



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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>1</sup>

### 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)

<sup>1</sup> <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.

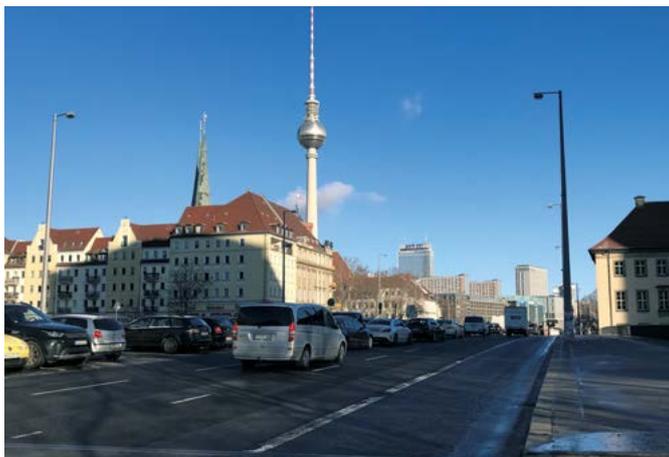


Abb. 2: Grunerstraße in Berlin

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 autoumstoste Bundesplatz wieder ein Stück Lebensqualität zurückerhält und er hoffentlich irgendwann zu einem wichtigen Beispiel für den Rückbau autogerechter Strukturen wird.<sup>2</sup> Mit ein zu eins-Tests, 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](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.

<sup>2</sup> Siehe [www.initiative-bundesplatz.de](http://www.initiative-bundesplatz.de), aufgerufen am 07.10.2020.