

HELMUT HOLZAPFEL, KÄTHE PROTZE (HRSG.)

Verkehrsplanung und Landschaft

Tradition und Perspektiven



HELMUT HOLZAPFEL, KÄTHE PROTZE (HRSG.)

Verkehrsplanung und Landschaft

Tradition und Perspektiven

Universität Kassel 2013

kassel
university 
press

im Rahmen des DFG-Forschungsprojektes:

Landschaft und Verkehr

„Der Einfluss von Bewegung auf die Entstehung der Wahrnehmungsform Landschaft und die Veränderung von Landschaften durch Verkehrsmittel“ untersucht anhand aktueller Debatten um neue Landschaften und Medien unter Berücksichtigung der Diskussion um das Dresdner Elbtal und die Waldschlößchenbrücke.

Universität Kassel unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Stefan Körner und Univ.-Prof. Dr.-Ing. Helmut Holzapfel.

Das Projekt lief über einen Gesamtzeitraum von 3 Jahren (2009 – 2012) und wurde mit rund 210.700,00€ gefördert und umfasst die Projektnummer 5515205, 5515207 sowie 5516406

Herausgeber: Helmut Holzapfel
Käthe Protze

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN: 978-3-86219-602-9 (print)
ISBN: 978-3-86219-603-6 (e-book)
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-36032>

2013, kassel university press GmbH, Kassel
www.uni-kassel.de/upress

Redaktion: Käthe Protze
Satz und Layout: Käthe Protze
Titelbild: Helmut Holzapfel

Printed in Germany

Vorwort

In dem gemeinsam von Prof. Dr.-Ing. Stefan Körner und mir betreuten DFG-Projekt „Der Einfluss von Bewegung auf die Entstehung der Wahrnehmungsform Landschaft und die Veränderung von Landschaften durch Verkehrsmittel“ war es wesentlicher Bestandteil, die Rolle der Verkehrsplanung an Entscheidungen über Straßenbauten, insbesondere auch am Beispiel der Waldschlößchenbrücke in Dresden, zu analysieren. Sowohl im faktischen Resultat als auch in den Diskussionen um das Projekt zeigte sich eine deutliche Überlegenheit einer Fachlogik der Verkehrsplanung gegenüber anderen Argumenten und Aspekten. Die Überlegenheit einer Fachlogik freilich, die unter den Verkehrswissenschaftlern selbst längst in Frage gestellt wird, ja, die sicher sogar in vielen Bereichen durch neue Erkenntnis überwunden ist. Dennoch ist sie wirkmächtig, da sie sich zu einem gängigen Paradigmenystem entwickelt hat, das in der Politik und in der Alltagslogik von wesentlichen Akteuren und auch der Bevölkerung fest verankert zu sein scheint.

In dieser Zusammenstellung von Beiträgen soll der Einfluss der – eigentlich überkommenen – Logik von automobilorientierter Planung näher analysiert werden. Offensichtlich sind viele Aspekte in den Entscheidungen über Verkehrsprojekte sehr stabil so organisiert, dass diese Logik nur schwer überwunden werden kann und ein Paradigmenwechsel in der Praxis kaum stattfindet. Werner Reh zeigt dies am Beispiel der seit Jahren konstant fehlorganisierten und fehlorientierten Verkehrswegeplanungen des Bundes. Käthe Protze und Thomas Czekaj dokumentieren in einem gemeinsam mit mir entstandenen Beitrag, wie die Voraussetzungen für solche Denksysteme entstehen, die sich am Ende gegen die Menschen und ihre Lebensqualität richten. In einem einleitenden Beitrag werden die bestehenden Planungsrituale hinterfragt.

Nur solche Analysen können Wege zeigen, wie Veränderung möglich werden kann.

Helmut Holzapfel im Mai 2013

Inhaltsverzeichnis

Helmut Holzapfel

Einige Bemerkungen über Planungsprozesse und Planungsinhalte

7

Werner Reh

**Steht ein Paradigmenwechsel in der Verkehrsinfrastrukturplanung
des Bundes an?**

11

Thomas Czekaj, Helmut Holzapfel, Käthe Protze

**Ansätze zu einer kritischen Professionsgeschichte
der Verkehrsplanung**

27

Einige Bemerkungen über Planungsprozesse und Planungsinhalte

Zahlreich sind die Auseinandersetzungen, die über Fernstraßenbau und Autobahnbau nicht nur in Deutschland stattfinden. Zahlreich sind auch die Artikel und Aufsätze, die eine stärkere Bürgerbeteiligung und ein frühzeitiges Einbinden von Menschen in diese Prozesse fordern. Dennoch scheint es nötig, etwas grundsätzlicher über die Fragen nachzudenken, wie ein Paradigmenwechsel nicht nur in den Formen wie Planung stattfindet, sondern auch bei den Inhalten ansetzen könnte.

1. Bedarfsplan
2. Linienfindung/ Raumordnungsverfahren
3. Entwurfsplanung
4. Planfeststellung
5. Ausführungsplanung/ Bau

Bild 1: Verfahrensablauf bei der Planung von Bundesfernstraßen
(Quelle: Land Niedersachsen¹)

Wie wird heute bei der Fernstraßenplanung geplant? Der Verfahrensablauf eines solchen Prozesses ist durch Gesetze und Verordnungen quasi festgeschrieben. Wie in der ersten Abbildung dargestellt (Abb. 1) beginnt ein solcher Prozess mit der Aufstellung des Bedarfsplanes, geht über die Linienfindung in der Entwurfsplanung über die Planfeststellung bis hin zur Ausführungsplanung und Bau. Eine nähere Betrachtung dieses Prozesses macht sofort augenfällig, dass einige wichtige Punkte fehlen. Schon in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden Planungsprozesse analysiert und kritisiert (vgl. Beiträge von Claus Heidemann oder Horst Rittel²). Diese Autoren zeigten bereits klar die Abhängigkeit der Planungsinhalte von Interessen auf und forderten bereits weitere wichtige Schritte in Planungsprozessen, etwa:

- Zusatz eines Punktes für **Formulierung von Zielvorstellungen von Planung** und einer genaueren **Analyse des Planungsanlasses**

¹ Vgl. eine Darstellung im Internet (download 21.04.13) unter http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21029&_psmand=135

² Vgl. etwa Rittel, Horst; Webber, Melvin: Dilemmas in a General Theory of Planning. In: Policy Sciences 4, 1973, S. 155-169 oder Heidemann, Claus (mit Klaus J. Beckmann, Albrecht Rüth, Wilfried Ruske, Konrad Stöcker): Thesen zum Ablauf der Verkehrsplanung. In: Schriftenreihe Stadt-Region-Land des Instituts für Städtebauwesen Heft 43, pp. 1-35, Aachen 1977

- Einführung eines zusätzlichen Punktes einer wirklichen **Maßnahmenkonzeption mit einer ausdrücklichen Formulierung von Alternativen**
- Zusatz eines Punktes einer umfassenden **Projektion der Wirkungen der Maßnahmen auf die Wirklichkeit**
- Zusatz eines Punktes der **Evaluation der Wirkungen der getroffenen Maßnahmen**, um eine spätere Kontrolle zu ermöglichen.

All dies hat bisher bei der Planung der Bundesverkehrswege kaum stattgefunden. Schon eine systematische Evaluierung der Wirkungen der bisherigen Maßnahmen, etwa manchen Autobahnbaues, der einen ökonomischen Aufschwung in den „Neuen Bundesländern“ erzeugen sollte, hätte gezeigt, dass viele der versprochenen Wirkungen gar nicht eingetreten sind. Also: Der bei der Bundesverkehrswegeplanung stattfindende Planungsprozess ist mindestens 30 Jahre „veraltet“ im Vergleich zum Stand der Wissenschaft, er bedürfte dringend einer intensiven Revision. Aber: Das ist nicht einmal das Schlimmste. Denn nicht nur der Prozess der stattfindet, ist fehlerhaft, auch die Sache um die es geht, also das was betrachtet wird, ist falsch: Es geht ja nicht allein um den Bau oder Nichtbau von Straßen, nein immer auch um Möglichkeiten, die Menschen eröffnet werden, sich fortzubewegen, oder nicht fortzubewegen, es geht um den Alltag von Menschen und ihre Möglichkeiten. Wo kommt das vor? Wo findet sich in den Planungsprozessen, wie weit ich zu einem Geschäft gehen muss? Wo kommt vor, wie Kinder zu ihren Schulen kommen?

Das was „Mobilität“ – ein Begriff, der in vielen Ministerreden immer wieder betont, aber nie definiert wird – bedeuten könnte, nämlich eine gute Erreichbarkeit von Einrichtungen des täglichen Lebens, genau das kommt in der Planung der Verkehrswege nicht vor. Wird diese Erreichbarkeit wirklich durch Straßenbau entscheidend verbessert, oder „wandern“ mit jeder neuen Straße nicht nur die Geschäfte weiter weg von den Kunden? Wo kommt vor, dass neue Straßen den Güterverkehr verbilligen und erleichtern, und wie sich dies auf die Qualität unseres Alltages auswirkt? Wird sie dadurch weiter verbessert, dass Produkte immer weiter herumgefahren und transportiert werden, dass die Arbeitsteilung sich weiter vertieft? Oder ist dies, wie wir an Beispielen von Lebensmitteln immer wieder erfahren, eher ein Nachteil und macht Kontrolle und nachhaltigen Konsum eher unmöglich?

Gestritten wird statt über diese Fragen noch am ehesten über die Wirkung einer Straße auf die Landschaft. Ein Beispiel dafür ist die Debatte um die Waldschlößchenbrücke in Dresden³. Aber auch hier und in der Regel bei fast allen Beispielen von neuen Fernstraßenplanungen bleibt die Trennwirkung einer Trasse in der All-

³ Vgl. dazu Körner, Stefan; Holzapfel, Helmut und Bellin-Harder, Florian (Hrsg.): Landschaft und Verkehr, Kassel 2012

tagswirklichkeit, etwa bei Spaziergängen von Menschen, außerhalb der Betrachtung.

Stattdessen wird – wie gesagt ohne jeden Beleg und ohne jede Evaluation – grundsätzlich unterstellt, die Vereinfachung der Wege in die Ferne durch eine neue Straße nutze der Erschließung der Nähe unserer Ökonomie: In Großbritannien werden bei Neubauten von Straßen, Bahnstrecken und Flughäfen in der Regel die dadurch neu geschaffenen Arbeitsplätze in der Region ausgewiesen. Der britische Wissenschaftler John Whitelegg hat sich der Mühe unterzogen, diese Zahlen einmal aufzuaddieren. Dabei kam er zu dem Resultat, dass durch die durch die neue Infrastruktur geschaffenen Arbeitsplätze die Anzahl der Arbeitsplätze insgesamt in Großbritannien überstiegen⁴. Dies zeigt den Unsinn solcher Argumentationen. Ferninfrastruktur sei, insbesondere in unserer „exportorientierten Wirtschaft“ dringend noch mehr auszubauen, dies ist fast in jeder Rede jedes Verkehrsministers zu finden. Wirklich?

Was ändert eine neue Autobahn von Adorf nach Bstadt noch am Export Deutschlands? Unser Land ist erschlossen ja, besser erschlossen als alle anderen Länder in Europa. Es ändert sich also wenig durch die neue Autobahn, dies Argument ist jedoch gerade als Standardformulierung eingebunden in eine Ideologie, die in Deutschland hunderte von Mitarbeitern der Industrie- und Handelskammern internalisiert haben: Es nütze der Wirtschaft, egal wo und wie eine neue Straße entstehe.

In der Ökonomie ist es jedoch einigermaßen unbestritten, dass regionale Kooperation und regionale Netzwerke oft viel entscheidender sind, als eine gute Fernreichbarkeit⁵. Für die Menschen sind es lokale Anwesenheit, Sicherheit und Lebensqualität, die wesentlichere Faktoren sind als der Bau von Fernstraßen, und das Leben definieren. Aber oft werden genau die kleinteiligen Netze durch den Bau von Fernstraßen, oft unerwartet für die Bürgerinnen und Bürger, zerstört oder gefährdet. Die Befürworter der neuen Autobahn A 44 von Kassel nach Eisenach staunten nicht schlecht, als ihnen erst jetzt, bei dem Bau der Autobahn, klar gemacht wurde, dass die lokale Bundesstraße B 7 nach Kassel geschlossen würde und etwa eine verkehrsberuhigte Ortsdurchfahrt durch die Gemeinde Kaufungen zur Umleitungsstrecke beim Sperren der neuen Bundesautobahn werden würde.

Dass die Erschließung der Ferne nicht ohne erhebliche Störungen der Nähe stattfindet und stattfand, das bewertet in den Plänen für neue Fernstraßen niemand. Das gilt nämlich nicht nur für Tiere, sondern ebenfalls für Menschen. Das gilt auch

⁴ Persönliche Information von Prof. Whitelegg, Stockholm Environment Institute (SEI), York, am 27.03.2013

⁵ Das wurde bei der überdimensionierten Verkehrsinfrastruktur in den „Neuen Bundesländern“ so deutlich, dass etwa auch führende Regierungsbeamte aus Sachsen (vgl. Heinemann, 2010, dort S.188) die Gutachten der Wirtschaftsforscher aus Halle bekräftigen, die statt Investitionen in die Ferninfrastruktur die direkte Förderung der Industriestandorte für ökonomisch viel sinnvoller halten.

für die Ökonomie, denn eine bessere Erreichbarkeit der Ferne bedeutet nichts anderes, als dass auch immer größeren Entfernungen Produkte herangeschafft werden und größere Einheiten und Verteilstationen gebildet werden. Als vor ca. 15 Jahren in einer Schrift des Wuppertal-Instituts⁶ darauf hingewiesen wurde, dass schon damals ein Joghurt Bestandteile aus ganz Europa habe, rief dies Erstaunen und Entsetzen hervor. Heute kann man bei Lebensmitteln in der Regel davon ausgehen, dass sie nicht nur Bestandteile aus ganz Europa haben, sondern dass ihre Bestandteile global zusammengesetzt sind und mit entsprechenden globalen Verunreinigungen diese auch angereichert sind. Verbessern immer billigere Transportmöglichkeiten auf globalen Netzwerken wirklich noch unsere Produkte? Sind sie wirklich noch ein Vorteil für das Alltagsleben der Menschen?

Das Alltagsleben der meisten Menschen in Europa findet auch heute noch „vor Ort“ in den Städten und Siedlungen statt. In der Bundesverkehrswegeplanung kommen die lokalen Interessen der Städte und Gemeinden jedoch kaum vor. Jede Fernstraße führt auf eine Ortschaft zu und der auf diese Ortschaft zuführende Verkehr muss von diesem Ort auch verkraftet werden. In den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde versucht, Städte so umzubauen, dass auch der Fernverkehr auf ihren Straßen problemlos verkehren kann⁷. Breite Stadtringe und Tangentenstraßen wurden vorbildhaft etwa in England in Coventry und in Deutschland in Kassel gebaut. Heute gelten diese Städte als Beispiel dafür, wie Verkehrsplanung urbanes Leben zerstören kann.

Es geht nicht nur um Bürgerbeteiligung oder mehr Bürgerbeteiligung bei der Bundesfernstraßenplanung. Es muss auch darum gehen, die Interessen der Menschen „vor Ort“ stärker in diese Planungen zu integrieren. Anstelle eines Bundesverkehrswegeplanes muss ein Plan treten, der die Wirkungen der Straßen auf die Alltagsmobilität der Menschen mit beinhaltet. Bürgerbeteiligung muss heißen, auch die Interessen der Anwesenden in Städten und Siedlungen stärker zu berücksichtigen.

Tübingen etwa zeigt ein Vorbild einer „Stadt der kurzen Wege“ in dem von Andreas Feldtkeller umgebauten französischen Viertel. Dort ist die Nähe stark entwickelt, Mobilität findet vor allen Dingen zu Fuß und mit dem Fahrrad statt. Ohne dass die Menschen beeinträchtigt werden, ist die Fernmobilität mit dem Automobil deutlich zurückgegangen.

Wir brauchen ein bundesweites Mobilitätskonzept, das auf solchen Vorbildern aufbaut, und in dies muss inhaltlich eine Fernstraßenplanung integriert werden. Wir brauchen neue Planungsprozesse, wir brauchen aber auch neue Planungsinhalte.

⁶ Vgl. dazu Böge, Stefanie: Erfassung und Bewertung von Transportvorgängen: Die produktbezogene Transportkettenanalyse. In Läpple, D. (Hrsg.) (1993): Güterverkehr, Logistik und Umwelt, Analysen und Konzepte zum interregionalen und städtischen Verkehr. Berlin 1993, S.132-159

⁷ vgl. Holzapfel, Helmut Urbanismus und Verkehr, Wiesbaden 2011, S. 51ff.

Steht ein Paradigmenwechsel in der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes an?

Reformdruck und Reformbarrieren im Fernstraßenbau von 1957 bis heute

1 Einleitung

Der Druck auf eine grundlegende Veränderung des bundesweiten Systems der Verkehrsinfrastrukturplanung, das sich über sechzig Jahre entwickelt hat, nimmt zu. Umweltvertreter verlangen seit Jahrzehnten eine bessere Integration der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, der Minderung von Lärm und Schadstoffen sowie von Klimaschutz und Energieeinsparung. Zudem zeigte die heftige Debatte über das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21 (S 21), wie stark die gesellschaftliche Akzeptanz großer Infrastrukturprojekte erodiert ist. Dass mehr Mitwirkung und Bürgerbeteiligung sowie frühe Alternativenprüfungen eingeführt wird, ist daher Konsens aller Parteien. Stadt- und Verkehrsplaner fordern seit langem den Übergang zu einer integrierten Verkehrsentwicklungsplanung aller Verkehrsträger und eine Einbettung der Verkehrsplanung in die Stadtentwicklungs politik. Einen vollständigen Paradigmenwechsel würde der Übergang zu einer nachhaltigen Mobilitäts- und Transportplanung implizieren.

Am stärksten betroffen ist davon das System der Fernstraßenplanung, die hier näher betrachtet wird. Zusätzlich zu den genannten externen Anforderungen müssen interne Konflikte im Sektor gelöst werden: Künftig müssen deutlich mehr Mittel als bisher für den Erhalt der bestehenden Infrastruktur und die Sanierung der Brücken investiert werden. Der nächste Bundesverkehrswegeplan (BVWP) muss erstmals eine Strategische Umweltprüfung (SUP) auf der Ebene der Gesamt netze und der Einzelprojekte durchführen. Auch das Bundesverkehrsministerium sieht alle diese Herausforderungen und will sie im Rahmen des BVWP 2015 abarbeiten.

Kernfrage ist diejenige nach den Möglichkeiten und Barrieren einer Reform des Planungssystems der Bundesfernstraßen. Hat der damalige Nordrhein-Westfälische Verkehrsminister Christoph Zöpel Recht, wenn er sagt

„Es kann sich aber der Eindruck aufdrängen, dass die im Bund und in den Ländern in den letzten Jahrzehnten entwickelte Straßenbauverwaltung einen nahezu automatischen Planungs- und Finanzierungsmechanismus installiert hat. Deshalb bedarf das gesamte Straßenbausystem einer grundlegenden Reform.“
Christoph Zöpel, „Neue Verkehrspolitik“, Sozialdemokratischer Informationsdienst Nr. 6/7, Bonn, 1991

oder kann dieses System schrittweise reformiert werden? Ist neben strukturellen Reformen auch ein Paradigmenwechsel bereits erkennbar?

Dazu werden im Folgenden die Entstehung dieses Systems und die Reformversuche seit den 1970er Jahren skizziert, bevor dann die aktuellen Veränderungsansätze im Vorfeld des BVWP 2015 diskutiert werden. Gefragt wird auch, wie sähe ein „transition-management“ aus, das Barrieren für den Übergang zu nachhaltiger Mobilität beseitigt und Systeminnovationen ermöglicht? Anders als in den Niederlanden gibt es in Deutschland keinen „transition management policy framework“¹, der Maßnahmen des technologischen Wandels, der Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger (modal shift) und der Reduktion der Verkehrsnachfrage mit dem Ziel nachhaltiger Mobilität systematisch angeht, um das „current mobility regime“² zu verändern.

1.1 Die Selbstkritik des Bundesverkehrsministeriums: Die Innsicht des Reformbedarfs

Im Entwurf der „Grundkonzeption des Bundesverkehrswegeplans 2015“ vom 1. 2. 2013 übt das Bundesverkehrsministerium Selbstkritik am bisherigen Planungssystem und Planungsverfahren. Das umreißt zugleich den „offiziellen“ Reformbedarf aus der Sicht des Hauses:³

- Ziele seien nicht relevant für die Projektauswahl, eine Strategie fehle;
- Es werde zu wenig und falsch priorisiert. Er enthalte zu viele Projekte mit eher regionaler Bedeutung und vernachlässige überregionale Fernverkehrsachsen und die Netzplanung;
- „Der BVWP ist ein Plan auf Zuruf“, da er auf regional Einzelinteressen reagiere;
- Der Anteil der Vorfestlegungen durch „indisponible Projekte“ sei zu hoch;
- Projekte würden falsch bewertet, es gebe überbewertete Zeitgewinne;
- Alternativen würden nicht ausreichend geprüft, nur bauliche Instrumente eingesetzt;
- Die Transparenz sei zu gering, die Beteiligung unwirksam;
- Klimaschutzaspekte spielten eine zu geringe Rolle;

¹ Vgl. zu dem niederländischen Politikrahmen und dem Ansatz der transition-Forschung im Bereich Mobilität: Jacco Farla, Floortje Alkemade, Roald A.A. Suurs: Analysis of barriers in the transition toward sustainable mobility in the Netherlands; in: Technological Forecasting & Social Change 77 (2010) 1260–1269.

² Björn Nykvist, Lorraine Whitmarsh: A multi-level analysis of sustainable mobility transitions: Niche development in the UK and Sweden, in: Technological Forecasting & Social Change 75 (2008) 1373–1387

³ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS): „Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015“ (Entwurf), Berlin 1.2.2013, S. 13 ff.

- Innovative Mobilitätskonzepte spielten keine Rolle.

Diese Sicht stammt mit den oben genannten externen Herausforderungen weitgehend überein. Damit reagierte das Bundesverkehrsministerium auf eine breite Unzufriedenheit mit den vergangenen Bundesverkehrswegeplänen im gesamten Spektrum der Stakeholder von ADAC, BDI, Hauptbaugewerbe, Pro Mobilität bis zu den Umweltverbänden.⁴ Auch im wissenschaftlichen Community machten die Kritiken und Reformvorschläge an den BVWP-Methoden sowohl aus dem Umwelt- wie auch dem Verkehrssektor klar, dass beim nächsten BVWP grundlegende Reformen nötig sind.⁵

Eine Reform von Struktur und Prozess der bundesweiten Infrastrukturplanung scheint somit Konsens aller Beteiligten zu sein.

2 Entstehung des heutigen Fernstraßen-Planungssystems (1950 - 1971)

Der Verfassung gebende Parlamentarische Rat wollte mit der Auftragsverwaltung im Fernstraßenbau eine einheitliche Verwaltung der großen Fernverkehrsstraßen nach Weisung einer Zentrale sicherstellen. Eine hierarchische Behördenstruktur mit einer Fachaufsicht und einem Weisungsrecht des Bundes sollte sich nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung der Bundesentscheidungen erstrecken. Dass Auftragsverwaltungen als Teil der landeseigenen Verwaltungen gerade in Bereichen des Planungsermessens eine Eigendynamik entwickeln konnten, übersahen die Verfassungsjuristen des Parlamentarischen Rates, die Infrastrukturplanung als Ausführung von Bundesrecht, als Gesetzesumsetzung konzipierten (konditionale Programmierung statt Zweckprogrammierung).

Um den Vollzug durch die Länder zu unitarisieren, sollten nach den Vorkehrungen des Grundgesetzes Planungsstandards und Richtlinien als „Allgemeine Verwaltungsverordnungen“ erlassen werden. Diese wären, weil sie Verwaltungsverfahren regeln, der Zustimmungspflicht des Bundesrats unterworfen gewesen. Die Praxis wählte stattdessen allgemeine Rundschreiben des Bundesverkehrsministeriums, die Straßenbauexperten aus Wissenschaft und Verwaltungen in der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

⁴ Beispiele für die Kritik an den Bundesverkehrswegeplanungsmethoden: KCW-Gutachten BDI, ADAC-Gutachten, BUND Schwarzbuch.

⁵ Vgl. das SRU-Gutachten „Straßenverkehr“ und das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVBS, BUND: Schwarzbuch Fernstraßenbau

(FGSV), einem 1924 gegründeten gemeinnützigen technisch-wissenschaftlichen Verein, entwickelten.

In den meisten Ländern wurden organisatorisch selbständige Behörden mit der Planung von Autobahnen und Bundesstraßen betreut. Das führte zu einer sektoralen Versäulung mit einer starken vertikalen Integration der Straßenbaubehörden bei einer sehr niedrigen horizontalen Kooperation und Vernetzung mit anderen Verwaltungen. Aufgrund der Bundesfinanzierung von Bau und Unterhalt erwiesen sich die Straßenbaubehörden als besonders durchsetzungskraftig. Der Speyerer Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener sprach schon in den 1970er Jahren mit Blick auf die Straßenbauverwaltungen in Bund und Ländern von „vertikaler Ressortkumpfanei“. Gleichzeitig ist die richterliche Kontrolle aufgrund des notwendigen Planungsermessens für die planenden Behörden eingeschränkt. Seit 1957 wurde der jeweilige Ausbaubedarf gesetzlich fixiert, auch um die Durchsetzbarkeit der Vorhaben zu sichern.

Die Planungspraxis war entgegen der Intention der Auftragsverwaltung stark dezentral geprägt. Der Grund war ein historischer. Erst zehn Jahre nach Kriegsende entstand die Idee einer systematischen und langfristigen Verkehrsinfrastrukturplanung auf Bundesebene. Bis dahin lag der Schwerpunkt der Projektplanung in den Händen der Länder und beschränkte sich auf Maßnahmen des Wiederaufbaus und der Wiederherstellung. Daher fehlte es auf der Bundesebene an qualifiziertem Personal. Die straßenplanerische Fachkompetenz hatte sich in den Ländern angesiedelt.

2.1 Pragmatische Aushandlung von Straßenprojekten: Der erste Ausbauplan 1957

Der erste Ausbauplan wurde nicht vom damaligen Bundesverkehrsminister auf die Tagesordnung gesetzt, sondern maßgeblich von den Verkehrspolitikern aus den Reihen des Bundestages. Das Vorhaben des damaligen Bundesverkehrsministers Seebohm, dem Lkw-Verkehr seine ungedeckten Kosten mit Hilfe eines Straßenentlastungsgesetzes anzulasten, wurde von diesen Akteuren abgelehnt. Sie forderten stattdessen einen langfristig angelegten Straßenausbauplan⁶ und argumentierten, sonst drohe Deutschland ökonomisch gegenüber anderen Ländern, die bereits weiter seien beim Straßenbau, zurückzufallen (ernsthaft konnte hier nur die USA ins Feld geführt werden). Die in dieser Phase ansteigenden Zahlen der Verkehrstoten wurden instrumentalisiert und schlussgefolgert, diese ließen sich nur durch den Bau neuer und sichererer Straßen, also Autobahnen, drastisch reduzieren. Faktisch vervielfachten sich die Stra-

⁶ Vgl. dazu und zum Folgenden: Werner Reh, Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz, Frankfurt/Main u.a., 1988, S. 58 ff.

ßenverkehrstoten in den Folgejahren bis Anfang der 1970er. Auch die drohende Straßenüberlastung wurde dramatisiert um mit der Ausbauplanung eine Zweckbindung der Mineralölsteuer für Fernstraßenvorhaben durchzusetzen.

In den ersten Ausbauplan von 1957 wurden als Bestandteil des Grundnetzes der Bundesstraßen („blaues Netz“) alle Bundesstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von 1.500 Kfz/24h aufgenommen (Grundlage: Verkehrszählung 1952/53). Tatsächlich war das Verkehrsaufkommen damals also sehr gering. Ein Ausbaubedarf von 12.000 km Bundesstraßen wurde beschlossen, ein Drittel davon sollte vierspurig werden. Knapp 700 Ortsdurchfahrten sollten ausgebaut und 1.100 Ortsumgehungen neu gebaut werden. Mindestens ein Viertel der Investitionsmittel sollte für diese lokalen Projekte reserviert werden.

Im Zuge der Diskussion dieses Ausbaugesetzes musste, so ein MdB, der Verkehrsminister zu einem Straßenbauminister, „von einem Saulus zum Paulus“ werden, nachdem er mit dem Ansatz einer integrierten Verkehrsplanung gestartet war. Offenkundig wird auch die Dominanz der Länder über den Bund und der Ministerialverwaltungen über die Politik. Helmut Schmidt, damals als junger Abgeordneter einer der Wortführer aus der Opposition: „Sie sind (als Abgeordneter, W.R.) völlig in der Hand der Beamten der Ministerien (...). Aber ich möchte doch einmal ganz klarmachen, dass man heutzutage als sogenannte Gesetzgebung, als Legislative in so hochspezialisierten Materien, wie es hier der Fall ist, einfach aufgeschmissen ist.“

Die Zweckbindung der Mineralölsteuer für dieses Ausbaugesetz blieb umstritten. Der Finanzminister kritisierte, die Verkehrspolitiker würden weit über das Ziel hinausschießen. Mit Hilfe der 1960 beschlossenen Zweckbindung der Mineralölsteuer konnten dann bis 1970 37 Milliarden DM für den Fernstraßenbau mobilisiert werden. Zusätzlich zu den bis 1943 gebauten Autobahnstrecken wurden acht weiträumige Verbindungen in Westdeutschland gebaut.

2.2 Der Straßenbau-Maximalplan 1971: Die Mutter aller seitherigen Bedarfspläne

Der in der Zeit der Planungseuphorie verabschiedet Bedarfsplan ist die Blaupause für alle weiteren Bedarfspläne und typisch für das heutige Planungssystem. Der BVWP 2015 wird die sechste Änderung dieses 1971er-Bedarfsplans sein. Einige seiner vielen Bedarfsprojekte stehen auch im wiedervereinigten Deutschland immer noch zur Realisierung an: Zum Beispiel die A 20 von Bad Segeberg bis zur Elbquerung und der niederländischen Grenze, die A 39 Lüneburg – Wolfsburg, A 46 Hemer – Menden – Neheim, B 31 bei Freiburg, B 15n nördlich Rosenheim, die A 98 als B31n am Bodensee.

Der Zeithintergrund des Bedarfsplans 1971 war durch die Planungseuphorie geprägt. Die SPD versuchte in einer „Allianz des Fortschritts“ den Straßenbau

in den Rang einer Gemeinschaftsaufgabe zu erheben.⁷ Trotz des verkehrsträgerübergreifenden „Verkehrspolitischen Programms“ des Jahres 1968 - laut Verkehrsminister Georg Leber: eine „Wende in der Verkehrspolitik“ - wurde kein integrierter Planungsansatz gewählt. Auch die Forderung aus der SPD, den gesamtwirtschaftlich günstigsten und umweltfreundlichsten Verkehrsträger, die Bahn, zu stärken wurde nicht aufgegriffen. Der Bedarfsplan behandelte allein die Bundesfernstraßen und wurde im „Generalplanungsreferat“ der Straßenbauabteilung (StB 10) aufgestellt.

Charakteristisch war eine starke Verwissenschaftlichung durch Hinzuziehung von Gutachtern, die die Planung objektivieren sollten. Eingesetzt wurden Verkehrswissenschaftler aus den Bereichen Verkehrsökonomie, Verkehrsingenieure und Raumplaner. Sie sollten den „objektiven Bedarf ermitteln, frei von jeglichem Einfluss finanzieller Erwägungen“. Mit großem fachwissenschaftlichen Aufwands wurde eine Trendprognose erstellt, das Verkehrsaufkommen auf die geplanten Aus- und Neubauprojekte umgelegt, die Neubauvorhaben mit einer Nutzen-/Kosten-Analyse (NKA) priorisiert. Ausschlaggebend waren monetisierte Zeitgewinne – mit 18,50 DM pro Stunde extrem hoch angesetzt – und so entstand ein unfinanzierbarer Maximalplan mit Kosten von 150 Milliarden Euro, der sämtliche Partikular- und Länderinteressen befriedigte. Richtlinien zur Straßengestaltung wurden in Anlehnung an US-Normen („Highway Capacity Manual“) entwickelt, allerdings mit noch niedrigeren Leistungsfähigkeitsgrenzen. Alle Maßnahmen mit einem prognostizierten Verkehrsaufkommen von über 25.000 Kfz pro Tag in 1985 wurden in die erste, die unter 25.000 Kfz in die 2., die unter 15.000 in die dritte Dringlichkeit eingestuft.

Wie die Politiker gelockt wurden, zeigt das folgende Beispiel: Das Verkehrsministerium hatte für die Beratung im Verkehrsausschuss des Bundestages eigens eine Straßenkarte angefertigt. Diese erläuterte es mit den Worten: Es „bleiben gewisse weiße Restflächen übrig. Diese sind aber nicht mehr so ausgedehnt, so dass man beinahe sagen kann – die Karte zeigt es – dass das künftige Netz der 2-bahnigen Straßen und damit der Autobahnen eigentlich das ganze Bundesgebiet doch verhältnismäßig gleichförmig rasterförmig überdeckt. Und die Ergänzung dieser weißen Strecken wird dann ja auch weitgehend von den 2-spurigen Bundesstraßen und allen nachgeordneten Straßen wie Landstraßen 1. Ordnung, Kreisstraßen und Gemeindestraßen übernommen.“⁸

Die starke Rolle der Gutachter verhalf keinesfalls zu einem objektiven oder realistischen Plan, sondern diente der Strategie der Budgetmaximierung. Faktisch war der Bedarfsplan schon wenige Monate nach seiner Verabschiedung Makulatur. Die christdemokratische Opposition schätzte den 1971er Bedarfsplan rea-

⁷ Vgl. dazu und zum folgenden Reh 1988, S. 70 ff.

⁸ Sitzung des Ausschusses für Verkehr, für das Post- und Fernmeldewesen vom 23.4.1970, Anlage S. 16.

listisch als „Kolossalgemälde“ ein. Er sei finanzpolitisch unseriös und wolle falsche Hoffnungen in der Öffentlichkeit und in den Ländern wecken. Trotzdem oder deshalb wurde der Bedarfsplan genutzt, um im Wahlkampf 1972 jedem Bürger seinen Autobahnanschluss zu versprechen. Eine Bürgerbeteiligung fand nicht statt, trotz der einschlägigen Regierungsmaxime „Mehr Demokratie wagen“.

3 Veränderungs- und Reformversuche bis zum BVWP 2015

Der Versuch, den Plan der Realität anzunähern, wurde 1976 in der Revision des Bedarfsplans unternommen. Die Erhöhung der Mineralölsteuer zur Finanzierung des 1971er Plans war bereits innerhalb der alten Regierungskoalition gescheitert. Zudem hatte sich die energie- und umweltpolitische Situation mit der Ölpreiskrise 1972/1973 und der Verabschiedung zahlreicher Umweltgesetze geändert. 1976 wurden Umweltaspekte trotzdem nur unter „sonstigen Kriterien“ aufgenommen, um Entlastungswirkungen und den Bau von Ortsumgehungen zu begründen. Eine frühe Umweltprüfung der Vorhaben fand indessen nicht statt.

Eine grundlegendere Revision wollte die zweite Revision 1981 vornehmen wegen

- zunehmender Akzeptanzprobleme aufgrund „geänderter Wertvorstellungen der Bürger hinsichtlich der Beurteilung von Straßenbaumaßnahmen“
- zahlreicher Abweichungen vom Bedarfsplan
- der „Notwendigkeit noch stärkerer Integration in die koordinierte Verkehrswegeplanung“.

Mit einem neuen Motto „Qualität geht vor Quantität“ sollten Projekte des unfinanzierbaren Plans gestrichen werden. Die Bundesregierung wollte mit den Investitionen auch einen Beitrag zu den energiepolitischen Zielen leisten, dem kombinierten und öffentlichen Verkehr Vorrang geben und durch Verfahrensänderungen dafür sorgen, dass „der Umweltschutz beachtet wird“. Die Nutzen-/Kostenanalyse wurde durch zusätzliche Nutzenfunktionen für Umwelt, insbesondere bei Ortsumgehungen, weiterentwickelt. Für „Bauvorhaben mit überwiegend örtlicher Bedeutung“ wurden keine NKA durchgeführt.

Im Ergebnis wurden 7.000 km Autobahnplanungen des 1971er-Plans mit einem Finanzvolumen von 40 Milliarden DM aufgegeben. Das betraf vor allem die dritte „Dringlichkeitsstufe“, der „mögliche weitere Bedarf“.

Die Länder nutzten reichlich die Möglichkeit, Projekte aus den Vorgängerplänen, obwohl mit deren Bau noch nicht begonnen wurde, als „Überhang“ oder

„indisponibles Projekt“ auszuweisen. Daher blieb die Steuerungswirkung dieser Revision gering.

Auch die dritte regelmäßige Fortschreibung des Jahres 1986 bewirkte nur geringe Änderungen. Die Akzeptanzprobleme und die Umweltthemen traten jedoch deutlich stärker in den Vordergrund – auch wegen des Einflusses einzelner grün mitregierter Landesregierungen.

Substanzerhalt tauchte als Ziel auf. Erstmals verlangte mit Hessen ein Land den Verzicht auf 100 Straßenprojekte, stieß damit beim Bundesverkehrsminister aber auf Ablehnung.

Einzelne Konflikte wie die Planung der Isentaltrasse bei der A 94 München-Simbach als Neubau oder einer Ausbaulösung erreichten den Deutschen Bundestag. Auch die Notwendigkeit eines weiteren Autobahnbaus und die Frage, ob Ortsumgehungen tatsächlich zur Entlastung der Ortsdurchfahrten führten, wurden im Bundestag diskutiert.

Die weiteren Bedarfsplanungen führten zu deutlich geringeren Anpassungen des Planungssystems: Die Nutzen-/Kostenanalyse (NKA) wird auch in der nächsten Fortschreibung 1992, kurz nach der deutschen Wiedervereinigung nur noch leicht verändert. Monetarisierte Zeitgewinne bleiben entscheidend dafür, ob ein Projekt für bauwürdig befunden wird und es in den Vordringlichen Bedarf schafft. Die Bewertungsverfahren betrafen, wie heute, die Aspekte: „Gesamtwirtschaftliche Bewertung“ bzw. NKA, eine qualitative ökologische Bewertung (Umweltrisikoeinschätzung, URE), eine städtebauliche Bewertung, die im Rahmen einer Raumwirksamkeitsanalyse (RWA) stattfindet sowie zusätzlicher Entscheidungskriterien (z.B. Interdependenzen mit Bahnstrecken, Hafen-Hinterlandverkehre). Den BVWP 1992 prägten die 17 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, (VDE:9 Schienenprojekte, 7 Autobahnvorhaben und ein Wasserstraßenprojekt), die eine Mittelumverteilung zwischen den Bundesländern erzwangen.⁹

Das Ziel einer integrierten Planung kam nicht voran: Seit 1985 war der BVWP ein Investitionsrahmen für die Landverkehrsträger und die Wasserstraßen, jedoch keine integrierte Planung im engeren Sinn. Die Ausgaben für den Aus- und Neubau für Straße und Schiene glichen sich seither an und führten erstmalig zu einem Übergewicht für die Schiene beim BVWP 1992 für den Zeitraum 1991-2012 (Ist-Zahlen). Die Schienenmittel wurden überwiegend in Hochgeschwindigkeitsstrecken des Personenverkehrs investiert.

Der BVWP 2003 wurde wegen der, abgesehen von den VDE, geringen Steuerungswirkung des 1992er Plans schon nach 10 Jahren notwendig. Trotz der damaligen Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebe-

⁹ Vgl. Bundesminister für Verkehr, BMV: Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn o.J., S. 8 ff. und BMV, Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, Bonn 1993, S. 21 ff.

ne änderte sich erneut nichts Wesentliches am Planungssystem. Die NKA wurde durch Einbeziehung eines Teils des induzierten Verkehrs (Neuverkehr) und durch CO2-Kosten ergänzt, aber nicht entscheidend verändert. Die monetarisierten Zeitgewinne blieben ausschlaggebend für drei Viertel des Projektnutzens. Die EU-Vorschrift der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme (SUP) wurde nicht umgesetzt, sondern nur die Umweltrisikoeinschätzung ergänzt durch das Erteilen eines „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ bei Straßenprojekten mit einem hohen Umweltrisiko. Dort sollten insbesondere Ausbaualternativen statt eines Neubaus geprüft werden. In der Praxis kamen allerdings Ausbaualternativen in keinem Fall tatsächlich zum Zug. Auch in den Ländern gab es nur wenige Änderungen am BVWP bzw. dem Referentenentwurf des Bedarfsplans von 2004 mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens wo etwa 40 Projekte gestrichen, zurückgestuft oder mit Auflagen für die weitere Planung versehen wurden. Die im Bedarfsplan festgelegte Erhöhung der Erhaltungsinvestitionen auf durchschnittlich 2,3 Mrd. Euro pro Jahr wurde faktisch nicht umgesetzt.

4 Reformbedarfe vor dem BVWP 2015

Die Föderalismus-Kommission II scheiterte 2009 an der Aufgabekritik und der Reform der Auftragsverwaltung im Fernstraßenbau. Ziel war eine Entflechtung gewesen mit dem Ziel, höchste regional relevante Bundesstraßen in die Zuständigkeit der Länder zu geben und die damit verbundenen Finanzmittel den Ländern mit einer nur allgemeinen Zweckbindung zur Verfügung zu stellen.¹⁰ Die Einigung auf diese grundsätzliche Reform scheiterte. Übrig blieb aus diesem Kommissionsvorhaben nur eine Empfehlung auf eine Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen (vgl. Bundesratsdrucks. 264/09). Zahlreiche Fernstraßen könnten nach Ansicht des Bundes abgestuft werden, weil sie keine Bedeutung mehr für den weiträumigen Verkehr hätten. Mit den Ländern solle eine einvernehmliche Lösung hinsichtlich der Strecken, deren Abstufungszeitpunkt und der Kompensationsmodalitäten ausgehandelt werden.

Keines der einleitend angesprochenen Probleme wurde bis heute gelöst, in den meisten Fällen haben sie sich in den letzten 40 Jahren verschärft:

- Ungelöster Substanzerhalt des bestehenden Netzes sowie des Erhalts und der Sanierung der insgesamt 39.000 Brücken im Zuge der Bundesfernstraßen: Notwendig wäre eine Erhöhung der Erhaltungsmittel um knapp eine Milliarde Euro pro Jahr für 15 Jahre, bei bleibenden bzw. zunehmenden **finanziellen Engpässen** (Schuldenbremse).

¹⁰ Vgl. zu diesem Vorschlag bereits Reh 1988, S. 302.

- Neue ökologische Prüfverfahren und Ziele: Die bisher eingesetzten Umweltverfahren waren nicht in der Lage, die strategischen Infrastrukturscheidungen zu beeinflussen oder Planungsalternativen bei den einzelnen Projekten zur Umsetzung zu verhelfen. Anders als beim Bedarfsplan des Jahres 2004 kann der Zwang zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP) beim nächsten BVWP nicht mehr umgangen werden. Für die Einhaltung der Klima- und Energieziele – z.B. des Endenergieeinsparziels von minus 10% im Verkehr bis 2020 – sowie die geforderte Schadstoff- und Lärminderung muss auch im Bereich der Infrastrukturinvestitionen mehr getan werden.
- Drängende Verkehrs- und Planungsprobleme sind ungelöst: Der BVWP 2003 hat den Güterverkehr vernachlässigt. Der Seehafen-Hinterlandverkehr muss ein Investitionsschwerpunkt des nächsten BVWP werden. Durch Verlagerung insbesondere auf die Schiene können beachtliche Klimaschutz- und Energie-Einspareffekte erzielt werden. Durch Verlagerung von Transporten aus den Häfen auf Seeschiffe und eine nachhaltige europaweite Logistik können die Landinfrastrukturen entlastet werden. Zweitens müssen die Probleme der Städte und der Agglomerationen mit einem integrierten Ansatz angegangen werden, um die regionalen und lokalen Probleme der Lärm- und Schadstoffbelastung zu entschärfen. Das schweizerische Agglomerationsprogramm liefert dafür ein Vorbild. Die Strategie der Planung von Ortsumgehungen, von denen der überwiegende Teil die Ortsdurchfahrten nicht wirksam entlastet, sollte zugunsten kommunaler und regionaler Verkehrsentwicklungspläne beendet werden.
- Nachhaltige Mobilitätskonzepte spielen bisher keine Rolle beim BVWP: Weder Konzepte der Verkehrsvermeidung und der Verkehrsverlagerung im Individualverkehr – genannt sei hier nur die Stadt der kurzen Wege, die Förderung integrierter Konzepte in Städten – noch einer nachhaltigen, „grünen“ Logistik, die eine Reduzierung der Entfernungsintensität der Transporte und regionalere Kreisläufe sowie die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger anstrebt.

5 Reform konkret: Grundkonzeption BVWP 2015 und Bürgerbeteiligung in der Praxis

5.1 Die neue Grundkonzeption

Der am 1.2.2013 vorgelegte Entwurf der neuen Grundkonzeption für den BVWP 2015 übte die oben wiedergegebene Selbstkritik, die in der Tat offen die we-

sentlichen Defizite der bisherigen Bedarfs- und Bundesverkehrswegepläne benennt. Um diesen abzuhelfen, schlägt sie eine Systematisierung der Ziele und Instrumente sowie Priorisierungsstrategie vor.

| Verkehrspolitische Oberziele | Abgeleitete Ziele u. Lösungsstrategien für den BVWP 2015 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mobilität im Personenverkehr ermöglichen | <ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verbesserung von Erreichbarkeiten/Anbindungsqualität |
| Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen | <ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Zuverlässigkeit von Transporten • Transportkostensenkungen |
| Erhöhung der Verkehrssicherheit | <ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verlagerung auf Verkehrswege mit höherer Verkehrssicherheit |
| Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen | <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verkehrsverlagerung • Substanzerhaltung |
| Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft | <ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs • Kein weiterer Verlust unzerschnittener Räume • Substanzerhaltung |
| Verbesserung der Lebensqualität in Regionen und Städten | <ul style="list-style-type: none"> • Lärminderung • Entlastung von Orten/Erschließung städtebaulicher Potenziale |

Die Priorisierungsstrategie sieht die Erhöhung und den Vorrang der Erhaltung vor jeglichen Aus- und Neubauinvestitionen vor. In einem zweiten Schritt soll die Mittelverteilung auf die Verkehrsträger festgelegt werden, in einem dritten die Prioritäten innerhalb des Fernstraßenbaus. Die Engpassbeseitigung im Autobahnnetz soll durch eine neue Kategorie „Vordringlicher Bedarf plus“ (VB+) Vorrang erhalten. Allerdings sollen auch 30 % der Aus- und Neubau-Investitionsmittel für Bundesstraßen, d.h. vermutlich für Ortsumgehungen eingesetzt werden.

Dieses Konzept erscheint durchaus stringent. Es enthält ein erhebliches Konfliktpotenzial, da es in Verbindung mit einer engen Abgrenzung der im Bau befindlichen „indisponiblen Projekte“ des Bedarfsplans 2004 eine erhebliche Umverteilung in die dicht besiedelten Bundesländer nach sich ziehen würde.

Diese Veränderungen sollen unter „rollendem Rad“ vorgenommen werden: Zu relevanten Aspekten der künftigen Auswahl- und Anmeldeverfahren fehlen noch die Umsetzungsvorschläge. Zur Reform der Nutzen-/Kosten-Analyse, zur Strategischen Umweltprüfung, zu der von den Ländern geforderten Alternativenprüfung, die Verkehrsprognosen, Vorschläge für das VB+Netz liegen noch nicht vor. Dazu werden noch Gutachten erstellt.

Andererseits wurden die Auftragsverwaltungen der Länder bereits seit Sommer 2012 aufgefordert den BVWP 2015 vorzubereiten und von April bis September 2013 die Projekte anzumelden. Und die Länder entwickeln derzeit 16 verschiedene Projektanmeldestrategien. In ihrer Mehrheit melden sie sämtliche Projekte des Vordringlichen und Weiteren Bedarfs aus dem BVWP 2003 erneut an. Also auch jene, die bereits 2003 gescheitert sind. Sie übersehen dabei bewusst, dass die Chancen wegen knapperer freier Investitionsmittel für Bedarfsmaßnahmen und steigender Erhaltungskosten noch wesentlich geringer sind als damals. Und sie übersehen, dass die Anforderungen an die Länderanmeldungen durch das BMVBS wesentlich erhöht wurden, also für jedes Projekt detaillierter Unterlagen und genauere Kostenschätzungen (bis hin zu einzelnen Ingenieurbauwerken) einzureichen sind. Einzelne Landesverwaltungen gehen selbst davon aus, dass über die Hälfte ihrer Projekte abgelehnt werden, wollen dem Bund aber die Rolle des Schwarzen Peters zuschieben und nicht selbst den Kommunen und regionalen Industrie- und Handelskammern ehrlich sagen, dass ihre Projekte eigentlich chancen- bzw. sinnlos sind. Das ist nicht nur wegen des Planungsaufwandes fragwürdig, sondern auch weil damit eine qualifizierte Bürgerbeteiligung verhindert und durch das Warten auf den „Segen von oben“ über Jahre und Jahrzehnte dezentrale Lösungen in den betroffenen Kommunen blockiert werden.

5.2 Die Bürgerbeteiligung beim BVWP

Das Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung¹¹ wurde 2012 vom BMVBS vorgelegt, um in Reaktion auf Stuttgart 21 durch Vorschläge für eine bessere Beteiligung die Akzeptanz von Großprojekten der Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. Es „enthält einen Katalog pragmatischer, kurzfristig umsetzbarer Vorschläge für eine gute Bürgerbeteiligung bei Großprojekten im Verkehrssektor (...) Ziel der Politik muss deshalb sein, für eine transparente Planung zu sorgen, die die Bürger kontinuierlich und vor allem früh genug beteiligt, um noch Einfluss auf die Planung nehmen zu können.“ (S. 1). Weder dieses kurz vor dem Beginn der Bundesverkehrswegeplanung vorgestellte Handbuch noch das 2012 verabschiedete Planvereinheitlichungsgesetz bringt dem Bürger zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten bzw. verändert das Planungsverfahren für den nächsten BVWP. Das Handbuch enthält lediglich Empfehlungen.

Die Projektanmeldungen in den Ländern laufen sehr unterschiedlich. 16 Auftragsverwaltungen entwickeln 16 unterschiedliche Politiken in ihren Bundesländern. In keinem Bundesland gibt es eine frühe Beteiligung an der Entwicklung einzelner Projekte, die dann für den BVWP angemeldet werden. An der

¹¹ Vgl. BMVBS: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin 2012.

Aufstellung der Projekt-Wunschlisten können die Bürger oder die Umweltverbände sehr unterschiedlich partizipieren. In den weitaus meisten Fällen werden nur die Kommunen und die Vertreter der Wirtschaft – meist sind es die Industrie- und Handelskammern – eingeladen, an der Zusammenstellung der (vorläufigen Anmeldelisten) teilzunehmen. In vielen Ländern wurden daraus resultierende lange Listen mit vielen Straßenprojekten aufgestellt: Zum Beispiel sollen in Niedersachsen 241 Projekte angemeldet werden, in Nordrhein-Westfalen, wo einfach die Regionalräte aufgefordert wurden, Projekte zu nominieren, sind es sogar 300.

In Bayern wurden die Bürger aufgefordert, sich an der Aufstellung der Landesliste zu beteiligen. Rund 4000 Eingaben wurden gemacht. Von den knapp 200 Vorhaben erwiesen sich fünf als besonders umstritten. Zwei Vorhaben wurden gestrichen – der Neubau der Fichtelgebirgsautobahn (über eine mögliche kleine Ausbaulösung der Bundesstraße wird noch diskutiert) und die A 99 (Südring München). Die B 26n Würzburg und die B 388n (Passau), die überwiegend kritische Reaktionen auslösten, sollen im weiteren Verlauf auf Notwendigkeit und mögliche Alternativen untersucht werden.

Am intensivsten beteiligt wurden die Verbände (Kommunen, Umwelt, Wirtschaft) am Prozess der BVWP-Aufstellung in Baden-Württemberg. Hier wurde durch das Land eine Strategie der Priorisierung und Bewertung der Vorhaben entwickelt und die zur Anmeldung vorgesehenen Projekte auf ihre Auswirkungen überprüft. Damit besitzt das Land ein vertieftes Wissen über seine Projekte, wenn es um Verhandlungen mit dem Bund geht. Eine breite Alternativenprüfung fand jedoch in keinem der 16 Bundesländer statt.

Zugenommen haben Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz im Vorfeld des BVWP auf Bundesebene. Allerdings setzt das BMVBS bisher nur die Instrumente der Information der Stakeholder und schwacher Formen der Konsultation (Möglichkeit schriftlicher Stellungnahme) ein.

Im Ergebnis unterlaufen somit die frühen Anmeldeprozesse der Länder die Umsetzung der Grundkonzeption und auch des Ziels einer qualifizierten Bürgerbeteiligung.

6 Fazit: Zu hohe Barrieren für eine Reform und den Transitionsprozess zu nachhaltiger Mobilität

Die Geschichte der Bundesverkehrswegeplanung der vergangenen vier Jahrzehnte ist eine Geschichte des Misslingens von Reformen zu

- der Einführung moderner Planungsmethoden – insbesondere um ökologische Probleme zu lösen und die Politik besser horizontal zu integrieren;
- einer integrierten, verkehrsträgerübergreifenden Planung auf Bundes- ebene sowie in den Städten und in den Agglomerationen,
- einer besseren vertikalen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesebene und die Landesebene mit einer Abschichtung von Zuständigkeiten der Entscheidungen über bundesweit bedeutsame Netze und solchen mit höchstens regionaler Bedeutung.

Auch keines der selbst diagnostizierten Probleme konnte bisher einer Lösung nahe gebracht werden: Sogar die weniger komplexen sektoralen Probleme des Fernstraßenbaus wie

- Sicherung des Substanzerhalts der bestehenden Strecken und Brücken bei den Fernstraßen – anders als bei den Schienenwegen des Bundes, bei denen seit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der jüngsten Erhöhung der Erhaltungsmittel im März 2013 auf insgesamt 3,5 Milliarden Euro der institutionelle Rahmen verbessert wurde;
- Steuerung der Investitionen durch Bundesziele und das Setzen von Prioritäten, die unabhängig sind von Länderinteressen und partikularen Einflüssen, sowie die Planung zusammenhängender Netze

haben bisher noch nicht funktioniert.

Die guten Ansätze beim derzeit in Vorbereitung befindlichen BVWP 2015 drohen durch die normative Kraft des Faktischen der dezentralen Anmeldungen, zu einem Zeitpunkt an dem fachliche Voraussetzungen von Bundesseite noch fehlen (Verkehrsprognosen, Reform der Nutzen-/Kosten-Analyse, Einzelheiten der Strategischen Umweltprüfung und der Alternativenprüfung), unterminiert zu werden.

Auch auf die Umsetzung struktureller Reformen wurde vollständig verzichtet. Die Anmeldung erfolgt wiederum dezentral und bisher fast ausschließlich „auf Zuruf“. Die Abschichtung der Zuständigkeiten ist misslungen, die Anreizwirkung der 100%-Finanzierung führt wieder zu einer Flut angemeldeter Projekte, die kein sinnvolles Netz ergeben und auch nicht zum Erreichen der Oberziele der Grundkonzeption führen. Das Ergebnis wird, wie in den Vorgängerplänen, nicht primär durch die Bewertungsverfahren bestimmt – Nutzen-/Kostenanalyse, Strategische Umweltprüfung und städtebauliche Bewertung von Ortsumgehungen – sondern das Ergebnis langwieriger Bund-/Länder-Verhandlungen sowie Resultat von Lobbyeinflüssen sein. Die Idee der Umsetzung einer frühen und qualifizierten Bürgerbeteiligung an der Aufstellung der Projektlisten oder zu einzelnen Vorhaben wurde faktisch vom BMVBS aufgegeben. Die Durchführung

von Bürger- oder Verbändebeteiligung wurde in das Belieben der Auftragsverwaltungen gestellt.

7 Exkurs: Unterbliebener Paradigmenwechsel – Die Rolle der Straßengutachter

Im Planungssystem der Bundesverkehrswege- und der Bundesfernstraßenplanung spielen Gutachter eine entscheidende Rolle. Mit ihren Verkehrsprognosen, den Projektbewertungen durch die Nutzen-/Kosten-Analyse und der Ausgestaltung und Dimensionierung der Verkehrsprojekte legen sie alle wesentlichen Aspekte der Fernstraßenplanung zu Lasten anderer, jüngerer Belange wie Umweltschutz und Städtebau fest.

Aus verständlichen Gründen war der erste Ausbauplan 1957 von baulichen Fragen und dem Ziel, ein Grundnetz an Autobahnen und einigen Bundesstraßen zu errichten, dominiert. An diesem baulichen Zugriff auf die Fernstraßenplanung hat sich auch im Verlauf der fünf Bedarfspläne seit 1971 nichts gewandelt, obwohl sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch Hinzutreten der Ziele Umweltschutz und verkehrsträgerübergreifende Planung sowie neue, postmaterialistische Werthaltungen verändert hatten. Die Erschließungsziele von Anfang der 1970er Jahre wurden für die „alten“ Bundesländer vor 1990 und 20 Jahre später für das wiedervereinigte Deutschland erreicht, ja übererfüllt. Im Durchschnitt wird heute der nächste Autobahnanschluss innerhalb von 11 Minuten erreicht. Ein Paradigmenwechsel weg vom Kapazitätsausbau in Richtung langfristiger Substanzerhalt und Optimierung des vorhandenen Netzes und zu nachhaltiger Mobilität drängt sich geradezu auf.

Die entscheidende Barriere für die Transition zu „sustainable mobility“ ist, neben den angesprochenen strukturellen Reformhemmnissen, die spezifische Organisation der Wissenschaft bzw. des Gutachterwesens in der Fernstraßenplanung. Bis heute wirkt die Verkehrswissenschaft oder Verkehrsplanung allein durch Verkehrsingenieure und Verkehrsökonomen an den entscheidenden Stellschrauben der Bundesverkehrswege- und Fernstraßenbedarfsplanung mit.

Diese Konstellation kann durch das Konzept der „epistemic communities“ von Peter M. Haas erklärt werden. Wegen fehlender eigener Planungskompetenz auf Bundesebene in der Entstehungsphase wurde ein symbiotisches Netzwerk mit Gutachtern durch die Straßenbauverwaltungen in Bund und Ländern aufgebaut, die Deutungsmacht über politisch relevantes Wissen in diesem Gebiet

hatten.¹² Diese zeichnen sich durch gemeinsame normative und prinzipielle Überzeugungen (“beliefs”) aus, gemeinsame Annahmen über Kausalzusammenhänge und daraus abzuleitende Investitionsmaßnahmen (hier: Straßenausbau ist auch in Zukunft die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Prosperität sowohl in strukturschwachen wie auch in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte) und über ein Set von zur Problemlösung einzusetzender, als valide angesehener Methoden (Verkehrsprognosen, Bewertungsverfahren, Ausführungsstandards). Diesen Methoden entgegenstehende Verfahren oder Erkenntnisse wurden bisher weitgehend ausgeblendet, eine Evaluation der Wirkungen der konkreten Projekte findet nicht statt. Alternative Planungsverfahren kamen weder auf der regionalen noch der Bundesebene zum Zug. Auswirkungen auf die Umwelt- oder die Lebensqualität der Städte wurden nachgerüstet und haben das Fernstraßenplanungssystem nicht substanzial verändert. Der Paradigmenwechsel blieb aus.

¹² Vgl. zu dem Konzept der epistemic communities: Haas, Peter M. (Hrsg.): *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, Massachusetts 1992 (*International Organization*, Vol. 46, No. 1, S. 3).

Ansatz zu einer kritischen Professionsgeschichte der Verkehrsplanung

1 Einleitende Fragen / 6 Thesen zur Verkehrsplanung

Ist die hohe fachliche Rigorosität und Durchsetzungskraft des Verkehrs / der Verkehrsplanung innerhalb der modern- demokratischen Prozesse heutiger Planungskultur eigentlich erklärbar? Ist sie Schuld an der Dresdner Waldschlößchenbrücke, ja noch schlimmer, Schuld an der Zerstörung des Dresdner Elbtals? Oder ist die den unterschiedlichen Disziplinen der Verkehrsplanung, der Landschaftsplanung oder der Denkmalpflege inne wohnende Logik eines Wettstreits der Argumente und ihrer überzeugenden Härte oder auch durch Dritte (Normen, Gesetze, gesellschaftliche Wertgebungen) erhöhten Strahlkraft inklusive der jeweils unterschiedlich möglichen Logiken der Argumentation, verantwortlich für einen Entscheidungsprozess, der nicht eine für Alle akzeptable Lösung sondern eine Lösung mit Gewinnern und Verlierern als Zukunft zur Folge hat?

Kann Verkehrsplanung nur mit der Freiheit und der Wirtschaftskraft argumentieren; können Landschaftsplanung und Denkmalpflege nur mit dem Erhalt historischer Spuren und dem Erhalt der Lebensgrundlagen – die durch die historischen Erben bedroht sind – dagegen halten?

Wie ist die weit und breit sichtbare Unfähigkeit der Kooperation im Sinne des Konzeptes des „minimalen Eingriffs“ (vgl. Burckhardt 1973: 226, 1978: 291, 1981: 241; Lassus 2010: 271) bzw. der „wertneutralen“ (vgl. Berger/ Kellner 1984: 163; Panofsky 1939: 36) Gegenstandsbeschreibung als Voraussetzung einer Diskussion um den „minimalen Eingriff“ zu erklären?

Welche Zuschreibungen und welche Eigendynamiken stecken in der durchaus etablierten Präsentation von Argumentationsmustern und –bildern? Oder anders formuliert: Wo wird die Verkehrsplanung benutzt und wo benutzen ihre Protagonisten selbst den Nimbus des Faktischen und Ingenieurwissenschaftlichen? Und mit welcher „Härte“¹ argumentieren Disziplinen wie die Landschaftsplanung oder die

¹ Mit „Härte“ ist hier die Art der Argumentations- und Beweisführung und deren wissenschaftlicher Habitus gemeint, die bei prognostischen, gesellschaftspolitischen oder auch ästhetischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen eher eine Vortäuschung des Faktischen als eine Beschreibung des Gegenstandes und darin enthaltener Konflikte oder Wertgebungen verfolgt (vgl. Ravetz 1973: 496, Pörksen 1988: 128, ders. 1997: 329).

Denkmalpflege, ebenfalls in dem Kräftespiel der Akteure, zum Beispiel im Konflikt um die Dresdner Waldschlößchenbrücke.

1.1 Professionskritik und Alltagsrelevanz

Die gesellschaftliche Rolle von Wissenschaft und die Durchdringung derartiger Entscheidungsprozesse, wie sie am Beispiel der Dresdner Waldschlößchenbrücke oder der Mittelrheinbrücke zu beobachten sind, wirken auf die Prozesse wie auf die Wissenschaft gleichermaßen. „Harte Fakten“ – wie sie in der Verkehrsplanung seit jeher gängig und gebräuchlich sind, wenn es um technisches Bauingenieurswissen geht – sind in der Ermittlung und Qualifizierung von Verkehrsströmen schon viel willkürlicher herzuleiten und darstellbar. Die scheinbar „harten Fakten“ bekommen auf diese Weise zunehmend einen gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zweck und werden für die Durchsetzung von Interessen und nicht für die Verständigung über Situationen, Gegenstände oder Sachverhalte verwendet. Diese harten Argumente für die Interessen Dritter sind ein typisches Phänomen einer gutachterlichen oder auch wissenschaftlichen Tätigkeit, die bezahlt und bestellt (und auch unbezahlt und unbestellt – das ist das Phänomen des Rufes) nicht der Entscheidungsfindung, sondern der Entscheidungsdurchsetzung dienen. Dafür bedient sich jede Disziplin professionsimmanenter typischer Bilder. Oder es wird aus einer 'weichen' alltagsrelevanten Beschreibung ein Konstrukt harter Fakten entwickelt, was Landschaftsplanung und Verkehrsplanung gleichermaßen geschäftsmäßig betreiben (müssen).

Die 'reine Wissenschaft', die es wohl nur als Idealtypus geben kann, wie sie Ravetz (1973) zu retten versucht, ist dagegen meist der „weichen“ Seite verpflichtet, der Aufklärung über den Stand bzw. Lauf der Dinge (Bloch 1970). Diese ‚wissenschaftliche‘ Anwesenheit setzt allerdings eine bestimmte Ethik und „Wertneutralität“ voraus (Berger/ Kellner 1984). Bei bestellten Gutachten kann diese hohe Anforderung kaum erfüllt werden, zumal sie in der Regel auch nicht gewünscht ist.

Also dreht sich die Argumentationskette um das Weltkulturerbe Dresdner Elbtal oder Oberes Mittelrheintal bezüglich der Professionslogiken auch um sich selbst – womit eine Reflexion dieser Professionslogiken eine hohe Relevanz erhält. Dieser reflexive Forschungsansatz könnte ganz im Sinne eines vermittelnden Kompromisses mit der Frage des „kleinstmöglichen Eingriffs“ beginnen: Warum plant der Verkehrsplaner vier Verkehrsspuren, obwohl zwei reichen, die dann entsprechend Platz für Rad- und Fußweg bieten?

Und warum hat der Verkehrsplaner kein Bild von Landschaft, das Ausdruck von natürlicher Gegebenheit und zugleich der wirtschaftlichen Verhältnisse ist, ein Bild

also von zweifacher Bedeutung, die eine einfache Aneignung erschwert? Die Aneignung eines (landschaftlichen) Ortes (wie z.B. der Bau einer Brücke) kann zerstörerisch und ohne Beachtung der aktuellen Situation als Voraussetzung erfolgen (auch als Kompromiss zwischen den Professionen). Passiert das aber, ist damit immer eine Zerstörung verbunden, jedoch nie eine Neuinterpretation oder Aktualisierung des Ortes (vgl. Neef 1949; Wittfogel 1932: 466; Heinemann / Pommerring 1989: 124).

1.2 Ein unlösbarer Konflikt?

Die Auseinandersetzung zwischen Verkehrsplanung und Landschaftsplanung ist auch dadurch gekennzeichnet, dass aktuellen Planungen kein gemeinsames Vorgehen der Professionen Verkehrsplanung und Landschaftsplanung zugrunde liegt, im jeweiligen Selbstverständnis auch nicht zugrunde liegen kann.

Stattdessen veranschaulichen die Ergebnisse früherer und aktueller Planungen wie auch der Beispiele Waldschlößchen- und Mittelrheinbrücke in der Regel ein Gegeneinander der jeweiligen Positionen. Von außen betrachtet erscheint es, als gäbe es keinerlei Gemeinsamkeiten zwischen den Professionen, als wäre es naturgegeben und den Professionen immanent, sich nicht mit dem Gegenstand der jeweils anderen Profession auseinanderzusetzen und wenn, dann nur mit dem Ziel, Argumente zur Durchsetzung der eigenen Position zu analysieren. Diese meist verhärteten Positionen auf der einen wie der anderen Seite haben Tradition und Geschichte, deren Grundlagen in den Anfängen beider Professionen zu finden sind und sich trotz wechselnder Rahmenbedingungen mit der Zeit verfestigt haben. In der Konfrontation zwischen den beiden Professionen werden scheinbar emotionale (das ‚Landschaftsbild‘, ‚Bewahren von Altem‘) gegen scheinbar rationale Argumente (Verkehrsfluss, Entlastung, Freiheit des Reisens) abgewogen. Da in unserer Gesellschaft rationale Argumente als ‚echte‘ Argumente wahrgenommen werden, und ‚emotionalen‘ Argumenten die Beweisgrundlage abgesprochen wird, fällt es der Verkehrsplanung deutlich leichter, ihre Ziele durchzusetzen.

Dennoch argumentieren beide Professionen nicht aus einer reflektierten und sich selbst als Teil gesellschaftlicher Diskussion verstehenden Rolle, sondern als Experten, die meinen, den Status Quo kennen und bewahren, durchsetzen und forschreiben zu müssen. Damit wird Fortschritt und Ungebundenheit im (Individual-) Verkehr zu einem ebenso realitätsfernen Standbild wie die Festschreibung eines Landschaftsbildes oder einer Naturausstattung, deren ökonomische Basis längst überkommen ist. So wie die Verkehrsplanung dem vermeintlichen Fortschritt der Zukunft hinterher läuft, klammert sich die Landschaftsplanung an das vermeintlich

Gute und zu Bewahrende der Vergangenheit. In der Gegenwart, hier und jetzt anwesend, sind beide Disziplinen nicht.

Neben einer Beschreibung der maßgeblich auch für gegenwärtige Planungen relevanten Hauptströmungen der Verkehrsplanung sowie ihrer Kritiker und Gegenströmungen, stellt sich für den Bereich der Verkehrsplanung innerhalb des DFG-Projektes die zentrale Frage, warum sich die Planungsstrukturen der Verkehrsplanung, scheinbar alternativlos, und sehr stringent in eine Richtung entwickelt haben. Viele Argumente liegen auf der Hand: die Verknüpfung von Verkehr und wirtschaftlicher Entwicklung, der Massenwohnungsbau und die dafür notwendige Erschließung, die Massenmotorisierung und die räumlich individuelle Freiheit des Einzelnen, die Trennung der Funktionsbereiche Wohnung, Arbeit, Freizeit und der mittlerweile in die Jahre gekommene Traum vom Eigenheim in der freien Landschaft – nichts hiervon geht ohne mehr oder weniger große Verkehrsprojekte, sie sind untrennbar miteinander verknüpft und bauen aufeinander auf. Verkehr bzw. Mobilität als Voraussetzung für ungestörtes (Freizeit-) Landschaftserleben scheint eine Klammer für die Rigorosität beider Professionen zu sein. Trotz scheinbar gegensätzlicher Argumente sind die Gegenstände der Argumentation miteinander aufs engste im Fortschritt verwoben und in der Härte (der Art und Weise) des Argumentierens analog.

Die Verkehrsplanung hat hierbei allerdings Maßstäbe gesetzt, die im Rückblick, aber auch bei gegenwärtigen Projekten wie es die Fallbeispiele zeigen, eher maßstabslos erscheinen. Umso mehr irritiert das rigorose Festhalten an den traditionellen Maßstäben und der fehlenden Berücksichtigung alternativer Planungsansätze und -methoden.

Dies verwundert, denn auch die Verkehrsplanerin und der Verkehrsplaner genießen wie die, für die sie planen, durchaus den unverstellten Blick in die ‚freie Landschaft‘ – die Utopien von LeCorbusier und der davon inhaltlich nicht weit entfernte Traum vom Eigenheim bezeugen dies in aller Deutlichkeit.

Desgleichen positionieren sich auch die Landschaftsplanerin und der Landschaftsplaner nicht per se gegen ein Verkehrsprojekt. Sie nutzen, im Bild unserer Fallbeispiele bleibend, gerne die Brücke als Verbindung über einen Fluss und in den gelungenen Fällen werden diese, dem „gewachsenen Landschaftsbild“ entsprechend, sogar geschützt.

Der von beiden Seiten reflexartig eingeschlagene Konfrontationskurs ist folglich irritierend, denn es erscheint bei großen Verkehrsprojekten zunächst verständlich, dass von der für „die Landschaft“ zuständigen Profession kritisch nach der Notwendigkeit, der Größe und der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Landschaft gefragt wird. Im umgekehrten Fall ziert sich die Verkehrsplanung gerne,

wenn bei Verkehrsprojekten wie z.B. Autobahn oder ICE-Trasse Querungen wie Tunnel und Brücke eingefordert oder andere Beschränkungen auferlegt werden und die „Vorfahrt“ des Verkehrsprojektes nicht vorbehaltlos anerkannt wird.

1.3 Blick zurück

Protagonisten wie z.B. LeCorbusier oder Hans-Bernhard Reichow waren bis in die 1960er Jahre für die inhaltliche Ausrichtung der Verkehrsplanung prägend und ihre Standardwerke entfalten bis heute ihre Wirkung. Wenngleich die darauf gegründeten Planungen berechtigt hinterfragt werden müssen, gerade weil sie trotz völlig anderer Voraussetzungen bis heute die Grundlage für Planungsprozesse bilden, veranschaulicht dieser Umstand, dass die Ideen und teils utopischen Entwürfe den Zeitgeist von Aufbruch und Wiederaufbau spiegeln. Sie redeten von motorisierter Mobilität, als diese noch in den Kinderschuhen steckte und Massenmobilität in den 1950ern keineswegs negativ besetzt war, sondern Möglichkeiten zu eröffnen schien und – zumindest räumlich – individuelle Freiheit in bislang nicht gekanntem Umfang versprach.

Die nachfolgende Kritik an diesen Planungen ist in gleichem Maße nur vor dem jeweils geschichtlichen Hintergrund und dem jeweils aktuellen Zeitgeist zu verstehen.

In den 1960er / 1970er Jahren begannen sich die Rahmenbedingungen für unbegrenztes Wachstum und damit auch für unbegrenzte Mobilität zu verändern. Wachstum in die Fläche führte zu erhöhter Versiegelung und musste begrenzt werden, individuelle Mobilität geriet durch das deutlich erhöhte Verkehrsaufkommen mehr und mehr zu einem Zwang, hinzu kamen steigende Mineralölpreise durch die Weltwirtschaftskrise in den 1970ern und ein gestiegenes Bewusstsein für Wachstumsgrenzen (Club of Rome, Meadows et al. 1973) sowie sich verändernde Umweltbedingungen durch grenzenloses Siedlungswachstum und die dafür erforderlichen Verkehrswege.

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und dem zunehmend als Belastung empfundenen motorisierten Individualverkehr, zumindest in den Ballungszentren, wuchs seit den 1960er Jahren die Kritik an der sich „ungebremst“ entfaltenden Stadt- und Verkehrsplanung.

Angeregt durch die Missstände und das „Ausbluten“ der Kernstädte forderten zunehmend auch Politik (z.B. H. J. Vogel, Bauminister 1972-1974) und kritische Beobachter sowie Betroffene des Zeitgeschehens (Jacobs 1963; Mitscherlich 1967) in den 1960er / 1970er Jahren einen Kurswechsel in der Verkehrspolitik, der zu einer Verbesserung der Lebensbereiche führen sollte. Von professioneller Seite

entstanden ab den 1970er Jahren zunehmend kritische Strömungen, die Mobilitätsmengen, Grenzen der Verkehrsbelastbarkeit, Verkehrsberuhigung oder Rückbau großer Verkehrsprojekte kritisch hinterfragten und auch planerisch angingen (Heiner Monheim, Karl Ganser, Helmut Holzapfel, Hans-Henning von Winning u.a.). Sie stellten dabei Elementares in Frage, was seit der scheinbar unbegrenzt möglichen Mobilisierung und der Siedlungsausweitung in die Fläche keine Frage mehr zu sein schien und sie begannen diesen Prozess mit einer Feststellung, die lange nicht bezweifelt wurde: ein bauliches Projekt ist ein Eingriff. Mit dieser Feststellung warfen die Kritiker natürlich auch die Folgefrage auf: Wie groß muss und wie groß darf dieser Eingriff in die Landschaft und in existierende baulich funktionierende Zusammenhänge sein (z.B. Burckhardt 1978: 291)?

Es war der Versuch, den beiden Professionen einen planungsmethodischen Weg aus der im schlechtesten Fall zur Stagnation führenden Konfrontationshaltung aufzuzeigen und zu ermöglichen. Die Geschichte und die ausgewählten Fallbeispiele zeigen das Gegenteil. Zwar werden Verkehrsprojekte ‚kritisch begleitet‘, der Durchsetzungskraft auf Seiten der Verkehrsplanung hat dies jedoch keinen Abbruch getan.

1.4 Sechs Thesen zur Verkehrsplanung

Der Konflikt um die Waldschlößchen- und die Mittelrheinbrücke lässt sich folglich, zumindest am Beispiel der Waldschlößchenbrücke, wo der Bau bereits begonnen hat, als Fortsetzung altbekannter Planungs- und Entscheidungsmuster lesen, in der Kompromisse möglich waren, von den Entscheidungsträgern aber nicht aufgegriffen wurden. Der Forschungsgegenstand wirft dementsprechend zentrale Fragen nach dem „warum so und nicht anders“ auf und „wer oder was“ ist dafür verantwortlich. In einer Annäherung an den Forschungsgegenstand wird diesem hier mit sechs Thesen begegnet. Die Thesen zielen hierbei auf eine Analyse der verkehrsplanerischen Professionslogik, den sich daraus ergebenden Argumentationsmustern und Entscheidungskriterien, ohne die Entscheidungen der aktuellen Verkehrsplanung nicht zu verstehen sind. Sie bilden zugleich den „roten Faden“ für die folgenden Kapitel zur professionsgeschichtlichen Analyse der Verkehrsplanung.

These 1: *Polarisierungen: Bilder + abstrakte Kriterien*

Im Grunde arbeiten Verkehrsplanung und Landschaftsplanung mit Polarisierungen: Hier Durchsetzung der wichtigen "Ferne vor der Nähe" dort "hohe Relevanz der globalen, einzigartigen Sehenswürdigkeit" vor lokalen Nutzungen und Ge-

schichten. Auch in der Durchsetzung arbeiten beide Disziplinen mit ähnlichen Instrumenten: Wirkmächtige Bilder und abstrakte Kriterien. Das bedeutet: Landschaftsplanung will das ungestörte Bild statt der gezielten Störung durch die jetzige Wirklichkeit. Verkehrsplanung hingegen sieht das Bild der Landschaft durch Autobahnen nicht unbedingt als gestört (fügt sich "organisch ein" etc.), ebenfalls völlige Hybris.

Verkehrsplanung und Landschaftsplanung arbeiten jeweils mit starken Bildern, tradierten Mythen und Gegensätzen und widmen sich jeweils Forschungsfragen, die die Wirkkraft dieser Bilder erhöhen und nicht unbedingt die gesellschaftliche Rolle der eigenen Profession reflektieren. Landschaftsplanung setzt hier einen Fokus auf ein Bewahren vorhandener Landschaftsbilder als natürliche Ressourcen. Sie sieht bauliche und technische Veränderungen grundsätzlich erst mal als Bedrohung. Veränderungen der Landschaft werden als Schritte zur Zerstörung von global wichtigem Lebensraum und damit auch überlebenswichtigem Raum für den Menschen verstanden.

Verkehrsplanung versammelt zumeist Aspekte, die dem Prinzip von Ferne und von Geschwindigkeit / Flüssigkeit verpflichtet sind. Ihr Mythos ist die Rolle des Verkehrs als Lebensader der Gesellschaft. Die Gleichsetzung lautet: wird Verkehr gebremst, versiegt auch die Lebenskraft. In der Verkehrsplanung wird versucht, die formulierten Ziele durch maximale bauliche und technische Maßnahmen zu erreichen. Alle anderen Aspekte, wie z.B. landschaftliche oder soziologische, werden als grundsätzliche Einschränkung interpretiert, die das Ziel bedrohen. Eine zumeist sehr (bau-) ingenieurwissenschaftliche / funktionalistische Vorgehensweise. Die Landschaftsplanung spricht vom unwiderruflichen Verlust von als wertvoll verstandenen Lebensräumen, die Verkehrsplanung vom Verlust an Lebenskraft durch Verringerung des Verkehrsflusses.

So arbeiten beide Disziplinen mit bedrohlichen Weltuntergangsszenarien, die unterschiedlich hergeleitet werden. Beide setzen auf die emotionale Wirksamkeit der jeweils formulierten Bilder.

These 2: Durchsetzung über Dritte

Beide Disziplinen nutzen zur Durchsetzung ihrer Interessen "internationale Gremien", die lokalen und selbst nationalen Parlamenten wenig Raum für eigene Vorstellungen geben (z.B. "Europastraße").

Die oben genannten Bilder und Szenarien werden wie Mythen auch in nationalen und internationalen Gremien der jeweiligen Professionen weitererzählt. Darauf aufbauend werden Arbeitsgruppen gegründet, Richtlinien verfasst, Maßnahmen-

kataloge erarbeitet und Bestimmungen beschlossen, die dann wiederum auf die lokalen Entscheidungen wirken. Es wird eine Form der inneren Vergewisserung und Verhärtung der Argumentationsmuster betrieben, die – um zu bestehen – die Komplexität des Alltags und die verschiedenen möglichen Sichtweisen auf die Dinge ausblenden muss. Durchsetzung und nicht Kompromiss sind das immanente Ziel. In einer Diskussion am Beispiel bleiben damit lokalen Entscheidungsträgern real oftmals nur wenige Entscheidungsmöglichkeiten.

Zudem werden sie im Rahmen von Gutachten oder fachlichen Stellungnahmen zum Projekt bereits mit den Mythen der Professionen bekannt gemacht, so dass die fachliche Seite vor Ort sich ideal mit der nationalen oder internationalen Ebene verbindet.

Auf jeden Fall liegt die hauptsächliche Bedrohung immer bei der anderen Disziplin. Die eigene Disziplin hat das Wissen um das Heil der Welt.

These 3: Fehlende öffentliche Diskussion

Sowohl die Paradigmen der Verkehrsplanung als auch jene der Landschaftsplanung zielen auf hohe interne Konsistenz: Eine offene, nach außen gerichtete Diskussion und den damit verbundenen jeweiligen Abstrichen an den intern entwickelten "Leitbildern" sind kaum möglich.

Die Grundleitbilder und Begründungsmuster der beiden Professionen sind über Generationen tradiert. Sie werden nach bekannten Argumentationslinien begründet und belegt. Diese variieren in der Schwerpunktsetzung und zeigen der jeweiligen Zeit angepasste Strömungen. Im Grundton bleiben sie jedoch konstant. Und sie werden immer klar abgegrenzt von den Grundprinzipien der anderen Profession.

Beide Professionen pflegen die Gewohnheit tradierter Gegnerschaft. Ein aufeinander Zugehen, also Zurücktreten vom eigenen Absolutheitsanspruch und Eingestehen, dass auch die andere Seite zumindest ein Stück weit Recht haben könnte, ist nicht angelegt.

Daher treten beide auch der Öffentlichkeit mit Sachzwangsauswertungen und Bedrohungsszenarien gegenüber. Eine Reaktion auf öffentlichen Widerspruch (z. B. in Gestalt von Interessensgruppen) ist nur als Abwehr möglich. Hierzu werden ritualisiert die bekannten starken Bilder und Mythen eingesetzt mit den beiden Polen Weltheil und Weltuntergang.

These 4: *Reflex: Modernität / Bewahrermentalität*

Verkehr steht für radikale "Modernität" ohne Rücksicht auf Bestehendes. Dagegen setzt die Landschaftsplanung – ähnlich der Denkmalpflege – auf ein "Bewahren und die Fortentwicklung von Altem".

Verkehrsplanung hat – vermeintlich – positiv besetzte Begriffe im Rücken: Fortschritt, Wirtschaftskraft, Verwirklichung individueller Freiheit. Damit wird sie mit Funktionen verbunden, von denen es heißt, dass jede Gesellschaft sie zum Überleben braucht. Nachteilige Auswirkungen werden anerkannt – gelten aber als notwendiges Übel und in den stärksten Spitzen ausgleichbar. Hier kommt das Prinzip der Entlastung zum Tragen, das in letzter Konsequenz genauso stark wirkt, wie die Vorwärtsgewandten Bilder. Landschaftsplanung hingegen fehlt diese ökonomische Komponente. Sie ist vor allem mit ideellen Werten belegt und mit dem Bewahren derselben – Schönheit, Vielfalt, Erholung. Und das Bewahren wirkt rückwärtsgewandt – befasst sich mit Altem, dessen ökonomischer Wert vor allem abstrakt beschrieben oder emotional erfasst werden kann.

In der Konfrontation zwischen den beiden Professionen werden also scheinbar kulturelle und emotionale gegen scheinbar rationale Argumente abgewogen. Da in unserer Gesellschaft rationale gegenüber emotionalen Argumenten höher gewertet werden, liegen die Vorteile bei der Durchsetzung von Argumentationslinien auf Seiten der Verkehrsplanung. Dennoch argumentieren beide Professionen nicht aus einer reflektierten und als Teil gesellschaftlicher wie kultureller Diskussion verstehenden Rolle, sondern als Experten, die den Status Quo kennen und bewahren, durchsetzen und forschreiben müssen. Damit wird Fortschritt und Ungebundenheit im Individualverkehr zu einem ebenso realitätsfernen Standbild wie der Schutz eines Landschaftsbildes oder einer Naturausstattung, deren ökonomische Basis längst überkommen ist.

These 5: *Zeitgeist und Mode*

Verkehr und die Autofahrt sind immer noch näher am Alltag der Menschen als das Interesse am Erhalt eines Blickes auf eine spezielle Landschaft. Die Verkehrsplanung hat es durch ihre Logik (und eine immense Werbemaschine) stärker als die Landschaftsplanung geschafft, den Menschen angebliche Vorteile (in einer hektischen Welt spare ich Zeit, ein Auto ist Ausdruck von "Individualität") zu verkaufen, die eigentlich gar keine sind.

Verkehrsplanung wird traditionell mit großer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum und die Wirtschaftskraft des Landes verbunden. Doch auch auf der individuellen Seite werden der Verkehrsplanung (mit Hilfe von Autoindustrie und entsprechendem Marketing) positive Bilder zugesprochen. Seien es individual-

ökonomische Aspekte wie das Versprechen eines Zeitgewinns durch freie Fahrt wohin und wann immer man möchte mit grenzenloser Geschwindigkeit oder die grundsätzliche Individualität durch den besonderen Stil des PKWs.

Diese Seite der Individualität kommt mit dem Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit besonders zum Tragen und lässt sich als Basisbild der Verkehrsplanung bis heute gut einsetzen. Sie ist sicherlich ein Grund für die große Akzeptanz der Verkehrsplanung, zumindest solange die große Straße oder Brücke nicht direkt vor der eigenen Haustür gebaut wird. Damit ist Verkehr zu einem persönlichen Anliegen geworden, weshalb Argumente gegen Verkehr und die Forderungen nach einer Begrenzung, schnell auch als persönliche Einschränkung der individuellen (Entscheidungs-) Freiheit interpretiert werden.

These 6: Der kleinstmögliche Eingriff als (un)mögliches professionelles Ziel

Neben der Propaganda für die moderne Stadt gegen die Alte und die damit verbundene Neugestaltung auch der Verkehrswege erhält die „Landschaft in der Stadt“ sowohl im modernen Städtebau als auch in der organischen Stadtbaukunst eine neue Bedeutung. Sie wird in die Stadt integriert bzw. zur Einbindung von Verkehrstrassen eingesetzt, da sie ganz wesentlich zur Gesundheit der Gesellschaft beitragen soll. Der verwendete Landschaftsbegriff sieht allerdings Landschaft als unbebaute aber durchaus geordnete und bearbeitete Natur. Eine tätige Nutzung, sei es in der Bewirtschaftung oder als Freizeit- und Erholungslandschaft, wird immer mit beschrieben. Auch unberührte Natur wird in ihrer Funktion für die gesunde Gesellschaft und für Freizeit und Erholung verstanden, nicht als Wert an und für sich.

Aber der Gedanke ist formuliert, dass unberührte Natur zu meiden, technische Bauwerke wie Straßen und Brücken unauffällig einzubinden sind. In späteren Zeiten, in denen der Umweltschutz in die Verkehrsplanung Einzug hält, heißt es sogar, dass das Gleichgewicht zwischen biologisch-ökologischen und technisch-ökonomischen Erfordernissen zu wahren sei.

Damit enthält die Verkehrsplanung in ihrer Tradition auch eine Seite, die die Folgen des Verkehrs für die Landschaft wahrnimmt und zur Zurückhaltung aufruft. An diese Seite könnte eine Verkehrsplanung anknüpfen, die den "kleinstmöglichen Eingriff" als professionelles Ziel verfolgt.

2 Ansatz zu einer Professionsgeschichte der Verkehrsplanung

Eine Annäherung an verborgene, aber immer wieder tradierte innerprofessionelle Logiken der Verkehrsplanung erfolgt hier anhand eines Ansatzes zu einer Professionsgeschichte. Diese wird entlang zweier Linien aufbereitet. Eine Linie verfolgt die Rolle der Verkehrsplanung, wie sie innerhalb des modernen Städtebaus bis in die 1960er Jahre des 20. Jhdts. dargestellt wird. Eine zweite Linie verfolgt in Grundzügen die Entwicklung von Inhalten und Schwerpunktthemen der Verkehrsplanung als eigenständiger Profession von den 1920er Jahren bis heute. In beiden Linien wird die Entwicklung anhand typischer Vertreter und Argumentationslinien ausgeführt, vorherrschende Leitbilder werden beschrieben und deren Grundparadigmen erklärt. Diese Idealtypen der Verkehrsplanung und des Städtebaus sind wissenschaftliche Denkkonstruktionen, die dazu dienen sollen, „uns der Wirklichkeit denkend und verstehend zu bemächtigen“ (Weber 1991: 73). In einer idealtypischen Beschreibung werden Leitbilder dargestellt, die das Planungsgeschehen der letzten Jahrzehnte sehr stark beeinflusst haben, auch wenn sie natürlich im Planungsalltag nicht hundertprozentig umgesetzt wurden. Zudem wird die Beschreibung einer Professionsgeschichte der Verkehrsplanung eng angebunden an den modernen Städtebau. Denn viele Aussagen zur Bedeutung von Verkehr für die Gesellschaft und der Organisation von Verkehrsnetzen sowie das Verhältnis zwischen Verkehr und Landschaft werden von Architekten und Städtebauern in Zusammenhang mit neuen Formen des Städtebaus formuliert. Sowohl in den Jahren zwischen dem ersten und zweiten Weltkrieg als auch in den Jahren direkt nach dem zweiten Weltkrieg wurde breit diskutiert, wie moderne Stadtgestalt aussehen sollte. In diesen Diskussionen und Visionen sind Aussagen zur Funktion von Verkehr und Landschaft sowie zu ihrem Verhältnis zueinander zu finden. Ein wichtiger Schwerpunkt liegt dabei in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg, da im Rahmen des Wiederaufbaus der kriegszerstörten Städte viele Erneuerungen für die Stadtgestaltung diskutiert und in verschiedenen Variationen auch umgesetzt wurden.

Ebenso ausführlich werden Stadtgestaltung und damit auch Gestaltung der Erschließung in Form von unterschiedlichen Leitbildern der Stadt- und Verkehrsplanung diskutiert (vgl. Holzapfel, Protze, Theiling 2000). In diesem Zusammenhang werden zentrale Parameter ausformuliert, die dann auch in der Verkehrsplanung übernommen werden und bis heute eine wesentliche Seite ihres Vorgehens ausmachen.

Der größte Umbruch vom traditionellen Städtebau zur modernen Stadt, der nicht zuletzt in der Erschließungsstruktur zutage tritt, fand in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg statt. Die Kriegszerstörungen schafften die Notwendigkeit für

umfassenden Neubau und auch die Möglichkeit, die Stadtgrundrisse zu verändern (Harlander 1998, Durth & Gutschow 1993). Dieser umfassende Neubau wurde genutzt, um Visionen und Ideen zur Stadtgestaltung, wie sie bereits in den 20er und 30er Jahren des 20. Jhdts. formuliert wurden, umzusetzen. Diese Diskussionen kumulierten in der Charta von Athen, die 1933 von LeCorbusier veröffentlicht und nach dem zweiten Weltkrieg auch in Deutschland publiziert wurde. Mit der Charta von Athen wurde ein Grundsatzpapier veröffentlicht, das vier Bereiche der Stadt (wohnen, arbeiten, sich erholen, Verkehr) als Aufgaben des Städtebaues beschreibt und darin auch dem Verkehr und der Landschaft eine klare Rolle gibt. (Landschaft spielt in den städtebaulichen Utopien LeCorbusiers eine besondere Rolle z.B. in der Idee der vertikalen Gartenstadt, aber auch in den Wohnlandschaften seiner Villen.)

Während des Zweiten Weltkrieges wurde die Idee der organischen Stadtlandschaft als Modell für den Wiederaufbau zerstörter Städte (z.B. für Hamburg, Stettin) ausgearbeitet und an vereinzelten Beispielen, wie z.B. der Autostadt Wolfsburg, ausgeführt. In den Nachkriegsjahren wurden Städtebauer wie Hans Bernhard Reichow und Johannes Göderitz zu wichtigen Vertretern dieser Gestaltungs-idee. In diversen Veröffentlichungen trugen sie zur Verbreitung zunächst der Idee der Stadtlandschaft und schließlich im Wiederaufbau auch zur Umsetzung bei. Die organische Stadtlandschaft wurde Grundlage für den Wiederaufbau in den 1950er Jahren und für die ersten Großsiedlungen der 1960er Jahre (z.B. Bremen-Neue Vahr) (vgl. Harlander 1998). Innerhalb der organischen Stadtlandschaft, die stark an Körpermetaphern orientiert war (Blutkreislauf, Atmung, Organfunktionen), wurde dem Verkehr die lebenswichtige Aufgabe des Blutes zugesprochen. Entsprechend dieser Bedeutung für die Funktion und Lebensfähigkeit der Stadt wurde die Leitung von Verkehr zu einem zentralen Thema im Städtebau.

In der Geschichte der Verkehrsplanung wird sichtbar, dass über alle Zeiten hinweg sehr konkret an der Straßennetzgestaltung und über die bautechnische Ausführung von Straßen diskutiert wird. In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg wurden die Wiederherstellung und Erweiterung des Straßennetzes und des Netzes des öffentlichen Personennahverkehrs als wichtige Aufgabe betrachtet. Hintergrund dafür war ein politischer Wille, das Auto als Ausdruck von Wohlstand zum Massenverkehrsmittel zu machen. Dieser Wille wurde bereits seit den 1930er Jahren durch Prognosen gespeist, die eine deutliche Zunahme des Autoverkehrs vorhersagten. Mit den 1960er / 1970er Jahren finden neben diesen umsetzungsorientierten Themen zunehmend ideelle Überlegungen zur Bedeutung und Funktion von Verkehr für die Gesellschaft in die Diskussionen der Verkehrsplanung Eingang (vgl. Dieter 1969; Hollatz; Tamms 1965, FGGSV 1974).

In dieser Zeit erschienen mit dem Report von Sir Colin Buchanan (1964) und dem Bericht von Hollatz und Tamms (1965) zwei umfangreiche Studien zu neuen Problemen und Fragestellungen im innerstädtischen Verkehr. Beide Untersuchungen zeigen, dass die Frage der effektiven Verkehrsleistung, wie sie im modernen Städtebau diskutiert wurde, zunehmend auch auf die Altstädte und Innenstädte übertragen wurde. Durch umfassenden Stadtumbau und Flächensanierung wurden damit zugleich wesentliche Prinzipien der modernen Stadtgestaltung und Verkehrsplanung in die Altstädte eingebracht.

Das Verhältnis von Verkehr und Landschaft blieb bis Mitte der 1970er Jahre in den Diskussionen der Verkehrsplanung nachrangig. Die Richtlinien zur landschaftlichen Einbindung von Verkehrsinfrastruktur (RPf 1960) griffen auf die Diskussionen zwischen Bauingenieuren und Landschaftsanwälten in den 1930er Jahren zurück, ohne eine neue Diskussion zu eröffnen (Zeller 2002). Die Debatte um den sogenannten Landschaftsverbrauch durch den Verkehr, die seit den 1950er Jahren von Landespflegern geführt wurde (Rossow 1960; Charta von der Mainau 1960), wurde von Verkehrsplanern nicht aufgenommen. Erst ab dieser Zeit wurde Umwelt als für die Verkehrsplanung relevanter Einfluss erkannt und darauf reagiert (vgl. FGSV 1974, vgl. auch Straße und Autobahn 1978). D.h. Landschaft wurde als Umwelt thematisiert und diese über Umweltmedien (Luftverschmutzung, Lärm, Wasser- und Bodenbelastung) beschrieben und quantifiziert. Der Bildcharakter der Landschaft, der noch in den Gestaltungsrichtlinien (RPf 1960) zur Geltung kam, wurde von den Umweltmedien, zumindest vordergründig, ausgeblendet. Stadtumbau, Flächensanierung und Gebäudeabrisse für neue Straßen oder die Verbreiterung vorhandener Straßen auf Kosten öffentlichen Aufenthaltsraumes in den Städten führten zu umfangreicher Kritik von Bürgerinitiativen und Widerstand gegen immer neue Straßen auf dem Land. Aus diesen Diskussionen begann in den 1970er / 80er Jahren auch innerhalb der Verkehrsplanung eine kritische Auseinandersetzung mit den eigenen Zielen, Inhalten und deren Folgen für die Städte und deren Bewohner/innen. Parallel dazu fand der Naturschutz auch in formale Verfahren Einzug in das Planungsrecht, so dass die Verkehrsplanung aus verschiedenen Gründen begann, sich auf Umweltthemen einzustellen. Als ingenieurtechnische Disziplin konnte sie diese im Rahmen ihres Paradigmas ‚wahrnehmen‘ und Umweltprobleme als technisch lösbarer Probleme bearbeiten. Der (technische) Umweltschutz konnte also in die klassische Verkehrsplanung integriert werden.

Aus dieser Diskussion entstand aber auch eine kritische Verkehrsplanung, die neben der Verkehrsberuhigung in Städten auch eine Reduzierung des Autoverkehrs bzw. eine Anpassung von Autoverkehr an vorhandene Stadtstrukturen ansprach. Während die Verkehrsberuhigung relativ rasch an verschiedenen Stellen und in

unterschiedlichen Formen umgesetzt wurde, wurde eine Anpassung des Autoverkehrs an die Städte (z. B. umfassend Tempo 30) nicht aufgegriffen.

Eine Professionsgeschichte der Verkehrsplanung zeigt unter anderem die Umsetzung von drei Grundprinzipien:

- Eine räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr, wobei letzterer die Aufgabe der Verbindung zwischen den Orten erhält.
- Eine Verlagerung von motorisiertem Verkehr aus den Wohngebieten durch neue Organisation und Gestaltung der Straßennetze
- Landschaft steht für Gesundheit und wird eingesetzt unter anderem zur Eingrünung von baulichen und technischen Anlagen wie eben auch Verkehrsanlagen

2.1 Grundlagen der modernen Verkehrsplanung ab 1920 – die Charta von Athen

Die Professionsgeschichte der Verkehrsplanung im Städtebau wird in diesem Zusammenhang in den Zwischenkriegsjahren begonnen, weil in dieser Zeit grundlegende Paradigmen formuliert wurden. Dieser ‚Innovationsschub‘ wurde durch die technische Entwicklung der Verkehrsmittel motiviert. In dieser Zeit wurden die Stadterweiterungen, die im Laufe des 19. Jahrhunderts großflächig durchgeführt wurden, bis Ende der 1920er Jahre weiter geführt. Nach der Kritik an dem verdichteten Städtebau und der Belegungsdichte der Wohnungen in den Großstädten des 19. Jhdts. wandte sich der Städtebau von den Baustrukturen der Blockrandbebauung ab und neuen Grundsätzen zu, so z. B. der „Gartenstadt“ und „Licht, Luft, Sonne“. Diese neuen Grundsätze waren noch nicht einheitlich ausformuliert, nichtsdestoweniger ergaben sie ein gemeinsames ideelles Grundmuster. Visionen für den Städtebau wurden formuliert, die auch Grundsteine legten für die Verkehrsplanung späterer Jahrzehnte.

Grundlegende Gedanken und Visionen zur Stadt- und auch zur Verkehrsplanung wurden von LeCorbusier in der Charta von Athen zusammengetragen, die 1933 zum ersten Mal veröffentlicht wurde. In der Charta wurden die Diskussionsergebnisse vieler sich als modern verstehender Städtebauer und Architekten des frühen 20. Jhdts. summiert, die in den 20er und 30er Jahren zu internationalen Fachtreffen zusammen kamen, um den modernen Städtebau zu diskutieren und zu protegieren (wie z.B. Hannes Meyer, Hugo Häring (beide Deutschland), Mart Stam (Niederlande), Victor Bourgeois (Belgien), Joseph Hoffmann, Josef Frank (beide Österreich), Siegfried Giedeon (Schweiz), André Lurcat (Frankreich)). Viele der Ideen wurden bereits im Siedlungsbau der 1920er und 1930er Jahre umgesetzt. Eine

grundlegende Akzeptanz und flächendeckende Umsetzung der Visionen erfolgte erst nach dem 2. Weltkrieg vor dem Hintergrund kriegszerstörter Städte und der daraus resultierenden Wohnungsnot.

Die Charta von Athen ist als Kritik am gründerzeitlichen Städtebau formuliert. Die Nutzungsmischung der gründerzeitlichen Stadtquartiere mit einem dichten Nebeneinander von Wohnen, Kleingewerbe, Handwerk und Gastronomie brachte im alltäglichen Zusammenleben viele Konflikte um Lärm, Emissionen und Nachbarschaften mit sich. Mit der Charta von Athen wurde eine Gegenposition vertreten mit der Idee, durch eine Trennung verschiedener Funktionsbereiche in der Stadt – formuliert werden Wohnen, Verkehr, Industrie und Gewerbe sowie Freizeit – konfliktfreie und gesunde Lebensbereiche herzustellen. Das Papier enthält eine Kritik an der alten Stadt und Aussagen zur Rolle des Städtebaus, zu den Aufgabenfeldern im Städtebau und verschiedenen Zielen innerhalb der genannten Aufgabenfelder sowie Lehrsätze und Visionen. Verkehr und Verkehrsplanung werden hierbei explizit als wesentliche Funktion benannt. Ihre Aufgabe wird es, einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Dabei bewegen sich die Leitsätze der Charta von Athen im Spannungsfeld von Unterstützung eines reibungslosen und effizienten Ablaufs von PKW-Verkehr sowie einer Entlastung und ‚Beruhigung‘ der Wohngebiete von Lärm und Abgasen (vgl. Holzapfel, Protze, Theiling 2000).

„Dabei wird die Lektüre der „Charta von Athen“ häufig zur Überraschung für heutige Planer, die immer noch der Verlagerung des Autoverkehrs das Wort reden, und die dann in der Charta ein Werk sehen, das „weit vorausschauend“ gewesen sei oder die heutige Verkehrsberuhigung vorwegnehme. Dies zeigt jedoch nur, dass oft geäußerte Meinungen, eine Kritik an der „Charta von Athen“ sei heute „doch entbehrliech“, falsch sind. Tatsächlich sind viele Grundsätze in das heutige Denken und in das Planungsrecht eingegangen, und viele heutige angeblich „alternative“ Pläne sind den irrgigen Grundsätzen der Charta ähnlicher, als ihre Autoren annehmen. Das gilt auch für die – im Gegensatz zu den Äußerungen über den Verkehr – weit bekannteren Grundsätzen der Funktionstrennung in der Stadt. Bis heute jedenfalls ist deutlich, dass eine wirklich kleinteilig in ihrer Nutzung gemischte Stadt viel weniger Automobilverkehr produziert, als die der Charta entsprechenden „reinen Wohngebiete“. Die Funktionstrennung schafft sich also einen Teil des Autoverkehrs selbst, den sie dann verlagert“ (Holzapfel 2011).

2.1.1 Schwerpunkte der Charta von Athen

2.1.1.1 Verkehr als eine von vier Schlüsselfunktionen

In der Erklärung von La Sarraz (1928), die der Charta von Athen vorausgeht, wurde formuliert, warum eine neue Ausrichtung des Städtebaus als notwendig erach-

tet wird. Im Mittelpunkt stand die Frage der Wirtschaftlichkeit. „Die Ausrüstung des Landes verlangt eine innige Verbindung von Architektur und Wirtschaft“ (zitiert nach Hilpert, Th. 1988:96). Um wirtschaftlich zu sein, sei Rationalisierung ebenso wichtig wie Normung. Es wird als wichtig betrachtet, dass sich der Städtebau der „Errungenschaften“ der Industrialisierung bedient, selbst wenn dies Formen ergeben sollte, die von den bislang gerühmten abweichen. Ziel ist eine gerechtere Verteilung der Mehrwerte der Gesellschaft zu erreichen. Diese neue Ordnung soll besser geeignet sein, dem Allgemeininteresse und damit dem Wohle aller Menschen zu dienen, wird in der Erklärung von La Sarraz formuliert. Im Kern werden für die Stadt vier wichtige Aufgaben formuliert, für die im Rahmen des Städtebaus jeweils eigene Bereiche zugeordnet werden sollten: *Wohnen, Arbeiten und Sich erholen, und als verbindendes Element – der Verkehr*. Der Verkehr erhält in diesem Gesamtkonzept eine zentrale Rolle.

Neben der grundlegenden Kritik an der alten Stadt werden in der Charta von Athen auch visionär angelegte Ideen als notwendige Schritte ausformuliert. Im Abschnitt „Schlussfolgerungen – Lehrsätze“ heißt es zusammenfassend:

„§77: Der Städtebau hat sich bisher nur an ein einziges Problem gewagt, an das Verkehrsproblem. Er hat sich damit begnügt, Ausfallstraßen zu bauen oder Straßen zu ziehen, und hat damit Häuserinseln geschaffen, deren Bestimmung der Zufälligkeit privater Initiative überlassen worden ist. Das ist eine beschränkte und unzulängliche Ansicht von der Aufgabe, die ihm zugefallen ist.“ (zitiert nach Hilpert 1988: 157). Im weiteren Verlauf des Absatzes werden die Aufgabenfelder näher skizziert. Neben gesunden Unterkünften (Wohnen), gesunden Arbeitsstätten (Arbeiten) und notwendigen Einrichtungen zur guten Nutzung der Freizeit werden die Verkehrsnetze als eine wichtige Aufgabe dargestellt, „die Verbindung zwischen diesen verschiedenen Einrichtungen herzustellen durch ein Verkehrsnetz, das den Austausch sichert und die Vorrechte einer jeden Einrichtung respektiert“ (zitiert nach Hilpert 1988: 158). Damit der Verkehr diese Aufgabe erfüllen kann, sei eine grundsätzliche Neuordnung der Städte notwendig ist. Die Städte seien den zeitgemäßen Anforderungen vor allem der mechanischen Transportmittel (Eisenbahn, Lastwagen, Straßenbahn, Autobus, Auto) nicht mehr gewachsen. Zum einen wird ausgeführt, dass die schnellen Transportmittel ihre Geschwindigkeiten gar nicht ausfahren können, da sie durch benachbarte Bebauung, falsche Dimensionierung der Straßen und häufige Kreuzungen behindert werden. Zum anderen wird hervorgehoben, dass die Durchmischung von natürlichen Geschwindigkeiten (Mensch, Pferd) mit den genannten mechanischen Geschwindigkeiten zu Konflikten im alltäglichen Gebrauch führen.

Eine Neuordnung der Stadt sollte schließlich eine Neuordnung der Verkehre bewirken und damit die benannten Probleme lösen:

- die Unterstützung der jeweiligen Geschwindigkeiten
- den Schutz der Wohngebiete und repräsentativen Prachtstraßen
- eine Rationale Nutzung der Straßennetze
- die Vermeidung von Konflikten

„Der Verkehr ist heute eine Funktion erster Ordnung des Stadtlebens geworden. Er erfordert ein sorgfältig erarbeitetes Programm, das Vorsorge zu treffen weiß für alles, was nötig ist, um das Verkehrsaufkommen zu regeln, die unerlässlichen Entlastungsstraßen zu schaffen und so zu erreichen, dass die Verkehrsstockungen wie das von ihnen verursachte beständige Unbehagen behoben werden“ (zitiert nach Hilpert 1988: 148). Aus den Kritikpunkten werden Lösungswege abgeleitet, die ihren Schwerpunkt in der Organisation der Verkehrsnetze haben.

2.1.1.2 Wohnstraßen und Tangenten - Trennung der Verkehrsarten und maximale Ausstattung

Die Charta unterscheidet Straßenzüge vor allem danach, von welchen Fahrzeugen sie hauptsächlich genutzt werden und welche Geschwindigkeiten daher auf ihnen zu erwarten sein werden. Denn die Situation auf Straßen, die von verschiedenen Verkehrsmitteln genutzt werden, wird in der Charta von Athen als untragbares und gefährliches Chaos beschrieben. Damit für alle Verkehrsteilnehmer die Nutzung ungefährlich ist, zugleich auch alle Teilnehmenden ihre maximale Geschwindigkeit erreichen können, sei die Trennung in verschiedene Verkehrswege Grundlage der Neuordnung. Die unterschiedlichen Verkehrswege sollten in ihrer Dimensionierung der Geschwindigkeit angepasst werden.

„§60: (...) Die erste zweckdienliche Maßnahme bestünde darin, in den verstopften Verkehrsadern das Los der Fußgänger radikal von dem der mechanischen Fahrzeuge zu trennen. Die zweite, den Lastern eine besondere Fahrbahn einzuräumen. Die dritte, für den Fernverkehr Durchgangsstraßen vorzusehen, die unabhängig wären von üblichen Straßen, die nur dem Nahverkehr bestimmt sind“ (zitiert nach Hilpert 1988: 149).

Damit erfolgt eine feine Ausdifferenzierung der Straßen nach verkehrlicher Bedeutung im Straßennetz der gesamten funktional segmentierten Stadt, die sich in unterschiedlicher Funktionsbindung und Dimensionierung niederschlägt. Soziale Bedeutungen der Straßen jenseits der Verkehrs Nutzung werden nicht bzw. erst nachrangig berücksichtigt. So steht in §63 formuliert:

„Die Straßen sollten – anstatt allen und allem überlassen zu sein – je nach ihrer Kategorie verschiedene Verkehrsordnungen kennen. Die Wohnstraßen und die Flächen für die gemeinschaftliche Nutzung verlangen eine besondere Atmosphä-

re. Um den Wohnungen und ihren ‚Verlängerungen‘ die notwendige Ruhe und den notwendigen Frieden zu verschaffen, werden die mechanischen Fahrzeuge in besondere Umgehungsstraßen geschleust werden. Die Fernverkehrsstraßen werden keine Berührungspunkte mit den Nahverkehrsstraßen haben, es sei denn an den Zufahrtspunkten. Die großen Hauptverkehrsstraßen, die mit dem ganzen Ensemble der Region in Verbindung stehen, behaupten natürlicherweise ihren Vorrang. Aber Straßen für Spaziergänge werden ebenfalls vorgesehen sein, und da den Fahrzeugen für diese Straßen eine reduzierte Geschwindigkeit strikt vorgeschrieben sein wird, dürfte das Nebeneinander von Fahrzeugen und Fußgängern dort nicht mehr zu Unzuträglichkeiten führen“ (zitiert nach Hilpert 1988: 150).

Auch ihre Berührungs- und Überschneidungspunkte sollen reduziert werden, weil daraus Konflikte und Unfälle resultieren und damit der reibungslose Verkehrsfluss gestört werde.

2.1.1.3 Ferne vor Nähe

Deutlich wird in der Aufzählung, dass für höhere Geschwindigkeiten und Fernverkehre eigene Netze bereitgestellt werden sollten, in denen der schnellere Verkehr sich weitgehend ungestört von Nahverkehr und langsameren TeilnehmerInnen bewegen kann. Damit Geschwindigkeiten auch über längere Strecken aufrechterhalten werden können, wird empfohlen, diese Trassen zudem weitgehend von Kreuzungen freizuhalten. Denn Kreuzungen zwingen Automobile zum Abbremsen und erhöhen für diese die Unfallgefahr. Neben der Vergrößerung der Abstände zwischen den Kreuzungen wird vorgeschlagen, die Straßen auf unterschiedlichen Höhen und damit völlig kreuzungsfrei zu führen. Nur in genau berechneten Abständen sollen Anschlüsse an die Nahverkehrsstraßen angelegt werden.

„§61: (...) Die Fahrzeuge des Fernverkehrs sollten nicht der Einrichtung des obligatorischen Haltens an jeder Straßenkreuzung unterworfen sein, durch das ihre Fahrt unnötigerweise verlangsamt wird. Differenzen im Höhenniveau der Straßen an jeder Übergangsstelle sind das beste Mittel, ihnen eine durchgehende Fahrt zu sichern. An den großen Fernverkehrsstraßen werden in Abständen, die so errechnet sind, dass sie die beste Möglichkeit geben, Übergänge angelegt, die sie mit den Nahverkehrsstraßen verbinden.“ (zitiert nach Hilpert 1988: 150).

Der Fernverkehr erfährt dadurch eine besondere Privilegierung in der Trassenführung vor dem Nahverkehr.

2.1.1.4 Lenkung zur Entlastung und Beschleunigung

Das Prinzip der Lenkung hat zwei Gedanken im Hintergrund. Auf der einen Seite dient die Lenkung der Unterstützung des schnelleren Verkehrs, wie oben bereits beschrieben. Auf der anderen Seite folgt das Prinzip dem Gedanken der Entlastung der Wohngebiete vom Verkehr. Dabei steht die Gesundheit der Bewohner und Bewohnerinnen im Vordergrund. Wohngebiete soll vom Verkehr entlastet werden, indem jeglicher Durchgangsverkehr ferngehalten wird. Hauptstraßen sollen keine Wohngebiete berühren und innerhalb von Wohngebieten nur Anrainerverkehr zugelassen sein.

„Die stark von LeCorbusier beeinflusste „Charta von Athen“ trennt und verlagert den Autoverkehr entsprechend der Basisüberlegung einer funktionalen Stadt und trennt die Verkehrsarten auch untereinander. Dabei wird der „Schutz“ der Wohnenden vor den Verkehrssumissionen, wie Lärm, betont. Tatsächlich kann aber die Verlagerung und Abtrennung des Verkehrs von den Siedlungen auch als Ausweichen aller anderen Funktionen in Reserve zwischen den Autoverkehrsstraßen gewertet werden. So gesehen kann der „Schutz“ auch als Alibi gesehen werden, das Automobil ungestört und schnell fahren zu lassen“ (Holzapfel 2010: 49).

2.1.1.5 Einbettung von Stadt und Verkehr in die Landschaft

Das Verhältnis zur Straße ist innerhalb der Charta von Athen durchaus ambivalent. Denn neben ihrer wirtschaftlichen Bedeutung werden Straßen immer auch als Ursache für körperliche Gefahr für den Menschen und als hauptsächliche Ursache für Lärm und Schmutz gesehen, die die Gesundheit beeinträchtigen. Um diese schädlichen Einflüsse zu mildern, wird daher empfohlen, die unterschiedlichen Straßentypen durch dichte Begrünungen voneinander abzutrennen.

„§ 64: Die Durchfahrts- und Fernverkehrsstraßen, genau unterschieden von den Nahverkehrsstraßen, werden keinen Anlaß haben, den öffentlichen und privaten Bauten in die Nähe zu kommen. Es wird gut sein, sie mit dichten grünen Hecken einzufassen“ (zitiert nach Hilpert 1988: 151).

Grundsätzlich ist Landschaft in die moderne Stadt vor allem in der Funktion als Erholungslandschaft eingebunden. Eine gesunde Stadt braucht, so die Charta von Athen, auch gesunde Erholungsgebiete in der Stadt und im Umland, in denen die Menschen sich aufhalten und betätigen können. Genannt werden hier Parks, Grünanlagen, Sportflächen und gärtnerische Anlagen, aber auch Wälder und Wiesen. Innerhalb der Stadt sind dies Parks oder gestaltete Grünanlagen und Sportflächen, die der allgemeinen Nutzung mit klar definierten Zielen zur Verfügung stehen. Außerhalb der Städte sollen Wiesen und Wälder, natürliche oder angelegte Strandbäder „dem Stadtbewohner tausend Gelegenheiten zu gesunder Be-

schäftigung oder nützlicher Entspannung bieten“ (zitiert nach Hilpert 1988: 139). Dabei seien die vorhandenen Elemente – wie Flüsse, Wälder, Hügel, Berge, Täler, Seen und Meere – zu berücksichtigen, durch Baumaßnahmen oder Abgrabungen geschaffene Kuhlen sollten durch Bepflanzungen zu neuen Erholungsgebieten umgewandelt werden. „Es handelt sich nicht nur darum, die noch unberührten Naturschönheiten zu erhalten, sondern auch darum, die erlittenen Schäden wieder gut zu machen“ (zitiert nach Hilpert 1988: 140).

Natur und Landschaft werden als Gegengewicht gesetzt zur erschöpfenden Arbeit und sollen einen Ausgleich zur lauten, schmutzigen und turbulenten Stadt bieten. Daher wird in dem modernen städtebaulichen Modell eine landschaftliche Einbindung der Stadtteile und der Verkehrswege vorgesehen. Diese Überlegungen enthalten bereits eine Einordnung von Baumaßnahmen als Eingriff und einem Ausgleich durch landschaftliche Gestaltung.

2.1.1.6 Bedarfserfassung – Statistiken, Analysen und Prognosen entlang der Verkehrsarten

Bereits in der Charta von Athen wird die Wichtigkeit und Notwendigkeit von ausreichendem Datenmaterial über das Verkehrsaufkommen betont. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Neuordnung der Verkehrsnetze nur dann erfolgreich sein könne, wenn ausreichende Statistiken und Analysen zum Bedarf vorliegen.

„§59: Auf Grund rigoroser Statistiken müssen brauchbare Analysen über den gesamten Verkehr in der Stadt und ihrer Region erstellt werden, eine Arbeit, die die Verkehrsströme und den Umfang ihrer Belastung erkennen lassen wird.

Der Verkehr ist eine lebenswichtige Funktion, deren augenblicklicher Zustand grafisch dargestellt werden muss. Die bestimmenden Ursachen und die Auswirkungen seiner unterschiedlichen Intensität werden dann klar hervortreten, und es wird leichter sein, die kritischen Punkte zu erkennen.

Nur eine klare Darstellung der Situation wird erlauben, zwei unerlässliche Fortschritte zu realisieren: jeder der Verkehrsstraßen eine präzise Bestimmung zuzuordnen, sei es, dass sie den Fußgängern, den Autos, den Lastwagen oder den Fernfahrern zugeschrieben ist; dann muss man diesen Straßen je nach der Rolle, die ihnen zugeschrieben wird, spezielle Ausmaße und spezielle Merkmale geben: Art des Straßenbelags, Breite des Dammes, Ort und Art der Kreuzungen und Übergänge“ (ebd.)

Damit die Neuordnung der Verkehrsnetze dem zeitgemäßen aber auch dem zukünftigen Bedarf entspricht, müssen verschiedene Untersuchungen durchgeführt werden. Diese Untersuchungen folgen der Logik der unterschiedlichen Verkehrs-

arten und suchen für jede Einzelne den Bedarf. Auf Basis dieser Daten soll für jede einzelne Verkehrsart auch die maximalen Lösungen verfolgt werden.

2.1.1.7 Zwecklogik und Zweckmaximierung

Die Lehrsätze zur Neuordnung der Stadt und zur Neuordnung der Verkehrsnetze folgen dem Prinzip der Maximierung des Zwecks, d. h. die mit einer Infrastruktur verbundene Funktion z. B. schnelle Fortbewegung mit dem Auto oder reines Wohnen in Wohngebieten soll möglichst ausschließlich verwirklicht werden. Verkehr wird bereits in den 1920er Jahren mit hoher Geschwindigkeit verbunden. Dabei stehen „mechanische Verkehrsmittel“ wie Eisenbahn, Straßenbahn und S-Bahn dabei in der Diskussion. PKW-Verkehr in hoher Anzahl ist aber bereits fester Bestandteil der Vision (vgl. auch Gropius 1930 in Bollerey et al. 1990:274, Wagner, M. 1934 in ebd: 279).

Dabei werden die hohen Geschwindigkeiten insofern als notwendig beschrieben, als die Verbindung der Orte ohne große Zeit- und Reibungsverluste gelingen soll. Denn Reibung ist aus Sicht des Funktionalismus ein zu vermeidender Konflikt und Reibungsverluste sind Anzeichen dysfunktionaler Abläufe – beides sei zu vermeiden. Mit den neuen Geschwindigkeiten werden aber auch Gefahren identifiziert, denen FußgängerInnen ausgesetzt sind. Um Konflikte zwischen den Verkehrsteilnehmern, die unterschiedlich schnelle Verkehrsmittel nutzen, zu vermeiden, müssten die Verkehrswege getrennt werden. Neben der direkten Gefährdung durch die Transportmittel werden auch damals schon als gesundheitsschädigend erkannte Ausmaße von Lärm, Abgasen und Schmutz genannt.

Aus diesen Kritikpunkten werden direkt Lösungsansätze abgeleitet. Ein wesentlicher Grundsatz wird die Abkehr der Wohngebäude von Verkehrsstraßen. Ergänzend dazu wird eine Führung überlegt, die den Verkehr von den Wohngebieten fernhält (s. o.).

„§81: Das Prinzip des städtischen und vorstädtischen Verkehrs muss revidiert werden. Eine Klassifizierung der möglichen Geschwindigkeiten muss vorgenommen werden. Die Reform der Zoneneinteilung wird – in dem sie die Schlüsselfunktionen der Stadt untereinander in Einklang bringt – natürliche Verbindungen zwischen diesen herstellen, zu deren Festigung ein rationelles Netz großer Verkehrsadern vorgesehen sein wird“ (zitiert nach Hilpert 1988: 159).

In dieser Vision wird davon ausgegangen, dass die Neuordnung der Stadt dann erfolgreich sein wird, wenn die Nutzungszonen neu geordnet werden und die Verkehrsnetze die drei genannten Nutzungszonen rationell verbinden. Die Charta von Athen bezieht dabei neue und als zeitgemäß erachtete technologische Entwicklungen in die Überlegungen immer ein. Deutlich formuliert wird ebenfalls, dass

umfassende Umbauten anzugehen sind, damit eine zeitgemäße und den zukünftigen Entwicklungen der Verkehrstechnologie angepaßte Neuordnung der Stadt stattfinden kann. „Große Umwälzungen sind unvermeidlich. Die Stadt und ihr Gebiet müssen mit einem Verkehrsnetz versorgt werden, das – den Nutzungen und den Zwecken exakt angeglichen – die moderne Technik des Verkehrs begründen wird.“

Man muss die Verkehrsmittel klassifizieren und unterscheiden und für jede Art eine Fahrbahn schaffen, die der Natur des benutzten Fahrzeugs entspricht.

Der so geregelte Verkehr wird zu einer geordneten Funktion, die der Struktur der Wohnung oder derjenigen der Arbeitsstätten keinerlei Gewalt antut“ (zitiert nach Hilpert 1988:160).

Damit entsteht eine funktional und verkehrstechnisch gegliederte moderne Stadt, die nach dem Ideal des Funktionalismus so reibungslos wie eine Maschine funktionieren sollte und ebenso ingenieurstechnisch konstruierbar wäre.

Mit der Charta von Athen wurden insgesamt grundlegende Paradigmen formuliert, die letztendlich bis heute in der Verkehrsplanung wirken. Gesetzt wird ein enger Zusammenhang von hohem motorisiertem Verkehrsaufkommen und Wirtschaftskraft. Als wesentliche Voraussetzung dafür werden reibungslose Abläufe und daher störungsfreie Verkehrsnetze genannt. Landschaft dient in diesem Zusammenhang vor allem als Schutz für den Menschen vor schädlichen Auswirkungen von Verkehr und Ausgleich nachteiliger Wirkungen von Baumaßnahmen.

2.2 Entwürfe für eine neue Stadtgestalt – Wiederaufbaupläne der 1940er Jahre

Die Gestaltung von Stadt und öffentlichen Räumen ist auch während der späten 30er und 40er Jahre ein Thema in Stadt- und Verkehrsplanung. Bis in den zweiten Weltkrieg hinein ist die Planung von repräsentativen Straßen und Stadtzentren (Berlin, Linz) ein wesentliches Thema. Neue Stadtgrundrisse und die damit verbundene Verkehrsinfrastruktur gewinnen an großer Bedeutung in den Diskussionen Anfang der 40er Jahre. Dies liegt an zwei Entwicklungen. Zum einen wurde die Landesplanung Ost ausgeweitet, um die Gebiete östlich der Oder nach ihrer Eroberung und Vertreibung der ansässigen Bevölkerung neu zu überplanen (vgl. Gröning / Wolschke-Bulmahn 1987). Zum anderen wurde der Arbeitsstab Speer gegründet, der die Aufgabe hatte, Wiederaufbaupläne für die Städte zu entwickeln, die durch die fortwährenden Luftangriffe zerstört wurden.

Von Albert Speer wurde das Büro Gutschow, das von Konstanty Gutschow und Rudolf Hillebrecht geleitet wurde, beauftragt, für verschiedene Städte Wiederaufbaupläne zu verfassen (vgl. Durth 1987: 203). So entstanden erste Überlegungen zur organischen Stadt, die später in den Nachkriegsjahren umfangreich umgesetzt wurden. Diese beinhalten neben neuen Vorstellungen zur Organisation von Gebäuden auch grundlegende Vorstellungen zur Verkehrsplanung. Ein Mitarbeiter dieses Büros war Hans-Bernhard Reichow, der in diesem Zusammenhang seine Überlegungen zur organischen Gestaltung von „Stadtlandschaften“ erstmals ausformulierte (Reichow 1941).

Diese Überlegungen waren nicht grundsätzlich neu. Sie griffen letztendlich Diskussionen um Stadtgestaltung auf, die bereits – wie beschrieben – in den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts geführt wurden. Reichow bezieht sich dabei stark auf Fritz Schumacher, der in den 30er Jahren den Gedanken prägte, dass eine Stadt wie ein Organismus zu verstehen sei. „Trotz differenzierter Einsichten in den politischen und sozialen Kontext seiner Tätigkeit bediente sich Schumacher zur Popularisierung seiner Gedanken der eingängigen Gleichsetzung von Stadtentwicklung und natürlichem Wachstum lebendiger Organismen, die seinen Schülern den Übergang zur Terminologie und Ideologie des Nationalsozialismus einschließlich der biologisch begründeten Vorstellung einer stabilen ständestaatlichen Ordnung ebnen wird.“ (Durth 1987: 63).

Reichow greift auch einen Gedankenstrang von Gottfried Feder auf. Feder setzt eine organische Stadtgestaltung gleich mit der Herstellung einer gesunden Gesellschaft. Er versteht Stadtplanung zugleich als Sozialplanung. In seinem Buch „Die neue Stadt“, erschienen 1939, beschreibt Feder eine Gliederung der Stadt aufbauend auf Siedlungs-Zellen. Diese Zellen sollten die Größe einer Ortsgruppe der NSDAP erhalten. Städte könnten somit als gegliederte Organismen die Erfahrung des „organischen“ Aufbaus der Gesellschaft vermitteln (ebd: 103).

Und nicht zuletzt stand Reichow natürlich in Diskussion mit seinen Kollegen im Büro Gutschow, die ihrerseits Schriften zur Stadtgestaltung verfassten. Friedrich Heuer entwickelte das Konzept der „Siedlungszelle“ als Überlagerung räumlicher und sozialer Planung mit der politischen Organisation einer Stadt. Wilhelm Wortmann formulierte „Gedanken zur Stadtlandschaft“ und Konstanty Gutschow verfasste seine Schrift „Die Ortsgruppe als Siedlungszelle“. Die beiden letztgenannten Schriften wurden ebenfalls 1941 in der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung veröffentlicht. Und Reichow korrespondierte mit Johannes Göderitz, der bereits in den 40er Jahren an seiner Schrift zur „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ arbeitete (vgl. ebd: 178).

Auch der Luftkrieg führte dazu, dass eine aufgelockerte Bebauung und Stadtgestalt zunehmend favorisiert – und sogar in Richtlinien festgelegt wurde. Bereits 1938, also noch vor dem zweiten Weltkrieg, wurden Richtlinien für den baulichen Luftschutz im Städtebau herausgegeben, die nach den ersten Erfahrungen mit

dem Luftkrieg 1942 geändert und ausgeweitet wurden. Sie enthalten bereits drei Grundforderungen, die nach 1945 stillschweigend übernommen wurden:

„Die weiträumige Gestaltung der Städte und Siedlungen, Trennung stark luftgefährdeter Anlagen und Betriebe von der Wohnbebauung, Auflockerung der Bebauung.“ (ebd: 217).

2.2.1 Bandstadt als Vorläuferin der Stadtlandschaft

Reichows Grundsätze zum Städtebau sind stark an der Bandstadt orientiert. Bereits in seinen Planungen für Stettin hatte er die Bandstadt favorisiert.

„Er gestaltete diese als ein sich parallel ausdehnendes Bündel aus Verkehrsadern, Industrie-, Siedlungs- und Grünband, das ein enges Beieinander von Arbeits-, Wohn- und Erholungsraum sowie eine bedarfsgerechte Erweiterung der Stadt ermöglichen sollte. Reichow verschmolz die Struktur der Bandstadt mit einem modulartigen System aus Siedlungszellen und rhythmisch zwischen diese eingeschobenen Gemeinschaftszentren. Die Siedlungszellen entwarf er als in sich geschlossene, hierarchisch aufgebaute Einheiten, die den gesamten sozialen Querschnitt des jeweils nächstliegenden Arbeitsortes aufnehmen sollten. Die hier angelegte Hierarchie steigert sich in den monumentalen und weit in die Landschaft hineinwirkenden Gemeinschaftszentren mit Aufmarschplätzen und gipfelt in der überdimensionierten zentralen Gemeinschaftsanlage auf den Torneyer Höhen, für die bereits konkrete Planungen durch Claasen eingeleitet worden waren.“ (Bernhardt 2003: 2).

Analoge Entwürfe verfasste Reichow in seinen allgemeinen Überlegungen zum Städtebau. Sein Ausgangspunkt ist die Siedlungszelle, die er an einem Hauptverkehrsweg anordnet und durch eine zentrale Achse erschließt. Von dieser Achse aus gehen einzelne Fahrstraßen und Fußwege in die Siedlungsgebiete. Gemeinschaftsanlagen werden in der Mitte der Siedlungszelle angeordnet, Sportflächen am Rand. Geschäfte, Märkte, Behörden und Verkehrseinrichtungen finden sich an den Hauptschließungsstraßen.

2.2.2 Funktionstrennung als Grundprinzip

Auch in den Siedlungsentwürfen der 40er Jahre, und da ist Reichow keine Ausnahme, wird die Funktionstrennung als ein wichtiges Prinzip der Stadtplanung übernommen. Industrie und Gewerbe werden fern der Wohngebiete angeordnet. Und auch innerhalb der Wohngebiete finden Gemeinschafts- und Versorgungseinrichtungen ihren festen vorgeschriebenen und voneinander abgetrennten Platz.

Verbunden sind die Bereiche durch ein ausdifferenziertes Erschließungssystem. Diese Erschließung spielt bei Reichow und seinen Kollegen eine wichtige Rolle. Sie trägt als Gerüst die Siedlungsgestalt. Durch sie wird die Verbindung zwischen

den einzelnen Siedlungszellen hergestellt. Die Lage der Gebäude und vor allem wichtiger übergeordneter Gemeinschaftsanlagen wird „durch die Schnitt- oder Berührungspunkte der Hauptschlagadern des Fahr- und Fußwege-Netzes bestimmt“ (Reichow 1941: LXVIII).

Für die Erschließung ist ein dreigliedriges System vorgesehen, das aus Verkehrs-, Erschließungs- und Wohnstraßen besteht. Diese Grundlage sollte möglichst klar hergestellt werden. Damit der Durchgangsverkehr aus den Siedlungszellen möglichst rausgehalten wird, sind die Wohnstraßen als Stichstraßen oder Straßenschleifen anzulegen. Reichow hat bereits umfassende Motorisierung im Blick und fordert, „ein von dem Fahrstraßennetz völlig zu trennendes durch die Grünanlagen geführtes und in sich geschlossenes Fußwegenetz zu entwickeln“ (ebd.: 227).

Der Zeit entsprechend sieht er auch gesondert angelegte zentrale Aufmarschstraßen vor, auf denen geordnete An- und Abmarschmöglichkeiten, getrennt nach Fahrzeugen, geschlossen marschierenden Kolonnen und Publikum möglich sei (vgl. ebd.)

2.2.3 Sanierung in den Innenstädten

Die Stadtlandschaft ist vor allem eine Idee für die Neugestaltung von Städten. Eine Umsetzung in den Altstädten wird allerdings auch für notwendig erachtet. Dabei ist punktueller oder auch flächenhafter Abriss zwar nicht explizit ausgeführt, aber durchaus mitgedacht. Reichow verweist darauf, dass Unfallherde beseitigt werden müssen. „Verkehrssanierung“ (ebd.: 229) soll mit wissenschaftlichen Methoden und auf statistischer Grundlage erfolgen. Und nicht zuletzt ist auch für Reichow der Luftschutz ein Anlass für eine „Auflockerung der Innenstädte“ (ebd.).

2.2.4 Stadtlandschaft – eine technokratische Vision

Mit der Stadtlandschaft wollte Reichow nicht nur eine neue und passendere Stadtgestalt entwickeln. Ziel war es, einen „Ausdruck menschlicher Gemeinschaft“ zu gestalten. Er versteht die neue Stadtgestalt als „zunächst abstrakte Organisationsidee im Dienste der Wiedergewinnung der Lebenseinheit auf der Grundlage einer neuen weltanschaulichen und politischen Ausrichtung“ (ebd. 229). Die politische Gliederung des Volkes sollte in eine neue Siedlungsform gekleidet werden.

Damit folge seiner Ansicht nach der Städtebau seiner ureigenen Aufgabe: „Im Städtebau die Voraussetzungen zu schaffen für die Wiedergewinnung einer auf einheitlicher Weltanschauung und politischer Zielsetzung beruhenden Lebenseinheit des deutschen Menschen, die als Grundlage jeder Kultur mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln erreicht werden muss“ (ebd.: 226).

Mit der Stadtlandschaft wurde also nicht nur eine Diskussion aufgegriffen, die bereits in den 30er Jahren unter Architekten und Stadtplanern auch in Deutschland

geführt worden war. Mit der Vision der Stadtlandschaft eng verbunden war auch die Idee, durch eine umfassende Stadt- und Verkehrsplanung die gesellschaftliche Ordnung vorausschauend und zielgenau planen zu können. Obwohl die Stadtlandschaft also begrifflich sehr weich eingeführt und der „Maschine der Großstadt“ entgegen gesetzt wurde, enthielt sie eine technische Vision der Organisation der Menschen.

2.2.5 Planen ohne Grenzen zu kennen

Die Entwürfe für neue und alte Siedlungsgebiete sind gekennzeichnet von einer grundsätzlichen Abkehr vom Bestand. Schon in den 20er und 30er Jahren des letzten Jhdts. war der Wunsch moderner Architekten und Städtebauer gegeben, „bei Null anzufangen“ (Wolfe 1990: 31). Ab 1942 wurde diese Stunde Null nahezu Wirklichkeit. Der Luftkrieg verursachte umfassende Schäden in vielen Städten, der Altbestand wurde in manchen Stadtteilen flächenhaft zerstört. Dieser Zustand wurde bereitwillig aufgegriffen, um die vorliegenden oder viel diskutierten Ideen endlich tatsächlich umzusetzen (vgl. Durth 1987; Durth / Gutschow 1993).

In der Landesplanung Ost wurde die Stunde Null gleichsam mit organisiert. Für die Neuplanungen von Siedlungsgebieten wurde die Vertreibung der ansässigen Bevölkerung und Zerstörung alter Siedlungsbestände kommentarlos vorausgesetzt (vgl. Gröning / Wolschke-Bulmahn 1987). Sie folgten der Mentalität einer Planung, die unbegrenzt über Menschen, Räume und städtische Funktionen verfügen kann. „Planung „als ob keine Grenze vorhanden wäre““ kommentierte Gutschow seine Tätigkeit im Rahmen der Entwicklung der Grundlinien der Hamburger Stadtentwicklung (vgl. Durth 1987: 176).

2.3 Die organische Stadtlandschaft – Verkehr und Landschaft in den Nachkriegsjahren

In den direkten Nachkriegsjahren, der Zeit des Aufbaues kriegszerstörter Städte und später in der Zeit großflächiger Wohnsiedlungen, waren die Stadtgestalt und daran anknüpfend Fragen von Verkehr und Landschaft wieder in breiter Diskussion. Dabei standen die konservativen Vertreter des Städtebaus, die eine historische Rekonstruktion an vielen Stellen bevorzugte, gegen die modernen Vertreter, die die Ideen des modernen Städtebaus der Zwischenkriegsjahre wieder aufgriffen und sie in eine Gestalt einbanden, die bereits in den Kriegsjahren vorgedacht wurde: die organische Stadtlandschaft.

„Trotz aller Gegensätze in der Architekturauffassung zwischen Traditionalisten und Modernisten und trotz der enormen konzeptionellen Bandbreite der anfänglichen

Wiederaufbaupläne, die von einem eher rekonstruktiven Wiederaufbau (Bsp. Nürnberg, Freiburg, Münster) bis hin zu radikal-modernen Bandstadtkonzepten ohne jede Rücksicht auf die historische Stadtstruktur (Bsp. Kollektivplan Berlin) reichten, war man sich nach 1945 unter Planern doch in einem – und entscheidenden – Punkt einig: In der radikalen Ablehnung der historischen gründerzeitlichen Stadt (...) Endlich, so schien es, konnten nun auf dem Boden der durch den Krieg geschaffenen Tatsachen die seit der Gartenstadttideen der Jahrhundertwende auf Entballung und Zerschlagung des Molochs Großstadt gerichteten Konzepte der Auflockerung, der Herabsetzung der Dichte, der Durchgrünung und der Entwicklung der Stadt zur Stadtlandschaft verwirklicht werden“ (Harlander 1998).

Wichtige Proponenten waren Hans Bernhard Reichow, der bereits mit seiner Schrift zur organischen Städtebaukunst (veröffentlicht 1948) diesen Begriff prägte, sowie Johannes Göderitz, der in dem Werk „die gegliederte und aufgelockerte Stadt“ (gemeinsam mit Roland Rainer und Hubert Hoffmann veröffentlicht) ebenfalls auf die Bedeutung organischer Stadtgestaltung hinweist. Große Teile der Diskussion um die organische Stadtgestaltung drehen sich um den Wohnungsbau und damit um eine Fragestellung, die in der Zeit zerstörter Städte zentral war. Einbettet in die Diskussion waren aber immer auch grundsätzliche Gedanken über die Funktion und Bedeutung von Verkehr und um das Wechselseitverhältnis von Stadt, Landschaft und Verkehr.

Mit seinem 1948 erschienen Buch „Organische Städtebaukunst – Von der Großstadt zur Stadtlandschaft“ formulierte Hans Bernhard Reichow ausführliche Argumentationsgrundlagen und Gestaltungskriterien für eine Neugestaltung der Städte, die bis in die 1960er Jahre für den Wiederaufbau und großflächigen Siedlungsbau prägend waren. Mit seiner Schrift zur autogerechten Stadt (1959 erschienen) fasste er die Argumente zusammen, die er für die neue Verkehrsplanung für maßgeblich hielt.

Johannes Göderitz und seine Kollegen nutzten ihr Buch, um neben der organischen Stadtgestaltung – und einer Auflockerung der Städte durch Grünanlagen und Gärten – den Flachbau zu protegieren.

Beide Werke werben für eine Neugestaltung der Städte, die vor Abriss und Neubau nicht Halt machen. Von ihnen formulierte Begriffe wurden im Städtebau und der Verkehrsplanung aufgegriffen und sind zum Teil bis heute in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen (z. B. die autogerechte Stadt).

Hans Bernhard Reichow, der in den Zwischenkriegsjahren als Städtebaudirektor in Braunschweig arbeitete, konnte in den Kriegsjahren gemeinsam mit Konstanty Gutschow seine Ideen als Städtebaudirektor in Stettin (städtische Konzepte für den Wiederaufbau von Stettin und Hamburg) und in den direkten Nachkriegsjahren (z.B.

Bielefeld-Sennestadt, Bremen-Vahr) als Architekt umsetzen. Johannes Göderitz war bis zum zweiten Weltkrieg in Magdeburg in der Bauverwaltung tätig, übernahm in den Kriegsjahren die Geschäftsführung der Deutschen Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung. Er wurde nach dem zweiten Weltkrieg Stadtbaurat von Braunschweig.

Die Idee des organischen Städtebaus und die gegliederte und aufgelockerte Stadt bleiben wesentliche Leitbilder der Stadtplanung bis in die späten 1960er Jahre, in denen Sie vom Leitbild der Urbanität durch Dichte abgelöst wurden (Haller 1998, Holzapfel, Protze, Theiling 2000).

2.3.1 Organische Stadt versus Raster

Bereits in seinem Buch „der organischen Städtebau“ leitet Hans Bernhard Reichow ausführlich her, dass neue Stadtgrundrisse unbedingt notwendig seien, soll die Wirtschaftskraft der Städte erhalten und die Gesundheit der Menschen zukünftig gewährleistet werden. Nur der organische Stadtgrundriss könne den zeitgemäßen Anforderungen von Wirtschaft und Gesundheit in der Stadt gerecht werden. Verkehr wird in dem neuen Stadtgrundriss als als „Elixier der Großstadt“ (Reichow 1948: 115) verstanden, das bei richtiger Organisation für Wirtschaftskraft, Wertsteigerung und Steigerung von Bodenrenten sorgt.

Ein großer Teil von Reichows Arbeiten beschäftigt sich damit, auf die schädlichen Folgen des bisherigen Städtebaus hinzuweisen. Er verwirft sowohl das Straßennetz als auch die dichte Bebauung entlang der Straßen, bezeichnet sie als irrational, unwirtschaftlich und gesundheitsschädlich: Die Straßen enthielten zu viele Kreuzungen, die unfallgefährdet seien, Autos zum Abbremsen zwingen und damit Lärm und Schmutz bewirken würden. Zudem verhinderten sie ein wirtschaftliches Fahren, weil die möglichen Geschwindigkeiten gar nicht ausgenutzt werden können und der Kraftstoffverbrauch steigen würde. Dadurch dass alle – Transportmittel ebenso wie Menschen – die Straßen gemeinsam benutzen, behindern sie einander. Zudem seien die Menschen den schädlichen Auswirkungen des Autos unterworfen und zum Teil auch gefährlichen Situationen ausgesetzt. Die Stadtstraßennetze wirkten für die Verkehrsteilnehmer verworren, ungeordnet und verwirrend. Viele der Straßen seien zudem überflüssig, weil sie nicht auf den Zielverkehr ausgerichtet seien. Damit leisteten sich die Städte unnötige Kosten. Insgesamt führe die alte Organisation des Straßennetzes zu einem grundsätzlichen Chaos in den Städten.

Als einzige mögliche „einfache, sinnfällige und wirtschaftliche Lösung des Straßen- und Verkehrsproblems“ (Reichow 1959: 7) sieht Reichow eine Neugestaltung der

Stadt, die beides kann, sowohl die wirtschaftliche Kraft sichern als auch die Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten.

„Will man die Kompromisslosigkeit der hier vertretenen Ziele verstehen, so wird man zuvor erkennen müssen, welch ungeheure Verwirrung unsere heutigen Stadtstraßennetze offenbaren. Man muss sich weiter vergegenwärtigen, wie weit sich die Stadtstraße vom Urtyp der Straße, jenem stummen Führer durch die Landschaft², entfernt hat. Und man wird einsehen, dass die Gesundung zu optimaler Funktion und Gestalt nicht mit dem Blick auf die kompakte Großstadt und ihre überspitzten technischen Lösungen gefunden werden kann, wohl aber in einer organischen, sich auf das natürliche Verhalten des Menschen und das Wesen des Autos gründenden Neuplanung.“ (Reichow 1959: 8).

2.3.2 Die ideale Stadtlandschaft

Dem Straßenraster traditioneller Städte stellen sowohl Hans Bernhard Reichow als auch Johannes Göderitz die organische Stadt gegenüber. Die organische Stadt wird als einzige Stadtgestalt gesehen, die der organischen Natur des Menschen entspricht. Nach Reichow verbindet sie die Ansprüche der Menschen mit den Ansprüchen des fahrenden Verkehrs, des Autos (Reichow 1959: 19). Um gesunde Lebensverhältnisse in der Stadt zu schaffen, plädieren beide dafür, Natur und Landschaft direkt in die Stadt einzubinden und nicht außerhalb der Stadt zu halten. Wichtig ist also eine direkte Verbindung, eine Einbindung von Landschaftselementen in die Wohngebiete und von einer Auslagerung der Wohngebiete in die Landschaft.

„In Verbindung mit dem Grün vieler Gemeinschaftsanlagen, der Kindergärten, Schulen, Spiel- und Sportplätze, mit den schon aus Gründen des Windschutzes erforderlichen Knicks, mit dem Grün an Böschungen, Wegen und Wasserläufen ergibt sich eine so umfangreiche und vielgestaltige grüne Stadtlandschaft, dass sie bei geschickter Planung die Baugebiete allenthalben durchdringt und umgibt, ohne dass wir – wie in der Großstadt von gestern – kostspielige Parks und kunstvolle Grünflächen anlegen und dauernd pflegen müssen“ (Reichow 1948: 173).

Johannes Göderitz betont, dass es durch die organische Stadtlandschaft nicht nur möglich ist, den Bedarf an Sport- und Spielflächen in nächster Nähe der Wohnungen zu erfüllen, sondern auch jede Stadtzelle mit einer Zone intensiver Landwirtschaft, mit Erwerbsgärtnerien oder – in seinem Sinne noch besser – mit Nutzgär-

² Die ‚stummen Führer‘ ist ein stehender Ausdruck in der Landschaftsgärtnerie z. B. bei Pückler: „Wege sind die stummen Führer des Spazierengehenden und müssen selbst dazu dienen, ihn ohne Zwang jeden Genuss auffinden zu lassen, den die Gegend bieten kann“ [Pückler-Muskau 1988: 106].

ten der Bewohner zu umgeben. Zugleich ist die umliegende Landschaft in die organische Gestaltung einzubeziehen. Damit kann sie neben dem Wert für die Ernährung der Gesellschaft auch als Stadtlandschaft neuen Wert erhalten.

„Wird so nicht nur das bebaute, sondern auch das unbebaute Gebiet wieder als wertvoller Teil des städtischen Lebensraums gewertet, so ergeben sich aus der Eigenart der Landschaft für eine biologisch verantwortungsbewusste Stadtplanung wichtige Hinweise. Die charakteristischen Landschaftszüge, Höhen und Niederungen, Täler und Flussläufe, werden als natürliche Nichtbaugebiete den Verlauf der trennenden Grünzüge mitbestimmen. Dann geht die Landschaft nicht mehr im Häusermeer unter, sondern zieht sich in ihren bezeichnenden Linien durch das Stadtgebiet hindurch“ (Göderitz et al. 1957: 25).

Die organische Stadtlandschaft enthält in ihrem Aufbau wesentliche Elemente:

- Wohngebiete als geschlossene Nachbarschaften für gesunde Gemeinschaften
- Orientierung der Gebäude an Licht, Luft und Sonne für Gesundheit, in Abkehr von der Straße
- Nähe von Wohn- und Arbeitsstätten zur Vermeidung von Verkehr
- Trennung der Verkehrswege für Wirtschaftlichkeit und Sicherheit, Entlastung der Wohngebiete
- Grünzüge zwischen den Nachbarschaften und Verkehrswegen für Gesundheit der Bevölkerung

Der Gesamtgestalt wird in dem Zusammenhang eine wichtige Bedeutung für die Gesundheit der Menschen und damit auch für eine gesunde Stadtgesellschaft zugesprochen.

2.3.2.1 Verkehrslenkung in der idealen Stadtlandschaft

Der Verkehr als integraler Bestandteil der modernen, funktional differenzierten Stadt sollte in die Landschaft sinnvoll einbezogen werden. Umgekehrt könnten auf funktional geführten und begrünten Straßen die Verkehrsmittel das Erleben der Stadt als Landschaft eröffnen.

„Auch der Ablauf des Verkehrs, um ein Beispiel zu nennen, kann funktionell durch sinnfällige Lenkung und Führung, zugleich aber auch für unser Erleben durch die grüne Stadtlandschaft beeinflusst werden. Wie früher Straßen und Plätze durch ihre baulichen Dominanten Gesicht und Richtung bekamen, so bestimmt heute die grüne Stadtlandschaft die Führung, das Bild und den Erlebniswert der wichtigsten Durchgangsstraßen. Ja, indem wir sie beiderseits plastisch durch Grün fassen,

nach Bedarf öffnen, punkt- und streckenweise auch baulich betonen, bringen wir Ordnung in die Dissonanz der allzu verschiedenen Maßstäbe baulicher und grüner Großstadtelemente, führen den Verkehr sinnfällig und bestimmen zugleich seine Erlebnisordnung“ (Reichow 1948: 177).

Über dies könne durch eine Eingrünung und sorgfältige Trassenführung zugleich der Verkehr organischer Bestandteil der Stadtlandschaft werden.

„Dergestalt begleitet uns die grüne Stadtlandschaft auf allen Wegen und Straßen, in all ihren Räumen. Sie bestimmt unser Leben und Erleben wie nie zuvor mit all ihren Mitteln der Urlandschaft und ihren kultiviertesten Ausstrahlungen“ (Reichow 1948: 177).

Die organische Stadtgestalt mit einem autogrechtführten organischen Verkehrs- und Erschließungssystem hat nach Reichow viele Vorteile:

- Mit einem Minimum an Kreuzungen versehen steigert es Sicherheit, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit, mindert jedoch Lärm, gesundheitsschädliche Gase und Kosten. Völlig kreuzungsfrei geführt und mit (richtungsparallelen) Einmündungen vermeidet es unfallträchtige „Todesfallen“. Eine zwangsläufige Führung erzieht zu korrektem Fahren. Straßenschilder werden überflüssig.
- Es verästelt sich wie bei Blättern und Bäumen von innen heraus und gewährleistet dadurch eine wirtschaftliche Erschließung.
- Durch ein sinnfälliges Richtungsgefälle vom Rand zur Stadtmitte wird der Verkehr übersichtlich und fließend geführt, Fließverkehr mit höchster Verkehrsleistung – dauernder Fluss – gefördert.
- Die Trennung von Fahr- und Fußwege schützt die FußgängerInnen vor Lärm, Schmutz und Unfällen.
- An seinen Stichstraßen und Sackgassen bieten ruhige Wohngebiete mit günstigen Fahr- und Fußwegen beide Pole: gesundes Stadtleben zur Mitte und zur Natur. (vgl. Reichow 1959: 24)

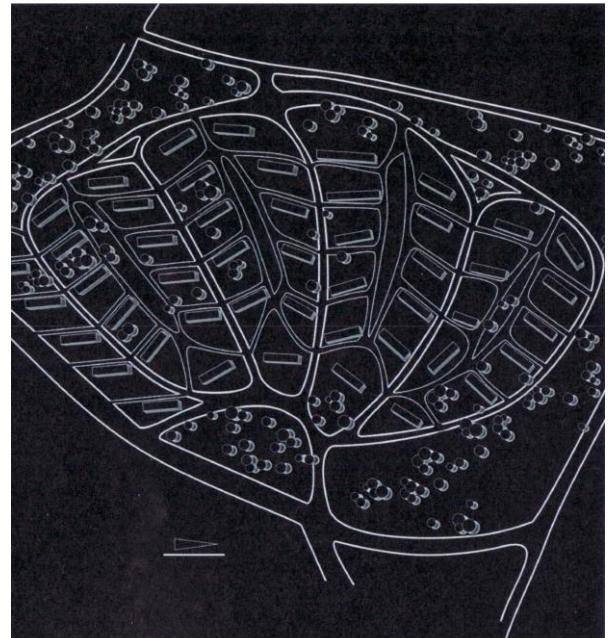


Abb. 1: Verkehrsnetz in Anlehnung an natürliche Formen nach Reichow

Ziel der neuen Stadtgestalt ist es, eine organische Selbststeuerung des Verkehrsgeschehens zu bewirken. Die richtige Verkehrslenkung soll sowohl reibungslose Abläufe gewährleisten als auch gesunde Wohn- und Arbeitsstätten und dies ohne Zwang, sehr wohl aber mit subtiler Kontrolle. Denn Reichow geht davon aus, dass ein richtiger Ablauf nur mit feiner Lenkung der Verkehrsteilnehmenden funktionieren kann.

2.3.2.2 Blutkreislauf als Vorbild

In seiner Argumentation vergleicht Reichow den Verkehr mit dem Blut einer Stadt. Die Stadt erwacht zum Leben durch „pulsierende Straßensysteme“ (Reichow 1948: 70).

„Am Verkehr als dem wohl maßgeblichsten ‚Teil fürs Ganze‘ wollen wir uns dieses organische Prinzip der idealen Stadtlandschaft anschaulich machen. Denn er ist das bindende Element aller Teile, Glieder und Organe der Stadtlandschaft, sein vielgestaltiges Wegenetz ihr alles durchdringendes Kreislauforgan. Erst wenn wir ihn bedingungslos zu unserem Diener machen, erhebt er uns zu Herren über Raum und Zeit, ermöglicht uns auch in der Großstadt wieder menschenwürdige Daseinsformen!“ (Reichow 1948: 115)

Der Blutkreislauf wird in zweifelhafter Analogie zum menschlichen Körper als „natürliches“ Vorbild herangezogen, um zu zeigen, wie Verkehrsnetze organisiert werden sollten, damit sie reibungslos funktionieren, sicher und gesund sind (Reichow 1948: 44, 1959: 19), nämlich kreuzungsfrei und getrennt nach Funktion. Verkehr soll mit derselben Unwillkürlichkeit wirken, wie der menschliche Blutkreislauf – in dauernd leichtem Fluss, ohne Stau oder Stockungen oder irgendwelchen Zusammenstoß (vgl. Reichow 1959: 19).

2.3.2.3 Trennung der Verkehrsarten

Wesentliches Element der Verkehrsorganisation ist die konsequente Trennung der Verkehrsarten und ihre Führung auf unterschiedlichen Wegen. Dadurch könnten gegenseitige Störungen am besten vermieden werden, ein reibungsloser Ablauf sei dadurch für Alle weitgehend gewährleistet. Damit vor allem die FußgängerInnen sich gesund und sicher fortbewegen können, empfiehlt er eine Einbettung von Fußwegen in Grünzüge und eine Trennung von Verkehrswegen durch mit Sträuchern dicht bepflanzte Grünstreifen. Unterführungen sollen dazu beitragen, Kreuzungen zu vermeiden und auch die Fußwege ohne Unterbrechungen zu organisieren. Gleichzeitig kann nur dadurch auch der flüssige Autoverkehr gewährleistet werden, der dann ungestört von langsameren Verkehrsteilnehmenden verläuft.

Eine räumliche Trennung der Funktionen ist sehr stark an den technischen Anforderungen des motorisierten Verkehrs orientiert. Diesem wird insgesamt Vorrang eingeräumt gegenüber langsameren Verkehrsteilnehmenden. Eine organische Neugestaltung des Stadtgrundrisses geht also vom Auto aus.

2.3.2.4 Entlastung durch Verkehrsführung

Mit der Trennung der Verkehrsarten geht einher eine gezielte Verkehrsführung durch die Stadt. Nicht nur die unterschiedlichen Verkehrsmittel sollen eigene Wege entsprechend ihrer Geschwindigkeiten erhalten. Die Verkehrsführung zielt darauf hin, den Durchgangsverkehr aus den Wohngebieten fern zu halten, um die Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen zu schützen. Daher führen in die Wohngebiete nur wenige Straßen, die weitere Erschließung erfolgt durch Sackgassen. Querverbindungen werden grundsätzlich vermieden. Die Haupterschließungsstraßen führen immer auf ein Zentrum bzw. eine zentrale Hauptstraße zu. Jede Nachbarschaft wird für sich angebunden. Benachbarte Nachbarschaften können nur über Fuß- oder Radwege erreicht werden. „Ohne die Frage des Schutzes vor dem Autolärm auf die Spitze zu treiben, ist so viel sicher: Je weniger Knoten, desto weniger Stopps und Starts, umso mehr Ruhe. Mit der geringsten Knotenzahl wird so das organische Verästelungssystem zugleich zwangsläufig zu einem entscheidenden Faktor der ruhigen Stadt. Nicht zuletzt, weil seine Stichstraßen jeden Durchgangsverkehr aus den Wohnvierteln fernhalten.“ (Reichow 1959: 68).

Der Autoverkehr wird auf größere Sammelstraßen oder Tangenten geleitet, die abseits von Bebauung möglichst gerade und ohne Kreuzungen durch die Landschaft geführt werden.

2.3.2.5 Verkehrslenkung durch Gestaltung der Verkehrswege

Ein weiteres wichtiges Element ist die Gestaltung der Verkehrswege, die dem natürlichen Empfinden und Vermögen der Menschen – vor allem im Auto – angepasst werden sollen. Diese Art der Anpassung wird als notwendig vorausgesetzt, weil das Auto neue Anforderungen mit sich bringt. Der Wenderadius des Autos erschwert das Abbiegen. Die Reaktionszeiten der Menschen sind in Relation zur hohen Geschwindigkeit des Autoverkehrs zu lange. Die vielen Schilder erfordern zu viel Aufmerksamkeit und bedeuten zu viele kognitive Reize, die in diesem Ausmaß gar nicht wahrgenommen werden können. Daher braucht der Mensch eine Lenkung durch das Verkehrssystem, die die notwendigen Abläufe gleichsam natürlich macht und deren Einhaltung nur ein Minimum an menschlicher Anstrengung verlangt (vgl. Reichow 1959: 17). Reichow geht davon aus, dass eine Gestaltung, die dem „Wesen des Autos“ angepasst ist, automatisch dazu führt, dass

die richtigen Geschwindigkeiten gefahren werden. Die Gestaltung und Führung der Verkehrsnetze bewirke aus sich heraus eine Lenkung des Verkehrs, so dass weniger Unfälle geschehen. Als Richtungsweisend sieht Reichow die Gestaltung von Autobahnen. „Dagegen sind die Autobahnen mit ihren von der Geschwindigkeit bestimmten Kurven, mit ihren räumlich getrennten Fahrbahnen beider Fahrt-richtungen und manchen anderen Eigenheiten richtungsweisend für manche Ele-mente des autogerechten Stadtstraßensystems.“ (Reichow 1959: 8).

Mit dieser Form der Gestaltung soll die alte Stadtorganisation mit Raster und dichter Bebauung endgültig überwunden werden. „Das Ideal ist eine gekurvte Straßen-führung, die menschlichem Reaktionsvermögen entsprechende Geschwindigkei-ten mit dem Radius der Kurve notfalls erzwingt und weder beim Wenden noch beim Einbiegen ein Bremsen und Schalten bedingt. Denn so wird das Minimum an Risiko, Lärm und gesundheitsschädlichen Gasen erreicht.

Wenn man weitergeht, kann man mit den die erwünschten Geschwindigkeiten be-stimmenden Krümmungen eine ganze Kategorie unserer Verkehrsschilder beseiti-gen, die bisher die Geschwindigkeit bestimmen. Damit fiele auch der heute so oft umstrittene Begriff der ‚geschlossenen Ortschaft‘. Wenn man die Dinge zu Ende denkt, so entspricht eine derart grenzfreie Straßenplanung nur sinngemäß dem allgemeinen städtebaulichen Gestaltungs-Objekt des 20. Jahrhunderts, der Stadt-landschaft, die rein geographisch längst an Stelle des Begriffs der kompakten Stadt getreten ist. Schließlich werden das autogerechte Verkehrsnetz und die or-ganischen Stadtlandschaft die entscheidenden Beiträge unseres Jahrhunderts zur Geschichte des Städtebaus. (Reichow 1959: 30).

2.3.2.6 Gesundheit und Wirtschaftlichkeit

Organische Verkehrsführung und eine Stadtorganisation in kleinen, von Grünzü-gen umgebenen Wohngebieten sollen die eingangs genannten Ziele erreichen: Ruhiges und gesundes Wohnen sowie Fußwege ohne Gefährdung durch Autover-kehr Eine enge Anbindung von Wohn- an Arbeitsstätten soll kurze Wege sichern und Zielverkehr vermeiden. Die getrennte Führung des Autoverkehrs soll auch ermöglichen, dass dieser ohne Störungen und unnötiges Bremsen flüssig verlau-fen kann. Dadurch werden Zeit und Treibstoffkosten gespart, Luftverunreinigungen reduziert und Lärm vermieden. Der Zielverkehr kann zügig abgewickelt werden. Nachbarschaftsbesuche benötigen zwar Umwege (aufgrund fehlender Querver-bindungen), diese Umwege würden aber durch die kurzen täglichen Arbeitswege wieder wettgemacht.

2.3.2.7 Totale Verkehrsplanung

Mit beiden Büchern will Reichow darauf hinweisen, dass kleine Teilprojekte und Umsetzungen in Teilgebieten oder in einzelnen Neubauprojekten nur kleine Erfolge darstellen. Das Ziel, die optimale Stadt zu bauen, kann nur erreicht werden, wenn eine vollständige und umfassende Durchplanung der Stadt erfolgt. Ein Erfolg in der Abwicklung des Verkehrs ist langfristig nur zu erreichen, wenn die Verkehrsplanung umfassend stattfindet, und nicht nur in der Ordnung und Führung des großen Fern-, Durchgangs- und Zielverkehrs besteht. Als zwingend sieht das organische Verkehrskonzept die lückenlosen Rang- und Wertsetzung aller Straßenzüge in Kombination mit städtebaulichen Maßnahmen vor, wie der direkten Zuordnung von Wohnstätten zu Arbeitsstätten.

„Mit subtilsten Planungsmethoden können wir heute der Behebung der Verkehrsnot im Sinne eines Wortes des Professor O. Blum gerecht werden, der einmal im städtebaulichen Kolleg sagte: Am liebsten ist mir immer noch der Verkehr, der gar nicht erst entsteht. Eine totale Verkehrsplanung und die Vermeidung weiteren Berufsverkehrs durch einen lückenlosen Wohn-Arbeitsstätten-Bezug sind daher die vordringlichsten Forderungen sinnvoller Stadtplanung.“ (Reichow 1959: 17).

Die Forderung nach einer totalen Verkehrsplanung für die organische Stadt ergibt sich aus dem Konzept des Organismus, dessen Elemente aufeinander abgestimmt sind, indem sie als Teile auf das Ganze und dessen Fortbestand bezogen sind. Daher verlangt Reichow auch eine ganzheitliche Betrachtung des Verkehrsproblems. Das bedeutet eine Neuorientierung der Verkehrsplanung und der Stadtplanung, die aber nur erreicht werden kann, wenn es in der Verkehrsplanung zu einem grundsätzlichen Umdenken kommt.

„Was immer wir wollen – die Entwicklung einer autogerechten Stadt nach menschlichem Maß oder die entsprechende Umgestaltung des Alten – in jedem Fall ist vom geistigen Aspekt eine grundsätzliche Wende vonnöten: von der rein intellektuellen und mechanistischen zur instinktiven oder organischen, von der analytischen zur ganzheitlichen Betrachtung des Problems. Nur so können wir dem Verkehr und dem Menschen als seinem Lenker nach seinem natürlichen Verhalten, nach seinem Vermögen und Maß, nicht zuletzt nach seinem gesunden ethischen Verhalten gerecht werden.“ (Reichow 1959: 18).

Eine totale Planung, die zugleich den als natürlich gesetzten Ansprüchen des Autos und des Menschen gerecht wird, ist das Ziel und soll zur autogerechten Stadt führen.

2.3.2.8 Landschaft als überhöhte Natur

Grundsätzlich hat Landschaft im Stadtmodell der organischen Stadt einen hohen Stellenwert. Sie werde „das „alles umfassende und bindende Glied der „Stadtlandschaft“, das dieser durch „die Wälder, Hecken und Haine, die Baumgruppen und Alleen, die grün gefaßten Wege und Straßen“ Einheit und Ganzheit verleihen (Reichow 1948: 181). Natur gilt als ein wichtiges Element für eine gesunde Gesellschaft. Wenn von Landschaft und Natur gesprochen wird, ist allerdings selten die Rede von unberührter Landschaft und Natur. Reichow verweist auf Gärten, Wiesen und Wälder. Göderitz betont, dass die trennenden Grünzüge entlang wichtiger Landschaftszüge, Hügel und Niederungen geführt werden sollten. Unbebautes Gelände sieht er vor allem als bewirtschaftete Flächen. Natur und Landschaft werden also nicht als Wert an sich verstanden. Die Stadtlandschaft ist in einem hohen Grade eine bessere, weil geordnete und gestaltete Landschaft. Sie ist somit immer auch und zukünftig noch mehr ein Betätigungsgebiet für Landschaftsarchitekten.

„Das alles erfordert Landschaftsgestaltung in bisher unbekanntem Ausmaß. (...) Wir werden schließlich auch die Landschaft wieder vor allem räumlich sehen, wie ehedem die Straßen und Plätze. Wo räumliche Andeutungen gegeben sind, werden wir sie auch durch Grün verstärken und ergänzen. Wo solche Andeutungen stören, werden wir sie durch unsere Gestaltung unterdrücken. Wo die bauliche Steigerung und Betonung landschaftlicher Schwerpunkte es fordert, werden wir selbst das Gelände und die Landschaft verändern. (...) Ja die städtebaulichen Elemente großer Landschaftsräume werden oft erst durch solche zielklare Grün-gestaltung sinnfällig erschlossen und anschaulich zur Einheit der Stadtlandschaft zusammengeschweißt“ (Reichow 1948: 181).

Nicht nur der Verkehr, die Bebauung und die Gesamtgestalt der neuen Stadt sind also Menschenwerk auch die Landschaft in der Stadt soll von Menschenhand gestaltet und nutzbringend aber auch ästhetisch verbessert werden.

2.4 Verkehrsplanung als technische Planung

In der Verkehrsplanung setzt eine Auseinandersetzung über die theoretische Bedeutung von Verkehr und eine Zusammenhang zur Landschaft später ein als im Städtebau. Im Unterschied zum Städtebau, kommt die Verkehrsplanung aus einer Tradition, die ihren Aufgabenbereich in der konkreten technischen Planung und Umsetzung von Verkehrsanlagen sieht (Eisenbahn, Wasserstraßen und dann auch PKW – vgl. Pirath 1948; Leibbrand 1957). Auch die Forschungsgesellschaft

für das Straßenwesen, die 1924 als Interessengesellschaft und Standesvereinigung gegründet wurde, spiegelt dieses Arbeitsverständnis wider. Hauptsächliche Diskussionsschwerpunkte im Straßenbau waren die Entwicklungen von Straßennetzen und von unterschiedlichsten Regelwerken für die technische Ausführung von Straßen, neue Entwicklungen von Belägen und Baumaschinen (vgl. FGSV 1974, vgl. auch die Zeitschrift Straße und Autobahn ab 1954).

In den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg standen der Wiederaufbau der Städte und damit die Wiederherstellung des Straßennetzes im Vordergrund. Zugleich ging der Blick in die Zukunft.

Als Aufgabe der Verkehrsplanung wurde eine sinnvolle und wirtschaftliche Verkehrsführung gesehen (Hollatz / Tamms 1965). Daher stand die optimale Gestaltung von Verkehrsnetzen im Vordergrund (Dieter 1969). Entworfen werden sollte:

„ein Modell, welches alle zu berücksichtigenden Verkehrsmittel mit ihren ökonomischen Voraussetzungen und technischen Leistungsfähigkeiten in Abhängigkeit ihrer Umweltbedingungen zunächst erfaßt und dann Lösungsvorschläge aufzeigt, die zu einem optimalen Zusammenwirken der Verkehrsmittel führen. Die Verkehrsplanung soll also dazu dienen, gedanklich eine Ordnung zu bestimmen, die unter den gegebenen Tatbeständen eine ideale Verkehrsstruktur anstrebt.“ (Dieter 1969: 10).

Die Verkehrsplanung erhielt eine starke Querschnittsorientierung, in die betriebs- und volkswirtschaftliche, bautechnische, städtebauliche, geographische und soziale Fragestellungen mit einfließen sollten. Sie wollte primär die Planung des Verkehrssystems erreichen und langfristig zu einer Optimierung der Verkehrswege netze kommen, doch solle darüber hinaus auch versucht werden, in andere Planungsbereiche ordnend einzugreifen – etwa im Wohnungsbau oder in der Planung von Industriegebieten (vgl. Dieter 1969:ebd.).

2.4.1 Aufgaben und Ziele der Verkehrsplanung

Als Ziel für die Verkehrsplanung wurde formuliert, den Gesamtverkehr – realistisch betrachtet war zumeist der Autoverkehr gemeint – flüssig und wirtschaftlich zu erhalten. Eine gerechte Versorgung aller Bevölkerungsgruppen und Regionen des Landes war dabei vorgesehen (vgl. Raum und Verkehr 1969). Das Raumordnungsgesetz (ROG zuerst 1965; SARO 1956-1961) verlangte eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der BRD, die nicht zuletzt durch die Verbindungs funktion der motorisierten Verkehrsmittel und den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur ermöglicht werden sollte. Für die Verkehrsplanung stehen dabei der motorisierte Individualverkehr und der Straßenbau im Zentrum (vgl. Klenke 1995). Das

Verkehrsaufkommen stieg seit den 1950er Jahren und die aus dieser Entwicklung abgeleiteten Prognosen wiesen auf weiterhin steigende Verkehrsmengen hin. Bereits in den Nachkriegsjahren zeichnete sich ab, dass die Städte diese Verkehrsmengen nicht mehr einfach so aufnehmen können (vgl. z. B. Brüning 1959). Und in den frühen 1960er Jahren wird die Verkehrsproblematik dann breit diskutiert.

„In den Städten sind die Zustände noch schlimmer. Das ganze Verkehrssystem leidet hier unter schweren Kreislaufstörungen. Die Benützung des Automobils ist im Inneren der Städte zu geschäftlichen Zwecken praktisch fast unmöglich, fehlt doch meist der notwendige Abstellraum. Die Überlastung der Straßen wirkt sich auch negativ auf den öffentlichen Straßenbahn- und Autobusverkehr aus, so dass die Fahrt zwischen Wohnort und Arbeitsstätte immer zeitraubender wird. Gleichfalls wird der Versorgungsverkehr immer mehr erschwert. Zu alledem kommen noch die Verunreinigung der Luft durch Abgase und der Lärm“ (Böhringer 1964: 22)

Die Argumente, die auf die Notwendigkeit einer autogerechten Verkehrsplanung in der Stadt hinweisen, entsprechen den Argumenten, die in der Charta von Athen und zur organischen Stadtbaukunst angeführt wurden, um den Verkehr und die Stadtgestalt neu zu ordnen. Bei all den Nachteilen, die starker Autoverkehr mit sich bringt, gilt das Auto inzwischen als ein wichtiger Ausdruck von individueller Freiheit, sein Gebrauch, so heißt es daher, dürfe nicht eingeschränkt werden.

„Durch die Schilderung des Zustandes soll weder gegen die Entwicklung im Allgemeinen noch gegen das Automobil im besonderen Stellung genommen werden. Das wäre töricht. Wer wollte z. B. verlangen, dass gewisse Fahrten unterbleiben, und wer möchte entscheiden, wer sich ein Motorfahrzeug leisten darf und wer nicht? Entsprechende Beschränkungen sind in einem Staate, dem die persönliche Freiheit des einzelnen höchstes Gut ist, undenkbar“ (ebd.).

Als Ziel für die Verkehrsplanung wird formuliert, dass die Städte und die Verkehrsplanung der Entwicklung angepasst werden müssen und der Autoverkehr aufzufangen und in die richtigen Bahnen zu lenken ist. Dabei werden umfassende Umgestaltungen der Städte nicht ausgeschlossen.

„Dies ist die große verkehrliche Aufgabe, die unserer Zeit gestellt ist. So wie wir die Zivilisationskrankheiten nicht durch Verzicht auf Zivilisation heilen, können wir gegen Verkehrskrankheiten nicht vorgehen, in dem wir den Verkehr verbieten. Es gilt deshalb, den Verkehr durch verstärkten Straßenbau in den Ballungsräumen und im Zuge von Hauptverkehrsadern aufzulockern bzw. zu entflechten und dadurch flüssiger und gefahrloser zu gestalten sowie durch Neuanlagen und Ausbau des Straßennetzes neu zu ordnen. Das bedeutet, dass wir das Bild unserer

Städte – ja unseres ganzen Landes – in einem bisher nicht bekannten Ausmaß verändern müssen“ (ebd.).

Zwei große Themen werden in diesen Jahren diskutiert. Außerhalb der Städte sind die Fernverbindungen von großer Bedeutung. Autobahnbau, vor allem von 1960 an, und der Bau von Schnellstraßen und Anbindungen an die Städte stehen im Vordergrund. Mit einem Generalverkehrsplan, der alle 10 Jahre neu verfasst wird, wird für jedes Bundesland und jede Kommune ein Plan erstellt, der den Straßen- ausbau (und Ausbau von Bahnen und Wasserstraßen) vorantreibt.

Probleme gibt es vor allem mit dem fahrenden und dem ruhenden Autoverkehr in den Innenstädten. Diskutiert werden verschiedene Wege, den Berufsverkehr auf öffentlichen Personennahverkehr überzuleiten (vgl. Hollatz / Tamms 1965: 103).

2.4.2 Verwissenschaftlichung in der Verkehrsplanung

Die Diskussionen zur Problematik des zukünftigen Verkehrsaufkommens wurden in Städtebau und Verkehrsplanung unterschiedlich geführt. Der Städtebau verließ sich sehr lange auf die überzeugende Wirkung eingängiger Bilder. Sowohl Reichow als auch LeCorbusier belegten ihre Ideen mit Körpermetaphern und bildhaften Beschreibungen.

Die Verkehrsplanung arbeitete bevorzugt ingenieurwissenschaftlich. Zur Untermauerung der Verkehrsproblematik wurden Verkehrszählungen durchgeführt, Verkehrsstatistiken erstellt und Verkehrswege und –ströme in Graphiken dargestellt. Auch die Prognosen wurden in Zahl und Graphik übermittelt (vgl. Beiträge zum Generalverkehrsplan in Stadtgebieten 1964, Hollatz / Tamms 1965, Brüning 1959, Raum und Verkehr 11 1974).

2.5 Verkehr in Städten – der Buchanan Report 1964

Im Juni 1961 wurde der Bericht „Verkehr in Städten“ einer Sachverständigenkommission für Großbritannien veröffentlicht, der sich mit den zukünftigen Fragen und Problemen von Stadtverkehr auseinandersetzt. Er wurde 1964 ins Deutsche übersetzt und fand auch in Deutschland große Aufmerksamkeit (Buchanan 1964).

Anlass für die Beauftragung des Gutachtens war die starke Zunahme des motorisierten Verkehrs in den Innenstädten und Probleme der Kommunen, damit umzugehen. Ziel der Kommission war es, eine Problemformulierung vorzulegen und Lösungsmöglichkeiten für die Gemeinden zu entwickeln.

2.5.1 Problemformulierung

Für das Auto wird ein großer Vorteil gegenüber anderen Transportmitteln gesehen: der Haus zu Haus Transport. Daher wird in dem Bericht wird davon ausgegangen, dass das Auto zum Transportmittel für die Massen werden wird. Sowohl für den privaten Transport als auch für den Transport von Waren wird der motorisierte Verkehr als zukünftiger Hauptträger gesehen. Damit gewinnt das Auto große wirtschaftliche Bedeutung. Aus diesen Überlegungen heraus wird eine starke Zunahme an Fahrzeugen prognostiziert. Dieser Zunahme sind die Städte, vor allem die Innenstädte, nicht gewachsen. Die Folge sind starke Einschränkungen der Brauchbarkeit des Autos. Durch Staus kommt es zur Temporeduzierung. Lärm, Schmutz und Unfälle sind ungewünschte Nebenerscheinungen. Die größten Probleme erhalten städtische Ansiedlungen mit der stärksten Ansammlung von Kraftfahrzeugen.

Die vorhandene Baustruktur, so der Bericht, sei ungeeignet, die zukünftigen Verkehrsmengen aufzunehmen, obwohl gleichzeitig die Gebäude (Wohn- und Geschäftsgebäude) Anlässe für den Verkehr darstellen. Grundsätzlich ungeeignet sei auch das Straßensystem. Parken vor der Haustür oder Anlieferverkehr behindere den Fahrverkehr, Abbiegeverkehr verlangsamt den Verkehr auf Hauptstraßen (vgl. Buchanan 1964: 39). Zugleich bleibe es wichtig, in Geschäftszentren eine angenehme Atmosphäre zu schaffen und die gute Erreichbarkeit zu sichern.

2.5.2 Environments und neues Straßensystem

In dem Bericht wird daher eine gut überlegte Verkehrslenkung als zentral bezeichnet, die zum einen ruhige Wohnviertel und Geschäftszentren schafft und gleichzeitig den Fließverkehr verbessert. Dafür wird der Begriff des Environments formuliert. Der aktuelle Zustand der Städte erfordert eine neue Gestaltung, die gute Environments schafft und zugleich gute Zugänglichkeit gewährleistet (Buchanan 1964: 41).

Nach der Idee der Environments besteht die Stadt aus vielen Zelleneinheiten. Verteilerstraßen versorgen diese Environments und halten zugleich den meisten Verkehr fern. Es soll für die Städte eine detaillierte Hierarchie der Straßen ausgearbeitet werden, die unterschiedliche Aufgaben erfüllt. Dabei ist auch eine Führung des Verkehrs auf verschiedenen Ebenen denkbar.

Ein Straßensystem höherer Ordnung trägt den Durchfahrtsverkehr, sorgt für zügigen Verkehrsabfluss und dient zur Entlastung der Verkehrszelle. Nur Zubringerstraßen führen gezielt in diese Zellen. Sie werden derart angeordnet, dass Abkürzungen und Durchfahrten durch das "Environment" nicht zugelassen sind. Fuß-

wegenetze und zentrale Fußgängerzonen sichern zusätzlich gesonderte Bereiche für Fußgänger.

Kleinste Planungseinheit ist, das Environment, die Verkehrszelle. Ziel ist immer, ein gutes Environment herzustellen, d. h. eine Umgebung ohne Verkehrsgedränge und ungefährlich für Kinder.

"Wir brauchen Bereiche mit günstigen environmentalen Bedingungen - städtische Räume -, in denen die Menschen, vor den Gefahren des Kraftverkehrs geschützt, leben, arbeiten, einkaufen, umher schauen und zu Fuß gehen können. In Ergänzung dazu bedarf es eines städtischen Straßennetzes - die Flure der Stadt - für die Verteilung und Leitung des Verkehrs in diese Räume, die Environmentzonen. Diese Räume sind nicht völlig verkehrsfrei - sie können es nicht sein, wenn sie funktionsfähig bleiben sollen -, aber durch ihre Anlage würde sichergestellt, dass ihr Verkehr nach Art und Umfang den erstrebten environmentalen Verhältnissen angepasst würde. Aus der Anwendung und Weiterführung dieses Grundgedankens ergibt sich zwangsläufig, dass der gesamte Stadtbereich eine Zellenstruktur erhält, die aus Environmentzonen besteht, die durch ein Netz von Verteilerstraßen verbunden werden. Die Idee ist einfach. Aber ohne sie bleibt das ganze Thema "Stadtverkehr" ein vages Durcheinander, und alles Handeln ohne solide Basis. Ist sie einmal übernommen, beginnen die Dinge sich zu klären. Die Idee ist durchaus nicht neu. Sir Alker Tripp hat ähnliche Gedanken schon vor zwanzig Jahren vertreten. Auch die Siedlungsbereiche und Nachbarschaften des County of London Planes basieren auf ähnlichen Gedankengängen. Aber angesichts der rapide ansteigenden Fahrzeugzahlen erhalten sie neue Dringlichkeit. Sie müssen jetzt weiter verfolgt, aus dem Stadium der Idee heraus geführt und zu einem System von Arbeitsregeln für die praktische Anwendung entwickelt werden." (Buchanan 1964: 41f).



59 Das Prinzip einer Rangordnung der Verteilerstraßen.
Die Zugangsstraßen sind darin nicht mit aufgeführt.

Innerhalb der Environments ist die Aufenthaltsqualität von großer Bedeutung. Eine Zufahrt soll nur für die AnwohnerInnen möglich sein, die Kapazitäten für den fahrenden und ruhenden Verkehr können dann genau errechnet werden (ebd.: 51).

2.5.3 Umbau der Innenstädte

Notwendige Folge der Untersuchung und des Berichtes ist ein Umbau der Innenstädte, der von innen nach außen erfolgen muss. Im ersten Schritt ist vorgesehen, wichtige Geschäftszentren im Bestand zu erhalten. Es kann aber auch sinnvoll sein, so der Bericht, statt der veralteten Baustuktur neue Architektur einzusetzen. Im Anschluss an die Geschäftszentren sind neue Erschließungen notwendig, die die Zufahrt erleichtern. Ebenso sind ausreichende Parkflächen für den ruhenden Verkehr nötig, damit die Wege zum Geschäftszentrum nicht zu weit werden.

„Im Falle der Geschäftsgegend zum Beispiel könnten die Geschäfte so angeordnet werden, dass sie ihre Vorderseite nur Plätzen oder Fußgängerstraßen zuwenden, während Parkplätze und Zufahrten für Lieferfahrzeuge sich an der Hinterseite befinden würden. Auch die Einrichtung von Parkplätzen auf Häuserdächern käme in Betracht. Ebenso wäre es möglich, einen zentralen, mehrgeschossigen Verkehrskern zu schaffen und die Geschäfte und dergleichen an dessen Außenseiten anzulegen“ (ebd.: 46).

Betont wird in dem Report, dass Verkehr als Teil der Städteplanung angesehen wird. Diese Betrachtungsweise wird als zentral für die Umgestaltung städtischer Gebiete, für die Verwaltung und für die Zusammenarbeit der Fachleute verstanden (ebd.: 52).

2.5.4 Rezeption des Gutachtens in Deutschland

Der Buchanan-Report wurde in Deutschland mit großer Aufmerksamkeit rezipiert. Eine Folgestudie für Deutschland von Hollatz & Tamms (1965) brachte vergleichbare Ergebnisse. Insgesamt steht auch der Buchanan-Report für die schon für den Städtebau beschriebenen Absichten von Entlastung von Wohngebieten bzw. Innenstädten und Verlagerung des Verkehrs auf große Straßen, also von Verkehrsberuhigung einerseits und Verkehrsbeschleunigung andererseits. Indem er diese zwei Pole vorantreibt, trug er von Seiten der Verkehrsplanung dazu bei, den Umbau und damit verbundenen Abriss von Altstädten und Stadtteilen voranzutreiben und neue Stadttrassen durch die Stadtteile zu schlagen.

2.5.5 Aufriss zu Lösungen für Verkehrsprobleme

Um die Fließgeschwindigkeit des Verkehrs in den Innenstädten zu erhalten, und damit die wirtschaftliche Nutzung des Autos zu unterstützen werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen (Hollatz / Tamms 1965: 102).

An erster Stelle steht die Erweiterung der Verkehrsflächen. Durch Straßenneubau und Straßenausbau soll dem motorisierten Verkehr mehr Fläche zur Verfügung gestellt werden, so dass sich der Verkehr besser verteilen kann. Dabei wird der Wiederaufbau der Städte dahingehend genutzt, dass Gebäude, die den neuen Trassenverläufen im Weg stehen, abgerissen werden. Gemäß der Einstellung, dass neue Anforderungen zur Veränderung der Stadtgestalt führen werden, wird vor Abriss und Stadtumbau nicht halt gemacht (ebd.). Eine weitere Maßnahme ist die Führung des Verkehrs in mehreren Ebenen übereinander. Dies hat zusätzlich dazu, dass weitere Verkehrsflächen geschaffen werden, aus Sicht des störungsfreien Verkehrsfluss den Vorteil, dass die Straßenführung weitgehend Kreuzungsfrei erfolgen kann. Hierbei sind die denkbaren Lösungen unterschiedlich. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Personennahverkehr, vor allem Straßenbahn oder S-Bahn unter der Erde geführt werden kann. Aber auch Fußgängerquerungen können sowohl über Straßenniveau oder unter Straßenniveau geführt werden. Und vor allem für Schnellverbindungen ist auch für den Autoverkehr eine Verkehrsführung auf unterschiedlichem Niveau sinnvoll (ebd. 244).

Auch für den ruhenden Verkehr müssen weitere Flächen zur Verfügung gestellt werden. Dies sollte in Form von Parkflächen an den Rändern der Innenstädte und in Parkhäusern in den Innenstädten erfolgen.

Bei all den Lösungen wurde bereits in den 1960er Jahren erkannt, dass viele Maßnahmen, die dazu beitrugen, den Verkehr flüssig zu halten, FußgängerInnen und RadfahrerInnen benachteiligten (vgl. Hollatz / Tamms 1965:102). Um dies auszugleichen, sollten in den Innenstädten, vor allem in den Geschäftszentren, Bereiche für diese Verkehrsteilnehmer freigehalten werden (ebd. 118).

Die Verkehrsplanung folgte mit diesem Vorgehen ihren Vorstellungen von Fortschritt und Zukunft, in denen die traditionelle Gestalt der Städte keine Rolle spielte. Zudem konnte die neue Verkehrstechnologie an vielen Stellen nicht in die alten Stadtgrundrisse integriert werden. Da lag der Gedanke näher, die Städte der Verkehrsinfrastruktur anzupassen, als Überlegungen zu entwickeln, wie der Verkehr den Städten angepasst werden könnte.

2.6 Schritte zum Umweltschutz

Verkehrsplanung hatte bis in die 1960er Jahre eine sehr technische Ausrichtung mit einem pragmatischen Verhältnis zur Landschaft. Nur in wenigen Zeitphasen erfolgte eine stärkere Auseinandersetzung mit der Frage, wie Straßen in die Landschaft eingebunden werden sollten, damit sie das landschaftliche Bild erhalten und sogar noch stärken. Vor allem während des Baus der Reichsautobahn wurden diese Fragen umfassend mit Landschaftsarchitekten diskutiert und auf deren Drängen in der Trassenführung weitgehend berücksichtigt (Körner / Nagel 2010, Zeller 2002, Schütz / Gruber 1996).

In den ersten Nachkriegsjahren stand die Wiederherstellung von Straßen nach den Erfordernissen der Zeit sowie den technischen Mitteln entsprechend im Vordergrund (vgl. die Zeitschrift Straße und Autobahn ab 1954, vgl. auch FGSV 1974). Erst in den 1960er Jahren griff die Verkehrsplanung für sich die Frage nach ihrer Rolle und Aufgabe wieder auf. In diesem Zusammenhang wurde auch das Verhältnis zwischen Verkehr und Landschaft wieder zum Thema gemacht, wobei der Autobahnbau der 1930er Jahre als vorbildhaft angeführt wurde. Ein Grundverständnis, dass ein Zusammenwirken von Landschaft und Verkehrsführung bereichernd ist, spiegelte sich in den Veröffentlichungen wieder.

Bereits in den 1950er und 1960er Jahren wurden verschiedene Richtlinien zur Einbindung von Straßen in die Landschaft verfasst³. Diese Richtlinien brachten die Notwendigkeit für die Verkehrsplanung mit sich, sich Kenntnisse über Straßenbe-pflanzungen anzueignen und umzusetzen. Weitere anwendungsbezogene Richtlinien folgten⁴, die im Bereich der Umsetzung für eine die Beschäftigung der Verkehrsplanung mit Landschaftsgestaltung stehen. Zurückgegriffen wurde auf die Vorstellungen zur landschaftsgerechten Trassenführung und die Trassen begleitende Landschaftsgestaltung aus dem Autobahnbau der 30er Jahre, die zeitgemäß umgesetzt wurden (Zeller 2002). In der Festschrift der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehr von 1974 wurde der Umweltschutz schließlich als Zukunftsaufgabe formuliert (FGSV 1974: 260).

„Als besonders lebenswichtige Zukunftsaufgabe bleibt der Umweltschutz anzusprechen, d.h. die Bekämpfung der von der Straße ausgehenden schädlichen Auswirkungen wie Lärm, Luftverunreinigung, Zerstörung der Landschaft, Reklame.

³ 1953: Richtlinien für optische Führung auf Straßen. 1960: Richtlinien für die Anlage von Rastplätzen an Straßen und Autobahnen. Richtlinie zur Bepflanzung von Straßen: 1960 Teil 1: für den Entwurf von Straßenpflanzungen, 1964: Teil 2: Ausführung von Straßenpflanzungen. 1969 Teil 3: Pflege und Nacharbeiten von Straßenpflanzungen.

⁴ 1971: Lebendverbau an Straßen. 1973: Schutz von Bäumen und Sträuchern im Bereich von Baustellen.

Die Öffentlichkeit erwartet hier ein erträgliches Gleichgewicht zwischen biologisch-ökologischen und technischen-ökonomischen Erfordernissen“ (FGSV 1974: 260).

Dieser öffentliche Anspruch erforderte für Straßenbau und Verkehr zunächst ein Umdenken, jeden einzelnen zu umweltfreundlicherem Verhalten und ökologischem Bewusstsein zu veranlassen. „Daran haben sich planerische und technische Abhilfemaßnahmen anzuschließen: Lärmschutz, Entgiftung der Kraftfahrzeuge, Rekultivierung alter Straßenflächen sowie Sand-, Kiesgruben und Steinbrüche, Einschränkung der chemischen Mittel, Wildschutz u.a. Vor allem gilt es, künftig durch rechtzeitige raumordnerische Maßnahmen, Siedlungsentwicklung und Belastungsmöglichkeiten der vorgegebenen Naturhaushalte in ein vertretbares Gleichgewicht zu bringen. Die Folgen hat auch der Straßenbau zu respektieren“ (FGSV 1974: 260). In der Festschrift wiesen die Experten allerdings deutlich darauf hin, dass es nicht die Lösung sein könne, auf Straßenbau zu verzichten, da Wirtschaft und Gesellschaft auf das Auto angewiesen seien. Der Flächenverbrauch der Straßenbaumaßnahmen wurde zudem auch gar nicht als Problem gesehen. Ihre Aufgabe sahen sie darin, die Straßen gut in die Landschaft einzupassen, den Straßenausbau in seinen Dimensionen an die Verkehrsbedingungen anzupassen, schädliche Eingriffe zu verhindern und gesunden Lebensraum zu erhalten. „Wenn Straßen auf das notwendige Maß beschränkt bleiben und, zusammen mit etwa erforderlichen Schutzmaßnahmen, so schonend wie möglich, d.h. mit einem Höchstmaß an Können in die Landschaft eingefügt werden, wird dem Ausgleich zwischen Umweltschutz und vertretbarem Wachstum ausreichend Rechnung getragen“ (FGSV 1974: 263).

Die Wertschätzung von Technik und Verkehr stand also weiterhin im Vordergrund. Dennoch plädierten sie für eine Abwägung der Interessen von Technik und Umweltschutz und dafür, beide zu ihrem Recht kommen zu lassen. „Umweltschutz darf dabei nicht zur Weltanschauung und Fortschritt nicht zur Umweltfeindlichkeit führen. Die Zukunft verlangt keinen Umweltschutz um jeden Preis, aber den gesellschaftlich wie wirtschaftlich vertretbaren, auf der Würde des Menschen beruhenden Ausgleich zwischen Technik und Natur“ (FGSV 1974: 264).

2.7 Verkehrsplanung ab 1980 – Verkehr als Problem

2.7.1 „Ferne vor Nähe“ wird zu „Ferne als Problem“

Die in den Kapiteln zuvor beschriebene Trennung der Funktionen von Arbeit, Wohnen und Verkehr hatte immer weitere Wege zwischen den einzelnen Funktionsbereichen zur Folge. Die Folgen der Siedlungsexpansion seit den 1950er Jah-

ren waren letztendlich nicht mehr zu übersehen und wurden mit Begriffen wie ‚Stadtflucht‘, ‚Verödung der Innenstädte‘ oder ‚Verschlumung der Altstädte‘ beschrieben.

Wurde individuelle Verkehrsmobilität bis in die 1970er Jahre als Freiheitssymbol und unbegrenzt möglich verstanden, so wandelte sich dies: Mobilität verteuerte sich zunehmend (kleine Wirtschaftskrise 1960er Jahre, Weltwirtschaftskrise 1970er Jahre, sogenannte Ölkrise 1973) und wurde durch die suburbane Stadtentwicklung mehr und mehr zur ‚Zwangsmobilität‘. Die zum Teil weiten Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz machten Automobilität erforderlich, wodurch sie nicht mehr eine Frage der individuellen, freien Wahl war. Stattdessen wurde Verkehrsmobilität zunehmend zu einer Notwendigkeit.

Autofahren und der ungebremste Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wurden nicht mehr wie zuvor als selbstverständlich angesehen, sondern als Teil des Problems erkannt (vgl. Monheim et al 1990: 38 ff). Das Automobil, bis hierhin ein Ausdruck von individueller Reisefreiheit, Modernität, Prestige und technischem Fortschritt, war mittlerweile zu einem Gebrauchsgegenstand geworden, der nicht mehr allein privilegierten Schichten vorbehalten war. Die Massenmotorisierung als erklärt Ziel der Politik der 1950er und 1960er Jahre hatte in allen sozialen Schichten Fuß gefasst. Die Motive für eine Förderung der Massenmotorisierung waren vielfältig und im Rahmen der steigenden wirtschaftlichen Entwicklung in der Nachkriegszeit nicht verwunderlich. Gleichzeitig verbanden sich mit der Förderung des Automobils und damit einhergehend der Verkehrswege auch sozialpolitische Motive, die zu einer „Befriedung des Sozialklimas“ und zur „Festigung des sozialen Friedens im noch ungestigten bundesdeutschen Gemeinwesen“ beitragen sollten (Klenke 1995: 36). Man könnte es auch aufgrund der noch präsenten Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Massenkonformität (vgl. ebd.) als Teilhabe an Individualität, Selbstständigkeit und Freiheit beschreiben, die zu einem quasi ‚natürlichen Wachstum‘ von individueller Mobilität führte.

Analog zur Massenmotorisierung verlief die Siedlungsflächenentwicklung, bei der das freistehende Einfamilienhaus zu einem Synonym der „Wirtschaftswundergeneration“ wurde. Die in den 1970er Jahren stärker werdende Kritik an diesen ungebremsten Wachstumsentwicklungen und ihren immer weniger zu übersehenden Folgen liefen diesem Konzept entgegen. Das Automobil gewährleistete immer noch die versprochene Ungebundenheit, und es war zugleich selbstverständlich geworden, einen oder mehrere PKW besitzen zu können (dennoch verfügte noch 1960 nur jeder siebente Haushalt über ein eigenes Auto, selbst 1970 kaum welche über mehrere). Änderungen am etablierten Status Quo waren somit nur schwer durchzusetzen.

Damit einhergehend verminderte sich während der 1980er Jahre die Siedlungsflächenexpansion, wodurch auch die Verkehrsplanung umzudenken begann, zumindest partiell in den Bereichen, wo die Verkehrs- und Siedlungsstrukturprobleme am deutlichsten auftraten, nämlich in den Ballungszentren. "Die „Pflege des Bestands“ war die planerische Botschaft der 80er Jahre und führte zur „Ästhetisierung“ der Städte, besonders der Altstädte, die in einem „Nostalgie-Taumel“ puppenstubenhaft herausgeputzt wurden" (Reinborn 1996: 306).

Auf Druck einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit und einer davon beeinflussten, langsam entstehenden kritischen Verkehrsplanung, sollte den auftretenden und wachsenden Verkehrsproblemen mit einer „Innenentwicklung“ und einem „Stadtumbau“ der Städte begegnet werden. Die Erkenntnis, dass eine Trennung der Funktionen mehr zu einer Belastung als zu einer Entlastung führt und dass Siedlungsexpansion zugleich eine Ausweitung der Verkehrsflächen mit sich bringt (vgl. Holzapfel 1997:11), spiegelte sich in der Fläche, aber besonders deutlich in den Städten wider, da diese auch für das Umland wichtige infrastrukturelle Voraussetzungen bereitstellen.

Darüber hinaus wurden Umweltprobleme wie Lärm, Flächeninanspruchnahme und Schadstoffemissionen verstärkt wahrgenommen, woraufhin Umweltbewegungen, Bürgerinitiativen und letztlich eine politische Partei (Die Grünen) entstanden, die zunehmend Veränderungen in der Verkehrspolitik einforderten, auf die die jeweiligen Regierungsparteien reagieren mussten. Nicht nur der Lebensraum der Menschen in Ballungszentren geriet in den Fokus der Kritik, sondern auch überregionale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt wurden eingefordert, die sich in Forderungen nach einer Beschränkung des Verkehrsvolumens, Geschwindigkeitsbeschränkungen, Einsatz neuer Techniken und einer Umverteilung der Finanzen vom Straßenverkehrsbau hin zu öffentlichen Verkehrsmitteln widerspiegeln (vgl. Klenke 1995).

Es formierten sich zunehmend Bürgerinitiativen und Umweltbewegungen, Politik wie auch Medien horchten auf. Fachbezogene Vereine wie der Allgemeine Deutsche Fahrradclub (ADFC), Fuß e.V., der Verkehrsclub Deutschland (VCD) u.a. entstanden, die sich nicht nur als kritische 'Opposition' zur konventionellen Verkehrsplanung verstanden. Die Initiativen beschränkten sich nicht auf fundierte Argumentationslinien für eine andere Verkehrsplanung, sondern beschritten im Ernstfall auch den Weg durch die Instanzen (vgl. Monheim et al: 64 f)⁵.

⁵ Monheim führt hier insbesondere die Berliner „Bürgerinitiative Westtangente“ an, die den Weiterbau der Stadtautobahn A 100 mit Protesten und Einsprüchen sowie einem Erfolg gegen die Stadtautobahn vor dem zweiten Senat des Oberverwaltungsgerichtes bis 1989 in die Länge zog. In dem Jahr wurde der rot-grüne Senat gewählt und verhängte einen Planungsstopp für die Westtangente.

Die Proteste gegen überzogene Planungen reichten bis in die 1980er Jahre und führten zu einem sich verändernden Planungsverständnis, zumindest in den Kern- und Ballungsgebieten. Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Wohnumfeldverbesserungen wurden in den städtischen Lebensräumen umgesetzt, blieben aber ‚Insellösungen‘ und stellten keine ernsthafte Alternative für die Siedlungsfläche dar, da sie nur in Teilbereichen zur Entlastung von Folgen des Automobilaufkommens führten und damit eine Verlagerung des Verkehrs in nicht verkehrsberuhigte Bereiche zur Folge hatten. Dennoch war es der Versuch, sich deutlich näher am nichtmotorisierten Alltag der Menschen zu orientieren und den zuvor meist rigorosen Verkehrsplanungen auch planerisch Alternativen aufzuzeigen.

„Viele der Protestler bemühten sich ernsthaft und zunehmend fachkundig um Alternativen, forderten konkrete Planungs- und Baualternativen, arbeiteten sich mühsam in den Planungsablauf, die Berechnungsmethoden und das Entwurfsrepertoire ein. Viele der heute in Planerkreisen fest etablierten Konzepte und Techniken gehen auf Basisideen und Anregungen zurück, die im Kreise der Bürgerinitiativen entstanden sind. So zum Beispiel das Konzept der Geschwindigkeitsdämpfung, die Entwicklung flexibler Straßenbauempfehlungen, die Anlage von Bus- und Bahntrassen, die Einrichtung von Schnellbuslinien, die Schaffung von Verbünden zwischen Taxi und öffentlichem Verkehr, die Anlage von Fahrradstreifen und Fahrradtrassen, die Anlage von hoch gepflasterten Zebrastreifen, Gehwegüberfahrten, Kreuzungen und Schwellen, der Umbau von Hauptverkehrsstraßen oder der Rückbau und die Renaturierung von Straßen“ (Monheim et al. 1990: 65).

Es etablierte sich eine kritische Öffentlichkeit, die als Protestbewegung gestartet war und Anfang der 1980er Jahre durch die Partei ‚Die Grünen‘ auch eine politische Vertretung in der Bundespolitik fand. Verkehrsthemen wie Tempo 100 auf Landstraßen / Tempo 130 auf Autobahnen oder eine Orientierung der Kraftfahrzeugsteuer an der Abgasmenge waren viele Jahre Kernforderungen, die in Teilen auch ihre Umsetzung fanden.

Die Stadt- und Verkehrsplanung blieb von diesem öffentlichen Diskurs nicht unbeeinflusst. Getragen von einer kritischen Öffentlichkeit und den darin formulierten Themen von Umweltschutz, Flächeninanspruchnahme durch Verkehrsinfrastruktur und Bürgerbeteiligung änderten sich auch die Ausbildungsschwerpunkte innerhalb der Stadt- und Verkehrsplanung weg von den bislang üblichen Planungsmecha-

Der aktuell rot-rote Senat scheint sich allerdings mittlerweile auf den Weiterbau der A 100 geeinigt zu haben. Die „Bürgerinitiative Westtangente“ existiert bis heute und kämpft wie auch der BUND gegen die Verwirklichung des Projektes, entsprechende Klagen sind bereits angekündigt. Der weitere Verlauf bleibt abzuwarten, allerdings rechnen sich die Gegner der Stadtautobahn durch die deutlich verschärften Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffoxid gute Erfolgschancen aus, da diese Werte mit Verwirklichung des Projektes nach deren Angaben überschritten würden.

nismen hin zu einer kritischen Betrachtungsweise und einem Hinterfragen der bis hierhin praktizierten Planungsvorstellungen.

"Allmählich wurde auch die Zunft der Verkehrsplaner und Verkehrsforcher von Zweifeln befallen. Die formierte Windschutzscheibenperspektive geriet ins Wan-ken. So beispielsweise 1976 bei einem verkehrspolitischen Kongress in Berlin, als nach einigen einseitig autoorientierten und schönfärberischen Vorträgen zur Lage der Verkehrsplanung aus der sachkundigen Zuhörerschaft eine Fülle gezielter Fragen zur vorherrschenden Einseitigkeit von Daten, Erhebungsmethoden, Modellrechnungen und Planungsansätzen gestellt wurde. Da ging ein Ruck durch die Versammlung, da spürte man, wohl das erste Mal in so geballter Form, dass die Fronten aufweichten. Da wuchs offenbar eine neue kritische Generation von For-schern und Planern heran, mit anderen Maßstäben und Zielvorstellungen. Viele von Ihnen scheuten dabei nicht den Kontakt mit Bürgerinitiativen" (Monheim et al 1990: 64).

Die kritische Verkehrsplanung konzentrierte sich thematisch einerseits auf das unmittelbare Wohnumfeld in größeren Städten, da die Probleme hier am offenkundigsten sichtbar wurden. Zum anderen widmete sie sich der bundespolitischen Umwelt- und Verkehrspolitik sowie der Verkehrsinfrastruktur von Bundesautobahnen und Fernstraßen und den damit zusammenhängenden Verkehrsvolumen und Verkehrssicherheitsfragen.

2.7.2 Verkehrsberuhigung und Wohnumfeld

Wurde die Trennung der Funktionen bei LeCorbusier damit begründet, der Gründerzeit „konfliktfreie und gesunde Lebensbereiche“ entgegenzusetzen, so wurde eben diese Trennung der Funktionen in den 1980er Jahren selbst zum Gegenstand massiver Kritik und wurde zum Symbol für „minderwertigen Städtebau“, dessen Voraussetzung „Massen- und schnelle Individualverkehrsmittel sind“ (Knoflacher 1993: 91). Auch das Vokabular ließ nicht an Deutlichkeit zu wünschen übrig:

„Die Priorität der Geschwindigkeit, die im Grunde ‚zu nichts‘ führt, außer zur Verlängerung der Wege mit progressiv wachsendem Energieverbrauch sowie zu Umweltbelastungen, hat den sozialen Raum im städtischen Gebiet zerstört und die dirigistische Maßnahme des Bordsteins eingeführt, durch welche die seinerzeit auch von Fußgängern benutzte Straße, die von Hauswand zu Hauswand reichte, auf die schmalen Streifen der Gehsteige reduziert wurde. Den dazwischen verbliebenen, ehemals allen zur Verfügung gestandenen Straßenraum unterteilt nun die automobile Gesellschaft in Lagerraum und Todeszone (...) Der Lagerplatz der

Parkstreifen nimmt allen anderen Verkehrsteilnehmern, aber auch der Natur, etwa Bäumen und Grünflächen, den Platz weg. Zwischen den Bordsteinen oder zwischen den geparkten Autoreihen befindet sich eine der gefährlichsten Todeszonen, innerhalb derer die Menschheit jemals leben musste" (Knoflacher 1993: 91-92).

Wenngleich die Kritik von Knoflacher nicht wissenschaftlich fundiert ist – der Bordstein wurde nicht aufgrund von Geschwindigkeitsprioritäten eingeführt und lässt sich bereits im antiken Rom nachweisen – so beschreibt die gewählte „markige“ Wortwahl anschaulich die entstandenen emotionalen Polarisierungen, die dem Wunsch nach einem Wandel innerhalb einer Verkehrsplanung spiegeln, der als Grundmodell die „Ferne vor der Nähe“ bzw. ein reibungsloser Verkehrsablauf aus der Perspektive des individuellen Automobilverkehrs zu Grunde lag.

Die kritische Verkehrsplanung konzentrierte sich in den 1980er Jahren zunehmend auf eine Umgestaltung des Wohnnahbereichs mit dem Ziel, den Verkehr in diesen Bereichen deutlich zu beruhigen oder, wenn möglich, sogar ganz auszuschließen. Was in den 1970er Jahren bereits über die zunehmende öffentliche Kritik an der einseitigen Bevorzugung des Autoverkehrs gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern wie Radfahrer und Fußgänger eingeleitet wurde, fand Ende der 1970er und in den 1980er Jahren seine partielle Umsetzung in städtischen Wohn- und Kerngebieten sowie in den suburbanen Neubaugebieten.

Ziele der Verkehrsberuhigung waren in erster Linie die Verkehrssicherheit, darüber hinaus aber auch eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Wohnwelt, Förderung der Investitions- und Modernisierungsbereitschaft für Wohngebäude sowie eine Veränderung der Standortqualität für Betriebe (Förderung des wohnungsnahen Einzelhandels, Dämpfung der Nutzungskonkurrenz um zentrale Standorte) (vgl. Dyckhoff et al 1979: 14).

Ebenfalls sollte entgegen der Verkehrsplanung der vergangenen Jahrzehnte die Bevorrechtigung und Beschleunigung des automobilen Verkehrs eingeschränkt und stattdessen der Verkehrsfluss für Radfahrer, Fußgänger und Anwohner verbessert werden:

„Sie sollen vor zu starken Störungen durch andere Verkehre geschützt werden und möglichst attraktive Wegbedingungen erhalten. Erreichen will man dieses Ziel u.a. durch Verbreiterung von Gehwegen, Schaffung neuer Radwegnetze, teilweise Aufpflasterung von einzelnen Straßenabschnitten und von Gehwegen und Radwegen im Kreuzungsbereich sowie durch generelle Beseitigung des Niveauunterschiedes von Fahrbahn und Gehweg (Wohnstraßen). Außerdem wird bei der Verbesserung des Verkehrsflusses im Zusammenhang mit der Verkehrsberuhigung auch gelegentlich eine Bevorrechtigung und Beschleunigung des öffentlichen Per-

sonennahverkehrs angestrebt, hier insbesondere durch ein Netz separater Busspuren bzw. Busstraßen, die im übrigen Wohnstraßencharakter haben sollen" (ebd. 14 f).

c) Fußgängerstraße mit Wohnbereichsöffentlichkeit, Parkcharakter
 Frei- und Erholungsflächengestaltung mit naturnäherem, parkartigem Charakter. Keine Stellplatzausweisung; Anlieferzeiten, Befahrbarkeit für Notdienst- und Service-Fahrzeuge und Grundstückszufahrt für Anlieger ganztägig. Deutliche Abtrennung gegen stärker befahrene Flächen in anschließende Straßen.
 – Bewertung wie b)

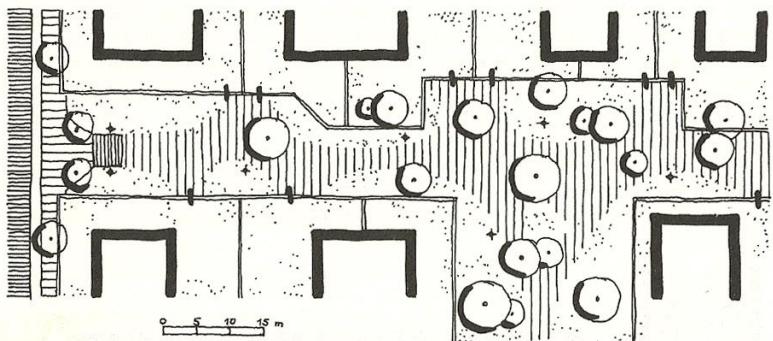


Abb. 3: Beispiel einer typischen Verkehrsberuhigung und ihre Bewertungskriterien von 1982, die den Wohnnahbereich stärkten, indem der MIV (Motorisierter Individualverkehr) begrenzt oder ausgeschlossen wurde.

- Bewertung Wohnumfeldqualität:
 Frei- und Erholungsraum ohne parkende Fahrzeuge; geeignet insbesondere als Spielraum: Bewegungsspiele, Kinderfahrzeuge.
- Besondere Probleme:
 nur kleinere Ausdehnung sinnvoll, da Interessenausgleich mit Nachbarstraßen erforderlich: Konzentration von spielenden Kindern, während in den Nachbarstraßen Teile des ruhenden Verkehrs aufgenommen werden müssen.

Die Ziele der ‚baulichen‘ Verkehrsberuhigungskonzepte lagen auf der Hand: die Straße sollte wieder als Lebens-, Kommunikations- und Spielort für die Wohnbevölkerung attraktiv gestaltet werden. Der Verkehr durfte diese Straßen zwar weiterhin durchfahren, aber in deutlich verringertem Tempo als auf den Hauptverkehrsstraßen, also höchstens mit Tempo 30 oder bei Spielstraßen sogar nur in Schrittgeschwindigkeit sowie durch die im Rahmen von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen eingebauten Straßenverschwenkungen in nicht gewohnt gerader Streckenführung. Dies machte die verkehrsberuhigte Straße für den Durchgangsverkehr unattraktiv, das heißt ein Ziel der Verkehrsberuhigung schien erreicht, führte aber durch die Neuorganisation der betroffenen Straßen zu einer ‚Unübersichtlichkeit‘ für die Verkehrsteilnehmer, da die für eine Nutzung zuvor klaren Trennungen wie Bürgersteig, Bordstein, Straße aufgelöst wurden und klare Zuordnungen nun fehlten. Wenngleich die so verkehrsberuhigten Straßen für die Anwohner attraktiver wurden, weil die Lärmbelastung sank und die Verkehrssicherheit stieg, waren diese Maßnahmen kostenaufwendig und sie stellten eine ‚Insellösung‘ innerhalb des bestehenden Verkehrssystems dar. Der Wohnwert für die dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner stieg, doch die geringere Anzahl an Parkplätzen und die erschwerten Bedingungen für das Durchfahren der Straßen erhöhten den Parkdruck und das Verkehrsaufkommen auf die anliegenden,

nicht verkehrsberuhigten Straßen, hierbei insbesondere der Hauptverkehrsstraßen. Geschäftsansiedlungen gab es zwar weiterhin auch in verkehrsberuhigten Zonen, sie konzentrierten sich jedoch zunehmend in nicht verkehrsberuhigten und Hauptverkehrsstraßen, da sie auf eine ‚reibungslose‘ Erreichbarkeit durch den Autoverkehr nicht verzichten wollten. Ausgenommen hiervon waren die Fußgängerzonen der Innenstädte, die als Ziel die Konzentration von Passanten und Geschäftten auf kleiner zentraler Fläche unter komplettem Verkehrsausschluss des Kraftverkehrs hatten und sich nicht primär als Wohnstandort verstanden.

Da die Kritik an der Verkehrsplanung zu dieser Zeit zwar sehr hoch war, aber den Status Quo umwälzende Planungen in der Fläche kaum umzusetzen waren, wurden derartige Projekte modellhaft für kleiner Teilbereiche angedacht. Reutter / Reutter folgten diesem Gedanken der ‚Insellösung‘ und gingen noch einen Schritt weiter, indem sie autofreie Gebiete in Innenstadtlagen planten (vgl. Reutter / Reutter 1996), andere verfolgten dieses Konzept sogar für ganze Städte (vgl. Wolf 1993). Wurde hierbei anfangs nicht nur von einer Autofreiheit innerhalb des Quartiers ausgegangen, sondern auch von autofreien Haushalten (Parkproblematik), so haben sich am Ende Konzepte durchgesetzt, die den Verkehr innerhalb der Quartiere ausschließen und am Rande Parkhäuser für die PKW bereitstellen, um auf diese Weise die Straße als Lebens-, Wohn-, Kommunikations- und Spielort erlebbar zu erhalten (vgl. Feldtkeller 1994). Die Umsetzung beschränkt sich allerdings auf kleinere Modellprojekte wie in Tübingen, Hamburg, Münster oder Freiburg.

Eine finanziell erheblich günstigere Variante stellte die Einrichtung von Tempo-30-Zonen (meist gekoppelt mit der ‚Rechts-vor-Links‘-Regel) in Nebenverkehrsstraßen dar. Zunächst startete die Einführung der Tempo-30-Zonen 1985 als fünfjähriges Modellvorhaben mit einer ‚Zonengeschwindigkeits-Verordnung‘ („Verordnung über die versuchsweise Einführung einer Zonen-Geschwindigkeits-Beschränkung“). Die Erfahrungen mit dieser neuen Regelung zeigten, dass vor Ort die Unfallrisiken für Fahrradfahrer und Fußgänger zurückgingen. Die Unfallhäufigkeit, insbesondere aber die Unfallschwere nahm deutlich ab. Die Durchlässigkeit des Verkehrsnetzes blieb weitestgehend erhalten, anders als bei den durch bauliche Maßnahmen erzeugten Verkehrsberuhigungen (vgl. Müller et al 1989). Letztendlich fand aber nur eine Verlagerung vor allem des motorisierten Verkehrs auf die Hauptstraßen statt.

Bis heute gelten die Tempo-30-Zonen nur für Nebenstraßen. Versuche auch das Hauptverkehrsstraßennetz mit einzubeziehen scheiterten. Die Argumente, die einer Einführung von Tempo-30 zu Grunde lagen, Verkehrssicherheit und qualitative Steigerung des Wohnumfeldes, galten in gleichem, wenn nicht sogar höherem Maße für Hauptverkehrsstraßen, da auch hier gewohnt wird, darüber hinaus Geschäftsnutzungen angesiedelt sind und somit hier die Hauptverkehrsströme abge-

wickelt werden. Holzapfel et al. Nannten diese Beschränkung von Tempo-30 auf Nebenstraßen einen „faulen Kompromiss“:

„Das zeigt bereits eine nähere Betrachtung der innerörtlichen Verkehrsunfälle: Etwa 3/4 aller Unfälle und 2/3 aller Fußgängerunfälle geschehen innerorts auf den Hauptstraßen (vgl. Pfundt et al. 1979, S. 105). Das erklärt sich einerseits durch die Konzentration des innerörtlichen motorisierten Verkehrs auf den Hauptstraßen, andererseits auch durch den besonders dichten Fußgänger- und Fahrradverkehr in vielen Hauptstraßen. Diese sind ja häufig zugleich Geschäftsstraßen, Standort von Banken, Verwaltungen und generell Einrichtungen mit hohem Publikumsverkehr (vgl. Baier et al, 1984, S. 7 f)“ (Holzapfel et al 1985: 97).

Eine neuere Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Verkehrsberuhigungsmaßnahmen der 1980er Jahre stellt das Konzept des ‚Shared Space‘ dar, entwickelt in den 1990er Jahren und in Versuchsmodellen von 2004-2008 in Belgien, Deutschland, Dänemark, England und den Niederlanden mit Förderung von der EU umgesetzt. Dieses Konzept strebt eine Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer an. Auf sämtliche Verkehrsschilder wird verzichtet, es gilt die Rechts-vor-links-Regel, Bordsteine und Abgrenzungen werden nivelliert, es gibt lediglich eine orientierende Unterteilung des Straßenraums über unterschiedliche Materialien. Eine Verständigung soll über den Blickkontakt erfolgen.

Im Konzept des ‚Shared Space‘ sind unverkennbar Elemente der ‚klassischen‘ Verkehrsberuhigung enthalten. Das Konzept bleibt allerdings auf Gebiete mit geringen oder mittleren Verkehrsstärken beschränkt. Bei höheren Verkehrszahlen bleiben Regelungen für den Verkehrsablauf weiterhin notwendig (vgl. Bechtler 2010, Schmucki 2001). Und so bleibt Shared space, wie schon die Verkehrsberuhigungen der 1970er und 1980er Jahre, auf die Umsetzung kleiner ‚Inseln‘ beschränkt, und formuliert nicht einen generellen Verkehrsplanungsansatz, der dazu beiträgt, Verkehrsmengen zu reduzieren.

Die Planungen und Modelle zur Verkehrsberuhigung und -minderung innerhalb von Städten gleichen sich im Ergebnis darin, dass sie letztlich nicht zum Ziel geringerer Verkehrszahlen führten. Stattdessen wurden in gewisser Weise die Kerngedanken einer Trennung der Funktionen, von Wohn- und Lebensbereichen und davon getrennten Verkehrsbereichen fortgesetzt, wie sie von LeCorbusier formuliert wurden: Der Verkehr konzentrierte sich auf den Hauptverkehrsstraßen, die in Städten nicht nur Verbindungsstraßen, sondern in vielen Fällen auch Wohnstandorte waren. So führen auch Holzapfel et al hieran bereits in den 1980er Jahren Kritik:

- „Die Verkehrsberuhigung eines großen Anteils der Wohnstraßen ist mit dem vorhandenen Instrumentarium kaum in absehbarer Zeit zu erzielen (...)

- Die gewünschten Verkehrsverlagerungen aus den Wohngebieten führen an benachbarten Straßen, vor allem an Hauptverkehrsstraßen, zu Mehrbelastungen und zu Protesten der dortigen, ohnehin besonders benachteiligten Anwohner.
- Die wenigen beruhigten Straßen bekommen eine relativ exklusive Stellung, was zu Mieterhöhungen und Vertreibung angestammter Bewohner führen kann.
- Manche der nach verkehrstechnischen Kriterien erarbeiteten Maßnahmen (z.B. wechselseitiges Parken und Fahrbahnverschwenkungen) sind für historische Stadtbilder oft „unerträglich und insgesamt als städtebaulich bedenklich zu betrachten“ (Müller, 1984)“ (Holzapfel et al 1985: 94).

Insgesamt führte die Kritik am tradierten Selbstverständnis der Verkehrsplanung zu einer bleibenden Sensibilisierung für Fragen nach der Notwendigkeit und dem Umfang von Verkehrsprojekten, in erster Linie natürlich bei der jeweils durch ein neues Verkehrsprojekt betroffenen Bevölkerung.

„Da spielt Bürgerbeteiligung eine ganz entscheidende Rolle: Der Autoverkehr vor den Häusern der Bürger ist, in viel höherem Maße als diese selbst es annehmen, eben nicht Durchgangsverkehr, sondern der Verkehr der eigenen Nachbarn. Bei Analysen zu geforderten Umfahrungsstraßen etwa ergibt sich immer wieder überraschend, dass die angeblich starke Belastung einer Straße mit ‚Durchgangsverkehr‘ sich weit überwiegend als ‚hausgemacht‘ erweist“ (Holzapfel 1997: 61).

Kritiker wie Monheim, Holzapfel u.a. setzten sich nicht nur mit der Problematik neuer Verkehrsprojekte, ihrer Größe sowie Belastungsprognosen auseinander. Sie hinterfragten auch gezielt den Zusammenhang von Verkehrsaufkommen und der reflexhaften Reaktion mit neuen Verkehrsinfrastrukturplanungen und den damit einhergehenden Folgewirkungen für das Wohnumfeld. Und sie forderten entsprechende ‚Einsparungen‘ des motorisierten Verkehrs. Dazu Holzapfel:

„Wie kann nun überhaupt motorisierter Verkehr ‚eingespart‘ werden? Niemanden wundert, dass die Menschen zur Freizeitgestaltung so oft dem eigenen Wohnbereich entfliehen. Mehr als die Hälfte der Kilometerleistung aller motorisierten Fahrten wird zu Freizeitzwecken erbracht, sehr viele Menschen schaffen sich ein Automobil vorwiegend aus diesem Grund an. Die wachsende Verwüstung der Städte, eben gerade auch durch motorisierten Verkehr, treibt viele auf der Suche nach Gesundheit und Erholung in die Ferne. Gelänge es, durch städtebauliche und verkehrsplanerische Anstrengungen Nähe wieder attraktiver zu machen, gäbe es Chancen, die Menschen weitgehend im Bereich ihres eigentlichen Wohnortes zu halten“ (ebd.: 60).

Waren es auf der einen Seite also die „städtebaulichen Anstrengungen“, die mit Verkehrsberuhigungsmaßnahmen zu einem verbesserten Wohnumfeld führen sollten, so gab es parallel die „verkehrsplanerischen Anstrengungen“, die versuchten das Angebot des öffentlichen Nahverkehrs zu verbessern, um auf diese Weise Alternativen zum Auto anbieten zu können.

„Man bemühte sich (...) um eine kundenfreundliche Vernetzung der öffentlichen Verkehrsmittel: Die Orientierung sollte erleichtert werden und die Fahrzeiten einschließlich des Fahrkomforts sollten einladend wirken. Dazu zählten gut abgestimmte Taktzeiten, höhere Linienfrequenzen, eine verbesserte Netzdichte und (...) ‚Bike & Ride‘ oder ‚Park & Ride‘ (...)“ (Klenke 1995: 108).

Ergänzend wurde auch das Radwegenetz auf- oder/und ausgebaut und das Fahrrad erlebte „als ökologisch zweckmäßiges Nahverkehrsmittel eine Wiedergeburt“ (ebd.), das bei zunehmender Straßenüberlastung und daraus folgend knapper werdendem Parkraum eine umweltgerechte und der Kritik am Autoverkehr Rechnung tragende Alternative zum PKW darstellte.

Somit wurde das knappe städtische Gut an Flächen zunehmend breiter verteilt und der motorisierte Individualverkehr, der über Jahrzehnte weitestgehend außerhalb der Kritik stand, sah sich nicht nur vermehrter Kritik ausgesetzt, sondern musste zusätzlich Einschränkungen im Verkehrsablauf hinnehmen. Dass dies nicht ohne weiteres hingenommen wurde, war abzusehen:

„Dafür waren die Interessen des motorisierten Individualverkehrs viel zu stark berührt. Denn es fand vielerorts in den siebziger und mehr noch in den achtziger Jahren eine schleichende Umverteilung des knappen innerstädtischen Straßenraums zugunsten von Fahrrad, Fußgängerzonen und ÖPNV statt. Dass sich in den städtischen Verdichtungszonen die Schlechterstellung des Automobils durchsetzen ließ, lag in dem Einstellungswandel gegenüber der Qualität des städtischen Lebensraums begründet. Allerdings wurden hier und da die Kommunalpolitiker von den Wählern ‚abgestraft‘, wenn sie dem Kraftverkehr zu viele Hindernisse in den Weg legten oder die Geschäftsinteressen der ‚City‘ durch zu starke Parkraumverknappung oder -verteuerung beeinträchtigt wurden“ (ebd.: 109).

Zwar fand insgesamt ein Umdenken innerhalb der Verkehrsplanung statt, dennoch wurden parallel zu der Aufwertung von Wohnumfeldbereichen weiterhin Innerorts große Verkehrsprojekte geplant und durchgeführt, wenngleich aufgrund einer aufmerksameren Öffentlichkeit, mit deutlich längeren Planungszeiten und – abhängig von der Intensität der Proteste – unter Umständen in der Umsetzung mit Abstrichen und Kompromissen am eigentlichen Entwurf, wie es das folgende Beispiel aus der Bremer Verkehrsgeschichte zeigt, dass bereits Anfang der 1980er Jahre beginnt und 2007 seinen Abschluss findet.

„Im Flächennutzungsplan von 1983 wurde die Schwachhauser Heerstraße zwischen Dobbenweg und Kurfürstenallee erstmals als Schnellverkehrsstraße ausgewiesen: Grund hierfür war, dass die Eisenbahnunterführung an der Parkstraße dringend saniert werden musste und der Bausenat die Möglichkeit nutzen wollte, eine Unterführung mit einer größeren Spannweite, den neuen "Concordiatunnel", zu bauen, damit eine vierspurige Stadtautobahn Platz finden kann. Die projektierte Schnellstraße soll die autbahnhähnliche Kurfürstenallee mit der Hochstraße am Breiteweg verbinden. Nach immer wiederkehrenden heftigen Protesten aus der Bevölkerung (und vor allem der Bürgerinitiative "Keine Stadtautobahn durch Bremen") konnte der Baustart bis 2007 herausgezögert werden. Außerdem hat die Stadt Bremen ihren ursprünglichen Plan, eine vierspurige Straße und eine Straßenbahn auf eigenem Gleiskörper, dem auch die Vorgärten der Anrainer gänzlich zum Opfer gefallen wären, modifiziert: Nun sind nur noch anderthalb Fahrspuren pro Richtung nötig, außerdem wird über LKW-Fahrverbote diskutiert. Die Bürgerinitiative war mit diesem Vorschlag nicht einverstanden und zog vor das Oberverwaltungsgericht, verlor aber. Von der Stadt wurde unter großem Protest der Anwohner in einer Nacht- und Nebel-Aktion alle Lindenbäume vor dem Concordiatunnel gefällt, um den Ausbau nach 24 Jahren Planungszeit angehen zu können. Die ersten Ausbauarbeiten südlich der Hollerallee sind mittlerweile (November 2007) durchgeführt worden“ (Bahninfo regional – Bremen Weser-Ems 2010).

2.7.3 „Ökologisierung“ der Verkehrsplanung

Mitte/ Ende der 1970er Jahre geriet die Verkehrsplanung als einer der Hauptverursacher in den Fokus der Debatte um zunehmende und mittlerweile auch spürbare wie sichtbare Umweltprobleme. Kritisiert wurden die Verkehrsmengen, Mengen des Verkehrsstraßenbaus, Lärm, Emissionen und durch Verkehrstrassen erzeugte landschaftliche Zerschneidungseffekte⁶. Da sich durch die wachsenden Proteste der Umweltbewegungen und Bürgerinitiativen die Umsetzung von Verkehrsprojekten durch gerichtliche Verfahren in die Länge zogen, mussten Verkehrspolitik und Verkehrsplanung durch eine Integration von Umweltaspekten in die Planungsparameter reagieren. Zunächst ging es in einem Erlass des Bundesverkehrsministeriums in der Hauptsache um einen Schutz bedrohter Arten und besonders wertvoller Biotope, in einem weiteren Erlass wird bereits eingefordert, dass ‚Qualität vor Quantität‘ Vorrang habe und die Linienführung neuer Trassen sich an Umweltbelangen zu orientieren habe. Im Bundesverkehrswegeplan 1980 deutet sich ein für

⁶ Die Kritik an landschaftlichen Zerschneidungseffekten der Verkehrswege wurde vordem vor allem von Naturschützern und der Landespflege formuliert.

zukünftige Verkehrsplanungen relevanter Kurswechsel an, der als Reaktion auf die anhaltenden Proteste gewertet werden kann:

„Die Trendwende des Straßenbaus schlägt sich auf der Ebene der offiziösen Verkehrspolitik in der Absicht nieder, den Neubau von Bundesautobahnen zu verringern und in den Bereichen von Verkehrssicherheit, Straßenbausubstanz, Natur- und Landschaftsschutz, innerörtlicher Verkehrsberuhigung und Lärmschutz die Qualität vor die Quantität des Straßenbaus zu setzen“ (Bartlsperger 1980: 344; vgl. Neusüß 1980: 463).

Durch die Verschiebung von Quantität hin zur Qualität, wurden der Verkehrsplanung bzw. dem Straßenbau andere Planungsparameter hinzugefügt, die in der Abwägung für ein Bauvorhaben zu berücksichtigen waren. Erste Auswirkungen waren schnell in der Verschiebung von Investitionen für Straßenbau und Schienenwege feststellbar:

„Im Unterschied zu den frühen siebziger Jahren, in denen für den Straßenbau noch 61,8% der Investivmittel und für die Bundesbahn nur 6,8% verausgabt worden waren, verschoben sich die Gewichte im Bundesverkehrswegeplan 1980 beträchtlich: 29,1% für die DB und 42,4% für den Straßenbau. Diese veränderten Relationen behielt der Bundesverkehrswegeplan 1985 bei. Aber trotz einer gewissen ökologischen Trendwende lag auch weiterhin der investive Schwerpunkt auf dem Fernstraßenbau. Bis zur Wiedervereinigung blieb der Straßenhaushalt der größte Einzelposten im Etat des Bundesverkehrsministeriums“ (Klenke 1995: 112).

Trotz der weiterhin hohen Investitionen wurde die Kritik zum Teil berücksichtigt. Damals umstrittene Projekte wie die Schwarzwald- oder die Odenwaldautobahn wurden nicht gebaut und ihre Verhinderung waren erste zählbare Erfolge der Umweltschutzverbände, machten aber zugleich deutlich, dass eine Verhinderung einzelner Projekte nicht das Grundproblem zu hoher Verkehrsmengen löst. Neben dem Schutz naturnaher Räume hatten andere Aspekte weiterhin Bestand:

- Für zentrale Orte sollten bezüglich des Fernstraßenbaus die gleichen (wirtschaftlichen) Entwicklungsmöglichkeiten gewährleistet werden,
- die Förderung erwerbsstrukturell schwacher Räume durch Fernstraßenbau (vgl. Neusüß 1980: 463),
- die Abstimmung der Linienführung bei Neubau von Straßen mit Anliegern und Bürgerinitiativen, jedoch nicht die Frage eines Fürs oder Wider des Projektes an sich (vgl. Klenke 1994: 497).

Da diese Vorgaben mit den neu hinzu gekommenen und gleichwertig zu berücksichtigenden Umweltaspekten nicht immer deckungsgleich waren, zeichneten sich

schnell die zu erwartenden Konflikte ab, deren Lösung aber einer grundsätzlichen Reduktion des Straßenbaus entgegenstand:

„Ein naheliegender Lösungsweg war die Suche nach einer vorhandenen oder möglichen Umfahrung des schützenswerten Raumes. Das Prinzip der Umfahrung wird bereits in Einzelfällen praktiziert. (...) Die Raumordnung muss weiterhin Wert darauf legen, die Erreichbarkeitsverhältnisse in und zu strukturschwachen, peripheren Räumen zu verbessern. Typisch ist dabei der Konflikt zwischen den Zielen der Gewährleistung gleichwertiger Kommunikationschancen und des Schutzes von Natur und Landschaft; liegt die Verbindungsqualität zwischen zwei Oberzentren weit unter dem Durchschnitt, befindet sich zwischen den Städten oft ein umweltempfindlicher Raum. (...) Eine Lösung lässt sich in der Regel nur auf Grund eingehender konkreter Untersuchungen finden, die auch die Möglichkeiten weiträumiger Umfahrungen einschließen“ (Neusüß 1980: 468/469).

Das Konzept der Umfahrung kann problemlos an die Segregation der Verkehrswege anknüpfen, wie sie in der Charta von Athen und vor allem im organischen Städtebau aus stadtplanerischer Sicht gefordert wurden. Der automobile Verkehr wurde weiterhin als geeignetes Mittel zum Ausgleich der Lebensmöglichkeiten in der BRD (nach ROG), das mit dem raumplanerisch funktionalistischen Konzept der zentralen Orte verbunden wird. Gleiches gelte für Siedlungsbereiche:

„Umgehungsstraßen werden im Siedlungsbereich außerhalb von Verdichtungsräumen in der Regel noch zu einer erheblichen Verbesserung der Umweltsituation im bebauten Bereich beitragen können“ (ebd.: 468/469).

Aus dem Erlass des Bundesverkehrsministeriums von 1979 wird 1990 die gesetzlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung, deren Grundlage weiterhin Ausgleichsmaßnahmen bei baulichen Eingriffen sind, wodurch nach wie vor nicht die Notwendigkeit eines Projektes oder die dadurch zusätzlich erzeugten Verkehrsmengen ins Zentrum der Analyse gerückt werden. Die Null-Variante zu prüfen, ist nach Gesetzeslage zwar vorgeschrieben, sie wird aber nicht priorisiert. Das Verfahren wählt in erster Linie die Varianten ab und strebt damit einen Interessenausgleich an, der auf eine kompromissfähige Variante hinausläuft. Ähnlich der Verkehrsberuhigung werden folglich auch bei den überörtlichen Verkehrsprojekten die Probleme eher verlagert, als dass die auf Wachstum basierende Planungslogik in Frage gestellt würde.

2.7.4 Verkehr, Geschwindigkeit und der Bundesverkehrswegeplan

Mit der zu Beginn der 1980er Jahre einsetzenden Diskussion über das „Waldsterben“ hielt ein weiterer Aspekt des Umweltschutzes Einzug in die Debatte um Ver-

kehrsmengen und -Geschwindigkeiten bzw. die sich daraus ergebenden Mineralölverbrauchsmengen und -emissionen. Dies betraf die Verkehrsplanung insofern, da sie für den Ausbau der Straßen und damit zusammenhängend auch den darauf möglichen Fahrgeschwindigkeiten mit verantwortlich war.

„Bemerkenswert ist, dass der sogenannte ‚Sommer-Smog‘, bei dem unter Einwirkung des Sonnenlichts eine Umwandlung von Luftschadstoffen in Ozon und andere noch bedenklichere Substanzen stattfindet, erst in den achtziger Jahren von einer breiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wurde, obwohl dieses Phänomen in Deutschland spätestens seit den sechziger Jahren als Folgeproblem der Massenmotorisierung bekannt waren, (...) . Dass dieses Problem nun auch in Deutschland zum Politikum wurde, ging ursächlich auf das ‚Waldsterben‘ zurück. Unter der Schockwirkung der seit 1982 von Mal zu Mal düstereren Waldschadensbefunde brach in der breiten Öffentlichkeit erstmals der eingespielte Mechanismus zusammen, umweltpolitische Schuldzuweisungen in erster Linie an die Adresse der Industrie zu richten, ein lange Jahre überaus bequemer Weg für Millionen motorisierter Schadstoffemittenten, an ihrer Alltagswirklichkeit vorbei ökologische Selbstentlastung zu betreiben. In dieser Situation wurde zum Verbündeten der Umweltschutzbewegung, dass der Wald in Deutschland traditionell einen hohen Gefühls Wert besaß“ (Klenke 1995: 105).

Aufgegriffen wurde das Thema von kritischen Verkehrsplanern (Monheim u. a.), zunehmend aber auch von Politikern, die sich gegen den ‚Geschwindigkeitswahn‘ auf den Straßen außerhalb von Ortschaften positionierten. Das Konzept einer Geschwindigkeitsreduzierung innerhalb geschlossener Ortschaften, hier aus Gründen der Verkehrssicherheit, wurde nun aus Gründen der Umweltentlastung, der Gesundheit und der Verkehrssicherheit auch für Bundesstraßen und Autobahnen diskutiert. Die Forderungen für Geschwindigkeitsreduzierungen kamen aus der kritischen Verkehrsplanung, wurden nun aber durch die neu entstandene Partei ‚Die Grünen‘ (später Bündnis90/Die Grünen) politisch unterstützt. Die Forderungen zielten auf ein Tempolimit 100 km/h auf Autobahnen und Tempo 80 km/h auf Bundesstraßen (später 130 km/h auf Autobahnen, 100 km/h auf Bundesstraßen), ließen sich allerdings bis heute nicht durchsetzen, da sich zu keiner Zeit politische Mehrheiten für eine Durchsetzung fanden. Kritische Einwände von Verkehrsplanern wie Holzapfel, Traube und Ullrich, die in den 1980er Jahren plausibel begründeten, warum die Einführung von Drei-Wege-Katalysatoren zwar grundlegend Sinn ergebe, dass mit einem spürbaren Effekt allerdings erst gegen Ende der 1990er Jahre zu rechnen sei, und deshalb mit einer Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen mit einer sofortigen Entlastung zu rechnen sei (vgl. Holzapfel et al 1985: 24), wurden von der Regierung nicht beachtet. Das Thema verebbte. Zu Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Bundesautobahnen und Fernstraßen

kam es nicht. Geschwindigkeitsbeschränkungen oder auch die Verminderung der KFZ-Zahlen werden mittlerweile kaum noch diskutiert, stattdessen werden für eine Reduktion von Abgasen ausschließlich verbesserte Techniken debattiert. Der Katalysator für Neuwagen ist seit 1990 zwingend vorgeschrieben, aktuell wird die Einführung von Hybrid- und Elektroantrieben diskutiert.

Als ein Ausnahmekonzept für individuelle Mobilität bei gleichzeitiger Reduzierung des Gesamtverkehrs kann in diesem Kontext das Projekt des Car-Sharings gesehen werden. Parallel zu den Umbaukonzepten der Verkehrsberuhigung und der Wohnumfeldverbesserung wurden die Notwendigkeiten für ein hohes Verkehrsaufkommen in Frage gestellt und in einen Bezug zu den Wohnstandorten und deren (zu stärkenden) Qualitäten gestellt. Resultat dieser Debatte, die parallel von der Öffentlichkeit begleitet wurde, waren Car-Sharing-Projekte, die Ende der 1980 Jahre in Deutschland (und weltweit) mit der Intention entstanden, Verkehr zu vermeiden, und die damit einhergehend mit der kulturellen Wertung des PKWs als Statussymbol brachen (1988 wurde in Berlin die *StattAuto Berlin* als älteste Car-Sharing-Organisation Deutschlands gegründet. In den 1990er Jahren folgten Aachen, Bremen und Freiburg). Dies führt jedoch bis heute nicht zu einer nennenswerten Minderung der Verkehrszahlen, obwohl es insbesondere in Ballungsgebieten mit eingeschränktem Parkraum bis heute eine mögliche Alternative darstellt. Gleichwohl wird dieses Konzept im Gegensatz zu anderen auch aktuell immer wieder diskutiert, es hat sich über den Zeitgeist der 1980er Jahre gerettet, und verdeutlicht einmal mehr, dass Verkehr keine rein professionsinterne Debatte der Verkehrsplanung ist.

Wenngleich der Disput um eine Verkehrs- sowie eine Verkehrsflächenreduzierung mittlerweile zu Gunsten der Befürworter des motorisierten Individualverkehrs bzw. für Konzepte der räumlichen Verkehrsverlagerung entschieden zu sein scheint, zeigen die Auseinandersetzungen um die Positionierung der Verkehrsplanung und der Verkehrspolitik zur aufkommenden Umweltdebatte in den 1980er Jahren, dass auch innerhalb der Profession um die Definitionsgröße gestritten wurde. So plädierte Förster in „Straße & Autobahn“ (1982, s. u.) trotz aufkommender Umweltdebatte einhergehend mit vernichtenden Waldschadensberichten für eine positive Sichtweise auf die Bundesautobahnen, die einen „Beitrag zum Umweltschutz“ bildeten:

„Reduzierung des Verkehrs in der Fläche“

Die 7.029 km Bundesautobahn (1979) machten 4,1% der Straßenlänge für den überörtlichen Verkehr aus, auf ihnen wickelten sich aber 35% des überörtlichen Verkehrs ab. Wird die Jahresfahrleistung in Fahrzeugkilometern durch die Streckenlänge geteilt, so ergibt sich ein statistisches Maß für die Dichte der Fahrzeug-

folge. Auf der Autobahn errechnet sich danach eine um den Faktor 11 größere mittlere Fahrzeugfolge als auf den anderen klassifizierten Straßen (...). Diese Zahl soll einen Eindruck vermitteln, wie Autobahnen die Aufgabe in hohem Maße erfüllen, den Verkehr aus der Fläche auf sich zu ziehen und damit einen nicht genug einzuschätzenden Beitrag zur Entlastung der zwischen ihnen liegenden Flächen vom Verkehr leisten" (Förster 1982: 3).

Nicht nur für die Bündelung des Verkehrs auf Autobahnen oder Umgehungsstraßen sieht Förster Vorteile, auch der Lärm werde auf diese Weise gebündelt und beschränkt sich unter Umweltgesichtspunkten auf eine nur geringe Fläche.

Zu einer gänzlich anderen Einschätzung bezüglich Flächeninanspruchnahme durch Verkehr oder Verkehrslärm kommen dagegen drei Jahre später Holzapfel, Ullrich und Traube:

„Immerhin ist auch das Wachstum der eigentlichen Straßenfläche alarmierend: Sie dürfte in den letzten 10 Jahren von ca. 3.000 km² um weitere 500 km² gewachsen sein (...). Dies bedeutet, dass in den letzten 10 Jahren in der Bundesrepublik jede Sekunde ca. 1,5m² Landschaft (oder pro Tag die Fläche von ca. 18 Fußballfeldern) zur Straßenfläche wurde. In diesen Zahlen sind Parkplätze, Nebenflächen, Böschungen, Mittelstreifen noch nicht enthalten. Die gesamte Fläche von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich Rand- und Mittelstreifen beziffert das Statistische Jahrbuch etwas dreimal so hoch wie die Fahrbahnfläche“ (Holzapfel et al 1985: 27).

Und zum Lärm: „Praktisch reichen die Folgen der Straße noch weiter in die Landschaft hinein – der ‚Lärmteppich‘ einer Autobahn kann bis zu 1.000 m breit sein (Rat der Sachverständigen, 1978, S. 395 f)“ (ebd.).

2.7.5 Zur Bedeutung der Umweltfrage im Bundesverkehrswegeplan

Die Kritik innerhalb der Verkehrsplanung, aber hauptsächlich die der Bürgerinitiativen und der Umweltverbände, führten in den 1980er Jahren zu Veränderungen der Verkehrsplanung. Die Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und den darin enthaltenen Regelungen zu Eingriff und Ausgleich, die Katalysatortechnik und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen wie Tempolimits innerorts können als Teilerfolge gesehen werden, die allerdings alle die Einschränkung aufweisen, nie ernsthaft zu Verkehrsvermeidung beigetragen zu haben. Überwiegend waren diese Veränderungen nur halbherzige und hart umkämpfte Reaktionen der Politik auf öffentlich an sie herangetragene Kritik. Eine grundlegende Änderung der Verkehrspolitik hatte dies nicht zur Folge. Raumordnungspolitische Instrumente wie der Bundesverkehrswegeplan erscheinen hierbei deutlich nachhaltiger in ihrer

Wirkung und veränderten sich im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte nur bedingt. Der Kern des Verkehrsproblems liegt darin begründet, dass die politische Vorgabe nicht grundsätzlich von einer Verkehrsvermeidung ausgeht, sondern, wie bereits in der Betrachtung der Umweltproblematik dargestellt, überwiegend versucht, Verkehrsprojekte bei *gleichzeitiger* Berücksichtigung der Umweltbelange umzusetzen. Zwar hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Schienenverkehr im Personen- und Güterverkehr zu fördern ist, weshalb das veranschlagte Investitionsvolumen für Schiene und Straße bis 2015 im Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP 2003) gleich hoch ist. Dennoch sind die Paradigmen für einen annähernd gleichbleibenden Straßenbau und -erhalt unverändert. Im BVWP von 1980 wurde mit der Vorgabe ‚Qualität vor Quantität‘ ein grundlegender Kurswechsel eingeleitet, oder wie Bartlsperger schreibt: „Die öffentliche Straßenverwaltung ist in eine neue Epoche eingetreten, die man als die Ökologisierung des Straßenrechts bezeichnen kann.“ (Bartlsperger 1980: 344). Diese „Ökologisierung“ liest sich im Abschnitt zu den „Verkehrsleistungen und Umweltbelastung“ des BVWP 1985 folgendermaßen:

„Mit dem Bau und Betrieb der Verkehrswege gehen Umweltbelastungen einher, die mancherorts nicht mehr überschreitbare Grenzen erreicht haben. Die Investitionspolitik im Verkehr soll daher, ebenso wie andere Bereiche der Verkehrspolitik, zum Abbau verkehrsbedingter Umweltbelastungen und zur Energieeinsparung beitragen“ (BVWP 1985: 9).

Dieser Wandel hin zur Qualität wurde aber, so zeigt es die Verkehrsentwicklung der vergangenen 25 Jahre und spiegelt es auch die Wortwahl im Abschnitt zu der Frage nach der „Zunahme der Verkehrsnachfrage“ im BVWP 1985 wider, gewichtigeren Interessen untergeordnet:

„Zur Vermeidung nicht hinnehmbarer Konsequenzen auf Arbeitsmarkt und Zukunftsvorsorge ist weiteres Wirtschaftswachstum erforderlich. Hierauf ist die Gesamtpolitik der Bundesregierung ausgerichtet. Die Verkehrsprognosen vor dem Hintergrund einer diesen Zielen entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lassen eine weitere Verkehrszunahme erwarten. Dies gilt vor allem für den Straßengüterverkehr (...). Auch in den Bereichen, in denen global keine oder nur geringere Zunahme zu erwarten ist, können sich regional oder sektorale Verkehrszuwächse ergeben oder seitens der Verkehrsnutzer höhere Qualitätsanforderungen gestellt werden, die zu Ausbauerfordernissen führen“ (BVWP 1985: 9).

Das zu Grunde gelegte Paradigma der wirtschaftliche Entwicklung zeigt, dass nicht Umweltbelange, Verkehrssicherheit oder Qualität des Wohnumfeldes als qualitative Merkmale für die politisch gelenkte Verkehrsplanung und -entwicklung

maßgeblich zu sein scheinen, sondern letztlich nach wie vor quantitative Vorgaben über die Verkehrsentwicklung bestimmen.

So liest sich der Wechsel hin zur Qualität auch im BVWP 2003 ganz ähnlich:

- „Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität,
- Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen,
- Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen,
- Schaffung fairer und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger,
- Verbesserung der Verkehrssicherheit für Verkehrsteilnehmer und Allgemeinheit,
- Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen,
- Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagassen (vor allem CO₂),
- Förderung der europäischen Integration

Das Zukunftsprogramm Mobilität (...) basiert auf diesen Zielen und ist zentrale Grundlage des BVWP 2003; es weist folgende qualifizierte Schwerpunkte für die grundsätzliche Priorisierung von Vorhaben auf:

- Beseitigung von Verkehrsengpässen (u.a. 1.100 km 6-streifiger Autobahn ausbau, Schienennetzmodernisierung),
- Verkehrsentlastung und Steigerung der Lebensqualität in Städten und Gemeinden durch den Bau von 300 Ortsumgehungen,
- Stärkung des maritimen Standortes durch Ausbau der Hinterlandanbindungen,
- Stärkung der Infrastruktur in Ostdeutschland,
- Erhöhung der Bestandsnetzinvestitionen,
- Unterstützung und Förderung moderner Verkehrstechnologien (Transrapid, Galileo)" (BVWP 2003: 9).

Wenngleich sich die Gewichtungen bei den Investitionen etwas zu Gunsten des Schienenverkehrs verschoben haben, was in der prognostizierten Verdoppelung im Schienengüterverkehr begründet ist, so hat sich das Kernparadigma des Verkehrswegebaus zur Entlastung bei steigendem Verkehrsaufkommen nicht grund-

sätzlich gegenüber 1980 oder 1985 geändert. Die Prognosen gehen weiter von Verkehrswachstum aus, das Mittel der Wahl ist unverändert zusätzlicher Straßenbau, wie es auch die ‚Grobeinschätzung der Verkehrsnachfrage‘ des BVWP 2003 wiedergibt. Die größten Verkehrszunahmen werden im Güterverkehr erwartet, aber auch der individuelle Straßenverkehr werde um 16% zunehmen. Dies ist im Vergleich zum individuellen Eisenbahnverkehr ‚nur‘ die Hälfte, betrachtet man aber die Gesamtzahl der zurückgelegten Kilometer im Individualverkehr im Vergleich zum Eisenbahnverkehr, so sind diese Zahlen immerhin mehr als achtmal so hoch. Für eine Verlagerung des Individualverkehrs auf die Schiene als umweltverträglicherem Verkehrsmittel und zur Senkung der absoluten Verkehrszahlen des motorisierten Individualverkehrs, ist der Investitionsbedarf folglich weitaus höher anzunehmen als er sich im BVWP 2003 derzeit darstellt.

Tab. 1 **Grobeinschätzung der Verkehrsnachfrage für den BVWP 2003 (Marktpotenziale)**

| Verkehrsleistung im Personenverkehr | | | | | |
|-------------------------------------|------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------------------------------------|
| | 1997 | | Prognose 2015 ¹⁴ | | Änderung Verkehrsnachfrage 2015 / 1997 [%] |
| | Mrd. Pkm | Anteil [%] | Mrd. Pkm | Anteil [%] | |
| Eisenbahnverkehr | 74 | 7,8 | 98 | 8,7 | + 32 |
| Individualverkehr | 750 | 79,6 | 873 | 77,3 | + 16 |
| Luftverkehr | 36 | 3,8 | 73 | 6,5 | + 103 |
| Öffentlicher Straßenverkehr | 83 | 8,8 | 86 | 7,6 | + 4 |
| Insgesamt | 943 | 100,0 | 1.130 | 100,0 | + 20 |

| Verkehrsleistung im Güterverkehr | | | | | |
|----------------------------------|------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------------------------------------|
| | 1997 | | Prognose 2015 ¹⁴ | | Änderung Verkehrsnachfrage 2015 / 1997 [%] |
| | Mrd. tkm | Anteil [%] | Mrd. tkm | Anteil [%] | |
| Eisenbahnverkehr | 73 | 19,7 | 148 | 24,3 | + 103 |
| Straßengüterfernverkehr | 236 | 63,6 | 374 | 61,5 | + 58 |
| Binnenschifffahrt | 62 | 16,7 | 86 | 14,1 | + 39 |
| Insgesamt | 371 | 100,0 | 608 | 100,0 | + 64 |

Abb. 4

2.7.6 Verkehrsplanung nach Richtlinien statt örtlichem Bedarf

An Kritik am herrschenden Status Quo der Verkehrsplanung und -politik hatte es weder professionsintern noch von außen gemangelt. Zu spürbaren Änderungen führte es allerdings seitens der für die Straßenplanungen Verantwortlichen in Ver-

waltungen und Behörden kaum, stattdessen richtete man sich zwischen Vorgaben und Richtlinien ein:

„Die neuen Verkehrsingenieure waren vorrangig an rechenbaren bzw. aus Richtwerttabellen ablesbaren Vorgaben zu Linienführung, Querschnitt, Oberflächengestaltung und Unterbau einer Straße interessiert. Der komfortable und schnelle Autoverkehrsfluß wurde daher zum hauptsächlichen Ziel ihrer Arbeit“ (Monheim 1990: 76).

Eine Einführung umweltrelevanter Aspekte gelang dadurch zwar in kleinen Teilen, aber den Schritt zu Tempolimits ging die Politik in Deutschland bis heute nicht, obwohl sie für die Umwelt neben einer Verkehrsreduzierung ein sehr relevanter Fortschritt wären und in fast allen EU-Ländern Standard sind.

Als Erklärungsmodell reicht folglich weder eine Schuldzuweisung in Richtung der Verkehrsplanung aus, noch das Motiv einer individuellen Ungebundenheit und Reisefreiheit des Individuums, die der Besitz eines Automobils vermittelt. Zwar war dies für die Politik zur Herstellung gleicher sozialer Bedingungen insbesondere in der Nachkriegszeit ein starkes Motiv zur Förderung des individuellen Besitzes eines Automobils, doch darüber hinaus entfalten, wie sich im Folgenden zeigt, ergänzende und anders gelagerte Motive eine gleiche oder sogar höhere Wirkkraft.

Da die Straßenplanung technische Bauwerke plant und herstellt, entspricht es zunächst dem Gegenstand, dass zur einheitlichen Herstellung von Straßen eine Vielzahl an Richtlinien und Regelwerken erstellt wurden. Allerdings ging dies zu Lasten einer Flexibilität und vor allen Dingen zu Lasten sich ändernder Anforderungen an die Verkehrsplanung. Der im Rahmen des BVWP 1980 herausgegebene Erlass, dass nicht Quantität sondern Qualität zukünftig die Verkehrsplanung bestimmen solle, hatte keine planerische Grundlage – dem standen die erstellten Regelwerke entgegen.

„Der ganze Verkehrsbereich wurde Zug um Zug durch ein immer dichteres Geflecht von technischen Reglementierungen gekennzeichnet. Hierdurch wurde jede örtliche Verkehrsplanung immer stärker vorprogrammiert. Der Entscheidungsspielraum des örtlichen Planers und Kommunalpolitikers reduzierte sich auf die richtige (=konforme) Anwendung der Normen. Dies umso mehr, als die Genehmigungs- und Bewilligungsbehörden in der Alltagspraxis peinlich genau auf die Einhaltung der Normen achteten. Damit ging die für eine örtlich angepasste Verkehrspolitik und -planung eigentlich notwendige Flexibilität völlig verloren“ (Monheim 1990: 77).

Gerade Entscheidungen auf Gemeindeebene, die den verkehrspolitischen Vorhaben räumlich nahe stehen, verlieren einerseits durch die Ausrichtung an allgemeinen Richtlinien an Bedeutung. Die Bearbeitung der Vorhaben wird dadurch stan-

dardisiert und der Ortsbezug in der Entscheidung eingeschränkt. Das Eingehen auf die individuelle (räumliche und soziale) Situation in der Planung geht verloren. Andererseits werden die im Bundesverkehrswegeplan 2003 aufgeführten Investitionssummen für Verkehr auf Grundlage der Bedarfsmeldungen der Bundesländer erstellt und getätigt. Diese wiederum orientieren sich nicht zwingend an den Bundeszielen, dargelegt im Bundesverkehrswegeplan oder einem integrierten und übergeordneten Bundesverkehrskonzept (das es so nicht gibt), sondern melden auch so genannte Entlastungsstraßen oder Ortsumgehungen, die keine Bundes- oder Fernstraßenfunktion besitzen, als Bedarf an. Diese Praxis führt dazu, dass über den tatsächlichen Bedarf hinaus angemeldet wird, wodurch zwangsläufig Projekte umgesetzt werden, die niemand benötigt. Ein altbekanntes Problem, das verdeutlicht, wie mühsam eine Wende von einer quantitativen hin zu einer qualitativen Verkehrsplanung und –politik zu sein scheint. Kritik gab es auch vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Sondergutachten zum BVWP 2003: „Die derzeitige Vollfinanzierung vieler Ortsumgehungen durch die Bundesebene bringt dagegen ein erhebliches Risiko mit sich, dass die Projektplanungen nicht primär am verkehrspolitischen Bedarf, sondern an eher kurzfristigen Sekundärzielen wie etwa der kommunalen Wirtschaftsförderung oder Beschäftigungsstimulierung ausgerichtet werden“ (SRU 2005: 206)

Dies treibt zum Teil absurde Stilblüten, wie es die beiden folgenden, vom Steuerzahlbund recherchierten Fallbeispiele zeigen:

„Anders liegt der Fall bei der Fußgänger- und Radfahrer-Brücke an der Elverdisser Straße. Die Mehrheit der Bürger hielt sie für absolut erforderlich, also wurde sie für 900.000 Euro gebaut. Dennoch sind die Bürger zu Recht unzufrieden. Denn bei einer Breite von drei Metern könnte sogar ein Kleintransporter bequem über das Bauwerk fahren, das aber nur für Fußgänger und Radfahrer gedacht ist. Hätte die Stadt eine kleinere und kostengünstigere Variante gewählt, hätte sie aber keine Zuschüsse vom Land erhalten, begründet die Stadt die riesigen Ausmaße. Mit anderen Worten: Die Brücke hätte durchaus kleiner und „billiger“ sein können, dann hätte Herford sie allerdings alleine finanzieren müssen. Da entschied man sich lieber für die teurere Variante – auf Kosten des Steuerzahlers“ (Bund der Steuerzahler 2010: 21 f.).

Ergänzt wird dieser Hang zur Quantität vor Qualität und die Zwänge der Überregulierung durch Mechanismen der politischen Problemverlagerung. Probleme werden an die jeweils höhere Entscheidungsebene weitergeleitet, wodurch eine Lösung des eigentlichen Problems in die Länge gezogen oder sogar unmöglich gemacht wird:

„Auf diese Weise werden eine Vielzahl durchaus lösbarer Verkehrsprobleme von den Kommunen an die Länder, von den Ländern an den Bund und vom Bund auf die EU verlagert. Die besondere Schizophrenie gegenüber der EU liegt darin, dass man unter Hinweis auf deren Kompetenz die ungeliebten Aufgaben dorthin schiebt, kommt aber mal ein Lösungsvorschlag von dort, der einem nicht gefällt (wie im Falle der Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen), wird die Zuständigkeit der EU sofort angezweifelt“ (Zemlin 2008: 342 f).

Neben den verkehrsplanerischen Zwängen der Umsetzung stand der Staat aber auch fiskalisch in einer Abhängigkeit zum Autoverkehr. Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer waren und sind es in Teilen noch heute wichtige staatliche Einnahmequellen. Je mehr KFZ-Zulassungen, desto höher die staatlichen Einnahmen. Es gibt folglich kein natürliches Interesse der Politik, diesen Umstand zu ändern. So hat der Staat in 2007 47,2 Milliarden Euro an Energiesteuern, also über die Mineralölsteuer, die KFZ-Steuer und die LKW-Maut eingenommen. Die Energiesteuern sind nach Einkommens- und Umsatzsteuer der drittgrößte Einnahmeposten. Die Einnahmen decken die für Instandsetzung und Neubau von Straßen entstanden Kosten mit 31,7 Mrd. € bei weitem (vgl. DIW 2007). Eine Beschränkung oder gar Verminderung der Verkehrszahlen erscheint vor diesem Hintergrund unwahrscheinlich und verdeutlicht, dass dementsprechende Forderungen seitens einer kritischen Verkehrsplanung oder Öffentlichkeit nicht selbstverständlich auf offene Ohren trifft. Insofern müssen kritische Hinweise ungehört bleiben, die darauf verweisen, dass eine Zunahme von Verkehrswegen auch zu mehr Verkehr führen (vgl. Holzapfel 1997, Zöpel 2008).

2.7.7 „Freie Fahrt für freie Bürger“

Dass Kritik an der Verkehrsplanung, der die Prämissen des möglichst uneingeschränkten Verkehrsausbaus, wirtschaftlicher Förderung und gleichberechtigter Erreichbarkeit strukturschwacher Regionen zu Grunde liegen, in vielen Teilen unberücksichtigt bleiben muss, wird wahrscheinlich bei näherer Betrachtung der Rolle der deutschen Automobilwirtschaft am deutlichsten. Als drittgrößter Hersteller der Welt hat es die deutsche Autoindustrie seit jeher verstanden, ihre Käufer und in erster Linie die Politik für ihre Interessen zu instrumentalisieren. Die seit den 1980er Jahren kontinuierlich geforderten Geschwindigkeitsbeschränkungen konnten bis heute selbst während der rot-grünen Bundesregierung nicht durchgesetzt werden. Slogans wie ‚Freie Fahrt für freie Bürger‘, 1974 vom ADAC kreiert, sind tief im Bewusstsein der Autofahrer verankert. Daran haben weder steigende Mineralölpreise noch die Realität, dass auf den Autobahnen, verursacht durch Geschwindigkeitsbeschränkungen, Baustellen und deutlich gestiegenem Güterver-

kehr, kaum noch von ‚freier Fahrt‘ wie es der ADAC damals forderte, gesprochen werden kann.

Durch die Verbundenheit und die Identifizierung mit dem Automobil als Statussymbol wird es zu mehr als einem reinen Fortbewegungsmittel, und seine hohe Bedeutung für die Besitzer kann nicht allein, zumindest nicht zu Beginn der Massenmotorisierung, mit gezielten Strategien der Automobilwirtschaft erklärt werden. Motive sieht Klenke in den Zeiten des Wiederaufbaus:

„Mit dem PKW/Automobil verbanden sich in den Jahren des Wiederaufstiegs Bedürfnisse und Sehnsüchte, die die Verkehrspolitiker auf Dauer nicht ungestraft übergehen konnten. Dies waren Bedürfnisse, die in engem Zusammenhang mit dem verkehrstechnischen Vorzug des Autos standen, ein *individuelles* Fahrzeug zu sein. Das Bedürfnis nach Mobilität, Eigentätigkeit, Selbständigkeit, nach individuellen Ausdrucksmöglichkeiten und nach persönlicher Umgebung ließ sich besser mit dem Auto als mit Massenverkehrsmitteln befriedigen. Insofern hatte die Freiheitssymbolik des PKW durchaus ihre rational nachvollziehbare Grundlage. Gerade die moderne Lebensweise industrieller Massengesellschaften, u.a. die Unterordnung unter undurchschaubare und anonyme arbeitsteilige Strukturen, förderte das Streben nach Rückzugssphären, in denen ungesättigte Bedürfnisse nach Freiheit, nach persönlichem Ausdruck und nach unreglementierter, selbstverantwortlicher Eigentätigkeit ausgelebt werden konnten. ... Obendrein revolutionierte der im Auto verkörperte Mobilitätszuwachs im Zuge der Massenmotorisierung Lebensgefühl, Lebensweise und Chancenwahrnehmung in Beruf und Freizeit“ (Klenke 1995: 36/37).

Die Autoindustrie hatte schnell erkannt, dass es für den Absatz ihrer PKW langfristig nicht ausreicht allein Mobilisierung zu ermöglichen. Für steigende Absätze war es erforderlich, immer wieder neue Reize zu setzen. Da die Individualität und die Ungebundenheit, die der Besitz des PKW versprach, einherging mit einem Lustempfinden beim Autofahren, insbesondere dem schnellen Fahren, entwickelte die Autoindustrie immer leistungsstärkere PKW, mit immer neuen Ausstattungsmerkmalen, zu denen neben Komfort und Geschwindigkeit auch durchaus verkehrssichernde Merkmale wie ABS, EPS usw. gehören konnten. Fortschritt durch Technik, die Beherrschung der Technik und Steigerung des eigenen Status sind die Grundlagen für die Käufer und die Produzenten, mit denen stetiges Wachstum gesichert wird⁷. Wie wichtig der Status ist, lässt sich an den viel diskutierten Ge-

⁷ Dazu Krämer-Badoni et al.: „Das Hauptproblem der heutigen kapitalistischen Produktionsweise ist es, in der Wohlstandsgesellschaft die in massenhafter Zahl produzierten Waren rechtzeitig, kontinuierlich und in ausreichender Quantität an die Menschen zu bringen. Diese müssen dazu gebracht werden, Waren nicht einfach zur Befriedigung irgendeines individuellen Bedürfnisses zu

schwindigkeitsbeschränkungen ablesen, die es mittlerweile in fast allen Staaten der Welt gibt. Deutschland gehört zu den ganz wenigen Ausnahmen. Dennoch verkaufen sich insbesondere die leistungsstarken PKW-Typen deutscher Hersteller wie Porsche, Mercedes, BMW außerordentlich gut auch in Ländern mit Geschwindigkeitsbeschränkungen, wo die Leistung des jeweiligen PKW mitnichten ausgefahren werden kann (vgl. Holzapfel 1997). Durch geschickte Werbung und Marketingstrategien hat es die Autoindustrie seit jeher verstanden, ihre Ware zu „emotionalisieren“ und damit vom eigentlichen Gebrauchswert zu lösen:

„Das Ziel: Kauf und Besitz von dem Gedanken an den Gebrauchswert zu lösen und die Menschen um der Absetzbarkeit der Produktion willen nur noch an dem für andere Menschen darstellbaren Tauschwert zu interessieren, erfordert die Emotionalisierung des Verhältnisses Ware – Mensch. ... Die affektive Bindung der Menschen an die Waren kann indes nur gelingen durch die permanente Umlenkung und Mobilisierung psychischer Energien der unsicheren und angstvollen Individuen auf bzw. für die entsprechend gestalteten Waren. Man kann sagen, dass die vereinten Kräfte von Reklame, Marketing und Design es geschafft haben, den Kauf Akt und den Tauschwert – d.h. letztlich: das Geldäquivalent der Waren – als die wesentliche Persönlichkeit und deren Wert ausmachende Momente im Bewusstsein der Individuen zu verankern“ (Krämer-Badoni et al 1971: 93).

Durch den immer wieder generierten Reiz auf „das Neue“ – das Grundmodell der Fortbewegung auf vier Rädern hat sich im Wesentlichen nicht geändert – versanden alle guten und gut gemeinten Argumente der Verkehrsplanung zur Verkehrsvermeidung oder zum Umstieg auf die Bahn. Die Eigendynamik zwischen angebotener Ware und der Identifikation der Käufer mit dieser ist ungebrochen, was sich gut an der aktuellen Debatte um veränderte Antriebsarten aufgrund – wieder einmal – steigender Umweltprobleme (Schlagwort Klimawandel) und ebenfalls steigender Mineralölpreise ablesen lässt. Auch am Beispiel der Automobilwirtschaft wird nicht an der Konfliktlösung gearbeitet, sondern an einer Verlagerung der Probleme.

Der Umweltgedanke wird mittlerweile von allen Seiten anerkannt, eine andere Haltung wäre in der Öffentlichkeit auch kaum mehr zu vermitteln. Die Lösung wird deshalb in einer umweltgerechten Veränderung des Produktes gesucht, möglichst bei gleicher Leistung und unveränderten PKW-Wachstumsraten. Dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen zu Elektro- und Hybridantrieben. Der Elektromotor für das Auto ist nicht ganz neu, doch erst mit der Entwicklung kleinerer und leistungsfähigerer Motoren wächst die Akzeptanz in den Käuferschichten, wenngleich die

kaufen, sondern in solcher Quantität, wie es zu reibungslosen Aufrechterhaltung der Verwertung investierten Kapitals notwendig erscheint.“ (1971: 91-92)

höheren Preise der Antriebe nur für kaufstarke Schichten eine Alternative sind, die breite Masse wird noch länger auf kostengünstige Varianten warten müssen. Dass auch dieser Entwicklung ein „fauler Kompromiss“ (Holzapfel et al 1985) zu Grunde liegt, und die ernsthafte Auseinandersetzung mit dieser Thematik seitens der Hersteller wie der Politik nur bedingt stattfindet, zeigt die bislang fehlende Thematisierung der aktuell zur Verfügung stehenden Energiequellen für die noch zu entwickelnden Elektroantriebe. Bei einer auf Elektrizität basierenden Massenmotorisierung könnte die hierfür notwendige Elektrizität kaum aus alternativen Energiequellen bereitgestellt werden. Gleichzeitig haben aber Atomkraftwerke in der Öffentlichkeit eine nur sehr geringe Akzeptanz.

2.8 Zusammenfassendes Resümee

Eine Professionsgeschichte der Verkehrsplanung zeigt ein durchgehend ambivalentes Verhältnis zum Auto. Auf der einen Seite wird dem motorisierten Verkehr und dem Auto eine tragende Rolle für die Wirtschaftskraft eines Landes zugesprochen. Als Voraussetzung dafür gilt ein Straßennetz, das den gegebenen und vor allem den prognostizierten Verkehr aufnehmen kann. Auf der anderen Seite wird die Straße bereits frühzeitig als ein Bauwerk betrachtet, das für die Menschen ein sehr großes gesundheitliches Problem darstellt. Die städtebaulichen und verkehrsplanerischen Lösungsmodelle bewegen sich zwischen diesen beiden Seiten. Landschaft gilt bereits in den Diskussionen der Zwischenkriegsjahre als wichtiges Mittel, Gesundheit in der Stadt zu gewährleisten. Ab den 1970er Jahren wird Landschaft zunehmend zu einem erhaltenswerten Kulturgut, das durch Verkehrsinfrastruktur bedroht und daher geschützt werden sollte. Dies führte letztendlich zu Regelungen, dass Schäden, die durch Verkehrsinfrastrukturprojekte entstehen, kompensiert werden müssen.

2.8.1 Neuordnung der Stadt

Sowohl in den Texten des modernen Städtebaus als auch in denen der Verkehrsplanung werden bedrohliche Verkehrsszenarien von überfüllten Straßen, lärmgeplagten Städten und umfangreicher Gesundheitsgefährdung der Menschen geschildert, die geradezu zwangsläufig nach Lösungen verlangen (vgl. Reichow 1959, Hollatz / Tamms 1965). Darin wird die Gefahr beschrieben als:

- Bedrohung der Wirtschaftskraft durch mangelnde Effizienz der Verkehrsnetze, so dass die Transportmittel nicht rationell eingesetzt werden können, Güter fehlen und Kosten ins Immense steigen, und als

- Bedrohung der Gesundheit der Bevölkerung, die vor Lärm, Schmutz aber auch den hohen Geschwindigkeiten bewahrt werden müsse.

Für Wirtschaft und StadtbewohnerInnen wird die Neuordnung der Stadt, zu der eine grundsätzliche Neuordnung der Verkehrsnetze gehört, als einzige mögliche, denkbare und optimale Lösung präsentiert.

Ein Widerspruch gegen diese Neuordnung wendet sich implizit gegen ein Wirtschaftswachstum und nimmt auch eine Gefährdung der Wohnbevölkerung in Kauf. Mit dieser Argumentation werden starke Polarisierungen eröffnet, es gibt keine Kompromisse und auch keine Zwischenlösungen. Diese Pole werden so offensiv diskutiert, dass eher ein Abriss von Stadtteilen in Betracht genommen wird als die Zurücknahme eines Straßenprojektes.

Mit der Gestaltung der Stadt nach den Prinzipien der organischen Stadtbaukunst oder der autogerechten Stadt werden Modelle angeboten, mit denen der Spagat scheinbar gelingen kann. Durch eine Trennung von Funktionsbereichen und eine starke Einbindung von Landschaft in die Stadt wird suggeriert, dass durch Stadtgestaltung eine gesunde Gesellschaft hergestellt werden kann. Durch die gleichsam natürliche Lenkung des Autoverkehrs können angeblich die nachteiligen Folgen der Technik automatisch vermieden werden. Dann kämen sowohl Menschen als auch Autos zu ihrem Recht, so heißt es. Der Mensch erhält gesunde Lebenswelten, der Autoverkehr kann wirtschaftlich geführt werden und zum stabilen Leben der Städte beitragen. Wer daher der neuen Stadtordnung widerspricht, ist auf der Seite derer, die unwirtschaftlich denken und die Gesundheit der Menschen außer Acht lassen.

Diese Polarisierung ist verbunden mit einem starken Verweis an die Vernunft und Einsicht der Menschen: wer könnte schon widersprechen, wenn die neue Stadtordnung im Sinne der Menschenwürde umgesetzt wird.

„Auf diesem Wege streben wir also dem idealen Vorbild der Natur und der Erfüllung des Gesetzes technisch-wirtschaftlichen Fortschritts gleichermaßen zu – wobei des Menschen Würde über allem steht. Solche Zielsetzung führt zur Klärung der sachlichen und geistigen Voraussetzungen die Verkehrsplanung, -ordnung und –gestaltung in der autogerechten Stadt zu elementaren Grundsätzen, deren Einfachheit und Klarheit sich die Einsichtigen schwerlich verschließen können“ (Reichow 1959: 23).

Diese Polarisierungen werden immer dann als Argumente eingesetzt, wenn es darum geht, einem neuen Modell der Stadtgestaltung zur Umsetzung zu verhelfen. In den Nachkriegsjahren betrifft dies das Modell der organischen Stadtlandschaft und der autogerechten Stadt, später den Stadtumbau nach Sir Colin Buchanan.

Ergänzend dazu wird die Argumentation mit zeitlicher Dringlichkeit versehen. In den direkten Nachkriegsjahren wird in Form von Prognosen, die eher Visionen gleichen, darauf hingewiesen, dass durch die wirtschaftlichen Veränderungen, z.B. die Rationalisierung der Landwirtschaft, die Stadtbevölkerung stark zunehmen wird. Dabei führt Reichow auch Zahlen an, um die Dimension zu erläutern. Und er verweist darauf, dass bereits im Rahmen des Wiederaufbaues Chancen auf eine Neuorientierung vertan wurden. Grundsätzlich ist er der Meinung, dass sogar die Stadtplaner nicht auf diese immense Aufgabe vorbereitet sind.

„So ist bis zum Jahre 2000 eine Verdoppelung der Bevölkerung der Erde vorausgesagt. Da die Menschheit nur ernährt werden kann, wenn eine Rationalisierung der Landwirtschaft nach amerikanischem Muster erfolgt, erfordert diese infolge des Maschineneinsatzes nur 10 % der Gesamtbevölkerung. Die übrige Bevölkerung wird gewerblich und industriell tätig, so dass wir in den nächsten 50 Jahren jedes Jahr 540 Städte von je 100.000 Einwohnern, insgesamt 27.000 Städte dieser Größe auf der Erde zu bauen haben – gleichviel wo. Weder theoretisch noch mit Stadtplanern sind wir bisher auf diese große Aufgabe vorbereitet“ (Reichow 1959: 89).

Im Verlauf der 1960er Jahre erfolgt zunehmend eine Verwissenschaftlichung der Diskussion. Zählungen von Verkehrsströmen und Fahrzeugen werden durchgeführt und hochgerechnet, Statistiken und Graphiken zu Verkehrsmengen und -strömen als Argumentationsbasis angeführt. Sir Colin Buchanan verweist darauf:

„Unsere Darstellung eröffnet die Möglichkeit zu objektiven, quantitativen Feststellungen in einem Bereich, in dem bisher viel mit Intuition gearbeitet werden mußte“ (Buchanan 1964: 52).

2.8.2 Eine Fachelite diskutiert Lösungen

Die Charta von Athen ist ein Manifest, das aus einer Tagung der CIAM entstanden ist. Die CIAM (Congrès International d' Architecture Moderne) wurde 1928 als internationale Gruppe von Architekten gegründet, um den modernen Städtebau, der damals noch in den Kinderschuhen steckte, zu protegieren. Mitglieder sind Architekten aus 4 Kontinenten und 23 Ländern. Auf regelmäßigen Treffen wurden Standpunkte und Papiere (z.B. die genannte Erklärung von La Sarraz) erstellt. Die Tagung in Athen 1933 war Ausgangsbasis für die Formulierung von Grundsätzen für den modernen Städtebau, die dann als Charta von Athen veröffentlicht wurden. Im Städtebau umgesetzt wurden die neuen Grundsätze nach dem zweiten Weltkrieg.

Die CIAM ist zugleich ein fachinternes Gremium. Eine Festlegung davon, was es zu kritisieren gilt, von Lösungsmodellen und Zielen erfolgte innerhalb dieses Kreises und der angegliederten Hochschulen und Verwaltungen. Eine öffentliche Diskussion gab es nicht, was allerdings nicht weiter verwundert. Politische Beteiligung von Mitbürger/innen war in der Zeit noch nicht üblich. Die CIAM war zudem geprägt von dem Selbstverständnis, als Experten keine demokratische Legitimation zu benötigen.

Die Schriften von Reichow bestehen aus einer Abfolge von Grundannahmen, Behauptungen und Visionen und haben darin ebenfalls den Charakter von Manifesten. Erklärungen, Darlegungen oder Erläuterungen gibt es nur in Form von Feststellungen. In ihrer Dringlichkeit und bildhaften Darstellung sind sie auf Überzeugung und Bewerbung ausgerichtet. Ergänzt wird diese Wahrnehmung der Schriften dadurch, dass Reichow auch reichhaltiges Filmmaterial zur autogerechten Stadt verfasst hat, das sogar in Schulen gezeigt wurde.

„Obwohl Reichow in Vielem, etwa seiner Gleichsetzung der Stadt mit Blättern, Bäumen oder dem menschlichen Blutkreislauf, fast kauzig wirkt, sollte man seinen Einfluss nicht unterschätzen. Er fertigt – sehr verbreitete und auch in den Schulen schon den Kindern gezeigte – Filme über seine Theorie an, nach der die Stadt nicht, wie seit Jahrtausenden, rasterförmig erschlossen werden solle, sondern eben hierarchisch, von breiten Hauptverkehrsstraßen ausgehend hin zu verzweigten Formen, die am Ende in Sackgassen schließen“ (Holzapfel 2010: 60).

Dies ändert sich erst mit den 1970er Jahren mit einem wachsenden Bewusstsein der Bevölkerung für die nachteiligen Auswirkungen von Verkehrsprojekte auf die Umwelt. Daraus entstehende Bürgerinitiativen und Umweltbewegungen beeinflussten letztendlich auch die Verkehrsplanung. Sie reagierte unter anderem mit der Berücksichtigung von Umweltaspekten im Bundesverkehrswegeplan. Gemäß neuen Anforderungen durch die EU wurden gesonderte Richtlinien für eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Bauvorhaben für Verkehrsanlagen erstellt. Verschiedene Modellversuche zu Geschwindigkeitsbegrenzungen (Tempo-30-Zonen) oder Verkehrsberuhigungen wurden durchgeführt.

„All dies führte im Lauf der achtziger Jahre zu Erschwernissen für die Kraftfahrt, die ein wenig an die Situation der frühen sechziger Jahre erinnerten. Aber im Unterschied zu damals mangelte es der zunehmend staugeplagten Kraftfahrt-Lobby an verkehrspolitischer Durchsetzungskraft, um die Neuauflage eines grandiosen Straßenbauprogramms in die Wege leiten zu können. Dies hing ursächlich damit zusammen, dass sie auf eine zunehmend gereizt reagierende umweltpolitisch aktive Minderheit innerhalb der gebildeten Schichten traf, die sich zu einer Gegen-Lobby gegen den weiteren Straßenbau mauserte. In zahllosen Kommunen setzte

diese Anti-Lobby Maßnahmen durch, die das Autofahren Kosten- und zeitaufwendiger sowie nervenaufreibender gestalteten und keinen anderen Zweck verfolgten, als dem Autofahrer das Fahren zu vergraulen und die Verkehrsströme auf umweltverträglichere Verkehrsmittel umzulenken” (Klenke 1995: 111)

Letztlich dominiert aber bis heute das Paradigma wirtschaftlicher Entwicklung, das auf Wachstumsprognosen beruht und Verkehr als eine der tragenden Säulen für wirtschaftliche Weiterentwicklung begreift. So wird z.B. der Schienenverkehr heute deutlicher als in den Jahrzehnten zuvor gefördert, was aber keinesfalls einer ideo-logischen Kehrtwende geschuldet ist, denn die Prognosen für den PKW/LKW-Verkehr gehen ebenfalls von deutlichem Wachstum aus und werden entsprechend gefördert – trotz aller Beteuerungen, die Umwelt von Verkehr zu entlasten und der Qualität der Fortbewegung Vorrang vor Quantität einzuräumen.

Forderungen nach Änderungen kamen seit den 1980er Jahren auch aus den eigenen Reihen der Profession. Projekte zu Verkehrsreduzierung bis hin zu Verkehrsausschluss wurden favorisiert. Die Lösungsansätze nahmen die Kritik der Bürgerinitiativen auf, setzten sich jedoch in keinem Fall flächendeckend durch. Sie blieben damit Insellösungen, die Probleme nicht beseitigten sondern verlagerten – sei es beim Umweltschutz, der berücksichtigt wurde, indem Umfahrungen gebaut wurden, oder der Verkehrsberuhigung, die Teilbereichen höhere Lebensqualität durch weniger Verkehr ermöglichen, zu Lasten der übrigen Bereiche, die den verlagerten Mehrverkehr zu tragen hatten.

Änderungen in Teilbereichen, Modellversuche oder partielle Geschwindigkeitsbegrenzungen wurden akzeptiert oder gar gefördert, so lange sie nicht die Grundidee von Verkehrswachstum in Frage stellten.

2.8.3 Das Auto ist Grundlage aller Überlegungen zur Verkehrsplanung

Sowohl die Vertreter/innen des modernen Städtebaus als auch jene der organischen Stadtlandschaft gehen in ihren Überlegungen zur Verkehrsplanung vom motorisierten Verkehr aus. Die Verkehrsplanung sieht ebenfalls im Auto das wichtigste Transportmittel neben Bahn und Bus. Und so wird es auch in der Charta von Athen formuliert, in der alle Bereiche in der Stadt gemäß modernen Standards und Vorstellungen zum Wohnen und Arbeiten neu organisiert werden sollen. Neben der Architektur ist daher auch die Verkehrsplanung in dieses Denkmuster eingebunden. Offensiv werden neue Entwicklungen von Technik und Wissenschaft übernommen und im Planen und Bauen umgesetzt. In den Plänen für die Verkehrsnetze spielen Transportmittel wie Straßenbahn, Lastwagen und der PKW bereits eine wichtige lenkende Rolle.

Im Rahmen der Arbeiten zur organischen Stadt sind moderne Verkehrsmittel, also Bahnen und Autos, wichtige Elemente, um die entstehenden Entfernungen ohne Probleme überwinden zu können. So betont Reichow in seiner Auffassung von zeitgemäßem Einsatz der Technik, dass die Technik wieder in ihre dienende Rolle zurückgedrängt werden sollte (vgl. Reichow 1948: 34). Neue technische Möglichkeiten sind zum Wohle des Menschen zu nutzen. Aber es geht ihm auch darum, dass die Städte den zukünftigen technischen Möglichkeiten angepasst werden müssen. Das Auto ist hierbei das Transportmittel, das die Überlegungen zum Verkehr grundlegend bestimmt. Für diesen Verkehr müssen die besten Voraussetzungen geschaffen werden, auch wenn das langfristig nicht ausreichen wird, weil die technische Entwicklung die Städte immer wieder überholt. Erneuerung erfordert daher einen langen Atem zu haben und „Jahrzehnte hindurch unbeirrbar dem gleichen Ziel nach zu streben“ (Reichow 1959: 81).

Reichows Überlegungen beschreiben einen Zeitgeist, der sich in den letzten Jahrzehnten konstant behauptet hat und bis heute die Verkehrsentwicklung kennzeichnet. Gefördert von der Politik und im Einvernehmen mit der Wirtschaft, gehen alle Planungen vom individuellen mobilisierten Verkehr sowie dem Güterverkehr als Voraussetzung für den Erhalt der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Keine Debatte, die in der Verkehrsplanung geführt wurde, konnte diesbezüglich einen ernstzunehmenden Paradigmenwechsel einleiten, der zu einer Reduzierung der Verkehrslasten für Mensch und Umwelt geführt hätte.

2.8.4 Stadtmodelle als Fortschrittsmodelle

Verkehrsplanung bewegt sich in ihren Überlegungen zur Stadtgestalt nicht nur entlang der zeitgemäßen technischen Möglichkeiten, sondern trägt große Hoffnungen in die Entwicklungen von Technik und Wirtschaft. Technische Errungenschaften wie Eisenbahn und PKW wurden als wichtige Lebensnerven für Stadt- und Wirtschaftsentwicklung betrachtet, diese Rolle wird ihnen bis heute gegeben. Die Verkehrsplanung sieht für sich die Aufgabe, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die diese technischen Errungenschaften optimal eingesetzt werden können. Verkehrsprognose und Visionen bestimmen das Ausmaß. Eine reale Einschätzung von Entwicklungen oder ein Verweis auf den Status quo erfolgt nur von wenigen kritischen Stimmen. Verloren geht dabei, dass diese Entwicklungen von Menschen gemacht sind und daher auch von Menschen beschränkt werden können. Einem technischen Verständnis folgend, wird vor allem ein Ausgleich von schädlichen Folgen diskutiert und gestalterisch bearbeitet. An dieser Stelle werden Natur und Landschaft als ausgleichende und gesundheitsstiftende Stadtelemente verstanden. Gestaltete Landschaftselemente werden wichtige Bestandteile einer

gesunden und geordneten Stadt. Unberührte Natur sollte erhalten werden, zerstörte Natur wiederhergestellt.

Die Argumentationslinien spiegeln nach wie vor einen Glauben an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile des Fortschritts (vor allem in technischer Entwicklung) wieder, mit denen alle Probleme gelöst werden können. Eine gesunde und wirtschaftliche Zukunft der Städte sei nur möglich, wenn die Technik maximal ausgenutzt wird – wenn auch unter Kontrolle, geordnet und durch perfekte Planung. Zugleich wird der technische Fortschritt wie ein Naturereignis beschrieben und verstanden. Er kommt – im Verkehr wie in der Wirtschaft – und birgt die Notwendigkeit, darauf zu reagieren. So wie die Bevölkerungszahl sich anscheinend unbeeinflussbar verändert, bleibt auch die Bedeutung des Autos und des Flugverkehrs immer gleich (hoch). Als stünde dies außerhalb des Handlungsräums der Menschen. Was in der Planung getan werden kann, ist vorzudenken und sich theoretisch vorzubereiten. Mit Hilfe einer umfassenden Verkehrsplanung, so das implizite Verständnis, können diese Entwicklungen beherrscht werden.

2.8.5 Neuordnung der Stadt zur Verlagerung des Verkehrs

Die Notwendigkeit zur Neuordnung der Städte ist eine wesentliche Grundlage der Verkehrsplanung und wurde von Beginn der Professionalisierung an mit einer Anpassung an das vorhandenen oder vor allem das prognostizierte Verkehrsaufkommen begründet. Die neuen Netze, so die Vision, sollten die Verkehrsströme besser und effektiver leiten, die unterschiedlichen Verkehre trennen und optimieren. Vorstellungen der organischen Stadtlandschaft wurden mit dieser Idee propagiert, die autogerechte Stadt war die theoretische Perfektionierung. Aber auch die späteren Konzepte zur Gestaltung von Siedlungserschließungen und Straßenquerschnitten, auch jene, die von Ökologie oder Verkehrsberuhigung getragen waren, organisierten vor allem eine Verlagerung des motorisierten Verkehrs von einer Stelle zur Anderen. Die traditionelle Linie in der Verkehrsplanung verstand und versteht unter einer effektiveren Verkehrslenkung vor allem einen Unterstützung und sichere Leitung der schnellen Verkehre. Die zum Teil sehr emotional geführten Diskussionen um Verringerung der zugelassenen Fahrgeschwindigkeit, die Diskussion um flächendeckende Tempo-30 Regelungen in Städten oder lokale Diskussionen um Fußgängerampeln weisen darauf hin, dass genau darin anscheinend ein zentraler Blickwechsel liegt.

2.8.6 Verkehr und Landschaft

Sowohl der moderne Städtebau als natürlich die organische Stadtlandschaft und später die nachhaltige Stadtplanung beziehen Landschaft als gestaltendes Element in die Stadtgestalt ein. Landschaft gilt als Garant für Gesundheit und Wohl der Menschen, wird eingesetzt, um Erholung zu ermöglichen, aber auch, um schädliche Folgen des Verkehrs (und der Industrie) auszugleichen. In den älteren Stadtmodellen wird Landschaft aber vor allem als gestaltete und bewirtschaftete Landschaft – also als Kulturlandschaft verstanden, in den jüngeren Modellen rückt die unbeeinflusste Landschaft in den Vordergrund.

Für die Verkehrsplanung ist Landschaft ein nachgeordnetes Thema. Wenn über Grün gesprochen wird, dann vor allem in Form von Straßenbegleitgrün, mit dem Straßen oder andere Verkehrsbauwerke umgeben, abgegrenzt und ausgeschmückt werden. Dieser Auffassung entsprechend wird Landschaft dann Thema, wenn es von außen an die Verkehrsplanung herangetragen wird und vor allem außerhalb des bebauten Bereichs. Im formalen Verfahren zeigt sich dies an der Formulierung der verschiedenen Richtlinien zur Begrünung von Fernstraßen oder der Einbettung von Straßen in die Landschaft. Ein weiterer Schritt war die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Eingriffsregelung im Rahmen von Genehmigungsverfahren von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen.

Die Einführung dieser gesetzlichen Regelungen war unter anderem dazu gedacht, der wachsenden Kritik an der fehlenden Berücksichtigung von Umweltbelangen in Verkehrsplanung und -politik gerecht zu werden. Sie trugen aber nicht dazu bei, dass eine Belastung oder ein Verbrauch von Natur und Landschaft vermieden wurden, stattdessen fand eine Verlagerung der Probleme statt. Verkehrsprojekte wurden wie zuvor umgesetzt, nur nun mussten ergänzend (und oftmals an anderer Stelle) Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden. In anderen Varianten wurde die Zerstörung von Natur oder Landschaft durch Umfahrungen kritischer Standorte vermieden. Auch die ‚menschliche‘ Umwelt in Städten wurde in der einen und anderen Gemeinde durch Ortsumfahrungen geschützt. Dies sorgte dafür, dass die Folgen des Verkehrs von einer Stelle an eine andere verlagert wurden, ihren Ursachen wurde dadurch nicht nachgegangen.

„Der politisch verantwortliche Minister konnte (im Jahre 1979, die Autoren) nicht mehr leugnen, dass der Fernstraßenbau abgesehen von den verkehrsstimulierenden Effekten einen tiefen Eingriff in den Naturhaushalt bedeutete, der im Hinblick auf die Zerschneidung ökologischer Funktionseinheiten weit über den sichtbaren Landschaftsverbrauch hinausging. Im Hintergrund stand, dass das Verständnis der überaus empfindlichen und hochkomplexen Regelkreissysteme der natürlichen Umwelt in den siebziger Jahren große Fortschritte machte. Nur vor dem

geistigen Hintergrund dieses neuartigen kybernetischen Denkens lässt sich die neue Qualität ökologischer Nachdenklichkeit verstehen. Damit aber verlor die Straßenbaupolitik, die sich bis dahin einseitig an der Kraftfahrt und an der traditionellen Landschaftssthetik des Reichsautobahnbaus orientiert hatte, endgültig ihre ökologische Unschuld. Seither hat sie sich in Richtung ökologischer Effektivierung des Straßenbaumanagements entwickelt, ohne sich allerdings ernsthaft dem Grundsatzproblem zu stellen, wie viel Kraftfahrt-Mobilität wir uns eigentlich leisten sollten" (Klenke 1995: 115/116)

2.8.7 Schritte zum Kompromiss

Der kurorische Überblick über die Geschichte der Verkehrsplanung sollte zeigen, dass innerhalb der Profession grundlegende Wertvorstellungen immer weiter tradiert werden. Um die Polarisierungen zwischen Verkehr und Landschaft zu überwinden, die in der Tradition der Verkehrsplanung angelegt sind, wäre ein Kompromiss nötig, der auf einer Verringerung der Ansprüche beruht. Vorbilder dazu sind in der Professionsgeschichte der Verkehrsplanung jedoch nur schwer zu finden.

Sowohl die organische Stadtlandschaft als auch der moderne Städtebau haben kein Problem mit der Erstellung von größeren Verkehrsvorhaben in der freien Landschaft. Im Gegenteil, technische Bauwerke werden durchaus als Ergänzung und Bereicherung der Landschaft verstanden. Oder anders – Landschaft kann durch technische Bauwerke auch verbessert werden. Auch die Verkehrsplanung beschäftigt sich damit, Bauwerke mit Begleitgrün zu versehen, damit sie nicht als störend wahrgenommen werden. Hier steht aber tatsächlich eine Diskussion um das richtige Straßenbegleitgrün im Vordergrund, nicht um schützenswerte Natur.

Mit den 1970er Jahren gewinnt der Umweltschutz an Bedeutung in dem Sinne, dass eine Abwägung und Anpassung zwischen Anforderungen des Autoverkehrs und Anforderungen des Umweltschutzes erfolgen sollte. Im Vordergrund steht aber immer noch die passende Eingrünung von Verkehrsanlagen, nicht ein Kompromiss im Sinne einer Reduzierung der Flächenansprüche. Dadurch wird eine landschaftliche Gestaltung zur Geste und ist nicht Ausdruck einer neuen Haltung.

Ab den 1980er Jahren wird Landschaft auch innerhalb der Verkehrsplanung diskussionsfähig. Entscheidend dabei sind aber zunehmend formale Verfahren (Umweltverträglichkeitsprüfung, Eingriffsregelung). Und diese Verfahren verlangen vor allem adäquaten Ausgleich und führen zu einer Verlagerung der Probleme. Zwar wurde zu Beginn der 1980er Jahre Qualität statt Quantität von der Politik als Kehrtwende hin zu einer umweltverträglicheren Verkehrsplanung formuliert, dies wurde jedoch zu keiner Zeit mit Inhalt gefüllt. Sei es im Umweltschutz oder in der

Verkehrsberuhigung – in keinem Fall wurden Kompromisse im Sinne einer nachhaltigen Reduzierung der Verkehrsmengen erreicht. Stattdessen hat sich die Verkehrsplanung in der Erstellung und Befolgung der eigenen Richtlinien eingerichtet, auf einen Kompromiss ist sie nicht angewiesen, da sie sich der generellen Anerkennung von Politik und Wirtschaft sicher sein kann.

Diese eingangs beschriebenen Selbstverständlichkeiten, die quasi als Naturgegebenheiten mystifiziert werden obwohl sie ideengeschichtlich fundiert sind, können aber gerade weil sie einen ideologischen Kern haben, auch aufgegeben und in neue Denkweisen überführt werden.

Ein erster Schritt wäre die ideologische Entkoppelung von motorisiertem Verkehr und Wirtschaftskraft. Erst wenn PKW- und LKW-Verkehr, nicht mehr als Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung verstanden wird, werden auch andere Formen der Fortbewegung und des Warentransports ernsthaft geprüft und relevant. Eine breitere Bedeutung von Wirtschaftskraft würde auch die Wirtschaftskraft von Landschaft mit ihren verschiedenen Facetten in den Fokus rücken und auf dieser Ebene konkurrenzfähig machen.

Damit würden auch Verkehrsprognosen eine neue Rolle erhalten. Steht Wirtschaftswachstum nicht mehr im Vordergrund der Ambition, wird eine neue Lesart von Prognosen leichter, die Stagnation oder Rückgang anzeigen. Ein breiteres Verständnis von Mobilität ermöglicht eine gleichrangige Betrachtung von unterschiedlichen Verkehrsformen. Diese Gleichrangigkeit müsste in den Prognosen aufgegriffen werden und ebenfalls zum Ausdruck kommen. Auf der Grundlage dieser Prognosen können dann politische Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Art von Mobilität und Verkehr gewünscht wird und gefördert werden soll. Wird Verkehrsaufkommen nicht mehr automatisch mit Wirtschaftswachstum gleich gesetzt, ist an dieser Stelle eine neue Perspektive möglich. Verschiedene Szenarien zur Verringerung und Vermeidung von motorisiertem Verkehr bzw. zur Veränderung der Transportmittelwahl könnten erarbeitet werden. Statt einer Verlagerung von Verkehrsmengen von einem Ort zum Anderen, stünde eine Verringerung der Notwendigkeit und Verlagerung der Nutzung von Verkehrsmitteln im Vordergrund. Damit einher ginge dann auch eine Verringerung des Flächenverbrauchs sowohl für Verkehrsinfrastruktur als auch für Kompensationsmaßnahmen und damit eine nachhaltige Schonung von Natur und Landschaft.

3 Literatur

Gedruckte Quellen

- Bahninfo regional – Bremen Weser-Ems (2010): Internetquelle.
- Bartlsperger, R. (1980): Die Straße im Recht des Umweltschutzes. In: Straße und Autobahn. Bonn
- Bechtler, C. et al (2010): Shared Space - Beispiele und Argumente für lebendige öffentliche Räume. AKP. Bielefeld.
- Beiträge zum Generalverkehrsplan in Stadtgebieten (1964), Buchreihe der Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und Verkehrssicherheit Band XI, Bad Godesberg.
- Berger, P.L. / Kellner, H. (1984): Für eine neue Soziologie. Ein Essay über Methode und Profession. Frankfurt am Main.
- Bernhardt, Katja 2003: Hans Bernhard Reichows „Gedanken zur städtebaulichen Entwicklung des Groß-Stettiner Raumes“ (1940). Darstellung des Wirkens des Architekten in Stettin 1936 -1945 und Analyse der Schrift. Magisterarbeit an der Humboldt-Universität Berlin. Berlin.
- Bloch, E. (1975): Tübinger Einleitung in die Philosophie. Frankfurt am Main. 381 S.
- Böhringer, A. (1964): Die überörtliche Straßenplanung und ihre Bedeutung für den Verkehr in Städten und Gemeinden. In: Beiträge zum Generalverkehrsplan in Stadtgebieten. Buchreihe der Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und Verkehrssicherheit Band XI, Bad Godesberg.
- Brüning, K. (Hrsg.) (1959): Verkehrsprobleme in Ballungsräumen. Forschungs- und Sitzungsbericht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band XII, Raum und Verkehr 4. Bremen. 200 S.
- Buchanan, Sir C. (1964): Verkehr in Städten. Bonn. 225 S.
- Bund der Steuerzahler (2010): Die öffentliche Verschwendug 2009. 37. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler. Hrsg. Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.. Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003. Bonn.
- Burckhardt, L. (1973): Vom Entwurfsakademismus zur Behandlung bösartiger Probleme. In: ders. Die Kinder fressen ihre Revolution. Hrsg. B. Brock. Köln 1985.
- Burckhardt, L. (1978): Von kleinen Schritten und großen Wirkungen. In: ders. Die Kinder fressen ihre Revolution. Hrsg. B. Brock. Köln 1985.
- Burckhardt, L. (1981): Der kleinstmögliche Eingriff. In: ders. Die Kinder fressen ihre Revolution. Hrsg. B. Brock. Köln 1985. S.
- Deutsches Institut für Wirtschaft 2007: Internetquelle.

- Durth, W.; Gutschow, N. (1993): Träume in Trümmern. Stadtplanung 1940 – 1950. München.
- Dyckhoff, C. et al (1979): Verkehrsberuhigung. Hrsg. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Essen
- Feldtkeller, A. (1994): Die zweckentfremdete Stadt: Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums. Frankfurt/New York.
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehr) (1974): 50 Jahre Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen. 1924 – 1974. Bad Godesberg.
- Förster, H.-J. (1982): Die Autobahn positiv gesehen – ein Beitrag zum Umweltschutz. In: Straße und Autobahn. Bonn
- Göderitz, J.; Hoffmann, H.; Rainer, R. (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt. Tübingen.
- Gröning, Gerd; Wolschke-Bulmahn, Joachim 1987: Die Liebe zur Landschaft Teil III. Der Drang nach Osten. Zur Entwicklung der Landespflege im Nationalsozialismus und während des Zweiten Weltkriegs in den „eingegliederten Ostgebieten“. Herlyn, Ulfert/Gröning, Gert (Hrsg.): Arbeiten zur sozialwissenschaftlich orientierten Freiraumplanung Band 9. München.
- Gropius, W. (1930): Groß-Siedlungen. Zentralblatt der Bauverwaltung, 50. Jhrg., Nummer 12 in Bollerey, F. et al. 1990: Im Grünen wohnen – im Blauen planen. Ein Lesebuch zur Gartenstadt. Stadtplanung Geschichte 12. Hamburg.
- Harlander, T. (1998): Stadtplanung und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungsphasen seit 1945. DISP 132. Zürich.
- Heinemann, G. / Pommerening, K. (1989): Struktur und Nutzung dysfunktionaler Freiräume. Dargestellt an ausgewählten Beispielen der Stadt Kassel. Notizbuch der Kasseler Schule. Bd. 12. Kassel.
- Hilpert, Th. Hrsg. (1988): LeCorbusiers „Charta von Athen“. Texte und Dokumente. Bauwelt-Fundamente 56, Braunschweig, Wiesbaden.
- Hollatz, J. W.; Tamms, F. (1965): Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachverständigenbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung. Essen.
- Holzapfel, H. ; Protze, Käthe; Theiling, Christoph (2000): Lebenswerte Stadtquartiere. Lehren aus der Stadt- und Verkehrsplanung für Städte von morgen. Bonn.
- Holzapfel, H. (1997): Autonomie statt Auto. Bonn.
- Holzapfel, H. (2011): „Urbanismus und Verkehr. Bausteine für Architekten, Stadt- und Verkehrsplaner“. Wiesbaden.
- Holzapfel, H. et al (1985): Autoverkehr 2000 – Wege zu einem ökologisch und sozial verträglichen Straßenverkehr. Karlsruhe.
- Jacobs, J. (1963): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Braunschweig 1993.

- Klenke, D. (1994): Autobahnbau und Naturschutz in Deutschland. Eine Liaison von Nationalpolitik, Landschaftspflege und Motorisierungsvision zur ökologischen Katerstimmung, in: Politische Zäsuren und gesellschaftlicher Wandel im 20. Jahrhundert : regionale und vergleichende Perspektiven. Paderborn
- Klenke, D. (1995): Freier Stau für freie Bürger. Darmstadt.
- Knoflacher, H. (1993): Zur Harmonie von Stadt und Verkehr – Freiheit vom Zwang zum Autofahren. Wien/Köln/Weimar.
- Körner, S.; Nagel, A. (2010): Landschaftsgestaltung und Verkehrsplanung als Ausdruck moderner Kultur. (Siehe oben) unv. Mnskr. Kassel.
- Krämer-Badoni, T.; Grymer, H.; Rodenstein, M. (1971): Zur sozio-ökonomischen Bedeutung des Automobils. Frankfurt am Main.
- Lassus, B. (2010): Der kleinste Eingriff. In: Die Kunst, Landschaft neu zu erfinden. Werk und Wirken von Bernard Lassus. Hrsg.: Koenecke, A. München.
- Leibbrand, K. 1957: Verkehrsingenieurwesen. Städtische Verkehrsplanungen für Schiene und Straße. Basel.
- Meadows et al. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. München. 180 S.
- Mitscherlich, A. (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Eine Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt am Main. 160 S.
- Monheim, H. / Monheim-Darendorfer, R. (1990): Straßen für alle – Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft. Hamburg.
- Müller, P. et al (1989): Tempo 30 – Städtebauliche Auswirkungen. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.
- Neef, E. 1949: Landesplanung und geographische Forschung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 7, 1949/50. Leipzig.
- Neusüß, W. (1980): Im Zielkonflikt zwischen Erreichbarkeit und Umweltschutz: Raumordnerische Anforderungen an die Fernstraßenplanung. In: Straße und Autobahn. Bonn
- Panofsky, E. (1978): Ikonographie und Ikonologie. Eine Einführung in die Kunst der Renaissance. In: ders. Sinn und Deutung in der bildenden Kunst. Köln.
- Pirath, C. (1948): Die Verkehrsplanung. Stuttgart.
- Pörksen, U. (1988): Plastikwörter. Die Sprache einer internationalen Diktatur. Stuttgart.
- Pörksen, U. (1997): Weltmarkt der Bilder. Eine Philosophie der Visiotype. Stuttgart.
- Raum und Verkehr (1969): Die strukturgerechte Verkehrsbedienung ländlicher Räume. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 57, Raum und Verkehr 9, Hannover.
- Raum und Verkehr (1974): Die Kernstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 92, Raum und Verkehr 11, Hannover.

- Ravetz, J.R. (1973): Die Krise der Wissenschaft. Probleme der industrialisierten Forschung. Neuwied.
- Reichow, Hans Bernhard 1941: Grundsätzliches zum Städtebau im Altreich und im neuen deutschen Osten. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 3/ 4 1941, Berlin.
- Reichow, H. B. (1948): Organische Städtebaukunst. Braunschweig, Berlin, Hamburg.
- Reichow, H.B. (1959): Die autogerechte Stadt. Ravensburg.
- Reinborn, D. (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart.
- Reutter, O. / Reutter, U. (1996): Autofreies Leben in der Stadt. Dortmund.
- Schmucki, B. (2001): Der Traum vom Verkehrsfluss. Frankfurt/Main, New York.
- Schütz, E.; Gruber, E. (1996): Mythos Reichsautobahn. Bau und Inszenierung der ‚Straßen des Führers‘ 1933 – 1941. Berlin.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Berlin
- Straße und Autobahn (1978). Organ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen und der Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure (BSVI). Bonn-Bad Godesberg.
- Wagner, M. (1934): Die neue Stadt im neuen Land. Berlin in Bollerey, F. et al. 1990: Im Grünen wohnen – im Blauen planen. Ein Lesebuch zur Gartenstadt. Stadtplanung Geschichte 12. Hamburg.
- Weber, M. (1991): Schriften zur Wissenschaftslehre. Stuttgart.
- Wittfogel, K. (1932): Die natürlichen Ursachen der Wirtschaftsgeschichte. In: Archiv für Sozialforschung und Sozialpolitik. 67. Reprint in: Marxismus und Wirtschaftsgeschichte. Frankfurt am Main 1970.
- Wolf, W. (1993): Die autofreie Stadt: der Autowahn am Beispiel der Stadt Marburg an der Lahn; Geschichte, Perspektive und Alternative. Köln.
- Wolfe, Tom 1990: Mit dem Bauhaus leben. Frankfurt am Main.
- Zeller, Th. (2002): Straße, Bahn, Panorama. Verkehrswege und Landschaftsveränderung in Deutschland von 1930 bis 1990. Frankfurt/New York.
- Zemlin, H. (2008): Raus aus dem Stau: Über die (Un-)Möglichkeit einer Verkehrswende. In: Raum für Zukunft – Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Essen
- Zöpel, C. (2008): Bilanz der Verkehrsentwicklung in Deutschland. Interview in: Raum für Zukunft – Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Essen

Internet-Quellen

- Bahninfo regional – Bremen Weser-Ems (2010): <http://bremen.bahninfo.de/autobahn.htm> (29.4.2010)

Deutsches Institut für Wirtschaft 2007: http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.342168.de/kurzfassung_wegekosten_12_10.pdf (04.06.2010)

LOGIS.NET (2009): Verkehrsuntersuchung in der Gemeinde Bohmte unter besonderer Be- rücksichtigung der Wirkungen des Shared Space Bereiches. Osnabrück in: http://www.bohmte.de/pics/medien/1_1253627530/Abschlusspraesentation_Bohmte_090922.pdf, (10.06.2010)

Abbildungen

- 1 aus Holzapfel, Helmut (2011): „Urbanismus und Verkehr. Bausteine für Architekten, Stadt- und Verkehrsplaner“. Wiesbaden.
- 2 Buchanan, Sir Colin 1964: Verkehr in Städten. Bonn.
- 3 Von Winning, Henning 1982: Verkehrsberuhigung . Stuttgart
- 4 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Bundesverkehrswege- plan 2003. Bonn

Autor/innen

Thomas Czekaj, Dr.-Ing., Stadt I Medien I Kommunikation, Bremen

Helmut Holzapfel, Prof. Dr.-Ing., Professor für Integrierte Verkehrsplanung und Mo- bilitätsentwicklung an der Universität Kassel

Käthe Protze, Dr.-Ing., Büro protze + theiling, Landschaft · Stadt · Freiraum - Pla- nung und Forschung, Bremen

Werner Reh, Dr., Leiter des Bereichs Verkehrspolitik beim BUND-Bundesverband

In dieser Zusammenstellung von Beiträgen soll der Einfluss der – eigentlich überkommenen – Logik von automobilorientierter Planung näher analysiert werden. Offensichtlich sind viele Aspekte in den Entscheidungen über Verkehrsprojekte sehr stabil organisiert, so dass diese Logik nur schwer überwunden werden kann und ein Paradigmenwechsel in der Praxis kaum stattfindet. Werner Reh zeigt dies am Beispiel der Verkehrswegeplanungen des Bundes. Käthe Protze und Thomas Czekaj dokumentieren in einem gemeinsam mit Helmut Holzapfel entstandenen Beitrag, wie die Voraussetzungen für solche Denksysteme entstehen, die sich am Ende gegen die Menschen und ihre Lebensqualität richten. In einem einleitenden Beitrag werden die bestehenden Planungsrituale hinterfragt.

Die Texte stehen im Zusammenhang mit dem DFG-Projekt „Der Einfluss von Bewegung auf die Entstehung der Wahrnehmungsform Landschaft und die Veränderung von Landschaften durch Verkehrsmittel“, das von 2009 bis 2012 von Prof. Dr.-Ing. Stefan Körner und Prof. Dr. Helmut Holzapfel an der Universität Kassel durchgeführt wurde.