Jan Peter Glock

Pilot oder Verkehrsversuch

Voraussetzungen für das Experimentieren und das Umverteilen von urbanem Straßenraum

Um Verkehrsraum zugunsten von Verkehrssicherheit, aktiver Mobilität, Aufenthaltsqualität oder Klimaanpassung umzuwandeln, setzen Städte weltweit auf alternative Planungsansätze. Oftmals zeichnen sich diese Ansätze gegenüber klassischer Planung durch ihren experimentellen Charakter aus. Statt eines langfristigen Planungsprozesses mit dem Ziel, eine ausgereifte Lösung im Rahmen bestehender Regelwerke für ein bestehendes oder prognostiziertes verkehrliches Problem zu beschließen und umzusetzen, steht dabei die Idee im Mittelpunkt, in einem lernorientierten, adaptiven Prozess neuartige Antworten auf Gestaltungs- und Verteilungsfragen des Straßenraumes zu finden. Anhand des Praxisbeispiels Green Urban Transport Corridor (GUTC) aus Uzbekistan vergleicht dieser Artikel Verkehrsversuche als Archetyp der experimentellen Planung in Deutschland mit dem Ansatz des Pilotierens. Dabei werden Unterschiede zwischen beiden hervorgehoben und Rahmenbedingungen beleuchtet, die in internationalen Planungskontexten das Pilotieren ermöglichen und in Deutschland eher Verkehrsversuche fördern.

Experimente in der Verkehrsplanung

Verkehrsversuche und Piloten sind zwei von vielen in der Wissenschaft diskutierten experimentellen Planungsansätzen (Bertolini 2020; Glock 2025). Deutsche Kommunen setzen seit einiger Zeit verstärkt auf Verkehrsversuche, um lokal Themen wie Verkehrssicherheit, Lärm und mangelnde Aufenthaltsqualität zu adressieren. Während die Versuche den Verkehrsraum auf Zeit verändern, ist ihr eigentliches Ziel, Erkenntnisse über die Folgen dieser Veränderungen zu gewinnen. Es sollen lokal verträgliche Verkehrslösungen als Grundlage für die lokalpolitische Entscheidungsfindung identifiziert werden, um belastbarere Handlungsgrundlagen für Behörden zu schaffen.

Demgegenüber spielt Pilotieren als Maßnahme der experimentellen Planung zur Umwandlung des Straßenraumes in Deutschland keine Rolle. Hierbei geht es um die Umsetzung die Umsetzung einer permanenten Veränderung des Straßenraumes auf eine bislang für den jeweiligen Kontext neuartige Art und Weise. Ziel ist es, die erstmalige Umgestaltung zu evaluieren und dann, gegebenenfalls mit Anpassungen, auf einen anderen Ort mit ähnlichem Kontext zu übertragen. Verkehrsversuche und Pilotieren unterscheiden sich also in zwei Dimensionen. Erstens der zeitlichen Dimension: Verkehrsversuche beinhalten temporäre Maßnahmen, die von Beginn an rückbaubar geplant und umgesetzt werden. Piloten werden von Beginn an als dauerhafte Veränderungen des Straßenraumes geplant und umgesetzt. Zweitens die Zieldimension: Verkehrsversuche sind darauf ausgerichtet, Wissen zu generieren, meist verknüpft mit dem Ziel, dieses als Basis für eine Entscheidungsfindung in Richtung Verstetigung zu nutzen. Piloten dagegen bezwecken, Wissen zu generieren, um die pilotierten Maßnahmen, gegebenenfalls mit Anpassungen, auf einen anderen Ort mit ähnlichem Kontext zu übertragen. Während Verkehrsversuche also zunächst ergebnisoffen sind, verbindet Pilotieren Erkenntnisgewinn und Transformation von Beginn an.

Auf den ersten Blick scheint Pilotieren damit als wirkungsvollerer Planungsansatz im Raum zu stehen, weil er sowohl Veränderung garantiert als auch einen Lernprozess enthält. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedingungen dazu führen, dass in Deutschland nicht „pilotiert", sondern „versucht" wird.



Verkehrsversuch zur Verkehrsberuhigung auf der Berliner Bergmannstraße (Foto: Karl Eckert)



Bus-Rapid-Transit System auf der Schota Rustaveli-Straße nach der Umwandlung (Foto: Jan Peter Glock)

Rahmenbedingungen des Experimentierens

Wir haben vier miteinander verzahnte Ansatzpunkte im deutschen Planungskontext identifiziert und analytisch getrennt, die erklären, warum in Deutschland Verkehrsversuche dominieren. Diese werden im Folgenden erläutert,

wobei das GUTC-Projekt des United Nations Development Programm (UNDP) als Fallstudie die Argumentation unterstützt. Hier wurde die bis zu 10-spurige innerstädtische Hauptstraße Shota Rustaveli in Taschkent auf einer Länge von sechs Kilometern zugunsten von Radverkehrsinfrastruktur und einem Bus-Rapid-Transit-System umgestaltet.

Rechtsrahmen: Ein wesentlicher Grund für die Dominanz von Verkehrsversuchen in Deutschland liegt im straßenverkehrsrechtlichen Rahmen. Nach § 45 Abs. 1 StVO können Straßenverkehrsbehörden Verkehrsbeschränkungen und Umgestaltungen zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens und der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen anordnen. Darunter fallen auch die neuen Gründe des Umwelt-, Klima-, und Gesundheitsschutzes und der städtebaulichen Entwicklung. Damit stellt die StVO eine Rechtsgrundlage für temporäre und zu evaluierende Eingriffe in den Straßenraum bereit. Für Experimente, bei denen eine Pilot-Maßnahme von Beginn an dauerhaft geplant und mit Evaluation und Skalierung verknüpft ist, existiert hingegen kein vergleichbarer Rahmen.

Institutionen: Städtische Planungspraxis beginnt in Deutschland hauptsächlich bei der kommunalen Verwaltung als Initiatorin. Die Unterstützung durch überregionale Programme zur Förderung experimenteller Mobilitätslösungen beschränkt sich dabei auf Forschungsmittel für technische oder soziale Innovationen und zielt nur in geringem Umfang auf Straßenraumumwandlungen wie in einzelnen Reallabor-Projekten. Skalierungsaktivitäten, wie der Transfer von Erfahrungen zwischen Kommunen oder die Entwicklung explizit replizierbarer Interventionen, sind daher wenig ausgeprägt und reichen selten über Best-Practice-Sammlungen hinaus. Vereinzelt initiieren deshalb überregionale Akteure Austausch, wie im Rahmen der Europäischen Mobilitätswoche, sammeln und verbreiten systematisch lessons-learned, wie in der kürzlich initiierten Geo-Datenbank des Umweltbundesamtes und der HS Bochum (2026), oder unterstützen Experimente durch Verleih von Stadtmöbeln, wie z. B. das Zukunftsnetz Mobilität NRW. Eine institutionalisierte Struktur, deren ausdrücklicher Auftrag in der Identifikation, Standardisierung und großflächigen Verbreitung erfolgreicher Ansätze liegt, ist dagegen kaum vorhanden. So verbleiben Lernerfahrungen von Verkehrsversuchen oftmals auf der lokalen Ebene, obwohl Forschung zu urbanen Experimenten darauf hinweist, dass ihre transformative Wirkung maßgeblich von Prozessen der Skalierung abhängt (Lam et al. 2020). Im Unterschied dazu verfolgen internationale Akteur:innen wie das UNDP explizite Skalierungsstrategien und koppeln ihre Mittelvergabe an Skalierungsvorgaben. So ist der GUTC in Taschkent in das uzbekistanweit aktive Projekt Tashkent – Accelerating Investment in Low Emission Vehicles eingebettet, das nach einer Pilotphase ausdrücklich eine Scaling-up-Phase beinhaltet.

Finanzierung: Ein weiterer struktureller Unterschied liegt in der finanziellen Rahmung experimenteller Maßnahmen. Im deutschen Kontext werden Verkehrsversuche in der Regel aus kommunalen Haushalten oder im Rahmen begrenzter Förderprogramme für angewandte Forschung finanziert, zum Beispiel als Reallabor. Für Kommunen ist der temporäre Umbau mit provisorischen Elementen wie Barken oder Pflanzkübeln daher leichter zu stemmen. Ob die entstehenden Kosten durch eine nachträgliche Umwandlung des Provisoriums langfristig auf die Verkehrswende einzahlen, bleibt dabei zugunsten der Möglichkeit, überhaupt etwas Innovatives umsetzen zu können, ungewiss. Im internationalen Vergleich werden Pilotprojekte dagegen durch umfangreiche Finanzierungsmechanismen ermöglicht, die darauf abzielen, fiskalische Barrieren auf kommunaler Ebene zu reduzieren. So konnte eine umfangreiche Maßnahme wie der GUTC als Pilot von Beginn an permanent umgesetzt werden. Die Umgestaltung des Verkehrsraumes wurde durch Zuwendungen durch die Global Environment Facility, das UNDP, das Usbekische Verkehrsministerium und weitere Akteur:innen finanziert.

Akzeptanz: Die lokale politische Aushandlung experimenteller Maßnahmen ist durch hohe Sichtbarkeit und eine intensive öffentliche und politische Konflikthaftigkeit geprägt. In diesem Kontext scheint die zeitliche Begrenzung und inhärente Rückabwickelbarkeit von Verkehrsversuchen zu einer zentralen Voraussetzung ihrer Akzeptanz zu werden. Temporalität fungiert hier als zentrale Legitimationsressource, die politische und gesellschaftliche Widerstände gegenüber Veränderungen abschwächt und es Straßenverkehrsbehörden leichter macht, verkehrsrechtliche Anordnungen zu konfliktträchtigen Maßnahmen zu treffen. Diese Akzeptanzfrage stellt sich im Kontext von Top-down-Infrastrukturprojekten nach den Prinzipien vieler internationaler Entwicklungsprojekte inklusive des GUTC nicht, auch wenn dadurch demokratische Mitbestimmungsrechte gegen Umsetzungsstärke ausgespielt werden.

Fazit

Es zeigt sich: Die Wirkung experimenteller Planung wird nicht nur durch planerische Details, sondern auch durch die Rahmenbedingungen von Planung geprägt. Wer die Verkehrswende beschleunigen will, muss daher nicht nur Maßnahmen, sondern auch Planungskontexte weiterentwickeln.

Jan Peter Glock, M. Sc., Wissenschaftler, Umweltbundesamt

Quellen

Bertolini, Luca (2020): From „streets for traffic" to „streets for people": Can street experiments transform urban mobility?, in: Transport Reviews 40 (6), S. 734–753; www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01441647.2020.1761907#d1e197

Glock, Jan Peter (2023): Reallabor, Real-Labor, Intervention oder Verkehrsversuch? Konzeptionelle Aufarbeitung der Begriffsvielfalt um Ansätze des Wandels im Kontext der Umwandlung städtischen Verkehrsraums, in: jmv (19), S. 2–14; https://jmv.publia.org/jmv/article/view/122/106

Lam, David P. M. et al. (2020): Scaling the impact of sustainability initiatives: a typology of amplification processes, in: Urban Transform 2 (3); https://doi.org/10.1186/s42854-020-00007-9

Umweltbundesamt; HS Bochum (Hg.) (2026): Verkehrsversuche in Kommunen; https://gis.uba.de/maps/resources/apps/verkehrsversuche/index.html?lang=de. Basierend auf Lilje, G. (2026): Aufbau einer Datenbank für Verkehrsversuche (Bachelorarbeit, Betreuung Dross/Mühlenbruch)