

## 7. Erreichbarkeit und Mobilität sichern: Stadt und Verkehr integriert planen

**Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau**

Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Technische Universität Dortmund

### 7.1. Vorbemerkungen

Verkehr ist Mittel zum Zweck. Die Wege führen zum Arbeitsplatz, zum Geschäft, zu Freunden..., zum (Zwischen-)Produzenten, zum Kunden, zum Lager... Dem Titel des Vortrags folgend stellt sich zunächst die Frage:

#### **Was ist Mobilität?**

Verkehr erfordert Beweglichkeit, Mobilität. Unter Mobilität versteht man gemeinhin zunächst die Möglichkeit zur Ortsveränderung, häufig auch deren Realisierung. Ich trenne hier scharf zwischen der Möglichkeit - der Mobilität - und deren teilweiser Realisierung - dem Verkehr. Mobilität basiert auf den Verkehrsangeboten (dem Straßennetz, dem ÖPNV-Angebot, den Kosten des Verkehrs...) ebenso wie auf individuellen Kompetenzen und Ressourcen (dem Führerschein- und Pkw-Besitz, der Sicherheit im Umgang mit dem ÖPNV-System...) bzw. deren Einschränkungen durch Geh- und Sehbehinderung, Schwerhörigkeit, beginnende Demenz oder Armut...

Alle diese Bereiche sind Interventionsfelder einer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik, die Mobilität sichern will: von der Bundesverkehrswegeplanung bis zur Erhaltung der kommunalen Straßen, von der barrierefreien Gestaltung der Straßenräume und des ÖPNV bis zur Unterstützung älterer Menschen dabei Neues zu entdecken, zum Beispiel den nicht mehr vertrauten ÖPNV.

#### **Was ist Erreichbarkeit?**

Voraussetzung für die Ausübung von Aktivitäten ist in der Regel die Erreichbarkeit der zugehörigen Gelegenheiten. Auch Erreichbarkeit ist damit eine Möglichkeit. Sie basiert auf der einen Seite auf der Mobilität, also den Verkehrsangeboten, Verkehrskompetenzen und –ressourcen sowie auf der anderen Seite auf der Verteilung der Gelegenheiten im Raum, der Arbeitsplätze und Geschäfte, der Krankenhäuser und Spielplätze...

Die Verteilung der Gelegenheiten im Raum bildet ein wesentliches Interventionsfeld der Stadt- und Regionalplanung. Die Sicherung von Erreichbarkeit ist damit ein gemeinsames Aufgabenfeld von Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung, eine zentrale Aufgabe einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung.

Dabei sind räumliche Prozesse von Spezialisierung, Konzentration und gleichzeitiger Dekonzentration auch eine Folge gestiegener Mobilität, vor allem eine Folge der privaten Motorisierung. Die daraus resultierenden defizitären Angebote in der Nähe können aber nur

begrenzt durch Verbesserungen der Verkehrsangebote substituiert werden, da in der Regel ein Teil der Bevölkerung von ihrer Nutzung ausgeschlossen ist (kein Führerschein oder Pkw, ÖPNV zu teuer, zu kompliziert...).

#### **7.2. Stadt und Verkehr integriert planen – Was kann das heißen?**

Die Forderung nach einer „integrierten Planung von Stadt/Region/Siedlungsstruktur/Raumstruktur/Raum und Verkehr“ (im Weiteren kurz „Integrierte Stadt- und Verkehrsplanung“ (ISVP)) hat bereits eine längere Geschichte. Als ein älteres Beispiel einer solchen, gemeinsam entwickelten Planung der räumlichen und verkehrlichen Strukturen kann provokant der Bielefelder Stadtteil Sennstadt gelten.

Bielefeld Sennstadt ist die weitestgehende Realisierung von Reichows Leitbild einer autogerechten Stadt. Die Lage und Erschließung des Gebiets, die Stellung der Baukörper, die vorhandenen, aber auch die nicht vorhandenen Nutzungen entsprachen dem breiten Konsens von einer gemeinsamen goldenen Zukunft von Stadt und Automobil. Die Trennung der Funktionen und die der geringeren Dichte geschuldeten längeren Wege sollten durch ein leistungsfähiges Verkehrssystem überwunden werden, in dem das Auto eine zentrale, aber durchaus nicht die einzige Rolle spielte.

Auch aus heutiger Sicht erscheint das Prinzip einer gemeinsamen Planung von Stadt, Region und Verkehr - nun aber eingebettet in deutlich andere städtebauliche und verkehrliche Leitbilder - weiterhin und zu Recht sinnvoll und notwendig. Damit werden allerdings andere Ziele verbunden: die Einpassung des Verkehrs in die städtischen und regionalen Strukturen, insbesondere die Berücksichtigung von Schutzinteressen, sowie die Beeinflussung der Verkehrsstrukturen durch entsprechende räumliche Strukturen.

#### **Was hat sich geändert?**

- Der weitgehende Konsens über eine Orientierung von Stadt- und Verkehrsplanung an der Zunahme des Automobilverkehrs ist Vergangenheit.
- Mit der Zunahme des Kfz-Verkehrs haben die Schutzinteressen von Anwohnern, Natur und Umwelt an Bedeutung gewonnen und sind gleichzeitig vielfältiger geworden.
- Das Bewusstsein über externe Abhängigkeiten und Grenzen ist gewachsen.
- Die Kenntnisse über Wirkungen und Wechselwirkungen haben zugenommen.
- Gleichzeitig mehren sich die Zweifel an den prognostischen Fähigkeiten.

Demografischer Wandel, Staatsverschuldung und Erhaltungsrückstau in der Infrastruktur, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel stellen die aktuellen Herausforderungen einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung dar. Mut zur Wirklichkeit ist dabei die einzige Perspektive. Dazu gehört auch ein kritischer Blick auf die Hoffnungen, die häufig mit einer ISVP auf regionaler Ebene verbunden werden:

- Weniger Verkehrsaufwand
- Weniger Autoverkehr, mehr Umweltverbund
- Bessere Auslastung der Infrastruktur

Differenziertere Analysen und Praxiserfahrungen zeigen:

- Die Wirkungen der meisten Konzepte auf die Verkehrsentwicklung sind im Vergleich zu anderen Entwicklungslinien eher gering.
- Von Leitbildern und Zielen zur Realisierung ist es ein langer Weg, auf dem häufig wichtige Bausteine verloren gehen.
- Längerfristige Strategien sehen sich mit Veränderungen von Zielsystemen und Rahmenbedingungen konfrontiert.

#### **Was sind die Konsequenzen?**

Als Leitsätze einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung unter den Bedingungen des demographischen Wandels und hoher Staatsverschuldung lassen sich formulieren:

1. Erreichbarkeit und Sicherheit sind wichtiger als hohe Geschwindigkeiten.
2. Die Instandhaltung der Infrastruktur ist wichtiger als neu- und Ausbau.

Eine gemeinsame Betrachtung und Planung aller Verkehrsträger bildet dabei die selbstverständliche Grundlage jeder strategischen Verkehrsplanung und –politik. Zahlreiche Ansätze sind in anderen Beiträgen bereits dargestellt. Hier bleibt nur darauf hinzuweisen, dass auch diese zu einer ganzheitlichen Strategie zu verbinden sind. Als Prüffragen können gelten:

- Entsprechen die erwarteten Primärwirkungen den übergreifenden Zielen einer nachhaltigen Entwicklung oder führen sie nur zu einer eng begrenzten Teiloptimierung?
- Können von den Ansätzen neben den gewünschten Primärwirkungen unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Verkehrsträger oder die Raumstruktur ausgehen?
- Ist die vorrangige Instandhaltung und barrierefreie Umgestaltung des Infrastrukturbestandes gewährleistet oder werden Mittel in dagegen nachrangigen Bereichen eingesetzt?

Die aktuell diskutierten Leitlinien einer integrierten Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung (integrierte Lage, Nutzungsmischung, kompakte Strukturen, Verdichtung, Orientierung an tragfähigen Angeboten des öffentlichen Verkehrs) sind sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen sinnvoll:

- Sie tragen zur Sicherung von Mobilität und vor allem Erreichbarkeit bei und sollten die Ansprüche und Möglichkeiten von Menschen, die in ihrer Mobilität tendenziell eingeschränkt sind, besonders berücksichtigen.

- Sie bilden eine robuste Struktur mit geringerer Abhängigkeit von einem einzelnen Verkehrsträger, aus heutiger Sicht vor allem vom Auto.
- Sie erhöhen die Optionen im Nahbereich, ermöglichen Wege zu Fuß und mit dem Rad und leisten so zusätzlich einen Beitrag zum Erhalt von Mobilität und Gesundheit gerade bei älteren Menschen.
- Sie reduzieren die Kosten von Erhalt und Betrieb der städtischen und regionalen Infrastruktur und vermeiden Kosten für den ergänzenden Ausbau.
- Sie tragen **allein** allerdings nur in geringem Umfang zu einer Reduzierung der Verkehrsbelastungen und damit zu einer Reduzierung klimarelevanter Emissionen bei, erhalten aber die Option der Verkehrssparsamkeit.

Eine integrierte Raum- und Verkehrspolitik geht daher über die städte**baulichen** und **infrastrukturellen** Ansätze hinaus und umfasst alle Aspekte einer an Verkehrssparsamkeit, Umweltverbund und verträglichen Verkehrsabwicklung einschließlich einer weitgehenden Barrierefreiheit orientierten Organisation von Raum und Verkehrs:

- bessere Informationen bei Verkehrs- und bei Standortentscheidungen
- ordnungspolitische Ansätze sowie
- finanzielle Interventionen

Vor allem sollten auch kurzfristig zu treffende politische Entscheidungen die Komplexität und Langfristigkeit der Raum- und Verkehrsentwicklung beachten. Als Negativbeispiel mag die Förderung peripheren Wohnens dienen, die weit über die Förderprogramme hinaus Lebenssituationen prägt und bei entsprechenden Wertverlusten in der Peripherie die als Altersvorsorge gedachte Investition zur Belastung werden lassen kann.

### 7.3. Schlussbemerkung

Im Vordergrund einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung stehen der Bestand der Städte und Regionen, ihre Gebäude und die gesamte Infrastruktur. In einer Zeit umfangreichster Neuverschuldung müssen diese Mittel zur ökologischen und sozialen Modernisierung beitragen, um den folgenden Generationen nicht nur Schulden, sondern sozial und ökologisch verträgliche Strukturen zu hinterlassen. In diesem Zuge sollten die Strukturen auch an den fortschreitenden demografischen Wandel angepasst werden. Im Mittelpunkt stehen Instandsetzung und Modernisierung der vorhandenen Infrastrukturen.

Dabei stellt sich die Frage, welche Aufgaben als Gegenstand staatlicher Daseinsvorsorge verstanden werden können und wo deren Grenzen liegen. So ist beispielsweise ein flächendeckend barrierefreier Umbau der Städte und Regionen in Deutschland auf lange Frist nicht realisierbar. Eine Konsequenz könnte die Konzentration entsprechender Mittel auf integrierte Bereiche bilden, in denen sich auch die für ein Leben im Alter erforderliche sonstige

Infrastruktur befindet. Dies bedeutet gleichzeitig, dass sich aus einer ehemals Pkw-orientierten Standortentscheidung in der Familienphase nicht der Anspruch ableiten lässt, dass diese Lebenssituation seitens der öffentlichen Hand später altersgerecht umgestaltet wird. Über derartige Fragen gilt es, eine ehrliche und offene Diskussion zu führen.