

Hausanschluss Mobilität

Erfahrungen und Potenziale von Erreichbarkeitsplanung

Dr. Oliver Schwedes
Stadt- und Verkehrsforschung
Gneiststr. 17
10437 Berlin

Dipl. Pol. Stephan Daubitz M.P.H.
Wittmannsdorferstr. 5
12045 Berlin

Zusammenfassung

Die Verkehrspolitik sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, zukünftig für jeden Bürger auf nachhaltige Weise ein Grundbedürfnis an Mobilität zu organisieren. In diesem Beitrag wird ein Hausanschluss für Mobilität als eine mögliche Lösung angeboten. Analog zu den schon existierenden Hausanschlüssen der städtischen Netzinfrastrukturen Kanalisation, Strom und Wärme, die jeweils eine effiziente kollektive Nutzung ermöglichen, soll von der öffentlichen Hand im Rahmen der Daseinsvorsorge auch ein Hausanschluss für Mobilität organisiert werden, der die Nachteile der individuellen Nutzung des privaten Pkw vermeidet.

Erste Hinweise für die konkrete Umsetzung eines Hausanschlusses für Mobilität finden sich in Großbritannien, wo seit einigen Jahren eine sog. Erreichbarkeitsplanung (Accessibility Planning) durchgeführt wird. Dort haben die Kommunen die gesetzliche Verpflichtung, Karten zu erstellen, aus denen die Verkehrsversorgung der Bevölkerung ersichtlich wird. Das Ziel ist es, eine schlechte Versorgung zu identifizieren und zu beheben, um die mit fehlender Mobilität verbundenen Nachteile für die Betroffenen auszugleichen. Damit zielt die Politik dort vor allem auf Einkommensarme Bevölkerungsgruppen, die über keinen Pkw verfügen und somit auf alternative öffentliche Verkehrsangebote angewiesen sind.

Die Autoren plädieren dafür, den Anspruch der Erreichbarkeitsplanung über den engen Kreis der Einkommensarmen hinaus zu erweitern und einen Hausanschluss für Mobilität für jeden Bürger anzustreben und als ernstzunehmende Alternative zum privaten Pkw zu etablieren.

1. Prolog

Im Zuge der historischen Entwicklung des Sozial- und Wohlfahrtsstaat hat sich das Prinzip der staatlichen Leistungsverwaltung etabliert, auch Daseinsvorsorge genannt (vgl. Schwedes 2011). Dem lag die Einsicht zugrunde, dass die Menschen in modernen urbanen Gesellschaften bestimmte, für das Leben notwendige Versorgungsleistungen, die die Landbevölkerung früher selbst organisiert hatte, wie z.B. die Wasserversorgung, nicht mehr würden leisten können. Stattdessen müsse der Staat jene Infrastrukturleistungen erbringen, die für ein Zusammenleben großer Menschenmassen erforderlich sind, wie z.B. die Kanalisation, die elektrischen Netze, oder Verkehrsanschlüsse. Für das tägliche Leben notwendige Basisleistungen sollten jedem Bürger zu Hause zur Verfügung stehen, sei es der Toilettenanschluss an die Kanalisation, der Strom- oder Wasseranschluss. Die Idee vom Hausanschluss war geboren! Auch der Verkehr war Teil der Daseinsvorsorge, bezog sich aber nur auf den öffentlichen Kollektivverkehr, der jedem Menschen prinzipiell zugänglich sein sollte, um ein Mindestmaß an Mobilität zu gewährleisten.

Mit der individuellen Massenmotorisierung änderte sich die Situation im Verkehrssektor grundlegend. Mit der Verfügung über ein privates Automobil konnten immer mehr Menschen für ihre persönlichen Mobilitätsbedürfnisse selbst sorgen. Im Verkehrssektor waren sie immer weniger auf staatliche Verkehrsdienstleistungen des öffentlichen Verkehrs angewiesen. Zwar sorgte der Staat mit gewaltigen Straßeninfrastrukturmaßnahmen für den notwendigen Hausanschluss. Darüber hinaus organisierten die Menschen ihre (Auto)Mobilität aber immer selbstständiger bzw. unabhängiger. Bis schließlich das Grundbedürfnis Mobilität fast nur noch über den automobilen Hausanschluss realisiert werden konnte, während der Anschluss an den öffentlichen Kollektivverkehr zunehmend ausgedünnt wurde.

Heute haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erneut grundlegend verändert. Mit Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Endlichkeit fossiler Energieträger, steht die private Automobilität immer mehr zur Disposition. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern der individuelle Anspruch auf ein Mindestmaß an Mobilität gewährleistet werden kann, ohne auf den privaten Pkw angewiesen zu sein. Wenn es so sein sollte, dass die persönliche Mobilität in Zukunft aufgrund wachsender Mobilitätskosten nicht mehr individuell mithilfe eines privaten Pkw realisiert werden kann, wie kann die notwendige Basismobilität dann erbracht werden?

Die Gewährleistung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung durch einen Hausanschluss für Mobilität, könnte eine zukünftige staatliche Aufgabe im Rahmen eines neudefinierten Daseinsvorsorgekonzepts sein. Dazu bedarf es ebenso großer gesellschaftlicher Anstrengungen wie im 19. Jh., als in Europa die städtischen Netzinfrastrukturen etabliert wurden. Im Folgenden werden politische Planungsansätze vorgestellt, die im Sinne eines Hausanschlusses für Mobilität darauf zielen, Zugänge für Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Daraus ergeben sich Hinweise für die Etablierung eines Hausanschlusses für Mobilität im Rahmen eines reformulierten Daseinsvorsorgekonzepts.

2. Einführung

Die Attraktivität des privaten Automobils erklärt sich aus seiner permanenten Verfügbarkeit. Indem es im besten Fall direkt vor der Haustür steht, hat sein Besitzer die Gewissheit, jederzeit mobil zu sein. Ebenso wie der Hausanschluss an die Kanalisation zur Wasserver- und entsorgung, der Stromanschluss sowie die Energieversorgung, die Versorgung mit Grundbedürfnissen garantieren, so fungiert der private Pkw gleichsam als Hausanschluss für Mobilität. Allerdings mit einem entscheidenden Unterschied: Seine Funktion als „Stehzeug“ ist hochgradig ineffektiv (vgl. Knoflacher 2009). Während die städtischen Netzinfrastrukturen aufgrund ihrer kollektiven Nutzung eine dauerhafte und damit effiziente Versorgung gewährleisten, wird der private Pkw über neunzig Prozent des Tages nicht genutzt. Aus dieser Situation resultiert ein Dilemma! Das privat genutzte Automobil erfüllt auf ideale Weise ein Grundbedürfnis nach individueller Mobilität, auf Kosten der Gemeinschaft.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dieses offensichtliche Dilemma aufgelöst werden kann. Mit anderen Worten, die verkehrspolitische Herausforderung besteht darin einen Hausanschluss für Mobilität zu organisieren, der eine nachhaltige Verkehrsentwicklung unterstützt. Demgegenüber zeichnet sich die aktuelle Situation dadurch aus, dass diejenigen, die nicht über einen privaten Pkw verfügen, sich mit vielfältigen Barrieren konfrontiert sehen. Es ist eben noch nicht so, dass eine Haltestelle des ÖPNV bei jedem vor der Haustür eingerichtet ist. Auch kann man in der Regel nicht aus der Haustür treten und sich ein Leihrad nehmen und zur nächsten Haltestelle fahren, um dort schnell und zügig in den nächsten Verkehrsträger umzusteigen. Schließlich stehen einem im Wohnumfeld nur in den seltensten Fällen Carsharing Autos zur Verfügung, geschweige denn vor der Haustür.

Der „Hausanschluss Mobilität“ ist für viele Menschen also nicht gewährleistet. Mobilität wird damit aus den verschiedensten Gründen eingeschränkt. Die Ebenen, die Mobilität z.B. einschränken, können räumlich, zeitlich, mangelnde finanzielle Ressourcen, persönliche Ursachen oder in fehlender Partizipation begründet sein. Die Ausstattung des Raumes mit einer angemessenen bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur ist wesentlich für eine Verkehrsplanung, die möglichst eine nachhaltige umwelt- und sozialgerechte Verkehrsmittelnutzung befördert. Sozial benachteiligte Stadtviertel oder ländliche Regionen ohne entsprechende Verkehrsinfrastruktur sind abhängig vom motorisierten Individualverkehr, d.h. in erster Linie vom Auto. Aber es sind auch Entwicklungen des Raumes, die in den letzten Jahren Erreichbarkeitsbarrieren und die Abhängigkeit vom Auto befördert haben. So beobachten wir eine Entdichtung, Entmischung und Dispersion des Raumes, die den motorisierten Individualverkehr begünstigt (Holz-Rau 2011).

Eine weitere Voraussetzung für die Realisierung des „Hausanschluss Mobilität“ ist eine angemessene bedarfsgerechte Netzdichte und eine hohe Taktdichte z. B. des öffentlichen Nahverkehrs. Das immer weitere Ausdünnen einer flächendeckenden Versorgung von Bussen und Bahnen gerade im ländlichen Raum hat den Verkehr endgültig auf das Auto verlagert. Aber auch die traditionellen Raum-Zeit-Bindungen haben sich verändert. Die Bedürfnisse haben sich weiter ausdifferenziert, die Verkehrszwecke sind vielfältiger und die Wegeketten sind komplexer geworden (Schöllner 2005).

Zudem sind die Routinen, Gewohnheiten für das Verkehrsverhalten bedeutend. So wird der Großteil der Verkehrsmittelwahl gewohnheitsmäßig getroffen. Insbesondere gilt dies für die täglichen Wege, die Menschen durchführen. Es wird nicht mehr über

die Wahl des Verkehrsmittels oder die Strecke nachgedacht. Komplizierte Tarifsyste-me, der Kauf von Einzeltickets an Fahrscheinautomaten stehen der Routinisierbarkeit einer Verkehrsmittelwahl oft genug entgegen.

Körperliche Behinderungen, Unsicherheit und Ängste können Akzeptanzschwellen be-gründen, die Mobilität erheblich einschränken. Gerade im Alter nehmen Ängste und Unsicherheiten zu. So fällt es manchen Menschen schwer, den öffentlichen Nahver-kehr zu benutzen, da sie z.B. die Fahrten mit dem ÖPNV mit negativen Erlebnissen verbinden (z.B. Unsicherheiten bei den Umstiegen, unübersichtliches Tarifsyste-m, Pö-beleien). Nicht nur ältere Menschen meiden häufig die Verkehrsteilnahme mit dem Fahrrad, da sie sich auf glatten, rutschigen, beschädigten Wegen oder auf Straßen mit hohem PKW-Anteil unsicher fühlen. Sogenannte Angsträume, Orte, an denen die Be-drohung durch Kriminalität und Gewalt als besonders hoch empfunden wird, werden von Frauen und älteren Menschen gemieden. Räume und Verkehrsanlagen sollten so gestaltet sein, dass sich Personen mit Ängsten (Phobien) oder Zwängen sicher fühlen und sich unbesorgt fortbewegen können. Ausreichende Beleuchtung, übersichtliche Wegeführungen oder transparente Fahrstuhlwände können hier das Sicherheitsgefühl erhöhen.

Menschen, die in ihrer Bewegung eingeschränkt sind, sehen sich oft mit baulichen Bar-rieren konfrontiert. Steile Anstiege von Rampen und Gehwegen, Treppen, Stufen oder fehlende Handläufe können dazu führen, dass Hilfe angefordert werden muss oder Verkehrsmittel nicht genutzt werden können.

Des Weiteren können informationelle Barrieren entstehen, wenn für die räumliche Orientierung Elemente zur Aufnahme von Informationen fehlen. Hier setzen optische, akustische sowie taktile Informations- und Wegeleitsysteme an, die Seh- bzw. Hörbe-hinderte in ihrer Mobilität unterstützen. Sprachliche und/oder kulturelle Barrieren entstehen, wenn die Informationen z.B. eines Nahverkehrssystems von Personen aus anderen Ländern und Kulturen nicht verstanden werden. Hier sollte es selbstverständ-lich sein, dass die Informationen in Fremdsprachen zur Verfügung gestellt werden.

Die persönlichen Barrieren können also sehr vielfältig sein und betreffen nicht nur alte Menschen, sondern können letztendlich jeden treffen (vgl. Dziekan et al. 2011).

Und letztendlich sind es die mangelnden finanziellen Möglichkeiten, die Mobilität ein-schränken. Einkommensarme Haushalte haben zwar absolut geringere Verkehrsausgaben, aber die Ausgaben für die Mobilität nehmen einen wesentlich hö-heren Anteil im Gesamtbudget ein im Vergleich zu einkommensreichen Haushalten. Einkommensarme Haushalte haben aufgrund ihrer finanziellen Begrenzungen geringe- re Reaktionsmöglichkeiten auf Kostensteigerungen im Bereich der Mobilität, da große Teile des Einkommens in festen Ausgaben für den Bereich Ernährung, Kleidung, Hygie-neartikel etc. gebunden sind. Zudem sind die Kosten für Mobilität in den letzten Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Eine Reduzierung der örtlichen Raumveränderungen scheint in der Gruppe der Einkommensarmen kaum möglich, da nichtmotorisierte und öffentliche Verkehrsmittel schon sehr stark genutzt werden. (Altenburg et al. 2009)

Deutlich wird, dass die Erhaltung von Mobilität sehr eng mit sozialpolitischen und ver-kehrspolitischen Fragestellungen und Strategien verbunden sind. Die Verknüpfung von Sozialpolitik und Verkehrspolitik wurde vor allem in den angelsächsischen Ländern be-arbeitet.

In England ist die soziale Frage aufgrund der gravierenden sozialen Disparitäten in dieser Gesellschaft bis heute präsent. Die daraus resultierende soziale Auseinandersetzung in England brachte die nötige Schärfe, die etwas vor Ort bewegte. Ein sehr wichtiger Ausgangspunkt für spätere Planungen und Maßnahmen in Großbritannien bildete hier der Bericht „Making the Connections“ der Exclusion Unit des Department of Communities and Local Government im Jahre 2003. Dieser Bericht stellte die Verkehrspolitik als Mittel zur Teilhabesicherung heraus und begründete das Konzept der Erreichbarkeitsplanung für die Verkehrsplanungen vor Ort. Die Aufstellung einer Verkehrsplanung **die soziale Erreichbarkeit** berücksichtigt, ist in Großbritannien nicht verpflichtend, dennoch muss jede Kommune die Verkehrsinvestitionen beantragt, einen klar umrissenen Prozess durchlaufen um entsprechende Unterstützung zu erlangen. Bei der Umsetzung einer Erreichbarkeitsplanung wird vor allem die Zusammenarbeit mit Ausbildungsstätten, Schulen, Gesundheitsämtern, Arbeitsagenturen und anderen relevanten Institutionen vor Ort erwartet.

In diesem Zusammenhang wurde der Begriff der transport poverty geprägt (Department for Transport 2000, Church et al. 2000), der den Mangel von Erreichbarkeit und des Zugangs vor allem an dem Fehlen von entsprechenden Verkehrsmitteln oder einer nicht vorhandenen Verkehrsinfrastruktur festmacht.

3. Erreichbarkeitsplanung in Großbritannien

Interessant sind die Erfahrungen der Erreichbarkeitsplanungen in Großbritannien da der Planungsprozess weitestgehend formalisiert ist und erste Erfahrungen vorliegen. Der Report aus dem „Making the Connections“ identifizierte die Zugänglichkeit als ein Hauptproblem und empfahl einen geeigneten Planungsrahmen zu entwickeln und Hindernisse, die Zugänglichkeit erschweren, zu beseitigen. Die zu entwickelnden Maßnahmen sollten sich speziell an von der Gesellschaft ausgegrenzte Zielgruppen richten.

Die Erreichbarkeitsplanungen setzen auf der Ebene der Kommunen an. Deren Strategien und Pläne werden von den örtlichen Verkehrsplanungsbehörden (local transport authorities LTAs), der Zentralregierung und verschiedenen lokalen Akteuren entwickelt und umgesetzt. Strategien werden sowohl für ländliche sowie städtische Räume entwickelt. Der zu entwickelnden lokalen Strategie geht immer eine Bestandsaufnahme und Analyse vor Ort voraus. Sie bilden für die LTAs die Grundlage um geeignete Maßnahmen bzw. Verkehrspläne abzuleiten. Eine zentrale Rolle kommt in dem Prozess der Erreichbarkeitsplanung auch dem Department for Transport (DfT) der Zentralregierung zu, deren Aufgabe es ist die vorgeschlagenen Pläne der lokalen Behörden zu beurteilen in ihre Projektdurchführung z.B. durch Vernetzung mit anderen Regierungsbehörden zu befördern. Handlungsleitend sind bei der Entwicklung der Pläne die Gewährleistung der Barrierefreiheit, Sicherheit, eine gute Luftqualität und die Verminderung von Verkehr.

Der empfohlene Planungsprozess besteht aus fünf miteinander verknüpften Phasen. In einen ersten Schritt werden strategische Prioritäten für das lokale Gebiet identifiziert und entsprechende Anforderungen formuliert. Nach der Identifizierung der strategischen Prioritäten werden auf einer detaillierteren Ebene, fokussiert auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen und der Probleme vor Ort, die Zugänglichkeit bzw. Erreichbarkeit evaluiert. Daraufhin werden Optionen, die für die Bearbeitung der Probleme vor Ort entwickelt wurden, bewertet. Aber auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen werden bewertet mit dem Ziel dieses für die Verbesserung der Erreichbarkeit vor Ort

zu nutzen. Ein entsprechender Aktionsplan wird daraufhin mit einem spezifischen Ablauf entwickelt. Das implementierte Programm wird anhand standardisierter Erreichbarkeitsindikatoren evaluiert.

Die Standardindikatoren wurden vom Department for Transport (DfT) festgelegt und sollen den lokalen Vergleich auf nationaler Ebene bezüglich der Vergleichbarkeit ermöglichen. Ein Kernindikator ist hierbei die Fahrtzeiten mit dem Auto, dem öffentlichen Nahverkehr und dem Fahrrad. Sechs Kategorien sind für die Erreichbarkeit und somit für das Leben der Menschen vor Ort existenziell.

- Zugang zu Schulbildung
- Zugang zu Weiterbildung
- Zugang zur Arbeit
- Zugang zu einem Krankenhaus
- Zugang zu einem Arzt
- Zugang zu einem Supermarkt/Lebensmittelladen.

Auf Grundlage dieser Kernkategorien nehmen die lokalen Verkehrsplanungsbehörden ihre Bewertungen vor, die einen landesweiten Vergleich möglich machen. Die oben aufgeführten Kernindikatoren werden sowohl für die Gesamtbevölkerung sowie mögliche „Risikogruppen“ (z.B. Arbeitslose) berechnet. So ergeben sich für die Kernkategorien folgende Vergleichsgrößen

Kategorie	Indikatoren und ihre Grenzwerte
Zugang zur Schulbildung	<p>% Schüler im schulpflichtigen Alter erreichen innerhalb von 15 Minuten und innerhalb 30 Minuten eine Grundschule mit den öffentlichen Verkehrsmitteln oder zu Fuß</p> <p>% Schüler im schulpflichtigen Alter erreichen innerhalb von 20 Minuten und innerhalb von 40 Minuten eine weiterführende Schule mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Rad oder zu Fuß</p>
Zugang zur Weiterbildung	% der 16-19 Jährigen erreichen innerhalb von 30 Minuten und innerhalb von 60 Minuten eine Weiterbildung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Rad oder zu Fuß
Zugang zur Arbeit	% Personen im erwerbsfähigen Alter (16-74) erreichen ihren Arbeitsplatz innerhalb von 20 Minuten und innerhalb von 40 Minuten wenn der Wohnort mehr als 500 Arbeitsplätze anbietet mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Rad oder zu Fuß
Zugang zu einem Krankenhaus	% der Haushalte erreichen innerhalb von 30 Minuten und innerhalb von 60 Minu-

	ten ein Krankenhaus mit den öffentlichen Verkehrsmitteln oder zu Fuß
Zugang zu einem Arzt	% der Haushalte erreichen innerhalb von 15 Minuten und innerhalb von 30 Minuten ein Krankenhaus mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, zu Fuß
Zugang zu einem Supermarkt/Lebensmitteladen	% der Haushalte erreichen innerhalb von 15 Minuten und innerhalb von 30 Minuten einen Supermarkt mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Rad oder zu Fuß

Quelle: Chapman, Weir 2008

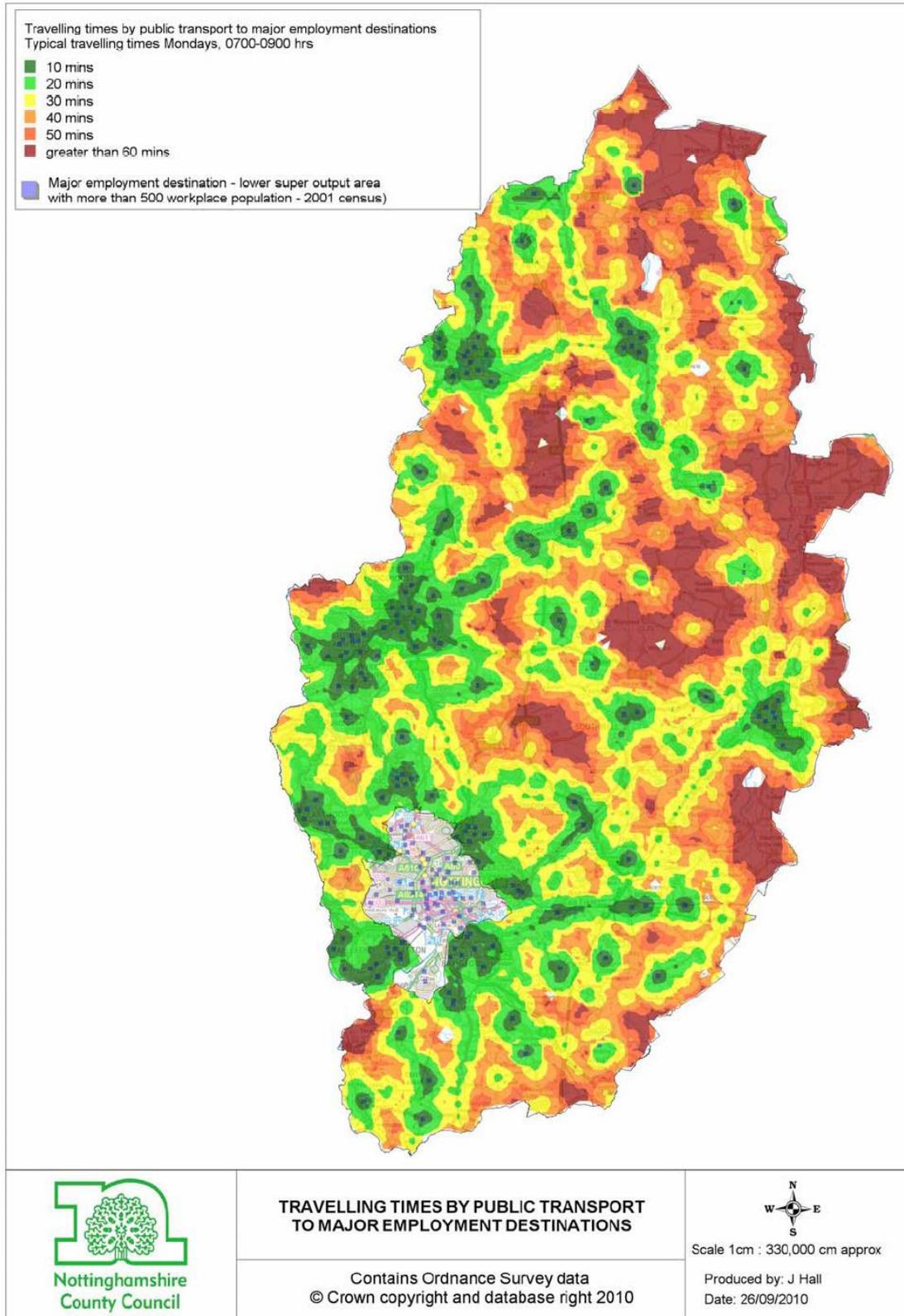
Die oben dargestellten Kernkategorien bilden aber kein vollständiges Bild ab. So entwickeln die lokalen Verkehrsplanungsbehörden lokale Indikatoren für ihre Erreichbarkeitsplanungen. Hier sind die möglichen Indikatoren sehr vielfältig. Dabei spielen vor allem die Erreichbarkeiten wie z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Freizeiteinrichtungen, Apotheken, Postämter, Bibliotheken usw. eine wichtige Rolle. Aber auch alternative Formen von Dienstleistungen oder Personenbeförderung (z. B. mobile Dienste, Schülerbeförderungen etc.) finden in den Bewertungen Berücksichtigung. Folgende lokale Indikatoren können in die Bewertung von Erreichbarkeit einfließen.

Lokaler Indikator	Beispiel
Der allgemeine Zugang zu Diensten und Einrichtungen	% der Bevölkerung erreichen das Stadt bzw. das Ortszentrum in 30 Minuten.
Zugang für Fußgänger	Anzahl der Fußgänger in z.B. das Stadtzentrum zur Schule etc..
Barrierefreiheit	% des gesamten Busnetzes wird bedient durch voll zugängliche Niederflurfahrzeuge.
Zufriedenheit	% der Passagiere sind mit dem öffentlichen Nahverkehr zufrieden (Zuverlässigkeit, Sicherheit, Information, Zustand, etc.).
Gruppenspezifische Zugänge	% von jungen Menschen haben Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln in den Abendstunden und am Wochenende.
Information	% Job-Center, Arztpraxen, Krankenhäuser bieten Informationen zu Reisemöglichkeiten als Service für Patienten und Besucher an..
Zugang zu elektronischen Medien	% der Bevölkerung hat Zugang zum Internet
Kriminalität/Angst vor Kriminalität	Anzahl der Vorfälle z. B. im öffentlichen Nahverkehr

Quelle: Chapman, Weir 2008

Ein wesentlicher Baustein, um Problempunkte lokal zu erkennen, ist in Großbritannien die kartographische Analyse (mapping audit) von Zugängen und Erreichbarkeiten. Bei der Identifizierung sollten nach Empfehlung des Department of Transport Partner aus anderen Bereichen hinzugezogen werden um die wichtigsten Herausforderungen für diesen Raum zu erkennen. Ausgangspunkt der Darstellungen sind die festgelegten Indikatoren. In Karten sollen entsprechend mit den Verknüpfungen der entsprechenden Indikatoren entsprechende Erreichbarkeitsdefizite in der Region visuell erkennbar sein. Um eine Vorstellung hierfür zu bekommen sei an dieser Stelle eine Beispielparte aus der Grafschaft Nottinghamshire, dargestellt. Hier im Besonderen den Indikator des Prozentsatzes der Personen im erwerbsfähigen Alter (16-74) die ihren Arbeitsplatz innerhalb von 20 Minuten und innerhalb von 40 Minuten mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen. Ähnlich eines Wärmebildes oder einer Wetterkarte lassen sich durch farbliche Kennzeichnung die Erreichbarkeiten innerhalb der Grafschaft Nottinghamshire erkennen.

Nottinghamshire Local Transport Plan Evidence Base Report



Quelle: Nottinghamshire County Council 2010

Je höher der Anteil der Personen ist, die innerhalb von 20 Minuten ihren Arbeitsplatz mit dem öffentlichen Nahverkehr erreichen, desto grüner ist der Raum auf der Karte

abgetragen. Je niedriger der Prozentsatz desto schlechter ist die Erreichbarkeit (hier dunkelrot auf der Karte dargestellt).

Nachdem die relevanten lokalen Indikatoren identifiziert und bewertet wurden, müssen die örtlichen Verkehrsplanungsbehörden Zielvorgaben festlegen. Auf der Basis der ausgewählten Prioritäten des strategischen Handelns und der lokalen Indikatoren werden in erster Linie quantifizierbare Ziele festgelegt. Auf dieser Grundlage wird ein lokaler Aktionsplan entwickelt.

In der Anleitung des Department for Transport wird in ihren Richtlinien darauf verwiesen, dass die lokalen Verkehrsplanungen die soziale und wirtschaftliche Entwicklung vor Ort sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und Wohnen mit in ihre Überlegungen integrieren müssen. Hierzu ist in der konkreten Umsetzung ein Nachweis notwendig, dass Akteure aus den verschiedenen Bereichen an dem Planungsprozess beteiligt werden bzw. dieser gemeinsam entwickelt wird. Grundvoraussetzung für finanzielle Unterstützung lokaler Maßnahmen ist eine durch Daten fundierte Begründung warum bestimmte Probleme, Gruppen, Regionen priorisiert im Aktionsplan angegangen werden.

Die lokalen Aktionspläne sollen sich auf eng fokussierte Zielstellungen konzentrieren, sowie einen realistischen Zeitrahmen der Zielerreichung angeben.

Der britische Ansatz der Erreichbarkeitsplanung konzentriert sich an dem Ziel der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und ist klar ergebnisorientiert. Für dieses Ziel wurde ein strukturierter, systematischer Prozess geschaffen, der auch entsprechend dokumentiert vorliegt. Für die Beurteilung von Erreichbarkeit bzw. Zugänglichkeit wird eine breite Palette von Aspekten mit einbezogen. Der Ansatz sorgt für eine vergleichende Analyse zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und verschiedene Regionen. Der Prozess wird auf nationaler Ebene angeleitet, überwacht und koordiniert.

4. Ein konkretes Beispiel: Joblink Wirral

Die Fokussierung der britischen Verkehrsplanung auf soziale Integration und der „Zwang“ aus anderen Bereichen mit Partnern zu kooperieren führt zu interessanten Lösungen. Das Projekt Joblink auf der Halbinsel Wirral ist eines dieser interessanten Projekte. Die Halbinsel Wirral, die im Nordwesten Großbritanniens liegt, gehört aufgrund der hohen Arbeitslosenquote und ihrer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung zu einer der Problemregionen in England. Investitionen in den öffentlichen Verkehr waren nicht von Erfolg gekrönt. Die Angebote wurden nicht angenommen. Untersuchungen ergaben, dass die Bewohner/innen der Region aufgrund der hohen Transportkosten auf das öffentliche Verkehrsangebot verzichteten. Dieser Verzicht führte zur sozialen Ausgrenzung. Weiterbildungs- oder Freizeitangebot wurden aufgrund der Fahrt- und Zeitkosten nicht wahrgenommen.

In Wirral wurde mit Geldern des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung der Europäischen Union das „Objective One“ Programm aufgelegt, dessen Hauptziel es war eine Region, deren Bruttoinlandsprodukt unter 75% des europäischen Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, zu fördern und zu entwickeln.

Die ersten Ziele des Programmes waren der Abbau der Arbeitslosigkeit auf ein vergleichbares Niveau wie zumindest im Rest des Nordwestens von Großbritannien. Des Weiteren sollten die sozialen und ökonomischen Unterschiede in Wirral abgebaut werden.

Durch die Umsetzung des Merseyside Local Transport Plan von 2001 bis 2006 (LTP) sollte der Bereich Verkehr bearbeitet werden. Der Plan wurde von den Gemeinden der Region und der zuständigen Verkehrsbehörde erarbeitet. Anspruch war es ein integriertes, nachhaltiges Verkehrssystem zu schaffen und die gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Den Planungen gingen entsprechende Analysen voraus, in denen 38 sozialbenachteiligte Räume der Region lokalisiert wurden, in denen die Einwohner über ein besonders niedriges Einkommen verfügten und die Arbeitslosenquote sehr hoch war. Es wurden daraufhin Strategic Investment Areas (SIAs) bestimmt, in denen neue Arbeitsplätze geschaffen und entsprechende Verkehrsangebote gemacht werden sollten.

Das Verkehrsunternehmen Merseytravel und die Jobagentur Wirral Employment Services schlossen im Jahre 2000 eine Kooperation mit dem Ziel neue Busrouten zu planen. Die neuen Busrouten sollten die Einwohner/innen von Wirral mit den neu geschaffenen Arbeitsmöglichkeiten südwestlich von Wirral verbinden. Der eingerichtete Joblink Service wurde im Jahre 2003 gestartet und sollte die Viertel mit hoher Arbeitslosenquote mit dem Industrie- und Gewerbegebiet Deeside verbinden. Der Fahrplan richtete sich an die entsprechenden Schichtbeginne und Schichtenden. Die Fahrkarten für Kunden des Action Team for Jobs waren kostenlos. Die Organisation Action Team for Jobs hilft Menschen neue Arbeitsstellen oder Ausbildungsplätze zu finden. Neben der weiteren Einrichtung von neuen Buslinien wurde von der Jobagentur Wirral und dem Action Team for Jobs eine weitere Verkehrsdienstleistung angeboten, bei der 18 Fahrzeuge mit 9 bis 16 Sitzplätzen außerhalb der Fahrplanzeiten Ziele anfahren. Die Fahrten konnten über Telefon spätestens 24 Stunden im Voraus gebucht werden. Die Fahrzeuge waren durch ihren Niederfleraufbau so ausgelegt, dass sie von Rollstuhlfahrer/innen genutzt werden konnten. Für regelmäßige Fahrten konnte ein Dauerauftrag gebucht werden. Inzwischen wird den Fahrgästen auf bestimmten Streckenabschnitten ein „Halt auf Anfrage“ angeboten. Hier können Fahrgäste an jeder Stelle ein- oder aussteigen. So wird das Netzangebot noch flexibler gestaltet.

Das Budget der Maßnahmen von £ 5 Millionen wurde im wesentlichen durch Merseytravel und der Jobagentur getragen.

Das Verkehrsunternehmen Merseytravel begleitete die Projekte durch umfangreiche Marketingmaßnahmen (z.B. Anzeigen, Berichte in der Lokalpresse, Werbeprospekte etc.). Werbung legte man vor allem auch in den Jobagenturen aus (Merseytravel 2004).

Die geschaffenen Angebote wurden gut genutzt und die Fahrgastzahl stieg stetig an. Merseytravel führte unter den Joblink Service Nutzer/innen eine Befragung durch. Ein Viertel der Befragten gab an, dass sie aufgrund der geschaffenen Verkehrsangebote einen neuen Job gefunden hätten.

Der Erfolg dieses Projekts liegt sicherlich in der intensiven Zusammenarbeit des Verkehrsunternehmens, der Jobagentur und den Gemeinden, sowie in dem flexiblen öffentlichen Nahverkehrsangebot, das geschaffen wurde. In der Möglichkeit, die flexiblen Bedürfnisse zu bedienen und sie mit begleitenden Marketingmaßnahmen bekannt zu machen ist es dem Projekt gelungen, dass ein Teil der Bevölkerung von Wirral wieder am gesellschaftlichen Leben teilhaben kann.

Ein deutsches Beispiel: „Mobiles Schopfheim“

In Deutschland gibt es keine mit Großbritannien vergleichbare Erreichbarkeitsplanung. Allerdings gibt es vielfältig Aktivitäten, die darauf zielen, die Menschen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, zu ermutigen, vom privaten Auto auf andere Verkehrsmittel umzusteigen. Indem die Menschen durch verschiedene alternative Mobilitätsangebote in die Lage versetzt werden sollen, auch ohne privaten Pkw mobil zu sein, gleicht der deutsche Ansatz dem britischen Anliegen der Erreichbarkeitsplanung, der Menschen ohne privaten Pkw hinreichend Verkehrsanschlüsse eröffnen möchte, um ein Mindestmaß an Mobilität und damit gesellschaftlicher Teilhabe zu gewährleisten. Der Unterschied besteht zum einen in der angesprochenen Personengruppe, die sich in Deutschland, anders als in Großbritannien, nicht auf die unteren Einkommensbezieher beschränkt. Zum anderen gibt es in Deutschland keine systematische Bestandsaufnahme der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden im Sinne der Erreichbarkeitsplanung, mit der Versorgungsdefizite identifiziert werden und eine gezielte Entwicklung spezifischer Mobilitätsdienstleistungen ermöglicht. Auch wenn die Maßnahmen zumeist auf dem Prinzip „Trial and Error“ beruhen, gibt es interessante Beispiele, die geeignet erscheinen, die Entwicklung eines Hausanschlusses für Mobilität zu unterstützen.

Ein besonders eindrucksvolles verkehrspolitisches Beispiel bietet die Stadt Schopfheim in Baden-Württemberg, die Ende der 1990er Jahre einen groß angelegten Modellversuch durchgeführt hat. Ziel war es mit Maßnahmen des Mobilitätsmanagements das Verkehrsverhalten der Bewohner/innen möglichst hin zum öffentlichen Nahverkehr zu verändern. Mit einem umfangreichen Angebot von fünfundsechzig Maßnahmen wurden alle Bürger/innen angesprochen, alternative Verkehrsmittel auszuprobieren. So wurden Aktionstage „Einkaufen zu Fuß und mit dem Rad“, oder Kampagnen „Fahr die Hälfte/3 Wochen ohne Auto“ initiiert. Neue ÖPNV-Angebote wurden geschaffen und Mobilitätsberatungen angeboten. Die Mobilitätsberatung umfasste auch die Bereitstellung von Informationen über Car-Sharing Angebote sowie mögliche Ausflugsziele mit dem öffentlichen Nahverkehr. Des Weiteren wurden Schulungskurse für energiesparendes Fahren durchgeführt. Mit öffentlichen Veranstaltungen zum Thema Mobilität versuchte man das Thema zusätzlich bei der Bevölkerung zu verankern. Voraus ging dem Maßnahmenpaket eine Befragung der Bevölkerung zu ihrem Verkehrsverhalten. Durch eine Evaluation unmittelbar nach Beendigung des Projekts, konnten Umstiegseffekte ermittelt werden (Rölle et. al. 2002). Interessant ist dieser Modellversuch vor allem deswegen, da hier versucht wurde, ein ganzes Maßnahmenpaket auf verschiedenen Ebenen anzubieten. Einzelne punktuelle Aktionen verpuffen in der Regel oder werden gar nicht erst wahrgenommen. So gesehen wurde in Schopfheim versucht, indem man Mobilität auf breiter Basis zum Thema gemacht hat, die Verkehrsmittelwahl nachhaltig zu verändern. In Verbindung mit einer vorgelagerten Erreichbarkeitsplanung, könnte dieses Beispiel den Weg zu einem Hausanschluss für Mobilität ebnen.

5. Fazit

Erreichbarkeitsplanungen gibt es nicht nur in Großbritannien. In Neuseeland, den Niederlande, USA etc. werden ebenso interessante Ansätze praktiziert. Was das britische Beispiel so interessant macht ist die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen. Das britische Beispiel versucht die Erreichbarkeit zu kategorisieren und somit messbar zu

machen. Die Bemessung der Erreichbarkeit und Zugänge erfolgt jedoch primär im Verhältnis zu der vorhandenen Infrastruktur und den Verkehrsträgern. Ein anderer wichtiger Baustein wäre, die Menschen vor Ort nach ihren Mobilitätsbedürfnissen oder möglichen Einschränkungen zu befragen und in diesem Zusammenhang auch möglicherweise unterdrückte Wege zu ermitteln (Daubitz 2012). Noch wissen wir über diese individuelle Komponente zu wenig. Was passiert mit einem Menschen dessen Möglichkeitsraum der potenziellen Ortsveränderung eingeschränkt ist? Und wie geht der Mensch mit dieser Situation um? Das ist insofern wichtig zu wissen, weil damit zum einen die Notwendigkeit einer Erreichbarkeitsplanung grundsätzlich begründet, zum anderen eine angemessene Planung für spezifische Zielgruppen erst möglich wird. Aus den internationalen Erfahrungen lässt sich sicherlich lernen. Jedoch gilt es eigene angemessene Wege der Verkehrsplanung zu gehen, die sozial integrierend wirken.

6. Epilog

Vorausgesetzt, der Hausanschluss für Mobilität wird zukünftig als politische Herausforderung ernst genommen, dann ist der historische Rückblick auf die politische Um- und Durchsetzung städtischer Netzinfrastrukturen im Europa des 19. Jh. hilfreich (vgl. Schott et al. 2005). Einerseits, um ein Gefühl für die gewaltige gesellschaftliche Aufgabe zu bekommen und andererseits, um zu zeigen, dass so erschreckend große Gemeinschaftsaufgaben in der Vergangenheit schon einmal erfolgreich durchgeführt wurden.

Damals wie heute waren es äußere Zwänge, die die politisch verantwortlichen Menschen zum Handeln bewegten. Das lässt sich besonders eindrücklich am Beispiel der Einführung der städtischen Kanalisation demonstrieren. Seinerzeit erzeugten die immer wieder auftretenden Choleraepidemien einen wachsenden Handlungsdruck. Dennoch verzögerte sich der Bau von Kanalisationssystemen über viele Jahre aufgrund massiver Widerstände von Seiten der Bevölkerung (vgl. Stippak 2010). Dabei traf das Gemeinwohlinteresse an hygienischen Verhältnissen und gesunden Lebensbedingungen, auf etablierte Partikularinteressen. Hatten die Menschen bis dahin ihre Fäkalien an die Bauern im Umland verkauft, die sie auf ihren Rieselfeldern entsorgten, sahen sich die Bürger durch die Kanalisation in doppelter Hinsicht enteignet. Denn den Hausanschluss an die Kanalisation sollten sie zukünftig über zusätzliche Steuern mitfinanzieren. Mit der Kanalisation sollten ihnen also nicht nur die eigenen Exkremte und damit eine Einnahmequelle genommen, sondern darüber hinaus zusätzliche Kosten aufgebürdet werden.

Am Ende setzte sich das Gemeinwohlinteresse mit dem Zwang zum Hausanschluss durch, der bis heute gilt und dem alle Bürger unterworfen sind, ohne dass sie es noch als Zwang empfinden, geschweige denn den Sinn in Frage stellen. Das Beispiel macht insbesondere deutlich, wie sehr die Durchsetzung technischer Innovationen mit sozialen Lernprozessen verbunden ist. In diesem Fall handelte es sich um einen jahrzehntelangen Prozess der „Verhäußlichung körperlicher Verrichtungen“ (Gleichmann 1979), bevor die Skepsis der Bevölkerung gegenüber der Kanalisation, den sie als Eingriff in ihre Privatsphäre empfanden, einer weitreichenden Akzeptanz gewichen war.

Heute besteht die zentrale politische Herausforderung darin, den Gedanken der Nachhaltigkeit bei der Bevölkerung als Gemeinwohlinteresse zu vermitteln. Im Verkehrsbereich erfordert dies die Veränderung der heute noch als selbstverständlich wahrgenommenen individuellen Massenmobilität mit dem privaten Automobil. Ebenso wie in der Vergangenheit, als es um die Einführung der Kanalisation ging, kann heute eine so weitreichende Veränderung des Verkehrsverhaltens nicht unvermittelt erzwungen werden. Die politische Aufgabe besteht vielmehr darin, den Sinn eines veränderten Verkehrsverhaltens im Rahmen einer neuen Mobilitätskultur nahe zu bringen und mit dem Hausanschluss für Mobilität eine gleichwertige Alternative zu schaffen.

Literatur

Altenburg, Sven/Philine Gaffron/Carsten Gertz (2009): Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen. Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Chapman, Susan/Doug Weir(2008): Accessibility planning methods. Wellington.

Daubitz, Stephan (2012): Bewältigungsstrategien im Mobilitätsalltag von Einkommensarmen im städtischen Raum In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten. Münster (in Vorbereitung).

Dziekan, Katrin/ Christine Ahrend/Annika Schreiber (2011): easy.going: Herausforderung barrierefreie Mobilität. Wirtschaft trifft Wissenschaft. Münster.

Department of Transport Accessibilty Planning Guidance (2011) London

Gleichmann, Peter (1979): Die Verhäußlichung körperlicher Verrichtungen. In: Peter Gleichmann/Johan Goudsblom/Hermann Korte (Hrsg.): Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie. Frankfurt M., S. 254-277.

Holz-Rau, Christian (2011): Verkehr und Verkehrswissenschaft – Verkehrspolitische Herausforderungen aus Sicht der Verkehrswissenschaft. In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, S. 115-142. Wiesbaden.

Knoflacher, Hermann (2009): Stehzeuge: Der Stau ist kein Verkehrsproblem. Wien.

Merseytravel: joblink...looking forward to a bright future (2004) Liverpool

Nottinghamshire County Council (2010) Nottinghamshire Local Transport Plan Evidence Base Report Nottingham.

Rölle, Daniel/Christoph Weber/Sebastian Bamberg: Mögliche Beiträge von Verkehrsminderung und –verlagerung zu einem umweltgerechten Verkehr in Baden Württemberg-Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren von Haushaltsentscheidungen (2002) Stuttgart

Schott, Dieter/Bill Luckin/Geneviève Massard-Guilbaud (Hrsg.) (2005): Resources of the Ciity. Contributions to an Environmental History of Modern Europe. Aldershot/Burlington.

Schöller, Oliver (Hrsg.) (2005) Öffentliche Mobilität Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung Wiesbaden.

Schwedes, Oliver (2011): Die Daseinsvorsorge im Verkehr. Geschichte, Gegenwart, Zukunft. Paper für den vzbv, Berlin, <http://www.vzbv.de/9665.htm>

Social Exclusion Unit (2003): Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion. London.

Stippak, Marcus (2010): Beharrliche Provisorien. Städtische Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Darmstadt und Dessau 1869-1989. Münster.