

Stadt, Ökologie und Mobilität im Strukturwandel

Ist ökologische Mobilität planbar?

Die Ansichten über die Verkehrsentwicklungen sind deutlich polarisiert zwischen der Aufrechterhaltung des Status Quo auf der einen und der gestaltenden Forderung nach einer Verkehrswende auf der anderen Seite. Mit welchen Schwierigkeiten muß die kommunale ökologische Verkehrsplanung kämpfen? Ist das Verkehrsmanagement der richtige Weg?

Von Markus Hesse

Der Diskurs über die Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch orientierten Verkehrsplanung in den Kommunen endet schnell bei der Klage darüber, daß Arbeitsplätze, Investitionen und Wirtschaftsklima wieder höher angesiedelt werden als die Gestaltung beziehungsweise Reduzierung des Verkehrs. Ob dies rechtfertigt, von einem „roll-back“ in die 50er Jahre zu sprechen, sei dahingestellt. Zutreffend ist zumindest die Einschätzung, daß die Ansichten über die „Zukunft“ deutlich polarisiert sind: zwischen der Aufrechterhaltung des Status Quo auf der einen und der Forderung nach einer Verkehrswende auf der anderen Seite. Es ist zu vermuten, daß beide Pole derzeit jeweils keine klare Mehrheit in der Gesellschaft finden. Außerdem sehen sich alle Ansätze, die Verkehr verändern wollen – ökologische wie traditionelle – mit einer großen Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln konfrontiert.

Zielorientierte Planung und Steuerung von Mobilität sind in der modernen Gesellschaft offenbar zunehmend erschwert. Über diesen springenden Punkt gibt es jedoch interessanterweise keine breite Diskussion. Die Diskrepanz zwischen Wissen, Handeln und Umweltentlastung stellt daher einen der Schwerpunkte des Forschungsvorhabens „ökologisch verträgliche Mobilität“ im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) dar. An dieser Stelle soll versucht werden, ausgehend von veränderten Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung einen Überblick über Problemsicht und mögliche Handlungsstrategien zu geben.

► Wandel des Verkehrsumfelds

Daß eine Steuerung der Verkehrsentwicklung zunehmend schwieriger wird, liegt offensichtlich daran, daß der Verkehr in Wirtschaft und Gesellschaft eingebettet ist und von vielen Randgrößen beeinflusst wird – ohne daß diese wiederum

Gegenstand direkten planerischen Tuns sein könnten. Damit diese Faktoren künftig mit berücksichtigt werden können, wurden diese sprichwörtlichen „driving forces“ zu Beginn der Arbeit eruiert. Diese sind:

- auf der Basis des individualisierten Straßenverkehrs organisierte anspruchsvolle, private Bedürfnisniveaus, die nicht ohne weiteres gleichwertig von einer anderen Transportweise zu erfüllen sind, da dies eine Umstellung der persönlichen Lebensweise erfordern würde;
- neue Raum-Zeit-Konfigurationen in der Ökonomie mit einer stetig ausgeweiteten räumlichen Arbeitsteilung sowie einzelbetrieblich optimierten, schwer in die Planung integrierbaren Logistikkonzepten;
- die anhaltende siedlungsräumliche Ausdifferenzierung vor allem im Umland der Ballungsräume (Attraktivität des Lebens im Einfamilienhaus, Suburbanisierung des Gewerbes) sowie die Planung verkehrsintensiver großflächiger Nutzungen und Mega-Standorte wie Einkaufszentren, Freizeitfabriken, Multiplex-Großkinos etc.;
- ein kapitalorientierter Umgang mit dem privaten Eigentum an Grund und Boden, der über Bodenbevorratung, Spekulation und hohen Preisdruck eine Expansion des Flächenverbrauchs und damit die verkehrsintensive Auflösung der Raumstrukturen fördert;
- der relative (Benzinpreis) und absolute (Frachtpreise) Verfall der Transportkosten, der dem weiteren Transportwachstum keine Grenzen setzt; die hierbei externalisierten betrieblichen Aufwendungen machen den Transportsektor vielmehr zu einer wichtigen Rationalisierungsgröße in der Unternehmenspolitik.

Diese externen, zweifelsohne wichtigen Randbedingungen, die Einfluß auf die Mobilität haben, sprechen aber die Verkehrsplaner von ihrer Verantwortung nicht frei.

► Verantwortung der Planung

Verkehrswachstum und Steuerungsdefizite sind nicht allein struktur- oder interessenbedingt (etwa dergestalt, daß sich ein komplexes System wie der Automobilverkehr seine eigenen Wachstumsbedingungen schafft und ständig reproduziert), sondern gehen auch auf Ideengeschichte und Methoden der Verkehrsplanung zurück. Dazu zählen:

- ein mechanistisches, angebotsorientiertes Grundverständnis von Verkehrsplanung in Theorie und Praxis („Verkehr muß fließen“),
- die Ausblendung der oben genannten externen Rahmenbedingungen des Verkehrs (Raumstruktur, Ökonomie, Technik, Zeit ...) und ihrer Veränderungsdynamik als Gestaltungspotential,
- die Entfremdung der Planenden von der Lebenswelt ihrer Adressaten (abstrakte Modelle, Szenarien und Minderungsquoten statt der Frage: „Wie wollen wir leben?“),
- Unfähigkeit im Konflikt mit organisierten ökonomischen Interessen, sowohl auf allgemeinpolitischer Ebene wie auch in der Kommunalpolitik.

Auf dem Wege der gegenseitigen Stimulanz von Verkehrsangebot und -nachfrage hatte die Planung ihre Rolle in der Flankierung der Wachstumsentwicklung des Transportsektors, vor allem indem solche Leitbilder zur Straßenverkehrsplanung mehrheitsfähig gemacht wurden, die nahtlos in die städtebauliche und ökonomische Modernisierung jener Zeit paßten. Bei der Umsetzung hat die Planungspraxis wesentlich auf technische und investive Lösungen (hardware) zur Verkehrsbewältigung gesetzt, die mit Priorität dem motorisierten Verkehr dienen.

► Politische und gesellschaftliche Prioritäten

Zu jener Zeit entstand die „Verkehrsspirale“ aus Motorisierung, Angebotsausweitung, Nachfrageanpassung etc. Damit wurde das Verkehrswachstum in Politik und Planung nicht nur weiter gefördert, sondern im eigenen Subsystem „hermetisch“ gegenüber anderen Faktoren (konkurrierende Nutzungen, Rückwirkungen auf den Naturhaushalt) abgeschottet. Der autonome Wachstumsprozeß des Kfz-Verkehrs läßt sich – neben seiner Attraktivität für das gute Leben mit dem Auto – vor allem mit der fehlenden Rückkopplung zwischen Verkehrsursachen, -folgen und -planung.

Schließlich ist die skizzierte Wachstumsentwicklung auch Ausdruck gesellschaftlicher und politischer Interessen. Verkehr wird von Entscheidungsträgern immer noch tendenziell einseitig wahrgenommen. Bedürfnisse und Probleme des Automobil- und Straßenverkehrs erhalten Vorrang im politischen und planerischen Entscheidungssystem – sei es, weil eine große Mehrheit in der Gesellschaft dies präferiert, sei es, daß sich die Entscheidungsträger die Mobilität auch gar nicht anders vorstellen können.

Allerdings besitzt auch die Antithese von der „Abstimmung mit Rädern“ jenen wahren Kern, daß der Automobilverkehr vorhandene Mobilitätsbedürfnisse einfach sehr gut befriedigt und hierüber konstant Attraktivität reproduziert. Offenbar sind die Fälle, in denen das System sich selbst im Weg steht, alles andere als repräsentativ. Hinzu kommt, daß die vom Verkehr Belasteten in vielen Fällen selbst zu den Ursachen des Problems beitragen, indem sie ihren Alltag und ihre Freizeit um das Kfz herum planen und realisieren – ob ausdrücklich gewollt oder nicht, ist zunächst zweitrangig.

► Verkehrsentwicklungsplanung

Natürlich gibt es auch eine Vielzahl gegenläufiger Tendenzen. Dazu gehören die bewußten Autoaussteiger, Verkehrsoptimierer in Unternehmen, einzelne Initiativen und auch moderne ÖPNV-Unternehmen. Unter den skizzierten Bedingungen wird aber deutlich, daß der Ansatz der städtebaulich und ökologisch orientierten Verkehrsplanung, hier gleichgesetzt mit der Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) der 80er Jahre, zumindest soweit als gescheitert angesehen werden muß, wie er als strukturelle Kurskorrektur oder Richtungsänderung gedacht war. Ökologische Probleme des (Automobil-) Verkehrs wurden bisher nicht durch die Planung gelöst, ceteris paribus werden diese Lösungen auch in Zukunft eher aus dem System selbst kommen (Katalysator, Organisationskonzepte, Recycling). Weitergehende Entlastungseffekte, so die These, konnte die VEP bisher auch deshalb nicht mobilisieren, weil die meisten der oben genannten Blindstellen der traditionellen Planung auch für die VEP zutreffen: zu wenig Sensibilität für das Verkehrsumfeld, abstrakte Pläne statt Auseinandersetzung mit den Anforderungen einer veränderten Lebenspraxis, kein Rückgrat im ökonomischen Konflikt. Unter systemtheoretischen Aspekten mutet der Versuch schon kurios an, allein durch die Vorhaltung neuer Angebote

und das Drehen an der einen oder anderen Schraube eine deutliche Trendverschiebung und ökologische Entlastung erreichen zu wollen. Und ökologisch spürbar würde dies zudem erst dann, wenn auch der Ressourcenverzehr durch Infrastruktur gemindert würde.

► Elemente eines modernisierten Planungstypus

Was also sind die Notwendigkeiten, die von politischen und ökonomischen Planern bedacht werden müssen, wenn Mobilität ökologisch verträglich werden soll? In Anlehnung an die klassischen Managementpraktiken werden hier sechs Handlungsgrundsätze vorgeschlagen, die ein Gerüst für die Weiterentwicklung ökologisch orientierter Mobilitätsplanung bilden könnten:

- Schrittweise Förderung von Bausteinen (statt Gesamtkonzepten) umweltverträglicher Mobilität im Rahmen von Selbstregulation und Eigenregie privater Akteure, auch um die Rückkopplung zwischen Verkehrsursachen und -folgen transparent bzw. zum Gegenstand aktiven Handelns zu machen;
- Flankierung dieser Bausteine durch diskursive Rahmen- und Grenzensetzung, die öffentliche Akteure in Kooperation mit den Anspruchsgruppen realisieren, falls notwendig auch auf der Basis ihrer hoheitlichen Kompetenzen (dieser Referenzrahmen, über den Anreize und Vorteile gewährt werden bzw. das als richtig erkannte Verhalten belohnt werden soll, kann natürlich nicht allein in der Kommune gesetzt werden);
- Systematische Darstellung der lokalen Umweltauswirkungen des Verkehrs. Durch Verknüpfung von Umwelt- und Lebensqualität können die Vorteile der Verkehrsminderung sichtbar und damit mehrheitsfähig gemacht werden; zumindest wird die Abwägung von Nutzen und Kosten vervollständigt;
- raumbezogene Planung in Korridoren: Plausible und transparente Wirkungszusammenhänge bieten Optionen zur „integrierten“ Planung. Beispielhaft hierfür könnte der Bereich einer verkehrsintegrierten Bauleitplanung sein: Ein neues Verständnis von „Erschließung“ könnte zur verkehrsspar-samen und -effizienten Raumnutzung beitragen;
- Einbeziehung der Unternehmen, nicht nur weil von ihnen städtischer Wohlstand abhängt, sondern weil sie relevante Verkehrserzeuger darstellen. Planung sollte die Inte-

gration betrieblichen Umwelt- und Transportmanagements begleiten und unterstützen;

- laufende Überprüfung von Richtungssicherheit und Ergebniskontrolle der Planung, auch auf nichttechnischem Wege. Ein wichtiges Element einer solchen, durchgängig an Umsetzung orientierten Vorgehensweise ist Partizipation.

Die Umsetzung eines solchen modernisierten Typus räumlicher Planung trifft auf eine Reihe positiver Anknüpfungspunkte, die das eingangs gezeichnete Bild der düsteren Aussichten zum Teil relativieren und Mut machen: Schließlich gibt es im Verkehr wie in der Ökonomie einen Übergang von den Produzenten zu den Käufermärkten, das heißt die Disposition der NachfragerInnen rückt zunehmend in den Mittelpunkt der Planung. Dies deutet sich auch im Begriff des „Verkehrsmanagements“ an. Notwendig ist aber, daraus einen konsequenten Übergang von der angebotsseitigen Hardware zur selektiven Steuerung der Nachfrage zu machen, nicht gegen, sondern mit ihren Adressaten.

Unter der Voraussetzung, daß Kostenrechnung und -management integraler Bestandteil eines solchen Vorgehens sind, wird die weitere Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien auch im Verkehrssektor spürbare Wirkungen in Richtung Umweltverträglichkeit entfalten. Der Blick auf die angebotslastige Planung der Vergangenheit offenbart, daß die leeren Kassen des Staates für eine umweltorientierte Planung auch sehr heilsam sein können.

Anmerkungen

- Zum Thema Konfliktsteuerung und -austragung im Verkehr sei verwiesen auf ein Schwerpunktheft „dialog“ der Schader-Stiftung in Darmstadt, das aus Anlaß der diesjährigen Preisverleihung „Gesellschaftswissenschaften im Praxisbezug“ zum Thema Verkehr erschienen ist. Kostenlos zu beziehen bei: Schader Stiftung, Karlstr. 85, 64285 Darmstadt.
- Das Verbundvorhaben „ökologisch verträgliche Mobilität in Stadtregionen“ im Förderschwerpunkt Stadtrökologie des BMBF, Bonn wird vom IÖW gemeinsam mit dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie GmbH, sowie weiterer Forschungsstellen (TU Hamburg-Harburg, Universität Bremen, Gesamthochschule Kassel, Planungsbüro BiS Bonn, Pro Terra Team GmbH) erarbeitet.

Der Autor

Markus Hesse, Dipl.-Geogr., Leiter des Forschungsfeldes „Stadtentwicklung, Planung, Verkehr“ des IÖW, Berlin
Kontakt: IÖW, Giesebrechtstr. 13, 10629 Berlin,
 Tel. (0 30) 88 45 94-24

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.