

Zukunft „Sustainable Urban Mobility Plan“ – Chancen & Forderungen aus Sicht der Wirtschaft

Konzeptpapier der IHK Köln zu Mobilität und Logistik im Metropolraum Köln 2025+

Mit dem vorliegenden Konzeptpapier sollen die Grundlagen gelegt werden, um das 2014 veröffentlichte Strategiepapier „Köln mobil 2025“ fortzuschreiben. Damals gelang es, nahezu alle Akteure in der Stadt Köln hinter einer Strategie zu einen. Der damalige Konsens scheint, so unser Eindruck, im Laufe der vergangenen Jahre verlorengegangen zu sein.

Dies machen wir daran fest, dass

- nur sehr wenige der im Strategiepapier enthaltenen Ziele und Maßnahmen vollständig umgesetzt worden sind,
- aktuell eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen für oder gegen einzelne Verkehrsmittel ohne erkennbares Gesamtkonzept umgesetzt werden,
- Entscheidungen für den Ausbau des ÖPNV bestenfalls verzögert und schlimmstenfalls nicht getroffen werden,
- die Stadtgrenzen-übergreifende regionale Dimension nicht mehr erkennbar ist,
- wirtschaftliche Belange (Pendlerinnen und Pendler, Besucherinnen und Besucher, Kundinnen und Kunden, Dienstleistende etc.) bei politischen Mobilitätsentscheidungen kaum eine Rolle spielen und die Güterlogistik für die Verteilung in Stadt und Region oder als Wirtschaftszweig gar keine Beachtung findet.

Selbst die Relevanz des gesamtstädtischen Strategiedokuments „Kölner Perspektiven 2030+“, in dem sinnvolle Ausführungen zur Verknüpfung von Stadtentwicklung und Mobilität enthalten sind, ist bei den aktuellen Eingriffen in das Mobilitätsgeschehen nicht ersichtlich.

Auch sind in dem Konzeptpapier „Köln mobil 2025“ aus dem Jahr 2014 folgende technische Weiterentwicklungen nicht hinreichend berücksichtigt:

- die E-Mobilität: Die rasante Zunahme und steigenden Reichweiten von E-Bikes/Pedelecs müssen ebenso Eingang finden wie die von E-Autos, dies muss sich in der Infrastruktur ebenso niederschlagen wie die Einbeziehung von E-Autos in den Umweltverbund,
- die Möglichkeiten des autonomen Fahrens,
- die Vernetzung der Verkehrsträger mit Hilfe von IT (digitale Plattformen/Mobilitäts-Apps)
- die Möglichkeiten von kombinierten Mobilitäts- und Sharing-Angeboten.

Die Stadt Köln plant, nach europäischem Vorbild einen „Sustainable Urban Mobility Plan“ (SUMP) aufzustellen, der „Köln mobil 2025“ ablösen und nach europäischem Standard neu formulieren soll.

Dieser „nachhaltige urbane Mobilitätsplan“ ist ein strategischer Plan, der die Mobilitätsbedürfnisse von Menschen und Unternehmen in Kommunen und deren Umgebung mit dem Ziel einer besseren Lebensqualität erfüllen soll. Er baut auf bewährten Planungsansätzen auf und berücksichtigt in besonderem Maße Zusammenarbeits-, Beteiligungs- und Evaluationsprinzipien.

In diesem Papier wollen wir – den Prinzipien dieses Standards folgend – zu einem gemeinsamen Verständnis von Mobilität in einem großstädtischen Ballungsraum beitragen. Daraus werden wir nachfolgend unsere Bewertungen und Forderungen zu Maßnahmen und Projekten ableiten.

Die acht Prinzipien eines „Sustainable Urban Mobility Plans“ (SUMP):

1. Nachhaltige Mobilität unter Betrachtung verkehrlicher Wechselwirkungen mit dem Umland planen
2. Über institutionelle Zuständigkeiten hinweg zusammenarbeiten
3. Bürgerschaft sowie Interessengruppen einbeziehen
4. Aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit des Mobilitätssystems bewerten
5. Langfristige Vision und klaren Umsetzungsplan definieren
6. Alle Verkehrsträger integriert entwickeln
7. Monitoring und Evaluation vorbereiten
8. Qualität im gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess sichern

1. Nachhaltige Mobilität unter Betrachtung verkehrlicher Wechselwirkungen mit dem Umland planen

Dabei sind besonders die räumliche Dimension und die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit zu berücksichtigen:

- Räumliche Dimension: Köln ist die größte Stadt in NRW – und damit Teil eines Verflechtungsraums, der mindestens das Rheinland, wenn nicht die Metropolregion umfasst. Als größte Stadt im Geflecht der anderen Großstädte und als Oberzentrum eines weiten Umlandbereichs muss Kölner Mobilitäts-, Logistik-, und Infrastrukturplanung daher immer den regionalen Kontext im Blick haben. Die Planung darf nicht an den Grenzen der Stadt oder gar einzelner Quartiere enden. Hierbei ist wichtig zu beachten, dass großstädtisches Mobilitätsverhalten sich kaum auf Stadtteile am Rand und nicht auf einen eher ländlichen Raum im Umland übertragen lässt.
- Nachhaltigkeitsdreiklang: Bei der Betrachtung von Mobilitätswende und Umweltverbund erfolgt häufig die Fokussierung auf die ökologische Nachhaltigkeit. Hier fordern wir die Rückkehr zum Nachhaltigkeitsdreiklang und einer gleichwertigen Bewertung von Zielen und Maßnahmen nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten. Das gilt für Auswirkungen auf den lokalen Einzelhandel oder die Gastronomie, für das Handwerk, die Ver- und Entsorgung wie die regionale und überregionale Güterlogistik und ebenso für die Auswirkungen auf Pendlerinnen und Pendler, soziale Strukturen einzelner Stadtteile oder die soziodemografischen Veränderungen zwischen Stadt und Land.

2. Über institutionelle Zuständigkeiten hinweg zusammenarbeiten

Hierbei ist die vertikale, horizontale und funktionale Zusammenarbeit in den Blick zu nehmen:

- Vertikale Zusammenarbeit: Anzustreben ist in vertikaler Richtung eine Neuordnung der unübersichtlichen Strukturen für Planung und Genehmigung wie auch bei Förderung und Finanzierung von Infrastruktur zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Denn Verzögerungen beim Ausbau oder der Sanierung von Infrastruktur liegen nicht nur im Planungsrecht, sondern an fehlender Koordination und dem Auseinanderfallen von Entscheidung, Finanzierung und Projektverantwortung. Ein Beispiel hierfür ist etwa die seit vielen Jahren beabsichtigte Fahrradverbindung zwischen Frechen und Köln.
- Horizontale Zusammenarbeit: Auf horizontaler Ebene fehlt eine gut organisierte systematische Zusammenarbeit der Kommunen bei der Abstimmung und zeitlichen Synchronisierung mobilitätspolitischer Vorhaben und Ziele. Dies gilt für die Abstimmung von Stadt- und Regionalverkehr, für die Lieferlogistik, die Ansiedlung von Logistikunternehmen oder anderen Unternehmen mit hohem Mobilitätsbedarf. Hier fordern wir mehr Abstimmung und eine bessere Antizipation der Wirkungen außerhalb der eigenen kommunalen Grenzen (vgl. vertikale Zusammenarbeit).

- Funktionale Zusammenarbeit: Auf funktionaler Ebene kann ein integriertes, regionales, nachhaltiges Mobilitäts- und Logistikangebot nur umgesetzt werden, wenn kommunale Ämter untereinander, mit den ÖPNV-Anbietenden, den Verkehrsverbänden, den Unternehmen der Deutschen Bahn, den Straßenbauverwaltungen, der Bezirksregierung etc. effizient zusammenarbeiten. Davon sind wir weit entfernt. Zudem gibt es (die HGK einmal ausgenommen) keinen Stakeholder für Güterverkehr und Logistik mit formaler oder technischer Verantwortung. Hier bieten wir uns als IHK über unsere Rolle als Träger öffentlicher Belange hinaus gerne als Partner an.

3. Bürgerschaft sowie Interessengruppen einbeziehen

Hier unterscheiden wir zwischen der Definition der grundsätzlichen Ausrichtung und den Rollen bei konkreten Entscheidungen.

- Grundsätzliche Ausrichtung: Unsere Planverfahren sehen bereits jetzt eine Vielzahl von Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern und diversen Interessengruppen vor. Es ist absolut sinnvoll, Interessengruppen bereits im Vorfeld z. B. in die Diskussion allgemeiner mobilitätspolitischer Ziele einzubeziehen. Dies kann auf der Ebene der grundsätzlichen Ausrichtung der Mobilitätspolitik wie jetzt beim geplanten „SUMP“ auch ausführlich erfolgen.
- Rollen bei konkreten Entscheidungen: Bei der Umsetzungsplanung konkreter Projekte müssen gerade in der Stadt Köln die Rollen wieder klarer definiert werden. Das gilt für die Rollenverteilung zwischen Rat und Stadtverwaltung, aber auch für die Rollenverteilung zwischen Rat und der Beteiligung der Bürgerschaft und vieler Interessengruppen. Bei Letzterem geht es ausschließlich um die Information und die Informationsbeschaffung über die Wirkungen konkreter Maßnahmen auf die betroffenen Gruppen – und nicht um Mitentscheidung. In unserer parlamentarischen Demokratie bleiben bis auf wenige Ausnahmen Entscheidung und Verantwortung dem gewählten Parlament vorbehalten. Diesem Anspruch und der damit verbundenen Verantwortung sollte sich der Rat der Stadt Köln wieder vermehrt stellen.

4. Aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit des Mobilitätssystems bewerten

Dabei geht es um die Erstellung von notwendigen Untersuchungen. So ist zwar der Befund eindeutig, dass die Qualität der Infrastruktur und deren Leistungsfähigkeit verkehrsträgerübergreifend verbesserungsbedürftig sind. Es fehlen jedoch grundlegende Daten, Fakten und Szenarien über die heutige und künftige Mobilitätsnachfrage und das künftig dafür erforderliche Angebot, die zwingend erhoben werden müssen. Hier sind Messvariablen, Messsysteme sowie bestimmte Szenarien und Effekte zu berücksichtigen.

- Messvariablen: So werden bspw. Mobilitätsanteile einzelner Verkehrsträger häufig nach Anzahl der Nutzungen und nicht nach Entfernungen oder Hauptverkehrsmittel erfasst. Daraus ergibt sich ein verfälschtes Bild zugunsten von Fuß- und Radverkehr und deren Klimaeffekte. Demgegenüber wurde in den Niederlanden gerade veröffentlicht, dass der Radverkehr zwar 28 Prozent der Fahrten, aber nur acht Prozent der zurückgelegten Strecken ausmacht (vgl. Spiegel, Nr. 23, S. 16). Die letzte Mobilitätsbefragung der besonders fahrradfreundlichen Großstadt Münster zeigt ein ähnliches Ergebnis, hier wurden rund 43 Prozent aller Wege mit dem Fahrrad zurückgelegt, der Anteil an den zurückgelegten Gesamtkilometern im Stadtgebiet beträgt aber nur knapp 15 Prozent. Eine solche Untersuchung für die Stadt Köln und das Umland – und außerdem für die unterschiedlichen Wegebeziehungen – ist beispielsweise genauso erforderlich wie eine Schätzung des Verlagerungspotenzials auf den ÖPNV im Abgleich mit dessen Kapazitätsgrenzen jetzt und nach Ausbau.

- Messsysteme: Hier sollte möglichst ein digitales Messsystem der Verkehrsströme zum Einsatz kommen, das sowohl Planungsgrundlage, als auch später intelligent für die Steuerung und Optimierung der Auslastung dienen kann.
- Szenarien: Wesentlich ist auch die Betrachtung und Bewertung der bestehenden und zu schaffenden Mobilitätshubs für den Personen- wie den Güterverkehr. Hier sind Szenarien mit Blick auf wirtschaftliche Aspekte und die Akzeptanz je nach Güte und Einsatz moderner, digitaler Technik erforderlich.
- Effekte: Wichtig zu messen sind auch die Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, die zulasten der Stadt, ihrer Bürger und der Unternehmen erfolgen, weil Menschen und Unternehmen sich in Ermangelung einer leistungsfähigen Infrastruktur oder der gezielten Verdrängung einzelner Verkehrsmittel aus dem Straßenraum von Köln weg orientieren.

5. Langfristige Vision und klaren Umsetzungsplan definieren

Es geht um die nachhaltige Gestaltung der Mobilität von Menschen und Unternehmen. Dabei kann der Klimaschutz nur eine zu erfüllende Nebenbedingung und nicht das ausschließliche Ziel von Mobilitätspolitik sein. Auch für eine ideologisch motivierte Diskriminierung des Autoverkehrs ist in einer solchen Herangehensweise kein Platz. Wichtige Teilaspekte hierbei sind die Langfristigkeit der Konzepte und Pläne, eine integrierte Stadtentwicklung, die Weiterentwicklung bestehender Stärken und die Berücksichtigung und Förderung unserer Innovationsfähigkeit.

- Langfristigkeit: Bereits der Name „Nachhaltiger, urbaner Mobilitätsplan“ impliziert, dass keine kurzatmige Verkehrspolitik mit „Pop-up-Maßnahmen“ betrieben werden darf. Wichtig ist eine langfristig attraktive Gestaltung des Verkehrsraums. So reicht z. B. die Wegnahme einer Fahrspur nicht aus. Sondern es braucht dann Konzepte und Mittel für eine zeitnahe Neugestaltung des Verkehrsraums. Regional gedacht wären bei einer langfristigen klaren Planung die strukturellen Defizite der überlasteten Rheinbrücken rechtzeitig erfasst und abgestimmte Pläne für Sanierung, Ersatzneubauten und Erweiterungen erstellt und umgesetzt worden.

Klare Konzepte und Pläne sind für alle Verfahrensbeteiligten wichtig, besonders auch für die Unternehmen, die langfristige Investitionsentscheidungen treffen oder ihr Geschäftsmodell daran ausrichten müssen. Auch angesichts der Dauer von Planungsverfahren ist nur eine langfristige Planung zielführend.

- Integrierte Stadtentwicklung: Mobilitätspolitik ist immer Teil der Stadtentwicklungsplanung. Vor einer Mobilitätsvision steht also die Klärung, wohin sich eine Stadt entwickeln soll. Hierzu zählen z. B. Überlegungen, Siedlungserweiterungen entlang der Mobilitätsachsen entwickeln zu wollen. Auch die Ausweisung von Gewerbe- und Logistikflächen hat Auswirkungen auf das Mobilitätssystem, genau wie eine Veränderung von Mobilitätszielen in den Quartieren die Überarbeitung des Zentrenkonzepts für den Handel erfordert. Ganz wesentlich für die Stadt Köln ist aber ein Diskurs über die Zukunft der Innenstadt und deren künftige Rolle und Nutzungsmix, der künftig weniger stark vom Einzelhandel geprägt sein wird.
- Stärken weiterentwickeln: Die Stadt Köln und das direkte Umland sind historisch ein bedeutender Verkehrsknoten und immer schon ein multimodaler Hub im europäischen Maßstab gewesen. Daraus generiert die Stadt auch heute noch einen Teil ihres Wohlstands. Zu einer Vision gehört demnach auch die Einordnung der künftigen Rolle Kölns als Logistikknoten im Hinterland der Seehäfen, als Eisenbahn- und Autobahnknoten und wichtiger globaler Logistikhub der Expressfracht am Flughafen.

- Innovationen fördern: Technische Innovationen wie E-Mobilität, autonomes Fahren, digitale Vernetzung von Verkehrsträgern und neue Plattformtechnologien müssen genau wie neue Geschäftsideen und neue Logistiklösungen Raum in einem nachhaltigen, urbanen Mobilitätsplan finden. Gerade in der Frage der Belieferung der Innenstadt und der Quartiere gibt es viele noch nicht umsetzungsreife Ideen und Konzepte, die jedoch weiter zu beobachten und fortlaufend zu evaluieren sind. Wie immer wird es bei innovativen Ansätzen auch auf das Erproben neuer Lösungen ankommen. Dies ist jedoch kein Widerspruch zu den oben genannten Punkten, allerdings müssen solche Erprobungen klar begrenzt und mit den Betroffenen abgestimmt sein.

6. Alle Verkehrsträger integriert entwickeln

Hierbei ist die Mobilität von Personen und Gütern gleichermaßen zu berücksichtigen – sowie deren Wechselwirkungen:

- Güterlogistik: In der modernen Güterlogistik sind verkehrsträgerübergreifende (multimodale) Logistikketten längst selbstverständlich. Auf dem See- oder Luftweg transportierte Waren landen bei uns über verschiedene weitere Wege im Supermarkt, am Kiosk oder auf dem Teller, häufig werden sie auf ihrem Weg stetig weiterveredelt. Logistik braucht neben Verkehrswegen auch Umschlagseinrichtungen, wie den Flughafen oder das Terminal Köln-Eifeltor, die Kölner Häfen, aber auch Depots für die kleinteilige Belieferung in der Innenstadt oder in den Stadtquartieren. Logistik braucht also Flächen, die gut angebunden sein müssen.

Das gilt auch für neue Konzepte der Warenverteilung in den Städten, gerade, wenn in den Innenstädten die Belieferung auf der letzten Meile mit weniger und kleineren Fahrzeugen, mit Lastenrädern oder auch zu Fuß erfolgen soll. Denkbar sind weiterhin Logistikhubs am Stadtrand, von denen aus die direkte Belieferung in die Stadt erfolgen kann. So könnte z. B. ein neuer Großmarkt diese Funktion für Frischeprodukte übernehmen. Bei diesen Logistikkonzepten ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche Umschlagpunkte die Komplexität erhöhen, zusätzliche Kosten verursachen und daher häufig nicht wirtschaftlich sind.

- Personenmobilität: Die Mobilität von Personen folgt einem ähnlichen Prinzip. Denn auch hier muss die Mobilitätskette vor allem eins: attraktiv sein. Das gilt für die Reisezeit, die Qualität des Verkehrsträgers und der Umsteigepunkte, die Bequemlichkeit der Buchung und der Reise sowie den Preis gleichermaßen. Hier besteht in Köln und Umgebung bei der kapazitätsmäßig wichtigsten Alternative zum Autoverkehr, dem ÖPNV, noch ein erhebliches Potenzial bei Infrastruktur und Bedienung, bei der Vernetzung von Bus, Stadtbahn und DB. Wie im Güterverkehr müssen auch hier künftig Mobilitätsketten verkehrsträgerübergreifend geplant, organisiert und als Gesamtleistung angeboten werden. Dafür scheinen die Träger des ÖPNV in doppelter Hinsicht geeignet: bei der Abstimmung des öffentlichen Angebots selbst (Fahrpläne, Tickets) und bei der Integration von Sharing-Angeboten in einer Plattform. Die Stadt Köln muss daher in Abstimmung mit den Trägern und den Nachbarkommunen die Mobilitätshubs für den Wechsel vom Auto oder Fahrrad zu Bus und Bahn planen und so umsetzen, dass sie für die Menschen attraktiver sind als der motorisierte Individualverkehr allein.
- Wechselwirkungen: Für eine integrierte Entwicklung des Angebots sind Wechselwirkungen zwingend zu berücksichtigen – und das möglichst frei von Ideologie. So hat die Wegnahme von Fahrbahnstreifen, der Ausbau von Radwegen und die Umwandlung ganzer Straßen in verkehrsberuhigte Bereiche Auswirkungen auf Bus- oder Autoverkehr und womöglich auch Rettungsdienste. Die Wegnahme von Parkraum trifft neben Anwohnern und Kunden auch Handwerker und Dienstleister, ein eingeschränkter Zugang zu Ladezonen für Lieferanten und Paketdienstleister kann sich negativ auf den Verkehrsfluss auswirken. Der zurzeit gelebte Ansatz, Menschen durch Zwang, Wegnahme und Verknappung „erziehen“ zu wollen, wird auch künftig nicht funktionieren. Zielführender ist es vielmehr, den

Menschen attraktivere Alternativen zur Nutzung von eigenen, fossil betankten Pkw zu bieten und so ein freiwilliges „Umsteigen“ zu erreichen.

7. Monitoring und Evaluation vorbereiten

Anders als bei „Köln mobil 2025“ ist beim „Nachhaltigen urbanen Mobilitätsplan“ schon in Prinzip fünf festgeschrieben, dass ein klarer Umsetzungsplan erstellt werden muss. Diesen mit einem Zeitplan zu hinterlegen und stets im Blick zu behalten, ist auch uns ein großes Anliegen, und wir begrüßen es ausdrücklich, dass Monitoring und Evaluation zum neuen Standard gehören. Denn nur dadurch ist gewährleistet, dass nicht die gleichen Umsetzungsdefizite zu erwarten sind, wie bei bisher erstellten Mobilitätskonzepten und Infrastrukturprojekten. Es wird zu diskutieren sein, wie Monitoring und Evaluation zu strukturieren und organisieren sind. Wesentlich ist, dass die Leistungsfähigkeit der Mobilitäts- und Logistikinfrastruktur hinsichtlich der Zielerreichung systematisch überprüft und aktiv gesteuert wird. Gleiches gilt für den Erfolg von Infrastrukturmaßnahmen und Eingriffen in den Verkehrsraum. Auch hier wird sich die IHK Köln gerne konstruktiv einbringen.

8. Qualität im gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess sichern

Die Erarbeitung eines so umfänglichen und zukunftsweisenden Konzepts bedarf angesichts der Komplexität und der Vielzahl der Akteure einer stringenten Vorbereitung, einer klaren Aufbau- und Ablauforganisation – und zuallererst disziplinierter Teilnehmender. Hierbei steht die IHK Köln mit ihren Kontakten in die Wirtschaft in Köln und im Umland selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Köln, 6. Juni 2022