Verkehrswende im Kontext deutscher Verkehrsentwicklung

Heiner Monheim

1. Verkehrsplanung vor Beginn des Autozeitalters

Mit dem Beginn der Massenmotorisierung haben sich in Deutschland die Prinzipien der Verkehrsplanung grundlegend verändert. Bis ca. 1930 wurden die öffentlichen Verkehrsmittel Bus und Bahn mit hoher Priorität berücksichtigt. Fuß- und Fahrradverkehr konnten den öffentlichen Raum sehr freizügig nutzen. Das Auto spielte eine untergeordnete Rolle. Ca. 80 % der damals fahrenden Kfz waren Liefer- und Lastwagen, der private Pkw war die Ausnahme. Auch der ländliche Raum war mit Schienenstrecken angebunden. Hinzu kamen landesweite und regionale Post- und Bahnbusnetze. Viele Städte hatten eigene Straßenbahnsysteme. Jedes Wohngebiet und Gewerbegebiet und jedes Dorf hatte Anschluss an den öffentlichen Verkehr. Der Güterverkehr nutzte für weite Strecken überwiegend die Bahn. Große Betriebe hatten eigene Gleisanschlüsse. Neubaugebiete entstanden meist in der Nähe von Schienenstrecken. Die Baudichten waren noch relativ hoch, weil es noch keine breiten Straßen und große Parkierungsflächen gab.

2. Prioritärer Straßennetz- und Parkraumausbau, kaputt gesparter öffentlicher Verkehr

Mit der Massenmotorisierung seit Mitte der 1950er Jahre veränderte sich die verkehrliche und städtebauliche Entwicklung grundlegend. Viele Städte waren vom Bombenkrieg zerstört. Daher räumte die Nachkriegsplanung erst mal die Trümmer weg und wählte für den Wiederaufbau neue Maßstäbe. Vorbild für den neuen Städtebau und die neue Verkehrsplanung wurden die USA, die damals führende Wirtschaftsmacht, die schon viel früher mit der Massenmotorisierung begonnen hatte. Schon in den 1930er Jahren wurden in den USA die Bahn- und Straßenbahnsysteme systematisch abgebaut und der Fuß- und Radverkehr marginalisiert. Das schien nun auch vielen deutschen Planern angemessen. Enge, verwinkelte Straßen waren plötzlich tabu. In vielen Städten wurden Straßendurchbrüche für breite Straßen realisiert, zu Lasten vieler abgerissener Häuser. Gebaut wurden neuen Straßenzüge mit breiten Zwischenräumen als große Schneisen. Die Architektur wurde sehr funktionalistisch. Wegen des zunehmenden Tempos der Autos verzichtete man auf differenzierte Fassadengestaltung und kleinteilige Parzellierung und Baukörpergliederung. Die Zeit der „Hochgeschwindigkeits-Architektur“ mit ihren groben „Klötzen“ und „Kuben“ begann. Die Autolobby hatte großen Einfluss auf die Verkehrs- und Steuerpolitik. In der damaligen DDR dagegen blieb die Motorisierung gering, dort behielt der öffentliche Verkehr im Personen- wie im Güterverkehr eine wichtige Rolle.

Es kam zu einem fortschreitenden Rückzug von Bus- und Bahn aus der Fläche. Die Verkehrsinvestitionen des Bundes gingen vor allem in Fernstraßen. Die Bahn bekam weit weniger Geld und das wurde zunehmend monopolisiert von wenige Großprojekten der Hochgeschwindigkeit und Projekten zur Untertunnelung von Großstadtbahnhöfen, so am extremsten bei Stuttgart 21.

Besonders stark prägten die autofixierten Planungskonzepte den Stadtrand und das suburbane Umland. Dort konnten sich die Verkehrsplaner und Architekten als „Modernisten“ austoben. Denn in Suburbia war die private und betriebliche Motorisierung sehr hoch. Dem wollten man mit autogerechter Raum- und Verkehrsplanung Rechnung tragen. Man fand viele freie Flächen, auf denen entdichtete, zersiedelte Bau- und Verkehrsstrukturen etabliert werden konnten. Man setzte großvolumige Straßenbauprogramme um und schuf in allen neuen Wohn- und Gewerbegebieten große Parkraumangebote. Straßen wurden immer breiter, mit riesigen Kreuzungsbauwerken, teilweise hinter Lärmschutzwänden und – Wällen verbarrikadiert.

Dagegen vergaß man vielfach eine angemessen ÖPNV-Anbindung und eigene Anlagen für den Fahrradverkehr. So entstanden autozentrierte Stadtlandschaften voller großflächiger Verbrauchermärkte, Baumärkte und Gartencenter. Industrie- und Gewerbebetriebe wurden an den Stadtrand und ins Umland verlagert. Dadurch schritt die Zersiedlung immer weiter fort. Die täglich zurückgelegten Entfernungen nahmen schnell zu. Dadurch fixierte sich das suburbane Verkehrsverhalten voll auf den eigenen Pkw bzw. den betrieblichen Lkw und Lfw. Dementsprechend nahmen die Staus schnell zu, wurden immer länger und häufiger. Und die

Autopendler ruinierten auf Ihrer Fahrt die Umweltqualität der durchfahrenen Gebiete und überfluteten die Zielgebiete mit immer neuen Blechlawinen. Die Folge weltweit massenhaften Autoverkehrs sind die schnell wachsenden Klimaprobleme aufgrund der hohen CO_2 Emissionen mit immer mehr Wetterextremen wie Dürreperioden, Überflutungen und Sturmereignissen.

Der Städtebau reagierte auf den schnell wachsenden Autoverkehr mit seinen großen Lärm- und Luftschadstoffemissionen durch immer weiteres Abrücken der Bebauung von der Straße. Die geschlossene Straßenrandbebauung wurde aufgegeben. Man wollte möglichst viel Abstand zur Straße halten und verschanzte die Gebäude hinter immer höheren Mauern und Hecken. Die Stadtlandschaft wurde so noch mehr zersiedelt. Der öffentliche Raum verkam zur reinen Verkehrsmaschine, in der der schnelle Autoverkehr alles dominierte. Kinderspiel und Aufenthalt waren dort schlecht möglich. Und der Straßenbau kümmerte sich wenig um das städtebauliche Umfeld, wurde immer weniger flexibel, folgte standardisierten Regelungen für seine Querschnitte und Kreuzungen.

Viele ländliche und kleinstädtische Bahnstrecken wurden stillgelegt und viele Bahnhöfe geschlossen. Große Teile des verbleibenden Schienennetzes blieben ohne Elektrifizierung. Auch viele Straßenbahnsysteme wurden stillgelegt. Die Post- und Bahnbussysteme wurden abgeschafft. Es entstand ein immer größerer Tarifdschungel. Es gab kein landesweites Taktsystem für die Anschlussbeziehungen zwischen Fernverkehr, Nahverkehr, Schienenverkehr und Busverkehr. Erst das 9 € Ticket und sein Nachfolger Deutschlandticket für 49 € haben das abschreckende Tarifchaos beendet und dem Nahverkehr eine Riesenzuwachs ermöglicht. Dabei wurde aber auch schmerzlich klar, dass die „Fläche“ mit ihren vielen Klein- und Mittelstädten bei den ÖPNV-Investitionen sträflich vernachlässigt wurde, während in den großen Städten mit Milliardeninvestitionen teure U-Bahn- und Stadtbahntunnel gebaut wurden. In den meisten Städten fehlt noch der Mut, mit intelligenter Ampelsteuerung und eigenen Spuren Bussen und Bahnen freie Fahrt zu geben. Deswegen ist Deutschland mittlerweile das „führende Stauland“ in Europa, die Staus nehmen rasant zu, was die Effizienz des Verkehrs immer weiter sinken lässt. Und immer noch glauben Politik und Planer, man könne dem Stau durch immer neuen Straßenbau (jetzt vielfach sechsspurige Autobahnen und innerstädtische Kreuzungen mit manchmal schon über 20 verschiedenen Fahr- und Abbiegespuren) entkommen.

3. Vernachlässigter Fuß- und Radverkehr

Immerhin gab es in den 1970er Jahren einen kurzen Boom bei Fußgängerzonen. Aber insgesamt blieben die Fußwegenetzte trotzdem lückenhaft. Das Gehen wurde zur am stärksten vernachlässigten und gefährdeten Verkehrsart. Dabei hängt die Lebensqualität eines Ortes ganz stark von seiner Fußgängerfreundlichkeit ab.

Auch der Fahrradverkehr wurde sträflich vernachlässigt, weswegen Deutschland mit seinen Radverkehrsmaßnahmen weit hinter Europas führenden Ländern Niederlande und Dänemark zurückblieb. Es dauerte lange, bis eine eigene Fahrradlobby etabliert wurde, mit dem ADFC und VCD. Immerhin gibt es in Deutschland einige fahrradfreundlichere Regionen wie das Münsterland, den Niederrhein oder Bremen. Bis in die 1990er Jahre galten Großstädte als ausgesprochen fahrradfeindlich. Das bedeutete aber keinesfalls eine generelle Abwendung der Bevölkerung vom Fahrrad. Denn jedes Jahr wurden zwischen 3 und 4 Mio. neue Fahrräder verkauft. 2020 besitzen deutsche Haushalte 82 Mio. Fahrräder, darunter mittlerweile 10 Mio. E-Bikes. Aber noch werden ca. 80 % dieser Räder nicht im Alltagsverkehr genutzt, sondern selektiv in der Freizeit in Feld, Wald und Wiese weit ab vom störenden Autoverkehr. Erst wenn auch das Radfahren im Stadtverkehr als sicher und komfortabel gilt, kann der Radverkehr seine Verkehrswendepotenziale offensiv nutzen.

4. Die Verkehrsberuhigung änderte vorübergehend die Planungskonzepte

Dann folgten unter dem Druck der Folgeprobleme und wegen immer stärkerer Proteste gegen einseitig autoorientierte Verkehrsplanung erste Korrekturen in Richtung auf mehr Verkehrsberuhigung. Es begann mit kleinen kommerziellen Fußgängerzonen in den Innenstädten, die später nach Zahl und Größe zunahmen. Manchmal wurden Busse und Straßenbahnen sowie der Fahrradverkehr in Fußgängerzonen integriert (z.B. Freiburg). Vor allem die historischen Altstadtbereiche gewannen durch die Fußgängerzonen und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen stark

an Attraktivität. Anfangs befürchtete der Handel negative Effekte, doch meistens erwiesen sich die umgestalteten Bereiche als Publikumsmagneten mit beträchtlichen Kunden- und Umsatzgewinnen. Die Passantenzahlen sowie Dauer und Häufigkeit der Besuche nahm ebenso zu wie die Länge der Gehstrecken, die Zahl der aufgesuchten Geschäfte und die Vielfalt der Aktivitäten. Die Lust am urbanen Leben nahm wieder zu. Es gab mehr Platz für Wochenmärkte und Außengastronomie. Allerdings kam es wegen dieses kommerziellen Erfolgs leider auch zur Verdrängung des kleinteiligen, angestammten, inhabergeführten Einzelhandels, der den stark steigenden Immobilienpreisen weichen musste. Die Folge war eine starke Filialisierung und Standardisierung des Angebotsspektrums.

Aber die meisten Fußgängerzonen und Verkehrsberuhigten Gebiete endeten am Rand abrupt in der üblichen Autowelt mit breiten Autostraßen, neuen Parkhäusern und Parkplätzen. Die im Kern dem Autoverkehr entzogene Kapazität und Fläche wurde am Rand um ein Mehrfaches ersetzt, nach dem Vorbild amerikanischer Malls. Nur wenige Städte planten attraktive Hauptfußwegachsen (Promenaden, Fußgängerstraßen, Boulevards) als Verbindung zwischen den Quartieren. Immerhin hatten die Niederländer sehr viel systematischer die Verkehrsberuhigung umgesetzt mit sog. „Koexistenzstraßen“ als sog. „Woonerf“ in Wohngebieten und „Winkelerf“ in Geschäftsgebieten. Dagegen blieb in Deutschland der sog. „Verkehrsberuhigte Bereich“ (umgangssprachlich oft auch als „Spielstraße“ bezeichnet) eher die Ausnahme, weil die Politik die starke Verringerung der Fahrgeschwindigkeiten unterhalb von Tempo 30 ablehnte. Am ehesten wurden dicht bebaute Gründerzeitviertel und Neubaugebiete verkehrsberuhigt. Dort sparte die Verkehrsberuhigung Fläche und Erschließungskosten und sicherte eine höhere Wohnqualität. Am häufigsten angewendet wurden in Deutschland Tempo 30 Zonen, teilweise auch Tempo 20 Zonen. Dagegen erklärte die Politik lange Zeit die besonders stark unfallbelasteten, dicht bebauten und schnell befahrenen Hauptverkehrsstraßen zu „Tabuzonen“ für Verkehrsberuhigung. Erst spät folgten dann Programme zur Geschwindigkeitsdämpfung und besseren städtebaulichen Integration von Hauptverkehrsstraßen und bemühte sich, mit Hilfe von Schmalfahrspuren oder Kombispuren Platz zu sparen und auf diese Weise breite, aufenthaltsfreundliche und begrünte Seitenräume zu schaffen, die auch gern von der Außengastronomie genutzt wurden. Mittlerweile können auf der Basis von Luftreinhalteplänen und Lärmaktionsplänen auch klassifizierte Straßen des Bundes, der Länder und der Kreise mit linearen Tempo 30 Regelungen belegt werden, was vorher nur zum Schutz von Kindergärten, Kitas, Schulen, Alteneinrichtungen und Kliniken möglich war. Neue Impulse für die Verkehrsberuhigung brachte das niederländische Shared Space Konzept, das später auch in der Schweiz und in Österreich als sog. Begegnungszone vielfach umgesetzt wurde. In Deutschland sträuben sich allerdings immer noch einige Bundesländer und Aufsichtsbehörden, den Kommunen solche Regelungen zu erlauben. Deswegen fordert der Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes durch den VCD (Verkehrsclub Deutschland) von Bund und Ländern eine viel kommunalfreundlichere Ermächtigung für örtliche Tempolimits auch auf Hauptverkehrsstraßen.

5. Das Parken als besonderes Problemfeld

Besondere Schwierigkeiten bei der Rückeroberung des öffentlichen Raumes für urbanes Leben macht das Parken. In vielen Straßen werden die Gehwege auf beiden Seiten zugeparkt. Und viele Plätze sind zu reinen Parkplätzen verkommen. Lange Zeit glaubte man, den Konflikt durch neue Parkhäuser oder Tiefgaragen klären zu können. Aber „eingehaustes“ Parken ist extrem teuer und daher schwer verallgemeinerbar. Und das städtebauliche Umfeld von Parkhäusern und Tiefgaragen ist allein schon durch die Ein- und Ausfahrten und den starken Ziel- und Quellverkehr stark degradiert. Daher ist es sinnvoll, durch Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung und des Mobilitätsmanagements die Zahl der Abstellvorgänge je Gebiet deutlich zu verringern, also letztlich eine Abnahme der privaten (Über)Motorisierung zu erreichen.

Sobald das Parken nicht mehr als Gemeingebrauch des öffentlichen Raumes verstanden wird, sondern als gebührenpflichtige Sondernutzung, kann an der „Parkschraube“ gedreht werden, um die Überlastung des öffentlichen Raumes mit abgestellten Autos zu beenden. Und durch eine moderne Verkehrsplanung den Abbau der Übermotorisierung anzustreben. Nur so kann man den öffentlichen Raum von abgestellten Autos befreien, die dann eben verschrottet und nicht mehr durch neue Autos ersetzt werden. Motto: Tausche Auto gegen Baum oder Spielplatz. Für

Neubaugebiete stellt sich von Anfang an die Frage, ob man sie nicht als sog. „autofreie“ Wohngebiete gestalten kann. Das spart Flächen und Kosten und ermöglicht die Stadt der kurzen Wege. Der Städtebau kann sich dann endlich wieder den Straßen zuwenden, statt die Häuser durch große Grundstücke, Mauern und Hecken und möglichst breite Straßenprofile möglichst weit von der Fahrbahn abzurücken. Solche autofreien Gebiete gibt es schon lange auf einigen ostfriesischen Inseln oder Hiddensee oder in hoch gelegenen Bergorten. In der Schweiz gibt es die GAST, das Netzwerk 16 autofreier Tourismusorte, in denen jeglicher fossiler Autoverkehr untersagt ist. In den Niederlanden gibt es bereits mehrere größere Neubaugebiete, aus denen jeglicher privater Autoverkehr ausgeschlossen ist. Und in manchen niederländischen Neubaugebieten gibt es eine Renaissance der Gasse als traditionelles Erschließungselement. Im Normalfall verhindern in Deutschland noch sture Bauvorschriften eine Erschließung mit Gassen, kleinteiliger Nutzungsmischung und kompakten, urbanen Bauformen.

6. Das Straßengrün als Element

Eine brandaktuelle Frage der Verkehrsplanung ist der Umgang mit Bäumen. Bis zum Beginn des Autozeitalters waren Straßenbäume ein wichtiges Element der Straßenraumgestaltung. Dann wurden viele Straßenbäume dem wachsenden Platzbedarf des Autoverkehrs geopfert. Viele Vorgärten wurden zu Parkplätzen umgewandelt. All das erweist sich heute wegen des zunehmenden Hitzestresses immer heißerer Sommer als fatal. Bäume und Grünflächen verbessern erheblich das Stadtklima, wenn sie von der Ausnahme wieder zur Regel werden. Mit Hilfe von Alleen kann man sehr gut wichtige Fußverkehrsverbindungen und städtebauliche Achsen gestalten. Das hat der barocke, klassizistische und gründerzeitliche Städtebau immer beachtet. Nur der autoabhängige Städtebau hat diese Tradition verdrängt. Erst die niederländische Verkehrsberuhigung hat wieder Platz für kleine Beete, Rankgewächse, kleinkronige Bäume und prächtige Alleen geschaffen. Und die französische Straßenbahnplanung hat eine Renaissance der Tramallee zwischen zwei Baumreihen und vielfach auch mit einem grünen Rasengleis ermöglicht.

7. Arbeit an der Verkehrswende

Noch fordern ein antiquiertes Verkehrs-, Straßen-, Bau- und Planungsrecht die jederzeitige Autoerreichbarkeit als Basis der vollständigen Erschließung. So wird die Autowelt dauerhaft „zementiert“. Würde stattdessen die Erreichbarkeitsforderung verkehrsmittelneutral definiert, hätten die planenden Behörden und die Politik eigene Spielräume, eine eher autoverkehrsminimierende Erschließung und eine primär den Umweltverbund priorisierende Erreichbarkeit zu planen. Und man könnte auch im Bestand autoverkehrsminimierende Strategien anwenden. Und anders als früher dabei nicht mehr jeden wegfallenden Stellplatz durch unterirdischen Ersatz kompensieren und jede eingezogene Fahrspur durch eine Ersatzstraße ersetzen.

Zu einer solchen Strategie gehört ein modernes Mobilitätsmanagement, das bereits in die Mechanismen der Verkehrserzeugung eingreift, das Abstellen von Autos im öffentlichen Raum und auf privaten Flächen beschränkt und das Grundaxiom, Mobilität und Erreichbarkeit seien primär mit Autos zu sichern, aufgibt. Primat erhalten eine gute Zugänglichkeit für Fuß- und Radverkehr und öffentlichen Verkehr und eine hohe Aufenthaltsqualität. Die reduzierte Autoerreichbarkeit wird durch eine Vervielfachung der ÖPNV-Qualität (dichteres Netz, dichterer Takt, freie Fahrt, neue Tarife) sowie der Fußwegenetz- und Fahrradqualität kompensiert. Weniger Autoverkehr ermöglicht dann mehr Mobilität. Ein überzeugendes Beispiel für eine solche Strategie ist Kopenhagen, das seit nunmehr 40 Jahren immer erfolgreicher den Kampf um die Rückeroberung lebenswerter öffentlicher Räume mit wenig Autoverkehr und viel mehr Fußverkehr, Radverkehr und öffentlichem Verkehr sowie Aufenthalt führt. Dadurch wurden die Aufenthalts- und Umweltqualität und die Bedingungen für Fuß- und Fahrradverkehr optimiert. Autofreie Wohngebiete wurden in den letzten Jahren auch in Amsterdam, Freiburg und Köln realisiert. Sie bevorzugen Mieter oder Eigentümer, die kein privates Auto besitzen und sichern die Zugänglichkeit durch ein modernes Mobilitätsmanagement mit optimierten Alternativen zum Auto. Die EU unterstützt „Car free cities“, eine internationale Arbeitsgemeinschaft von Städten, die autoverkehrsreduzierende Maßnahmen erproben. Auch die Aktion „Autofasten" der beiden Christlichen Kirchen, an der sich immer mehr Bistümer und Landeskirchen mit immer mehr Menschen beteiligen, passt zu solchen Strategien. Alle diese Beispiele beweisen, Leben ohne Auto ist möglich, eröffnet neue Freiheiten, bereichert den Erfahrungsschatz, intensiviert das Familienleben.

Die zentrale Frage bleibt, ob und wie man das private und betriebliche Motorisierungsverhalten bremsen kann. Dazu können die nationalen Regierungen beitragen, indem sie alle bisherigen steuerlichen Subventionen und Prämien für privaten und betrieblichen Autokauf abschaffen. Und im Bau- und Planungsrecht des Bundes und der Länder eine Limitierung des Stellplatzschlüssels vorsehen mit einer vollen Kostenanlastung für das Parken nach Marktpreisen. Mit einer gesetzlichen Grundlage für betriebliches Mobilitätsmanagement kann die Gesamterreichbarkeit verbessert werden durch Ausbau der Alternativangebote im Fuß- und Fahrradverkehr, ÖV sowie beim Bike-, Car und Ride Sharing, an dem sich die Wirtschaft angemessen beteiligt.

Ganz neue Impulse bekommt dieser Bereich auch durch die ersten Versuche des sog. „autonomen Fahrens“, das im Bereich des Mikro-ÖPNV mit autonomen Kleinbussen neue Perspektiven eines flexiblen, differenzierten Nahverkehrs eröffnet. Da autonomes Fahren nur bis max. 20 km/h möglich sein wird, ergibt sich damit automatisch eine flächendeckende Verkehrsberuhigung. Das Problem der Raserei mit unangepassten Geschwindigkeiten ist damit erledigt.

„Die Karten“ im Mobilitätsbereich müssen also völlig „neu gemischt“ werden, mit der Perspektive, den Autoverkehr schrittweise zurückzudrängen. Zu einer solchen neuen Mobilitätswelt gehört eine positive Kommunikation der neuen Nutzungsspielräume für Kunst, Kultur, Gastronomie und Handel, für neues Stadtleben, Spaß, Spiel und Freude. Es geht nicht um Freiheitsberaubung, sondern um Rückgewinnung der Bewegungsfreiheit für alle.

Damit beginnt ein Strukturwandel der Autowirtschaft zur Mobilitätswirtschaft. Die Massenproduktion von Pkw und der Export von Stau gehen zu Ende. Wie im Energiebereich werden nun auch im Verkehrsbereich fossile Arbeitsplätze durch neue Arbeitsplätze für intelligente, nachhaltige Mobilität ersetzt. Das bringt segensreiche Nebenwirkungen wie die Freiheit von Unfallängsten, Belästigungen, Emissionen, unnötigen Kosten und neue Freizügigkeit der Mobilität zu Fuß, mit dem Fahrrad und mit Bussen, Bahnen oder Car Sharing, Ride Sharing und Bike Sharing. Autoverkehr wird nicht mehr länger mit Mobilität gleichgesetzt, Immobilität im Stau als Folge der Übermotorisierung wird zu Gunsten moderner Mobilitätseffizienz abgebaut. Mobilitätsmanagement wird zum zentralen Handlungsfeld der Verkehrspolitik und –Planung.

Autor: Prof. Dr. Heiner Monheim (Jhg.1946) arbeitete 15 Jahre in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung des Bundesbauministeriums in Bonn, 10 Jahre im Landes-verkehrs- und Städtebauministerium NRW in Düsseldorf und 16 Jahre als Prof. für Raumentwicklung und Landesplanung an der Universität Trier. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Fuß- und Radverkehr, ÖPNV, Verkehrsberuhigung, strategische Fragen der Verkehrswende und die Funktionsweise politischer Entscheidungssysteme im Verkehr.