungen in den Verordnungen zum Strassenverkehrsgesetz erlassen, die Auswirkungen auf den Veloverkehr haben<sup>130</sup>. So wurde beispielsweise die Verkehrsregelverordnung so geändert, dass Radfahrende auf Fahrstreifen beim Linksabbiegen neu vom Gebot des Rechtsfahrens abweichen dürfen. Damit werden gefährliche Überholmanöver im Fahrstreifen vermieden. Andererseits wurden aber auch einmal mehr die Gesamtbreite und Höchstlänge für Gesellschaftswagen heraufgesetzt (Velojournal 1997).

Eine Überarbeitung des Strassenverkehrsgesetzes aus der Sicht der Velofahrenden ist immer noch notwendig. Folgende Aspekte müssten beispielsweise angepasst oder neu geregelt werden (Boerlin 1994, Gyger 1994, IG Velo Schweiz 1997, Velojournal 1997):

- Überholen von Radfahrenden: beim Überholen von Radfahrenden ist mindestens ein seitlicher Abstand der eigenen Fahrzeugbreite zu wahren<sup>131</sup> oder mindestens 1.5 Meter; bei bestimmten Situationen (diese gilt es noch zu definieren) ist besondere Aufmerksamkeit notwendig. Der Überholabstand ist ausser durch die Bestimmung „ausreichender Abstand“ im Gesetz nicht näher definiert. Das Basler Obergericht hat den Mindestabstand auf 1,5 Meter festgesetzt, andere Gerichtsentscheide sind nicht bekannt.
- Radfahrende, die links abbiegen wollen und dies mit Handzeichen klar ankündigen, dürfen nicht überholt werden.
- Kein Vortritt des Velos auf Radstreifen bei Überholen Velo/Velo und Linksabbiegen: diese Benachteiligung für den Veloverkehr gilt es zu beseitigen, sonst kann die Markierung eines Radstreifens nicht als velofördernde Massnahme angesehen werden.
- Radwegbenutzungspflicht aufheben: die Pflicht, einen ausgeschilderten Radweg zu benutzen, ist häufig nicht sinnvoll und birgt viele Probleme. Häufig sind Radwege für schnelle Radfahrer oder Dreiräder nicht geeignet.

---

130 Folgende konkrete Veränderungen wurden mit Bezug auf den Veloverkehr in Kraft gesetzt: Signalisationsverordnung (Änderung vom 1.4.1998): Art. 65 Abs. 8 (Velofahren auf Trottoir), Art. 74 Abs. 5 (Radstreifen), Art. 75 Abs. 6 (Halte- oder Wartelinien); Verkehrsregelverordnung (Änderung vom 22.10.1997): Art. 8 Abs. 4, Art. 28 Abs. 2 (Rechtsfahren beim Linksabbiegen und Zeichengebung), Art. 43 Abs. 1 (Nebeneinanderfahren), Verkehrsregelverordnung (Änderung vom 6.5.1998): Art. 58 Abs. 5, Art. 64 Abs. 1, Art. 65 Abs. 2, Art. 73 Abs. 2, Art. 76 Abs. 4 (alle betreffend Breite der Fahrzeuge) sowie die korrespondierenden Artikel in der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge, die die Fahrzeugbreite und -länge betreffen.

131 Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass die Gefährdung der Velofahrenden im wesentlichen von der Geschwindigkeit und der Masse des überholenden Fahrzeugs abhängt.

- Rechtsabbiegen bei Rotlicht ermöglichen: an einer Kreuzung mit Lichtsignalregelung ist es den Velofahrenden in der Schweiz nicht erlaubt, bei Rot rechts abzubiegen. In den meisten europäischen Ländern ist dies möglich und erlaubt den Velofahrenden ein schnelles Vorankommen. Mögliche Konflikte mit querenden FussgängerInnen müssten geregelt werden.
- Überholverbot in Kreiseln: Radfahrende dürfen zwar vom Gebot des Rechtsfahrens in Kreiseln abweichen, doch dürfen sie von Autofahrenden überholt werden, was zu sehr gefährlichen Situationen führen kann.

Verschiedene dieser Vorschläge für den Fuss- und Veloverkehr lassen sich bereits im Rahmen des bestehenden Strassenverkehrsgesetzes umsetzen.

- (3) Für den Veloverkehr ist eine analoge Gesetzesgrundlage wie das FWG für Planung, Bau und Unterhalt von Radwegnetzen zu schaffen. Beide Aufgaben, die Fuss- wie auch die Radwegnetzplanung und -realisierung, brauchen eine rechtliche Grundlage auf Bundesebene, damit sie finanziell unterstützt werden können. Zudem ist die Finanzierung zu sichern, z.B. im Mineralölsteuergesetz (siehe Kapitel 6).

Wie sich beim FWG gezeigt hat, genügt die Existenz eines Gesetzes nicht, damit es auch vollzogen wird. Vielmehr braucht es Informationen, zum Beispiel, wie für FussgängerInnen und VelofahrerInnen zu planen und zu bauen ist (Handbücher, Richtlinien, Empfehlungen). Die Motivation könnte mit Wettbewerben für gute Gesamtverkehrslösungen (siehe Beispiel Seftigenstrasse Wabern) oder für spezifische Fuss- und Veloverkehrslösungen erhöht werden. Hilfreich wäre auch die Formulierung eines Nationalen Aktionsprogrammes Fussgänger- und Veloverkehr wie es in der Synthese (Netzwerk 1999:Kapitel 11) vorgeschlagen wird.

- (4) Die Überarbeitung der VSS-Normen für die Anliegen des Veloverkehrs müssen weiter vorangetrieben werden. Es sollten genügend finanzielle und personelle Mittel für diese Arbeiten bereitgestellt werden, damit die Arbeiten innerhalb eines Jahrzehntes abgeschlossen werden können. Es werden aber auch nach Abschluss der Arbeiten immer wieder Überarbeitungen der bestehenden Normen notwendig sein. Die Normen für den Fussverkehr sind zügig an die Hand zu nehmen. Die Fuss- und Veloverkehrsorganisationen sollten zudem beigezogen werden, wenn Normen überarbeitet werden, deren Inhalt sich indirekt auf die beiden Verkehrsarten auswirkt.
- (5) Der Vollzug der rechtlichen Grundlagen muss nicht nur finanziell und mit Informationen unterstützt werden, sondern zum Beispiel auch mit technischen Einrichtungen wie Geschwindigkeitsbegrenzern oder Restfahrtenschreibern. Diese würden dazu beitragen, dass sich auch Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr einfacher realisieren lassen.



### **Massnahmen in anderen Staaten Europas**

Ein Blick über die Grenzen zeigt einige interessante Regelungen, die in die Schweizerischen Rechtsgrundsätze aufgenommen werden könnten. Wichtig wäre besonders wieder eine intensivere Auseinandersetzung mit der Frage von Tempobeschränkungen<sup>132</sup>.

Schweden hat eine interessante Neuorientierung vorgenommen. Im Zentrum steht die „Vision Zero“, d.h. das Ziel, in Zukunft Unfälle mit schweren oder tödlichen Verletzungen zu verhindern. Dieser Zielformulierung liegt ein grundsätzliches Umdenken zugrunde. Weil Menschen Fehler machen, gilt es die Strassen und Strukturen so zu gestalten, dass diese Fehler nicht zu Unfällen mit schweren Verletzungen führen. Als Konsequenz werden nun die Einführung von flächendeckend Tempo 30 innerorts (mit Ausnahme von Ausfallstrassen) sowie Massnahmen für FussgängerInnen und VelofahrerInnen vorangetrieben<sup>133</sup>.

Holland und Finnland haben beide in ihren Plänen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit das Ziel, das Verkehrswachstum einzuschränken sowie die Gebiete mit tieferer Geschwindigkeit (Tempo 30, resp. 40) stark auszudehnen. Holland unterstützt die Gemeinden finanziell bei der Einführung von Tempo 30 und testet zurzeit die Anwendung von Geschwindigkeitsbegrenzern<sup>134</sup>.

Frankreich kennt seit 1981 die sogenannte Loi Badinter, die beinhaltet, dass bei einem Verkehrsunfall der beteiligte Motorfahrzeuglenker die volle Haftung übernehmen muss, wenn ein Kind unter 16 Jahren oder eine ältere Person (über 70 Jahre) angefahren wird (sei es als FussgängerIn oder VelofahrerIn). Damit greift die Kausalhaftung in diesen Fällen zu hundert Prozent unabhängig von den konkreten Unfallumständen.

## **8.9 Forschungsbedarf**

- Verfassungsrecht: Welche Inhalte müssten in eine neue Mobilitätsverfassung einfliessen, damit die Ansprüche aller Verkehrsteilnehmergruppen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wäre auch die Frage zu beantworten, inwieweit die Mobilitätseinschränkungen der FussgängerInnen (und VelofahrerInnen) durch den Automobilverkehr als Beschränkung eines Grundrechts gesehen werden müssen.
- Das Strassenverkehrsrecht (und andere Rechtsnormen) muss auf die Belange des Fuss- und Veloverkehrs überprüft werden (durch ExpertInnen, unter Einbezug von Organisationen der beiden Verkehrsarten, von Ämtern etc.). Entwurf eines neuen

---

132 Die Expertengruppe Verkehrssicherheit des BAP (EJPD 1993:4) hatte in ihrem Bericht vermerkt, dass die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten aus gesamtheitlicher Sicht das vertretbare Mass erreicht habe, tiefere Limiten kaum akzeptiert würden und deren Wirkungspotential deshalb – wenn überhaupt – gering wäre. Diese Grundhaltung müsste neu diskutiert werden.

133 Ministry of Transport and Communications (Sweden) 1997 und Swedish National Road Administration 1996.

134 siehe Ministry of Transport, Public Works and Water Management (of the Netherlands) 1996 sowie Ministry of Transport and Communications Finland 1997.

fussgänger- und velofreundlichen Strassenrechts – welche Inhalte müssten berücksichtigt werden?

- Das Strassenverkehrsrecht und die daraus abgeleitete Rechtssprechung ist grundsätzlich zu überprüfen im Hinblick auf die Erkenntnis, dass
  - die generelle Verkehrstauglichkeit der Verkehrsteilnehmer zunehmend als Fiktion bewertet werden muss, und
  - zwischen FussgängerInnen (und VelofahrerInnen) und motorisierten Verkehrsteilnehmern ein grosses Machtgefälle besteht.
- Wie sieht ein fussgänger- und velofreundliches Haftpflichtrecht aus?
  - Produkthaftpflicht für Automobile und Lastwagen: Wie weit sind die Automobilhersteller und -importeure verpflichtet, ihre Produkte so zu gestalten, dass Unfälle mit FussgängerInnen und VelofahrerInnen nach Möglichkeit vermieden werden oder weniger schwerwiegende Folgen nach sich ziehen?
  - Produkthaftpflicht für Velohersteller: Wie weit sind die Hersteller dazu verpflichtet, das Produkt Velo soweit zu perfektionieren, dass es möglichst sicher für die Velofahrenden und andere Verkehrsteilnehmende ist?
  - Werkeigentümerhaftung des Staates für gefährliche Fussgänger- und Veloanlagen, z.B. als gefährlich bekannte Strassenquerungen auf Schulwegen.
  - Welche Bedeutung hat das grobe Verschulden des Fussgängers bei einem Unfall mit der Lenkerin eines Motorfahrzeugs. Neubewertung im Hinblick auf die Entwicklung im Ausland, nach welcher ein solches Verschulden seltener als bisher zu einer Beschränkung der Kausalhaftung führt.
- Regelverstösse von Radfahrenden im Vergleich mit anderen Verkehrsarten
- Wie wirkt sich – unter besonderer Berücksichtigung des Fuss- und Veloverkehrs – die Entwicklung und der Einsatz der Telematik auf das Verkehrsrecht aus?
- Welche Massnahmen lassen sich für den Fuss- und Veloverkehr aus dem Sozial- und Umweltschutzrecht ableiten und wie müssten diese allenfalls geändert werden?
- Aus rechtshistorischer und sozialwissenschaftlicher Sicht wäre die Klärung der folgenden Forschungsfragen interessant:
  - Wie hat sich die Rechtssprechung (Zivil- / Strafrecht) in Bezug auf die FussgängerInnen und VelofahrerInnen entwickelt. Welches waren die Leitgedanken und wie sind sie zu bewerten?
  - Inwiefern haben gesetzliche Regelungen auch nicht intendierte oder kontraproduktive Nebenwirkungen (z. B. eine Risikokompensation). Als Beispiel könnte die Einführung der Kausalhaftung mit Versicherungsschutz dienen.

## 9. Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen

Aufgaben lassen sich für ein Staatswesen dann am besten (und am demokratischsten) lösen, wenn ein Handlungs- und Gestaltungsspielraum für ihre Erfüllung besteht. Es ist besonders wichtig, dass dort, wo Probleme anfallen, auch die Möglichkeiten, Zuständigkeiten und Kompetenzen zu deren Bewältigung liegen. In bezug auf den Fuss- und Veloverkehr zeigt sich häufig eine Diskrepanz zwischen den lokalen Problemlösungsmöglichkeiten und den Handlungsspielräumen auf dieser Ebene. Dies – so die These – wirkt sich als Hindernis auf den Fuss- und Veloverkehr aus.

### 9.1 Föderalismus und Gemeindeautonomie im Fuss- und Veloverkehr

Das schweizerische Staatsgebilde ist stark von föderalistischen Überlegungen geprägt. Jede politische Ebene soll möglichst viel in eigener Kompetenz entscheiden können und im Sinne der Subsidiarität soll die jeweils unterste Staatsstufe, auf der die Erfüllung einer Aufgabe möglich ist, diese übernehmen. In der Schweiz richtet sich die Bundesverfassung und -gesetzgebung in erster Linie an den Bund und an die Kantone. Die Gemeinden unterstehen der Organisationshoheit der Kantone. Entsprechend dieser Struktur pflegen auch immer nur zwei Stufen direkte Beziehungen zueinander: der Bund mit den Kantonen und die Kantone mit ihren Gemeinden. Verfassungsrechtlich geht man also von der Fiktion eines dualen Staatsaufbaus aus, während die politische Wirklichkeit längst den dreistufigen Staatsaufbau mit Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden kennt (Klöti et al. 1993:7).

Die Begriffe 'Föderalismus', 'Subsidiarität' und 'Autonomie' unterstellen, dass jede politische Ebene einen Gestaltungsspielraum und die Möglichkeiten zur politischen Umsetzung hat. Die historische Entwicklung zeigt allerdings einen Trend zur Zentralisierung der Kompetenzen. Das heisst, dass die untergeordneten Ebenen immer mehr die Entscheide der übergeordneten übernehmen und umsetzen müssen. International passt sich die Schweiz beispielsweise im Verkehrsbereich verschiedenenorts den Entscheiden der Europäischen Union an (autonomer Nachvollzug). Auf nationaler Ebene fällt der Bund viele politische Entscheide, die sich auf die Kantone und teilweise direkt auf die Gemeinden auswirken. Die Kantone ihrerseits wandeln zahlreiche ihrer Vollzugskompetenzen in kommunale Vollzugspflichten um (Klöti et al. 1993:7). Dies führt dazu, dass die unterste Ebene, also die Gemeinden, mit immer mehr Auswirkungen von Entscheiden der übergeordneten Behörden zurechtkommen müssen und zugleich von oben immer mehr (Vollzugs-)Aufgaben zugewiesen erhalten, die bis ins Detail normiert und reglementiert sind, für deren Durchführung aber die finanziellen und organisatorischen Ressourcen fehlen (Klöti et al. 1993:4). Diese Situation ist schon auf die Formel gebracht worden: Der Bund bestimmt, die Kantone vollziehen und die Gemeinden zahlen (Christen 1998:15). Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, wie gross der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Gemeinden tatsächlich (noch) ist. Denn „erst wenn und soweit solche Spielräume vorhanden sind, lässt

sich sinnvoll von Kommunalpolitik sprechen – alles andere gehörte in den Bereich der Verwaltung“ (Hamm, Neumann 1996:274).

Die Frage des kommunalen Handlungsspielraums ist hier deshalb von Interesse, weil sich der Fuss- und Veloverkehr in erster Linie auf lokaler, teilweise auf regionaler Ebene abspielt und weil dafür die Gemeinden und zum Teil die Kantone zuständig sind, z.B. auch für den Vollzug des Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG). Die übergeordneten Ebenen sehen die beiden Verkehrsarten im allgemeinen nur als Lokalverkehr und verneinen eine Zuständigkeit dafür. Das Ausblenden der nationalen Dimension des Fuss- und Veloverkehrs sowie der verkehrspolitischen Zusammenhänge führt dazu, dass übersehen wird, wie viele und wie stark nationale und internationale Regelungen und politische Entscheide sich auf die beiden Verkehrsarten auswirken. Zu erwähnen sind hier unter anderem die Motorfahrzeugnormen (z.B. Lastwagenbreiten), der Erlass von Verkehrsregeln, die Finanzierung des Verkehrswesens, die Normierung des Strassenbaus und der Signalisationsmöglichkeiten, die Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie die Ausrichtung der Strassenbau- und Verkehrspolitik<sup>135</sup>.

Diese übergeordnet gefällten Entscheide wirken sich für den Fuss- und Veloverkehr zwar landesweit, aber immer sehr lokal, das heisst an bestimmten Stellen in einer Gemeinde, aus. Zum Beispiel, wenn durch den Ausbau des übergeordneten Strassennetzes der Motorfahrzeugverkehr stark zunimmt und damit verschiedene Schulwege unsicher werden. Die Gemeinde hat zur Lösung dieser Probleme aber nur beschränkte Mittel zur Verfügung, denn sie kann keinen Einfluss auf deren Ursache nehmen. Bezüglich Fuss- und Veloverkehr schränken folgende Elemente den Handlungsspielraum ein:

- Den Gemeinden sind die möglichen Massnahmen, mit denen sie die Situation der FussgängerInnen und VelofahrerInnen verbessern können, weitgehend vorgeschrieben. Die rechtlichen Vorschriften besagen, auf welchen Strassen welche Massnahmen in welcher Form zugelassen sind. Eine Reduktion des Motorfahrzeugverkehrs oder eine Senkung der Geschwindigkeitslimite auf unter 50 km/h sind auf einer Ortsdurchfahrt beispielsweise kaum möglich. Hauptstrassen dürfen nicht in eine Tempo-30-Zone eingebunden werden. In Wohnquartieren sind zwar Tempo-30-Zonen und Wohnstrassen möglich, aber ihre Realisierung wird an teure bauliche Umgestaltungsauflagen geknüpft usw. Die Vorgaben für alle Massnahmen sind detailliert in Gesetzen, Verordnungen, Weisungen und Normen geregelt<sup>136</sup>.

---

135 Wie das Beispiel des Lastwagenverkehrs zeigt, wurde auf internationaler und nationaler Ebene entschieden, dass diese Fahrzeuge künftig breiter sein dürfen. Die negativen Folgen zeigen sich vor allem für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen auf lokaler Ebene. Die Einnahmen aus der LSVA (leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe), welche die negativen (externen) Auswirkungen teilweise monetär kompensieren sollen, werden in die NEAT sowie in den Nationalstrassenbau investiert. Die Gemeinden müssen gleich mehrfach mit den Folgen dieser übergeordneten Entscheide zurecht kommen: mit breiteren Fahrzeugen auf ihren Strassen, mit dem Mehrverkehr ausgelöst durch den Strassenausbau und mit den zusätzlichen finanziellen Aufwendungen zum Schutz der FussgängerInnen und VelofahrerInnen.

136 Mit den ausführlichen Weisungen zur Verkehrsberuhigung (Wohnstrassen, Tempo-30 etc.) wollte der Bundesrat die Verkehrssicherheit gewährleisten. Die baulichen Massnahmen sollten sicherstellen, dass die Geschwindigkeiten tatsächlich sinken. Wegen der hohen Kosten wurden aber bisher nur sehr wenige Wohnstrassen und verhältnismässig wenige Tempo-30-Zonen verwirklicht (Wälti 1998). Die Folge dieser Situation ist, dass auf vielen Quartierstrassen nach wie vor Tempo 50 gilt und die Verkehrssicherheit noch weniger profitiert, als wenn das

- Den Gemeinden werden zur Bewältigung der Probleme kaum finanzielle oder organisatorische Mittel zur Verfügung gestellt. Sie haben viele ausgabenwirksame Aufgaben im Verkehrsbereich – oft hervorgerufen durch übergeordnete Entscheide – aber nur wenige verkehrsbezogene Einnahmen (siehe Kapitel 6), um diese Aufgaben zu bewältigen. Neben den Finanzen fehlen den Gemeinden auch häufig die personellen Kapazitäten und das Fachwissen, beides bedingt durch kleine Verwaltungen und das Milizsystem (nebenamtliche Tätigkeiten). Einzig in Städten ist die Situation diesbezüglich etwas besser.
- Die Gemeinden müssen in verschiedenen Kantonen ihre Massnahmen von einer übergeordneten Behörde bewilligen lassen, selbst auf Strassen, auf denen sie die Hoheit haben. Im Kanton Zürich müssen beispielsweise Zebrastreifen auf Gemeindestrassen (mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur) vom Kanton bewilligt werden<sup>137</sup>. Auf Staatsstrassen liegt die Kompetenz für Anordnungen praktisch ausschliesslich beim Kanton, auch wenn die Strassen durch die Dörfer und Städte hindurch führen und damit die Interessen der lokalen Bevölkerung (z.B. als FussgängerInnen und VelofahrerInnen) tangiert werden.
- Die FussgängerInnen und VelofahrerInnen können ihre Rechtsansprüche auf Gemeindeebene kaum aktiv durchsetzen. Das FWG z.B. gibt ihnen keinen direkt einklagbaren Anspruch auf die Planung und Umsetzung eines Fusswegnetzes. Analog verhält es sich bei den Radwegen.

Es zeigt sich insgesamt, dass der Spielraum für substantielle Verbesserungen beim Fuss- und Veloverkehr beschränkt ist. Allerdings wird vielfach nicht einmal dieser bescheidene Gestaltungsanteil genutzt. Obwohl beispielsweise das Fuss- und Wanderweggesetz (FWG) als Rahmengesetz den Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung relativ viel Spielraum lässt, wird dieser von den wenigsten Behörden genutzt. Ein Grund dafür ist, dass andere Rechts- und Politikbereiche die Umsetzung einschränken. Auf der anderen Seite fehlt häufig die Sensibilität und die Motivation, etwas für den Fuss- (und Velo-)Verkehr zu tun. Verschiedene Beispiele von Gemeinden zeigen aber, dass sich auch innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen mit dem FWG gewisse Fortschritte für die FussgängerInnen erzielen lassen, wenn man über den entsprechenden politischen Willen verfügt.

Zusammenfassend kommen Hamm und Neumann (1996:274/275) hinsichtlich der ökologischen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeindeebene zu folgendem Schluss: „Die Wirklichkeit kommunaler Selbstverwaltung ist heute mehr denn je durch mehrere sich verschärfende Zielkonflikte charakterisiert: Selbstverwaltung versus staatliche Steuerung, Demokratie versus Effizienz, umfangreiche Aufgaben versus knappe Ressourcen, langfristige Aufgaben versus kurze Amtsperioden, überlokale Ursachen versus nur lokale Steuerungspotentiale. Die Möglichkeiten eigenständigen kommunalen Handelns sind überaus eingeschränkt, und selbst da, wo sie bestehen, werden sie (noch) selten im Interesse einer langfristig dauerhaften Entwicklung genutzt.“

---

Geschwindigkeitsniveau – ohne alle wünschbaren baulichen Massnahmen in Tempo-30 signalisierten Gebieten – wenigstens etwas gesunken wäre.

137 Eine Änderung ist geplant, siehe Tages-Anzeiger vom 20. Januar 1999.

In bezug auf den Fuss- und Veloverkehr lässt sich eine ähnliche Bilanz ziehen. Um die Bedingungen für die beiden Verkehrsarten substantiell zu verbessern – auch gegen konkurrierende Ansprüche des Motorfahrzeugverkehrs –, fehlen den Gemeinden die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen. Auf den übergeordneten Ebenen werden die Auswirkungen von verkehrspolitischen Entscheidungen auf den Fuss- und Veloverkehr zu wenig berücksichtigt und die Rahmenbedingungen häufig so geregelt, dass der kommunalen Ebene nur wenig Spielraum für eine fussgänger- und velofreundliche Verkehrspolitik bleibt<sup>138</sup>. Durch diese Diskrepanz zwischen Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Ebenen, fallen die Anliegen des Fuss- und Veloverkehrs des öfteren zwischen Stuhl und Bank. Allerdings werden auch die kleinen bestehenden Spielräume noch kaum für Verbesserungen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs genutzt.

In letzter Zeit nehmen die Diskussionen über eine Neuausgestaltung des Föderalismus zu. Zum einen werden Zusammenschlüsse von Kantonen respektive Gemeinden diskutiert, weil die Einheiten zu klein seien, um die notwendigen Aufgaben zu erfüllen und die Bundesgesetze zu vollziehen. Zum zweiten wird vermehrt über Modelle und Mechanismen zur Lastenabgeltung und Kosteninternalisierung zwischen Städten und Agglomerationsgemeinden gesprochen. Und drittens wird mit dem neuen Finanzausgleich (NFA) eine Neuverteilung von Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geplant.

Bei all diesen Vorschlägen bleiben die Probleme für den Fuss- und Veloverkehr ungelöst oder werden teilweise sogar verschärft. Im Rahmen des NFA ist – unter anderem – geplant, den Vollzug des Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG) zur alleinigen Aufgabe der Kantone und Gemeinden zu machen. Der Bund würde damit so tun, wie wenn er nichts mit dem Fussverkehr zu tun hätte. Wie bereits oben gezeigt, sind aber der Fuss- und der Veloverkehr keineswegs nur lokale Angelegenheiten. Ein Rückzug des Bundes aus dem FWG-Vollzug wäre deshalb nicht nur eine Strukturbereinigung, sondern ein verkehrspolitischer Entscheid gegen den Fussverkehr. Dies insbesondere, weil er die Aufgaben an die unteren Ebenen delegieren würde, ohne auch die entsprechenden Kompetenzen und die notwendigen Finanzen (zur Behebung der negativen Auswirkungen des bundesgeregelt Motorfahrzeugverkehrs) zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der heutigen Situation sind vor allem neue „politische Problemlösungs-Prozesse“ (Klöti 1993:181) notwendig. Ziel muss ein besser vernetzter Föderalismus sein, in dem der Bund sich nicht scheuen dürfte, „auch die Probleme der Städte und Gemeinde in seiner Politik zu berücksichtigen“ (Klöti et al. 1997). Ein erster struktureller Schritt soll mit der revidierten Bundesverfassung getan werden. Dort heisst es neu in Artikel 50:

---

138 Zugleich wird aber auf die Gemeindeautonomie verwiesen. Dazu ein Beispiel aus dem Kanton Zürich, dessen Kantonsrat eine parlamentarische Initiative ablehnte, die mehr Tempo-30-Zonen wollte. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass man den Gemeinden nicht dreinreden wolle. In der gleichen Debatte schilderte die Regierung, dass sie Gesuche aus Gemeinden für Tempo-30-Zonen nur zurückhaltend bewillige und dass der Gestaltungsspielraum durch die Auflagen des Bundes sehr gering sei (Tages-Anzeiger 1996). Die Gemeindeautonomie wird so als Fiktion aufrechterhalten, obwohl die Bundesauflagen und die Bewilligungspraxis des Kantons diese Autonomie seit langem sehr stark einschränken.

- 1 Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.
- 2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.
- 3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Begrüssenswert wäre, wenn zugleich auch eine demokratisch legitimierte Interessenvertretung der Städte und Gemeinden auf nationaler und internationaler Ebene geprüft würde, die über die bisherige Interessenvertretung durch die Verbände hinausgeht<sup>139</sup>.

## 9.2 Massnahmen

### *Grundsätzliche Massnahmen:*

- Kurzfristig sind die Spielräume der Gemeinden (und Kantone) für Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs zu verbessern. Die notwendigen Änderungen, z.B. von Weisungen, lassen sich rasch vornehmen und umsetzen.
- Mittelfristig muss die Fuss- und Veloverkehrspolitik im Rahmen des Föderalismus neu gestaltet werden. Künftig müssen die Probleme im Fuss- und Veloverkehr ebengerecht gelöst werden können. Dies bedingt eine neue Aufgaben- und Kompetenzverteilung (inkl. der Finanzen) zwischen den verschiedenen politischen Ebenen.

### *Konkrete Massnahmen:*

- (1) Die Bundesweisungen über die Zonensignalisation (für Tempo 30) und die Wohnstrassen müssen so umformuliert werden, dass den Gemeinden und Kantonen nicht mehr die einzelnen Massnahmen vorgeschrieben, sondern Zielvorgaben gemacht werden. Wie eine zuständige Behörde diese Ziele erreicht, soll ihr überlassen bleiben. Konkret sollen z.B. nicht mehr bauliche Massnahmen vorgeschrieben sein, sondern eine Zielgeschwindigkeit, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes erreicht werden soll (z.B. in einer Tempo-30-Zone soll das Tempo (V85)<sup>140</sup> innert eines Jahres auf 40 km/h und innert zwei Jahren auf 35 km/h gesenkt werden). Ob die Gemeinde dazu provisorische oder definitive bauliche Massnahmen, PR-, oder Polizeimassnahmen – oder eine Kombination – einsetzt, soll ihr überlassen bleiben<sup>141</sup>.

---

139 Zurzeit sind folgende Verbände auf nationaler Ebene aktiv: Schweizerischer Städteverband und Schweizerischer Gemeindeverband sowie Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen; auf internationaler Ebene ist es der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

140 V85 ist diejenige Geschwindigkeit, die von 85% der FahrzeuglenkerInnen nicht überschritten wird.

141 Damit kann die zuständige Behörde ihre Massnahmen an die lokalen Verhältnisse anpassen, laufend optimieren und so auf unnötige Schikanen verzichten. Mit diesem Vorgehen steigen auch die Realisierungschancen, weil die Kosten verteilt anfallen. Nicht zuletzt ergibt sich ein gradueller Übergang von einem Geschwindigkeitsregime zum anderen, der zu einer neuen Verkehrskultur beiträgt. Sicherheitsmässig findet sofort eine Verbesserung statt, denn bereits Tempo 40 führt zu weniger schweren Verletzungen als Tempo 50.

- (2) Die räumliche Beschränkung von Massnahmen in den Weisungen (zur Zonen- und Wohnstrassensignalisation) sind aufzuheben. Die Gemeinden und Kantone sollen darüber bestimmen können, welche Ausdehnung eine Zone haben soll und ob sie auch eine Hauptstrasse umfasst. Generell müssen den Gemeinden flexiblere Signalisationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, damit sie den Fuss- und Radverkehr fördern und allenfalls privilegieren können, ohne den Motorfahrzeugverkehr völlig auszuschliessen (z.B. Mischverkehrsbereiche mit Fussgängervortritt und tiefer Geschwindigkeit). Die Gesetzgebung bleibt Bundessache, geht aber stärker auf die Bedürfnisse der Gemeinden ein<sup>142</sup>.
- (3) Generell muss eine Beweislastumkehr für Massnahmen erfolgen. Die anordnende Behörde jeder Stufe muss künftig belegen, dass ihre Entscheide keine negativen Auswirkungen auf den Fuss- und Veloverkehr haben. Heute ist es genau umgekehrt: Es muss gezeigt werden, dass Massnahmen, die zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs ergriffen werden, sich nicht negativ auf den motorisierten Verkehr auswirken.
- (4) Die Kantonsstrassen innerorts müssen künftig in die gemeinsame Zuständigkeit von Kanton und Gemeinde fallen. Im Konfliktfall kann eine unabhängige Instanz angerufen werden, die die Interessen der Durchfahrenden und diejenigen der lokalen Bevölkerung – insbesondere der FussgängerInnen und VelofahrerInnen – gegeneinander abwägt. Über alle Massnahmen auf Gemeindestrassen sollen nur noch diese selber bestimmen können (z.B. über die Anlage von Zebrastreifen), der Kanton wäre höchstens noch Rekurs- und Aufsichtsinstanz, um Missbräuche zu verhindern.
- (5) Den Gemeinden sind neben den Kompetenzen auch die finanziellen Mittel an die Hand zu geben, dass sie ihre Aufgaben für den Fuss- und Veloverkehr erfüllen können. Der Bund muss den Gemeinden Einnahmen aus der Mineralölsteuer für motorfahrzeugverkehrsbedingte Massnahmen zum Schutz nichtmotorisierter VerkehrsteilnehmerInnen zur Verfügung stellen (siehe Kapitel 6).
- (6) Die Gemeinden müssen institutionell einen direkteren Zugang zur eidgenössischen Ebene haben. Analog den Konferenzen der kantonalen Amtsdirektoren ist eine Institution vorzusehen, die z.B. im Verkehrsbereich die Anliegen der Gemeindestufe manifest macht und direkteren Zugang zur nationalen Ebene erhält. Inwieweit Städte und kleinere Gemeinden sich anders organisieren müssen, wäre zu prüfen.

---

142 „Vom Bund vorgeschriebene überrissene Normen und Standards müssen abgebaut werden. Den Kantonen und Gemeinden muss vermehrter Handlungsspielraum für einen bedarfsgerechten und kostengünstigen Vollzug eingeräumt werden.“ (Rey 1996:28).



### **9.3 Forschungsbedarf**

- Eine Grundlagenstudie über die heute bestehenden Aufgaben, Kompetenzen und vorhandenen Ressourcen auf allen politischen Ebenen (inkl. Europa) soll aufzeigen, wo sich eine Neuverteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten aufdrängt, damit der Fuss- und der Veloverkehr besser gefördert werden können.
- Anschlussstudien müssen die Form einer Neugestaltung der Fuss- und Veloverkehrspolitik im Föderalismus aufzeigen. Weil die beiden Verkehrsarten immer eine Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen bedingen werden, braucht es eine gute Grundlage. Diese soll später politisch umgesetzt werden, damit die Subsidiarität künftig besser zum Tragen kommt.

## 10. Interessengruppen

Je besser ein Interesse organisiert ist, desto eher lässt es sich im allgemeinen durchsetzen. Die Organisierbarkeit eines Interesses und damit die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Sie werden im folgenden dargestellt. Weil sich die Interessen des Fuss- und der Veloverkehrs nur schlecht organisieren lassen – so die These – bleibt deren Durchsetzungskraft schwach.

### 10.1 Von der Schwierigkeit, allgemeine Interessen zu organisieren

Auf die Verkehrspolitik versuchen verschiedene Organisationen und InteressenvertreterInnen Einfluss zu nehmen. Zu den wichtigsten gehören die verschiedenen Organisationen der VerkehrsteilnehmerInnen, des Gewerbes und der Wirtschaft, die Parteien, die Fachorganisationen (v.a. im Bereich der Verkehrsplanung) sowie als Multiplikator die Medien.

- *Verkehrspolitische Organisationen*

Die Organisationsfähigkeit von Interessen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zu den wichtigsten gehören das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Interessenvertretung und die Homogenität eines Interesses. Generell gilt: Je spezifischer ein Interesse ist, desto besser lässt es sich organisieren. Oder umgekehrt: Je allgemeiner ein Interesse, desto schlechter seine Organisierbarkeit. Weil praktisch alle Menschen zu Fuss gehen, lässt sich diese Fortbewegungsart wesentlich schlechter organisieren als z.B. die motorisierten Interessen, die spezifische Dienstleistungen benötigen. Die Velointeressen stehen diesbezüglich irgendwo dazwischen, da sie gewisse Dienstleistungen benötigen, aber weniger als die AutomobilistInnen.

Organisationen haben das Problem, dass von ihrem Einsatz nicht nur die Mitglieder, sondern auch Aussenstehende profitieren. Um solche TrittbrettfahrerInnen auszuschliessen, bieten Organisationen selektive Anreize für ihre Mitglieder an, z.B. in Form von Dienstleistungen (Pannenhilfe, Versicherungen etc.). Diese selektiven Güter kommen nur den Mitgliedern zugute, die dafür Beiträge entrichten (Olson 1968)<sup>143</sup>. Für eine Organisation hat dies Vor- und Nachteile. Einige Personen werden nur deshalb Mitglied, weil sie von den Dienstleistungen profitieren wollen. Dies bringt zwar Geld in die Organisation aber auf der anderen Seite kann sich diese nicht unbedingt auf die Gefolgschaft dieser Mitglieder verlassen z.B. bei Abstimmungen<sup>144</sup>. Die grossen Automobil- und Verkehrsverbände (ACS, TCS, VCS) haben relativ viele solcher Mitglieder. Im Gegensatz dazu können Fussgänger-

---

143 Neben den ideellen und materiellen gibt es – vor allem für die aktive Mitarbeit – auch noch weitere Beweggründe für eine Mitgliedschaft in einer Organisation wie Status-, Prestige- und Machtgewinne. Siehe z.B. Moe 1980, der die Theorie von Olson erweitert hat und neben den ökonomischen Motiven auch andere Gründe berücksichtigt.

144 Dies zeigte sich z.B. kürzlich bei der Abstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV). Obwohl die Gegnerschaft von den beiden Automobilverbänden angeführt wurde, konnten diese den grössten Teil ihrer Mitglieder nicht von ihren Argumenten überzeugen.

und Veloorganisationen kaum selektive Güter anbieten und bleiben deshalb in Bezug auf ihre Mitgliederzahlen klein.

- *Gewerbe- und Wirtschaftsorganisationen*

Neben den Organisationen der VerkehrsteilnehmerInnen nehmen vor allem die Interessen aus dem Gewerbe und der Wirtschaft Einfluss auf politische Entscheide. Es sind dies insbesondere der Detailhandel und das Transportgewerbe, die Automobilwirtschaft (inkl. Garagengewerbe), die Strassenbau- und die Erdölwirtschaft. Die Zweiradbranche ist in zwei Verbänden organisiert<sup>145</sup>. Dank der vorhandenen finanziellen Ressourcen, den innerhalb einer Branche häufig homogenen Interessenlagen und den grossen finanziellen Vorteilen, die bei erfolgreicher Politikarbeit winken, sind die Wirtschafts- und Gewerbeinteressen relativ gut organisiert.

- *Parteien*

Die Rolle der Parteien als Interessengruppen des Verkehrs müsste untersucht werden. Es ist bekannt, dass sich VertreterInnen von Verkehrsverbänden in Parlamente wählen lassen, womit eine Partei einerseits Fachkompetenz erhält und andererseits den jeweiligen Verbandsinteressen eine Möglichkeit zur Umsetzung ihrer Politik bietet.

- *Standes- und Fachorganisationen*

Die Berufsverbände und Fachorganisationen sind als Interessenorganisationen in der Politik unterschiedlich relevant. Vor allem, wenn staatliche Aufgaben an die Verbände delegiert werden, wie z.B. bei der Normenerarbeitung, erhalten diese eine grosse Bedeutung. Standes- und Fachorganisationen wirken ansonsten gegen aussen als Wahrer der finanziellen Interessen ihrer Mitglieder und der Berufsethik sowie gegen innen als Diskussionsforen zwischen den Mitgliedern.

- *Medien*

Die Medien wirken vor allem als Verstärker bestimmter Interessengruppen. Die strukturelle Situation bringt eine gewisse Abhängigkeit von Werbegeldern aus Wirtschaft und Gewerbe mit sich. Aus der Vergangenheit sind verschiedentlich Drohungen für Inserateboykotte bekanntgeworden. Die Medien sind auch immer wieder auf Informationen von Behörden angewiesen – und diese umgekehrt wiederum auf die Medien – so dass sich eine gegenseitige Abhängigkeit einstellen kann. Beide Abhängigkeiten dürften sich in der Berichterstattung (unterschwellig) niederschlagen.

---

145 Es sind dies der „Verband der schweizerischen Fabrikanten, Grossisten und Importeure der Fahrradbranche“ (VFGI) und der „Schweizerische Fahrrad- und Motorrad-Gewerbe-Verband“ (SFMGV).

## 10.2 Die historische Entwicklung der Fuss- und Veloverkehrsorganisationen

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Blick zurück in die Geschichte. Dabei fällt vor allem die unterschiedliche Entwicklung der Fussgänger- und Veloorganisationen auf.

### *Entwicklung der Veloorganisationen*

In den ersten Dekaden dieses Jahrhunderts wuchs der Fahrradbestand und -verkehr kräftig an. Im Kanton Zürich stieg z.B. die Zahl der Fahrräder von rund 15'000 im Jahr 1904 auf etwa 120'000 im Jahr 1931 an. Damit besass 1931 durchschnittlich jede resp. jeder fünfte EinwohnerIn ein Velo. In drei Vierteln der Haushalte stand ein Velo. Entsprechend stark waren die Veloorganisationen. Der bürgerlich orientierte Schweizerische Radfahrer-Bund (SRB) zählte 1932 gesamtschweizerisch rund 57'000 Mitglieder und war damit der grösste Individualverkehrsverband (Nussbaum 1989:301). Der sozialistische Arbeiter-Radfahrer-Bund (ARB), der als bewusster Gegenpol zum SRB gegründet wurde (mit der Absicht, die Arbeiter auch im Verkehr klassenmässig zu organisieren), zählte zu Beginn der dreissiger Jahre rund 13'000 Mitglieder. Dazu kamen noch zahlreiche VelofahrerInnen, die im Touringclub der Schweiz (TCS) organisiert waren, der bekanntlich von Radfahrern gegründet wurde.

Die Veloorganisationen konnten ihren Mitgliedern einige materielle und ideelle Anreize bieten. Zum einen waren da die kostengünstigen Versicherungen und der (erfolgreiche) Einsatz zur Abschaffung der (kantonalen) Fahrradsteuern<sup>146</sup>. Die Organisationen setzten sich für die Sanierung und Teerung der Verkehrswege und den Bau von Radwegen ein, womit das Velofahren sicherer und attraktiver wurde. Verschiedene dieser Postulate verbanden die Veloorganisationen mit den Autointeressen, weshalb es in den zwanziger und dreissiger Jahren häufig zu einem politischen Schulterschluss zwischen den beiden kam. Da immer mehr VelofahrerInnen zu Motorrad- und später AutofahrerInnen wurden, mussten sich die Veloverbände den motorisierten VerkehrsteilnehmerInnen öffnen. Nur so konnten sie die Mitgliederzahlen halten. Dies führte aber dazu, dass ihr Velo-Engagement „verwässert“ wurde und sich immer mehr auf den Freizeitverkehr beschränkte. Erst mit dem Zusammenschluss von AlltagsvelofahrerInnen (IG Velo) wurde diese Interessenvertretung wieder aufgenommen.

### *Die Entwicklung der Fussgängerorganisationen*

Erste Versuche, die Interessen der FussgängerInnen zu organisieren, fanden in den zwanziger Jahren statt. Nationalrat Schmid-Rüdin gründete 1929 die Fussgänger-Liga mit dem Ziel, ein politisches Gegengewicht zu den Strassenverkehrsinteressen zu schaffen. Er rechnete anfangs mit 2 Millionen Mitgliedern. Der Verband zählte dann allerdings bloss eine Hundertschaft (Nussbaum 1989:241). Die Liga war finanziell und organisatorisch zu

---

146 „Die Arbeiter-Radfahrer legitimierten die Abschaffung der Fahrradsteuer unter anderem damit, dass das Velo unentbehrliches Verkehrsmittel des 'armen Mannes' sei, indem es dem Arbeiter ermögliche, auf dem Land zu wohnen und in der Stadt zu arbeiten, weil hier die Wohnungsmieten zu hoch seien.“ (Nussbaum 1989:309)

schwach, um eine Referendumsbewegung gegen das neue Motorfahrzeuggesetz zu lancieren oder zu unterstützen. Nussbaum erklärt dies durch die fehlenden ökonomischen Motive. Während die AutomobilistInnen und VelofahrerInnen vom Gesetz selbst direkte wirtschaftliche Wirkung (Prämienhöhung, Fahrradsteuern etc.) erwarten mussten, fehlte bei den traditionellen Strassenbenützern dieser Aspekt. Eine Mitgliedschaft in einem Verband versprach zudem keine unmittelbaren persönlichen Vorteile. (Nussbaum 1989:338)

Die weitere Geschichte der Fussgängerbewegung ist noch nicht aufgearbeitet. Fest steht, dass seit 1932 ein Fussgänger-Schutzverband existierte. Später trat der Schweizerische Fussgänger-Verband (SFV) auf, der sich 1981 dem VCS als Arbeitsgruppe Fussgänger anschloss, darin aber nie eigene Aktivitäten entwickelte. 1975 wurde die Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege (ARF) gegründet, die die Volksinitiative für Fuss- und Wanderwege lancierte. Sie ist heute unter dem neuen Namen „Fussverkehr Schweiz“ die einzige gesamtschweizerische Organisation der Fussverkehrsinteressen<sup>147</sup>.

### 10.3 Von der Schwierigkeit, Fuss- und Veloverkehrsinteressen voranzubringen

Die Organisation der Interessen ist eine Voraussetzung, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Durchsetzung der Anliegen. Diese hängt vielmehr von der Verfügbarkeit und dem Einsatz folgender Faktoren ab:

- *Finanzielle und personelle Ressourcen (Mitgliederstärke):* Zahlungskräftige Mitglieder und/oder grosse Mitgliederzahlen bedeuten im allgemeinen auch grosse finanzielle und personelle Ressourcen, die für eine breite und gezielte Interessenvertretung eingesetzt werden können.
- *Informationelle Ressourcen:* Immer wichtiger werden die informationellen Ressourcen einer Organisation. Weil Behörden nicht mehr über alles informiert sein können, bietet sich die Möglichkeit, die Politik mit entsprechenden Fachinformationen zu beeinflussen. Dies gibt auch kleineren Organisationen die Chance, einen gewissen Einfluss zu nehmen.
- *Ressource Beziehungen:* Die Grösse einer Organisation ist nicht immer ausschlaggebend für den Zugang zur Macht. Vielfach entscheiden auch persönliche Beziehungen, ob ein Anliegen vor(an)gebracht werden kann.
- *Effiziente interne Entscheidungsmechanismen:* Je effizienter die internen Entscheidungswege, desto schneller kann eine Organisation auf politische Opportunitäten oder Einschränkungen reagieren.

---

147 Ein Blick ins Ausland zeigt, dass dort die Entwicklung ähnlich verlaufen ist. In verschiedenen europäischen Ländern bestehen zwar seit längerem Fussgängerorganisationen, deren Mitgliederzahl und Ressourcen aber sehr bescheiden sind. Aus einzelnen Ländern Osteuropas, Afrikas, Asiens sowie aus Australien sind Bemühungen zur Gründung von Fussgängerorganisationen bekannt, wobei die kleine, seit 1963 bestehende Internationale Föderation der Fussgänger (IFP) versucht, Unterstützung zu leisten.

- *Konflikt- resp. Mobilisierungsfähigkeit:* Je leichter sich die Mitglieder für Aktionen mobilisieren lassen, desto wirksamer kann politisiert werden. Die Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder ist vor allem im Hinblick auf Referenden, Initiativen und Abstimmungsvorlagen wichtig aber auch für ausserparlamentarische Aktivitäten wie Demonstrationen und Streiks.

Je mehr eine Organisation über die obigen Ressourcen verfügt, desto grösser ist das Beeinflussungspotential. Im Vergleich zu den konkurrierenden Interessenverbänden sind die Voraussetzungen der Fuss- und Veloverkehrsorganisationen für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer Politik bescheiden. Die einzige Ressource, über die sie in grösserem Mass verfügen, sind Fachinformationen. Diese können insbesondere dann (erfolgreich) eingesetzt werden, wenn eine „Nachfrage“ von Seiten der Behörden (und Medien) besteht.

#### **10.4 Die Rolle der Interessenorganisationen auf verschiedenen politischen Ebenen**

Es kann im folgenden keine umfassende Analyse über die einzelnen Interessenorganisationen auf den verschiedenen Ebenen geliefert werden. Dazu fehlen die entsprechenden Untersuchungen. Ich beschränke mich deshalb auf die Schilderung einiger Aspekte.

##### *Europäische Ebene*

Die Interessen der FussgängerInnen und VelofahrerInnen werden in der Europäischen Union hauptsächlich durch die Federation of European Pedestrian Associations (FEPA) und die European Cyclists Federation (ECF) wahrgenommen. Während ECF bereits längere Zeit in Brüssel aktiv ist, hat FEPA erst kürzlich begonnen, die Fühler in die EU auszustrecken. Im Vergleich zur Lobbying-Tätigkeit anderer Interessen ist diese Vertretung äusserst bescheiden. Eine Schlüsselstellung im Verkehrslobbying kommt dem ERT (European Round Table of Industrialists)<sup>148</sup> zu, dem neben anderen Unternehmen zahlreiche transnationale Autofirmen angehören und der sich stark für seine Idee der Transnationalen Netze (TEN) einsetzt. Entsprechend dem hohen Stellenwert der Produktnormierung sowie der Ausrichtung auf technische Verbesserungen im Verkehr haben zurzeit jene Organisationen, die Herstellungs- und Anwendungsinteressen im Hochtechnologiesektor verfolgen, den grössten Einfluss auf die Politikformulierung der EU (Nollert 1996).

##### *Nationale Ebene*

Auf nationaler Ebene sind sowohl die FussgängerInnen wie die VelofahrerInnen organisiert. Die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Politik sind aber wegen der beschränkten Ressourcen bescheiden. Die Präsenz der Fuss- und Veloverkehrsorganisationen wirkt sich allerdings insofern positiv aus, als sie z.B. beim Versand von Vernehmlassungsunterlagen

---

148 „Seine herausragende Stellung verdankt der ERT vornehmlich seinen finanziellen, personellen und informationellen Ressourcen sowie einer überschaubaren Mitgliederzahl, welche eine effiziente Konsenssuche erlaubt.“ (Nollert 1996:659).

nicht mehr vergessen gehen oder dass sie seit kurzem mit je einer Vertreterin in der Verwaltungskommission des Fonds für Verkehrssicherheit Einsitz nehmen können<sup>149</sup>. Im Parlament hat sich in den letzten Jahren je eine Gruppe von VelofahrerInnen und FussgängerInnen zusammengefunden, die im parlamentarischen Verfahren versuchen, die jeweilige Perspektive einzubringen. Dies ist allerdings in Konkurrenz zu den Interessen der Automobil- und Transportverbände schwierig. Deren Interessen sind auf nationaler Ebene weiterhin stark vertreten, obwohl keine neueren Untersuchungen über die „Autolobby“ (Romann und Schweingruber 1979) bekannt sind.

### *Kantonale Ebene*

Auf kantonaler Ebene gibt es keine eigenständigen Organisationen des Fuss- und kaum solche des Veloverkehrs. Die wichtigsten Träger der Anliegen der beiden Verkehrsarten auf kantonaler Ebene dürften die VCS-Sektionen sein, deren Ressourcen allerdings beschränkt sind. Zudem macht es ihr breites Engagement für viele Verkehrsbereiche selten möglich, beim Fuss- und Veloverkehr die Prioritäten zu setzen. Im Gegensatz zu diesen Interessen sind die Automobilverbände sowie andere Interessenorganisationen (Gewerbe, Wirtschaft) auf Kantonebene gut organisiert. Auf sprachregionaler Ebene setzen sich in der Romandie der Group-Conseil Romand pour la modération de la circulation (GCR) und im Tessin der Gruppo per la Moderazione del Traffico (GMT) immer wieder erfolgreich für bessere Bedingungen des Fuss- und Veloverkehrs ein.

### *Lokale Ebene*

Auf der lokalen Ebene werden die Fuss- und Veloverkehrsanliegen häufig von Elterngruppen und Anwohnervereinen getragen. In grösseren Ortschaften sind auch lokale Sektionen der IG Velo oder des VCS aktiv sowie einzelne Fussgängergruppen. Auf dieser Ebene werden die konkreten Probleme, z.B. unsichere Schulwege, aufs politische Parkett gebracht. „Wegen der zeitlichen und geographischen Begrenztheit der jeweiligen Anliegen ist die Zahl der Interessenten am einzelnen Problemfall oft klein und dadurch die politische Durchsetzbarkeit zum vorneherein in Frage gestellt.“ (Boesch 1992:55) Weil die meisten Rahmenbedingungen zudem von übergeordneten Ebenen bestimmt werden (siehe Kapitel 9), müsste eine erfolgreiche Interessenvertretung übergreifend organisiert werden können. Dies ist jedoch kaum möglich. Einerseits weil es die lokale Begrenztheit jedes Einzelfalles mit sich bringt, dass das Interesse nicht als allgemeines erscheint und andererseits, weil solche Interessen schlecht organisierbar sind.

---

149 Der Fonds unterstützt mit jährlich rund 15 Millionen Franken die Verkehrssicherheitsaktionen verschiedener Verkehrsverbände und -Institutionen. Die Verwaltungskommission wird vom Bundesrat gewählt.

## 10.5 Massnahmen

### *Grundsätzliche Massnahme:*

- Die öffentliche Hand muss Fuss- und Veloverkehrsorganisationen unterstützen, damit sichergestellt ist, dass ein wichtiges Anliegen breiter Bevölkerungskreise nicht untergeht. Die Formen der Unterstützung können unterschiedlich sein: strukturelle oder projektbezogene Beiträge, „Einkaufen“ von Wissen, Abgeltung für die Interessenswahrnehmung der Fuss- und Veloverkehrsperspektive in Arbeitsgruppen und Kommissionen, Forschungsarbeiten, Entgelt für die Ausbildung von Fachleuten, Beiträge für Bewusstseinskampagnen usw. Dies soll so lange geschehen, wie der Staat nicht selber in grösserem Umfang diese Aufgabe wahrnimmt.

## 10.6 Forschungsbedarf

- Es müssen Ideen formuliert und Modelle entwickelt werden, die im Sinne einer Stärkung der Demokratie (hier im Verkehrsbereich) zeigen, wie jene Personengruppen, die sich nur schlecht organisieren können, ihre Interessen in den staatlichen Entscheidungsprozess einbringen können. Zu denken ist z.B. an die Mitbestimmung von Kindern.
- Interessante Aufschlüsse über die heutige Verkehrssituation könnten durch sozialhistorische Studien gewonnen werden, die die Einflussnahme der Fussgänger- und Veloorganisationen auf die (Verkehrs-)Politik der letzten hundert Jahre untersuchen.



## 11. Die Hindernisse im Überblick: ein Modell

Die verschiedenen in den letzten Unterkapiteln besprochenen Hindernisse werden hier zusammenfassend dargestellt. Im Zentrum steht die Wechselwirkung zwischen den Strukturen und den darin handelnden AkteurInnen. Dabei wird sich im zweiten Teil auch die Perspektive öffnen auf den Zusammenhang zwischen den Rahmenbedingungen und den individuellen Mobilitätsentscheiden. Das Modell könnte in weiteren, v.a. empirischen Studien als Orientierungsrahmen dienen. Mit solchen Fallstudien könnte die Validität der Faktoren, die den Fuss- und Veloverkehr behindern oder fördern, geprüft und der jeweilige Einfluss möglicherweise gewichtet werden.

### 11.1 Verkehrspolitische Entscheide: Rahmenbedingungen und Akteurguppen

#### 11.1.1 Rahmenbedingungen

Wenn wir den Blick über die bisher thematisierten Rahmenbedingungen hinaus etwas erweitern, lassen sich grob drei Faktorgruppen für die verkehrspolitischen Entscheide unterscheiden (siehe Abbildung 20):

- *Verkehrspolitische Rahmenbedingungen*  
Zu diesen zählen alle in den vorangegangenen Kapiteln genannten Elemente, also
  - die Wirkungen von Begriffen, Definitionen und Datengrundlagen
  - die Wahrnehmung des Verkehrsverhaltens der Bevölkerung und das Image der Verkehrsmittel
  - die Ausrichtung der Verkehrspolitik
  - die Investitionen und Finanzierung
  - die institutionelle Verankerung
  - das Verkehrsrecht
  - die Zuständigkeiten und Kompetenzen
  - die Raumplanung (siehe Netzwerk 1999:Kapitel 9)
  - konkurrierende (Verkehrs-) Projekte (sind nicht speziell erwähnt worden).
  
- *Gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen*  
Zu diesen Elementen zählen
  - die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen, die sich z.B. in der sozialen Schichtung, in (Geschlechter-) Rollen und in Produktions- und Arbeitsstrukturen manifestieren.

- die politischen Strukturen. Darin sind z.B. die Regeln für die politische Teilnahme resp. den Ausschluss sowie die Regeln über den Umfang der politischen Mitbestimmung festgelegt<sup>150</sup>.
- die gesellschaftlichen Wertstrukturen und Problemdefinitionen. Darin drücken sich die vorherrschenden Werte aus, wie sie sich in den Medien, in der Politik und in den Köpfen der Einzelnen niederschlagen<sup>151</sup>.

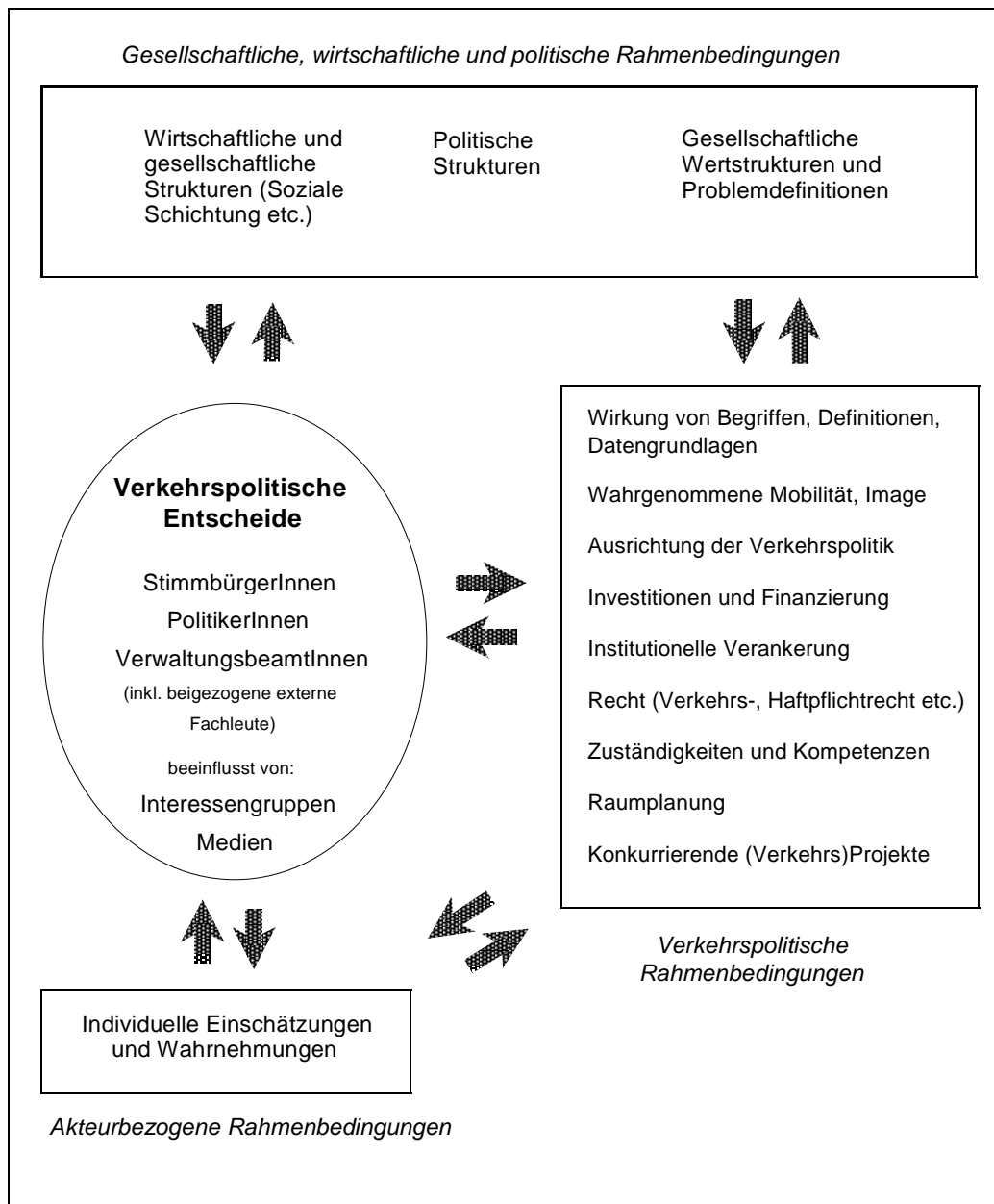


Abbildung 20: Die Rahmenbedingungen von verkehrspolitischen Entscheiden (eigene Darstellung)

150 Zur politischen Teilhabe bzw. zum Ausschluss gehört u.a., dass ausländische Staatsangehörige unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer noch kaum abstimmen und wählen dürfen und dass z.B. Kinder rechtlich noch nicht mitbestimmen können. In der Stadt Zürich beispielsweise sind von der gesamten Bevölkerung nur rund 60% stimmberechtigt. Zum Umfang der Mitbestimmung gehört, in welcher Form und über welche Vorhaben die BürgerInnen entscheiden können.

151 Im Moment ist es z.B. das Thema Arbeitslosigkeit, das in den Vordergrund und der Umweltschutz, der in den Hintergrund geschoben wird, wobei zwischen beiden Elementen nur selten ein Zusammenhang hergestellt wird (i.S.v. Umweltschutz schafft Arbeitsplätze).

- *Individuelle Einschätzungen und Wahrnehmungen*  
Die Einschätzungen und Wahrnehmungen der einzelnen AkteurInnen werden natürlich stark geprägt von den beiden anderen Rahmenbedingungen. Es macht aber trotzdem Sinn, sie separat anzuführen, da neben den Strukturen auch die Wahrnehmung und das Bewusstsein verändert werden muss, um den Fuss- und Veloverkehr zu fördern. Die individuellen Lebensformen und Erfahrungen (z.B. ein schwerer Unfall) dürften als Resultat der Rahmenbedingungen die Einschätzungen der einzelnen prägen.

Selbstverständlich bestehen zwischen den drei Faktorgruppen viele (komplexe) Wechselwirkungen, die hier nicht weiter dargestellt werden können.

### **11.1.2 Akteurgruppen**

Für die verkehrspolitischen Entscheide sind im wesentlichen fünf Akteurgruppen ausschlaggebend. Welchen Einfluss die einzelnen Rahmenbedingungen auf ihre Entscheide ausüben, könnte nur durch empirische Studien ermittelt werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Gruppen natürlich aus einzelnen Individuen bestehen, deren Interessen sehr heterogen sind. Selbst innerhalb des gleichen Individuums können Rollenkonflikte auftreten. Im folgenden eine kurze Darstellung der einzelnen Akteurgruppen:

- *StimmbürgerInnen / WählerInnen*  
In der Schweiz können sich die StimmbürgerInnen immer wieder zu Verkehrsvorlagen auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene an der Urne äussern. Wie die einzelnen Rahmenbedingungen die Entscheide zugunsten respektive zuungunsten von Fuss- und Veloverkehrsvorlagen beeinflussen, ist zurzeit mangels Studien nicht bekannt. Wichtig dürften sicher die Finanzierung sowie die (medialen) Einflüsse der Interessengruppen und Parteien sein.
- *PolitikerInnen (der Legislativen und Exekutiven aller staatlichen Ebenen)*  
PolitikerInnen und BürgerInnen nehmen die verkehrspolitischen Wünsche gegenseitig ungleich wahr (Brög 1993, 1995). Die Bevölkerung will im allgemeinen mehr tun für den Fuss- und Veloverkehr als die PolitikerInnen annehmen. Umgekehrt wollen die politischen VertreterInnen mehr tun als die BürgerInnen denken. „Diese wechselweisen Fehleinschätzungen bewirken eine mentale Blockade, die darin resultiert, dass trotz der Einsicht auf allen Seiten, dass 'etwas passieren muss', nichts passiert, 'weil die anderen das ja nicht wollen!'.“ (Brög 1995:54).
- *VerwaltungsbeamtlInnen (inkl. der beigezogenen externen Fachleute)*  
Die Verwaltungsstellen sind stark von den vorhandenen Rahmenbedingungen (Recht, Finanzen, Kompetenzen usw.) abhängig. Ihr Spielraum für die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs ist dementsprechend relativ gering, wobei selbst dieser nur teilweise genützt wird. Vieles hängt von der Initiative einzelner MitarbeiterInnen ab.

- *Interessengruppen*

Die Interessengruppen (wie auch die Medien) gehören nicht selber zu den EntscheiderInnen im engeren Sinn. Sie versuchen aber über die Medien und durch direkte Kontakte auf die Meinungsbildung der StimmbürgerInnen und Behörden Einfluss zu nehmen. Die bestehenden Rahmenbedingungen privilegieren im allgemeinen die autofreundlichen Interessen. Die Privilegierung besteht u.a. in der Möglichkeit, dank der Organisationsstärke früh den politischen Meinungsbildungsprozess zu beeinflussen.

- *Medien*

Die Rolle der Medien als Akteure im Prozess der politischen Entscheidungsfindung ist vielfältig. Sie prägen die Meinungsbildung aller anderen Akteure nicht nur im Zeitpunkt eines Entscheids, sondern (unterschwellig) täglich. Sie tragen zum Beispiel mit ihrer Berichterstattung zum Image der einzelnen Verkehrsträger und -teilnehmerInnen und zur Wahrnehmung der Verkehrsprobleme bei<sup>152</sup>. In Abstimmungszeiten bieten sie zudem den finanzkräftigen Interessengruppen eine Plattform für bezahlte Werbung an.

## 11.2 Entscheide zur individuellen Mobilität und Verkehrsmittelwahl

Zum Abschluss werden die Rahmenbedingungen mit den individuellen Mobilitätsentscheiden verknüpft. Das Ziel der Beseitigung von Hindernissen besteht ja darin, dass die FussgängerInnen und VelofahrerInnen sich frei, sicher und auf attraktiven Wegen bewegen können und dass noch mehr Menschen als heute zu Fuss gehen oder das Velo nehmen, wann immer es möglich ist.

Für die Analyse dieser Zusammenhänge können modellhaft zwei Bereiche beschrieben werden, nämlich das Feld verkehrspolitischer Entscheide und das Feld der Entscheide von (potentiellen) VerkehrsteilnehmerInnen (siehe dazu Abbildung 21).

Durch verkehrspolitische Entscheide entstehen in erster Linie Verkehrs- und Siedlungsstrukturen. Wie diese zurzeit für die FussgängerInnen und VelofahrerInnen aussehen, und wie sie die Mobilität von Individuen beeinflussen, ist vor allem Thema der neun ersten Kapitel. Darüber hinaus werden mit Akteurenentscheiden die Rahmenbedingungen selbst verändert und bilden für die nächsten Entscheide eine neue Ausgangslage.

Die Rahmenbedingungen haben ebenfalls einen Einfluss auf die Mobilitätsentscheide der Individuen sowie auf die Entscheide, die „vorgelagert“ getroffen werden, wie z.B. der Besitz und die Verfügbarkeit von Fahrzeugen und/oder Abonnements des öV.

---

152 So dürfte z.B. die mediale Unfallberichterstattung bei Fussgänger- und Velounfällen das Bild der beteiligten VerkehrsteilnehmerInnen und der notwendigen Massnahmen mitprägen. (siehe Niederhauser 1994).

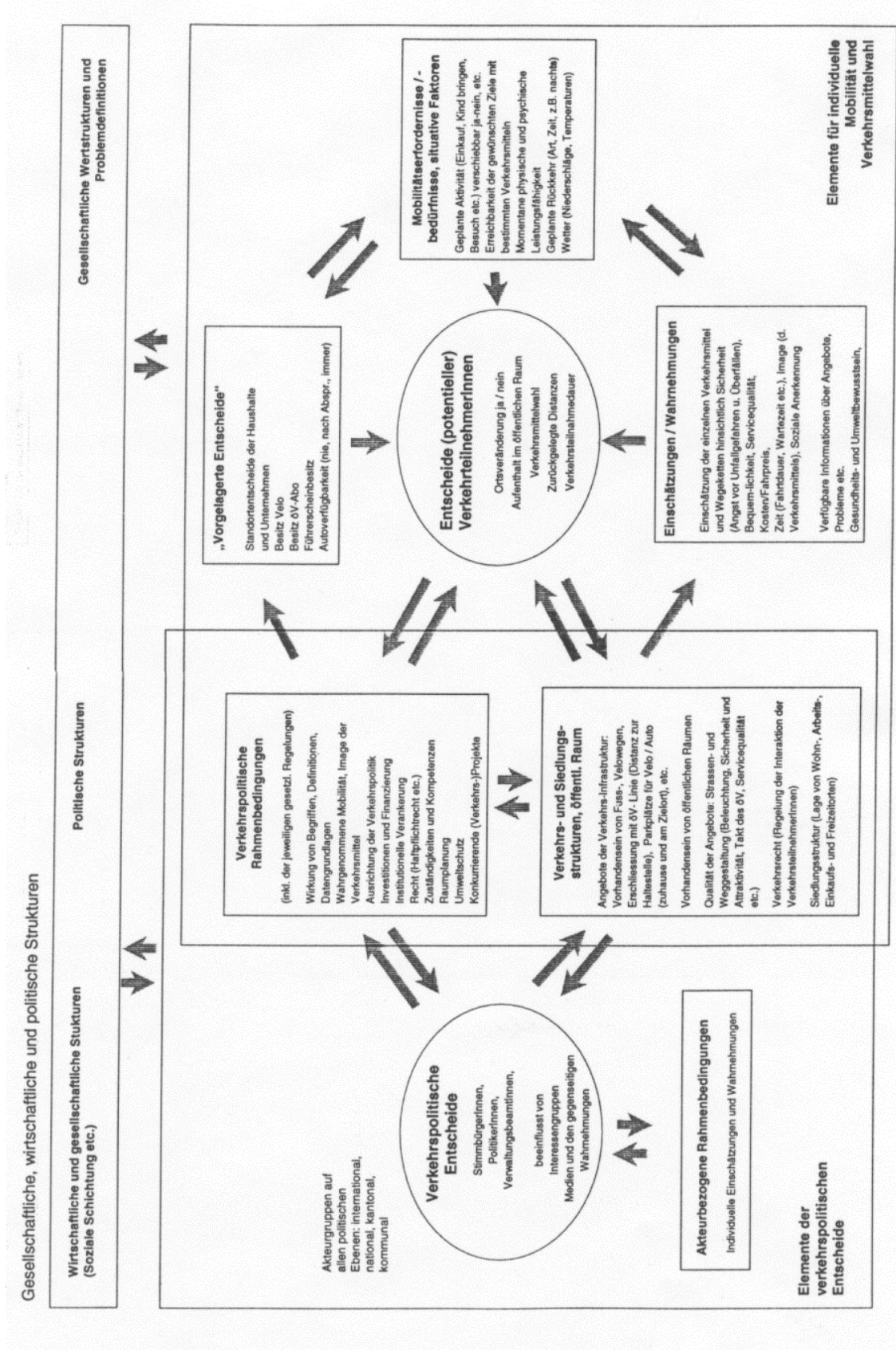


Abbildung 21: Zusammenhänge zwischen verkehrspolitischen Entscheiden und den Entscheiden von (potentiellen) VerkehrsteilnehmerInnen (eigene Darstellung)

Die Mobilität der einzelnen wird durch diese „vorgelagerten“ Entscheide, durch die Mobilitätsanforderungen /-bedürfnisse (welche Aktivität ist geplant, wie ist die Erreichbarkeit des Ziels), durch situative Faktoren (z.B. die momentane physische Leistungsfähigkeit, das Wetter usw.) sowie durch die Einschätzungen und Wahrnehmungen der Angebote (z.B. bezüglich Sicherheit, Servicequalität, Zeit, Image etc.) mitbestimmt. Aus verschiedenen Untersuchungen ist bekannt, dass sich als Quintessenz all dieser Faktoren die „Gewohnheit“, das heisst die routinisierten Abläufe, als am stärksten bestimmender Teil zeigt (siehe z.B. Adonis 1998).

Die individuellen Mobilitätsentscheide und die Verkehrsmittelwahl beeinflussen wiederum die Verkehrspolitik, z.B. über die Rahmenbedingungen. So füllen z.B. die Mineralölsteuern des verbrauchten Treibstoffs die Strassenkasse. Auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen erfahren eine indirekte Veränderung über die Verkehrsmittelwahl, z.B. über die wirtschaftlichen Auswirkungen der als KonsumentInnen getätigten Ausgaben. So macht es für die Entwicklung der Wirtschafts- und Verkehrsstrukturen einen Unterschied, ob jemand zu Fuss im kleinen Laden um die Ecke einkauft oder mit dem Auto ins Einkaufszentrum auf der grünen Wiese fährt.

Die Zusammenhänge, Rückkoppelungen und Kausalitäten des ganzen Modells sind natürlich wesentlich komplexer als es in dieser schematischen und stark vereinfachten Darstellung zum Ausdruck kommt. Obwohl das Ganze statisch erscheint, handelt es sich um einen sehr dynamischen Prozess. Das vorgeschlagene Schema versucht das Modell wie es im Bericht „Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs 1990-2015“ (St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung 1994:18) dargestellt wurde zu ergänzen. In jenem Modell ging es darum, die Bestimmungsfaktoren für die zukünftige Entwicklung des Personenverkehrs aufzuzeigen und daraus Szenarien abzuleiten. Es war nicht darauf ausgerichtet, mögliche Ansatzpunkte für aktive Veränderungen des Modalsplits zu benennen. Will man das, so drängt sich eine Ergänzung des Modells in bezug auf die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen und die Entscheidungsprozesse auf.

So wie es hier vorgeschlagen ist, bezieht sich das Modell nicht auf bestimmte Verkehrsmittel, z.B. den Fuss- oder Veloverkehr, sondern versucht in allgemeiner Weise die Zusammenhänge von Verkehrspolitik und individueller Mobilität aufzuzeigen. Empirische Studien müssten zeigen, ob die im Modell postulierten Zusammenhänge tatsächlich bestehen und welches Gewicht ihnen generell und bezogen auf einzelne Verkehrsmittel zukommt.

### 11.3 Forschungsbedarf

- Es sind empirische (Fall-)Studien über den Einfluss der verschiedenen Rahmenbedingungen auf die Entscheide der einzelnen Akteurgruppen (StimmbürgerInnen, Behörden etc.) notwendig, um die theoretisch und mit Indizien postulierten Zusammenhänge zu überprüfen. Nützlich wären Studien von Volksabstimmungen, z.B. auf Gemeinde- und Kantonsebene, und von Entscheidungsprozessen innerhalb der Behörden (Verwaltung und Politik).
- Die Zusammenhänge zwischen den verkehrspolitischen Entscheiden, den damit geschaffenen Strukturen sowie den individuellen Mobilitätsentscheiden sollten mit empirischen Untersuchungen erhellt werden. Damit könnten Ansätze für erfolgreiche Umsetzungen formuliert werden. Möglich ist etwa, dass ein enger Einbezug von Bewohnergruppen in einen Entscheid nicht nur zu anderen Strukturen, sondern auch zu einem anderen Verkehrsverhalten führt.
- Generell wäre für den Fuss- und Veloverkehr einmal vertieft zu prüfen, welche (neuen) Angebote zu einer veränderten Nachfrage führen. Die Analyse müsste breit angelegt sein und Wahrnehmungsaspekte ebenso einbeziehen wie solche struktureller Art.

## 12. Literatur

- Aargauer Zeitung, 1998: Wird das Trottoir 1999 gebaut? 18. November 1998.
- Abdalla Ibrahim M., Reaside Robert et. al., 1997: An Investigation into the Relationships between Area Social Characteristics and Road Accident Casualties. In: Accident Analysis and Prevention 1997, Vol. 29, S. 583-593.
- Adonis, 1998: Behavioural factors affecting modal choice. Adonis = Analysis and Development of New Insight into Substitution of short car trips by cycling and walking. Linköping.
- Aerni Klaus, Seewer Ueli, Häfliger Edith et al., 1993: Fussgängerverkehr Berner Innenstadt. Geographisches Institut der Universität Bern. Bern.
- Apel Dieter, Lehmbrock Michael et al., 1997: Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). Berlin.
- Appleyard Donald, et al, 1981: Livable Streets. Berkeley.
- ARF, Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger, 1993: Schulwegsicherung Herrliberg. Im Auftrag der Strassenkommission der Gemeinde Herrliberg. Zürich.
- ASTRA, Bundesamt für Strassen, 1997 und 1998: Statistik der Administrativmassnahmen nach SVG. Bern.
- Badertscher Walter, Schlegel Hans, 1964: Strassenverkehrsgesetz mit Ausführungsbestimmungen. Vorwort, Kommentar und Sachregister. Zürich.
- Bähler Christoph, 1995: Veloförderung zahlt sich aus. Kosten und Nutzen verschiedener Verkehrsstrategien am Beispiel der Stadt Bern. Kurzfassung. Hrsg. IG Velo Bern. Bern.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit und BUWAL, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, 1997: Aktionsplan Umwelt und Gesundheit. Bern.
- Baudepartement des Kantons Aargau, 1998: Damit Sie am Baregg nicht rot sehen. Gebrauchsanweisung für staumüde Autofahrerinnen und Autofahrer. Aarau.
- Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, 1995: Velostadt Basel. Basel.
- Baudirektion des Kantons Bern, 1995: Luftreinhaltung und Verkehr. Grundlagen zur Wegleitung für Strassenplanung und Strassenbau. Bern.
- Baum Herbert, 1982: Beschäftigungswirkungen von Strassenbauinvestitionen. Hrsg.: Deutsche Strassenliga. Hamburg.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (Hrsg.), 1996: Mobilitäts-Zukunft für die Schweiz. Zukunftsorientierte Mobilität schafft mehr Beweglichkeit und sichert den Fortschritt. Bern.
- Berntman M., Stahl A., 1997: Pedestrians and Cyclists in Single Accidents, 1997. In: Certu (Hrsg.): Vulnerabilis. Colloque européen sur les usagers vulnérables dans la circulation. Textes des interventions. Jan. 1997. Lyon.
- BFS, Bundesamt für Statistik, 1995-1998: Strassenverkehrsunfälle in der Schweiz 1994-1997. Bern.
- BFS, Bundesamt für Statistik, 1998: Städte und Agglomerationen. Umweltstatistik Schweiz Nr. 9. Neuchâtel.
- BfU, Beratungsstelle für Unfallverhütung, 1998: Was beunruhigt die Schweizer Bevölkerung? In: bfu aktuell 1998/4. Bern.
- Binder Ulrich, Heller Martin (Hrsg.): Die Strasse lebt. Fotografien 1938-1970 aus dem Archiv der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung. Museum für Gestaltung, Scalo Zürich 1997
- Birkhäuser Kaspar, 1985: Entstehung und Bedeutung des Fussgängerstreifens in der Schweiz. In: Verkehrs-Club der Schweiz: Fussgänger-freundlich. Dokumentation, S. 4-5. Herzogenbuchsee.
- Boerlin D., 1994: Anliegen der schwächeren Verkehrsteilnehmer aus der Sicht der Radfahrer. In: Schweizerischer Verkehrssicherheitsrat, 1994: Schwächere Verkehrsteilnehmer. Fachtagung vom 14. September 1994. Bern.
- Boesch Hans, 1992: Die Langsamverkehrs-Stadt. Bedeutung, Attraktion und Akzeptanz der Fussgängeranlagen. Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (Hrsg.). Zürich.



- Brög Werner, Erl Erhard, 1993: Die Bedeutung des nichtmotorisierten Verkehrs für die Mobilität in unseren Städten. In: Verkehr und Technik 1993, Heft 10, S. 415-423.
- Brög Werner, 1993a Mobilität in Zürich: Verhalten (Band 1). Bauamt I der Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich.
- Brög Werner, 1993b Mobilität in Zürich: Einschätzungen (Band 2). Bauamt I der Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich.
- Brög Werner, 1994: Mobilität in Zürich: Potentiale (Band 3). Bauamt I der Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich.
- Brög Werner, 1995: Zeit zum Umdenken. Versuch einer Neuorientierung für Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. In: Dejung Chr., Ringger B. (Hrsg.): Halbieren wir den Verkehr, solange es uns noch gibt. S. 45-60. Zürich.
- Brög Werner, 1997: Bedeutung von Befragungen: Entwicklung, Möglichkeiten, Grenzen. In: Müller, Andreas (Hrsg.): Wege und Umwege in der Verkehrsplanung. Zürich.
- Carroué Laurent, 1997: Die Strassenverkehrskrankheit, Le Monde diplomatique, Dezember 1997.
- Christen Heinz, 1998: Der Neue Finanzausgleich und die Städte. In: die stadt – les villes, Nr. 5/98, S. 15-18.
- City:mobil Forschungsverbund, 1997: Stadtverträgliche Mobilität. Least-Cost Planning im Verkehr (LCTP). Ökonomische Effizienz und ökologische Verträglichkeit von Stadtverkehr. Freiburg.
- Cohen Amos S., 1997: Möglichkeiten und Grenzen der Informationsaufnahme und -verarbeitung im motorisierten Strassenverkehr aus psychologischer Sicht. In: Schaffhauser René (Hrsg.): Aspekte der Überforderung im Strassenverkehr – Forderungen an die Praxis, S. 9-34. St. Gallen.
- Cohen, Amos S., 1997: Wie wirksam ist die Strassensignalisation? In: Schaffhauser, René (Hrsg.): Aspekte der Überforderung im Strassenverkehr – Forderungen an die Praxis, S. 95-111. St. Gallen.
- Commission of the European Communities 1997: Community Strategy and Framework for the Deployment of Road Transport Telematics in Europe and Proposals for Initial Actions. Brüssel.
- Eberle Armin, 1996: Das Minimalkostenprinzip beim Ausbau staatlicher Infrastrukturleistungen. Optimierung zwischen Finanz- und Umweltknappheit. IWÖ-Diskussionspapier Nr. 33. St. Gallen.
- Ecoplan, 1991: Soziale Kosten von Verkehrsunfällen in der Schweiz. Dienst für Gesamtverkehrsfragen. Bern.
- Ecoplan, 1992: Externe Kosten im Agglomerationsverkehr. Fallbeispiel Region Bern, Bericht 15B des NFP 'Stadt und Verkehr'. Zürich.
- EJPD, Expertengruppe Verkehrssicherheit des BAP, 1993: Sicherheit im Strassenverkehr. Strategien und Massnahmen für die 90er Jahre. Bern.
- EJPD, 1980: Weisungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten. Bern.
- EJPD, 1984: Weisungen über Wohnstrassen. Bern.
- EJPD, 1989: Weisungen über die Zonensignalisation von Verkehrsanordnungen. Bern.
- Elternverein Muri, 1993: Schulweguntersuchung Muri. Arbeitsgruppe Kind und Verkehr. Muri.
- Energie 2000, Ressort Treibstoffe, 1996: Evaluation Energiesparaktionen im Verkehr auf Gemeindeebene. Beispiel Veloville Münsingen. Infrac. Zürich.
- Ernst Basler + Partner AG, 1998: Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr. Bericht C5 des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“. Bern.
- Europäische Kommission, 1995: Die gemeinsame Verkehrspolitik: Aktionsprogramm 1995-2000. Brüssel.
- Europäische Kommission, 1996: Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa. Grünbuch der Europäischen Kommission. Brüssel.
- Europäische Kommission, 1998: Die Entwicklung des Bürgernetzes. Warum ein attraktiver lokaler und regionaler Personenverkehr wichtig ist, und wie die Europäische Kommission zu seiner Schaffung beiträgt. Brüssel.
- European Transport Safety Council, 1997: Transport Accident Cost and the Value of Safety. Brüssel.
- Fischer Toni, 1979: Der Fussgänger im Strassenverkehr. Eine haftpflichtrechtliche Darstellung der Sorgfaltspflichten und der Folgen dieser Pflichtverletzungen. Zürich.
- Foucault Michel, 1976: Mikrophysik der Macht. Über Strafjustiz, Psychiatrie und Medizin. Berlin.
- Foucault Michel, 1977: Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt.
- Frey René L., 1994: Ökonomie der städtischen Mobilität. Durch Kostenwahrheit zur nachhaltigen Entwicklung des Agglomerationsverkehrs. Teilsynthese des NFP 25: „Stadt und Verkehr“. Zürich.

- Fussgänger, der, 1952, 1957 und 1958: Zeitschrift für Sicherheit im Strassenverkehr, offizielles Organ des Schweizerischen Fussgänger-Schutzverbandes, Hefte Nr. 1, 1952, Januar 1957 (ohne Nr.) und Nr. 1, 1958. Zürich.
- Greuter Beat, Häberli Verena, 1993: Indikatoren im Fussgängerverkehr. Forschungsauftrag 45/90 des Bundesamtes für Strassenbau. Zürich.
- Güller Peter, Leupi Daniel, 1994: Mobilität in der Schweiz. Grundlagenbericht. GVF-Auftrag Nr. 220. GVF (Hrsg.). Bern/Zürich.
- Gyger Klaus, 1994: Sorgen und Nöte der Radfahrer im heutigen Strassenverkehr beim Überholtwerden und als Abbieger. In: Schweizerischer Verkehrssicherheitsrat, 1994: Schwächere Verkehrsteilnehmer. Fachtagung vom 14. September 1994. Bern.
- GVF, Dienst für Gesamtverkehrsfragen, BFS, Bundesamt für Statistik, 1996: Verkehrsverhalten in der Schweiz 1994. Mikrozensus Verkehr. Bern.
- GVF, Dienst für Gesamtverkehrsfragen, BFS, Bundesamt für Statistik, 1996a: Wege der Schweizer. Ergebnisse des Mikrozensus Verkehr 1994. GVF-Bericht 2/96. Bern.
- Häberli Verena, 1995: Serviceleistungen im Verkehr. Unentgeltliches Hinbringen und Abholen von Personen. Zürich.
- Haldemann Roland, Weber Walter, 1994: Verkehrssicherheit auf Schulwegen. bfu-Report 25. Bern.
- Hamm Bernd, Neumann Ingo, 1996: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Ökologische Soziologie Band 2. Opladen.
- Hättenschwiler Diego, 1990: Wie der Mensch dem Verkehr angepasst wurde. Erziehung und Disziplinierung durch den Verkehr in der Schweiz von 1900 bis 1960. Seminararbeit Schweizergeschichte, Universität Bern. Bern.
- Hillmann Mayer, Adams John, Whitelegg, John, 1992: Keine falsche Bewegung. ILS-Schriften 69. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, ILS (Hrsg.). Dortmund.
- Holzapfel Helmut, 1997: Autonomie statt Auto. Zum Verhältnis von Lebensstil, Umwelt und Ökonomie am Beispiel des Verkehrs. Bonn.
- Howarth C.I., Lightburn A., 1981: A Strategic Approach to Child Pedestrian Safety. In: Foot H.C. et al.: Road Safety. Research and Practice. Eastborne.
- Hubacher Markus, Ewert Uwe, 1997: Das Unfallgeschehen bei Senioren ab 65 Jahren. bfu-Report 32. Bern.
- Huguenin Raphaël D., 1991: Welches sind die Sicherheitsperspektiven für Senioren? In: Senioren im Strassenverkehr: Eine (neue) Risikogruppe? (Tagungsband). Schweiz. Vereinigung zur Förderung der Verkehrspsychologie (Hrsg.). Luzern.
- Hüsler Willi et al., 1989: Flächensparen im Strassenverkehr. Bericht 29 des Nationalen Forschungsprogrammes „Boden“. Bern.
- Hüttenmoser Marco, 1991: Die Vertreibung aus dem Paradies. Dokumente zur Geschichte des Kinderspiels in den Strassen und Gassen der Stadt. In: „und Kinder“ Nr. 43, S. 5-56, Dez. 1991.
- Hüttenmoser Marco, 1993: Zum ersten Mal allein unterwegs. Elemente einer Theorie des Schulweges. In: „und Kinder“: Allein unterwegs. Nr. 47, S. 7-13, Juli 1993.
- Hüttenmoser Marco, Degen-Zimmermann Dorothee, 1995: Lebensräume für Kinder. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung des Wohnumfeldes für den Alltag und die Entwicklung der Kinder, Zürich.
- Hüttenmoser Marco, 1996: Kein schöner Land. Ein Vergleich städtischer und ländlicher Wohnumgebungen und ihre Bedeutung für den Alltag und die Entwicklung der Kinder. In: „und Kinder“: Abschied vom gelobten Land. Nr. 54, S. 21-50, März 1996.
- IG Velo Schweiz, 1997: Arbeitspapier der IG Velo Schweiz zu einem velofreundlicheren Strassenverkehrsrecht. Bern.
- Infras, Econcept, Prognos, 1996: Die vergessenen Milliarden. Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich. Bern.
- Infras 1997: Reduktionspotentiale beim motorisierten Strassenverkehr. Grundlagenbericht zur Verkehrshalbirungs-Initiative. GVF-Auftrag Nr. 301. GVF (Hrsg.). Bern.
- Infras 1997: Umweltindikatoren im Verkehr. Kennziffern für einen ökologischen Vergleich der Verkehrsmittel. GVF-Auftrag Nr. 289. GVF (Hrsg.). Bern.

- Irer, Institut de Recherches Economiques et Régionales, 1993: Coûts sociaux du trafic urbain. NFP 25 „Stadt und Verkehr“, Band 42. Zürich.
- Kanton Zürich, 1995: Kantonaler Richtplan. Beschluss des Kantonsrates vom 31. Januar 1995. Zürich.
- Kanton Zürich, 1996: Luftprogramm für den Kanton Zürich. Massnahmenplan Lufthygiene vom 10. Juni 1996. Direktion der öffentlichen Bauten, Amt für technische Anlagen und Lufthygiene. Zürich.
- Kaufmann Vincent, Jemelin Christophe, Joye Dominique, 1998: Intermodalités et interfaces: sociologie des usages. Premier rapport intermédiaire. PNR 41, Projet A4. Lausanne.
- Klemm Martin, 1996: Welche Mobilität wollen wir? Unser kollektiver Umgang mit dem Problem des städtischen Personenverkehrs. Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Basel. Basel.
- Klöti Ulrich, Haldemann Theo, Schenkel Walter, 1993: Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Band 17. Chur/Zürich.
- Klöti Ulrich, 1997: Zukunft des Föderalismus. In: die stadt – les villes, Nr. 3/97, S. 7-10.
- Knoflacher Hermann, 1993: Zur Harmonie von Stadt und Verkehr: Freiheit vom Zwang zum Autofahren. Wien.
- Knoflacher Hermann, 1995: Fussgeher- und Fahrradverkehr. Planungsprinzipien. Wien.
- Knoflacher Hermann, 1997: Landschaft ohne Autobahnen. Für eine zukunftsorientierte Verkehrsplanung. Wien.
- Knöpfel Peter, Imhof Rita, Zimmermann Willi, 1994: Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren. Bericht 57 des NFP 25 „Stadt und Verkehr“. Zürich.
- Krähenbühl Peter, Sauter Daniel, 1990: Leben vs. Mobilität. Eine Analyse zu Bedingungen und Ursachen von Personen-, speziell Kinderunfällen im Strassenverkehr. Lizentiatsarbeit. Zürich.
- Krueger Helmut, 1997: Möglichkeiten und Grenzen der Informationsaufnahme und -verarbeitung im motorisierten Strassenverkehr aus physiologischer Sicht. In: Schaffhauser René (Hrsg.): Aspekte der Überforderung im Strassenverkehr – Forderungen an die Praxis. S. 69-94. St. Gallen.
- Lendi Martin, Reutter Mark, 1992: Rechtsfälle zum Verkehrsrecht mit Hinweisen zum schweizerischen und zum Verkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaften. Zürich.
- Libbe Jens (Hrsg.), 1997: Die sparsame Stadt: Least-Cost Planning im Verkehr. Dokumentation eines Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik. Forum Stadtökologie. Berlin.
- Limbourg Maria, 1995: Kinder im Strassenverkehr. Gemeindeversicherungsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), Münster.
- Litra, Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, 1997: Verkehrszahlen 1997. Bern.
- Merki Christoph Maria, 1997: Von der Staubplage zum Sommersmog. Eine kleine Geschichte des modernen Strassenverkehrs in der Schweiz. In: Binder Ulrich, Heller Martin (Hrsg.): Die Strasse lebt. Fotografien 1938-1970 aus dem Archiv der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung. S. 159-169. Zürich.
- Merki Christoph Maria, 1997: Tempolimiten seit 1904 im Blickfeld der Mentalitätsgeschichte. In: Neue Zürcher Zeitung, 8./9. März 1997. Zürich.
- Merki Christoph Maria, 1995: Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht: Von der Finanzquelle des Bundes zum Motor des Strassenbaus. In: Pfister Christian (Hrsg.): Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft. S. 311-332. Bern.
- Michel Suzanne, 1996: Weibliche Werte, unters Rad gekommen. Weltwoche Nr. 21.
- Ministry of Transport and Communications Finland, 1997: Road Safety Plan 1997-2000, The Recommendation of the Consultative Committee on Road Safety. Helsinki.
- Ministry of Transport and Communications (of Sweden), 1997: Vision Zero. Information Sheet. Stockholm.
- Ministry of Transport, Public Works and Water Management (of the Netherlands), 1996: Long-range Programme for Road Safety 1996-2000. Putting Policy into Practise. The Hague.
- Moe Terry M., 1980: The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups. Chicago und London.
- Monheim Heiner, Monheim-Dandorfer Rita, 1990: Strassen für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft. Hamburg.

- Monheim Rolf, 1997: Sanftes Verkehrsmanagement als Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (Hrsg.). Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung der räumlichen Planung. Arbeitsmaterial Nr. 238. Hannover.
- Muheim Peter, 1998: Vernehmlassungsantwort des VCS Luzern zur Revision des kantonalen Steuergesetzes. Luzern.
- Netzwerk Langsamverkehr (Hrsg.), 1999: Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr. Stand des Wissens – Massnahmen – Potentiale – Schritte zu einer verkehrspolitischen Neuausrichtung. Bericht A9 des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“. Bern.
- Netzwerk Langsamverkehr (Hrsg.), 1999: Fussgänger- und Veloverkehr. Potentiale – Massnahmen – Strategien. Tagungsdokumentation T2 des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“. Bern.
- Neue Zürcher Zeitung, 1995: Nur vermeintliche Sicherheit auf den Fussgängerstreifen. Ein Vorschlag des ACS. 20. Februar 1995.
- Neue Zürcher Zeitung, 1998: Die Tücken rund um Verkehrsberuhigungen. Probleme für grössere Fahrzeuge in den Quartieren Zürichs. 14. Oktober 1998.
- Niederhauser Jürg, 1994: „Er übersah die Fussgängerin und überfuhr sie.“ Zur Berichterstattung über Fussgängerunfälle. In: Gesellschaft für deutsche Sprache 1994: Der Sprachdienst 2/94 März/April.
- Nollert Michael 1996: Verbandliche Interessenvertretung in der Europäischen Union: Einflussressourcen und faktische Einflussnahme. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/96, S. 647-667.
- Nussbaum Urs, 1989: Motorisiert, politisiert und akzeptiert. Das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr von 1932 als Lösungsversuch moderner Strassenverkehrsprobleme. Bern.
- Olson Mancur, 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Pasanen Eero, 1992: Driving Speeds and Pedestrian Safety. A Mathematical Model. Helsinki University of Technology, Transportation Engineering. Publication 76. Otaniemi.
- Plowden Stephen, Hillman Mayer, 1996: Speed Control and Transport Policy. London.
- Regierungsrat des Kantons Zürich, 1995: Legislatorschwerpunkte 1995-1999. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich, 1998: Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über das Bauprogramm der Staatsstrassen für die Jahre 1999-2001. Zürich.
- Reutter Oscar, Reutter Ulrike, Stachowitz Jens, 1989: Soziale Folgen des Autoverkehrs. Durch Verkehrsunfälle benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Stadtteile. ILS-Schriften Nr. 20. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund.
- Reutter Oscar, Reutter Ulrike, 1996: Autofreies Leben in der Stadt. Autofreie Stadtquartiere im Bestand. Dortmund.
- Rey Alfred, 1996: Finanzausgleichs- und Föderalismusreform für die Schweiz. In: DISP 125, S. 26-30.
- Rolli Engelbert, 1995: Einrichtung zur flexiblen Festlegung von Höchstgeschwindigkeiten für Fahrzeuge. In: Informationsdienst Verkehr Nr. 50, Dez. 1995. Berlin.
- Romann Paul, Schweingruber Beat 1979: Die Autolobby Schweiz. In: Tages-Anzeiger Magazin Nr. 9, 1979. Zürich.
- Sachs Wolfgang, 1984: Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche. Hamburg.
- Sauter Daniel, Bernet Regine, 1996: Fusswegplanung in der Schweiz. Grundlagen, Probleme und Lösungsansätze. Studie im Auftrag des BUWAL. Zürich und Bern.
- Sauter Daniel, 1997: „...weil die Autos so flitzen.“ Zusammen mit Kindern den Schulweg sichern. Ein Leitfaden zur Befragung von Schülerinnen und Schülern. ARF (Hrsg.). Zürich.
- Sauter Daniel, 1998: Stellungnahme der ARF zum Mikrozensus 1994 zuhanden des Bundesamtes für Statistik und des Dienstes für Gesamtverkehrsfragen. ARF. Zürich.
- Schaffhauser René, 1984: Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I: Verkehrszulassung und Verkehrsregeln. Bern.
- Schiesser Hans-Kaspar, Messerli Tania, 1991: Fahrkostenabzüge im Schweizer Steuersystem. In: Spurwechsel. Informationsdienst des VCS-Zürich. 3. September 1991.
- Schmid Susanne, 1993: Auswirkungen der Fussgängerzone auf den Einzelhandel. FWR-Publikationen 24/93. St.Gallen.

- Schubarth Martin, 1994: Die Strafe und deren Bedeutung im Strassenverkehr. In: AJP/PJA 4, 1994, S. 438-444.
- Schubarth Martin, 1995: Unsere tägliche Bedrohung im Strassenverkehr – ein Problem der „äusseren“ Sicherheit? In: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie: Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit? Kriminologische Aspekte, S. 152-165. Chur/Zürich.
- Schubarth Martin, 1997: Antworten des Rechts auf den Stand der Kenntnisse von Physiologie und Psychologie – Versuch einer Stellungnahme. In: Schaffhauser René (Hrsg.): Aspekte der Überforderung im Strassenverkehr – Forderungen an die Praxis. S. 113-121. St. Gallen.
- Schweizer Familie (Hrsg.), 1993: Kind und Verkehr. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Zürich.
- Seewer Ulrich, 1992: Fussgängerverkehr Berner Innenstadt. Ausgewählte Methoden zur Erfassung des Fussgängerverkehrs in städtischen Räumen. Literaturübersicht und Hinweise für die praktische Anwendung. Diplomarbeit. Bern.
- Seewer Ulrich, 1999: Strategien bei der Einführung grossflächiger Fussgängerbereiche in der deutschsprachigen Schweiz und in Deutschland im Vergleich. Bern.
- Sonntags-Zeitung, 1995: „Eine Reduktion der Zebrastreifen nützt den Fussgängern“, Interview mit R. Byland, ACS-Direktor Zürich. 26.2.1995.
- Spitzner Meike, 1992: Dimensionen der Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln in der Verkehrspolitik und Perspektiven ihrer Aufhebung. In: Meyer J. (Hrsg.): Produktion von Mobilität und Stillstand – Zur Diskrepanz von Wissen und Handeln in der Verkehrspolitik. Loccumer Protokolle Nr. 56, S. 336-341.
- Stab für Gesamtverkehrsfragen, 1979: Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, GVK-CH. Schlussbericht über die Arbeiten der Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption. Kurzfassung. Bern.
- Stadt Bern, 1998: Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Fuss- und Veloinitiative des Grünen Bündnisses. Bern
- Stadt Bern, 1998a: Mikrozensus 1994 Verkehr. Das Verkehrsverhalten in der Stadt und Region Bern. Finanzverwaltung, Statistikdienste. Bern.
- St.Galler Zentrum für Zukunftsforschung, 1994: Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs 1990-2015, GVF-Auftrag Nr. 218, GVF (Hrsg.). Bern.
- Stucki Christoph, 1998: Der öffentliche Agglomerationsverkehr im Spannungsfeld der Finanzen. Referat anlässlich des Symposiums des Schweizerischen Städteverbandes vom 2. April 1998. Bern.
- Swedish National Road Administration, 1996: The Zero Vision. A road transport system free from serious health losses. Stockholm.
- Teufel Dieter, 1992: Scheinlösungen im Verkehrsbereich. In: Politische Ökologie, Nr. 29/30, Dez. 92, S. 34-37.
- Tages-Anzeiger, 1994: Fehraltorf zahlt an Lichtsignalanlagen. 2. November 1994.
- Tages-Anzeiger, 1995: Wila. 25. Februar 1995
- Tages-Anzeiger 1996: Tempo 30: „Im Prinzip ja, aber...“. Gemeindeautonomie und Kosten brachten Initiative zu Fall. 26. März 1996.
- Tages-Anzeiger, 1997: Bäume, keine Verkehrstafeln. 12. April 1997.
- Tages-Anzeiger, 1998: „Ohne LSVA der Verkehrskollaps“. 26. August 1998.
- Tages-Anzeiger, 1999: „Wildwuchs im Täfelwald“. 20. Januar 1999.
- Tages-Anzeiger, 1999a: Um 24 Uhr löscht der Kanton das Licht. 4. Februar 1999.
- Teschner Manfred, Retzko Hans-Georg (Hrsg.), 1997: Klimaschutz und Verkehrspolitik. Eine Fallanalyse der Stadtverträglichkeit und kommunalen Handlungsblockaden. Basel, Boston, Berlin.
- Thoma Jörg, 1990: Das gesamte Ausmass der Strassenverkehrsunfälle. Pilotstudie. Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung, bfu (Hrsg.). Bern.
- UVEK, Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 1998: Verkehr – gestern, heute, morgen. Bern.
- Vatter Adrian, 1994: Vollzugskonflikte und Lösungsansätze in der lokalen Raumplanung. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, Vol. 20, 2/1994, S. 329-354.
- VCÖ, Verkehrsclub Österreich, 1996: Einkaufsverkehr – Nahversorgung versus Einkaufszentren. Wien.
- VCÖ-Zeitung, 1998: Zu Lasten der Mütter. Besprechung der Diplomarbeit von Michaela Tiss. Juli 1998.

- VCS, Verkehrsclub der Schweiz, 1997: Veloförderung in den Kantonen. Ergebnisse einer Umfrage des VCS. Bern.
- VCS, Verkehrsclub der Schweiz, 1998: „Breitere LKW – keine Sicherheitsrisiko?“ Pressemeldung Mai 1998. Bern.
- VCS, Verkehrsclub der Schweiz, 1998a: „Prächtig, mächtig und gefährlich“. Stellungnahme des VCS zum Thema Geländewagen, Pressedienst Juli 1998. Bern.
- VCS, Verkehrsclub der Schweiz, 1998b: Trambahnen der Schweiz. Bern.
- Velojournal, 1997: Verhaltensregeln für Velofahrende angepasst. Velojournal 6/97, S. 12.
- Vereinigung für Politische Wissenschaft, schweiz., (Hrsg.), 1993: Vollzugsprobleme. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Bern.
- Virilio Paul, 1980: Geschwindigkeit und Politik. Ein Essay zur Dromologie. Berlin.
- Virilio Paul, 1993: Revolutionen der Geschwindigkeit. Berlin.
- Voetgangersvereniging, 1998: Kinderen op weg naar school, zorgen voor morgen. Den Haag.
- Vollenweider Hans, 1996: Der leichte Zweiradverkehr im VSS-Normenwerk. In: Strasse und Verkehr. Nr. 1, Januar 1996. S. 5-6.
- Waber Beat, 1992: Von der Auto- zur Öko-Stadt? Städtebauliche Leitbilder und ihr Wandel in der Schweiz der Nachkriegszeit. Lizenziatsarbeit. Zürich.
- Walcyng, 1997: Safety problems of pedestrians and cyclists. Internal Report of Work Package No. 4. Helsinki.
- Walcyng, 1998: How to enhance Walking and Cycling instead of shorter car trips and to make these modes safer. Final Report. Lund.
- Walter Felix, 1997: Realisierungskonzept NFP 41 Verkehr und Umwelt. Bern
- Wälti Thomas, 1998: Neue Wohnstrassen? Situation und Perspektiven der Verkehrsberuhigung in Wohnquartieren. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Bern. Bern.
- Walz Felix, 1985: Auto-Fussgängerkollision, Verletzungsreduktion, Unfallreduktion, mathematische und experimentelle Simulation. Interdisziplinäre Arbeitsgruppe für Unfallmechanik der Universität und ETH Zürich. Zürich.
- Walz Felix, 1993: Die Strassenverkehrsunfälle in der Schweiz. Referat gehalten an der Tagung Verkehrssicherheit AVS/SGGP. Bern.
- Whorf Benjamin Lee, 1963: Sprache, Denken, Wirklichkeit. Beiträge zur Metalinguistik und Sprachphilosophie. Hamburg.
- Zürcher Oberländer, 1993: Die Primarschulpflege Wila berichtet: Schulwegsicherheit hat es schwer. 15. Mai 1993.

## Verwendete Rechtsgrundlagen, Vereinbarungen und Resolutionen

### Vereinte Nationen

- Convention on Road Traffic, done at Vienna on 8 November 1968, including the amendements of 3 September 1993 (=Übereinkommen über den Strassenverkehr, SR 0.741.10) sowie Convention on Road Signs and Signals, done at Vienna on 8 November 1968, including the amendements of 30 November 1995 (=Übereinkommen über die Strassenverkehrszeichen SR 0.741.20), United Nations, Geneva
- Europäisches Zusatzübereinkommen über den Strassenverkehr (SR 0.741.101), und über die Strassenverkehrszeichen (SR 0.741.201) inkl. dem Protokoll über Strassenmarkierungen (SR 0.741.201.2)

### Europäische Union

- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
- Einheitliche Europäische Akte, Februar 1986
- Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag), 7. Februar 1992

### Europäisches Parlament

- Entschliessung zum Schutz der Fussgänger und zur Europäischen Charta der Fussgänger, Dokument Nr. A2-154/88, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 14.11.1988, Nr. C 290/51

### Europäische Konferenz der Verkehrsminister (ECMT/CEMT)

- Protokoll über die Europäische Konferenz der Verkehrsminister vom 17. Oktober 1953 (SR 0.740.1)
- Declaration on Vulnerable Road Users, adopted in Berlin, 21-22 April, 1997
- Report and Resolution on Cyclists, CEMT/CM(97)11 und 12 (1997)
- Vulnerable Road Users: Pedestrians: Synthesis and Recommendations, CEMT/CM(98)19 (1998)

### Bundesverfassung

- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)  
Art. 37bis: Automobil- und Fahrradverkehr, angenommen in der Volksabstimmung vom 22. Mai 1921  
Art. 37quater: Fuss- und Wanderwege, angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979

### Konkordate und Bundesgesetzgebung

- Konkordat über eine einheitliche Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr, 1904
- Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr (MFG) 1932 inkl. Vollziehungsverordnung
- Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG) vom 19. Dez. 1958 (SR 741.01) inkl. der Verkehrsregelverordnung (VRV) vom 13. Nov. 1962 (SR 741.11) und der Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. Sept. 1979 (SR 741.21)
- Fuss- und Wanderweggesetz FWG vom 4. Oktober 1985 (SR 704) und der Verordnung vom 26. Nov. 1986 (SR 704.1)

### Normen

- Normenwerk der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS), wird laufend überarbeitet und ergänzt

## Portrait

### Fussverkehr Schweiz Stimme der FussgängerInnen

*Fussverkehr Schweiz*, der Fachverband der FussgängerInnen ist das schweizerische Kompetenzzentrum für den Fussverkehr in Siedlungsgebieten und bringt die Optik der FussgängerInnen in die Politik und Planung ein. Die Fachorganisation unterstützt den Bund und die Kantone bei der Umsetzung des Schweizerischen Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG).

*Fussverkehr Schweiz* ist Anwalt der FussgängerInnen, Vordenker und Mitgestalter einer fussgängerfreundlichen Verkehrsgestaltung. Er spricht PolitikerInnen, Behörden, Fachleute, Medien und Interessierte an und setzt sich insbesondere für die verletzlichen FussgängerInnen ein: Kinder, Senioren und Behinderte.

*Fussverkehr Schweiz* ist ein privatrechtlicher Verein und engagiert sich schweizweit, mit einer Geschäftsstelle in Zürich und Kontaktstellen in allen Landesteilen. Sie leisten Facharbeit in der Verkehrsplanung, der Verkehrssicherheit und allgemein in der Sensibilisierung für die Anliegen der zu Fuss Gehenden. Die Basis und die Ressourcen von *Fussverkehr Schweiz* sind die Mitglieder und GönnerInnen.

*Fussverkehr Schweiz* wird finanziert von Mitgliederbeiträgen und Spenden, durch Aufträge der öffentlichen Hand und andere Projektaufträge, durch den Verkauf von Know-how, Produkten und Dienstleistungen.

*Fussverkehr Schweiz* gibt Studien und Publikationen über den Fussverkehr heraus, veröffentlicht das Organ „fussverkehr.ch“, führt Veranstaltungen und Vorträge durch und berät Interessierte und Fachleute. Weitere Details unter [www.fussverkehr.ch](http://www.fussverkehr.ch)

*Fussverkehr Schweiz* wurde 1975 unter dem Namen ARF Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger gegründet. 1999 fand der Namenswechsel zu Fussverkehr Schweiz statt.