

*Gertz, Carsten:*

## **Umsetzung einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung und -politik**

URN: urn:nbn:de:0156-0990169



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 366 bis 379

In:

Reutter, Ulrike; Holz-Rau, Christian; Albrecht, Janna; Hülz, Martina (Hrsg.)  
(2020):

Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext  
gesellschaftlichen Wandels.

Hannover = Forschungsberichte der ARL 14

Carsten Gertz

## UMSETZUNG EINER INTEGRIERTEN RAUM- UND VERKEHRSPLANUNG UND -POLITIK

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Entwicklungsstand
- 3 Welche Diskrepanzen ergeben sich zwischen Theorie und Praxis?
- 4 Schlussfolgerungen für die Planungspraxis

Literatur

### Kurzfassung

Dieser Beitrag wertet die planerische Entwicklung in Hannover, Karlsruhe, München und Dortmund aus und stellt die Grundzüge der planerischen Konzepte auf stadtregi-onaler Ebene dar, um aufzuzeigen, welche Bevölkerungs-, Raum-, Siedlungs- und Ver-kehrsentwicklungen die vergangenen Jahre geprägt haben und welche Entwicklungen zu erwarten sind. Aus den Erkenntnissen von Wissenschaft und Forschung sowie den Erfahrungen der Kommunen bzw. Regionen werden Schlussfolgerungen abgeleitet, welche Maßnahmen und Konzepte empfohlen werden können.

### Schlüsselwörter

Stadtplanung – Verkehrsplanung – Verkehrspolitik – Planungspraxis

### Implementation of an integrated spatial and transport planning and policy

#### Abstract

This chapter evaluates the planning development of Hanover, Karlsruhe, Munich and Dortmund and presents the basic features of the planning concepts at city and regional level in order to show which population, spatial, settlement and traffic develop-ments have shaped the past years and what developments can be expected. From the findings of science and research as well as the experiences of the municipalities or regions this article draws conclusions, which measures and concepts can be recom-mended.

#### Keywords

City planning – transport planning – transport policy – planning practice

## 1 Einleitung

Die Kapitel über die Herausforderungen, Erfahrungen und (Miss-)Erfolge in der Planungspraxis (Kap. 4.1 bis 4.5 in diesem Band) stellen die Grundzüge der planerischen Konzepte auf stadtreionaler Ebene dar, um aufzuzeigen, welche Bevölkerungs-, Raum-, Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen die vergangenen Jahre geprägt haben und welche Entwicklungen zu erwarten sind. Aus den Erkenntnissen von Wissenschaft und Forschung sowie den Erfahrungen der Kommunen bzw. Regionen sollen Schlussfolgerungen abgeleitet werden, welche Maßnahmen und Konzepte empfohlen werden können.

Dieses Kapitel bezieht sich auf die vorherigen 5 Beiträge, die Praxisexkurse von Beckmann (2020), Göbler (2020), Koppen (2020), Leerkamp/Meißner (2020) und Scheck (2020) in diesem Band. Diese werden eigenständig zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet. Einige Aussagen sind dabei nicht direkt in den genannten Beiträgen zu finden, sondern beziehen sich auch auf die ergänzende Diskussion im ARL-Arbeitskreis „Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext des gesellschaftlichen Wandels“ bzw. ergänzenden Recherchen. Die Darstellungen der Fallstudien haben zwar einen ähnlichen Aufbau, sind aber nicht identisch in Struktur, Vorgehensweise und Blickwinkel. Bei München handelt es sich um die Sichtweise der Kernstadt, während Hannover und Karlsruhe in einer regionalen Perspektive beschrieben werden. In diesen Fällen ist es darüber hinaus eine Perspektive der persönlichen Erfahrungen aus Mitarbeitersicht eines Planungsakteurs. Dortmund und die übergreifende Darstellung der gelungenen Beispiele ist die Sicht von außen. Es stellt sich durchaus die Frage, ob die Umsetzung idealtypischer beschrieben wird als es in der Realität gelingt. Die Querschnittsauswertung in diesem Kapitel konzentriert sich auf die Umsetzung der Maßnahmen. Die Beurteilung der Maßnahmenwirksamkeit ist methodisch sehr aufwendig und auch aufgrund fehlender Daten an dieser Stelle nicht zu leisten.

Bei dem Versuch, das Maßnahmenspektrum der Praxis mit der wissenschaftlichen Perspektive bzw. einer Idealvorstellung zusammenzubringen, stellen sich Fragen wie:

- > Werden die Ziele konsequent verfolgt?
- > Ist das Maßnahmenspektrum sinnvoll und ausreichend?
- > Welche Maßnahmenkombinationen sind geeignet?
- > Sind weitere Handlungsebenen notwendig und realistisch?
- > Kann der Komplexität von gesellschaftlichen und technologischen Veränderungsprozessen überhaupt die klassische Einzelmaßnahme der Stadt- und Verkehrsplanung gegenübergestellt werden?

- > Werden sinnvolle Maßnahmen umgesetzt?
- > Sind die Zuständigkeiten auf die richtigen Planungsebenen verteilt?

## 2 Entwicklungsstand

Bei der integrierten Planung von Raum und Verkehr handelt es sich zunächst um ein Grundverständnis auf der Leitbildebene, das sich in zahlreichen Einzelentscheidungen manifestieren muss. Eine Umsetzung kann nur gelingen, wenn eine Vielzahl von Akteuren über einen längeren Zeitraum bei den unterschiedlichsten Einzelmaßnahmen die „richtigen“, d.h. konsistenten und wirksamen Weichenstellungen vornimmt.

Die 5 Praxisexkurse aus Teil 4 dieses Sammelbandes nennen viele aktuelle Planungsaufgaben und Problempunkte. Die Planungsanlässe sind in der Praxis eher extern motiviert. Eine große Rolle spielen insbesondere Wohnungsbauprogramme oder konkrete Ansiedlungsvorhaben von Unternehmen bzw. Flächenbereitstellungen mit der Zielsetzung der Wirtschaftsförderung oder auch einer regionalen Infrastrukturplanung und -umsetzung. Die eher lokal motivierten Themen werden in der Verkehrsplanung ergänzt um übergreifende Herausforderungen wie Einhaltung von Umweltgrenzwerten und Klimaschutz.

Bei der Betrachtung des aktuellen kommunalen Handlungsspektrums fällt auf, dass kaum Maßnahmenansätze dabei sind, die per se als kontraproduktiv eingeschätzt werden müssen. Die Beispiele weisen eine überwiegend konsistente Konzeption auf regionaler und städtischer Ebene auf, die in aller Regel auch konsequent umgesetzt bzw. angewendet wird. Die beschriebenen Planungsstrategien der Städte und Regionen entsprechen weitgehend den Strategien einer integrierten Planung von Raum und Verkehr. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Regionen Hannover, Karlsruhe und München ohnehin in der Planung besser aufgestellt sein dürften als andere Regionen. Gleichwohl gibt es viele Maßnahmen und Projekte, mit denen vor Ort die angestrebten Umweltziele nicht erreicht werden können (insbesondere bei Ansiedlungsvorhaben Gewerbe, Logistik, Einzelhandel). Die tatsächlichen Handlungsoptionen sind umfanglicher als das Spektrum, das in den Fallstudien benannt wird.

### Leitbilder

Die Planungsleitbilder haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst in Richtung autogerechte Stadt entwickelt. Bereits seit Mitte der 1960er Jahre wurde erkannt, dass die weitere Förderung des Autoverkehrs, insbesondere in den Innenstädten, zu stadtgestalterischen und verkehrlichen Problemen führen würde. Die Beispiele der Städte und Stadtregionen München, Hannover und Karlsruhe zeigen, dass das Planungsleitbild der autogerechten Stadt daher zumindest für die Innenstadtbereiche schon Ende der 1960er Jahre aufgegeben wurde. In der veränderten Orientierung spielten insbesondere der ÖPNV und Fußgängerbereiche eine entscheidende Rolle. Auch eine gesteuerte Siedlungspolitik gewann an Bedeutung. Als regionale Leitbilder wurden daher Konzepte dezentraler Konzentration und der Siedlungsentwicklung entlang der Schiene verfolgt. Die beschriebenen Planungsstrategien der Städte und Regi-

onen entsprechen damit seit Jahrzehnten weitgehend den Strategien einer integrierten Planung von Raum und Verkehr. Die Umsetzung einer an den Achsen des schienengebundenen ÖV-Systems orientierten Siedlungsentwicklung ließ sich in der Regel in der Stadt jedoch planerisch konsistenter und politisch konsequenter verfolgen als im Umland.

Das seit langem verfolgte Prinzip der Siedlungsentwicklung an der Schiene hat auf der Leitbildebene nach wie vor eine große Bedeutung. Beckmann (2020 in diesem Band) betont die Siedlungsentwicklung an der Schiene aus historischer Perspektive (u.a. Kopenhagen, Hamburg) und verweist auf die aktuellen Bemühungen in den USA, in einem ausschließlich dispers geprägten suburbanen Umfeld mit dem Konzept des Transit Oriented Development (TOD) ebenfalls eine gezielte Verdichtung im Umfeld von Light-Rail-Projekten durchzuführen. Es stellt sich jedoch bei der Siedlungsentwicklung an der Schiene die Frage nach der tatsächlichen Bindungswirkung für die Bauflächenausweisungen und die Standortentscheidungen der privaten Haushalte. Grenzen findet das Konzept dadurch, dass Siedlungsflächenausweisungen auch in kleineren Gemeinden der Achsenzwischenräume stattfinden und diese Standorte wegen niedrigerer Bodenpreise als an den Achsen nachgefragt werden. Hinzu kommt, dass es entlang der Achsen zwar durchaus punktuell noch Flächenreserven gibt, hier häufig jedoch Proteste der Bevölkerung eine weitere Verdichtung verhindern. Es fehlt eine ausreichende Kraft der Steuerung in den Regionen.

### **Bevölkerungsentwicklung und Pendler**

Die dargestellten Großstädte erleben seit einigen Jahren steigende Einwohnerzahlen. Dabei spielen Bildungswanderung und Migration eine Rolle, bilden aber keineswegs die einzigen Ursachen. Die Zunahme von Einwohnern sowie der Anstieg des Wohnflächenbedarfs konnten in allen Städten nur allenfalls teilweise innerhalb der Stadtgrenzen befriedigt werden, sodass es zugleich zu einem erheblichen Bevölkerungszuwachs im Umland kam. Hinzu kommen Verdrängungseffekte aufgrund von Mietpreissteigerungen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Bevölkerungsentwicklung ist die Zunahme der Einpendler ein wichtiges Thema in allen Regionen. Die überregionale Bedeutung der Kernstädte als Arbeitsplatzstandort bringt große Einpendlerbeziehungen mit sich, die aus Sicht der Städte schwierig in den Griff zu bekommen sind, da eine gute Erreichbarkeit auch einen größeren Personenkreis erschließt, der für die Arbeitsplätze in der Kernstadt infrage kommt. Die weitere Ansiedlung von Arbeitsplätzen in den Städten, die die andere Seite der Pendlerentwicklung bildet, steht nicht zur Disposition. Die Pendlerströme machen die eingeschränkten Handlungsoptionen einer auf das eigene Gemeindegebiet beschränkten Verkehrsplanung besonders offensichtlich. Gleichzeitig sind, absolut allerdings in geringerem Maße, die Auspendlerzahlen aus den Kernstädten in das Umland angestiegen, da es auch eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der Stadt in das Umland gab. Beim Umgang mit der Pendlersituation stehen siedlungsstrukturelle Maßnahmen weniger im Vordergrund. Die Priorität wird in einer Verbesserung des ÖV-Angebotes sowie in einer räumlichen Ausweitung der tariflichen Angebote durch die Verkehrsverbünde gesehen.

## Öffentlicher Verkehr

Die Angebotsverbesserung im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung ist der Maßnahmenansatz mit der längsten Historie und größten Kontinuität. Der in den letzten Jahren in den Stadtregionen vorhandene Anstieg der Fahrgastzahlen dürfte sich zum großen Teil aus der Zunahme der Bevölkerung in der Region speisen. Zumindest in Spitzenzeiten erreichen inzwischen viele Bahnlinien ihre Kapazitätsgrenzen. Obwohl auch Marketingmaßnahmen und tarifliche Konzepte zur Kundenbindung inzwischen eine größere Bedeutung erfahren, gilt eine infrastrukturelle Angebotsverbesserung mit Linienergänzungen und zusätzlichen Haltepunkten, insbesondere im Schienenverkehr, weiterhin als einer der Hauptbausteine einer abgestimmten Siedlungs- und Verkehrspolitik. Hinzu kommt die Erhöhung der Kapazitäten durch dichtere Takte und (sofern möglich) längere Züge.

Aufgrund der langen Projektlisten und der eingeschränkten Finanzierungsoptionen, die gerade in den letzten Jahren mit strukturellen Unsicherheiten verbunden waren (Regionalisierungsmittel, Entflechtungsgesetz usw.), ist die Umsetzungsdauer von infrastrukturellen Angebotsverbesserungen jedoch recht langwierig. Es bestehen zum Teil erhebliche Widerstände gegen eine Umsetzung. Eine zusätzliche Herausforderung für die Finanzierung bildet die Orientierung der Fördermittel an einem Neubau, während die Bestandserhaltung der Infrastruktur durch Förderprogramme nicht abgedeckt ist.

Als Problembereiche im ÖV gelten die Tangentialbeziehungen in den Städten und in der Region, die aufgrund der historischen Fokussierung auf Radiallinien vom Umland in die Innenstädte weniger gut ausgebaut sind. Darüber hinaus wird die historisch bedingte Abgrenzung der Verkehrsverbünde als nicht hinreichend wahrgenommen, da die Pendlereinzugsbereiche heute häufig darüber hinausgehen. Ein landkreisübergreifender ÖV ist häufig nur schwach ausgeprägt und lediglich mit hohem Aufwand umsetzbar.

## Kfz-Verkehr

In mehreren Städten wird von stagnierenden Kfz-Belastungen (durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke DTV) im Straßennetz der inneren Stadt (München, Hannover, Karlsruhe) berichtet. Dies entspricht nicht unbedingt der üblichen Wahrnehmung in den Institutionen der kommunalen Verkehrspolitik sowie der Bürger und Interessengruppen, die häufig von einem Grundverständnis der Verkehrszunahme geprägt ist. Die Stagnation im Straßennetz steht ebenfalls im Kontrast zur weiteren Zunahme des Pkw-Bestandes. Zwar hat in Großstädten wie München ca. ein Drittel der Haushalte kein Auto, dennoch steigen die Zulassungszahlen weiter an. Die Ursachen für die Stagnation der DTV-Werte sind offen. Die Städte führen das auf eigene verkehrspolitische Anstrengungen zurück (Ausbau ÖV und Radverkehr sowie Parkraummanagement). Eine systematische Untersuchung der Ursachen liegt jedoch nicht vor. In der regionalen Betrachtung zeigt sich in allen Regionen eine weitere Zunahme der Kfz-Verkehrsbelastungen, sodass sich insgesamt ein differenziertes Bild ergibt. Gerade die Entwicklung der Verkehrsstärke auf Autobahnen und auf radialen Achsen zwischen Stadt und Umland zeigen im Verlauf steigende Verkehrsmengen.

Neben den ÖV-Erweiterungen erfolgte und erfolgt ein paralleler Ausbau der Straßennetze (Ortsumgehungen, Kapazitätserweiterung Bundesautobahnen). Es gibt bei der Ausgestaltung des Straßennetzes einerseits langanhaltende Planungsideen (z. B. Dortmund), die nach langer Wartezeit realisiert werden können, da die Finanzierung bereitgestellt wird, ohne dass die Sinnhaftigkeit der alten Ideen dann noch hinterfragt wird. Andererseits gibt es aber auch Beispiele dafür, dass ursprüngliche Planungen nicht oder stark modifiziert realisiert werden. Dies zeigt das Beispiel der Planungen für den Ausbau des Münchener Altstadtrings, die nach anfänglicher Realisierung zu solchen Protesten bei der Bevölkerung führten, dass sie schließlich aufgegeben wurden.

### **Fahrradverkehr**

Die städtische Verkehrsplanung hat in den letzten Jahren intensiv den Ausbau der Angebote für den Radverkehr betrieben. Teilweise handelt es sich um eine Reaktion auf die steigende Nachfrage, zum Teil ist es eine gezielte Förderung, die aus Umwelt- bzw. Klimaschutzgründen motiviert ist. Auch wenn der CO<sub>2</sub>-Minderungseffekt einer Radverkehrsförderung verhältnismäßig gering ausfällt, handelt es sich beim Radverkehr um einen Maßnahmenbereich, der inzwischen eine hohe Akzeptanz besitzt und in kommunaler Verantwortung liegt. In Hannover wurden beispielsweise mit dem regionalen „Verkehrsentwicklungsplan pro Klima“ der Umweltverbund und der Radverkehr durch das Klimaschutzziel und die damit verbundene Unterstützung im politischen Raum weiter gestärkt. Der Radverkehr kam in den meisten Städten aus einem Nischendasein hervor und die Infrastruktur wird seitdem systematisch als zusammenhängendes Netz ausgebaut. In allen Regionen sind in den letzten Jahren Fahrradstraßen und insbesondere Radschnellwege ein Thema für die Planung geworden, die umgesetzten Strecken sind jedoch noch verhältnismäßig kurz.

### **Wirtschaftsverkehr**

Die Gestaltungsmöglichkeiten im Wirtschafts- und Güterverkehr werden insgesamt als gering eingeschätzt. Diese Situation wird als durchaus unbefriedigend empfunden. Bereits die Datenlage ist zum Wirtschaftsverkehr schlechter als im Personenverkehr. Darüber hinaus erweist sich die Zusammenarbeit mit den Unternehmen häufig als schwierig.

Durch den gesellschaftlichen Wandel im Einkaufsverhalten kommt es zu mehr Online-Bestellungen und einem stark angewachsenen Aufkommen von Kurier-, Express- und Paketdiensten. Die Logistikbranche boomt seit Jahren und hat einen hohen Bedarf an Flächen, der in der Regel nur im Umland befriedigt werden kann. Die von ihr benötigten 24/7-Standorte mit hoher Flächenverfügbarkeit erlauben keine gut integrierten Lagen. Hier gilt es nicht nur, dem steigenden Lieferverkehr Herr zu werden, sondern auch die Logistik als Arbeitgeber an ihren meist dezentral liegenden Standorten gut anzubinden, da sich die Arbeitsplätze im unteren Gehaltsbereich befinden und daher bei den Mitarbeitern kaum eine Autoverfügbarkeit gegeben ist.

Einen ersten konzeptionellen Schritt im Wirtschaftsverkehr bilden entsprechende fachliche Vertiefungen ergänzend bzw. integriert in die Verkehrsentwicklungsplanung, wie z. B. der „Masterplan Wirtschaftsverkehr“ der Region Hannover.

## **Überregionale Erreichbarkeit**

Der überörtliche Fernverkehr ist – ebenso wie der Güter- und Wirtschaftsverkehr – nicht im Fokus der kommunalen Verkehrspolitik, da die Entwicklung als vor Ort nicht beeinflussbar wahrgenommen wird. Dennoch wird bei der Infrastruktur eine Verbesserung der regionalen, überregionalen und internationalen Erreichbarkeit in allen Städten und Stadtregionen als besonders wichtig angesehen.

In diesem Zusammenhang muss ergänzend auf die Rolle der Bundesebene hingewiesen werden, die in der Darstellung der Fallstudien kaum vorkommt. Beim Bund existiert mit dem Bundesverkehrswegeplan ein sektoraler Fachplan für die überörtliche Verkehrsinfrastruktur des Bundes (Bundesstraßen, Bundesautobahnen, Bundes-schienenwege, Bundeswasserstraßen), bei dem die Wechselwirkungen mit der regionalen Siedlungsentwicklung nur einen geringen Stellenwert hat. Es gibt keine wirk-same Bundesraumordnung, die mit den Anforderungen und Bedürfnissen vor Ort verbunden ist. Die Fernverkehrsorientierung der Bundesverkehrswegeplanung ist im regionalen Kontext häufig problematisch. Ein Großteil des Verkehrs in Stadtregionen ist regional orientiert und überlagert sich sowohl auf den Autobahnen als auch auf den Schienenwegen (Güterverkehr, Personenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr SPNV). Gerade beim Schienenverkehr ist vorwiegend die Legitimation von Projekten durch den SPNV schwierig, da ein Ausbau der Schieneninfrastruktur nur über den Fernverkehr begründet werden kann. Die Bundesländer und Regionen sind daran interessiert, dass möglichst viele Mittel des Bundes zur Infrastrukturerhaltung und -erweiterung im eigenen Verantwortungsbereich investiert werden. Der Ausbau im Straßennetz wird aufgrund von wahrgenommenen Engpass-situationen häufig begrüßt, ohne dass die siedlungsstrukturellen Effekte einer Standortwahl in peripheren Bereichen mit einem Anwachsen der Pendlerströme sowie die Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz kritisch thematisiert werden. Der Ausbau der Infrastruktur und die Klimaschutzpolitik werden überwiegend als unterschiedliche Politikfelder begriffen und Zielkonflikte nicht offengelegt und hinterfragt.

## **Verkehrspolitik**

Auffällig ist in allen Fallstudien, dass in der Verkehrspolitik kaum eine Bereitschaft zu restriktiven Maßnahmen vorhanden ist. Ein Beispiel ist der VEP Karlsruhe 2012. Die Maßnahmen zielen auf eine Verringerung des Kfz-Verkehrs und der Umweltbelastungen, ohne wesentliche Restriktionen für den Kfz-Verkehr. Gefordert werden eine Qualitätssteigerung im Umweltverbund sowie die Verbesserung der Stadtverträglichkeit des Verkehrs.

Während die Verwaltung häufig auch Push-Maßnahmen (Parkraummanagement, Mobilitätsmanagement, Verkehrssteuerung) als sinnvoll erachtet, erweisen sich restriktive Maßnahmen nicht als mehrheitsfähig, da die Politik solche Maßnahmen mit Rücksicht auf die eigene Wählerschaft fürchtet. Dabei lässt sich hier vermuten, dass die Akzeptanz von restriktiven Maßnahmen höher ist, als dies die Politik unterstellt.

In begrenztem Umfang kommt es inzwischen zu Einschränkungen des MIV, vor allem durch Maßnahmen im Parkraummanagement. Insbesondere der Stadt München ist es gelungen, eine konsequente Parkraumpolitik mit hoher Akzeptanz vor Ort umzuset-

zen und kontinuierlich räumlich auszuweiten. Grundlage waren/sind eine intensive strategische und operative Kooperation mit den Gebietskörperschaften und der Wirtschaft.

Das in den vergangenen Jahren eingetretene dynamische Wachstum der Stadt und des Umlandes macht weitergehende planerische Strategien zur Bewältigung der Verkehrsprobleme erforderlich, um insbesondere die Schadstoffemissionen und -immissionen des Autoverkehrs unter die Grenzwerte zu senken. Es sind daher auch Maßnahmen zur Senkung der Emissionen der Kraftfahrzeuge sowie zur Förderung emissionsfreier Antriebstechnologien im Personen- und Güterverkehr notwendig, die durch die EU bzw. auf Bundesebene vorgegeben und umgesetzt werden müssen.

### **Wirkungskontrollen, Evaluation**

Es fällt auf, dass kaum systematische Wirkungskontrollen und Bilanzen durchgeführt werden. Es fehlt eine Evaluationskultur. Dabei können gerade auch aus gescheiterten Maßnahmen bzw. Projekten Schlussfolgerungen für die zukünftige Planungspraxis gezogen werden. Die Langzeitbetrachtung der Verkehrspolitik ist auf den Modal Split fokussiert, der jedoch seine Tücken hat. So kann es z. B. vorkommen, dass die absoluten Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr zugenommen haben, aber der Modal-Split-Wert des ÖV dennoch stagniert. Beim Vergleich im zeitlichen Längsschnitt ist zu berücksichtigen, dass sich Veränderungen der Erhebungstechnik auswirken können (so führt die Umstellung von Papierfragebogen zu telefonischen Interviews tendenziell zu einer besseren Erfassung von kürzeren Fußwegen). Dies ist zu berücksichtigen, wenn in Befragungen der Stadtbevölkerung eine geringfügig abnehmende Pkw-Nutzung und eine Zunahme des Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehrs ausgewiesen werden. Weiterhin blendet der Modal Split die Einpendler und auch Touristen in einen Raum aus, da durch die Befragungen meistens nur die Wege der Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt abgebildet werden (vgl. Holz-Rau/Zimmermann/Follmer 2018).

### **Stadtplanung**

Die Stadtplanung reagiert überwiegend auf strukturelle Veränderungen bei der Bevölkerungsentwicklung oder bei ökonomischen Entwicklungen, die zu entsprechenden Flächenbedarfen bzw. auch Flächenaufgaben im Falle von Konversionsprojekten führen. Hieraus ergeben sich Planungszyklen bzw. wechselnde Schwerpunktthemen. So hatten in den 1990er Jahren Einzelhandelskonzepte zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels eine große Bedeutung, seit den 2000er Jahren insbesondere Logistikstandorte im Umland der Städte. Parallel gab und gibt es unterschiedliche Schübe von Konversionsprojekten (z. B. Kasernenflächen, ehemalige Güterbahnhöfe, Optimierung von Krankenhausstandorten). Die größte aktuelle Problemlage bildet die Wohnflächenmobilisierung in den Kernstädten. Die zwischenzeitlich teilweise stringent verfolgte Linie einer ausschließlichen Innenentwicklung wird aufgrund der Wohnungsnachfrage inzwischen wieder abgelöst durch die Planung von Stadterweiterungsgebieten. Im Zuge der Wohnraumschaffung bekommt die Abstimmung mit dem Umland zum Wohnungsbau (z. B. München) wieder eine stärkere Bedeutung. Das bereits recht alte Prinzip der Siedlungsentwicklung an Haltestellen des Schienenverkehrs gilt dabei weiter als Orientierungsrahmen. Die Stadtplanung ist gekennzeichnet durch

eine räumliche Konkretisierung in Schwerpunkträumen. Eine Flächensteuerung durch aktive Bodenpolitik (wie z. B. in Hannover in den 1960er Jahren) findet kaum noch statt. München verzichtet inzwischen immerhin auf einen Verkauf von kommunalen Flächen, um auch langfristig größere Steuerungsmöglichkeiten in der städtischen Entwicklung und damit auch auf dem Wohnungsmarkt zu behalten.

Überall gibt es auch Beispiele für Abweichungen bzw. widersprüchliche Entscheidungen zu den von der Regionalplanung bzw. der Kernstadt ursprünglich beschlossenen Plänen und Programmen. Ein Beispiel in der Region München bildet die Entscheidung, in einem regionalen Grünzug doch Firmenansiedlungen zu realisieren (Bsp. Infineon-Campeon-Areal an der südlichen Stadtgrenze Münchens auf Neubiberger Flur).

### **Administrative Strukturen**

Erschwerend wirken die sektoralen, administrativen Zuständigkeiten von Behörden, weil hierdurch die Breite und Wirksamkeit des Maßnahmenspektrums geschwächt wird. Selbst die Region Hannover, die im Jahr 2001 als Kommunalverband der Stadt Hannover und der Gemeinden des früheren Landkreises Hannover gebildet wurde und die weitestgehende fest institutionalisierte Stadt-Umland-Kooperation in Deutschland bildet, stößt hier auf administrative Hürden, die eine noch erfolgreichere Umsetzung einer konsistenten Politik erschweren. So ist die Region Hannover mit einer landkreisähnlichen Funktion für ÖPNV (regional und auf städtischem Gebiet), Kreisstraßen und kreisstraßenbegleitende Radwege, Verkehrsmanagement sowie Regionalplanung (Genehmigung von neuen Siedlungs- und Gewerbegebieten) zuständig. Dabei sind die beiden Bereiche Verkehr und Regionalplanung bereits unterschiedlichen Dezernaten innerhalb der Regionsverwaltung zugeordnet. Die Stadt Hannover ist auf ihrem Gebiet für Straßenraumgestaltung, Parkraummanagement, mögliche Fahrverbote/Umweltzone, innerörtliche Radwege, Schaltungen von Lichtsignalanlagen (grüne Welle etc.) zuständig. Das Land kümmert sich um die Landesstraßen.

Neben Konzepten und Plänen bzw. deren Umsetzung gilt es, die öffentliche Meinung in der Stadtgesellschaft zu berücksichtigen, die maßgeblich von deren Information, der Darstellung bzw. Vermittlung der Ziele von Maßnahmen und der Beteiligung bei Planungen bestimmt wird. Gerade bei regionalen Themen gilt die Beteiligung jedoch als schwierig (Hannover, Dortmund).

Oft ergeben sich auch Änderungen der ursprünglichen Planungen und Konzepte durch wechselnde politische Mehrheiten: So wurden die Planungen zum Neubau einer Tram-bahnwesttangente in München im Rahmen der integrierten ÖPNV-Planung 1991 noch einstimmig vom Stadtrat beschlossen. Die Gründe für den zeitweisen Meinungswandel (insbesondere bei der CSU) sind vielfältig, vor allem aber dadurch zu erklären, dass möglichst keinerlei Einschränkungen der Leistungsfähigkeit für den Kfz-Verkehr erwünscht sind. Inzwischen scheint eine Realisierung politisch gesichert.

In der Darstellung von Beckmann (2020) in diesem Band werden eine Reihe von Städten genannt, die in der Fachszene für bestimmte Entwicklungen immer wieder als Vorbilder bzw. Vorreiter gesehen werden (z. B. Wien und Zürich für ÖV-Ausbau, Kopen-

hagen für Radverkehr, Freiburg für Stadterweiterungsprojekte der 1990er Jahre). Die Beispiele zeigen, dass ein Nachweis von Ursache-Wirkungs-Beziehungen sowie ein Aufzeigen der Wirksamkeit der Maßnahmen angesichts der schwierigen Interpretation des Modal Split kaum möglich ist. Ableiten lassen sich jedoch Gemeinsamkeiten in Hinblick auf die Umsetzung. Erfolgskriterien sind dabei geeignete diskursive Prozesse, eine lange Kontinuität im Ausbau des ÖV bzw. der Radinfrastruktur, eine lange Tradition des zivilgesellschaftlichen Diskurses zur Mobilitätskultur, eine breite Zustimmung oder ein Konsens zur hohen Bedeutung der genannten Maßnahmen, das Vorhandensein von integrierten Konzepten sowie formelle oder informelle Kooperationen. Trotzdem weisen auch diese Räume erhebliche Belastungen im MIV auf.

### **3 Welche Diskrepanzen ergeben sich zwischen Theorie und Praxis?**

Genau genommen geht es nicht nur um eine Diskrepanz zwischen Wissenschaft und Realität, sondern um eine Diskrepanz zwischen einem Idealbild, das sich aus den gesetzten Zielen und der tatsächlichen Entwicklung ergibt. Die übergeordneten Leitbilder bzw. Ziele vor Ort sind in der Regel den übergeordneten Anforderungen (z. B. Klimaschutz) und den lokalen Bedürfnissen, z. B. nach Erreichbarkeit, durchaus angemessen gewählt. Häufig unterbleibt aber das Ausbalancieren der Zielkonflikte untereinander und damit auch eine Anpassung bisheriger Vorgehensweisen an neuere Ziele oder Entwicklungen.

Zunächst stellt sich die Frage des anzustrebenden „Idealbildes“. Woran muss sich die Planungsrealität messen lassen? (vgl. auch Gertz/Holz-Rau 2020 in diesem Band). Im Verkehr ist eine gute Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen anzustreben. Die Verkehrsabwicklung sollte ressourcenschonend und mit hoher Sicherheit erfolgen, sodass vor Ort eine hohe Lebensqualität entstehen kann. Dabei hat das Einhalten von Klimaschutzzielen und Umweltgrenzwerten eine hohe Bedeutung. Möglich wird dies u. a. bei einem möglichst geringen Verkehrsaufwand im MIV und hoher Nutzung des Umweltverbundes, effektiver Ausnutzung der Fahrzeuge und der Verwendung von umweltschonender Antriebstechnik. Dies ist zu flankieren mit einer Siedlungsentwicklung, die sozial und flächensparsam ist, dabei den Verkehrsaufwand geringhält und die Nutzung des Umweltverbundes stützt sowie die Autoabhängigkeit reduziert. Notwendig sind zur Realisierung darüber hinaus Planungsprozesse, die alle Akteure einbeziehen und eine Kontinuität der Prozesse und Planungsziele.

Eingangs wurde bereits festgestellt, dass die grundsätzlichen Leitbilder und Zielvorstellungen der Praxis durchaus richtig formuliert sind. Dennoch zeigen sich in der Analyse der Entwicklungen in den betrachteten Beispielregionen eine Reihe von Problemen. Bei den konkreten Maßnahmen zeigt sich u. a.:

- > es finden unkoordinierte Flächenausweisungen an ungeeigneten Standorten statt (ökonomische Mechanismen bei Standortentscheidungen),
- > expansive Maßnahmen des (Fern-)Straßenbaus stehen im Widerspruch zu Umweltqualitätszielen und Klimaschutz,

- > Infrastrukturerweiterungen und -ertüchtigungen speziell im ÖV dauern zu lange,
- > es gibt kaum eine Umsetzung von restriktiven Maßnahmen, die eine Einhaltung der Umweltqualitätsziele vor Ort garantieren und
- > eine wirksame Flankierung durch den Bund fehlt oder ist mitunter kontraproduktiv, z.B. bei der Umsetzung von sauberer Antriebstechnik.

Neben den Maßnahmen gibt es auch bei der Ausgestaltung der Planungsprozesse eine Reihe von Problembereichen und Grenzen, u.a.:

- > die Regionalplanung ist schwach ausgeprägt,
- > teilweise ist auch auf gemeindlicher Ebene eine Steuerungsschwäche vorhanden,
- > vorhandene Zielkonflikte werden nicht adäquat aufgelöst, offen thematisiert und einem sektoralen Ausgleich zugeführt,
- > es gibt räumlich begrenzte Zuständigkeiten und keine übergreifende Perspektive,
- > es fehlt häufig eine Kontinuität in der Umsetzung,
- > der begrenzte finanzielle Spielraum führt nur zu langsamen Umsetzungsschritten und
- > zahlreiche Entwicklungen entziehen sich einer planerischen Einflussnahme.

Wenn konstatiert wird, dass die gesetzten Ziele, trotz Umsetzung entsprechend abgeleiteter Maßnahmen, nicht erreicht werden, kann dies unterschiedliche Ursachen haben. Es kann bedeuten, dass die Maßnahmen

- > mit Nebenwirkungen verbunden sind,
- > nur eine geringe Wirksamkeit haben,
- > nicht in Maßnahmenbündel eingebunden sind,
- > zahlenmäßig nicht umfassend genug umgesetzt wurden, da keine Akzeptanz oder Mehrheitsfähigkeit vorhanden war, oder
- > andere kontraproduktive Maßnahmen/Entscheidungen weiterhin die Wirkungen dominieren.

Überwiegend handelt es sich bei den Umsetzungsdefiziten einer integrierten Raum- und Verkehrsentwicklung mit ihren zahlreichen Einzelentscheidungen um eine Kombination der unterschiedlichen Ursachen. Besonders ausgeprägt dürften jedoch die

beiden letztgenannten Aspekte sein – insbesondere die Parallelität zwischen richtigen Weichenstellungen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung bei gleichzeitiger Beibehaltung kontraproduktiver Entwicklungen bzw. Entscheidungen.

Auch wenn viele der (selbstgesteckten) Ziele nicht erreicht werden, darf nicht vergessen werden, dass ohne die umgesetzten Maßnahmen die Erfolge geringer wären. Verglichen mit anderen Ländern (z.B. USA) wird deutlich, dass es zumindest gelingt, vollkommen disperse Entwicklungen mit ausschließlicher Autoabhängigkeit zu vermeiden bzw. zu dämpfen.

#### **4 Schlussfolgerungen für die Planungspraxis**

Der soziale Wandel (vgl. Dangschat 2020 in diesem Band) mit seinen sozioökonomischen Faktoren (gleichzeitige Zunahme von Wohlstand und Armut, bei regional unterschiedlicher Dynamik des Schrumpfens und Wachsens), soziodemografischen Effekten (Alterung der Gesellschaft, zunehmende ethnische Ausdifferenzierung mit erheblichen Integrationsherausforderungen) und soziokulturellen Strukturen (Wertewandel, Individualisierung) wirkt sich in widersprüchlicher Weise auf Wohnstandortsentscheidungen und auf das Mobilitätsverhalten aus. Reurbanisierung und Suburbanisierung werden gewissermaßen gleichzeitig gestützt.

Vor dem Hintergrund von technologischen Entwicklungen wie dem autonomen Fahren von Privatfahrzeugen (vgl. Teil 3 Technologischer Wandel in diesem Band) besteht das Risiko, dass die Kombination von technologischem und sozialem Wandel den traditionellen ÖV schwächt und eher die Zersiedelung gefördert wird. Dennoch bieten die neuen Entwicklungen auch Gestaltungspotenziale. Die Gebietskörperschaften sind auf die sich stark wandelnden Anforderungen aus der Technologieentwicklung, einschließlich der sich verändernden Akteursstrukturen, jedoch nicht adäquat vorbereitet. Es fehlen die Erfahrungen und häufig auch die personelle Kapazität, um eigene konzeptionelle Vorstellungen zu entwickeln und damit den Unternehmen einen Rahmen vorzugeben, der zu sinnvollen Gesamtlösungen kommt. Die kommunale Ebene braucht zudem die Unterstützung des Bundes für die Transformation bei der Fahrzeugtechnik und zur Einhaltung der Grenzwerte. Vor Ort gilt es, Umweltqualitätsziele und Verkehrssicherheit zu eindeutigen Schwerpunkten zu machen. Neue Technologien und Angebote sind gezielt zu steuern. Wirkliche Fortschritte werden dabei nur zu erwarten sein, wenn der Fahrzeugbestand nicht weiter ansteigt.

Selbst eine umfassende Umsetzung von bestimmten Maßnahmen mag in einer landesweiten Gesamtbilanz „zu wenig“ bringen, um beispielsweise Klimaschutzziele zu erreichen. Gleichwohl ergibt sich möglicherweise eine bessere Bilanz „vor Ort“. Die Tatsache, dass gesellschaftliche Entwicklungen kaum durch kommunale Verkehrsplanung (alleine) beeinflusst werden können (Suburbanisierung, Motorisierung, Fahrleistung), darf nicht das Grundprinzip infrage stellen, dass Raumstruktur und Verkehr abgestimmt gedacht und geplant werden sollten.

Hier werden vor allem planerische Entscheidungen betrachtet, nicht das Verhalten der Bevölkerung und der Unternehmen insgesamt. Grundsätzlich gilt jedoch, dass den Standortentscheidungen von Haushalten und Unternehmen eine wichtige Rolle zukommt, da durch die Wahl der Haushalts- bzw. Unternehmensstandorte in der Konsequenz die Verkehrsmittelnutzung und die zurückgelegte Entfernung entscheidend geprägt werden. Die sich ergebenden Verkehrseffekte wirken wiederum unmittelbar auf die Umweltqualität von Standorten, sodass bei hohen Belastungen durch motorisierten Verkehr Lärm- und Schadstoffe die Standortattraktivität senken.

Planung sowie bauliche und infrastrukturelle Umsetzung können nur die Voraussetzungen für verkehrssparsames Verhalten schaffen. Ob sich ein verkehrssparsames Mobilitätshandeln (kurze Wege, Nutzung Umweltverbund) tatsächlich einstellt, hängt dagegen von einer Vielzahl anderer Faktoren ab, auf die Planung keinen unmittelbaren Einfluss hat. Hierzu gehören beispielsweise persönliche Präferenzen, Einstellungen, Rahmensetzungen des Arbeitsmarktes oder die familiäre Konstellation, Interessen von Fahrzeugindustrie u. ä. Dennoch gilt, dass ein enges Zusammenspiel zwischen Verkehrs- und Stadt- bzw. Regionalplanung eminent wichtig ist, um überhaupt angemessene Möglichkeiten für eine möglichst umweltverträgliche Mobilität zu schaffen. Wichtig ist auch eine langfristige Konsistenz der Umsetzung.

---

### Literatur

- Beckmann, K. J. (2020): Beispiele einer gelungenen Integration von Raum- und Verkehrsentwicklung. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 270-289. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Dangschat, J. S. (2020): Gesellschaftlicher Wandel, Raumbezug und Mobilität. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 32-75. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Gertz, C.; Holz-Rau, C. (2020): Ziele, Strategien und Maßnahmen einer integrierten Verkehrsplanung – Planungsverständnis des Arbeitskreises. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 18-31. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Göbler, T. (2020): Region Hannover – Ein funktionierendes Stadt-Umland-Modell. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 290-307. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Holz-Rau, C.; Zimmermann, K.; Follmer, R. (2018): Der Modal Split als Verwirrspiel. In: Straßenverkehrstechnik 62 (8), 539-550.
- Koppen, G.-F. (2020): München – ein planerisches Erfolgsmodell mit Schattenseiten. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 308-325. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Leerkamp, B.; Meißner, A. (2020): Region Östliches Ruhrgebiet – Dortmund. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 351-365. = Forschungsberichte der ARL 14.
- Scheck, C. (2020): Region Mittlerer Oberrhein – Das Karlsruher Modell und seine Grenzen. In: Reutter, U.; Holz-Rau, C.; Albrecht, J.; Hülz, M. (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover, 326-350. = Forschungsberichte der ARL 14.

---

**Autor**

*Carsten Gertz, Prof. Dr.-Ing., Studium Bauingenieurwesen sowie Planung und Betrieb im Verkehrswesen in Hildesheim und Berlin. In Lehre und Forschung tätig als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Berlin, als Gastwissenschaftler in Berkeley sowie als Professor an der TU München. Praxiserfahrungen als Mitarbeiter in verschiedenen Ingenieurbüros sowie als Leiter der Abteilung Verkehr beim Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen. Seit 2004 Leiter des Instituts für Verkehrsplanung und Logistik an der Technischen Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte sind die Zusammenhänge zwischen Stadtentwicklung und Mobilität sowie die Entwicklung von Mobilitätskonzepten.*