Leonhard Höfler

Geboren am 3. September 1950 in Peilstein/Oberösterreich. Studium der Raumplanung an der TU Wien. Seit 2000 Geschäftsführer der OÖ. Verkehrsverbund-Gesellschaft (bis Ende 2001), ab 2002 Vorsitzender des Aufsichtsrates der OÖ-Verkehrsverbund-Ges. 2004 Habilitation an der TU Wien im Bereich Verkehrspolitik („Eine Systemanalyse der Verkehrspolitik"). Veröffentlichungen zu Themen der Verkehrsplanung, des Güterverkehrs, der Verkehrspolitik und zum öffentlichen Verkehrs; umfassende Vortragstätigkeit zu einschlägigen Themen. Lehrbeauftragter an der TU Wien, TU Graz, der FH Wels und der FH Steyr.

Kontakt Univ. Doz. Dipl. Ing. Dr. Leonhard Höfler
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung
Verkehrskoordinierung
Bahnhofplatz 1, 4021 Linz
Österreich
Tel. 0732 7720 12530
Mobil: (0664) 60072-12530
mailto: leonhard.hoefler@ooe.gv.at

Leonhard Höfler

Ansätze zu einer nachhaltigen Standort- und Verkehrspolitik

Zunehmender Verkehr beeinträchtigt die Standortqualität

Seit Beginn der Motorisierung hat sich der Kfz-Verkehr als Standardtechnologie der Raumüberwindung und als Erfolgsmodell der Mobilität etabliert; die Vorteile für die Wirtschaft und die Nutzen für die Gesellschaft sind unübersehbar. Die positiven Wirkungen werden aber immer mehr von negativen überlagert und dadurch relativiert. So hat die dynamische Entwicklung hat dazu geführt, dass die Bewohner hoch belasteter Gebiete die negativen Wirkungen des Verkehrs als unzumutbar empfinden; zudem macht der ungesteuerte Lauf der „Wachstumsmaschine Straßen – Kraftfahrzeug – Standorte“ motorisierte Gesellschaften schleichend vom Kfz abhängig – wie der Slogan „America is a society on wheels“ plakativ zum Ausdruck bringt. Der Attraktivitätsgewinn ist relativ und möglicherweise begrenzt: bei ansteigenden Staus vermindern sich die Erreichbarkeiten, die Mobilität wird eingeschränkt und im Extremfall scheitert das Kraftfahrzeug am eigenen Erfolg.

Verkehr und Ökologie

Die verkehrspolitische Debatte fokussiert sich immer mehr auf Umweltwirkungen, vorwiegend aus Gründen des Gesundheitsschutzes und der Ökologie. So zählen die Emissionen von Schadstoffen und der Verkehrslärm zu den umweltpolitischen Hauptproblemen, mit weitreichenden – derzeit im Detail noch nicht abschätzbaren - Konsequenzen. Nach dem in mehreren EU-Richtlinien normierten Umgebungsschutz werden die zulässigen Emissionen (Stickoxide, Kohlenwasserstoffe) oder die Immissionskonzentration (Stickstoffdioxid oder Feinstaub) begrenzt. Mit Annäherung an Grenzwerte wird daraus ein standortpolitisches Problem, da die Ansiedlung von Betrieben erschwert oder Erweiterung von Produktionsanlagen an zusätzliche Auflagen gebunden werden. Der Philosophie der Plafondierung der Emissionen folgt das Kyoto-Protokoll, und im übertragenen Sinne die Umgebungslärmverordnung – auch wenn daraus keine unmittelbaren Handlungsanweisungen oder subjektiven Rechtsansprüche abgeleitet werden können.

Anforderungen der Wirtschaft bestimmen die Entscheidungen der Verkehrspolitik

In Zukunft wird der Umgebungsschutz die verkehrspolitischen Prioritäten neu definieren. Nach wie vor sieht der herrschende Diskurs im nachfrageorientierten Ausbau der Infrastrukturen eine entscheidende Voraussetzung für die Erhaltung und Verbesserung der Standortqualität. Im Wettbewerb der Regionen bestimmen die Anforderungen der Wirtschaft die Entscheidungslogik der Verkehrspolitik, die traditionell ihre vorrangige Aufgabe darin sieht, Engpässe zu beseitigen und die Kapazitäten für den prognostizierten Verkehr zur Verfügung zu stellen. Besonders betroffen sind jene Räume, in denen bereits derzeit das Verkehrsaufkommen über dem Angebot an Verkehrsflächen liegt; vorwiegend also Zentralräume und Hauptachsen des Verkehrs.

Ausbau des Straßennetzes hält mit der Zunahme des Verkehrs nicht Schritt

Diese Situation hält seit mehreren Jahren an: trotz ambitionierter Bauprogramme und innovativer Finanzierungskonzepte können die Straßen nicht im Ausmaß des zunehmenden Verkehrs erweitert werden und die Anpassung an den Prognoseverkehr scheint – beispielsweise bis 2025 – gänzlich unmöglich; immer wieder stoßen Infrastrukturausbauten an die Grenzen der Akzeptanz der Bevölkerung, der Tragfähigkeit ökologischer Systeme und auch an die Grenzen der budgetären Belastung. Nahezu zwangsläufig öffnet sich die Schere zwischen Angebot an und Nachfrage nach Verkehrsflächen. Dazu kommt, dass nicht nur begrenzte Kapazitäten und Staus die Standortqualität beeinträchtigen, sondern zunehmend auch die vom Verkehr ausgehenden Wirkungen.

Nachhaltigkeit als operative Strategie der Verkehrspolitik

In den folgenden Ausführungen wird diese Entscheidungssituation als verkehrs- und standortpolitisches Dilemma mit komplexen, zum Teil sich wechselweise verstärkenden, Ursachen interpretiert und dabei aufgezeigt, dass bei vorgegebenen Emissionen und/oder Immissionen zunehmendes Verkehrsaufkommen und die Ansiedlungs- und Erweiterungsbereitschaft von Betrieben zueinander in Konkurrenz geraten. Nachhaltigkeit als operative Politikstrategie wird als Konzept einer zukunftsfähigen Verkehrs- und Standortpolitik und als möglicher – vielleicht einziger – Ausweg aus dem Dilemma gesehen.

Standortqualität im Wettbewerb

Die Aufwertung der Standorte ist ein erklärtes Ziel der Wirtschaftspolitik des Bundes, der Länder, der Städte/Gemeinden und der Wirtschaft. Durch Förderung von Forschung und Entwicklung, durch Infrastrukturausbau und durch direkte Unterstützungen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöht und deren Existenz längerfristig gesichert werden. Zudem sollen ansiedlungswilligen Unternehmen durch verschiedene Hilfestellungen attraktive Optionen angeboten und eventuelle Mitbewerber am Standortmarkt überboten werden; schließlich sollten alle Regionen am wachsenden Wohlstand partizipieren.

Verkehrsverbindungen mit ausreichender Kapazität erhöhen Standortvorteile

Auch wenn bei der betrieblichen Leistungserstellung die Transportkosten einen relativ geringen Anteil ausmachen, kommt der Verkehrsanbindung über die Erreichbarkeit und Transportqualität ein entscheidender Anteil im schärfer werdenden Wettbewerb der Standorte zu, wobei qualitativ gute und kapazitiv ausreichende Verkehrsverbindungen zu in- und ausländischen Wirtschaftsräumen zusätzlich an Bedeutung gewinnen; nach den aktuellen verkehrspolitischen Zielsetzungen sollen Schienenverbindungen und hochrangige Straßen gleichermaßen ausgebaut werden; zur besseren Verknüpfung und Herstellung der „Intermodalität“ sind Terminals und Verladeeinrichtungen vorgesehen.

Erreichbarkeit des Marktes rund um die Uhr

Folgerichtig wird in der verkehrspolitischen Debatte die regionale Standortqualität von ausreichend dimensionierten Verkehrswegen abhängig gemacht, schließlich soll die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten möglichst rund um die Uhr sichergestellt und die rasche und termintreue Belieferung gewährleistet werden. Die Maßstäbe verändern sich: durch die steigende Bedeutung der Transporte über weitere Entfernungen kommt den

Anschluss an die Transeuropäischen Netze

großräumigen Infrastruktur vermehrt standortbildende Bedeutung zu. Die von der EU propagierten Transeuropäischen Netze (TEN) werten die hochrangigen Standorte weiter auf; die Lage an einem TEN-Knoten gilt als Standortfaktor besonderer Qualität.

Standortqualität, die umweltpolitischen Zielsetzungen, die regionalwirtschaftliche Prosperität und die Qualität der Straßenerschließung stehen untereinander in einem komplexen Verhältnis; gute Erreichbarkeit verbessert die Standortqualität, begünstigt weitere Ansiedelungen oder Betriebsausweitungen und belebt die Regionalwirtschaft – bewirkt jedoch weitere Emissionen, sowohl des Verkehrs als auch der Betriebe. Bei Erreichen von Grenzwerten entwickelt sich eine Emissions-Konkurrenz zwischen den Emittentengruppen, die im Falle von Genehmigungsverfahren nach dem UVP-Gesetz aktuell wird. Zwangsläufig wird ohne Steuerungen der Emissionen – auch der des Verkehrs – die Standortqualität des Gesamtraumes beeinträchtigt.

Emissions-Konkurrenz zwischen den Emittentengruppen

Allgemein wird angenommen, dass sich die Bedeutung der Standortfaktoren von den „harten“ immer mehr in Richtung „weicher“ Faktoren verschiebt, dazu zählen Freizeitwert, kulturelle Einrichtungen und auch Umweltqualität in der Region. Im Zuge der Globalisierung werden sich die Standortanforderungen weiter verändern. Aus verkehrlicher Sicht nimmt der Stellenwert der Fernerreichbarkeit im Vergleich zu Nah- und Regionalerreichbarkeit zu. Die laufende Senkung der Transportkosten und die Mobilität der Produktionsfaktoren setzen im Wettbewerbs der Regionen neue Standards. Können Standortanforderungen nicht im Sinne der Unternehmen sichergestellt werden, stehen auch Absiedelungen von Teilen der Produktion als Drohpotenzial im Raum. Aus der Sicht einer nachhaltig orientierten Verkehrs- und Standortpolitik kommt damit der vorausschauenden Begrenzung der verkehrsbedingten Beeinträchtigungen eine standortsichernde Bedeutung zu.

Standortanforderungen und Absiedelung

Mit der Verlagerung von ganzen Produktionsstätten oder einzelnen Prozessschritten in Regionen mit niedrigeren Kosten hat der Standortwettbewerb eine weltweite Dimension erreicht; der Europäische Wirtschaftsraum wächst weiter zusammen, wobei der Straßengüterverkehr– mit dem Lkw als universell einsetzbaren „Lastesel“ der Transportwirtschaft – die organisatorischen und transporttechnischen Voraussetzungen für den raschen kontinentumspannenden Güteraustausch schafft. Damit verschiebt sich das Koordinatensystem standortpolitischer Entscheidungen von der regionalen/nationalen politischen Ebene zu weltweit agierenden Unternehmen, wobei für die Standortwahl auch kleine Transportkostenunterschiede oder Einschränkungen der Erreichbarkeit entscheidend sein kann.

Das Kraftfahrzeug als treibende Kraft der Verkehrspolitik

Wachstum durch Zunahme der Motorisierung

Aus längerfristiger Sicht gilt das Kraftfahrzeug als Erfolgsmodell der global einsetzbaren Transporttechnologie und als Standard einer effizienten Produktionsorganisation. Die Zunahme der Motorisierung und des Verkehrs erweist sich als einzigartiges Wachstumsphänomen der Zivilisations- und Verkehrsgeschichte. Der Anlauf der Massenmotorisierung kann in Österreich mit Beginn

5,6 Millionen Kraftfahrzeuge sind zugelassen

der 1950er Jahre festgelegt werden; Ende des Jahres 2005 waren rund 5,6 Millionen Kfz, davon rund 4,2 Millionen Pkw zum Verkehr zugelassen. Wie Beispiele aus anderen Regionen zeigen ist bei ungesteuerter Entwicklung das Ende des Wachstums noch lange nicht erreicht.

Aufgrund der anhaltenden Zunahmen des Verkehrs, der größeren Reichweiten der negativen Wirkungen und der geringen Akzeptanz von gegensteuernden Maßnahmen ist die Verkehrspolitik wohl das Politikfeld mit der größten Diskrepanz zwischen programmatischen Ansprüchen und realer Umsetzung. Mittlerweile besteht ein breiter Konsens, dass der Verkehr ein Ausmaß erreicht hat, der den Kriterien der Nachhaltigkeit eklatant widerspricht. Immer mehr verdichten sich die Indizien, dass die unveränderte Fortschreibung des bisherigen Trends die Problemlagen weiter verschärft. Trotz dieses ernüchternden Befundes verläuft die Entwicklung quantitativ und qualitativ in Richtung anhaltender Zunahmen. Die Politik reagiert mit umfangreichen Programmen, um den negativen Effekten der Massenmotorisierung und des Straßengütertransportes zu begegnen (SCHÖLLER, 2007[1]). Dauerhafte Erfolge sind bislang ausgeblieben.

Wenn sich der derzeitige Trend fortsetzt, entstehen gravierende Probleme

Die Treibkräfte der Verkehrspolitik sind die seit Jahren anhaltenden Zunahmen des Straßenverkehrs; immer mehr Güter werden über immer größere Entfernungen transportiert. Auch der Personenverkehr hat den Plafond der Zunahmen noch nicht erreicht. So ist in Österreich in den letzen 25 Jahren der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) auf Autobahnen und Schnellstraßen um jährlich 4,1 Prozent gestiegen (PUWEIN, 2007[2]); in Summe ergibt sich eine Zunahme um rund 170 Prozent; die Zunahmen auf dem gesamten Straßennetz werden mit rund 100 Prozent beziffert. Für die nächsten 25 Jahre wird mit einem Wachsen des Pkw-Verkehr von 40 bis 50 Prozent und des Lkw-Verkehrs von 70 bis 80 Prozent gerechnet (jeweils gemessen an der Verkehrsleistung). Die Wachstumsraten in den Zentralräumen und entlang der Hauptachsen des Verkehrs liegen über dem Durchschnitt.

Pkw-Verkehr nimmt um 50 Prozent zu, Lkw-Verkehr um 80 Prozent

Ziel der Europäischen Verkehrs- wie auch der Umweltpolitik ist es, Verkehrssysteme zu schaffen, die sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten auf Dauer tragbar sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2001[3]; RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2006[4]). Diese Zielsetzungen werden in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie weitergeführt und konkretisiert (BMLFUW, 2002[5]). In einer Reihe von programmatischen Dokumenten, so auch im Generalverkehrsplan Österreich 2002, werden diese Ziele zumindest zum Teil übernommen – wenn auch äußerst einseitig interpretiert. Eine ernsthafte Umsetzung dieser Zielvorgaben der Verkehrspolitik würde eine klare Trendwende in der Strategieorientierung bedeuten und könnte nur bei umfassenden gegensteuernden Maßnahmen erreicht werden.

Die selbst gesteckten Ziele müssten eine klare Strategiewende bringen

Die anhaltenden Verkehrszunahmen verursachen neben den breit thematisierten negativen Effekten eine temporäre Überbeanspruchung der Straßenkapazitäten, die letztlich dazu führt, dass der Kfz-Verkehr sich selbst behindert. Nach den Vorstellungen der In-

dustrie, der Wirtschaft und auch der Politik sollen die fehlenden Kapazitäten durch großzügige Ausbauten und mittels technischer Einrichtungen kompensiert werden; „Telematik im Verkehr" hat sich zu einem „Universalproblemlöser" etabliert. Neben der Erhöhung der Leistungsfähigkeit werden Beiträge zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und zur Verminderung der Umweltbelastungen erwartet. Es ist allerdings fraglich, ob die „telematische Aufrüstung" des Straßenverkehrs – auch als „Autobahnbau mit anderen Mitteln" bezeichnet – ausreichende Beiträge zur Überwindung der absehbaren Kapazitäts- und Umweltprobleme leisten kann.

Hoffnung auf Telematik im Verkehr

Die negativen Auswirkungen erreichen Grenzwerte

Bereits derzeit liegen einige Fälle vor, in denen Grenzwertüberschreitungen nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) die Genehmigungen von Betriebsanlagen erschweren oder Verkehrsmaßnahmen (Straßenbauten) nicht im vorgesehenen Ausmaß umgesetzt werden können. Beispielsweise wurde in Oberösterreich die geplante Umfahrung Haid mit Anschluss an die Westautobahn aufgrund erwarteter Grenzwertüberschreitungen von Stickoxiden redimensioniert. Wegen der Feinstaubbelastung ist in Graz die Genehmigung von Betriebsanlagen nur bei zusätzlichen Auflagen möglich. Auch in Tirol wird auf den Zusammenhang der NOx-Emissionen des Verkehrs mit der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes hingewiesen. In Salzburg gestaltet sich die Ansiedelung von Betrieben entlang der Autobahn immer schwieriger.

Beispiele Oberösterreich und Steiermark

Die Ursachen für diese Hemmnisse liegen im „Additions-Effekt", wonach die Summe von Einzelemissionen die zulässigen Grenzwerte überschreiten. In hoch belasteten Gebieten erreichen die vom Verkehr verursachten Emissionen von Stickoxiden und Feinstaub sowie der Lärm bereits derzeit die Akzeptanzschwellen der Bevölkerung und die umweltmedizinisch vertretbaren Grenzwerte.

„Additionseffekt" und Akzeptanzschwellen

Von der Bevölkerung wird der Verkehrslärm als besonders störend empfunden. Aus dem Bundesumgebungslärmschutzgesetz ergeben sich derzeit vorwiegend Informationspflichten der Öffentlichkeit und die Notwendigkeit zur Erstellung verbesserter Entscheidungsgrundlagen. In den belasteten Gebieten wird Abhilfe erwartet; auch hier werden bei Ausweitungen der belasteten Zonen die Grenzen der Akzeptanz der Bevölkerung überschritten. Die in der öffentlichen Debatte übliche Schuldzuweisung an den Transitverkehr geht angesichts der Tatsache, dass der Großteil der Fahrleistungen vom „hausgemachten" Verkehr erbracht werden am Problem und auch an wirksamen Lösungsansätzen vorbei.

Schuldzuweisung an den Transitverkehr

Die Emissionen von Kohlendioxid führen zu Veränderungen des Weltklimas mit weitreichenden regionalen Folgewirkungen. Nach vorliegenden Prognosen werden die Emissionen weiter ansteigen und damit in Konflikt mit herabgesetzten Grenzwerten geraten; schon derzeit überschreiten die Emissionen die Trendlinie bis 2008/12, sodass die Reduktion der anteilsmäßig dem Verkehr zurechenbaren Anteil ausgeschlossen erscheint. Aus den hohen Überschreitungen der im Kyoto-Protokoll festlegten Emissionen

Vorstellungen der EU-Kommission

an Kohlendioxid des Verkehrs werden derzeit keine ausreichenden politischen Interventionen abgeleitet; die im Klimaschutzbericht aufgelisteten Maßnahmen beschränken sich auf angebotsorientierte Initiativen, die keinen signifikanten Einfluss auf das Verkehrsverhalten erwarten lassen. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollten weitere Reduktionen bis 2020 bzw. bis 2050 festgeschrieben werden.

Aus steuerungspessimistischer Sicht ist bei Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik keine Entschärfung der Problemlagen zu erwarten. Definierte (oder in Zukunft vermindernde) Immissionsgrenzwerte verschärfen den Zielkonflikt und führen zwangsläufig zu einem Wettstreit um die zulässigen Emissionen („Emissionskonkurrenz"), woraus sich letztlich ein Entscheidungsdilemma ergibt. Einerseits wird durch Annäherung an die Grenzwerte die weitere Ansiedlung von emittierenden Betrieben erschwert, andererseits gewinnt Umweltqualität einen eigenständigen und steigenden Standortwert. Emissionsprognosen und Bilanzierungen mit den Grenzwerten lassen eine Verschärfung der Problemlagen erwarten: ohne gegensteuernde Strategien wird die Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Zentralräume als Standortregionen weiter beeinträchtigt. Unter dem Gesichtspunkt der längerfristigen Sicherung der Standortqualität kommt somit einer Ökologisierung des Verkehrssystems standortpolitische Priorität zu.

Gefährdete Zentralräume

Trotz ambitionierter Konzepte, anspruchsvoller Zielvorgaben und einer Reihe von Initiativen hat sich bisher der Verkehr einer politischen Steuerung weitgehend entzogen; offensichtlich liegen die Zunahmen des Pkw- und Lkw-Verkehrs außerhalb der politischen Einflussfelder. In der Fachliteratur wird diese Veränderungsresistenz unter anderem auf die externen Kosten des Straßenverkehrs, das sind die nicht von den Verkehrsteilnehmern finanzierten Ressourcenverbräche, zurückgeführt. Diese werden für Europa (EU-15) mit rund 550 Milliarden Euro (IWW/INFRAS, 2005[6]), und für Österreich mit rund 10 Milliarden Euro (HERRY, 2000[7]) pro Jahr beziffert. Der Straßenverkehr (Pkw und Lkw) wird in diesem Ausmaß von „Dritten" subventioniert.

Nachhaltigkeit als integratives Politikprinzip

Nachhaltigkeit im Spannungsfeld von plakativer Rhetorik und schwieriger Umsetzung

Schon in der Vergangenheit hatten in der Verkehrspolitik zum Teil ambitionierte Zielvorgaben eine prominente Position in der politischen Rhetorik, jedoch geringen Einfluss auf das operative Geschehen; so ist auch der Stellenwert des Ziels eines nachhaltigen Verkehrs einzustufen. Nachhaltigkeit befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen hohem programmatischen Anspruch und plakativer Rhetorik; so endet das schwierige Unterfangen, wirtschaftliche Interessen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes zu verbinden, häufig im Schlagwort „Nachhaltigkeit".

Die „story-line" des Nachhaltigkeitsdiskurses zeigt eine mindestens 20-jährige Geschichte. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich weltweit das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung als konsensfähige politische Kompromissformel etabliert und als integratives

Ökonomische, ökologische und soziale Anforderungen der Gesellschaft harmonisieren

Politikkonzept zumindest programmatisch alle Sektorpolitiken durchsetzt. Dadurch sollen die ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen der Gesellschaft harmonisiert und an die aktuelle Politik anschlussfähige Pfade der Zukunftsgestaltung formuliert werden (UMWELTBUNDESAMT, 2002[8]).

Trotz erheblicher wissenschaftlicher Anstrengungen hat sich das „Dreisäulenmodell" als wenig operationalisierbar erwiesen; je nach Belieben oder ideologischer Positionierung wird der interpretative Freiraum genutzt und eine der drei Säulen als vorrangig bewertet und diese den anderen übergeordnet; der argumentativen Beliebigkeit wurden alle Tore geöffnet.

Der neue Ansatz: Nachhaltigkeit als Handlungsspielraum

Bei Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit oder bei absehbaren Störungen der Ökosysteme wird die Gleichrangigkeit der drei Bereiche immer mehr als terminologische Sackgasse empfunden. Darum interpretiert eine neue Sicht die Nachhaltigkeit als zulässigen Handlungsspielraum („Fahrrinne") innerhalb ökologischer vorgegebener „Leitplanken" (UMWELTBUNDESAMT, 2002[9]; ROGALL, 2004[10]; DEUTSCHER BUNDESTAG, 2007[11]). Nach diesem Verständnis wird die untere Begrenzung durch die im Rahmen des sozialen Aufgabenbereiches zu gewährleistende verkehrliche Grundversorgung gebildet; diese sollte nicht unterschritten werden. Die obere Begrenzung des Korridors ergibt sich aus der längerfristigen Ressourcenverfügbarkeit und aus der Aufnahmefähigkeit der Atmosphäre und der Böden. Innerhalb der Begrenzungen werden die Regeln für alle Aktivitäten („Spielregeln") durch den Allokationsbereich vorgegeben, dessen Ziel die Gewährleistung funktionsfähiger Marktmechanismen ist (GERIKE, 2007[12]).

Längerfristige Perspektive

Diese Interpretation sollte auch für ein nachhaltiges Verkehrssystem operationalisiert werden; danach orientiert sich eine nachhaltige Verkehrspolitik am Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Erfordernissen innerhalb ökologisch Schranken und versteht sich als mittlere Position zwischen einem ökonomisch-expansiven und einem ökologisch-restriktiven Kurs, wobei sich die Aufgaben der einzelnen Verkehrsträger nicht aus der Fortschreibung aktueller Trends, sondern entsprechend ihrem Beitrag zur längerfristigen Problemlösung und Zukunftssicherung ergeben. Als besonderes Merkmal der Nachhaltigkeit gilt, dass in der ersten Phase die zu lösenden Probleme neu definiert werden, um aus einer umfassenden Sichtweise heraus alternative systemische Lösungen zu finden, anstatt bereits bestehende Lösungen für Teilprobleme weiter zu optimieren.

Stärkeres Gewicht auf die Grenzen der Entwicklung

Nach einem ökologieorientierten Basisverständnis wird die Zukunft mehr als in der Vergangenheit nicht von den technologischen Möglichkeiten oder wirtschaftlichen Wachstumserwartungen, sondern mehr von den Grenzen der Entwicklung bestimmt; Nachhaltigkeit ist somit keine „Beschwörungsformel der politischen Rhetorik" oder ein „Feigenblatt der symbolischen Politik" (EDELMANN, 2005[13]), sondern Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der industrialisierten Gesellschaften.

Erhebliches Konfliktpotenzial

Der Verkehr ist nach wie vor ein umweltpolitisches Problemfeld und birgt erhebliches gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Die Ursachen sind vielfältig und ergeben sich aus dem zunehmenden Verkehr, dem hohen Umweltbewusstsein der Bevölkerung, den umweltmedizinischen Schutzansprüchen und auch aus den gestiegenen Erkenntnissen über die Folgewirkungen des Verkehrs, letztlich aus der fehlenden Anrechnung der externen Kosten an die Verursacher. Angesichts der systemimmanenten Widersprüche kann die „Ökologisierung" des Straßenverkehrs und seine Harmonisierung mit den Anforderungen eines langfristigen Gesundheitsschutzes nur als längerfristiger Prozess verstanden werden.

Ambivalente Haltung zu weiterem Ausbau der Infrastruktur

Das Fundamentaldilemma: jede Veränderung stößt auf nahezu unüberwindliche Schwierigkeiten. Auch eine unveränderte Trendfortschreibung ist mit erheblichen Problemen behaftet. Die Bevölkerung steht weiterem Infrastrukturausbau ambivalent gegenüber; einerseits wird aus Staus und Beeinträchtigungen der Qualität des Verkehrsablaufes ein verkehrspolitischer Handlungsbedarf abgeleitet, andererseits stehen die vom Verkehr ausgehenden Wirkungen im Zentrum der öffentlichen Debatte. Dieser – scheinbare – Widerspruch wird sich in dem Ausmaß verschärfen, in dem der Verkehr steigt, die tatsächlichen (oder vermeintlichen) Abhängigkeiten vom Kfz zunehmen und die Infrastrukturen wegen der langen Vorlaufzeit von Projekten, der oft hohen Kompensationskosten[15], und auch wegen der komplexen Genehmigungsverfahren nicht im Gleichschritt mit dem Wachstum des Verkehraufkommens erweitert werden können.

Trägheit des Systems erfordert rasche Weichenstellungen

Die angesprochenen Wechselwirkungen zwischen der Emissionskonkurrenz und der regionalen Standortqualität signalisieren einen Paradigmenwandel in der Einschätzung der Abhängigkeiten zwischen Verkehrsinfrastruktur und Standortqualität. Während in der traditionellen Denkweise Infrastrukturpolitik vorwiegend instrumentell gesehen und Straßenausbauten wesentliche Beiträge zur Standortqualität zugeschrieben wurden, wobei andere gesellschaftliche Bedürfnisse diesem Ziel eher unterordnet wurden, kehrt die Emissionskonkurrenz diese Kausalität um, und der mangelnde Beitrag des Verkehrs zur Einhaltung der Grenzwerte wird als standortpolitischer Nachteil wirksam. Die Konsequenzen sind eindeutig; auch der Verkehr muss einen Beitrag zur Einhaltung der Grenzwerte leisten. Aufgrund der Trägheit der Systeme und der langen Anpassungszeiträume sind Weichenstellungen umgehend vorzunehmen.

Ausweg aus dem Dilemma

Nachhaltiges Verkehrssystem als Leitbild der Zukunft

Nachhaltigkeit ist ein umfassendes Programm. Nachhaltigkeit im Verkehr ist nicht allein eine verkehrspolitische Herausforderung; nachhaltigen Verkehr kann es nur in einer nachhaltig organisierten Wirtschaft und in einer breit etablierten nachhaltigen Lebensweise geben. Unverzichtbar für die Umsetzung ist die Anschlussfähigkeit an politische Strukturen und Prozesse; ein nachhaltiges Verkehrssystem bleibt somit auf lange Zeit Vision und Utopie, kann allerdings – wenn überzeugend kommuniziert und mehrheitlich gewollt zum Leitbild und damit politikbestimmend werden.

Nachhaltigkeit gewinnt dann eine vollkommen andere Dimension, wenn von der Sicht als Zustand zu einem prozesshaften Verständnis übergegangen wird. Entscheidend ist nicht die Momentaufnahme, sondern der beschrittene Weg.

Auch bei Einsicht in die Notwendigkeit von Änderungen ist Realitätssinn angebracht: Verkehr funktioniert durch zielorientiertes Zusammenwirken von Technologien und Institutionen. Beide Komponenten unterliegen den Gesetzen extremer Pfadabhängigkeiten, so dass abrupte Änderungen ausgeschlossen erscheinen. Jede verkehrspolitische Kurskorrektur und jede Änderung der Verkehrsmittelwahl wird sich an den Möglichkeiten orientieren müssen. Gefragt ist eine integrative Sicht der oft fragmentierten interagierenden Sektorpolitiken; als Paradebeispiel gelten die Raumordnungs- und die Verklehrspolitik.

Abrupte Veränderungen sind nicht durchzusetzen

In einem nachhaltig organisierten Verkehrssystem wird es Straßenbau geben, allerdings werden weniger die baulichen Anlagen erweitert, sondern mehr die effizientere Nutzung vorhandener Kapazitäten die Entscheidungsstrukturen bestimmen. Es ist anzunehmen, dass die Erfordernisse der Standortqualität durch integrierte Verkehrssysteme gewährleistet werden, in denen die Verkehrsmittel entsprechend den arteigenen Vorteilen zum Einsatz kommen; die elektronische Vernetzung und die Kommunikationstechnologie („Telematik“) schaffen dafür wesentliche Voraussetzungen. Die Fahrzeuge selbst sind hinsichtlich Energieverbrauch und Emissionsverhalten optimiert. Den Alternativen zum Kfz kommt ein höherer Stellenwert zu. Die erforderlichen Weichenstellungen werden sich nicht selbst organisieren, sondern erfordern vorausschauende Akteure.

Kapazitätsverbesserung statt Neubau

Auch in einem nachhaltig organisierten Verkehrssystem wird das Kraftfahrzeug der maßgebliche Träger der Mobilität und der Transporte sein. Durch die internalisierten externen Kosten werden Fahrten teurer; sukzessive wird eine Umstrukturierung der täglichen Mobilitätsmuster und der betrieblichen Produktions- und Standortstrukturen notwendig. Nebenwirkungen werden vermindert oder durch Schutzmaßnahmen saniert. Bei sukzessiver Verminderung der Wachstumsraten wird sich das Verkehrsaufkommen auf einem hohen Niveau stabilisieren.

Stabilisierung auf hohem Niveau

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die maßgebenden Treiber der Verkehrspolitik sind die seit Jahren anhaltenden Verkehrszunahmen. Ohne gegensteuernde Maßnahmen zeichnet sich kein Plafond dieses Wachstumsprozesses ab; bei Fortsetzung der Verkehrszunahmen geraten mehrere gesellschaftlich hoch gewichtete Ziele zueinander in Widerspruch, so wird auch die Aufrechterhaltung der Standortqualität in den Zentralräumen erschwert. Folgerichtig wird in programmatischen verkehrspolitischen Dokumenten das Leitbild eines nachhaltigen Verkehrssystems formuliert, auch wenn alle Schritte zur Umsetzung auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.

Neue Strategie trotz Schwierigkeiten bei der Umsetzung nötig

Ohne wirksame Eingriffe der Verkehrspolitik werden die Ziele eines nachhaltigen Verkehrssystems deutlich verfehlt. Die Folgen

Gestiegene Anforderungen der Unternehmen an die Betriebsstandorte

dieser Zielabweichung beschränken sich nicht auf die Beeinträchtigung der Wohn- und Aufenthaltsqualität durch Lärm und Schadstoffe und steigende Beiträge zur Veränderung des Weltklimas, sondern betreffen auch die Qualität des Verkehrsablaufes auf den Straßen, die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten, die Genehmigungsfähigkeit weiterer Betriebe und damit Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft insgesamt. Im Fokus stehen die Zentralräume als Wachstumsmotoren der Wirtschaft und planerische Problemzonen.

Externe Verkehrskosten

Die seit Jahren anhaltenden Verkehrszunahmen und die negativen Wirkungen auf Umwelt und Lebensraum werden zum Teil auf die externen Kosten des Verkehrs zurückgeführt; darunter werden die nicht von den Verkehrsteilnehmern getragenen Folgekosten der Verkehrsteilnahme verstanden; in diesem Ausmaß wird der Straßenverkehr von „Dritten" subventioniert; dieser Kostenblock wird in Österreich mit mindestens 10 Milliarden Euro pro Jahr abgeschätzt, von denen der Großteil auf den Verkehr in den Zentralräumen und entlang der Hauptverkehrsachsen entfällt.

Als Ausweg aus dem Dilemma wird der Übergang von der vorwiegend symbolischen zur operativen Verwendung des Nachhaltigkeitskonzeptes, auch in der Verkehrspolitik, gesehen. Ein nachhaltiges Verkehrssystem orientiert sich am Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Erfordernissen innerhalb ökologisch Schranken und versteht sich als mittlere Position zwischen einem ökonomisch-expansiven und einem ökologisch-restriktiven Kurs. Dabei ergeben sich die Aufgaben der Verkehrspolitik nicht aus der Fortschreibung bisheriger Trends, sondern aus den Beiträgen zur längerfristigen Problemlösung und Zukunftssicherung.

Bestandteile der Strategie

Der Verkehrsablauf wird immer mehr durch Knappheiten bestimmt; darum werden Fragen des Verkehrs emotional und ideologiebehaftet diskutiert; darin kommen unterschiedliche Werthaltungen und Erwartungen, oft auch traditionell übernommene Positionierungen zum Ausdruck; so wird auch die Möglichkeit von Änderungen durch politische Intervention vollkommen gegensätzlich eingestuft. Nachhaltigkeit gestaltet sich nicht selbst sondern braucht vorausschauende Akteure; aufgrund der Komplexität und Trägheit der Systeme und der betroffenen Interessen wird von langen Übergangsperioden ausgegangen.

Die Schlussfolgerungen sind weitreichend und betreffen eine am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Strategie; wesentliche Bestandteile sind (1) Etablierung der Nachhaltigkeit als umfassendes Politikprinzip, (2) institutionelle Anpassungen zur Operationalisierung, (3) eine Neupositionierung des Öffentlichen Personenverkehrs, (4) Schaffung der Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn und der Binnenschifffahrt, (5) ein längerfristig angelegtes Management von Standort- und Verkehrssystemen und (6) Ausschöpfen der Handlungsspielräume der Akteure.