

SCHWERPUNKT

Zukunftsfähige Verkehrspolitik – Ansätze für den Personenverkehr

Einführung in den Schwerpunkt

von Jens Borken, DLR-VS, Torsten Fleischer und Günter Halbritter, ITAS

Mobilität verstanden als Summe der Möglichkeiten, individuelle Belange durch Ortsveränderungen zu realisieren, ist ein Kennzeichen *moderner Gesellschaften*. Sie stellt die wesentliche Voraussetzung dafür dar, individuelle Lebensentwürfe und Lebensstile, aber auch neue Arbeitsformen in einem Ausmaß zu praktizieren, das zu früheren Zeiten nicht möglich gewesen wäre. Diese veränderten Lebens- und Arbeitsstile führen dazu, dass einerseits von den Verkehrssystemen generell in hohem Maße flexible Angebote erwartet werden und andererseits auch Mobilitäts- und Arbeitsstile kultiviert werden, die mit hoher Reiseintensität einhergehen. Dieser doppelte Trend trifft sowohl für den beruflichen Bereich als auch in teilweise noch stärkerem Maße für den Bereich der Freizeitaktivitäten zu. Entsprechend ist sowohl die Entwicklung des Personenverkehrs von diesen gesellschaftlichen Veränderungen bei Lebensstilen und Arbeitsformen bestimmt, als auch die des Güterverkehrs. Die Tatsache, dass der Grad des Ausbaus der Straßeninfrastruktur (für Gütertransporte) hoch ist, Straßengüterverkehr hochflexibel (von Tür zu Tür) und im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern auch „kostengünstig“ abgewickelt werden kann, hat das Entstehen extrem arbeitsteiliger Strukturen für fast alle Produktgruppen wesentlich begünstigt. Diese letztgenannte Entwicklung ist selbst wiederum als ein Kennzeichen der ökonomischen Globalisierung anzusehen, sie ist jedoch im Vergleich zu früheren Produktionsformen mit ausgesprochen hohem Transportaufwand verbunden.

Diese die Mobilität bestimmenden Faktoren der „Moderne“ machen jedoch auch die *Dilemmata* unserer gesellschaftlichen Entwick-

lung deutlich, die darin bestehen, dass die neuen Möglichkeiten für individuelle oder gruppenspezifische Lebens- und Arbeitsstile mit „nicht beabsichtigten Folgen“ verbunden sind. Trotz Fortschritten in Teilbereichen, wie technischen Maßnahmen zur Reduzierung der Luftschadstoffe, hat sich die Umweltproblematik im Verkehrssektor nicht entspannt (SRU 2005). Dies betrifft vor allem die von einem Großteil der Bevölkerung als Belastung wahrgenommenen Lärmemissionen, aber auch die mit dem Mineralölverbrauch verbundenen Emissionen des klimawirksamen CO₂. Nicht entspannt hat sich die Situation ebenso bei den sekundären Umweltfolgen des Verkehrs wie Flächenverbrauch und die „Flächenzerschneidung“, die als Folge einer prioritär an der optimalen Erschließung durch den Straßenverkehr orientierten Raum- und Siedlungsplanung und der daraus entstandenen dispersen Siedlungsentwicklung verursacht wurde. Auch werden Unfälle und Effizienzverluste durch Staus und Engpässe zunehmend als begrenzende Faktoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung wahrgenommen. Auch wenn emissionsfreie Kraftfahrzeuge („zero emission vehicles“) einsatz- und vermarktungsfähig sein sollten, bleibt daher die Gestaltung des Verkehrs und dabei insbesondere die des Straßenverkehrs eine wesentliche Herausforderung. Diese Herausforderung anzunehmen gilt es nicht nur, um die genannten Umweltschäden zu vermeiden, sondern auch, um eine gesellschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, die zukunftsorientierte Visionen wie den Erhalt und die Schaffung intakter Lebensräume im ländlichen und urbanen Bereich umsetzen kann.

Alle Prognosen gehen davon aus, dass die vorliegenden Rahmenbedingungen der Verkehrsentwicklung ohne gegensteuernde Maßnahmen zu einer weiteren erheblichen Zunahme der Verkehrsleistung führen und deren negative Auswirkungen verstärken werden. Entsprechend gewinnen Maßnahmen zur Entlastung des (Straßen-)Verkehrsnetzes, die auf technische, organisatorische und infrastrukturelle Verbesserungen zur Verflüssigung des Verkehrs und darüber hinaus auf die Vermeidung „überflüssigen“ Verkehrs zielen, an Bedeutung und auch an Akzeptanz. Dies gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die auf die Verlagerung von Straßenverkehr auf umweltschonendere Verkehrs-

träger ausgerichtet sind. Der Durchsetzung all dieser Maßnahmen steht jedoch eine Reihe von Hemmnissen entgegen. Zudem ist hier sektorübergreifendes politisches Handeln erforderlich, denn eine Reihe der problematischen Folgen des Verkehrsgeschehens wird nicht alleine durch die Verkehrspolitik verursacht, sondern in erheblichem Maße durch andere Politikbereiche, die verkehrsinduzierende Wirkungen besitzen. Auch ist die verkehrspolitische Diskussion teilweise durch pauschale Voreinschätzungen geprägt (wie z. B. zur mangelnden Wirksamkeit preislicher Instrumente im Verkehr oder zur mangelnden Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs), die konsequentem verkehrspolischem Handeln im Hinblick auf die Erreichung der angestrebten Ziele entgegenstehen können.

Das Thema des vorliegenden Schwerpunkts lautet „Zukunftsfähige Verkehrspolitik – Lösungsansätze für den Personenverkehr“. Der Begriff „Zukunftsfähigkeit“ greift die Erfahrungen aus dem in den vergangenen Jahren intensiv geführten Dialog zum Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ auf, der von sehr anspruchsvollen Zielvorstellungen geprägt ist (Kopfmüller, Grunwald 2006). Eine praktische Umsetzungsforderung war dabei auch immer, die unterschiedlichen Ansätze in der Sozial-, der Wirtschafts- und der Umweltpolitik zu integrieren – eine Forderung, die auch für die Verkehrspolitik von erheblicher Bedeutung ist. Insofern steht dieses Heft auch in der Tradition des im Dezember 2000 erschienenen Schwerpunktheftes zur Thematik „Nachhaltige Mobilität“ (TA-Datenbank-Nachrichten 2000). Trotz der intensiven programmatischen Arbeiten zur „nachhaltigen Entwicklung“ stehen leider noch überzeugende politische Umsetzungskonzepte aus. Dies gilt insbesondere im Bereich des Verkehrs, für den einige spezifische Hemmnisse vorliegen. Dies sind einmal die hohen Wachstumsraten beim Verkehrsaufkommen – insbesondere im Güter- und im Luftverkehr. Die ungewollten Nebenfolgen dieser Entwicklung werden nur teilweise durch neue technische Entwicklungen aufgefangen. Zudem ist speziell in der Automobiltechnik eine „kompensatorische Entwicklung“ zu beobachten, die darin besteht, dass die technischen Effizienzgewinne durch erhöhte Ansprüche an Komfort, Sicherheit und Geschwindigkeit der Fahrzeuge weitgehend ausgeglichen werden. Ein bemerkenswertes Beispiel

ist der Trend in der Automobilbranche, geländegängige „Sport Utility Vehicles“ zu vermarkten, die wiederum fast ausschließlich im „normalen“ Straßenverkehr eingesetzt werden. Schließlich sind die besonderen institutionellen und strukturellen Schwierigkeiten für eine „integrierte“ Verkehrs- und Raumordnungspolitik in Deutschland zu nennen.

Natürlich kann sich Verkehrspolitik nicht nur auf den Personen(straßen)verkehr beschränken. Vielmehr vollziehen sich, wie bereits erwähnt, in den hier nicht oder nur am Rande behandelten Bereichen Straßengüter- und Luftverkehr dramatische Entwicklungen mit teilweise zweistelligen Wachstumsraten und entsprechenden Folgeproblemen. Dort, wo in diesen Bereichen auch erste Erfolge bei der Einflussnahme auf diese Entwicklungen erzielt wurden, wie im Falle der „Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe“ (LSVA) in der Schweiz, wurde darauf auch eingegangen (siehe Balmer in diesem Heft). Die Schwerpunktsetzung Personenverkehr erfolgte aber vornehmlich deshalb, da es sich hier um einen Bereich handelt, der sehr eng mit individuellen Verhaltensmustern zusammenhängt und an dem sich daher die grundsätzliche Problematik der Mobilität in unserer Gesellschaft sehr gut darstellen lässt.

1 Wie der Personenverkehr sein könnte

Alle Prognosen zur Entwicklung des Verkehrs gehen von einem hohen bis sehr hohen Wachstum aus, insbesondere beim Straßengüterverkehr und beim Flugverkehr. Oft haben sie den Charakter von Schreckensszenarien, wenn Zuwachsraten von über 20 Prozent für den Personenverkehr und von über 100 Prozent für den Straßengüterverkehr bis zum Jahr 2015 vorhergesagt werden – und dies angesichts der begrenzten Möglichkeiten für den Ausbau der Straßeninfrastruktur. Zwar mögen technische Entwicklungen etwa bei den Abgasemissionen der Fahrzeuge für Entlastungen sorgen, bei Staus, Unfällen, Lärmbelastungen, Energieverbrauch, Emissionen von Klimagasen und der Zerschneidung natürlicher Gebiete ist jedoch ein hoher bis steigender Druck zu erwarten.

Welche positive Vision ließe sich dem entgegensetzen? Wenn das Ziel nur attraktiv genug ist, dann lassen sich vielleicht die nötigen Kräfte mobilisieren und bündeln. In einem essayistischen Beitrag skizziert Hartmut Topp

(s)eine hoffnungsvolle Perspektive auf einen möglichen Verkehr im Jahr 2030. Das Mobilitätsniveau bleibt auch in seiner Vision hoch, der Verkehr wird jedoch durch eine Vielzahl heute diskutierter Maßnahmen reduziert: Kompakte Raumstrukturen vermeiden bzw. reduzieren weite Wege langfristig. Ein attraktiverer öffentlicher Verkehr, flexible und einfache Nutzungsmöglichkeiten von Fahrrad, Pkw, Bus und Bahnen je nach Zweck gehen einher mit einer mittelfristigen Hinwendung zur Nähe und einer Abkehr von einem autozentrierten Lebensstil. Kurzfristig helfen eine effizientere Verkehrssteuerung und saubere Fahrzeugtechnik, die unerwünschten Folgen zu reduzieren.

Das Szenario veranschaulicht und reflektiert somit die Ergebnisse der Umsetzung vieler heutiger Ideen und Lösungsvorschläge zur Bewältigung der Verkehrsprobleme – insbesondere des Straßenverkehrs. Damit eröffnet es eine Perspektive, wie Mobilität im umfassenden Sinne von Wahlmöglichkeiten und Bewegungsfähigkeit für alle gesichert werden kann, auch wenn es sich dabei nicht um die Automobilität im heute gewohnten Sinne handelt.

Dieses Szenario beruht nicht auf Vorschriften oder Verboten. Vielmehr wird angenommen, dass Preissignale so gesetzt werden, dass die Wahlfreiheit des Einzelnen erhalten bleibt, zugleich aber gesellschaftlich unerwünschte Nebeneffekte vermieden werden. Die sukzessive „Einpreisung der externen Kosten“ des Verkehrs stimuliert die Entwicklung und Nutzung effizienterer Fahrzeuge und eine flüssigere Abwicklung des Verkehrs. Gerade auch diese Einpreisung lässt den öffentlichen Verkehr attraktiver werden, größere Anteile am Verkehrsvolumen übernehmen und führt langfristig zu physischen Strukturen und einer gesellschaftlichen Organisation, mit denen Wege und Entfernungen klug eingespart werden können. Verteuerungen von Fahrten werden durch eine höhere Effizienz und Verhaltensänderungen kompensiert und umgekehrt: Eine vermehrte Wertschätzung von Nähe und hoher Umweltqualität als Grundlagen für Lebensqualität bilden die politisch-gesellschaftliche Basis für diese Änderungen.

Topp bezieht damit Position in einer Diskussion, die die Verkehrswissenschaft und Verkehrsökonomie seit geraumer Zeit umtreibt: die Legitimation, die Rolle und die konkrete Ausgestaltung ökonomischer Instrumente zur Um-

setzung verkehrspolitischer Ziele. Die Vorteile dieser ökonomischen Instrumente sind allgemein bekannt, auch im Verkehrsbereich: Die Effizienz des Marktes wird mit Flexibilität und Wahlfreiheit verbunden. Diese Wirkung kann sich aber nur dann positiv entfalten, wenn tatsächlich alle Kosten internalisiert sind und wenn diese den Verursachern auch angerechnet werden. Anderenfalls kommt es zu einer Fehlsteuerung und die Lasten werden der Allgemeinheit aufgebürdet. Bekannte Beispiele im Verkehrsbereich sind die Entfernungspauschale, die in Verbindung mit der Eigenheimzulage und einer ungebremsten Ausweisung kommunaler Gewerbegebiete die Zersiedlung fördern und Verkehrsaufwände steigen lassen. Auch die weitgehende Steuerbefreiung von Flugtreibstoff, der dem Flugzeug Kostenvorteile einräumt, wirkt einer gewünschten Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger entgegen.

2 Externe Effekte internalisieren, sonst sind die Märkte verzerrt

Wie komplex und kontrovers die Diskussion im Detail werden kann, macht der Beitrag von Alexander Eisenkopf deutlich. Er erläutert zunächst grundsätzlich mögliche ökonomische Instrumente zur „Einpreisung“ externer Kosten (wie Ordnungsrecht, Pigou-Steuer, Standard-Preis-Ansatz und Verhandlungen nach Coase) sowie ihre Vorzüge und Einschränkungen in der Anwendung. Anschließend diskutiert er, welche Instrumente heute bereits im Personenverkehr in Deutschland eingesetzt werden, um externe Kosten zu internalisieren.

Die aus verkehrspolitischer Sicht zentrale Frage des Beitrags ist, ob „in Zukunft *zusätzliche* (Hervorhebung d. A.) preispolitische Maßnahmen (oder andere Instrumente) zur Internalisierung von Externalitäten erforderlich“ seien. Eisenkopf verneint diese für den Pkw-Verkehr, für den Lkw-Verkehr könnten sie seiner Einschätzung nach erwogen werden. In seiner Argumentation unterstellt Eisenkopf durchgreifende zukünftige Minderungen bei Lärm und Abgasemissionen, zu anspruchsvolle Ziele und damit überhöhte Kosten beim Klimaschutz. In diesem Zusammenhang diagnostiziert er eher Staatsversagen als Marktversagen: Zum Schutz vor Schadstoffen und Unfällen müsse der Staat per Ordnungsrecht den Rahmen vorgeben und für seine Einhaltung sorgen, lautet seine These.

Die offenkundige Diskrepanz zwischen dem Toppschen Szenario und der Argumentation von Eisenkopf mag an anderer Stelle detaillierter erörtert werden. An dieser Stelle soll es genügen, auf die grundsätzliche Problematik und den anhaltenden Diskussions- und Forschungsbedarf hinzuweisen, die die Diskussion um Verfahren, Berechnungen und letztlich politische Handlungsstrategien zur Internalisierung externer Kosten des Verkehrs auch in Zukunft begleiten werden. Die implizite Normativität vieler Argumente in der ökonomischen Diskussion zeigt sich beispielsweise bei der Berechnung der Höhe der Unfallfolgekosten. Ob ein „richtiger“ Kostensatz hierfür – vor allem angesichts der wertebehafteten Unterfütterung des Gegenstandes selbst (Menschenleben bzw. menschliche Gesundheit) – je gefunden wird, scheint fraglich. Ob Quantifizierungsprobleme als Argument für die Illegitimität politischer Intervention mittels ökonomischer Instrumente herhalten können, allerdings auch.

3 Raum und Verkehr bedingen sich

Eine weitere zentrale Frage beim Entwurf von verkehrspolitischen Strategien im Personenverkehr ist die nach seinen Ursachen. Will man sie generell beantworten, dann sind insbesondere die Absichten der Fahrenden zu betrachten: Um die von ihnen gewünschten Tätigkeiten oder Erlebnisse (!) realisieren zu können, suchen sie unterschiedliche Orte auf. Die Distanzen zwischen diesen Orten bestimmen dann die zurückgelegten Entfernungen. Für viele Menschen heißt das, täglich zu fahren – zwischen Wohnung und Arbeitsstelle (oder Ausbildungsstätte), zu Geschäften und Freizeiteinrichtungen. Welche Orte überhaupt in Betracht gezogen und dann tatsächlich aufgesucht werden, wird mitbestimmt durch das verfügbare bzw. wahrgenommene Verkehrsangebot. Der je individuelle Abgleich von Kosten, Aufwand und Dauer mit dem verfügbarem Budget von Zeit und Geld führt zu den realisierten Fahrten. Weitere Einflussfaktoren bzw. Erklärungsansätze insbesondere zur Verkehrsmittelwahl diskutiert Hunecke in seinem Beitrag für diesen Schwerpunkt. Umgekehrt beeinflusst das Verkehrsangebot die Ansiedelung verschiedener Einrichtungen an unterschiedlichen Orten. Damit werden räumlich verteilte (– oder eben auch kompakte –) Strukturen auf lange Zeit festgelegt. Ein Fortzug in die

Peripherie erscheint individuell vorteilhaft, weil die Straßenverkehrsverbindungen an die gewünschten Einrichtungen des Zentrums schnell und einfach sind – aber auch nur solange diese Voraussetzung gegeben ist und nur für diejenigen, die über die schnellen Verkehrsmittel verfügen. Ähnliches gilt für den Einkauf im ferner gelegenen Geschäft, den Kurzurlaub in fremden Ländern.

Um also die Erzeugung von Verkehr zu verstehen und ggf. an der Quelle beeinflussen, eventuell vermeiden zu können, untersuchen neuere Ansätze die Wechselwirkungen der räumlichen Verteilung von Orten und ihren zugehörigen Gelegenheiten, also dem Tätigkeitsprogramm der Menschen und dem verbindenden Verkehr. Hierfür ist der Beitrag von Holz-Rau ein Beispiel. Jegliche Infrastruktur-entscheidung legt langfristig Verkehrsströme fest – oder vermeidet sie. Dies gilt auch für die Entscheidungen privater Haushalte. Daher sollten die Akteure gewissenhaft prüfen, ob sie Zeit, Kosten und Aufwand für sich und die von ihnen „Abhängigen“ (Kinder und Familie) auf Dauer tragen können. Damit ist dann eine Verkehrspolitik gefordert, die verbindlich den räumlichen Rahmen setzt und den Akteuren sämtliche Folgekosten transparent macht.

4 Der Nutzer: wählerisch, aber auch subjektiv ansprechbar

Der Rahmen des verkehrlichen Geschehens ist durch die Orte und das Tätigkeitsprogramm langfristig bestimmt, wie Holz-Rau in seinem Beitrag ausführt. Innerhalb dieser Strukturen bestehen jedoch zumeist individuelle Wahl- und Anpassungsmöglichkeiten. Insbesondere stehen in städtischen Räumen, wo also mehr als 70 Prozent der Deutschen wohnen, öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung. Aus unterschiedlichen Gründen wird oft ein hohes öffentliches Angebot gewünscht. Die häufigsten Gründe sind:

- die Sicherung einer Grundmobilität für Bürger ohne eigenes Fahrzeug (incl. deren Erreichbarkeit),
- die Entlastung der Hauptachsen und Innenstädte von Pkw-Verkehr und
- die Reduktion von Lärm und Abgasen durch Pkw.

Allerdings werden die Erwartungen der Planer an die Nutzungshäufigkeit des öffentlichen Verkehrs nicht immer erfüllt. In den meisten Städten ist jedenfalls die auch gesamtpolitisch gewünschte Verlagerung von Pkw-Verkehr auf Busse oder Bahnen nicht eingetreten und die Kosten der öffentlichen Dienstleistung sind selten gedeckt. Offenbar reicht es nicht aus, Fahrten und Verbindungen zur Verfügung zu stellen, damit sie genutzt werden. Die Menschen haben eben weniger standardisierte Tagesprogramme, dafür mehr Freizeit und eine größere Flexibilität hinsichtlich der aufgesuchten Orte, den dafür zur Verfügung stehenden Nutzungszeiten und den dafür eingesetzten Mitteln.

Daher wird in neueren Ansätzen der Verkehrswissenschaft zunehmend versucht, die „wahren Beweggründe“ der Verkehrsteilnehmer zu ermitteln. Zum Verständnis der verkehrlichen Phänomene haben Soziologie und Psychologie verschiedene Typisierungen entwickelt. Die klassische Einteilung nach soziodemographischen Faktoren wie Haushaltstyp und Einkommen erscheint nicht mehr hinlänglich, um Maßnahmen erfolgreich einführen zu können. Es werden individuelle Faktoren benannt, mit denen das Verhalten besser beschrieben und prognostiziert werden kann. Nicht alle Autofahrer sind eben gleich: Die einen fahren aus Freude, bei anderen überwiegen die praktischen Erwägungen, dritte würden lieber Bahn fahren, wenn sie dort ungestört lesen könnten. Entsprechend unterschiedlich ist die Umsteige- bzw. Nutzungswilligkeit, auch wenn ein öffentliches Verkehrsangebot parallel existiert oder eingerichtet werden sollte. Nicht nur Zeit und Kosten entscheiden über die Wahl des Verkehrsmittels, sondern auch die Erwartungen an und Wahrnehmung von „Status“, „Privatheit“, „Erlebnis“ und „Autonomie“, so Hunecke in seinem Beitrag. Busfahren muss demnach bei einer Gruppe der potenziellen Nutzer mit dem eigenen Statusgefühl vereinbar sein, um ernsthaft mit dem Pkw als Alternative konkurrieren zu können.

Was hier am Beispiel der Verkehrsmittelwahl entwickelt wurde, lässt sich auf andere Planungszusammenhänge und Interventionsmaßnahmen übertragen: Zum einen lässt sich die Wirksamkeit einer Maßnahme steigern, womöglich sogar erst erzielen, wenn wichtige subjektive Ansprüche der Verkehrsteilnehmer

angesprochen werden. Angesichts einer großen Wahlfreiheit hinsichtlich Budget und Verfügbarkeit von Verkehrsmitteln werden zum zweiten diese subjektiven Faktoren immer wichtiger. Zum dritten müssen unterschiedliche Gruppen auf verschiedenen Kanälen und Ebenen angesprochen werden. Wenn die Menschen frei entscheiden können, dann müssen Planungen oder Maßnahmen auf die zukünftigen Nutzer zugeschnitten sein, um angenommen zu werden. Dies kann als erster Schritt zu einer echt partizipativen Verkehrsplanung angesehen werden, sofern weitere strukturelle Bedingungen (wie insbesondere in der Schweiz) vorhanden sind (siehe Balmer in diesem Heft).

Erste diesbezügliche Initiativen gibt es auch in Deutschland. So haben Beckmann und Baum im Jahr 2002 umfassende Vorschläge für eine „Integrierte Verkehrspolitik“ vorgelegt, um auf die verschiedenen Herausforderungen angesichts steigender Verkehrsmengen dauerhaft zu reagieren und künftige Mobilität zukunftsfähig gestalten zu können (Beckmann, Baum 2002). Darin konstatieren sie auch die Notwendigkeit, in den verkehrspolitischen Prozessen zu einer neuen Kultur der Partizipation und des Dialoges zu kommen. Sie schlagen unter anderem vor, das existente wissenschaftliche Beratungssystem zu modifizieren, indem ein „Sachverständigenrat für Integrierte Verkehrspolitik“, gegebenenfalls entwickelt aus dem „Wissenschaftlichen Beirat für Verkehr“, eingerichtet werden soll.

5 Ein Beispiel aus München

Inwiefern können neue Infrastrukturtechniken, insbesondere auch die „Verkehrstelematik“ das Erreichen verkehrspolitischer Ziele unterstützen? Die Erkenntnis, dass die Förderung innovativer Techniken allein nicht ausreicht, um ihren erfolgreichen Einsatz sicherzustellen, sondern dass die Einführung dieser Techniken in vorgegebenen sozialen und ökonomischen Bedingungen einen komplizierten Prozess darstellt, ist im Grunde nicht neu. Sie hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung bereits in den 1990er Jahren veranlasst, „Leitprojekte“ zu fördern, die nicht nur die Entwicklung sondern auch die praktische Einführung der neuen Techniken und Dienste in die Verkehrspraxis begleiten. Die in den Jahren 1998 bis 2004 in fünf deutschen Städten durchgeführten Leitprojekte

unter dem Motto „Mobilität in Ballungsräumen“ sind als Innovationsoffensive angetreten, um die Einsatzbedingungen und Möglichkeiten der neuen IuK-Techniken im Verkehr, auch Verkehrstelematik genannt, zu untersuchen.

Die Ergebnisse dieser Leitprojekte zu „Verkehr in Ballungsräumen“ sind sehr unterschiedlich. In einigen Städten dienten die Projekte vornehmlich als „Versuchsfelder“ für den Einsatz neuer Techniken und die zugehörigen Arbeiten wurden nach Beendigung der Projektförderung wieder eingestellt. Der Landeshauptstadt München kommt in diesem Zusammenhang jedoch ein gewisser Vorbildcharakter zu, da es ihr gelang, die neuen Techniken und Dienste in ein vorliegendes Verkehrsplanungskonzept zu integrieren und somit in einem begrenztem Umfang die häufig diskutierten „Mehrwerte“ zu sichern. Hartmut Keller (ehemals TU München) gibt in seinem Beitrag einen Überblick über diesen Integrationsprozess.

Zwei weitere Aspekte aus der Geschichte der Leitprojekte sollen hier nicht unerwähnt bleiben. Der eine betrifft das Thema „Evaluation“. Die Leitprojekte hatten eine ähnliche Ausrichtung wie die bereits einige Jahre früher begonnene Projektinitiative „Metropolitan Model Deployment Initiative“ (MMDI) in den USA. Interessant daran ist, dass in den US-Projekten der projektinternen wie insbesondere auch der projektübergreifenden Evaluation eine wichtige Rolle zukam; dies geschah beachtenswerter Weise weniger in einem strengen formalen Sinn (à la Erfolgskontrolle), als vielmehr mit einem primär „kommunikativen Ziel“. Es ging um einen Austausch über positive und negative Erfahrungen sowie um die Fragen „Was-funktionierte-und-was-warum-Nicht?“ und „Welche Erfahrungen wurden gemacht?“ („lessons learned“). Für Deutschland wurden ebensolche projektübergreifenden Evaluationen angeregt und im Rahmen der oben genannten Leitprojekte „Mobilität in Ballungsräumen“ auch durchgeführt. Im späteren Projektverlauf spielte das gemeinsame Lernen der unterschiedlichen Modellräume jedoch faktisch keine Rolle mehr. Die Evaluation wurde zwar formal – und stärker formalisiert – beibehalten, allgemein zugängliche Berichte, die Grundlage für einen gegenseitigen Erfahrungsaustausch wären, liegen bisher allerdings nicht vor. Aber dies ist nur die eine Seite der Medaille.

Die Möglichkeiten der Verkehrstelematik werden – so der zweite Aspekt – in Deutschland auch deshalb nicht ausgeschöpft, weil adäquate Rahmenbedingungen für inner- und außerörtliche Verkehrskonzepte nicht vorhanden sind. Entsprechend der föderalen Struktur sind die Vollzugsbedingungen für die Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland sehr heterogen. Dies gilt sowohl für die überörtliche Verkehrsplanung als auch für die örtliche Ebene, für die eine formalisierte Verkehrsplanung noch gänzlich fehlt (SRU 2005). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen fordert daher, den bisherigen Ansatz einer „Wunschzettel-basierten“ Planung auf der Grundlage vielfältiger Bedarfsanmeldungen der verschiedenen Gebietskörperschaften, insbesondere der Bundesländer aufzugeben und stattdessen neue Wege eines marktorientierten Wegebaus zu erwägen. Bei der innerörtlichen Planung sollte durch gesetzliche Mindestanforderungen an eine formalisierte und verbindliche Gemeindeverkehrsplanung gewährleistet werden, dass die Gemeinden, die zu größeren Ballungsräumen gehören, die Probleme ihres örtlichen Verkehrs in angemessener Weise durch integrierte Ziel- und Maßnahmenkonzepte „adressieren“.

6 Läuft es in anderen Ländern besser?

Eine Verkehrspolitik, die konkrete Ziele bezüglich Effektivität, Sozial- und Umweltverträglichkeit als wesentliche Elemente einer „nachhaltigen Entwicklung“ im Verkehr erreichen will, muss die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Verkehrs so festlegen, dass sich diese nicht nur auf die Sicherstellung „freier Marktbedingungen“ beschränken. Diese Rahmenbedingungen müssen vielmehr so angelegt sein, dass sie gestaltenden Charakter insbesondere im Hinblick auf innovative Lösungsansätze entfalten können. Erfahrungen aus vergleichenden Untersuchungen zu staatlichen Initiativen und innovativen Projekten in verschiedenen Staaten zeigen, dass Marktpotenziale für neue Techniken und Dienste im Verkehr erst dann gegeben sind, wenn die entsprechenden institutionellen und infrastrukturellen Voraussetzungen vorliegen (Halbritter et al. 2005). Sollen die dafür entscheidenden Rahmenbedingungen systematisch gestaltet werden, so wären zunächst zielorientierte Programme, daraus abzuleitende Umsetzungsstrategien und schließlich

geeignete ordnungsrechtliche und preisliche Instrumente zu entwickeln.

Die Erfahrungen aus dem Ausland sind insbesondere deshalb von Interesse, da sie Hinweise geben können, in wie weit und auf welche Weise staatliches Engagement im programmatischen und umsetzungsbezogenen Bereich als notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Lösungen anzusehen ist. Die genannte Untersuchung von Halbritter et al. (2005) bestätigt, dass überzeugende verkehrspolitische Initiativen sich auf konzeptionelle strategische Überlegungen beziehen müssen, um erfolgreich auf den verschiedenen institutionellen Ebenen durchgesetzt zu werden.

Neben einigen Ländern in Übersee (insbesondere USA und Japan) setzen auch in Europa einige Länder auf ein systematisches verkehrstrategisches Vorgehen. So wurden in *Großbritannien* weitgehende verkehrspolitische Initiativen gestartet, die preispolitische Instrumente einbeziehen. Auf diese Weise wurde den verschiedenen Gebietskörperschaften die rechtliche Grundlage für innovative Lösungsansätze gegeben und gleichzeitig eine frühzeitige verkehrspolitische Diskussion über neue Lenkungsinstrumente gestartet. In *Österreich* wurden neben programmatischen auch organisatorische und institutionelle Maßnahmen zur Bewältigung der Verkehrsprobleme ergriffen. In der *Schweiz* schließlich haben plebiszitäre Elemente im Entscheidungsprozess einerseits zum Erhalt von Verkehrsstrukturen beigetragen, die als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge zu interpretieren sind. Andererseits wurden darüber hinaus auch interessante Konzepte entwickelt (und auch bereits realisiert), wie innovative Mobilitätsdienste auf der Grundlage von „Mitfahrdiensten“, die ihren Ursprung in lokalen Initiativen haben, dauerhaft umgesetzt werden können.

Die innovations- und verkehrspolitischen Strategien in Österreich und der Schweiz sind von besonderem Interesse, da in beiden Ländern eine ausgeprägte Präferenz einerseits zur Förderung von Techniken und Diensten im öffentlichen Verkehr und andererseits auch von „intermodalen Diensten“ besteht, die als wesentliches Element einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik anzusehen sind. Diese intermodalen Dienste sollen vorzugsweise die strukturellen Nachteile so genannter „gebrochener Verkehre“ überwinden, die mit Umsteigevorgängen verbunden

sind. Sie entsprechen somit auch der Zielvorstellung, die neuen Dienste zur Erreichung einer „nachhaltigen Entwicklung“ einzusetzen.

Trotz ähnlicher grundsätzlicher Zielvorstellungen werden in den beiden Alpenländern unterschiedliche Wege beschritten. Wie *Grassegger* und *Seibt* ausführen, gab es in Österreich ein ausgeprägtes Engagement staatlicher Institutionen im institutionellen und programmatischen Bereich. Die organisatorischen Voraussetzungen im administrativen Bereich wurden mit der Einrichtung des österreichischen „Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie“ (bmvit) geschaffen, das alle für die Entwicklung und Umsetzung der Verkehrstelematik zuständigen Ressorts unter einem Dach vereint. Mit dem im Jahre 2004 vorgelegten „Telematikrahmenplan“ bindet Österreich die Einführung der neuen Techniken und Dienste in eine strategische Rahmenplanung ein, um die Potenziale dieser neuen Techniken im Hinblick auf vorgegebene verkehrspolitische Ziele auszuschöpfen und die gefürchteten „Insellösungen“ zu verhindern. Die neuen Techniken werden dabei als Instrumente angesehen, um verkehrspolitische Zielvorstellungen (wie z. B. die Integration der verschiedenen Verkehrsträger) durchzusetzen. Aus der Erfahrung des bisher wenig wirkungsvollen Einsatzes vornehmlich individueller Verkehrstelematik-Systeme wird die Erkenntnis abgeleitet, dass Technikeinsatz allein kein Garant für die Erreichung vorgegebener Ziele ist, sondern dass dazu auch staatliche Rahmenbedingungen erforderlich sind. Diese Rahmenbedingungen wiederum schließen aus Sicht der österreichischen Politik die *Strategieformulierung* sowie die Umsetzung daraus abgeleiteter *Maßnahmen* ein. Unter den Maßnahmen, die im Telematikrahmenplan genannt werden, sind neben klassischen Instrumenten der Verkehrslenkung auch weitergehende Eingriffe festzustellen; dazu gehören z. B. die „geschwindigkeits- und nachfrageabhängige Beeinflussung des Verkehrsablaufs fahrzeugseitig“ und die „Bewirtschaftung der Straßeninfrastruktur mittels variabler elektronischer Straßenbenutzungsgebühren sowohl bei PKW und bei LKW“. Der Telematikrahmenplan wird als Initiative des bmvit in einem Zeitraum von mehreren Jahren umgesetzt (bmvit 2004).

Dem plebiszitär orientierten Politiksystem der Schweiz geht insbesondere in Deutschland

nicht der Ruf voraus, dass es der Durchsetzung innovativer Konzepte besonders förderlich sei. Die Ausführungen von *Balmer* zeigen jedoch, dass dieses Politiksystem günstige Voraussetzungen für Mobilitätskonzepte im Hinblick auf Entwicklungsperspektiven der „Nachhaltigkeit“ besitzt. Diese beziehen sich einmal auf die Sicherung der staatlich zu erbringenden Dienstleistungen im Rahmen der „allgemeinen Daseinsvorsorge“. Hier sind speziell die regelmäßige und pünktliche Erschließung nicht nur der urbanen, sondern auch der ländlichen Gebiete mittels öffentlicher Verkehrsmittel gemeint, aber auch Mobilitätskonzepte, die darauf abzielen, die negativen Folgen des motorisierten Individualverkehrs einzudämmen. Im Vordergrund der politischen Diskussion und Entscheidungsfindung über den öffentlichen Verkehr stehen daher die Realisierung von Konzepten wie „Bahn 2000“ und nicht die Privatisierung und die Börsengänge bisher staatlicher Verkehrsmittel.

Neben programmatischen Konzepten, wie der Entwicklung eines Leitbildes für die Verkehrstelematik durch das Schweizer Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und der Vorlage von Nachhaltigkeitsindikatoren für den Verkehr (NISTRA-Konzept), wurden und werden auch interessante Einzelprojekte durchgeführt. Eine bemerkenswerte Initiative war die am 1. Januar 2001 eingeführte leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Mitte der 1990er Jahre durch ein Volksbegehren initiiert und deren konkrete Ausgestaltung durch zwei weitere Volksbefragungen festgelegt wurde. Dieses Verfahren stellte sicher, dass die LSVA sehr problemorientiert konzipiert wurde. Sie hat sich als wirkungsvolles Instrument für einen effizienteren und mit weniger Emissionen verbundenen Güterverkehr sowohl auf den Fernstraßen als auch innerhalb der Ballungsräume erwiesen. Weiterhin wurden interessante Mobilitätskonzepte realisiert, die häufig lokalen Initiativen entstammten.

7 Die Elemente sind bekannt

In den hier vorgestellten Beiträgen werden nicht nur die komplexen Zusammenhänge und Probleme bei der Sicherstellung von Mobilität in unserer Gesellschaft angesprochen. Dem Schwerpunktthema „Zukunftsfähige Verkehrspolitik“ für den Personenverkehr folgend wer-

den zugleich Ansätze zur Fortentwicklung aufgezeigt. Der von vielschichtigen sozialen, wirtschaftlichen und Umweltaspekten geprägte Handlungsbereich der Verkehrspolitik bietet eine ideale Möglichkeit, um den häufig geforderten integrierten Politikansatz praktisch zu realisieren. Empfehlungen zur Erreichung dieses Politikziels wurden bereits von verschiedensten Autoren und Gremien zur wissenschaftlichen Politikberatung gegeben.

Gegen inkohärente Verkehrsplanungen, die sich durch „zersplitterte“ Zuständigkeiten ergeben und die oft als Hindernis für eine effektive Erreichung der verkehrspolitischen Ziele genannt werden, könnte vorgegangen werden. Die Abkehr von Wunschzettelbasierten Planungen, die auf Partialinteressen der verschiedenen Gebietskörperschaften zurückgehen, wäre dafür ein erster Schritt und wurde oben bereits erwähnt. Eine verbindliche und formalisierte Gemeindeverkehrsplanung gehört sicher ebenfalls dazu wie integrierte Ziel- und Maßnahmenkataloge für Ballungsräume. Konzepte liegen dafür auf dem Tisch. Es ist an den politisch Verantwortlichen Deutschlands, speziell auf Bundesebene, aus diesen Empfehlungen überzeugende strategische Vorgaben zu entwickeln und diese auch umzusetzen.

Literatur

- Beckmann, K.J.; Baum, H.*, 2002: Integrierte Verkehrspolitik. Herausforderung, Verantwortung und Handlungsfelder. Berlin
- bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2004: Rahmenplan für den Einsatz von Telematik im österreichischen Verkehrssystem. Wien
- Halbritter G.; Fleischer, T.; Kupsch, Chr.; Kloas, J.; Voigt, U.*, 2005: Innovationsstrategien für neue Techniken und Dienste zur Erreichung einer „nachhaltigen Entwicklung“ im Verkehr im internationalen Vergleich. Karlsruhe: Forschungszentrum Karlsruhe (Wissenschaftliche Berichte, FZKA 7157)
- Kopfmüller, J.; Grunwald, A.*, 2006: Nachhaltigkeit. Frankfurt a. M., New York: Campus (Reihe: Einführungen)
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen*, 2005: Umwelt und Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden: Nomos-Verlag
- TA-Datenbank-Nachrichten*, 2000: Schwerpunkt „Nachhaltige Mobilität“, 9/4 (2000), S. 3-95; <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadn004/inhalt.htm>

«