

Schwerpunkt

Verkehrswende: Chancen und Hemmnisse



Stadtentwicklung

Zeit für die Verkehrswende • Warum Deutschland ein Bundesmobilitätsgesetz braucht • Die räumliche Planung muss zur „Verkehrswende“ beitragen • Verkehrswende in Baden-Württemberg • Hauptstraßen als Bühne der Verkehrswende • Die Umsetzung der Verkehrswende in den Kommunen • Pop-up-Radwege in Berlin • Verkehrswende in Karlsruhe • Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte • Die Verkehrswende ist weiblich • Technikinnovationen als trügerische Hoffnung in der Verkehrswende?! • Gehen als Alltagsmobilität

Fortbildung

Bundesrichtertagung des vhw erstmals online

Nachrichten

Fachliteratur

WohnungsMarktEntwicklung

Der Stellenwert der Verkehrsflächen in Deutschland

	Schwerpunkt		
	Verkehrswende: Chancen und Hemmnisse		
	Editorial		
	Schluss mit Pillepalle		
	Mehr als eine Verkehrswende – denken wir Stadt und Land neu	113	
	Michael Adler, tippingpoints, Agentur für nachhaltige Kommunikation, Berlin/Bonn		
	Stadtentwicklung		
	Zeit für die Verkehrswende	115	
	Dr. Axel Stein, KCW GmbH in Berlin		
	Ein neuer Rechtsrahmen für die Verkehrswende – warum Deutschland ein Bundesmobilitätsgesetz braucht	120	
	Burkhard Horn, Berlin		
	Die räumliche Planung muss zur „Verkehrswende“ beitragen!	125	
	Dr. Friedemann Kunst, Berlin		
	Klimaschutz geht auch auf Landesebene: Verkehrswende in Baden-Württemberg	129	
	Christoph Erdmenger, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart		
	Wohin nur mit dem ganzen Verkehr? Hauptstraßen als Bühne der Verkehrswende – ein Blick nach Berlin	131	
Dr. Cordelia Polinna, Urban Catalyst GmbH, Berlin			
Die Umsetzung der Verkehrswende in den Kommunen – die Mühen der Ebene! Erfahrungen und Erkenntnisse aus 25 Jahren in der Verwaltung	135		
Siegfried Dittrich, Berlin			
„Wenn es gut läuft, entsteht eine Dauerlösung – wenn nicht, wird nachjustiert.“	141		
Ein Interview zu Pop-up-Radwegen in Berlin mit Olaf Rabe aus dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg			
Verkehrswende in Karlsruhe durch erfolgreiche Nahmobilität – Vorhaben, Chancen und Herausforderungen	143		
Prof. Dr. Anke Karmann-Woessner, Stefan Schwartz, Stadt Karlsruhe			
	Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte – ein neuer Standard in der Quartiersentwicklung	147	
	Christian Bitter, Luise Schnell, stattbau münchen GmbH		
	Die Verkehrswende ist weiblich, oder: Was hat Gender Planning damit zu tun?	151	
	Juliane Krause, plan & rat, Büro für kommunale Planung und Beratung, Braunschweig		
	Mobilitäts- und Verkehrswende – Technikinnovationen als (trügerische) Hoffnung?!	155	
	Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, KJB.Kom – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin		
	Gehen als Alltagsmobilität – da geht noch mehr	159	
	Bertram Weisshaar, Atelier Latent, Leipzig		
	Fortbildung		
	Digital First: die traditionelle vhw-Bundesrichtertagung 2020 erstmals online	163	
	Dr. Diana Coulmas, vhw e.V., Berlin		
	Nachrichten		
	Fachliteratur	167	
	WohnungsMarktEntwicklung		
	Der Stellenwert der Verkehrsflächen in Deutschland	168	
	Robert Kretschmann, vhw e.V., Berlin		

Schluss mit Pillepalle

Mehr als eine Verkehrswende – denken wir Stadt und Land neu



Michael Adler

Ich will, dass wir endlich angemessen handeln. Mit Blick auf die Klimaerhitzung, auf Schadstoffe, auf Lärm, auf die Unfallgefahr, auf die Platzverteilung in unseren Städten und Dörfern will ich, dass wir Stadt, Dorf und Mobilität ganz neu denken. Es geht um mehr als die „Verkehrswende“. Es geht um eine Wende im Kopf. Das Ziel ist eine zukunftsfähige, nachhaltige Stadt. Damit ist

klar: Ein bisschen schrauben an den Motoren unserer Autos wird nicht reichen. Die Antriebswende ist viel zu kurz gedacht. Auch wenn Autos elektrisch angetrieben werden, stimmt die Transport-Energie-Bilanz hinten und vorn nicht.

Wir haben mit der StVO den Straßenraum aufgeteilt, mit dem Löwenanteil für den fließenden und ruhenden Kfz-Verkehr. Und wir haben mit dem Modernismus den Stadtraum aufgeteilt – nach Funktionen. Und das meiste zwischen den Funktionen ist „Motorisierter Individualverkehr“ (MIV). Wir haben diese Irrwege noch immer nicht korrigiert. Wo fangen wir also an? Am besten in unserem Hirn. Wir müssen buchstäblich die Stadt neu denken lernen. Die Neurowissenschaftlerin Maren Urner hat ihrem klugen Buch „Schluss mit dem täglichen Weltuntergang“ folgendes Zitat von William James, dem Begründer der Psychologie, vorangestellt: „Unser Leben ist nichts anderes, als das, worauf wir unsere Aufmerksamkeit richten.“ Richten wir unsere Aufmerksamkeit also auf die zukunftsfähige, nachhaltige Stadt.

Denken Sie an eine Stadt oder ein Dorf für Menschen. Was kommt Ihnen in den Sinn? Bäume, Bänke und andere Sitzgelegenheiten, schattige Plätze, Straßencafés, Fußgänger, Radfahrer, Kinder, Alte, Mittelalte, jedenfalls sehr viele Menschen im öffentlichen Raum, Menschen, die miteinander reden, sich austauschen, Geschäfte machen, offene Häuser zur Straße hin – die Stadt als Sozialraum, als Ort des guten Lebens, als Arbeitsraum. Die Stadt für Menschen ist leise, die Luft ist sauber, sie ist sicher und entspannt uns nervlich. Sie ist Freiheit und Autonomie auch für Schwächere. Jim Walker, der Begründer der Walk21-Konferenzen, sagte mir in einem Interview: „Städte, in denen du viele Kinder und alte Menschen in der Öffentlichkeit siehst, haben vieles richtiggemacht.“

Und die neue Stadt, das neue Dorf, sind modern und zeitgemäß. Ich widerspreche allen, die mich vorschnell zum Nostalgiker stempeln wollen. Mir geht es um eine neue Zeit – eine Zeit, in der die Errungenschaften der Technik durchaus eingesetzt werden, aber eben nicht wie in den Siebzigern des letzten Jahrhunderts mit blinder Technikbegeisterung, sondern klug mit Blick auf den Ressourceneinsatz und die Verhältnismäßigkeit. Wir werden Pedelecs und Cargobikes sehen, in Formen, die wir heute erst ahnen, leise Bahnen und Busse und kleine autonom fahrende Elektrovehikel. Ich scheue mich, sie „Autos“ zu nennen – so, wie ich auch nicht von „autofreien“ Innenstädten reden will. Auch wer autofrei sagt, denkt Auto – und schon sind wir wieder im alten Autoframe.

Ich sehe Radschnellwege, die das ganze Stadtgebiet, aber auch den ländlichen Raum vernetzen – überall! Einen öffentlichen Verkehr, der aus erneuerbaren Energiequellen gespeist, das Rückgrat der neuen Mobilität bildet, in der Stadt und auf dem Land. Wir bauen Mobilstationen, flächendeckend, Logistikhubs für die emissionsfreie Güterversorgung im Quartier. Wir reanimieren unsere Dorfkerns und reorganisieren unsere Städte polyzentrisch. Dazu besetzen wir den Begriff „Stadtentwicklung“ neu. Es mangelt nicht an aktuellen Vorschlägen. Anne Hidalgo, die Bürgermeisterin von Paris, nennt es „15-Minuten-Stadt“, Barcelona denkt die dicht besiedelte Stadt in Superblocks neu, die Schweiz baut Quartiere zu Begegnungszonen um.

Wir brauchen ein disruptiv neues Denken von Stadt, Dorf und Mobilität. Und: Wir brauchen diesen Aufbruch sehr schnell, weil wir sonst das 1,5-Grad-Ziel von Paris nicht mehr schaffen können und weil wir sonst weiterhin Kinder und Alte an Leib und Leben gefährden oder einsperren. Ferdinand von Schirachs Plädoyer für eine neue EU-Grundrechtscharta schafft den rechtlichen Rahmen für dieses neue Denken. § 1: Jeder Mensch hat das Recht, in einer gesunden und geschützten Umwelt zu leben.

Fangen wir heute damit an. Wir haben keine Zeit zu verlieren.

Michael Adler
Gründer und Geschäftsführer von tippingpoints,
Agentur für nachhaltige Kommunikation, Berlin/Bonn

1946 bis 2021 – 75 Jahre vhw

Digitalisierung: Treiber in der Stadtentwicklung Transformation – Strategien – Potenziale

vhw-Verbandstag 2021 | 7. Oktober 2021 in Berlin



- 12:30 Uhr Eintreffen der Teilnehmer
- 13:00 Uhr **Begrüßung**
Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim,
Verbandsratsvorsitzender vhw e.V.
Prof. Dr. Jürgen Aring, Vorstand vhw e.V.
- 13:15 Uhr **Digitalisierung und Stadtgesellschaft –
von der Smart City zur Digitalen Region**
Gerald Swarat, Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering IESE
- 13:45 Uhr **Stadtentwicklung und digitaler Wandel**
Input I: Perspektive Wirtschaft und Wissenschaft
Dr. Alanus von Radecki,
Daten-Kompetenzzentrum für Städte und Regionen (DKSR), Berlin
Input II: Kommunen und Smart City
Diana Hoffmeister, Stadt Goslar
Input III: Zivilgesellschaft und transparente Stadt
Dr. Anna Becker, vhw e.V., Berlin
anschließend: Diskussion mit den Impulsgebern
- 15:00 Uhr Kaffeepause
- 15:30 Uhr **Das Dezentralisierungspotenzial von Digitalisierung –
neue Attraktivität für Suburbia und ländliche Räume?**
Prof. Dr. Stefan Siedentop,
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund
- 16:00 Uhr **Kommunale Digitalisierungsstrategien**
Moderierte Diskussionsrunde mit:
Ilona Benz, Gemeindetag Baden-Württemberg, Stuttgart
Diana Hoffmeister, Stadt Goslar
Tobias Schulze, Mitglied des Abgeordnetenhauses (MdB) Berlin, Die Linke
- 16:45 Uhr **Wie können wir die Digitalisierung nachhaltig gestalten?**
Dr. Reinhard Messerschmidt, Helmholtz Open Science Office, Potsdam
- 17:40 Uhr Ende der Veranstaltung und Ausklang

Veranstaltungsort:
Hauptstadtrepräsentanz
der Deutschen Telekom
Französische Straße 33a–c
10117 Berlin

Anmeldung:
Alle Infos und Anmeldung unter
<https://www.vhw.de/va/bg210101>
oder über den QR-Code.
Es fällt keine Teilnahmegebühr an





Axel Stein

Zeit für die Verkehrswende

Neu ist die Diskussion über die Verkehrswende nicht – bereits in den 1980er Jahren wurde der Begriff genutzt, um anknüpfend an die damals eingeleitete Energiewende auch im Verkehrsbereich eine Umkehr diskutieren zu können (vgl. Hesse 2018). Geändert hat sich allerdings inzwischen die Dringlichkeit einer Wende – unterstrichen durch Ziele, die auf Ebene der EU und des Bundes verbindlich formuliert wurden und die eine klare Zeitperspektive mitsamt Zwischenzielen haben: Europa und auch Deutschland wollen im Jahr 2050 klimaneutral sein. In diesem Beitrag geht es darum, was dieses konkrete, quantifizierte und verbindliche Ziel für die bis dahin aufgestellten und hoffentlich umgesetzten Konzepte rund um Mobilität und Verkehr bedeutet. Grundlage bilden die Ergebnisse eines kürzlich für das Umweltbundesamt (UBA) erarbeiteten Gutachtens (KCW 2020).

Das Ziel besteht in Klimaneutralität bis 2050

Seit über die Verkehrswende diskutiert wird, ist der Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor praktisch unverändert geblieben. Erst die verschieden intensiv ausgefallenen Lock-downs im Zuge der Coronapandemie führten zu einer spürbaren Abnahme. Sie geben einen Eindruck davon, welche Intensität die Verkehrswende annehmen kann, wird sie sehr kurzfristig und abrupt vollzogen. Aus dem strikten Ziel der Klimaneutralität, die bis zum Jahr 2050 erreicht werden soll, ergibt sich für die kommenden knapp dreißig Jahre ein steiler Pfad der Treibhausgasausstoßreduktion. Für Strategien, die auf verschiedenen Ebenen für den Verkehrssektor zu entwickeln sind, ist es deshalb wichtig, dass gleichzeitig und aufeinander abgestimmt Mittelfristziele für das Jahr 2030 sowie Langfristziele für die Jahre 2040 und 2050 gesetzt werden.¹

¹ Vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Unvereinbarkeit von Teilen des Bundes-Klimaschutzgesetzes mit den Grundrechten (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270).

Die Mobilitätswende braucht eine Vision für 2050

Klimaneutralität im Jahr 2050 setzt ein ehrgeiziges Ziel, das nicht allein durch den Vollzug einer Energiewende im Verkehr zu bewerkstelligen ist.² Sie lässt sich im Verkehrssektor nur erreichen, wenn ein Wechsel der Antriebstechnologie einhergeht mit einer Mobilitätswende, d. h. einem Umstieg vom Pkw auf die Verkehrsmittel des Umweltverbunds und einem Stopp des Verkehrswachstums. Vielerorts resultiert das Ziel einer Verkehrsverlagerung in der Vision einer Verdopplung des öffentlichen Verkehrs, so wie es die Verkehrsministerkonferenz in einer Sondersitzung am 26. Februar 2021 beschloss: „Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, [...] gemeinsam die Vorbereitungen zu treffen, um bis 2030 zur Erreichung der Klimaziele des Bundes die Fahrgastzahlen gegenüber dem Jahr 2019 zu verdoppeln.“³

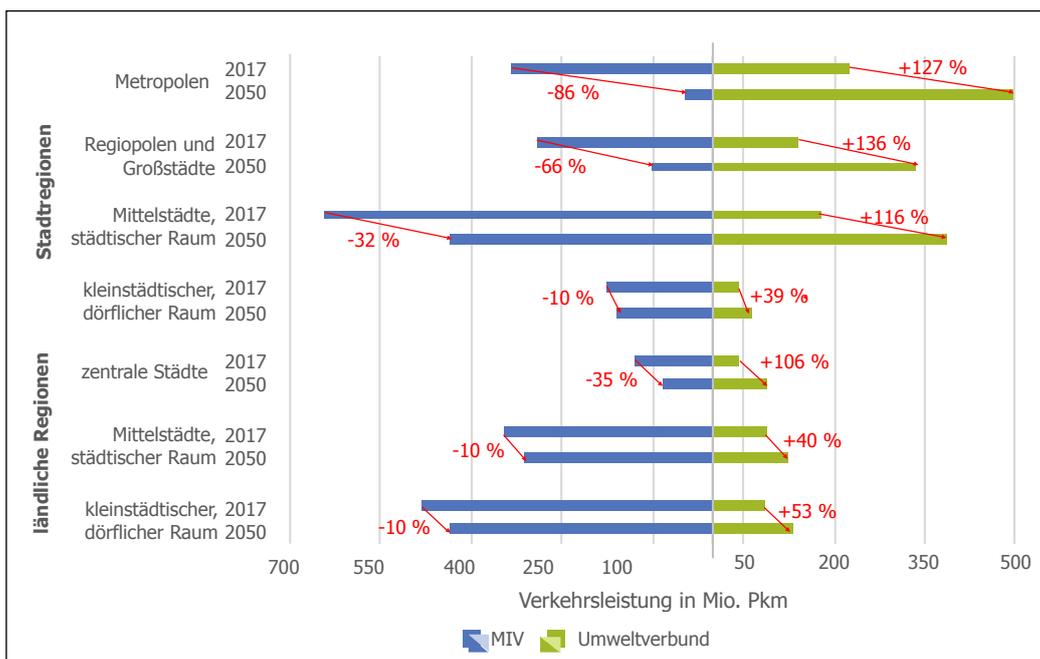


Abb. 1: Modellierter Verlagerung eines Drittels der MIV-Verkehrsleistung auf den Umweltverbund in einer räumlichen Differenzierung (räumliche Differenzierung nach RegioStaR7; Quelle: KCW 2020, S. 78)

Einen wirksamen Beitrag zur Verkehrswende kann ein solches Wachstum des öffentlichen Verkehrs (ÖV) aber nur dann leisten, wenn die zusätzlichen Fahrgäste und die zusätzliche Beförderungsleistung durch Umstieg vom Pkw zustande kommen. Handelt es sich um Neuverkehr (induzierter Verkehr), führt das ÖV-Wachstum zu einem stei-

² Vgl. den Beitrag von Burkhard Horn in diesem Heft.

³ https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-02-26-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/21-02-26-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3

genden ÖV-Anteil auf einem insgesamt wachsenden Markt. Und Fahrgastgewinne zulasten von Rad- oder Fußverkehr würden nur zu einer Umverteilung im Umweltverbund führen und die Verkehrsbelastung durch den motorisierten Individualverkehr (MIV) unangetastet lassen.

Entsprechend wurde im eingangs erwähnten Gutachten für das UBA eine Verdopplung der Verkehrsleistung des Umweltverbundes bis zum Jahr 2050 unter der Bedingung einer unveränderten Gesamtverkehrsleistung modelliert. Aus Abb. 1 kann abgelesen werden, dass dann zwar der größte Teil der Verkehrsverlagerung auf die Bevölkerung der Großstädte entfällt, allerdings ein relevanter Beitrag zum Verlagerungsvolumen auch in ihren Nachbargemeinden und dem ländlichen Raum geleistet werden muss. Die Vision einer Mobilitätswende muss Lösungen für alle Raumtypen bereithalten und bedarf mit Blick auf fristgerechte Zieleinhaltung und abgestimmte Netzentwicklung einer bundesweiten Koordination.

Die Darstellung in Abb. 1 differenziert nicht zwischen den Verkehrsträgern des Umweltverbundes. Wie im weiteren Verlauf dieses Beitrages gezeigt werden wird, wird der erhebliche Ausbau des ÖV dadurch unterstützt, dass auch im nichtmotorisierten Verkehr ein Leistungsaufwuchs stattfindet. Naheliegenderweise wird sich dieser auf relativ kurze Distanzen konzentrieren, wobei mit dem Fahrrad bei entsprechender Fahrradinfrastruktur und vermehrtem Einsatz von Pedelecs und E-Bikes auch Strecken von zwanzig Kilometern bewältigbar erscheinen.

Aus Abb. 2 lässt sich ablesen, dass der größte Teil der Verkehrsleistung im Pkw-Verkehr auf mittleren und weiten Distanzen stattfindet, wo nur Bus und Bahn ihm größere Verkehrsanteile abgewinnen können. Insofern sollten Verlagerungsstrategien auf einer „Arbeitsteilung“ zwischen den Verkehrsträgern des Umweltverbundes aufbauen.

Aus Ziel und Vision ergibt sich der Weg

Ziel und Vision der Mobilitätswende bestehen in einem arbeitsteilig und bundesweit vergleichbar organisierten Umweltverbund, der über ein attraktives Angebot, ausreichende Kapazitäten und eine räumlich wie zeitlich umfassende Netzwerke Menschen überzeugt, vom Pkw umzusteigen. Hieraus folgt zwingend der Bedarf nach einer lang-

fristigen Mobilitäts- und Verkehrsstrategie. Sie muss ein Verständnis von Netzentwicklung und infrastrukturellem Ausbaubedarf bis 2050 entwickeln, auf das die Maßnahmen in der bis dahin vergehenden Zeit auszurichten sind.

Das Handlungsziel einer Verdopplung der Beförderungsleistung im ÖV ist nur mit einer erheblichen Steigerung der Betriebsleistung vorstellbar und bedarf deshalb massiver Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge des ÖV. Das Maßnahmenspektrum enthält deshalb auch langlaufende Maßnahmen mit erheblichem Realisierungsvorlauf (vgl. Abb. 3).⁴ Umso wichtiger ist es, die Schritte zur Mobilitätswende „vom Ende her“ zu konzipieren. Welche Maßnahmen bis 2030 begonnen werden müssen, ergibt sich aus ihrem Zeitbedarf und der Rückrechnung vom Zieljahr 2050. Zur Bedienung der Zwischenziele, z.B. für die Jahre 2030 und 2040, sind jene Maßnahmen umzusetzen, die bereits planerisch weit gediehen, mit geringem Investitionsaufwand und wenig Prozessrisiko versehen sind. Sollten sich jedoch Politik und Planung in der kommenden Dekade ausschließlich auf diese „low hanging fruits“ konzentrieren, würde die Inbetriebnahme der größeren und komplexeren Projekte bis 2050 in Gefahr geraten.

⁴ Kürzlich gab die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und einzelner Abgeordneter an, dass in den vergangenen elf Jahren Planung und Bau von Schieneninfrastrukturabschnitten, die mindestens dreißig Kilometer lang sind, von der Grundlagenermittlung bis zur Inbetriebnahme im Mittel über zwanzig Jahre gedauert haben (vgl. Bundestagsdrucksache 19/25752 zur Situation der Infrastrukturplanung in Deutschland, S. 3).

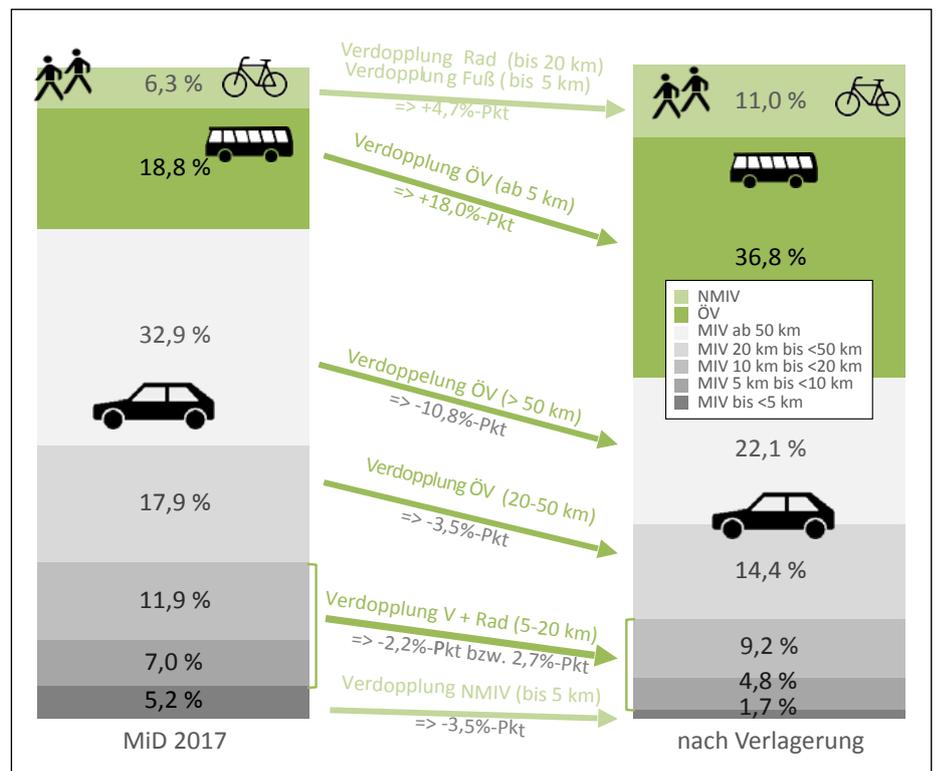


Abb. 2: Modellierter Verlagerung eines Drittels der MIV-Verkehrsleistung auf den Umweltverbund in einer Differenzierung nach Entfernungsklassen im Pkw-Verkehr (Quelle: Grischkat/Mönch/Stein 2020, S. 61)

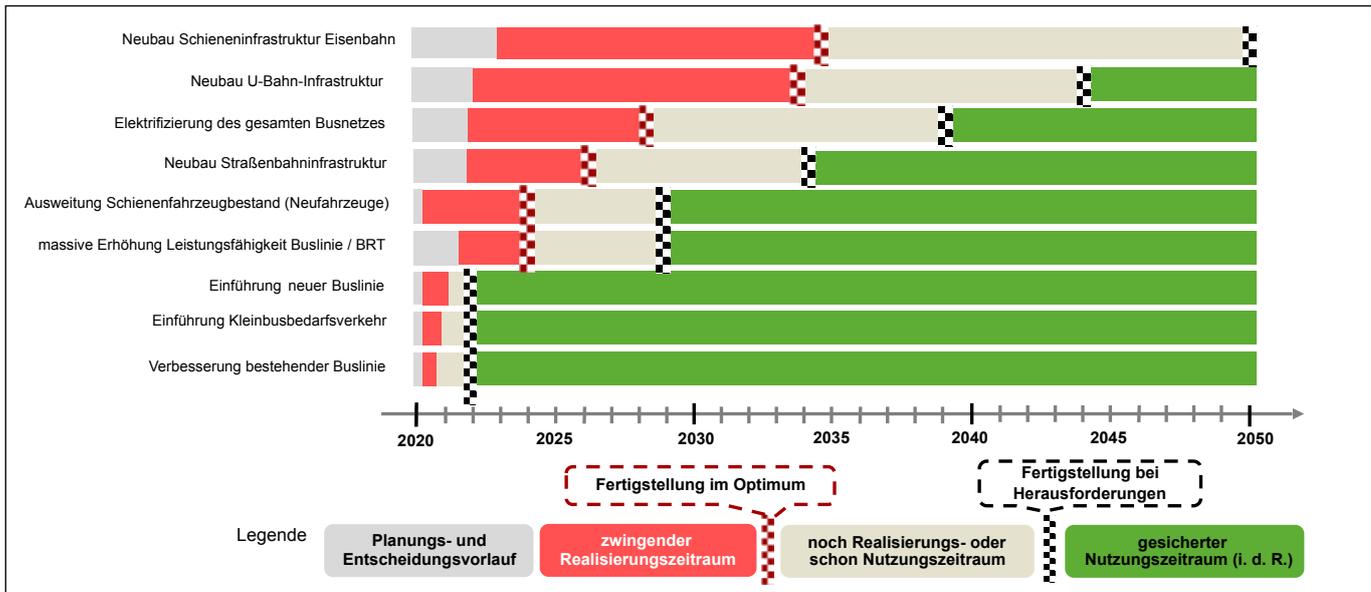


Abb. 3: Grober Vergleich des Planungs- und Investitionsvorlaufs für verschiedene Maßnahmen der ÖV-Planung (Quelle: KCW 2020, S. 144)

Der konkrete Ausbaubedarf für das Jahr 2050 ist noch nicht festgestellt. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Zeit, Planungskapazitäten und Finanzmittel für komplexe, aufwendige Vorhaben als zu knapp bemessen herausstellen. Grundsätzlich sind Maßnahmen zu bevorzugen, die schnell in ihrem breiten Einsatz eine Verkehrsverlagerung bewirken können. Auch sind Strategien für Interimslösungen zu entwickeln, die attraktive, leistungsfähige und netzwirksame Angebote schaffen können. Diesbezüglich zeichnet sich bereits heute Bedarf ab, im Zuge der Entwicklung regionaler und überregionaler ÖV-Hauptnetze gemeindeübergreifende Angebote im Busverkehr zu entwickeln, die schnell und in großer Zahl das Schienennetz zu ergänzen vermögen. Unter anderem ist zu prüfen, wie die dafür nötige Privilegierung bei der Nutzung (einschließlich notwendiger baulicher Vorkehrungen) aussehen kann, inwieweit Angebotsmerkmale von international verbreiteten Schnellbussystemen mit eigener Trassierung übernommen werden können, wie ein emissionsfreier Antrieb ermöglicht und wie das Angebot mit dem sonstigen ÖV-Angebot (z. B. an Bahnhöfen oder sonstigen Umsteigepunkten) verknüpft werden kann. Maßnahmen zur Reaktivierung und Ertüchtigung von Bahnstrecken sind damit nicht in Abrede gestellt.

Die konzipierten Maßnahmen müssen auch die Gewähr der rechtzeitigen Fertigstellung bieten. Verzögerungen, wie sie gerade bei Großbaustellen, aber auch bei Projekten in konflikträchtigen Stadtlagen häufig – im Grunde sogar üblich – sind, wären kontraproduktiv. Ein regelmäßiges Monitoring der Schritte zur Verwirklichung der Vision ist somit erforderlich, um rechtzeitig nachsteuern und Alternativen entwickeln zu können. Auch ist eine vorausschauende Kommunikation von erheblicher Bedeutung, um Verteilungskonflikte mit anderen Verkehrsträgern

moderieren, die Abstimmung mit flankierenden Maßnahmen, z. B. der Siedlungsentwicklung, koordinieren sowie Zufriedenheit und Verständnis in der Bevölkerung halten zu können.

Zur Zielerreichung bedarf es kontinuierlicher, integrierter Planung

Das Weitenwachstum im Verkehr ist Resultat einer weitgehend ungebrochen wirkenden Verkehrsspirale der sich wechselseitig verstärkenden Entwicklung von Siedlungen, Verkehrssystemen sowie Lebens- und Wirtschaftsweisen (vgl. Kutter 2019). Die Mobilitätswende ist nur erreichbar, indem diese Spirale durchbrochen wird. Verschiedene Arbeiten über die vergangenen dreißig Jahre (vgl. im Einzelnen KCW 2020, S. 120ff.) haben gezeigt, dass das erforderliche Maßnahmenspektrum nicht nur Verkehrspolitik und -planung (einschließlich der ökonomischen Rahmenbedingungen für den Verkehr), sondern auch auf den ersten Blick verkehrsfremde Fachgebiete (etwa Städtebau, Kommunal Finanzen, Wirtschaftsförderung) betrifft und die relevanten Akteure auf sämtlichen räumlichen Ebenen tätig sind.

Jede einzelne dieser Maßnahmen ist zwar notwendig, für sich genommen aber nicht hinreichend. Diese Erkenntnis ist durchaus nicht neu, sie zieht sich wie ein roter Faden durch verschiedene Studien zum Erfordernis einer Verkehrswende der vergangenen dreißig Jahre. Neu ist allerdings, dass sich mittlerweile eine Verteuerung der Mobilität abzeichnet, etwa als Folge der Einführung eines CO₂-Preises.⁵ Es empfiehlt sich, diese Maßnahme zum Anlass zu nehmen, schrittweise, behutsam und vor allem kontinuierlich auf ein klar kommuniziertes Ziel hin die bislang staatlich gesetzten Rahmenbedingungen zur Begünstigung der Pkw-Nutzung und -fahrten

⁵ vgl. den Beitrag von Friedemann Kunst in diesem Heft.

auf weiten Strecken zurückzunehmen. Dazu gehört auch, die abnehmende Lenkungswirkung einer Steuer auf fossile Kraftstoffe rechtzeitig zu antizipieren und alternative Steuerungsinstrumente, wie eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut oder ein postfossiles Steuer- und Abgabensystem, einzuführen. Der Einsatz solcher Instrumente kann sozialverträglich ausgestaltet werden, indem Mobilität durch Effizienzgewinne und insbesondere die Stärkung des Umweltverbundes insgesamt nicht teurer werden.

Eine Änderung der ökonomischen Rahmenvorgaben für die Verkehrsmittelnutzung hat Einfluss auf die Verfügbarkeit bzw. Bezahlbarkeit von Verkehrsmitteln. Ihre Akzeptanz und ihre Wirksamkeit hängen nicht nur davon ab, ob sie schrittweise und mit einer klaren Perspektive umgesetzt werden. Sie bedürfen außerdem einer zeitgleichen Änderung der Prinzipien, nach denen Flächennutzung und Siedlungsentwicklung betrieben werden. Bislang stützten sie das Ideal einer autogerechten Stadt (vgl. Holzapfel 2020). Fortan muss die Koordination von Siedlung und Verkehr die Qualitäten des Umweltverbunds zum Maßstab nehmen.

Mit Veränderungen der Preismechanismen und Siedlungsentwicklung ändert sich auch der Stellenwert der Verkehrsträger im Verkehrssystem. Verkehrspolitik und -planung sind aufgefordert, zugleich die Ressourcen, die den Verkehrsträgern zur Verfügung stehen, im Sinne der Nachhal-

tigkeit neu zuzuweisen. Daraus folgen neue Schwerpunkte in der Förderung von Verkehrsinfrastruktur, in der Zuweisung von Straßenraum für den fließenden und den „ruhenden“ Verkehr. Die Mobilitätswende wird auch zu Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen: In Behörden und bei Fahrzeugherstellern werden sich die Stellenanforderungen ändern, außerdem wird es in den Verkehrsunternehmen zu einem erheblichen Stellenaufwuchs kommen, der angesichts der heutigen Altersstruktur und der Konkurrenz der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt die Personalverantwortlichen vor große Herausforderungen stellen wird.

Veränderungsbereitschaft kann beschleunigend wirken

Der ökonomische Veränderungsdruck und planerische Maßnahmen allein werden nicht ausreichen, um eine Verlagerung von Pkw-Verkehr auf den Umweltverbund zu bewirken. Einsicht und Akzeptanz der Notwendigkeit von Veränderung auf gesellschaftlicher Ebene müssen hinzutreten, um Veränderungsbereitschaft zu erzeugen. Diese Veränderungsbereitschaft hängt entscheidend davon ab, ob das Alternativmodell für die Nutzung des Pkw und die autogerechte Stadt und Region nicht nur für die Planer und Politiker, sondern auch für die eigentliche Zielgruppe – die Bevölkerung – Attraktivität besitzt. Große Aufmerksamkeit erzielen hier Leitbilder,

wie jenes der Stadt der kurzen Wege (Gertz 1998) und neuerdings auch der „15-Minuten-Stadt“. Sie stellen den Nahraum in den Mittelpunkt und haben die Verbesserung der Bedingungen für eine pkw-unabhängige Nahmobilität zum Gegenstand. Vor dem Hintergrund des Ziels der Verkehrsverlagerung zielen sie vor allem auf Kurzstreckenfahrten mit dem Pkw, die allerdings (vgl. Abb. 2) insgesamt nur etwas mehr als 5 % der heutigen Verkehrsleistung ausmachen.

Zur Erreichung der Klimaziele reicht dies nicht aus. Der Umweltverbund muss für sämtliche Alltagswege ein möglichst oft attraktives

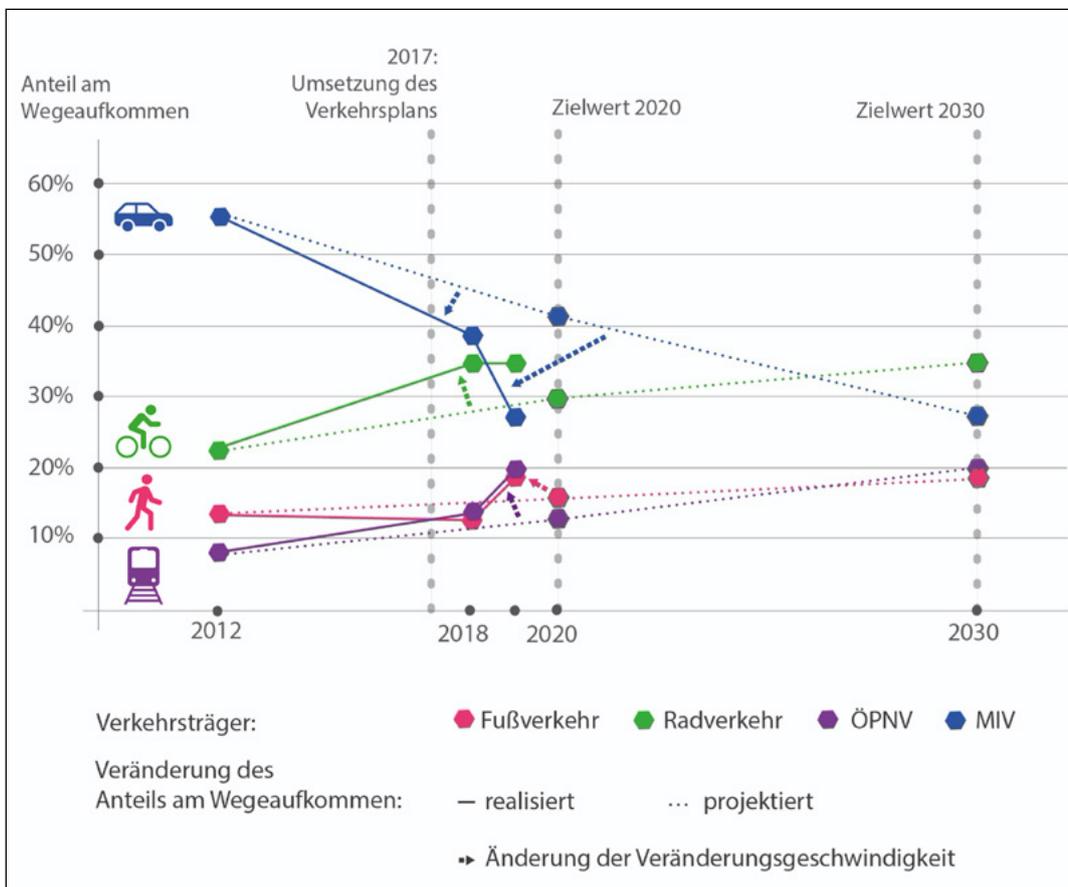


Abb. 4: Vorzeitige Planerfüllung in Gent (Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Daten der Stadt Gent)



sowie stets akzeptables Angebot bieten. Es ist anzustreben, seine räumliche und zeitliche Verfügbarkeit auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen, um auch für die mittleren und längeren Distanzen eine Alternative zum Pkw zu bieten. Die „Stadt der kurzen Wege“ sollte vor diesem Hintergrund durch eine „Region der gebündelten Wege“ ergänzt werden. In dieser richtet sich das Augenmerk auf den ÖV, der hinsichtlich wesentlicher Qualitätsparameter, wie Komfort, Reisezeit und Preis zum Pkw, aufschließen muss. Fehlt ein solches Angebot, dann wird das durch die regulierenden Maßnahmen sowie die ökonomischen Instrumente angestoßene Wechselpotenzial nur unzureichend ausgeschöpft. Viel schwieriger noch: Wird keine adäquate Alternative geboten, dann besteht die Gefahr, dass die rahmensetzenden Maßnahmen als Eingriff in die persönliche Lebensgestaltung empfunden und lautstark und nachvollziehbar abgelehnt werden.

Veränderungsbereitschaft hat, so betrachtet, wichtige materielle, die Qualität des Angebots und die Überzeugungskraft des Leitbilds betreffende Voraussetzungen. Genauso wichtig ist der Prozess der Leitbilderarbeitung und der Beteiligung der relevanten Akteure bzw. der Bevölkerung. Diese Erfahrung machte jüngst die Stadt Gent, eine belgische Großstadt (Kernstadt mit 260.000 Einwohnern) mit attraktivem, lebendigem Stadtkern: Begleitet durch einen intensiven Austausch mit der Bevölkerung und allen weiteren wichtigen Akteuren erstellte die Stadt einen Mobilitätsplan, der zum Ziel hatte, den Anteil der Pkw-Fahrten an allen Wegen auf 27% im Jahr 2030 zu halbieren (Stad Gent 2015, S. 33). Dieser Plan lieferte den konzeptionellen und von der Bevölkerung mitgetragenen Rahmen für verschiedene Maßnahmen, von denen die wichtigste in der Einrichtung einer vom Pkw-Durchgangsverkehr befreiten Innenstadt – in der die Hälfte der Stadtbevölkerung lebt – besteht. Die Umsetzung dieser Maßnahme im Jahr 2017 führte zu einer abrupten Veränderung der Verkehrsmittelwahl, sodass das für das Jahr 2030 angestrebte Ziel bereits elf Jahre zuvor erreicht wurde (vgl. Abb. 4). Sank der Anteil des Pkw-Verkehrs zwischen 2012 und 2018 noch mit einer „Veränderungsgeschwindigkeit“ von etwa 2,7 Prozentpunkten pro Jahr – im Mobilitätsplan projiziert wurden 1,8 –, beschleunigte sich seine Abnahme im Folgejahr um 12 Prozentpunkte. Der Verkehrsdezernent und stellvertretende Bürgermeister Filip Watteeuw beschrieb diese Erfahrung in einem Zeitungsinterview so: „Was wir zwei Jahre lang vorbereitet hatten, setzten wir an einem Wochenende um. Wir haben an diesem Wochenende die ganze Stadt verändert.“⁶

Das Beispiel des Genter Mobilitätsplans veranschaulicht, wie beschleunigend eine umfassende Beteiligung der Bevölkerung einerseits und eine zielgerichtete integrierte Verkehrsplanung andererseits auf die Erreichung ebendieses

Zieles wirken können. Eine eingehende Analyse der Genter Erfahrungen gibt es allerdings offenbar noch nicht – sie ließe aber ausgesprochen wertvolle Hinweise für die dringend benötigten Konzepte der Verkehrswende erwarten.



Dr. Axel Stein

langjährige Forschung zu verkehrssparsamen Siedlungsstrukturen, integrierter Verkehrsplanung und Regionalentwicklung; seit 2012 Berater für ÖPNV-Strategien bei der KCW GmbH in Berlin

Quellen:

Gertz, Carsten (1998): Umsetzungsprozesse in der Stadt- und Verkehrsplanung. Die Strategie der kurzen Wege. Berlin: Schriftenreihe A des Instituts für Straßen- und Schienenverkehr der TU Berlin, Band 30.

Grischkat, Sylvie/Mönch, Alexander/Stein, Axel (2021): Das räumliche Potenzial der Verkehrswende. Und die Aufgaben des Umweltverbands bei seiner Ausschöpfung. In: PlanerIn 1/2021, S. 59–61.

Hesse, Markus (2018): 25 Jahre Verkehrswende. Rückblick auf die Zukunft. In: Ökologisches Wirtschaften, 2.2018 (33), S. 16–18.

Holzapfel, Helmut (2020): Urbanismus und Verkehr. Beitrag zu einem Paradigmenwechsel in der Mobilitätsorganisation. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer.

KCW (2020): Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung. Dessau-Roßlau: UBA-Texte 213.

Kutter, Eckhard (2019): Stadtstruktur und Erreichbarkeit in der postfossilen Zukunft. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 99. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Stad Gent (2015): Mobilitätsplan Gent. Strategische mobilitätsvisie. Gent.

⁶ Filip Watteeuw im Interview mit Pascal Faltermann (2020): „So eine Straße gehört nicht in die Innenstadt.“ Interview im Weser-Kurier, Ausgabe vom 28.09.2020.

Burkhard Horn

Ein neuer Rechtsrahmen für die Verkehrswende

Warum Deutschland ein Bundesmobilitätsgesetz braucht

Die Verkehrswende ist in (beinahe) aller Munde. Ihre Notwendigkeit wird zumindest in den verbalen Bekundungen im Grundsatz von fast allen relevanten Akteuren in Politik und Gesellschaft kaum noch bestritten, u. a. angesichts des fortschreitenden Klimawandels und dessen Auswirkungen auf Mensch und Natur, einhergehend mit einem steigenden zivilgesellschaftlichen Engagement für eine aktivere Klimapolitik und einer entsprechend breiteren Unterstützungsbasis auch für weitreichendere Maßnahmen. Aber auch wenn gerade in Pandemiezeiten hier und da in unseren Städten sichtbar geworden ist, wie viel z. B. unsere öffentlichen Räume gewinnen könnten – warum geht die Verkehrswende trotzdem so schleppend voran?

Im Verkehrsbereich schränkt vor allem der derzeitige Rechtsrahmen auf nationaler Ebene die Möglichkeiten der Umsetzung einer solchen Politik auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in einem Maße ein, das sämtliche politisch verkündeten Ziele, etwa zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor, als Makulatur erscheinen lässt und zu erheblichen Inkonsistenzen im Handeln der Verantwortlichen bei Bund, Ländern und Kommunen führt. Falls hier nicht umgehend und umfassend Abhilfe geschaffen wird, droht die Verkehrswende zu scheitern. Die kommende Legislaturperiode des Deutschen Bundestags wird entscheidend für die notwendigen Weichenstellungen beim Rechtsrahmen sein. Was muss passieren?

Mobilität ist mehr als Verkehr, aber Verkehr ist eine Grundvoraussetzung für Mobilität. Doch wie Verkehr in Deutsch-

land momentan stattfindet, hat einen hohen Preis, auch für die Lebensqualität in unseren Städten: Öffentliche Interessen werden grundlegend verletzt, in Bezug auf Verkehrssicherheit und Barrierefreiheit, Stadt- und Raumverträglichkeit sowie Umwelt-, Natur- und Gesundheitsschutz, vor allem aber beim Klimaschutz: Die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen liegen heute – abgesehen von dem durch die Coronapandemie verursachten Sondereffekt – auf dem gleichen Niveau wie 1990. Bis 2030 sollen sie aber, durch das Klimaschutzgesetz verbindlich verordnet, um 42 % sinken – und bis 2050 soll Deutschland „weitgehend treibhausgasneutral“ sein.

Mit dem bestehenden rechtlichen Regelwerk, dessen Grund-

¹ <https://www.vcd.org/artikel/wie-die-verkehrswende-auf-bundesebene-ausgebremst-wird/>



Abb. 1: Verkehrspolitik in Deutschland – der Mensch kommt unter die Räder (Foto: Burkhard Horn)



züge teilweise noch aus den 1930er Jahren stammen (mit dem Ziel der Förderung der Massenmotorisierung), kann das nicht gelingen. Die vorherrschende Form der Mobilität mit dem privaten Auto stößt schon längst an ihre Grenzen, ein konsequentes Umsteuern ist dringender denn je, so auch die EU-Kommission Ende 2020: „Grundsätzlich müssen wir uns vom bisherigen Paradigma der allmählichen Veränderungen lösen – denn wir brauchen eine fundamentale Transformation.“² Auch deshalb steht jetzt auf der politischen Tagesordnung, die juristischen Grundlagen für eine integrierte, sozial- und umweltverträgliche Verkehrspolitik zu schaffen und ihr damit eine „Verfassung“ zu geben.

Wunsch und Wirklichkeit in der Verkehrspolitik

Die Entwicklung des Verkehrsgeschehens steht in deutlichem Kontrast zu den politischen Ambitionen, wie sie seit über 20 Jahren in diversen Koalitionsverträgen verabredet worden sind, von der „Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen“ (1998) über die „Vereinbarkeit von Verkehr und Umwelt“ (2009) bis 2018 („die Mobilitätspolitik ist dem Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet“):

- Die Zahl der Straßenverkehrsunfälle und der dabei schwer verletzten (>54.000 p.a.) oder getöteten Menschen (2019 über 3.000) ist nach wie vor hoch.
- Straßenverkehrslärm ist vielerorts das größte Gesundheitsproblem.
- Obwohl Pkw und Lkw pro km weniger Luftschadstoffe emittieren, führt das Mehr an Verkehr weiterhin zum Überschreiten von Grenzwerten und Empfehlungen der WHO.
- Die Zerschneidung von Lebensräumen durch Verkehrsinfrastruktur gefährdet Arten und Populationen.
- Die Qualität der für lebenswerte Städte und Gemeinden so wichtigen öffentlichen Räume ist durch die Dominanz des Autos stark beeinträchtigt.

Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen:

- wachsender Wohlstand (mehr Freizeitaktivitäten und Reisen),
- räumliche Entflechtung von Arbeit und Wohnen,
- steigende Immobilienpreise (Zunahme von Suburbanisierung und Pendelwegen),
- fiskalische Instrumente (Entfernungspauschale u. a.),
- stärker steigende Kosten für die ÖV- als für die PKW-Nutzung und
- Deutschland als Transitland mit der Folge von wachsendem Güterverkehr im Zuge der Globalisierung.

² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-789-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Das alles erklärt indes nicht hinreichend die genannten Fehlentwicklungen. Eine zentrale Ursache dafür liegt im Rechtsrahmen, insbesondere im Verkehrsrecht. Es besteht aus vielen Einzelgesetzen, denen Regelungen zur Koordination und Umsetzung verkehrsträgerübergreifender bundesweiter Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung von Verkehr und Mobilität komplett fehlen:

- Verkehrswegerecht (Bundesfernstraßengesetz, Bundesfernstraßenmautgesetz, Wasserstraßengesetz, Verkehrswegeausbaugesetze),
- Verkehrsordnungsrecht (StVG, StVO, StVZO),
- Verkehrsgewerberecht (AEG und PBefG, Güterkraftverkehrsgesetz),
- Regulierungsrecht (Eisenbahnregulierungsgesetz),
- Recht zur Förderung des ÖPNV in den Ländern (Regionalisierungsgesetz) und
- Recht zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden (GVFG).

Dem Verkehrsrecht fehlen aber – anders als beispielsweise dem Energierecht³ – nicht nur Ziele, ihm fehlt darüber hinaus sowohl eine horizontale, verkehrsträgerübergreifende Planung als auch eine vertikale Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen. Der Vollzug der genannten Gesetze obliegt zumeist den Ländern und Kommunen. Verkehrsträgerübergreifende Planungen erfolgen in der Regel lediglich auf kommunaler Ebene. Auch die Aufstellung von Bundesverkehrswegeplänen beseitigt die planerischen Defizite nicht. Sie folgen vielmehr der Logik, in Trendfortschreibungen ermittelte, vermeintliche Ausbaubedarfe festzuschreiben, statt Planung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur an gesellschaftlichen Zielen auszurichten. Auf diese Weise wird die Verkehrspolitik zur Gefangenen vergangener Entscheidungen.

Mangels einer rechtlichen und institutionellen Grundlage hat sich die Verkehrspolitik im politischen Alltag weitgehend in Maßnahmen verloren, die weder aus einer Strategie abgeleitet noch zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen koordiniert sind. Diese Diagnose stellte bereits 1973 der Sachverständigenrat für Umweltfragen, ein wissenschaftliches Beratungsgremium der Bundesregierung, in seinem Gutachten „Auto und Umwelt“. Er leitete daraus die Forderung nach einer „integrierten Verkehrsplanung“ ab: „Ausbaupläne für den Straßen-, Eisenbahn-, Luft- und Binnenwasserstraßenverkehr dürfen nicht länger isoliert voneinander mit dem Ziel einer Aufkommensmaximierung für das einzelne Verkehrsmittel erstellt werden. An die Stelle nicht abgestimmter Einzelplanung muss vielmehr

³ In § 1 des Energiewirtschaftsgesetzes heißt es: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“

auf allen Stufen verkehrsplanerischer Aktivitäten des Staates eine integrierte Verkehrsplanung treten, die zusammen mit den sonstigen Fachplanungen in eine übergeordnete Gesamtplanung eingebettet ist und bei der die einzelnen Verkehrsmittel als Bestandteil eines Gesamtverkehrsystems behandelt werden.“⁴

Dieses Postulat hat bis heute nichts von seiner Berechtigung verloren. Auch die OECD hat inzwischen auf die gravierenden Defizite der deutschen Verkehrspolitik hingewiesen. In ihrem „Wirtschaftsbericht Deutschland 2018“ hat sie unmissverständlich moniert: „Im Verkehrssektor fehlt es an einer übergeordneten Politikstrategie.“⁵ Tatsächlich haben die Defizite des Verkehrsrechts das Verkehrssystem nicht nur ineffizient werden lassen; sie sind

4 https://multimedia.gsb.bund.de/SRU/Dokumente/1973_SG_Auto_und_Umwelt.pdf S. 1

5 https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-deu-2018-de.pdf?expires=1611311554&id=id&acname=id34001&checksum=5FF9251C9CDB4BBF8C82AC8949B02EF1 S. 65

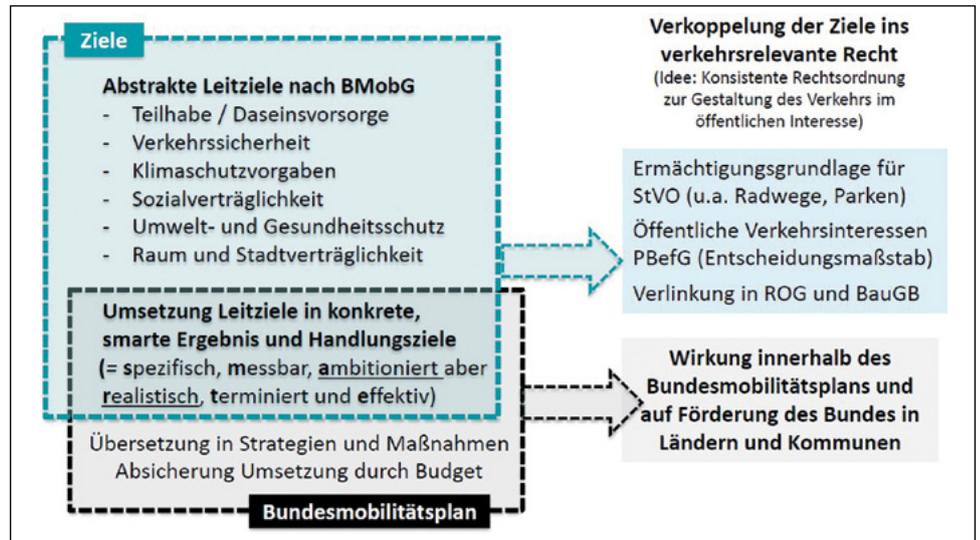


Abb. 2: Grundstruktur eines Bundesmobilitätsgesetzes (© VCD/KCW)

auch ursächlich dafür, dass die gesellschaftlichen Ambitionen in puncto Verkehrsentwicklung nicht eingelöst werden konnten. Dazu zählen:

- die Mobilität für alle zu sichern,
- die Verkehrssicherheit für alle zu erreichen,
- den Flächenbedarf des Verkehrs zu reduzieren und
- für Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz zu sorgen.



Abb. 3: Stadtgerechter öffentlicher Raum in Speyer (Foto: Burkhard Horn)



Die reale Entwicklung des Verkehrs und der einzelnen Verkehrsträger laufen diesen Zielen zuwider. Bei unveränderter Anzahl der täglich unternommenen Wege hat deren Länge zugenommen, insbesondere im überörtlichen Verkehr: Per saldo ist die Verkehrsleistung gestiegen – und der private Pkw ist mit 75 % der Verkehrsleistung unangefochten das Verkehrsmittel Nummer eins. Obwohl massiv in Straßeninfrastruktur investiert wurde, sind die Verkehrsdichte und die Zahl der Staus trotzdem gestiegen, insbesondere in Ballungsräumen und im Fernverkehr.

Die Bedingungen für den alltäglichen Rad- und Fußverkehr wurden etwas verbessert, allerdings nicht systemhaft. Das Angebot im Schienenpersonenfernverkehr ist erst in den letzten zehn Jahren wieder auf nennenswertem Wachstumskurs, der Anteil des Eisenbahnpersonenverkehrs an der Verkehrsleistung steigt nur leicht an. Der öffentliche Nahverkehr (ÖPNV ohne SPNV) hat seit 1990 keine bundeseinheitliche Entwicklung genommen, auch wenn die Fahrgastzahlen teilweise deutlich gestiegen sind. Umfang und Qualität der Angebote sind stark abhängig von den finanziellen Handlungsspielräumen der kommunalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften sowie den Fördermöglichkeiten des jeweiligen Bundeslandes.

Der Schienengüterverkehr ist auf Langstrecken und bei bahnaffinen Gütern stark, aber seine Flächendurchdringung hat in den vergangenen 30 Jahren stark gelitten. Die Angebote auf der Schiene sind nicht so attraktiv, dass sie den massiven Zuwachs im Straßengüterverkehr hätten verhindern können. Alles in allem ist es der Politik nur unzureichend gelungen, das Verkehrsgeschehen so zu steuern, dass es den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen und Herausforderungen gerecht wird. Ursache dafür sind auch die fehlenden Rechtsrahmen, wie die OECD in ihrem bereits zitierten Wirtschaftsbericht Deutschland 2018 erkannt hat: „Empfehlenswerte Vorgehensweisen aufzuzeigen, ist eine Aufgabe der Bundesregierung. Angesichts der Vielzahl an verkehrspolitischen Akteuren, wie z.B. nachgeordneten Gebietskörperschaften, ist die Abstimmung von Prioritäten und Investitionen umso wichtiger.“⁶ Diese Herausforderung zu stemmen, steht jetzt zwingend auf der politischen Tagesordnung, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die für das Jahr 2050 vereinbarten Klimaschutzziele noch erreichbar sind – was im Übrigen auch die Mehrheit der Menschen in Deutschland will.

Per Gesetz zu einer integrierten Verkehrspolitik

Der Paradigmenwechsel benötigt einen rechtlichen Rahmen. Zwar setzt das bereits existierende Klimaschutzgesetz auch dem Verkehrssektor langfristige Ziele. Deren Wirkmacht ist allerdings schwach, weil das Klimaschutzgesetz die notwendige verkehrsplanerische Bewältigung nicht leisten kann – abgesehen davon, dass es die weiteren mit dem Verkehr verbundenen Ziele und öffentlichen Interessen (bedarfsgerechte Mobilität, Verkehrssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz) gar nicht adressiert. Notwendig ist deshalb ein Bundesgesetz zur Entwicklung von Mobilität und Verkehr: ein Bundesmobilitätsgesetz.

Eine integrierte Verkehrspolitik, die Klimaschutz und weitere gesellschaftliche Ziele anstrebt, hat nur dann eine realistische Chance, wenn Ziele und Strategien für den Verkehrssektor verkehrsträgerübergreifend und für den Gesamtstaat verbindlich entwickelt werden. Gleichzeitig müssen bereits vorhandene verkehrsbezogene Gesetze auf die Erreichung und Umsetzung dieser Ziele und Strategien ausgerichtet werden. Die Besonderheiten, Interessenlagen, Zuständigkeiten und Fähigkeiten der Länder und Kommunen sind dabei zu berücksichtigen, Länder und Kommunen müssen ihre eigenen Ziele und Strategien ebenfalls an den gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen ausrichten. Nur so lässt sich die Verknüpfung der verkehrsplanerischen Ziele und Strategien mit anderen Politikfeldern sowohl auf Bundesebene als auch im föderalen Gefüge erreichen.

Das Bundesmobilitätsgesetz sollte die politischen Akteure auf gesetzliche Leitziele verpflichten. Diese betreffen im Wesentlichen:

- gesellschaftliche Teilhabe durch Mobilitätssicherung (Daseinsvorsorge),



6 OECD, siehe Fußnote 5

Abb. 4: Bundesmobilitätsgesetz – von den Zielen zur Umsetzung (© VCD/KCW)



- Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden („Vision Zero“),
- Umsetzung verkehrsspezifischer Vorgaben zum Klimaschutz,
- Schutz vor Folgewirkungen des Verkehrs für Leben und Gesundheit,
- Schutz vor Folgewirkungen des Verkehrs für die Umwelt und
- Stadt- und Raumverträglichkeit der Verkehrsentwicklung.

Das Gesetz muss auch den institutionellen und prozeduralen Rahmen festlegen, der zu der notwendigen, alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel integrierenden Entwicklungs- und Infrastrukturplanung führt (unter Berücksichtigung der Schnittstellen ins Ausland). Diese Vorgaben gelten für den Bund und gleichermaßen für die Planungen in Ländern und Kommunen. Eingebunden werden müssen die fachlich zuständigen Bundesministerien und -behörden, insbesondere die für den Klimaschutz und die Energiepolitik zuständigen Stellen. Besonderer Koordinierungsbedarf besteht auch mit der Raumplanung und Siedlungsentwicklung,⁷ von der Gewährleistung von Versorgungsinfrastruktur auch in kleinen Orten über quartiersbezogene nachhaltige Mobilitätskonzepte für großstädtische, nutzungsgemischte Stadterweiterungen bis zur koordinierten, an der guten Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln orientierten Siedlungsplanung im regionalen Maßstab.

Um im Sinne eines kohärenten Rechtsrahmens effektiv wirken zu können, sollten die Zielvorgaben des Bundesmobilitätsgesetzes durch Änderungen anderer Gesetze ergänzt werden. Notwendig ist unter anderem die Verknüpfung des Bundesmobilitätsgesetzes mit den Ermächtigungsnormen in § 6 Absatz 1 des Straßenverkehrsgesetzes für die Straßenverkehrsordnung und die Straßenverkehrszulassungsordnung, mit dem Personenbeförderungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Klimaschutzgesetz. Diese Verknüpfungen sollten im Rahmen eines Artikelgesetzes erfolgen.

Operationalisierte Handlungsziele, Strategien und Maßnahmen sind nicht Inhalt des Bundesmobilitätsgesetzes. Das Gesetz bestimmt den Rahmen für einen alle Verkehrsträger und föderale Ebenen integrierenden Planungsprozess, der in einem per Regierungsbeschluss wirksam werden den Bundesmobilitätsplan mündet. Dieser weist konkrete Handlungsziele aus, etwa zum Anteil des Umweltverbunds an den Verkehrsleistungen im Personenverkehr oder der Rolle der Schiene im Güterverkehr.

Letzten Endes setzt das Erreichen solcher Ziele voraus, dass viele Menschen ihre täglichen Routinen ändern, ohne dies subjektiv als Aufwand oder gar Opfer zu empfinden.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Friedemann Kunst in diesem Heft.

Entsprechende Alternativen müssen für viele Wege erst zeitaufwendig durch Investitionen in eine Verkehrs- und/oder Energieversorgungsinfrastruktur geschaffen werden. Deshalb ist die Ausrichtung der Infrastrukturplanung über den Bundesmobilitätsplan von entscheidender Bedeutung, mit einem daraus abgeleiteten Infrastrukturbedarfsplan, der den Bundesverkehrswegeplan ersetzt. Die Vorgaben zur integrierten Planung müssen analog in Ländern und Kommunen angewendet werden. Die mit der neuen, integrierten Verkehrspolitik verbundenen Aufgaben sollen vom zuständigen Bundesministerium wahrgenommen werden. Eine nach Schweizer Vorbild neu zu errichtende Behörde („Bundesamt für Mobilität“ o. ä.) sollte dabei beratend und vollziehend wirken (und Förderpolitiken ressortübergreifend abstimmen und integrieren).

Der Weg zum Gesetz

Aufgrund des beschriebenen Zeit- und Handlungsdrucks sind vor allem die Prioritäten bei Planung und Investition in die Verkehrsinfrastruktur zeitnah neu zu justieren. Wegen der langen Vorläufe vieler Infrastrukturprojekte bedeutet jede Verzögerung, dass entweder der Anpassungspfad Richtung Ziel steiler wird oder dass Abstriche am Ambitionsniveau der Ziele hinzunehmen sind. Um das eine wie das andere zu vermeiden, sollen in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags mit dem Bundesmobilitätsgesetz die rechtlichen Grundlagen für eine integrierte Verkehrspolitik geschaffen werden.

Unter der Regie des Verkehrsclub Deutschland (VCD) wird deshalb seit Ende 2020 unter Einbindung zahlreicher Experten aus verschiedenen Fachdisziplinen der Vorschlag für ein solches Gesetz entwickelt, verbunden mit einer sorgfältigen juristischen Prüfung einschließlich der verfassungsrechtlichen Fragen. Alle Details des Projekts werden im Frühsommer 2021 öffentlich vorgestellt – und dann muss ein breiter öffentlicher Diskurs⁸ beginnen, mit dem Ziel, dass der nächste Bundestag das Bundesmobilitätsgesetz auf der Basis einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag beschließt.



Burkhard Horn

Verkehrsplaner, bisher u. a. Leiter der Abteilung „Verkehr“ beim Berliner Senat; seit 2017 freiberuflicher Berater im Themenfeld „Nachhaltige Mobilität“, Berlin – burkhardhorn.de

⁸ Zur Bedeutung des Diskurses vgl. u. a. <https://www.berliner-zeitung.de/zeitenwende/warum-man-die-verkehrswende-nicht-beschliessen-kann-li.84287>



Friedemann Kunst

Die räumliche Planung muss zur „Verkehrswende“ beitragen!

In Zeiten, in denen Fußgänger, Pferde, Kutschen und Lastkarren den Verkehr gebildet haben, wuchsen die Städte mehr oder weniger in Ringen um die Zentren. Als ab Mitte des 19. Jahrhunderts sich die Eisenbahn als neues Verkehrsmittel schnell ausbreitete, durchbrach der Verkehr die historischen Stadtgrenzen, und die Stadtentwicklung orientierte sich nun an den Schienen. Das Industriezeitalter, die Zeit des Massenverkehrs, hat sternförmige Siedlungsstrukturen hinterlassen. In Berlin, wo die Siedlungsentwicklung durch die geschichtliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg gleichsam „eingefroren“ wurde, ist dieser Siedlungsstern noch besonders gut erkennbar.

Ein Blick zurück: Verkehrstechnologie hat den Raum erobert und geprägt

Nach dem Zweiten Weltkrieg begann die bis heute unaufhörliche Ausbreitung einer neuen, individualisierten Verkehrstechnologie, des Automobils. Im Unterschied zur Eisenbahn war ein dichtes Netz von Wegen bereits vorhanden und sofort nutzbar. Die Stadt begann, sich in den Raum zu verlieren (Fingerhuth 2007). Es kam hinzu, dass die Stadtplanung in der Periode der „Moderne“ den Typus der Mietskasernenstadt des Industriezeitalters wegen der katastrophalen sozialen und stadthygienischen Verhältnisse radikal ablehnte und ein neues Leitbild propagierte: das Bild einer „gegliederten“, das heißt funktional entmischten und „aufgelockerten“, also sehr viel weniger dichten Stadt. In diesem Stadttypus mit sehr viel größerer Ausdehnung spielte das private Automobil eine entscheidende Rolle.

Die Stadtplanung der Moderne hat der massenhaften Verbreitung des Autos so buchstäblich die Wege bereitet. Die „autogerechte Stadt“ (Reichow 1959) wurde ein verbreitetes und kaum infrage gestelltes Ziel. Der motorisierte Individualverkehr bestimmte fortan maßgeblich die Entwicklung der

Siedlungsstruktur – und etablierte die Ansprüche der Menschen auf ungehinderte Autonutzung. Es war der Beginn einer Entwicklung, die später als „Teufelskreis“ beschrieben wurde: Das Auto hat eine Siedlungsstruktur in der Fläche mit niedriger Dichte möglich gemacht. Und ist eine solche Struktur erst einmal da, gibt es zur Nutzung des Autos oft keine Alternative. Weitere strukturelle Entwicklungen, wie die Konzentration und Zentralisierung von Schulen und Rathäusern, die Bildung immer größerer Einkaufszentren und das Verschwinden des Einzelhandels aus der Fläche führten zu allmählichen Veränderungen der räumlichen Angebotsstruktur mit der Folge immer weiterer Wege und größeren Verkehrsaufwandes.

An frühen Warnungen prominenter Planer fehlte es nicht: Städte dürften nicht immer mehr dem Verkehr, sondern der Verkehr müsste den Städten wieder angepasst werden (Hollatz 1964), und Flächenverbrauch, Trennwirkung und Belästigungspotenzial des motorisierten Individualverkehrs (MIV) widersprächen der Stadtidee schlechthin, folglich müsse die Planungshoheit der Gemeinden gestärkt werden, um Reurbanisierung und eine überlokale verkehrssarme Raumgestaltung zu ermöglichen (Kutter 1989). Aber das Automo-

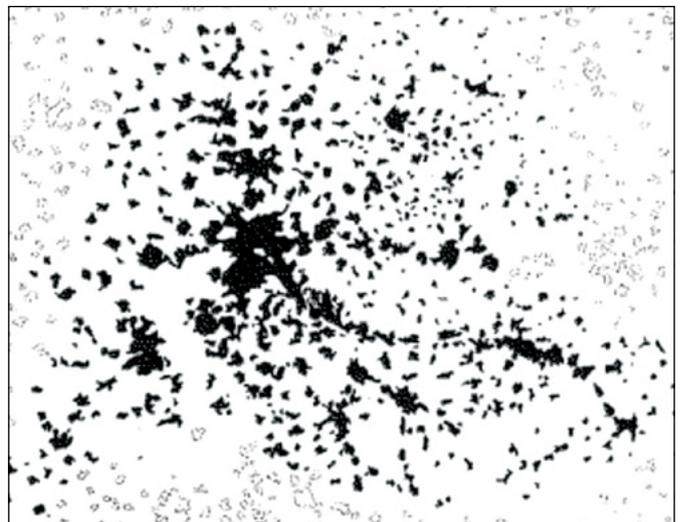
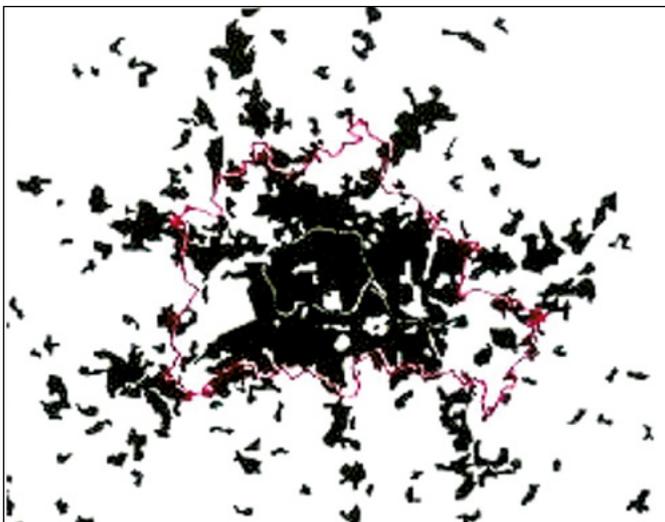


Abb. 1a und 1b: Schwarzplan Siedlungsstern Region Berlin im Vergleich mit der automobilgeprägten Siedlungsstruktur in der Region Stuttgart

bilwachstum von 4,5 Mio. Pkw im Jahr 1960 auf 30,7 Mio. im Jahr 1990 und mehr als 48 Mio. heute bezeichnet einen Entwicklungspfad, dem räumliche Planung unter den gegebenen rechtlichen und finanzpolitischen Bedingungen keine wirksame Durchsetzungskraft entgegensetzen konnte – und dies, obwohl sich das Leitbild städtebaulicher Planung schon ab den siebziger Jahren wieder geändert hatte und fortan wieder Kompaktheit und Nutzungsmischung forderte.

Der Befund heute: Zeit für eine verkehrssparsame Stadtplanung

Die heute buchstäblich entgrenzte Entwicklung des Verkehrs ist nur ein Phänomen des weltweiten Gesellschafts- und Wirtschaftssystems, das auf dem Glauben aufgebaut ist, dass Wissenschaft, Technik und Industrie immerwährenden Fortschritt gewährleisten können. Etwa 150 Jahre „Fortschritt“ auf der Basis dieses Paradigmas haben zum „Anthropozän“ geführt, einem Erdzeitalter, das nach dem Menschen benannt wurde, weil er mittlerweile derart über seine Verhältnisse lebt, dass die Stabilität des Erdsystems bedroht ist. Krisenphänomene, wie Klimawandel und Pandemie, bestimmen heute unser Leben. Das ist der große Rahmen, in dem auch die Zukunft des Verkehrs diskutiert werden muss. Die Bestandsaufnahme zeigt anhaltendes Verkehrswachstum, einen enormen Ressourcenverbrauch des Gesamtverkehrssystems für Infrastruktur und Betrieb, Einschränkungen der Lebensqualität in den Städten und trotzdem große Funktionsmängel und Ineffizienzen durch vielfache parallele Strukturen. Angesichts der verkehrsbedingten Belastungen und des unvermindert hohen Beitrages zur Klimabelastung ist kritisches Bewusstsein gewachsen. Auch die Stadtverträglichkeit des massenhaften Automobils wird zunehmend angezweifelt. Dabei war – zumindest bis vor Beginn der COVID-19-Pandemie – eine wachsende Bereitschaft zu einer veränderten, „multimodalen“ Verkehrsmittelnutzung zu beobachten.

Der Blick auf die Raum- und Siedlungsstruktur zeigt großräumig zersiedelte, oft monostrukturierte Stadtlandschaften und Agglomerationsräume mit großflächigen suburbanen Gebieten um die Stadtkerne. In solchen Räumen ist das Paradox zu beobachten, dass das individuelle Flexibilitäts- und Geschwindigkeitsversprechen des Autos sich nicht in eingesparter Zeit auswirkt, weil die Ziele alltäglicher Aktivitäten inzwischen zu weit entfernt liegen. Eine reduzierte Angebotsstruktur in ländlichen Räumen und zersiedelten Stadträndern beschränkt dort die räumliche Mobilität und ist im Alltag mit hohem Verkehrsaufwand verbunden.

Seit Jahren schon wird von einer notwendigen „Verkehrswende“ gesprochen, unter dem Eindruck des Klimawandels steht sie nun auf dem politischen Programm. „Verkehrswende“ meint einerseits Antriebswende, das heißt (als Bestandteil der „Energiewende“) den Wechsel vom Verbrennungsmotor zum elektrischen Antrieb. Die Elektrifizierung des Autoverkehrs löst aber nicht das Problem des zu großen Verkehrsaufwandes und des Übergewichtes des Autoverkehrs. Es ist höchste Zeit, dass die Siedlungsstruktur als eine wichtige Ursache für den Verkehr und als zentrale Bestimmungsgröße für den Verkehrsaufwand wieder in den Blick genommen wird und dass die Stadtplanung ihre Konzepte auf Verkehrssparsamkeit ausrichtet. Aber hat das Ziel einer „Mobilitätswende“ unter heutigen Bedingungen bessere Erfolgchancen als in den vergangenen Jahrzehnten?

Ein Blick voraus: wichtige Rahmenbedingungen ändern sich

Drei (unterschiedliche) Entwicklungen sind aktuell im Gange oder absehbar, die das Potenzial haben, Konzepten und Instrumenten der räumlichen Planung zur Verkehrsgestaltung wieder mehr Gewicht zu geben:

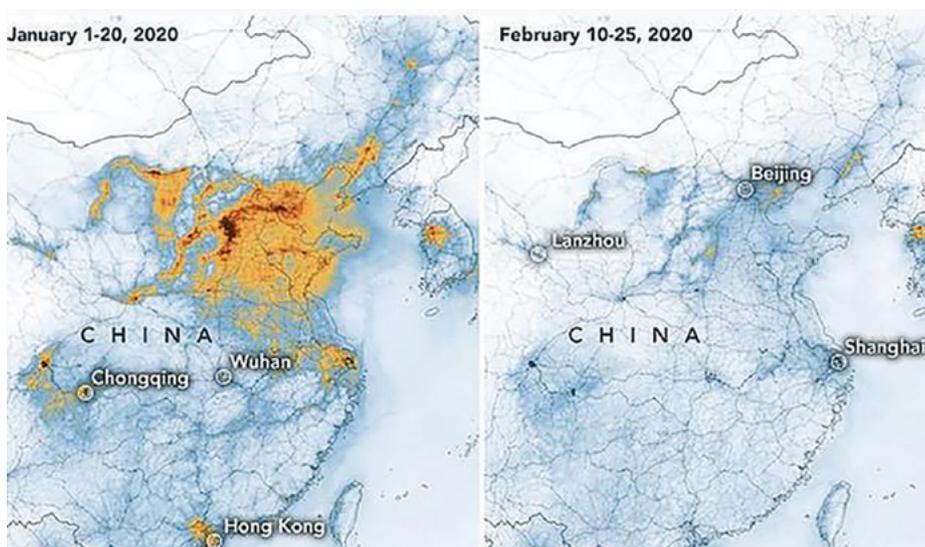


Abb. 2: Luftverschmutzung in China vor und während des Lockdowns im April 2020

- Die erste ist der Prozess der Digitalisierung, der, aktuell angetrieben durch die Pandemie, alle Lebensbereiche durchdringt. Hier ist interessant, dass zentrale Aktivitäten, wie Arbeit, Bildungsteilnahme und Konsum, von bisherigen Standortbindungen (teilweise) gelöst werden. Die Pandemie hat gezeigt, dass die seit Langem versprochenen Dezentralisierungspotenziale durch Telearbeit, Telelernen und -shopping tatsächlich existieren. Weil das Vorteile für alle verspricht, wird diese Erkenntnis nicht wieder verschwinden. Ohne die Ef-



Abb. 3: Ergebnis des Wettbewerbs „Siemensstadt 2.0“ (Foto: Siemens)

fekte heute quantitativ genau einschätzen zu können, wird dies weitreichende Konsequenzen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Auslagerung und Dezentralisierung von Funktionen haben, die bisher in Stadtkernen oder zentralisierten Einrichtungen konzentriert sind.

- Das zweite ist die absehbare Entwicklung steigender Kosten für die Raumüberwindung, also des Verkehrs. Die beschlossene und weiter steigende CO₂-Bepreisung und ergänzend die verstärkte Internalisierung „externer Kosten“ des Verkehrs werden dazu führen, dass Verkehr teurer wird und zunehmend die wahren Kosten für Umwelt und Gesellschaft abbildet. Ab einer gewissen Größenordnung der Kostensteigerung werden sowohl Unternehmen als auch Haushalte diesen veränderten Faktor bei der Standortwahl berücksichtigen und gut erschlossene, mit günstigem Aufwand erreichbare Lagen bevorzugen. Dies spricht bei privaten Haushalten für einen erheblichen Bedeutungsgewinn von Lagen, die mit öffentlichen Verkehrsangeboten oder zu Fuß und mit dem Fahrrad gut erreichbar sind.
- Der dritte Faktor ist ein Anwendungsfall der Digitalisierung auf die Fortentwicklung der Automobiltechnologie: Mit neuem Antrieb, zunehmender Automatisierung des Fahrens und neuen Fahrzeugkonzepten wird das Auto heute noch einmal „neu erfunden“. Diese Entwicklung birgt Chancen und Risiken zugleich. Chancen entstehen, wenn „hybride“ Mischformen von öffentlichem und privatem Verkehr entstehen, die kostengünstig und nachfrageabhängig vor allem Stadtränder und dünn besiedelte ländliche Räume bedienen können. Risiken bestehen im Falle einer Anreizung individualisierter Autonutzung. In jedem Fall wird es erforderlich sein, durch einen geeigneten regulatorischen Rahmen die Ziele der Verkehrswende abzusichern.

Chancen für eine „Renaissance“ räumlicher Mobilitätspolitik

Wenn räumliche Planung die genannten Umverteilungspotenziale von Büro- bis Einzelhandelsflächen konzeptionell nutzt und höhere Verkehrskosten Lagegunst verändern und derartige Umverteilungen unterstützen, kann solche Planung helfen, das scheinbar widersprüchliche Versprechen einzulösen, mehr Mobilität mit weniger Verkehr zu ermöglichen. Grundsätzlich kann Planung, je nach Ausgestaltung der Veränderung auf allen räumlichen Ebenen, von der Raumordnung über die Landes- und Regionalplanung bis zur Stadtplanung, dazu beitragen, Verkehr zu vermeiden bzw. zu reduzieren, zu verlagern oder die Effizienz der Angebote zu verbessern. „Grundsätzlich“ soll ausdrücken, dass ein quantitativer empirischer Beleg verkehrlicher Wirkungen raumplanerischer Rezepturen an dieser Stelle nicht geliefert werden kann, weil nur fallbezogene Untersuchungen genauere Quantifizierungen zulassen. Außerdem ist die Raumstruktur nicht der einzige Einflussfaktor von Veränderungen des Verkehrsverhaltens. Auch in nutzungsgemischten Strukturen wird heute verkehrsaufwendiger gelebt als früher.

Dennoch sind die folgenden, konzeptionellen Elemente räumlicher Planung geeignet, um die Bedingungen für eine räumliche Mobilität wieder zu verbessern:

- Die Stärkung polyzentrischer Strukturen durch Ergänzung und Vervollständigung der Angebotsvielfalt ist geeignet, um Verkehr zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies gilt z. B. für zentrale Orte im ländlichen Raum ebenso wie für Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Großstädten. Wer gesuchte Angebote in der Nähe findet, muss nicht ins Nachbarzentrum fahren.
- Eine konsequente Ausnutzung von geeigneten Baupotenzialen im Korridor bzw. um Haltepunkte leistungsfähiger ÖPNV-Strecken (i. d. R. mit Schieneninfrastruktur)

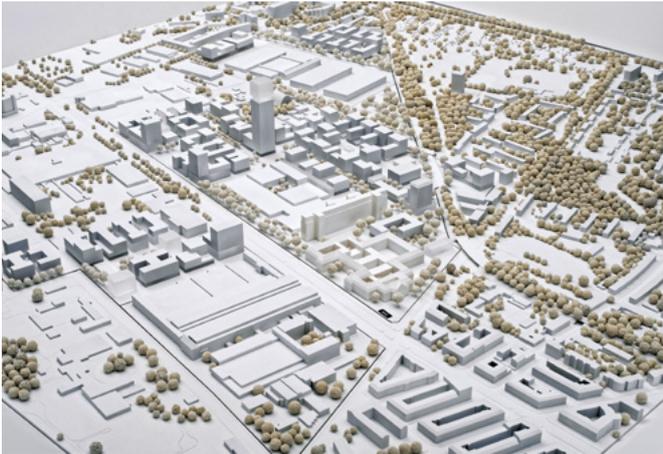


Abb. 4: Ergebnis des Wettbewerbs „Siemensstadt 2.0“ (Foto: Siemens)

unterstützt die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (und spart zusätzliche Infrastruktur an anderer Stelle). Zusätzlich zu diesem „Modal-shift“-Effekt kommt eine Effizienzsteigerung durch bessere Auslastung öffentlicher Verkehrsangebote. Die Konzepte aus der Zeit des Massenverkehrs sind wegen ihrer hohen Effizienz in Großstädten weltweit auch heute und künftig noch aktuell. Selbstverständlich sind sie zu ergänzen um Verkehrsangebote des „digitalen Zeitalters“.

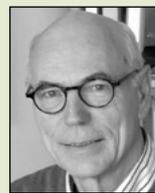
- In vielen Städten bestehen umfangreiche Potenziale der „Innenentwicklung“ auf Flächen, die durch den ÖPNV und Straßen bereits erschlossen sind. Solche „integrierten Standorte“ können nach ihrer Lagegunst beurteilt und mit Nutzungen bebaut werden, die an nicht integrierten Standorten viel Verkehr erzeugen würden. Wichtig ist eine „doppelte Innenentwicklung“, das heißt, die wohnungsnaher Zuordnung von Frei- und Erholungsflächen. Auch dies erlaubt kurze Wege.
- Sind doch Erweiterungen der Siedlungsfläche unvermeidbar, müssen die Flächen kompakt bebaut werden, um möglichst viel nichtmotorisierten Verkehr und öffentliche Verkehrsangebote zuzulassen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion muss daran erinnert werden, dass qualitätvolle freiraumbezogene Wohnformen auch in kompakter, flächensparender Bauweise möglich sind – im Kontrast zur „Einfamilienhaussuburbia“.
- Im Falle unverzichtbarer Stadterweiterungen müssen, so weit als möglich, gemischt genutzte Quartiere gebaut werden. Telearbeit ermöglicht dezentrale Büroarbeitsplätze, z. B. als Coworking-Spaces. Selbst modernes Gewerbe mit reduzierten Emissionen kann wieder in Wohnquartiere eingelagert werden. Vorhandene Monostrukturen in Großsiedlungen und auch ältere Gewerbe- und Industriegebiete¹ müssen funktional ergänzt werden. Im Ergebnis werden Wege kürzer oder überhaupt vermieden.

¹ Ein interessantes Berliner Beispiel ist die Planung, den „Innovationscampus Siemensstadt“ mit Wohnungen zu ergänzen.

Einzelne oder in Kombination sind diese konzeptionellen Elemente geeignet, um eine räumliche Angebotsstruktur zu verbessern (oder neu zu bilden), die Mobilität mit weniger oder umweltfreundlicher Mobilität ermöglicht. Hanns Adrian, lange Zeit Stadtbaurat in Hannover und renommierter Stadtplaner, hat den Planungsauftrag einmal so formuliert: „Jede Veränderung der Stadtstruktur muss danach beurteilt werden, ob sie Verkehr einspart oder erzeugt.“ (Adrian 1990)

Wünsche

Die genannten Konzepte sind keineswegs neu, und auch der Blick auf den Rechtsrahmen (vom ROG bis zum BauGB und der BauNVO) zeigt, dass die Ziele integrierter Stadt- und Verkehrsplanung im Zuge jüngerer Novellierungen mittlerweile gut ausformuliert sind, von wenigen noch wünschenswerten Schärfungen abgesehen. Abgesehen vom Bodenrecht, das weiterhin Wünsche der Gemeinden nach wirksamen Instrumenten für eine umweltschonende (und sozialgerechte) Bodennutzung offen lässt, sind auch wichtige planungsrechtliche Instrumente zur Umsetzung integrierter Planung verfügbar. Dass in der Praxis relevante Wirkungen nicht zu beobachten sind, liegt nur teilweise in der „Trägheit“ der Raumstruktur, die sich in ihrer Gesamtheit eher langsam verändert. Das Defizit liegt in der Verbindlichkeit der Berücksichtigung der relevanten Ziele in der Planungspraxis, die im Zuge der Abwägung nicht das gebotene Gewicht erhalten. Der Blick auf das Nachbarland Schweiz zeigt, dass eine sehr viel bessere Verknüpfung von Raum- und Verkehrspolitik und Verkehrspolitik möglich ist und dort Erfolge zeigt. Auch in der Bundesrepublik wäre es wünschenswert, die Verkehrs- und die Raumpolitik an gemeinsamen Zielen zu orientieren und die Infrastrukturförderung des Bundes nach dem Schweizer Vorbild der „Agglomerationsprogramme“ mit der Anforderung einer konsequent integrierten Raum- und Verkehrsentwicklung zu verbinden.



Dr. Friedemann Kunst

Stadt- und Verkehrsplaner; bis zu seiner Pensionierung in unterschiedlichen leitenden Funktionen in der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; seit 2013 freiberuflich beratend tätig

Quellen:

- Adrian, Hanns (1990): Möglichkeiten und Defizite der Verkehrspolitik. In: Mitteilungen der DASL, 34. Jg., München.
- Fingerhuth, Carl (2007): Nachdenklicher Ausklang. In DASL (Hrsg): Stadt und Bahn, Berlin.
- Hollatz, Josef-Walter (1964): Verkehr, Städtebau und Raumordnung, in: Mitteilungen der DASL, 8. Jg., Düsseldorf.
- Kutter, Eckhard (1989): Individualisierung des Stadtverkehrs und ihre Gefahr für urbane Lebensformen. In: Mitteilungen der DASL, 33. Jg., Düsseldorf.
- Reichow, Hans-Bernhard (1959): Autogerechte Stadt – ein Weg aus dem Verkehrschaos, Ravensburg.



Christoph Erdmenger

Klimaschutz geht auch auf Landesebene: Verkehrswende in Baden-Württemberg

Mit seinen 1.101 Gemeinden und rund 11 Mio. Einwohnern ist Baden-Württemberg, gemessen an der Einwohnerzahl, das drittgrößte Bundesland in Deutschland und hat es sich zum Ziel gesetzt, Wegbereiter einer modernen und nachhaltigen Mobilität der Zukunft zu werden. Zur Erreichung dieses Ziels und zur Erfüllung der Klimaschutzziele werden dabei die vereinten Kräfte von Land und Kommunen benötigt. Das Land hat sich zu einer Verringerung des CO₂-Ausstoßes im Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg verpflichtet, und bis 2050 soll eine weitgehende Klimaneutralität erreicht werden. Um die vereinbarten Klimaziele zu erreichen, muss auch der Verkehrssektor zur Verringerung der Emissionen beitragen, denn im Land stammen rund 34 % der Treibhausgase aus dem Verkehrsbereich, überwiegend aus dem Straßenverkehr.

Neue Antriebe und Mobilitätsmuster

Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg hat es sich zum Ziel gesetzt, die Emissionen zu reduzieren und eine Verkehrswende zu erreichen. Diese basiert zum einen auf einer Antriebswende, bei der sich klimafreundliche Antriebe durchsetzen, und zum anderen auf der Mobilitätswende mit nachhaltigen Mobilitätsmustern. Dabei beginnt die Aufgabe schon mit der Kommunikation gegenüber Entscheidungsträgern. Die oben beschriebenen Ziele sind abstrakt, und daher stellt sich mancher „mehr Busse“ vor, der andere „mehr Elektroautos“. Tatsächlich aber geht es nicht um ein „Entweder-oder“, sondern ein Sowohl-als-auch. Daher hat das Verkehrsministerium die Ziele heruntergebrochen und auf einer Grafik untergebracht (vgl. Abb. 1).

Konkret sollen bis 2030

- der öffentliche Verkehr verdoppelt werden,
- jedes dritte Auto klimaneutral angetrieben werden,
- ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in Städten unterwegs sein,

- jeder zweite Weg selbstaktiv mit Rad oder zu Fuß zurückgelegt werden und
- jede dritte Tonne klimaneutral transportiert werden.

Handlungsfelder Land und Kommunen

Schon im eigenen Wirkungsbereich kann das Land erheblich zu diesen Zielen beitragen, sei es als Aufgabenträger für den regionalen Zugverkehr oder als Baulastträger der Landes- und Bundesstraßen sowie der daran gelegenen Radwege. Auch gibt das Land z. B. über die Landesbauordnung die Zahl der Stellplätze für Autos und Fahrräder vor. Zentral sind bei der Umsetzung aber die Kommunen. Sie bestimmen wesentlich über das Angebot umweltfreundlicher Verkehrsmittel und über Restriktionen für den (fossilen) Autoverkehr. Das Land arbeitet hier mit drei Säulen:

- Netzwerken,
- Förderungen und
- verbesserten Rahmenbedingungen.



Abb. 1: Ziele der Verkehrswende in Baden-Württemberg bis 2030

Kommunalnetzwerke gibt es in Baden-Württemberg zum Fuß- und Radverkehr, zur Elektromobilität, zur Digitalisierung und übergreifend zum Klimaschutz im Verkehr. Ein Beispiel für eine Förderung sind Personalstellen bei den Kommunen, die dabei unterstützen, diese Themen voranzutreiben. Im Rahmen der Personalstellenförderung „Nachhaltige Mobilität“ fördert das Land Baden-Württemberg Stellen in den Bereichen Koordination Radverkehr, Erstberatung Elektromobilität, Management Ladeinfrastruktur, Koordination Mobilitätsstationen und Datenmanagement, Fahrzeug-



Sharing und Parkraum. Gleichzeitig soll den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, die attraktiven Förderungen von Bund und Land im Bereich nachhaltige Mobilität auszuschöpfen. Durch die Kombination von Bundes- und Landesmitteln bestehen bspw. im Bereich Radverkehr Fördermöglichkeiten mit Förderquoten bis zu 90 %. Insgesamt wurden seitdem 71 neue Mitarbeiter und damit Mitstreiter für unsere Klimaziele in den genannten Bereichen gefördert.

Fachkonzepte und Mobilitätspläne

Zeitgleich hat das Ministerium für Verkehr zwei weitere Förderungen im Bereich nachhaltiger Mobilität platziert, die das Ziel der Verkehrswende unterstützen: Mit der Förderung qualifizierter Fachkonzepte haben Kommunen die Möglichkeit, die Erstellung von Konzeptionen in verschiedenen Bereichen der nachhaltigen Mobilität fördern zu lassen. Ziel ist es, die Anzahl qualifizierter Fachkonzepte im Land zu steigern und so den Abruf von Fördergeldern aus dem „Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG)“ zu erhöhen. Antragsberechtigt sind Stadt- und Landkreise sowie Kommunen und Zusammenschlüsse von Kommunen. Gefördert wird ein Spektrum an Fachkonzeptionen – vom Fußverkehrskonzept bis zum Klimamobilitätsplan. Die Förderung ist Ende Oktober 2020 angelaufen und hat großes Interesse bei den Kommunen generiert.

Zudem gibt das Ministerium für Verkehr den Kommunen mit den sogenannten „Klimamobilitätsplänen“ ein weiteres Instrument an die Hand. Es handelt sich dabei um eine integrierte Verkehrsentwicklungsplanung auf kommunaler Ebene, die auf dem Konzept der europäischen SUMP-Richtlinien (Sustainable Urban Mobility Plan) basiert. Mithilfe eines Verkehrsmodells werden auf Kreis- oder Stadtebene Strategien und entsprechend effektive Klimaschutzmaßnahmen entwickelt und verbindlich beschlossen. Dabei wird der jeweils spezifischen lokalen und regionalen Situation Rechnung getragen. Gleichzeitig eröffnet die Erstellung eines Klimamobilitätsplans den Kommunen die Möglichkeit, den sogenannten „Klimabonus“ im Rahmen des LGVFG in Anspruch zu nehmen und die Umsetzung der identifizierten Maßnahmen mithilfe einer erhöhten Förderquote zu realisieren. So werden sowohl ein ambitioniertes Vorgehen der Kommunen als auch die klimafreundliche Mobilitätsentwicklung honoriert. Das Instrument richtet sich insbesondere an Stadt- und Landkreise sowie an Zusammenschlüsse von Städten mit ihren umliegenden Gemeinden.

Wie die Klimaschutzziele konkret erreicht werden können, ist oft in Strategiepapieren beschrieben, die vielfach unter Beteiligung der unterschiedlichen Landesressorts und anderer wichtiger Stakeholder, z. B. aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, erarbeitet wurden. So ist z. B. die RadSTRATEGIE des Landes der Fahrplan für die Radverkehrsförderung in Baden-Württemberg. Sie benennt Handlungsfelder, Maß-

nahmen, Ziele, Fristen und Akteure bis 2025. Sie wurde 2016 durch das Landeskabinett verabschiedet und wird derzeit evaluiert. Unter den Zielen finden sich die Verdopplung des Radverkehrsanteils im Land ebenso wie spezifischere Ziele, etwa die Steigerung des Lastenradanteils am städtischen Wirtschaftsverkehr.

Nicht zuletzt bestimmt das Land an mehreren wichtigen Punkten den Vollzug der Straßenverkehrsordnung. So hat das Land bereits vor Jahren in einem Erlass eine erleichterte Handhabung von Tempolimits aus Lärmschutzgründen festgelegt. Zudem gibt es eine Handlungsanweisung zu Fußgängerüberwegen („Zebrastreifen“). Im Jahr 2020 ist ein „Falschparkererlass“ mit ausführlichen Hinweisen zum ruhenden Verkehr hinzugekommen, der verpflichtende Anwendungshinweise für nachgeordnete Behörden bestimmt. So wird zum Beispiel ein schnelleres Abschleppen möglich, die Aufnahme von Anzeigen von Bürgerinnen und Bürgern wird verpflichtend und die Ermessensspielräume der Ordnungsbehörden geklärt. Denn Falschparken ist kein Kavaliersdelikt. Falsch abgestellte Fahrzeuge sind u. a. auch solche, die über Parkbegrenzungen hinausragen, sie blockieren die Sicht zwischen und auf Verkehrsteilnehmer(n). Beispielsweise werden dadurch insbesondere Kinder oder Ältere beim Queren von Straßen gefährdet, aber auch Radfahrern und Fußgängern wird Platz und Raum genommen, um sicher am Verkehr teilzunehmen.

Die vom Verkehrsministerium 2019 initiierte Verkehrssicherheitskampagne „Vorsicht.Rücksicht.Umsicht“ klärt über diese Gefahren für Verkehrsteilnehmer durch parkende Autos im Kreuzungs- und Kurvenbereich, in zweiter Reihe, vor Fußgängerüberwegen oder auf Geh- und Radwegen auf. Zusätzlich wurde im Herbst 2020 die Broschüre „Hinweispapier Ruhender Verkehr“ veröffentlicht. Diese richtet sich an Straßenverkehrsbehörden, Bußgeldbehörden und Kommunen und gibt rechtliche und planungsleitende Hinweise, wie Planer, Straßenverkehrsbehörden und kommunale Entscheidungsträger die Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten im Bereich Parken nutzen und die Verkehrssicherheit erhöhen können.

Engagierte Verkehrspolitik für die Verkehrswende lohnt sich auch auf Landesebene. Dies lässt sich an dem Rückgang der Luftverschmutzung und der Lärmbetroffenen heute bereits ablesen. Im Klimaschutz liegen dagegen die Herausforderungen höher – und ein noch längerer Atem ist gefragt.



Christoph Erdmenger

Leiter der Abteilung „Nachhaltige Mobilität“
im Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart



Cordelia Polinna

Wohin nur mit dem ganzen Verkehr?

Hauptstraßen als Bühne der Verkehrswende – ein Blick nach Berlin

Wie Berlin die Verkehrswende meistern soll, ist neben dem Thema des bezahlbaren Wohnraums wahrscheinlich die mit den meisten Emotionen geführte Debatte im Bereich der Stadtentwicklung. Beides sind Themen, die durch das dynamische Wachstum der Stadt eine besondere Brisanz erhalten – denn ein Mehr an Bewohnern und Arbeitenden sollte nicht automatisch zu einem Mehr an individuellem Autoverkehr führen. Zukunftsfähigkeit und Lebensqualität einer wachsenden Stadt wie Berlin hängen maßgeblich davon ab, wie dieses Wachstum gestaltet wird. Die Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität ist dabei von zentraler Bedeutung.

Auch aus Klimaschutzgründen ist die Verkehrswende in den Fokus der Stadtentwicklung zu nehmen. Der Verkehrssektor verursacht ein Fünftel der deutschen CO₂-Gesamtemissionen, und um das Pariser Klimaschutzabkommen umzusetzen, sind hier deutliche Einschnitte unumgänglich (Europäische Kommission 2015). Berlin muss die Dekarbonisierung des Verkehrs als Chance mit vielen positiven Nebeneffekten begreifen: bessere Luft, weniger Lärm, mehr Sicherheit und attraktivere öffentliche Räume. Doch wie soll das gelingen – in einer Stadt, in der zwar viele Stadtquartiere innerhalb des S-Bahnringes schon weitestgehend dem Leitbild der kompakten Stadt der kurzen Wege entsprechen, in der aber gleichzeitig auch fast zwei Drittel der Bewohner außerhalb des S-Bahnringes leben? In Gebieten, in denen durch die baulichen Strukturen ein autoorientierter Lebensstil durch große Einfamilienhausgebiete, aufs Auto ausgerichtete Fachmarktzentren und ein lückenhaftes ÖPNV-Netz etc. stark zementiert ist?

Immer lohnenswert sind Blicke in andere Städte. London beispielsweise stand Ende des 20. Jahrhunderts nicht in



Dieser Beitrag wurde erstveröffentlicht in: BB 2070 – Magazin für Städtebau und urbanes Leben, Nr. 1, 2020 (erschienen im Wasmuth-Verlag, Berlin)

der Nachhaltigkeit, sondern weil er in der damit verbundenen Lebensqualität einen wichtigen „weichen Standortfaktor“ sah.

Ein äußerst vielfältiges Maßnahmenkonzept wurde umgesetzt, das sowohl gestalterische Maßnahmen, etwa die fußgängerfreundliche Umgestaltung des Trafalgar Square, die Errichtung von neuen Grün- und Freiflächen als auch Maßnahmen zur Zurückdrängung des Autoverkehrs durch die Staugebühr congestion charge (ab 2003) beinhaltete. Flankiert wurden diese Projekte von einem umfangreichen Aus- und Umbau des öffentlichen Nahverkehrs. Seit 2020 geht ein verkehrsplanerisches Megaprojekt in Betrieb – die Hochleistungsregionalbahn CrossRail, die in West-Ost-Richtung durch die Stadt verlaufen wird und Orte, die bislang nur schlecht erreichbar waren, an den Flughafen Heathrow, das West End, die City of London oder das Subzentrum Canary Wharf anbindet (vgl. Polinna 2016).

Viele Stationen, etwa Victoria, wurden umgestaltet, sodass sie die gestiegenen Nutzerzahlen aufnehmen können. Neue Expressbuslinien wurden eingeführt, ebenso ein effizienteres Bezahlssystem für den Verkehrsverbund Transport for London. Das hochgesteckte Ziel konnte sicher nicht eingelöst werden, dennoch sind die Veränderungen vor allem in der Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume deutlich zu spüren. Die vielfältigen Maßnahmen zeigen, welche Qualitätssprünge durch Abstimmung und Kombination von Maßnahmen zu einem stimmigen Gesamtkonzept zu erzielen sind (ebd.).

Und auch wenn aus Kopenhagen – der Musterstadt des umweltfreundlichen Verkehrs – sicher viele Ansätze nicht eins zu eins auf Berlin zu übertragen sind, ist dennoch äußerst interessant, dass dort die Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs mit einem unglaublichen Gewinn an Lebensqualität einherging. Neben dem fließenden wurde auch der ruhende Verkehr v. a. in der Innenstadt drastisch reduziert, und das urbane Leben konnte sich auf zahlreichen neu geschaffenen Plätzen sehr gut entfalten. Plötzlich gab es Raum für neue Sport- und Spielplätze auch in dicht bebauten Innenstadtquartieren, wo vorher Parkplätze wa-

Verdacht, besonders fußgängerfreundlich zu sein – Smog und Stau gehörten viel eher zum Bild der Finanzmetropole an der Themse. Der von 2000 bis 2008 amtierende Bürgermeister Ken Livingstone hatte es sich jedoch in den Kopf gesetzt, London zur „fußgängerfreundlichsten Stadt der Welt“ (vgl. Greater London Authority/Mayor of London 2015) zu machen, nicht nur aus Gründen



ren, etwa auf dem Israels Plads, oder Grün- und Spielzonen entlang von ehemaligen Durchgangsstraßen, wie dem Sønder Boulevard. Die starke Ausrichtung der öffentlichen Räume auf Fußgänger und Radfahrer erleichtert den Alltag und lockt sogar viele Touristen in die dänische Hauptstadt.

Doch nicht nur in Bezug auf die Ergebnisse von Planung, sondern auch die planerischen Prozesse liefern anderen Städte spannende Anregungen. Mit dem Internationalen Bauforum Magistralen setzte Hamburg im Sommer 2019 einen Paukenschlag. In einem einwöchigen Workshop – dem Bauforum – entwickelten ca. 180 Planer aus dem In- und Ausland in 14 Teams Konzepte für sieben Hamburger Magistralen. Es entstand ein wahres Feuerwerk von Ideen für die Hamburger Hauptstraßen, ein Schatz, den es jetzt auf Machbarkeit zu prüfen gilt.¹

Worum sollte Berlin sich kümmern?

Berlin steckt mit vielen Plänen und Projekten natürlich schon mittendrin in der Verkehrswende, etwa mit der Neuauflage des Stadtentwicklungsplanes Verkehr, mit Projekten wie der Umgestaltung der Karl-Marx-Straße in Neukölln, der – zweifelsohne langwierigen – Planung neuer U- und S-Bahnstrecken sowie Tramverbindungen. Viele Ideen werden kontrovers diskutiert, etwa die temporäre Verkehrsberuhigung in der Kreuzberger Bergmannstraße oder auf zentralen Abschnitten der Friedrichstraße. Viel zu selten wird die Mobilitätswende als integriertes Thema der Stadtentwicklung betrachtet – als Thema, das Fragen der Verkehrsplanung mit der Gestaltung des öffentlichen Raumes, dem Städtebau oder der wirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Dass dieser Ansatz, diese gemeinsame Betrachtung notwendig und zur Entwicklung von Zukunftsvisionen auch äußerst vielversprechend ist, lässt sich besonders gut an den Radialen, den großen Ausfallstraßen betrachten.

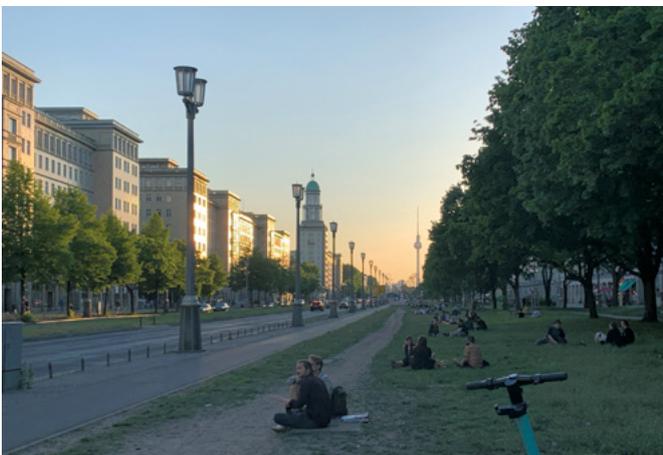


Abb. 1: Frankfurter Allee in Berlin (Fotos: Cordelia Polinna)

¹ <https://www.hamburg.de/bauforum/> aufgerufen am 07.10.2020.

Radialen – und dort die Zentren!

Die Hauptstraßen, vor allem die Radialen, wie der Tempelhofer Damm, die Karl-Marx-Straße oder die Landsberger Allee, sind ein Schlüsselraum der Verkehrswende (vgl. hierzu auch Bodenschatz/Hofmann/Polinna 2013). Sie bergen ein großes Potenzial für eine nachhaltige Stadt- und Mobilitätsentwicklung, da sie sowohl Verkehrsräume als auch Orte der örtlichen Nahversorgung sind. Die Radialen sind – neben den Trassen von S- und U-Bahn – ein zentrales städtebauliches Gliederungselement Berlins und der die Hauptstadt umgebenden Region. Neben den beiden Hauptzentren Berlins – der historischen Mitte und der City West – bilden insbesondere die Zentren an den Radialen den Fokus des ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Lebens und das Rückgrat der polyzentralen Struktur der Stadt.

Die Radialen wurden vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einseitig für den Autoverkehr umgestaltet, während das Leben entlang dieser Straßen immer unattraktiver wurde. Lärm und Abgase vertrieben viele Bewohner und urbane Einrichtungen, sodass die Radialen heute vorrangig als Transitzonen und nicht als urbane Räume, die es zu revitalisieren und zu qualifizieren gilt, wahrgenommen werden. Erste „Rückeroberungen“ wurden in den vergangenen Jahren durch umfangreiche Umbauprojekte im öffentlichen Raum gemacht – etwa in der Schloßstraße oder in der Karl-Marx-Straße – diese offenbaren das große Potenzial, das nach wie vor in den Zentren steckt.

Die früher so begehrten Hauptstraßenlagen kämpfen heute damit, neue Aufgaben und Rollen zu finden. Traditionell wichtige Nutzungen in bedeutenden Gebäuden stehen zur Disposition, etwa Kaufhäuser und Kinos. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie haben diese Entwicklung zugespitzt, weil nun auch Gastronomie und der auf Erlebnis ausgerichtete stationäre Handel von Umsatzrückgängen bedroht sind. An den Hauptstraßen braucht es eine Quadratur des Kreises, denn hier gilt es, die Dominanz des Autoverkehrs zu reduzieren, aber gleichzeitig nicht dazu beizutragen, den Verkehr in die angrenzenden Quartiere zu verlagern. Ein deutlich reduzierter und entschleunigter Autoverkehr ist eine zentrale Voraussetzung dafür, diese prägenden städtischen Räume vom Transitraum zum Aufenthaltsraum zu machen und so wichtige Grundlagen für das Prosperieren anderer Nutzungen zu schaffen.

Verkehrsräume müssen fußgängerfreundlicher werden – aus sozialen Gründen!

Fußgänger und Radfahrer, Kinder, Menschen mit Rollstuhl, Rollator, Kinderwagen und mit Einschränkungen der Sinneswahrnehmungen – also große Teile der Bevölkerung – werden in Verkehrsräumen, die primär auf das Auto ausgerichtet sind, gefährdet und in ihrer Bewegungsfreiheit



eingeschränkt. Eine autogerechte Stadt ist nicht inklusiv. Öffentliche Räume, die einen sicheren und bequemen Fußgänger- und Fahrradverkehr sowie das barrierearme, schnelle und flexible Wechseln zwischen Fuß-, Rad- und öffentlichem Nahverkehr ermöglichen, können Inklusion und postfossile Mobilität gleichzeitig fördern. Gerade in Hinblick auf den demografischen Wandel und die Inklusion ist eine kompakte Stadt mit fußgängerfreundlichen öffentlichen Räumen eine Möglichkeit, vielen – auch älteren – Menschen ein selbstbestimmtes Leben in einer eigenen Wohnung zu ermöglichen. Für die Abkehr von einem Stadtypus, der von der automobilen Massenmobilität geprägt ist, spielt es eine zentrale Rolle, den öffentlichen Raum so zu gestalten, dass er Mobilität ohne Auto attraktiv macht, dass er die Menschen davon überzeugt, auf das Auto zu verzichten.

Flächenpotenziale durch postfossilen Stadtumbau aktivieren

Der Umbau von großen Verkehrsflächen an den Hauptstraßen und autogerechten städtebaulichen Strukturen in der Innen- und der äußeren Stadt wird sich in den nächsten Jahren zu einem zentralen Thema des Städtebaus entwickeln. Angesichts der wachsenden Flächenkonkurrenzen wird es immer absurder erscheinen, einen so großen Teil des öffentlichen Raumes einzig der Funktion des fließenden und ruhenden Individualverkehrs zu überlassen. In vielen Städten finden sich Beispiele für „Plätze“, die kaum als Stadtplatz bezeichnet werden können, die als Kreisverkehre oder Kreuzungen von Hauptverkehrsstraßen dienen, wie etwa der Innsbrucker Platz oder der Jakob-Kaiser-Platz in Berlin. Fußgängern und Radfahrern wird hier eine Statistenrolle zugewiesen, die Plätze sind nicht als Aufenthaltsräume gedacht.



Abb. 2: Grunerstraße in Berlin

Hier eine Abkehr von der autogerechten Stadt einzuleiten, bietet eine ganz enorme Chance – sie setzt nämlich große Flächenpotenziale frei. Vor allem in der äußeren Stadt, aber auch in den autogerecht gestalteten Teilen der inneren Stadt

können durch eine neue Balance des Verkehrs zugunsten von Fußgängern und Radfahrern sowie des öffentlichen Nahverkehrs große Flächenpotenziale freigesetzt werden, die anders genutzt werden können – als zusätzliche Flächen für den Radverkehr, als öffentliche Räume, aber auch für die bauliche Nachverdichtung. Diese Umgestaltung betrifft jedoch nicht nur Flächen an den Straßen, sondern auch autoorientierte städtebauliche Strukturen, wie Fachmarktzentren mit großen Parkplätzen, Drive-ins oder Einfamilienhausgebiete. Mehr Menschen sollen im Umkreis von 500 Metern um einen Haltepunkt des leistungsfähigen öffentlichen Nahverkehrs leben und arbeiten.

Dazu müssen vor allem in den schon heute gut angelegten Lagen der Stadt Möglichkeiten zur baulichen Verdichtung geprüft werden. Durch eine Ergänzung und Verdichtung der baulichen Strukturen ließe sich hier die Nutzungs- und Bewohnerdichte erhöhen, sodass die kritische Masse von Nutzern für Einzelhandel und Gastronomie, für ein engmaschigeres ÖPNV-Netz, für andere Infrastrukturen, wie Mobilitätsstationen etc., erzielt werden kann. Diese Quartiere können somit kompakter und nachhaltiger werden.

Wenn man sich die Impulse vor Augen ruft, die durch die Freisetzung von Flächen im Zuge der Deindustrialisierung ausgelöst wurden und die Zwischennutzungen, Konversionsprojekten, neue Parks und den Wandel ermöglichten, den dieser Stadtumbau in vielen Städten ausgelöst hat, wird deutlich, welch großes Potenzial in der Abkehr von der autogerechten Stadt steckt. Durch diesen „postfossilen Stadtumbau“ würden erneut gigantische Flächenpotenziale freigesetzt werden.

Außenstadt: planerisches Handwerkszeug entwickeln und ÖPNV erweitern

Wie Fragen der Nachverdichtung, Mobilität, Gestaltung von öffentlichen Räumen, soziale und funktionale Mischung etc. vor allem in den in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandenen Gebieten angegangen werden können, ist Planern oft noch ziemlich unklar – planerisches Handwerkszeug wurde in den vergangenen Jahren v. a. zu den gründerzeitlichen Quartieren in der Innenstadt entwickelt. Hier besteht jedoch großer Handlungsbedarf, da in der Außenstadt noch mehr Flächenpotenziale vorhanden sind, Mobilität noch deutlich stärker auf das Auto ausgerichtet ist. Hier gilt es, planerische Konzepte zu entwickeln, wie größere Distanzen mit dem Fahrrad überwunden werden können und wie eine eher autoaffine Bevölkerung von nachhaltiger Mobilität überzeugt werden kann. Zu prüfen ist zudem, wie in sehr gut erschlossenen Lagen, etwa am Rudower Ende der U-Bahnlinie 7 oder am östlichen Ende der U-Bahnlinie 5, durch eine kluge Bestandsentwicklung noch weitere Wohnungsbaupotenziale erschlossen werden können.



Mehr Menschen sollen im Umkreis von 500 Metern um einen Haltepunkt des leistungsfähigen öffentlichen Nahverkehrs leben und arbeiten. Dadurch können mehr Menschen von einer guten Anbindung profitieren. Parkplätze, eingeschossige Super- und Fachmärkte, überdimensionierte Verkehrsflächen müssen zu Disposition gestellt werden. Eine derartige Nachverdichtung kann die städtebauliche Qualität der Quartiere erhöhen, indem städtebauliche Defizite behoben und neue oder bestehende Grün- und Freiräume stärker qualifiziert werden. Gleichzeitig gilt es, die Planungen zum Ausbau des Netzes von U-Bahn, S-Bahn und Straßenbahn in bisher nicht gut angebundene Teile der Stadt mit höchster Priorität voranzutreiben – etwa ins Märkische Viertel, in den Norden Pankows oder von Rudow zum Flughafen BER.

Die Verkehrswende braucht intensive Beteiligung und gut gestaltete Planungsprozesse

Mobilität ist ein Thema, das hoch emotional besetzt ist – viele Menschen fühlen sich in ihrer Freiheit eingeschränkt, wenn Tempolimits oder eine Parkraumbewirtschaftung eingeführt oder Parkplätze und Autospuren zurückgebaut werden. Deshalb muss beim postfossilen Stadtumbau ein weiteres wichtiges Thema intensiv miteinbezogen werden: die Mitwirkung und Beteiligung von Nutzern an Planung und Umgestaltung. Gebraucht werden Aushandlungsprozesse, die weit über die bisherigen Formen der Beteiligung hinausgehen.



Abb. 3: Kopenhagen: Israels Plads

Oft ist es nicht die öffentliche Hand allein, die das schaffen kann – entwickelt haben sich neue Akteure, die abseits formeller Planungs- und Beteiligungsprozesse spannende Modelle von Kollaboration und Kooperation in die Stadtentwicklung einbringen. Gerade komplexe Transformationsprozesse, wie die postfossile Verkehrswende, funktionieren nur, wenn sie mithilfe der Zivilgesellschaft bewältigt werden können. Ein herausragendes Beispiel dafür ist die „Bürgerinitiative Bundesplatz“, die in jahrelanger ehren-

amtlicher Arbeit dafür gesorgt hat, dass der autoumgestaltete Bundesplatz wieder ein Stück Lebensqualität zurückerhält und er hoffentlich irgendwann zu einem wichtigen Beispiel für den Rückbau autogerechter Strukturen wird.² Mit einzuversuchen, also dem temporären Testen von Ideen zur Verkehrsberuhigung oder der Umverteilung von Verkehrsflächen, lassen sich Debatten um die Verkehrswende ganz konkret machen und auch emotional wahrnehmen. Diese Wahrnehmung der Veränderung ist für die Akzeptanz des Wandels viel wichtiger, als wenn die Menschen in einer Bürgerbeteiligungsveranstaltung nur einen Plan anschauen.

Deutlich wird auch, dass die Anforderungen an Planungsprozesse in diesem komplexen Spektrum von Interessen und Geflecht von Akteuren immer anspruchsvoller werden. Planungsprozesse müssen so gestaltet werden, dass die komplexen Akteure miteinander verwoben werden, dass Beteiligung mit der notwendigen politischen Abstimmung und der fachlichen Arbeit der Planer zusammengebracht und synchronisiert wird. Gerade bei kontroversen Planungsprozessen, die sich für eine Umsetzung der Verkehrswende abzeichnen, ist zu klären, ob für ein Beteiligungsverfahren ein wirklich nennenswerter Handlungsspielraum existiert oder ob die Beteiligten letztendlich schon deshalb enttäuscht sein werden, weil sie eigentlich nichts mehr zu entscheiden haben. Die Verwaltung sollte sich als Change Manager verstehen. Im Sinne des Change Managements gilt es, den Wandel proaktiv zu gestalten: Wo steht Berlin heute – wo möchten wir mit Blick auf die Verkehrswende in drei, fünf oder zehn Jahren stehen? Welche Weichen müssen wir heute stellen, um diese Ziele zu erreichen? Was sind Schlüsselfragen und -projekte, die richtig angestoßen werden müssen?



Dr. Cordelia Polinna

Geschäftsführende Gesellschafterin Urban Catalyst GmbH, Berlin

Quellen:

Europäische Kommission, Pariser Übereinkommen (2015), in: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de, 28.11.2017.

Greater London Authority/Mayor of London (2001): The Mayor's Transport Strategy, London, S. 241.

Polinna, Cordelia (2016): Städtebauliche Großprojekte und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung, in: Selbach, Veronika/Zehner, Klaus (Hrsg.): London – Geographien einer Global City, Bielefeld, S. 119–134.

Bodenschatz, Harald/Hofmann, Aljoscha/Polinna, Cordelia (Hrsg.) (2013): Radialer Städtebau – Abschied von der autogerechten Stadtregion, Berlin.

² Siehe www.initiative-bundesplatz.de, aufgerufen am 07.10.2020.



Siegfried Dittrich

Die Umsetzung der Verkehrswende in den Kommunen – die Mühen der Ebene!

Erfahrungen und Erkenntnisse aus 25 Jahren in der Verwaltung

Auf der kommunalen Ebene müssen viele der Verkehrskonzepte umgesetzt und gegenüber der Bevölkerung vermittelt werden. Hier wird oft im Praxistest über Erfolg oder Misserfolg entschieden und erfolgt letztendlich auch die Konfrontation der konzeptionellen Überlegungen direkt mit den „Realitäten“. Aus 25 Jahren Erfahrung im Straßen- und Grünflächenamt des Bezirks Mitte von Berlin sollen Kriterien und Empfehlungen benannt werden, die für eine erfolgreiche Umsetzung von Konzepten wichtig und entscheidend sind.

Warum sind Kommunen für die Herausforderungen des Mobilitätswandels unterschiedlich gerüstet? Dafür sind neben den spezifischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Ortes sowie die zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen auch die jeweils zur Anwendung kommenden Umsetzungsprozesse verantwortlich. Wie beschwerlich oder auch erfolgreich diese sein können, soll durch Beispiele aus dem Bezirk Mitte in Berlin¹ aufgezeigt werden, hauptsächlich an den beiden Praxisthemen Parken/Parkraumbewirtschaftung und Radverkehrsförderung.

Spezifische Rahmenbedingungen am Beispiel des Bezirks Mitte in Berlin

Die vorzufindenden Gegebenheiten, wie Größe der Kommune, Lage im Zentrum, Peripherie oder ländlicher Raum sowie Bevölkerungsstruktur, vorhandene Einrichtungen und Infrastruktur, bieten bessere oder ungünstigere Voraussetzungen für die Umsetzung der Verkehrswende. Der seit der Fusion 2001 bestehende neue Bezirk Mitte ist mit 385.000 Einwohnern der bevölkerungsmäßig zweitgrößte und zweitdichteste unter den zwölf Bezirken in Berlin, flächenmäßig mit 40 km² der zweitkleinste. Als zentraler Bezirk in Berlin beheimatet er auch das bundesdeutsche Regierungsviertel, eine Vielzahl von Kultureinrichtungen, touristischen Zielen und Arbeitsstätten.

Beim Modal Split 2018 sind bereits 88 % der alltäglichen Wege der Bevölkerung von Mitte dem Umweltverbund zuzurechnen! Während von den Mitbewohnern nur noch 13 % der Wege mit dem Kfz zurückgelegt werden, dafür aber

¹ Alle Berliner Bezirke sind von der Einwohnerzahl her wie Großstädte, mit einem Bezirksbürgermeister und Stadträten für die verschiedenen Fachabteilungen und den Fachämtern sowie der Bezirksverordnetenversammlung BVV als Bezirksparlament. Sie sind sozusagen die kommunale Ebene in Berlin. Allerdings sind die Bezirke gemäß Berliner Verfassung nur Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit. Sie haben damit rechtlich gesehen nicht den Status einer Kommune, sondern sind Teil der Berliner Verwaltung. Es gibt also nicht das politische Bezirksamt. So hat das Bezirksparlament auch in den meisten Fachfragen keine Entscheidungsbefugnis, sondern nur empfehlenden Charakter.

34 % zu Fuß und 22 % mit dem Rad, werden in den Randbezirken um die 40 % mit dem Kfz und nur etwas über 10 % mit dem Rad zurückgelegt. Dieser gravierende Unterschied zwischen innerer und äußerer Stadt, die unterschiedliche Bedeutung gerade beim Rad- und Kfz-Verkehr, erkennt man über die ganzen Jahre. Dabei sind viele der Randbezirke, im Gegensatz zu manchen Orten im Speckgürtel, gut mit U- und S-Bahnlinien erschlossen! Der Bezirk Mitte wird aber weiterhin durch den Kfz-Verkehr der Einpendler aus den Randbezirken und der Region massiv belastet. Dies zeigt, dass für eine erfolgreiche Verkehrswende das Leitbild der kompakten, trotzdem grün geprägten Stadt mit einer qualitativ vollen städtebaulichen Verdichtung, insbesondere an den bereits gut erschlossenen Standorten, umso mehr notwendig ist.² Die bisher noch vorhandene hohe Bevölkerungszahl innerhalb des S-Bahnringes Berlins garantiert die guten Bedingungen für die Nahmobilität! Steigende Bodenpreise und Mieten sowie der in der derzeitigen Pandemie steigende Wunsch nach einem Umzug ins Umland und in den Speckgürtel, „aufs Land“, lässt allerdings für die Zukunft nichts Gutes für die Mobilitätswende erwarten.

Fokus auf Umsetzungsprozesse legen!

Konzepte für eine Verkehrswende gibt es eigentlich schon seit Jahrzehnten. Allerdings wurde bisher zu wenig Wert auf eine Betrachtung der Prozesse gelegt, wie Konzepte in der Praxis erfolgreich „auf die Füße gestellt“ und umgesetzt werden können.

Finanzielle Ressourcen: wichtig, aber Geld ist nicht alles!

Obschon das Berliner Fahrradnetz, mit seinen diversen Radial- und Tangentialrouten, bereits Mitte der neunziger Jahre durch das Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, ließen sich dann einzelne Routen erst Anfang der 2000er Jahre verwirklichen – mit der Schaffung eines eigenen Haushaltstitels für neue Radinfrastruktur durch die

² Siehe dazu auch den Beitrag von Friedemann Kunst in diesem Heft.

Senatsverwaltung. Auch wenn der Umfang von 1 Mio. Euro noch relativ gering war, gab es einen Anreiz für die Bezirke, entsprechende Projekte umzusetzen, weil die normalen Investitions- und Straßenunterhaltungstitel dies davor nicht ermöglichten.

So wurden im Bezirk Mitte in den letzten 15 bis 20 Jahren Fahrradprojekte im Umfang von ca. 5 Mio. Euro mit diesem Senatsprogramm realisiert, meist als Schutz- und Fahrradstreifen auf der Fahrbahn (vgl. Bezirksamt Mitte von Berlin 2017). In ähnlicher Größenordnung wurden Projekte über andere, städtebauliche Förderprogramme umgesetzt, wie Aktive Zentren (AZ), Quartiersmanagement (QM) etc., die ebenfalls seit Anfang der 2000er Jahre vermehrt genutzt wurden.³ Mit diesen Förderprogrammen wurden auch diverse Verkehrskonzepte für einzelne Quartiere durch das Straßen- und Grünflächenamt erstellt.



Abb. 1: Mittels AZ-Programm umgesetzter Fahrradschutzstreifen in der Turmstraße (Foto: Siegfried Dittrich)

So hilfreich diese durch das Stadtentwicklungsamt koordinierten Förderprogramme aus finanzieller Sicht sind, muss man aber auch konstatieren, dass sie zeitliche und personelle Ressourcen bei den umsetzenden Ämtern binden, sei es durch Antragsformalitäten, Koordinierungs-, Steuerungs- und Lenkungsrounds – zudem hat jedes Programm seine eigenen Regeln und Förderrichtlinien. Generell sollten Förderprogramme auf Bundes- und Landesebene so

gestaltet sein, dass sie für die umsetzende Verwaltung praxisnah und nicht zu zeitaufwendig sind. In den letzten Jahren waren zunehmend nicht mehr die fehlenden finanziellen Ressourcen das Problem, sondern die personellen.

Personelle Ressourcen, Qualität statt Quantität!

Nach Jahren personeller Einsparungen und wenigen Neueinstellungen wurde u. a. im erstmalig 2018 verabschiedeten Berliner Mobilitätsgesetz festgelegt, dass jeder Bezirk jeweils zwei zusätzliche Stellen für den Radverkehr bekommen soll. Da gleichzeitig auch die Senatsverwaltung eine Vielzahl von neuen Stellen für den Radverkehr schuf sowie ein Einstellungsbedarf bei der neugeschaffenen landeseigenen infraVelo GmbH entstand, zeigte sich sehr schnell, dass das Angebot von qualifizierten Planern und Ingenieuren diese plötzliche Nachfrage gar nicht decken konnte! So führte dieser Fachkräftemangel dazu, dass sowohl bei den Bezirken die neuen Fahrradstellen bis heute noch nicht alle besetzt werden konnten, als auch zu Problemen bei den Planungsbüros, die eigentlich die vielen neuen Projekte umsetzen sollten.

Erschwerend kommt hinzu, dass durch immer umfangreichere und komplexer werdende Vorgaben und Vorschriften (wie bei den Vergaberichtlinien) sowie durch den oben erwähnten höheren Zeitaufwand bei Förderprogrammen und umfangreicheren Beteiligungsverfahren der Aufwand pro Projekt insgesamt steigt – was zu immer längeren Projektlaufzeiten führt. Deshalb ist es wichtig, sich stärker um die Fortbildung der Mitarbeiter und den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu kümmern, um die Abläufe effizienter zu gestalten. Die Einrichtung der Fahrradakademie im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans war aus diesem Grunde eine sehr gute Idee. Dabei ist darauf zu achten, alle Mitarbeiter einzubeziehen. Fortbildung zur Förderung des Radverkehrs ist nicht nur für den „Radverkehrsbeauftragten“ notwendig, sondern eher für alle Bereiche eines umsetzenden Fachamtes, wie dem Straßen- und Grünflächenamt. Einerseits sind Gesetze, Regeln, Richtlinien und Regelpläne wichtig für eine effiziente Verwaltung, andererseits sind eine pragmatische Handhabung derselben, Flexibilität und Verantwortungsbewusstsein für eine erfolgreiche Projektumsetzung entscheidend (vgl. Keilani 2021). Hilfreich dafür sind neben der Fortbildung auch Arbeitshilfen und Leitfäden.

Ergebnis eines durch das Bundesverkehrsministerium geförderten Forschungsprojektes zur Parkraumbewirtschaftung, mit dem Bezirk Mitte als Projektpartner, war der Vorschlag für einen „Masterplan Parken“ für das Land Berlin (vgl. Lehmbrock et al 2009). Obwohl von der Senatsverwaltung positiv aufgenommen und in mehreren Workshops 2013 die wichtigsten Handlungsfelder dafür benannt wurden, ist dieser Masterplan, der inzwischen in „Strategie Parken“ umbenannt wurde, bis heute nicht verabschie-

³ Der Bezirk Mitte hat derzeit allein sieben QM- und drei AZ-Gebiete, jeweils drei Sanierungsgebiete sowie Bereiche aus dem städtebaulichen Denkmalschutz.



det. Wesentliches Element dieses Masterplans waren eine Überarbeitung des vorhandenen Leitfadens, die Aufteilung in praxisnahe Arbeitshilfen für die Bezirke sowie ein Dokument zur Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien. Als im Rahmen der Luftreinhalteplanung und eines drohenden, gerichtlich verfügten Dieselfahrverbots 2019 plötzlich das Instrument der Parkraumbewirtschaftung wieder als eines der wirkungsvollsten erkannt wurde, fehlten den meisten Bezirken die genannten Hilfsmittel!

Generell ist deshalb zu konstatieren, dass allein ein „Mehr an Personal“ nicht unbedingt zu einer effizienteren Projektdurchführung führt. Umgekehrt kann es sogar kontraproduktiv wirken, wenn die Zahl der „Bedenkenträger“ und damit Blockademöglichkeiten steigen – und wenn durch fehlende Organisationsstrukturen keine Entscheidungen getroffen werden.

Effektive Strukturen und Abstimmungsprozesse im Verwaltungsablauf notwendig!

Mit Beginn der Radprojekte wurde im Bezirk eine Steuerungsrunde mit allen für die Umsetzung relevanten Akteuren der Verwaltung eingeführt: der Senatsverwaltung, den Straßenverkehrsbehörden, den Bereichen Konzepte, Entwurf und Straßenunterhaltung im Amt sowie teilweise den politisch Verantwortlichen. Seit einigen Jahren gibt es auch noch einen Beirat, den sogenannten „FahrRat“⁴, in dem Politik und Verbände vertreten sind. In ihm werden die wichtigen Projekte präsentiert und diskutiert.

Die Einrichtung der Radsteuerungsrunde war sinnvoll, der Erfolg allerdings unterschiedlich, je nachdem, ob entscheidungsbefugte Personen beteiligt waren – insbesondere auch fachliche und politische Vorgesetzte. Dies verweist vehement auf die Bedeutung von Entscheidungsstrukturen und dass Entscheidungen dann auch mal getroffen werden. Gerade bei Konflikten zwischen Behörden auf einer Ebene ist ein Übereinkommen notwendig – auch über den Prozessverlauf und Zuständigkeiten, wer dann endgültig entscheiden kann und sollte (vgl. Keilani 2021).

Mit der Installation eines „Bündnisses für Radverkehr“ (nach Hamburger Vorbild), einer Koordinationsstelle bei der Senatsverwaltung, der Gründung der oben bereits erwähnten infraVelo GmbH, die übergeordnete Radprojekte selbst umsetzen, die Bezirke bei der Organisation und Moderation der Steuerungsrunden sowie mit einer Datenbank unterstützen sollen wird eine effizientere Umsetzung der Radprojekte angestrebt. Nach Überwindung der „Kinderkrankheiten“ ist abzuwarten, wie diese Instrumente, die alle im Berliner Mobilitätsgesetz⁵ verankert sind, Erfolg haben werden.

⁴ Inzwischen ist der FahrRat auf Bezirksebene auch durch das Berliner Mobilitätsgesetz festgeschrieben.

⁵ Siehe Berliner Mobilitätsgesetz, § 37 Aufgaben und Zuständigkeiten für den Radverkehr.

Eine erfolgreiche Organisationsentwicklung zeigt sich im Bezirk Mitte seit der Übernahme der Parkraumbewirtschaftung in die Verantwortung der Berliner Bezirke im Jahr 2000 (Bestand damals: fünf Parkzonen in Mitte). Es wurde im Straßen- und Grünflächenamt eine eigene Gruppe dafür gegründet, die danach auch die Verantwortung für alle bezirklichen Verkehrskonzepte übernahm. Diese Gruppe stellt ein Alleinstellungsmerkmal in den Berliner Bezirken dar. Dadurch konnten über die Jahre Erfahrungswissen und Kompetenz aufgebaut werden, was zu diversen Beratungen auch für andere Bezirke führte. So wurden seit 2002 bis 2018 im Bezirk Mitte elf zusätzliche Parkzonen umgesetzt, inklusive der Vergabe und Betreuung der dafür notwendigen Parkraumuntersuchungen und Gutachten an private Planungsbüros.

Zu den bisher bewirtschafteten 30.000 Stellplätzen in Mitte kommen 40.000 Stellplätze hinzu, sodass es dann insgesamt 70.000 Stellplätze in der Parkraumbewirtschaftung geben wird.

Dies erfordert 1.438 neu zu beschaffende Parkscheinautomaten und 186 zusätzliche Überwachungskräfte inkl. Koordinatoren.

Daraus ergibt sich der Bedarf für neue (wahrscheinlich privat anzumietende) **Räumlichkeiten** (Ankleide- und Pausenräume, Schreib- und Besprechungsräume).

Im Vorfeld sind folgende Schritte notwendig:

- Erstellen von Verkehrszeichenplänen und deren straßenverkehrsbehördliche Anordnung,
- Ausschreibung und Installation von Verkehrszeichen und Parkscheinautomaten,
- Einwerbung, Auswahl und Schulung von Überwachungskräften, Vorbereitung und Ausgabe von Vignetten und Ausnahmegenehmigungen und
- Information der Bevölkerung und der Medien sowie Durchführung von Bürgerveranstaltungen.

Die Vorbereitungszeit für diese Umsetzungsschritte beträgt mindestens ein Jahr nach Bezirksamtsbeschluss.

Abb. 2: Hoher Aufwand bei der Umsetzung neuer Parkzonen notwendig (im Ordnungsamt/Straßen- und Grünflächenamt/Bürgeramt)

Nach einigen Jahren ohne Erweiterung aus Gründen der Bezirkspolitik wurden 2018 mit der Vergabe von drei umfangreichen Gutachten zu den sowohl bestehenden als auch bisher unbewirtschafteten Gebieten im Gesamtbezirk die Grundlagen für eine Anpassung und enorme Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung gelegt: Auf Grundlage dieser Gutachten und des (politischen) Bezirksamtsbeschlusses vom August 2019 werden in diesem und im nächsten Jahr 14 neue Parkzonen in Moabit und Wedding geschaffen, die bisher 30.000 bewirtschafteten Stellplätze im öffentlichen Straßenraum um 40.000 auf insgesamt 70.000 erweitert!

2018 wurde auch im Ordnungsamt, das für die Überwachung und den „Betrieb“ (Beschaffung Parkscheinautomaten, Betreuung des privaten Betreibers) zuständig ist, durch den Amtsleiter ein eigener Fachbereich Parkraumbewirtschaftung geschaffen. In enger Abstimmung zwischen Ordnungsamt und Straßen- und Grünflächenamt wurden somit die genannten Gutachten begleitet und trotz der gewaltigen Herausforderungen die Umsetzung (vgl. Abb. 2) erfolgreich auf den Weg gebracht. Am 1. April 2021 wurden die ersten beiden neuen Parkzonen in Moabit eröffnet, weitere folgen monatlich, und nächstes Jahr soll das ganze Programm abgeschlossen sein. Obwohl für alle Bezirke bzgl. der Parkraumbewirtschaftung die Rechtsgrundlagen gleich sind, sind die Erfolge und die Umsetzung doch sehr unterschiedlich. Ein Grund liegt in den oben geschilderten organisatorischen und strukturellen Entscheidungen. Der Bezirk Mitte hat damit seit Übernahme in eigener Verantwortung die Ausweitung und Fortentwicklung der Parkraumbewirtschaftung konsequent umgesetzt und zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt.



Abb. 3: Fahrradstraße Liniestraße mit neuen zusätzlichen und farblichen Elementen (Foto: Siegfried Dittrich)

Integrierte Betrachtung notwendig!

Nachdem die Parkraumbewirtschaftung in Mitte eingeführt wurde, ergaben sich plötzlich auch neue Spielräume für den Fuß- und Radverkehr: So war etwa in der Karl-Marx-Allee umgehend freier Parkraum vorhanden, so dass bereits vor zwanzig Jahren durch Wegnahme einer Parkspur mit 2,60 m einer der breitesten Radfahrstreifen

in Mitte realisiert werden konnte. In einem begrenzten Straßenraum sind die Möglichkeiten und Behinderungen für den Fuß- und Radverkehr immer in Abhängigkeit vom Kfz-Verkehr zu sehen. Das Parkraummanagement ist daher ein wichtiges Instrument zur Förderung der Nahmobilität. Leider wird das in der medialen und politischen Öffentlichkeit nicht immer so gesehen. Das Thema „Radverkehr“ genießt weitgehend ein positives Echo, während das Thema „Parken“/Parkraumbewirtschaftung mit einem negativen Image zu kämpfen hat – obwohl beides nur zwei Seiten derselben Medaille sind.

Integrierte Planung und Konzepte sind zwar „State of the Art“ – kein Konzept kommt inzwischen ohne diesen Begriff aus –, allerdings erkennt man in der Realität nicht unbedingt integriertes Denken, weder im normalen Verwaltungsablauf noch in der öffentlichen Diskussion:

- Jedes Fachgebiet versucht, das Maximum aus seiner Sicht herauszuholen,
- es verschärft immer weiter seine einschlägigen Vorschriften, Vorgaben und Regulierungen,⁶
- dabei wird übersehen, dass man andere Fachgebiete dabei beeinflusst und beeinträchtigt.

Es fehlt oft ein systemisches Denken, komplexe Vorgänge in ihren Wirkungen zu durchdenken und danach auch in Entscheidungen umzusetzen.

Folgende Aspekte sind dabei wichtig:

- **Das Vordergründige, „Konkretistische“ ist nicht immer das wirkungsvollste!**

Inzwischen geht die öffentliche Diskussion wieder um „geschützte Radwege und Kreuzungen“, „Bäume sind gut für den Klimaschutz“, es werden „Radwege“ gefordert, aber auch Parkplätze etc. Dabei wird geflissentlich übersehen, dass es mal das Leitbild eines gemischten Verkehrs im Straßenraum auf niedrigem Geschwindigkeitsniveau gab, um räumliche Konflikte zu minimieren: Zum Beispiel können geschützte Radverkehrsanlagen auch negative Auswirkungen auf den Fußverkehr haben, in begrenzten Straßenräumen muss man manchmal auch auf Parkplätze und Bäume verzichten, der Verzicht auf eine verdichtete kompakte Stadt kann Wirkungen im Umland und in der Region induzieren, die einer nachhaltigen Mobilitätsentwicklung diametral entgegenstehen (vgl. Ausführungen zur Raumstruktur weiter oben).

Das Straßen- und Grünflächenamt hat in den letzten Jahren

⁶ So wird in neuen Vorgaben der Berliner Feuerwehr bei Neubau ein Mindestmaß von 5,50 m für die Aufstellflächen der Fahrzeuge im Straßenraum gefordert, falls kein zweiter Rettungsweg vorhanden ist. Dies kollidiert vehement mit den Zielen einer Verkehrsberuhigung. So ist im Gebiet der flächenhaften Verkehrsberuhigung in Moabit nur eine Fahrgasse von maximal 5,00 Metern vorhanden. Zwar hat dies bisher keine Auswirkungen für den Bestand, jedoch unmittelbar bei jeder Änderung der Parkstandsordnung im Straßenraum bzw. neuen Hochbauvorhaben.



ein Programm auf den Weg gebracht, um an 28 Schulen des Bezirks nach einer Bedarfsabfrage sowie Potenzialanalyse dort ca. 1.300 Fahrradbügel zu realisieren. Die Bedenken hinsichtlich der Beeinträchtigung des Biotopflächenfaktors (gewisse Versiegelung) und des Denkmalschutzes führten nun dazu, dass die Umsetzung sich doch wesentlich verzögert hat, obwohl im Berliner Umweltschutzprogramm die Förderung des Radverkehrs als förderwürdig angesehen wird und die fortdauernde Nutzung des „Elterntaxis“ nicht unbedingt als nachhaltig angesehen werden kann.

■ Flächendeckend statt punktuell!

In den achtziger Jahren wurde im Ortsteil Moabit als Teil eines Bundesforschungsprojektes die flächenhafte Verkehrsberuhigung umgesetzt. Der Grundgedanke war, statt einer aufwendigen verkehrsberuhigten Umgestaltung einer einzigen Straße mit relativ einfachen baulichen Maßnahmen die Verkehrsberuhigung eines ganzen Quartiers flächenhaft zu erreichen. Dieser Gedanke einer flächenhaften Umsetzung sollte auf viele Maßnahmenprogramme übertragen werden.

■ Weniger ist mehr – einfacher statt kompliziert!

Der Gedanke der flächenhaften Umsetzung führt zu „einfacheren“ Maßnahmen. Es war politisch gewollt, die seit Langem bestehende Fahrradstraße Linienstraße mit weiteren Elementen zu „ertüchtigen“. Obwohl es dann einen Kompromiss zwischen Politik und Amt gab, führten insbesondere die umfangreichen farbigen Markierungen zu einem größeren baulichen und zeitlichen Aufwand, u. a. durch notwendige Ausschreibungsverfahren, statt der üblichen Umsetzung innerhalb der normalen Straßenunterhaltung (vgl. Abb. 3). Angesichts des umfangreichen Programms für neue Fahrradstraßen muss immer eine Abwägung zwischen erforderlichen verkehrssicherheitsrelevanten Maßnahmen und der Begrenzung auf einfache Elemente stattfinden, um in absehbarer Zeit eine Vielzahl von Fahrradstraßen umsetzen zu können.

Vor diesem Hintergrund sind die derzeit laufenden Diskussionen zu den geschützten Radwegen und Kreuzungen sowie einigen baulich aufwendigen Vorschlägen zur Realisierung der diversen Radschnellverbindungen in Berlin kritisch zu sehen. Unter Berücksichtigung der oben genannten finanziellen und insbesondere personellen Ressourcen ist bei diesem Aufwand eine Realisierung aller Vorhaben in einem auch Wirkung erzeugenden, vernünftigen Zeitraum völlig illusorisch!

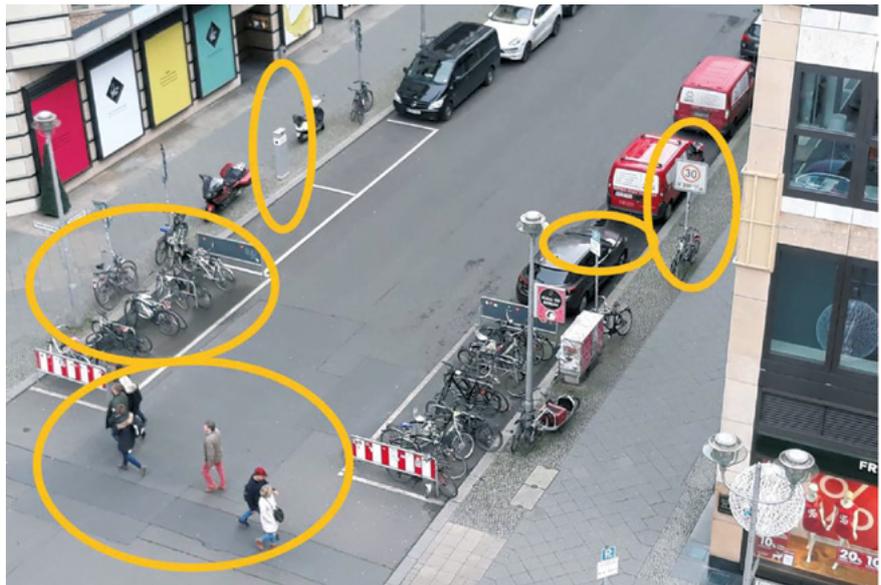


Abb. 4: Kombination „einfacher“ Maßnahmen im Straßenraum: Fahrradbügel in der Fahrbahn; Sicherung der Fußgängerquerung; Tempo-30-Zone; E-Ladestation; Parkraumbewirtschaftung (Quelle: Siegfried Dittrich)

■ Zeitfaktor beachten!

Man sollte sich immer die Frage stellen: Was kann man überhaupt unter den finanziellen und personellen Gegebenheiten in einem Zeitraum umsetzen, um ein konkretes Ziel zu erreichen? Deshalb sind die oben genannten Prinzipien von relativ einfachen, aber flächendeckenden Maßnahmen auch unter dem zeitlichen Aspekt bedeutend. Bei den verkehrlichen Quartierskonzepten des Bezirks standen deshalb in den letzten Jahren immer zügig umzusetzende Maßnahmen im Fokus (vgl. auch Abb. 4):

- einfache Radbügel in der Fahrbahn, die gleichzeitig in Kreuzungsbereichen Sichtbeziehungen ermöglichen,
- Ausweisung von Fahrradstraßen, die sich mit einfachen Elementen zügig umsetzen lassen,
- Einführung der Parkraumbewirtschaftung und Ausweisung neuer Parkzonen, die durch die regelmäßige Überwachung auch günstige Rahmenbedingungen für den Fuß- und Radverkehr absichern.

Die in der Pandemie neu und schnell geschaffenen „Pop-up-Radwege“⁷ entsprechen natürlich den oben genannten Prinzipien einer zügigen Umsetzung. Allerdings hat sich der Bezirk Mitte bei der Invalidenstraße, in Abwägung des finanziellen und zeitlichen Aufwands, statt einer provisorischen Anordnung doch für die endgültige Lösung entschieden: Einerseits wäre auch für ein Provisorium ein nicht unwesentlicher (dann verlorener) Finanzbetrag notwendig gewesen, andererseits hätten die komplexen Verhältnisse des engen Straßenraums mit Ladezonen und Straßenbahn auch bei einem Provisorium längere Abstimmungsprozesse erfordert (vgl. Abb. 5a und 5b).

⁷ Siehe dazu auch das Interview mit Olaf Rabe in diesem Heft.



Abb. 5a und 5b: Geschützter Radstreifen in der Invalidenstraße sowie Mischzone mittels neuer Verkehrszeichen⁸ (Fotos: Siegfried Dittrich)

Fazit

- Auch wenn Geld wichtig ist, muss der Fokus hinsichtlich des Mitarbeiterstammes verstärkt auf Qualität, Fortbildung und Erfahrungsaustausch gelegt werden.⁸
- Es muss mehr auf Effektivität beim Einsatz der vorhandenen Ressourcen geachtet werden. Insbesondere müssen die Entscheidungsstrukturen in den Blick genommen und auch bei konflikträchtigen Situationen letztlich Entscheidungen getroffen werden. Ganz wichtig ist die Funktion eines „Kümmerers“, sowohl auf Verwaltungs- als auch politischer Ebene.
- Dabei ist die Unterstützung durch die Politik notwendig, durch die Vorgabe von Zielen, Prioritäten und Konzepten, die aber auf eine pragmatische Umsetzung in der kommunalen Verwaltung ausgerichtet sein sollten.
- In der Bürgerbeteiligung, gegenüber der Öffentlichkeit und der Bürgerschaft sollen Konzepte, Prozesse und Entscheidungen transparent vermittelt werden – ohne dabei konsequentes Handeln zu unterlassen oder der Klientelpolitik zu verfallen.
- Insgesamt ist für eine erfolgreiche Mobilitätswende ein nach den oben genannten Kriterien konsequentes Handeln sowohl auf Verwaltungs- als auch auf politischer Ebene notwendig!



Siegfried Dittrich

Stadt- und Verkehrsplaner, bis Ende 2020 25 Jahre Mitarbeiter im Bezirksamt Mitte von Berlin, Gruppenleiter für die Verkehrs- und Freiraumkonzepte im neu fusionierten Straßen- und Grünflächenamt

Quellen:

- Bezirksamt Mitte von Berlin, Ordnungsamt (2021): <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/ordnungsamt/parkraumbewirtschaftung/>
- Bezirksamt Mitte von Berlin, Straßen- und Grünflächenamt (2017): Bestand, Ausbau und Planung der Radinfrastruktur in Berlin-Mitte, Vortrag und Präsentation auf der Pressekonferenz am 06.02.2017.
- Bezirksamt Mitte von Berlin, Straßen- und Grünflächenamt (2021): <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamt/planung-entwurf-neubau/ruhender-verkehr-parkraumbewirtschaftung-895140.php>
- Berliner Mobilitätsgesetz. Online verfügbar unter: <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrspolitik/mobilitaetsgesetz/>
- Dittrich, Siegfried (2017): Das Thema „Parken“ als Hemmnis oder als Steuerungsinstrument? Über den Umgang mit dem ruhenden Verkehr in städtebaulichen Konzepten, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2/2017, S. 87.
- Dittrich, Siegfried (2019): Platz für sichere Rad- und Gehwege gewinnen – die Mühen der Ebene. Die Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Mitte, Vortrag und Präsentation beim DIFU am 15.11.2019.
- infraVelo GmbH (2021): <https://www.infravelo.de/assets/PDFs/2-fachpraesentation-16-9-web-final-korr3.pdf>
- Keilani, Fatina (2021): In der Selbstblockade, in: Tagesspiegel vom 18.04.2021, S. 5.
- Lehmbrock, M./Heinrichs, E./Kohlen, R./Uricher, A./Preuss, Th./Dittrich, S. (2009): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Parken Berlin“, Abschlussbericht. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Förderinitiative Mobilität 21 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- LK Argus GmbH (2012): Masterplan Parken Berlin, Bestandsanalyse und Ausblick.
- Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Hrsg.) (2017): Mobilität der Stadt, Berliner Verkehr.
- Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz SenUVK (2021): <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-in-staedten-srv-2018/>

⁸ Neues Verkehrszeichen VZ 277.1 in der geänderten StVO „Überholverbot des Fahrradfahrenden“.

„Wenn es gut läuft, entsteht eine Dauerlösung, wenn nicht, wird nachjustiert.“

Ein Interview zu Pop-up-Radwegen in Berlin mit Olaf Rabe aus dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

Seit Beginn der Coronaepidemie hat sich die Verkehrsmittelnutzung stark verändert. Öffentliche Verkehrsmittel werden zunehmend gemieden, der Pkw-Verkehr und die Nutzung des Fahrrades haben dagegen zugenommen. Vor diesem Hintergrund wurden in einigen Städten kurzfristig sogenannte „Pop-up-Radwege“ installiert, um der stark zugenommenen Nachfrage nach Flächen für den Fahrradverkehr zu entsprechen. Wie diese Maßnahmen in Berlin umgesetzt wurden und werden, erfuhr Dr. Frank Jost in einem Gespräch mit Olaf Rabe, Leiter Fachbereich Straßen im Straßen- und Grünflächenamt des Berliner Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg.

Frank Jost: Herr Rabe, vielleicht einleitend eine kurze Erläuterung: Was ist ein sogenannter „Pop-up-Radweg“, und was unterscheidet ihn von einem „normalen“ Radweg?

Olaf Rabe: Pop-up-Radwege sind provisorisch angeordnete Radwege, ausgebildet mit einfachen Mitteln der Baustelleneinrichtung, wie Leitbaken, gelben Markierungsfolien und temporärer Beschilderung, mit dem Ziel einer späteren baulichen Verstetigung.

Vor welchem Hintergrund kam es in Berlin bzw. in Ihrem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg zu der Idee, Pop-up-Radwege zu installieren?

O.R.: Nach der Berliner SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 22.03.2020 gelten gemäß § 14 umfangreiche Kontaktbeschränkungen im Stadtgebiet von Berlin und ein allgemeines Distanzgebot. Dieses Distanzgebot stellt die Verkehrssysteme gerade in urban hochverdichteten Räumen wie Berlin vor erhebliche Herausforderungen. Im öffentlichen Personennahverkehr kommt es zu beengten Situationen, die einen Mindestabstand erschweren oder unmöglich machen. Personen, die unvermeidbare Fahrten unternehmen müssen – etwa solche, die systemrelevanten Berufen nachgehen –, werden im Ergebnis einem erhöhten Infektionsrisiko ausgesetzt. Als Alternative bieten sich den Verkehrsteilnehmern das Auto oder das Fahrrad an. Da der Anteil der Berliner Haushalte ohne eigenes Auto über dem Bundesdurchschnitt liegt, stellt sich diese Wahlfreiheit aber vielfach nicht.

Die Nutzung des Fahrrades nimmt im krisenveränderten Verkehrsmittelmix im Ergebnis relativ gesehen zu und stellt einen Trend dar, der sich mit frühlingshaftem Witterungsverlauf auch nach absoluten Zahlen wieder verstärken wird. Dieses Szenario vor Augen war festzustellen, dass unter den Bedingungen der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung die Rad- und auch die Fußverkehrsinfrastruktur

in Berlin nicht auf eine Fortbewegung unter ständiger Wahrung des Distanzgebotes von 1,5m eingerichtet war. Des Weiteren fehlen Radverkehrsanlagen an Straßen des übergeordneten Verkehrsnetzes. Radfahrende setzten sich somit einem erhöhten Unfallrisiko aus. Gemäß des Berliner Mobilitätsgesetzes § 43 sind zudem auf allen Hauptverkehrsstraßen sichere Radverkehrsanlagen einzurichten. Dies konnte vielerorts kurzfristig umgesetzt werden.



Abb. 1: Unabdingbar: gute Markierung der Pop-up-Radwege (Fotos: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin)

Wie viele Kilometer konnten Sie in letzter Zeit realisieren, und welche Widerstände und Hemmnisse hatten Sie zu überwinden?

O.R.: In Friedrichshain-Kreuzberg wurden im letzten Jahr insgesamt 13 Kilometer Pop-up-Radwege geschaffen. Dadurch ist auch eine erhebliche Anzahl an Kfz-Stellplätzen entfallen. Die Meinungen zu den Radwegen aus der Bevölkerung fielen überwiegend positiv aus. Die meiste Kritik kam von den Autofahrern, die nun argumentierten, mehr im Stau zu stehen. Insgesamt hat der Radverkehr aber im Jahr 2020 in Berlin um gut 22,6 % zugenommen. Inwieweit der Effekt auf die Pop-up-Bikelanes zurückzuführen ist, kann nicht

exakt ermittelt werden, aber er ist vorhanden. Dem Stauargument kann entgegengehalten werden, dass die Staus im Berliner Stadtgebiet sicherlich größer ausfallen würden, wenn auch nur ein Bruchteil der Menschen, die vom ÖPNV aus Infektionsschutzgründen aufs Rad umgestiegen wären, stattdessen ins Auto gestiegen wären. Ein Klageverfahren gegen die kurzfristige Einrichtung von neuen Radwegen wurde Anfang des Jahres folgenlos beendet.

Wie wurden die neuen Radwege angenommen: von den Radfahrern, von der Öffentlichkeit (Presse), von der Politik?

O.R.: Größtenteils positiv. Das liegt vor allem daran, dass – wie bereits erwähnt – im letzten Jahr der Radverkehr insgesamt um 22,6 % gegenüber dem Vorjahr zugenommen hatte. Im Juni 2020 lag der Zuwachs sogar deutlich mehr als 26 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die lokale Presse schrieb überwiegend positiv über die Berliner Pop-up-Radwege. Aber auch international wurde Presse gemacht, wie in Neuseeland, Singapur u. a. Als Verwaltung haben wir festgestellt, dass im politischen Raum die temporär eingerichteten Radwege, gerade bei Wegfall von Parkplätzen, kontrovers diskutiert werden, obwohl die Marschrichtung auch durch das im Jahr 2018 beschlossene Berliner Mobilitätsgesetz klar vorgegeben ist.



Abb. 2: Markierungsarbeiten in der Frankfurter Allee in Friedrichshain

Wie steht es um die Verstetigung dieser Radwege: Gibt es hier Ansätze, aus einer provisorischen Lösung einen Dauerzustand zu machen?

O.R.: Da sind wir gerade im Lernprozess. Ziel soll es sein, zukünftig schneller und kostengünstiger Maßnahmen, die den Rad- und Fußverkehr, aber auch den ÖPNV betreffen, umzusetzen, die keine oder nur wenig zeitaufwendige Planungsschritte umfassen. Wir probieren etwas mit reversiblen Mitteln aus. Wenn es gut läuft, entsteht daraus eine Dauerlösung, wenn nicht, wird nachjustiert.

Man hört in Berlin oft von Gerangel zwischen Bezirksebene und Senatsebene. Wie waren die Zusammenarbeit und die Zuständigkeiten im Falle der Pop-up-Radwege?

O.R.: Bei den Pop-up-Radwegen war es durchgehend gut. Es macht einmal mehr deutlich, dass Akteure aus Bezirk und Senat sehr gut bei solchen Projekten zusammenarbeiten können. Es kommt auf die Akteure, deren Zusammenarbeit und das Teamplay an.



Abb. 3: Schablone für die Markierung der Radwege

Ihr Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg gilt als Vorbild bei den Pop-up-Radwegen, und die anderen Bezirke wollen doch sicher von Ihnen lernen. Gibt es hier einen fachlichen Austausch?

O.R.: Es gibt bereits mit einigen Bezirken einen regen Austausch fachlicher Art, in einigen sind wir in Amtshilfe tätig. Es gibt aber auch Kritik, was vor allem die Verstetigung betrifft. An den Kanaluferstraßen Tempelhofer Ufer, Hallesches Ufer, die eine wichtige Ost-West-Achse durch den Bezirk darstellt, verwenden wir als Protektionselement für den Radverkehr nicht wie üblich den Einsatz von Pollern, sondern setzen hierfür für einen Testlauf ca. 1,80 Meter lange Schwellen mit einer Höhe von ca. 20 cm ein, die wir aus Mexiko eingeführt haben.

Wie steht es um andere Städte und Kommunen in Deutschland: Gibt es da Bitten um Ratschläge und Unterstützung an Sie?

O.R.: Es gab in den letzten Jahren eine unglaubliche Menge an Anfragen aus ganz Deutschland, die wir, glaube ich, gar nicht alle abarbeiten konnten, was ich schade finde, aber zeitlich nicht mehr machbar war. Worüber ich mich besonders gefreut habe, ist, dass Frankreich 400 Kilometer Pop-up-Radwege plant – und das auf Grundlage unserer in Berlin erstellten Regelpläne zur temporären Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen, den sogenannten TEER-Plänen.

Herr Rabe, ich danke Ihnen für das aufschlussreiche Gespräch.



Anke Karmann-Woessner, Stefan Schwartz

Verkehrswende in Karlsruhe durch erfolgreiche Nahmobilität

Vorhaben, Chancen und Herausforderungen

Wo Menschen leben, entsteht Verkehr. Mobilität ist mit Wohnen und Arbeiten, Leben und Freizeit untrennbar verbunden. Menschen profitieren von Mobilität – und leiden unter Verkehrsbelastung. In Karlsruhe setzen wir konsequent auf den Umweltverbund – zu Fuß oder mit dem Rad, per Auto oder ÖPNV: Unser Ziel ist es, die Verkehrsarten in Stadt und Region optimal zu vernetzen und intelligent zu steuern. In Karlsruhe ist Mobilität immer schon Teil der Identität. Bei uns wurde das weltweit beachtete „Karlsruher Modell“ mit Zweisystemfahrzeugen auf Stadt- und Bahnstrecken ins Umland erfunden. Die Stadt des Laufraderfinders Karl Freiherr von Drais radelt insbesondere in den letzten Jahren mit kräftigem Pedaltritt an die bundesweite Spitze der Fahrradstädte – und Karlsruhe gilt seit Jahren auch als Carsharing-Hauptstadt Deutschlands. Mit dem Verkehrsentwicklungsplan wurde dafür ein integrierter Rahmenplan für die verkehrliche Entwicklung erarbeitet. Er möchte dem Grundbedürfnis nach urbaner Mobilität gerecht werden – nachhaltig, stadtverträglich und effizient.

Aber was bedeutet nachhaltige Mobilität, und wie kann man diese erreichen? In Karlsruhe lautet die Standardformel:

1. Autoverkehr vermeiden,
2. Verkehr verlagern auf den Umweltverbund,
3. Verkehr verträglich gestalten.

Wir nennen sie auch einfach: die drei großen „V“. Dabei soll die Reihenfolge bewusst die Prioritäten verdeutlichen. Stringent angewendet, wird durch diese einfache Hierarchisierung z. B. deutlich, dass allein auf neue (Antriebs-) Technologien zu setzen, zu kurz greift, und dies somit auch keine alleinige Antwort auf die Fragen der Mobilitätswende sein kann. Ein Eins-zu-eins-Ersatz von Verbrenner- durch Elektromotoren löst immer noch keine Verkehrsprobleme, schafft keinen Raum für den Umweltverbund und vermeidet keinen Verkehr.

Und bei der Diskussion um autonome Fahrzeuge im städtischen Raum wäre natürlich aus stadt- und verkehrsplannerischer Hinsicht die Horrorvorstellung, dass plötzlich doppelt so viel Verkehr entsteht, wenn nämlich das eigene Fahrzeug nach dem Hinweg zum Parken wieder „nach Hause“ geschickt und abends zum Abholen wieder herbeigerufen wird.

Gleichwohl gilt natürlich: Alternative Antriebsformen sind wichtig, aber aus städtischer Sicht nur unter Reihenfolge 3: nämlich den nicht vermeidbaren und nicht verlagerbaren Verkehr verträglich, also emissionsarm bzw. emissionsfrei abzuwickeln. Und die Energiewende im Verkehrssektor wird gemeinhin auch als zweites Standbein und parallel zur Mobilitätswende angesehen, um letztlich die Verkehrswende zu schaffen. Um einschneidende Veränderungen hin zu ei-

ner nachhaltigen Mobilität zu erreichen, müssen sich Einstellungen und Verhaltensweisen ändern, und Stadt- und Verkehrsplanung müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Akteure sind hierbei alle: Jeder Einzelne mit seinem Mobilitätsverhalten sowie Bund, Land und Kommunen mit ihren Steuerungsinstrumenten.

Verkehrsvermeidung ist Aufgabe der Stadtplanung

Mobilität ist nicht gleichzusetzen mit Verkehr, der lediglich das Mittel zum Zweck darstellt: dem Zweck der Distanzüberwindung. Tatsächlich kann Mobilität mit kurzen oder langen Wegen verbunden sein, sie kann großen Verkehrsaufwand verursachen oder geringen. Dieses erweiterte Verständnis von städtischer Mobilität kann nur erreicht werden, wenn Stadt- und Mobilitätsentwicklung als zwei Seiten ein und derselben Medaille begriffen werden, denn Verkehr und Mobilität ist eine von Siedlungsstrukturen und Flächennutzungen abhängige Variable.

Mit dem räumlichen Leitbild Karlsruhe als schlüssigem, politisch getragenen Rahmenplan hat sich die Stadt Karlsruhe hierfür eine wichtige Entscheidungsgrundlage geschaffen (Stadt Karlsruhe: Räumliches Leitbild, 2016). In ihm sind die wichtigsten Aufgaben zur Bewältigung heutiger und zukünftiger Aufgaben für die Stadtentwicklung formuliert. Durch eine gezielte Siedlungsentwicklung soll das Wachstum an Wohnungen und Arbeitsplätzen nur noch dort ermöglicht werden, wo bereits eine gute Verkehrerschließung und „urbane Dichte“ vorhanden sind. Innenentwicklung vor Außenentwicklung und die „Stadt der kurzen Wege“ werden als Zielrichtung vorgegeben:

Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Die Bereitstellung neuen qualitätvollen Wohnraums innerhalb der Konturen und die Weiterentwicklung bestehender Quartiere im Sinne einer sozial gerechten Stadtgesellschaft werden im räumlichen Leitbild unter den Zielrichtungen „Bestehende Quartiere weiterentwickeln“ und „Neue Quartiere entwickeln“ formuliert. Eine der vordringlichen Herausforderungen ist die Schaffung neuen Wohnraums. Dabei geht es nicht allein um die Bereitstellung von Flächen. Mit dem „Mehr an Wohnen“ soll ein „Mehr an Qualität“ einhergehen. Das gilt nicht nur für die Gebäude, sondern auch für die Sozialverträglichkeit, die Qualität der öffentlichen Räume, die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und für die Versorgung. Um dieses Ziel zu erreichen, sind alle Flächenpotenziale in bestehenden sowie neuen Quartieren auszuschöpfen und integriert zu entwickeln. Gleichzeitig müssen planerische Kapazitäten und politische Entscheidungsmöglichkeiten gebündelt sowie innovative Wege beschritten werden. Dazu gehören die Erforschung und Förderung neuer Wohnformen mit integrierten Coworking Spaces und Gemeinschaftsräumen. Um Gestaltungsspielräume zu erhalten und die Mobilisierung von Flächen zu erleichtern, ist die Unterstützung durch eine aktive Boden- und Wohnungsbaupolitik seitens der Stadt unerlässlich.

Die Stadt der kurzen Wege

Die Verfolgung des Prinzips der „5-Minuten-Stadt“, die kurze Wege und die Erreichbarkeit durch gut vernetzte Mobilitätssysteme fördert, wird im räumlichen Leitbild in den Kapiteln „Mobilitätskonzepte für Quartiere entwickeln“, „Mobilitätsstationen ausbauen“, „Nachbarschaftszentren beleben“, „Funktionen mischen“ präzisiert. Der Begriff der „5-Minuten-Stadt“ steht dabei für hohe Qualität und Vernetzung der bestehenden Mobilitätssysteme. Gerade das Thema Mobilität erfordert die intensive Unterstützung von Planung und Politik bei der Umsetzung. Denn hier müssen Spielräume der künftigen Stadtentwicklung unter Erhalt der Mobilitätsqualität genutzt werden – auch wenn sie Einzelinteressen entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für das Ziel, den Anteil des Umweltverbunds am Gesamtverkehr zu erhöhen. Ein wesentliches Handlungsfeld sind dabei die Quartiere, denn hier können Qualitäten geschaffen und das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung gerade zugunsten des Fuß- und Radverkehrs verändert werden. Nachhaltige Mobilitätskonzepte in neuen Quartieren können beispielgebend für die ganze Stadt sein. Ebenso besteht in der integrierten Entwicklung von Mobilitätsstationen im Zusammenhang mit städtebaulichen Qualitäten und der Gestaltung öffentlicher Räume die Chance, die Vorteile vernetzter Mobilität zu nutzen. Und letztlich könn-

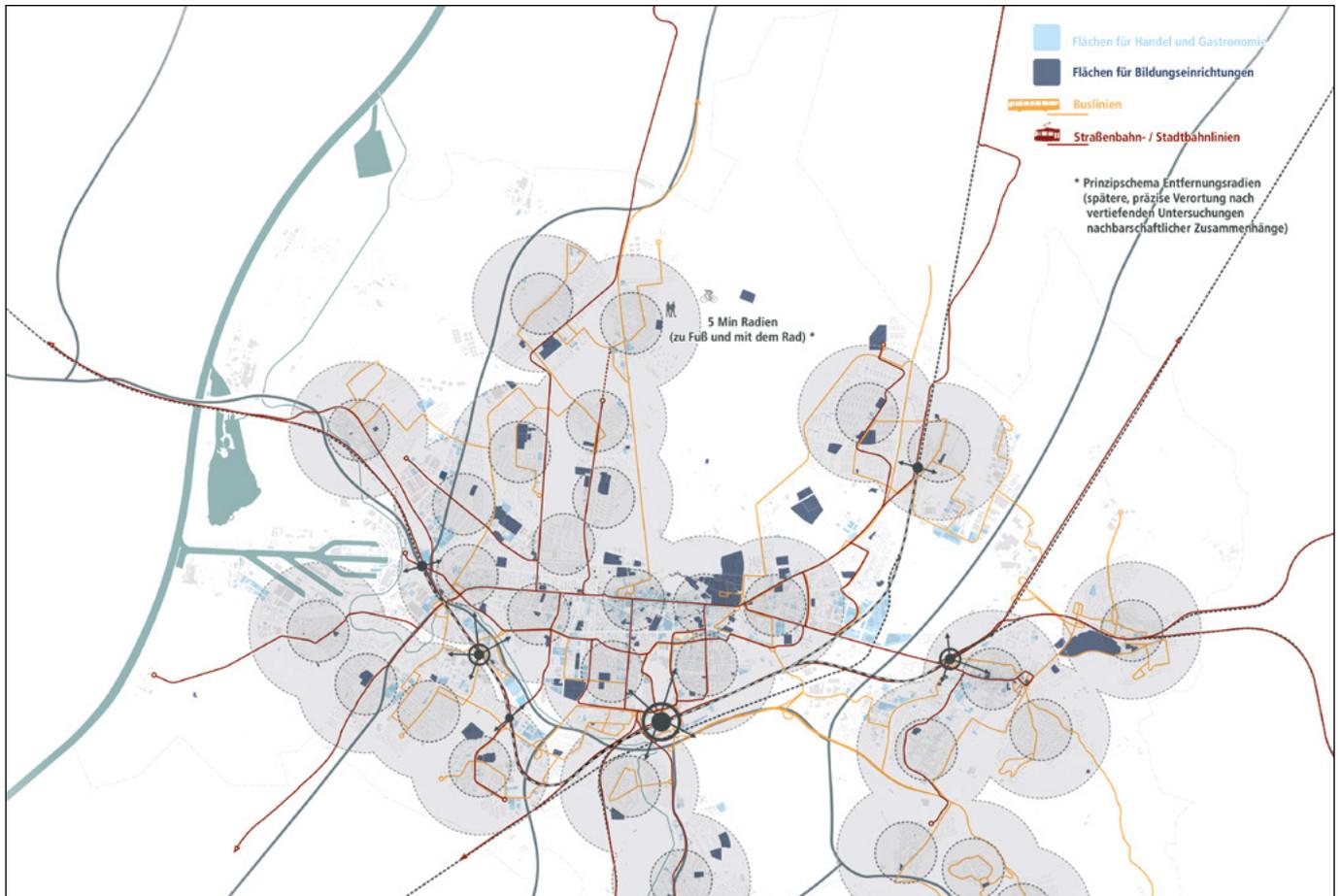


Abb. 1: Die „5-Minuten-Stadt“ aus dem räumlichen Leitbild Karlsruhe (MESS GbR, 2016)



te die „5-Minuten-Stadt“ dabei helfen, die Diskussion weg von einzelnen Verkehrsträgern, hin zu Qualitäten der Erreichbarkeit zu lenken.

Der Umweltverbund als Schlüssel zur Mobilitätswende

Die Stadt Karlsruhe verfügt über einen ambitionierten Verkehrsentwicklungsplan, der vom Gemeinderat Ende 2012 beschlossen wurde und der in einem umfassenden Beteiligungsprozess entstanden ist (Stadt Karlsruhe: VEP, 2012). Der Verkehrsentwicklungsplan ist ein integrierter Rahmenplan, der die Zielrichtung der „Urbanen Mobilität der Zukunft“ in Karlsruhe vorgibt. Mit ihm liegt ein ehrgeiziges Konzept vor, das mit seinen vielfältigen, miteinander verzahnten Maßnahmen und Strategien auf ein resilientes, also gegen unerwartete Störungen und Entwicklungen stabiles Mobilitätssystem abzielt und insbesondere die Verkehrsmittel des Umweltverbundes als Schlüssel zur Mobilitätswende in den Fokus rückt. Beispielfhaft seien an dieser Stelle zwei Maßnahmen benannt, die hier wesentlichen Einfluss ausüben können.

Karlsruhe als Fahrradstadt

Die Stadt Karlsruhe hat sich innerhalb der letzten 15 Jahre zu einer bundesweit beispielhaften Fahrradstadt entwickelt. Nach einem defizitären Ergebnis beim Fahrradklimatest des ADFC im Jahr 2003 hat sich in der Folge aus einem ersten BYPAD-Verfahren im Jahr 2005 das sog. „20-Punkte-Programm zur Förderung des Radverkehrs in Karlsruhe“ entwickelt. Dieses wurde bzw. wird weiterhin systematisch und mit Erfolg verfolgt, umgesetzt und weiterentwickelt sowie derzeit mit einem zweiten BYPAD-Verfahren unter Einbeziehung auch des Fußgängerverkehrs noch einmal grundlegend fortgeschrieben. Die „Punkte“ reichen von einer allgemeinen Steigerung des Radverkehrsanteils über eine Erhöhung der Verkehrssicherheit und der Schaffung einer gleichberechtigten Berücksichtigung des Radverkehrs bei Baumaßnahmen bis hin zu Radverkehrsführungen, Fahrradabstellanlagen sowie notwendigen Voraussetzungen im Bereich administrativer und planerischer Instanzen. Ziel ist die gezielte Förderung und Steigerung der Attraktivität des Radverkehrs.

Im letzten Fahrradklimatest des ADFC 2021 belegte die Stadt Karlsruhe in der Stadtgrößenklasse 200.000 bis 500.000 Einwohnende mit einer Gesamtnote von 3,1 bundesweit zum zweiten Mal hintereinander den ersten Platz in ihrer Stadtgrößenklasse. Dieses positive Ergebnis des Fahrradklimatests zeigt den Erfolg kontinuierlicher Maßnahmen und Veränderungen in der Radverkehrsförderung der vergangenen 15 Jahre. Karlsruhe hat dabei nichts neu erfunden, sondern einfach die geltenden Richtlinien angewendet. Dabei haben wir festgestellt, dass die beste Wer-

bung für den Radverkehr schöne breite, durchgehende und sichere Radfahrstreifen sind. Noch gibt es viele Lücken im Netz, aber unser Ziel ist es, dass die Radfahrenden das Gefühl haben, dass immer an sie gedacht wird, und es in Zukunft keine Stelle mehr gibt, an der Radfahrende sich fragen, wo es denn weitergeht. Dies geht nur mit aktiver Öffentlichkeitsbeteiligung: Mittlerweile erreichen die Stadtverwaltung über die verschiedenen angebotenen Kanäle fast 1.000 Rückmeldungen aus der Bevölkerung jährlich mit Vorschlägen und Hinweisen zu Verbesserungsmöglichkeiten.

Fast immer wurden die Radfahrstreifen zulasten von Autofahrstreifen markiert. Und damit verdoppelten wir fast den Radverkehr von 16 % im Jahr 2002 auf über 30 % im Jahr 2018 und dies eindeutig zulasten des Kfz-Verkehrsanteils, der von 44 % auf 33 % gesunken ist. Unsere Radfahrstreifen sind schon stark vom Radverkehr belastet und an der Auslastungsgrenze. Daher müssen wir auch normale Autofahrstreifen sicherer machen für den Radverkehr.

Diese deutliche Steigerung des Radverkehrsanteils gelang uns mit einem überraschend niedrigen Radetat, gemessen an den Empfehlungen des Nationalen Radverkehrsplanes. Mit fünf Euro pro Einwohner und Jahr war dank der relativ kostengünstigen Markierungslösungen dieser gewaltige Sprung nach vorn möglich – statt der empfohlenen zwanzig Euro pro Einwohner und Jahr. Jetzt müssen wir stärker die Berufspendler in den Fokus rücken und leistungsfähige Verbindungen ins Umland anbieten. Das wird teurer, und da gibt es keine Quick-Build-Strategie; der schnellen Lösung stehen hier langwierige Lösungssuchen durch Zielkonflikte, unter anderem mit dem Umwelt- und Naturschutz, entgegen.

Erfolgreiche Radverkehrsförderung basiert aber nicht nur auf der Markierung von Radfahrstreifen. Erfolgreiche Radverkehrspolitik kombiniert den Radverkehr auch mit einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehr und einem Carsharing-Angebot als Alternative. In Hinblick auf eine Verknüpfung des Radverkehrs mit anderen Verkehrsmitteln, z. B. Bus oder Bahn, bestehen bislang zwei große Fahrradparkhäuser am Hauptbahnhof. Darüber hinaus entwickelt der Karlsruher Verkehrsverbund in Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Mittlerer Oberrhein sowie der Hochschule Karlsruhe sog. „regiomove ports“ im Stadt- und Landkreis Karlsruhe, an denen ein nahtloses Umsteigen zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln, wie Bus, Stadtbahn, Leihfahrrad oder Leihauto, ermöglicht werden soll.

Die neue Innenstadt

Die Karlsruher Innenstadt übernimmt auf engem Raum eine Vielzahl wichtiger Funktionen – einerseits für die Bewohnerinnen und Bewohner, andererseits für Besucherinnen und Besucher aus der Stadt und der gesamten Region. Sie ist hierbei Magnet für den Einzelhandel, aber zugleich



auch Kultur-, Dienstleistungs-, Behördenzentrum und somit auch zentraler Arbeitsplatz von vielen Menschen. Die gute Erreichbarkeit des Oberzentrums Karlsruhe mit nachhaltigen Verkehrsmitteln ist in Karlsruhe wichtiges Kriterium bei der Weichenstellung von Verkehrsentscheidungen.

In der Innenstadt Karlsruhe wird seit 2006 das Infrastrukturprojekt „Kombilösung“ realisiert. Mit diesem umfassenden Projekt für den öffentlichen Verkehr, der Untertunnelung der zentralen Einkaufsstraße für die Stadt- und Straßenbahnen sowie der parallelen Kriegsstraße für den Autoverkehr, wird sich die Innenstadt bei Fertigstellung 2023 komplett verändern. Die Stadt möchte dies als Chance aufgreifen, um die Innenstadt maßgeblich in eine zukunftsweisende Struktur zu überführen. Der öffentliche Raum mit der dort stattfindenden Mobilität soll über ein ganzheitlich integriert gedachtes Konzept gesteuert werden.

Ziel des Konzeptes für Öffentlichen Raum und Mobilität Innenstadt („ÖRMI“) ist ein zukunftsfähiges, verkehrsträgerübergreifendes - ausgewogenes und mit Akteuren abgestimmtes Konzept mit konkreten Maßnahmenvorschlägen für Projekte und Prozesse. Diese sollen die Aspekte Stadt-, Klima- und Umweltverträglichkeit, Verkehrssicherheit, Flexibilität für den Nutzer (Wechsel der Transportmittel), Nutzung innovativer Mobilitätsformen sowie Aufenthaltsqualität, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Innenstadt vor dem Hintergrund „einkaufen, wohnen, flanieren und arbeiten“ beinhalten. Es rückt den Menschen mit seinen individuellen Bedürfnissen in den Mittelpunkt und nimmt ihn als Maßstab für die Stadtgestaltung. Es vollzieht damit einen Paradigmenwechsel weg von der Kfz-Perspektive hin zur Nutzerinnen- und Nutzerperspektive.

Dieses ambitionierte Projekt wird fachlich begleitet von einem Projektkonsortium um das international renommierte Büro Gehl architects aus Kopenhagen, das mit seinem Slogan „We are making cities for people“ die Zielrichtung der neuen Karlsruher Innenstadt symbolisiert. Die Empfehlungen der Bürogemeinschaft werden sich nach derzeitigem Stand auf folgende fünf Bereiche beziehen:

- verbesserte (Aufenthalts-)Qualität des öffentlichen Raums (auch aus Mobilitätsperspektive),
- besseres Fußgängeretzwerk und Verbindungen zum ÖPNV,
- Radfahren auf neuem Level,
- besserer Zugang zur Innenstadt und
- Planung von Stadtlogistik.

In diesen fünf Bereichen Konzepte zu entwickeln, die den jetzigen Zustand verbessern, wird zur Konsequenz haben, auch den Zugang zur Innenstadt mit dem Auto und das Stellplatzangebot im Projektgebiet neu zu überdenken. Als Teil möglicher Szenarien wird in diesem Zusammenhang

auch eine „autofreie“ Innenstadt diskutiert.

Eine weitere wichtige Diskussion im Arbeitsprozess stellt die Frage, wie man Konflikte zwischen Radfahrenden und Zufußgehenden in der Innenstadt vermeiden kann. Als Teil dieses Themenfeldes wird untersucht, wie intuitive und qualitativ hochwertige Radkorridore angepasst oder neu geschaffen werden können, um Konflikte an bestimmten Nadelöhren zu minimieren. Dabei wird ein Link&Place-Ansatz verfolgt, der ausgewählte Plätze oder Straßen in einer Matrix verortet, je nachdem, ob es sich eher um Aufenthaltsorte mit besonderen Bleibequalitäten oder um Bewegungsräume handelt, die vor allem dazu genutzt werden, um von A nach B zu kommen. Aufbauend auf dieser Matrix werden Ziele formuliert, in welche Richtung sich der Ort entwickeln soll, und konkrete Empfehlungen gegeben, wie der Wandel von einer transitdominierten Straße oder einem Platz zu einem Ort mit echten Aufenthaltsqualitäten gelingen kann.

Die Zielsetzungen werden durch die bisherigen Erfahrungen der Covid-19-Pandemie bestätigt – auch trotz des gegenwärtigen Einbruchs im öffentlichen Nahverkehr. Die Krise wird zur Chance, die Pandemie ein Motor für die Umsetzung innovativer, experimenteller Lösungsansätze, insbesondere für die konsequente Straßen- und Freiraumgestaltung, für die Lust am „Ausloten“. Die Pandemie macht mehr als deutlich, wie wichtig es ist, ein noch größeres Netz öffentlicher Räume und Grünflächen in unmittelbarer Nähe zu haben. Entscheidend sind weiterhin die kontinuierliche Umsetzung und die Willensbildung. Wir benötigen resiliente Städte, eine Stadtgesellschaft, die die Fähigkeit besitzt, Krisen als Chance zu sehen und bereits seit Langem angelegte Strategien insbesondere politisch zu beflügeln.



Prof. Dr.-Ing. Anke Karmann-Woessner
Leiterin des Stadtplanungsamtes Karlsruhe



Stefan Schwartz
Bauingenieur und Verkehrsplaner im Bereich Verkehr des Stadtplanungsamtes Karlsruhe

Quellen:

Stadt Karlsruhe, Räumliches Leitbild (2016).

Stadt Karlsruhe, Verkehrsentwicklungsplan (2012).



Christian Bitter, Luise Schnell

Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte

Ein neuer Standard in der Quartiersentwicklung

Die Konzeption von Neubauquartieren beinhaltet neben der Planung von Gebäuden selbstverständlich die Planung von Straßen, Wegen und Plätzen. Eine intelligente Wegeführung und das Ziel einer bequemen Erreichbarkeit aller Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen innerhalb des Quartiers sowie die optimale Anbindung an ein übergeordnetes städtisches und regionales Verkehrsnetz sind essenziell für das Wohlbefinden der Bewohner in zukunftsfähigen Quartieren – dies ist zunächst keine neue Erkenntnis. Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte gehen allerdings einen Schritt weiter und verknüpfen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), private Verkehrsmittel, wie Zweirad oder Pkw, und Mobilitätsbausteine, wie Carsharing, Lastenradsharing, die Flexibilisierung von Stellplätzen sowie ein zentrales Mobilitätsmanagement. Sie sind immer häufiger tragende Säule einer modernen Siedlungsentwicklung.

Definition und Leitlinien

Der Umzug in eine andere Wohnung bzw. an einen anderen Ort bedeutet für die meisten Menschen eine Veränderung der Lebensumstände und der täglichen Routinen. Diese Umbruchsituation bietet die große Chance, neue Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die eigene Mobilität zukünftig aussehen kann. Ein intaktes und ausdifferenziertes ÖPNV-System bildet dabei das Rückgrat eines Mobilitätskonzeptes. Dieses wird ergänzt durch ein erweitertes quartiers- und/oder gebäudebezogenes Angebot an unterschiedlichen Mobilitätselementen, wie Car- und Bikesharing. Ihre bequeme Nutzung macht so den privaten Pkw mehr und mehr entbehrlich. Der Modal Split wird zugunsten des Umweltverbundes (ÖPNV und Rad) verbessert und somit letztlich auch der Stellplatzbedarf verringert.

Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte entstehen bei der Entwicklung von Neubauquartieren vor dem Hintergrund verschiedener Leitlinien. Neben der Reduzierung der privaten Pkw-Nutzung und der hohen Bedeutung eines guten ÖPNV sind dies vor allem:

- die effiziente Nutzung des Parkraums sowohl in den privaten Tiefgaragen als auch im öffentlichen Raum;
- Fußgänger und Zweiradfahrer erhalten Vorfahrt – insbesondere die Förderung des Zweiradverkehrs ist in allen Mobilitätskonzepten wichtig;
- Mobilitätsmittel, die nicht täglich gebraucht werden oder in der Anschaffung schlicht sehr teuer sind (z. B. E-Lastenfahrräder), werden in ein Sharingsystem integriert und so allen Bewohnern zur Verfügung gestellt;
- im Idealfall kommen die Mobilitätsangebote aus einer Hand – ein Mobilitätsmanagement regelt Verleih, Wartung, Reparatur und Abrechnung – eine internetbasierte Buchungsplattform (z. B. Quartiersapp) ist dabei sehr hilfreich;

- durch den immer häufigeren Verzicht auf den eigenen Pkw wird der öffentliche Raum entlastet und seine Aufenthaltsqualität verbessert – eingesparte Flächen können mit alternativen Nutzungen belegt werden;
- sinkt der Pkw-Bedarf, reduziert sich auch der Bedarf an privaten Stellplätzen – in der Folge können baurechtlich notwendige Stellplätze durch Mobilitätsbausteine kompensiert werden, Stellplatzschlüssel für Pkw im Wohnungsbau in den kommunalen Satzungen in der Folge verringert werden;
- last but not least tragen die Umsetzung und der Betrieb von Mobilitätskonzepten zur Klima- und Verkehrswende bei.

Es geht aber nicht darum, das Auto zu verteufeln. Auch wer auf ein Auto angewiesen ist, kann dies natürlich weiterhin nutzen. Es gilt nur, zu betonen, dass durch ein vielfältiges Mobilitätsangebot viele Möglichkeiten bestehen. Durch die gesteigerte Aufenthaltsqualität profitiert außerdem das ganze Quartier, und der persönliche Gewinn jedes Einzelnen steigt.

Der tatsächliche Pkw-Bedarf und die Wirkung von Carsharing

Die Idee, wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte in die städtebauliche Planung zu integrieren, ist nach wie vor innovativ. Aus diesem Grund gibt es wenige vorzeigbare Beispiele, ob gelungen oder nicht. Viele Argumentationen können aus Erhebungen abgeleitet werden. Umso wichtiger ist es, umgesetzte Mobilitätskonzepte in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. In der Beratung stößt man, insbesondere wenn die Quartiersplanungen großstädtische Strukturen verlassen, bisweilen auf Widerstand. Die „Hitliste“ an Vorbehalten wird von folgenden angeführt: „In unserer Stadt haben alle Haushalte mindestens zwei

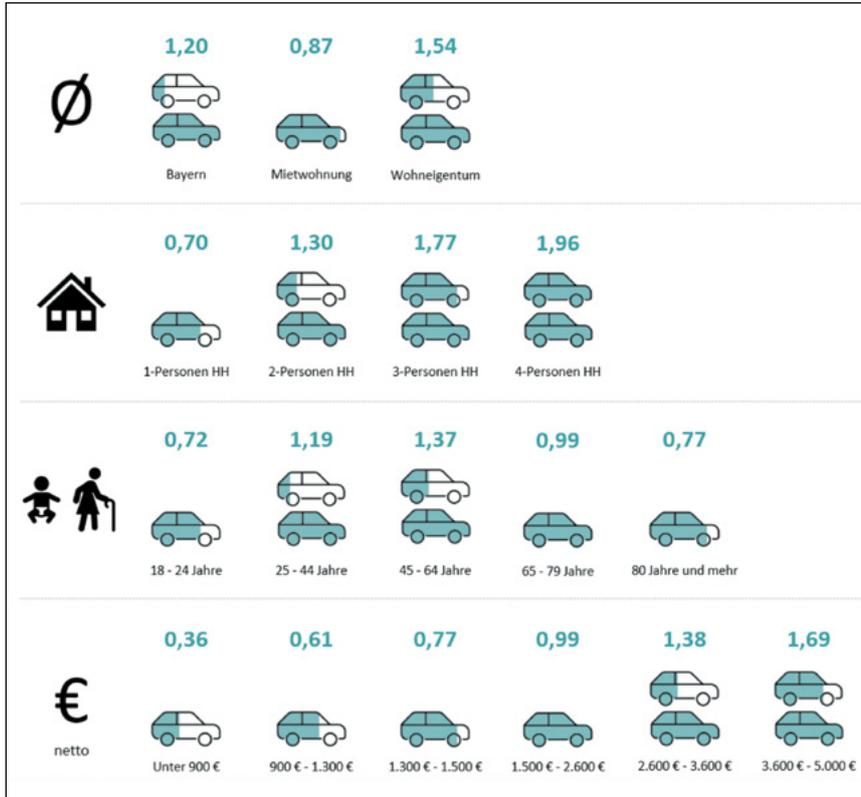


Abb.1: Abhängigkeiten des Pkw-Besitzes in Bayern (stattbau münchen GmbH; Datengrundlage Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Bayerisches Landesamt für Statistik)



Abb. 2: Veränderter Stellplatzbedarf im Lebenszyklus einer Familie (stattbau münchen GmbH)

Pkw“, „im geförderten Wohnungsbau sieht das auch nicht anders aus“ oder „Carsharing bringt gar nichts. Habe ich neulich noch in einem Fernsehbeitrag gesehen!“

Diese Aussagen sind generalisiert und mögen an mancher Stelle zutreffend sein – es lohnt aber, wie immer, eine differenzierte Betrachtung! Der private Pkw-Besitz variiert stark in Bezug auf Größe und Lage der Kommune, ökonomischen Status der Haushalte und der Haushaltsgröße. Das hat die aktuelle MID-Studie von 2017 noch einmal bestätigt, zeigt sich aber auch in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Landesamtes für Statistik in Bayern.

In Großstädten ist der Pkw-Besitz sehr gering und liegt im Durchschnitt deutlich unter einem Pkw je Haushalt. Je mehr sich eine Stadt von einer Metropolregion entfernt, desto höher wird der Pkw-Besitz. Familien und große Haushal-

te haben einen erhöhten Pkw-Besitz, das überrascht nicht. Bei jüngeren und älteren Personen liegt der Durchschnitt allerdings wieder unter 1. Das bedeutet, der Pkw-Besitz ist im Lebenszyklus, zum Beispiel einer Familie, nicht konstant. Vor und nach der Familiengründungs- und Familienphase ist der Pkw-Besitz deutlich geringer.

Auch bei der Diskussion um Carsharing hilft ein differenzierter Blick. Zu unterscheiden ist das free-floating Carsharing, also Ausleih- und Rückgabemöglichkeiten von Share-Pkw im öffentlichen Raum (z. B. Share-Now, ehemals drive-now und car2go), von dem stationären Carsharing, also die Ausleihmöglichkeit eines Share-fahrzeugs an einer Station und die dortige Rückgabe. Hybridversionen erlauben die Rückgabe des Fahrzeugs in einem begrenzten Gebiet im öffentlichen Raum, das meist ein paar Häuserblocks umfasst.

Untersuchungen zu Carsharing haben ergeben, dass gerade stationäres Carsharing das Potenzial hat, dass Haushalte ihren privaten Pkw abschaffen oder erst gar keinen anschaffen. Entscheidend ist, dass die Bewohner durch die festgelegten Stationen und die notwendige Buchungsplattform zuverlässig wissen, wann und wo ein Pkw zur Verfügung steht. Außerdem sind die Wege bei wohnstandortbasierten Mobilitätsstationen kurz. Zudem fällt durch die für die Carsharingautos reservierten Stellplätze der Parksuchverkehr am Wohnort weg. Die positive Klimawirkung von floatendem Car-

sharing wird dagegen als gering bis gar nicht eingeschätzt. Es werden von den Nutzern im Durchschnitt insgesamt sogar mehr Wege mit Pkws zurückgelegt.

Die Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Carsharing-Verbandes aus dem Jahr 2018 zeigen ebenfalls: Carsharing wirkt am stärksten auf die Nutzung des privaten Pkw, wenn es entweder stationsbasiert genutzt wird oder mit den anderen Typen des Carsharings kombiniert wird. Aus diesen Gründen wird wohnstandort- oder quartiersbezogenes stationäres Carsharing bevorzugt. Begleitend kann es natürlich sinnvoll sein, z. B. im Rahmen eines Schnupperangebots o. ä., auch andere Carsharingformen einzubinden. Auf Angebote in der näheren Wohnumgebung sollte in jedem Fall hingewiesen werden.



Elemente wohnstandortbezogener Mobilitätskonzepte

Die einzelnen Mobilitätselemente werden im Quartier, wenn möglich, sowohl zentral als auch dezentral angeboten. Stets müssen der Zugang und die Erreichbarkeit so einfach, schnell und komfortabel wie möglich sein. Je nach Element ist eine kleinere oder größere fußläufige Distanz zumutbar. Zu einem Carsharing-Pkw sind 5 Minuten Fußweg in der Regel kein Problem, denn nicht jedes Vorhaben in einem Quartier wird Carsharing zur Verfügung stellen können. Ein Lastenrad sollte jedoch im direkten Umfeld der Bewohner angeboten werden. Folgende Elemente spielen für ein Mobilitätskonzept unter anderen eine Rolle:

- erhöhte Anzahl Fahrradstellplätze, auch für private Lastenräder und sonstige Spezialfahrzeuge,
- Fahrradreparatur, Fahrradwerkstatt, professionell geführtes Fahrradgeschäft,
- E-Lastenräder, Lastenanhänger bzw. Trolleys oder Pedelecs in einem Sharingsystem,
- übertragbare ÖPNV-Tickets,
- Stellplätze für Carsharing und
- flexible Nutzung von privaten Stellplätzen in den Tiefgaragen.

Für ein funktionierendes Mobilitätskonzept ist ein gutes Sharingangebot besonders wichtig. Es sollte auch mehrere Pkw umfassen: je nach Bedarf eine Mischung aus E-Pkw und Pkw mit Verbrennungsmotoren, größeren und kleineren Autos. An manchen Wohnstandorten, an denen der Bedarf eindeutig umrissen werden kann, hat es sich als hilfreich erwiesen, nur einen bestimmten Fahrzeugtyp zur Verfügung zu stellen. Das erleichtert manchen Bewohnern die Nutzung und mindert die Schwellenangst beim Verleih, wenn der Nutzer sich einmal an ein bestimmtes Auto gewöhnt hat.

Die Carsharinganbieter bringen in der Regel ihr Buchungssystem mit, zu dem sich die Bewohner anmelden. Gegebenenfalls ist vom Bauherrn eine Lizenzgebühr zu entrichten. Besonders einfach für die Bauherren sind Anbieter, die neben Pkw auch andere Fahrzeuge, wie Fahrräder, in das Buchungssystem integrieren können. Während der Nutzerkreis für einige Elemente offen ist, kann die gemeinschaftliche Nutzung der Pedelecs oder Lastenräder auch nur einem geschlossenen Nutzerkreis zur Verfügung gestellt werden. Vorstellbar ist die Eingrenzung auf die Bewohner eines Gebäudes, einer Wohnanlage oder eines Quartiers. Wird eine derartige Möglichkeit



Abb. 3: Innenansicht einer GWG Mobilitätsstation (GWG Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH © Andreas Handschke)

der Buchung und Abrechnung nicht von den Anbietern auf dem Markt abgedeckt, sind u. U. eigene wohnanlage- oder quartiersbezogene Systeme zu entwickeln.

Bei den gemeinschaftlich zu nutzenden Zweirädern erfreuen sich E-Lastenräder großer Beliebtheit. Pedelecs werden von vielen Haushalten bereits zur privaten Nutzung erworben. E-Scooter oder E-Tretroller spielen wohnstandortbezogen eine eher untergeordnete Rolle und sind vielmehr Bestandteil ergänzender Free-floating-Systeme in der Stadt (z. B. Emmy oder die E-Tretroller Tier, DOT etc.). Als „Renner“ unter den Mobilitätselementen haben sich übertragbare ÖPNV-Karten erwiesen. Es können Fahrkarten unterschiedlicher Zonen oder Geltungsbereiche in das Buchungssystem für die Share-Pkw und Sharefahrräder eingepflegt und wie diese gebucht werden. Der Bauherr oder Betreiber der Wohnanlage darf für den Verleih allerdings keine Gebühr verlangen.

Von elementarer Bedeutung ist die Organisation von Betrieb, Reparatur und Wartung wohnstandortbezogener Mobilitätselemente. Je nach Anbieter ist eine Kooperation mit ansässigen Werkstätten denkbar und sinnvoll. Alternativ muss ein entsprechender Dienstleister für die einwandfreie Bereitstellung Sorge tragen. Ein Fahrradreparaturraum oder eine -station für die Bewohner, beispielsweise je Wohnanlage, ermöglichen zudem die eigenständige Reparatur von kleineren Defekten und erleichtern den Alltag mit Rad. Quartiersbezogen empfiehlt sich die Ansiedlung eines professionellen Fahrradgeschäftes.

Denn entscheidend ist, dass auch die Nutzung des privaten Fahrrades durch Mobilitätskonzepte gefördert wird. Im Zuge dessen steigen auch die Anforderungen an Flächen für Fahrradstellplätze. Mindestens sollte je 30 m² Wohnfläche (besser je 27,5 m² oder je 25 m²) ein Fahrradstellplatz errichtet werden. Ein Anteil der Fahrradstellplätze sollte



für die Unterbringung von Lastenrädern, Anhängern und sonstigen Spezialrädern geeignet sein. Die Abstellanlagen müssen einfach und komfortabel genutzt werden können.

Die errichteten Pkw-Stellplätze sollten unbedingt effizient genutzt werden, um Leerstände zu vermeiden. Die grundlegende Voraussetzung für eine erhöhte Auslastung der einzelnen Stellplätze und damit eine effiziente und flächensparende Nutzung ist der Wegfall von festen Zuordnungen. Das bedeutet: Kein Eigentümer, Mieter oder Nutzer bekommt einen bestimmten Stellplatz zugeteilt, sondern es wird eine flexible Belegung zugelassen. Je nach Rahmenbedingungen kann selbst in Garagen, die von nur einer Nutzergruppe angefahren wird, bereits dieser erste Schritt eine deutlich erhöhte Auslastung bedeuten. Unterschiedliche Nutzungen sowie die Kombination mit dem öffentlichen Parkraummanagement bringen weitere deutliche Vorteile.

Auch Liefer- und Wirtschaftsverkehre dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Sogenannte Micro-Hubs, von denen aus die Feinverteilung per Lastenrad abgewickelt wird, bedeuten für ein Quartier einen deutlichen Zugewinn an Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum. Die Ausweisung von Lieferzonen trägt weiter zu einem geregelten Ablauf im Quartier bei. Paketboxen, im Idealfall anbieterübergreifend, ermöglichen den KEP-Diensten die Zustellung beim ersten Versuch – dies reduziert zusätzliche Fahrten. Das A und O ist schließlich eine umfassende Kommunikationsstrategie, die auch Testangebote und Einführungsabende beinhaltet. Umfassende Informationen und das Heranführen an die unterschiedlichen Elemente sorgen dafür, dass Berührungängste und Hemmschwellen abgebaut werden. Unterschiedliche digitale Angebote können eine gute Ergänzung sein.

Bei größeren Quartieren ist eine Quartierszentrale das Herzstück – nicht nur in Bezug auf die Quartiersorganisation, sondern auch auf das Mobilitätskonzept. Sie bietet den Bewohnern einen Treffpunkt, und dort findet sich auch der Mobilitätsmanager oder -beauftragte, der alle Fäden des Mobilitätskonzepts in den Händen hält. Er oder sie steht für Fragen und Anregungen aus der Bewohnerschaft zur Verfügung und koordiniert die einzelnen Angebote. Im Idealfall ist auch das Fahrradgeschäft an dieser Stelle zentral untergebracht.

Zusammenfassung, erste Erfahrungen und Fazit

Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte sind Bestandteil einer zukunftsorientierten Siedlungsentwicklung. Neben der eigenen Wohnung, den unterschiedlichen Gebäuden und dem öffentlichen Raum sind die Möglichkeiten, die eigene Mobilität zu gestalten, entscheidend für das Wohlbefinden der Bewohner und ihre Wohnzufriedenheit.

Sie werden durch die vielfältigen Elemente eines wohnstandortbezogenen Mobilitätskonzeptes, wie u. a. Car- und Bikesharing, erweitert. Durch ein Mobilitäts- und/oder Quartiersmanagement werden alle Bevölkerungsgruppen an die verschiedenen Angebote, wie E-Lastenräder und Pedelecs, herangeführt. Ein Ansprechpartner steht für Fragen zur Verfügung, verwaltet die Mobilitätselemente und stellt damit den dauerhaften Betrieb sicher.

Wichtig ist, dass Mobilitätskonzepte passgenau auf das Mobilitätsverhalten der Bewohner ausgerichtet werden und den Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen entsprechen. Dann funktionieren sie gut und führen zu einer deutlichen Reduzierung des Stellplatzbedarfes. Bei Genossenschaften und Baugemeinschaften, deren Bewohner frühzeitig bekannt sind, ist eine umfassende Beteiligung gut und effektiv organisierbar. Aber auch Bauträger, deren Ziel es ist, Wohnungen nach Erstellung wieder zu veräußern, können bereits sehr früh in Beratungsgesprächen auf die Besonderheiten eines Mobilitätskonzeptes hinweisen und Rückmeldungen einholen. In jedem Fall muss das Thema „Mobilität im Quartier oder im Bauvorhaben“ eine herausragende Bedeutung im Marketing bekommen. Eine umfassende Kommunikationsstrategie begleitet dann den Start genauso wie den laufenden Betrieb.

Ganz nebenbei entsteht ein gewisser Selektionsprozess. Denn insbesondere Haushalte, die sich bereits mit der eigenen Mobilität auseinandergesetzt haben und affin gegenüber alternativen Modellen sind, interessieren sich für Quartiere, die zukunftsfähige Mobilitätsangebote zur Verfügung stellen. Haushalte, die drei bis sechs Pkw besitzen, interessieren sich eher nicht. Mobilität ist das große Trendthema unserer Zeit. Wohnstandortbezogene und zukunftsorientierte Mobilitätskonzepte werden über kurz oder lang zum Standard in der Siedlungsentwicklung werden.



Christian Bitter

Stadtplaner, Projektleiter und Prokurist mit den Schwerpunkten Mobilitätskonzepte, kommunale Beratung, Quartiersentwicklung, Gewerbe- und Infrastrukturentwicklung bei der stadtbaun münchen GmbH



Luise Schnell

Geografin, Mobilitätskonzepte, Quartiersentwicklung, stadtbaun München GmbH



Juliane Krause

Die Verkehrswende ist weiblich

Oder: Was hat Gender Planning damit zu tun?

Die Verkehrswende ist das große klimapolitische Thema der nächsten Jahre. Dabei werden die Begriffe Verkehrswende bzw. Mobilitätswende – oftmals synonym – zur Definition von Zielen und Leitbildern einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung verwendet. Gemeint ist damit die Gesamtheit an Maßnahmen, die unser Mobilitätsverhalten so verändern, dass kein weiterer mobilitätsbedingter Raubbau an natürlichen Lebensgrundlagen mehr stattfindet. Ziel ist und bleibt es auch, die Teilhabe der Menschen, aber auch die wirtschaftlichen Austauschprozesse zu sichern, zu fördern und weiterzuentwickeln – mit reduzierten Ressourcenbeanspruchungen und Umweltbelastungen im Sinne des Klimaschutzes.

Die so definierte sozial-ökologische Verkehrswende ermöglicht allen Menschen nachhaltige Mobilität. Dazu gehören: Flächengerechtigkeit (den Straßenraum fair verteilen), bessere Luft, weniger Verkehrslärm, keine Verkehrstoten (Vision Zero), Stärkung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum, Ermöglichen einer eigenständigen Mobilität (besonders von Kindern und Älteren sowie Mobilitätseingeschränkten), Barrierefreiheit durch sichere und attraktive Fuß- und Radverkehrsverbindungen und einen verlässlichen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Erreichbarkeit wichtiger Alltagsziele, beispielsweise zur Erwerbsarbeit, zur Versorgungsarbeit, zum Einkaufen, zur Schule oder zur persönlichen Freizeit, muss gewährleistet sein.

Mobilität und Verkehrshandeln sind eingebettet in gesellschaftliche Strukturen und bestehende Geschlechterverhältnisse in unserer Gesellschaft. Nach wie vor sind die Mobilitätschancen sozial, genderbedingt und räumlich ungleich verteilt. Die Mobilitätsbedürfnisse von Frauen, von Menschen, die Versorgungsarbeit leisten, von Kindern, Jugendlichen, Menschen in prekären Verhältnissen, von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen werden häufig nicht angemessen berücksichtigt. Diese Personengruppen werden auch als Gendergruppen bezeichnet. Die Gebote des Gender Mainstreaming verlangen jedoch, bei jeder Entscheidung in jedem Bereich die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen aktiv mitzudenken und diese Bedürfnisse zu berücksichtigen.¹

Dies waren und sind auch die zentralen Forderungen feministischer Verkehrspolitik seit Ende der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Gefordert wurde neben der Umsetzung des Prinzips Gender Mainstreaming vor allem, die vorherrschenden, an traditionellen maskulinen Normen ausgerichteten Mobilitätsvorstellungen (schnelle Wege über weite Strecken) zugunsten einer Mobilitätskul-

tur zu überwinden, die sich an versorgungsökonomischen Anforderungen orientiert (kurze direkte Wege zu Orten des Alltagslebens). Zu den Forderungen zählten ebenfalls die Bedrohungsfreiheit von struktureller Gewalt im öffentlichen Raum und die Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe aller Menschen (Spitzner 2000). Dies sind auch die Planungsgrundsätze einer gendersensiblen Planung, die mit dem Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ übersetzt werden können (Krause 2020) (s. Abb. 1).

- **Priorisierung der Verkehrsmittel Rad, Fuß, ÖPNV: Orte des täglichen Bedarfs (Alltagsziele) durch sichere und attraktive Verbindungen vernetzen (engmaschige Rad- und Fußverkehrsnetze), netzhafte Erschließung (nahräumlicher Vorrang) im ÖPNV, attraktive, sichere und barrierefreie Gestaltung von Haltestellen, Umsteigepunkten und ihren Zugängen**
- **Gestaltung des öffentlichen Raums für Aufenthalt und Begegnung: Entschleunigung unter Berücksichtigung der Verkehrsfunktion, Barrierefreiheit herstellen, Straßenräume mit Aufenthaltsbereichen gestalten, soziale Sicherheit gewährleisten, Räume hoher Qualität schaffen (Plätze, Fußgängerbereiche), Grün-, Erholungs- und Spielflächen**
- **Gendersensible Beteiligung der Öffentlichkeit: Alltagskompetenz besonders der Personengruppen mit starkem Bezug zum Quartier nutzen, Beteiligungsverfahren situations- und betroffenspezifisch gestalten, mit dem Ziel Stärkung von Teilhabe und Transparenz von Planungen, kooperative Beteiligungsverfahren stärker einsetzen**

¹ Gender Mainstreaming wurde in Deutschland im Jahr 2000 als „durchgängiges Leitprinzip“ in § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien, danach auch in den Bundesländern (gültig auch für Kommunen) und als rechtliche Grundlage in § 4 Bundesgleichstellungsgesetz von 2015 (BglG) etabliert.

Abb.1: Planungsgrundsätze einer gendersensiblen Stadt- und Verkehrsplanung (Quelle: eigene Darstellung)



Zentrale Forderungen der feministischen Verkehrspolitik erfahren aktuell durch jüngere Frauen und ihre Netzwerke eine „Renaissance“. Dieses Zeitfenster gilt es, zu nutzen.

Verkehrshandeln von Frauen – eher nachhaltig!

Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern im Verkehrshandeln und damit auch die verschiedenen Ansprüche an die Verkehrssysteme sind bekannt. Belegt werden sie aktuell durch die Ergebnisse der bundesweiten Mobilitätsstudie Mobilität in Deutschland (MID) (Nobis/Kuhnimhof 2018).

Verkehrsmittelwahl und Distanzen

Frauen legen nach wie vor geringere Distanzen zurück, nutzen mehr die eigenen Füße und den ÖPNV und weniger

das Auto als Männer, dafür sind sie häufiger Mitfahrerinnen. Dies zeigt sich über fast alle Altersgruppen und auch in den verschiedenen Lebenssituationen (s. Abb. 2), und daran hat sich in den letzten 20 Jahren nicht viel geändert. Kürzere Wegedistanzen und die stärkere Nutzung der eigenen Füße und des Fahrrades sollten aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit positiv bewertet werden. Als Beitrag zur Verkehrswende gilt es, dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen (s. Abb. 1).

Pkw-Verfügbarkeit

Über alle Altersgruppen können Männer nach wie vor eher über einen Pkw verfügen als Frauen. Lediglich die Pkw-Verfügbarkeit der jungen Erwachsenen unterscheidet sich nicht zwischen Männern und Frauen. Besitz und Nutzung von Pkw sind in Haushalten mit Kind und in Haushalten in ländlichen Räumen jeweils besonders hoch, es überwiegt

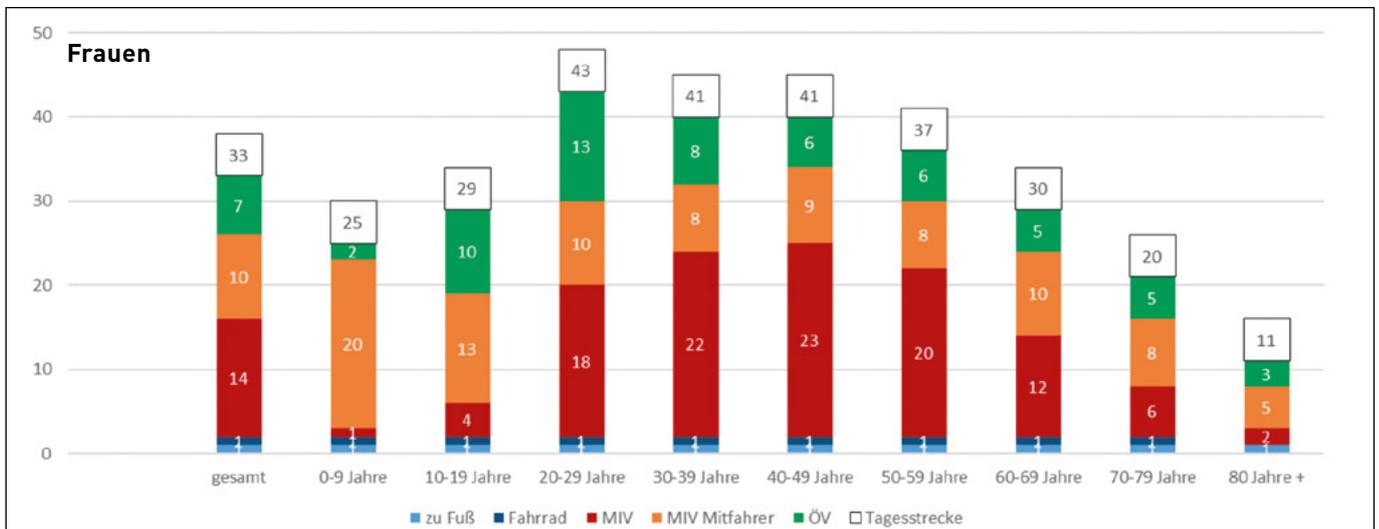
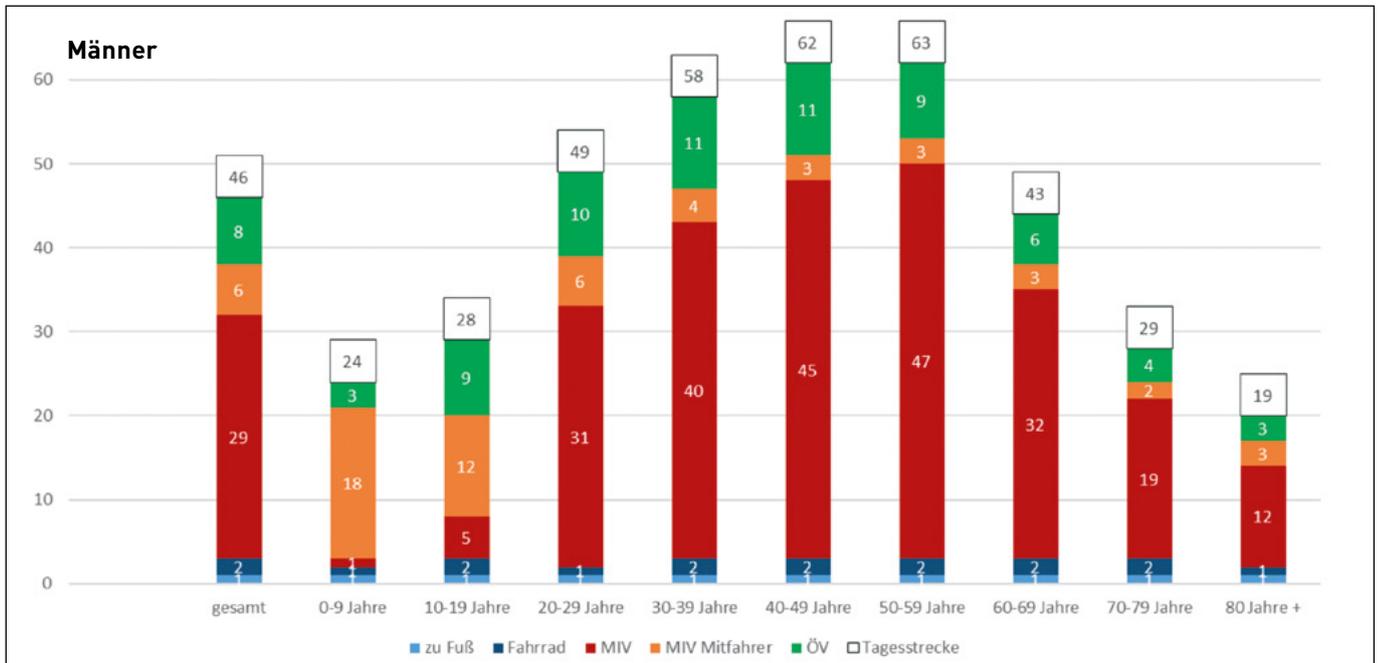


Abb. 2a und 2b: Unterschiede in der Tagesstrecke bei Männern und Frauen, unterschieden nach Verkehrsmitteln und Alter, in Kilometern (Quelle: eigene Darstellung nach MID 2017)



hier der Anteil der Frauen als Pkw-Fahrerinnen. Die Situation in den ländlichen Räumen mit einem wenig attraktiven ÖPNV macht den privaten Pkw zur Bewältigung der Alltagsmobilität i. d. R. notwendig (Herget 2013).

Wegekettten

Die Komplexität bzw. Bildung von Wegekettten ist ein Verhaltensmerkmal, das in der genderbezogenen Verkehrsforschung als eines der wesentlichen Unterscheidungsmerkmale des Verkehrshandelns von Frauen und Männern hervorgehoben wird. Frauen müssen im Alltag oft Wege zur eigenen Erwerbsarbeit, zum Zweck der Sorge- und Versorgungsarbeit und die Zeitsysteme/Abhängigkeiten von betreuenden Menschen miteinander verknüpfen bzw. koordinieren (s. Abb. 3). Wegekettten mit Zwischenhalten sind insbesondere bei erwerbstätigen Frauen mit Betreuungspflichten bzw. Versorgungsarbeit an der Tagesordnung.

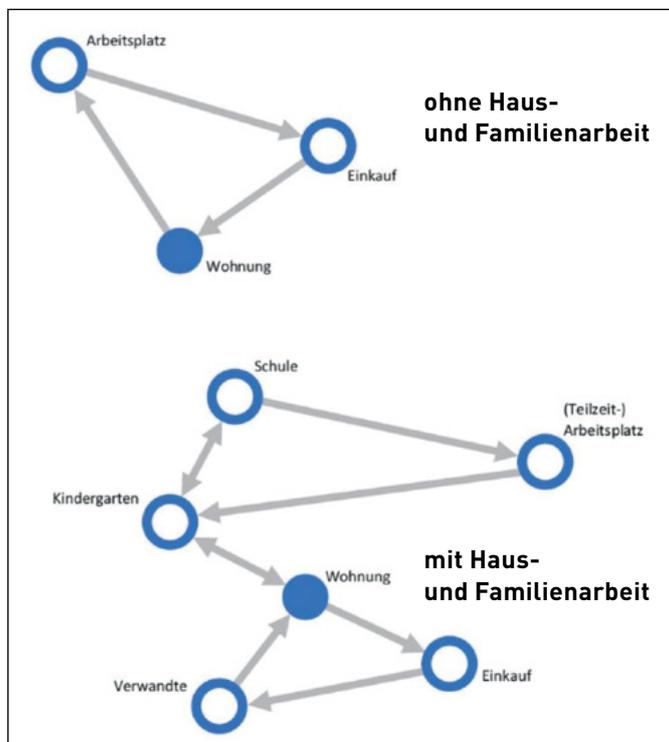


Abb. 3a und 3b: Typische Mobilitätsmuster von Erwerbstätigen mit und ohne Haus- und Familienarbeit (Quelle: eigene Darstellung)

Begleitmobilität

Begleitmobilität ist ein zentrales Element der Familienmobilität. Begleitet werden Kinder, ältere Menschen oder Mobilitätseingeschränkte, um diese Personen (meist aus dem eigenen Haushalt) vor den Gefahren des Straßenverkehrs zu schützen oder wenn (besonders bei Älteren und Mobilitätseingeschränkten) ein eigenständiges Fortbewegen nicht möglich erscheint. Begleitwege konzentrieren sich in starkem Maße auf die Frauen. Dazu zählen insbesondere die Wege zur Schule, zu nachmittäglichen Aktivitäten der Kinder, Arztbesuche oder Behördengänge (ältere Menschen). Selbst in Familien mit zwei Vollzeit erwerbstätigen Eltern

übernehmen das Bringen der Kinder weit überwiegend die Mütter (BMVI 2015). Diese Fürsorge hält die Gesellschaft zusammen, die zurückgelegten Wege sind systemrelevant, in Zeiten von Corona wird dies aktuell noch deutlicher.

Sicherheitsempfinden

Zum Verkehrshandeln von Frauen und Mädchen gehört auch, dass die Verkehrsmittel und Wege unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit ausgewählt, bestimmte Wege gemieden, Aktivitäten (besonders abends) eingeschränkt werden bzw. es wird ganz darauf verzichtet. Öffentliche Räume mit geringer sozialer Kontrolle durch anwesende Menschen können zu Angsträumen (subjektives Unsicherheitsempfinden) oder potenziellen Tatorten werden. Gewalt hat zwar oft gesellschaftliche Ursachen, jedoch besteht ein Zusammenhang zwischen der gebauten Umwelt und verschiedenen Gewalttaten (z. B. Raubüberfälle, Vandalismus). Neben diesen physischen Gewaltformen und der damit verbundenen Kriminalitätsangst ist ein zentraler Aspekt für das Mobilitätshandeln von Frauen die strukturelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen in unserer Gesellschaft (Anmache, sexuelle Belästigung). Diese Aspekte werden häufig noch unzureichend berücksichtigt, wenn öffentliche Räume und Verkehrssituationen beurteilt werden und es an die Ausgestaltung geht.

Das aktuelle Zeitfenster für eine Verkehrswende ist günstig

Die Zustimmung zur nachhaltigen Mobilität in der Bevölkerung wächst. Es wird den Menschen zunehmend wichtiger, Umwelt und Klima möglichst wenig zu belasten und dass alle Menschen ihre Wege im Alltag bequem und kostengünstig zurücklegen können. Es mischen sich zunehmend mehr Frauen in die Mobilitätsdiskussion ein. Immer mehr Frauennetzwerke im Bereich der Planung und Plattformen werden aktiv. Dazu zählen vor allem das Netzwerk Women in Mobility², das Frauennetzwerk aus der Bahnbranche „Mobilität braucht Frauen“, die sich beide für die Vernetzung und bessere Sichtbarmachung von Frauen in der Mobilitätsbranche einsetzen. Seit mehr als 20 Jahren gibt es die Kommission „Frauen in der Stadt“, angesiedelt beim Deutschen Städtetag, die sich für genderechte Planung in der Verwaltung stark macht (Bauer/Frölich v. Bodelschwingh 2017). Junge Frauen greifen das Thema in Internetforen, Studienarbeiten auf, Fachkongresse und Diskussionsveranstaltungen finden statt.³

Verändert hat sich auch die Bedeutung von Beteiligungsprozessen. Es ist mittlerweile anerkannter als noch vor zehn Jahren, dass es unterschiedliche Gruppen mit unter-

² <https://www.womeninmobility.de>

³ Z. B. die Diskussionsveranstaltung der Hochschule RheinMain „Mobilität für alle?! Die Verkehrswelt aus Gender-Perspektive“ (https://www.youtube.com/watch?v=_4LVx8tQ8JU) [Zugriff am 15.04.2021].



schiedlichen Bedürfnissen gibt, deren Perspektive und Meinungen eingeholt werden sollten.

Die Verkehrswende ist hauptsächlich eine kommunale Aufgabe. Was entstehen kann, wenn Frauen und die weibliche Perspektive bei der Verkehrsplanung berücksichtigt werden, zeigt sich nicht nur am Beispiel Wien (Gender-Mainstreaming-Pilotbezirk Maria Hilf und konsequente Weiterführung des Prinzips Gender Planning⁴, aktuelles Beispiel ist das Neubaugebiet Seestadt Aspern). In Barcelona entstehen im dicht besiedelten Quartier sogenannte Superblocks – das sind Fußgängerzonen und Aufenthaltsbereiche mitten im Quartier, der Autoverkehr wird außen herumgeleitet. In Paris bekommen die Fußgänger und Radfahrer mehr Platz. Mit dem Konzept der 15-Minuten-Radien (alles, was man zum Leben braucht, ist in 15 Minuten zu erreichen) soll das Prinzip der Nachhaltigkeit und Teilhabe umgesetzt werden. Die Bürgermeisterinnen von Paris Anne Hidalgo und Ada Colan aus Barcelona machen es vor. Die Ansätze werden auch bei uns in Deutschland stärker diskutiert, zu Superblocks gibt es Initiativen in Berlin, Leipzig und Darmstadt. Viele deutsche Kommunen machen sich auf den Weg, z. B. Karlsruhe, München, Offenburg, Bremen.

Fazit und Ausblick: Was gilt es, zu tun?

Die Mobilitätspraktiken von Frauen bzw. ihr Verkehrshandeln sind überwiegend nachhaltig und wichtig, um Politik in Richtung nachhaltige Mobilität und die klimapolitisch notwendige Entmotorisierung zu leiten. Frauen sind beispielsweise ein guter Indikator dafür, wie fahrradfreundlich Städte sind. Denn: Sie und ihre Kinder fahren Fahrrad, wenn es sicher ist. Männer in Planung, Politik und Industrie bestimmen nach wie vor das Thema und damit die politischen Weichenstellungen. Frauen gehören deshalb an alle Orte, an denen Entscheidungen getroffen werden.

Notwendig erscheint nach wie vor eine stärkere Einforderung der prozessorientierten Strategie von Gender Mainstreaming und eine stärkere Beteiligung von Frauen. Nur eine genderechte Stadt- und Verkehrsplanung macht es Frauen möglich, ebenso am Erwerbsleben teilzunehmen und auch entsprechende Positionen zu besetzen. Notwendig erscheint auch, sich aus der Genderperspektive in aktuelle Themen wie automatisiertes/autonomes Fahren, Sharingsysteme und Konzepte zu New Mobility, aber auch zu Radschnellverbindungen oder Pop-up-Radwegen einzumischen. Auch hier sind überwiegend Männer am Planen – und bei Sharingsystemen die Hauptnutzungsgruppe.

Angemerkt sei abschließend, dass der gendersensible Blick zwar bei Frauen mehr ausgeprägt ist, es im Einzelfall aber auch genau umgekehrt sein kann. Es gibt in der Planung

durchaus auch Männer, die diesen Blickwinkel haben. Der genderorientierte Blick auf die Verkehrswelt ist ein notwendiger Beitrag zur Verkehrswende!



Juliane Krause

Bauass., Dipl.-Ing., Verkehrsplanerin SRL, Büroinhaberin plan & rat, Büro für kommunale Planung und Beratung, Braunschweig

Quellen:

- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Familienmobilität im Alltag – Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Schlussbericht. Bearbeitung: Bauer, Uta et al. Berlin.
- Bauer, Uta/Frölich v. Bodelschwingh, Franciska (2017): 30 Jahre Gender in der Stadt- und Regionalentwicklung. Erfahrungen und Perspektiven. Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin.
- Baum, Katharina/Albrecht, Tim (2021): Zeit für eine Verkehrsministerin! In: fairkehr – Das VCD-Magazin „Stadt der Frauen“. Heft 1/2021. Bonn.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2015): Foliensatz „Genderbelange im Verkehrswesen“ (erarbeitet vom AK 1.1.1 „Gender und Mobilität“ der FGSV). <https://www.fgsv.de/gremien/verkehrsplanung/grundsatzfragen.html> (Zugriff: 12.04.2021).
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2020): Praxis kommunale Verkehrswende – Ein Leitfaden. Mit Texten von Thorsten Koska, Ulrich Jansen, Oscar Reutter, Carolin Schäfer-Sparenberg, Meike Spitzner und Alina Ulrich. Schriften zur Ökologie. Band 47. Berlin.
- Herget, Melanie (2013): Verkehrsverhalten und Mobilitätsstrategien von Familien in ländlichen Räumen Deutschlands unter besonderer Berücksichtigung rollentypischer Arbeitsteilung. Dissertation an der TU Berlin, Fakultät V – Verkehrs- und Maschinensysteme. Berlin: <http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-3741> (Zugriff: 04.04.2021).
- Krause, Juliane (2016): Gesellschaftliche Teilhabe und Mobilität – Genderbelange im Verkehrswesen. In: Straßenverkehrstechnik, Heft 5, S. 286–293.
- Krause, Juliane (2020): Genderbelange in der Verkehrsplanung. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung HKV (Hg.: Gies, Jürgen/Huber, Felix/Mietzsch, Oliver et al.), 88. Ergänzungslieferung Kap. 3.2.6.5, S. 1–29. VDE Verlag GmbH. Berlin.
- Nobis, Claudia/Kuhnimhof, Tobias (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70904/15). Bonn/Berlin.
- Spitzner, Meike (2000): Soziale Aspekte der Mobilität. Untersuchung im Auftrag der Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Hg. Landtag NRW. Drucksache „Informationen des Landtags NRW“ Nr. 13/0034. Düsseldorf.
- Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD) (2020): Die Verkehrswende ist sozial gerecht. VCD Fact Sheet 11/2020. Berlin.

⁴ <https://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/> (Zugriff am 15.04.2021).



Klaus J. Beckmann

Mobilitäts- und Verkehrswende

Technikinnovationen als (trügerische) Hoffnung?!

Eine Mobilitäts- und Verkehrswende wird vermehrt in fachpolitischen Programmen postuliert – zumeist ohne Begriffsklärungen, aber überwiegend mit positiven Konnotationen als nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung. Derzeit dominieren in diesem Zusammenhang vor allem Ziele des Klimaschutzes und der Reduktion von CO₂-Emissionen – allerdings weitgehend ohne die erforderlichen gesamthaften Wirkungsanalysen und Wirkungsabwägungen. So unterbleiben zumeist Gesamtbilanzierungen der Herstellungs-, Betriebs- und Verwertungsprozesse der Elektromotoren und Batterien. Es fehlen Betrachtungen von Gewinnung, Transport und Verwertung von Rohstoffen (z. B. Lithium aus Chile, Bolivien und Peru) oder der Nutzung von Wasserressourcen. Dies gilt auch für die Bereitstellung von öffentlichen („Schnell-“)Ladestationen und deren Einbindung in Mittelspannungsnetze der Städte. Auch der Ausbau regenerativer Energieerzeugung aus Windkraft und Sonnenenergie sowie der Energieumwandlung, -speicherung und -verteilung (Fernnetze, Vernetzung, dezentrale Netze und Speicher) muss zwingend in die Betrachtung aufgenommen werden.

Mobilitäts- und Verkehrswende: Erfordernis, aber bislang noch unklare Strategie

Die Mobilitäts- und die Verkehrswende müssen sich auf die Gesamtheit der Wirkungsaspekte und Handlungsansätze beziehen (vgl. Reutter/Wittowsky 2020 sowie Abb. 1 u. Tab. 1) – insbesondere:

- Fahrzeugantriebe (elektrisch, hybrid, Wasserstoff, Brennstoffzelle ...),
- Fahrzeugtypen, -größe und -gewicht,
- Fahrzeugbesitz, -nutzung und -besetzung,
- Mobilitätsverhalten hinsichtlich alltäglicher Wegeanzahl, Wegweiten und Verkehrsmiteinsatz,

- Fahrverhalten hinsichtlich Beschleunigung und Geschwindigkeiten und
- Steuerung von Verkehrsfluss und/oder Parksuchvorgängen.

Mobilitäts- und Verkehrswende können bedeuten:

- weniger Ortsveränderungen im Personen-, Wirtschafts- und Güterverkehr durch verkehrsvermeidende oder verkehrsaufwandsmindernde Standortwahlen und vermehrten Einsatz virtueller Kontakte (Homeoffice, Homeschooling, Onlineshopping ...),
- kürzere Weglängen und weniger Wegaufwände,
- vermehrte gemeinschaftliche Nutzung von Fahrzeugen,

Technische Innovationen	Erwünschte Wirkungen	Kontraproduktive Effekte
Antriebe (Elektro, Wasserstoff, Brennstoffzelle ...)	<ul style="list-style-type: none"> • Emissionsreduktion • Steigerung Energieeffizienz • Klimaverträglichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrverkehr • Rückverlagerung vom Umweltverbund
Fahrzeuge (mit Automatisierung)	<ul style="list-style-type: none"> • Abnahme Fahrzeuggröße • Erhöhung Energieeffizienz • verbesserte Flächeneffizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • Zunahme Fahrzeuganzahl • Erweiterung Nutzerkreise • Rückverlagerung vom Umweltverbund
Verkehrsinfrastrukturen/-netze (Vernetzung)	<ul style="list-style-type: none"> • Rückbau/Umbau/Bau/Ausbau • Ausbau „Mobilitätspunkte“ • Ausbau ÖPNV, NMIV • Bevorrechtigungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenbeanspruchungen • Trennwirkungen/Zerschneidung
Digitale Netze/Dienste/Steuerung (Digitalisierung)	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzung von IuK-Netzen • Navigation, Routenmanagement ... • Verkehrssteuerung • Verkehrsüberwachung, -regelungen • Effizienzsteigerung der Nutzung von Anlagen • Stärkung „integrierter Dienste“ • (Mobilität, Energie ...) • Informationsbereitstellung • Stärkung inter-/multimodaler Nutzung • Verlagerung auf virtuellen Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrverkehre • Rückverlagerungen vom Umweltverbund • Vergrößerung Nutzerkreis
Mobilitätsverhalten	<ul style="list-style-type: none"> • Optimierung Mobilität • Stärkung „virtueller Mobilität“ • Stärkung Inter-/Multimodalität 	

Tab 1: Technische Innovationen – Wirkungsaspekte

- höhere Anteile des Umweltverbundes (öffentlicher Personennahverkehr, Fahrrad- und Fußgängerverkehr ...) und
- effizientere Fahrzeugauslastungen durch Mitfahrrnutzung (Pooling, Sharing, Ladungsmanagement ...).

Mobilitäts- und Verkehrswende gehen somit notwendigerweise zusammen mit einer

- Stärkung des Umweltverbundes,
- Erweiterung von Mobilitätsdiensten,
- Förderung von postfossilem, intelligentem und vernetztem Verkehr,
- Anpassung von Siedlungs-/Standortmustern mit Verkehrsinfrastrukturen sowie Verkehrsangeboten (Standortwahl in Zentren und an leistungsfähigen Verkehrsachsen) und
- Stärkung des Einsatzes „digitaler Kontakte“ („virtuelle Mobilität“).

Erwartete Wirkungen beziehen sich aber auch auf Reduktionen von

- Flächenbeanspruchungen durch Verkehrsanlagen,
- Unfällen und Konflikten im Verkehr,
- Lärmemissionen/-immissionen,
- Schadstoff- und Schadgasimmissionen.

Derartige gesamthafte Handlungsansätze wie Analysen der Wirkungen fehlen bisher – trotz aller Anstrengungen – beispielsweise auch in der Nationalen Plattform „Zukunft der Mobilität“.

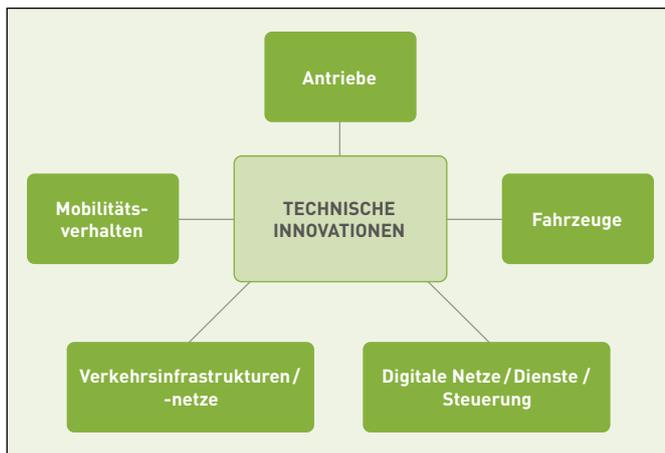


Abb. 1: Technische Innovationen – Wirkungsaspekte

Welche technischen Innovationen sind für eine Mobilitäts- und Verkehrswende relevant?

Technische Innovationen sind mit vielfältigen Hoffnungen hinsichtlich des Abbaus unerwünschter Wirkungen des Verkehrs verbunden, vor allem mit

- Innovationen der Fahrzeugantriebe im Personen-, Wirtschafts- und Güterverkehr (elektrische, hybride, wasserstoffbasierte Antriebe ...) und Fahrzeugen,

- Digitalisierung und Automatisierung der monomodalen wie der intermodalen Verkehrssysteme/-angebote und deren Verknüpfungen,

- informationsgestützter Verknüpfung von Mobilitätsdiensten („Mobility as a Service MaaS“) und

- Digitalisierung von Alltagsaktivitäten und deren Vernetzung durch leistungsfähige Kommunikationsnetze.

Einzelelemente der technischen Innovationen sind bereits umgesetzt, jedoch kaum im Sinne einer umfassenden Mobilitäts- und Verkehrswende. Dies gilt für Angebote der Telematik – als Verknüpfung von Telekommunikation und Informatik –, die vor allem der Verkehrssteuerung/-lenkung dienen sollten zur Verbesserung der Abläufe, Leistungsfähigkeiten und Effizienz vor allem im motorisierten Straßenverkehr. Damit sind jedoch Gefahren verbunden, z. B., dass Verkehre vom Umweltverbund auf den motorisierten Straßenverkehr (rück)verlagert werden (Reboundeffekt). Wichtige Teilelemente der Digitalisierung von Fahrzeugen, Straßennetzen usw. sind Assistenz- und Navigationssysteme (ABS, ESP; Assistenten für Spurhaltung, Abstandshaltung, Einparken, verkehrsbelastungsabhängiges Routing ...). Inzwischen haben Smartphones Teilfunktionen im Sinne von „individualisierten Mobilitätszentralen“ übernommen mit Informationsbereitstellung zu Angeboten und Verkehrssituationen, Buchung und Abrechnung von Diensten usw.

Technische Innovationen sind gleichermaßen als Voraussetzungen sowie als Konsequenzen mit Verhaltensänderungen verbunden, die sowohl Fahrzeugbesitz und -nutzung als auch virtuelle Kontakte (Telefon-/Videogespräche, Videokonferenzen, Homeoffice, Onlineshopping ...) betreffen. Mittel- und langfristig können sich auch veränderte Attraktivitäten und Erreichbarkeiten von Standorten als Wohnorte, als Orte der Arbeit oder der Ausbildung, insbesondere auch als Orte der Versorgung, des Einkaufs, der Freizeit, der Kultur u. ä. ergeben.

Technikinnovationen wie auch damit im Zusammenhang stehende Verhaltensänderungen können sektoral sehr positive Wirkungen haben, gleichzeitig aber mit massiven Nebenwirkungen verbunden sein. Soll tatsächlich eine Wirkungswende im Bereich Mobilität und Verkehr erreicht werden, so muss bei allen Ursachenbereichen des Verkehrs wie Teilhabe/Teilnahme der Menschen an gesellschaftlichen Prozessen, wirtschaftlichen Austauschprozessen (Produktion, Handel, Konsum), Arbeitsteilung, Raumstrukturen und Standortmuster (z. B. Zentren, zentrale Orte, Großeinrichtungen ...) angesetzt werden. Dies sind notwendige Bausteine für stärker auf den Umweltverbund orientierte Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, die Voraussetzungen bzw. Ansätze einer Verkehrswende mit Energiewende und Klimaschutzwirkungen darstellen.



Zur Stützung und Anpassung bedürfen diese Angebotskonzepte:

- geeignete Rahmenbedingungen im Verkehrswege- und Verkehrsrecht, auch im Raumordnungs- und Bauplanungsrecht, im Wohnungseigentumsrecht, im Finanzierungs- und Förderrecht usw.,
- Kostenanlastungen und -strukturen im Bereich der Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen (Wege, Fahrzeuge, Umsteigepunkte, Parkplätze ...; Autobahn- oder City-maut, aber auch Förderstrategien, z. B. im Regionalisierungs- oder Gemeindeverkehrsfinanzierungsrecht).

Auch wenn spürbare Effekte erst langfristig möglich erscheinen, ist eine Orientierung auf verkehrssparsame, energiesparsame und (Stadt-)Raumqualitäten sichernde Raumstrukturen und Standortmuster zwingend erforderlich – wie Siedlungen an leistungsstarken ÖV-Achsen des Schienen- und Busverkehrs, an Hauptachsen des Fahrradverkehrs („Fahrradautobahnen“). Eine derartige Orientierung erfordert auch eine Förderung und Entwicklung von

- stadtverträglichen Dichtemustern („Kompaktheit“, „Dichte“, achsial-zentrale Siedlungsmuster ...),
- Mischung von Funktionen und Nutzungsarten.

Der Glaube an (eine ausschließliche Wirksamkeit von) technischen Innovationen

Technische Innovationen erweitern und verändern die Handlungsoptionen der Verkehrsteilnehmer sowie der Anbieter von Verkehrsleistungen und Betreibern von Verkehrsinfrastrukturen (Aufgabenträger, Baulastträger ...). Sie sind aber häufig gleichzeitig mit nicht reflektierten (Neben-)Wirkungen verbunden. So berücksichtigt die Förderung batterie-elektrisch und hybrid-angetriebener Fahrzeuge oft nicht (hinreichend), dass bei kontraproduktiven Rahmenbedingungen – wie erhöhtes Fahrzeuggewicht neuer Fahrzeugangebote (z. B. SUV) – unerwünschte (Neben-)Wirkungen, wie Reifenabrieb und/oder Abrieb von Fahrbahnoberflächen mit (starkem) Anstieg von Partikelemissionen, zur Folge haben kann, die Gesundheitsschäden bewirken können (vgl. Beckmann/Holzzapfel/Sammer 2018).

So ist auch der in fernerer Zukunft mögliche verbreitete Einsatz vollständig automatisierter („autonom“) Fahrzeuge (vgl. Beckmann 2020, Beckmann/Sammer u.a. 2016, Dangschat 2017) bei unzureichender Gewährleistung notwendiger Rahmenbedingungen möglicherweise verbunden mit zunehmenden Fahrzeuggrößen und Fahrzeuggewichten, erhöhtem Beschleunigungsvermögen und damit einhergehenden Zunahmen des Energieverbrauchs im Betrieb. Auch steigende Emissionen (CO₂, Partikel aus Antrieben, Reifen- und Fahrbahnabrieb) und unerwünschte Rückverlagerungen vom stadtverträglichen Umweltverbund (schiene- und/oder straßengebundenem ÖPNV, Fahrradverkehr, Fußgängerver-

kehr) auf den motorisierten Straßenverkehr sind möglich, weil die Nutzerkreise vergrößert werden können – z. B. auf Personen und Altersgruppen ohne Führerschein. Gleichzeitig können Wege/Fahrten attraktiver werden durch Möglichkeiten zu parallelen Aktivitäten während der Lenkung von Fahrzeugen: Telefonieren, Lesen, Vorbereiten von Folgeaktivitäten, Essen und Trinken, Besprechungen etc.

Wirkungsanalysen im Systemzusammenhang als notwendige Grundlage einer Mobilitäts- und Verkehrswende durch/mit Technikinnovationen

Gefahren trügerischer Hoffnungen auf gewünschte Wirkungen sind bei singulären Handlungsansätzen nur schwer auszuschließen. Erfolgreich kann dies nur gelingen, wenn die Wirkungen der Maßnahmen im gesamthaften Systemzusammenhang analysiert werden. Dazu reicht eine Betrachtung der erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen („Input“) sowie des unmittelbaren „Outputs“, d. h. der unmittelbaren Wirkungen nicht aus. Vielmehr müssen auch Folgewirkungen („Outcome“) und Langfristwirkungen – auch in sektoral verknüpften Wirkungsbereichen („Impact“) – ermittelt und abgewogen werden. Betrachtet werden demnach Kurz-, Mittel- und Langfristwirkungen ebenso wie die Wirkungen auf gesellschaftliche Kontakt-/Austauschprozesse, Arbeits- und Wirtschaftsprozesse, Umweltqualitäten und Siedlungsmuster.



Abb. 2: Elektrisches Wartungsfahrzeug für E-Roller in Berlin (Foto: Jost)

Diese gesamthaften Wirkungsanalysen müssen weitestgehend alle Nachhaltigkeitsdimensionen von sozialen, ökonomischen, ökologischen, kulturellen sowie gesundheitlichen Wirkungen umfassen, gleichzeitig aber auch Anpassungsfähigkeiten („Resilienz“) sowie Wirkungen auf Nachfolgegenerationen klären.

Zur Stützung der Wirksamkeit der Einzelmaßnahmen bedarf es einer Flankierung durch Handlungscluster umfassender Angebotskonzepte zu Infrastrukturen, Betriebsformen, -regelungen und -diensten mit begleitenden Informationsketten (z. B. Apps), aber auch durch Handlungscluster zur

Initiierung von Verhaltensänderungen durch Information, Beratung, Anreize, Regelungen, also des Gesamtzusammenhangs von „engineering“ (Fahrzeuge; Bau und Steuerung von Anlagen), „education“ (Ausbildung, Erziehung, Aufklärung), „economy“ (wirtschaftliche Anreize) und „enforcement“ (Rechtsetzung und -umsetzung, Kontrolle sowie Sanktionierung von Verstößen).

Auch wenn spürbare Effekte oft erst langfristig möglich erscheinen, ist eine Ausrichtung der Stadt(entwicklungs) politik auf verkehrsvermeidende, verkehrsaufwandsmindernde, aber auch energiesparende (Stadt-)Raumstrukturen vorzunehmen. Die notwendigen Systembetrachtungen erfolgen häufig gar nicht oder keineswegs umfassend. Im Zusammenhang der Elektromobilität sind wesentliche Rahmenbedingungen über lange Jahre nicht betrachtet worden – wie der Einbezug von Bussen, Fahrrädern, Lieferfahrzeugen oder die Anpassung der dezentralen Versorgungsnetze für Strom, die Anpassung der regenerativen Stromerzeugung, Stromspeicherung sowie der großräumigen Stromnetze („Überlandleitungen“). Im Rahmen der Forcierung der Automatisierung individueller Fahrzeuge bleiben stadträumliche oder verkehrsrechtliche Maßnahmen bislang auch unzureichend berücksichtigt.

Fazit: Erfordernis vernetzter und integrierter Handlungsfelder sowie geeigneter Prozessgestaltungen

Unter dem Ziel einer sozialen, ökologischen, ökonomischen, aber auch gesundheitlichen und baukulturellen Verantwortung müssen Handlungsbedingungen auf internationaler, nationaler, regionaler, kommunaler und teilträumlicher Ebene für Verkehr und Mobilität abgestimmt und koordiniert erfolgen, und zwar im Sinne

- einer multimodalen Stützung des Mobilitätsverhaltens,
- intra- und intermodaler Verknüpfungen („Vernetzung“),
- einer Verknüpfung von Push- und Pull-Maßnahmen,
- einer intersektoralen Verknüpfung von Verkehrs-/Mobilitätsstrukturen mit Raumstrukturen, Energiesystemen, Klima, Flächen(kreislauf)wirtschaft,
- einer großen Offenheit für technische, soziale, rechtliche Innovationen, aber auch für Verhaltensinnovationen,
- der Nutzung der Optionen virtueller Mobilität wie Homeoffice, Homeschooling, Onlineshopping,
- einer Erprobung und Ausgestaltung von Sharingangeboten („Teilen“, „Nutzen statt Besitzen“ von Fahrzeugen, Geräten, Diensten).

Integrierte Ziel- und Handlungsfelder sind Grundlagen einer Förderung von Nachhaltigkeit und Resilienz im Verkehr. Dabei sind derzeitige Priorisierungen infrage zu stellen wie das Primat privater Kraftfahrzeuge auf/in Stadtstraßen, wie die kostenfreie Bereitstellung von Parkraum auf öffentlichen Straßen und wie Gliederungsformen der Straßenräume zu-

gunsten des motorisierten Verkehrs bei gleichzeitiger Beeinträchtigung von Aufenthaltsqualitäten (Flächen, Begrünung).

Technische Innovationen im Verkehrsbereich haben einen erheblichen Einfluss auf individuelle und gesellschaftliche Lebens- und Verhaltensoptionen. Geeignete Maßnahmen zur Umsetzung sind in intensiven gesellschaftlichen Diskursen auszuhandeln sowie frühzeitig und konsistent zu entscheiden. Dies sind zentrale Voraussetzungen eines Erfolgs der angestrebten „Großen Transformation“ der Mobilitäts-, Verkehrs- und Transportsysteme („Leitbilddialog“). Dabei gibt es kaum „Patentrezepte“, aber doch bewährte und besser geeignete Handlungsstrategien und Maßnahmen – unter konsequenter Vermeidung kontraproduktiver Wirkungen.

Technische Innovationen bieten wichtige Chancen für eine nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrsgestaltung. So durchdringen sich physische und virtuelle Mobilität (Information mit Kommunikation) zunehmend, sodass sich Arbeits-, Ausbildungs-, Produktions-, Konsumprozesse usw. durch die Veränderung bzw. Lösung von Standortbindungen (stark) verändern können. Es bleibt allerdings ungeklärt, ob die erweiterten Optionen „virtueller Mobilität“ bezüglich des physischen Verkehrs effizienzsteigernde und verkehrsvermeidende Wirkungen oder neutrale Wirkungen oder sogar induktive Wirkungen haben. Dazu fehlen bisher ausreichende empirische Daten und Untersuchungen. Technische Innovationen allein sind aber keineswegs hinreichend. Sie benötigen vielmehr angepasste Rahmenbedingungen.



Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

KJB.Kom – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin

Quellen:

Beckmann, Klaus J. (2020): Automatisierter Verkehr und Einsatz autonomer Fahrzeuge – mögliche Folgen für Raum- und Verkehrsentwicklung. In: Reutter, Ulrike/Holz-Rau, Christian/Albrecht, Jana (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. ARL-Forschungsbericht 14, Hannover, S. 244–269.

Beckmann, Klaus J./Sammer, Gerd u. a. (2016): Autonomes Fahren im Stadt- und Regionalverkehr – Memorandum für eine nachhaltige Mobilitätsentwicklung aus der integrierten Sicht der Verkehrswissenschaft. Berlin/Wien.

Dangschat, Jens (2017): Automatisierter Verkehr – was kommt da auf uns zu? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 27 (4), S. 498–507.

Reutter, Ulrike/Wittowsky, Dirk (2020): Technologische Neuerungen und mögliche Folgen für Raum und Verkehr, in: Reutter, Ulrike/Holz-Rau, Christian/Albrecht, Jana (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. ARL-Forschungsbericht 14, Hannover, S. 196–218.

Beckmann, Klaus J./Holzapfel, Helmut/Working Group of German and Austrian Emeritus Transport Professors (2018): Electromobility: Will a changeover to electric-powered vehicles make transport systems environmentally friendly? In: World Transport Policy and Practice. Vol. 24.1, März 2018, S. 78–84



Bertram Weisshaar

Gehen als Alltagsmobilität – da geht noch mehr

Nicht nur an den Sonntagen und nicht nur in den Stadtparks war und ist es zu beobachten: Ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie spazieren auffallend viele Menschen durch Straßen und Parks. Der Spaziergang etablierte sich als die Freizeitgestaltung. Ganz offensichtlich ist es den Menschen ein Genuss – überwiegend zumindest. Denn Covid-19 sensibilisiert auch für den Abstand zu den Mitmenschen und damit für die Breite beziehungsweise Enge von Gehwegen – ebenso für die Dimension des städtischen Grüns. Corona wischt uns die Schuppen von den Augen: Die Parks sind zu klein, die vorhandenen zu wenige. Gehende Fachleute rufen ebendies seit Jahren – es waren meist Rufe in die Wüste. Gegenwärtig werden ihre Forderungen für eine gehfreundliche Stadt vernommen und verstanden – von der Breite der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, der Frage nachzugehen: Was kann das Gehen – auch jenseits der Muße des Spazierens – zur Alltagsmobilität beisteuern?

Im Prinzip ist das Gehen die Basis jeglicher Mobilität. Auch solche Wege, die über große Distanzen mit einem Fahrzeug absolviert werden, beginnen mit dem Gang zum Fahrzeug und enden mit dem Gang vom Fahrzeug zum letztlichen Zielpunkt. Für Wege mit einer Distanz von einem bis zwei Kilometer sind die eigenen Füße das „Verkehrsmittel“ der ersten Wahl, bei ausgeprägter Topografie auch dem Fahrrad weit überlegen. Wortwörtlich beiläufig ist die körpereigene Mobilität auch gesundheitsfördernd. Wer täglich 8.000 bis 10.000 Schritte in seine Alltagsmobilität integriert, reduziert seine Krankheitstage und verringert sein Risiko, an einer der sogenannten Zivilisationskrankheiten zu erkranken. Wer viel geht, verliert also keine Zeit, sondern erhöht deutlich die Chance auf eine lange und eigenmobile Lebenszeit. Es gibt also mehr als genug Gründe zur Förderung des Fußverkehrs – auch kommt dadurch die Verkehrswende noch mehr in Gang.

Am Ausgangspunkt: eine Frage des Lebensstils

Eines der größten Hemmnisse des Gehens als Mittel der Alltagsmobilität findet sich am Stadtrand und im Speckgürtel der Metropolen: das Eigenheim. Gegenwärtig gerät es etwas in Verruf – zu Recht. Das freistehende Einfamilienhaus mit eigenem Garten beansprucht viel Fläche, was eine geringe Siedlungsdichte zur Folge hat, was wiederum Folgefolgen mit sich bringt: Gering verdichtete Stadtgebiete sind in der Regel schlechter mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen und meist reine ruhige Wohngegenden. Mit anderen Worten: Nahversorgungsangebote für den täglichen Bedarf rechnen sich hier nicht und gibt es deshalb oft nicht. Stattdessen gibt es viele Doppelgaragen. Denn die Wege zur Arbeit, zur Schule, zum Einkauf oder auch zur Freizeiteinrichtung sind hier weit, werden daher gern mit dem eigenen Auto zurückgelegt.

Da der Lebensstil Eigenheim meist nur mit doppeltem Einkommen zu finanzieren ist, braucht es auch schon zwei Pkw, die wiederum ebenfalls finanziert werden müssen. Die eingegangenen Verbindlichkeiten verbieten auf einige Jahre hin beinahe jegliche Beweglichkeit bezüglich der Gestaltung des eigenen Lebens. In einer solchen Situation kann eine wirtschaftliche oder gesellschaftliche Veränderung den Abstand zwischen Wand und Rücken rasch derart schrumpfen lassen, dass keine Hand mehr dazwischenpasst. Auch politische Forderung nach einer nachhaltigeren Mobilität, die dem motorisierten Individualverkehr (MIV) klare Grenzen setzen wollen, können rasch in eine gefühlte Bedrohung der lieb gewordenen Privilegien münden – selbst wenn diese, nüchtern betrachtet, einem goldenen Käfig gleichen mögen. Aber eben auch aus einem solchen kommt man nicht von einem auf den nächsten Tag leicht heraus.

Diese Beschreibung mag etwas holzschnittartig verkürzt sein, liefert aber doch einen Hinweis, warum bei den zurückliegenden Wahlen in den Bezirken am Stadtrand und in ländlichen Regionen überwiegend konservativ oder reaktionär gewählt wurde, während sich in den inneren Bezirken häufig jene politischen Positionen durchsetzen, die offensiv für eine Verkehrswende eintreten. In Stadtzentren werden die Vorzüge und Qualitäten der kompakten Stadt der kurzen Wege täglich im Alltag gelebt.

Die andere Sehnsucht: alles in Fußnähe

Die Viertelstundenstadt ist das Idealbild eines Lebensstils, bei dem alle Ziele des täglichen Lebens in einer Viertelstunde zu Fuß oder auch mit dem Fahrrad erreichbar sind. Oslo, Wien und Paris erhielten für ihre gestarteten Kampagnen internationale Aufmerksamkeit. Doch die Viertelstundenstadt entsteht nicht von jetzt auf gleich – sie muss in der Regel aus dem Bestand heraus entwickelt werden. Für die gehfreundliche Stadt kommt es dabei gar nicht so sehr auf

eine Verlängerung der Fußgängerzone an, erforderlich sind viel mehr unzählige kleine Schritte, verteilt über das ganze Stadtgebiet. Das Bild der Viertelstundenstadt entsteht sukzessive aus vielen Puzzleteilen und nicht durch die eine große Ingenieurstat, sei es ein neuer Hauptbahnhof, eine neue Brücke oder ein neuer Citytunnel. Derartige – stets horrend teure – Großprojekte bedienen im Grunde die fernen Wegebeziehungen, okkupieren während ihrer Planung und Erbauung sowohl die öffentlichen Gelder als auch die Manpower in den Stadtverwaltungen und involvierten Behörden. Die zahlreichen kleinen, aber dringend zu behobenden Mängel im Fußwegenetz bleiben währenddessen auf der Strecke liegen, beispielsweise Bordsteinabsenkungen. Letztere werden selten mit dem Durchtrennen eines roten Bandes feierlich der Öffentlichkeit übergeben – fehlen solche aber, ist ebendies tagtägliches Hindernis unmittelbar vor den Türen der Anwohner der betreffenden Straße. Das Ziel Viertelstundenstadt bedarf vieler Maßnahmen, doch viele davon sind von jeweils überschaubarem Aufwand. In einem Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren lässt sich dem Ziel ganz wesentlich näherkommen. Wegen der notgedrungen schrittweisen Umsetzung lässt sich das Leitbild Viertelstundenstadt gerade auch auf kleinere Städte adaptieren.

Schritt für Schritt zur Fußgängerstadt

Ein Bündel von relativ leicht handhabbaren Instrumenten weist den Weg zur gehfreundlichen Stadt. Für den Einstieg in die Fußverkehrsförderung eignet sich beispielsweise der sogenannte „Fußverkehrscheck“. Dieser führt zu einer Sensibilisierung und einem besseren Verständnis für die Bedürfnisse der Fußgänger, sowohl bei Mitarbeitern der Stadtverwaltung als auch bei den beteiligten Bürgern. Zugleich werden in dem untersuchten Stadtgebiet auch konkrete Probleme und Gefährdungs- oder Schwachstellen identifiziert und daraufhin Vorschläge zur Verbesserung der beobachteten Situationen eingebracht. Oftmals lassen sich daraufhin bereits einzelne Maßnahmen mit verhältnismäßig geringem baulichem Aufwand durch die Kommune umsetzen, was zumindest zu einer punktuellen Verbesserung führt. Die Absenkung eines Bordsteins, die Beseitigung einer Stolperstelle, das Zurückschneiden von in den Weg ragenden Sträuchern, aber auch etwa das konsequentere Ahnden von Falschparkern sind kurzfristig umsetzbare Schritte. Auch das Anlegen eines neuen Fußgängerüberweges oder einer Querunginsel ist mit überschaubaren finanziellen Mitteln vergleichsweise schnell zu machen. Andere identifizierte Schwachstellen, etwa zu schmale Gehwege an Kreuzungen mit separierten Abbiegespuren und zu kurze Grünphasen an Ampelkreuzungen, sind hingegen oft nur im Zusammenhang mit umfangreichen Umgestaltungen realisierbar – doch gerade auch hier ist es wichtig, dass diese Missstände überhaupt als solche einmal deutlich in der Öffentlichkeit und im politischen Raum artikuliert und dokumentiert werden.

Das Instrument Fußverkehrscheck macht mehr und mehr Schule. Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg fördert seit 2015 die Durchführung professionell begleiteter Fußverkehrschecks. Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat ein solches Förderprogramm veröffentlicht, das Land Hessen fördert Nahmobilitätschecks. Beim Fachverband Fußverkehr Deutschland (kurz Fuss e.V.) läuft bereits das dritte bundesweite Programm mit Fußverkehrschecks, finanziert durch eine Förderung seitens des Umweltbundesamtes. Doch auch ohne Förderung können Kommunen und selbst engagierte Bürgervereine eigenständig Fußverkehrschecks durchführen. Anleitungen und Leitfäden als Hilfestellungen finden sich dazu gleich mehrere im Internet. Die Einstiegshürden sind recht gering, der Rest ist „Learning by Walking“.

Spaziergangswissenschaft

Auch das „Action Teaching“ der Spaziergangswissenschaft kann als Inspiration für Fußverkehrschecks aufgegriffen werden. Legendär wurde der „Autofahrerspaziergang“, durchgeführt im Rahmen des Seminars „Verkehr & Wahrnehmung“ von Lucius Burckhardt und Helmut Holzappel zusammen mit Studierenden der Gesamthochschule Kassel. Die mitgetragenen Windschutzscheiben ließen die viel zitierte, verengte Windschutzscheibenperspektive der Autofahrenden anschaulich werden. Die als „Versammlung in Bewegung“ angemeldete Aktion musste durch die Polizei abgesichert werden. Aufschlussreich wurde auch jener Seminartermin, zu dem zwei öffentliche Parkplätze mit Tischen und Stühlen besetzt wurden und das Seminar auf diesem Teil des öffentlichen Raums stattfand – auf das Eintreffen von Ordnungsamt und Polizei musste nicht lange gewartet werden. Hätte stattdessen die Gruppe dieselbe Fläche mittels abgestellter Autos okkupiert, wäre dies unsichtbar geblieben.



Abb. 1: Oberbürgermeisterspaziergang in Leipzig mit Burkhard Jung, hier: feierliche Freigabe einer „Bordsteinabsenkung“

Die Spaziergangswissenschaft möchte in diesem Sinne sichtbar machen, was an sich frei zugänglich und vielleicht sogar omnipräsent ist – aber von den Städtern im Alltag nicht mehr bewusst wahrgenommen wird. Die Beschneidung der



Bewegungsfreiheit der Fußgänger, mit der die Flüssigkeit des motorisierten Verkehrs erkaufte wurde, bildet dabei eine der Hauptlinien der Kritik an den gegenwärtigen Straßengestaltungen. Den immensen Flächenanspruch des ruhenden motorisierten Verkehrs gilt es, ebenfalls sichtbar zu machen. Die Notwendigkeit zu einem Paradigmenwechsel im Verhältnis von Urbanismus und Verkehr verdeutlicht insbesondere die Zurichtung der Kreuzungen unter das Diktat der „Leistungsfähigkeit des Straßennetzes“ (als wäre der fahrende Verkehr die wichtigste oder gar einzige Funktion der Straße). Im Ergebnis der „Grünen Welle“ sind Kreuzungen der Hauptverkehrsstraßen heute wortwörtliche No-Go-Areale – wenn es sich irgendwie vermeiden lässt, will man hier wegen der vom motorisierten Verkehrsgeschehen ausgehenden Belästigung unbedingt nicht entlanggehen müssen. Damit haben sich Kreuzungen aber in das Gegenteil dessen verkehrt, was diese einmal waren: Vor dem Überhandnehmen der Automobile waren die Kreuzungen (insbesondere der bedeutenden Straßen) die ausgezeichneten Orte der Stadt – in den Gründerzeitvierteln etwa finden sich die imposantesten Gebäude meist an den Kreuzungen und auch die Eckkneipe entstand ja nicht von ungefähr auf der Ecke. Aus der tagtäglichen Autofahrt heraus werden diese Aspekte allerdings nicht einsichtig – um zu diesen Einsichten zu gelangen, muss man sich gehend in der Stadt bewegen.

Das Lernen entlang eines Spaziergangs ist ein bedeutender Aspekt auch bei einem weiteren Instrument der Fußverkehrsförderung – dem (Ober-)Bürgermeisterspaziergang. Die Verwaltungsspitze, also (Ober-)Bürgermeister, Dezentralen und Amtsleiter, sie sind für gewöhnlich von einem vollen Terminkalender getrieben und viel mit Fahrer und Dienstauto unterwegs. Ihre Stadt kennen Sie überwiegend aus der Windschutzscheibenperspektive heraus, einige mögen vielleicht auch bekannt sein als häufige Nutzer des Fahrrades. Doch die Wege der Fußgänger, deren Belange und Nöte, sind ihnen aus eigenem Erleben recht unbekannt. Da liegt es nahe, seinen Bürgermeister einmal mitzunehmen auf einen Spaziergang, um die Fußgängerfreundlichkeit oder auch -unfreundlichkeit der Stadt unter die Füße zu nehmen.

Der Autor dieses Artikels spazierte bereits fünfmal mit Oberbürgermeister Burkhard Jung durch Leipzig – stets betonte er zum Abschluss, wiederum viel über Fußverkehr und die diesbezüglichen Verhältnisse in seiner Stadt gelernt zu haben. Die lokalen Medien griffen das Ereignis (anfangs) auf und berichteten beachtenswert ausführlich über das Anliegen der Fußverkehrsförderung. Auch innerhalb der Stadtverwaltung erhielt der Fußverkehr dadurch eine größere Beachtung – einige der beanstandeten Missstände wurden tatsächlich kurzfristig behoben. Gleichwohl wäre es keinesfalls hinreichend, würden Mängel nur dann behoben, nachdem diese dem Bürgermeister persönlich gezeigt wurden. Ergo braucht es eine stadtweite Fußverkehrsstrategie.

Mit Konzept mehr als die Summe der einzelnen Teile

Die Aufgaben zur Fußverkehrsförderung sind zahlreich – die finanziellen und personellen Mittel der Kommune sind jedoch begrenzt. Wo also anfangen? Und was planen eigentlich die anderen Ämter? Es gibt viele Gründe, die einzelnen Maßnahmen zur Fußverkehrsförderung koordiniert umzusetzen. Naheliegender ist es ein Netz aus Hauptfußwegeverbindungen und Flanierwegen zu definieren, also jene Wege, wo besonders viele Menschen zu Fuß unterwegs sind. Die Einführung einer solchen Klassifizierung untersetzt im Aushandlungsprozess mit gegenläufigen Interessen den Anspruch, diese wichtigen Routen komfortabler als nur mit dem Mindeststandard entwickeln zu wollen. Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Identifizierung wichtiger Quell- und Zielorte des Fußverkehrs. Unumgänglich ist ebenfalls eine stadtweite Analyse der bestehenden Fußwegeinfrastruktur, die sowohl die Dimensionierung als auch den Erhaltungszustand der Gehwege erfasst und bewertet. Daraus lässt sich ein Investitionsprogramm ableiten, das ergänzt werden sollte durch Aktionsprogramme zu ausgewählten Themen, etwa ein Zebrastreifen- oder Parkbänkeprogramm. Nicht fehlen darf eine unterstützende Öffentlichkeitsarbeit. Hier bietet beispielsweise die Europäische Woche der Mobilität, aber auch das weltweite Spaziergangsfestival Jane's Walk einen passenden Kontext. Auch bei lokal traditionellen Events und Stadtfesten lässt sich die Kultur des Gehens und die Viertelstundenstadt in den Fokus rücken.

Um das Thema Fußverkehrsförderung garantiert kontinuierlich voranzubringen, braucht diese Aufgabe innerhalb der Stadtverwaltung eine klare und eindeutige Zuordnung zu (mindestens) einer Personalstelle, beispielsweise einem Fußverkehrsverantwortlichen. Die gelegentlich entgegengebrachte Ansicht, Verkehr müsse stets integriert geplant werden, verfängt nicht – die unzulänglichen Ergebnisse aus jahrzehntelanger vermeintlich integrierter Verkehrsplanung haben wir tagtäglich vor Füßen. Noch viel zu häufig trifft man leider auch heute noch auf solche eben fertiggestellten Straßenumbauten, bei denen man angesichts der Ergebnisse die Füße über dem Kopf zusammenschlägt. Ganz offensichtlich bedarf es innerhalb der Verkehrsplanungsabteilungen eine Person (oder Abteilung), die alle Straßenplanungen und Bauvorhaben im öffentlichen Raum explizit auf die Belange des Fußverkehrs überprüft. Erinnern darf man hier auch an ein bekannt gewordenes Resümee des Wiener Verkehrsplaners Hermann Knoflacher, wonach Fahrbahnen für den motorisierten Verkehr jeder Verkehrsplaner entwerfen könne – hingegen nur die wirklich guten Planer auch gute Fußwege zustande bringen.

Die Stadt Wuppertal schuf 2008 die Stelle des „Beauftragten für nichtmotorisierten Verkehr“. Im Prinzip umfasst dies inhaltlich auch den Radverkehr. In Halle (Saale) kümmert sich

ein Fuß- und Radverkehrsbeauftragter ebenfalls zugleich um die Belange des Fuß- und Radverkehrs – und muss die daraus erwachsenden Konflikte, die sich in konkreten Situationen häufig auftun, mit sich selbst verhandeln. Anders in Leipzig: Hier kümmert sich seit 2018 in der Abteilung Verkehrsplanung ein Fußverkehrsverantwortlicher allein um die Belange der Zu-Fuß-Gehenden. Seine Aufgabe ist es, bei allen Planungen, die irgendwas mit Gehwegen, Querungshilfen und Aufenthaltsflächen zu tun haben, zu überprüfen, ob die Richtlinien für den Fußverkehr berücksichtigt oder abgewogen worden sind beziehungsweise welche Verbesserungen man noch vornehmen kann.

Eine besondere Herausforderung für die gehfreundliche Stadt ist der sogenannte ruhende Verkehr – womit eigentlich nur die zahllosen parkenden Autos gemeint sind. Angebote für den ruhenden Fußverkehr lassen sich mittels zusätzlicher Parkbänke relativ leicht ausweiten. Weit schwieriger ist es, die Fußwege und die Kreuzungsbereiche von parkenden Autos freizuhalten. Besonders Kinder und Senioren sind aber auf sichere Fußwege und übersichtliche Kreuzungen angewiesen. „Falschparken“ hat erhebliche Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer. Es ist keineswegs ein „Kavaliersdelikt“, auch dann nicht, wenn es nur wenige Minuten dauert – ein Unfallhergang selbst mit Todesopfern dauert nur einzelne Sekunden.

In Quartieren mit hohem Parkdruck geben sich Ordnungsämter bezüglich des wilden Parkens jedoch nicht selten auf einem Auge blind, häufig sogar auf Anordnung „von oben“. In den Nachtstunden und an Wochenenden gleichen manche Wohnstraßen eher rechtsfreien Räumen, in denen jeder beliebig parken kann, völlig befreit von einer Ahndung der Ordnungswidrigkeiten. Die hier verinnerlichte „Ordnung“ folgt allein dem Kriterium, dass parkende Autos keine fahrenden Autos behindern dürfen – Belange der anderen Verkehrsteilnehmer gelten als gänzlich überbewertet. Je länger das Ordnungsamt untätig bleibt, umso stärker wird das wiederholte ordnungswidrige Verhalten als vermeintliches „Gewohnheitsrecht“ verbrämt – und in öffentlichen Diskursen tatsächlich als solches lautstark vorgetragen.

Klartext spricht diesbezüglich der „Erlass zur Überwachung und Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr“ des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg: „Pauschale Vorgaben, bestimmte Ordnungswidrigkeiten (zum Beispiel das Gehwegparken, das auch für Motorräder untersagt ist) nicht zu verfolgen, oder Verkehrsdelikte in bestimmten Gebieten oder auf bestimmten Straßenabschnitten nicht zu ahnden, haben einen Ermessensausfall und damit die Rechtswidrigkeit der Entscheidung zur Folge und stehen mit den Pflichten der Verfolgungsbehörden nicht im Einklang.“ Die Nichtahndung einer Ordnungswidrigkeit ist nur in Ausnahmen zulässig und bedarf „eines zusätzlichen Kriteriums, welches zu dokumentieren ist“.

In der Vergangenheit versuchten viele Kommunen, das wilde Parken durch die Ausweisung von Gehwegparken (Verkehrszeichen 315) zumindest hinlänglich zu ordnen. So auch die Stadt Karlsruhe, die lange Zeit das Parken auf Gehwegen nur nachlässig ahndete. Nach vielen Beschwerden aus der Bevölkerung und einer Mahnung des zuständigen Ministeriums wurde mit dem Projekt „Faires Parken in Karlsruhe/Gehwegparken“ eine Regelung erarbeitet. Nach dieser muss eine Restbreite des Gehwegs von mindestens 1,60 Meter verbleiben, damit Gehwegparken ausgewiesen werden kann. Und in Straßen, wo Gehwegparken nicht ausgewiesen ist, erhalten Falschparker nun auch Strafzettel.

Die Verwaltung der Stadt Mainz kam bei einem sogenannten „Pilotprojekt“ im Ortsteil Gonsenheim zu einem anderen Beschluss, der die angeblich noch vertretbare Restgehwegbreite mit 1,25 m ansetzt, um dadurch beidseitiges Gehwegparken auch in schmalen Anliegerstraßen zu ermöglichen. Sukzessive soll nun das gesamte Stadtgebiet mit dieser Regelung „beglückt“ werden – aus Perspektive der Fußverkehrsförderung ein Schritt in die entgegengesetzte Richtung.

Angesichts der neuerlich verabschiedeten Novellierung der Straßenverkehrsordnung (StVO) ist nicht nur die Stadt Mainz gut beraten, ihre städtischen Verfahrensweisen mit dem Gehwegparken noch einmal kritisch zu überarbeiten. Die Verkehrsministerkonferenz der Bundesländer hat sich am 16. April 2021 für Änderungen an Gesetzen, Vorschriften und Richtlinien „zur Erhöhung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs“ ausgesprochen. Ein hierzu einstimmig beschlossenes Papier nennt für die Anordnung von Gehwegparken nun eindeutige Vorgaben: „Das Parken auf Gehwegen darf nur zugelassen werden, wenn eine Gehwegbreite von mindestens 1,80 Metern zzgl. der nötigen Sicherheitsabstände [...] bleibt.“ Nur in begründeten Ausnahmefällen sind Abweichungen möglich, wobei stets mindestens eine lichte Breite von 1,50 Metern einzuhalten bleibt. Auch die Anlage von Fußgängerüberwegen soll endlich einfacher möglich werden. Die Vorrangregelung beim Queren von Fahrbahnen ist zukünftig ebenfalls fußgängerfreundlicher und eindeutiger geregelt. Damit erhält die Viertelstundenstadt kräftige Instrumente an die Hand. Jetzt kommt es darauf an, diese auch stadtweit einzusetzen.



Bertram Weisshaar

Dipl.-Ing. Landschaftsplanung und Fotograf;
Spaziergangsforscher; Atelier Latent, Leipzig

Diana Coulmas

Digital First: die traditionelle vhw-Bundesrichtertagung 2020 erstmals online

Normalerweise hätte die 15. vhw-Bundesrichtertagung am 30. November 2020 wieder in Bergisch Gladbach stattgefunden. Manch einer hatte sich bereits auf das Wiedersehen mit bekannten Gesichtern, das Kennenlernen von Kolleginnen und Kollegen und den direkten Austausch mit den Leipziger Bundesrichtern gefreut. Doch die Zeiten ändern sich: Die Coronapandemie hat die Ausrichtung in dieser Form, wie so vieles andere, unmöglich gemacht. Um die beliebte Tagung nicht absagen zu müssen, hat sich der vhw als Veranstalter kurzerhand entschlossen, sie ausschließlich digital durchzuführen. Großer Dank gebührt hierbei den drei mitwirkenden Bundesrichtern aus dem Städtebausenat am Bundesverwaltungsgericht dafür, dass sie sich ganz unkompliziert auf das Onlineformat eingelassen haben. Sie haben dadurch überhaupt erst ermöglicht, dass die Tagung zumindest virtuell stattfinden konnte.

Zusammen digital: kurz entschlossen von der Präsenz zur Onlineveranstaltung

An die Stelle des großen Saals im Kardinal-Schulte-Haus als Veranstaltungsort trat der Livestream aus Arbeitszimmern, Richterzimmern, Büros und Küchen im Homeoffice in ganz Deutschland. In der Tat haben nach dem Ergebnis einer kurzen durchgeführten Umfrage etwa 70 % der antwortenden Teilnehmenden aus dem Homeoffice teilgenommen.

Klassische „Schwergewichte“ des Städtebaurechts

Die aus der Ferne präsentierten Entscheidungen betrafen in diesem Jahr zum großen Teil Fachfragen aus dem Bereich der Bauleitplanung, der Zulässigkeit von Vorhaben und dem Prozessrecht und damit gleichsam unerschöpfliche Themenkreise. Auf einige ausgewählte Entscheidungen, die im abgelaufenen Jahr auf dem Tisch der Bundesrichter lagen, soll im Folgenden eingegangen und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.



Abb. 1: Prof. Dr. Christoph Külpmann online

Zwei Entscheidungen zum „Bebauungsplan der Innenentwicklung“

Als erster unter den mitwirkenden Bundesrichtern meldete sich **Dr. Andreas Hammer** auf den Bildschirmen. Er bezeichnete sich selbst als den „jüngsten Neuzugang“ im vierten Senat, und so wirkte er auch zum ersten Mal an der vhw-Bundesrichtertagung mit. Darüber hinaus erläuterte er in eingängiger Weise zwei sehr praxisrelevante Urteile zur Anwendung des sogenannten Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB.

Wahl des beschleunigten Verfahrens zur Änderung eines Bebauungsplans

In der Entscheidung 4 CN 5.18 vom 25. Juni 2020 befasst sich der vierte Senat mit der Frage, ob Flächen, die mit einem Bebauungsplan überplant, aber noch nicht baulich genutzt wurden, dem Siedlungsbereich zuzurechnen sind und damit in den Anwendungsbereich des § 13a BauGB (Bebauungsplan der Innenentwicklung) fallen. Der legal nicht definierte Begriff der „Innenentwicklung“ wird vom Gesetzgeber als städtebaufachlicher Terminus vorausgesetzt. Seine Auslegung durch die Gemeinde unterliegt der uneingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Auf den Punkt gebracht hatte der vierte Senat die folgende Frage zu beantworten: Handelt es sich schon um Innenentwicklung, wenn ein Bebauungsplan auf eine zwar beplante, bisher jedoch ungenutzte Fläche zugreift? Das Bundesverwaltungsgericht hat dies klar verneint.

Im zugrunde liegenden Verfahren hatte die Gemeinde das an ihren Siedlungsbereich angrenzende Gelände in den 1980er Jahren teils als Dorfgebiet, teils als allgemeines Wohngebiet überplant. Die Fläche blieb jedoch ungenutzt. Mit der angegriffenen (3.) Änderung des Plans setzte die Gemeinde im Wege des „beschleunigten Verfahrens“ ein allgemeines

Wohngebiet fest. Reicht es für eine Maßnahme der Innenentwicklung schon aus, dass der Bebauungsplan auf eine überplante Fläche zugreift, also einen rechtlichen Innenbereich betrifft? Oder muss die Fläche auch tatsächlich in Anspruch genommen sein?

In der Entscheidung vom 25. Juni 2020 hat das BVerwG das Tatbestandsmerkmal des Siedlungsbereichs präzisiert und klargestellt, dass die tatsächlichen Verhältnisse der baulichen Nutzung dieser Fläche maßgeblich seien. Dem gegenteiligen Argument, dass der Bebauungsplan helfe, einem weiteren Ausgreifen der Bebauung entgegenzuwirken, hat der Senat eine Absage erteilt, woran Andreas Hammer keinen Zweifel ließ. § 13a BauGB diene dazu, eine Innenentwicklung auf Flächen zu privilegieren, die bereits baulich in Anspruch genommen wurden und damit ihre bodenrechtliche Schutzwürdigkeit durch die mit dieser Nutzung einhergehende Versiegelung bereits verloren hätten. Die bloße Planung schaffe demgegenüber keinen Siedlungsbereich, der sich nach innen entwickeln könnte. Umgekehrt ist es richtig: Wenn die planende Gemeinde einen Siedlungsbereich in der Ortslage vorfindet, kann sie Innenentwicklung betreiben und unter den weiteren Voraussetzungen des § 13a BauGB im beschleunigten Verfahren planen.

Die Wahl des beschleunigten Verfahrens führte nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB zu beachtlichen Verfahrensmängeln, da die Gemeinde den tatbestandlichen Anwendungsbereich des § 13a BauGB zu Unrecht als gegeben angenommen und von der Umweltprüfung und der Erstellung eines Umweltberichts nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB abgesehen hatte, mit der Folge, dass der Änderungsbebauungsplan insgesamt unwirksam war. Mit dem Urteil setzt der vierte Senat seine strenge Linie zu den Anwendungsvorgaben für Bebauungspläne der Innenentwicklung fort. In der Diskussion mit den Teilnehmern bekräftigten die Richter, Gemeinden seien gut beraten, stets vorab entlang dieser Maßstäbe mit Sorgfalt zu prüfen, ob sie ein beschleunigtes Verfahren nach § 13a BauGB führen wollen. Fehler an dieser Stelle führten regelmäßig zur Unwirksamkeit des Planes.

Schließlich bot die Entscheidung dem Senat Gelegenheit, in einem sogenannten obiter dictum zu einer weiteren sehr praxisrelevanten Frage Stellung zu nehmen und Folgendes zu entscheiden. Verweist eine Festsetzung des Bebauungsplans auf nicht öffentlich zugängliche technische Vorschriften (wie insbes. DIN-Vorschriften oder VDI-Richtlinien) und folgt erst aus diesen Vorschriften, unter welchen Voraussetzungen ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist, so muss die Gemeinde sicherstellen, dass sich die Planbetroffenen auch vom Inhalt der jeweiligen technischen Vorschrift verlässlich und in zumutbarer Weise Kenntnis verschaffen können. Das setzt voraus, dass die Gemeinde die in Bezug genommenen technischen Vorschriften bei der Verwaltungsstelle, bei der

der Bebauungsplan eingesehen werden kann, ebenfalls zur Einsicht bereithält; darüber hinaus muss sie die Öffentlichkeit auch über die Einsehbarkeit der technischen Vorschriften informieren.

Wiedernutzbarmachung von Flächen als Maßnahme der Innenentwicklung

Das anschließend vorgestellte Urteil 4 CN 4.19 vom 27. August 2020 betrifft ebenfalls einen Bebauungsplan der Innenentwicklung, der im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB erlassen wurde und ein allgemeines Wohngebiet festsetzt. Andreas Hammer wies gleich darauf hin, dass es sich hier gerade umgekehrt verhielte: Das Oberverwaltungsgericht hatte den Plan für unwirksam erklärt, weil er kein Plan der Innenentwicklung sei. Dieser Auffassung ist das BVerwG mit seinem Urteil entgegengetreten.

Im Kern ging es hier um die Frage, wie lange vormals genutzte, inzwischen jedoch freigelegte oder verfallene Flächen noch Teil des Siedlungsbereichs sind, sodass die Gemeinde auf ihnen im rechtlichen Sinne Innenentwicklung betreiben darf. In der Entscheidung wird ausgeführt, dass das Tatbestandsmerkmal der Innenentwicklung Voraussetzung für die in § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB genannten Maßnahmen der Wiedernutzbarmachung und Nachverdichtung ist. Angeknüpft wird hiermit an die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und dabei zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind.

Die Vorinstanz hatte eine fortdauernde Zugehörigkeit der Fläche zum Siedlungsbereich verneint, weil die aufstehende Bebauung beseitigt worden sei, jedenfalls deutlich wahrnehmbare oberflächliche Reste einer solchen fehlten und die Verkehrsauffassung nicht mit einer erneuten Bebauung gerechnet habe. Die Richter des vierten Senats sahen die so angelegten Maßstäbe für die Wiedernutzbarmachung einer Fläche als überspannt an. Ob eine tatsächlich vorbelebte Brachfläche weiterhin dem Siedlungsbereich angehört, bestimmt die Verkehrsauffassung, die von Planungen der Gemeinde beeinflusst wird. Stellt die Gemeinde etwa im Zusammenhang mit dem Rückbau von Gebäuden einen Bebauungsplan für die Wiedernutzung auf, liegt hierin ein Indiz dafür, dass die vormalige bauliche Inanspruchnahme fortwirkt. Dieses Indiz mag mit der Zeit an Gewicht verlieren. Das ist aber nicht schon dann der Fall, wenn sich eine konkrete Planung oder ein bestimmtes städtebauliches Konzept nicht umsetzen lässt.

Die Entscheidung zeigt die Möglichkeiten der Innenentwicklung auf. Sie gibt der Planungspraxis eine Richtschnur an die

Hand, wie lange eine brachgefallene Fläche noch dem Siedlungsbereich angehört. Dies kann nicht endlos lang der Fall sein. Nach einer Beräumung kann eine Fläche aber noch für einen gewissen Zeitraum dem Siedlungsbereich angehören, wenn sie weiterhin tatsächlich vorbelastet ist und mit ihrer Wiederbebauung noch gerechnet wird. Dabei – hierauf wies Dr. Andreas Hammer abschließend hin – sei zu berücksichtigen, dass gerade die Wiedernutzbarmachung industriell genutzter Flächen erhebliche Zeiträume in Anspruch nehmen könne.

Konkurrenz benachbarter Windräder: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst

Zwei weitere interessante und mit Spannung erwartete Urteile erläuterte Professor **Dr. Christoph Külpmann** auf sehr kurzweilige und einprägsame Weise. Zu beurteilen war in dem Verfahren 4 C 3.19 der Fall der Konkurrenz zweier Windenergieanlagen, die im Abstand von nur 200 Metern voneinander geplant waren. Entweder die eine oder die andere Anlage hatte daher erhebliche Betriebseinschränkungen unter Turbulenzgesichtspunkten in Kauf zu nehmen. Heikel ist dies in der Praxis durchaus, denn der Entscheidung, welcher von zwei miteinander konkurrierenden Anlagen der Vorrang zukommt, kommt im Einzelfall ganz erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zu.

Im Mittelpunkt der Entscheidung stand also die Frage, welche von zwei sich – potenziell – gegenseitig behindernden Windenergieanlagen auf die andere Rücksicht nehmen muss. Nicht einfacher wurde der Fall dadurch, dass der Kläger sich den Vorrang durch Beantragung eines immissionschutzrechtlichen Vorbescheids sichern wollte, während der Beigeladene von vornherein, allerdings später, einen Antrag auf endgültige Genehmigung eingereicht hatte. Die Behörde hatte im Vorbescheid zunächst für den Vorrang des Klägers entschieden. Bei Erteilung der Genehmigung wies sie sodann der Anlage der Beigeladenen den Vorrang zu. Gegenstand des Verfahrens war damit der Teilrücknahmebescheid gegenüber den Klägern. Im gerichtlichen Verfahren war zu entscheiden, wem der Vorrang gebührt.

Nach Skizzierung des Sachverhalts hat Christoph Külpmann zunächst die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass mit dem Vorbescheid zur Turbulenzintensität die Kläger Sicherheit hatten, dass in Hinblick auf den Nachlaufeffekt die Genehmigung weder versagt noch – zum Schutz anderer Anlagen – mit Abschaltregelungen als Nebenbestimmung belegt werden konnte. Die Frage, ob die Behörde den Vorbescheid zurücknehmen müsse, weil der Beigeladenen der Vorrang gebührt hätte, hat der Senat klar verneint. Hierzu habe er zu einem zugegebenermaßen „sehr formalen“ und kaum einfallreichen, dafür aber gut handhabbaren Kriterium gegriffen. Das Prioritätsprinzip sei dem Planungsrecht nicht fremd (vgl. z. B. das Gebot der Rücksichtnahme).

In der Tat ist das Prioritätsprinzip als Entscheidungskriterium zur Lösung von Konkurrenzen zweier Windenergieanlagen etabliert; Unterschiede gibt es allerdings in der obergerichtlichen Rechtsprechung, etwa bei der Beurteilung der Frage, auf welchen Zeitpunkt für die Priorität einer Anlage abzustellen ist. Im Immissionschutzrecht selbst findet sich keine Regelung dazu, welcher genehmigungspflichtigen Anlage Vorrang vor einer gleichartigen genehmigungspflichtigen Anlage einzuräumen ist, wenn beide Anlagen in einer echten Konkurrenzsituation stehen, sich beide also (potenziell) sowohl in der Rolle des Störers als auch des Gestörten befinden und die Art der Störung übereinstimmt. In dieser Situation sei es sachgerecht, diese Frage nach dem Prioritätsprinzip zu beantworten. Gleichliegende Verfahren dürften seitens der Behörde nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden, sodass ein früher eingegangener Antrag grundsätzlich auch früher zu bearbeiten sei.

Vorbescheid – rangsichernde Wirkung wie bei (Voll-) Genehmigung?

Nachdrücklich verdeutlicht hat Christoph Külpmann im Übrigen, dass das Prioritätsprinzip auch im Verhältnis von immissionschutzrechtlichem Vorbescheid und Genehmigung Geltung besitze. Dem Vorbescheid als solchem hafte nichts „Ehrenrühriges“ an. Vielmehr komme diesem, soweit er über eine Genehmigungsvoraussetzung oder über den Standort der Anlage endgültig entscheidet, grundsätzlich die gleiche uneingeschränkte Bindungswirkung wie einer (Voll-) Genehmigung zu. Dieser könne daher, wie im gegebenen Fall geschehen, durchaus den Vorrang einer Anlage an einem bestimmten Standort hinsichtlich eines bestimmten Konflikts sichern. Versage man dem Instrument des Vorbescheids eine Sicherung des Vorrangs gegenüber einer Genehmigung, verfehle er seine Funktion, dem Antragsteller Planungssicherheit zu vermitteln. Der Antragsteller eines Vorbescheids habe ein legitimes Interesse zu erfahren, ob er bei künftigen Investitionsentscheidungen Verluste durch Abschaltverpflichtungen zu befürchten habe.

Maßgeblicher Zeitpunkt im Genehmigungsverfahren zur Sicherung des Vorrangs einer beantragten Windenergieanlage

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Erlangung der Priorität des Vorhabens, so stellt der vierte Senat in dem Urteil klar, ist der Zeitpunkt, in dem ein prüffähiger Genehmigungsantrag vorliegt. Dies sei gegeben, wenn die eingereichten Unterlagen sich „zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen“. Abschließend wies Christoph Külpmann noch darauf hin, der Leitsatz der Entscheidung sei verengt auf die Situation von Windenergieanlagen zugeschnitten und beziehe sich nicht auf andere Konstellationen, wie etwa im Zusammenhang mit Lärmkonflikten oder

dem Habitatschutz. Ob das Prioritätsprinzip also auch bei der Lösung anderer Konflikte zur Lösung beiträgt, ließe die Entscheidung offen.

Einwendungsausschluss bei fingiertem gemeindlichen Einvernehmen

Dr. Andreas Decker erläuterte ein Urteil vom 27. August 2020 (4 C 1.19), das zum Zeitpunkt der Tagung noch nicht veröffentlicht war; pandemiebedingt war die Zeitspanne bis zur Zustellung an die Parteien länger als üblich geraten. Zugrunde lag auch hier ein Fall, bei dem es um eine immissionschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb einer Windenergieanlage geht. Dabei ist die Genehmigung unter Ersetzung des Einvernehmens erteilt worden.

In dem Revisionsverfahren stritten die Beteiligten darüber, ob die Klägerin ihr gemeindliches Einvernehmen fristgerecht versagt hat oder ob vielmehr die Einvernehmensfiktion nach § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB eingetreten ist. Die Genehmigungsbehörde hatte die Gemeinde zu einem Zeitpunkt um ihr Einvernehmen ersucht, als die Antragsunterlagen noch nicht vollständig waren. Konnte mit Beteiligung der Gemeinde durch die Genehmigungsbehörde trotz Unvollständigkeit der Antragsunterlagen die Zweimonatsfrist in Gang gesetzt werden? Ja, sagt das Bundesverwaltungsgericht.

Mit der Beteiligung der Gemeinde durch die Genehmigungsbehörde wurde die Zweimonatsfrist in Gang gesetzt, auch wenn die Antragsunterlagen noch nicht vollständig waren, entschieden die Leipziger Richter. Vor der Entscheidung über das gemeindliche Einvernehmen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB) habe die Gemeinde zu prüfen, ob die bei ihr eingereichten Bauvorlagen eine sachgerechte Prüfung in bauplanungsrechtlicher Hinsicht zulassen. Das Recht auf Beteiligung im Baugenehmigungsverfahren, das der Gesetzgeber der Gemeinde zum Schutz ihrer Planungshoheit einräumt, sei mit der Obliegenheit verbunden, gegenüber dem Bauherrn oder der Baugenehmigungsbehörde auf die Vervollständigung des Bauantrages hinzuwirken. Kommt die Gemeinde dieser Mitwirkungslast nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Einreichung des Antrags bei ihr nach, gilt ihr Einvernehmen nach § 36 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 BauGB als erteilt.

Für die Rechtzeitigkeit der Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB komme es auf den Zeitpunkt des Zugangs der gemeindlichen Entscheidung bei der Genehmigungsbehörde an, betonte Andreas Decker noch einmal. Dies war dem Bundesverwaltungsgericht einen Leitsatz wert. In der Sache sei dies nicht neu, es habe aber einige Jahrzehnte gebraucht, diesen Leitsatz zu fassen. Klargestellt ist hiermit, dass die Genehmigungsbehörde schon frühzeitig um die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens ersuchen kann. Dies dient der Beschleunigung des Verfahrens. Auf entsprechende Rückfragen von Teilnehmern

bestätigte Andreas Decker, Gemeinden seien gut beraten, frühzeitig die ihnen übersandten Unterlagen zu prüfen und aktiv gegebenenfalls fehlende Unterlagen nachzufordern.

Neu in der Sache war der zweite Leitsatz. Danach hindert die Einvernehmensfiktion nach § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB die Gemeinde nicht, sich im Rahmen der Anfechtungsklage gegen die Genehmigung auf Umstände zu berufen, die erst nach Eintritt der Fiktion und vor Erteilung der Genehmigung entstanden sind und die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens betreffen. Sie erstreckt sich zudem nicht auf die Rüge, das Vorhaben sei ohne die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalles genehmigt worden. Denn die Gemeinde könne von ihrem Beteiligungsrecht nach § 36 BauGB nur nach Maßgabe der zum Zeitpunkt der Beteiligung bestehenden Sach- und Rechtslage Gebrauch machen. Einwände, die zwischen Einvernehmenserteilung bzw. -fiktion und Genehmigungserteilung entstünden und die deshalb bei Erteilung oder Fiktion des Einvernehmens noch keine rechtliche Bedeutung für die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens haben konnten, dürfe die Gemeinde daher im Anfechtungsprozess geltend machen, bekräftigte Andreas Decker.

Im Übrigen sei es der Gemeinde unbenommen, nach Erteilung oder Fiktion des Einvernehmens einen Verstoß gegen § 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 UmwRG gerichtlich geltend zu machen. Dies folge daraus, dass die Fiktion des gemeindlichen Einvernehmens sich ausschließlich auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens beziehe, die Gemeinde folglich eine Versagung ihres Einvernehmens nicht allein auf das Fehlen oder die fehlerhafte Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung stützen dürfe. Durch die Entscheidung dürfte die Rechtsstellung der Gemeinden in Prozessen, bei denen es um die Wirkungen des gemeindlichen Einvernehmens bzw. seine zeitliche und sachliche Beschränkung geht, verbessern.

2020 bis 2021

Nach derzeitiger Planung soll die 16. Bundesrichtertagung am 29. November 2021 wieder als Präsenzveranstaltung, d. h. mit leichter möglichem spontanen kollegialen Austausch bei „Flurgesprächen“ oder in der Kaffeepause, in Bergisch Gladbach stattfinden. Stattfinden wird sie in jedem Fall – bei anhaltenden oder erneuten pandemiebedingten Einschränkungen ggf. wieder digital.



Ass. jur. Dr. Diana Coulmas
vhw e.V., Berlin



Michael Ziehl

Koproduktion Urbaner Resilienz

Das Gängeviertel in Hamburg als Reallabor für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung

208 Seiten, 36 farb. und s/w Abb., 16,5 × 24 cm, Broschur, Jovis Verlag Berlin 2020

ISBN 978-3-86859-641-0

36,00 Euro

Angesichts vielfältiger urbaner Krisen wird die kooperative Entwicklung von Stadträumen immer bedeutender. Wie diese gelingen kann, zeigt Michael Ziehl am Beispiel der Sanierung des historischen Gängeviertels in Hamburg. Als Aktivist und Forscher eröffnet er tiefe Einblicke in die ungewöhnlich enge Zusammenarbeit von engagierten Bürgern mit Politik und Verwaltung. Dabei erfasst er Rahmenbedingungen, Konflikte sowie Anpassungsmaßnahmen der Kooperation. Den Stadtraum als Reallabor begreifend, gibt er konkrete Handlungsanregungen, wie Resilienz koproduziert werden kann. Damit bietet er zukunftsweisendes Praxiswissen an, um eine nachhaltige Transformation von Städten voranzutreiben und die Anpassungsfähigkeit urbaner Systeme zu erhöhen.



Dieter Korczak (Hrsg.)

Digitale Heilsversprechen

Zur Ambivalenz von Gesundheit, Algorithmen und Big Data

195 Seiten, Mabuse-Verlag GmbH, Frankfurt am Main 2020

ISBN 9783863215446

29,95 Euro

Die Digitalisierung wird – auch im Gesundheitswesen – gern als revolutionäre Entwicklung propagiert. Wir erleben die Verschmelzung von physikalischen, biologischen und digitalen Sphären, von Datenextraktion, Personalisierung und Verhaltensmodifikation. Der Einsatz von Algorithmen, lernenden Softwareprogrammen und digitalen Kommunikationsformen ist ebenso an der Tagesordnung wie profitorientierte Datensammler. Angesichts der enormen Menge datengestützter Information stellt sich immer dringender die Frage nach deren Ordnung und Nutzung – nicht erst seit, aber auch während der Covid-19-Pandemie und bezüglich der Corona-App. Die Autoren dieses Buches setzen sich dafür ein, dass die menschliche Autonomie die Vormachtstellung über Softwarealgorithmen und digitale Transformationsprozesse behält. Denn Gesundung findet immer in mehrdimensionalen Beziehungen zu lebendigen Umwelten statt, insbesondere in der sinnlich-direkten mitmenschlichen Kommunikation. Es wäre fatal, Menschen in all ihrer Komplexität als reine Datenlieferanten zu betrachten und dem blinden Glauben an digitale Heilsversprechen zu erliegen.



Institut für Städtebau und Wohnungswesen (Hrsg.)

Gerd Albers

Beiträge zum Städtebau in Wissenschaft und Praxis

270 Seiten, gebunden, wbG Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2020

ISBN 978-3-534-27234-1

28,00 Euro

Gerd Albers zählt zu den renommiertesten Autoren, Forschern und Lehrern in Fragen der Disziplin Städtebau. Mit „Gerd Albers – Beiträge zum Städtebau in Wissenschaft und Praxis“ ist im April 2020 erstmals ein Fachbuch erschienen, in dem ausgewählte Fachbeiträge von Gerd Albers in gesammelter Form erneut publiziert werden. Trotz der international anerkannten und bis heute wegweisenden Aussagen von Gerd Albers zu Themen und Fragestellungen der städtebaulichen Planung gab es bisher keine der Fachöffentlichkeit zugängliche Sammlung seiner Schriften. Mit „Gerd Albers – Beiträge zum Städtebau in Wissenschaft und Praxis“ ist nun erstmals ein Sammelband erschienen, in dem ausgewählte Beiträge von Gerd Albers erneut publiziert werden. Die Fachpublikation umfasst einen beispiellosen Fundus an Wissen, Erkenntnissen und Empfehlungen im Feld der städtebaulichen Planung und eignet sich, auch mit Bezug zu heutigen städtebaulichen Herausforderungen, hervorragend für die Verwendung in Forschung, Lehre und Fortbildung.

Robert Kretschmann

Der Stellenwert der Verkehrsflächen in Deutschland

Der Anteil an Verkehrsflächen in Deutschland ist 2019 mit 5,04 % im Vergleich zu 2016 um 0,007 % nur geringfügig angestiegen. Das entspricht bundesweit 2.676 ha, also etwas mehr als der Größe der Insel Norderney. Eine differenzierte Betrachtung zeigt jedoch eine stärkere Umverteilung der Flächentypen innerhalb des Verkehrssektors zugunsten von Wegen und zulasten von Straßen- und Bahnflächen. Der flächenmäßige Zuwachs von Wegen zwischen 2016 und 2019 entspricht mit 114,44 km² in etwa der Größenordnung der Städte Siegen, Jena oder Göttingen. Der Rückgang von Straßenflächen mit 63,89 km² im selben Zeitraum entspricht einer Fläche, wie Kempten, Fürth oder Eisenhüttenstadt. Es ist anzunehmen, dass es sich bei einer Vielzahl an Flächenveränderungen von Straßen und Wegen um eine Umwidmung zugunsten verkehrsberuhigter Bereiche handelt. Hierzu zählen beispielweise Radwege oder Fußgängerzonen, die vom Straßenland abgerechnet werden müssen. Eine genauere Betrachtung hierzu kann an dieser Stelle nicht erfolgen.

Straßen, Wege und Plätze (SWP) hatten 2019 einen Anteil von 91,3 % an allen Verkehrsflächen. Das entspricht 4,6 % des gesamten Bundesgebietes. Die regionale Perspektive (Abb. 1) zeigt insbesondere die Unterschiede zwischen städtischen

und ländlichen Räumen auf, wobei die Großstädte auch überwiegend einen höheren Anteil an SWP aufweisen als kleinere Städte. Besonders hoch sind die Werte in den Berliner Innenstadtbezirken, in München, Hannover sowie einigen Städten im Ruhrgebiet. Kleinere Gemeinden mit einem hohen Verkehrsflächenanteil grenzen entweder unmittelbar an Großstädte an (z. B. Eichwalde und Glienicke/Nordbahn bei Berlin) oder beinhalten innerhalb des Gemeindegebietes ein großes Stück an Autobahnen als Straßenfläche.

Die Veränderung des Anteils von SWP im Jahr 2019 zu 2016 auf Kreisebene (Abb. 2) verdeutlicht, dass in einigen Bundesländern, wie Thüringen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Bayern, starke Zuwächse und Rückgänge der Flächenanteile stattgefunden haben. Eine intensivere Auseinandersetzung oder größerer Handlungsdruck bei den verschiedenen Arten der Flächennutzung (Verkehr, Wohnen, soziale Infrastruktur, Grün- und Freiflächen etc.) könnten hierfür verantwortlich sein. Anderenorts, wie in Baden-Württemberg, Sachsen oder Schleswig-Holstein, gibt es nur sehr geringfügige Veränderungen im Bereich der Verkehrsflächenanteile, wobei jedoch zumeist die leichten Zuwächse dominieren.

Quellen: Regionalstatistik.de, Destatis.de, April 2021; vhw Datenbank

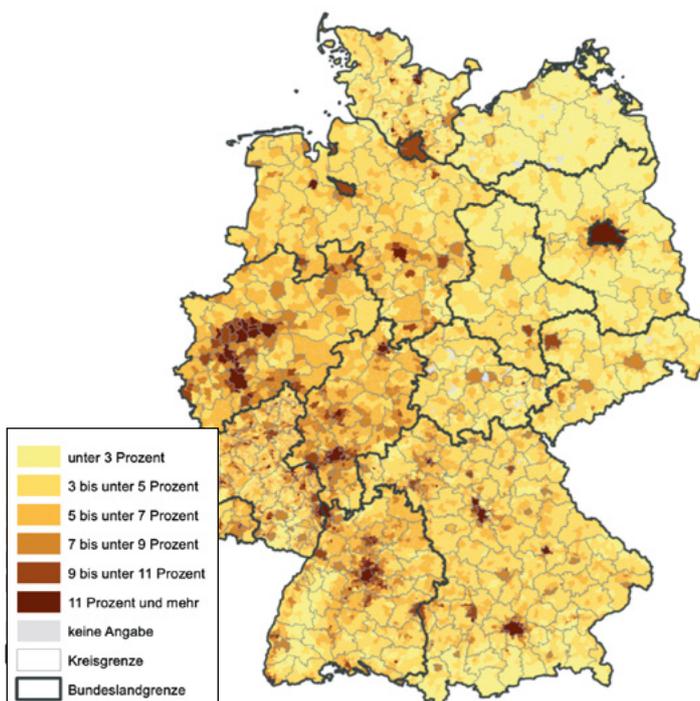


Abb. 1: Anteil der Straßen, Wege und Plätze an allen Flächen je Gemeinde 2019 in %

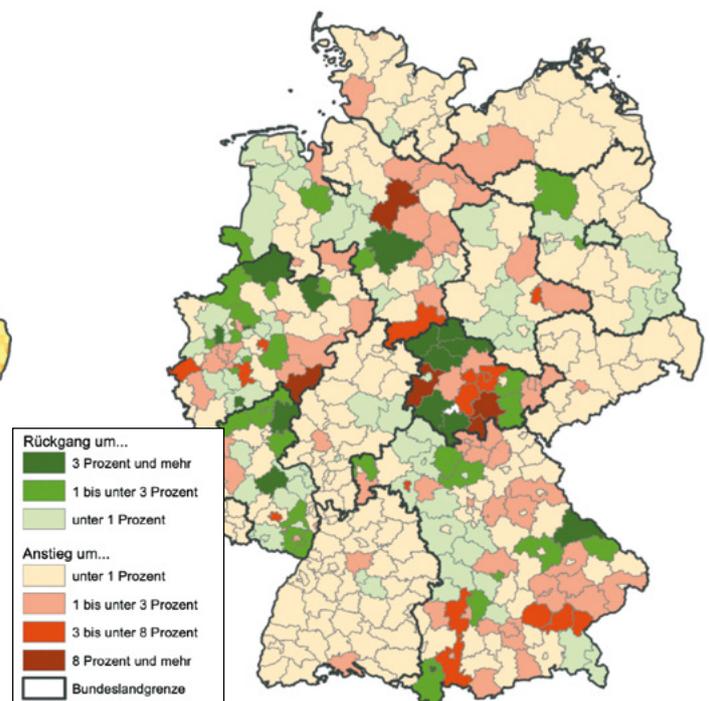


Abb. 2: Veränderung des Anteils der Straßen, Wege und Plätze an allen Flächen je Kreis im Jahr 2019 zu 2016 in %

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-BB@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-MV@vhw.de

Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-SN@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-ST@vhw.de

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-TH@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 4 Juli/August 2021

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Stadtentwicklung und Vergaberecht

Stadtentwicklung

- Konzeptvergabe in der Stadtentwicklung
- Zuwendungen und Vergaberecht
- Vergabe von Architekten- und Ingenieursleistungen
- Vergaberecht in der Fortbildung
- Wettbewerbe und Vergabe

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandsorgan des vhw e.V.
13. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e.V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Ständige Mitarbeiter

Sebastian Beck, Dr. Diana Coulmas,
Dr. Olaf Schnur, Dr. Thomas Kuder,
Dr. Walter Metscher

In unserer Zeitschrift verzichten wir zugunsten
einer besseren Lesbarkeit auf die Schreibweise
„/in, /innen, (in), (innen)“ bei Bürger, Bewohner,
Nutzer, Akteur etc. Selbstverständlich sind immer
gleichzeitig und chancengleich Frauen und
Männer angesprochen.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben
die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die
von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e.V.
Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK&DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Auflage: 3.000 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen
richten Sie bitte per E-Mail an die Abonne-
mentverwaltung: bonn@vhw.de
Der Bezug für Mitglieder des vhw e.V. ist im
Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen
von Abonnements nur sechs Wochen vor
Halbjahresschluss. Nachdruck, auch aus-
zugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet.
Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildungen Titelseite: Burkhard Horn;
Cordelia Polinna; Bezirksamt Friedrichshain-
Kreuzberg von Berlin

