



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-

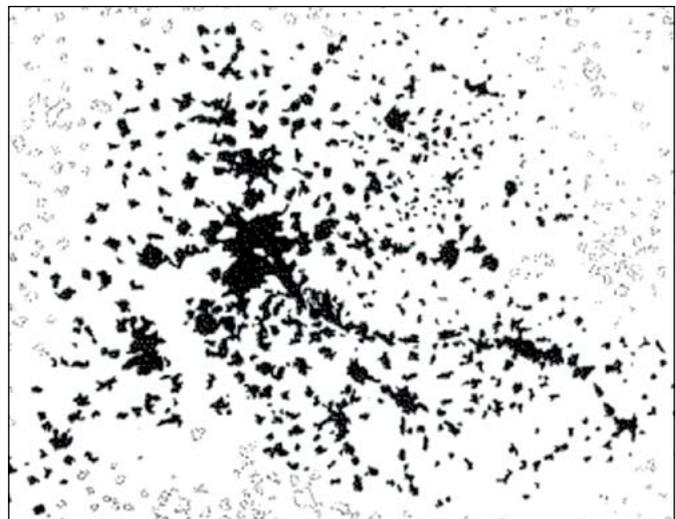
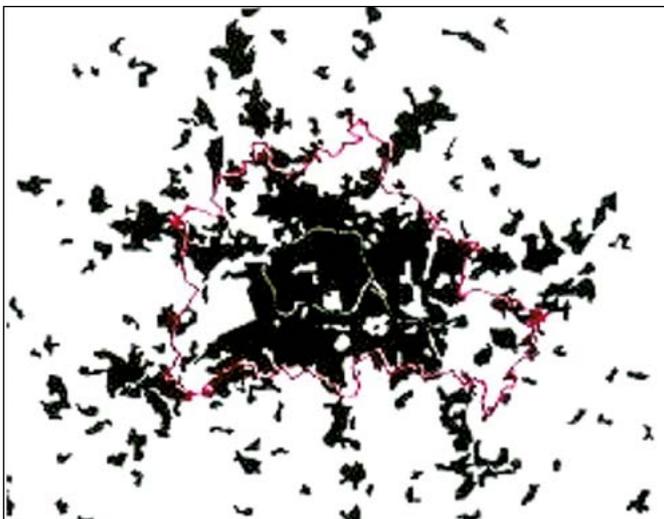


Abb. 1a und 1b: Schwarzplan Siedlungsstern Region Berlin im Vergleich mit der automobilgeprägten Siedlungsstruktur in der Region Stuttgart

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:

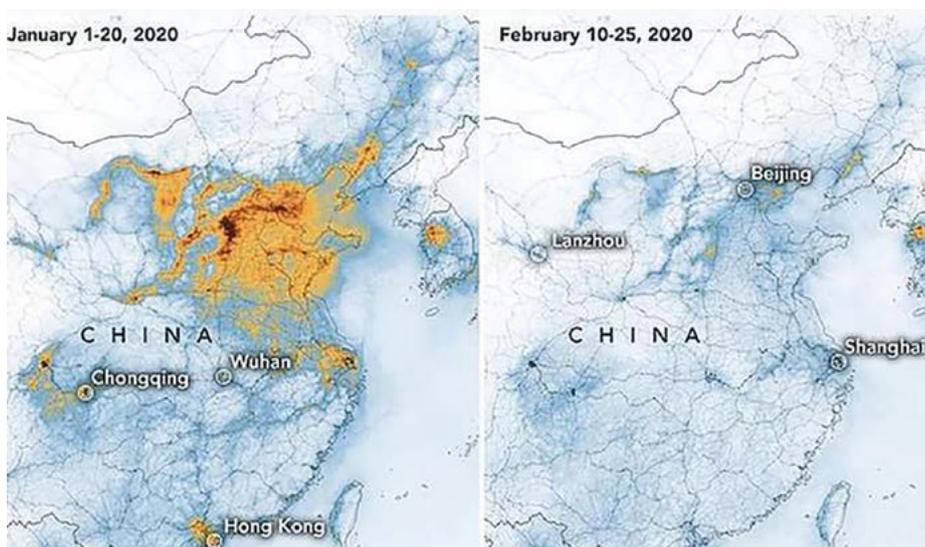


Abb. 2: Luftverschmutzung in China vor und während des Lockdowns im April 2020

- 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“.

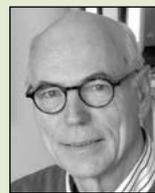
- In vielen Städten bestehen umfangreiche Potenziale der „Innenentwicklung“ auf Flächen, die durch den ÖPNV und Straßen bereits erschlossen sind. Solche „integrierten Standorte“ können nach ihrer Lagegunst beurteilt und mit Nutzungen bebaut werden, die an nicht integrierten Standorten viel Verkehr erzeugen 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 qualitätsvolle 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.