



## **DER STADTENTWICKLUNGSPLAN VERKEHR BERLIN**

Marco Ilgeroth

*Der Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin "Mobil 2010" wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Juli 2003 fertiggestellt und im September 2003 der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Im Juni 2004 hat unser Mitglied Dr. Lutz Beckmann auf Bitten der Fachgruppe 3 einen Beitrag "Kritische Fragen zum neuen Stadtentwicklungsplan Verkehr ..." im Baukammerheft 2/2004 veröffentlicht. Herr Dr. Kunst von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat in seiner Antwort auf die gestellten Fragen darum gebeten, seine Stellungnahme den Mitgliedern der Baukammer zur Kenntnis zu geben. Dies geschieht hiermit.*

*Auf die "Kritischen Fragen zum Stadtentwicklungsplan Verkehr ..." hat die Baukammer Berlin schriftliche Stellungnahmen vom ADAC Berlin-Brandenburg und von der PDS-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses erhalten. Weiterhin hat auf Bitten der FDP-Fraktion ein kurzes Gespräch in der Baukammer stattgefunden, die CDU-Fraktion hat Herrn Dr. Beckmann zu einem ihrer Bauforen eingeladen und die Fraktion Bündnis 90/die Grünen zu ihrer Sommerklausur nach Linow in Brandenburg. Die Baukammer wurde außerdem gebeten, einen Vertreter für das Verkehrssicherheitsforum der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu benennen, und Herr Dr. Beckmann hat an Sitzungen dort teilgenommen. Im Rahmen der "Lokalen Agenda Berlin 21" hat er für die Baukammer auf Bitten der FDP-Fraktion eine kurze Stellungnahme zum Thema "Verkehr/Mobilität" verfasst.*

**Schreiben der Senatsverwaltung für  
Stadtentwicklung VII A an die Baukammer Berlin  
vom 18. März 2004**

Baukammer Berlin  
Herrn Dr.-Ing. Jens Karstedt  
Herrn Dipl.-Ing. Rainer Ueckert  
Gutmuthsstraße 24, 12163 Berlin

**Kritische Fragen zu mobil2010 – StEP Verkehr Berlin  
Ihr Schreiben vom 23.02.2004**

Sehr geehrter Herr Dr. Karstedt,  
sehr geehrter Herr Ueckert,

vielen Dank für Ihr Schreiben mit den von Prof. Dr. Lutz Beckmann verfassten ausführlichen kritischen Kommentierungen. Trotz etlicher unterschiedlicher Auffassungen im Grundsatz und im Detail begrüßte ich ausdrücklich das kritische Engagement der Mitgliedschaft der Baukammer Berlin bei der Begleitung der Berliner Verkehrspolitik. Ich kann Ihnen auch mitteilen, dass die Schriftsätze der Baukammer bei der methodischen und inhaltlichen Ausgestaltung unserer Arbeit immer wieder herangezogen worden sind.

Vor diesem Hintergrund haben mich die vorgelegten Kritikpunkte von Prof. Beckmann doch etwas erstaunt, und ich halte sie überwiegend für nicht berechtigt.

Ich will meine Gründe gerne darlegen und orientiere mich zur besseren Übersicht an den zehn Schlussfolgerungen, die als Fragen formuliert sind.

1. *Warum wird im Stadtentwicklungsplan Verkehr an keiner Stelle auf die umfangreichen Studien und Planungen zum Verkehr in Berlin und zu seinen [deren?] Wirkungen eingegangen, die in den vergangenen Jahren nicht erst seit der Wiedervereinigung Berlins veröffentlicht worden sind?*

Der StEP Verkehr ist in der Tat nicht die erste Publikation einer Senatsverwaltung zur Verkehrspolitik seit der Wiedervereinigung. Ohne die Leistungen früher damit befasster Kolleginnen und Kollegen schmälern zu wollen, ist aber doch festzuhalten, dass den StEP einiges von den Vorgängerplänen unterscheidet, nämlich sein politikfeldübergreifender Handlungsansatz und eine Beschlussfassung durch den Berliner Senat, die alle zitierten Vorläuferarbeiten eben nicht erreicht haben. Ich brauche nicht genauer auszuführen, dass damit eine andere Verbindlichkeit verbunden ist. Die strategischen Schlussfolgerungen des Planes sind im übrigen in sehr umfassender Weise auf quantitative Modellrechnungen abgestützt und unterscheiden sich auch darin von allen früheren Anläufen.

Auf die Wirkungen früherer Planungen wurde in den Konzepten vorangestellten Problemanalyse eingegangen, die durch die Aufarbeitung der wichtigsten Fakten im Kapitel V der Textfassung fundiert ist.

Sie haben gewiss Verständnis dafür, dass der StEP als verkehrspolitisches Strategiepapier einem anderen Duktus folgt als eine akademische Ausarbeitung.

2. *Warum ist kaum eine der zahlreichen Ankündigungen und Beschlüsse des Senats von Berlin zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in der Stadt umgesetzt worden?*

Selbst einem Kritiker der Senats-Verkehrspolitik der 90er Jahre, zu denen ich mich selbst zähle, muss die in der Frage enthaltene Behauptung als nicht nachvollziehbar erscheinen: Es dürfte wohl schwer fallen, eine weitere Entwicklungsphase der Stadt zu finden, in der in so kurzer Zeit so viele verkehrspolitische Beschlüsse tatsächlich umgesetzt worden sind. Das Problem liegt m.E. darin, dass es ein gewisses Übergewicht der Infrastrukturpolitik und eine zu geringe Integration und Abstimmung aller verkehrspolitisch wirksamen Maßnahmen insgesamt gegeben hat. Die Integrationsmängel und die Priorität bei der infrastrukturellen Angebotspolitik haben dazu geführt, dass wichtige verkehrspolitische Ziele nicht erreicht wurden. Nicht zu vergessen ist aber, dass z.B. auch die Parkraumbewirtschaftung und die Tempo-30-Zonen in dieser Zeitspanne eingeführt worden sind. Dies sind gewiss wichtige ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse.

3. *Warum gibt es keine Vorgaben des Senats von Berlin, welche verkehrspolitischen Ziele die wichtigsten sind und bis zu welchem Zeitpunkt sie von wem umzusetzen sind?*

Der StEP-Zielkatalog geht von 12 Qualitätszielen aus, die die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit spiegeln. Eine Reihe dieser Ziele stehen – logischerweise – in einem Konfliktverhältnis zueinander. Auf eine Gewichtung der Qualitätsziele wurde bewusst verzichtet, weil dies notgedrungen zulasten der einen oder anderen Nachhaltigkeitsdimension gehen würde. Auf der Ebene der Handlungsziele wurde jedoch nach Möglichkeit eine Operationalisierung derart vorgenommen, dass eine "ausgeglichene" Zielerreichung über das gesamte Zielspektrum gewährleistet ist. (Dies heißt wiederum, dass nicht das eine oder andere Ziele isoliert optimiert werden konnte.)

Über qualitative und umfangreiche quantifizierende Wirkungsanalysen (zur Methodik vgl. elementare Aus-

sagen im Anhang III des Textbandes) wurden Abschätzungen vorgenommen, ob die aufgeführten Maßnahmen geeignet und ausreichend sind, die Zielvorgaben zu erreichen (Kapitel IV des Textbandes). Dabei wurde mit unterschiedlichen Maßnahmenzenarien gerechnet. Ich verweise ausdrücklich auf die Schlussfolgerungen in Kapitel IV, die Grundlage für die Senatspolitik geworden sind.

Die geforderte präzise Aussage, welche Maßnahme mit welchen Ressourcen von welchen Akteuren durchzuführen sind, um die Ziele zu erreichen, findet man im Maßnahmenkatalog des StEP (Anhang I zum Textband), der erstmalig Aussagen in einer derartigen Detaillierung enthält.

4. *Warum gibt der Senat von Berlin keine Auskunft darüber, ob und in welchem Maß die Verkehrsprognosen für 1995 eingetroffen sind, und warum werden die Verkehrsprognosen für das Jahr 2010 nicht auf ihre Plausibilität geprüft?*

Verkehrsprognosen vom Anfang der 90er Jahre teilen die Prognoseunsicherheiten aller Planungen, die gleich nach der Wiedervereinigung für die Stadt aufgestellt wurden. Generell wurden die Wachstumsdynamik überschätzt bzw. die Schwierigkeiten des Strukturwandels unterschätzt. In der bereits erwähnten Problemanalyse wird auf die veränderten Rahmenbedingungen eingegangen.

Die Prognosen für 2015 bzw. 2030 sind Modellrechnungen, die auf aktuellen und stärker trend-abgestützten Struktur- und Verhaltensdaten beruhen. Modellrechnungen spiegeln im Ergebnis die zugrunde gelegten Annahmen, d.h. in diesem Fall die unterstellten verkehrsrelevanten Maßnahmen. Eine Plausibilitätsprüfung wurde durch Vergleich der Ergebnisse unterschiedlich weitreichender Maßnahmenzenarien vorgenommen, wobei das Szenario 1 etwa als Trendszenario konzipiert war.

Mitglieder des am Arbeitsverfahren beteiligten Wissenschaftlichen Beirates haben im übrigen die Modellierungsergebnisse für realistisch und plausibel beurteilt.

5. *Warum werden nicht alle Vor- und Nachteile des nichtmotorisierten Verkehrs dargestellt, und wie sieht der Senat von Berlin in diesem Zusammenhang die starke Schadstoffbelastung auf vielen Straßen in der Stadt?*

Die Frage zielt auf eine Relativierung der Bedeutung des nichtmotorisierten Verkehrs in der Stadt, weil

nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer starken Verkehrsemissionen ausgesetzt und mit Sicherheitsproblemen konfrontiert seien und – wie an anderer Stelle im Text dargestellt – Investitionsmaßnahmen für den nichtmotorisierten Verkehr wenig effizient seien.

Beiden Aussagen widerspreche ich in diesem Falle entschieden.

Es wäre m.E. eine verkehrere Logik, ausgerechnet die stadtverträglichsten und stadtgemähesten Verkehrsmittel mit dem Argument ihrer Betroffenheit von den Emissionen des (weniger stadtverträglichen) Kfz beschränken zu wollen. Ich denke, Sie stimmen mir grundsätzlich zu, dass umgekehrt eine nachhaltige Mobilitätspolitik gestaltet wird: Die Emissionsbelastungen des motorisierten Verkehrs müssen reduziert und die nichtmotorisierten Verkehrsträger gefördert werden. Die Potenziale dafür sind in Berlin bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Im übrigen ist es selbstverständlich, dass z.B. bei Radverkehrsnetzen, wo immer möglich, weniger durch Kraftfahrzeuge belastete Trassen bevorzugt werden.

Die Frage der Effizienz eingesetzter Investitionsmittel für den Rad- und Fußgängerverkehr beurteile ich – in Übereinstimmung mit vielen Kolleginnen und Kollegen aus anderen Städten sowie dem Umweltbundesamt – ebenfalls ganz entgegengesetzt: Würde man nur einen Bruchteil des Investitionsvolumens für z.B. für U-Bahn und Straßenbau konsequent und kontinuierlich in den Fahrradverkehr investieren, wären die modal-split-Effekte ungleich größer als bei den vorgenannten Verkehrsmitteln. (Das von Herrn Prof. Beckmann genannte Verkehrsleistungs-Wachstum ist im übrigen m.E. ein höchst fragwürdiges Maß für Verkehrserfolg.)

6. *Welche Politik verfolgt der Senat von Berlin in seinem Konzept der Parkraumbewirtschaftung hinsichtlich der großen Zahl von privaten Stellplätzen besonders in der Mitte Berlins?*

Das Thema des privaten Stellplatzbaus ist ausdrücklich Teil der Problemanalyse (siehe Teilstrategie Innere Stadt, Seiten 28/29). Im Maßnahmenkatalog (Anhang I) ist deshalb unter PO 1 Nr. 4 die Empfehlung zur "Aufnahme einer Neuregelung zur Begrenzung privaten Stellplatzbaus in der Berliner Bauordnung" aufgenommen. Die Empfehlung ist inzwischen umgesetzt. In der novellierten Berliner Bauordnung wird (vorbehaltlich des bevorstehenden Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens) ein entsprechendes Instrumentarium zur Begrenzung privaten Stellplatz-

baus in durch den ÖPNV gut erschlossenen Stadträumen enthalten sein.

7. *Wird der öffentliche Personennahverkehr zukünftig nachfrage- oder angebotsorientiert sein, und welcher Standard des Verkehrssystems wird angestrebt?*

Die Frage lässt sich im Rahmen der angebotenen Alternativen nicht vernünftig beantworten. An vielen Stellen des Stadtentwicklungsplanes wird deutlich gemacht, dass ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV (und SPNV) konstitutiver Bestandteil des Leitbildes zur Stadt- und Verkehrsentwicklung ist – aus vielen Gründen. Andererseits werden die Probleme insbesondere des ÖPNV in der Darstellung des Handlungsbedarfes gleich zu Beginn des Textes sehr deutlich genannt, und es ist ÖPNV-Kennern bewusst, dass ein nur aus Nutzungsentgelten getragener leistungsfähiger ÖPNV unter den Berliner Bedingungen nicht realisierbar ist. Also bleibt nur die Möglichkeit einer "Angebotsoptimierung", mit verschiedenen planerischen, betrieblichen und ordnungspolitischen Maßnahmen (vgl. diverse Aussagen im Maßnahmenkatalog). Die Notwendigkeit einer Vergrößerung der betriebswirtschaftlichen Effizienz im ÖPNV ist im übrigen einer der Gründe, weshalb im StEP dem Erhalt und der Qualifizierung der bestehenden Netze Vorrang vor einer weiteren Netzergänzung eingeräumt wird – selbst wenn dies mit der Verabschiedung von manchem liebgewonnenem Traum verbunden ist.

8. *Warum fehlen grundsätzliche Diskussionen zur zukünftigen Finanzierung des Verkehrs in Berlin, und warum fehlen Aussagen über entsprechende Überlegungen über zweckgebundene Gebühren?*

Die Frage erstaunt einigermassen, da meines Wissens beim StEP überhaupt erstmalig in der Berliner Nachwendezeit die Verkehrsfinanzierung explizit zum Thema verkehrsstrategischer Überlegungen gemacht wurde (vgl. Kapitel III.3). Bedauerlicherweise sind der Kreativität bei der Erschließung neuer Finanzquellen durch die Bundesgesetze enge Grenzen gesetzt. Nach der erfolgten Änderung des relevanten Rechtsrahmens wird das Thema Parkraumgebühren angegangen (vgl. Maßnahmenkatalog PO 1). Für die Einführung einer allgemeinen Kfz-Mautgebühr z.B. für die Berliner Innenstadt fehlen absehbar die rechtlichen (und sachlichen) Voraussetzungen.

9. *Warum fehlt immer noch eine gründliche Analyse der Verkehrsunfallsituation in Berlin als Voraussetzung für gezielte Maßnahmen für eine höhere Verkehrssicherheit?*

Mit der Teilstrategie Gesundheit und Sicherheit formuliert der Stadtentwicklungsplan einen Rahmen für ein neues Verkehrssicherheitskonzept und –programm. Richtig ist, dass ein solches Programm bereits mehrfach versprochen, bisher aber nicht vorgelegt worden ist. Der Grund liegt in den nicht unbegrenzten Kapazitäten der Senatsverwaltung für konzeptionelle Arbeiten. Es dürfte auch der Baukammer nicht entgangen sein, dass auch in der Verkehrsverwaltung in den vergangenen Jahren kontinuierlich und in sehr erheblichem Umfang Personal abgebaut werden musste und dass das verfügbare Finanzvolumen zum Einkauf externer Dienstleistungen ebenfalls reduziert worden ist. Priorität hatte seit 2000 die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes, um den integrativen Rahmen zu formulieren. Seit Anfang des Jahres 2004 steht nunmehr das Thema "Neues Verkehrssicherheitskonzept" mit Priorität auf der Tagesordnung, da die Senatsverwaltung durchaus erheblichen Handlungsbedarf sieht.

10. *Wie will der Senat von Berlin seinen Verpflichtungen nachkommen und die Vorgaben der OECD erfüllen, die verkehrsbedingte Emissionen, Lärmgrenzwerte und Flächenverbrauch betreffen?*

Mit den operationalisierten "Handlungszielen" Nr. 9 – 11 enthält der StEP die maßgeblichen Zielmarken für Lärm-, Luftschadstoff- und Klimaentlastung sowie die Reduzierung des Flächenverbrauches. Die entsprechenden Kennwerte in der Publikation "Mobilität der Stadt – Verkehr in Zahlen" dienen im übrigen als Indikatoren zur Beurteilung des Maßes der Zielerreichung und sollen regelmäßig veröffentlicht werden. Die durchgeführten Wirkungsanalysen des Maßnahmenkataloges zeigen, dass bei der Mehrzahl der Handlungsziele eine positive Veränderung in die Zielrichtung mit den vorgeschlagenen Maßnahmen möglich ist. Da sich mittelfristig unter den genannten Annahmen, d.h. den unterstellten Entwicklungsbedingungen im Berliner Metropolenraum und mit den kommunal- und landespolitisch verfügbaren Instrumenten das motorisierte Verkehrswachstum lediglich bremsen, nicht aber in eine Abnahme verändern lässt, werden die Ziele beim Energieverbrauch und der Klimagasentlastung nicht erreicht.

Für den StEP werden aus diesen Ergebnissen eine Reihe von Schlussfolgerungen abgeleitet (vgl. Abschnitt IV.5.2), die auf

- eine verstärkte Berücksichtigung nicht-infrastruktureller verkehrsgestaltender Maßnahmen,

- verstärkte Anstrengungen zur Begrenzung der räumlichen Entwicklungsdynamik in der Region und last, not least
- verstärkte Bemühungen um Änderungen des ordnungspolitischen Rechtsrahmens abzielen.

Der Senat beabsichtigt also sehr wohl, seinen Verpflichtungen beim Immissionsschutz nachzukommen. Allerdings kann dies nur schrittweise und ohne Überforderungen der stadtgesellschaftlichen Akzeptanz geschehen. Eine Verkehrspolitik, die überwiegend als restriktiv empfunden würde, könnte in der Stadt kaum erfolgreich sein.

Soweit meine Antwort auf die aufgeworfenen Fragen. Ich hoffe, damit auch einige Hinweise für die Lektüre des in der Tat umfangreichen StEP-Materials gegeben zu haben. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie meine Stellungnahme Ihrer Mitgliedschaft zur Kenntnis geben könnten.

Da Ihre Stellungnahme zum Thema Verkehrssicherheit in besonderem Maße Sachkenntnis und Engagement verdeutlicht, möchte ich der Baukammer anbieten, in einem noch genauer zu definierenden Rahmen an der neuen Verkehrssicherheitskonzeption beratend mitzuwirken.

Ich werde in dieser Angelegenheit getrennt auf Sie zukommen.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag  
Dr. Kunst

### **Stellungnahme unseres Mitglieds Dr. Lutz Beckmann**

Ohne im einzelnen auf die Antworten von Herrn Dr. Kunst einzugehen, ist folgendes festzustellen:

#### **1. Die fehlenden Analyse- und Prognosedaten:**

Obwohl in einer der Internet-Seiten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu lesen ist: *"Für eine moderne Verkehrspolitik ist ein verlässliches und gesichertes Faktenwissen unerlässlich. Dabei sind sowohl Daten über die Veränderung der Mobilitätsbedingungen von Interesse als auch die Erkenntnisse über die räumlichen Bewegungen."* sind keine Daten über den Verkehr in Berlin (außer den Daten über Bevölke-

rungsentwicklung, Unfallzahlen und Kraftfahrzeugbestand des Statistischen Landesamtes) seit 1998 bekannt, und diese Daten stammen von einer Erhebung der BVG, die keiner Nachprüfung standhalten. Dies wird auch deutlich beim neuen "Luftreinhalte- und Aktionsplan für Berlin 2005 – 2010", der auf Verkehrsdaten für diesen Zeitraum angewiesen ist.

#### **2. Die nicht diskutierten Zielkonflikte:**

In dem sogenannten "prozessorientierten Arbeitsansatz" der Senatsverwaltung wurden in einem Zielkatalog 12 Qualitätsziele und 42 daraus abgeleitete Handlungsziele, die sich zum Teil erheblich widersprechen und meist nur qualitativer Natur sind, veröffentlicht, die "in ausgeglichener Weise" erreicht werden sollen. Die notwendige Zielgewichtung ist jedoch eine politische Entscheidung, in die auch Vorgaben von außen oder Verpflichtungen Berlins einfließen müssen, wie z. B. die Senkung der CO<sub>2</sub>- oder der Feinstaub-Belastungen.

#### **3. Die fehlenden Aussagen über die bisherigen Arbeiten:**

Über die Ergebnisse der vor Jahren groß angekündigten, auch von außen finanzierte Projekte, wie LISB, das Leit- und Informationssystem Berlin oder das TELLUS-Projekt, ist bisher ebenso wenig veröffentlicht worden wie über die Erfolge der Strategien "Parkraumbewirtschaftung", "Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Rad- und Fußgängerverkehrs" und "Erhöhung der Verkehrssicherheit". Welche der zahlreichen angekündigten Maßnahmen ist umgesetzt worden und hat zu welchen Erfolgen geführt? Warum werden die Ergebnisse der beauftragten Studien der Fachöffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt?

#### **4. Die fehlenden Überlegungen zur Finanzierung verkehrlicher Maßnahmen:**

Auch hier sind politische Diskussionen nach der Vorlage entsprechender Analysen der Verwaltung notwendig. Es fehlen jedoch weiter grundsätzliche Überlegungen zu Strategien, wie die BVG und ihre Schulden und die Straßenunterhaltung zukünftig finanziert werden könnten. Ebenso fehlen Antworten auf die Frage, wie die Einnahmenseite durch zweckgebundene Gebühren verbessert werden könnte. Die Aussagen im Step Verkehr, es fehlten die rechtlichen und die sachlichen Voraussetzungen dafür, reichen nicht aus.