

Höher, schneller, weiter – Großinfrastrukturen als Stimulus der Stadt- und Regionalentwicklung?

Dirk Engelke, Wolfgang Jung

(Dr.-Ing. Wolfgang Jung, Karlsruhe Institute of Technology (KIT), wolfgang.jung@kit.edu)

(Dr.-Ing. Dirk Engelke, Karlsruhe Institute of Technology (KIT), dirk.engelke@kit.edu)

Mobilitäts- und Energieinfrastrukturen sowie Immobilienmärkte verzeichnen Trends, die einerseits zu einer Zentralisierung und damit steigenden Größe der einzelnen Einrichtungen führen, aber auch gleichzeitig in einzelnen Segmenten eine Dezentralisierung erkennen lassen. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Raumwirksamkeit der Einrichtungen, sondern auch auf deren Akzeptanz durch Betroffene und Bevölkerung.

1 ZUKUNFTSAUFGABE ADAPTION DER INFRASTRUKTUREN

Die Erhaltung und der Betrieb der Infrastruktur wird nach Einschätzung von Experten in den nächsten Jahren eine zentrale Rolle sowohl in der räumlichen Planung als auch bei den mit ihr betrauten Fachplanungen spielen. So werden bis 2030 nach einer OECD Studie weltweit 71 Billionen USD für die Modernisierung der Infrastrukturen veranschlagt (ahead 2007). Einerseits ist mit einem erheblichen Erneuerungsbedarf zu rechnen, andererseits erfordern geänderte Rahmenbedingungen wie beispielsweise neue Organisations- und Finanzierungsmodelle oder der demografische Wandel eine im Vergleich zu den zurückliegenden Jahren geänderte Denkweise.

Dass die Adaption der urbanen Infrastrukturen nicht nur für die öffentliche Hand eines der Zukunftsthemen ist, zeigt auch der jüngste Umbau des Siemens Konzerns. Mit „Infrastructure & Cities“ wird ein vierter Sektor im Unternehmensportfolio etabliert, der die bisherigen Aktivitäten aus Industrie- und Energiegeschäft bündelt, bei denen die Auftraggeber zumeist staatlich oder öffentlich sind.

Die Bedeutung der Adaption der Infrastruktur gilt neben der technischen auch für die soziale Infrastruktur, wobei die Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Bereichen für die Gestaltung einer insgesamt für die Bevölkerung akzeptablen Angebotsqualität mehr und mehr an Bedeutung gewinnen werden.

Insbesondere der demografische Wandel stellt die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichender (technischer, aber vor allem auch sozialer) Infrastruktur vor neue Herausforderungen. Jetzige Standards, Ausstattungskataloge und Versorgungsmöglichkeiten scheinen in Zukunft kaum mehr finanzierbar zu sein. Auch zunehmende Privatisierungstendenzen werden sich insbesondere in den ländlichen Räumen eher negativ als positiv auswirken.

2 BLICK AUF DIE DEUTSCHEN LEITBILDER UND HANDLUNGSSTRATEGIEN FÜR DIE RAUMENTWICKLUNG

Die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung hat 2006 die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ verabschiedet. Insbesondere die beiden zuerst genannten Leitbilder sind für die strategische und räumlich relevante Ausrichtung der Infrastrukturplanung von Bedeutung.

Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ stellt die Infrastrukturausstattung insbesondere in den europäischen Kontext. Die Metropolregionen sind grenzüberschreitend zu verflechten, wobei aber auch auf endogene Entwicklungskräfte abgestellt wird. Neben der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur sind die Einrichtungen und Standorte zu berücksichtigen, die von den Akteuren der Wissensgesellschaft nachgefragt werden.

Räume sind zu stabilisieren, die nicht oder nur bedingt einen Platz in einem neuen europäischen Raumgefüge finden und auch nicht in vollem Umfang an der nationalen Entwicklung teilhaben können. Auch wenn aus dieser europäischen Sicht, die sicherlich immer mehr an Bedeutung gewinnen wird, keine solchen „Stabilisierungsräume“ ausgewiesen sind, kann hieraus sicher nicht geschlossen werden, dass hinsichtlich des zweiten Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ kein Handlungsbedarf bestehe. Hier nimmt nach wie vor das Prinzip der Zentralen Orte einen bedeutenden Platz in der Diskussion ein, wobei aber auch die Kostenaspekte in der Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen betont werden.

Damit kommt der Raumplanung eine neue Kernaufgabe zu, nämlich die Adaption der Infrastruktur auch räumlich zu steuern und auf der einen Seite „Wachstum und Innovation“ sicherzustellen und auf der anderen Seite „Daseinsvorsorge [zu] sichern“.

Am Beispiel von zwei Verkehrsinfrastrukturen soll die Rolle der Raumplanung in der Steuerung von Großinfrastrukturen aufgezeigt und ihre Fähigkeit, daraus Impulse für die Raumentwicklung abzuleiten, diskutiert werden.

Großinfrastrukturprojekte werden teils staatlich, teils privat initiiert, geplant und umgesetzt. In der Regel gehen sie von staatlichen Akteuren aus, welche jedoch ihre Kompetenzen und Zuständigkeiten vermehrt in private bzw. privat organisierte Einheiten verlagern (Bsp. Güterbahnhofsareal Frankfurt; Stuttgart21). Nicht nur die planerische und damit demokratische Legitimation von Planungsprozessen, sondern auch die Steuerungsfähigkeit im Rahmen einer nachhaltigen Raumentwicklung ist hiervon betroffen und weist häufig Steuerungsdefizite auf. Hiermit verbunden ist auch die Frage der Akzeptanz von Großinfrastrukturprojekten durch die Bevölkerung, welche in Deutschland – erkennbar nicht zuletzt anhand der Diskussionen um Stuttgart21 – derzeit spürbar abnimmt und solche Großprojekte und –ereignisse zunehmend in Frage stellt. Solche Ablehnung ist angesichts zahlreicher Beispiele negativer Auswirkungen durch Großinfrastrukturen nachvollziehbar.

Neben den Risiken des Steuerungs- und Akzeptanzverlustes können Großinfrastrukturvorhaben jedoch auch Impulse für die Stadt- und Regionalentwicklung geben und Katalysatoren der Raumentwicklung sein: der Ausbau der städtischen Infrastruktur, vor allem des ÖPNV, wie er in bspw. München im Rahmen der Olympischen Spiele 1972 erfolgte, wäre ohne dieses Großereignis und den damit verbundenen Investitionen kaum vorstellbar gewesen. Auch dringende Bausteine der Stadtreparatur im urbanen Gefüge der baden-württembergischen Landeshauptstadt sind ohne Großprojekte kaum umsetzbar. Hier lässt sich die Frage aufwerfen, ob substanzielle Veränderungen in Stadt- und Regionalentwicklung ohne Großinfrastrukturen überhaupt noch denkbar sind oder ob auch die Planung – ganz im Sinne der „Festivalisierung der Stadtpolitik“ – solche Projekt braucht bzw. nutzen muss, um ihre Inhalte transportieren zu können.

3 FALLBEISPIELE VERKEHRSGROßINFRASTRUKTUREN

Die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsplanung ist seit jeher eine wichtige Forderung und Herausforderung für die Entwicklung einer mobilitäts-, aber auch umwelt- und menschengerechten Raumstruktur. Von daher sind die Errichtung und der Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen und insbesondere Verkehrsgroßinfrastrukturen und Raumplanung „alte Bekannte“. Die Fachplanungen wie auch die räumliche Planung können aus der Vergangenheit auf zahlreiche (positive wie negative) Erfahrungen und ein umfangreiches Instrumentarium zurückgreifen. Angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen ist jedoch fraglich, ob dieses Instrumentarium – vor allem auf Seiten der räumlichen Planung – geeignet ist, auch zukünftige Aufgaben und Herausforderungen zu bewältigen. Neue Großinfrastrukturen, z.B. im Energiesektor, werfen neue Fragestellungen zu Großinfrastrukturen und Raumentwicklung auf.

3.1 Beispiel Flughafen Frankfurt

Als größter deutscher Flughafen und wichtiger internationaler Hub steht der Flughafen Frankfurt im Interesse von Politik, Wirtschaft und der ansässigen Bevölkerung. Durch seine über-lokalen und über-regionalen Effekte ist es vor allem die Landesplanung, welcher die Aufgabe der Abstimmung von Raum- und Infrastrukturentwicklung zufällt. Die räumliche Planung ist dabei weniger Impulsgeber neuer Entwicklungen als vielmehr die rahmensetzende Instanz (manche würden dies negativ auch als Erfüllungsgehilfe bezeichnen), welche die sich aus der Eigendynamik bzw. Eigenlogik dieses Verkehrssystems entstehende Veränderungsbedarfe aufnimmt.

3.1.1 Eigenlogik des Systems

Der Flughafen Frankfurt ist als größter deutscher Passagier- und Frachtflughafen als gewachsene Einheit zu betrachten und beruht nicht – wie beispielsweise der Flughafen München – auf einer reißbrettartigen Neuplanung. Wesentliche treibende Kräfte des bisherigen und noch geplanten Ausbaus sind eine Vielzahl von Akteuren, allen voran natürlich die Betreibergesellschaft an sich, aber auch der Hauptnutzer Lufthansa, das Land Hessen und die Stadt Frankfurt.

Erfolgreich ist der Frankfurter Flughafen durch seinen Mix aus Passagier- und Frachtverkehr (2010: 450.000 Flugbewegungen, 53 Millionen Passagiere, 2,25 Millionen Tonnen Fracht), wobei vor allem letzterer deutliche Zuwachsraten verzeichnet. Dieser Zuwachs beim Frachtverkehr stellt neue Herausforderungen für die Verkehrsinfrastrukturen, da vor allem zeitkritische Güter der Zuverlässigkeit im Zulauf bedürfen. Bei den



Passagieren ist durch die Anbindung des Flughafens an das Hochgeschwindigkeitsnetz der Deutschen Bahn eine Erreichbarkeit und Intermodalität gegeben, welche für Flughäfen nahezu einmalig ist.

Darüber hinaus ist der Flughafen mit rund 50.000 qm Geschäfts- und Verkehrsfläche (projektierter Ausbau auf 80.000 qm) ein nicht unbedeutender Einzelhandelsstandort, was sich auch in den Einzelhandelsmieten niederschlägt, welche deutlich höher sind als in der Frankfurter Innenstadt.

3.1.2 Veränderte Raumstruktur

Nach wie vor ist die räumliche Nähe bzw. unmittelbare Erreichbarkeit des Flughafens ein wichtiges Standortkriterium für Wirtschaftsunternehmen und Reisende (Zeit, Verlässlichkeit im Zulauf). Dem wurde von Seiten der den Flughafen anbietenden Verkehrsinfrastruktur Rechnung getragen: Mittlerweile ist der Bahnhof Frankfurt-Fern besser in das deutsche Schienennetz eingebunden als der Hauptbahnhof Frankfurt. Diese Intermodalität am Frankfurter Flughafen wird als wesentlicher Wettbewerbsvorteil gesehen: bei dem „Winterchaos“ 2010/11 konnten Fluggäste auf die Bahn umsteigen, was bei vielen anderen Flughäfen so nicht möglich ist.

Der Flughafen Frankfurt ist nicht nur Deutschlands größter Passagier- sondern auch Frachtflughafen. Dies stellt auch die Logistik vor besondere Herausforderungen: so bedingt der Belly Load, also Frachtzuladungen im Flugzeugrumpf bis 30 Minuten vor Abflug, kurze Belieferungszeiten und damit eine direkte Flughafennähe für Speditionsunternehmen. Diese 24/7-Zulieferung (24 Stunden, 7 Tage die Woche) bei zeitkritischen Gütern ist abhängig von der Zuverlässigkeit im Zulauf, de facto bedeutet dies direkte Flughafennähe und gleichzeitig eine ausreichende Kapazität der Zulaufinfrastruktur. Die zentrale Lage Frankfurts, der Sitz internationaler Banken und nicht zuletzt der größte deutsche Verkehrsflughafen spiegeln sich in der Bedeutung der Logistikbranche wider. 2007 waren rund 140.000 Personen in der Branche Logistik und Verkehr tätig, das sind etwa doppelt so viele Beschäftigte wie in der Sparte, die ansonsten landläufig mit Frankfurt assoziiert wird: dem Kredit- und Versicherungsgewerbe (vgl. Stadt Frankfurt a. M. 2011 und Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2007). Die Bedeutung der Logistik schlägt sich auch in der Gründung des House of Logistics & Mobility (HOLM) nieder, einer „Plattform für interdisziplinäre und anwendungsorientierte Projektarbeit, Forschung sowie Aus- und Weiterbildung rund um Logistik, Mobilität und angrenzende Disziplinen.“ (www.frankfurt-holm.de)

Aber auch die Immobilienbranche hat die Vorteile räumlicher Nähe zu einem solchen Hub erkannt und aufgegriffen: neuere Flughafenkonzepte sind nicht mehr nur im Wesentlichen auf die alleinige Verkehrsabwicklung im Flughafen konzentriert (sozusagen innerhalb des Flughafenzauns), sondern mit Konzepten wie Airportcity oder Aerotropolis beginnt sich diese Eigenlogik auch jenseits des Flughafenzauns auszubreiten. Bezeichnend ist, dass sich hier – in unmittelbarer Nähe zu den meist in Relation zum Siedlungskörper randständig befindlichen Verkehrsknoten - zahlreiche „Center“ entwickeln, die Gelegenheiten für die mobilere Arbeitsbevölkerung schaffen. Diese „Center“ sollen dabei einen „sense of place“ schaffen für Kunden, die häufig (im übertragenen Sinne) orts- und zeitlos arbeiten und leben. Der Raum zwischen zwei Orten ist dabei nur „Zwischenraum, dieser Zwischenraum ist ubiquitär“ (Buchholz). Diese „Entgrenzung“ wird durch diese (mittlerweile fast ebenso ubiquitär entstehenden) „Center“ als eine Suche nach einer neuen Mitte aufgefangen.

Mit diesen sich über die reine Verkehrsfunktion hinaus ergebenden Entwicklungen ist das bisherige Kooperations- und Kontrollsystem „gefordert“, neue Verfahren zu entwickeln, denn „es gibt nicht einen Planer und nicht ein Konzept“ (Buchholz 2011), sondern viele Impulsgeber oder Treiber solcher solchen Entwicklungen, wie beispielsweise Fraport, Lufthansa, das Land Hessen, die Stadt Frankfurt oder die bundesdeutsche und europäische Gesetzgebung.

3.1.3 Fazit Beispiel Flughafen Frankfurt

Aufgrund der langen Erfahrung sowie des Interesses von Seiten des Landes ist die Abstimmung zwischen der Landesplanung bzw. Raumentwicklung und dem Flughafenbetreiber etabliert und es kann zum Teil auf Routinen zurückgegriffen werden, auch wenn jede Ausbaustufe umfangreiche und komplexe Planungsprozesse mit sich zieht. Antrieb für diese Ausbaustufen und damit die Raumentwicklung ist in der Regel der Flughafenbetreiber, jedoch mit breiter Unterstützung von politischer Seite. Neuere Flughafenkonzepte, wie oben angesprochen (Business Center, AirportCity und dergleichen) stellen die etablierten Kontroll- und Ausgleichsmechanismen zwischen (Privat)Wirtschaft, Politik, Anrainer und

Bürgerschaft aber vor neue Herausforderungen, gerade da es sich hierbei häufig um nur sekundär dem Verkehrssystem Flughafen zugehörige Nutzungen handelt, die außerhalb dieser Kontrollmechanismen ablaufen (können).

3.2 Beispiel ÖPNV „Karlsruher System“

Auch bei dem ÖPNV-Beispiel wird deutlich, dass die Eigenlogik des Systems dieser schienengebundenen Infrastruktur Prozesse „treibt“ und somit wesentliche Auswirkungen auf die Raumentwicklung hat.

3.2.1 Eigenlogik des Systems

Das „Karlsruher Modell“, also die Kombination aus S-, Regional- und Trambahn ist unter (Verkehrs-)Planern weithin bekannt und erfolgreich. Auch hier ist ein Zusammenwirken aus ökonomischen Gründen gefordert: „economies of scale“ bedingen Einsparungen bei gleichzeitigem Wachstum und gleichzeitig gilt es, bei der Marktaufteilung der anderen Anbieter mitzuhalten. Der Ausbau erfolgt sowohl qualitativ (Takt, Reisezeiten, Tür zu Tür Mobilität, Fahrgastinformationen, ...) wie auch quantitativ (neue Strecken und Streckenverlängerungen). Dieses Wachstum der Linien bedarf einer Kapazitätserweiterung im Kern, um die Leistungsfähigkeit des Netzes zu gewährleisten. Das bedeutet, dass acht Linien unterirdisch durch Kaiserstraße (Fußgängerzone), 3 Linien über die parallel verlaufende Kriegsstraße geführt werden sollen („Kombilösung“). Kapazitätsbegrenzend sind hier nicht die Linien, sondern die Knotenpunkte. Mit dem Entscheid für diese so genannte Kombilösung werden die Hemmnisse des Wachstums des Netzes im Kern beseitigt, damit sind neue Linien erst möglich.

3.2.2 Veränderte Raumstruktur

Ein erstes Ausgreifen des vorher weitgehend innerstädtischen Bahnverkehrs ins Umland erfolgte 1992 mit der Strecke in das ca. 15 km entfernte Mittelzentrum Bretten mit Zweisystemfahrzeugen. Durch diese Vernetzung ins Umland wird das Einzugsgebiet der Stadt Karlsruhe erweitert und die Stadt Karlsruhe wird durch diese Vernetzung mit dem Umland eine (kleine) Metropole, eine Funktion, die die Stadt alleine so nicht wahrnehmen könnte. Auf innerstädtischer Ebene bedeutet dies einen Zentralitätsgewinn der direkten Fußgängerzone (Kaiserstraße), durch welche einen Großteil der Linien aus und ins Umland verkehren. Mit der Kombilösung wird wiederum eine Veränderung der Gewichte bzw. der Raumstruktur innerhalb der Stadt Karlsruhe erfolgen, in dem die parallel zur Kaiserstraße verlaufende Kriegsstraße eine neue Erreichbarkeit und damit einen höheren Zentralitätsgrad erreicht.

Auch hier ist der Betreiber der Infrastruktur der Impulsgeber für die Raumentwicklung und letztendlich die Siedlungsentwicklung Karlsruhes. Aufgrund der eigenen ökonomischen Interessen und Entwicklung wird eine nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsstruktur vorangetrieben.

3.2.3 Fazit Beispiel

Auch im Karlsruher Fall treibt das Infrastruktursystem die Raumentwicklung und ist nicht Ausdruck von ihr. Schon das „Karlsruher Modell“ war eine Innovation im Nahverkehr und keine Erfindung der Raumentwicklung. Auch der Ausbau des Verkehrsverbundes folgt der Eigenlogik des Systems und weniger den Anforderungen der Raumentwicklung, auch wenn sich hierdurch zahlreiche positive Aspekte ergeben.

Öffentlicher Nahverkehr wie auch eine nachhaltige Raumentwicklung sind jeweils als öffentliche Anliegen zu sehen, auch wenn Nahverkehrsbetriebe zunehmend in privatwirtschaftlicher Weise und Logik betrieben werden. Die Kontrollmechanismen funktionieren über die Einbindung der Städte und Landkreise in den Gremien des ÖPNV-Betreibers. Der Karlsruher Verkehrsverbund ist in öffentlicher Hand (Gesellschafter sind die Städte Karlsruhe, Baden-Baden und Landau sowie die Landkreise Karlsruhe, Rastatt, Germersheim und Südliche Weinstraße) und damit ist die Politik in den Gremien des KVV vertreten. Trotz dieser Beteiligung der umliegenden Landkreise treten Konflikte vor allem dadurch auf, dass ein quasi städtisches Unternehmen (die Stadt Karlsruhe hat die meisten Sitze im Aufsichtsrat, die einzelnen Kommunen sind nur über die Landkreise vertreten) „in den Vorgärten der Anrainer“ baut.

Darüber hinaus existiert kein Gremium, das über diese Kontrollfunktion hinaus eigene räumlich konzeptionelle Vorstellungen entwickelt – der KVV deckt sich auch nicht mit den raumplanerisch etablierten Institutionen der Regionalverbände, welche hier am ehesten eine solche Rolle übernehmen könnten.



3.3 Beispiel Stuttgart21

Das 1997 beschlossene Bahnprojekt „Stuttgart21“ ist auch unter dem Aspekt des Stimulus für die Stadtentwicklung Stuttgarts geplant worden. Sicherlich ist über dieses Thema schon einiges geschrieben worden und wird auch noch in Zukunft und vor allem im Rückblick, aufgrund des soeben erfolgten Regierungswechsels sich sicher hier noch einiges verändern. Daher können die weiteren Ausführungen nur Stückwerk bleiben und nur aktuelle Planungsvorstellungen, bzw. solche, die im Rahmenplan Stuttgart21 beschlossen wurden, wiedergeben.

3.3.1 Eigenlogik des Systems

Auch Stuttgart21 war aus der Eigenlogik des Verkehrssystems Bahn entsprungen: das „Kopfmachen“ in Kopfbahnhöfen (und damit verbundene Lokwechsel) sollte vermieden werden und unter anderem die Bahnhöfe München, Frankfurt und Stuttgart zu Durchgangsbahnhöfen umgestaltet werden. Durch Erlöse aus dem Verkauf der frei werdenden Bahnflächen versprach man sich eine (Teil-)Finanzierung der Kosten für den Umbau der Bahnhöfe.

Während die meisten 21er-Projekte wieder in der Schublade verschwanden (Frankfurt) oder aufgeschoben wurden (München), soll das Hochgeschwindigkeitsnetz und damit die „Magistrale für Europa“ über Stuttgart hinaus nach Ulm erweitert werden. Verbunden damit ist ein unterirdischer Durchgangsbahnhof mit Anschluss an die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm über den Stuttgarter Flughafen und die Landesmesse. Während zu Beginn des Protestes nur der Durchgangsbahnhof als unnötig kritisiert wurde, wird nunmehr auch die Hochgeschwindigkeitstrecke nach Ulm von den Gegnern des Projektes in Frage gestellt. Dabei ist das deutsche Hochgeschwindigkeitsnetz, zum Beispiel im Vergleich zu Frankreich, Stückwerk: für die Strecke Hamburg-Köln (ca. 360 km Luftlinie) benötigt die deutsche Bahn rund 4 Stunden, die Strecke Paris-Lyon (knapp 400 km Luftlinie) schafft der TGV in 2 Stunden; für die Strecke Hamburg-München (615 km Luftlinie) sind bestenfalls 5,5 Stunden von Nöten, für Paris-Marseille (660 km Luftlinie) benötigt man nur 3 Stunden.

Ob es eines Durchgangsbahnhofs oder einer Hochgeschwindigkeitstrecke bedarf, kann und wird an dieser Stelle nicht zu klären sein. Vielmehr sind die Auswirkungen auf das städtische Gefüge und damit die Raumentwicklung von Interesse. Ebenso ist Stuttgart21 ein anschauliches Lehrstück in Planungskultur.

3.3.2 Veränderte Raumstruktur

Durch einen unterirdischen Durchgangsbahnhof würden rund 110 Hektar umgenutzt werden können. Gerade aufgrund seiner topografischen Lage in einem Talkessel sind Bauflächen in Stuttgart – insbesondere in der Innenstadt – rar und weisen hohe Bodenpreise auf. Neben dem quantitativen Effekt ist es aber auch die Qualität der freiwerdenden Bauflächen: innenstadtnah, direkter Anschluss an den Mittleren und Unteren Schlossgarten sowie Rosensteinpark, weitgehend eben, was allein schon beinahe Seltenheitswert in Stuttgart hat. Darüber hinaus könnten diese Bauflächen als neue Verbindung der momentan durch die Gleisanlagen voneinander getrennten Stadtteile Stuttgart-Nord und Stuttgart-Ost fungieren. Gerade die Randlagen dieser beiden Stadtteile zum Bahngelände hin weisen städtebauliche Mängel und eine schwierige Sozialstruktur auf, eine Aufwertung dieser Standorte ist wahrscheinlich.

Schon jetzt steht das rund 16 Hektar große so genannte A1-Gelände nordwestlich des Bahnhofes für eine Bebauung zur Verfügung. Außer einer Erweiterung des Landesbank Baden-Württemberg und der noch solitär auf der sonstigen Brache im Bau befindlichen neuen Stadtbibliothek wird eine Nutzung des Geländes durch die mit der politischen Debatte unsichere Lage bezüglich der tatsächlichen Umsetzung des Stuttgart21-Projekts erschwert und Investoren abgeschreckt.

Neben der Umnutzung ehemaliger Bahnflächen besteht jedoch auch die Chance einer teilweisen Stadtreparatur: derzeit trennt die Schillerstraße als nordöstliche Spange des City-Ringes den Hauptbahnhof von der Königstraße, der Stuttgarter Fußgängerzone, ab. Eine ebenerdige Querung für Reisende, die am Hauptbahnhof ankommen, ist durch die zum Teil sechsspurige Schillerstraße, noch verstärkt durch eine Kettenabspernung in der Straßenmitte, nur am äußersten Rand des Hauptbahnhofgebäudes möglich; ansonsten ist die wenig attraktive unterirdische Arnulf-Klett-Passage zu nutzen. Im Zuge des Bahnhofsumbaus ist vorgesehen, den City-Ring weiter nördlich über die Wolframstraße zu erweitern und die Schillerstraße herabzustufen, so dass hier ebenerdige Querungen zwischen City und Bahnhof möglich sind. Hierüber soll der neu erstehende Stadtteil auf dem A-Gelände an die Innenstadt angeschlossen werden. Auch

die bisherige Trennung zwischen Innenstadt und Hauptbahnhof sowie zwischen Unterem und Mittlerem Schlossgarten könnte dadurch zumindest teilweise überwunden werden.

3.3.3 Fazit Beispiel Stuttgart21

Aus städtebaulicher Sicht bietet Stuttgart21 die Gelegenheit, durch ein nicht-städtebauliches Projekt ein Stück Stadtreparatur zu betreiben: insbesondere die jetzige Trennwirkung durch Verkehrsflächen (Bahnflächen, Straßen) zwischen den Umweltverbund-Magneten Fußgängerzone und Hauptbahnhof, den Teilen der grünen Lunge Unterer und Mittlerer Schlossgarten sowie zwischen zwei großen Stadtteilen kann durch einen Umbau des Bahnhofs aufgehoben oder zumindest gemildert werden. Mit dem Rosensteinviertel entstünden hochwertige Wohnflächen, die über eine neuen S-Bahn-Halt hervorragend an den Nahverkehr angeschlossen wären, direkten Zugang zum Rosensteinpark bzw. Schlossgarten haben und dazu beitragen, die chronische Flächenknappheit in Stuttgart zu mindern und damit auch den Flächenverbrauch im Stuttgarter Umland mindern.

Für die Stadtplanung ergibt sich hier ein „window of opportunity“, solche Maßnahmen, die sich auf die Raumentwicklung positiv auswirken, umzusetzen, welche sich ohne ein solches Bahnprojekt nicht ergäben hätten. Zwar sind einige der genannten Maßnahmen auch schon heute zumindest theoretisch möglich, jedoch ist es kaum wahrscheinlich, dass diese auch ohne diesen äußeren Impuls umgesetzt würden.

Umstritten ist Stuttgart21 nicht nur wegen tatsächlicher oder auch befürchteter negativer Folgen, sondern vor allem wegen mangelnder Transparenz hinsichtlich der Planungs- und Entscheidungsprozesse. Mangelnder Dialog und fehlende Transparenz der Planung führen zu einem Vertrauensverlust der Bürger in Planung und Handeln des Staates. Dies wiederum äußert sich in einem Sinken des Vertrauens in repräsentative Demokratie im Allgemeinen – prominentestes Beispiel ist momentan Stuttgart 21. Eine transparente Planungskultur dient auch dazu, Vertrauen der Bürger in das Handeln des Staates und seiner Institutionen zu schaffen. Eine hinreichende Bürgerbeteiligung ist hierbei essentiell und quasi als Minimalanforderung anzusehen. Moderation und Mediation sind dagegen nur begrenzt wirksam, vor allem wenn es sich um konträre Positionen handelt, und eine solche Mediation wiederum von staatlicher Seite betrieben wird. Bürgerentscheide sind sicherlich wünschenswert, weniger als Ausdruck direkter Demokratie, denn als Druckmittel, damit Planung transparenter wird, da Planende dementsprechend Bürgerentscheide abwenden wollen. Damit erweitert sich zwangsläufig der Kreis der beteiligten Akteure, die in unterschiedlichen Rollen im Planungsprozess mitwirken. Die Arena der Akteure erweitert sich und damit die Art, wie Themen behandelt werden. Dies ist in vielen Planungsprozessen bereits alltäglich bzw. in der Änderung begriffen. Weitreichend ausgedrückt hat dies Heiner Geissler in der Stuttgart-21-Schlichtung: „Staatliche Entscheidungen bei solch gravierenden Projekten ohne Einbindung der Bürger gehören dem vorherigen Jahrhundert an“.

Auch sollte man sich von den Vorbildern wie der Schweiz nicht blenden lassen, auch wenn dortige Bürgerentscheide zu planerischen Themen gerne als richtungweisender Weg dargestellt werden. Es gibt aber auch das Negativbeispiel des Staates Kalifornien, in dessen Verfassung plebiszitäre Elemente einen hohen Stellenwert haben, jedoch fortwährende Bürgerentscheide die Planung blockieren, insbesondere was den Ausbau bzw. den Erhalt der Infrastruktur angeht.

4 HÖHER, SCHNELLER, WEITER – STIMULIEREN ODER TREIBEN GROSSINFRASTRUKTUREN DIE STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG?

Alle drei Beispiele machen klar, dass es zumeist weniger die Raumplanung ist, die neue Entwicklungen anstößt, sondern vielmehr aufgrund der Eigenlogik anderer Systeme – in diesem Fall der jeweiligen Verkehrssysteme – Impulse gesetzt werden, welche die Raumentwicklung positiv wie negativ beeinflussen. Die programmatischen Vorstellungen der Raumplanung (von Instrumenten ganz zu schweigen) und Dynamik der Eigenlogiken von Großinfrastrukturen klaffen teilweise weit auseinander.

Die Frage ist, ob die Raumplanung die Kapazität („capacity“ im Sinne von Vermögen und Ressource) hat, dem etwas entgegenzusetzen. Entgegenzusetzen ist dabei nicht (nur) im Sinne von gegensteuern gemeint, sondern vielmehr, ob aus der Raumplanung selbst heraus solche Impulse gesetzt werden können, bzw. ob die Raumplanung die Fähigkeit hat, nicht nur reaktiv zu ordnen und die schlimmsten Effekte abzufedern, sondern im Sinne eine aktiven Entwicklung diese Impulse vorausschauend in ihren programmatischen



Vorstellungen zu berücksichtigen und Großinfrastrukturbetreiber als Verbündete in das Akteursspektrum der Planung einzubeziehen.

Sicherlich sind viele dieser Impulse kaum von vornherein zu prognostizieren, jedoch sind Wahrscheinlichkeiten, wie der sukzessive Ausbau des Streckennetzes des Karlsruher Nahverkehrs, großer Hubs wie des Flughafens Frankfurt und dortiger zusätzlich entstehender Nutzungen und der –wie auch immer geartete – Umbau des Bahnknotens Stuttgart, in die Planung einzubeziehen.

Siemens ist hier ein Indiz für die erwartete Dynamik auf der Seite der Großinfrastrukturbetreiber. Obwohl zumindest teilweise in öffentlicher Hand, sind diese Betreiber durch die Eigenlogik der Infrastruktursysteme angetrieben und entwickeln ihre Systeme häufig entgegen raumplanerischer Vorstellungen. Raumplanung muss hier neue Wege gehen, damit nicht Großinfrastrukturen Raumentwicklung (be-)treiben.

5 QUELLEN

ahead Investment Magazin Clariden Leu Investments Products, Ausgabe 2, April/ Mai 2007

Casazza, W. 2011: Kombilösung Karlsruhe; Vortrag im Rahmen des ISL/ IfR-Kolloquiums „Großinfrastruktur und Raumentwicklung“ am 12.01.2011

Buchholz, P. 2011: Entwicklung des Flughafens Frankfurt; Vortrag im Rahmen des ISL/ IfR-Kolloquiums „Großinfrastruktur und Raumentwicklung“ am 19.01.2011

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2007: Branchenreport Logistik und verkehr FrankfurtRheinMain; Frankfurt a. M.: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Stadt Frankfurt a. M. 2011: Branchenfokus Finanz- und Versicherungswesen; <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2694275>