



Prof. Dr. Heiner Monheim

Stadtentwicklung und Verkehr – zwischen Frustration, Innovation und Hoffnung

Der Beitrag zieht eine kritische Bilanz der Verkehrspolitik in Deutschland angesichts der aktuellen klima- und energiepolitischen Herausforderungen. Er würdigt die vor allem von den Kommunen geleisteten Innovationen der letzten Jahrzehnte im Bereich der Verkehrsberuhigung, Fahrradförderung und des ÖPNV-Ausbaus, kommt aber zu dem deprimierenden Befund, dass es trotz solcher Innovationen nicht gelungen ist, eine Verkehrswende aus den Sachzwängen der Staugesellschaft voranzubringen. Die Folgen der globalen Massenmotorisierung werden immer schlechter beherrschbar. Trotz immenser Investitionen in das Autosystem sinkt in Deutschland die Verkehrseffizienz fortwährend. Dies führt zu vielfältigen Frustrationen, aber noch nicht zu den nötigen politischen Konsequenzen. Massive Wirtschaftsinteressen manifestieren sich in vielen Tabus und hemmen die Innovationsfähigkeit. Deutschland braucht dringend ein Programm für eine intelligente, stadtverträgliche, effiziente Mobilitäts- und Städtebaupolitik, die den Autoverkehr verringert und die chronischen Ineffizienzen und negativen Folgen des Autosystems abbaut.

Etappen des Autozeitalters

Verkehrspolitik und -planung haben lange versucht, Städte, Dörfer und Landschaften für den schnell wachsenden Autoverkehr herzurichten, mit immer mehr und breiteren Straßen und immer mehr Parkraum. Dieser Prozess begann schon in den 1920er Jahren. Deutlich forciert wurde er durch die autobeegeisterten Nationalsozialisten, die neben dem Ausbau des Autobahnnetzes für viele Städte radikale Straßenbauprogramme mit riesigen Straßendurchbrüchen planten. Die danach folgenden Kriegszerstörungen boten viel Spielraum, beim Wiederaufbau das amerikanische Verkehrsmodell zu verfolgen. Einige Städte wie Nürnberg, Freiburg und Münster verschlossen sich zum Glück diesem Trend und orientierten den Wiederaufbau am alten Stadtgrundriss. Sie profitieren heute noch von diesen grundlegenden Entscheidungen, weil sie darauf aufbauend früh Modellbeispiele für verkehrsberuhigende (Innen-)Stadtentwicklung werden konnten. Dominiert wurde dagegen das Planungsgeschäft in den 1960er und 70er Jahren vom maßstabssprengenden Bau stadtautobahnähnlicher Radial-, Tangential- und Ringstraßen sowie Parkhäuser und Tiefgaragen. Dadurch forciert „franste“ die Bebauung am Rand immer mehr aus, eine fortschreitende



Abb. 1: Die Innenstadt voller geparkter Autos – der Tod jeder Urbanität und der nutzbaren öffentlichen Räume.

Zersiedlung begann. Entdichtung und Entmischung bestimmten die Suburbanisierung, die neben der Wohnnutzung immer mehr auch Industrie, Gewerbe und Handel erfasste. Die regionalen Verflechtungen mit dem Umland nahmen schnell zu, die Pendlerdistanzen wuchsen und die Verkehrsbeziehungen wurden immer diffuser. Das erhöhte die Abhängigkeit vom Auto und forcierte die Motorisierung.

Der Niedergang der Alternativen

Parallel zum raumgreifenden Vormarsch der Automobilmotorisierung vollzog sich ein dramatischer Rückzug bei den bis dahin dominierenden Mobilitätsalternativen. Im Öffentlichen Verkehr erfolgte ein dramatischer Angebotsabbau. Die meisten Straßenbahnsysteme wurden ganz stillgelegt. Bei den noch verbleibenden Straßenbahnstädten wurden die Streckennetze stark ausgedünnt. Auch fast alle Kleinbahnnetze, die früher als Stadt-Umlandbahnen fungierten, wurden stillgelegt. Das regionale und überregionale Eisenbahnnetz wurde massiv reduziert, die Zahl der Bahnhöfe und Haltepunkte mehr als halbiert, viele Klein- und Mittelstädte verloren ihren Fernbahnanschluss. Auch die komplementären Post- und Bahnbusnetze, die vor allem in der Fläche für gute Erreichbarkeit und Zubringerdienste sorgten, wurden schrittweise abgebaut. Damit verlor der Öffentliche Verkehr seine Kundennähe und Dezentralität. Die raumprägende Bedeutung der Bahnen, die in der Zeit der Industrialisierung und der gründerzeitlichen Stadterweiterung maßgeblich das Stadtwachstum längs der radialen Schienenachsen gesteuert hatte, war vorbei. Noch schlimmer war die Marginalisierung des Fuß- und Fahrradverkehrs. Sie wurden als antiquiert, wenig



leistungsfähig und zu wetter- und reliefabhängig diskreditiert. Ihr Verkehrsraum wurde massiv eingeschränkt. In der Verkehrsfinanzierung gingen sie fast leer aus.

Rahmensetzungen für die Autowelt

Alle Weichen waren auf eine politisch und planerisch gewollte Zunahme des Autoverkehrs gestellt. Massenmotorisierung galt als gesamtgesellschaftliches Ziel. Die Wirtschaft fixierte sich auf ein autoabhängiges Verkehrssystem. Der Handel forderte mehr Straßen und Parkraum. Industrie und Gewerbe kehrten der Güterbahn (auch dank deren eigener Rückzugsstrategie) den Rücken. Autopendler wurden mit Steuervorteilen und üppigem Parkraum an den Betrieben bestens bedient. Das Dienstwagenprivileg bestimmte das Denken der Eliten. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz verteilte die Mittel des „Mineralöltopfes“ lange Zeit stark straßenfixiert. Außerdem sorgten das Erschließungsbeitragsrecht, der kommunale Finanzausgleich und lange Zeit auch die Städtebauförderung für eine großzügige Finanzierung der Autoverkehrsinfrastruktur. Bau- und Planungsrecht, Verkehrsrecht und Steuerrecht standen ganz im Dienst fortschreitender Autofixierung. Bund und Länder verständigten sich auf einen massiven Ausbau der Fernstraßennetze. Die Finanzminister brauchten die aus dem Autoverkehr resultierenden Einnahmen, vor allem der Mineralöl- und Kfz-Steuer. Die Wirtschaftsminister hielten die Autowirtschaft für die zentrale Säule von Wohlstand, Innovation und Export. Deutschland war zum Autoland geworden. Die meisten Kommunen passten sich diesen Trends willig an, mit Blick auf die Wählerstimmen des immer zahlreicheren Autovolks und die rahmenrechtlichen Vorgaben.



Abb. 2: Schicksal Fußgänger – abgespeist mit minimalen Restflächen, weil der Autoverkehr sich überall breit macht.

Impulse für erste Korrekturen und Innovationen

Seit den 1970er Jahren gab es schüchterne Versuche, die Verkehrsentwicklung zu ändern mit verkehrspolitischen, städtebaupolitischen, umweltpolitischen und energiepolitischen Impulsen. Es begann mit wachsendem Protest gegen Stadt- und Dorfzerstörung durch Straßen- und Parkraumbau. Der allmähliche Wechsel zur behutsamen, erhaltenden, kleinteiligen Stadterneuerung und zum engagierten Denkmalschutz folgte. Vom Straßenbau wurde mehr städtebauliche Integration gefordert, er erhielt neue, kompromissfähigere Straßenbaurichtlinien. Aufgrund der beiden sog. Ölkrisen setzte ein energiepolitisches Umdenken ein und Energie sparen im Verkehr wurde gefordert. Vier autofreie Sonntage symbolisierten den Handlungsbedarf. Trotzdem ist der Kraftstoffverbrauch immer weiter gestiegen, Verbesserungen der Fahrzeugtechnik wurden durch die weiter wachsende Motorisierung und den wachsenden Anteil hochmotorisierter, schwerer, schneller Autotypen überkompensiert. Parallel dazu begann die umweltpolitische Debatte um das sog. Waldsterben, die Stickoxide, die Bleibelastungen und um den wachsenden Autoverkehrslärm. Später kam die massierte Feinstaubproblematik, der Sommersmog und schließlich immer deutlicher die hartnäckig hohe CO₂-Belastung hinzu. Auch der fortschreitende Flächenverbrauch, die Zerschneidung der Landschaften durch Straßen und die massive Bodenversiegelung für Straßen und Parkraum wurden verstärkt kritisiert. Auch die hohen Unfallzahlen führten zu lautstarken Forderungen nach Abhilfe. Da die meisten Opfer innerörtlich verunglückten und zu hohe Geschwindigkeit die Hauptursache war, begann das Nachdenken über Verkehrsberuhigung.

Alle diese Impulse führten zu ersten Diskussionen um Tempolimits auf Autobahnen und um Verkehrsberuhigung im Innerortbereich. Es begannen Modellvorhaben zur Verkehrsberuhigung und zur Förderung des Fahrradverkehrs. Zur gleichen Zeit begann in vielen Städten und Gemeinden die Einrichtung innerstädtischer Fußgängerzonen. Und auch im Öffentlichen Verkehr gab es neue Impulse, beispielsweise mit den Umweltabos, den Semestertickets, neuen Infrastrukturprojekten für den S-Bahnausbau und Stadtbahnausbau. Es begann also eine Phase vorsichtiger Innovationen in der Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. An der grundsätzlichen Autofixierung der Politik und den Rahmensetzungen allerdings änderte sich wenig, die Massenmotorisierung wurde nicht in Frage gestellt.

Viele Ideen resultierten aus kommunalen Experimenten, die zu einer schnell wachsenden Zahl viel zitierter Best Practice Beispiele führten. Gleichzeitig engagierten sich aber auch Bund und Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände für vorsichtige Innovationen in Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. Stadtverkehr wurde zu einem wichtigen Forschungsfeld der Bau-, Verkehrs- und Umweltministerien von Bund und Ländern. In der Verkehrsforschung vollzog sich ein Generationenwechsel, wobei die jahrzehntelange einseitige Fixierung auf Autoverkehr und Straßenbau aufgegeben wurde. Konzeptionell wurden



Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung wieder mehr zusammengebracht, mit der sog. „integrierten Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung“.

Trotzdem brauchte es lange, bis Bund und Länder wenigstens einige verkehrsrelevante Novellierungen umsetzten. Das Verkehrsrecht wurde geringfügig reformiert (z.B. Integration der Verkehrsberuhigung und innovativer Fahrradregelungen), die Landesbauordnungen wurden geringfügig reformiert (z.B. hinsichtlich der Stellplatzverordnungen und Ablöseregulungen), die Expansion großflächiger Einzelhandelsstandorte auf der grünen Wiese wurde etwas erschwert, die Bahnreform mit der Regionalisierung des Nahverkehrs wurde durchgeführt und spät, aber immerhin, wurde die LKW-Maut auf Autobahnen eingeführt. Die meisten autoverkehrsfördernden Rahmensetzungen blieben allerdings erhalten.

Phasen neuerlichen ÖPNV-Ausbaus

Als erste Korrektur gab es seit den 1970er Jahren vermehrte Anstrengungen zur Förderung des Öffentlichen Verkehrs, die allerdings vielfach nur mäßig erfolgreich waren. Zunächst begann in den Metropolen und Großstädten ein Ausbauprogramm für kommunalen Schienenverkehr mit zahlreichen U-Bahn- und Stadtbahnprojekten. Allerdings blieb angesichts exorbitant hoher Kosten für die Tunnelprojekte und Stadtbahnprojekte der Netzfortschritt eher bescheiden. Lange Zeit traute man sich aus Angst vor der Autolobby nicht, auf der Oberfläche durch konsequente Beschleunigungsmaßnahmen Vorrang für Busse und Bahnen zu etablieren, sonst hätte man sich viele Tunnelprojekte sparen können. Vielerorts galt der Schienenverkehr für Innenstädte noch als störend, eine „schienefreie Innenstadt“ war oft Ziel kommunaler Verkehrskonzepte. Nur wenige Städte integrierten ihre Straßenbahnen in die Fußgängerzonen, allen voran Freiburg mit besonderem Erfolg. Die ursprünglichen Netzlängen und -dichten aus der Blütezeit des kommunalen Schienenverkehrs wurden trotz der beträchtlichen Förderung nirgends wieder erreicht. Deshalb blieben die Marktanteile des ÖPNV in deutschen Großstädten auch weit hinter denen vergleichbarer Schweizer Städte, die mit weit geringeren Investitionen sehr viel größere Erfolge erzielten, weil sie anstelle weniger Großprojekte immer auf hohe Systemqualität und Netzdichte achteten.

Für kleine Großstädte und erst Recht Mittel- und Kleinstädte galt kommunaler Schienenverkehr lange Zeit als zu teuer. Das änderte sich erst, als als Reaktion auf die extremen Kosten der damaligen U-Bahn, Stadtbahn- und S-Bahnprojekte die Vorteile der „Light Rail“ erkannt wurden. Es kam endlich auch in Deutschland zu einer kleinen Renaissance der Straßenbahn und leichten Regionalbahn. Mit neuer Niederflertechnik und teilweise auch Hybridlösungen aus mehreren Stromsystemen oder Strom und Diesel sowie einer gezielten Vermehrung der Haltestellenzahl (im Interesse der Kundennähe und Anpassung an die Siedlungsentwicklung) wurden beachtliche Erfolge erzielt (bekannte Beispiele Karlsruhe, Zwickau, Chemnitz, Saarbrücken, Kaarst-Mettmann).



Abb. 3: Moderne Tram-Haltestelle in Straßburg – positiver Akzent im öffentlichen Raum. Und die Tram fährt problemlos durch die Fußgängerzone.

Angeregt dadurch kam dann auch endlich etwas Schwung in den Ausbau und die Reaktivierung ländlicher bzw. klein- und mittelstädtischer Schienennetze. Bekannte Beispiele sind der Dreier-Ringzug im Schwarzwald, die Geißbockbahn sowie der Seehas am Bodensee, die Dürener Kreisbahn oder die Usedomer Bäderbahn. Vor allem für Kurorte und touristische Regionen erwies sich ein moderner Schienenverkehr als sehr relevant. Durch solche Innovationen bekam der Ausbau kommunaler und regionaler S-Bahnnetze oder Regionalbahnnetze wachsende Bedeutung, die Monopolisierung der Schienenverkehrsmittel auf wenige Regionen ging vorübergehend zu Ende. Inzwischen allerdings monopolisieren wieder wenige Großprojekte die Investitionsvolumina und erschweren Erfolge in der Fläche, beispielsweise in Baden-Württemberg mit Stuttgart 21.

Ab Mitte der 1980er Jahre mussten sich die Fördersysteme mehr um die Klein- und Mittelstädte sowie die „Fläche“ kümmern. Dadurch gab es beachtliche Innovationen im Busverkehr. Zahlreiche neue Stadt- und Ortsbussysteme entstanden, die mit neuen Liniennetzen, weit mehr Haltestellen als bisher, neuen Fahrzeugkonzepten (nur Niederflur, überwiegend Midibusse) und offensiver Werbung lange Zeit für unmöglich gehaltene Zunahmen der Fahrgastzahlen erreichten, teilweise bis zur Verzehnfachung.

Parallel dazu gab es für die dünn besiedelte Fläche zahlreiche Experimente zur Einführung flexibler, bedarfsgesteuerter ÖPNV-Angebote. Das betraf ländliche Taxi-Busse oder Rufbusse, AST-Systeme oder Bürgerbusse. Und schließlich wurden in einigen Regionen sehr erfolgreiche Regio-Busnetze und Schnellbusnetze aufgebaut. All dies belegt die Notwendigkeit und die großen Erfolgchancen differenzierter Bussysteme.

Auch im Bereich von Tarifpolitik und Marketing gab es einige bemerkenswerte Innovationen. Es begann mit der schrittweisen Einführung von Verkehrsverbänden und -gemeinschaften sowie der Einbeziehung möglichst aller Verkehrsanbieter einschließlich der Bahn in Gemeinschaftstarife. Dem folgten Tarifexperimente mit Umweltabos, der Bahn Card, den Job- und Semestertickets sowie den City-Plus-Verbundregelungen zwischen DB und



kommunalen Netzen. Das Direktmarketing wurde entwickelt. Information und Marketing wurden als Bringschuld der Verkehrsbetriebe und -verbände erkannt, weil man neben den sog. „Captive Riders“ ohne Auto nur so wahlfreie Kunden erreichen kann, was lange Zeit als sowieso aussichtslos angesehen wurde. Allmählich begannen professionelle Kommunikations- und Werbeanstrengungen, die allerdings nie auch nur annähernd den Standard der Autowerbung erreichten. Ehrgeizige Tarifexperimente wie der beitragsfinanzierte Nulltarif blieben allerdings auf wenige Einzelbeispiele beschränkt. Auch in der Einwerbung von Sponsoring blieb der ÖPNV weit hinter anderen Branchen.

Das Angebotsspektrum der Alternativen zum Autoverkehr wurde auch um neue Formen „intelligenter Autonutzung“ ergänzt. Es begann mit Fahrgemeinschaften, die durch betriebliche Initiativen und durch die Bereitstellung von Sammelparkplätzen an strategisch wichtigen Autobahnauffahrten gefördert werden sollten. Seit Ende der 1980er Jahre kam dann das Car-Sharing dazu, das zunächst nur punktuell, mittlerweile in den meisten deutschen Städten angeboten wird. Der größte Anbieter ist DB-Car-Sharing, und auch sonst kooperieren verschiedene Verkehrsunternehmen mit dem Car-Sharing. Nach wie vor wird das Car-Sharing stark behindert durch das Fehlen einer straßenverkehrsrechtlich abgesicherten Haltestellenregelung, die analog zum Taxistand möglich wäre und dann das umständliche und kostenträchtige Anmieten privater Stationsflächen erübrigt. Und eigentlich könnten Car-Sharing und flexible ÖPNV-Angebote der Anlass für den systematischen, dezentralen Aufbau von Mobilitätsberatungs- und Dispositionsstellen sein, die als logistische Knoten auf der Basis moderner Kommunikationstechniken (GIS/GPS) für optimale Systemverknüpfung sorgen.

Fehlendes Systemdenken im Öffentlichen Verkehr und „Roll Back“ der Politik

Die fehlende Systemvernetzung ist das chronische Manko des Öffentlichen Verkehrs in Deutschland. Es gibt kein nationales Tarifsystem und keinen bundesweiten Integralen Taktfahrplan. Deswegen ist es bisher auch nicht gelungen, dem Öffentlichen Verkehr im ganzen Land eine für massenhaftes Umsteigen ausreichende Systemqualität zu geben. Die Mengengerüste der realisierten Beispiele bleiben stets unter 10% des relevanten Umfangs. Man braucht ca. 13.000 Stadt-, Orts- und Quartiersbussysteme, hat aber erst ca. 150. Man braucht etwa 150 kommunale Straßenbahnsysteme, hat aber erst 20. Man braucht etwa 350 S-Bahn- und Regionalbahnsysteme, hat aber erst 50. Man braucht etwa 50.000 Car-Sharing-Stationen, hat aber erst 300. Dieses Missverhältnis zeigt eines der Grundübel deutscher Verkehrspolitik. Es fehlt an systematischer Fundierung durch eine gesamtstaatliche Bedarfs-, System- und Finanzplanung. Und seit der Jahrtausendwende hat die Autofixierung der Verkehrspolitik wieder zugenommen, als Zugeständnis an die auf allen Ebenen wieder sehr viel selbstbewusster auftretende Autolobby und

an das vermeintlich autofixierte Wählervolk. In vielen Orten ist der ÖPNV von Angebotskürzungen betroffen. Die Bahn verkauft massenhaft ihre kleineren Bahnhöfe, legt wieder forciert Strecken still, hat einen Großteil ihrer Gütergleisanschlüsse abgehängt, quält die Kunden mit mehrfachen Tarifierhöhungen und konzentriert ihr Interesse auf wenige Großprojekte im Hochgeschwindigkeitsbereich, auf Stuttgart 21 und ihre Rolle als Global Player mit Investments in aller Welt. Sichtbarstes Zeichen des Roll Back ist, dass das Straßenbauvolumen des Fernstraßenbedarfs und Ausbauplans größer ist als je zuvor. Und in vielen Kommunen wird wieder über neue Parkhäuser, Tiefgaragen, Umgehungs- und Entlastungsstraßen sowie Straßentunnel diskutiert.

Bescheidene Innovationen zur Verkehrsberuhigung und Förderung des Fuß- und Fahrradverkehrs

Zurück zu den Innovationen: Die 1980er Jahre brachten als zunächst hoffnungsvolle Innovation eine kurze Blüte der Verkehrsberuhigung und Umorientierung im städtischen Straßenbau.



Abb. 4: So schön können Alleen Fußgänger und Radfahrer verwöhnen.

Das Straßenverkehrsrecht wurde mehrfach novelliert (verkehrsberuhigter Bereich, verkehrsberuhigter Geschäftsbereich, Anwohnerparken, Parkverbotszone, Tempo 30 Zone, Kreisverkehr, Fahrradstraße, Radfahrspuren- und -streifen, erhöhte Standards für Radwege). Auch die Straßenbaurichtlinien wurden novelliert. All das gab Raum für etwas mehr Behutsamkeit, Differenzierung, Kompromissfähigkeit und städtebaulicher Sensibilität in der Verkehrsplanung. Zeitweise wurden sogar erfolgreich Hauptverkehrsstraßen, vor allem Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen in die Verkehrsberuhigung einbezogen. Spätestens Mitte der neunziger Jahre ging aber der Verkehrsberuhigung finanziell und politisch „die Luft aus“, sie verschwand vielerorts



wieder von der verkehrs- und stadtpolitischen Agenda. Am weitesten durchgesetzt haben sich die Tempo 30 Zonen, regional gab es auch eine beachtliche Renaissance der Kreisverkehre, in anderen Landesteilen sind sie noch weitgehend tabu. In Nordrhein-Westfalen wurde auch systematisch an der Fahrradförderung gearbeitet, hier entstand eine schnell wachsende Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise. Hier setzten sich Radfahrspuren und -streifen als Standardelement weitgehend durch, anderswo sind sie oft noch tabu. Auch die landesweite Radverkehrswegweisung wurde vorgebracht, es entstand ein dichtes überörtliches Radroutennetz und parallel dazu auch ein interaktiver Routenplaner. Weniger erfolgreich war die Planung von Radstationen an Bahnhöfen. Zwar befinden sich 60 von 80 deutschen Radstationen in NRW, aber eigentlich besteht bundesweit ein Bedarf von ca. 3000. Also hinkt die systematische Umsetzung auch hier dem Bedarf dramatisch hinterher.

Klimawandel erfordert neue und konsequentere Ansätze

Heute ergibt sich eine schwer erträgliche Diskrepanz zwischen der immer noch stark autoorientierten Verkehrsentwicklung und den bei internationalen Konferenzen beschworenen, dramatisch angestiegenen Herausforderungen der Energie-, Klima- und Umweltpolitik. Die CO₂-Emissionen und der Energieverbrauch des Verkehrs müssen drastisch abgebaut werden, heisst es. Aber die chinesische und indische Massenmotorisierung fangen doch gerade erst an. Schlimm genug! Können wir unter solchen Bedingungen einfach mit unserer Autopolitik weitermachen? Sicher nicht, sonst werden die ehrgeizigen Klimaziele und Energiesparziele dramatisch verfehlt. Nur ganz neue, innovative Wege der Verkehrslenkung, Verkehrsfinanzierung und Verkehrsgestaltung helfen aus der Krise. Erforderlich sind neue ordnungspolitische Rahmensetzungen. Ganz wichtig ist, den Autoverkehr nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen mit wahren Preisen zu belegen. Hierfür muss die Lkw-Maut dementsprechend als verkehrsleistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe auf allen Straßen erhoben werden und in ihrer Höhe so bemessen werden, dass die spezifischen Wegekosten aller Teile des Straßennetzes und die leistungsabhängigen Umweltkosten berechnet werden. An den Einnahmen müssen nach der Verteilung der Lkw-Verkehre über das Straßennetz auch alle Gebietskörperschaften partizipieren. Die Preise müssen als Knappheitspreise berechnet werden und damit räumlich und zeitlich nach dem jeweiligen Verkehrsaufkommen gestaffelt werden. Nach ähnlicher Logik muss auch für alle Teile des Straßennetzes eine Pkw-Maut eingeführt werden, ebenfalls mit zeitlicher und räumlicher Differenzierung. Beide Preisstrategien werden die chronischen Überlastungen des Straßennetzes vermeiden helfen und wirkungsvoll raus aus dem Stau führen. Die Mauterfahrungen anderer Länder und Städte lehren, dass so wirkungsvoll die Autoverkehrsmengen, die Verbrauchsmengen und die Emissionsmengen reduziert werden können. Wichtig ist auch der indirekte Effekt: Es werden

genug Einnahmen erzielt, um die sinnvollen und intelligenteren Alternativen zum Autoverkehr konsequent auszubauen. Der Öffentliche Verkehr braucht sowieso eine neue Finanzierungsgrundlage, die alle Gebietskörperschaften in den Stand versetzt, sich dort angemessen am Systemausbau zu beteiligen. Über die Mauteinnahmen hinaus sind auf der kommunalen Ebene im Erschließungsbeitragsrecht endlich Anliegerbeiträge als Nahverkehrsabgabe nötig. Die Wirtschaft, die sich bisher nur für ihren Parkraum und Straßenanschluss finanziell engagiert hat, muss zur Lösung der durch sie verursachten Verkehrsprobleme an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden. Sie muss außerdem zur Erstellung betrieblicher Mobilitätskonzepte und zur Bereitstellung von Job-Tickets animiert werden.

Dem Straßen- und Parkraumbau müssen enge Grenzen gesetzt werden, durch eine konsequente, strategische System- und Programm-Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Projektumweltverträglichkeitsprüfung. Es braucht hierfür einerseits klare Belastungsgrenzwerte, andererseits klare gesetzliche Verpflichtungen für die Gebietskörperschaften, für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich die nötigen Luftreinhaltepläne, Lärminderungspläne und Klimaschutzpläne zu erstellen und umzusetzen.

Die bisherigen Finanzierungssysteme gehören überall da auf den Prüfstand, wo sie bisher direkte oder indirekte Belohnungen für mehr Autoverkehr und autofreundliche Strukturen beinhalten. Die Gebietskörperschaften müssen verpflichtet werden, regelmäßig verkehrsmittelscharf über Verwendung ihrer direkten und indirekten Verkehrsausgaben zu berichten und die Ausgabenverteilung umwelt- und klimapolitisch zu bewerten. Daraus resultiert dann eine massive Umschichtung zu Gunsten des Umweltverbundes.

Urbanes Bauen: vom unverbindlichen Leitbild zur alltäglichen Realität

Auch der Städtebau hinkt in der Realität den vielfach proklamierten Leitbildern und den klima- und energiepolitischen Herausforderungen weit hinterher. Das urbane Bauen für eine kompakte Stadt der kurzen Wege mit möglichst wenig Autoverkehr braucht eine Renaissance, um die Explosion der Distanzen zu begrenzen. Eine Ökonomie der kurzen Wege und Zeiten ("just in time and short in space") fördert lokale und regionale Synergien. Vitale Zentren brauchen Qualität und Vielfalt auf engem Raum. Die Zeit der weitläufigen Neubaugebiete auf der „Grünen Wiese“ ist vorbei, die Bauleitplanung braucht ausreichende Mindestdichten, das Mischgebiet muss von der Ausnahme zur Regel werden. Dichte muss als besondere Qualität erkannt und mit angemessener Architektur und Qualität der öffentlichen Räume gestaltet werden. Die Akzeptanz hierfür wird aber nur erreicht, wenn die Zusammenhänge besser erklärt werden und Kosten- und Qualitätsfragen in den Mittelpunkt planerischer Diskussion gestellt werden. Die großen Ineffizienzen, hohen Kosten und miserablen gestalterischen Qualitäten öder Straßenschneisen



und asphaltierter Großparkplätze müssen erkannt werden. Ein internationaler Städtevergleich lehrt: Je mehr Platz zum Fahren und Parken dem Autoverkehr bereitgestellt wird, desto schlimmer werden die Staus und desto höher sind die Folgekosten für Städtebau, Kommunalwirtschaft und Umweltsorge. Es gibt aber viel zu wenig Leuchtturmprojekte, die diese Zusammenhänge beachten. Bekannt geworden sind insbesondere die Tübinger Südstadt mit dem Französischen Viertel und der Freiburger Stadtteil Vauban. Trotzdem verfolgt die Mehrzahl kommunaler Bauprojekte noch ganz andere Ziele, scheut angemessene Dichten und Nutzungsmischungsanteile. Die meisten Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sind noch klar auf viel Autoverkehr ausgelegt.

Ganz besonders sträflich vernachlässigt wird die Integration von Schienenverkehr und Stadtentwicklung. Zwar gibt es auch hier einzelne Vorzeigeprojekte, und einige Länder haben spezielle Programme zur Baulandentwicklung an Schienenstrecken. Derweil schließt die DB derzeit massenhaft kleine und mittlere Bahnhöfe und verkauft sie überwiegend an Private, ohne dass es Zeit für vernünftige städtebauliche Entwicklungskonzepte und die Festlegung förmlicher Entwicklungsbereiche gäbe. Und die meisten Städte und Gemeinden kümmern sich auch nicht engagiert um die Reaktivierung oder Intensivierung ihrer Schienenverkehrsnetze, vielmehr gibt es eine massive Resignation hinsichtlich der Zukunft des Schienenverkehrs und Aversion gegen die undurchschaubaren und wenig kooperativen Strukturen der DB.

Szenarien einer besseren Verkehrswelt

In den 1970er und 80er Jahren kamen viele Innovationsimpulse von unten, also „bottom up“. Angesichts der großen globalen Klima- und energiepolitischen Herausforderungen müssen sich jetzt Bund und Länder viel stärker als bisher für Innovationen engagieren. Sie sind letztlich maßgeblich dafür verantwortlich, ob, wie und wann eine bessere Verkehrsentwicklung möglich wird. Sie können dafür sorgen, dass intelligente Formen der Autonutzung mit Pfand- oder Nachbarschaftsautos ähnlich wie das Taxi als reguläre Teile des Öffentlichen Verkehrs, also als sog. „Publi-Cars“ entwickelt werden. Etwa 4 Mio. solcher Publi-Cars reichen aus, um die zeitlich, räumlich und qualitativ individualisierten Mobilitätsbedürfnisse aller Bürger zu bedienen und damit die 42 Mio. übrigen Autos entbehrlich zu machen. Solche öffentlichen Autos müssen zu einem integralen Bestandteil des Öffentlichen Verkehrs werden und überall dezentral zugänglich sein, mit eigenen Haltestellen.

Bund und Länder müssen den Rahmen für eine Revolution im Öffentlichen Verkehr setzen, für eine Angebotsoffensive zu mehr Systemqualität und Kundennähe. Nicht nur der Massentransport großer Passagierströme auf langen Distanzen und wenigen Hauptkorridoren eines Rumpfnetzes soll sie interessieren. Viel mehr Engagement braucht der Nahverkehr mit der Feinver-



Abb. 5: Effekt systematischer Verkehrsberuhigung: Plätze zum Leben. Optimal für Außengastronomie, Schatten und Stadterlebnis.

teilung der Personen und Güter im Nah- und Regionalbereich. Dafür braucht man anstelle der fortschreitenden „Jumbotechnik“ der Großbehälter (Großraumgelenkbusse, Langzüge bei der Personenbahn, Ganzzüge bei der Güterbahn) eher kleine und mittlere Fahrzeuggrößen (Mini- und Midibus, Straßenbahn, Regionaltriebwagen, Cargo-Sprinter). Dafür braucht man anstelle der immer ausgedünnteren Fahrpläne eine stärkere Vertaktung im Integralen Taktfahrplan und für die kleinen Mengen eine stärkere Bedarfsorientierung (Rufbus, AST, Taxi) bei kleinen Potenzialen. Und dafür braucht man angesichts neuer Lebensstile und Bequemlichkeiten ein Maximum an Kundennähe (Faustregel: zehn mal mehr Bahnhöfe und Haltestellen) und Servicequalität (Bistroqualität auch im Nahverkehr, rollende Gastronomie und Hotellerie im Fernverkehr). Entscheidend für die Wirksamkeit des neuen Service ist die durchgängige Systemqualität. Man muss im ganzen Land wissen, dass man jederzeit überall „Anschluss findet“, an allen Knoten problemlos umsteigen kann, alle Transportketten in einem einheitlichen Tarifsystem und mit einer landesweiten Generalkarte bezahlen kann und überall Informationen über Netze und Fahrpläne erhält, dann wird man dafür gerne auch das nötige Geld ausgeben und braucht nicht mehr das eigene Auto mit seinen hohen Fix- und Betriebskosten. Nach der gleichen Logik werden die Teilsysteme der Güterbahn mit ihren Netzen, Linien und Knoten entwickelt und verknüpft, mit dem Ziel, Gütertransport mit einem Minimum von Lkw-Verkehr und einem Maximum von Schienenanteil effizient zu ermöglichen. Dazu gehören die Cargo-Tram sowie Güter-S-Bahnen und Güter-Regionalbahnen und ein dezentrales System von ca. 600 Güterverteilzentren (GVZ).

In einem solchen effizienten Mobilitätssystem wird die Mobilität für alle Bürger gesichert, mit drastisch reduzierten Umwelt- und Klimabelastungen, Energieverbräuchen, Unfallbelastungen sowie Infrastruktur- und Betriebskosten und ohne Stau. Städte und Dörfer blühen wieder auf, erleben eine urbane Renaissance, können ihre Ausgaben auf wichtige Sozial- und Bildungszwecke konzentrieren, statt sie immer wieder in Beton, Asphalt, Brücken und Tunnels zu stecken. Natur und Landschaft können



sich allmählich erholen. Und der Arbeitsmarkt bekommt viele Impulse, weil im Zuge eines Strukturwandels Mobilitätsservice und Logistik neue Boombranchen werden und weil die stark durchrationalisierte Pkw-Produktion allmählich runtergefahren wird, während die viel anspruchsvollere Produktion für den Öffentlichen Verkehr stark anzieht. Hohe Effizienz des Fahrzeugeinsatzes führt weg vom schlecht ausgelasteten "Steh- und Stauzeug" individueller Pkw. Sie spart enorme Material- und Betriebsressourcen, erfordert dafür aber einen weit besseren Service und eine modernere Logistik. Beides sind die Zukunftsmärkte der nächsten Jahrzehnte im Verkehr. So wird auch das Grundproblem im Verkehr, die Platzfrage, lösbar: Mit etwa 10% des Verkehrsraumes kann das gleiche Transportvolumen intelligent und energiesparend bewältigt werden.

Der restliche Verkehrsraum wird den urbansten Verkehrsarten Fußgängerverkehr und Fahrradverkehr zurückgegeben, sie bevölkern Städte und Dörfer mit allen Freiheiten und Bequemlichkeiten, die sie so lange vermissen mussten. Die Verkehrssicherheit ist wieder zu einem realen Grundrecht geworden, Koexistenz im Verkehr ist eingeleitet. Die Urbanität hat eine Renaissance erfahren. Man orientiert sein Leben wieder zu den lebenswerten Straßen. Der Drang ins Grüne ist gestoppt, weil das Grün wieder zurück in die Städte und Dörfer gekommen ist. Nähe und Nachbarschaft sind wieder ernst genommene Qualitäten urbanen Lebens. Die soziale Sicherheit ist zurückgekehrt, weil anonyme, unbelebte Straßenräume nicht mehr existieren. Die Menschen trauen sich wieder auf die Straße, die Kinder ebenso wie die Alten. Ca. 80 Mio. neue Bäume finden Platz in der Stadt, auf Alleen, Promenaden, Plätzen und von Blech und Asphalt befreiten Innenhöfen. Der Städtebau wendet sich wieder der Straße zu, die Abstandsflächen schrumpfen, die Dichte steigt. Die Straße wird vom Verkehrsraum wieder zum Lebensraum, nicht nur im kleinen Getto einiger Fußgängerzonen, Passagen und Dorfplätze. Hieraus ergeben sich starke Impulse für eine Dezentralisierung der Wirtschaft, weil Kundennähe zum entscheidenden Faktor wird. Eine neue Lust am Flanieren, Kommunizieren und Inszenieren beflügelt die Wirtschaft und die Werbung. "Fast food und fast feelings" sind out, die Lust auf schöne Städte und Dörfer und ihre vielfältigen, intensiven Erlebnisse siegt über die flüchtigen, virtuellen Welten und die Ödnis des autogerechten Suburbia.

Akzeptanz durch Klarheit und Konsequenz

Grundvoraussetzung für den Erfolg eines solchen verkehrlichen und städtebaulichen Reformprogramms ist eine neue Kommunikationsqualität. Am Anfang aller Bemühungen muss der Glaube stehen, dass die Menschen durchaus bereit sein können, ihr routinemäßiges Verhalten zu überdenken und zu verändern. Und dass sie weniger Autoverkehr nicht als Schock und Bedrohung, sondern als Chance und Verheißung wahrnehmen. Es gibt schon heute zahlreiche kommunale Beispiele, wo

in Teilbereichen überraschende Verhaltensänderungen möglich wurden. Wo neue Verkehrsangebote durch hohe, sichtbare Qualität und professionelle Präsentation für die „sinnliche Wahrnehmung“ ihre Vorteile selbst kommunizierten. Beispiele für gute Akzeptanz innovativer Systeme sind die sensationellen Erfolge ausgewählter kleinstädtischer Orts- und Stadtbussysteme und innovativer Regionalbahnsysteme, denen es gelang, die Fahrgastzahlen in kürzester Zeit von meist unter 100.000 im Jahr auf mehrere Millionen zu steigern. Sie haben bewiesen, wie viel Änderungsbereitschaft besteht, weil es eine große Sehnsucht nach mehr Effizienz und Qualität im Verkehr gibt. Dabei wurden in hohem Maße Neu-Fahrgäste aus dem Potenzial der Bürger mit jederzeitiger Autoverfügbarkeit rekrutiert.

Es gibt auch schöne Erfolge kompakter urbaner Neubauprojekte mit hoher Qualität im öffentlichen Raum, denen es gelungen ist, klassisches „Grüne-Wiese-Eigenheimpublikum“ in urbane Quartierstypen zu ziehen, weil dort die öffentlichen Räume wirklich etwas zu bieten haben. Es gibt schließlich eine wachsende Akzeptanz modernisierter und verkehrsberuhigter Gründerzeitviertel und der dort ergänzten, maßstabsgerechten Neubauten in Baulücken, wo auch wieder in hohem Maße Familien mit Kindern zum Leben mitten in der Stadt bereit sind.

Die überzeugenden Vorteile urbanen Stadtlebens und einer Mobilität mit wenig Autoverkehr müssen also offensiv und mutig dargestellt werden und sie müssen durch eine hohe Qualität der öffentlichen Räume sinnlich wahrnehmbar gemacht werden. Und da „beißt sich die Katze in den Schwanz“, weil die meisten konventionellen Qualifizierungsversuche, auch der Verkehrsberuhigung, mit den Flächenansprüchen des noch vorhandenen Autoverkehrs beim Fahren und Parken massiv kollidieren. Die klassische Lösung ist dann, Straßen und Parkraum „zu verbuddeln“, im Straßentunnel und der Tiefgarage. Das sind beides immens teure Sankt-Florians-Lösungen, die am Autoverkehr und seiner Attraktivität überhaupt nichts ändern. Im Gegenteil: sie fördern den Autoverkehr, kaschieren nur punktuell dessen Folgen. Sehr viel überzeugender sind da die Optionen des mobilen Wohnens ohne massenhaften Autoverkehr, die den Menschen den Zwang zur individuellen Massenmotorisierung nehmen und die Vorteile einer solchen Lösung planerisch, gestalterisch und finanziell auch verdeutlichen. Erst wenn für Modelle einer Mobilität ohne Massenmotorisierung überzeugende Organisations- und Gestaltungsmodelle entwickelt sind, wird der Durchbruch bei der Verkehrswende gelingen. Die fiskalische und technische Machbarkeit dieser Mobilitätsalternative mit sehr viel weniger Autoverkehr muss für Verkehrspolitik und Baupolitik, Investoren und Bürger überzeugend dargestellt werden, und zwar nicht nur als isoliertes Pilotprojekt wie dies beim sog. autofreien Wohnen in letzter Zeit verschiedentlich versucht wurde, sondern als Gesamtstrategie, die unterstellt, aus der Ausnahme würde die Regel.

Wichtig ist, dass nicht nur verkehrlich argumentiert wird, sondern auch städtebaulich: Die Straße als Lebensraum muss mit ihren positiven Seiten herausgestellt werden, um eine neue Lust am



Flanieren, Kommunizieren und Inszenieren zu beflügeln. Die Lust auf schöne Städte, Dörfer und Landschaften und die vielfältigen, intensiven Erlebnisse ist schließlich der wichtigste Motor des Tourismus. Sie sollte nicht nur zum Reisen animieren, sondern die Menschen auch für ihr eigenes Wohnumfeld qualitätsbewusst machen, ihnen die alltägliche Ödnis des autogerechten Suburbia verdeutlichen und Wege aufzeigen, diese zu überwinden.

Quellen:

Prof. Dr. Heiner Monheim

Lehrstuhl für angewandte Geographie/Raumentwicklung an der Universität Trier

Das Buch „**Straßen für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft**“ von Heiner Monheim und Rita Monheim-Dandorfer (1991) kann für € 10,- beim Archiv für Stadt- und Verkehrsplanung an der Universität Trier, 54286 Trier, Tel. 0651/201 45 34 oder -4551(fax) oder hiwis@raumentwicklung.de bestellt werden.

Monheim, H. (1990): Mehr Autoverkehr? Bemerkungen zu einem angeblich zementierten Trend. In: Verkehr der Zukunft. ILS- Taschenbücher. Dortmund

Monheim, H. (1991): Auto und Urbanität. Analyse einer Fehlentwicklung. In: Fortschritt vom Auto. Umwelt und Verkehr in den 90er Jahren. Hrsg.: Koenigs, Tom u.a.; München

Monheim, H. (1996): Integration von Planung und Technik. In: Wege aus dem Stau. Umweltgerechte Verkehrskonzepte. Hrsg.: A. Pastowski u.a., Wuppertal Texte. Basel

Monheim, H. (1997): Grundsätze für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen und die Förderung eines attraktiven ÖPNV. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. 1997; 16. Ergänzungslieferung. 3/97. Bonn

Monheim, H. (1997): A better Future with less Cars. What are the Alternatives for modern Mobility in urban Structures. In: Ecodecision, Montreal

Monheim, H. (1999): Ausstieg aus der Autopolitik als Voraussetzung zur Lösung der Verkehrsprobleme. In: Building a new Century. 5th European Conference Solar Energy in Architecture and Urban Planning. Bonn

Monheim, H. (2001): Angst vor dem Autovolk? Zu den Problemen einer Verkehrswende in Deutschland. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. H.3/2001

Monheim, H. (2001): Street network management and transport policy – the need for a new strategy. In: Town and Infrastructure Planning for Safety and urban Quality for Pedestrians. Brüssel

Dr. Jörg Adolf

Auto-Mobilität und Nachhaltigkeit

Trends, Szenarien, Perspektiven

Mobilität gehört zu den Wesensmerkmalen der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Sowohl die Mobilitätsbedürfnisse als auch die Möglichkeiten, mobil zu sein, waren wohl nie so groß wie heute. Dabei kommt vor allem individueller Mobilität und damit der Auto-Mobilität eine immer größere Rolle zu. In reiferen Volkswirtschaften wie Deutschland ist das Automobil heute mit großem Abstand primärer Träger dieser Mobilität; aber auch in den schnell wachsenden Schwellenländern steigt seine Bedeutung. Noch bestehen nur sehr unscharfe Vorstellungen vom tatsächlichen Mobilitätsverhalten der fernerer Zukunft. Im Gegenteil, gerade was die Rolle des Automobils angeht, ergibt sich eine Reihe offener Fragen. Wie wird sich Auto-Mobilität unter veränderten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen weiter entwickeln? Und

wie können wir Mobilität, insbesondere Auto-Mobilität, künftig nachhaltig gestalten? Mit diesen und weiteren Mobilitätsfragen befassen sich für Deutschland die Pkw-Szenarien 2030 der Deutschen Shell (Shell 2004) sowie für die Welt das Sustainable Mobility-Projekt des World Business Council for Sustainable Development (WBCSD 2004, 2005, 2007). Im Folgenden werden aktuelle Trends und mögliche künftige Entwicklungspfade im Bereich Auto-Mobilität skizziert. Das Schlusskapitel zeigt Potenziale und Handlungsoptionen für eine nachhaltigere Auto-Mobilität auf.

Globale Mobilitätstrends

Die globale Entwicklung von Mobilität wird zunächst vom Wachstum der Erdbevölkerung bestimmt. Dieses verlangsamt