

Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Feldtkeller, Folkert Kiepe, Hans-Henning von Winning

Initiative Urbanität, Mobilität, und kurze Wege

Plädoyer für einen nachhaltigen, inklusiven Städtebau

Fassung vom 1. Okt. 2013

Abstract

Die Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege möchte im Anschluss an die Charta von Leipzig und im Blick auf den Appell für HABITAT III 2016 die Bedeutung der Nachhaltigkeit und Inklusion für die Stadtentwicklung noch einmal entschieden in den Mittelpunkt rücken. Wir haben dazu bereits fünf Leitgedanken vorgelegt, die deutlich machen sollen, dass für uns in diesem Zusammenhang vor allem die Themen „Urbanität, Mobilität, und kurze Wege wichtig sind“. An dieser Stelle sollen die Leitgedanken noch einmal argumentativ untermauert werden.

Um das Anliegen richtig einschätzen zu können, ist es wichtig, sich zunächst darüber klar zu werden, dass und wie sich der urbane Lebensstil heute weltweit durchgesetzt hat und zwar nicht nur in den Städten, sondern auch in den ländlichen Regionen. Dies hat einerseits mit dem Potential der „europäischen Stadt“, und andererseits mit der aktuellen Globalisierung und der in diesem Rahmen zunehmenden Mobilität und Diversität zu tun. Die Siedlungsform Urbanität muss dem aber noch erheblich mehr als bisher Rechnung tragen. Das bedeutet ganz konkret, dass wir eine Neuorientierung in vielen dafür relevanten Politikfeldern benötigen. Wer sich mit der Stadtentwicklung genauer befasst, wird sehen, dass es hier augenblicklich vor allem auf eine neu konzipierte Steuerung von Mobilität und Verkehr ankommt. Die entsprechenden technische Standards müssen überdacht und die gesamte Raumstruktur neu ausgerichtet werden. Das Ziel ist es, eine kleinräumige Gliederung gegenüber aufwendigen dispersen Netzen stark zu machen, Zentrenhierarchien abzubauen und den Bodenmarkt und Immobilienwirtschaft besser zu steuern. Bildung, Forschung, Lehre, Evaluation müssen in der Stadtentwicklung wieder eine zentrale Rolle übernehmen. All dies sind Vorhaben, die in einem überschaubaren Zeitraum machbar sind, wenn die Bevölkerung partizipativ eingebunden wird und es für sie erkennbar ist, dass es nicht länger um Partikularinteressen, sondern um gemeinsame Anliegen geht.

Working Paper 2013/05

1. Urbane Lebensstile

Urbane Lebensstile sind längst alltäglich. Wenn heute zunehmend von Urbanität gesprochen wird, meint das ein Synonym für das längst weltweit erfolgreichste Gesellschaftssystem: die Stadtgesellschaft – zunächst als raumunabhängige soziale Kategorie. Dieses im globalen Kontext entstandene und weiter wachsende Erfolgsmodell hat jedoch eine Vielfalt von Erscheinungsformen. Das verstellt den Blick dafür, dass „Urbanität“ häufig auch höchst problembehaftet, und keineswegs immer zukunftsfest ist. Damit steht Urbanität auch für ein nicht eingelöstes Versprechen.

Denn das Gesellschaftsformat Stadtgesellschaft ist nur dann erstrebenswert und erfolgreich, wenn es nachhaltig, ökologisch durchdacht, und inklusiv (d.h. alle Bevölkerungsgruppen sozial, rechtlich, kulturell, religiös und ökonomisch einschließend) ist. Teilhabe und Wahlfreiheit, Kommunikation, Kooperation und Märkte sind aber nur bei effizienter, nachhaltiger und sozial ausgewogener Zugänglichkeit und Erreichbarkeit möglich.

Nachhaltig realisierbar sind die zugehörigen Möglichkeitsräume und spezifischen Alltagsroutinen nur in der städtebaulichen Ordnung der Siedlungsform Urbanität, im Sinne von hoch differenzierten, hoch effizienten baulichen und organisatorischen Strukturen von Siedlung und Verkehr. Diese entstehen nicht durch individuelles Handeln von Bauherren und Verkehrsteilnehmern: Konkurrenzbedingungen lösen sie eher auf. Wahlfreiheit, nachhaltige Urbanität, Mobilität und kurze Wege erfordern politische Rahmenbedingungen und Spielregeln. Hier bietet die europäisch geprägte Stadttradition eine Fülle von Anknüpfungspunkten. Stichworte dazu sind insbesondere Mischung, Dichte, Öffentlichkeit von Straßen und Plätzen, sowie nachhaltiger Transport.

Urbane Siedlungs- und Verkehrsstruktur für leichte Erreichbarkeit bedeutet viele unterschiedliche Ziele auf kurzem Wege: also Dichte und damit Nähe einer großen Zahl vielfältiger privater, beruflicher, kultureller, wirtschaftlicher und sonstiger Nachfrager und Anbieter. Eine Haltestelle vervielfacht die Möglichkeiten: nämlich durch Ziele am Netz des Öffentlichen Verkehrs auch in größerer Entfernung; und der ÖV bekommt durch Urbanität an jeder Haltestelle mehr Fahrgäste und kann dadurch gleichzeitig leistungsfähiger werden. Urbanes Haltestellenumfeld und leistungsfähiger ÖV bedingen sich so gegenseitig - als zwingende Voraussetzung für hohe Mobilität im Sinne von Erreichbarkeit und Wahlfreiheit.

Die disperse Siedlung dagegen setzt auf Distanz und funktionale Spezialisierung. Sie verspricht individuelle und institutionelle Entwicklungsmöglichkeiten mit geringerem Koordinationsaufwand – erkaufte durch hohen Autoverkehr, durch weniger ÖV-Fahrgäste an den Haltestellen, durch hohen Flächen- und Energieverbrauch, und unter Verlust von Mobilität durch Nähe. In den zurückliegenden Jahrzehnten wurde diese disperse, funktionalistische Siedlung einseitig politisch, rechtlich und finanziell gefördert. Auch das Planungsrecht hat urbane Siedlungsstrukturen nicht erleichtert sondern eher behindert.

Politische, insbesondere staatliche Eingriffe, unterschiedlich nach Funktion und Siedlungsstruktur, müssen ein neues nachhaltiges Gleichgewicht zwischen urbanen und dispersen Strukturen schaffen. Diese Aufgabe muss schrittweise angegangen werden. Das impliziert, den Lebensraum und seine verkehrlichen Verknüpfungen im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung systematisch durchzubuchstabieren - Quartier für Quartier und Linie für Linie, für unterschiedlichste Lebensstile, zivilgesellschaftliche Aktivitäten, und die Beteiligungen aller Bürger an den zentralen „needs“ (Wohnen, Arbeiten, Recht, Sicherheit Umwelt, Gesundheit und Bildung). Gleichzeitig müssen wichtige Impulse von den nationalen Politiken als Rahmenbedingungen hierfür ausgehen – Vorschrift für Vorschrift in der Städtebau-, Verkehrs-, Energie-, Umwelt-, Forschungs- Europa-, Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik. Wenn die Bevölkerung in den Mittelpunkt der Stadtentwicklung gerückt wird, bedeutet das auch, dass der Rolle der gewinnorientierten Investoren nicht mehr Verantwortung beigemessen wird, als sie erfüllen kann. Um das anzustoßen bietet sich der Zeitraum bis 2020 für eine Dialog- und Pilotphase mit einem kurzfristig wirkenden Programm an, auch entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr.

Nur in diesem Kontext werden auch im aktuellen gesellschaftlichen Wandel Leistungsfähigkeit von und Interesse an urbanen Stadtquartieren wachsen. „Zusammenrücken“ ist auch und besonders bei raschem demographischem Wandel, an schrumpfenden Standorten, und in schwierigen ökonomischen Phasen und Regionen wichtig. Das besondere geordnete Gefüge des Städtebaus der europäischen Urbanität ist auch das beste und wirtschaftlichste Verkehrsmittel und der wichtigste Garant für ökonomischen und sozialen, kulturellen und ökologischen Erfolg. Das Schaffen eines Markts für eine wachsende Nachfrage nach Urbanität, die konkrete Alltagsbedürfnisse erfüllt, wird zur dringenden politischen Aufgabe. Dieser Markt muss sicher die Kosten von Fläche, Energie und Transport den Nutzern anrechnen, und zwar weit überproportional in der dispersen, spezialisierten Siedlung, wo sie bislang besonders hoch subventioniert wurden. Erst und nur dann können die Nutzer – individuell und gemeinschaftlich – beginnen, individuell und politisch die schon lange viel zu hohen Mobilitätskosten zu verringern und einzusparen.

Der Verlust der auf Urbanität ausgerichteten städtebaulichen Ordnung gefährdet unsere Gesellschaft im Kern. Städtebau ist historisch eine der wichtigsten europäischen Kulturleistungen. Nachhaltiger Städtebau mit nachhaltiger Mobilität bietet sich daher auch als wichtige spezifisch europäische Zukunftsaufgabe und Exportartikel an.

2. Siedlungsform Urbanität

Die konstituierenden Eigenschaften der Europäischen Urbanität sind kleinteilige und für Vielfalt „offene“ Nutzungsmischung, bauliche Dichte, Öffentlichkeit von Straßen und urban angepasste, flächensparende Transporttechniken.

Nutzungsmischung im Straßenmaßstab ist erforderlich für effizienten Gebrauch von Infrastruktur über Tag, Woche und Jahr: nur so lassen sich ÖV-Haltestellen und Parkplätze, aber auch Abwasserrohre und Dienstleistungen sinnvoll auslasten und leistungsfähig betreiben. Der Schlüssel zur Mischung scheint der Anteil Wohnen an allen Nutzungen zu sein. Nur bei einem Mindestanteil Wohnen an der Nutzung insgesamt werden an allen Straßen Bürger leben, die (auch als Wähler!) für Verantwortung und Belebung sorgen. Nur bei einem Höchstwohnanteil wird ein Gebiet gemischt – und nur dann werden genügend Standorte für die insgesamt notwendigen sonstigen Nutzungen vorhanden sein, sodass andererseits auch keine monofunktionalen Büro-, Einkaufs-, Museums-, Wohn-, Universitäts- oder Gewerbeviertel entstehen müssen.

Bauliche Dichte und Dichte von Menschen und Einrichtungen sind erforderlich, damit genügend Ziele in Fußgänger- und Radfahrdistanz zur Wahl stehen. Für den ÖV kann nur hohe Dichte im Umfeld viele Aus- und Einsteiger produzieren. Dies ist nötig, um leistungsfähig und bezahlbar zu bleiben; außerdem würde eine Linie für die Fahrgäste unattraktiv, wenn zu oft für nur wenige Aus- und Einsteiger gehalten werden muss. Zur Dichte gehören auch eine mäßige Höhe von etwa 4-8 Stockwerken, und nutzbare private und öffentliche Straßen-, Frei- und Grünräume. Urbane Dichte entsteht oberhalb von vielleicht 200 Einwohnern je Hektar Siedlungsfläche (ohne äußere Erschließung), zusätzlich der für die Mischung erforderlichen Arbeitsplätze und anderen Einrichtungen. Derartige Mindestdichten müssten für urbane Gebiete durch Bauleitplanung erzwungen werden – natürlich einschließlich der Sicherung der dafür notwendigen Freiflächen. Ob zukünftige Vorschriften auch Höchstdichten begrenzen müssen, erscheint fraglich; sicher lägen diese aber bei einem Mehrfachen der Zahlen der derzeitigen Baunutzungsverordnung.

Öffentlichkeit von Straßen und allseitige Offenheit von Netzen sind besondere europäische Errungenschaften: solche Straßen als öffentliche Räume ermöglichen sichere, kurze, komfortable und attraktive Wege; sie sind alltagstauglich; und in ihnen konstituiert sich Identität und bürgerliche Freiheit. Die Öffentlichkeit der Straße braucht und verträgt ein Mindestmaß an Autoverkehr, aber nicht zu viele und zu schnelle Autos. Sie braucht die Orientierung von Fenstern und Eingängen auf die Straße, und verträgt nicht zu viel Abwendung der Architektur nach innen oder nach oben. Und sie braucht spontane Begegnung mit dem Fremden; Sackgassen, Privatstraßen, Mauern, oder zu große abgeschlossene Einrichtungen wie Malls, Firmengelände oder Gated Communities verwenden häufig den Begriff der Öffentlichkeit missbräuchlich, sie dürfen keine Menge und Größe annehmen, dass die Öffentlichkeit von Straßen gefährden würde.

Urban angepasster Verkehr setzt allseitig offene Vernetzung auf sozial brauchbaren, alltagstauglichen öffentlichen Straßen voraus. Die Straßen müssen zunächst für Fußgänger – auch für Kinder - hoch attraktiv sein und Vorrang gewähren. Das verträgt sich mit Radfahrern, dazu mit angepasstem ÖV (mit Vorrang vor dem Autoverkehr!), sowie nachrangig auch mit einem gewissen Maß von wenig störendem und trennendem, sowie langsamem

Autoverkehr. Die Straßengestaltung muss dieses Nebeneinander fördern. Stichworte dazu sind Mischflächen und sanfte Trennung, stark überlagernde Nutzungen einschließlich Fahr- und Halteflächen für gelegentlichen langsamen Autoverkehr, geringste reine Fahrflächen, sowie städtebauliche Gestaltung im Fußgängermaßstab. Ganz unvertretbar sind störende, zu schnelle, trennende oder flächenverschwendende monofunktionale Verkehre und Verkehrsanlagen wie breite Fahrbahnen, Parkplätze oder Parkhäuser, trennende oder rein funktionale Gleiskörper oder Busspuren, Busbahnhöfe etc.. Sie behindern kurze Wege, lassen die Stadt auseinander rücken, und zerstören damit mehr Mobilität als sie schaffen. Während das Kurzparken – Anliefern, Abholen, Aus- und Einsteigen – fast überall problemlos auf den Mischflächen nahe den Hauseingängen stattfinden kann und sollte, ist das oberirdische Dauerparken insbesondere in der Erdgeschosszone, die ja das Wohnzimmer der Öffentlichkeit sein soll, gänzlich unverträglich. Nachfrage nach Dauerparken kann auf Dauer nur unterirdisch, am Quartiersrand, in unmittelbarer Nähe der Hauptverkehrsstraßen, und natürlich zu kostendeckenden Preisen erfüllt werden.

3. Bauleitplanung, städtebauliche Steuerung

Die notwendige Vergrößerung des Anteils bzw. Angebots urbaner Siedlungsstrukturen erfordert eine Überarbeitung der Instrumente für die städtebauliche Analyse, Steuerung und räumliche Planung.

Bereits aus dem bestehenden Baugesetzbuch ergibt sich nach §3 die Pflicht zur Entwicklung der städtebaulichen Planung aus Alternativkonzepten mit Darstellung der voraussichtlichen Auswirkungen. Bauleitpläne sollten eine Aufteilung in „Urbane Gebiete“ und „Disperse Gebiete“ und „Sondergebiete“ beinhalten, statt der bisherigen durchgehend funktional spezialisierten Kategorien. Die Größe monofunktionaler abgeschlossener „Privat“-Flächen (Betriebe, Hochschulen, Kasernen, Krankenhäuser, Sport- und Freizeitareale usw.) sollte ordnungspolitisch beschränkt oder aufgeteilt werden, sodass die Teileinheiten urban integriert werden können. Besondere Bedeutung bekommen dabei Recht und Verfahren der Umwandlung bestehender Gebiete im Sinne einer Nachurbanisierung – Nachverdichtung und Nachmischung. Das schließt ein, dass Bestandsrechte geändert und ggf. ausgeglichen werden müssen.

Der Begriff der Einfügung nach §34 BauGB sollte als Beitrag zur Urbanisierung interpretiert und angewendet werden: Als Gebot zu Nachmischung gestattete er dann nur komplementäre statt gleiche Art der Nutzung, sowie ggf. zur Nachverdichtung erhebliche Erhöhungen des Maßes der Nutzung. Zentrales Anliegen ist die städtebaulich-verkehrliche Koordinierung, also die Koppelung der Urbanität mit dem ÖV, sowie der Dispersion mit dem IV; beispielhaft dafür könnte die Urbanisierung von Bahngrundstücken in Abstimmung mit den Veränderungen im Bahnbetrieb sein.

In einer erneuerten BauNVO sollten hauptsächlich „Urbane Gebiete“, „Disperse Gebiete“ definiert werden: Mindestbedingungen für die Charakteristik „urban“ im Quartier: Einwohneranteil 50 - 75%, Beschäftigtenanteil 25 - 50%, Festlegung von Mindestdichten und Mindestmischungen; Zulässigkeit von Wohnen und anderen Einrichtungen, die das Wohnen nicht wesentlich stören (wie im derzeitigen Mischgebiet nach BauNVO §6). Zulässig würden bauliche Dichten auf dem Baugrundstück bis GRZ=1,0 und bis GFZ=5,0 – abhängig vom zugehörigen öffentlichen Freiraum.

Die Landesbauordnungen sollten urbane Bauformen definieren und bevorzugen. Sie sollten sicherstellen, dass in urbanen Gebieten die Häuser überwiegend so orientiert werden, dass sie die Öffentlichkeit der Straße stützen. Weitere Aufgaben wären der Entfall von Stellplatzpflicht oder Stellplatzabgabe bei Bauvorhaben; notwendig wären Angaben zur Ausweisung von Tiefgaragen: nahe den Hauptverkehrsstraßen, für privat finanziertes aber allgemein und überlagernd nutzbares Dauerparken.

Zusätzlich können als Ausnahmen die bisherigen funktionalen Gebiete als „Sondergebiete“ ausgewiesen werden; sie müssten jedoch nach Art, Anzahl und Ausprägung zunehmend eingeschränkt werden. Disperse Gebiete sollten nahezu ausschließlich innerhalb des Siedlungsbestands gestattet sein. Zusätzlich sollten Gebiete für Rückbau und Renaturierung definiert werden. Regeln, Ausnahmen und Privilegierungen für das Bauen im Außenbereich sollten stark eingeschränkt werden. Ob zukünftig disperse Baugebiete ebenfalls durch städtebauliche Regelungen attraktiver gemacht werden sollten, oder ob sie weiterhin Spielwiese der individuellen Baufreiheit konkurrierender Grundeigentümer bleiben sollen, sollte der Kommune im Rahmen ihrer Planungshoheit überlassen bleiben.

Da diese Veränderungen erhebliche Folgen für Bebaubarkeit, Bewertung, Beleihung u.ä. von Grundstücken haben werden, sind rechtssichere, transparente, und nachvollziehbare Begründungen und Verfahren notwendig. Der Zeitkomponente wird dabei im Bau- und Planungsrecht höhere Bedeutung zukommen.

4. Steuerung von Mobilität und Verkehr

Bereits im bestehenden Planungsrecht ist festgelegt, dass insbesondere eine auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtete städtebauliche Entwicklung zu berücksichtigen ist (BauGB §1,6 Ziff.9).

Für alle Straßen in urbanen Gebieten bedeutet das weniger monofunktionale Straßenflächen und mehr mit überlagernden Funktionen sowie Vorrang und Gestaltung für Fußgänger. Die Baulastträger müssten diese als Misch- und Vorrangflächen statt Exklusivflächen erkennbar machen, rechtlich müsste auch die StVO darauf reagieren. Standardisierung und Begrenzung von Geschwindigkeiten und Beschleunigungen (auch automatisch und technisch in den Fahrzeugen) sollte den verbleibenden Kfz-Verkehr verträglich machen.

Fahren und (Dauer-)Parken sollte als Sondernutzung definiert werden und kostendeckend gebührenpflichtig werden. So könnte ein für urbane Gebiete verträgliches Maß an Autoverkehr dort verträglich abgewickelt werden.

Gleichzeitig muss auch die Menge des Autoverkehrs beschränkt werden. Eine echte Nachfrage ist erst ermittelbar, wenn kostendeckende Straßenbenutzungspreise berechnet und verlangt werden: dabei würden deutliche Preisunterschiede zwischen urbanen und dispersen Gebieten zutage treten. Ein GPS/GSM-gestütztes Road&Park-Pricing könnte und sollte kleinteilig die Benutzungspreise nach Siedlungsstruktur urban und dispers differenzieren. Road&Park-Pricing sollte auch Preise zur Stauvermeidung bzw. zur Beschränkung auf verträgliche Verkehrsmengen beinhalten. Ausnahmen oder Sonderpreise, z.B. für Car-Sharing-Stellplätze, wären für eine Übergangszeit denkbar. Die Einnahmen aus der Straßennutzung kämen als Erstattung von Investition, Verzinsung und Betrieb der bestehenden Infrastruktur den Gebietskörperschaften zur freien Verwendung zugute.

Auch der Öffentliche Verkehr (Straße und Schiene, Gestaltung und Betrieb) muss sich in stärkerem Umfang als bisher städtebaulichen Zielen, Gestaltungen und Regelungen unterordnen, z. B. bei Flächenbedarf, gemischter Straßennutzung, oder Fahrgeschwindigkeiten. Auch und gerade der ÖV darf nicht das Primat überlagernder Flächen akzeptieren – er ist in besonderem Masse auf Dichte und Urbanität als Garant ausreichender Fahrgastzahlen angewiesen. Ein weiteres wichtiges Programm des ÖV wären regionale Busnetze zur weiteren urbanen Vernetzung und Ergänzung des Bahnnetzes. Dazu gehört auch der Umbau regionaler Straßennetze (z.B. in Knoten und Ortszufahrten): Bevorzugter und direkter regionaler Busverkehr ist dort oft wichtiger als Hochgeschwindigkeits-PKW-Verkehr.

Das europäische Recht und die Straßen- und Wegegesetze bieten dafür vergleichsweise gute Voraussetzungen. Deren Interpretationen, etwa in StVO, StVZO, Durchführungsverordnungen und technischen Richtlinien, erfordern jedoch grundlegende Überarbeitungen, wenn ihre Anwendung für Straße und Verkehr, insbesondere Autoverkehr, städtebaulich nützlich werden soll.

5. Technische Standards, Steuern und Förderungen

Auch bei der Bewertung und Anwendung von Technischen und Förderrichtlinien, bei Finanzierungen, Steuern, Abgaben und Gebühren sollte zwischen urbanen und dispersen Gebieten unterschieden werden.

Der übliche „Stand der Technik“ gestattet bislang den Fachrichtungen die exklusive Verwendung von Flächen für bestimmte Funktionen: für Autoverkehr und Straßenbahn, für Parken und Kinderspiel, aber auch für Energie-, Wasser-, Ver- und Entsorgung, Architektur und Freiflächen, Natur- und Nachbarschutz, Brandschutz und Notfallbekämpfung/-

rettung, oder für Einrichtungen der Sozialen Versorgung (Bildung, Gesundheit, öffentliche Unterstützung) und Vieles mehr. Das Nebeneinander führt inzwischen zu einem Gegeneinander, und die monofunktionalen Flächen sind grundsätzlich unstädtisch: jede (Mono-)Funktionalisierung lässt die Stadt auseinanderrücken und verringert und zerstört Urbanität: Die urbane Dichte verlangt dagegen immer verträgliche Überlagerung verschiedener Aufgaben auf derselben Fläche – und ist gleichzeitig notwendig für die Lösung von Widersprüchen und Konflikten.

Daher sollten die Städte und Gemeinden im Städtebaurecht des Bundes grundsätzlich von der Verwendung räumlicher Lösungen aus technischen Richtlinien befreit werden. Die Einhaltung von Anforderungen technischer Belange sollte für urbane Gebiete immer der kommunalen Planungshoheit und städtebaulichen Abwägung aller Belange unterworfen werden, sodass die Erarbeitung urbaner Einzellösungen notwendig wird.

Mittelfristig könnten dann anstelle von Fachrichtlinien besondere Richtlinien zur Urbanität erarbeitet werden. Diese sollten dann die Anforderungen der Einzelfunktionen (nicht jedoch die Lösungsvorschläge der Einzeldisziplinen!) beispielhaft abgewogen zusammenführen. Damit würde auch bei Fachverbänden und deren Beiträgen die Qualitätssicherung für angemessene, abgewogene baulich-räumliche und organisatorische Lösungen wieder in den Vordergrund rücken.

Besondere Bedeutung kommt der Nutzerzurechnung aller Transport- und Verkehrskosten zu - nach Urbanität und Dispersion kleinräumlich differenziert, und so direkt jedem Fahrkilometer zugerechnet, dass der Bürger individuell Verkehr sparen kann. Der besondere Wert der Fläche in der dichten Stadt mit hoher Mobilität ohne Auto, und der hohe Platzbedarf des Autoverkehrs rechtfertigen, dass Autofahren dort je km vielfach teurer sein sollte als außerhalb der Stadt. Wenn man die Gesamtkosten der Benutzung der bestehenden Straßen abdiskontiert, und den Wert von Stauvermeidung und urbaner Erreichbarkeit ein kalkuliert, sollte der Preis je km Autofahrt in der Spitzenstunde und in hochwertigen Stadtbereichen bis zu 10fach so teuer sein wie in dispersen Siedlungen und zu Schwachlastzeiten.

Das Ziel der siedlungsstrukturellen Preisdifferenzierung betrifft auch ÖV, Strom und alle anderen Transporte. Überall wird derzeit der disperse Ballungsrand durch pauschalierte Preise und Annahmen de facto hoch subventioniert. Das ist der Fall bei ökonomischen Bedarfsberechnungen, z.B. bei der Standardisierten Bewertung geplanter Verkehrsinvestitionen, die (neben einigen anderen grundlegenden systematischen Fehlern) keine differenzierten Lagewerte (z.B. Grundstückspreise), und nur öffentliche Garantiezinsen (statt Marktinzinsen!) einbezieht. Ähnlich wirken viele Steuervergünstigungen für (insbesondere Auto-) Verkehr (Pendlerpauschale, Dienstwagen, Stellplatzkosten u.v.a.); diese sollten schrittweise abgebaut werden.

Derartige gesetzliche Vorgaben würden Schritt für Schritt auch andere Gesetze, Verordnungen, Zuschussverfahren, Rechts- und Fachaufsicht, sowie Versicherungs- und Haftungsfragen berühren. Weitere Bereiche erhielten befreiende und positive Impulse, wie z.B. kommunale Hoheit oder Rechtsprechungspraxis. Die falsche Strategie, Konflikte durch Distanz zu verschleiern und sie dabei gleichzeitig zu vergrößern, würde zunehmend ersetzt durch Konfliktlösung durch Nähe, Kooperation und Solidarität.

6. Raumstruktur: Urbane und disperse Netze statt Zentrenhierarchien

Kleinteilige Urbane Einheiten sollten sowohl in den bisherigen Ballungsräumen und Metropolregionen, als auch in den bisherigen peripheren oder „ländlichen“ Räumen geplant und gefördert werden - statt weiterer Förderung von dispersen und spezialisierten (Außen-) Standorten. Dies gefährdet eher die Erreichbarkeiten – auch dann, wenn die dispersen Standorte und Bauformen in zentral eingestuften Kommunen liegen. An die Stelle politisch überholter Zentrenhierarchien treten als neues Raumordnungsparadigma Endlosnetze kleiner, fußgänger- und ÖV-gerechter urbaner Einheiten, koordiniert mit ÖV-Netzen und -Haltepunkten. Öffentlicher Verkehr würde die urbanen Teile prägen.

Das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen in Teilräumen sollten nicht durch Sach-Subventionierungen, Pauschalierungen und Gleichmacherei angestrebt werden. Gleichwertigkeit braucht für disperse und urbane Standorte (sowohl in Ballungs- als auch in peripheren Räumen) keine gleiche Standards für Versorgung und Infrastruktur. Gleichwertigkeit sollte stattdessen durch Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Ausstattung – auch bei Städtebau und Mobilität - angestrebt werden. Das führt insbesondere zu Unterschieden zwischen Standorten und Teilräumen mit urbaner und disperser Siedlungsstruktur, sowie innerhalb und zwischen Regionen: bei Transport, Verkehr und Distanztechniken, aber auch bei Ökologie, Landschaft, oder sozialer und technischer Infrastruktur.

Disparitäten für die Menschen sind bei keinem Raumordnungssystem völlig auszuschließen. Bei Unterversorgung sollten Teilräume nicht mit Sachzuwendungen (z.B. für gleiche Verkehrsstandards) subventioniert werden. Direkte, nicht zweckgebundene Geldzuwendungen macht die Betroffenen autonomer, um die jeweiligen Stärken entwickeln zu können.

Zunächst muss in diesem Sinn die Überversorgung der dispersen Siedlungen in den Ballungsrandgebieten („Speckgürtelphänomen“) abgebaut werden, die wesentlich Attraktivität und Wachstum dieser Siedlungsform hervorrufen. Dies betrifft vor Allem die Angebote und Bedingungen des Verkehrs. Dagegen sollten die urbanen Quartiere einer Region finanziell und ordnungsrechtlich gestützt, geschützt, entwickelt und ausgebaut werden. Die Planung kann schrittweise der Nachfrage folgen. Der Neubaubedarf durch Ersatz kann und sollte auch in schrumpfenden Regionen zum überwiegenden Anteil durch Quartiersumbau und Nachurbanisierung erfolgen.

So könnte der Anteil „urban“ im Durchschnitt jährlich um etwa 2% steigen. Die Nachfrage nach dispersen Standorten könnte dann nahezu vollständig in Bestandsgebieten abgedeckt werden. Neue Bau- und Entwicklungsgebiete außerhalb des Siedlungsbestandes wären eine extreme Ausnahme. Erreicht man zusätzlich eine gewisse Renaturierungsquote, so kann der Nettoflächenverbrauch kurzfristig auf 0 zurückgehen oder sogar negativ werden.

7. Bodenmarkt und Immobilienwirtschaft

Für die Vergrößerung des Anteils der urbanen Quartiere haben Innenentwicklung und Nachurbanisierung disperser und funktionaler Gebiete im Umfeld von in Zukunft sinnvollen Haltestellen von Schiene und Bus Vorrang. Daneben kommen hierzu vor allem die vorhandenen Stadtbrachen in Betracht. Seit den 1990er Jahren sind in Deutschland entgegen politischer Erklärungen bis auf wenige Ausnahmefälle tausende Brachen für allenfalls teilweise kompakte, und meist funktional spezialisierte Siedlungsstrukturen (Wohngebiete, Gewerbe- und Technologieparks, Fachhochschulen, Kliniken, usw.) umgenutzt worden.

Ein Wandel kann für den Wohnungsmarkt hier nur einsetzen, wenn in Stadterneuerungsgebieten der Zugang zum Bodenmarkt und zum Markt bezahlbarer Räume „für weite Kreise der Bevölkerung“ geöffnet wird. Voraussetzungen dafür sind: Bedarfsgerechte Parzellierung, Veräußerung von Grundstücken an Korporationen, die demokratisch verfasst, sozial gerecht und emanzipatorisch ausgerichtet sind (z.B. Genossenschaften); Keine Veräußerung im Bieterverfahren nach Höchstgebot. Dazu sollte die „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“ nach BauGB §165ff. in den Anwendungsmöglichkeiten ausgeweitet oder durch andere vergleichbare Verfahrensweisen ergänzt und auch regelmäßig angewendet werden.

Raumordnung und Bauleitplanung müssen selbstbewusst, und kontinuierlich rechtsicher und berechenbar die langfristigen Bedürfnisse der zukünftigen Nutzer und Bewohner in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen. Spontane städtebauliche Einzelverträge verstärken dagegen die Gefahr von an nur kurzfristigem Gewinn orientierter Spekulation und erschweren den notwendigen sozialen Ausgleich. Der Immobilienwirtschaft wird damit eine politische Verantwortung übertragen, die sie nicht erfüllen kann. Ein Ausweg wäre enge und zuverlässige Leitplanken und Vorgaben durch vorsorgende, sachgerechte und zuverlässige kommunale Bauleitplanung im Rahmen eines strengen Planungsrechtes. Hierdurch würde zum Einen den Bauinvestoren die Erfüllung ihrer unternehmerischen Aufgaben ermöglicht und erleichtert – und zwar umso besser, je mehr auch städtebauliche Qualitäten festgelegt würden. Zum Zweiten bleibt so der Grundstücksmarkt im Rahmen seiner gesamtwirtschaftlichen Aufgaben verlässlicher für Beleihungen und robuster gegen Kreditblasen.

8. Bildung, Forschung, Lehre, Evaluation

Raum-, Städtebau- und Mobilitätsbezug ist eine Querschnittsaufgabe, vergleichbar etwa mit Gender- oder Umweltfragen, die prinzipiell Teilaspekt aller anderen wissenschaftlichen Fragestellungen sind. Städtebau und Stadtplanung sollten daher einerseits als Fachgebiete verstärkt und differenziert werden – auch unter Einschluss technisch-wirtschaftlicher Fragestellungen. Andererseits sollten städtebaulich-räumliche Kategorien in die Forschung und Lehre fast aller anderen Fachrichtungen der Natur-, Technik-, Human- und Geisteswissenschaften einbezogen werden. Das gilt sehr breit, auch für Architektur, Ökonomie, Verkehrs- und Energietechnik, Immobilien-, Bau-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht, Medizin, u.v.a.m.. Auf der anderen Seite sollte generell Fachforschung ohne Anwendungsbezug auf Raum und Urbanität eher abgebaut werden. Zu einer integrierten Stadtentwicklungspolitik (LEIPZIG CHARTA von 2007) gehört zwingend eine integrierte Forschung.

Theoriebildung und Anwendungsmethodik dieser Aufgaben sollten technische Entwicklungen (z.B. Urbanisierung von Autoverkehr, Alternative Energien, Urban Gardening, ...) und gesellschaftlichen Wandel (z.B. Demographie, Emanzipation, Diversifizierung, ...) einbeziehen und mitgestalten. Dazu bedarf es vielfältiger politischer Impulse von Bund und Ländern auf Forschungsetats, Fachbereichsstrukturen, sowie Cluster, Programme, Projekte und Curricula an Schulen, Hochschulen und sonstigen Einrichtungen von Staat und Bürgergesellschaft.

Zur laufenden Raumbewertung sollte eine statistische Erhebung der kleinteiligen urbanen, dispersen und spezialisierten Anteile im Bestand und in der Entwicklung eingeführt werden, auch unterhalb der statistischen Ebene der Kommune. Diese dient der laufenden Prüfung und Anpassung von Zielen und Maßnahmen der städtebaulichen und verkehrlichen Planung. Zur Annahme vieler Städtebauer- und -planer wie Gesellschaftswissenschaftler gehört immer noch, dass bauliche und siedlungsräumliche Strukturen keine nachweisbaren Wechselwirkungen mit gesellschaftlichem Alltagshandeln besitzen. Deshalb sollte in der Stadtentwicklung eine systematische Evaluation stattfinden: etwa im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in BauGB §1 enthaltenen Ziele, Anforderungen und öffentlichen Belange (d.h. nicht nur der in BauGB §4c genannten, 'Umweltauswirkungen') sowie der in BauGB §3 und 4a enthaltenen Vorschriften zur konstruktiven Beteiligung der Öffentlichkeit an planerischen Projekten; insbesondere Re-Urbanisierungen erfordern Rückkoppelungen auf Grund zuverlässiger Prozess- Und Ergebnisanalysen.

Hilfreich für Regionalverbände, Städte und Gemeinden zur Schärfung ihres eigenen Beurteilungsvermögens wäre die Unterstützung durch interkommunale Agenturen (analog zu den bestehenden Gemeinde-Rechnungsprüfungsanstalten), die in zyklischen Abständen

das praktische planerische Handeln und dessen Ergebnisse im Alltag der Menschen beobachten, auf Versäumnisse, Fehlentwicklungen und ungenutzte Potentiale hinweisen, und ihre Erkenntnisse dem öffentlichen Diskurs zuführen.

9. Zeithorizont, Berechenbarkeit, Legitimation

Eine Neuausrichtung der Randbedingungen wird zu Veränderungen von Urbanität und Mobilität, von Verkehr und Siedlung, führen. Damit sind Veränderungen der Kosten- und Verhaltensstrukturen für die Bürger und die politischen Träger verbunden: für die Wahl von Siedlungs- und Bauformen für Wohnungen und sonstige Nutzungen, für die Wahl und Preisstruktur von Verkehrsinvestitionen, und für jede einzelne Standort- und Mobilitätsentscheidung. Auch wenn insgesamt für alle wünschenswertere Verhältnisse erwartet werden können, muss auch die Phase der Umstellung und Neuorientierung für alle Akteure verstehbar, berechenbar, zumutbar, realisierbar und bezahlbar sein; einzelne besondere soziale Härten müssten individuell ausgeglichen werden.

Voraussetzung für eine Neuorientierung von Städtebau- und Verkehrspolitik und -planung ist breite Aufklärung über die Fehlsteuerungen der derzeitigen Situation (z.B. bei individuell und gemeinschaftlich getragenen Kosten von Verkehr und Siedlung), sowie über alternative Szenarien für die nähere und fernere Zukunft. Bevölkerung und Wirtschaft müssen die Möglichkeit haben, ihre Bedürfnisse an verlässlichen Prognosen und langfristig berechenbaren politischen Rahmenbedingungen auszurichten. Für All dies bedarf es ausreichender Mittel und Zeiträume für Forschung, Vorbereitung, Öffentlichkeitsarbeit, politische Diskussion, breiter Partizipation, Erprobung, Gesetzgebung, sowie schrittweiser Umsetzung über längere Zeiträume.

Die Neuformulierung europäischer Urbanität und Mobilität ist eine Jahrhunderte alte, historisch traditionelle Aufgabe. Nach mehr als einem halben Jahrhundert Stillstand und Rückschritt an Lebensqualität und Erreichbarkeit, verursacht durch die Bevorzugung von Partikularinteressen, sollte sie nun als Grundlage europäischen Fortschritts wieder aufgenommen werden.

mail-Kontakt:

Wolf-Dietrich Bukow (wolf-dietrich.bukow@uni-siegen.de)

Andreas Feldtkeller (a.feldtkeller@kabelbw.de)

Helmut Holzapfel (holz@hrz.uni-kassel.de)

Folkert Kiepe (folkert.kiepe@bbh-online.de)

Hans-Henning von Winning (hh.v.winning@t-online.de)