Der Zusammenhang von Stadtentwicklung und Verkehr als gesellschaftliches Problemfeld = La relation entre le développement urbain et celui du trafic en tant que domaine de la problématique sociale

Autor(en): **Linder, Wolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art**

Band (Jahr): **61 (1974)**

Heft 6: **Stadt und Region : Möglichkeiten und Probleme des Verkehrs = Ville et région : moyens et problèmes de transports**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-87743

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Zusammenhang von Stadtentwicklung und Verkehr als gesellschaftliches Problemfeld

Von Wolf Linder

Zur Situation: Verkehr und Verstädterung als «Krise»

Verkehrs- und Stadtentwicklung stehen in engem Zusammenhang. Ohne die Einrichtung der Eisenbahnen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts, ohne die Erfindung des Automobils, seine massenhafte Produktion und seinen Absatz als kaufbare Mobilität wäre es kaum zu dem gekommen, was wir heute die «verstädterte Gesellschaft» nennen. Verstädterte Gesellschaft meint: Stadt ist nicht mehr bloss lokaler Markt und lokale politische Gemeinschaft. Vielmehr prägen Arbeitsplatz, Unternehmenskonzentration, Ersetzung von Arbeits- durch Kapitalintensität, die Differenzierung der Warenproduktion sowie die Herausbildung der Dienstleistungsbereiche als typisch «städtische» Produktionsstruktur die Verwendung gesellschaftlicher Arbeitskraft allmählich im gesamten. Sodann gehen Wechselwirkungen von unserer typischen Form der Verstädterung auf den Verkehr aus: die Differenzierung wirtschaftlicher Produktion, für überlokale Märkte die Entmischung mit ihrer Konzentration der Arbeitsplätze in den Zentren, der Verdrängung des Wohnens an die Peripherie, die weitere Stadt-Umlandverflechtung bis hin zum alpinen Erholungsraum der Städte erzeugen einen Folgebedarf vermehrter Verkehrskapazitäten für Personen und Güter.

Galten beide – Verstädterung und Verkehrsentwicklung – unter den Stichworten von «Urbanität» oder «Konsumwohlstand» lange Zeit und mit gutem Grund als Symbole des Fortschritts, so hat sich dieser Sinn unter der Last von Folgeproblemen so weit in sein Gegenteil verkehrt, dass wir heute weit häufiger von «Krise» der Stadt, von Krise des Verkehrs sprechen. Und es macht den Anschein, als ob die Krise des Verkehrs äusserlich schon einen Grossteil der städtischen Krise ausmachte. Diese ist unmittelbar erfahrbar an der Zunahme an Belastungen etwa durch das Automobil, dem in der Stadt Arbeitende und die übriggebliebenen Stadtbewohner ausgesetzt sind. Zwar haben wir die Umfunktionierung städtischer Plätze in Rennbahnen und die Vertreibung des Fussgängers aus diesen Residuen bürgerlicher Öffentlichkeit in die neonbeleuchteten Konsumtunnels à la Shopville klaglos hingenommen. Auch jene Verordnung, welche das Ansammeln von Personen in eben diesem Konsumtunnel verbietet und nur noch Zirkulieren und Kaufen als legitime Gründe des Verweilens übriglässt – das alles ging mehr oder weniger reibungslos und hat erhöhte Sicherheits- und Ordnungsbedürfnisse nicht nur im Verkehr befriedigt. Aber die Zunahme physischer und psychischer Gefährdungen durch den motorisierten Individualverkehr, Lärm und Abgase, städtische Expressstrassen in Balkonhöhe und Steinwurfnähe von Wohnquartieren, Häuserabbruch-, Vorgärtenpflasterungs- und Baumfällaktionen haben jene Toleranzschwelle überschritten, welche sich noch der Legitimation des Fortschritts für alle oder für eine genügend grosse Minderheit bedienen konnte. Die Zunahme realer Belastungen hat Einstellungen verändert: selbst in Kleinstädten stossen Strassenbauprojekte, welche früher reibungslos durch Abstimmungen gegangen wären, auf heftigen Widerstand. Nicht ganz zu Unrecht weisen Verantwortliche heute auf paradoxe Sachverhalte hin: jeder will sein Auto, aber keine neuen Strassen, jeder braucht sein Auto, verketzert aber die aller andern.

Sodann bedroht der Verkehr objektive Funktionen städtischer Produktion. Wachstum und Differenzierung städtischer Wirtschaft haben die historisch gewachsene Infrastruktur aufgefüllt. Bei Überlastung des Verkehrssystems nun gehen bisherige Standortvorteile verloren: trotz zentraler Lage können wachsende Unternehmen das Potential des Arbeitsmarktes nur noch schlecht nutzen, weil die Berufspendler ihren Arbeitsort in der City stets schlechter erreichen. Der Geschäftsverkehr ist behindert. Dem Dienstleistungsangebot der alten Stadt erwächst Konkurrenz in Gestalt von Shopping-Centers an der Peripherie. Das grössenmässig beschränkte Zirkulationssystem bildet eine Entwicklungsschranke für wachsende Unternehmen – vor allem für jene des Dienstleistungssektors mit überlokalen Funktionen.

Zur Interessenstruktur des Problemfeldes

Die eigentliche Brisanz und der Grund, wieso wir in den Zusammenhängen von Stadtentwicklung und Verkehr allenfalls von «Krise» sprechen können, liegt darin, dass in diesem Problemfeld herrschende und abhängige Interessen gleichzeitig bedroht sind. Herrschend sind die Interessen privater Produktion insoweit zu nennen, als von der Frage, wie, wo und was produziert wird, alle Mitglieder der Gesellschaft unmittelbar betroffen sind, diesen aber kaum zur Disposition steht, sondern vom beschränkten Kreis der Kapitaleigentümer oder des Managements nach dem unabdingbaren Kriterium der Rendite für getroffene Investitionen entschieden wird. Andere Kriterien – zum Beispiel solche der Arbeitnehmer auf Sicherung ihrer Arbeitsplätze oder die der Konsumenten auf hohen Gebrauchswert von Produkten – können nur und nur soweit berücksichtigt werden, als damit die Rentabilität der Produktion nicht ernsthaft gefährdet ist.

Diesen herrschenden stehen abhängige Interessen gegenüber, welche – in unserm Problemfeld – zum Beispiel auf die Erhaltung von sauberer Luft, lärmfreie Wohnzonen, lebenswerte Quartierstrukturen, auf Schaffung von Grün- oder Erholungsraum in der Stadt gerichtet sind. Ihr erstes Kennzeichen liegt darin, dass sie als käufliche Ware nicht produziert werden, weil für sie kein Markt besteht und Investitionen für ihre Herstellung nicht rentabel sind. Ihre Befriedigung erfolgt daher durch die öffentliche Hand, etwa unter dem Stichwort der «Daseinsvorsorge», der «Wohlfahrt» und in Form öffentlicher Güter. Abhängig sind diese Interessen deshalb, weil trotz pluralistisch-demokratischer Entscheidungsverfahren und sozialen Programmen des Rechtsstaates die Mittel für öffentliche Güter nicht unbegrenzt erhältlich sind. «Wohlfahrt» ist nur soweit verfügbar, als die private Warenproduktion fiskalisch abgeschöpft werden kann. Da die Steuerschraube nicht unbegrenzt angezogen werden kann, setzen verbesserte öffentliche Leistungen privatwirtschaftliches Wachstum voraus. Bildlich gesprochen: neue Erholungsflächen sind für die Gemeinde erst kaufbar, nachdem anderswo neue Flächen überbaut worden sind und privater Wertschöpfung dienen. Da der Satz «Der

Staat kann (nach gemeinschaftlichen Bedürfnissen) nur aus dem verteilen, was vorher (nach Kriterien der Rendite) privat produziert wurde» stimmt, schliesst sich der Kreis herrschender und abhängiger Interessen: mehr öffentliche Güter sind nur zu haben um den Preis und in Abhängigkeit erweiterter privater Produktion.

Wir haben bis jetzt nichts gesagt über die Leistungsfähigkeit einer solchen Produktionsweise und Produktionsstruktur. Lange Zeit schien es so, als ob die Erhöhung des Lebensstandards – ablesbar etwa an der unbestrittenen, stets zunehmenden Reichhaltigkeit des privat käuflichen Warenkorbs – eine dauerhafte Verbesserung der Lebenssituation aller sichern könnte, zumindest zusammen mit den Sozialleistungen von AHV bis Schule und Spital. Aber wir stehen vor neuen Problemen. Der Überwindung von Knappheit im Bereich käuflicher Waren durch eine leistungsfähige Wirtschaft steht die Unterversorgung jener Lebensbereiche gegenüber, für die das Gemeinwesen gerade als Folge der «rationellen» Durchökonomisierung zum Beispiel unserer Städte aufzukommen hat. Die Verschlechterung der «Lebensqualität», die Verkümmerung der Sozialbeziehungen und der städtischen Umwelt, das Syndrom «privaten Reichtums und öffentlicher Armut» weisen auf Ungleichheiten der Entwicklung hin, von denen alle betroffen sind, die sich in städtischen Verhältnissen aber kumulieren können. Daneben hat wirtschaftliches Wachstum nicht zur ebenmässigeren Verteilung des Vermögens geführt, und manche sagen, dass Bildung und Wissen noch nie so ungleich verteilt waren wie heute. Schliesslich kommen zu den Ungleichheiten von Schicht und Status die örtlichen hinzu: der Stadt-Land-Gegensatz macht in neuer Form – als wirtschaftliche Penetration und als sozio-kulturelle Verarmung – dem politischen System zu schaffen.

Hier liegt nun auch der Grund für den Versuch eines Nachweises einer Struktur herrschender und abhängiger Interessen: mehr als früher wird fragwürdig, ob staatliche Politik beiden Interessen zugleich dienen kann. Dass dominante und abhängige Interessen als widersprüchlich erscheinen, macht gerade das Politikum auch von Verkehrs- und Stadtentwicklung in der jetzigen Epoche aus. Als solches wollen wir Perspektiven der Lösung der «Verkehrskrise», ihren Zusammenhang auch mit der Stadtentwicklung, kurz betrachten.

Das Politikum möglicher Lösungswege

Sektorale Vernunft: Lösung des Verkehrsproblems durch andern und durch mehr Verkehr. Die Unmöglichkeit der «autogerechten Stadt» darf aufgrund von Erfahrungen zum Beispiel amerikanischer Städte als gesicherte Erkenntnis gelten. Dementsprechend haben sich Prioritäten der Verkehrspolitik geändert. Statt kommunaler Strassenbauten, städtischer Schnellwege und Parkhäusern empfiehlt man heute die vermehrte Förderung des öffentlichen Verkehrs. Dieser Weg, den die deutsche Nahverkehrspolitik seit rund zehn Jahren durch den Bau von U- und S-Bahnen, den Ausbau von Bus- und Tramnetzen aus mannigfaltigen Finanzierungsquellen zumindest mit einiger Konsequenz begeht, bietet offensichtliche Vorteile. Öffentliche Verkehrsmittel gleich welcher Art beanspruchen weniger Platz, sind umweltfreundlicher, leistungsfähiger und volkswirtschaftlich billiger als der motorisierte Individualverkehr.

Die Grenzen dieser Lösung sind indessen nicht zu übersehen. Das gilt zunächst bezüglich des Umsteigens auf das öffentliche Verkehrsmittel. Das Auto ist nach wie vor das einzige Verkehrsmittel, mit dem sich jeder Punkt innerhalb einer Fläche zeitunabhängig erreichen lässt. Demgegenüber erschliesst das öffentliche Verkehrsmittel nur Linien oder einzelne Punkte. Flächenstreuung, Fahrplan- und Haltestellen und Liniendichte nehmen – ceteris paribus – ab, je grosskalibriger das System gewählt wird. Ausgebaute U- und S-Bahnsysteme mit Bus und Tram als Zubringern vermögen daher in deutschen Grossstädten kaum mehr als 50% des Gesamtverkehrs auf sich zu lenken. Die oben erwähnten Nachteile können sodann bei einer Ersetzung feinmaschiger Bus- und Tramnetze durch grosskalibrige U-Bahn-Systeme gerade im engern Stadtgebiet so durchschlagen, dass die Verkehrsverbesserung für den eigentlichen Benutzer minim oder gar negativ wird.

Sind der Ersetzung des Automobils durch öffentliche Verkehrssysteme Grenzen gesetzt, weil es das neue Verkehrsmittel mit den positiven Eigenschaften der beiden heutigen noch nicht gibt, so ist nach den sonstigen Wirkungen dieser Sanierungspolitik zu fragen. Verkehrssysteme haben nicht bloss konsumtive Funktion, befördern also nicht bloss Personen und Güter, sondern wirken produktiv: sie schaffen Standortgunst, welche durch private Investitionen genutzt und verwertet wird. Werden Verkehrssysteme – in Anpassung an bestehende Strukturen – radial geführt, so verstärken sie damit vorhandene Standortgefälle. Da die Erreichbarkeit, wie eine empirische Untersuchung in Zürich ergab, den Bodenpreis zu 70% bestimmt, werden an den Knotenpunkten des Systems – im Zentrum und entlang den Hauptästen – jene Nutzungen sich durchsetzen, welche infolge höchster Wertschöpfung pro Quadratmeter auch den höchsten Preis bezahlen können. Das ist die Produktivnachfrage des Tertiärbereichs, während andere Nutzungen – die Produktion des sekundären Sektors, vor allem aber das Wohnen – aus den hohen Erreichbarkeitszonen verdrängt werden. Effekt: der Trend der Entmischung, der Konzentration von Arbeitsplätzen in der City und der Verdrängung von Wohnungen in die Peripherie, wird damit verstärkt. Werden keine Gegenmassnahmen getroffen, so erzeugt dieses Verkehrssystem selbst neuen Verkehr. Effekt: die Erhöhung der Erreichbarkeit beseitigt jene Entwicklungsschranken städtischer Produktion, die wir eingangs erwähnt hatten. Unternehmen des Dienstleistungsbereichs bekommen Möglichkeiten für Wachstum und Differenzierung ihrer Angebote an jenem Ort, wo sie bereits stehen. Die besseren Zirkulationsmöglichkeiten sind andererseits für den Arbeitnehmer grösstenteils Zwangsmobilität: er hat tendenziell weitere und teurere Arbeitswege zurückzulegen zwischen Geschäftscity und Wohnsiedlung einer entmischten Agglomeration. Ein letzter Punkt: während der «produktive» Nutzen der neuen Verkehrsinfrastruktur (vor allem Standortvorteile) den Unternehmen praktisch unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird, muss der konsumtive Nutzen (die Beförderung) von den Verkehrsbenutzern im Rahmen der Eigenwirtschaftlichkeit der Betriebe über den Fahrpreis abgegolten werden. Im ungünstigsten Fall bezahlt der städtische Pendler diese Lösung gleich dreimal: über den Löwenanteil der Steuern, die der Arbeitnehmer für die Errichtung aufbringt, über das Fahrgeld und schliesslich über die psychischen und physischen Belastungen tendenziell längerer Arbeitswege, die an der Freizeit abgehen.

Die Berücksichtigung herrschender und abhängiger Interessen muss freilich nicht so asymmetrisch aussehen. Ein grosser Teil der Belastungen kann vermieden werden, etwa durch Abschöpfung der Standortvorteile, durch Schaffung gemischter Nutzungszonen unter Sicherung schwacher Nutzungen, durch vertikale Zonierung mit Vorschriften über das Verhältnis zum Beispiel von Arbeiten und Wohnen, durch raumneutrale Netzstrukturen, hohe Flächenstreuung des öffentlichen Verkehrsmittels, durch Forderungen wie «Arbeitsweg = Arbeitszeit». Alle diese Vorschläge haben jedoch ihre eigene Problematik, und sie stehen im Gegensatz zu manchen Interessen, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs befürworten.

Versuch umfassenderer Betrachtung: Lösung des Verkehrsproblems im Rahmen neuer Siedlungskonzepte. Unser heutiges Verkehrsaufkommen hat zwei Entstehungsgründe. Einerseits hat die Entwicklung der Produktivkräfte dazu geführt, dass viele Güter und Dienstleistungen wegen hoher Arbeitsteiligkeit usw. nicht dort gebraucht werden, wo sie produziert werden, oder dass verschiedene menschliche Tätigkeiten aus Immissionsgründen o.ä. nicht verträglich sind und daher räumlich getrennt werden müssen. Dieses Verkehrsaufkommen könnte man, zusammen mit einem Teil der Freizeitmobilität, als notwendige Zirkulation von Gütern und Personen betrachten. Andererseits entsteht ein vermutlich recht hoher Anteil des Verkehrs aus der entmischten Anordnung räumlicher Funktionen nach dem Kalkül der Maximierung einzelbetrieblicher Kapitalrendite. Die daraus folgende Vierteilung des Stadtbewohners, der immer mehr zirkulieren muss, um die Bereiche von Arbeit, Wohnen, Erholen usw. untereinander zu verbinden, kann nicht in dem Sinne als notwendig gelten wie das erste Verkehrsaufkommen, denn dieses wäre grundsätzlich vermeidbar durch eine andere Siedlungsform, welche diesen Verkehr gar nicht erst entstehen lässt. Mit der Betrachtung des Verkehrsproblems aus der Produktions- und Siedlungsstruktur rücken polyzentrische Siedlungssysteme mit leistungsfähigen Subzentren in den Vordergrund. Durch engere Zuordnung grösserer Wohnungs- und Arbeitsplatzangebote würden zumindest Voraussetzungen dafür geschaffen, dass man am gleichen Ort wohnen und arbeiten könnte, womit das Ziel der Verhinderung überflüssigen Folge- oder Zwangsverkehrs anvisiert werden könnte. In erster Linie müsste

für ein solches Konzept eine umfassende Siedlungs- und Raumordnungspolitik entwickelt werden, worin restriktive Massnahmen (gegen den Marktmechanismus der Entmischung von Quartiers- bis Regionsebene) zu koordinieren wären mit Förderungsmassnahmen (zum Beispiel Freihaltung von Zentrumsflächen für Dienstleistungsunternehmen, die vom Hauptins Subzentrum auswandern).

Die Förderung des öffentlichen Verkehrs in diesem Konzept hätte eher eine Verbesserung der Verbindungen zwischen den Subzentren zu suchen statt den Ausbau neuer radialer Linien zum Hauptzentrum. Da der Zwangsverkehr der Berufspendler zurückgedrängt würde, wäre es vertretbar, in den Zentrumsbereichen eine Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung durch jetzige Verkehrsmittel und Einschränkung der Bewegungsfreiheit des motorisierten Individualverkehrs anzustreben.

Hinter einem solchen Siedlungskonzept steht nun allerdings gar nichts Neues. Auch in der Schweiz ist es programmatisch unter dem Stichwort «dezentralisierter Konzentration» schon verschiedentlich verankert, neuerdings in gewissem Sinne im Raumplanungsgesetz.

Die geringen Verwirklichungschancen zum Beispiel im Kanton Zürich sind aber u.a. darauf zurückzuführen, dass die Politik die erforderlichen Steuerungsinstrumente und Massnahmenbündel nicht hat folgen lassen. Erfahrungen im Ausland lassen vermuten, dass letztlich eine räumliche Rahmensteuerung privater Investitionen erforderlich wäre, um das Konzept um- und zwischengelagerter Subzentrenbildung zu verwirklichen.

Wer eine Absage an die monozentrische Monopolenbildung vertritt, kann einen strukturellen Zielkonflikt nicht umgehen: er muss sehen, dass der Versuch einer Ausrichtung der Produktionsstruktur auf lokale sozio-politische Einheiten im Gegensatz steht zum Trend der Unternehmens- und Kapitalkonzentration, zur internationalen Verflechtung, Arbeitsteilung und zur Kontrolle des Kapitalexports, die nach Metropolenbildung rufen. Wer diesen Trend umgekehrt für gut und deswegen für erforderlich hält, müsste ebenso klar ihre Kosten sehen: grössere entmischte Citybereiche, Arbeitsplätze mit geringem Bezug zur lokalen Bedarfsdekkung, die Ersetzung einwohnerbezogener Infrastruktur durch solche für die überlokalen Wirtschaftsfunktionen (Flughafen, Schnellbahnen zwischen Metropolen für Geschäftsverkehr usw.).

Schlussbemerkungen

1 Der zweiten Problemdarstellung wäre eigentlich noch eine dritte beizufügen, die sich zentral auf die städtische Produktionsstruktur und Produktionsweise bezieht. Da heute nicht mehr die privat produzierbaren und über den Markt kaufbaren Waren und Dienstleistungen knapp sind, sondern die politisch vermittelten Bedarfsdeckungen (öffentliche Güter), stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Stadtentwicklungspolitik, die den geänderten Knappheitsverhältnissen und einer veränderten gesellschaftlichen Bedürfnisstruktur Rechnung trägt. Die Diskrepanz zwischen «privatem Reichtum» und «öffentlicher Armut» ist allerdings mit einer Umlenkung von Geld auf den Staatshaushalt keineswegs zu beseitigen. Vielmehr sehe ich einen Zusammenhang mit der von Habermas skizzierten Unterscheidung von «Arbeit» – die auf Bedürfnisbefriedigung durch Beherrschung und Aneignung der Natur gerichtet ist – und «Interaktion», die Bedürfnisse des Umgangs von Menschen untereinander befriedigt. Die Verarmung unseres Interaktionsbereichs, unserer Sozialbeziehungen, die in Zusammenhang steht mit der Entfremdung der Arbeit und dem Eindringen der Warenproduktion in alle Lebensbereiche, ist durch staatliche Transferzahlungen (zum Beispiel AHV) und jetzige Formen administrativer Behandlung (zum Beispiel für Gesundheit) nur begrenzt kompensierbar. Zusätzlich müssten daher Möglichkeiten geschaffen werden zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse durch gegenseitige, bargeldlose Leistungen in politischen oder sozialen Gemeinschaften, wie wir das an Überresten kultureller Organisationen oder neuen Formen der Sozialarbeit als Selbsthilfe unter Quartierbewohnern ansatzweise sehen. Vermehrte «Lebensqualität» in diesem Sinne würde u.a. die Freistellung von Lohnarbeit für soziale Betätigung, die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen für autonome Bedürfnisbefriedigung im Sozialbereich sowie institutionelle Reformen (zum Beispiel im Sinne Illichs «geselliger Institutionen») erfordern.

Vorstellungen über solche neuen «Produktionsstrukturen» im sozio-kulturellen Bereich sind heute recht vage. Angesichts der drohenden Desintegration der Sozialbeziehungen gerade in der Stadt sind sie in ihrer Bedeutung trotzdem nicht zu unterschätzen. Das könnte aber auch heissen, dass in einem Jahrzehnt nicht mehr der Verkehr, sondern ganz andere Probleme auf der Prioritätenliste städtischer Entwicklungsfragen stehen.

2 Beide der behandelten Problemdarstellungen – die sektorale Verkehrslösung oder die Lösung des Verkehrsproblems im Rahmen der Siedlungsstruktur – sind zunächst keine Patentlösungen. Die Wirklichkeit ist komplex, die gesellschaftlichen Interessen sind widersprüchlich. Hingegen kommen darin zwei verschiedene Denkrichtungen zum Ausdruck. Die erste geht auf Symptome ein und sucht deren Behebung durch Einsatz zusätzlicher Ressourcen (Kapital, Arbeit, Technologie usw.). Die zweite untersucht ursächliche Zusammenhänge und kommt aus den Beziehungen zum Beispiel zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr zu einem zunächst äusserlichen Ergebnis: Verkehr nicht durch noch mehr Verkehr lösen zu wollen, sondern durch Umorganisation bestehender Strukturen. Ich halte persönlich die zweite Denkrichtung für wichtig, einmal, weil heute einsichtig ist, dass viele Problemlösungen erster Art nur Problemverschiebungen darstellen, zum zweiten, weil ich glaube, dass wir mit der heutigen wirtschaftlich-technischen Entwicklung mehr neue Probleme bekommen als zusätzliche Mittel zu deren Bewältigung.

3 Ursachenforschung, aber auch ihre Lösungsvorschläge stellen notwendigerweise bestehende Interessenstrukturen in Frage. In unserer mangelnden Fähigkeit, Widersprüche zwischen herrschenden und abhängigen Interessen, aber auch Konflikte je zwischen diesen gesellschaftlich-politisch auszutragen, liegt meines Erachtens die entscheidende Schwachstelle. Ungleichheiten von sektoralen und örtlichen Lebensbereichen, von Schicht und Status nehmen zu. Gesellschaftlicher «Fortschritt» im Sinne möglichen Abbaus von Herrschaft und Abhängigkeit, von mehr Freiheit und Gleichheit, wie er als Auftrag politischer Demokratie verstanden werden kann, ist daher alles andere als gewiss. Dass diese Ungewissheit auch in scheinbar determinierte «Sachlösungen», in Alltagsprobleme hineinreicht, liegt auf der Hand. Dass Fortschritt in diesen Alltagsproblemen aber nicht nur verloren, sondern durch politische Anstrengung gewonnen werden kann, macht andererseits ihre Offenheit und Chance aus. ■

La relation entre le développement urbain et celui du trafic en tant que domaine de la problématique sociale

Par Wolf Linder

Situation: Circulation et urbanisation en tant que «crise»

Développement de la circulation et développement urbain sont étroitement liés. Sans l'installation des chemins de fer au cours de la deuxième moitié du siècle dernier, sans l'invention de l'automobile, sa production en masse et sa distribution comme mobilité-marchandise, on n'aurait guère assisté à ce que l'on nomme aujourd'hui la «société urbaine». Société urbaine signifie que la ville n'est plus seulement marché local et communauté politique locale. La concentration des lieux de travail et des entreprises, le remplacement de l'intensité de la productivité du travail par celle du capital, la différenciation de la production de biens ainsi que l'apparition du secteur tertiaire marquent peu à peu en tant que structure de production typiquement «urbaine» l'utilisation du travail collectif dans son ensemble. En outre, notre forme typique d'urbanisation exerce des interactions sur la circulation: la différenciation de la production économique par des marchés supra-locaux, la spécialisation avec la concentration des lieux de travail

dans les centres urbains, l'éloignement de l'habitat vers la périphérie, l'imbrication de la ville et de ses régions environnantes jusqu'aux espaces alpins servant d'aires de repos aux villes, de tous ces facteurs découle un besoin de plus grandes capacités de circulation pour les personnes et les marchandises.

Si les deux notions – urbanisation et développement du trafic – faisaient figures de symboles de progrès sous l'étiquette «urbanisation» et «bien-être», aujourd'hui, sous le poids des problèmes qui en découlent, leur sens est devenu son contraire à un point tel que l'on parle plus souvent de «crise» de la ville, de la circulation. Nous avons accepté sans rechigner la reconversion de lieux urbains en pistes de course et l'expulsion du piéton de ces résidus de publicité citadine vers les tunnels au néon de la consommation. L'accroissement de dangers physiques et psychiques causés par la circulation motorisée individuelle, le bruit et les gaz d'échappement, les voies express urbaines à hauteur de balcon et à portée d'un jet de pierre, les entreprises de démolition, de macadamisation des jardins et d'abattement d'arbres ont franchi le seuil de tolérance qui pouvait se prévaloir encore de la légitimation du progrès pour tous ou du moins pour une assez grande minorité. L'augmentation des charges réelles a modifié les opinions: même dans les petites villes, les projets de construction de routes qui auparavant avaient été votés sans problèmes rencontrent maintenant une résistance très forte.

La croissance et la différenciation de l'économie urbaine ont rempli l'infrastructure qui avait grandi historiquement. Avec la surcharge du réseau de communication, les avantages d'implantation se perdent dorénavant – malgré leur situation centrale, des entreprises en croissance ne peuvent que mal utiliser le potentiel du marché du travail parce que les banlieusards ont de plus en plus de peine à parvenir à leur lieu de travail. La circulation économique est entravée. L'offre du secteur tertiaire de la ville ancienne est concurrencée par les centres commerciaux implantés dans la périphérie.

La structure d'intérêts de la problématique

La force explosive et la raison pour laquelle nous ne pouvons que parler de «crise» à propos des relations entre développement urbain et développement de la circulation proviennent du fait que des intérêts dominants et dépendants à l'intérieur de cette problématique se trouvent menacés. Sont dominants les intérêts de la production privée, et importants dans la mesure où tous les membres de la société sont immédiatement touchés par les questions comment, où et qu'est-ce que l'on produit sans en disposer, mais dont la décision revient au cercle restreint des propriétaires du capital ou des cadres selon le critère inéluctable du rendement des investissements effectués. Face à cela, on trouve des intérêts dépendants qui visent par exemple la lutte contre la pollution de l'air, l'établissement de zones d'habitation sans bruit, de quartiers vivables, la création de zones de verdure ou de repos à l'intérieur de la ville. Leur première caractéristique réside dans le fait qu'ils ne sont pas produits comme marchandises, puisqu'il n'existe pas de marché pour eux et que les investissements pour leur réalisation ne sont pas rentables. Leur satisfaction se fait donc par les autorités, par exemple sous les mots-clé «prévision, prévoyance» et sous forme de biens publics. Ces intérêts sont dépendants par le fait que, malgré des procédés de décision démocratico-pluralistes et des programmes sociaux de l'Etat, les moyens destinés à des biens publics ne sont pas illimités.

Pendant longtemps il a semblé que l'augmentation du niveau de vie garantirait à chacun une amélioration durable de son existence allant au moins de pair avec les prestations sociales, de l'AVS à l'école et l'hôpital. Mais de nouveaux problèmes se posent. Face à l'élimination de la pénurie dans le domaine des marchandises par une industrie de haut rendement il y a le sous-approvisionnement des domaines subventionnés par la collectivité, lesquels sont justement la conséquence de l'économisation «rationnelle» de nos villes. La dégradation de la «qualité de la vie», le dépérissement des relations sociales et de l'environnement urbain, le syndrome de la «richesse privée et de la pauvreté collective» montrent des inégalités dans l'évolution, lesquelles touchent chacun, mais qui peuvent se cumuler dans la ville.

L'aspect politique de solutions possibles

Raison sectorielle: solution du problème de la circulation par une circulation différente et accrue. Au vu des expériences telles que celles des villes américaines, on peut considérer la ville «faite pour l'automobile» comme impossible. Les priorités de la politique de la circulation ont donc changé. En lieu et place de constructions de routes communales, de voies express urbaines et de parkings en hauteur, on préconise aujourd'hui l'encouragement des transports publics. Cette solution, entreprise avec quelque résolution depuis une dizaine d'années par la politique allemande des transports urbains, par la construction de métros, de métros-aériens, par l'extension des réseaux d'autobus et de trams, à l'aide de sources de financement diverses, offre des avantages évidents. Les transports publics quels qu'ils soient exigent moins de place, sont moins nuisibles pour l'environnement, tout en ayant une capacité plus élevée et un coût moindre que les transports individuels. Les limites de cette solution qui consiste à évoluer vers les transports publics ne sont pas prévisibles. L'automobile demeure le seul moyen de transport capable d'atteindre n'importe quel point dans l'espace à n'importe quel moment. Les transports collectifs par contre ne desservent que des lignes ou quelques points. La densité du réseau, la fréquence des horaires, des arrêts et des lignes diminuent en fonction de l'augmentation du calibre du système choisi. Des systèmes de métros avec autobus et trams comme correspondances n'attirent, dans les grandes villes allemandes, pas plus de 50% de la circulation totale. Les désavantages mentionnés ci-dessus peuvent alors surgir, lors du remplacement de réseaux d'autobus et de trams à mailles serrées par des systèmes de métros à gros calibres, surtout en région urbaine, à un tel point que l'amélioration pour l'utilisateur devient minime voire négative.

Si, en adaptation à des structures existantes, des systèmes de transports sont planifiés de manière radiale, ils accentuent ainsi la tendance existante à la spécialisation. Comme l'accessibilité détermine le prix du terrain à 70%, selon une enquête empirique menée à Zurich, les utilisations qui s'imposeront seront celles qui, situées aux nœuds du système – au centre et en bordure des artères principales –, pourront, à la suite de l'augmentation de la valeur au mètre carré, payer le prix le plus élevé. Il s'agit là de la demande productive du secteur tertiaire, tandis que d'autres utilisations – la production du secteur secondaire, mais avant tout l'habitat – sont expulsées des zones de grande accessibilité. Conséquence: une tendance à la spécialisation, la concentration des lieux de travail dans le centre et le refoulement de l'habitat vers la périphérie sont ainsi renforcés. Si des contre-mesures ne sont pas prises, ce système de circulation créera une nouvelle circulation. Conséquence: l'augmentation de l'accessibilité élimine les barrières à la production urbaine que nous avons mentionnées ci-dessus.

De meilleures possibilités de circulation signifient d'autre part pour le travailleur le plus souvent une mobilité forcée: il doit couvrir des distances toujours plus grandes et plus chères, entre le centre et la cité satellite d'une agglomération spécialisée. Un dernier point: tandis que le bénéfice «productif» de la nouvelle infrastructure de circulation (avant tout des avantages de situation) est mis pratiquement gratuitement à la disposition des entreprises; le bénéfice de consommation (le transport) devant être payé sous forme du prix du transport dans le cadre de l'économie individuelle des entreprises. Dans le plus mauvais des cas, le banlieusard payera cette solution trois fois: la part du lion des impôts qu'il verse pour la réalisation, le prix du transport et enfin les charges psychiques et physiques dues aux trajets de plus en plus longs et qui réduisent le temps libre.

La considération d'intérêts dominants et dépendants n'est pas nécessairement aussi asymétrique. Une grande partie des charges peut être évitée en nivelant les avantages des situations par la création de zones d'utilisation mixte avec garantie d'utilisation faible, par le découpage en zones verticales avec des prescriptions régissant la relation entre le travail et l'habitat, par exemple, par des structures de réseaux neutres, une grande densité des transports collectifs, par des exigences telles que: «temps de transport = temps de travail».

Essai de considération plus globale: solution du problème de la circulation dans le cadre de nouvelles conceptions de cités d'habitation. La situation actuelle du trafic et son coût ont deux origines. D'une part, le développement des forces productives a fait que, par la division du travail poussée, etc. . . ., beaucoup de biens et de services ne sont pas demandés là où ils sont produits, ou encore que différentes activités humaines ne sont pas compatibles pour des raisons de pollution et doivent donc être séparées dans l'espace.

D'autre part, cette situation pourrait être, avec une partie de la mobilité du temps libre, considérée comme circulation indispensable de marchandises et de personnes. La division en quatre du citadin qui doit toujours circuler pour relier entre eux les lieux de travail, d'habitat et de repos ne peut pas être nécessaire dans le même sens que la première raison, car elle serait fondamentalement évitable par une autre forme d'habitat qui ne serait pas créateur de circulation. Par le rapprochement d'offres importantes d'habitations et de places de travail, on créerait au moins les conditions premières pour la possibilité d'habiter et de travailler au même endroit. Pour cela, on pourrait rechercher la diminution de la circulation nécessaire. En premier lieu, il s'agirait de développer dans le cadre d'un tel concept une politique globale de l'habitat et des espaces, à l'intérieur de laquelle il faudrait coordonner des mesures restrictives (contre le mécanisme de marché de la spécialisation au niveau du quartier jusqu'à celui de la région) avec des mesures d'encouragement (par exemple la libération de surfaces centrales pour des entreprises du tertiaire qui émigreraient du centre principal vers le centre secondaire). A l'intérieur de ce concept, l'encouragement des transports en commun rechercherait davantage une amélioration des liaisons entre les centres secondaires plutôt que la construction de nouvelles lignes radiales vers le centre principal. *Traduction: B. Stephanus* ■