

Integrative Verkehrsplanung in Berlin von 1990 bis 2013

Beitrag zum Symposium „Ganzheitliche Verkehrsplanung und ihre Umsetzung in Berlin von 1976 bis 2013“ am 24. Januar 2014 (Stichworte)

Dr. Friedemann Kunst

1) Zielbild „ganzheitliche/integrative Verkehrsplanung bzw. –Politik“: was ist das?

Zielvorstellung/Versprechen, negativ-Abgrenzung leichter: Abkehr von einseitig MIV-orientierter Stadt- und Verkehrsplanung (Flächenbedarf/Stadtypus, Emissionen, Sicherheit); auch: von Verständnis von Verkehr als Resultat, als nicht gestaltbarer Größe;

positiv-Definition schwieriger, weil differenzierter, eigentlich positive Beschreibung eines anderen/neuen Typs von Stadt: Gesamtbetrachtung des Verkehrs, Priorisierung stadtverträglicherer Verkehrsarten, Schaffung stadtstruktureller, städtebaulicher Voraussetzungen für Verkehrsmenge, andere Verkehrszusammensetzung; hohe Qualität der Umwelt, der öffentlichen Räume als wichtiges Ziel der Verkehrsgestaltung; auch Minderung des verkehrsbedingten Ressourcenverbrauches und der Klimabelastung

2) Aspekte der Integration (Handlungsfelder und Ziele, Beschränkung auf drei besonders wichtige Aspekte)

- systematische Berücksichtigung und synergetische Nutzung der Wechselwirkungen der Handlungsbereiche
 - o Stadtentwicklung/städtebauliche Entwicklung und Verkehr (Auswirkung auf Verkehrsmenge, -Art)
 - o Verkehr und Umwelt

- neue Ausbalancierung der „Verkehrsmischung“ der Stadt (räumliche Ebenen Gesamtstadt, Quartier, Straßenraum)
 - o Beschränkung der Rolle des MIV (insbes. Personenverkehr) in der Stadt, Aufwertung/Stärkung der VM des Umweltverbundes
 - o Integration im Straßenraum, d.h. Veränderung der Aufteilung auf die straßengebundenen Verkehrsarten, Gestaltungsanspruch öffentlicher Räume

- institutionelle Integration (Interessengruppen, Stakeholder, Stadtgesellschaftliche Multiplikatoren, Meinungsbildner): Voraussetzung für Akzeptanz, Umsetzung

3) Was wurde seit der Wiedervereinigung der Stadt an Integration erreicht? (Skizze)

Vorweg zwei Hinweise:

Erinnerung an Ausgangslage 1990 und folgende Jahre : geteilte Stadt, offensichtlicher Ausdruck der Teilung: unterbrochene Verkehrswege, verschlissene, in wichtigen Teilen aufgegebene Verkehrsinfrastruktur; großer Nachholbedarf „Mobilität“/Motorisierung?, Bauen; Unterschiede im Verkehrsverhalten; administrative Heterogenität vor 2000 (anfänglich zwei zu integrierende Stadtverwaltungen, Umlandgemeinden ohne funktionsfähige Administrationen, Ressort-Vielfalt in Berlin, zunächst 24 Bezirke..)

wichtige Rahmenbedingungen: beschleunigen oder hemmen integrative Verkehrspolitik und Planung (Veränderungen der Themen im Laufe der 20 Jahre!); schwache wirtschaftliche Leistungskraft bei immensem Finanzierungsbedarf, Folge Verschuldung, ab Ende 90er Jahre Schuldenkrise und Reaktionen, Budgetrestriktionen Personalabbau in Verwaltung, BVG (zunehmend stark hemmender Faktor); zunehmende Erkenntnis limitierter natürl. Ressourcen, Problem Energieverbrauch, Energiekosten; Energiewende; Klimapolitik mit Selbstverpflichtungen, Gesundheitspolitik (EU-Regelungen), technologische Entwicklungssprünge, insb. Informationstechnologie („Daisy“, Routing, Smartphones +Apps) Intermodalität (treibende Faktoren)

Integrationsanstrengungen und Ergebnisse (Erfolge/Defizite) (Schwerpunkt Rückblick) (Durchgang durch aufgeführte Integrationsaspekte):

- **Räumliche Stadtentwicklung/städtebauliche Entwicklung und Verkehr** (zentrale Bedeutung!): 4 herausragende Themen /Probleme (insbesondere in Dekade nach Wiedervereinigung):

- o großflächig-funktionale Disparitäten im Hinblick auf Zuordnung Wohnen - Arbeiten durch Zusammenbruch der gewerblichen Wirtschaft insbes. In den östlichen Bezirken (Zunahme Ost-West-Verkehr),
- o Zentralisierungsschub (große Einkaufszentren (ca.60), Multiplex-Kinos, Schulen, Bezirksverwaltungen): Wegeverlängerung Nahversorgung
- o Randwanderung in Brandenburger Umland und Suburbanisierung: Wegeverlängerung, Pkw-Nutzung
- o Berliner Stadterweiterungen: Verkehrsnachfragewachstum

alle genannten räuml. Entwicklungen mit starken verkehrlichen Effekten verbunden (mehr Kfz-Verkehr, Veränderung modal split: 92/98 ÖPNV -4%, MIV +3%; ÖPNV Fahrgäste -15%, negative Verkehrsfolgen); Begrenzungsversuche durch räumliche Planung (Berlin, GL), kein dezidierter Gestaltungsanspruch der Verkehrsplanung („Infrastruktur folgt räumlicher Planung“); Ansprüche aus Verkehr erstmals mit StepV I artikuliert („raumstrukturelle Maßnahmen“, u.a. „Standortprüfung Groß-Verkehrserzeuger“)

Ausblick: verstärkte Integration erforderlich mit anstehender Wiederaufnahme umfangreicheren Wohnungsbaues (interessant: Entwicklung Tempelhofer Feld; Untersuchung zur Verkehrswirksamkeit alternativer Wohnbaustandorte!), Zusätzliche Bebauung noch stärker an vorhandener Infrastruktur (Schiene) orientieren (Instrument „Baugebot“?)

- Verkehr und Umwelt (Gesundheit, Klima)

o Problem wachsender Belastungen im Zuge der genannten räumlichen Entwicklungen, insbes. Suburbanisierung, der „nachholenden“ Motorisierung; EU Grenzwerte und Überschreitungen

erste konzeptionelle Ansätze in 90er Jahren, Verkehr von (max.)

Umweltbelastungen aus zu denken (Ableitung maximaler Verkehrsmengen aus städtebaulichen bzw. Umweltgesichtspunkten), weitreichender Ansatz, zunächst keine Umsetzung, erst aktuell Pilotvorhaben umweltbezogenes

Verkehrsmanagement Invalidenstrasse;

Teilstrategie „Umwelt und Gesundheit“ in Step I, Grundlage für Konkretisierung in erster Generation des Luftreinhalteplanes, Lärminderungsplanes, Umweltzone; Umsetzung überwiegend durch verkehrliches Instrumentarium; große Synergien!; Erfolge!, allerdings nicht ausreichend

(- Verkehr und Verkehrssicherheit (weiterer Aspekt der Gesundheit))

o nachholende Motorisierung, Straßenbahn in westl. Bezirken, jüngst erhebliche Veränderungen in der Verkehrszusammensetzung mit neuen/zunehmenden Konflikten im Verkehrsverhalten. Neues/fortentwickeltes

Verkehrssicherheitsprogramm mit Synergien für Förderung Umweltverbund (erhebl. Maßnahmenkongruenz); zentrales Thema „Stadttempo“ (Fußgänger, Radfahrer mit höchsten Risiken!)

- Veränderung/neue Ausbalancierung der Verkehrszusammensetzung

o Stärkung ÖPNV/SPV, Begrenzung MIV (frühes Ziel „80:20 im innerstädt. Bereich“); Schwerpunkt Ausbau, Erweiterung, Modernisierung Schienennetz (Fernverkehr bis Straßenbahn), Netzwachstum in 20 Jahren von 565 km auf 806 km;

Straßenbauprojekte nur für Wieder-Verknüpfung und/oder räuml.

Umverteilung/Entlastung (A113, Tiergartentunnel, TVO 1.BA), **nicht** für Kapazitätserweiterung!

Erkenntnis: „pull-Faktoren nicht ausreichend für angestrebten modal shift, PRB ab 1996; Step V.I dann mit Bündel komplementärer push-Maßnahmen, zentrales Thema „Parken“

Ab ca. 2000 kontinuierlich wachsende Nutzerzahlen im ÖPNV/SPNV (trotz S-Bahn-Krise); Abnahme MIV in Innenstadt; Trendwende modal split früher, als in Step V. erwartet und anhaltend (spannend! SrV 2013, große Zählung 2014)

o Förderung des nichtmotorisierten (Langsam)Verkehrs: koordinierte Ansätze ab 2004 mit starker anhaltender Wachstumodynamik (Verdoppelung modal-split-Anteil des Radverkehrs in 20 Jahren)

o Thema Geschwindigkeit/Verkehrsfluss: LSA-Modernisierung, LSA-Koordinierung; Straßenbahn-/Busbeschleunigung (Koordinierungsansätze Ende der 90er, Erfolge, Konzepte, Ansprüche, dann (personal)ressourcenbedingt weitgehender Stillstand; prioritäres Handlungsfeld der Zukunft!;

dynamische multimodale Verkehrslageinformation; Ziel: Umweltqualität als Kriterium der Verkehrssteuerung (Handlungsbedarf!, späte Realisierung früherer konzeptioneller Ansätze!)

o Re-Urbanisierung überdimensionierter Stadtstraßen; Veränderung der Querschnitte, Umverteilung des Straßenraumes Richtung Ziel-modal-split; Gestaltungsanspruch Straßen und Plätze: frühes Projekt mit symbol. Bedeutung: Schließung BB-Tor für MIV; Umgestaltung Karl-Marx-Str. etc, Projekt Molkenmarkt; Ideen Bundesplatz, Breitenbachplatz: Probleme: Akzeptanz, Ressourcen, dennoch Aktivitäten zu verstärken (Veränderung der Verkehrszusammensetzung als „Treiber“!; Konzeptbestandteil und politischer Auftrag im Zusammenhang der A100-Verlängerung)

- Institutionelle Integration:

Voraussetzung für Akzeptanz grundlegender Prämissen, für Umsetzung (viele Akteure, Kooperationsbedarf), in 90er Jahren anfangs zügiger Entscheidungsbedarf (u.a.Stadtforum als Integrator, Multiplikator, Beschleuniger), 2.Hälfte 90er Verkehrspolitik stark kontroverses Thema, erfolglose Anläufe Step V.; mit großer Koalition ab 2000 und Ressortzusammenlegung Voraussetzung für bessere institutionelle Integration: „Runder Tisch“ StepV I, II (und weitere konsultative Planungsverfahren); Thema von wachsender Bedeutung: mehr Partizipation als Bestandteil institutioneller Integration (Stakeholder, Multiplikatoren) (aber Ressourcen!)

4) abschließendes Fazit

- Umfang und Qualität der Integration (in allen Aspekten) entscheidend für Zielerreichung (Integration dient als Mittel zum Ziel einer neuen Definition von zukunftsfähiger Stadt); in Bilanz überwiegen Integrationsfortschritte, in etlichen Themenbereichen wurden wegweisende konzeptionelle Ansätze realisiert!
- Rahmenbedingungen der Arbeit neben konzeptioneller Qualität mit entscheidend für Ergebnis: kontinuierlicher Entzug von Ressourcen hat dazu geführt, dass Ergebnis hinter Ansprüchen und Konzepten an manchen Stellen deutlich zurückbleiben musste
- Im Übrigen: für politische Problemwahrnehmung entscheidend (weitere wichtige Rahmenbedingung): hoher Erklärungsbedarf, Vermittlerrolle der Presse unverzichtbar; Verkehr sehr komplexes Thema, differenzierte Wechselwirkungen, ausgeprägte kontroverse Interessenlagen. Wünsche an „Hauptstadtprsse“: mehr Recherche, Hintergrundinfo und Analyse.

Stand 24.1.2014