

Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege

Gutachten im Kontext der
Biodiversitätsstrategie

SACHVERSTÄNDIGENGUTACHTEN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 363 01 327

Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege

Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie

von

**Professor Dr. Klaus J. Beckmann
Dr. Jürgen Gies (Projektleitung)
Jörg Thiemann-Linden
Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin**

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.uba.de/uba-info-medien/4151.html>
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie:	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH Zimmerstraße 13-15 10969 Berlin
Abschlussdatum:	Februar 2011
Herausgeber:	Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1 06844 Dessau-Roßlau Tel.: 0340/2103-0 Telefax: 0340/2103 2285 E-Mail: info@umweltbundesamt.de Internet: http://www.umweltbundesamt.de http://fuer-mensch-und-umwelt.de/
Redaktion:	Fachgebiet I 3.1 Umwelt und Verkehr Petra Röthke-Habeck

Dessau-Roßlau, August 2011

Inhalt

Kurzfassung	5
Stadt und Region der kurzen Wege	5
Bestehende Steuerungsinstrumente: Wirksamkeit und Reformbedarf	6
Neue Steuerungsinstrumente: Impulse aus der Praxis für eine flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung	8
Handlungsempfehlungen.....	8
Handlungsfeld „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“	9
Handlungsfeld „Steuerung der Siedlungsentwicklung“	10
Handlungsfeld „Steuerung der Verkehrsentwicklung“	12
1. Einführung – Wechselwirkung von Biodiversität und kurzen Wegen.....	15
2. Stadtentwicklung und ihre Leitbilder	19
2.1 Begriff „Leitbild“	19
2.2 Rückblick auf Leitbilder der Stadtentwicklung und kritische Würdigung.....	19
2.3 Entwicklung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“ in den 1990er-Jahren und Modellprojekte	21
2.3.1 Leitbild „Stadt der kurzen Wege“	22
2.3.2 Auswertung von Modellvorhaben aus den 1990er-Jahren	23
2.3.3 Diskussion des Leitbilds.....	28
2.4 Raumwirksamkeit der Stadtentwicklung	29
3. Aktuelle politische Kontexte für die Stadtentwicklung – Analyse vor dem Hintergrund der Ziele einer „Stadt der kurzen Wege“	33
3.1 Auswertung der Impulse der Europäischen Ebene	33
3.1.1 Europäische Umweltpolitik	33
3.1.2 Stadtentwicklung im europäischen Rahmen.....	36
3.1.3 Mobilität in der Stadt – die europäische Perspektive	38
3.2 Auswertung des politischen Rahmens in Deutschland.....	39
3.2.1 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	39
3.2.2 Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen – Biodiversitätsstrategie des Bundes	41
3.2.3 Nationale Stadtentwicklungspolitik	42
3.2.4 Verkehrs- und umweltpolitische Aktivitäten des Bundes	43
3.2.5 Entwicklungen auf der regionalen und kommunalen Ebene	43
3.3 Schlussfolgerung: Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ nach wie vor präsent – Erweiterung zur „Region der kurzen Wege“.....	44
4. Aktualisierung und Erweiterung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“	47
4.1 Stadt und Region der kurzen Wege – Chancen und Risiken aus heutiger Perspektive .	47
4.1.1 Klimawandel und Anpassungsstrategien.....	47
4.1.2 Energieversorgung und Ressourcenverknappung	49
4.1.3 Demografischer Wandel und Bevölkerungsentwicklung.....	51
4.1.4 Wirtschaftlicher Strukturwandel	53
4.1.5 Strukturwandel des Einzelhandels.....	54
4.1.6 Differenzierung der Freizeitgestaltung	55
4.1.7 Wandel der Strategien zur Gestaltung von Mobilität und Verkehr	56

4.1.8	Entwicklung des Verkehrssektors.....	58
4.1.9	Gesellschaftlicher Wertewandel	59
4.2	Resümee – Konsequenzen für das Leitbild „Stadt und Region der kurzen Wege“.....	61
5.	Leitkonzept für eine Stadt und Region der kurzen Wege	63
5.1	Stadt und Region der kurzen Wege – Definition und grundlegende Bausteine	63
5.1.1	Definition „Stadt und Region der kurzen Wege“	64
5.1.2	Drei Basisvoraussetzungen für kurze Wege: Dichte, Nutzungsmischung und attraktive öffentlichen Räume	65
5.2	Bestehende Steuerungsinstrumente und Anpassungsbedarf	71
5.2.1	Bundesraumordnungsrecht	71
5.2.2	Bauplanungsrecht.....	74
5.2.3	Steuergesetzgebung	77
5.2.4	Umweltgesetzgebung	79
5.2.5	Verkehrspolitik.....	81
5.2.6	Einzelne Steuerungsinstrumente mit Überprüfungsbedarf	82
5.2.7	Ausblick: Handelbare Flächenausweisungskontingente als alternatives Steuerungsinstrument.....	83
5.3	Von der Attraktivität kurze Wege zu leben – Einblicke in die Praxis	84
5.3.1	Stadtmarketing und Kommunikation der Attraktivität kurzer Wege	84
5.3.2	Autofreies und autoreduziertes Wohnen	85
5.3.3	Mobilitätsmanagement.....	86
5.3.4	Parkraumpolitik.....	87
5.3.5	Attraktive Stadtzentren und Nahversorgung.....	89
5.3.6	Umsetzung der Nutzungsmischung – Handlungsspielräume und Grenzen.....	92
5.3.7	Integration von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung	95
5.3.8	Flächenrecycling und -management.....	97
5.4	Handlungsfelder und Empfehlungen für die Bundesregierung: Signifikante Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme.....	99
5.4.1	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen	100
5.4.2	Steuerung der Siedlungsentwicklung.....	102
5.4.3	Steuerung der Verkehrsentwicklung	105
	Literatur	109

Verzeichnis der Abbildungen

1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag.....	16
2: Die autogerechte Stadt – Berlin Molkenmarkt.....	30
3: Der demografische Wandel im Raum – eine Synthese.....	52
4: Stadtentwicklungspotenziale des demografischen Wandels	53
5: Mobilität in deutschen Städten	59
6: Modal Split (Verkehrsaufkommen) – KONTIV 1982 Westdeutschland, MiD 2002 und MiD 2008	60
7: Dichtemodell – dargestellt am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe	66
8: Tübingen Südstadt	67
9: Tübingen Südstadt	68
10: Kalker Hauptstraße – Einkaufsstraße eines Stadtteilzentrums und frühes Beispiel für den Rückbau einer vierstreifigen Straße auf zwei Fahrstreifen (Köln-Kalk).....	68
11: Baar ZG (Kanton Zug)	70
12: Event auf der Hochstraße in Halle an der Saale am 30. Mai 2010.....	70
13: Bozen	71
14: Zürcher Sihlcity	88
15: Wegeziele zum Einkaufen und bei Erledigungen	90
16: Tübingen: „Stadt der kurzen Wege“.....	94

Kurzfassung

Am 7. November 2007 hat das Bundeskabinett die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Biodiversitätsstrategie) beschlossen. Die starke Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr wird als eine Gefahr für den Erhalt der Biodiversität erkannt, weil unzerschnittene und verkehrsarme Räume verloren gehen. Der dauerhafte Flächenentzug durch Bebauung mit seinen vielfältigen Auswirkungen auf Natur und Landschaft stellt einen erheblichen Eingriff in das Ökosystem dar. Neben dem Verlust und der Zerstörung der gewachsenen Böden und ihren Leistungen für den Naturhaushalt gehen weitere negative Auswirkungen für Natur und Landschaft mit dem Flächenverbrauch einher, wie beispielsweise der Lebensraumverlust für Tiere und Pflanzen.

Die Gefährdung, die für die Biodiversität von der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ausgeht, soll eingedämmt werden. Als konkrete Zukunftsvision formuliert die Biodiversitätsstrategie, dass sich die Lebensqualität der Menschen erhöht, ohne für Siedlung und Verkehr zusätzliche Flächen in Anspruch zu nehmen. Ziel ist es, bis zum Jahre 2020 für die Zwecke Siedlung und Verkehr maximal 30 Hektar pro Tag neu in Anspruch zu nehmen, langfristig sollte die Neuinanspruchnahme weitestgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen ersetzt werden. Zur Realisierung dieser Zukunftsvision sieht die Biodiversitätsstrategie vor, bis 2010 das Leitkonzept „Stadt der kurzen Wege“ zu erarbeiten und bis 2020 umzusetzen.

Stadt und Region der kurzen Wege

Das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ hat seine Wurzeln in der Diskussion um eine nachhaltige Stadtentwicklung in den 1990er-Jahren. Eine wichtige Erkenntnis aus den damaligen Modellvorhaben war, dass die Umsetzung einer „Stadt der kurzen Wege“ für eine verkehrs- und flächensparende Entwicklung nicht ausreichend ist, und es flankierend einer „Region der kurzen Wege“ bedarf. Von einer Stadt und Region der kurzen Wege kann man sprechen, wenn die Voraussetzungen gegeben sind, die alltäglichen Aufgaben wie den Weg zur Arbeit und zur Ausbildung, Versorgungswege sowie den Weg zur Schule und zum Kindergarten in kurzer Zeit bewältigen zu können, ohne dazu auf ein Auto angewiesen zu sein. Die wesentlichen Elemente einer Stadt wie auch einer Region der kurzen Wege sind eine kompakte Siedlungsstruktur, Nutzungsmischung sowie die attraktive Gestaltung der öffentlichen Räume, sodass diese zum Aufenthalt einladen.

Aktuelle Trends der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft sind im Hinblick auf die Realisierung einer Raumstruktur der kurzen Wege mit Chancen und Risiken verbunden. Wenn Entwicklungen nicht oder nur schwach gesteuert werden, man sie einem Laissez-faire überlässt, löst sich die Raumstruktur in Richtung lange Wege auf. Die Entwicklungen des Freizeitsektors, des Einzelhandels und des Verkehrssektors verdeutlichen dies. Besonders der Verkehrssektor stellt eine Herausforderung für die Umsetzung einer räumlichen Struktur kurzer Wege dar, weil der Abbau von Verkehrswiderständen (Ausbau der Infrastruktur bei relativ niedrigen realen Kosten für räumliche Mobilität) die Ferne in greifbare Nähe gerückt hat, wovon sowohl im Personen- wie auch im Güterverkehr reger Gebrauch gemacht wird.

Einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität leisten kurze Wege, weil durch die hierzu notwendige kompaktere Gestaltung der Siedlung weniger Fläche in Anspruch genommen wird. Durch kurze Wege wird zudem das Verkehrsaufkommen reduziert und kann aufgrund der dichteren Siedlungsstruktur eher mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden, sodass weniger Flächen für Verkehr beansprucht werden und weniger Emissionen – beispielsweise Lärm – entstehen. Damit über eine stärkere Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs ein wirkungsvoller

Beitrag zum Erhalt der Biodiversität erreicht werden kann, müssen die drei Komponenten Verkehrsangebot, Entwicklung der Stadt und Gestaltung der Zugangsstellen optimal zusammenwirken. Seitens der Bahn ist ein komfortables Angebot mit dichter Taktung zu leisten. Die Stadtentwicklung hat für eine optimale Integration des Bahnhofs sowohl unter gestalterischen als auch funktionalen Gesichtspunkten Sorge zu tragen. Von zentraler Bedeutung ist beispielsweise die fußläufige Erreichbarkeit des Bahnhofs. Die Station muss dem Anspruch, ein Eingangstor zur Stadt zu sein, Rechnung tragen und sollte zu einem Kristallisationspunkt der Siedlungsentwicklung werden.

Die bauliche Umsetzung einer Stadt der kurzen Wege und die mit ihr korrespondierende Region der kurzen Wege sowie eine veränderte Verkehrsmittelwahl führen zu einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme. Damit wirkt die Stadt der kurzen Wege nicht nur positiv auf den Erhalt der Biodiversität, sondern ermöglicht die Nutzung weiterer vielfältiger Synergien mit anderen zielkongruenten Politikfeldern wie unter anderem dem Klimaschutz und der Bewältigung des demografischen Wandels.

Bestehende Steuerungsinstrumente: Wirksamkeit und Reformbedarf

Angesichts einer vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wie auch der Biodiversitätsstrategie nach wie vor zu hohen Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr wird eine zu geringe Wirksamkeit der bestehenden Steuerungsinstrumente deutlich. Diese sind im Wesentlichen das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht, die Steuer- und die Umweltgesetzgebung sowie die Verkehrspolitik. Daher besteht ein Bedarf an wirksam steuernden Instrumenten mit zieladäquaten (fiskalischen und finanziellen) Anreizen zur Beeinflussung der Flächennutzung und Flächenausweisung.

Vor dem Hintergrund einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung mit dem Ziel des Erhalts der Biodiversität sind insbesondere einige der Grundsätze der Raumordnung beachtenswert. Hierzu zählen beispielsweise ein wirkungsvoller Schutz des Freiraums und die Vermeidung einer weiteren Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Ein weiterer raumordnerischer Grundsatz ist die Verminderung der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Bis zur Föderalismusreform 2006 war das Raumordnungsrecht Gegenstand der Rahmengesetzgebung des Bundes. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist seitdem entfallen; an ihre Stelle sind eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und ein verfassungsrechtlich verankertes Abweichungsrecht der Länder von den Bundesregelungen getreten.

Die Novellierung des Bundesraumordnungsgesetzes hat nach derzeitiger Einschätzung kaum Auswirkungen auf die Umsetzung einer flächensparenden Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Die Abweichungsmöglichkeiten der Länder werden kaum Konsequenzen nach sich ziehen, sind doch die Grundsätze der Raumordnung nun abweichungsfeste Regelungen. Am schwersten wiegt die Erwartung, die sich auf die Erkenntnis aus den vergangenen Jahrzehnten stützt, dass die Planungsträger von den gegebenen rechtlichen Instrumenten, den Flächenverbrauch zu begrenzen, auch unter dem Regime des neuen Bundesraumordnungsgesetzes relativ wenig Gebrauch machen werden. Die offene Flanke der Raumordnung bleibt ihre Umsetzung in der Landes- und Regionalplanung.

Das Bauplanungsrecht akzentuiert die Innenentwicklung (§ 13a BauGB), die maßgeblich durch die Bodenschutzklausel (§ 1a BauGB), nach der mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden soll, unterstützt wird. Die Wirksamkeit der Regelungen des Baugesetzbuches für eine flächensparende Siedlungsentwicklung und damit einer für eine Raumstruktur der kurzen Wege förderlichen Richtung sollte jedoch nicht überschätzt werden. Weitere öffentliche Belange wie eine ausreichende Wohnungsverorgung der Bevölkerung sowie Belange der Wirtschaft sind ebenfalls in der Abwägung zu berücksichtigen. Aufgrund der Bedeutung des Gewerbes und der Einwohnerzahlen für den kommunalen Finanzhaushalt besteht ein großes kommunales Interesse, durch Gebietsausweisungen die Attraktivität für Investoren und potenzielle Neubürger zu erhöhen.

In Anbetracht des relativ schwachen Planungsrechts stellt sich die Frage nach weiteren Steuerungsinstrumenten. Die Steuergesetzgebung könnte dazu beitragen, die Flächeninanspruchnahme wirksam zu reduzieren. Diese setzt derzeit allerdings teilweise Anreize, die für einen sparsamen Umgang mit Fläche eine kontraproduktive Wirkung entfalten. Daher ist eine Korrektur der steuerlichen Rahmenbedingungen notwendig, um so die Motivation zu schaffen, das Handeln zugunsten des Flächensparziels zu verändern und so die Wirksamkeit des Planungsrechts zu erhöhen. Anpassungen sind hier insbesondere bei der Entfernungspauschale, der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer notwendig. Die Entfernungspauschale erhöht die Attraktivität, lange Wege zurückzulegen und es sollte daher geprüft werden, ob ihr Fortbestand gerechtfertigt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Dezember 2008 keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale geäußert. Die Grunderwerbsteuer ist seit langem unter sozial- und umweltpolitischen Gesichtspunkten in der Kritik. Unter dem Aspekt der Flächeninanspruchnahme ist als negative Steuerungswirkung hervorzuheben, dass sie den Neubau begünstigt und den Bestandserwerb benachteiligt. Zudem differenziert die Grunderwerbsteuer nicht nach dem ökologischen Wert einer Fläche. Zur Reform der Grunderwerbssteuer existieren verschiedene Vorschläge, die alle darauf hinaus laufen, die Innenentwicklung zu fördern, indem der Grundstückskauf in Neuerschließungsgebieten verteuert und der Erwerb von Bestandsimmobilien begünstigt wird. Reformbedarf bei der Grundsteuer ergibt sich durch die veraltete Bemessungsgrundlage („Einheitswerte“), die in den alten Bundesländern auf die Grundsteuerermittlung des Jahres 1974 zurückgeht, während in den neuen Bundesländern noch immer die Vorkriegswerte zugrunde gelegt werden. Die Grundsteuer sollte reformiert werden und zusätzlich Lenkungseffekte erhalten, die einen Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden geben.

Wie beim Raumordnungsrecht haben sich auch beim Umweltrecht durch die Föderalismusreform Änderungen ergeben. Der Naturschutz wurde in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes überführt, die Länder haben in einigen Regelbereichen Abweichungsrechte. Zum 1. März 2010 trat das novellierte Bundesnaturschutzgesetz in Kraft. Die Abweichungsbefugnis findet ihre Schranken in der Gültigkeit „allgemeiner Grundsätze“, diese sind „abweichungsfest“. Zwar enthält das BNatSchG umfassende Regelungen, ist aber ohne die Landesgesetze nicht in allen Bereichen vollzugsfähig. Inwieweit das neue Bundesnaturschutzgesetz in Verbindung mit abweichenden Regelungen in den Ländern dem 30 ha-Ziel förderlich oder eher hinderlich ist, kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

Der Fokus der Bundesverkehrswegeplanung liegt noch immer auf einer quantitativen Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur. Als große Herausforderung stellt sich für die Verkehrspolitik die Aufgabe, zukünftig weniger reaktiv, als vielmehr aktiv an den Quellen und Senken des Verkehrs gestaltend anzusetzen. Dies gilt gleichermaßen für die Bundesebene wie auch für die darunter liegenden staatlichen Ebenen. So stellt sich beispielsweise in den Städten die Aufgabe, eine integrierte Verkehrsentwicklungsplanung umzusetzen und damit steuernd auf die Entstehung des Verkehrs einzuwirken. Weiterhin würde eine generelle Entschleunigung des Verkehrs einen Beitrag leisten, die Attraktivität kurzer Wege zu erhöhen, weil der Zeitaufwand für lange Wege

steigt. Hierzu wären Änderungen der geltenden Straßenverkehrsordnung nötig, die in der Tradition höherer Geschwindigkeiten steht und hierzu beispielsweise das System der funktionalen Trennung des Straßenraums umsetzt.

Neue Steuerungsinstrumente: Impulse aus der Praxis für eine flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung

Auf verschiedenen politischen Ebenen wurden in den vergangenen Jahren Projekte umgesetzt, in denen die Umrisse einer Stadt und Region der kurzen Wege erkennbar werden. An erster Stelle zu nennen sind hier Projekte des autofreien und autoreduzierten Wohnens. Beispiele sind Freiburg-Vauban und das Kölner Quartier „Stellwerk 60“, das auf dem Gelände eines ehemaligen Eisenbahnausbesserungswerks im Kölner Stadtteil Nippes entstand und die erste teilweise autofreie Siedlung in Köln ist. Eine neue Strategie des Mobilitäts- und Verkehrsmanagements sind Verkehrserzeugungskontingente für publikumswirksame Einrichtungen. Nicht mehr statisch über die Festlegung bestimmter Stellplatzzahlen, sondern dynamisch über einen vorgegebenen Zeitraum wird das Verkehrsaufkommen in festgelegten Grenzen gehalten. Mit bisher guten Erfahrungen umgesetzt wurde das sogenannte Fahrtenmodell bei der Zürcher „Sihlcity“. In Deutschland bedarf die Stellplatzpflicht in den Landesbauordnungen der Überprüfung, weil sie zu der oft geringen Motorisierung in Städten in einem Widerspruch steht. In der Berliner Bauordnung wurde die Stellplatzpflicht inzwischen abgeschafft und in Zürich nach einer Volksabstimmung deutlich reduziert. Eine wichtige Voraussetzung für kurze Wege ist die Sicherstellung der Nahversorgung. Einige Städte, wie beispielsweise Leipzig und Dortmund, haben Konzepte entwickelt, mit denen ein weiteres Ausbluten insbesondere der Stadtteilzentren vermieden werden soll. Dichte und Nutzungsmischung sind für kurze Wege konstitutiv. Ein besonders gelungenes Beispiel hierzu ist die Tübinger Südstadt. Auf einem ehemaligen Militärgelände entstand ein neuer Stadtteil in abwechslungsreicher Architektur, das vom Autoverkehr weitestgehend frei gehalten wird. Flächenmanagement und -recycling können einen wesentlichen Beitrag leisten, die Flächenneuanspruchnahme deutlich zu reduzieren. Dies gilt nicht nur für frei werdende Industrieareale in großen Städten, sondern auch für kleinere Städte und Dörfer, in denen Leerstände oft gerade die Ortskerne betreffen und deren Attraktivität mindern. Ein gutes Beispiel ist hier die ca. 42 000 Einwohner zählende Stadt Rottenburg am Neckar, die gezielt Baulücken und leerstehende Wohngebäude für eine Wiedernutzung mobilisiert.

Handlungsempfehlungen

„Kurze Wege“ sind eine Richtschnur für ein räumliches Strukturprinzip, das über das Ziel der Erhaltung der Biodiversität hinaus auch für andere Politikfelder relevant ist. Es stellt sich daher die Frage, wie die Bundesregierung die für die Umsetzung „kurzer Wege“ notwendigen Anstöße geben kann. Die Empfehlungen werden nach den Handlungsfeldern „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“, „Steuerung der Siedlungsentwicklung“ sowie „Steuerung der Verkehrsentwicklung“ gegliedert. In den Handlungsfeldern werden vor dem Hintergrund des Oberziels einer deutlich verminderten Flächenneuanspruchnahme zum Erhalt der Biodiversität Maßnahmen vorgeschlagen. Dabei liegen nicht alle Maßnahmen im unmittelbaren Einflussbereich des Bundes. Der Bund kann vielfach jedoch einen Rahmen setzen oder über Forschungsprojekte und Modellvorhaben („Best Practices“) sowie über die Initiierung von Erfahrungsaustauschen Entwicklungen anstoßen.

Handlungsfeld „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“

Im Handlungsfeld „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“ werden als Maßnahmen, bei denen der Bund unmittelbar aktiv werden kann, vorgeschlagen:

- Ergänzung des Bundesraumordnungsgesetzes (§ 8 Abs. 5 ROG) um den Passus, dass Raumordnungspläne Festlegungen zu den Flächensparzielen, insbesondere zur maximalen Flächenneuanspruchnahme enthalten sollen (Umsetzung auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung und der Regionalplanung)
- bundesweite und ressortübergreifende Öffentlichkeitskampagne zur Darstellung der Verknüpfungen von Siedlungsentwicklung, Verkehr und Biodiversität (Zielgruppen einer solchen Kampagne wären beispielsweise Kommunalpolitiker, aber auch private Investoren);
- Erhalt bzw. Aufstockung von Bundesprogrammen zur Extensivierung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, der Umstellung auf ökologischen Landbau sowie des Vertragsnaturschutzes (unter anderem stringente Fortsetzung des Bundesprogramms zum ökologischen Landbau);
- Verkehrsberuhigung bzw. Senkung der Höchstgeschwindigkeiten auf Innerorts- und Außerortsstraßen, Einführung eines generellen Tempolimits auf Autobahnen (Anpassung der Straßenverkehrs-Ordnung, StVO);
- Erweiterung der Städtebauförderung im Hinblick auf Maßnahmen der Entsiegelung (beispielsweise zur Schaffung neuer Erholungsflächen) und Belagsänderung (zur Verringerung des Oberflächenabflusses und zur Verbesserung des Mikroklimas);
- Modellvorhaben der Dorfentwicklung zur Renaturierung brach gefallener Siedlungsflächen (Renaturierung vormals baulich genutzter Flächen ohne bauliche Nachnutzungsperspektive, mit Potenzial für Biotop- und Artenschutz, Klimaschutz, Hochwasserschutz) im Rahmen des Bundesanteils an der Dorferneuerung;
- Programm zur Wiederanpflanzung von Straßenbäumen an den Bundesstraßen in Verbindung mit Maßnahmen zur Umgestaltung und Geschwindigkeitsreduzierung.

Für die folgenden neuen Steuerungsinstrumente des Bundes empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Reform der Grunderwerbsteuer mit dem Ziel, die Attraktivität des Grundstückskaufs in Neuerschließungsgebieten zu verringern;
- Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte durch ein Bundesgesetz mit weiteren Gesetzen in den jeweiligen Ländern zur zielgenauen Steuerung der Flächeninanspruchnahme (erfolgt momentan im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens des Umweltbundesamts, Realexperiment geplant);
- Prüfung der materiellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (Art. 106 GG), beispielsweise unter folgenden Aspekten: Honorierung naturschutzorientierter Leistung der Gemeinden, Honorierung der Vermeidung von Flächeninanspruchnahme der Gemeinden (Perner/ Thöne 2007);
- Prüfung der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für die Baulandausweisung seitens der Kommunen (hierzu dürfte der Bund ein Gesetz erlassen);
- Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots (nach § 179 BauGB) sowie der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung.

In der Kategorie „Modellvorhaben“ schlagen die Gutachter folgende Maßnahmen vor:

- Initiierung eines Modellvorhabens zur Einführung verbindlicher Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Vorfeld kommunaler Entscheidungen über Baulandausweisungen (Bewertung der Entwicklung im Siedlungsbestand, Abbildung der Lebenszykluskosten);
- bundesweite Erprobung von übergreifenden Nutzungs- und Schutzkonzeptionen bzw. Mehrfachnutzungskonzepten für verbleibende Freiflächen und für eine Integration von Belangen des Freiraumschutzes, der Landwirtschaft, der Erholung sowie des Biotop- und Artenschutzes (insbesondere in nachfragestarken Ballungsräumen zur Zusammenführung bislang häufig realisierter instrumenteller Teilansätze wie strategische Umweltprüfung, Naturschutzrecht, landwirtschaftliche Strukturuntersuchungen und -konzepte, Tourismus- und Naherholungskonzepte, Konzepte für Regionalparks, Grüne Ringe oder Grüngürtel), aber auch der Klimafolgenbewältigung;
- Modellprojekte zur Umsetzung einer integrierten Kulturlandschaftsentwicklung (Spannungsfeld von Tourismus, Naherholung, Erhalt historischer Bausubstanz, landwirtschaftliche Anbauformen, angepasstes und reguliertes Verkehrsnetz, zukünftige Ansprüche).

Handlungsfeld „Steuerung der Siedlungsentwicklung“

Für das Handlungsfeld „Steuerung der Siedlungsentwicklung“ werden als Maßnahmen, die der Bund unmittelbar umsetzen kann, folgende vorgeschlagen:

- Änderung der Baunutzungsverordnung mit einem stärkeren Fokus auf der Nutzungsmischung;
- Umsetzung guter Beispiele für multifunktionale Nutzungen bei bundeseigenen Immobilien;
- stärkere Fokussierung bestehender Förderprogramme (z.B. Städtebauförderung: städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtbau Ost und West, Soziale Stadt) und Modellprojekte auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, d.h. auf Baulücken, Brachflächen und durch Nachverdichtung;
- Vergabe zinsbegünstigter Darlehen (z.B. durch die KfW-Förderbank) sowohl für die Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Bestandsimmobilien als auch für die Baureifmachung vormals genutzter Brachflächen (Abbruch, Flächenaufbereitung);
- Einrichtung von Fonds, um Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive durch eine Anschubfinanzierung zu mobilisieren (z.B. revolving Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen);
- stärkere Verzahnung bestehender und neuer Förderprogramme des Bundes mit bestehenden und neuen Förderprogrammen der Europäischen Union (z.B. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, EFRE) und der Bundesländer mit dem Ziel der Förderung kompakter Siedlungsentwicklung.

Für verschiedene neue Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung im Zielbereich „Stadt“ empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Erweiterung der Instrumente des Stadtbbaus beispielsweise im Hinblick auf die besonderen Anforderungen im kleinteiligen Altbaubestand (Einzeleigentümer mit oft geringer Kapitalkraft);
- Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer durch Änderung der Bemessungsgrundlage (Neufassung des zugrundeliegenden Bundesgesetzes; beispielsweise Grund-

steuer B als Bodenwert- und Flächensteuer mit dem Ziel, Bauland in gut erschlossenen Lagen zu mobilisieren und eine Entwicklung im Außenbereich einzudämmen).

Folgende Kampagnen und Modellprojekte werden für den Bereich der „Stadt“ vorgeschlagen:

- Kampagnen, die die bestehenden Instrumente einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bekannt machen und für deren Anwendung werben (beispielsweise Ausschöpfen der Möglichkeiten, die die Raumordnung für die Festlegung von Nutzungen bietet);
- Kampagnen, die für kurze Wege werben (anknüpfen an das „Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden“, flankieren von Länderinitiativen wie beispielsweise „Ab in die Mitte“, „mittendrin“, „genial zentral“, mit Blick auf die bauliche Umsetzung kurzer Wege ist beispielsweise auch an die Festschreibung von Wegerechten im Bebauungsplan zu denken);
- Modellprojekte zur Integration von Nahverkehrsplänen und räumlicher Planung (ein Beispiel hierfür kann die gemeinsame Wahrnehmung von Regionalplanung und ÖPNV-Aufgabenträgerschaft durch den Zweckverband Großraum Braunschweig sein);
- Modellprojekte für architektonische Lösungen zur Umsetzung von Dichte und Nutzungsmischung;
- Kampagnen, die für eine attraktive Gestaltung privater öffentlicher Räume werben (Zielgruppe sind private Investoren).

Der Zielbereich „Region“ stellt im Hinblick auf die Umsetzung kurzer Wege eine besondere Herausforderung dar. In der Stadt werden, im Gegensatz zur Region, kurze Wege bereits vielfach gelebt. Als Ergänzung der Maßnahmen für den Zielbereich „Stadt“ werden für die „Region“ weitere Maßnahmen vorgeschlagen, die den hier vorliegenden besonderen Gegebenheiten Rechnung tragen. Folgende Maßnahmen knüpfen an bereits bestehende Steuerungsinstrumente an:

- Ergänzung des Bundesraumordnungsgesetzes (§ 8 Abs. 5 ROG) um den Passus, dass Raumordnungspläne Festlegungen zu den Flächensparzielen, insbesondere zur maximalen Flächenneuanspruchnahme enthalten sollen (Umsetzung auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung und der Regionalplanung)
- Konzept zur schrittweisen Reduktion der Entfernungspauschale;
- Maßnahmen zur Erhöhung der touristischen Attraktivität im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entsprechend Art. 91a GG (Erhöhung der Kaufkraft durch Touristen verbessert die ökonomische Grundlage für Einrichtungen der Nahversorgung).

Für verschiedene neue Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung im Zielbereich „Region“ empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Änderung der Gemeindefinanzen um eine geringere Abhängigkeit der Finanzausstattung von der Zahl der Einwohner und Gewerbesteuerzahler zu erreichen;
- Prüfung einer Reform der Grunderwerbsteuer bzw. Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen.

Mit dem Fokus auf einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region schlagen die Gutachter Kampagnen und Modellprojekte in den folgenden Bereichen vor:

- Modellprojekte zur Wiederbelebung von Ortskernen und zur Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude (Vermeidung von Verfall und Leerständen in alten Siedlungskernen, weil die Gebäude nicht mehr den Anforderungen entsprechen, gleichwohl jedoch

von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die lokale Identität sowie für die touristische Attraktivität sind);

- Informationskampagnen zur Entwicklung eines Bewusstseins öffentlicher und privater Akteure bezüglich der Folgen einer voranschreitenden Flächenneuinanspruchnahme (denkbar wäre beispielsweise eine Kommunalberatung hinsichtlich Gewerbegebietsausweisungen);
- Informationskampagnen für Bürger zu den langfristigen Kosten eines Umzugs in ländliche Regionen (beispielsweise zu den langfristig höheren Aufwendungen für räumliche Mobilität);
- Modellvorhaben und praxisbezogene Forschung in Kommunen zur Implementierung neuer informatorischer Instrumente (z.B. Wohnkosten-, Mobilitätskostenrechner, Kosten-Nutzen-Rechner für verkehrliche Erschließung durch Straßen und ÖPNV);
- Modellprojekte zur Weiterentwicklung der Zwischenstadt vor dem Hintergrund der Entwicklung, dass sich suburbane Räume bereits vielfach aus ihrer Abhängigkeit von der Ursprungsstadt gelöst haben und gerade hier zentrale Ansatzpunkte für eine Schaffung der Region der kurzen Wege liegen (Beginn der eigenständigen Entwicklung unterstützen, unter anderem durch den Aufbau von Nahversorgungseinrichtungen, der Gestaltung attraktiver öffentlicher Räume und Ausloten der Handlungsmöglichkeiten, die sich durch die Einrichtung von Telearbeitsplätzen ergeben);
- Modellprojekte zur Weiterentwicklung der für die Zwischenstadt typischen Wohngebiete mit Einfamilienhäusern vor dem Hintergrund, dass diese Struktur eng mit niedrigen Energiepreisen und geringen Kosten der Raumüberwindung verknüpft und ein langfristiger Bestand dieser Voraussetzungen unwahrscheinlich ist, zudem sind Einfamilienhäuser zur Schaffung kleinerer Wohnungsgrößen kaum teilbar.

Handlungsfeld „Steuerung der Verkehrsentwicklung“

Für das Handlungsfeld „Steuerung der Verkehrsentwicklung“ werden als Maßnahmen, die der Bund unmittelbar umsetzen kann, folgende vorgeschlagen:

- Sicherung des Bundesanteils an der ÖPNV-Finanzierung: Regionalisierungsmittel, Mittel entsprechend dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) / dem Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) sollten auch nach 2019 für den ÖPNV zur Verfügung gestellt werden (Prüfung: Aufstockung des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG), Integration in die Städtebauförderung);
- Einkommensteuerrecht: Wegfall oder Modifizierung der Entfernungspauschale mit Anreiz für kurze Wege und flächensparende Verkehrsmittel sowie Abschaffung des Dienstwagenprivilegs;
- elektrische Zweiräder / integrierte Angebote in den Fokus der Elektroverkehrsförderung stellen;
- vorbildliche Umsetzung der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt) bei innerörtlichen Straßen in der Baulast des Bundes unter Nutzung der gebotenen Handlungsspielräume für die Flächenaufteilung (gleichgewichtige Abwägung der Nutzungsansprüche, Ziel wäre beispielsweise die Schaffung attraktiver öffentlicher Räume);
- Bund als Vermittler von Impulsen der europäischen Ebene (beispielsweise hinsichtlich Sustainable Urban Mobility Plans, SUMP);

- Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs intensivieren (Nahmobilität mit Fahrrad und zu Fuß);
- Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans ab 2013 sollte die Aspekte Flächensparsamkeit und kurze Wege mit dem Rad betonen.

Für die folgenden Steuerungsinstrumente des Bundes empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer stärkeren Integration von Städtebauförderung und Förderung des stadtverträglichen Verkehrs (öffentlicher und nichtmotorisierter Verkehr);
- Prüfung der Einführung erfolgsabhängiger Parameter in den Verteilungsschlüssel der Regionalisierungsmittel (Anreiz für Maßnahmen erhöhen, durch die die Nachfrage gesteigert wird);
- Prüfung einer Integration des Mobilitätsmanagements in die Bauleitplanung, um § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB (Berücksichtigung von Verkehrsbelangen) auszufüllen;
- Prüfung der Thematik „Sondernutzungen“ (Carsharing, Ladestationen für den Elektroverkehr im öffentlichen Straßenraum);
- Prüfung einer stärkeren Nutzung der Möglichkeiten, die Verkehrsmittelwahl durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr zu beeinflussen;
- Prüfung der Umsetzung des Shared Space-Konzepts in der Straßenverkehrsordnung.

Als Modellprojekte und Kampagnen für das Handlungsfeld „Steuerung der Verkehrsentwicklung“ schlagen die Gutachter vor:

- Informationskampagnen und Förderung der Transparenz für die Relation von Wohnungs- und Mobilitätskosten, z.B. als Standortberatung für Mieter oder im Rahmen des Mobilitätsmanagements (z.B. Beitritt der Bundesrepublik zur EPOMM, European Platform for Mobility Management, um den Knowhow-Transfer aus Europa nach Deutschland zu beschleunigen);
- Stärkere Vernetzung und Ausbau der nichtinfrastrukturellen Zentrenförderung durch Kampagnen des Erreichbarkeitsmarketings, sowohl gegenüber den Konsumenten als auch um die „mental map“ lokaler Entscheidungsträger zu beeinflussen (deutsche Modellvorhaben nach Vorbild des europäischen Vorhabens ACTIVE ACCESS) aus dem Programm Intelligent Energy Europe;
- Bündelung der Klimaschutzinitiativen mit dem Aspekt flächensparsamer Nahmobilität als Stadt- und Mobilitätskultur (Gesundheitsförderung etc.), unter anderem Initiierung eines Fortbildungsprogramms zur besseren fachlichen Zusammenarbeit von Energie-, Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanungsfachleuten.

1. Einführung – Wechselwirkung von Biodiversität und kurzen Wegen

Die Siedlungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg ist durch eine starke Flächeninanspruchnahme charakterisiert. In den alten Bundesländern ermöglichte der schnell wachsende materielle Wohlstand vielen Menschen, ihre Zielvorstellung des Wohnens im eigenen Haus in grüner Umgebung – zunächst am Stadtrand, dann aber zunehmend im suburbanen Raum – zu verwirklichen, gleichzeitig wurden die städtischen Wohnungen größer und die Wohnfläche pro Kopf stieg an. Im Jahr 1965 betrug die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in Westdeutschland etwa 22 qm. Sie erhöhte sich in Ost- und Westdeutschland auf durchschnittlich 35 qm im Jahr 1987 und wuchs bis zum Jahr 2009 auf über 42 qm. Zu verzeichnen ist hier eine allmähliche Annäherung in Ost- und Westdeutschland. Generell ist die Wohnflächenausstattung in Eigentümerhaushalten höher als in Mieterhaushalten, auch aufgrund der sinkenden Haushaltsgrößen. Es wird von einer weiterhin steigenden Tendenz in der Ausstattung der Wohnfläche pro Kopf ausgegangen. Außerdem sind weitere Trends zu erwarten: Die demografische Entwicklung führt zu einem Wachstum des Anteils älterer Menschen und zu einer Abnahme der Wohnnachfrage bei Familien mit Kindern. Der Wohnungsmarkt wird sich vermehrt an den Bedürfnissen von Single-Haushalten ausrichten. Bis 2020 wird die Zahl der Haushalte um knapp drei Prozent zunehmen.

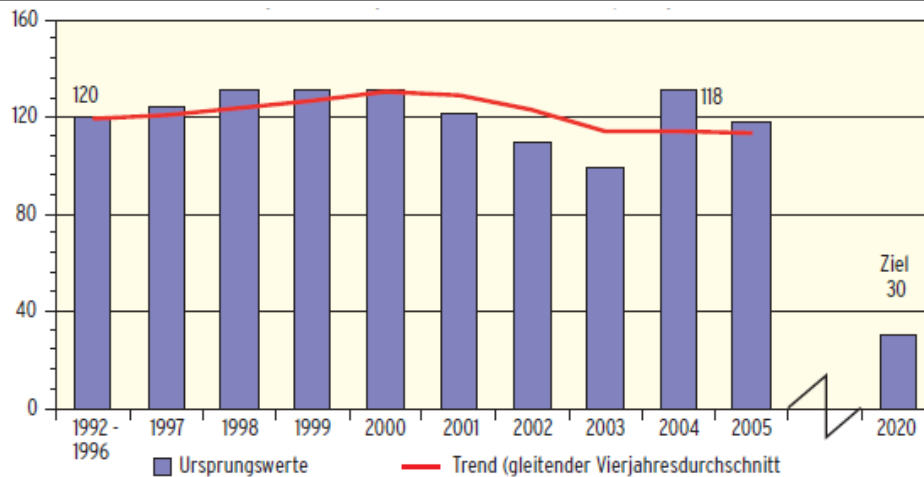
Den Grundsätzen der Charta von Athen folgend wurden die städtischen Funktionen entmischt und es entstanden räumlich getrennte Industrie- und Gewerbegebiete, Wohngebiete und Versorgungsbereiche. Klammer der flächenhaften Expansion und zugleich Wohlstandssymbol ist der eigene Pkw, der wiederum immer mehr Flächen für Straßen sowie für Parkplätze und Garagen erfordert. Seit der Wiedervereinigung holten die neuen Bundesländer diese Entwicklung in kurzer Zeit nach. Vor der Stadt gelegene Einkaufszentren sind in den neuen Bundesländern in einer größeren Anzahl vorhanden als in den alten Ländern. Die Entwicklung zentraler Einkaufsbereiche in den Innenstädten Ostdeutschlands ist hinter der in den alten Bundesländern zurückgeblieben. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in den lange unklaren Besitzverhältnissen.

Die Physiognomie des suburbanen Raumes – der Zwischenstadt (Sieverts 1999) – führt die Flächeninanspruchnahme durch materiellen Wohlstand vor Augen. In den Kernstädten ist diese Entwicklung weniger sichtbar: Größere Wohnflächen sieht man einem Haus von außen nicht unmittelbar an, und für den Pkw wurden vielfach Tiefgaragen geschaffen. Die Wege haben sich jedoch auch in den Kernstädten verlängert. Auch hier entstanden auf Freiflächen Supermärkte, die die kleinteilige Nahversorgung abgelöst haben. Städtische Wohngebiete unterscheiden sich sehr stark in ihrem Image sowie im Niveau der Mieten, sie wirken attraktiv auf unterschiedliche Bevölkerungsschichten. Gegebenenfalls müssen daher längere Wege aus wirtschaftlichen Gründen zurückgelegt werden, oder sie werden bewusst in Kauf genommen, weil so das Wohnen im präferierten Quartier möglich wird.

Mit dieser Entwicklung kontrastiert das stadtplanerische Leitbild einer „Stadt der kurzen Wege“, das vor allem seit den 1990er-Jahren verfolgt wird (Brunsing/Frehn 1999). Im Zuge des „New Urbanism“ richtet sich die Kritik auf das flächenhafte Ausfließen der nordamerikanischen Städte in ihr Umland und der damit einhergehenden Verluste urbaner Dichte. Weiteren Auftrieb erfuhr das neue Leitbild infolge der Entwicklungen nach der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 und der daran anknüpfenden Lokalen Agenda 2, sowie auf der Habitat II-Konferenz in Istanbul 1996. Im Kontext der Debatte um eine nachhaltige Stadtentwicklung richtete sich der Blick auf ökologische und gesellschaftliche Gesichtspunkte – inklusive der Erreichbarkeit als sozialer Dimension. Ein besonderes Gewicht erhielt die zunehmende Flächeninanspruchnahme und Versiegelung sowie das beständig wachsende Verkehrsaufkommen jedoch aus ökologischer Perspektive.

Das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ wurde in den 1990er-Jahren weiter entwickelt und subsumiert die Leitbilder der kompakten Stadt und der dezentralen Konzentration. Es ist ein Element der in der Leipzig-Charta von 2007 umrissenen europäischen Stadt. Eine großflächige Trendumkehr in der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung konnte das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ in der Vergangenheit jedoch noch nicht bewirken, wenn auch verschiedene Modellprojekte realisiert wurden.

Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag*



*Quelle: BMU (2007), S. 128, nach Statistisches Bundesamt, Indikatorenbericht der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2006).

Während der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs im Zeitraum 1997-2000 bei 129 Hektar je Tag lag und im Zeitraum 2001 bis 2004 115 Hektar je Tag betrug¹, verringerte er sich im Zeitraum 2005 bis 2008 auf 104 Hektar je Tag². Die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche belief sich schließlich im Jahr 2009 auf 94 Hektar. Zum Erhebungsstichtag 31.12.2009 beanspruchte die Siedlungs- und Verkehrsfläche 13,3 Prozent der Bodenfläche Deutschlands³. Etwa 80 Prozent des Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche entfällt auf die Siedlungsnutzungen einschließlich Erholungsflächen. Der Prozess der Flächeninanspruchnahme ist im Hinblick auf die Biodiversität irreversibel. Einmal durch den Menschen genutzte Flächen können nicht wieder in natürliche Ökosysteme zurückgeführt werden. Wenn auch aufgegebene Siedlungs- und Verkehrsflächen die Basis für wertvolle Biotope sein können, so bedeutet die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in jedem Fall zunächst einen Verlust an Lebensraum für einheimische Tier- und Pflanzarten und damit einen Eingriff in das Ökosystem. Jedes Lebewesen ist Teil eines komplexen ökologischen Wirkungsgefüges, das anpassungs- und regenerationsfähig, jedoch keinesfalls beliebig belastbar ist. Der Verlust einzelner Rädchen im Getriebe kann unerwartet brisante Folgen haben. „In Deutschland leben ca. 9 500 Pflanzen- und 14 400 Pilzarten sowie rund 48 000 Tierarten. Untersucht ist davon nur ein Teil. Von rund 14 000 bewerteten Pflanzen- und Pilzarten ist über ein Viertel (28,7 Prozent) bestandsgefährdet, von etwa 16 000 untersuchten Tierarten ist über ein Drittel (35,7 Prozent) be-

¹ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004, Wiesbaden 2005.

² Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden 2009, Wiesbaden 2010.

³ Statistisches Bundesamt, Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 94 Hektar pro Tag, Pressemitteilung Nr.358 vom 6.10.2010, Wiesbaden 2010.

droht.“⁴ Als Hauptursachen für den Artenrückgang gelten neben der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung die Zerstörungen des Lebensraums durch Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Die Folgen des Artenverlusts sind vielfältig: Die Selbstreinigungs- und Regenerierungskräfte der Natur können verloren gehen und damit hohe Kosten für den Menschen verursachen. Eine für den Menschen wichtige und kaum ersetzbare Dienstleistung der Natur ist die Bestäubung von Kulturpflanzen. Zudem stellt die Artenvielfalt einen in Geldbeträgen nur schwer zu beziffernden Schatz dar, beispielsweise als zukünftige medizinische Heilpflanzen oder als Ideengeber für innovative Technik (Bionik). Eine große Artenvielfalt erhöht auch die Chancen, den Folgen des Klimawandels mit erfolgreichen Anpassungsstrategien zu begegnen.

Als konkrete Zukunftsvision formuliert die Biodiversitätsstrategie, dass sich die Lebensqualität der Menschen erhöht, ohne für Siedlung und Verkehr zusätzliche Flächen in Anspruch zu nehmen. Ziel sei es, bis zum Jahre 2020 für die Zwecke Siedlung und Verkehr maximal 30 Hektar pro Tag neu in Anspruch zu nehmen, langfristig sollte die Neuinanspruchnahme weitestgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen ersetzt werden. Zur Realisierung dieser Zukunftsvision sieht die Biodiversitätsstrategie vor, bis 2010 das Leitkonzept „Stadt der kurzen Wege“ zu erarbeiten. Dies ist der Anlass für die vorliegende Ausfertigung (BMU 2007, S. 51).

Nach der thematischen Einführung, deren Ziel die Verdeutlichung des Zusammenhangs von Erhalt der biologischen Vielfalt und Eindämmung der Flächeninanspruchnahme war, stehen im zweiten Kapitel verschiedene Leitbilder der Stadtentwicklung im Fokus. Hier wird der Frage nachgegangen, welchen thematischen Akzent die Leitbilder hatten und wie sie sich in der konkreten Entwicklung widerspiegeln. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem Leitbild „Stadt der kurzen Wege“, das in den 1990er-Jahren in akademischen und politischen Kreisen intensiv diskutiert wurde. Eine hohe praktische Breitenwirkung konnte das Leitbild dennoch nicht entfalten, sodass sich die Frage nach seiner Aktualität stellt. Im dritten und vierten Kapitel wird diese Frage beantwortet.

Im dritten Kapitel werden hierzu aktuelle politische Kontexte sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene im Zusammenhang der Frage ausgewertet, inwiefern sie für kurze Wege relevant sind. Im vierten Kapitel wird die Frage der Aktualität des Leitbilds „kurze Wege“ vor dem Hintergrund verschiedener aktueller Entwicklungen analysiert.

Aufbauend auf den Erfahrungen aus den 1990er-Jahren, den Auswertungen aktueller politischer Kontexte für die Stadtentwicklung sowie der Diskussion aktueller Anforderungen aus ökologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive kann das Leitbild aktualisiert und konkretisiert werden.

Das fünfte und sechste Kapitel befasst sich daher mit der Umsetzung kurzer Wege. Hierzu werden auf einer allgemein-abstrakten Ebene die rechtlichen und ökonomischen Steuerungsinstrumente in den Blick genommen sowie auf einer konkreten und praxisbezogenen Ebene aktuelle Beispiele für die Umsetzung kurzer Wege vorgestellt. Das Gutachten schließt im sechsten Kapitel mit Empfehlungen für die Bundesregierung.

⁴ http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/naturschutz/20081125_naturschutz_biodiversitaet_broschuere.pdf (abgerufen am 7.2.2011)

2. Stadtentwicklung und ihre Leitbilder

In der Geschichte der Stadt lösten sich unterschiedliche Leitbilder ab, in denen sich die Fragestellungen und Problemlagen sowie Antworten der jeweiligen Epoche widerspiegeln, sodass wir heute in der gebauten Stadt unterschiedliche Leitbilder „lesen“ können. Die „Stadt der kurzen Wege“ ist ebenfalls ein Leitbild der Stadtentwicklung, in dem sich das Bewusstsein für bestimmte Fragestellungen und Problemlagen repräsentiert.

Zunächst wird der Begriff des Leitbilds umrissen, anschließend der Blick auf verschiedene städtebauliche Leitbilder gerichtet und abschließend die Entwicklung zur gegenwärtigen Stadtlandschaft und die ihres Umlands skizziert.

2.1 Begriff „Leitbild“

Der Begriff „Leitbild“ wurde um die Wende zum 20. Jahrhundert ausgehend von der Psychologie auf andere Bereiche übertragen, so beispielsweise in die Sozialwissenschaften wie auch auf den Bereich des Städtebaus. Der Große Brockhaus charakterisiert „Leitbild“ als eine „ideale, richtungsweisende Vorstellung“. Ein Leitbild wirkt auf dreifache Weise: Es gibt eine visionäre Vorstellung von der Zukunft, es regt einen Lern- und Entwicklungsprozess an und es gibt ein gewisses Maß an Stabilität. Ein Leitbild ist demnach mehr als eine bloße Aussage über ein angestrebtes Ziel. „Leitbilder für Städtebau und Stadtentwicklung stellen Projektionen für die städtische Zukunft dar“ (Henckel u.a. 2010, S. 308).

In Leitbildern drücken sich Vorstellungen über einen wünschenswerten Sollzustand aus. Ein wesentlicher Faktor der Wirkungen ist dabei bereits der Prozess der Leitbildformulierung selbst. Leitbilder sind das Ergebnis einer kritischen Auseinandersetzung mit einer gegebenen Situation, die man als mit Mängeln behaftet empfindet. Das Leitbild wird umso wirkungsvoller, je mehr in seinen Entstehungsprozess integriert waren und sich mit ihm identifizieren.

Zusammenfassend kommt einem Leitbild eine dreifache Funktion zu:

- Orientierungsfunktion,
- Motivationsfunktion,
- Legitimationsfunktion.

Damit Leitbilder Wirkung entfalten können, müssen sie in eine Zeit passen, „ihren Nerv treffen“. Sie müssen die Fragen einer Zeit aufgreifen und einen Lösungsweg überzeugend und wirkungsvoll verdichten. Leitbilder bedeuten einen Paradigmenwechsel bzw. lösen diesen aus. Je bildhafter ein Leitbild die Lösung für ein Problem auszudrücken vermag, umso größer werden die Chancen seiner Rezeption.

2.2 Rückblick auf Leitbilder der Stadtentwicklung und kritische Würdigung

Im Fokus stehen Leitbilder der modernen Stadt. Zu nennen ist hier zunächst die Gartenstadt, die auf den Briten Ebenezer Howard zurückgeht. Sein Konzept für eine planmäßige Stadtentwicklung datiert aus der Zeit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert und war eine Reaktion auf die schlechten Wohn- und Lebensverhältnisse sowie die stark steigenden Bodenpreise in den durch die Industrialisierung sprunghaft gewachsenen Großstädten mit ihren prekären Wohnverhältnissen (Fürst u.a. 1999, S. 17 ff.).

Auch das städtebauliche Leitbild der Charta von Athen ist eine Reaktion auf die schwierigen Lebensverhältnisse in den industrialisierten Städten. Auf dem IV. Kongress des Congrès Inter-

national d'Architecture Moderne (CIAM, Internationaler Kongresse für neues Bauen) 1933 über die „Funktionelle Stadt“ in Athen wurden städtebauliche Leitbilder aufgestellt. Die Abschlusserklärung des Kongresses veröffentlichte Le Corbusier 1943 als „Charta von Athen“. Ihre Veröffentlichung auf Deutsch erfolgte 1962 (Hilpert 1988, S. 9, S. 13, S. 84 f.).

Im Mittelpunkt stand die Entflechtung städtischer Funktionsbereiche mit dem Ziel, bessere Wohn- und Lebensverhältnisse zu schaffen. Eine Umsetzung erfuhr das Leitbild der Charta von Athen nach dem Zweiten Weltkrieg. Besonders der Aspekt der Funktionstrennung mit Verkehr als verknüpfendem Element entfaltete eine starke Wirkung. An dieser Stelle ergänzen sich die Charta und das Moderne- und Wohlstandssymbol Automobil. Gleichwohl stand der federführende Architekt der Charta von Athen – Le Corbusier – in der Tradition der europäischen Stadt und kritisierte die Entwicklung in den USA (Hilpert 1988, S. 60). Weitere zentrale Aspekte der Charta von Athen, wie vor allem die Betonung der Wohnqualität, die zur Zeit ihrer Veröffentlichung revolutionär waren, gerieten in der Bewertung vielfach in Vergessenheit.

Die städtebaulichen Leitbilder der 1950er-Jahre (die „Gegliederte und aufgelockerte Stadt“ mit dem Beispiel des Hansaviertels in Berlin) sowie der 1960er-Jahre (die „Autogerechte Stadt“ mit dem Beispiel Hannover) referierten die Charta von Athen. Jedoch bereits in den späten 1960er- und vor allem in den 1970er-Jahren änderte sich die Perspektive. Die lockere Bebauung und der infolgedessen eingetretene Verlust an Urbanität rückten in das Blickfeld der Kritik. Das neue Leitbild hieß „Urbanität durch Dichte“. In einer ersten Phase entstanden neue Großwohnsiedlungen an der städtischen Peripherie, während man in den alten Wohngebieten auf die Flächensanierung setzte, die mit einem Totalabriss der bestehenden Bausubstanz einherging. In der Bevölkerung rief diese „zweite Zerstörung“ der Städte Proteste hervor.

Das historische Erbe erfuhr eine neue Wertschätzung in der erhaltenden Stadterneuerung und durch das Städtebauförderungsgesetz aus dem Jahr 1971, in dessen Folge innerstädtische Wohn- und Mischquartiere saniert wurden. Dies bedeutete für die alten Innenstadtquartiere jedoch zunächst eine Verringerung einer als zu hoch empfundenen Dichte, sodass die Wiederentdeckung der Innenstadt noch keine Abkehr von einer voranschreitenden räumlichen Trennung und des Ausufers der Stadt in ihr Umland bedeutete. Um den Standard innerstädtischer Wohnquartiere anzuheben, wurden die Wohneinheiten vergrößert und Blockinnenbereiche „entkernt“. Gleichzeitig entstanden in den 1970er-Jahren weiterhin neue Siedlungen mit Hochhäusern am Stadtrand, die monofunktional dem Wohnen dienten und sich schnell zu neuen Problembereichen entwickelten.

Zur Aufwertung der Attraktivität innerstädtischer Handelszonen wurden die Hauptgeschäftsstraßen in Fußgängerzonen umgewandelt. Innerstädtisches Wohnen war entweder teuer oder unattraktiv, sodass auch die Stadtsanierung dem Prozess der Suburbanisierung kaum etwas entgegenzusetzen konnte. Die 1970er- und 1980er-Jahre sind durch einen anhaltenden und wenig hinterfragten Prozess der räumlichen Funktionstrennung und einer verstärkten Verlagerung des Wohnstandorts in das städtische Umland charakterisiert.

Das 20. Jahrhundert ist durch eine relativ rasche Abfolge unterschiedlicher Leitbilder charakterisiert. In den 1990er-Jahren entwickelte sich das Leitbild „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Es ist eine Reaktion auf die hohen Umweltbelastungen und Ressourcenverbräuche, die von Städten ausgehen und steht im Kontext der allgemeinen Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung. Diese wurde erstmals im Bericht der Brundtland-Kommission 1987 umfassend formuliert und erfährt seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 eine gesteigerte Aufmerksamkeit. Mit den Konsequenzen für die Städte befassten sich in der Folge die Lokale Agenda 21, die Habitat II-Konferenz in Istanbul 1996 sowie die URBAN 21-Konferenz in Berlin im Jahr 2000. Als Reaktion auf die komplexen Herausforderungen eines ständig wachsenden Verkehrsaufkommens und einer anhaltenden Zersiedelung wurde in den 1990er-Jahren die in-

tegrierte Stadtentwicklung wiederentdeckt. Die Stadt der kurzen Wege verknüpft die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Ausbilden, Versorgen sowie Freizeit und Erholung. Sie wurde zum führenden Leitbild in der um integrierte Konzepte bemühten kommunalen Stadt- und Verkehrsplanung.

Waren es zur Zeit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert insbesondere Fragen der Wohnqualität und Gesundheitsschäden als Konsequenz der Industrialisierung, so dominieren in der Leitbilddiskussion zum Beginn der 21. Jahrhunderts statt des „schneller – höher – weiter“ des 20. Jahrhunderts die Fragen des globalen Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen angesichts einer rapide wachsenden Weltbevölkerung. Die große Herausforderung der Stadtentwicklung ist, der globalen Verantwortung vor allem auch in ökologischer Hinsicht gerecht zu werden.

2.3 Entwicklung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“ in den 1990er-Jahren und Modellprojekte

Zu Beginn der 1990er-Jahre hatten die globalen Umwelt- und Armutsprobleme in den Megacities ein solches Ausmaß erreicht, dass die UNO-Vollversammlung beschloss, auf verschiedenen Großkonferenzen darüber zu beraten, wie die Menschheit ihre Zukunft bzw. ihr Überleben fair und umweltgerecht organisieren könnte. Umwelt- und Entwicklungsprobleme wurden in Rio de Janeiro verhandelt; auf der HABITAT II wurde die Problematik der Verstädterung und Verslumung thematisiert. Die Aktionsprogramme Agenda 21 und Lokale Agenda 21 gehen auf die „Rio-Konferenz“ zurück.

Die Aalborg-Charta (vollständiger Titel: Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit – Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability) wurde am 27. Mai 1994 auf der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in der dänischen Stadt Aalborg verabschiedet und seitdem von rund 2 500 lokalen und regionalen Verwaltungen in 39 Ländern unterzeichnet. Sie enthält eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Gebietskörperschaften für eine zukunftsfähige, nachhaltige Politik und ist Ausgangspunkt der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Sustainable Cities and Towns Campaign). Auf einer Folgekonferenz vom 6. bis 8. Oktober 1996 in Lissabon wurde das Handlungsprogramm zum Lissabonner Aktionsplan konkretisiert. Beides, die Aalborg-Charta und der Lissabonner Aktionsplan, sind damit ein wichtiger Ausgangspunkt für die vielfältigen Aktivitäten im Rahmen der Lokalen Agenda 21.

Auf internationaler Ebene und richtungsweisend für die materielle Substanz einer nachhaltigen Stadtentwicklung war die HABITAT II (zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen) im Juni 1996 in Istanbul. Sie steht im Kontext der Rio-Konferenz 1992 und der Agenda 21.

Das zunächst abstrakte Bild einer nachhaltigen Stadtentwicklung begann sich Mitte der 1990er-Jahre klarer herauszukristallisieren. So beispielsweise im Abschlussbericht der Kommission „Zukunft Stadt 2000“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993). Im nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Bundesregierung für die HABITAT II Konferenz werden „als Leitlinien der zukünftigen Raumentwicklung die Begriffe Dichte, Mischung und Polyzentralität genannt. Die flächen- und ressourcenintensive Sub- bzw. Desurbanisierung soll mit Hilfe verschiedener Instrumente eingedämmt werden. Dazu gehören Maßnahmen wie eine Nachverdichtung von städtischen Quartieren, ebenso wie Funktions- und Nutzungsmischung mit dem Ziel, eine „Stadt der kurzen Wege“ zu schaffen. Im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips ist der behutsamen Sanierung von Altbau- und städtebaulichen Problemgebieten der Vorrang vor der Erschließung neuer Flächen im Außenbereich zu geben. Auf die Aufhebung der Entflechtung städtischer Grundfunktionen, wie sie in den letzten Jahrzehnten

propagiert worden war (vgl. Leitbild der gegliederten Stadt), soll schrittweise hingearbeitet werden. Dieses von der Bundesregierung vorgelegte Konzept zur Siedlungsentwicklung verdeutlicht den programmatischen Charakter des Leitbildes der nachhaltigen Stadt. Bestehende Leitbilder, wie etwa das der dezentralen Konzentration oder der kompakten Stadt, werden auf ihre Eignung für eine nachhaltige Stadt- und Raumstruktur geprüft und unter Vermeidung einer einseitigen Ausrichtung auf ein einziges Strukturierungsprinzip in das Leitbild integriert“ (Fürst u.a. 1999, S. 8).

2.3.1 Leitbild „Stadt der kurzen Wege“

Eine „Stadt der kurzen Wege“ zeichnet sich aus durch eine kompakte Siedlungsgestaltung, durchmischte Funktionen, wohnungsnahe Ausstattung mit Versorgungs-, Dienstleistungs-, Freizeit- und Erholungsangeboten sowie die Nähe von Wohnen und Arbeiten sowie Ausbilden. Auch die Verknüpfung und räumliche Bündelung familienbezogener Infrastrukturangebote und Dienstleistungen in Familienbüros, Eltern-Kind-Zentren oder Multigenerationenhäusern sind geeignet, den Nutzern Wege zu ersparen. Es geht bei der Stadt der kurzen Wege auch um die soziale Dimension einer verbesserten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, wie unter anderem die Erreichbarkeit von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, von Einkaufsmöglichkeiten und der Zugang zu Dienstleistungen. Ökologische und soziale Vorteile gehen in der Stadt der kurzen Wege eine Symbiose ein. Die „Stadt der kurzen Wege“ soll zu einer Erhöhung der Lebensqualität führen und damit die Stadt als Wohn- und Aufenthaltsort attraktiver machen und gleichzeitig drängende Umweltprobleme, die sich aus einem zu hohen Flächenverbrauch und einer ausufernden räumlichen Mobilität ergeben, lindern helfen. Eine Stadt der kurzen Wege bietet zudem den ökonomischen Vorteil, dass vorhandene Infrastrukturen besser genutzt werden.

Ein Element des Konzepts der „Stadt der kurzen Wege“ ist die Wohnraumverdichtung sowie die Multifunktionalität von Stadtquartieren. Empirische Befunde zeigen jedoch auch, dass eine verdichtete und durchmischte Siedlungsstruktur allein nicht ausreicht, sondern dass ebenfalls Maßnahmen im Verkehrsbereich für eine „Stadt der kurzen Wege“ erforderlich sind. So ist das örtliche Wegenetz an den Bedürfnissen des Umweltverbundes im Nahverkehr (Zufußgehen, Radfahren, Bus und Bahn) auszurichten. Übergreifend ist die gesamte regionale Entwicklung am öffentlichen Verkehr zu orientieren.

Mit dem Diskussionsstand der 1990er-Jahre bedeutet „Stadt der kurzen Wege“ in einem materiellen Sinn die Schaffung urbaner, kompakter und ressourceneffizienter Siedlungsstrukturen, eine strukturell ausgewogene Durchmischung miteinander verträglicher Nutzungen sowie die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Nahversorgung und Orten der Naherholung in fußläufiger Entfernung und ergänzend deren gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowie eine schienenegestützte Siedlungsentwicklung. Es gibt eine Nähe von Wohnen und Arbeiten wie auch eine wohnungsnahe Ausstattung mit Bildungs-, Versorgungs-, Dienstleistungs- und Erholungsangeboten. Eine dem Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ folgende Siedlungsentwicklung schafft die Voraussetzungen dafür, das alltägliche Leben mit einem möglichst geringen Verkehrsaufwand zu meistern. Kurze Wege begünstigen die Erledigung mit dem Fahrrad oder zu Fuß; eine kompakte Siedlungsstruktur verkürzt die Anmarschwege zu den öffentlichen Verkehrsmitteln und erleichtert deren Nutzung (Umweltbundesamt 2000, S. 56 ff. und S. 157 ff.). Ziele sind die Verkehrsvermeidung bzw. die Minderung des Verkehrsaufwands, die Verkehrsverlagerung und die verträgliche Abwicklung des Verkehrs.

Auf die Nutzung von Kraftfahrzeugen kann in einer Stadt der kurzen Wege zum Teil verzichtet werden. Der Bedarf an Verkehrsflächen wird dadurch geringer. Damit sind nicht nur Flächen-, Schadstoff-, CO₂- und Lärmreduktionen erreichbar, sondern insgesamt auch eine Aufwertung des Wohnumfeldes, in dessen Gestaltung häufig die Anforderungen des Kraftfahrzeugs domi-

nierten. Kompakte Siedlungsstrukturen im Zusammenspiel mit der Sicherung von Natur und Landschaft im städtebaulichen Innen- und Außenbereich wirken einer weiteren Zersiedlung entgegen. Die Innenentwicklung durch die Nutzung bereits erschlossener und integrierter Standorte ist ein wesentliches Element flächensparender Siedlungsentwicklung⁵.

Von einer Stadt bzw. Region der kurzen Wege gehen auch positive Impulse auf andere Politikfelder aus. Eine kompakte Siedlungsstruktur führt beispielsweise zu niedrigeren Kosten bei der technischen Infrastruktur (Stromnetz, Wasserversorgung und vor allem Stadtentwässerung, Erschließungsstraßen und Angebote des öffentlichen Verkehrs). Kompakte Siedlungskörper mit nahegelegenen Einkaufsmöglichkeiten und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur eröffnen nicht nur Potenziale zur Verkehrsvermeidung, sondern bieten beispielsweise auch die Möglichkeit der Nahwärmeversorgung (z.B. Blockheizkraftwerke mit Nahwärmenetz), sodass auch der Klimaschutz profitiert.

Zusammenfassend zeichnet sich eine Stadt der kurzen Wege im Gegensatz zur flächenextensiven und autoorientierten Stadt durch folgende Merkmale aus:

- kompakte Siedlungsstrukturen,
- verträgliche Dichte der Bebauung,
- sparsame Flächenneuanspruchnahme und Flächenrecycling,
- attraktive Wohnquartiere, die zum Aufenthalt einladen,
- strukturell ausgewogene Durchmischung miteinander verträglicher Nutzungen,
- Erreichbarkeit von Einrichtungen der Nahversorgung und Orten der Naherholung in fußläufiger Entfernung und ergänzend deren gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln,
- klar erkennbare Stadtränder,
- Einbettung in eine Raumstruktur dezentraler Konzentration an Linien des, vor allem schienengebundenen, öffentlichen Verkehrs als Entwicklungsachsen.

2.3.2 Auswertung von Modellvorhaben aus den 1990er-Jahren

In den 1990er-Jahren wurden verschiedene Ansätze zur Umsetzung einer „Stadt der kurzen Wege“ entwickelt und in Modellprojekten realisiert. Zu nennen sind hier insbesondere die Forschungsfelder des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung initiiert und betreut wurden.

Das Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr“ (Projektlaufzeit: 1989–1998) befasste sich mit den Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau vor dem Hintergrund der Zunahme und räumlichen Ausweitung des motorisierten Individual- und Wirtschaftsverkehrs. Das Forschungsfeld zielte auf praxisorientierte Beiträge zu einer Integration von Stadtentwicklung und Verkehrsplanung unter dem Postulat „Verkehrssparsamkeit im Städtebau“. Der Fokus der Projekte lag auf den Handlungsmöglichkeiten zur Eindämmung des Verkehrswachstums.

Um dem Trend der Entmischung und Funktionstrennung in Städten entgegen zu wirken, sollte das Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“ (Projektlaufzeit: 1995–2000) Perspektiven aufzeigen. Ziel war die Entwicklung von städtebaulichen Konzepten zur Nutzungsmischung und die Umsetzung entsprechender Modellvorhaben. Insbesondere die Nutzungsmischung gilt als ein wichtiges Element einer nachhaltigen Stadtentwicklung und für die Realisierung einer Stadt der kurzen Wege.

⁵ Ein Beispiel hierfür das Standortentwicklungskonzept München „Urban-Kompakt-Grün“, das in den 1990er-Jahren entwickelt wurde.

Eine weitere Facette des Themas Nutzungsmischung stand im Forschungsfeld „Zentren“ (Projektlaufzeit: 1995–2000) im Mittelpunkt. Ziel war es, Konzepte zur Aufwertung von Stadt- und Stadtteilzentren als Gegenpol zu Entwicklungen von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Freizeitangeboten im Außenbereich zu entwickeln. Hintergrund des Projekts waren Mitte der 1990er-Jahre zu beobachtende Qualitäts- und Funktionsverluste in den Innenstädten und Stadtteilzentren. Während man zugleich einen Suburbanisierungsschub bei Handels-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen feststellen musste.

Forschungsfeld Städtebau und Verkehr

Das Forschungsfeld Städtebau und Verkehr trägt der Erkenntnis Rechnung, dass sich die Handlungsfelder Stadt- und Verkehrsplanung inklusive der Raumordnung immer stärker überlagern. Die enge wechselseitige Abhängigkeit zwischen Städtebau und Verkehr erfordert sowohl den Einsatz von Instrumenten der Verkehrsplanung und Verkehrsordnung für die Umsetzung städtebaulicher Zielvorgaben als auch eine abgestimmte Raumordnungs- bzw. Stadtentwicklungsstrategie und den Einsatz von Instrumenten des Städtebaus für die Umsetzung verkehrlicher Zielvorgaben, so die damaligen grundsätzlichen Überlegungen⁶.

Die Auswertung der Modellvorhaben zeigte, dass sich verkehrssparsame Siedlungsstrukturen nur interdisziplinär und ressortübergreifend realisieren lassen. Städtebauliches Handeln und Verkehrsangebote seien daher so zu verbinden, dass sich eine verkehrssparsamere Zukunft von Stadt und Region entwickeln könne. Darin wurde kein Zwang zum Mobilitätsverzicht gesehen, sondern vielmehr durch funktionsfähige und attraktive Stadträume eine Sicherung von Teilnahmechancen. Ebenso eröffneten verkehrssparsame Siedlungsstrukturen Chancen für zukünftig ressourcenschonende und umweltverträglichere Entwicklungen.

Im Rahmen des Forschungsfelds konnten wichtige Handlungsfelder identifiziert werden, von denen im Folgenden einige vorgestellt werden.

Im ersten Handlungsfeld „Verkehrssparsame Raumstrukturen schaffen und verkehrsmindernde Raumnutzung ermöglichen“ geht es um die Schaffung der „Stadt der kurzen Wege“ und die Eindämmung von Siedlungsflächenwachstum und von Verkehr in Ballungsräumen:

- Verkehrsvermeidung durch Bewahrung von kompakten und gemischten Siedlungsstrukturen,
- Bremsung disperser Entwicklungen und Förderung dezentraler Konzentration auf Siedlungsachsen und Siedlungsschwerpunkte,
- Entwicklung in Richtung funktionsausgeglichener Siedlungs- und Nutzungsstrukturen, weil diese eine verkehrsmindernde Raumnutzung unterstützen.

Weiterhin sei die verkehrsmindernde Raumnutzung durch organisatorische und preisliche Konzepte und Innovationen zu verstärken. So sei beispielsweise die „Kostenwahrheit“ herzustellen.

Im zweiten Handlungsfeld geht es darum, die Zukunft der Stadtregion durch ressourcenschonende und umweltfreundliche Mobilität zu stärken. Zentraler Gesichtspunkt ist das Verkehrsmanagement und die Schaffung der materiellen Voraussetzungen für verkehrssparendes Verhalten. Unter anderem wird die Notwendigkeit von Push- und Pull-Maßnahmen angesprochen, d.h. einer Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs bei gleichzeitiger Stärkung des Umweltverbunds. Auf der Ebene des Subjekts benötigte Verkehrsverringerung individuelles verkehrssparsames Verhalten, auf der strukturellen Ebene sollte die Erschließung durch den öffentlichen Verkehrs eine Genehmigungsvoraussetzung für Betriebe und Großeinrichtungen sein.

⁶ http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/StaedtebauVerkehr/03___Ergebnisse.html (abgerufen am 10.1.2011)

Im dritten Handlungsfeld wird die Attraktivität städtischer Lebensräume als eine Voraussetzung für eine gute Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Blick genommen. Hier geht es beispielsweise darum, den Nahraum aufzuwerten und Erlebnisvielfalt anzubieten:

- Erhöhung der städtebaulich-gestalterischen/baukulturellen Qualität der Stadträume,
- Aufenthaltsflächen zurückgewinnen und Wohn- und Freiraumqualität schaffen,
- Sicherung und Förderung kleinräumiger Nutzungsmischung.

Weitere Themen dieses Handlungsfeldes sind die städtebauliche Integration der Verkehrsplanung und die Schaffung eines Vorrangs für stadtverträgliche Verkehre zum Abbau verkehrlicher Belastungen:

- Optionen für stadtverträgliche Mobilität schaffen,
- Langsamverkehre akzeptieren und kultivieren,
- Stadtverträglichkeit von Verkehrsbelastungen feststellen.

Forschungsfeld Nutzungsmischung im Städtebau

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“ hatte drei thematische Schwerpunkte:

- Nutzungsmischung im Bestand (Stadterneuerung),
- Nutzungsmischung bei der Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen (Stadtumbau),
- Nutzungsmischung in neuen Stadtteilen (Stadterweiterung).

In jedem thematischen Schwerpunkt wurden jeweils vier bis fünf Modellvorhaben umgesetzt. Weil gerade die Nutzungsmischung eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung kurzer Wege im Alltag ist, wird jeweils eines der Modellvorhaben im Rahmen des fünften Kapitels zu den Praxisbeispielen unter Punkt 5.3.5 kurz vorgestellt werden: Die Stadterneuerung am Beispiel Berlin-Oberschöneweide, der Stadtumbau am Beispiel der Tübinger Südstadt sowie die Stadterweiterung am Beispiel Potsdam Kirchsteigfeld.

Aus dem Forschungsfeld konnten zahlreiche Erkenntnisse hinsichtlich der Förderung von Nutzungsmischung im Städtebau gewonnen werden. Ein zentrales Ergebnis war dabei, dass es keine Ideallösung gibt. Stattdessen gibt es eine Vielzahl gangbarer Wege. „Es gibt nicht das ideale Modell, die ideale Körnigkeit, die idealen Nutzungsarten für Nutzungsmischung. Dies spiegelt sich deutlich in der Vielfalt der Modellvorhaben wider. Je nach Standort, Zielen der Planung und Umsetzungsverfahren sind Mischungen vertikal und horizontal, fein- und grobkörnig, im Gebäude, im Block oder im Quartier möglich. Mischung kann aus der Parzelle entwickelt werden, aber auch aus größeren Baublöcken. Gemischt werden können Wohnungen mit Läden, Büros und Dienstleistern, aber auch mit Handwerks- und verarbeitenden Betrieben. Da sich die Standortanforderungen von Industrie und Gewerbe ebenso gewandelt haben wie das Arbeitsleben (Tertiärisierung), entstehen neue gewerbliche Mischungen auch an ehemals industriell geprägten Standorten.“⁷

Nutzungsgemischte Bestandsquartiere gibt es in allen deutschen Städten. Bedroht sind diese gewachsenen Nutzungsmischungen jedoch durch ökonomische Entwicklungen (betriebliche Konzentrationsprozesse). Die Ergebnisse aus den Modellvorhaben zeigten jedoch, dass gemischte Bestandsquartiere durch den Einsatz planungsrechtlicher Instrumente, durch Information und Beratung der Gewerbetreibenden stabilisiert und weiterentwickelt werden können.

⁷ http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Nutzungsmischung/Staedtebau/03__Ergebnisse.html (abgerufen am 10.1.2011).

Ein Ergebnis des Forschungsprojekts ist, dass innenstadtnahe Brachen aufgrund von Anknüpfungspunkten zu Bestandsquartieren gute Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Nutzungsmischung bieten. Die Entwicklung gemischter Quartiere auf Brachflächen kann auch für private Entwickler wirtschaftlich attraktiv sein.

Als problematisch für die Entwicklung von Nutzungsmischungen haben sich dagegen neue Siedlungen am Stadtrand erwiesen. Solche Stadterweiterungsgebiete würden vorrangig entweder als Wohngebiete oder als Gewerbestandorte entwickelt und vermarktet. Mischnutzungen seien die Ausnahme. Die Vermeidung von Störungen habe Priorität. Ein weiteres Problem im Hinblick auf die Realisierung der Nahversorgung sei, dass die für Versorgungseinrichtungen notwendige Größe der Siedlungserweiterungen selten erreicht, oder ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit durch die Konkurrenz von nahen Großeinrichtungen des Handels gefährdet wird.

In der abschließenden Analyse des Projekts wird ein grundsätzlicher Wechsel in der städtebaulichen Praxis angemahnt. Von der Planung spezialisierter und homogener Stadtquartiere müsste übergegangen werden zur Planung und Realisierung gemischter Stadtquartiere. Für diesen Richtungswechsel werden aus den Modellvorhaben die folgenden Erkenntnisse abgeleitet:

- „Nutzungsmischung muss in allen Städten ein Grundprinzip der Siedlungsplanung sein.
- Nutzungsmischung darf nicht auf einzelne Stadtquartiere beschränkt bleiben. Sie muss in eine Planungsstrategie für den gesamten Stadtraum eingebunden werden.
- Die Stadtplanung sollte nicht versuchen, ein „ideales“ Modell von Nutzungsmischung durchzusetzen. Je nach Standort und Anforderungen der Nutzer sind Mischungen vertikal und horizontal, im Gebäude, im Block oder im Quartier möglich.
- Nutzungsmischung braucht Öffentlichkeitsarbeit.
- Nutzungsmischung sollte programmatisch gestärkt werden, indem eine vielfältige städtische Mischung als städtebauliches Ziel in § 1 Abs. 5 BauGB aufgenommen wird⁸.
- Nutzungsmischung erfordert keine neuen Instrumente im Bauplanungsrecht.
- Einzelne Bestimmungen des Umweltschutzrechts und des Bauplanungsrechts sollten angeglichen werden, um die Planung und Erhaltung nutzungsgemischter Quartiere zu unterstützen.
- Die finanzielle Förderung für die Schaffung von Wohnraum oder von Arbeitsplätzen und das Steuerrecht sind so zu gestalten, dass Nähe unterschiedlicher Nutzungen für private Entwickler und Investoren wirtschaftlich interessant ist.
- Bereits bestehende feinkörnig gemischte Gebiete in unseren Städten müssen erhalten und entwickelt werden.
- Städtische Brachflächen sollten, wo immer dies möglich ist, zu nutzungsgemischten Quartieren entwickelt werden.
- Gebiete der Siedlungserweiterung am Stadtrand sollten bevorzugt zu gemischt genutzten Quartieren entwickelt werden.
- Die Realisierung von Nutzungsmischung erfordert, dass die Projektträger vor Ort klare Zielgruppen ansprechen, ein Konzept für gewerbliche Nutzungen entwickeln und aktive Vermarktung betreiben.

⁸ Wurde nicht umgesetzt.

- Projekte zur Nutzungsmischung benötigen politische Unterstützung. Es ist daher wichtig, die Kommunalpolitik frühzeitig in die Verantwortung einzubinden.
- Gebietsentwickler müssen die gegenseitige Akzeptanz der verschiedenen Nutzungen durch aktive Information, Beratung und Betreuung fördern und Nutzer frühzeitig in die Entwicklung des Gebiets einbeziehen.
- Damit Nutzungsmischung [zur] erhoffte[n] „Stadt der kurzen Wege“ bzw. Verkehrsvermeidung führt, muss die Verflechtung der Funktionen aktiv gefördert werden.“⁹

Hinzuweisen ist noch auf die Ergebnisse eines Sondergutachtens zur Nutzungsmischung und Stadt der kurzen Wege (Schreckenbergs 1999). Hier wird empfohlen, die Stadt der kurzen Wege um die Region der kurzen Wege zu erweitern. Die eigentlichen Problemräume für lange Wege lägen weniger in den Städten selbst, sondern vielmehr im Umland. Letztlich ginge es um die Schaffung von Siedlungsstrukturen der kurzen Wege, weil sich nur so das Ziel, Verkehr zu reduzieren, wirkungsvoll umsetzen ließe (Schreckenbergs 1999, S. 71 ff.).

Forschungsfeld Zentren

Die Einrichtung dieses Forschungsfeldes war eine Reaktion auf die zunehmende Konkurrenz zwischen Innenstadt auf der einen Seite, und Handels- wie auch Dienstleistungs- sowie Freizeiteinrichtungen an der städtischen Peripherie auf der anderen Seite. Während die innerstädtischen Einkaufs- und Versorgungsbereiche sowie insbesondere auch die Stadtteilzentren durch einen Funktions- und Attraktivitätsverlust gekennzeichnet waren, entstanden an der städtischen Peripherie neue „Zentren“.

Zielsetzung des Forschungsfeldes war es, „auf kommunaler und zwischengemeindlicher Ebene

- Innenstädte und Stadtteilzentren funktional aufzuwerten und weiterzuentwickeln,
- nachteilige Auswirkungen großflächiger Außenbereichszentren, namentlich großflächiger Einzelhandelseinrichtungen auf die Innenstädte zu beheben oder zu mildern und
- Ansatzpunkte für eine raumverträgliche Steuerung der Standorte für Außenbereichszentren im Kontext mit der vorhandenen Siedlungsstruktur zu erreichen.“¹⁰

Angestrebt wird eine Chancengleichheit zwischen Innenstadt und „grüner Wiese“. Hierzu sollen in einer Doppelstrategie die Innenstädte in ihrer Nutzungsvielfalt und Multifunktionalität gestärkt, und Vorteile für die Außenbereichszentren abgebaut werden. Ein Modellvorhaben des Forschungsfeldes ist das Leipziger Konzept zur „Stärkung von Innenstadt und Stadtteilzentren“, auf das im weiteren Verlauf dieser Arbeit näher eingegangen wird.

Als Ansatzpunkte zur Stärkung innerstädtischer Zentren wurden die Folgenden herausgearbeitet:

- Integration neuer Stadtteile in die Zentrenstruktur,
- Erhöhung des Erlebniswertes der Zentren,
- Vitalisierung unterschiedlicher Zentrumstypen,
- funktionelle und gestalterische Aufwertung des öffentlichen Raumes,
- arbeitsteiliges Zusammenwirken von City und Bahnhof als Einkaufs- und Dienstleistungszentrum,

⁹ http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Nutzungsmischung/Staedtebau/03__Ergebnisse.html (abgerufen am 10.1.2011)

¹⁰ http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Zentren/03__Ergebnisse.html (abgerufen am 10.1.2011)

- Nutzung von Flächenpotenzialen zur Innenstadterweiterung.

2.3.3 Diskussion des Leitbilds

Das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ entwickelte sich aus der Diskussion um eine nachhaltige Stadtentwicklung. Das Verkehrswachstum wurde als eine besonders große Herausforderung auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt erkannt. Durch die Schaffung räumlicher Strukturen der Nähe sollte Verkehr reduziert und modal auf stadtverträgliche Verkehrsmittel verlagert werden. Das Bestreben, Verkehr nachhaltig zu gestalten, setzt somit im Wesentlichen auf die beiden Elemente Vermeiden und Verlagern. Nähe kann dazu beitragen, dass Verkehr vermieden wird. Eine wichtige Voraussetzung für Nähe ist eine kompaktere Gestaltung der Siedlung sowie eine Nähe/Mischung verschiedener städtischer Funktionen, was wiederum eine Verlagerung des Verkehrs auf nicht motorisierte Verkehrsmittel ermöglicht.

In der „Logik der kurzen Wege“ wird implizit angenommen, dass die Sicherung oder Rekonstruktion einer dichten, gemischten Stadtstruktur dazu beiträgt, Verkehr zu vermeiden, Wege zu verkürzen und motorisierten Verkehr durch nichtmotorisierten Verkehr zu ersetzen. Ausgangspunkt ist die These, dass kompakte Stadtstrukturen bzw. ausgewogene Raumstrukturen mit Dichte, Mischung und attraktiven Stadtteilzentren eine wichtige Voraussetzung für möglichst niedrigen Verkehrsaufwand darstellen. Gleichzeitig soll die Stadt der kurzen Wege eine flächensparsame Siedlungsentwicklung ermöglichen.

Obwohl das Leitbild vielfach rezipiert und Modellprojekte angestoßen wurden, erhöhte sich im Zeitraum 1992 bis 2006 die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland um 15,2 Prozent, was einem Durchschnitt von 120 ha pro Tag entspricht. Dabei betrug die Zunahme von Siedlungsflächen 20,7 Prozent (97 ha pro Tag), die der Verkehrsflächen 7,2 Prozent (23 ha pro Tag) (Statistisches Bundesamt 2008, S. 13), wobei für die letzten Jahre eine reduzierte Zunahme festzustellen ist.

Kritisiert wurde das Leitbild aufgrund der ihm innewohnenden Annahme eines einfachen Zusammenhangs von Siedlungsdichte und Verkehrsreduktion. Empirische Befunde zeigen, dass eine verdichtete und durchmischte Siedlungsstruktur lediglich eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Stadt der kurzen Wege ist. Die Handlungsmotive und Präferenzen, die zu komplexen Verkehrs- und Siedlungsmustern führen, sind vielfältig und entziehen sich einer leichten Steuerbarkeit. Für den einzelnen Haushalt gibt es zahlreiche Aspekte, die einem Leben „kurzer Wege“ entgegenstehen:

- Trennung der Funktionen auf individueller Ebene beispielsweise aufgrund beruflicher Präferenzen in einem ausdifferenzierten Arbeitsmarkt,
- Leichtigkeit der Entkopplung des individuellen Handelns vom Raum aufgrund guter Verkehrsinfrastruktur und niedriger Energiekosten (dadurch geringe Relevanz der strukturell-baulichen Komponente),
- mangelnde Handlungsautonomie aufgrund beruflicher und wirtschaftlicher Zwänge,
- Wunsch nach individueller Freizeitgestaltung, die beispielsweise nur an bestimmten Orten möglich ist und dadurch lange Wege erfordert.

Auf der strukturellen Ebene stehen beispielsweise die folgenden Aspekte der Umsetzung „kurzer Wege“ entgegen:

- Flächenverbrauch unter anderem auch durch Reduzierung von verkehrlichen (Lärm)-Belastungen mithilfe von Abständen des Wohnens zu den höher belasteten Straßen und Erschließungen nach dem Sackgassenprinzip,
- divergierende Leitbilder und Arbeitsweisen in der Immobilienbranche (homogene Einheiten statt Nutzungsmischung im kleinen Korn).

In einer Publikation des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung zu Siedlungsstrukturen der kurzen Wege (Schreckenbergs 1999) wird bereits darauf hingewiesen, dass die Potenziale zur Minderung des Verkehrsaufwands durch Gestaltung der Siedlungsstruktur weniger in der Kernstadt oder anderen zentralen Orten als vielmehr in der Region liegen. Die „Stadt der kurzen Wege“ sei daher in eine „Region der kurzen Wege“ einzubetten.

Eine einseitige Stärkung der Stadt beispielsweise mit Einzelhandelseinrichtungen kann sogar für kurze Wege kontraproduktiv sein, weil diese die Attraktivität der Stadt weiter erhöhen und so kleineren Einzelhandelseinrichtungen im Umland die wirtschaftliche Basis entziehen können. Die Schwierigkeit liegt darin, ein ausgewogenes Verhältnis von Stadt- und Regionalentwicklung umzusetzen, sodass eine Überlastung der Stadt vermieden wird und die Zentren in der Region auf einer tragfähigen Basis stehen können. Das raumordnerische Leitbild der „dezentralen Konzentration“ der 1990er-Jahre beschrieb anschaulich die ausgewogene Raumstruktur, die für eine umfassende Umsetzung „kurzer Wege“ notwendig ist.

Eine Bilanz des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“, wie es in den 1990er-Jahren erarbeitet und in einzelnen Modellprojekten umgesetzt wurde, ist ernüchternd. Auch nach der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert schritt die Flächenneuanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr mit einem nahezu unverminderten Tempo voran. Eine nachhaltige Änderung der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung konnte nicht erreicht werden. Letztlich liegt dies auch an der mangelnden Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente und an der Prioritätensetzung der öffentlichen Haushalte, die immer das Ergebnis eines politischen Kompromisses sind. In diesem Aushandlungsprozess sind Macht und Einflussmöglichkeiten häufig asymmetrisch verteilt.

Die Umsetzung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“ erfordert nicht nur eine Anpassung der rechtlichen und fiskalischen Steuerungsinstrumente mit dem Ziel einer höheren Wirksamkeit, sondern auch die Befähigung und Bereitschaft der Bevölkerung, ihr persönliches Handeln an diesem Leitbild zu orientieren. Es gilt, einen Lebensstil der kurzen Wege als attraktiv zu kommunizieren, auch um entsprechende politische Mehrheiten zu erreichen. Dazu zählen zum Beispiel Ansätze des Mobilitätsmanagements und Informationen über Mobilitätskosten.

2.4 Raumwirksamkeit der Stadtentwicklung

Die konkreten Anforderungen an eine Stadt und Region der kurzen Wege können anhand der Diskussion der gegensätzlichen Stadtstrukturmodelle Netz-Stadt und kompakte Stadt verdeutlicht werden. Der Begriff „Netz-Stadt“ bezeichnet hier das Ergebnis der autoorientierten Stadtentwicklung in den USA. Demgegenüber steht die „kompakte Stadt“ für die europäische Stadt. Die europäische Stadt zeichnet sich durch Dichte, Nutzungsmischung, Siedlungskonzentration und die Qualität öffentlicher Räume aus, die Netz-Stadt dagegen durch monofunktionale Räume und einen verschwenderischen Umgang mit Fläche und Räumen, die in erster Linie überwunden werden wollen, statt sich in ihnen aufzuhalten. Gleichwohl gibt es auch in den USA schon seit Jahren Bestrebungen zur Aufwertung der Städte (new urbanism), mit dem Ziel, sie für die Mobilität zu Fuß wieder attraktiver zu gestalten. Als „walkable city“ gelten Städte mit etwas mehr als 30 000 Einwohnern bzw. Arbeitsplätzen in einem urbanen Quartier mit einem

Durchmesser von zwei km¹¹. Die Entwicklung der deutschen Städte in den letzten fünfzig Jahren hat dazu geführt, dass sie sowohl Elemente der idealtypischen Netz-Stadt als auch der idealtypischen europäischen Stadt in sich vereinen. In Sieverts (1999) Zwischenstadt stehen für den suburbanen Bereich die Elemente der Netz-Stadt im Zentrum der Analyse, um die Mechanismen ihrer Entstehung besser zu verstehen.

Die Zwischenstadt hat Tradition. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Aufkommen neuer Verkehrsmittel („Entdeckung“ der Nahverkehrsfunktion der Eisenbahn und elektrische Straßenbahnen) bekam die soziale Differenzierung in der Stadt (Vorderhaus, Hinterhaus) eine stadträumliche Dimension, die sich in der Anlage von Villenvororten manifestierte. Die neuen Verkehrsmittel ermöglichten das rasche Pendeln aus den Vororten in die Kernstadt, die weiterhin das wirtschaftliche Zentrum blieb.

Das Ideal vom Wohnen im Grünen wird von breiten gesellschaftlichen Kreisen getragen und der materielle Wohlstand, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg rasch entwickelte, ermöglichte vielfach die Realisierung. Die rasch voranschreitende Motorisierung ermöglichte zudem eine Loslösung von den Achsen des Schienenpersonenverkehrs und eine verstärkte Besiedelung der Achsenzwischenräume. Gleichwohl blieb es nicht bei bloßen Wohnvororten, sondern es gab eine Weiterentwicklung zu einer Struktur, die Sieverts (1999) als „Zwischenstadt“ bezeichnet hat.

Abbildung 2: Die autogerechte Stadt – Berlin Molkenmarkt*



*Foto: Jörg Thiemann-Linden.

In der Zwischenstadt überlagern sich verschiedene Prozesse und Funktionen: Es ist nicht nur der Wunsch der einzelnen Individuen in grüner Umgebung zu leben, sondern ebenso der Wunsch nach größerem und eigenem Wohnraum, überwiegend in Einfamilienhausbebauung. Dies war auch politisch gewollt und wurde entsprechend gefördert (Eigenheimzulage und Entfernungspauschale). Die wichtigsten Triebfedern für die Entwicklung zur Zwischenstadt sind die Motorisierung und günstige Energiepreise. Der hohe Platzbedarf des privaten Automobils bewirkte, dass auch Versorgungseinrichtungen (Einzelhandel) und Arbeitsplätze suburbanisiert wurden. Letztere aufgrund der ubiquitären Verfügbarkeit des Lastkraftwagens. Die Auflösung der bestehenden Stadt der kurzen Wege, die letztlich keine selbst gewählte, sondern eine erzwungene war, ist aufs engste mit dem Automobil verwoben. Die Zwischenstadt ist ein funktio-

¹¹ Hierzu auch das Beispiel der kanadischen Stadt Toronto: http://www.toronto.ca/transportation/walking/pdf/walkable_city.pdf (abgerufen am 19.1.2011).

nal getrenntes Konglomerat von reinen Wohn- sowie Gewerbegebieten, Großeinrichtungen des Handels und der Freizeit. Sie bietet Platz für das eigene Auto. Der meist negativen Bewertung der Zwischenstadt aus Sicht der Stadtplaner und Ökologen steht eine eher positive Bewertung durch ihre Bewohner gegenüber.

In Deutschland ist es bereits seit langem politischer Konsens, eine Entwicklung vergleichbar der in den USA zu vermeiden. So hat beispielsweise die Kommission Zukunft Stadt 2000 in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 1993 das Leitbild der kompakten und durchmischten Städte in polyzentrischen Regionen (S. 9) entworfen. Dies korrespondiert mit dem Leitbild der Raumordnung in den 1990er-Jahren: Das der dezentralen Konzentration. Damit kompatibel sind die Leitbilder der Stadt bzw. der Region der kurzen Wege.

Der Realisierung kurzer Wege dient auch die „Nachrüstung“ der Netz-Stadt-Elemente beispielsweise mit Einrichtungen der Nahversorgung und einer Ausrichtung der zukünftigen Entwicklung auf das Netz des Schienenverkehrs.

Das aktuelle raumordnerische Leitbild ist nicht mehr auf ein zentrales Thema konzentriert, sondern setzt sich aus drei Leitbildern zusammen:

- Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“,
- Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“,
- Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften sichern“.

Das dritte Leitbild umfasst die auf Flächenschutz und Biodiversität bezogene Aufgabe der Raumordnung. Die Ziele sind die Abstimmung und Koordinierung von konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen und der Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen. Hierbei geht es um die Schaffung eines großräumigen Freiraumverbunds und die Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Ebenfalls eine Kernaufgabe der Raumordnung beschreibt das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“. Hier geht es in Deutschland um die öffentliche Verantwortung für die Grundlagen des Lebens und Arbeitens durch öffentliche und private Versorgungseinrichtungen in zumutbarer Entfernung. Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ steht im stärksten Gegensatz zum früheren Leitbild der dezentralen Konzentration, weil es insbesondere auf die Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit hin ausgerichtet ist und hierzu auf der nationalen Ebene in großräumigen Strukturen „denkt“. Es geht um die möglichst weiträumige Nutzung der Wachstumsimpulse, die von den Metropolkernen ausgehen, in „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“. Ansatzpunkt sind die elf Metropolregionen als Kristallisationspunkte überregionaler Partnerschaften von Zentren, Umland und Peripherie.

Mit dem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften“ wurde die Umsetzung in sieben Modellregionen untersucht¹². Die großräumige Partnerschaft Norddeutschland/Metropolregion Hamburg umfasst als Raum neben der Hansestadt selbst das gesamte Bundesland Schleswig-Holstein sowie Teile von Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Die großräumige Partnerschaft der Metropolregion Stuttgart ist dagegen deutlich enger gesteckt. In die Denkweise des neuen raumordnerischen Leitbildes großräumiger Verflechtung in Metropolregionen passt sich das Leitbild „kurze Wege“ nicht mehr automatisch ein. Gleichwohl gehört das Streben nach kurzen Wegen in das Strukturkonzept für die räumliche Entwicklung, weil dies für das Erreichen nationaler Ziele wie einer deutlich verringerten Flächenneuanspruchnahme, dem Klimaschutz einschließlich Anpassungsstrategien an den Klimawandel sowie im Kontext des demografischen Wandels notwendig ist.

Eine flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hat zwei Stoßrichtungen: Sie reduziert die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und schafft gleichzeitig die Möglichkeit, Verkehr

¹² http://www.bbsr.bund.de/cln_015/nn_23558/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/UeberregionalePartnerschaften/03__Ergebnisse.html (abgerufen am 3.2.2011).

zu vermeiden. Der verbleibende Verkehr wird auf flächensparende Verkehrsmittel gelenkt, wobei die Förderung der Siedlungsentwicklung mit mehr Dichte hierbei unterstützend wirkt. Der Fokus im Folgenden liegt auf der Stadt und ihrem Umland.

Was die Bereitschaft der Bevölkerung betrifft, in Siedlungsstrukturen mit kurzen Wegen leben zu wollen, so stimmt die Untersuchung „Umweltbewusstsein in Deutschland 2010“ des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes optimistisch. Eine Stadtentwicklung, bei der der Einzelne weniger auf das Auto angewiesen ist, sondern seine Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Fahrrad oder zu Fuß erledigen kann befürworten 76 Prozent der Befragten (25 Prozent sind sehr dafür, 51 Prozent eher dafür). Hervorzuheben sind darüber hinaus die folgenden Ergebnisse (BMU/UBA 2010, S. 88 ff.):

- Einschränkung von Autofahrten: 49 Prozent der Befragten, die über ein Auto verfügen, geben an, bereits auf Autofahrten zu verzichten, weitere 16 Prozent wollen dies künftig tun.
- Schaffung verkehrsberuhigter Wohngebiete: 36 Prozent sehr dafür, 51 Prozent eher dafür.
- Innerorts Höchstgeschwindigkeit 30 km/h, außer auf Hauptverkehrsstraßen: 23 Prozent sehr dafür, 35 Prozent eher dafür,
- Maßnahmen zur Verlagerung von privatem Autoverkehr auf öffentliche Verkehrsmittel: 15 Prozent sehr dafür, 43 Prozent eher dafür.

3. Aktuelle politische Kontexte für die Stadtentwicklung – Analyse vor dem Hintergrund der Ziele einer „Stadt der kurzen Wege“

Seitdem das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den 1990er-Jahren erstmals konkret und vor allem mit Blick auf die Reduktion von Verkehr formuliert wurde, haben sich die politischen Kontexte sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der europäischen Ebene weiterentwickelt. Diese Entwicklung auszuwerten und Verbindungslinien zu „kurzen Wegen“ – dieser Begriff ist letztlich eine griffige Kurzform für eine flächen- und verkehrssparende Siedlungsentwicklung – aufzuzeigen, ist die Aufgabenstellung in diesem Kapitel.

3.1 Auswertung der Impulse der Europäischen Ebene

Wesentliche Impulse für eine flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung gehen von der europäischen Ebene aus, nachdem die europäische Ebene bei Stadt- und Stadtverkehrsentwicklung lange Zeit im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz auf Einflussnahme verzichtet hat. Die Einflussnahme erfolgt indirekt über Umweltstandards im Rahmen der europäischen Umweltpolitik, zunehmend betrifft sie aber auch über Förderprogramme die Stadtentwicklung sowie über Zielkonzepte („Grünbücher“, „Weißbücher“) die Mobilität in der Stadt. Für die Zuständigkeiten der Europäischen Union gilt das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“¹³, d.h. die Europäische Union kann nur in den Bereichen gesetzgeberisch tätig werden, für die ihr die Mitgliedsstaaten die Kompetenzen übertragen haben¹⁴. Gleichwohl entstehen Wirkungen auch auf weitere Politikfelder, wozu beispielsweise auch die Stadtentwicklung und die kommunale Verkehrsentwicklung zählen.

3.1.1 Europäische Umweltpolitik

Von der Europäischen Union gingen in den letzten Jahren wesentliche umweltpolitische Impulse aus. Die Europäische Union fasst ihre Umweltpolitik in einem „Umweltaktionsprogramm“ zusammen, das jeweils über mehrere Jahre gültig ist. Das fünfte Aktionsprogramm hatte eine Laufzeit von 1992 bis 2000 und war eine kritische Auseinandersetzung mit den vier Aktionsprogrammen, die es seit 1974 gegeben hat.

Das fünfte Aktionsprogramm war durch den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung geprägt und trug den Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“¹⁵. Im Rahmen des fünften Umweltaktionsprogramms wurden Rechtsvorschriften auf verschiedenen Gebieten erlassen, so neben anderen die Luftqualitätsrahmenrichtlinie (Richtlinie 96/62/EG), die Richtlinie über die integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung (Richtlinie 96/61/EG) und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG)¹⁶. Ebenfalls im Rahmen des fünften Umweltaktionsprogramms steht die Europäische „Strategie zur Erhaltung der

¹³ [http://www.cep.eu/eu-glossar/?tx_sgglossary_pi1\[searchmode\]=1&tx_sgglossary_pi1\[search\]\[abc\]=P](http://www.cep.eu/eu-glossar/?tx_sgglossary_pi1[searchmode]=1&tx_sgglossary_pi1[search][abc]=P) (abgerufen am 1.2.2011).

¹⁴ In den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU fällt unter anderem die Festlegung von Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt. Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten erstrecken sich unter anderem auf die Bereiche Umwelt und Verkehr. Daneben gibt es noch einen Bereich unterstützender Zuständigkeit.

¹⁵ Mitteilung der Kommission - Die Umwelt Europas: Orientierungen für die Zukunft Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ [KOM/99/0543 endg.].

¹⁶ Die FFH-Richtlinie zielt auf die Schaffung eines Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ und ist das zentrale rechtliche Instrument der Europäischen Union, um die von den Mitgliedstaaten ebenfalls 1992 eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz der biologischen Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention, CBD, Rio 1992) umzusetzen.

Artenvielfalt“ aus dem Jahr 1998¹⁷. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist ein Hauptziel sowohl der Strategie für nachhaltige Entwicklung als auch des sechsten Aktionsprogramms für die Umwelt.

Aktuell gilt das sechste Umweltaktionsprogramm, das von 2002 bis 2012 läuft¹⁸. Unter dem Titel „Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ hat es vier thematische Schwerpunkte:

- Klimaänderungen,
- Natur und biologische Vielfalt,
- Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität,
- natürliche Ressourcen und Abfälle.

Gemäß dem Aktionsprogramm sollen sieben thematische Strategien in folgenden Bereichen angenommen werden: Bekämpfung der Luftverschmutzung, Meeresumwelt, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, Abfallvermeidung und -recycling, nachhaltige Verwendung von Pestiziden, Bodenschutz und städtische Umwelt. Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Programms sollten die Strategien verabschiedet werden.

Vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung, ein Leitkonzept für eine Stadt der kurzen Wege im Kontext der Biodiversitätsstrategie zu erstellen, sind die „Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“¹⁹ vom Dezember 2005 sowie die „Strategie zur Städtischen Umwelt“ vom Januar 2006²⁰ beachtenswert. Dabei blieb der Stadtverkehrsbereich auf Wunsch nationaler Regierungen zunächst unberücksichtigt.

Im Zentrum der „Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ steht der Lebenszyklus-Gedanke, der in Fragen der Ressourcennutzung diejenigen nach den Folgen der Ressourcennutzung mit einbezieht. Die Kommission sieht in einer übermäßigen Ressourcennutzung eine Gefahr für das Wachstum in der EU, sodass eine Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wirtschaftswachstum angestrebt wird. Zur Konkretisierung dieses Gedankens auf nationaler Ebene stehen nach Auffassung der Kommission hierzu die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung zur Verfügung. Durch die Verwendung dieser Instrumente ließen sich die negativen ökologischen Auswirkungen der Ressourcennutzung bei einzelnen Projekten oder Plänen, bei Programmen und politischen Konzepten verringern. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die Umsetzung dieser Strategie die Voraussetzungen für mehr Ökoeffizienz bei der Ressourcennutzung und Anreize für stärker nachhaltig ausgerichtete Produktions- und Verbrauchsmuster schaffen wird.

Die „Strategie zur Städtischen Umwelt“ zielt auf die Komplexität der städtischen Umweltprobleme. Insbesondere werden die Probleme der Zersiedelung und des wachsenden Verkehrs als besonders drängende ökologische Herausforderungen angesprochen. Wichtig ist der Hinweis auf Synergien mit anderen Politikfeldern: Es sei weithin anerkannt, dass kommunale Behörden die besten Erfolge erzielen, wenn sie ihre Städtepolitik auf integrierte Konzepte stützten und langfristige, strategische Aktionspläne annähmen, bei denen die Verknüpfungen zwischen verschiedenen politischen Maßnahmen und Verpflichtungen – auch auf den verschiedenen Verwaltungsebenen – gründlich analysiert würden.

Besonders deutlich wird der Impuls des europäischen Gesetzgebers in den Bereichen der Luftreinhaltung und der Lärminderung mit der Setzung von Umweltqualitätsstandards für Ver-

¹⁷ Mitteilung der Kommission vom 4. Februar 1998 über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt [KOM(1998) 42 - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

¹⁸ Beschluss 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft [Amtsblatt L 242 vom 10. September 2002].

¹⁹ Mitteilung der Kommission vom 21. Dezember 2005: „Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ [KOM(2005) 670 - nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

²⁰ Mitteilung der Kommission vom 11. Januar 2006 über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt [KOM(2005) 718 endg. - nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

kehrsemissionen. Die bereits erwähnte Richtlinie 96/62/EG und weitere relevante europäische Rechtsnormen wurden im Rahmen des sechsten Umweltaktionsprogramms überarbeitet und in der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa zusammengefasst. Nach ihrer Umsetzung in nationales Recht sind Kommunen bei der Überschreitung von Grenzwerten verpflichtet, Pläne zur Luftreinhaltung und zur Verbesserung der Luftqualität aufzustellen (§ 47 BImSchG). Auch die Einrichtung von Umweltzonen steht in diesem Zusammenhang. Die europäische Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Richtlinie 2002/49/EG) wurde mit der Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes in nationales Recht umgesetzt. Der sechste Teil des BImSchG „Lärminderungsplanung“ (§§ 47a –47f. BImSchG) enthält die Bestimmungen für Lärmkarten und Lärmaktionspläne.

Ein weiterer Impuls für die städtische Umweltpolitik ist die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Die „SUP-Richtlinie“ schafft die Voraussetzung, Umweltauswirkungen schon auf Ebene von Plänen und Programmen zu prüfen. In Deutschland erfolgte die Umsetzung durch das Gesetz über die Strategische Umweltprüfung (SUPG) sowie durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), das die SUP für die Bauleitplanung in das Baugesetzbuch integriert.

Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Sommer 2001 beschlossen. Sie ist als ein übergreifendes Konzept angelegt und soll vor allem sicherstellen, dass Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und soziale Integration nicht im Widerspruch zueinander stehen. Sie ergänzt die auf Wirtschaftswachstum zielende Lissabon-Strategie. Die Nachhaltigkeitsstrategie sprach in einem ersten Schritt vier zentrale Themenbereiche an: Klimaänderungen, Verkehr, Gesundheit und natürliche Ressourcen. Sie enthielt weiterhin Aussagen zu Fragen des globalen Umweltschutzes.

Überarbeitet wurde die Nachhaltigkeitsstrategie ab 2004 und vom Europäischen Rat im Juni 2006 beschlossen. Bestandteil der überarbeiteten EU-Nachhaltigkeitsstrategie sind Zielvorgaben (unter anderem die 2°C-Grenze), Indikatoren und ein wirksames Beobachtungsverfahren. EU-Nachhaltigkeitsstrategie und die Lissabon-Strategie ergänzen einander. Die Nachhaltigkeitsstrategie bildet den umfassenden Rahmen, innerhalb dessen die Lissabon-Strategie als Motor einer dynamischeren Wirtschaft fungiert.

„Die Strategie bestätigt die Bausteine einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, u.a. die Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Verkehrsnachfrage, das Ziel einer Verlagerung von Verkehr auf umweltfreundliche Verkehrsträger, die Steuerung der Verkehrsnachfrage über die Kosten des Verkehrs einschließlich einer Internalisierung externer Kosten, die Verminderung der Lärm- und Schadstoffemissionen des Verkehrs sowie Maßnahmen zur Verringerung der Umweltauswirkungen des wachsenden Flug- und Schiffsverkehrs.“²¹

Im Rahmen einer Überprüfung der Nachhaltigkeitsstrategie bestätigte der Europäische Rat im Dezember 2009, „dass die nachhaltige Entwicklung auch im Rahmen des Vertrags von Lissabon ein grundlegendes Ziel der EU bleibe und die Strategie weiterhin den übergreifenden politischen Rahmen für alle Unionspolitiken und -strategien bilde.“²² Dies gilt gleichermaßen für die Nachfolgestrategie zur Lissabon-Strategie, der Strategie „Europa 2020“.

Als zentrale Inhalte zukünftiger Herausforderungen werden der Klimawandel, der hohe Energieverbrauch im Verkehrssektor, der Verlust der biologischen Vielfalt und natürlicher Ressourcen sowie der Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen emissionsarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft genannt.

²¹ http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/6733.php (abgerufen am 4.1.2011).

²² http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/6733.php (abgerufen am 4.1.2011).

Nach Einschätzung der Europäischen Kommission nimmt der verkehrsbedingte Energieverbrauch und Treibhausgasausstoß weiter zu, obgleich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) größer als die Zunahme des Energieverbrauchs sei. Während sich im Personenverkehr eine Entkopplung von Verkehrsaufkommen und Wirtschaftswachstums andeute, habe der Güterverkehr rascher zugenommen als das BIP²³. Lärm und Luftverschmutzung durch den Verkehr sind in der EU nach wie vor große Probleme mit schwerwiegenden Folgen für die Gesundheit. Besonders bedroht sieht die Europäische Kommission durch das Handeln des Menschen die biologische Vielfalt und natürliche Bodenflächen. Auf europäischer Ebene gibt es Bestrebungen, den Verkehr beispielsweise durch die Internalisierung externer Kosten ökologisch verträglicher zu machen²⁴.

Zusammenfassend zur Nachhaltigkeit im Verkehr bemerkt die Europäische Kommission, dass es für die Weiterentwicklung der Verkehrspolitik der EU von wesentlicher Bedeutung sei, „dass sämtliche Nachhaltigkeitsaspekte (u.a. Emissionen, Lärm, Flächennutzung und biologische Vielfalt) und Basismaßnahmen in eine langfristige Vorstellung von einer nachhaltigen, sich über das gesamte Verkehrswesen erstreckenden Mobilität von Bürgern und Waren und in einander ergänzende Anstrengungen auf EU-, nationaler und regionaler Ebene einfließen.“²⁵

Diese integrierte Sichtweise kann Ansporn sein, sich erneut mit einer Stadt der kurzen Wege auseinander zu setzen. Die Umsetzung kurzer Wege erfordert eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten einer integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wie sie auch seitens der europäischen Ebene immer wieder angemahnt wird. Kurze Wege können unterstützend wirken, die Umweltziele zu erreichen und insbesondere auch die biologische Vielfalt und natürliche Bodenflächen zu erhalten.

3.1.2 Stadtentwicklung im europäischen Rahmen

Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurde die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ erarbeitet. Bei einem informellen Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union²⁶ am 24./25. Mai 2007 in Leipzig wurde die Charta angenommen. Die Leipzig Charta steht auf einer breiten politischen Basis, weil in ihrer Erarbeitung nicht nur das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen, der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Kommission, sondern auch die Interessenvertreter der Städte und Gemeinden in Europa eingebunden waren. Trotz verschiedener historischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hintergründe in den europäischen Städten hatte man sich erstmals auf gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Stadtentwicklungspolitik geeinigt, sodass Themen der Stadtentwicklung auf Europas politischer Agenda platziert wurden.

Auftakt für eine europäische Stadtpolitik war 1994 die Gemeinschaftsinitiative URBAN, die auf die Verbesserung der Situation in sozial benachteiligten Stadtquartieren zielte. Nachdem die

²³ KOM(2009) 400, S. 6 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:DE:PDF>) (abgerufen am 2.1.2011).

²⁴ Zum Thema „Umweltfreundlicher Verkehr“ hat die EU-Kommission im Juli 2008 ein Maßnahmenpaket vorgelegt. Im Mittelpunkt des Pakets steht die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. In Zukunft sollen damit die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, neben den Kosten für die Infrastruktur auch die Folgekosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung, Lärmbelästigung und Staus dem Lkw über höhere Straßenbenutzungsgebühren direkt anzulasten. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0433:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 4.1.2011).

²⁵ KOM(2009) 400, S. 7 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:DE:PDF>) (abgerufen am 4.1.2011).

²⁶ Diese Treffen sind „informell“, weil die EU für das Gebiet der Stadtentwicklung keine Gesetzgebungskompetenz besitzt.

Europäische Kommission 1997 ihre Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung“²⁷ vorgestellt hat, in der sie die Einflüsse europäischer Politik auf die Stadtentwicklung thematisiert, folgte 1998 mit der Mitteilung der Europäischen Kommission „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsplan“²⁸ ein umfassender Ansatz zur Beschreibung einer europäischen Stadtpolitik. Diese Mitteilung ist bis heute aktuell.

Skizzen einer europäischen Stadtpolitik waren das Aktionsprogramm von Lille, der Rotterdam Urban Acquis (2004), der Bristol Accord (2005) sowie aktuell die Leipzig Charta. Eine Reaktion auf das Aktionsprogramm von Lille war die Gemeinschaftsinitiative URBACT, die aus URBAN hervorging. Diese nahm 2003 ihre Arbeit auf, mit dem Ziel der Vertiefung des Erfahrungsaustausches zu erfolgreichen Stadtentwicklungsprojekten.

In der Leipzig Charta wird ein gemeinsames Verständnis von der europäischen Stadt mit ihren Merkmalen

- Mit- und Selbstbestimmung der Bürger,
- Nutzungsmischung,
- soziale Integration,
- und öffentlicher Raum

entwickelt.

Die Leipzig Charta baut auf den vorausgegangenen Programmen auf und setzt zwei konkrete Schwerpunkte: Die Forderung nach einer verstärkten Umsetzung integrierter Stadtentwicklungspolitik und dabei die besondere Berücksichtigung benachteiligter Stadtquartiere im gesamtstädtischen Kontext. Sie weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten jetzt dringend handeln müssen, um in den Städten und Regionen den demografischen und sozialen Wandel, den Klimawandel und die Auswirkungen des ökonomischen Strukturwandels bewältigen zu können.

Die Leipzig Charta wendet sich gegen

- Einseitigkeit und Monotonie,
- einseitige Besitzansprüche,
- verabsolutierte Einzelinteressen
- und Ausgrenzung sowie Isolierung einzelner Stadtteile.

Im Fokus der Leipzig Charta stehen die integrierte Stadtentwicklungspolitik und benachteiligte Quartiere in der Stadt. Integrierte Stadtentwicklungspolitik bedeutet konkret:

- Stärkung der Innenstadt,
- soziale Integration,
- Bekämpfung von Ausgrenzung und Vermeidung von „no go areas“,
- Attraktivität durch Schönheit.

Zu den Umsetzungsstrategien der Leipzig Charta gehört auch eine Steigerung der umweltfreundlichen Verkehrsarten, wie z.B. des Fuß- und Fahrradverkehrs. Sie setzt auf die kompakte europäische Stadt mit ihrem Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung, das sich als besonders nachhaltig sowohl in sozialer als auch ökologischer Hinsicht erwiesen hat. Ein hohes Maß an Nutzungsmischung verursacht weniger Stadtverkehr und weniger Flächenversiegelung auf der „grünen Wiese“.

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0197:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 20.12.2010).

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_de.pdf (abgerufen am 20.12.2010).

3.1.3 Mobilität in der Stadt – die europäische Perspektive

Im Mittelpunkt des Grünbuchs „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ (KOM [2007] 551) stehen drei Fragestellungen: Erstens die nach den Möglichkeiten, die großen Verkehrsachsen zu entlasten, ohne den Alltag der Verkehrsteilnehmer zu beeinträchtigen. Zweitens die nach der Vereinbarkeit von größerer Mobilität, Umweltschutz und weniger Energieverbrauch. Und drittens die Frage, wie die Bürger von den Alternativen Fahrrad und Zufußgehen überzeugt werden können. Das Grünbuch steht im Kontext der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, in der die Städte als Kristallisationspunkte des Wachstums genannt werden.

Anknüpfend an das Grünbuch wurde im September 2009 durch die Europäische Kommission der „Aktionsplan urbane Mobilität“ (KOM [2009] 490) vorgelegt, der insgesamt zwanzig Aktionen gegliedert in sechs Themengebieten umfasst. Der Aktionsplan ist das erste umfassende „Maßnahmenpaket“ für den städtischen Verkehr auf europäischer Ebene, das jedoch dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt. Die EU kann nur einen Rahmen setzen und durch Förderpolitik (Forschung: Forschungsrahmenprogramm, Kohäsionspolitik: Kohäsionsfonds, Strukturfonds) Projekte in den Städten anstoßen und unterstützen.

Von besonderer Relevanz im vorliegenden Zusammenhang ist das erste Thema, dessen Ziel die Förderung integrierter Strategien ist und hier insbesondere die erste Aktion. Es wird die beschleunigte Einführung von Plänen genannt, die die nachhaltige urbane Mobilität für den Personen- und Güterverkehr in städtischen und stadtnahen Gebieten zum Gegenstand haben. Die EU will lokale Behörden bei der Aufstellung solcher Pläne unterstützen²⁹. Diese Aktion entspricht der bereits vorgestellten „Thematischen Strategie für die städtische Umwelt“ (KOM [2005] 718), die das Thema der Pläne für einen nachhaltigen städtischen Nahverkehr bereits aufgegriffen hat.

Unter dem Leitgedanken einer integrierten Planung für nachhaltige Mobilität, „SUMP – Sustainable Urban Mobility Planning“ (vormals „SUTP – Sustainable Urban Transport Planning“ genannt), wird derzeit eine europaweite Orientierung für die Verkehrsentwicklungsplanung entwickelt. Ziel ist eine nachhaltige Gestaltung des Stadtverkehrs, um Umweltpolitik besser in Verkehrsstrategien zu integrieren. Dabei geht es nicht um verbindliche Richtlinien, sondern vielmehr um Regeln für planerische Qualität in den Städten in Europa. Der Ansatz basiert auf erfolgreichen Praxiserfahrungen aus unterschiedlichen europäischen Städten und Nationen, vor allem aus England und Frankreich.

Eine Verkehrsentwicklungsplanung im Sinne von SUMP orientiert sich an fünf übergeordneten Zielsetzungen:

- Gewährleistung der Mobilität für alle Bewohner in allen Teilgebieten einer Stadt oder eines Ballungsraumes,
- Minimierung der negativen Gesundheitsfolgen des Verkehrs,
- Minimierung von Emissionen, Energieverbrauch und Verkehrslärm,
- Optimierung der (Kosten-)Effizienz von Verkehrsströmen, unter Berücksichtigung externer sozialer und ökologischer Kosten,
- Qualitätsverbesserung der städtischen Umwelt und Stadtgestaltung.

Die staatliche Ebene hat dabei die Aufgabe, einen Rahmen für die kommunalen Planungen zu setzen, die Arbeitsfelder und Zuständigkeiten der einzelnen Akteure sowie die Voraussetzungen für staatliche Förderung zu definieren. Die Städte und Gemeinden sind in der konkreten

²⁹ Zur aktuellen Diskussion vgl. http://www.polis-online.org/fileadmin/POLIS_EVENTS/Conference2010/presentations/transport_planning/Sustainable_Urban_Mobility_Planning__Siegfried_Rupprecht__Rupprecht_Consult.pdf (abgerufen am 7.2.2011).

Zielsetzung frei und für die Umsetzung ihrer Verkehrsentwicklungspläne zuständig. Der Einbindung der relevanten Akteure (Vertreter anderer Fachplanungen und der Verkehrsunternehmen) wird besondere Bedeutung beigemessen. Darüber hinaus ist die aktive Einwohnerbeteiligung in den Planungsprozess eine Grundvoraussetzung, weshalb eine konsequente Öffentlichkeitsarbeit und Informationsveranstaltungen notwendig sind.

Die SUMP-Orientierung sieht eine zielorientierte Verkehrsplanung vor, die regelmäßig Rechenschaft über die Zielerreichung ablegt. Zentrale Bedeutung haben somit die Formulierung verbindlicher Zielvorgaben und deren Evaluation. Finanzielle Zuwendungen des Staates sollen möglichst an das Erreichen dieser Ziele oder die Ernsthaftigkeit der durchgeführten Maßnahmen gekoppelt werden³⁰.

3.2 Auswertung des politischen Rahmens in Deutschland

Im Kapitel „Klimaschutz, Energie und Umwelt“ des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien der 17. Legislaturperiode wird die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 mit der programmatischen Aussage aufgegriffen, diese im bewährten institutionellen Rahmen weiterentwickeln zu wollen. Damit bleibt die nationale Nachhaltigkeitsstrategie von politischer Relevanz, weshalb auf sie im Folgenden näher eingegangen werden wird. Ebenfalls Erwähnung im Koalitionsvertrag findet die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt aus dem Jahr 2007, für die ein mit verschiedenen Interessensgruppen und Nutzungsansprüchen abgestimmtes Bundesprogramm entwickelt werden soll³¹.

Zu den im Koalitionsvertrag genannten bau- und flächenpolitischen Zielstellungen der Bundesregierung zählt die Wiederverwendung bereits genutzter Flächen und insbesondere von Brachflächen sowie die Verdichtung im Innenbereich, die Vorrang vor der Entwicklung im Außenbereich haben sollen. Um in diesem Zusammenhang Zielkonflikte zu vermeiden, solle im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Indikatoren auch das Flächeninanspruchnahmeziel im Sinne größtmöglicher ökologischer Wirksamkeit neu definiert werden. Es solle sich stärker an der tatsächlichen Zerschneidung oder Versiegelung von Lebensräumen orientieren, so die Formulierung im Koalitionsvertrag. Durch eine Stärkung der Innenentwicklung soll die Neuinanspruchnahme neuer Flächen für Verkehrs- und Siedlungszwecke reduziert werden. Zu den Vorhaben der Bundesregierung zählt die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von Instrumenten zur Gestaltung der Innenentwicklung wie Brachflächenkataster, Managementpläne, ein zonierte Satzungsrecht der Kommunen und finanzielle Anreizinstrumente³².

Auch im Hinblick auf die Herausforderungen des Umweltschutzes ist die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit ein Ziel der Bundesregierung³³.

3.2.1 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Nach dem Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung, das die Unterzeichner der „Agenda 21“, die als globales Aktionsprogramm auf der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet wurde, bekundeten, bestand auch für die Deutschland als einer der über 170 Unterzeichnerstaaten die Notwendigkeit, dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung

³⁰ In Vorbereitung auf der Website www.mobilityplans.eu im Rahmen des Projekts ELTIS-plus, derzeit auch im Difu-Dossier http://www.nationaler-radverkehrsplan.de/transferstelle/downloads/for_o-01_verkehrsentwicklungsplan.pdf (abgerufen am 30.12.2010).

³¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 26.10.2009, S. 30.

³² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 26.10.2009, S. 31 f. und 42.

³³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 26.10.2009, S. 58 und 112.

für alle Politikbereiche Kontur zu geben. Hierzu legte die Bundesregierung 2002 die Strategie „Perspektiven für Deutschland“ als ihre Strategie für eine nachhaltige Entwicklung vor³⁴. Die Entwicklung der Nachhaltigkeit wird in Fortschrittsberichten dokumentiert, zuletzt 2008³⁵.

Nachhaltigkeit ist als Querschnittsthema angelegt und durchdringt alle Politikfelder. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie thematisiert den Zusammenhang von übermäßiger Flächenneuanspruchnahme und Erhalt der Biodiversität. Eine Reduktion des Flächenverbrauchs ist bereits seit Jahren ein politisches Ziel. Bereits in der Bodenschutzkonvention der Bundesregierung aus dem Jahr 1985 wurde eine Trendwende im Landverbrauch gefordert. Das quantifizierte Ziel einer Begrenzung der täglichen Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha findet sich erstmals im Entwurf eines „Umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“ der Bundesregierung aus dem Jahr 1998. Dieser Wert wurde 2002 in die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie übernommen.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie betont, dass auch die unbebaute Landschaft eine begrenzte Ressource ist, und unzerschnittene Räume von hoher Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität sind. Die Flächenzerschneidung und Fragmentierung der Landschaft insbesondere durch Verkehrswege, deren Zunahme mit einer Ausweitung der Siedlungsfläche korrespondiert, gelte als eine der wesentlichen Ursachen des Artenverlusts in Mitteleuropa. Besonders auch in dem dicht besiedelten Land Deutschland gelte es, den Boden in seinen ökologischen Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für den Menschen, Tiere und Pflanzen sowie als Bestandteil des Naturhaushalts mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen zu erhalten. Gerade der Bereich des Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden und der Siedlungsentwicklung sei ein überaus komplexes Gefüge von ökologischen, ökonomischen und sozialen Anforderungen (Bundesregierung 2002, S. 99 und 287 ff.).

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nennt als anspruchsvolle Zielsetzung die Realisierung eines Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung von drei zu eins (Bundesregierung 2002, S. 296) und eine Begrenzung der zusätzlichen täglichen Flächenneuanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr auf maximal 30 ha im Jahr 2020 (Bundesregierung 2002, S. 99); dieses Maß greift auch die im Folgenden zu behandelnde Biodiversitätsstrategie auf. Beide Zielebenen hängen zusammen, denn es handelt sich um zwei sich ergänzende Ziele: Absolute Reduktionsziele – eine Mengensteuerung – auf der einen Seite und auf der anderen Seite qualitative Ziele, um durch Innenentwicklung und städtische Aufwertung die Inanspruchnahme sowie Zerschneidungswirkungen im Außenbereich zu verringern.

Der Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bekräftigt den breiten Konsens bezüglich des 30 ha-Ziels, konstatiert aber zugleich, dass die tägliche Flächenneuanspruchnahme von 113 ha zum Zeitpunkt des Berichts mit Blick auf das 30 ha-Ziel zu hoch sei. Das Flächenrecycling konnte nicht im erforderlichen Maße umgesetzt werden. Während die Zunahme der bundesweiten Siedlungsfläche „Wohnen“ bereits seit 1993 rückläufig sei, sei die Zunahme der Verkehrsfläche ungebremst. Die Flächenneuanspruchnahme für die Funktion Wohnen ist gebremst, weil vermehrt Bestandsimmobilien nachgefragt werden. Der Fortschrittsbericht sieht hohen Handlungsbedarf, damit das 30 ha-Ziel realisiert werden kann. Die Handlungen hierzu seien in erster Linie Aufgaben der Länder und Gemeinden, die Bundesregierung könne nur unterstützend tätig werden (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008, S. 144 ff.).

³⁴ http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung (abgerufen am 6.1.2011).

³⁵ http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2008/05/2008-05-08-fortschrittsbericht-2008,property=publicationFile.pdf (abgerufen am 6.1.2011).

3.2.2 Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen – Biodiversitätsstrategie des Bundes

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro wurde das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) beschlossen. Mit der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ erfüllt Deutschland Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt. Dieser Artikel sieht vor, dass „jede Vertragspartei (...) nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt entwickelt oder zu diesem Zweck ihre bestehenden Strategien, Pläne und Programme anpassen“ wird.

Die Landschaftszerschneidung durch die anhaltend hohe Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr (vor allem Straßen sowie einzelne Bahntrassen) und andere Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Hochspannungsleitungen) führt zu einer Verkleinerung, Zerschneidung und Isolierung von Habitaten für viele Tier- und Pflanzenarten und führt darüber hinaus zu einer Fragmentierung der Landschaft und dem Verlust von Biotopverbünden. Den Angaben in der Biodiversitätsstrategie folgend gab es in Deutschland 562 unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR), etwa 23 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands sind von unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen bedeckt (BMU 2007, S. 52 und 129).

Folge der Landschaftszerschneidung ist ein Rückgang der Tier- und Pflanzenarten und damit die Gefährdung der Artenvielfalt (Biodiversität). Gleichzeitig entstehen im besiedelten Raum anthropogen geprägte Habitate mit besonderen Lebensräumen (u.a. Bahntrassen, postindustrielle Brachflächen, Montanflächen, Straßenränder) und darauf spezialisierten Tier- und Pflanzenarten sowie Stadtböden mit besonderer Textur und Schichtung.

Am 7. November 2007 hat das Bundeskabinett die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Biodiversitätsstrategie) beschlossen³⁶. Die Strategie formuliert eine konkrete Vision für die Zukunft und legt für alle biodiversitätsrelevanten Themen Qualitätsziele und Handlungsziele fest.

Die starke Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr wird als eine Gefahr für den Erhalt der Biodiversität erkannt, weil unzerschnittene und verkehrsarme Räume verloren gehen. Der dauerhafte Flächenentzug durch Bebauung mit seinen vielfältigen Auswirkungen auf Natur und Landschaft stellt einen erheblichen Eingriff in das Ökosystem dar. Neben dem Verlust und der Zerstörung der gewachsenen Böden und ihren Leistungen für den Naturhaushalt gehen insbesondere folgende negative Auswirkungen für Natur und Landschaft mit dem Flächenverbrauch einher:

- Direkter Lebensraumverlust für Tiere und Pflanzen,
- Verinselung von Lebensräumen und Unterschreitung von für bestimmte Arten erforderlichen Mindestarealgrößen durch Zerschneidung der Landschaft,
- Störung von Lebensräumen durch siedlungsbedingte Immissionen,
- Versiegelung und Entwässerung von Flächen und damit Verdrängung hygrophiler und aquatischer Arten.

Die Gefährdung, die für die Biodiversität von der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ausgeht, soll eingedämmt werden. Als konkrete Zukunftsvision formuliert die Biodiversitätsstrategie, dass sich die Lebensqualität der Menschen erhöhen soll, ohne für Siedlung und Verkehr zusätzliche Flächen in Anspruch zu nehmen. Ziel sei es, bis zum Jahre 2020 für die Zwecke Siedlung und Verkehr maximal 30 Hektar pro Tag neu in Anspruch zu nehmen, langfristig sollte die Neuinanspruchnahme weitestgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen ersetzt werden. Als Baustein zur Realisierung dieser Zukunftsvision sieht die

³⁶ <http://www.cbd.int/doc/world/de/de-nbsap-01-de.pdf> (abgerufen am 7.1.2011).

Biodiversitätsstrategie bis 2010 die Erarbeitung eines Leitkonzepts „Stadt der kurzen Wege“ vor (BMU 2007, S. 51).

Die Biodiversitätsstrategie schlägt bereits Maßnahmen vor, um den in ihr formulierten konkreten Visionen näher zu kommen. Im Zusammenhang mit dem Konzept „Stadt der kurzen Wege“ stehen beispielsweise folgende Maßnahmen (BMU 2007, S. 78 f.):

- Fortentwicklung ökonomischer Rahmenbedingungen auch zur besseren Aktivierung von Brachflächen und Altstandorten,
- konsequente Anwendung des vorhandenen Planungsinstrumentariums zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und sofern erforderlich Weiterentwicklung der Planungsinstrumente,
- Festlegung von Zielen zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums in Raumordnungsplänen durch die Länder,
- Ausrichtung der Förderpolitik auf eine verstärkte Bestandsförderung und Innenentwicklung (z.B. kommunaler Finanzausgleich, Gemeinschaftsaufgaben), weiterer Abbau kontraproduktiver Subventionen (z.B. Entfernungspauschale),
- Entwicklung von Best-Practice-Beispielen für eine qualifizierte Innenentwicklung,
- Modellvorhaben für eine städtebauliche Innenentwicklung sowie für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling,
- Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung zu „umweltschonender Mobilität“ und zum Problem „Flächenverbrauch“,
- Unterstützung von Aktionen umweltfreundlicher Mobilität wie „Mit dem Rad zur Arbeit“.

3.2.3 Nationale Stadtentwicklungspolitik

Zentrales Anliegen in den Kontexten Nachhaltigkeit und Biodiversität ist die Eindämmung der Flächenneuinanspruchnahme. Aus den Ausführungen wurden die Komplexität dieses Bestrebens und die Notwendigkeit der Verknüpfung mit anderen Politikfeldern deutlich, besonders zur Stadtentwicklung.

Der Bereich der Siedlungsentwicklung ist für das Erreichen des 30 ha-Ziels von zentraler Bedeutung. Den vielfältigen Verknüpfungen des Themas Stadt folgend wurde 2007, vor dem Hintergrund der Leipzig Charta, die nationale Stadtentwicklungspolitik auf den Weg gebracht. Im Fokus steht eine nachhaltige Stadtentwicklung mit dem Ziel, die gegenwärtigen ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Die Städte sollen dabei ein attraktiver Ort für alle Bevölkerungsgruppen bleiben.

Auch nach der Föderalismusreform wird die Städtebauförderung fortgeführt, wozu auf Basis der Regelungen des Baugesetzbuches und gemäß Art. 104b GG eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund, Ländern und Kommunen geschlossen wurde. Im Jahr 2010 wurden insgesamt neun Programme zur Stadtentwicklung unterstützt: Soziale Stadt, Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Städtebaulicher Denkmalschutz Ost, Städtebaulicher Denkmalschutz West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Sanierung und Entwicklung Ost, Sanierung und Entwicklung West sowie ein Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“³⁷.

³⁷ http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/staedtebaufoerderung/vorschrift/vv_sbf_2010.pdf (abgerufen am 1.2.1011).

Unter der Überschrift der nationalen Stadtentwicklungspolitik steht auch der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2010 vorgelegte Entwurf für ein „Weißbuch Innenstadt“³⁸. Die Innenstadt sei ein wichtiger Ort des Wohnens, Arbeitens und Handelns sowie für die regionale und lokale Identifikation, der jedoch aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse einem starken Wandel unterliege, der in einigen Städten zu einer Überlastung der Innenstadt, in anderen zu ihrem Ausbluten führe. Wichtigstes Anliegen des Weißbuches ist es, einen Diskussionsprozess zur Zukunft der Innenstadt anzustoßen, wozu bereits erste Anregungen gegeben werden. Starke und attraktive Innenstädte stehen auch im Fokus der Stadt der kurzen Wege, zum einen, weil sie ihren Bürgern ein attraktives Umfeld bieten, zum anderen, weil sich Innenstädte gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschließen lassen, die eine raumsparsame Mobilität ermöglichen.

3.2.4 Verkehrs- und umweltpolitische Aktivitäten des Bundes

Während der Bund mit seinen Investitionen und Planungen vor allem die Fernmobilität fördert (Bundesverkehrswegeplanung), gibt es jedoch auch vermehrt Aktivitäten für Nahmobilität, insbesondere den Radverkehr. Der „Nationale Radverkehrsplan 2002-2012, FahrRad!“, mit vielen wirksamen nicht infrastrukturellen Projekten, soll nach der aktuellen Koalitionsvereinbarung weiter entwickelt werden. Über Wettbewerbe und Werbekampagnen wie z.B. „Kopf an – Motor aus“ wird mit Mitteln des BMU für CO₂-freie Mobilität geworben oder im Programm „effizient mobil“ unter Koordination der DENA eine Vielzahl von Mobilitätsmanagementprojekten initiiert. Hier zeigt sich der ressortübergreifende Anspruch von nachhaltiger Stadt- und Verkehrsplanung.

3.2.5 Entwicklungen auf der regionalen und kommunalen Ebene

Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gibt Kommunen grundsätzlich das Recht zur zwischen-gemeindlichen Zusammenarbeit unter der Voraussetzung, dass es sich dabei um Gegenstände des eigenen (örtliche oder den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten) oder des sogenannten übertragenen Wirkungskreises (staatliche Aufgaben) einer Kommune handelt. Fortschreitende funktionalräumliche Verflechtungen zwischen Nachbargemeinden und besonders zwischen Kernstädten und Gemeinden in deren Umland legen Kooperationen in verschiedenen Feldern der kommunalen Daseinsvorsorge nahe, zumal die Realisierung von Problemlösungen auf regionaler Ebene mit Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder unterstützt wird. Während die klassischen Aufgaben der regionalen Versorgung und Infrastrukturausstattung inzwischen häufig längst arbeitsteilig in institutionalisierten Kooperationen erledigt werden (vgl. DST 2001), ist die Zusammenarbeit bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme ein recht ambitionierter Gegenstand von Kooperationen, da die Flächenausweisungen von Gewerbeflächen, Wohnsiedlungsflächen bzw. Einzelhandels- oder Verkehrsflächen zu Konflikten zwischen den Kommunen führen können.

Jedoch gerade der sinnvolle Umgang mit der Ressource „Boden“ macht interkommunale Kooperationen notwendig, um den kontraproduktiven Wettbewerb zwischen den Kommunen bei der Bereitstellung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und – damit einhergehend – einen dem 30-ha-Ziel zuwiderlaufenden unnötig hohen Flächenverbrauch zu vermeiden und um Entwicklungspotenziale auf bestehenden Flächen durch Innenentwicklung zu erschließen.

Große Bedeutung kommt daher bei Kooperationen einem von allen Seiten vereinbarten Verfahren für den Vorteils-/Nachteilsausgleich zwischen den Kooperationspartnern zu. Derart abge-

³⁸ <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/58652/publicationFile/29581/weissbuch-innenstadt-entwurf.pdf> (abgerufen am 7.1.2011).

stimmte Bewertungsverfahren und Ausgleichsmechanismen sind zum Beispiel hilfreich bei der Bildung interkommunaler Flächenpools. Auf der Grundlage von monetären Bewertungen der Flächen können ökonomische, ökologische und städtebauliche Gesichtspunkte bei der Bewertung von Flächen integriert werden, wie das Beispiel des Regionalen Gewerbeflächenpools Neckar-Alb zeigt (Ruther-Mehlis, Fischer, Weber 2011).

Im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen können z.B. mit Hilfe regionaler Strukturfonds unter Beteiligung mehrerer Gemeinden Projekte der Innentwicklung realisiert werden, die die finanzielle Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde überfordern würden. Derartige Fonds bestehen in der Metropolregion Hamburg und im Leben- und Wirtschaftsraum Rendsburg (Melzer 2011, Institut Raum & Energie 2010).

Die gesamtwirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Rendite unterschiedlicher Flächennutzungsoptionen und Flächenarten (z.B. Brachflächen unterschiedlicher Art, neue Siedlungsflächen in der Kernstadt, neue Siedlungsflächen im suburbanen Raum) lassen sich nach den Ergebnissen des REFINA-Forschungsvorhabens „Regionales Portfoliomanagement“ in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler auch im Rahmen eines komplexen Portfoliomanagements systematisch miteinander vergleichen und als eine Entscheidungsgrundlage für Planungen nutzen (Gilles, Vallée 2011).

Ein raumordnerischer Vertrag auf freiwilliger Basis zwischen den Trägern der Landes- und Regionalplanung und kooperationswilligen Kommunen gestattet den Aufbau eines flexiblen und nachhaltigen regionalen Siedlungsflächenmanagements, dem eine gemeinsame, mit quantitativen Zielen untersetzte Strategie zugrunde liegt. Der raumordnerische Vertrag kann hierbei als Klammer zwischen einer regionalen Siedlungsflächenkonzeption, Finanzierungsmöglichkeiten und einer Koordinierungsstelle dienen, wie das REFINA-Forschungsvorhaben „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar“ gezeigt hat (Ferber, Müller 2011).

Das REFINA-Forschungsprojekt „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) in der Region Südlicher Oberrhein hat gezeigt, dass das Instrument der Regionalplanung das Potenzial einer stärkeren Steuerung hin zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme besitzt. So ermöglicht eine Fokussierung auf raumrelevante Probleme, Konflikte und Herausforderungen, die Chancen einer flächensparenden und bestandsorientierten Entwicklung zu identifizieren. Dabei muss zum einen die Kooperation der Gemeinden intensiviert werden. Zum anderen käme der Regionalplanung stärker als bisher eine Schnittstellenfunktion zwischen Fachbehörden, Fördergebern, Betreibern von Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen zu, um die Siedlungsplanung eng mit der Verkehrsplanung, Schulentwicklungsplanung, der Planung von Infrastruktureinrichtungen und ÖPNV etc. zu verzahnen (Karlin, Torns 2011).

3.3 Schlussfolgerung: Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ nach wie vor präsent – Erweiterung zur „Region der kurzen Wege“

Die Auswertung aktueller politischer Kontexte zeigt, dass das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ seine Aktualität nicht eingebüßt hat. Implizit oder explizit steckt es in verschiedenen politischen Strategien der europäischen und nationalen Ebene, mit denen aktuell auf die Herausforderungen der Gegenwart reagiert wird. Insbesondere gehen von europäischer Ebene verschiedene Impulse aus, Verkehr und Siedlung im Zusammenhang zu sehen. Gerade der Ansatz „SUMP – Sustainable Urban Mobility Planning“ bietet die Chance, an das Verhältnis von Verkehr und Siedlung neu heranzugehen.

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein Kernthema sowohl der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als auch der Biodiversitätsstrategie. Es besteht ein enger Zusammenhang mit den Zielen und Maßnahmen einer „Stadt der kurzen Wege“. Eine effektive Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme erfordert jedoch ein Handeln, das über den Wirkungskreis der Stadt hinaus in die Region geht, sodass sich der Blick nicht mehr nur auf die Stadt, sondern auch auf die „Region der kurzen Wege“ zu richten hat.

4. Aktualisierung und Erweiterung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“

Das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ wurde in den 1990er-Jahren als Reaktion auf die „Rio-Konferenz“ 1992 und daran anknüpfende Diskussionen und Konzepte ausgearbeitet. Eine Ausdehnung des Leitbilds „Stadt der kurzen Wege“ auf die Region, wurde bereits in den 1990er-Jahren aufgrund der damals gewonnenen Erkenntnis, dass eine Stadt der kurzen Wege zu kurz greift, diskutiert (Schreckenbergs 1999, S. 71 ff.). Letztlich geht es somit um einen „Raum der kurzen Wege“.

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts war es relativ ruhig um das Leitbild. Die Ausführungen im dritten Kapitel konnten allerdings verdeutlichen, dass die ökologischen Auswirkungen der Stadt- und Verkehrsentwicklung zahlreiche Fragen aufwerfen, die nach wie vor unbeantwortet sind, sodass das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ seine Aktualität nicht verloren hat. Insbesondere vor dem Hintergrund des Ziels, die Biodiversität zu erhalten, spielt der Gesichtspunkt der noch immer hohen Flächeninanspruchnahme eine wichtige Rolle (BMU 2007, S. 51 und 78). Im Folgenden werden weitere aktuelle politische Kontexte im Hinblick auf die Frage geprüft, inwiefern Synergien mit einer Stadt der kurzen Wege bestehen. Abschließend wird ein kurzes Resümee zu den aktuellen Anforderungen an eine Stadt respektive Region der kurzen Wege gezogen.

4.1 Stadt und Region der kurzen Wege – Chancen und Risiken aus heutiger Perspektive

Seit den 1990er-Jahren haben sich verschiedene Aspekte der ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert, die mit Blick auf ihre Wirkungen für „kurze Wege“ zu diskutieren sind. Die Diskussion wird sich an der Frage orientieren, inwieweit diese veränderten Konstellationen Auswirkungen auf die Einschätzung der Realisierbarkeit wie auch der Sinnhaftigkeit einer Struktur „kurzer Wege“ haben. Dabei wird auch beleuchtet, welche internationalen Megatrends und gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland förderlich auf die Rahmenbedingungen für kurze Wege wirken könnten.

4.1.1 Klimawandel und Anpassungsstrategien

Im Gegensatz zu den 1990er-Jahren wird die Existenz eines durch menschliche Aktivitäten verursachten Klimawandels kaum mehr bestritten. Eine Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen belegt, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten messbare Klimaveränderungen vollzogen haben und von deutlichen anthropogenen Einflüssen auf das Klima ausgegangen werden muss³⁹. Zu nennen sind hier in einer globalen Perspektive insbesondere Kohlendioxidemissionen durch die Verbrennung fossiler Energieträger, aber auch die lebensstilbedingte Zunahme der Rinderhaltung und die anhaltende Abholzung von Wäldern.

Auch was die Prognose regionaler Auswirkungen betrifft, konnten aufgrund leistungsfähigerer Computer und einer verbesserten Datengrundlage Fortschritte erzielt werden, sodass die regionalen Folgen des Klimawandels zumindest in ihrem Trend erkennbar werden. In Deutschland

³⁹ U.a. Vierter Sachstandsbericht (AR4) des IPCC (2007) über Klimaänderungen; Kurzfassung vom 2.2.2007 für politische Entscheidungsträger (Summary for Policymakers) der Arbeitsgruppe I über die „Physikalischen wissenschaftlichen Grundlagen“ (Physical Science Basis); Zusammenfassung des Berichts der Arbeitsgruppe II über „Auswirkungen, Anpassung und Anfälligkeit“ (Impacts, Adaptation and Vulnerability) vom 6.4.2007; Kurzfassung der Arbeitsgruppe III über die „Verminderung des Klimawandels“ (Mitigation of Climate Change) vom 4.5.2007.

sind besonders die Gebirgsregionen, die Küstenzonen, der Rheingraben und der Nordosten von Klimaänderungen betroffen (Perner u.a. 2010, S. 15). Wesentliche Folgen sind längere sommerliche Trockenperioden insbesondere im Nordosten und insgesamt eine Zunahme von starken Niederschlägen und Stürmen, die regional große Schäden am Privateigentum und an der öffentlichen Infrastruktur verursachen können.

Auf städtischer bzw. stadtregio­naler Ebene werden Veränderungen des Mikro- und Mesoklimas beobachtet, die unter anderem aus Art und Umfang der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in den vergangenen Jahrzehnten resultieren und im Zusammenspiel mit den regionalen und lokalen Auswirkungen des Klimawandels gegebenenfalls dramatische Folgen haben können. Besonders beachtenswert sind in diesem Zusammenhang:

- eine erhöhte Hochwassergefahr durch Bodenversiegelung und Oberflächenabfluss unter anderem im Zusammenhang mit Starkregenereignissen,
- Bebauung und Versiegelung potenzieller Retentionsräume für Zwecke von Siedlung und Verkehr,
- Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche mit Potenzial für Versickerung und Verdunstung zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie
- Beeinträchtigung bzw. Verlust von Kaltluftentstehungsgebieten und Frischluftschneisen durch Flächenumwandlung in Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Eine weitere Folge des Klimawandels sind Veränderungen der Flora und Fauna aufgrund der veränderten Temperatur- und Niederschlagsverhältnisse, deren Auswirkungen bisher kaum einschätzbar sind. Hier muss die Situation als ambivalent bezeichnet werden: Urbane und suburbane Räume stellen einerseits aufgrund ihrer anthropogen beeinflussten Standorte (u.a. brachgefallene Siedlungs- und Verkehrsflächen) biologisch vielfältige Ökosysteme dar (Klausnitzer 1993) und sind auch Zentren der Evolution (Keil/Loos 2005, S. 27). Typisch für diese Räume ist ein hoher Anteil gebietsfremder Arten. Dem Vorkommen besonderer auf städtische Biotope spezialisierter Arten auf der einen Seite steht andererseits die Gefährdung vieler einheimischer Pflanzenarten, Säugetierarten, Schmetterlingsarten und Brutvögel gegenüber, weil deren Habitate durch die Siedlungstätigkeit zerstört, verkleinert oder zumindest stark beeinträchtigt wurden.

Urbanisierungs- und Stadtentwicklungsprozesse beeinflussen damit maßgeblich die Zukunft der Biodiversität. In vielen deutschen Städten mangelt es an der Vernetzung der Grün- und Freiflächen, die fortschreitende Versiegelung zerstört Lebensräume für Tiere und Pflanzen.

Insbesondere dem Verkehrssektor kommt bei der Reduktion der Emission klimaschädigender Gase und damit zur Prävention des Klimawandels eine Schlüsselrolle zu, wurden doch hier die am einzelnen Fahrzeug erzielten Einsparungen durch ein Mengenwachstum mehr als kompensiert. Eine Studie des Umweltbundesamts umreißt ein Paket von Maßnahmen in verschiedenen Sektoren, die erforderlich wären, um das vom Bund formulierte Ziel der 40-prozentigen Reduzierung der CO₂-Emissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Bezogen auf den Bereich Mobilität und Verkehr würde dies bedeuten (Umweltbundesamt 2007, S. 5 ff.):

- Senkung des spezifischen Verbrauchs im Verkehr (Effekt: minus 15 Mio. Jahrestonnen CO₂-Emissionen),
- Vermeidung unnötiger Verkehre und Verlagerung auf Schiene und Binnenschiff (Effekt: minus 15 Mio. Jahrestonnen CO₂-Emissionen).

Auch der Ersatz fossiler Energieträger durch aus Pflanzen gewonnene Kraftstoffe verspricht keine grundlegende Entschärfung der Problematik, wenn Energiepflanzen auf zuvor gerodeten

Regenwaldstandorten bzw. auf heimischen Moor- oder Grünlandstandorten gepflanzt und dadurch enorme Mengen CO₂ entweder freigesetzt oder nicht mehr gebunden werden. Zusätzlich haben Monokulturen aufgrund der Verarmung der Landschaft, durch Verlust von Landschaftselementen und durch vereinfachte Fruchtfolgen zum Zweck der Effizienzsteigerung in der landwirtschaftlichen Produktion negative Auswirkungen auf den Erhalt der Biodiversität. Gerade der Erhalt der Biodiversität würde jedoch die Chancen erhöhen, auf Pflanzen zurückgreifen zu können, die mit den geänderten Umweltbedingungen „zurechtkommen“.

Unter anderem nennt die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“⁴⁰ ein Bündel von Maßnahmen, um den Folgen des Klimawandels zu begegnen. Mit Blick auf die Anforderungen an eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung erscheinen folgende Maßnahmen besonders erwähnenswert:

- Schaffung zusätzlicher Kaltluftentstehungsgebiete und Frisch- bzw. Kaltluftschneisen im besiedelten Bereich zur Kompensation steigender Temperaturspitzen,
- vermehrte Schaffung von schattenspendendem Grünvolumen im besiedelten Bereich – auch auf Straßen – zum Schutz vor Sonneneinstrahlung und Verbesserung der Temperaturregulierung durch Verdunstung,
- Einrichtung von zusätzlichen Retentionsflächen und von Fluträumen zur Bewältigung von Starkregenereignissen (enger Bezug zum Hochwasserschutz),
- Bereitstellung zusätzlicher Flächen für innerstädtische Infrastrukturen für den nichtmotorisierten Verkehr.

Die genannten Maßnahmen legen einen bewussten und sparsamen Umgang mit der Ressource „Fläche“ nahe und sind damit einerseits ein Argument für kurze Wege, andererseits beinhalten sie Anforderungen an die Raumentwicklung, die auch in einer Struktur der kurzen Wege berücksichtigt werden müssen. So muss beispielsweise bei der Innenentwicklung der Erhalt von Freiräumen berücksichtigt werden.

Als Quintessenz bleibt festzuhalten, dass „kurze Wege“ nicht nur helfen, Verkehr und damit schädliche Treibhausgasemissionen zu reduzieren, sondern auch Fläche sparen, die für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel benötigt werden.

4.1.2 Energieversorgung und Ressourcenverknappung

Neben dem Klimawandel sind steigende Preise für Energie und Ressourcen ein weiterer Megatrend, für den sich das Bewusstsein in den letzten Jahren deutlich erhöht hat. Dies ist eine Folge der unter sozialen Gesichtspunkten erfreulichen Entwicklung, dass immer mehr Menschen ihr Streben nach materiellem Wohlstand umsetzen können. Im besonderen Maße gilt dies für viele Länder Asiens und Lateinamerikas. Gegenüber der Situation in den 1990er-Jahren hat sich hier die Lage deutlich verändert. Weil sich Wohlstand an US-amerikanischen und europäischen Mustern des Konsums orientiert, stellt diese Entwicklung allerdings eine besondere Herausforderung dar. Es sind weltweit dieselben zum Teil knappen Rohstoffe und Energiequellen, die den materiellen Wohlstand tragen. Insbesondere sind es auch die altindustrialisierten Länder – und hier neben anderen auch Deutschland – in denen der ökologische Fußabdruck durch den materiellen Wohlstand besonders groß ist und die deshalb nachdrücklich zum Handeln aufgefordert sind. Mit Blick auf den Erhalt der Biodiversität ergeben sich daraus drei wesentliche Handlungsfelder:

⁴⁰ Bundestags-Drucksache 16/11595 (19.12.2008).

- Erhalt von landwirtschaftlicher Nutzfläche zur Wahrung der Handlungsoption, verstärkt nachwachsende Rohstoffe anpflanzen zu können (ggf. auch Erweiterung von Grünflächen auf brachgefallenen Flächen),
- Schaffung einer Raumstruktur, die eine Verkehrspraxis mit weniger Ressourcen- und Energieeinsatz ermöglicht,
- Entwicklung guter Beispiele von Lebensstil und Produktdesign, die Wohlstand und Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen verknüpfen (Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks).

In allen drei Handlungsfeldern sind kurze Wege direkt oder indirekt berührt. Eine verringerte Flächenneuanspruchnahme und damit auch ein Erhalt landwirtschaftlicher Nutzfläche ist ein Ziel, das mit der Umsetzung kurzer Wege insbesondere auch in der Region verfolgt wird. Kurze Wege schaffen die Möglichkeit, auf motorisierte Verkehrsmittel zu verzichten, sodass weniger Ressourcen aufgewendet werden müssen. Kurze Wege sind zudem Baustein eines Lebens- und Konsumstils, der einen kleineren ökologischen Fußabdruck hinterlässt.

Mit steigenden Preisen für Energie und Ressourcen wächst die Chance, dass landwirtschaftlichen Nutzflächen eine neue Wertschätzung entgegen gebracht wird, statt sie mit Blick auf „schnelles Geld“ leichtfertig zu überbauen. Sie werden zunehmend nicht nur für Energiepflanzen, sondern ebenso für pflanzlichen Ersatz beispielsweise für Grundstoffe der Kunststoffindustrie (Industriepflanzen) benötigt. Neben der landwirtschaftlichen Nutzfläche kommt ebenso der Erhaltung des Waldes und seiner nachhaltigen Nutzung eine besondere Bedeutung zu, weil Holz ein vielfältig nutzbarer nachwachsender Rohstoff ist.

Im Jahr 2010 wurden 18 Prozent der Ackerfläche Deutschlands (rund 2,15 Mio. Hektar) mit nachwachsenden Rohstoffen (Industriepflanzen, Energiepflanzen) bewirtschaftet. Den größten Anteil daran hat mit etwa 1,8 Mio. Hektar die Erzeugung von Energiepflanzen (überwiegend Raps zur Erzeugung von Bioethanol; Mais, Getreide und Gräser für die Biogaserzeugung; Raps für die Herstellung von Biodiesel/Pflanzenöl). Allein die Produktion von Energiepflanzen für Biogasanlagen wuchs zwischen 2009 und 2010 von 530 000 auf ca. 650 000 Hektar⁴¹. Nachwachsende Rohstoffe haben sich damit zu einem wichtigen Erwerbszweig der deutschen Landwirtschaft entwickelt. In einer im UBA-Auftrag erstellten Studie wurden Szenarien einer möglichen Ausweitung der globalen Anbauflächen für die Erzeugung von in Deutschland perspektivisch zu verbrauchenden Biokraftstoffen und Rapsöl näher untersucht (Bringezu u.a. 2009). In dieser Studie wird deutlich, dass die inländischen Flächenpotenziale für den Energiepflanzenanbau begrenzt sind, da die Landwirtschaft auch in Zukunft Nahrungs- und Futtermittel erzeugen muss. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass die Bemühungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft und einen Ausbau der ökologischen Land- und Waldwirtschaft nicht durch eine übermäßige Ausweitung der Anbaufläche für Energiepflanzen beeinträchtigt werden. Anfang 2001 hatte die damalige Bundesverbraucherschutzministerin Renate Künast die Stärkung des ökologischen Landbaus (20 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2010) als ausdrückliches Ziel der deutschen Agrarpolitik erklärt. Dieselbe Zielvorgabe enthält die nationale Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 (Bundesregierung 2002). Im Fortschrittsbericht 2008 (Bundesregierung 2008) zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird am 20-Prozent-Ziel festgehalten, allerdings wird auf eine Jahresangabe für die Zielerreichung verzichtet⁴².

Die zunehmende Relevanz nachwachsender Rohstoffe erhöht die Bedeutung der verkehrssparenden Siedlungsweise, da benötigte landwirtschaftliche Flächen vor Versiegelung verschont

⁴¹ Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe <http://www.nachwachsenderohstoffe.de> (abgerufen am 4.1.2011).

⁴² Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden im Jahr 2010 etwa sechs Prozent der Anbaufläche nach den Kriterien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet (www.destatis.de, abgerufen am 7.2.2011).

werden und ein geringerer Verkehrsaufwand den Nachfragedruck auf Energiepflanzen verringert.

Ein für kurze Wege wichtiger Aspekt sind die durch knapper werdende Ressourcen verursachten steigenden Transportkosten. Eine Verteuerung der Energierohstoffe erhöht für den Einzelnen die Attraktivität, kurzen Wegen den Vorzug zu geben, ist aber auch gleichzeitig eine Aufforderung an die Stadt- und Regionalplanung, dieser Entwicklung vorausschauend Rechnung zu tragen.

Steigende Energie- und Ressourcenpreise können bewirken, dass räumliche Nähe zunehmend Standortvorteile bietet. Die Entwicklung einer Raumstruktur, die auf kürzere Wege setzt, ist eine Strategie, die Auswirkungen steigender Transportkosten abzumildern und gleichzeitig umwelt- und sozialpolitische Ziele zu erreichen. Die Politik hat die Aufgabe, diesen ökonomischen Trend zu flankieren und die darin liegenden Chancen für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen.

4.1.3 Demografischer Wandel und Bevölkerungsentwicklung

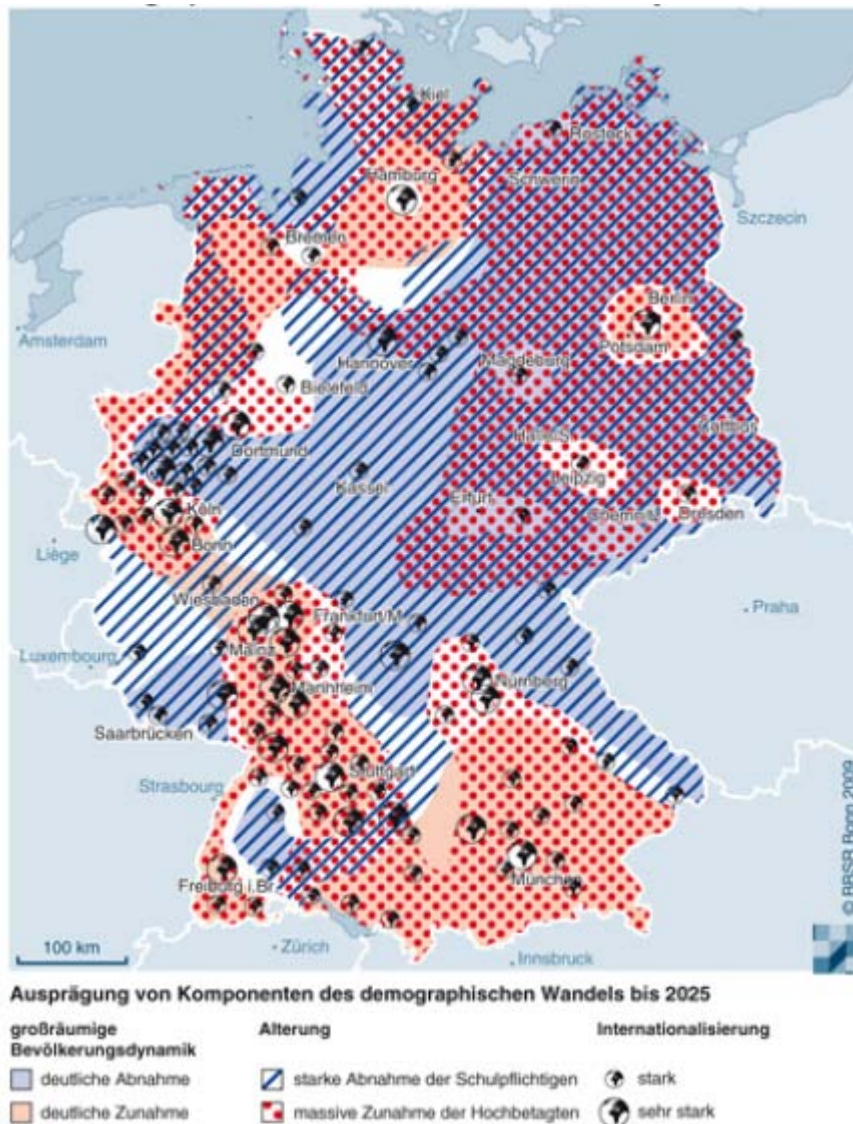
Im Gegensatz zum globalen Trend – bis 2050 wird ein Anwachsen der Weltbevölkerung auf neun Mrd. Menschen prognostiziert – sinkt in Deutschland die Bevölkerungszahl. Es wird immer weniger junge Menschen, dafür zunehmend mehr ältere Menschen geben. Die Auswirkungen dieses demografischen Wandels sind sehr ungleich verteilt: Vor allem in den „neuen Bundesländern“ ist nahezu flächendeckend, allerdings mit unterschiedlichen Intensitäten zwischen den Teilräumen, ein Bevölkerungsrückgang einhergehend mit einer relativen Zunahme älterer Menschen zu verzeichnen. Als regionale Ausnahme dieser Entwicklung sticht nach historisch bedingter Verzögerung der Suburbanisierung das Berliner Umland hervor.

In den „alten Bundesländern“ gibt es ein auffälliges „C“ mit wachsender Bevölkerung, das sich von Hamburg über Bremen hin zur Rheinschiene bis in den Südwesten und Süden zieht. Jedoch auch in dieser Region nimmt der relative Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zu. In einer langfristigen Betrachtung bis 2050/2060 wird es auch hier größtenteils zu einer Abnahme der Gesamtbevölkerung kommen.

Das Thema demografischer Wandel und Bevölkerungsentwicklung ist in mehrfacher Weise sowohl in positiver als auch in negativer Rückkopplung mit kurzen Wegen verwoben. So führen beispielsweise sinkende Schülerzahlen zu einer Zusammenlegung von Schulstandorten, was längere Wege zu den Schulen nach sich zieht. Dies gilt gleichermaßen für weitere soziale und technische Infrastrukturen, deren Bestand beim Unterschreiten einer „kritischen Masse“ nicht mehr gewährleistet werden kann.

Im Hinblick auf kurze Wege stellen sinkende Einwohnerzahlen eine besondere Herausforderung dar. Es ist notwendig, sich auch mit den Rahmenbedingungen „schrumpfender Städte“ auseinander zu setzen. Denn für diesen Prozess verfügen die Kommunen bisher nur über ein sehr eingeschränktes Instrumentarium. Bei sinkender Einwohnerzahl geht es nicht um Eindämmung der Flächenexpansion, sondern um einen geregelten Rückbau, der attraktive Dichte und Freiflächen schafft. Der Erhalt der Infrastruktur, insbesondere einer dezentralen sozialen Infrastruktur sowie der wohnungsnahen Einkaufsangebote wird zunehmend schwierig. Die Erhaltung des Straßennetzes wird zu einer steigenden finanziellen Belastung pro Kopf führen. Auch die Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel benötigt ein gewisses Maß an Dichte.

Abbildung 3: Der demografische Wandel im Raum – eine Synthese*



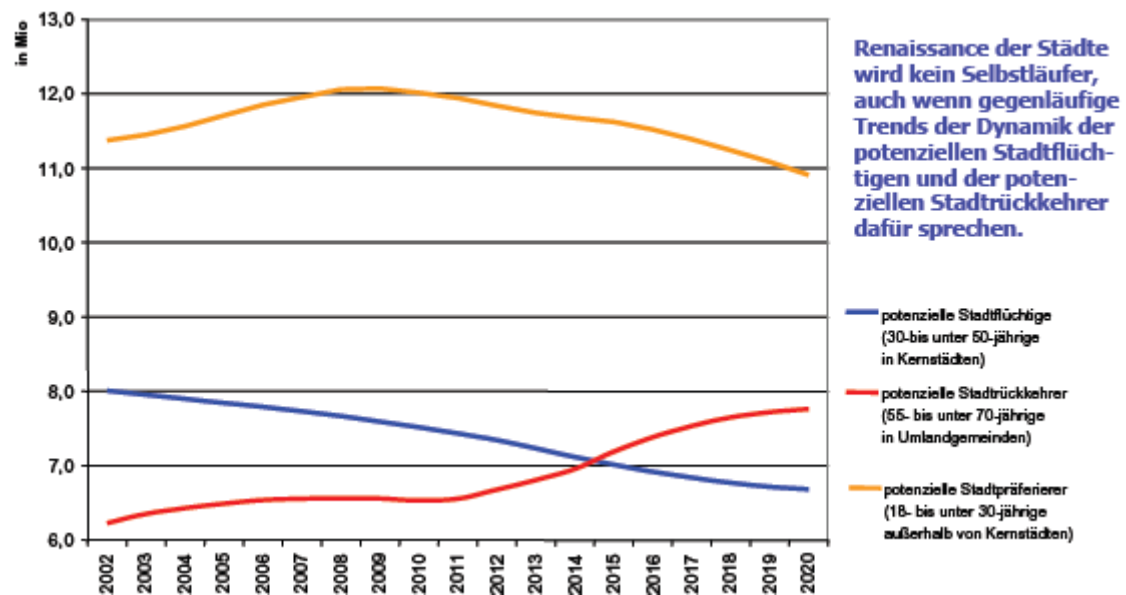
*Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), nach: BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw.43.

Bei Abnahme der Bevölkerungszahl wächst auch ohne Siedlungsausweitung statistisch pro Kopf die Inanspruchnahme der Siedlungsfläche. Die „perforierte Stadt“ ist so mit ihren Problemen und Chancen (Biodiversität auf Stadtbrachen) gesondert zu betrachten. Eine schrumpfende Bevölkerung bietet grundsätzlich die Möglichkeit zur Kontraktion von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Gerade die großen und meist zentral bewirtschafteten Großwohnsiedlungen in ostdeutschen Städten lassen einen räumlich konzentrierten Rückbau von Siedlungs- und zugehörigen Verkehrsflächen zu städtischen Freiflächen zu. Schwieriger gestaltet sich dies aufgrund der anderen Struktur in westdeutschen Städten und insgesamt in ländlichen Räumen. Drängend ist in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Erhaltung alter Bausubstanz als historisches Erbe.

43 http://www.bbsr.bund.de/nn_601084/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Demographie/Indikatoren/DemogrWandel/DemogrWandel.html (abgerufen am 20.1.2011).

Neben den schrumpfenden Siedlungen gibt es selbstverständlich auch noch jene, die nach wie vor expandieren. Dies gilt, wie bereits in früheren Jahren, besonders für die Umlandgemeinden attraktiver Großstädte im Süden und Südwesten Deutschlands und gleichermaßen für die Städte in Nord- und Westdeutschland wie beispielsweise Köln, Hannover und Hamburg. Hier muss bei einer Expansion der Siedlungsflächen auf die Bewahrung des Grünflächenverbunds geachtet und der Innenentwicklung der Vorzug gegeben werden. Gleichzeitig ist in den Regionen, in denen die Nachfrage nach neuen Siedlungsflächen noch steigt, bereits heute die Situation einer schrumpfenden Bevölkerung zu berücksichtigen, da eine solche Entwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit auch diese Städte in den nächsten Jahrzehnten treffen wird.

Abbildung 4: Stadtentwicklungspotenziale des demografischen Wandels*



*Quelle: BBR-Online-Publikation, Nr. 8/2006, S. 26, nach: BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp. 44.

Der demografische Wandel zwingt förmlich zu Strukturen der kurzen Wege. Wenn ältere Menschen ab einem gewissen Alter nicht mehr Auto fahren können oder wollen, wird die Möglichkeit zur Nahversorgung wichtiger (Stadt und Dorf der kurzen Wege). Wenn zukünftig mehr ältere Menschen allein leben, gewinnt dieser Aspekt zusätzlich an Bedeutung. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass zukünftige Rentnergenerationen über ein geringeres Einkommen verfügen, sodass Transportkosten durch weite Wege ein wachsendes Mobilitätshemmnis bilden werden.

4.1.4 Wirtschaftlicher Strukturwandel

Das wirtschaftliche Strukturgefüge hat sich in den letzten Jahren im Zuge der „Zweiten Moderne“ stark verschoben. Die wichtigsten Impulse hierzu waren, die wirtschaftliche Globalisierung mit der Verlagerung von Produktion ins Ausland, die Einführung neuer Fertigungsmethoden mit veränderten Ansprüchen an die Räumlichkeiten, das Outsourcing von Teilen der Produktion und eine zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen. Besonders augenfällig ist der wirt-

44 http://www.bbsr.bund.de/cln_015/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2002__2006/ON082006.html (abgerufen am 20.1.2011).

schaftliche Strukturwandel in Regionen, die durch die Montanindustrie geprägt waren, wie das Ruhrgebiet und das Saarland, aber insbesondere auch Ostdeutschland, das in weiten Teilen deindustrialisiert wurde.

Unter dem Aspekt des Flächenverbrauchs und der Umsetzung kurzer Wege sind zwei Entwicklungen besonders bedeutsam. Vielfach wurden alte Industrieareale in innerstädtischen Lagen, die über gute Anschlüsse an das Schienennetz und den öffentlichen Verkehr verfügten, zugunsten von Standorten an der städtischen Peripherie in straßenverkehrsgünstiger Lage aufgegeben. Ein Hauptmotiv ist die bessere Erreichbarkeit über die Straße sowie die Verfügbarkeit günstiger Gewerbe- und vor allem Logistikflächen, die die Anlage ebenerdiger Produktionsstätten erlauben und zudem weitere Expansionsflächen bieten. Als Erbe des Paradigmas der funktionalen Trennung sind diese Gewerbeflächen monofunktional, sodass für die Arbeitnehmer teilweise lange Anfahrtswege entstehen. Die Entstehung zahlreicher industrieller Brachen im innerstädtischen Bereich ist jedoch nicht nur eine Folge der Randwanderung, sondern auch der Verlagerung von Produktion ins Ausland und des Outsourcens. Dieser Prozess führt großräumig zu einer Ungleichverteilung von Wohn- und Arbeitsplätzen, insbesondere in den deindustrialisierten Regionen, sodass teilweise lange Anfahrwege zur Arbeitsstelle erforderlich werden.

Die Arbeitsplätze in Deutschland gehören zunehmend dem Dienstleistungssektor an. Dieser Sektor ist durch kleinere Betriebsgrößen und weniger störende Emissionen geprägt, sodass eine Mischung mit Wohnfunktion grundsätzlich möglich ist. Dem Prozess der Entmischung von Wohnen und Industriearbeitsplätzen kann durch einen Prozess der Mischung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor einschließlich Kreativwirtschaft mit Wohnen entgegengewirkt werden. Ein Vorteil des Dienstleistungssektors ist, dass sich alte Industriebauten hierfür einer besonderen Beliebtheit erfreuen und es häufig zu einer Umnutzung von Industrieflächen für Dienstleistungen, Handel, Forschung/Wissenschaft, Kreativwirtschaft und Wohnen kommt. Dadurch kann zum einen Dichte gewahrt werden, zum anderen sind die Flächen meist durch den öffentlichen Nahverkehr gut erschlossen. Diese Innenentwicklung schafft kurze Wege. Es gilt, sie zu unterstützen.

Die Konsequenzen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Realisierung kurzer Wege sind ambivalent. In der Entwicklung hin zu Dienstleistungsbetrieben mit kleineren Betriebsgrößen steckt die Chance einer dezentralen Organisation von Arbeitsplätzen und der damit verbundenen Möglichkeit, kurze Wege umzusetzen. Die Vernetzung von Computern bietet beispielsweise im wissenschaftlichen Bereich und in der Kreativwirtschaft die Chance, Arbeitsplätze dezentral einzurichten. Inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Einrichtung von Telearbeitsplätze die Schaffung einer Raumstruktur kurzer Wege unterstützen kann, ist allerdings noch nicht hinreichend untersucht.

Gerade für Beschäftigte im Produktionsbereich kann sich durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und den damit verbundenen Verlagerungen von Betrieben jedoch auch die Notwendigkeit ergeben, weite Wege zur Arbeitsstelle zurücklegen zu müssen, wenn ein Wechsel des Wohnstandorts nicht gewollt oder nicht möglich ist.

4.1.5 Strukturwandel des Einzelhandels

Die Struktur des Einzelhandels unterliegt starken Veränderungen. Ketten- und Franchise-Unternehmen verdrängen den klassischen Einzelhändler und führen zu einem gleichförmigen Erscheinungsbild vieler Einkaufsstraßen. Diese Uniformierung der innerstädtischen Einkaufsbe-
reiche wird durch die zunehmende Zahl von Shopping-Centern weiter verstärkt. Inwiefern innerstädtische Shopping-Center einen positiven Effekt für die Stärkung der Stadtzentren haben, lässt sich bisher nur schwer einschätzen. Für große Städte ist eine Entwicklung erkennbar, dass

die Zentren an Attraktivität gewinnen. Sie werden auch für Investoren teilweise interessanter als die „grüne Wiese“. Stadtteilzentren verlieren jedoch eher und können allenfalls noch die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs sicherstellen. Im Hinblick auf „kurze Wege“ bedarf diese Entwicklung einer intensiven Beobachtung.

Ein Trend zur „Discounterisierung“ des Lebensmitteleinzelhandels hat bereits vor vielen Jahren eingesetzt. Der „Tante Emma-Laden“ um die Ecke ist bereits seit Langem Geschichte und für die „Massenversorgung“ ist der Discounter zuständig. Deren zunehmende Ansprüche an die Größe der Verkaufsfläche und an die Anzahl von Parkplätzen für die Kunden führten zu einer „Randwanderung“ und der Aufgabe von innerstädtischen Lagen wie auch von Standorten in Stadtteilzentren. Innerstädtische Läden der Discounter sind meist nur in Großstädten zu finden, während in Klein- und Mittelstädten die Versorgung mit Lebensmitteln nur mit Wegen an den Stadtrand gewährleistet ist. Dieser weitgehenden Aufgabe der Nahversorgung in fußläufiger Erreichbarkeit stehen allerdings auch neue Typologien gegenüber. Zu nennen sind hier Nachbarschafts- und Dorfläden. In großstädtischen Vierteln mit einer hohen Bevölkerungszahl mit Migrationshintergrund tritt „Onkel Ali“ in „Tante Emmas“ Fußstapfen und gewährleistet die Nahversorgung. In Stadtvierteln mit einem hohen Bevölkerungsanteil mit überdurchschnittlichem Bildungsabschluss sind in den letzten Jahren vielfach Bioläden entstanden.

Der Discounter steht im Zentrum des Lebensmitteleinzelhandels, an den Rändern sind jedoch andere zu beachtende Entwicklungen zu verzeichnen. Neben den bereits oben angesprochenen neuen kleinen und vielfach auch erfolgreichen Lebensmittelgeschäften gibt es auch die „Gigantomanie der Verbrauchermärkte“, die auf einen großen Einzugsbereich und den automobilen Kunden setzen. Die skizzierte Entwicklung stellt, abgesehen von wenigen Ausnahmen, ein großes Risiko für die Umsetzung kurzer Wege dar, weil sich die Struktur der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs in weiten Teilen aufgelöst hat. Eine Revitalisierung solcher Strukturen würde auch die Bereitschaft des Konsumenten erfordern, gegebenenfalls höhere Preise zu zahlen, oder mit einem bescheideneren Angebot auf kleiner Verkaufsfläche Vorlieb zu nehmen.

Eine Alternative zum Einkauf mit Netz ist das Online-Shopping. Welche Auswirkungen eine Zunahme des Online-Shoppings bei Gütern des täglichen Bedarfs auf die Kilometerbilanz und die Umwelt hat, wurde bisher noch nicht untersucht. Hier besteht dringender Forschungsbedarf. Einer Flächenbilanz zugrunde gelegt werden müsste die gesamte Distributionslogistik inklusive der zugehörigen Verteilzentren. Demgegenüber stünden die eingesparten Kilometer der privaten Einkaufsfahrten.

Wenn auch die Entwicklung des Einzelhandels und die des Einkaufsverhaltens der Kunden (Martin 2006, S. 223 ff.) mit Blick auf kurze Wege eher zu einer skeptischen Einschätzung führt, so bietet doch gerade dieser Bereich Chancen zur Umsetzung. Der Einzelne verfügt hier über eine Entscheidungsautonomie, die er beispielsweise bei den beruflichen Wegen nicht hat. Vor allem jedoch hat die Stadtplanung durch die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung Einfluss auf die Ansiedlungsentwicklung. Sie kann damit Voraussetzungen für die Planung kleiner Mischgebiete mit funktionierenden Nahversorgungszentren schaffen. Flankiert durch ein Einzelhandelskonzept nimmt die Stadtplanung wirksamen Einfluss auf einen florierenden wohnungsnahen Einzelhandel.

4.1.6 Differenzierung der Freizeitgestaltung

Gegenüber den 1990er-Jahren haben sich mit der gesellschaftlichen Differenzierung auch die Formen der Freizeitgestaltung weiter ausdifferenziert. Neue große Freizeiteinrichtungen entstehen gleichzeitig mit einer Wiederentdeckung des Stadt- wie auch des Rad- und Wandertouris-

mus – auch in den über viele Jahre nur wenig beachteten Mittelgebirgsregionen. Gleichzeitig sind durch Preissenkungen in der Tourismusbranche Fernreisen für weite Bevölkerungsschichten erschwinglich. Die Öffnung des Flugverkehrs für den Wettbewerb hat hier noch für weitere Impulse gesorgt.

Teilweise eng verwoben mit dem Strukturwandel des Einzelhandels sind Freizeiteinrichtungen mit einem überregionalen Einzugsbereich – zumindest dann, wenn man Shopping als Teil der Freizeitgestaltung ansieht. Zu nennen sind hier Factory-Outlet-Center (FOC) mit einem weit über die Region hinausgehenden Einzugsbereich und natürlich die für den Shopping-Tourismus attraktiven Metropolen. Während die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1997 zu dem Beschluss kam, dass FOC entsprechend den Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung nur in Oberzentren/Großstädten an integrierten Standorten in stadtverträglicher Größenordnung zulässig sein sollten, gibt es entsprechende Center inzwischen auch außerhalb von Oberzentren zum Beispiel in Wertheim, Zweibrücken, Wustermark und Ochtrup. Aufgrund ihrer peripheren Lage außerhalb des städtischen Zentrums induzieren FOC hohe Pkw-Verkehrsströme.

Aber auch für Freizeitaktivitäten im engeren Sinne sind in den letzten Jahren verschiedene Großeinrichtungen mit einem überregionalen Einzugsbereich entstanden. Zu nennen sind hier unter anderem Freizeitgroßeinrichtungen wie Arenen, Freizeit- und Sportparks. Zu nennen sind hier beispielsweise die Skihalle in Bottrop sowie das Tropical Island in dem kleinen Ort Krausnick ca. 70 km südlich von Berlin.

In der Differenzierung der Freizeitgestaltung stecken sowohl Chancen als auch Risiken für kurze stadtnahe Wege. Die Wiederentdeckung des Stadt-, Wander- und Radtourismus gerade auch bei jüngeren Bevölkerungsschichten hat erkennbar positive Wirkungen auf den Erhalt und den Wiederaufbau nähräumlicher Strukturen in den entsprechenden Regionen. Dies gilt für den gastronomischen Bereich wie auch für den Lebensmitteleinzelhändler, dessen wirtschaftliche Überlebenschancen durch eine Frequentierung von Touristen steigen. Die regionale Profilbildung führt allerdings auch dazu, dass einzelne Regionen besonders hervorstechen und dadurch eine starke Anziehungskraft ausüben, sodass lange Anfahrtswege in Kauf genommen werden. Die in den letzten Jahren gestiegenen verkehrlichen Belastungen attraktiver Freizeitregionen belegen diese Entwicklung. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen rekurriert in seinem Gutachten auf Fallstudien, die zeigen, dass sich mobile Bürger lieber in der freien Landschaft als in Grünanlagen erholen (SRU 2008, S. 204). Die Chance einer Freizeitgestaltung der kurzen Wege ist daher vor allem in Angeboten für den Rad- und Wandertourismus, regional auch für den Wassertourismus, zu sehen.

4.1.7 Wandel der Strategien zur Gestaltung von Mobilität und Verkehr

Es ist wichtig, gedanklich und konzeptionell auf allen politischen Ebenen zwischen „Mobilität“ und „Verkehr“ zu unterscheiden. Während lange Zeit nur die Bewältigung der quasi gegebenen Verkehrsvolumina Aufgabe der Planung war, hat sich der Fokus auf die Mobilitätsbedürfnisse und die Bedarfssteuerung verschoben: Mobilitätsgewährleistung und Teilhabe bei möglichst geringem Verkehrsaufwand (auch bezahlbarer Mobilität) entwickelt sich langsam zum Leitthema.

Nach einer ersten Phase rein reaktiver Planung in der Nachkriegszeit mit Fokus auf das gezählte oder prognostizierte motorisierte Verkehrswachstums mit dem Ziel der Infrastrukturausweitung ist seit den 1990er-Jahren mit den kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen eine zweite Phase der planerischen Integration entstanden, die alle Verkehrsmittel und andere Fachplanungen mit berücksichtigt. Dennoch blieb sie den originär verkehrspolitischen Zielen und stark auf die bauliche Infrastruktur und ihre lokale Legitimierung verhaftet.

Im Zusammenhang mit neuen Rahmenbedingungen wie den Umweltqualitäts- und Klimaschutzzielen, steigenden Energiepreisen, demografischen Trends, der Teilhabe von Menschen mit Behinderung, steigendem Erhaltungsbedarf der Infrastruktur und reduzierten finanziellen Umsetzungsmöglichkeiten bildet sich gegenwärtig als dritte Phase eine neue Generation von Mobilitätsstrategien heraus. Nachhaltige Entwicklung und die gezieltere Steuerung im Verkehrssektor über Zielwerte (mit starkem Fokus auf Umweltziele) wird prägend für die Verkehrsentwicklungsplanung. Gleichzeitig steht die Mobilitätsgewährleistung als Teil einer sozialen Entwicklung im Fokus. Die Frage in den Konzepten ist nicht mehr „was für Effekte sind mit den in der Politik diskutierten Baumaßnahmen möglich“, sondern „welche vielfältigen Maßnahmen sind nötig, die Ziele der Nachhaltigkeit zu erreichen“.

Die Entwicklung derartiger neuer Planwerke mit zielorientierter Steuerung sind in Ländern geringer öffentlicher Ausgaben für Verkehr, wie vor allem in den Local Transport Plans (LTP), in England realisiert worden, und haben teilweise zu neuen Förderungs- und Finanzierungsmodellen geführt (unter anderem in Frankreich mit lokalen Nahverkehrsabgaben und den Plans de Déplacements Urbains (PDU). Die Mobilitätsstrategien reagieren zugleich auf veränderte Finanzierungsmechanismen. In England ist staatliche Infrastrukturförderung eng an die ernsthafte Verfolgung der jeweiligen kommunalen Ziele geknüpft; durch neutrale Evaluation wird die Zielerreichung über einen breiten Indikatorenkatalog festgestellt – als Bedingung für die weitere staatliche Infrastrukturförderung. Dabei sind die Kommunen relativ frei in der Wahl ihrer eigenen Ziele („locally relevant targets“) – aber sie sollen realistisch sein („setting challenging but realistic targets“)⁴⁵.

In französischen Agglomerationen wird die öffentliche Verkehrsfinanzierung mit einer Nahverkehrsabgabe (auf Basis der Bruttolohnsummen der dortigen Betriebe) auf neue Grundlage gestellt. Damit kann z.B. über Stadtbahn- und Fahrradverleihsysteme eine neue Mobilitätsgestaltung nach den regionalen Zielen, kofinanziert durch die Nutznießer der besseren Erreichbarkeit, umgesetzt werden.

Durch das Interesse der Europäischen Kommission, den Aktionsplan für städtische Mobilität mit Hilfe des kommunalen Instrumentariums Sustainable Urban Mobility Planning (SUMP) umzusetzen, muss sich auch die Fachwelt und Politik in Deutschland stärker mit anderen Mobilitätsstrategien auseinandersetzen. Für einzelne EU-Förderungen, so z.B. dem Beitritt von Städten zu CIVITAS, muss die kommunale Mobilitätsstrategie bereits heute Nachhaltigkeitskriterien, wie sie die SUMP formuliert, erfüllen. Hierzu zählen beispielsweise der Gesichtspunkt der Multimodalität, der Aspekt der sozialen Inklusion sowie ein Ansatz zur Evaluation.

Gleichfalls fordert der wissenschaftliche Beirat des BMVBS bei einer Überprüfung des stark bauprojektorientierten BVWP eine übergreifende Mobilitätsstrategie der Bundesregierung ein (Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr 2010).

Nach dem Entflechtungsgesetz, d.h. dem stufenweisen Abbau bzw. Ersatz der langjährigen GVFG-Förderkulisse des Bundes nach Maßgaben in den einzelnen Bundesländern, wird auch in Deutschland die starke projektbezogene Verkehrsentwicklungsplanung überdacht. Dabei besteht gerade beim ÖPNV große Unsicherheit über die mittel- und langfristigen finanziellen Rahmenbedingungen. In einzelnen Konzepten wie dem aktuell beratenen Stadtentwicklungsplan Verkehr (StEP-V) in Berlin und anderen VEP bzw. Masterplänen Mobilität sind wesentliche Elemente der Sustainable Urban Mobility Planning mit klar strukturiertem Nachhaltigkeitsbezug bereits zu finden. Auch der Berliner Nahverkehrsplan versteht sich bei den Rahmenvorgaben für Emissionen von Bus und Bahn auch als Mittel der Umsetzung umweltpolitischer Ziele. Ein kommunaler Strategiewechsel, weg von der einseitigen Ausweitung der Straßeninfrastruktur

⁴⁵ <http://www.motorcycleguidelines.org.uk/furniture/documents/server/LTP%20guidance%202nd.pdf> (abgerufen am 3.2.2011).

und hin zu Radverkehrsförderung, fußgängerfreundlicher Straßenraumgestaltung und Mobilitätsmanagement, ist in vielen Kommunen festzustellen. Damit werden zugleich die Verpflichtungen der Städte zum Klimaschutz und zur gesunden Stadt in der Mobilitätsgestaltung mitverfolgt⁴⁶.

4.1.8 Entwicklung des Verkehrssektors

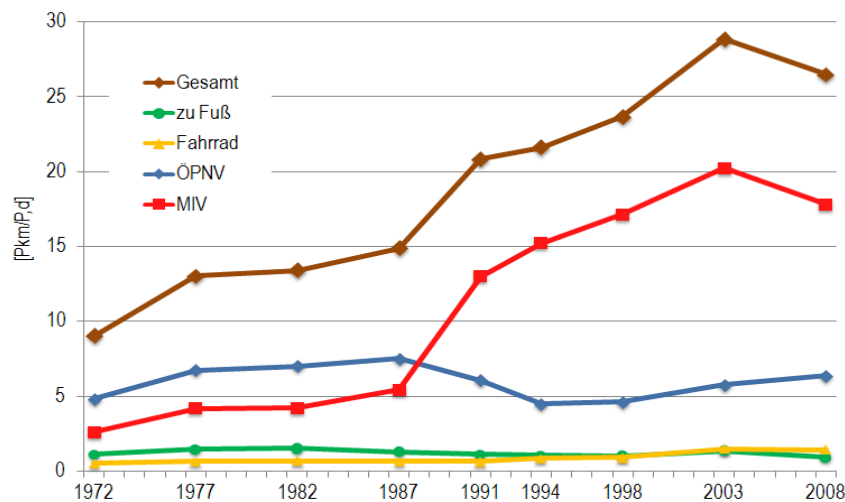
Seit den 1990er-Jahren unterliegt der Verkehrssektor einem tiefgreifenden Wandel. Die durch die europäische Politik angestoßene Liberalisierung des Sektors hat ihm eine neue unternehmerische Dynamik verliehen. Diese konnte sich weitgehend frei entfalten, weil die Zügel der Marktregulierung nicht durch marktkonforme Steuerungselemente, in denen sich beispielsweise die externen Kosten des Verkehrs widerspiegeln, ersetzt wurden. Besonders deutlich wird diese Entwicklung in der Güterverkehrsbranche. Nachdem hier Ende der 1990er-Jahre die Marktzugangsregulierung aufgehoben wurde, ist ein stürmisches Wachstum der Logistikbranche zu verzeichnen. Diese Entwicklung geht einher mit der Vergrößerung des europäischen Wirtschaftsraums durch den Beitritt weiterer Staaten zur Europäischen Union und der Einführung des Euro in einigen Mitgliedsstaaten, wodurch ebenfalls Handelsbarrieren abgebaut wurden. Jedoch nicht nur auf europäischer Ebene wurden Arbeitsteilung und Handel zwischen den Mitgliedsstaaten intensiviert, sondern auch in einer globalen Betrachtung schritten Arbeitsteilung und Handel voran. Der Boom der Logistikbranche ist mit dem industriellen Strukturwandel und der zunehmenden globalen Arbeitsteilung verknüpft. Unter dem Gesichtspunkt des Flächenverbrauchs stellt die Logistikbranche eine besondere und bisher noch wenig untersuchte Herausforderung dar. In den 1990er-Jahren gab es mit den Projekten zur City-Logistik sowie mit dem Konzept der Güterverkehrszentren einen Ansatz, Güterverkehr mit einem geringeren Verkehrs- und Flächenaufwand zu organisieren. Während einige Güterverkehrszentren mittlerweile erfolgreich etabliert sind – ihre Gesamtzahl blieb allerdings deutlich hinter den euphorischen Erwartungen der 1990er-Jahre zurück –, kam die City-Logistik über die Modell- und Pilotphase kaum hinaus. Stattdessen bauten die Unternehmen der Branche jeweils ihre eigenen Strukturen auf. Der Trend zu längeren Wegen gilt jedoch nicht nur für den Güterverkehr, sondern gleichfalls für den Personenverkehr. Der Flugverkehr erfuhr seit der Deregulierung des Marktes einen starken Auftrieb. Während das Flugzeug früher den Status eines exklusiven Verkehrsmittels genoss, wurde es infolge dieser Entwicklung zu einem alltäglichen Verkehrsmittel für breite Bevölkerungsschichten. Ein wichtiger Impuls für den Boom des Flugverkehrs waren Kapazitätserweiterungen bei den Flughäfen durch die Aufgabe von Militärflughäfen und deren zivile Nutzung. Dieser Prozess der Konversion wurde durch die öffentliche Hand gefördert. Die zivile Nutzung von Militärflughäfen verhindert eine Entseigelung von Flächen und erfordert häufig weitere Ausbauten der bodenseitigen Infrastruktur (Straßen, Parkplätze, Schienen) in ihrem Umfeld.

Raumwiderstände wurden auch durch die Hochgeschwindigkeitsstrecken des Schienenverkehrs abgebaut. Diese Entwicklung steht dem Bestreben, den Alltag mit kürzeren Wegen zu organisieren entgegen, weil unter anderem das Fernpendeln an Attraktivität gewinnt. Gerade regionale Bahnhöfe an Hochgeschwindigkeitsstrecken – beispielsweise Vaihingen an der Enz und Montabaur – verleihen dem Wohnen in ländlicher Umgebung eine neue Attraktivität, weil der Weg zum städtischen Arbeitsplatz bequem und schnell bewältigt werden kann. Die Stadt Montabaur plant am „ICE-Park“ die Errichtung eines Factory-Outlet-Centers. Diese Handelskonzepte sind auf einen großen Einzugsbereich hin angelegt und damit letztlich ein weiterer Baustein für einen Konsum der weiten Wege.

⁴⁶ Siehe Tagung Kommunal mobil von UBA und Difu in Dessau-Roßlau am 24./25.01.2011 „Nachhaltige Mobilität - Kommunen trauen sich was“.

Für die alltägliche Mobilität spielt der motorisierte Individualverkehr nach wie vor die dominierende Rolle. Steigende Kosten werden durch hohe Zahlungsbereitschaften kompensiert, bzw. durch mangelnde Alternativen erzwungen. Wirksame Raumwiderstände erfährt der MIV nur in den Verdichtungsräumen, sowie aufgrund intensiv genutzter Autobahnen auf langen Distanzen, sodass dem Faktor Nähe bei Entscheidungen über Wohnstandorte sowie bei der Wahl von Tätigkeitsstandorten nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Ein Verzicht auf den eigenen Pkw könnte zukünftig sogar noch schwieriger werden, weil der zunehmende finanzielle Druck auf den öffentlichen Verkehr Einschränkungen bei den Angeboten wahrscheinlich macht. Im Vergleich mit den 1990er-Jahren, als das Konzept der „Stadt der kurzen Wege“ erstmals umfassend diskutiert wurde, haben sich die aktuellen Chancen für einen attraktiven öffentlichen Verkehr durch die Finanzlage der Kommunen und ÖPNV-Aufgabenträger heute deutlich verschlechtert. Dabei wächst die gesellschaftliche Bereitschaft, die Alternativen zum privaten Pkw zu nutzen. Zunehmender Bedarf trifft häufig auf reduziertes ÖPNV-Angebot und ein unzeitgemäßes, veraltetes Radverkehrsnetz.

Abbildung 5: Mobilität in deutschen Städten*



*Quelle: TU Dresden/vip: „Mobilität in deutschen Städten – SrV 1972 - 2008“ (www.tu-dresden.de/srv).

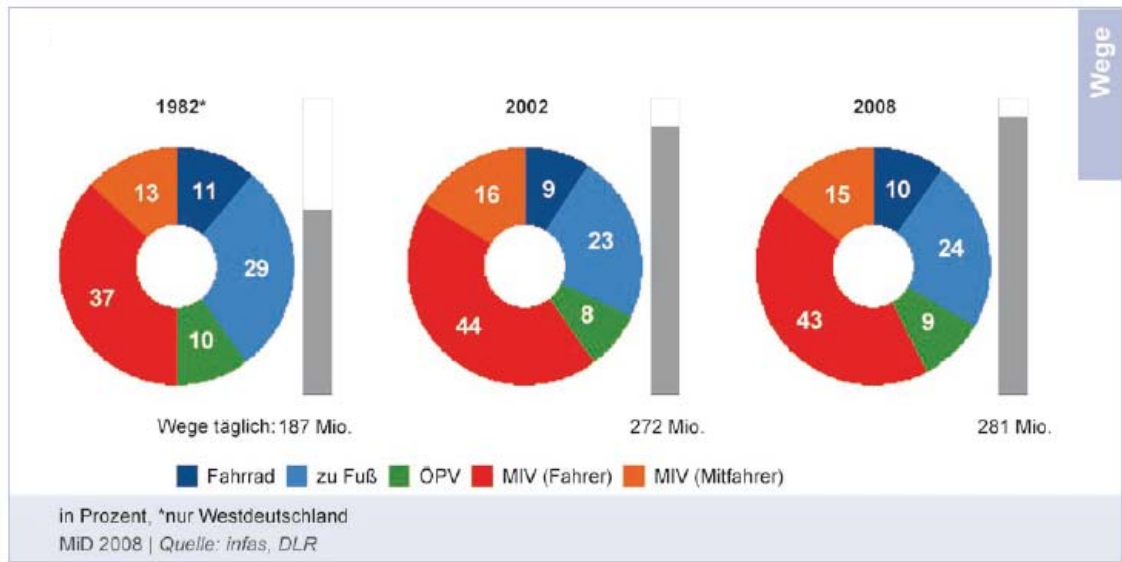
Wenn auch im Personenverkehr eine Renaissance des nichtmotorisierten Verkehrs, dieser impliziert räumliche Nähe, erkennbar ist, so ist doch gerade der Verkehrssektor durch eine anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme charakterisiert, sodass hier bzw. in den Bereichen, die unmittelbar Auswirkungen auf die Höhe der Verkehrsleistung haben, politischer Handlungsbedarf besteht. Die bisherigen Entwicklungen des Verkehrssektors stellen ein hohes Risiko für die Umsetzung einer räumlichen Struktur kurzer Wege dar.

4.1.9 Gesellschaftlicher Wertewandel

Die deutsche Gesellschaft am Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts ist nicht mehr die der 1990er-Jahre, als das Konzept der Stadt der kurzen Wege erstmals eine hohe Aufmerksamkeit erfuhr. Die bundesweite empirische Untersuchung zum Mobilitätsverhalten (MiD – Mobilität in Deutschland) stellt zum Erhebungsjahr 2008 im Vergleich zum Jahr 2002 fest, dass sich die jahrzehntelangen Trends zu mehr Pkw-Nutzung und weniger Wegen zu Fuß nicht fort-

setzen, sondern in den Städten eine Veränderung hin zu mehr Wegen zu Fuß und mit dem Fahrrad sowie dem ÖPNV stattfindet. Dies wird durch die Ergebnisse des Städtepegels der TU Dresden (SrV – System regelmäßiger Verkehrserhebungen) im Trend 2008 zu 2002 bestätigt.

Abbildung 6: Modal Split (Verkehrsaufkommen) – KONTIV 1982 Westdeutschland, MiD 2002 und MiD 2008*



*Quelle: Follmer (2010), S. 25.

Ob sich der Wandel fortsetzen wird, ist noch nicht abzusehen, weil die bestimmenden Faktoren noch nicht eindeutig identifiziert sind. Jedoch ist in den MiD-Daten erkennbar, dass die jüngere Generation in den Städten Träger der Veränderung weg von der Pkw-Nutzung ist. Als Motive werden ein stärkeres Fitness- und Körperbewusstsein (Rad fahren) und ein kommunikativer, kreativer Lebensstil sowie geringere Einkommen und veränderte Konsumprioritäten vermutet. Dagegen nimmt die Babyboomer-Generation („Generation Auto“) ihre hohe Motorisierung, auch von Frauen, mit ins höhere Alter, während die ältere Kohorte über weniger Pkw verfügt. So nimmt vor allem in den Vorstädten und auf dem Land die Autonutzung der Älteren weiter zu.

Eine Studie des Center of Automotive Management offenbarte einen Rückgang der emotionalen Bindung von jüngeren Menschen an das Automobil, welches von diesen vielmehr unter funktionellen Gesichtspunkten gesehen wird⁴⁷.

Neue Lebens- und Mobilitätsstile hin zu Nahraum- und Quartiersbezug sind noch nicht eindeutig als stabil abzulesen, auch wenn, mit Blick auf die Ergebnisse der MiD-Studie, das Distanzwachstum der Mobilitätsmuster etwas gebremst erscheint. Ein hoch differenzierter Arbeitsmarkt und die Konzentration von Einzelhandel und Dienstleistungen verstärken jedoch anhaltend das Erfordernis zu weiten Wegen. Zumindest in Fachkreisen der Stadt- und Verkehrsplaner wird – wie die häufigen Tagungen zur Nahmobilität im Jahr 2010 zeigen – teilweise in anderer Terminologie die Qualität der Straßen- und Nahräume und die Mobilitätskultur wieder stärker diskutiert. Hintergrund sind die starke Entwicklung des Radverkehrs als System, innovative Straßenraumgestaltungen nach dem Koexistenzprinzip (shared space), aber auch die erwarteten höheren Raumwiderstände für bezahlbare Mobilität nach „peak oil“ und die Anforderungen des Klimaschutzes im Verkehrssektor. Viele Wege mit dem Fahrrad substituieren heute nicht nur

⁴⁷ http://www.auto-institut.de/download/Zusammenfassung_AM10-jugend.pdf (abgerufen am 6.1.2011).

gleich lange Pkw-Wege, sondern über eine generelle Fahrradorientierung auch weitere Pkw-Fahrten. Als weitere Faktoren für den weitgehend zur Ruhe gekommenen Trend der Wohnsuburbanisierung werden veränderte gesellschaftliche Lebilder als das der „Vorstadt-Familie“ diskutiert. Auch eine höhere Transparenz der Wohn- und Mobilitätskosten kann diesen Effekt unterstützen (z.B. „Wo-Mo-Rechner“ in der Region Hamburg zur individuellen Kalkulation von Wohnungs- und entsprechenden Mobilitätskosten im Standortvergleich).

Zumindest in Teilen der Gesellschaft hat sich die Wiederentdeckung der Nähe und ein ökologisch bewusstes Leben etabliert – der Lifestyles of Health and Sustainability (LOHAS). Eine weitere Facette dieses an Nachhaltigkeit orientierten Lebensstils ist die Anlage von Stadtgärten, die den Erhalt von unbebauten Flächen unterstützt und möglicherweise auch eine positive Wirkung auf die Biodiversität und das Stadtklima entfaltet. Die für einige Bevölkerungskreise zu konstatierende Attraktivität eines an Nachhaltigkeit orientierten Lebensstils hat die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass das Saatkorn Stadt und Region der kurzen Wege auf fruchtbaren Boden fällt. Von einem breit angelegten Wertewandel kann man jedoch realistischer Weise noch nicht sprechen.

4.2 Resümee – Konsequenzen für das Leitbild „Stadt und Region der kurzen Wege“

Die skizzenhafte Darstellung aktueller Entwicklungen ließ Chancen und Risiken für die Realisierung kurzer Wege erkennen. Wenn Entwicklungen nicht oder nur schwach gesteuert werden, man sie einem Laissez-faire überlässt, löst sich die Raumstruktur in Richtung lange Wege auf (Kutter 1995). Die Entwicklungen des Freizeitsektors, des Einzelhandels und des Verkehrssektors verdeutlichten dies. Besonders der Verkehrssektor stellt eine Herausforderung für die Umsetzung einer räumlichen Struktur kurzer Wege dar, weil der Abbau von Verkehrswiderständen die Ferne in greifbare Nähe gerückt hat, wovon sowohl im Personen- wie auch im Güterverkehr reger Gebrauch gemacht wird.

Die Risiken für die Förderung einer Raumstruktur kurzer Wege sind hoch. Andererseits gibt es jedoch zahlreiche Gründe, die die Schaffung einer auf kurze Wege hin angelegten Raumstruktur als geboten erscheinen lassen – auch das konnte der Überblick deutlich machen. Zu nennen sind hier insbesondere steigende Energie- und Ressourcenpreise, Klimaschutz, Umweltschutz, der demografische Wandel, aber auch ein gesellschaftlicher Wertewandel. In diesen Entwicklungen liegen Chancen, das Thema kurze Wege erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Zumal eine Reaktion auf diese Entwicklungen ein vorausschauendes planerisches Handeln erfordert, um zukunftsfähige Strukturen zu schaffen und um hohe Folgekosten zu vermeiden. Der jahrhundertelange Bestand städtischer Siedlungen beweist, dass kompakte Strukturen, die mit unterschiedlichen Formen der Nutzung kompatibel sind, auf langfristigen Bestand angelegt sind. Die Planer sind gefordert, bei dezentralen Entscheidungen in den Kommunen mit Nachdruck auch auf die langfristigen Wirkungen hinzuweisen, denen bei einer kurzfristig auf Gewinn hin orientierten Sichtweise nicht genügend Beachtung geschenkt wird.

5. Leitkonzept für eine Stadt und Region der kurzen Wege

Die Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung enthält vor dem Hintergrund, die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr einzudämmen, die Aufforderung, ein umfassendes Konzept für eine Stadt der kurzen Wege bis 2010 zu erarbeiten und bis 2020 umzusetzen. Die Umsetzung kurzer Wege ist nicht nur ein Baustein für den Erhalt der Biodiversität, sondern es bestehen vielfältige Synergien mit anderen Politikfeldern, sodass sich der glückliche Fall einer Zielkongruenz unter anderem zwischen Umwelt- und Energiepolitik sowie mit der Stadtentwicklungspolitik einschließlich öffentlicher Daseinsvorsorge ergibt. Diese Verankerung der kurzen Wege auch in anderen Politikfeldern, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, zeigte ebenfalls das dritte Kapitel. Es besteht somit eine hohe Motivation, im Kontext mit anderen Konzepten der Umweltentlastung ein Leitkonzept für kurze Wege als zukunftsorientiertes Konzept der Stadt-, Infrastruktur- und Verkehrsentwicklung zu entwickeln und die Umsetzung voranzutreiben.

Als erster Schritt wird hierzu die Stadt und Region der kurzen Wege definiert und konkretisiert. Nachdem auf die materielle Substanz einer Stadt und Region der kurzen Wege eingegangen wurde, beschäftigen sich die folgenden Ausführungen mit den Handlungsoptionen zur Umsetzung. Im Fokus steht die strukturelle Ebene der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumente.

Die richtige Siedlungsstruktur eröffnet Bewohnern und Unternehmen eine Option zu angepasstem Alltagshandeln dar; jedem einzelnen Individuum ist es unbenommen, seinen eigenen Alltag mit kürzeren oder weiten Wegen zu organisieren. Mit steigenden Energiepreisen und dadurch zunehmenden Raumwiderständen könnte die richtige Raumstruktur zur Voraussetzung für bezahlbare Mobilität und funktionierende Regionen werden.

Im dritten Abschnitt soll der Frage nach der Attraktivität, seinen Alltag mit kürzeren Wegen zu gestalten, nachgegangen werden. Hierzu werden Praxisbeispiele vorgestellt, in denen Rahmenbedingungen für das Leben kurzer Wege geschaffen werden.

5.1 Stadt und Region der kurzen Wege – Definition und grundlegende Bausteine

Anknüpfend an die Auswertungen und die Bestimmung der Anforderungen kann eine Definition von „Stadt der kurzen Wege/Region der kurzen Wege“ vorgenommen werden. Die Definition bestimmt, welche Kriterien erfüllt sein müssen, um von „kurzen Wegen“ sprechen zu können.

Weiterhin gilt es, eine anschauliche Vorstellung von der Physiognomie einer Stadt der kurzen Wege zu entwickeln. Aspekte sind hier die Bestimmung geeigneter Bebauungsdichten und verträglicher Nutzungsmischungen für eine attraktive Wohnumfeldgestaltung und zur Wahrung einer hohen Lebensqualität. Begleitende Maßnahmen im Leitbild einer Stadt der kurzen Wege sind Mobilitäts- und Parkraumanagement, Rad- und Fußverkehrsförderung, ÖPNV-Förderung, Einsatz von Fahrzeugverleihsystemen sowie die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie, die den Gewinn an Lebensqualität in einer Stadt der kurzen Wege betont und damit für einen entsprechenden Lebensstil sowie für inter- und multimodale Mobilitätsstile begeistert. Die planerisch-rechtliche Implementierung und die Akzeptanz durch die Bevölkerung müssen zusammen gedacht werden, weil nur so die Wirksamkeit des Leitbilds gegeben ist.

5.1.1 Definition „Stadt und Region der kurzen Wege“

Bei der „Stadt der kurzen Wege“ handelt es sich um eine kompakte und nutzungsgemischte Struktur. Der Stadt-Land-Übergang ist deutlich sichtbar. Die „Stadt der kurzen Wege“ korrespondiert mit einer „Region der kurzen Wege“. In einer Stadt und Region der kurzen Wege sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass die alltäglichen Wege zur Arbeit, zur Ausbildung, die Versorgungswege sowie die Wege zur Schule und zum Kindergarten in kurzer Zeit bewältigt werden können, ohne auf ein Auto angewiesen zu sein. Die Stadt ist umgeben von Orten, die eine eigene Zentralität besitzen, sodass die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, die Inanspruchnahme regelmäßig genutzter Dienstleistungen (beispielsweise Friseur, Arzt, Post) oder der Schulbesuch der Kinder in jedem Ort wohnungsnah möglich ist. Um möglichst viele Wege zu Fuß oder mit dem Rad bewältigen zu können, ist die kompakte Siedlungsstruktur notwendig. Diese kompakte Siedlungsstruktur erleichtert zudem die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, weil auch die Anmarschwege zu den Stationen kurz sind.

Die Physiognomie einer Stadt der kurzen Wege zeichnet sich durch drei Elemente aus:

- Dichte,
- Nutzungsmischung,
- Qualität der öffentlichen Räume.

Mit einer Raumstruktur kurzer Wege werden folgende Ziele verfolgt:

- motorisierten Individualverkehr (MIV) zu vermeiden,
- möglichst viele MIV-Anteile auf den ÖPNV und den nicht motorisierten Verkehr zu verlagern,
- räumliche Entwicklung und Siedlungsplanung durch die Orientierung an Linien des öffentlichen Verkehrs und deren Haltepunkte auf ein Achsen-Zentrensystem zu lenken,
- Flächenverbrauch zu reduzieren,
- Brachflächen in Innenbereichen erneut zu nutzen, Innenentwicklung zu fördern,
- nur gut erschlossene Bauflächen weiterzuentwickeln,
- isoliert liegende Siedlungseinheiten zu vermeiden bzw. nicht zu erweitern,
- soziale und kulturelle Einrichtungen erreichbar zu machen,
- einen wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel zu ermöglichen.

Die Stadt und Region der kurzen Wege zeichnet sich durch grundlegende Strukturprinzipien aus. Für die regionale Ebene lassen sich dreizehn Strukturprinzipien unterscheiden (Umweltbundesamt 2000, S. 75):

1. Begrenzung der Siedlungs- und Verkehrsflächenausdehnung,
2. Dichte, Nutzungsvielfalt, Polyzentralität,
3. bahnorientierte städtebauliche Entwicklung,
4. flächenmäßig begrenzte, kompakte Stadtkörper,
5. Minimierung der Länge von Siedlungsrandern im Verhältnis zur Siedlungsfläche (geringe „Fraktalität“),
6. kontrastreiche Gestaltungen von Stadtrand und Landschaft (Stadtkante),
7. Erhaltung großer zusammenhängender freier Landschaft, Minimierung der Zerschneidung durch Straßen, Schienenwege, Siedlungsteile etc.,
8. Konzentration der baulichen Entwicklung auf die Innenbereiche der Städte, insbesondere die der Kernstädte und die der bahnerschlossenen Mittelzentren der Region,

9. darüber hinaus erforderliche Siedlungsflächenerweiterung bei Kernstädten bis etwa 300 000 Einwohner durch direkte Erweiterung der Kernstadt in flächensparender, kompakter Bauform,
10. bei Kernstädten über etwa 300 000 Einwohner durch Erweiterung zentraler Orte mit Bahnanschluss in der Region, vorzugsweise zu entwickelnder Mittelzentren an Bahnknoten sowie von Mittel- und Oberzentren eines zweiten Städterings,
11. enge Begrenzung der Siedlungsränder aller anderen Ortsteile in der Region,
12. Weiterentwicklung des meist radialen Bahnnetzes zu einem mehrpolig vermaschten regionalen Schienennetz als Grundlage für die Entwicklung einer polyzentralen Struktur,
13. Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und Intensivierung des ÖPNV-, Fahrrad- und Fußverkehrs.

Auf der Ebene der Stadt sind zehn Strukturprinzipien hervorzuheben (Umweltbundesamt 2000, S. 76):

1. Dichte, Nutzungsvielfalt, Qualität der öffentlichen Räume,
2. Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale wie Industrie- und Militärbrachflächen, Baulücken, mindergenutzter Gebäudebestand, mindergenutzte Flächen, Dachgeschoss- und anderer Ausbau und Anbau von Wohngebäuden, Nachverdichtung von Nachkriegswohn- und -gewerbegebieten, Überbauung von Verkehrsflächen,
3. Verstärkung der Wohnfunktion der Kernstadt, insbesondere der Innenstadt und innenstadtnaher Quartiere,
4. Erhaltung der baulichen Struktur und der Nutzungsvielfalt „vorbildlicher“ Quartiere (z.B. „Gründerzeitviertel“),
5. Stadtreparatur durch Neugestaltung von Straßenrandbebauung, Reurbanisierung durch Gestaltung des öffentlichen Raums,
6. Qualifizierung innerstädtischer Freiflächen (grüne Blockinnenbereiche, sozial nutzbare und ökologisch wirksame Straßenräume, autofreie Stadtgrünplätze u.a.),
7. Verbesserung des Wohnumfelds in der Stadt (Tempolimits, Verkehrsberuhigung, autofreie Bürgersteige, sichere Straßenräume, grüne Höfe statt Parkplätze u.a.),
8. Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und Förderung des ÖPNV, des Fahrrad- und des Fußverkehrs,
9. Weiterentwicklung der Innenstadt zu einem größeren gemischt genutzten Stadtteil anstatt zu einem eng begrenzten monofunktionalen Shopping-Center,
10. Konzentration von zentralen Einrichtungen und Arbeitsstätten hoher Beschäftigten- und Besucherdichte an Knotenpunkten des ÖPNV.

5.1.2 Drei Basisvoraussetzungen für kurze Wege: Dichte, Nutzungsmischung und attraktive öffentlichen Räume

Damit im Alltag kurze Wege gelegt werden können, müssen mindestens drei Basisvoraussetzungen erfüllt sein: Dichte, Nutzungsmischung und attraktive öffentlichen Räume. Im Folgenden werden diese drei grundlegenden Voraussetzungen kurz umrissen.

Dichte

Unter städtebaulicher Dichte werden sowohl die bauliche Dichte als auch die resultierende Einwohnerdichte verstanden. Zur Bestimmung der baulichen Dichte werden in der Bundesrepublik Deutschland drei Maßzahlen herangezogen:

- Die bebaute Fläche je Flächeneinheit bemisst die Grundflächenzahl (GRZ),
- die Geschossfläche bezogen auf die Grundstücksfläche wird durch die Geschossflächenzahl angegeben (GFZ),
- die Baumassenzahl (BMZ) gibt die Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Fläche eines Baugrundstücks an.

Im Weiteren wird der Begriff der Dichte am Beispiel der Geschossflächenzahl⁴⁸ ausgeführt. Zentrales Planungsinstrument und Orientierungshilfe für die materielle Ausgestaltung einer Raumstruktur, die kurze Wege ermöglicht, ist das Dichtemodell. In verschiedenen Städten wurden Konzepte als Planungsgrundlagen entwickelt, die auf eine ÖPNV- und zentrenorientierte Siedlungsentwicklung ausgerichtet sind. Das Dichtemodell stellt ein an der Verkehrsgunst von leistungsfähigen Achsen des öffentlichen Verkehrs orientiertes Konzept für die Verteilung der baulichen Nutzung dar.

Abbildung 7: Dichtemodell – dargestellt am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe*

Siedlungstyp	Orientierungswert		Angestrebter Mindestwert Geschossflächenzahl (GFZ)
	Wohnungsdichte (Wohnung je ha Bruttobauland)	Geschossflächenzahl (GFZ)	
A	80	1,2	1,1
B	65	1,0	0,9
C	45	0,8	0,7
D	30	0,6	0,4

*Quelle: <http://nachbarschaftsverband.karlsruhe.de/1c5.pdf> (abgerufen am 18.1.2011).

Das Beispiel ist dem Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe entnommen. Der Siedlungstyp ergibt sich in Abhängigkeit von der Erschließung durch den öffentlichen Nahverkehr, wobei hier konkret die Fahrzeit in die Karlsruher Innenstadt zugrunde gelegt wird. Beispielsweise sollen bei einer Fahrzeit von weniger als 20 Minuten zur Innenstadt Wohnbaugebiete, die im Einzugsbereich von rund 400 m Fußweg (300 m Luftlinie) zur Haltestelle liegen, den Siedlungstyp A, oder mindestens den Siedlungstyp B aufweisen.

In Wohngebieten ist eine maximale GFZ von 1,2 die Regel. In Freiburg Vauban wird eine GFZ von 1,3 erreicht, in der Tübinger Südstadt sogar von 2,0. Während Freiburg Vauban aus Zeilenbauten besteht, ist in Tübingen eine Blockrandbebauung umgesetzt worden. Hier trägt das Planungsziel, einen nutzungsgemischten, vielfältigen und dicht bebauten Stadtteil realisieren zu

⁴⁸ Ein der wikipedia entnommenes Beispiel verdeutlicht die Geschossflächenzahl: „Ein Grundstück hat eine Fläche von 500 m² und eine GFZ von 1,0. Die Summe der Geschossfläche in allen auf dem Grundstück befindlichen Gebäuden darf somit ebenfalls 500 m² betragen. Man könnte beispielsweise ein viergeschossiges Gebäude mit jeweils 125 m² Geschossfläche pro Geschoss errichten (4 × 125 m² = 500 m²). Hätte dasselbe Grundstück eine GFZ von 0,5, würde die maximal zulässige Summe der Geschossflächen 250 m² betragen (500 m² × 0,5 = 250 m²). Bei einer GFZ von 1,2 dürfte eine maximale Geschossfläche von 600 m² errichtet werden (500 m² × 1,2 = 600 m²).“

wollen. Die gewerbliche Nutzung vieler Erdgeschosse in der Tübinger Südstadt erfordert deren unmittelbare Nähe zum öffentlichen Raum, sodass es Vorbereiche wie in Vauban, in Tübingen nicht gibt. Die höheren GFZ werden vor allem durch die Autoreduzierung bzw. -freiheit erreicht und auch durch die Mischnutzung ermöglicht.

Abbildung 8: Tübingen Südstadt*



*Foto: Jörg Thiemann-Linden.

Apel u.a. (1997, S. 348) nennen für einen modellhaft dicht bebauten und autoreduzierten Stadtteil eine Einwohnerdichte von 166 Einwohnern/ha. Diese Einwohnerdichte, die zudem eine Erschließung durch den öffentlichen Nahverkehr trägt, liegt über dem Durchschnitt der deutschen Städte. Auf dem Loretto-Areal – einem Teil der Tübinger Südstadt – leben sogar ca. 170 Einwohner/ha (Cording 2007, S. 206).

Ein historisches Beispiel für eine dichte innerstädtische Bebauung ist das „Bremer Haus“. Dieses ein- bis dreigeschossiges Reihenhhaus mit dem hinten liegenden Garten prägte ab Mitte des 19. Jahrhunderts die Stadt Bremen. Es ist in der Regel sieben bis acht Meter breit, teilweise auch nur sechs Meter. Es hat meist Souterrain (Wirtschaftsräume, Küche), zwei Vollgeschosse (drei Zimmer im EG, drei Zimmer im OG) und ein meist voll ausgebautes Dachgeschoss (Kinderzimmer + Diensträume)⁴⁹. Die Fläche je Ebene beträgt ca. 35 qm, was einer Gesamtfläche von ca. 140 qm. Die Grundstücksfläche ist mit 100 bis 150 qm klein⁵⁰. Die einzelnen Reihenhäuser sind zusammengefasst zu einem dichten Baublock. Die durchschnittliche Anzahl der Häuser pro Hektar Nettobauland beträgt etwa 65 bis 70 (Umweltbundesamt 2000, S. 159 f.) An diesem Beispiel ist erkennbar, dass Geschossbauten mit zugehörigen Mietergärten und verdichtete Einfamilienhaustypen, erhebliche Flächeneinsparungen gegenüber dem freistehenden Einfamilienhaus ermöglichen.

Nutzungsmischung

Während Dichte unmittelbar den Flächenbedarf reduzieren kann, wirkt Nutzungsmischung eher indirekt über die Reduktion des motorisierten Verkehrsaufkommens, das in einem funktional getrennten Raum das verbindende Element ist.

⁴⁹ http://earthlingsoft.net/ssp/misc/BremerHaus/Was_d.html (abgerufen am 9.2.2011).

⁵⁰ <http://www.s-immobilien.de/S6-0576-C0389> (abgerufen am 9.2.2011).

Nutzungsmischung bedeutet die Überwindung funktionsgetrennter Strukturen zugunsten einer kleinräumlichen Mischung von Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Soziales, Freizeit und Kultur. Sie ist der Schlüssel für eine nachhaltige Stadtentwicklung und für eine qualitätsvolle Lebens- und Arbeitswelt. Nutzungsmischung ermöglicht es, Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückzulegen.

Abbildung 9: Tübingen Südstadt*



*Foto: Jörg Thiemann-Linden.

Nutzungsmischung ist eine Voraussetzung für einen belebten öffentlichen Raum, weil sich das Aufkommen der Passanten gleichmäßiger über den Tag verteilt als in einem funktionsgetrennten Raum. Es geht darum, verträgliche Formen der Nutzung in räumlicher Nähe zusammenzubringen. So sind Handwerksbetriebe, Unternehmen der Beratungsbranche und weitere Dienstleistungsunternehmen, Kreativwirtschaft sowie Forschung und Entwicklung mit der Wohnfunktion eines Quartiers kombinierbar und verträglich. Nutzungsmischung hat Vorteile für die Erschließung durch den öffentlichen Verkehr, weil ein größeres Spektrum von Wegezwecken anfällt, das eine gleichmäßigere Auslastung der Verkehrsmittel gewährleistet.

Abbildung 10: Kalker Hauptstraße – Einkaufsstraße eines Stadtteilzentrums und frühes Beispiel für den Rückbau einer vierstreifigen Straße auf zwei Fahrstreifen (Köln-Kalk)*



*Foto: Jörg Thiemann-Linden.

Nutzungsmischung eröffnet die Handlungsoption, verkehrssparsam zu leben. In dem Modellprojekt Tübinger Südstadt wird Wohnen und Arbeiten nicht nur in einem Quartier zusammengefasst, sondern sogar in einem Gebäude. Nutzungsmischung erleichtert auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, weil lange und zeitraubende Wege vermieden werden können.

Gleichwohl erfordert Nutzungsmischung auch die Bereitschaft, sich gegenseitig mit seinen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen zu ertragen und Kompromisse zu finden. Nutzungsgemischte Quartiere sind Schulen für die Kunst des Zusammenlebens und ermöglichen soziales Lernen von Kindern und Jugendlichen (Feldtkeller 1994).

Öffentlicher Raum

Mit der Renaissance der Städte rückt auch die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums wieder verstärkt in das Blickfeld. Dies gilt sowohl für die Straßen und Plätze eines Quartiers wie auch für Grünanlagen. Attraktive öffentliche Räume sind das flankierende Element, das die Schaffung kurzer Wege erleichtert. Wenn Räume zum Aufenthalt einladen, besteht weniger Anlass, sie bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu verlassen. Hohe Gestaltungsgrundsätze sollten gleichermaßen für den privaten öffentlichen Raum gelten. Zu nennen sind hier beispielsweise Bahnhöfe. Über den Bebauungsplan haben Gemeinden auch die Möglichkeit, in die Nutzung des privaten Grundes einzugreifen. Dies ist beispielsweise für die Festschreibung von Wege-rechten bedeutsam, um so Verbindungswege über private Grundstücke zu schaffen.

Die Attraktivität des öffentlichen Raums ist entscheidend für die Lebendigkeit einer Stadt. Gleichzeitig muss das Potenzial gegeben sein, diese Räume zu beleben. Bedroht ist die Belebung des öffentlichen Raums beispielsweise durch die Entwicklung der Mietpreise, die für die Investoren monofunktionale Geschäfts- oder Büronutzungen attraktiv machen. In einem gemischten Umfeld können bauliche Mängel oder hohe Belastungen durch den Straßenverkehr die Attraktivität öffentlicher Räume schmälern. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die vielfach angespannte Haushaltslage der Städte und Gemeinden, durch die nicht zwingend notwendige Aufgaben auf der Prioritätenliste nach hinten rücken.

Neben dem Aspekt der Vielfalt der Nutzungen und der Aufenthaltsqualität lassen sich als weitere Konstruktionselemente des urbanen öffentlichen Raums in Verbindung mit den Elementen Dichte und Nutzungsmischung die folgenden Gesichtspunkte herausarbeiten (vgl. Umweltbundesamt 2000, S. 56):

- Ein baulich umschlossener Straßenraum,
- die Orientierung der Gebäude sowohl zum öffentlichen Straßenraum als auch zum privaten Bereich der Blockinnenfläche,
- baulich attraktive und maßstäbliche – sich in das Gesamtensemble eingliedernde – Gebäude.

Abbildung 11: Baar ZG (Kanton Zug)*



Bild: Jörg Thiemann-Linden.

Durch den industriellen Strukturwandel wie auch den Strukturwandel im Verkehr ergab sich vielerorts die Notwendigkeit, große innerstädtische Flächen neu zu gestalten. Die Attraktivität der öffentlichen Räume ist eine der wenigen Schlüsselressourcen städtischer Politik bei der Schaffung von Standortqualitäten, die unmittelbar im Einflussbereich der Stadt liegen. Die Attraktivität des öffentlichen Raums ist ein wichtiger Faktor für die städtische Lebensqualität. Förderlich sind in diesem Zusammenhang auch temporäre Nutzungen, die ungewohnte Perspektiven eröffnen und zur Identifikation der Bürger mit ihrem Stadtteil beitragen können.

Abbildung 12: Event auf der Hochstraße in Halle an der Saale am 30. Mai 2010*



*Foto: Jörg Thiemann-Linden.

Ob öffentliche Räume die ihnen zugedachte Belebung erfahren, hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, die Nutzergruppen zur Aneignung der räumlichen Angebote zu bewegen und sie über die Zeit an diese Räume zu binden. Als Basiskriterien müssen die Verkehrsbelastungen und die Emissionen des Verkehrs (Lärm, Luftschadstoffe) reduziert sein. Weitere wichtige Kriterien, die über den Erfolg eines öffentlichen Raums entscheiden, sind seine

- Unverwechselbarkeit,
- Zugänglichkeit,
- Überschaubarkeit und

- Sicherheit.

Gerade auch die Umnutzung stillgelegter Industrie-, Militär-, Gewerbe- und Verkehrsflächen (Bahnareale) schafft die Möglichkeit, unverwechselbare und individuelle Räume zu schaffen.

Zur Förderung der nichtmotorisierten Mobilität ist die Schaffung kurzer Wege entscheidend. Zu nennen sind hier der Bau von Fuß- und Radweg-Abkürzungen sowie neue Zuwegungen, die beispielsweise ein vorher abgeschlossenes Industrie- oder Bahnareal mit der „Außenwelt“ verknüpfen und damit die Möglichkeit einer Neunutzung eröffnen.

Abbildung 13: Bozen*



Foto: Jörg Thiemann-Linden.

Die Bepflanzung der Freiflächen mit einheimischer Vegetation sowie die versickerungsfreundliche Gestaltung von Flächen dienen in hohem Maße sowohl der Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Raums als auch dem Erhalt der Biodiversität und der natürlichen Stoffkreisläufe.

5.2 Bestehende Steuerungsinstrumente und Anpassungsbedarf

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Steuerungsinstrumente für eine flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung existieren? Es werden finanz-, steuer- und förderpolitische Instrumente unter dem Gesichtspunkt untersucht, inwiefern sie in der Lage sind, die Siedlungsentwicklung und den Verkehr in eine für kurze Wege förderliche Richtung zu lenken bzw. wo weiterer Handlungsbedarf offensichtlich ist. Betroffen sind unter anderem das Steuerrecht, Bauplanungs- und Raumordnungsrecht, Wohnungs- und Städtebauförderung sowie die Verkehrspolitik.

5.2.1 Bundesraumordnungsrecht

Zentrale Instrumente für die Steuerung der Flächennutzung finden sich im Bundesraumordnungsgesetz (ROG). Seit 1998 ist im Raumordnungsgesetz des Bundes die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verankert. Bis zur Föderalismusreform 2006 war das Raumordnungsrecht Gegenstand der Rahmengesetzgebung. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist seitdem entfallen; an ihre Stelle sind eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und ein verfassungsrechtlich verankertes Abweichungsrecht der Länder von den Regelungen des Bundes getreten.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete am 30. Juni 2006 die auf Bundesebene entwickelten drei „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ – Wachstum und Innovation; Daseinsvorsorge sichern; Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten. Sie bilden eine Richtschnur für das gemeinsame Handeln von Bund und Ländern.

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung steht dem Bund das Recht zu, ein Gesetz über die Raumordnung zu erlassen. Auf der Grundlage dieser geänderten Kompetenzordnung wurde das Raumordnungsgesetz neu erlassen, das teilweise am 31. Dezember 2008 in Kraft trat, teilweise – wegen Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG – erst am 30. Juni 2009 (zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585). Das ROG enthält Aussagen über die anzustrebende Raumstruktur und Raumnutzung. Um diese zu verwirklichen, gibt es den Ländern Instrumente, so etwa die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, an die Hand. Auch wenn das neue ROG nicht mehr bloße Rahmen-, sondern auch Vollregelungen enthält, ist es nach wie vor darauf angelegt, durch Landesrecht ergänzt zu werden. So sieht § 8 Abs. 1 S. 1 ROG vor, dass in den Ländern für das gesamte Landesgebiet ein landesweiter Raumordnungsplan (Nr. 1) und für die Teilräume der Länder Regionalpläne aufzustellen sind (Nr. 2), wobei Letztere aus Ersterem zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 S. 1 ROG).

Als Leitvorstellung des raumplanerischen Vorgehens nennt § 1 Abs. 2 ROG die „nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ Vor dem Hintergrund einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung mit dem Ziel des Erhalts der Biodiversität sind insbesondere die folgenden Grundsätze der Raumordnung beachtenswert (§ 2 Abs. 2 ROG):

- Räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit und vorrangige Ausrichtung auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf zentrale Orte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG);
- wirkungsvoller Schutz des Freiraums und soweit wie möglich Vermeidung einer weiteren Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen; generelle Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG);
- Bündelung der sozialen Infrastruktur vorrangig an zentralen Orten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG);
- Schaffung räumlicher Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlicher Zentren als zentrale Versorgungsbereiche (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG);
- Gestaltung der Raumstrukturen, sodass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG);
- Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG);
- Entwicklung, Sicherung und Wiederherstellung des Raums in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG);
- Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen und sparsamer sowie schonender Inanspruchnahme der Naturgüter (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG);
- Verminderung der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG);

- Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts unter Beachtung der Erfordernisse des Biotopverbunds (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG);
- Erhalt und Rückgewinnung von Freiflächen mit Blick auf den Hochwasserschutz (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG);
- Berücksichtigung der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes in zweifacher Weise durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken einerseits (räumliche Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe), und solchen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen andererseits (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen beanspruchen diese in den Kontexten Flächensparsamkeit und Biodiversität wichtigen Anforderungen keine absolute Gültigkeit, sondern sie sind mit anderen Erfordernissen der Raumordnung abzuwägen. Hierzu zählen beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung strukturschwacher Räume und die Schaffung ausgeglichener Verhältnisse unter anderem in infrastruktureller Hinsicht.

Während das alte Raumordnungsgesetz die Siedlungstätigkeit räumlich konzentriert auf ein „System leistungsfähiger zentraler Orte“ wissen wollte, ist das neue Raumordnungsgesetz an dieser Stelle weiter gefasst, weil es vor den zentralen Orten „vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG) nennt. Das aktuelle Raumordnungsgesetz erwähnt zudem die Verbindung der Siedlungstätigkeit mit einem leistungsfähigen Netz des öffentlichen Personennahverkehrs nicht mehr. Ob diese Änderungen in der Formulierung praktische Konsequenzen haben werden, lässt sich derzeit noch nicht sicher sagen.

Das Bundesraumordnungsgesetz trifft Aussagen zur Raumordnung in den Ländern (§ 8 ROG). Aufzustellen sind ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne). Zu inhaltlichen Festlegungen dieser Pläne werden nur „Soll- und Kann-Vorschriften“ aufgeführt. Die Länder können zudem in bestimmten Bereichen mit einer abweichenden Gesetzgebung auf die Bundesraumordnung reagieren.

Die EU-Richtlinie zur Umweltprüfung bestimmter Pläne und Programme wurde in das neue Gesetz eingearbeitet (§ 9 ROG). Die zuständige Stelle hat bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen eine Umweltprüfung durchzuführen. Hierbei sind die „voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern

zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten“ (§ 9 (1) ROG). Im Rahmen der Umweltprüfung werden auch mögliche Alternativen geprüft, sodass indirekt auch diese in der Abwägung berücksichtigt werden.

Die Novellierung des Bundesraumordnungsgesetzes hat nach derzeitiger Einschätzung kaum Auswirkungen auf die Umsetzung einer flächensparenden Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Die mit dem neuen Raumordnungsgesetz eingeführten Änderungen werden in der Praxis kaum Auswirkungen haben. Und auch die Abweichungsmöglichkeiten der Länder werden kaum Konsequenzen nach sich ziehen, sind doch die Grundsätze der Raumordnung nun abweichungsfeste Regelungen. Am schwersten wiegt aber die Erwartung, die sich auf die Erkenntnis aus den vergangenen Jahrzehnten stützt, dass die Planungsträger von den gegebenen rechtlichen

Instrumenten, den Flächenverbrauch zu begrenzen, auch unter dem Regime des neuen Bundesraumordnungsgesetzes relativ wenig Gebrauch machen werden. Die offene Flanke der Raumordnung bleibt ihre Umsetzung in der Landes- und Regionalplanung.

5.2.2 Bauplanungsrecht

Das Baugesetzbuch des Bundes gliedert sich in das Allgemeine und das Besondere Städtebaurecht (§§ 136 ff. BauGB). Letzteres behandelt städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Diese Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zielen auf eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung und dienen der Erhöhung des Gebrauchswertes des Siedlungsbestands.

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist in § 1 Abs. 5 BauGB verankert: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“

Der Nachhaltigkeitsgedanke wurde 1998 in das Baugesetzbuch eingeführt. Die weitergehende Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Bauplanungsrecht wurde im Jahr 2001 vollzogen. Durch das Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) 2004 wurden weitere Modifikationen am Baugesetzbuch vorgenommen. Die Novellierung des Baugesetzbuches 2007 fokussierte auf die Innenentwicklung.

Der Allgemeine Teil des Baugesetzbuches regelt die Bauleitplanung. Diese umfasst den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan. Die Bauleitplanung ist das rechtliche Regularium der räumlichen Planung für das Gemeindegebiet auf der strategischen und projektbezogenen Ebene. Ihre Aufgabe besteht darin, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke unter Abwägung einer Vielzahl einzelfachlicher Aspekte vorzubereiten und zu leiten; § 1 Abs. 6 BauGB enthält einen Katalog der städtebaulichen Belange sowie das umweltbezogene Abwägungsmaterial.

Die 1987 eingeführte Bodenschutzklausel zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden wurde 1998 um die Aufforderung zur Innenentwicklung und zum Flächenrecycling ergänzt mit dem Ziel, die Flächenversiegelung auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Bodenschutzklausel beinhaltet kein Versiegelungsverbot und keine Sperre für Ausweisungen von Bauland, sondern erfordert eine planerische Abwägung. Sie erhöht letztlich den Begründungsaufwand und die Anforderungen an die Abwägung für eine Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich. (Jörissen/Coenen 2007, S. 96 f.) Der Bodenschutzklausel kommt auch im Zusammenhang mit der Förderung einer Innenentwicklung besondere Bedeutung zu.

Die Innenentwicklung ist bereits seit Jahrzehnten Gegenstand stadtentwicklungspolitischer Auseinandersetzungen und Zielbeschreibungen. Die planungsrechtliche Bodenschutzklausel unterstützt maßgeblich die Innenentwicklung: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen

Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind nach § 1 Abs. 7 in der Abwägung zu berücksichtigen.“ (§ 1a Abs. 2 BauGB). Der Begriff der Innenentwicklung fand zudem mit dem EAG-Bau (Europarechtsanpassungsgesetz-Bau) 2004 (§ 34 Abs. 3a BauGB) und dem BauGB 2007 (insbesondere § 13a BauGB) Eingang in den Text des BauGB. § 13a BauGB ermöglicht den Gemeinden, für bestimmte Bebauungspläne der Innenentwicklung ein beschleunigtes Verfahren zu wählen. Hierdurch soll den Innenstädten ein Standortvorteil gegenüber der „grünen Wiese“ zuteilwerden, sodass mehr Investitionen in die Innenstädte gelenkt und so verfügbare Brachflächen erneut genutzt werden.

Seit der Novellierung des BauGB aufgrund des EAG Bau 2004 wird Verkehr als eigenständiger Belang im Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführt. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind auch die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nichtmotorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 9 Nr. 9 BauGB). „Für die Bauleitplanung bedeutet dies zum einen, allen Verkehrsarten dadurch Rechnung zu tragen, dass sie sich in die städtebauliche Ordnung einfügen, und zum anderen zu prüfen, wie durch die Planung Verkehr vermieden bzw. verringert werden kann.“ Hier könne auch das Mobilitätsmanagement eine Rolle spielen.⁵¹

Die Bodenschutzklausel besteht aus dem Sparsamkeits-, dem Schonungs- und dem Versiegelungsbegrenzungsgebot. § 1a BauGB integriert den Bodenschutz und weitere umweltrechtliche Belange unmittelbar in das Baugesetzbuch (§ 1 (1) BauGB), wodurch eine angemessene Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung ermöglicht werden soll. Der stärkeren Integration des Umweltschutzes in die Bauleitplanung dienen auch die §§ 5 und 9 BauGB: Die Gemeinden werden ermächtigt, im Bebauungsplan „Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ festzusetzen (§ 9 (1) Nr. 20 BauGB). Für den Flächennutzungsplan gibt es eine analoge Regelung (§ 5 (2) Nr. 10 BauGB).

Ebenfalls der besseren Verknüpfung von Bauleitplanung und Umweltschutz dient die Integration der naturschutzrechtlichen Regelungen zum Ausgleich für Eingriffe in die Natur. Wesentliches Element dieser Neuregelung ist die Auflösung des räumlichen Zusammenhangs von Eingriff und Ausgleich, was eine dichtere und flächensparendere Bebauung ermöglicht (§ 1a (3) BauGB) (Jörissen/Coenen 2007, S. 97).

Zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung enthält § 2a BauGB für die Gemeinde die Verpflichtung, der Begründung einen gesonderten Umweltbericht beizufügen, „der Angaben über den Bedarf an Grund und Boden, die zu erwartenden negativen Umweltauswirkungen, die vorgesehenen Schutzmaßnahmen sowie die geprüften Alternativen und die maßgeblichen Auswahlgründe enthält.“ (Jörissen/Coenen 2007, S. 99 f.) Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) 2004 wurden die Vorgaben der europäischen Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Richtlinie 2001/42/EG) in nationales Recht umgesetzt. Gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung, die nur für größere städtebauliche Projekte galt, unterliegen nun alle Bauleitpläne einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen der Prüfungspflicht. Geprüft werden die Belange des Umweltschutzes einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Den Abschluss bildet der Umweltbericht, dessen Ergebnisse in der Abwägung zu berücksichtigen sind, die jedoch keinen Vorrang gegenüber anderen Belangen genießen.

Die Wirksamkeit der Regelungen des Baugesetzbuches für eine flächensparende Siedlungsentwicklung und damit einer für eine Raumstruktur der kurzen Wege förderlichen Richtung sollte

⁵¹ http://www.mobilitaetsmanagement.nrw.de/cms/download/mm_stadtplanung_abschlussbericht.pdf, S.44 (abgerufen am 21.2.2011).

nicht überschätzt werden. Weitere öffentliche Belange wie eine ausreichende Wohnungsver-sorgung der Bevölkerung sowie Belange der Wirtschaft sind ebenfalls in der Abwägung zu berück-sichtigen. In § 1 Abs. 6 BauGB werden die Belange aufgelistet, die in der Bauleitplanung insbe-sondere zur berücksichtigen sind. Diese Belange sind gegeneinander und untereinander ge-recht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Keiner der Belange genießt bei dieser Abwägung einen grundsätzlichen Vorrang. Aufgrund der Bedeutung des Gewerbes und der Einwohnerzahlen für den kommunalen Finanzhaushalt besteht ein großes Interesse, durch Gebietsausweisungen die Attraktivität für Investoren und potenzielle Neubürger zu erhöhen.

Aktuell befindet sich eine weitere Novellierung des Bauplanungsrechts in der Diskussion; der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP sieht im Bauplanungsrecht die Verankerung des Kli-maschutzes, die Stärkung der Innenentwicklung und die Entbürokratisierung der Genehmi-gungsverfahren vor. Weiterhin wird eine umfassende Prüfung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) angekündigt. Im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag benannten Ziele soll das Bau-gesetzbuch (BauGB) angepasst und weiterentwickelt werden. Zur Vorbereitung der für 2011 geplanten Novellierung wurden ab Sommer 2010 die sogenannten „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ durchgeführt, deren Ergebnisse im November 2010 vorgestellt wurden. Ände-rungen werden danach etwa die Erweiterung der Klimaschutzklausel um den Aspekt der Klima-anpassung, die Erleichterung der artenschutzrechtlichen Prüfung sowie des Repowering von Windenergieanlagen und die Zulassung von Kinderbetreuungseinrichtungen in reinen Wohnge-bieten sein.

Zur Stärkung der Innenentwicklung ist beispielsweise der im Rahmen der Berliner Gespräche zum Städtebaurecht geäußerte Vorschlag interessant, „in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB klarzustellen, dass auch zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan dargestellt werden können. Diese Klarstellung hätte vor allem die Funktion eines Signals an die kommunale Praxis. Durch eine solche Darstellung kann das vorhandene Instrumentarium zum Schutz und zur Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen wirkungsvoll ergänzt werden.“ (BMVBS 2010, S. 12) Gleichwohl wurde im Rahmen der Gespräche auch deutlich, dass das Streben nach Innenent-wicklung keine absolute Dominanz genießt. Das übergeordnete Ziel des Bundes sei die Stär-kung von Wachstum und Beschäftigung. „Damit ließe es sich nicht vereinbaren, Investitions-hemmnisse aufzubauen. Trotz der klaren Präferenz für die Innenentwicklung gelte, dass Maß-nahmen im Außenbereich weiter nötig blieben und nicht per se als städtebaulich und umweltschädlich einzustufen seien“ (BMVBS 2010, S. 47).

Das BauGB behandelt im zweiten Kapitel unter der Überschrift „Besonderes Städtebaurecht“ städtebauliche Sanierungs- (§§ 136 bis 164 BauGB) sowie Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 bis 171 BauGB) (3.), weiterhin das Recht der Stadterhaltung und städtebauliche Gebote (§§ 172 bis 179 BauGB). Mit Blick auf die Flächeninanspruchnahme ist hier besonders auf das Rückbau- und Entsiegelungsgebot des § 179 BauGB hinzuweisen.

Im Bereich der Städtebauförderung sind seit 1998 als Schwerpunkte für den Einsatz der Fi-nanzhilfen unter anderem die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Wiedernut-zung von Brachen sowie von flächensparenden Bauweisen definiert. Weil die Städtebauförde-rung eine Mischfinanzierung ist, die im Rahmen der Föderalismusreform I grundsätzlich abge-baut wurden, regelt jetzt die Verwaltungsvereinbarung des § 164b BauGB basierend auf Art. 104b GG die Gewährung der Finanzmittel aus der Städtebauförderung. § 164 (2) BauGB nennt als Schwerpunkte für den Einsatz solcher Finanzhilfen

- die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,

- die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, zur Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung) sowie von umweltschonenden, kosten- und flächensparenden Bauweisen,
- städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

Laut derzeitigem Koalitionsvertrag sollte der Bund beim Flächenrecycling mit gutem Beispiel vorangehen. Ungenutzte innerstädtische Grundstücke des Bundes und bundeseigener Unternehmen müssten schneller einer Umnutzung bzw. Veräußerung zugeführt werden. Das erfordere ein wirkungsvolleres Immobilienmanagement des Bundes. Mit der Stärkung der Innenentwicklung soll dem Erreichen des Flächeninanspruchnahmeziels ein neuer Impuls verliehen werden.

5.2.3 Steuergesetzgebung

Neben dem Planungsrecht kann auch die Steuergesetzgebung dazu beitragen, die Flächeninanspruchnahme wirksam zu reduzieren. Diese setzt derzeit allerdings noch teilweise Anreize, die für einen sparsamen Umgang mit Fläche eine kontraproduktive Wirkung entfaltet. Daher ist eine Korrektur der steuerlichen Rahmenbedingungen notwendig, um so Anreize zu schaffen, das Handeln zugunsten des Flächensparziels zu verändern und die Wirksamkeit des Planungsrechts zu erhöhen.

Wohnungsbauförderung

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Abschaffung der Eigenheimzulage zum 1. Januar 2006 ist die Eigenheimförderung ausgelaufen. Gleichwohl wird man noch viele Jahre die Folgen des Zusammenspiels von Steuervergünstigung und günstigen Bodenpreisen in ländlichen Regionen insbesondere für die Entwicklung des Verkehrssektors spüren. Die über Jahrzehnte gebaute Struktur der „Eigenheime im Grünen“ wird Bestand haben und allenfalls über einen langen Zeitraum reduziert werden.

Neben der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage gibt es mit der Eigenheim-Riester-Rente ein weiteres Instrument, das auch den Wohnungsneubau fördert. Bei der Eigenheim-Riester-Rente wäre eine Schwerpunktsetzung der Förderung auf den Wohnungsbestand und dessen Sanierung aus Umweltsicht zu empfehlen⁵². Einen Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur weiteren Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung setzt auch die Bausparförderung, die damit ebenfalls kritisch einzuschätzen ist⁵³.

Entfernungspauschale

Seit 2004 gibt es die Entfernungspauschale (Pendlerpauschale), die für alle Verkehrsmittel gilt, wobei 0,30 Euro je Kilometer angesetzt werden. Die verkehrsmittelunabhängige Pauschale gilt seit dem Veranlagungszeitraum 2001 (§ 9 des Einkommensteuergesetzes (EStG)). Sie betrug zwischen 2001 und 2003 0,36 Euro für die ersten zehn Entfernungskilometer und 0,40 Euro für jeden weiteren Kilometer. Ab 2004 wurde sie einheitlich auf 0,30 Euro pro Kilometer gesenkt. Zwischenzeitlich gab es 2007 und 2008 eine abweichende, in Richtung Flächensparnis äußerst kontraproduktive Regelung, in der die Entfernungspauschale mit 0,30 Euro erst ab dem

⁵² <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3284.pdf>, S. 21 f. (abgerufen am 4.2.2011).

⁵³ <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3659.pdf>, S. 25 f. (abgerufen am 4.2.2011).

21. Kilometer geltend gemacht werden konnte. Das Bundesverfassungsgericht hat die steuerliche Begünstigung von Wegstrecken erst ab einem bestimmten Kilometer in seinem Urteil vom 9. Dezember 2008 für verfassungswidrig erklärt, weil sie gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstoße. Dabei hat es als obiter dictum festgehalten, dass eine vollständige Abschaffung der Pendlerpauschale nicht gegen die Verfassung verstoßen würde. Seit dem 1. Januar 2009 gilt jedoch wieder die vorherige Regelung. Eine Abschaffung oder Neuregelung der Entfernungspauschale wurde bisher noch nicht politisch umgesetzt. Dies wäre jedoch vor dem Hintergrund des Ziels, eine Raumstruktur der kurzen Wege realisieren zu wollen, grundsätzlich sinnvoll, weil ein Anreiz, lange Wege in Kauf zu nehmen, entfiel⁵⁴. Dennoch sollten bei der Diskussion um eine Abschaffung der Entfernungspauschale sozialpolitische Belange berücksichtigt werden. Ein Ansatzpunkt wäre ein gleichmäßiges Abschmelzen der Entfernungspauschale über einen längeren Zeitraum.

Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer fällt beim Erwerb eines Grundstücks an. Von der Umsatzsteuer ist dieser Kaufvorgang hingegen befreit. Rechtliche Grundlage ist das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG). Der Steuersatz für Grunderwerb beträgt in Deutschland gegenwärtig einheitlich 3,5 Prozent des Kaufpreises. Allerdings machen einige Bundesländer von ihrem Handlungsspielraum Gebrauch, in dem sie von dem einheitlichen Steuersatz abweichen. So liegt der Steuersatz in Berlin beispielsweise bei 4,5 Prozent, und in Brandenburg bei fünf Prozent. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer stehen den Bundesländern zu, die diese an die Kommunen weiterreichen können.

Die Grunderwerbsteuer ist seit langem unter sozial- und umweltpolitischen Gesichtspunkten in der Kritik. Unter dem Aspekt der Flächeninanspruchnahme ist als negative Steuerungswirkung hervorzuheben, dass sie den Neubau begünstigt und den Bestandserwerb benachteiligt. Zudem differenziert die Grunderwerbsteuer nicht nach dem ökologischen Wert einer Fläche.

Die Vorschläge zur Neuausrichtung reichen von einer Spreizung der Steuersätze nach Lage der Grundstücke, über die Befreiungen von der Steuerpflicht beim Erwerb im Bestand bis zur Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Neuerschließungsabgabe. Ein Ansatz des Difu sieht die Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Flächenverbrauchssteuer vor (Apel/Henckel 1995, S. 111 f.). In der Tendenz laufen alle Reformvorschläge darauf hinaus, die Innenentwicklung zu fördern, indem der Grundstückskauf in Neuerschließungsgebieten verteuert und der Erwerb von Bestandsimmobilien begünstigt wird.

Grundsteuer

Die Einnahmen aus der Grundsteuer fließen den Gemeinden zu. Unterschieden wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B. Erstere wird auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, letztere auf alle sonstigen privat oder gewerblich genutzten Grundstücke erhoben. Reformbedarf ergibt sich schon durch die veraltete Bemessungsgrundlage („Einheitswerte“), die in den alten Bundesländern auf die Grundsteuerermittlung des Jahres 1974 zurückgeht, während in den neuen Bundesländern noch immer die Vorkriegswerte zugrunde gelegt werden.

Aus bodenpolitischer Sicht ist zu bemängeln, dass Flächen konsumierende Bauformen, wie freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser, bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage sowie durch niedrige Steuermesszahlen begünstigt werden. Aufgrund ihrer geringen Höhe schafft

⁵⁴ In einer Difu-Studie aus dem Jahr 1995 wird bereits auf die Problematik einer Entfernungspauschale hingewiesen. Diese beseitige nicht die grundsätzliche Fehlsteuerung, größere Distanzen zu fördern. Diese Formulierung findet sich in der 1995 erschienenen Difu-Studie von Apel, Henckel u.a., „Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung“.

die derzeitige Grundsteuer zudem Anreize zum spekulativen Horten unbebauter Grundstücke im Siedlungsbestand. Um diese Defizite zu beseitigen, wird die Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwert- oder Flächensteuer bzw. eine Kombination beider Ansätze, angeregt (Jörissen/Coenen 2007, S. 178).

Bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung der Reform wären allerdings ihre Auswirkungen auf den Bodenmarkt nach den bisherigen Erkenntnissen gering. Um den bodenpolitischen Lenkungseffekt zu steigern, aber auch im Hinblick auf eine Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, wäre daher eine schrittweise Anhebung erforderlich. Im Ausgleich zu einem Aufkommenszuwachs bei der Grundsteuer wäre eine Entlastung bei der Gewerbesteuer – als der anderen wichtigen Säule des kommunalen Finanzsystems – möglich, was im Ergebnis zu einer Abschwächung des interkommunalen Wettbewerbs um die Ansiedlung von Unternehmen führen könnte. Eine Aufstockung der Grundsteuer erscheint schließlich auch insofern gerechtfertigt, als Grund und Boden in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten vergleichsweise moderat besteuert werden.

Das Difu hat in einem Praxistest verschiedene Varianten einer möglichen Grundsteuerreform untersucht. Der in der Fachöffentlichkeit als sogenanntes „Difu-Modell“ bekannte Reformansatz ist eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer. Die im Difu-Modell enthaltene Flächenkomponente bewirkt eine Abschwächung des bei einer reinen Bodenwertsteuer zu erwartenden Gefälles der Abgaben vom Zentrum hin zum Stadtrand. Große Grundstücke mit niedrigem Bodenwert würden höher als bei einer ausschließlichen Bemessung über den Bodenwert, kleine Grundstücke mit hohen Bodenwerten entsprechend niedriger besteuert werden (Lehmbrock, Coulmas 2001).

5.2.4 Umweltgesetzgebung

Durch die Föderalismusreform haben sich im Bereich der Umweltgesetzgebung die Kompetenzen verschoben. Der Naturschutz wurde in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes überführt, die Länder haben in einigen Regelbereichen Abweichungsrechte. Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt waren bis zur Föderalismusreform von 2006 Teil der Rahmengesetzgebung des Bundes. Als verfassungsrechtliches Novum sind die Länder ermächtigt worden, abweichende Regelungen zu treffen, wobei das jeweils spätere Gesetz Anwendungsvorrang genießt. Die Abweichungsbefugnis findet jedoch ihre Schranken in der Gültigkeit „allgemeiner Grundsätze“, diese sind „abweichungsfest“. Die Reichweite der abweichungsfesten Kernbereiche ist allerdings nicht unumstritten. Wenige Länder haben bisher von der Möglichkeit, eigene Gesetze zu erlassen, Gebrauch gemacht. Es gibt Bereiche, in denen die bestehenden Landesgesetze seit 1. März 2010 nicht mehr gelten, in anderen Bereichen finden die Landesgesetze dagegen weiterhin Anwendung.

Die Veränderungen im Zuge der Föderalismusreform haben zu einer Zersplitterung des Naturschutzrechtes in verschiedene Regelungsebenen geführt. Zwar enthält das BNatSchG umfassende Regelungen, ist aber ohne die Landesgesetze nicht in allen Bereichen vollzugsfähig. Eine bundesweit einheitliche Naturschutzpolitik kann möglicherweise nicht mehr erreicht werden.

Zum 1. März 2010 trat das novellierte Bundesnaturschutzgesetz in Kraft. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nennt § 1 BNatSchG. Mit Blick auf eine Reduktion des Flächenverbrauchs wird insbesondere in § 1 Abs. 5 BNatSchG ausgeführt, dass großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume vor weiterer Zerschneidung zu bewahren sind. Die erneute Inanspruchnahme bereits bebauter Flächen sowie die Bebauung unbebauter Flächen im beplanten und unbeplanten Innenbereich, soweit sie nicht für Grünflächen vorgesehen sind, hat Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich.

In § 13 BNatSchG wird ausgeführt, dass erhebliche Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft zu vermeiden sind. Unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, gegebenenfalls auch durch Ersatzzahlungen auszugleichen. Entfallen ist mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz der früher im Gesetz verankerte Vorrang der Ausgleichsmaßnahme gegenüber den an anderer Stelle oder zugunsten anderer Naturgüter erfolgenden Ersatzmaßnahmen. Bei der Gestaltung der Ausgleichs- respektive Ersatzmaßnahmen, die zusammengefasst als Kompensationsmaßnahmen bezeichnet werden, räumen §§ 15 f. BNatSchG somit die Möglichkeit einer flexiblen Handhabung ein. Ein Ersatz ist bereits erfüllt, „wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.“⁵⁵ Als Kompensationsraum werden dabei die knapp 70 naturräumlichen Haupteinheiten Deutschlands zugrunde gelegt. Diese umfassen in der Regel mehrere Landkreise. In Baden-Württemberg sind beispielsweise der Schwarzwald und die Schwäbische Alb die für Ersatzmaßnahmen entsprechend § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG zugrundeliegenden Naturräume⁵⁶. Die Details der Bevorratung von vorgezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mittels Ökokonten, Flächenpools oder anderer Maßnahmen werden durch Landesrecht geregelt (§ 16 Abs. 2 BNatSchG).

Dem Ziel der Schonung der Böden dient das 1998 erlassene Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) in Verbindung mit der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung aus dem Jahr 1999. In § 1 BBodSchG wird der Zweck des Gesetzes dargestellt. Nachhaltig seien die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu – so wird weiter ausgeführt – sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte so weit wie möglich vermieden werden.

Eine die Regelungen des Baugesetzbuches (§ 35 Abs. 5 BauGB) ergänzende Möglichkeit zur Entsiegelung räumt § 5 BBodSchG räumt ein. Grundstückseigentümer können verpflichtet werden bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, deren Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit im Sinne des § 1 soweit wie möglich und zumutbar zu erhalten oder wiederherzustellen. Das Bodenschutzrecht regelt primär die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen sowie Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung bzw. Wiederherstellung der Funktionen des Bodens.

Die Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt⁵⁷ sieht im Hinblick auf das Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha zu reduzieren, beim Bodenschutz hohen Handlungsbedarf. Besonders der Verbrauch von Böden mit hoher Bodenfruchtbarkeit erfordere wirksamere Schutzmechanismen.

Inwieweit das neue Bundesnaturschutzgesetz in Verbindung mit abweichenden Regelungen in den Ländern dem 30 ha-Ziel förderlich oder eher hinderlich ist, kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

⁵⁵ http://www.nabu.de/naturschutzrecht/broschuere_rechteinfach.pdf, S. 21 (abgerufen am 5.2.2011).

⁵⁶ http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/95306/naturraeume_baden_wuerttembergs.pdf?command=downloadContent&filename=naturraeume_baden_wuerttembergs.pdf (abgerufen am 5.2.2011).

⁵⁷ http://www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/boden/downloads/Flaechenpapier_KBU.pdf (abgerufen am 13.1.2011).

5.2.5 Verkehrspolitik

Zentrales verkehrspolitisches Instrument der Bundesregierung ist die Bundesverkehrswegeplanung mit den gewünschten Verkehrsinfrastrukturprojekten der Länder und des Bundes. Auch wenn bei der Beurteilung der Bauwürdigkeit und Dringlichkeit der Vorhaben („Vordringlicher Bedarf“ oder „Weiterer Bedarf“) in den Bedarfsplänen für die Bundesfernstraßen und die Bundes-schienenwege breiter angelegte Bewertungskriterien berücksichtigt wurden (u.a. Nutzen-Kosten-Verhältnis, Raumwirksamkeit, Umweltrisiko- und FFH-Verträglichkeit), lag der Fokus bei bisherigen Bundesverkehrswegeplänen noch immer auf einer quantitativen Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur. Ein herausgegriffenes Beispiel ist der forcierte Bau von Umgehungsstraßen, der den innerörtlichen Bereich entlasten soll, der aber gleichzeitig dazu führt, dass bei gleichem Zeitbudget längere Wege zurückgelegt werden und damit letztlich eine Steigerung des Verkehrsaufwands bewirkt. Die relative Erreichbarkeit mit den Verkehrsmitteln verändert sich gleichzeitig mit.

Verkehrspolitik agiert bisher überwiegend reaktiv, d.h. sie läuft dem lange Zeit wachsenden oder dem prognostizierten Bedarf hinterher, ohne das Verkehrswachstum als solches zu hinterfragen. Vielmehr wurden seit den 1990er-Jahren die aufgrund der Regulierung des Verkehrsmarktes bestehenden Wachstumsbremsen abgebaut, ohne gleichzeitig adäquate marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente zu schaffen, die unter anderem die externen Kosten des Verkehrs einpreisen und damit entscheidungsrelevanter werden lassen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) kommt in seinem Bericht 2008 zu einer kritischen Einschätzung der Verkehrspolitik.

Eine weitere Wirkung geht von den Verkehrsflächen und ihrer Trennwirkung aus. Dem Bericht des SRU folgend finden sich in Deutschland noch insgesamt 562 unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR)⁵⁸. Den UVZR kommt große Bedeutung für das Überleben größerer wandernder Säugetierarten zu, die durch eine weitere Fragmentierung ihrer Habitate in ihrem Bestand gefährdet werden. Die Vermeidung der Landschaftszerschneidung sollte daher ein nicht zu vernachlässigendes Ziel einer an Nachhaltigkeit orientierten Verkehrspolitik sein. Der Wiederherstellung von Wanderkorridoren (Landschaftsbrücken über Autobahnen) kann als „End-of-the-pipe-Technologie“ die Errichtung von Querungshilfen und Grünbrücken dienen (SRU 2008, S. 205 f.). Sinnvoller ist die Integration der Aspekte Vernetzungskorridore bzw. Flächen für einen Biotopverbund bereits in der Planungsphase.

Was hier am Beispiel der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume gezeigt wurde, ist ein grundsätzliches Problem der mangelnden Integration der Verkehrsplanung. Wenn man auf die negativen Folgen des Verkehrswachstums fokussiert, wird die noch immer unterentwickelte Verknüpfung der Verkehrspolitik mit anderen Politikfeldern, durch die Verkehrsnachfrage generiert wird bzw. die durch Verkehrsauswirkungen betroffen sind, deutlich. Die Handlungstrias einer nachhaltigen Verkehrspolitik aus Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und verträglicherer Abwicklung bedarf noch immer einer wirksamen Umsetzung. Raum- und Verkehrsentwicklung müssen zusammen gedacht werden, weil Verkehrspolitik eine Querschnittsdisziplin ist.

⁵⁸ Das Bundesamt für Naturschutz definiert unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR) als Räume, die eine Mindestgröße von 100 km² haben. Als Zerschneidungskriterien werden in Abstimmung mit der Länderinitiative Kernindikatoren (LIKI) folgende Parameter verwendet:

1. Bundesautobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen > 1 000 Kfz/24h,
2. Bahnen: mehrgleisig oder eingleisig und elektrifiziert, Tunnel > 1 000 m nicht zerschneidend,
3. Kanäle der Schifffahrtsklasse 4,
4. Siedlungen >93 ha (DLM 250),
5. Flughäfen (DLM 250),
6. große Wasserflächen werden nicht berücksichtigt,
7. Stichstraßen – Zählücke bis zur UZVR-Grenze max. 2,5 km.

Der Teilindikator „effektive Maschenweite (m_{eff} in km²)“ ergänzt die UZVR. (<http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3540>, abgerufen am 23.12.2010).

Als große Herausforderung stellt sich für die Verkehrspolitik die Aufgabe, zukünftig weniger reaktiv als vielmehr aktiv an den Quellen und Senken des Verkehrs gestaltend anzusetzen. Dies gilt gleichermaßen für die Bundesebene wie auch für die darunter liegenden staatlichen Ebenen. So stellt sich beispielsweise in den Städten die Aufgabe, eine integrierte Verkehrsentwicklungsplanung umzusetzen und damit steuernd auf die Entstehung des Verkehrs einzuwirken. Weiterhin würde eine generelle Entschleunigung des Verkehrs einen Beitrag leisten, die Attraktivität kurzer Wege zu erhöhen, weil der Zeitaufwand für lange Wege steigt. Hierzu wären Änderungen der geltenden Straßenverkehrsordnung notwendig, die in der Tradition höherer Geschwindigkeiten steht und hierzu beispielsweise das System der funktionalen Trennung des Straßenraums umsetzt. Eine Straßenbenutzungsgebühr könnte nicht nur ein Weg sein, Einnahmen für die Instandhaltung des Straßennetzes zu generieren, sondern sie ließe sich gleichzeitig zu einem Instrument der Steuerung der Verkehrsnachfrage ausbauen. Hier ist zu prüfen, unter Berücksichtigung welcher Kostenbestandteile (betriebswirtschaftliche Kosten, externe Kosten) eine allgemeine Straßenbenutzungsgebühr einen Beitrag zur Umsetzung kurzer Wege leisten kann.

Die Städte, Landkreise und Gemeinden ihrerseits reagieren sehr unterschiedlich auf die Herausforderung mit begrenzten Mitteln ihre Infrastruktur zu erhalten, die ÖPNV-Finanzierung zu gewährleisten, und dabei zielgerichtet und integriert die Verkehrsentwicklung zu beeinflussen. Verkehrsentwicklungsplanung geschieht (mit Ausnahme der Nahverkehrspläne und der Bedarfsplanung für eigene Verkehrswege im Flächennutzungsplan) weitgehend ohne gesetzlichen Auftrag und nach Maßgabe der verfügbaren Planungskapazitäten und Planungsmittel.

Über die Höhe der Regionalisierungsmittel, die der Bund den Ländern entsprechend der Regelung im Regionalisierungsgesetz (RegG) gewährt, hat die Bundesebene wesentlichen Einfluss auf das Angebot des Schienenpersonennahverkehrs. Zu prüfen wäre die Einführung einer erfolgsorientierten Komponente zur Ergänzung des aktuell für den festgesetzten Zeitraum statischen Verteilungsschlüssels. Die Länder hätten so einen größeren Anreiz, fahrgastorientierte Maßnahmen umzusetzen, weil sie durch eine Nachfragesteigerung zusätzliche Finanzmittel erhielten⁵⁹. In den Ländern wäre dann beispielsweise mit einer höheren Sensibilität zu rechnen für ineffiziente Parallelverkehre von Bus und Bahn.

5.2.6 Einzelne Steuerungsinstrumente mit Überprüfungsbedarf

Die flächensparende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung steht im Spannungsfeld weiterer Politik- und Handlungsfelder. Teilweise wirken diese auch dem Ziel entgegen, den Flächenverbrauch deutlich zu reduzieren. Einige Aspekte sollen hier kurz angerissen werden.

Als zumindest kritisch für eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme ist die kommunale Wirtschaftsförderung für strukturschwache Regionen einzuschätzen. Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ trugen in der Vergangenheit nicht unerheblich zur Flächenneuanspruchnahme bei. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist dann zweifelhaft, wenn Arbeitsplätze lediglich verlagert werden. Gerade auch in den neuen Bundesländern entstand ein Überhang an Gewerbeflächen (Bonny/Glaser 2005, S. 36). Die gegenwärtigen Förderrichtlinien der Gemeinschaftsaufgabe zielen stark auf die Wiedernutzung von Brachflächen und knüpfen die Neuerschließung von Flächen an einen Bedarfsnachweis. Inwieweit dies auch tatsächlich zu einer Abkehr von Neuausweisungen von Gewerbeflächen auf der „grünen Wiese“ und zu erneuter Nutzung von Industrie- und Gewerbebrachen führt, kann derzeit noch nicht sicher beurteilt werden.

⁵⁹ <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2323.pdf> (abgerufen am 22.2.2011).

Auf regionaler und kommunaler Ebene gibt es bereits seit vielen Jahren verschiedene Initiativen zum Flächensparen: Beispielsweise Aktivitäten der regional verfassten Gebietskörperschaften (z.B. Verband Region Stuttgart, Umlandverband Frankfurt) sowie der Länder Brandenburg und Baden-Württemberg, deren Initiativen zum Flächenmanagement auf eine regional abgestimmte kommunale Bodenvorratspolitik abzielen (BMVBW/BMZ 2001, S. 15).

In den letzten Jahren verkauften zahlreiche Städte ihre kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Damit ging ein unmittelbares Steuerungselement für die Siedlungsentwicklung aus der Eigentümerperspektive verloren, mit dem es beispielsweise möglich war, Modellvorhaben und gute Praxisbeispiele umzusetzen. Vor diesem Hintergrund sollten die langfristigen Probleme, die sich durch eine Privatisierung der Wohnungsbaugesellschaften ergeben können, in der Entscheidungsfindung ein höheres Gewicht erhalten⁶⁰.

5.2.7 Ausblick: Handelbare Flächenausweisungskontingente als alternatives Steuerungsinstrument

Obwohl sich eine Abschwächung der Flächennachfrage abzeichnet, ist ein Rückgang auf das durch die Bundesregierung anvisierte 30 ha/Tag-Ziel nicht zu erwarten. Es stellt sich somit die Frage nach weiteren Steuerungsmöglichkeiten zur Unterstützung des planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentariums. Hier bieten ökonomische Anreizinstrumente eine interessante Perspektive, den Flächenverbrauch zu begrenzen. Bekannt sind diese Instrumente bereits aus dem Klimaschutz zur Begrenzung der Kohlendioxid-Emissionen. Mithilfe eines Forschungsprojektes hat das UBA ein Konzept für die Ausgestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente vorgelegt. In diesem Zusammenhang empfiehlt das UBA, eine Obergrenze für die künftige jährliche Siedlungsausweitung festzulegen (UBA 2009).

Diese Flächenkontingentierung sowie der Handel mit den Kontingenten soll die Zersiedelung bremsen und langfristig in vertretbare Bahnen lenken. Zu Beginn des Verfahrens würde den Kommunen ein Bestand an Flächenausweisungskontingenten zugewiesen werden. Die Summe der an die Gebietskörperschaften ausgegebenen Flächenkontingente würde mit dem 30 Hektar-Mengenziel übereinstimmen. Hier liegt unter Umweltgesichtspunkten die Effizienz des Verfahrens, weil der Flächenverbrauch gedeckelt werden würde. Möchte eine Gemeinde mehr Flächen ausweisen als sie über Kontingente verfügt, muss sie solche hinzukaufen. Am Markt würde sich ein Preis für Flächenkontingente entwickeln. Ein Effekt wäre, das bestehende Siedlungsflächen, die brach liegen oder nur extensiv genutzt werden, wieder stärker im Fokus stehen. Dies gilt gleichermaßen für Gemeinden, die Flächen hinzukaufen müssten, wie auch für Gemeinden, die für Baugebietsausweisungen über ausreichend Kontingente verfügen. Diese würden nämlich auf Einnahmen verzichten, wenn sie Flächen selbst nutzen statt die zugehörigen Kontingente zu verkaufen. Die Gemeinde hätte also – bei bestehender Flächennachfrage – einen Anreiz, die Entwicklung auf bereits ausgewiesene Flächen zu lenken. Ein System handelbarer Flächenausweisungskontingente benötigt gleichwohl ein starkes flankierendes Ordnungsrecht, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass sich die potenziell zu überbauenden Flächen in ihrer Qualität und ihrem ökologischen Wert stark unterscheiden (Walz/Küpfer 2005).

⁶⁰ Auch seitens des Deutschen Städtetags wird der Verkauf kommunaler Wohnungsbaugesellschaften kritisch gesehen. (<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presseDienst/artikel/2005/11/22/00315/index.html>, abgerufen am 11.2.2011).

5.3 Von der Attraktivität kurze Wege zu leben – Einblicke in die Praxis

Nachdem ein ausgewähltes Spektrum von Steuerungsinstrumenten zur Realisierung einer sparsameren Flächenneuanspruchnahme dargestellt wurde, sollen nun Praxisbeispiele für eine flächensparende und/oder verkehrssparende Entwicklung vorgestellt werden. Es gibt verschiedene Ansätze, kurze Wege in die alltägliche Handlungspraxis umzusetzen. Dies betrifft die bauliche Umsetzung, wie auch Konzepte, das Verkehrsverhalten stärker zu reflektieren und zu beeinflussen. Im Folgenden werden Beispiele für einen Umgang mit Fläche, Verkehr und räumlicher Nähe vorgestellt, die – bildlich gesprochen – Bausteine des Puzzles „kurze Wege“ sind und in ihrer Gesamtheit das Bild von kurzen Wegen Realität werden lassen.

5.3.1 Stadtmarketing und Kommunikation der Attraktivität kurzer Wege

Bisher wurde auf sachlich-rationale Argumente recurriert, um die Sinnhaftigkeit einer Stadt der kurzen Wege bzw. kurzer Wege als allgemeines raumplanerisches Leitbild zu untermauern. Die „Stadt der kurzen Wege“ stößt auch außerhalb der planerischen Fachdiskurse auf eine wohlwollende Aufmerksamkeit. Der Begriff ist positiv konnotiert und für nicht wenige Städte ein zentraler Anknüpfungspunkt des Stadtmarketings, weil kurze Wege ein Qualitätsmerkmal sind, das es besonders hervorzuheben gilt. „Kurze Wege“ implizieren eine Erleichterung der täglichen Mobilität, mehr verfügbare Zeit für andere Zwecke, das Erlebnis eines Freiheitsgefühls durch zunehmende Zeitautonomie und Kommunikationschancen.

Wenn sich Wohnstandorte oder Kommunen als „Stadt der kurzen Wege“ bezeichnen, meinen sie damit beispielsweise, dass aufgrund dieser Eigenschaft die Lebensqualität hoch sei und sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser organisieren lasse. Dabei werden auch im Sinne einer Werbung für den eigenen Standort beispielsweise die fußgängergerechten Einkaufsstraßen oder der gut strukturierte Personennahverkehr hervorgehoben.

So stellt beispielsweise Frankenthal in seiner Internetdarstellung dar, dass es auch als modernes Einkaufszentrum vor den Toren der Großstädte (Ludwigshafen und Mannheim) bekannt sei. Alle Geschäfte seien fußläufig binnen zehn Minuten bequem zu erreichen. Die „Stadt der kurzen Wege“ biete mit über 250 Geschäften auf insgesamt knapp 30.000 qm Verkaufsfläche in der Innenstadt alles, was das Herz begehre⁶¹.

Ebenfalls lädt Krefeld seine Gäste ein, die „Stadt der kurzen Wege“ zu erleben. Im Internetauftritt der Stadt Krefeld heißt es hierzu: „Das vielfältige Angebot des Einkaufszentrums Innenstadt lockt nicht nur die Krefelder zum Stadtbummel. Viele Gäste aus der Region und den Niederlanden verbringen ebenso gerne ihre Freizeit in der Samt- und Seidenstadt. Denn in der Innenstadt verbinden sich Handel, Kultur und Gastronomie miteinander und begegnen gemeinsam ihrem Publikum. Krefelds Innenstadt bietet zahlreiche Möglichkeiten, Freizeit zu gestalten und vor allen Dingen Freizeit zu genießen. Kommen Sie und erleben Sie die Stadt der kurzen Wege!“⁶²

In seinem Leitbild für das Stadtmarketing stellt auch Lemgo heraus, dass man eine Stadt der kurzen Wege ist: „Lemgo ist die Stadt der kurzen Wege: Einzelhandel, Dienstleistung, Verwaltung und auch Wohnen konzentrieren sich im historischen Stadtkern.“⁶³

Die Tatsache, dass die „Stadt der kurzen Wege“ im alltäglichen Sprachgebrauch verankert ist, erleichtert ihre Kommunikation und stellt eine gute Chance dar, auch in breiten Bevölkerungskreisen auf einen positiven Widerhall zu stoßen. Die „Region der kurzen Wege“ ist dagegen au-

⁶¹ <http://www.frankenthal.de/index.php?id=8> (abgerufen am 4.1.2011).

⁶² <http://www.krefeld.de/C125748F003800E7/html/07FF06675C4D95F8C125748F00398CAD?openDocument> (abgerufen am 4.1.2011).

⁶³ <http://www.lemgo.de/dokumente/leitbild.pdf> (abgerufen am 4.1.2011).

Berhalb des Fachdiskurses im allgemeinen Sprachgebrauch bisher weniger etabliert. Hier wäre es interessant auszuloten, ob auch die „Region der kurzen Wege“ ähnlich positiv aufgenommen würde und beispielsweise Bestandteil des Regionalmarketings werden könnte. Hierfür lassen sich unter anderem mit der Metropolregion Rhein-Neckar und der Region Rhein-Main-Taunus bereits einige Beispiele finden.

5.3.2 Autofreies und autoreduziertes Wohnen

Autofreies respektive autoreduziertes Wohnen wird bisher in einer überschaubaren Anzahl von Projekten praktiziert, die zwar durchweg erfolgreich sind, jedoch nur wenige Nachahmer fanden. Auch autoreduzierte Wohngebiete, wie beispielsweise Freiburg-Vauban, erreichen die Qualität autofreier Straßenräume, die zum Beispiel als Spielplätze für Kinder genutzt werden können. Solche Wohngebiete vermeiden eine verkehrliche Mehrbelastung benachbarter Quartiere ebenso wie aufwändige unterirdische Tiefgaragenlösungen, d.h. als Vermeidung einer finanziellen Belastung für die Bewohner. Mit einer räumlich eingeschränkten Pkw-Verfügbarkeit wird ein Anreiz gegeben, andere Verkehrsmittel oder Carsharing-Angebote zu nutzen. Diese Wohnform steht somit auch symbolisch für eine Ausprägung von Lebensstilen im Sinne kurzer Wege und Flächensparsamkeit. Zugleich ist sie ein Anreiz zu einem nichtmotorisierten Lebensstil.

Ein großer Teil des Wohnungsaltbestands bis ins 20. Jahrhundert hinein wurde für autofreies Wohnen konzipiert, das gilt jedoch nicht für den Neubau der vergangenen Jahrzehnte. Grundsätzlich ist bisher bei Wohnungsbau nach den Landesbauordnungen (mit Ausnahme von Berlin) der Stellplatzpflicht durch Anlage von Stellplätzen oder finanzielle Ablösebeiträge zu genügen – unabhängig vom tatsächlichen Bedarf, so z.B. auch für autofreie Haushalte. Dieses Kundensegment ohne Auto spiegelt sich also in den Landesbauordnungen nicht wider. Inzwischen wurden die rechtlichen Fragen nach der Absicherung der Autofreiheit und der generellen Zulässigkeit geklärt. Um den Verzicht auf ein Auto bei den Bewohnern langfristig zu sichern und eine Belastung benachbarter Quartiere durch sog. „Fremdparker“ zu vermeiden, gibt es inzwischen verschiedene Ansätze. So wird beispielsweise in Freiburg-Vauban den Haushalten die Wahl zwischen autofreiem und stellplatzfreiem Wohnen geboten. In zwei Parkhäusern am Rande des Stadtteils müssen die Bewohner des Stadtteils, wenn sie Autohalter sind, einen Parkplatz erwerben. In den Straßen des Stadtteils, die grundsätzlich Spielstraßen sind, und vor dem Haus darf das Auto nur kurzfristig, z.B. für Be- und Entladen, abgestellt werden. Ansonsten ist es auf dem gekauften Stellplatz zu parken. Wer kein eigenes Auto hat oder Car-Sharing nutzt, muss einen Anteil einer „Vorhaltefläche“ für rund 3 500 Euro kaufen, um später, falls doch ein Auto angeschafft wird, dort einen Stellplatz erwerben zu können. Das wird als Grundschuld eingetragen. Ein Autofreiverein, von den Initiatoren des Verkehrskonzeptes gegründet, wacht über die Einhaltung der Regeln für autofreies Wohnen. Das Freiburger Beispiel zeigt, dass auch schon die räumliche Entkoppelung von Wohnung und Stellplätzen (konzentriert in einem Parkhaus an der Peripherie des Gebietes) bereits wesentliche Ziele der Nutzbarkeit des Straßenraums und der Verkehrsmittelwahl erreichen kann. Ideologische und kräftezehrende „Grabenkämpfe“ lassen sich durch pragmatische Lösungen vermeiden.

Ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster hat die Zulässigkeit autofreier Wohnquartiere und ihrer Ausweisung im Bebauungsplan bestätigt. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts war die Stadt Münster berechtigt, ihren planerischen Gestaltungsspielraum für das Modellprojekt „autofreies Wohnen“ zu nutzen. Die Annahme der Stadt, es bestehe in der gegebenen Innenstadtlage ein der Zahl möglicher Wohnungen (etwa 225) entsprechender Bedarf für eine solche Wohnform, sei plausibel. Auch habe die Stadt grundsätzlich von einem vertrags-treuen Verhalten der künftigen Bewohner ausgehen dürfen. Es gebe keine Erkenntnisse, die die Planung von vornherein zum Scheitern verurteilen würde. Letztlich habe die Stadt einen von ihr

allerdings nicht erwarteten Misserfolg des mit der Planung verfolgten Anliegens berücksichtigt und für diesen Fall in rechtlich nicht zu beanstandender Weise auf ihre Möglichkeiten verwiesen, mit Mitteln des Städtebaus entsprechend zu reagieren.

Ein überregional wenig bekanntes Projekt – obgleich es bereits mehrere Preise unter anderem als Best Practice erhalten hat – für autofreies Wohnen ist das Kölner Quartier „Stellwerk 60“, das auf dem Gelände eines ehemaligen Eisenbahnausbesserungswerks im Kölner Stadtteil Nippes entstand und die erste teilweise autofreie Siedlung in Köln ist. Das gesamte Gelände umfasst 19 ha, wobei auf rund sechs ha autofreies Wohnen (Stellwerk 60) verwirklicht wird.

Das Projekt umfasst rund 400 bis 450 Wohneinheiten. Es ist privat finanziert und der Autoverzicht der Einwohner wurde in das Grundbuch eingetragen, d.h. ist zeitlich unbegrenzt gültig. Der Investor will mit dem Projekt ein Angebot für das Marktsegment des autofreien Wohnens realisieren.

Ein Mobilitätskonzept berücksichtigt den öffentlichen Personennahverkehr und bindet das Wohngebiet in das Radwegenetz ein. Zudem gibt es eine Carsharing-Station. Gebaut werden Einfamilienhäuser – teilweise als Solarpassiv-Häuser – und bis zu fünfstöckige Gebäude mit Eigentums- und zum Teil öffentlich geförderten Mietwohnungen. Entgegen der ursprünglichen Planung wird die Siedlung allerdings nicht als Ganzes autofrei, sondern nur die Wohnstraßen. Es gibt ein projekteigenes Quartiersparkhaus, in dem Stellplätze erworben werden können. Für die Bewohner stehen 80 Stellplätze und für Besucher 40 Stellplätze zur Verfügung.

Weitere große Projekte autofreien Wohnens gibt es in u.a. in Hamburg und München, aber auch in Amsterdam, Wien, Kopenhagen und Malmö. Es stellt sich die Frage, warum in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern die autofreien bzw. -reduzierten neuen Wohngebiete eher Einzelfälle im sozialen Umfeld Gleichgesinnter geblieben sind. Möglicherweise bestehen (neben der Stellplatzpflicht im Baurecht) in der Immobilienwirtschaft Vorbehalte bzw. nicht ausreichende Anreize, auch beim Wohnungsbau ein relevantes Kundenpotenzial angemessen zu berücksichtigen.

5.3.3 Mobilitätsmanagement

Angelehnt an die Definition der Transferstelle Mobilitätsmanagement wird unter „Mobilitätsmanagement“ ein Ansatz verstanden, Verkehrsnachfrage durch „weiche“ Maßnahmen aus den Bereichen Information, Kommunikation, Motivation, Koordination und Service Optionen zu beeinflussen. Ziel des Mobilitätsmanagements ist es, das Mobilitätsverhalten und die Einstellungen zur Mobilität zu verändern und dadurch den Personenverkehr effizienter, umwelt- und sozialverträglicher und damit nachhaltiger zu gestalten. Dabei übernehmen Akteure, wie beispielsweise Betriebe, Verantwortung für den von ihnen verursachten Verkehr und kooperieren mit Kommunen, Verkehrsbetrieben und -anbietern.

Das betriebliche Mobilitätsmanagement hat unter anderem das Ziel, den Weg zur Arbeit für Pendlerinnen und Pendler stressfreier und umweltverträglicher zu gestalten. Hierzu gehört beispielsweise die Förderung der Nutzung von Verkehrsmitteln des Umweltverbunds wie auch diejenige von Fahrgemeinschaften. Aus Sicht des Unternehmens erhöht ein mit weniger Stress verbundener Weg zur Arbeit die Zufriedenheit und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter. Für die Kommunen ist die Kooperation mit Unternehmen interessant, da so die Verursacher von Verkehr in verträgliche Lösungen eingebunden werden können.

Mit dem Schülerverkehr wird ein weiterer Ansatzpunkt für das Mobilitätsmanagement aufgegriffen. Ein wesentlicher Teil der Mobilität im Wohngebiet ist mit den Schulwegen der Kinder verbunden. Pkw-Fahrten mit dem „Elterntaxi“ schränken nicht nur das Zeitbudget der Eltern ein,

sondern verursachen Gefährdungen im sehr empfindlichen Umfeld der Schulen und bringen problematische „Nebenwirkungen“ für die Entwicklung der Kinder mit sich (Bewegungsmangel, Unselbständigkeit, Störungen der motorischen und sozialen Entwicklung der Kinder).

Eine Strategie zur Lösung dieser Problematik sind Geh- oder Laufbusse. Ein Gehbus ist eine begleitete Gehgemeinschaft, bei der eine Begleitperson den Schulweg gemeinsam mit den Kindern geht. Unterwegs gibt es „Haltestellen“, an denen der „Bus“ hält und Kinder mitnimmt. Wenn Kinder zu Fuß zur Schule gehen, schafft dies Freiräume für die Eltern und trägt zur Verkehrssicherheit bei, besonders vor den Schulen. Jede Autofahrt, die durch zu Fuß gehende Kinder ersetzt wird, erzeugt weniger Verkehr, ist energiesparend und vermindert die Luftverschmutzung und Lärmbelästigung. Aber noch wichtiger dabei ist die Tatsache, dass es Kindern auch Spaß macht, gemeinsam mit anderen und schließlich eigenständig den Schulweg autofrei zurückzulegen. Als positiver Nebeneffekt wird nicht nur einem Bewegungsmangel entgegengewirkt, sondern die Kinder machen sich bereits früh mit einer ökologischen Form der Fortbewegung vertraut. In Wiesloch, Paderborn und weiteren Gemeinden laufen die Kinder bereits gemeinsam im Laufbus zur Grundschule. Wenn längere Wege zurückzulegen sind, bietet sich die Einrichtung eines „Radelbusses“ an.

In England und Belgien wird die Schülermobilität zu Fuß oder mit dem Fahrrad zur Grundschule systematisch im Sinne einer Logistik der kurzen Wege in den Schulen angegangen. Der Anteil der autofreien Schülerwege ist in England als Qualitätskriterium für die Verkehrsentwicklungspläne (Local Transport Plans) eine Prüfvoraussetzung für die staatliche Infrastrukturförderung. Angesichts finanzieller Restriktionen in den kommunalen Haushalten erscheint eine Überprüfung von Investitionen an Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung auch für Deutschland sinnvoll.

Der Schülerverkehr zeigt, dass kurze Wege auch mit der Perzeption von Sicherheit und Unsicherheit im Straßenraum und damit mit den Fahrgeschwindigkeiten zu tun haben. Ein hohes Vertrauen der Eltern in die Sicherheit des öffentlichen Raums insgesamt scheint eine grundsätzlich Voraussetzung für Nahraumorientierung und kurze autofreie Wege zu sein.

5.3.4 Parkraumpolitik

Verkehrsvermeidung bei neuen größeren Verkehrserzeugern, wie z.B. bei Einkaufszentren, ist bisher kaum im planerischen Instrumentarium verankert. Eine Ausnahme stellt in Zürich die „Sihlcity“ dar, ein innenstadtnahes Shopping Center sowie Büro- und Gewerbeflächen als Nachnutzung einer ehemaligen Fabrik.

Abbildung 14: Zürcher Sihlcity*



Foto: Jörg Thiemann-Linden

Aufgrund der erwarteten Widerstände der umgebenden Quartiere gegen hohe Kfz-Verkehrserzeugung durch ein neues Shopping Center und intensiver Flächennutzungen, wie es für die Innenentwicklung mit ihren Zielkonflikten typisch ist, wurde auf Initiative des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS) ein neues baurechtliches Verfahren des Umgangs mit der Verkehrserzeugung erprobt, das inzwischen als Option auch für andere Großeinrichtungen im Stadtkanton Zürich zugelassen ist (sog. Fahrtenmodell). Die Verträglichkeit wird hier nicht über die gesicherte, verträgliche Erschließung oder Auflagen für die Stellplatzzahl im Baugenehmigungsverfahren hergestellt. Grundidee ist, dass für publikumsintensive Einrichtungen „Verkehrserzeugungskontingente“ für einen bestimmten Zeitraum festgelegt werden. Das Monitoring der Erfüllung wird kombiniert mit einem breiten Spektrum des Mobilitätsmanagements.

Damit gibt es zugleich strikte ökologische Vorgaben von Stadt und Investoren für den Betreiber: maximal 8 800 Fahrten pro Tag sowie ein Parkplatzpool von maximal 850 Plätzen. Im Fokus der Planung standen deshalb eine weiter verbesserte Erschließung mit dem öffentlichen Verkehr sowie ein breites Spektrum für Nahmobilitätsangebote, z.B. Bringedienste auf Fahrradbasis. Der Betreiber von Sihlcity wird hierbei zentraler Akteur des Mobilitätsmanagements. Er muss die vertraglich vereinbarten Ziele der Verkehrsbeschränkung einhalten und dies regelmäßig den Behörden berichten, behält dabei jedoch ein hohes Maß an unternehmerischer Freiheit, wie das Ziel erreicht wird.

Rund 20 000 Besucher strömen heute täglich nach Sihlcity – 70 Prozent nutzen den öffentlichen Verkehr oder das Velo für die Anreise oder kommen zu Fuß. Damit hat sich das Verkehrskonzept bewährt – auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Sihlcity erzielt mit einem Pkw-Anteil bei den Kunden von 30 Prozent den gleichen Umsatz wie das traditionell autoorientierte Glatt-Center am anderen Ende der Stadt mit 85 Prozent Pkw-Anteil (Kemming/Welsch 2010, S. 33 f.).

Ähnliche Fahrleistungsmodelle für verkehrsintensive Vorhaben gibt es inzwischen in verschiedenen Schweizer Kantonen. Sie lösen den Widerspruch auf, dass einerseits raumplanerische Leitbilder und die Ökonomie hohe Dichte fordern, Standards des Immissionsschutzes jedoch durch Abstände und durch Verteilung am einfachsten zu erreichen sind.

In Zürich ist die Pkw-Stellplatzpolitik seit längerem ein Politikum mit reger Kommunikation der städtischen Entwicklungsziele und Instrumente mit der Bevölkerung, zumal diese in vielen verkehrspolitischen Fragen per Referendum das letzte Wort hat. Die per Volksabstimmung am 28.11.2010 bestätigte Teilrevision der städtischen Parkplatzverordnung (PPV) unterstützt die

Mobilitätskultur durch sehr restriktive Stellplatz-Kennziffern für privates Bauen auch im nicht-öffentlich zugänglichen Bereich. So wird beispielsweise die Zahl der zulässigen privaten Abstellplätze durch das Heraufsetzen der maßgeblichen Mindestwohnfläche von 100 auf 120 qm weiter reduziert. Dies trägt dem Trend zu autofreien Haushalten in Zürich Rechnung, der immer weniger zur Stellplatzpflicht als quasi „sozialer Norm“ passt⁶⁴. Die einzelnen Kennziffern pro Wohnungsgröße sind zudem nicht mehr aktuell, weil die Wohnflächenziffer pro Kopf steigt⁶⁵.

In Deutschland regeln die Bauordnungen der Länder (Stellplatzverordnungen bzw. Stellplatzsatzungen), wie viele Stellplätze für Automobile und Fahrräder beim Neubau eines Gebäudes auf dem Grundstück oder in der Nähe nachgewiesen werden müssen. Die Festlegungen basieren auf technischen oder statistischen Erkenntnissen wie beispielsweise dem Motorisierungsgrad. In Städten wie Berlin ist die Motorisierung aufgrund der urbanen Lebensweise in der kompakten Stadt (sowie weiteren spezifischen Faktoren aus Historie und ökonomischer Situation) relativ gering. Knapp 50 Prozent aller Berliner Haushalte besitzen kein Auto. Die Stellplatzpflicht für das Wohnen ist inzwischen in der Berliner Bauordnung – mit dem Verweis auf ein Investitionshemmnis für kostengünstiges Wohnen – abgeschafft. Das Deutsche Institut für Urbanistik empfahl bereits 1997 die Aufhebung der Stellplatznachweispflicht mit Ausnahme derjenigen für Fahrräder. Ziel dieser Empfehlung zur Aufhebung war, zusätzliche Flächen für die Innenentwicklung zu gewinnen (Apel u.a. 1997, S. 454).

Ein weiteres Instrument zur Steuerung des Kraftfahrzeugverkehrs ist die Parkraumbewirtschaftung. Wenn die Parkraumnachfrage höher als das Angebot ist, entsteht Parkplatzsuchverkehr, der die Verkehrsbelastung zusätzlich erhöht und zu mehr Lärm und Abgasen führt. Die Parkraumbewirtschaftung beeinflusst das Stellplatzangebot und die Nachfrage und trägt so zu einer ausgeglicheneren Parkraumbilanz bei. Zudem bildet die Parkraumbewirtschaftung zumindest im Ansatz die Kosten des Parkens im öffentlichen Raum ab und erhöht für Einpendler den Anreiz, auf nichtmotorisierte und öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Gleichwohl besteht an den Rändern der bewirtschafteten Zonen die Gefahr, dass zusätzliche Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr entstehen können.

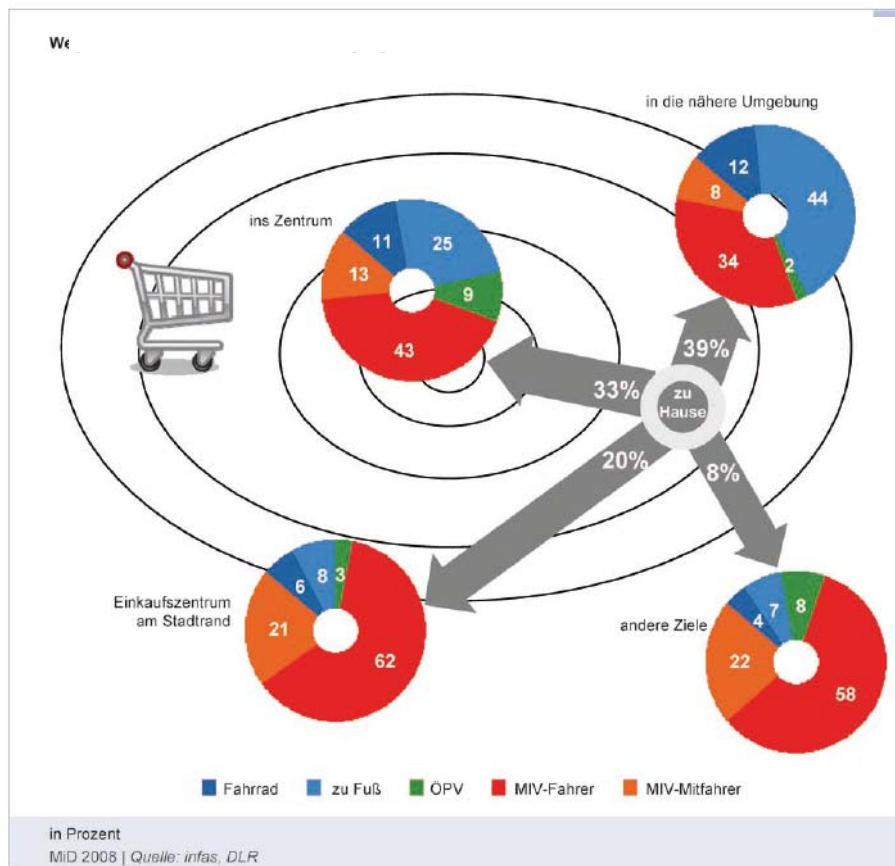
5.3.5 Attraktive Stadtzentren und Nahversorgung

Bei den Einkaufswegen besteht für die Konsumenten eine größere Wahlmöglichkeit zwischen nahen und weit entfernten Standorten als z.B. beim Arbeitsplatz. Deshalb ist die Einkaufsmobilität von besonderer Bedeutung für einen verkehrssparsamen Lebensstil.

⁶⁴ Im Kanton Zürich regelt das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) (PBG) in den §§ 242 bis 247 die Erstellungspflicht von Fahrzeugabstellplätzen.

⁶⁵ http://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/mobilitaet/autoverkehr_parkierung/parkierung.html (abgerufen am 8.2. 2011).

Abbildung 15: Wegeziele zum Einkaufen und bei Erledigungen*



*Quelle: MiD-Grundauswertung 2010, S. 123 (MiD 08 zur Verkehrsmittelwahl beim Einkauf).

Der Trend zur Konzentration im Einzelhandel mit steigenden Ansprüchen an die Größe der Verkaufsfläche macht insbesondere bei der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs längere Wege erforderlich. Von dieser Entwicklung besonders betroffen ist der Einzelhandel in Stadtteilzentren. Um den Trend der Auflösung von Zentren entgegenzuwirken, haben zahlreiche Städte Konzepte entwickelt, den Einzelhandel in der Innenstadt und in den Stadtteilzentren zu halten („Zentrenkonzepte“). Beispiele hierfür sind der Masterplan Einzelhandel Dortmund und der Stadtentwicklungsplan (STEP) Zentren in Leipzig, auf den im Folgenden näher eingegangen wird.

Zu Beginn der 1990er-Jahre sah sich Leipzig mit Blick auf seine Innenstadt mit zahlreichen Problemen konfrontiert, die für ostdeutsche Städte nicht untypisch waren. Diese spezifischen Bedingungen der damals neuen Bundesländer sind unzureichend entwickelte innerstädtische Zentren, Einkaufszentren in peripherer Lage und eine Kaufkraftschwäche der Konsumenten sowie vielfach ungeklärte Eigentumsverhältnisse, die sich hemmend auf die Entwicklung auswirkten. Dies galt nicht nur für die Innenstadt, sondern ebenso für die Stadtteilzentren. Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern beschloss der Stadtrat 1993 ein Stadtteilzentrenkonzept. Mit diesem Konzept wurde die Zielsetzung verfolgt:

- Erhöhung der Einzelhandelszentralität der Stadt,
- Auslösung städtebaulicher Impulse für die Zentrenbereiche,
- Sicherstellung einer qualitativ und quantitativ ausreichenden Versorgung der Bevölkerung.

Mitte der 1990er-Jahre wurde der Plan unter dem Titel „Stadtteilentwicklungsplan Zentren“ erarbeitet. Ziel ist der Aufbau einer arbeitsteilig funktionierenden Zentrenstruktur unter den spezifischen Bedingungen der neuen Länder. Der Stadtentwicklungsplan sieht ein vierstufiges Konzept vor: Die City ist das A-Zentrum, elf Stadtteilzentren sind die B- und C-Zentren, 34 Nahversorgungszentren sind D-Zentren. Das Projekt war ein Modellvorhaben im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprogramms „Zentren“. Der Plan wurde 1999 durch den Plan „STEP Zentrum“ überarbeitet und 2008 fortgeschrieben.

Im Rückblick hat sich der Umbau des Hauptbahnhofs zu einem innerstädtischen Einkaufszentrum als wichtiger Schritt zur Stärkung der Innenstadt erwiesen, weil dadurch der Mangel an Verkaufsfläche des Einzelhandels behoben werden konnte. Das Einkaufszentrum wurde im Herbst 1997 eröffnet. Erfolgreich war die Stärkung der Stadtteilzentren, die in anderen Städten zwischen „grüner Wiese“ und Innenstadt zerrieben werden. Nicht zuletzt auch die Einrichtung von Bürgerbüros hat den Publikumsverkehr stabilisiert und dadurch dem Einzelhandel eine Perspektive gegeben. Ein Baustein des Konzepts ist die Aufwertung des öffentlichen Raums, besonders in den gefährdeten altindustriellen Quartieren wie Leipzig -Lindenau. Der Lindenauer Markt wurde in moderierten Kooperationen von Einzelhändlern und Stadterneuerung eine Einkaufslage um einen Marktplatz als prägendem öffentlichen Raum und wichtiger ÖPNV-Umsteigepunkt mit hoher Aufenthaltsqualität.

Aktuelle Entwicklungen zeigen jedoch, dass ein Erhalt der Struktur einer permanenten Anstrengung bedarf. Wenn auch die quantitative Versorgungssituation stabil bleibt, so hat doch die Qualität nachgelassen. Ein Verlust an Vielfalt in der Innenstadt durch Verdrängung und Übernahmen ist in Leipzig zu beklagen. In Stadtteilen wie beispielsweise der Plattenbausiedlung Grünau gibt es einen Bevölkerungsrückgang, der ebenfalls neue Überlegungen zur weiteren Entwicklung erfordert.

Dortmund beschloss Ende 2000 die Aufstellung eines Masterplans Einzelhandel⁶⁶ als Grundlage für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung. Anlass waren die strukturverändernden Entwicklungen des Einzelhandels und der Wettbewerb der Städte und Regionen um Kunden und Kaufkraft. Neben der Versorgungsfunktion für die Bevölkerung ist der Einzelhandel auch ein wichtiger Arbeitgeber Dortmunds.

Im Masterplan Einzelhandel wirken vier Bausteine zusammen. Der erste Baustein ist das gesamtstädtische Einzelhandelskonzept von 1999. In dem Konzept werden Zielaussagen und Maßnahmenvorschläge für die gesamtstädtische Entwicklung bzw. die generelle oberzentrale Einzelhandelsfunktion Dortmunds, für die Dortmunder City und Nebenzentren, die drei Sondergebietsstandorte – beispielsweise für Gartencenter und Baumärkte – sowie die Nahversorgung formuliert. Ziel des 1999 vom Rat der Stadt beschlossenen Gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes für Dortmund ist die nachhaltige Stärkung bestehender zentraler Angebotsstrukturen und die Sicherung einer flächendeckenden Nahversorgung im gesamten Stadtgebiet. Dem Einzelhandelskonzept liegt ein vierstufiges Zentrenkonzept zugrunde: Die Dortmunder City hat dabei die höchste Zentralitätsstufe („A-Zentrum“). Auf Stadtbezirksebene übernehmen die „B-Zentren“ die mittelzentrale Versorgung. Der grundzentralen Versorgung dienen die „C-Zentren“ in den Ortsteilen. Die Basisstufe bilden die „D-Zentren“, die der Nahversorgung in den Quartieren dienen. Diese Struktur ist im Flächennutzungsplan festgelegt. Die einzelnen Zentren sollen keine über die ihnen jeweils zugewiesene Versorgungsfunktion hinausgehenden Einzugsbereiche entwickeln. So soll beispielsweise der Ausbau eines Stadtbezirkszentrums zu einer „Neben-City“ vermieden werden.

⁶⁶ http://www.do21.de/downloads/masterplan_einzelhandel1.pdf (abgerufen am 8.2.2011).

Ein regionales Einzelhandelskonzept wurde 2001 vereinbart. Es verpflichtet Dortmund und seine Nachbarkommunen zur Einhaltung der gleichen grundsätzlichen Ziele und Leitbilder einer auf die integrierten Standorte bezogenen Einzelhandelsentwicklung.

Konkretisiert werden die Ziele des gesamtstädtischen Einzelhandelskonzepts auf kleinräumiger Ebene durch das Sondergebiets- und das Nahversorgungskonzept. Das Dortmunder Konzept definiert, dass die Nahversorgung eines Haushaltes bzw. Wohnstandortes als gewährleistet gelte, wenn im Rahmen eines Radius von 500 m zumindest ein Lebensmittelbedienungs- oder Selbstbedienungsladen vorhanden ist. Um die vorhandenen Zentren in den Stadtbezirken und Ortsteilen in ihrem Bestand zu sichern, ist beispielsweise ein Kriterium zur Beurteilung neuer Ansiedlungsvorhaben in den Quartieren deren Wirkung auf die vorhandenen Zentren. Sie dürfen diesen nicht so viel Kaufkraft entziehen, dass dort Geschäfte aufgeben müssen. Die Sicherung des Einzelhandels in den Zentren hat Vorrang. Neue Ansiedlungen von Nahversorgungsbetrieben an nicht integrierten Standorten abseits der Zentren sowie der Wohngebiete sind nicht zulässig.

Die Stadt Dortmund formuliert Aussagen, wo und in welcher Form in Dortmund eine weitere Einzelhandelsentwicklung möglich sein soll und wo sie besonders erwünscht und unterstützt wird. Die Aktivitäten des Einzelhandels sollen auf die Standorte gelenkt werden, die integriert und für die Entwicklung der Stadt Dortmund förderlich sind. Der Masterplan stützt sich auf einen breiten Konsens von Stadt, Industrie und Handelskammer, Einzelhandelsverband und Gewerkschaft.

5.3.6 Umsetzung der Nutzungsmischung – Handlungsspielräume und Grenzen

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Nutzungsmischung im Städtebau“ wurden verschiedene Modellprojekt umgesetzt. Für nähere Informationen zum Forschungsfeld sei auf die Ausführungen des Kapitels 2.3.2 verwiesen. Ein Modellvorhaben für die Umsetzung der Nutzungsmischung im Bestand war Berlin-Oberschöneweide.

Berlin-Oberschöneweide war seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein wichtiges Zentrum der Elektroindustrie Berlins, insbesondere auch AEG. Nach dem zweiten Weltkrieg hatten hier verschiedene Betriebe der elektrotechnischen und elektronischen Industrie der DDR, wie das Kabelwerk Oberspree (KWO), das Transformatorenwerk Oberspree (TRO) und das Werk für Fernsehelektronik (WF) ihren Sitz. Nach der Wende und der Wiedervereinigung wurden die Betriebe überwiegend geschlossen, sodass die Notwendigkeit bestand, den Stadtteil neu zu strukturieren. Wesentliche Elemente des Umbaus sind:

- Einrichtung der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW),
- Schaffung kultureller Einrichtungen,
- Verbesserung der Erreichbarkeit für Radfahrer und Fußgänger durch einen Brückenneubau über die Spree.

Ein Modellvorhaben für die Nutzungsmischung bei der Reaktivierung einer innerstädtischen Brache war das Projekt Tübingen Südstadt.

Die politischen Veränderungen um 1990 und der damit verbundene Truppenabzug aus Deutschland schuf in Städten mit militärischen Standorten neue Gestaltungsräume. Eine solche Situation gab es 1991 in Tübingen nach der Auflösung der französischen Garnison. Der Stadt Tübingen bot sich 1991 die Chance, einen neuen Stadtteil in der Größe von 65 ha zu entwickeln – die Südstadt oder auch das französische Viertel. Während die Universitätsstadt Tübingen 1987 71 701 Einwohner hatte, waren es 1991 bereits 82 483 Einwohner. Diese Zahlen verdeutlichen die stürmische Entwicklung und die damit verbundene Handlungsnotwendigkeit, wo-

bei sich die Einwohnerzahl in den folgenden Jahren bis in die Gegenwart auf dem Niveau von 1991 weitgehend stabilisiert hat.

Im Hinblick auf die Planungen, die für das Gelände einen lebendigen Stadtteil vorsahen, erwarb die Stadt die Militärareale vom Bund. Ziel war die Schaffung eines lebendigen Stadtquartiers mit innerstädtischem Charakter, wobei die Aspekte Parzellierung, bauliche Vielfalt, öffentlicher Raum und Mobilität im Mittelpunkt der konzeptionellen Überlegungen standen. In einer kritischen Auseinandersetzung mit der Stadtentwicklung in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg wurden an diesen Stellen zentrale Defizite mit negativen Folgen für die Stadt herausgearbeitet (Feldtkeller 1994).

Die Stadt suchte nicht einen großen Bauträger, sondern parzellierte das Grundstück und verkaufte es unter Auflagen der Nutzungsmischung an die zukünftigen Nutzer. Durch die Grundstücksvergabe an Baugemeinschaften erhoffte sich die Stadt, das Ziel der Kleinteiligkeit und Nutzungsmischung besser realisieren zu können. Die Bebauungspläne beließen den Bauherren eine relativ hohe Gestaltungsfreiheit. Festgesetzt wurden die Grundflächenzahl, die Traufhöhe und eine Hülllinie, innerhalb der sich die Ausformung der Dächer bewegen muss⁶⁷. Hinsichtlich der farblichen Gestaltung und der Materialwahl waren die Bauherren weitgehend frei.

Das gesamte Gebiet ist als Mischgebiet gemäß § 6 BauNVO ausgewiesen. Neben dieser baustrukturellen Festsetzung trug das Stadtplanungsamt durch ein offensives Marketing unter dem Motto „Mischen Sie mit“ zur Umsetzung der Nutzungsmischung bei (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000, S. 60 f.). Die angestrebte Nutzungsmischung soll feinkörnig bis in das einzelne Gebäude umgesetzt werden. Läden und Dienstleistungen sichern die Nahversorgung. Darüber hinaus gibt es verschiedene Handwerksbetriebe und Unternehmen der Multimedia- und IT-Branche. Neben der baulichen Vielfalt zeichnet sich die Tübinger Südstadt durch eine hohe urbane Dichte aus. In der Südstadt wird mit einer ungefähren Geschossflächenzahl (GFZ) von 2,5 bis 4,0 und ca. 150–200 Einwohner/Hektar zuzüglich Arbeitsplätzen gebaut⁶⁸.

⁶⁷ <http://www.werkstatt-stadt.de/de/projekte/74/> (abgerufen am 2.2.2011).

⁶⁸ <http://www.tuebingen-suedstadt.de/9+B6JnJlBmRlclA9NCZjSGFzaD1hN2QzY2U0YjQ5.0.html> (abgerufen am 2.2.2011).

Abbildung 16: Tübingen: „Stadt der kurzen Wege“*



*Quelle: tuepedia – stadtwiki Tübingen.

Weil das Prinzip gilt, dass im dichten Stadtteil der knappe Raum zwischen den Häusern in erster Linie für die Menschen da sein soll, war das Verkehrskonzept von zentraler Bedeutung. Der Schaffung attraktiver öffentlicher Räume ohne abgestellte Pkw galt eine besondere Aufmerksamkeit, weil sie der Dreh- und Angelpunkt für die Lebendigkeit eines Stadtquartiers sind. Das Stadtviertel ist nicht autofrei, jedoch ist der Autoverkehr deutlich reduziert und konzentriert sich an der Peripherie der Siedlung in mehrgeschossigen Parkieranlagen.

Als Beispiel für einen neu gebauten Stadtteil wird Potsdam-Kirchsteigfeld vorgestellt. Unter der Leitung eines Wiener Architekturbüros entstand in der euphorisch geprägten Nachwendezeit das größte ostdeutsche Bauvorhaben. Bereits in der Planung und im Strukturkonzept wurde ein hoher Wert auf eine eigene Siedlungsidentität unter Einbeziehung landschaftsprägender Elemente gelegt. Hervorzuheben ist in der Gestaltung die Orientierung an der klassischen europäischen Stadt mit ihrer Blockrandbebauung, die mit dieser Neubebauung zitiert wird. Die Siedlungsform ist kompakt und großer Wert wurde auf die Qualität der Freiflächen gelegt. Zum Konzept gehörte auch die Mischung von Wohnen und Arbeiten. Potsdam-Kirchsteigfeld sollte keine „Schlafstadt“ werden, sondern ein lebendiger Stadtteil mit funktionierender Nahversorgung, attraktiven Wohnungen und Arbeitsplätzen in unmittelbarer Nähe. Ein wichtiges gestalterisches Element war die Farbgebung der Gebäude. Das Ergebnis mit individuellen und dennoch harmonisch abgestimmten Einheiten mit einer manchmal etwas knalligen Farbgebung wird überwiegend als gelungen eingeschätzt. Die Wohnsiedlung Potsdam-Kirchsteigfeld hat sich – wenn auch nicht in dem ursprünglich geplanten Umfang – positiv entwickelt und wird von den Einwohnern geschätzt. Als bisher gescheitert muss hingegen das Bestreben gelten, Gewerbe anzusiedeln. Hier konnten bis in die Gegenwart keine Erfolge erzielt werden, gleichwohl werden die vorgesehenen Flächen nach wie vor frei gehalten (Basten 2005, S. 78 ff.).

5.3.7 Integration von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung

Gegenstand des deutsch-französischen Projektes „Bahn.Ville“, das im Zeitraum von Dezember 2001 bis Oktober 2004 durchgeführt wurde, war die Untersuchung, unter welchen Voraussetzungen eine bessere Integration von Schienenverkehrs- und Stadtentwicklung auf regionaler Ebene möglich ist. Bahn.Ville als deutsch-französisches Forschungsprojekt (Pretsch u.a. o.J.) geht der Frage nach, inwieweit die Lagegunst für autofreie Mobilität im direkten Bahnhofsumfeld für eine autofreie Mobilitätskultur nutzbar ist. Dabei geht es um die Schaffung eines Wirkungsgefüges für kurze Wege. Folgende Fragestellungen standen im Mittelpunkt:

- „Welche Wirkungszusammenhänge bestehen zwischen der Qualität des regionalen Bahnangebotes, der Gestaltung von Bahnhöfen und Stationen, prozessualen Planungsabläufen und verschiedenen Strategien der Siedlungsentwicklung?
- Welche Faktoren begünstigen eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen und welche Erfahrungen liegen bezüglich ihres Zusammenwirkens vor? Welche Kriterien hingegen wirken sich hemmend auf eine Realisierung aus?“ (Pretsch u.a. o. J., S. 4)

Das Projekt entstand aus der Erkenntnis heraus, dass sich Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung und Mobilitätsverhalten gegenseitig sehr stark beeinflussen. Der über Jahrzehnte anhaltende Trend zur Suburbanisierung von Siedlung und Gewerbe sowie die damit in Wechselwirkung stehende Zunahme des Verkehrs hat zu autoaffinen räumlichen Strukturen mit einer hohen Flächeninanspruchnahme geführt. Planerische Leitbilder wie „Stadt der kurzen Wege“ und „Dezentrale Konzentration“ vermochten dieser Entwicklung der Entmischung, Entdichtung und der Zunahme von Entfernungen nicht wirkungsvoll entgegenzusteuern.

Als Best-Practice-Beispiele in Deutschland wurden die Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB) und die Voreifelbahn identifiziert.

Die Voreifelbahn verbindet die Städte Bonn und Euskirchen. Als Reaktion auf die erwarteten Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt bildeten Städte und Gemeinden aus der Region eine informelle Kooperation. Wichtige Entwicklungsziele dieses regionalen Arbeitskreises sind eine nachhaltige regionale Siedlungsentwicklung und ihre dezentrale Konzentration an der Schiene. In allen an die Strecke angrenzenden Kommunen laufen Planungen für Wohn- und Gewerbegebiete an bestehenden oder zukünftigen Haltepunkten. Am Bahnhof Rheinbach wurden landwirtschaftlich genutzte Flächen an der Bahnhofsrückseite in Wohn- und Gewerbegebiete umgewandelt. Unter anderem entstand eine Fachhochschule verbunden mit einem Gründer- und Technologiezentrum.

Als kommunales Verkehrsunternehmen wurde die Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB) 1993 mit dem Ziel gegründet, den lokalen Personenverkehr zwischen Friedrichshafen und Ravensburg zu reaktivieren. Die Züge der damaligen Bundesbahn in der Relation Friedrichshafen – Ulm gewährleisteten nur den direkten Verkehr zwischen den Städten und hielten nicht mehr an den Zwischenstationen. Im Zuge des Projekts wurden nicht nur die kleinen Stationen reaktiviert, sondern auf dem Stadtgebiet von Friedrichshafen auch neue Haltepunkte eingerichtet. In der weiteren Entwicklung des Projekts wurde der Verkehr bis Aulendorf ausgedehnt und das Angebot weiter verdichtet.

Die BOB ist aufgrund kommunalen Engagements entstanden und zog weiteres kommunales Engagement bei der Verbesserung der Gestaltung und Eingliederung der Bahnhöfe nach sich. Im Regionalplan Bodensee-Oberschwaben wurden regionale Siedlungsschwerpunkte überwiegend entlang der Schienenstrecken ausgewiesen. Insgesamt ist eine steigende Bodenpreisentwicklung entlang der Bahnstrecke zu konstatieren, wobei der gesamte Raum Bodensee-Oberschwaben eine Wachstumsregion ist.

Anfang der 1990er-Jahre wurden in Friedrichshafen zwischen dem bestehenden Bahnhof und der Nordstadt Flächen frei. Diese Flächen sollten städtebaulich genutzt werden mit dem Ziel einer besseren Verbindung von Nordstadt und Innenstadt. Zur Überwindung der Barriere Bahnhof wurde ein Tunneldurchstich angelegt. Neben der Schaffung eines Platzes auf der Bahnhofsrückseite mit Wohn- und gewerblicher Nutzung, der den Bahnhof zur Nordstadt hin öffnet, entstand ein Neubau des technischen Rathauses.

Während in Friedrichshafen der Schwerpunkt der Entwicklung hinter dem Bahnhof lag, ist der Blick in Ravensburg vor den Bahnhof gerichtet. Das Quartier zwischen Bahnhof und Altstadt sollte aufgewertet werden. Ziel dieses Sanierungsvorhabens gemäß Baugesetzbuch war die Verortung des großflächigen Einzelhandels in der Innenstadt, um der grünen Wiese entgegenzuwirken, sowie die Verbesserung der städtebaulichen Einbindung des Bahnhofs. Insgesamt sollte eine Entwicklung in Richtung Bahn angestoßen werden. Die „Bahnstadt“ wurde als Chance zur Umsetzung der Leitbilder „Stadt der kurzen Wege“ und „Mischnutzung“ gesehen.

Aus den untersuchten Fallbeispielen ergeben sich für die Wirkungszusammenhänge von Nutzung des öffentlichen Verkehrs und Siedlungsstruktur folgende wichtige Erkenntnisse (Pretsch u.a. o. J., S. 80 f.):

Bahn

- Schlüssel zur Aufwertung des regionalen Bahnverkehrs ist das Angebot (gleichmäßig dichte Taktung, langer Bedienungszeitraum und Verlässlichkeit des Angebots).
- Image des regionalen Bahnverkehrs und das angebotene Komfortniveau beeinflussen in hohem Maße die Verkehrsmittelakzeptanz und -nutzung.

Ville

- Von zentraler Bedeutung ist die fußläufige Erreichbarkeit des Bahnhofs.
- Siedlungsstrukturen und die gestalterische sowie funktionale Einbindung des Bahnhofes in die umgebenden Nutzungen beeinflussen die Bahnnutzung und die Verkehrsmittelwahl zur Station.
- Bahnanschluss spielt bei der Wohnstandortwahl die Rolle eines Attraktivitätsfaktors.

Station

- Funktionsvielfalt von Stationen: Zugangstor zum Bahnsystem, Eingangstor zur Stadt, sollte ein verbindendes Element von Siedlungsbereichen dies- und jenseits der Bahnlinie sein, urbaner Standort.
- Positive Effekte durch die Reaktivierung oder Neueröffnung von Stationen, weil weitere Fahrgastpotenziale erschlossen und Zugangswege verkürzt werden sowie „Bahn“ wieder in das Bewusstsein der Bevölkerung rücken kann.
- Notwendigkeit eines wirkungsvollen Flächenmanagements im Umfeld der Stationen, um die Attraktivität zu wahren oder herzustellen.

5.3.8 Flächenrecycling und -management

Das Flächenmanagement zielt sowohl auf die Verminderung von Flächenneuausweisungen auf der „grünen Wiese“ als auch auf die Mobilisierung von Bauland im Bestand unter anderem auf Brachflächen, in Baulücken und durch Möglichkeiten der baulichen Nachverdichtung. Zahlreiche stadtentwicklungspolitische Initiativen, Projekte und Modellvorhaben zeigen, wie flächensparende Strategien und Planungen sowie Vorhaben der Innenentwicklung auf vormals genutzten Grundstücken das Konzept der Stadt der kurzen Wege unterstützen können. Dabei spielt neben der städtischen oder der stadtteilbezogenen Perspektive auch die Stadtregion als Aktionsraum eine bedeutende Rolle.

Seit Anfang der 1990er-Jahre wurde auf dem ca. 90 ha großen Areal des Innenhafens Duisburg im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park ein neuer funktionsgemischter Stadtteil realisiert. Auf ehemaligen Industrie- und Hafenflächen sowie in umgenutzten alten Speichergebäuden entstanden unter anderem Büroflächen, Wohnungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Restaurants und eine Marina. Ein zuvor unzugänglicher Teil der Stadt hat sich dadurch zu einem attraktiven innenstadtnahen Stadtteil am Wasser entwickelt.

In Nürnberg wird auf dem Gelände eines ehemaligen Schlachthofes seit Ende der 1990er-Jahre mit dem Stadtquartier „Am Leonhardspark“ ein Wohngebiet mit Wohnungen für unterschiedliche Bewohnergruppen (unter anderem Familien, Senioren, Studenten, Lehrlinge, Menschen mit Behinderungen) realisiert. Es entstanden bisher fast 500 Wohnungen und über 30 Stadthäuser. Auf etwa 23 ha Fläche in geringer Entfernung zur Nürnberger Altstadt und mit hervorragender Erschließung durch den ÖPNV wurden außerdem Läden und Praxen, eine Kindertagesstätte, ein Kultur- und Bürgerzentrum, eine Stadtteilbibliothek und eine große Grünanlage realisiert.

Die Mobilisierung von Baulücken und leerstehenden Wohngebäuden im Bestand ist in der Stadt Rottenburg am Neckar seit langer Zeit Verwaltungspraxis. Bereits im Jahr 1981 wurde in Rottenburg der erste Baulückenbericht veröffentlicht, seither wird ein Baulückenkataster jährlich fortgeschrieben. Die Stadt hat mit dem Ziel einer Baulücken-Mobilisierung eine Baulückenbörse eingerichtet, in deren Rahmen mit Zustimmung der Eigentümer Informationen über Baulücken an interessierte Bauherren weitergegeben werden. Zwischen 1980 bis 2006 nahm die Zahl der erfassten Baulücken um mehr als ein Drittel ab, obwohl im gleichen Zeitraum auch neue Baugebiete ausgewiesen wurden. Zudem betreibt die Stadt Rottenburg am Neckar seit dem Jahr 2007 eine Leerstandsbörse im Internet.

Wie auch kleinere Gemeinden aktiv Flächenmanagement betreiben können, war Gegenstand des Forschungsvorhabens „Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI)“ im Rahmen des Förderschwerpunkts „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Die hierin entwickelten Handlungshilfen dienen der Motivation und Unterstützung von Gemeinden und Grundstückseigentümern zur verstärkten Nutzung von Baulandpotenzialen im Bestand. Mit praxisnahen Methoden der Bestanderfassung und Eigentümeransprache können Aktivierungshemmnisse abgebaut werden. Ebenso werden Büros, kommunale oder sonstige Auftraggeber mit wertvoller Methodenkompetenz in Fragen von Innenentwicklung und Flächeneinsparung ausgestattet.

In der Region Freiburg haben die Stadt Freiburg und über zehn Gemeinden der Region Freiburg im Jahr 2009 eine freiwillige „Allianz zum Nachhaltigen Flächenmanagement“ gebildet. Kern der Allianz ist die gemeinsame Anwendung von Standards der Siedlungsentwicklung, die die Kommunen bei der Verwendung gleicher methodischer Ansätze unterstützt und vergleichbare Ausgangsbedingungen gewährleistet, um den bewussten Umgang mit Flächenpotenzialen und Flächenbedarfen zu stärken. Den Kommunen steht hierfür eine Arbeitshilfe für eine gemeinsame Vorgehensweise zur Erfassung und Bemessung sowie Berücksichtigung von Innen-

entwicklungspotenzialen in der Bauleitplanung, ein Qualitätscheck zur Bewertung potenzieller Wohnbauflächen sowie ein Werkzeug zur Erfolgsbilanzierung der Innenentwicklung (Siedlungsflächenmonitoring) zur Verfügung. Die Arbeitshilfen wurden im Rahmen des vom Umweltministerium Baden-Württemberg geförderten BWplus-Projekts „Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg“ (PFIF) mit den beteiligten Kommunen erarbeitet und abgestimmt. Ebenso entstand im Rahmen von PFIF eine regionale Baulückenbörse, die potenziellen Bauherren Informationen über Baulücken im Bestand sowie leerstehende Gebäude liefert.

5.4 Handlungsfelder und Empfehlungen für die Bundesregierung: Signifikante Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme

Die Flächenneuinanspruchnahme und -zerschneidung in der Bundesrepublik Deutschland ist nach wie vor zu hoch, sodass der Erhalt der Biodiversität gefährdet ist. Wesentliche Ausprägungen dieser Gefährdung sind:

- Flächenversiegelung durch Neuanlage von Siedlungen im Außenbereich und Neubau von Verkehrswegen,
- Zerschneidung von Biotopen mit damit verbundener Einschränkung von Lebensräumen für Tieren und Pflanzen durch Baugebiete und Verkehrsstrassen,
- Beeinflussung des Mikroklimas (beispielsweise höhere Wärme durch Gebäude und asphaltierten Flächen) mit Auswirkungen auf die Lebensbedingungen für Tiere und Pflanzen.

Um die Auswirkungen in einem erträglichen Maß zu halten, greift die Biodiversitätsstrategie das 30 ha-Ziel auf. Die tägliche Flächenneuinanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr soll auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 reduziert werden.

Auf verschiedenen Linien ist das 30 ha-Ziel, das letztlich der Anknüpfungspunkt dieser Arbeit ist, mit der Stadt der kurzen Wege verwoben. Eine direkte Verbindung mit dem 30 ha-Ziel ist die verminderte Flächeninanspruchnahme durch eine kompakte Siedlungsstruktur und einer Bevorzugung der Innenentwicklung. Die Stadt der kurzen Wege eröffnet weiterhin aufgrund ihrer Struktur die Möglichkeit, Verkehrsaufwand zu reduzieren und motorisierten Verkehr durch Rad- und Fußverkehr zu substituieren, was wiederum eine verringerte Flächeninanspruchnahme und -zerschneidung durch den Verkehr nach sich zieht. Aber die kompakte Siedlungsstruktur schafft auch die Möglichkeit, eine Erschließung durch den öffentlichen Verkehr zu realisieren, sodass auch hier die Option besteht, Flächen für den motorisierten Individualverkehr einzusparen und eine stärkere Nutzung des öffentlichen Verkehrs anzustoßen.

Eine weitere Wirkungskette zur Biodiversität ergibt sich über den Biosprit. Wenn dessen Bedeutung zukünftig zunehmen wird, haben Landwirte einen hohen Anreiz, Energiepflanzen anzubauen, sodass ein weiterer Impuls zur Intensivierung der Landwirtschaft mit der Ausweitung von Monokulturen bestehen wird. Ein Erhalt der Biodiversität setzt jedoch eine eher extensiv betriebene Landwirtschaft voraus. So kann die verkehrssparende Siedlungsform der Stadt bzw. der Region der kurzen Wege auch indirekt zum Erhalt der Biodiversität beitragen. Ein Effekt einer extensiv betriebenen Landwirtschaft ist eine attraktive Kulturlandschaft, die nicht nur dem Tourismus förderlich ist, sondern auch als Raum für die Naherholung dient.

Die Umsetzung der „Stadt und Region der kurzen Wege“ ist ein Baustein, eine deutlich verminderte Flächenneuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu erreichen, der auf verschiedenen Wegen und Verknüpfungen zum Erhalt der Biodiversität beitragen kann.

„Kurze Wege“ sind eine Richtschnur für ein räumliches Strukturprinzip, das über das Ziel der Erhaltung der Biodiversität hinaus auch für andere Politikfelder relevant ist. Zu nennen ist hier beispielsweise das Ziel, klimaschädigende Emission zu reduzieren. Aber auch die Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, legt es nahe, sich mit Fragen der Erreichbarkeit zu befassen. Aufgrund vielfältiger Synergien zwischen unterschiedlichen Politikfeldern, besteht eine hohe Motivation, Strategien zur Umsetzung einer Raumstruktur der kurzen Wege zu erarbeiten. Es stellt sich daher die Frage, wie die Bundesregierung die für die Umsetzung „kurzer Wege“ notwendigen Anstöße geben kann.

Die Empfehlungen werden nach den Handlungsfeldern „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“, „Steuerung der Siedlungsentwicklung“ sowie „Steuerung der Verkehrs-

entwicklung“ gegliedert. In den Handlungsfeldern werden vor dem Hintergrund des Oberziels einer deutlich verminderten Flächenneuanspruchnahme zum Erhalt der Biodiversität Zielbereiche bestimmt und Maßnahmen vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen dienen dazu, weitere Entwicklungen, die die Umsetzung einer Raumstruktur kurzer Wege konterkarieren, zu verhindern bzw. bereits eingetretene Entwicklungen aufzufangen und zu korrigieren. Dabei liegen nicht alle Maßnahmen im unmittelbaren Einflussbereich des Bundes. Der Bund kann vielfach jedoch einen Rahmen setzen oder über Forschungsprojekte und Modellvorhaben („Best Practices“) sowie über die Initiierung von Erfahrungsaustauschen Entwicklungen anstoßen.

5.4.1 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen

Zielbereiche

Das Handlungsfeld „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen“ lässt sich in die Zielbereiche „Lebensräume für Flora und Fauna“, „Klimaschutz“, „Bodenschutz“ sowie „Schutz und Erhalt der Kulturlandschaft“ untergliedern. Im Vordergrund steht die unmittelbare Verhinderung einer weiteren Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr. Für die einzelnen Zielbereiche können die Ziele spezifiziert werden. Für den ersten Zielbereich „Lebensräume für Flora und Fauna“ sind dies:

- Erhalt und Entwicklung von Schutzgebieten und schützenswerten Landschaftsbestandteilen,
- Bewahrung bzw. Wiederherstellung und Erweiterung von Biotopverbünden innerhalb und außerhalb des Siedlungsbereiches,
- Erhalt von im Siedlungsbereich gelegenen Sekundärbiotopen/Nischenvegetationen,
- Erhalt und Entwicklung gewachsener Kulturlandschaften, insbesondere im Siedlungsbereich und an den Übergängen von Stadt zu Landschaft,
- Extensivierung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung bzw. Erweiterung des Anteils ökologisch bewirtschafteter landwirtschaftlicher Flächen.

Für den Zielbereich „Klimaschutz“ können folgende Ziele unterschieden werden:

- Reduktion des Verkehrsflächenbedarfs und von Verkehrsemissionen durch Entschleunigung,
- Erhalt, Entwicklung und Rückgewinnung von Grünzäsuren und Frischluftschneisen (in Verbindung mit Erhalt und Schaffung natürlicher Retentionsräume).

Unter dem Zielbereich „Bodenschutz“ stehen die folgenden Ziele:

- Vermeidung der Umwandlung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen,
- Vermeidung bzw. Verminderung der Versiegelung von Böden,
- Rückbau, Entsiegelung bzw. Belagsänderung von nicht notwendigen Gebäude- und Freiflächen sowie Verkehrsflächen,
- Schutz wertvoller bzw. seltener Böden und Geotope vor Überbauung.

Abschließender Zielbereich ist „Schutz und Erhalt der Kulturlandschaft“ mit drei Zielen:

- Mehrfachnutzung der Landschaft im Dreieck von „Biodiversität/Nahrungsmittelproduktion/Erholung“,
- Erhalt von unzerschnittenen verkehrsarmen Landschaftsräumen,
- kulturlandschaftsorientierte Gestaltung von Verkehrswegen Straßenbäume, den Verkehrsweg begleitende Sträucher).

Vorschläge für Aktivitäten des Bundes

Zu Verwirklichung der Ziele in den oben genannten Zielbereichen werden Maßnahmenvorschläge unterbreitet. Dabei wird unterschieden zwischen Maßnahmen, die an bereits bestehende Instrumente anknüpfen und die der Bund unmittelbar durch sein Handeln steuern kann, und neuen Steuerungsinstrumenten, für die ein Prüfungsbedarf besteht. Weiterhin werden Maßnahmen vorgeschlagen, bei denen der Bund über die Förderung von Modellprojekten und Beispielen für Best Practice aktiv werden. Die Reihenfolge der Maßnahmen in den einzelnen Bereichen spiegelt deren Wichtigkeit bzw. deren Beitrag zur Zielerreichung wider.

Als Maßnahmen, bei denen der Bund unmittelbar aktiv werden kann, werden vorgeschlagen:

- Ergänzung des Bundesraumordnungsgesetzes (§ 8 Abs. 5 ROG) um den Passus, dass Raumordnungspläne Festlegungen zu den Flächensparzielen, insbesondere zur maximalen Flächenneuinanspruchnahme enthalten sollen (Umsetzung auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung und der Regionalplanung)
- bundesweite und ressortübergreifende Öffentlichkeitskampagne zur Darstellung der Verknüpfungen von Siedlungsentwicklung, Verkehr und Biodiversität (Zielgruppe einer solchen Kampagne wären beispielsweise Kommunalpolitiker, aber auch private Investoren);
- Erhalt bzw. Aufstockung von Bundesprogrammen zur Extensivierung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, der Umstellung auf ökologischen Landbau sowie des Vertragsnaturschutzes (unter anderem stringente Fortsetzung des Bundesprogramms zum ökologischen Landbau);
- Verkehrsberuhigung bzw. Senkung der Höchstgeschwindigkeiten auf Innerorts- und Außerortsstraßen, Einführung eines generellen Tempolimits auf Autobahnen (Anpassung der Straßenverkehrs-Ordnung, StVO);
- Erweiterung der Städtebauförderung im Hinblick auf Maßnahmen der Entsiegelung (beispielsweise zur Schaffung neuer Erholungsflächen) und Belagsänderung (zur Verringerung des Oberflächenabflusses und zur Verbesserung des Mikroklimas);
- Modellvorhaben der Dorfentwicklung zur Renaturierung brach gefallener Siedlungsflächen (Renaturierung vormals baulich genutzter Flächen ohne bauliche Nachnutzungsperspektive, mit Potenzial für Biotop- und Artenschutz, Klimaschutz, Hochwasserschutz) im Rahmen des Bundesanteils an der Dorferneuerung;
- Programm zur Wiederanpflanzung von Straßenbäumen an den Bundesstraßen in Verbindung mit Maßnahmen zur Umgestaltung und Geschwindigkeitsreduzierung.

Für die folgenden neuen Steuerungsinstrumente des Bundes empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Reform der Grunderwerbsteuer mit dem Ziel, die Attraktivität des Grundstückskaufs in Neuerschließungsgebieten zu verringern;
- Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte durch ein Bundesgesetz mit weiteren Gesetzen in den jeweiligen Ländern zur zielgenauen Steuerung der Flächeninanspruchnahme (erfolgt momentan im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens des Umweltbundesamts, Realexperiment geplant);
- Prüfung der materiellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (Art. 106 GG), beispielsweise unter folgenden Aspekten: Honorierung naturschutzorientierter Leistung der

Gemeinden, Honorierung der Vermeidung von Flächeninanspruchnahme der Gemeinden (Perner/ Thöne 2007);

- Prüfung der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für die Baulandausweisung seitens der Kommunen (hierzu könnte der Bund ein Gesetz erlassen);
- Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots (nach § 179 BauGB) sowie der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung.

In der Kategorie „Modellvorhaben“ schlagen die Gutachter folgende Maßnahmen vor:

- Initiierung eines Modellvorhabens zur Einführung verbindlicher Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Vorfeld kommunaler Entscheidungen über Baulandausweisungen (Bewertung der Entwicklung im Siedlungsbestand, Abbildung der Lebenszykluskosten);
- bundesweite Erprobung von übergreifenden Nutzungs- und Schutzkonzeptionen bzw. Mehrfachnutzungskonzepten für verbleibende Freiflächen und für eine Integration von Belangen des Freiraumschutzes, der Landwirtschaft, der Erholung sowie des Biotop- und Artenschutzes (insbesondere in nachfragestarken Ballungsräumen zur Zusammenführung bislang häufig realisierter instrumenteller Teilansätze wie strategische Umweltprüfung, Naturschutzrecht, landwirtschaftliche Strukturuntersuchungen und -konzepte, Tourismus- und Naherholungskonzepte, Konzepte für Regionalparks, Grüne Ringe oder Grüngürtel), aber auch der Klimafolgenbewältigung;
- Modellprojekte zur Umsetzung einer integrierten Kulturlandschaftsentwicklung (Spannungsfeld von Tourismus, Naherholung, Erhalt historischer Bausubstanz, landwirtschaftliche Anbauformen, angepasstes und reguliertes Verkehrsnetz, zukünftige Ansprüche).

5.4.2 Steuerung der Siedlungsentwicklung

Zielbereiche

Das Handlungsfeld „Siedlung“ lässt sich vor dem Hintergrund einer angestrebten Entwicklung in Richtung kürzerer Wege in die Zielbereiche „Stadt“ und „Region“ untergliedern. Zum Zielbereich „Stadt“ gehören die Ziele:

- Entwicklung hin zuutzungsgemischten, verdichteten und kompakten Strukturen,
- Schwerpunktsetzung auf Innenentwicklung durch Flächenrecycling,
- Schaffung anpassungsfähiger Strukturen, die mit unterschiedlichen Nutzungsansprüchen kompatibel sind (der Nutzungswandel gründerzeitlicher Wohngebiete gibt hierzu ein Beispiel),
- nachträgliche Mischung monofunktionaler Gewerbe- und Wohngebiete,
- Wahrung von Dichte beim Rückbau von Siedlungsteilen in Städten mit Einwohnerverlusten,
- Erhaltung und Schaffung attraktiver Stadtzentren und Stadtteilzentren.

Für den Zielbereich „Region“ lassen sich weitere spezifische Ziele untergliedern:

- Wiederbelebung der Ortskerne von Dörfern und kleinen Städten,
- Reaktivierung der Nahversorgung,
- Umbau der „Zwischenstadt“ zur Schaffung anpassungsfähiger Strukturen (Nachverdichtung, nachträgliche Funktionsmischung, Herstellung von Siedlungsrändern).

Vorschläge für Aktivitäten des Bundes

Zur Verwirklichung der Ziele in den einzelnen Zielbereichen werden aus der Perspektive des Bundes Maßnahmenvorschläge unterbreitet. Die Reihenfolge der aufgeführten Maßnahmen spiegelt dabei die Prioritäten wider. Für den Zielbereich „Stadt“ (d.h. insbesondere die Umsetzung der „Stadt der kurzen Wege“) kann der Bund folgende Maßnahmen unmittelbar umsetzen:

- Änderung der Baunutzungsverordnung mit einem stärkeren Fokus auf der Nutzungsmischung;
- Umsetzung guter Beispiele für multifunktionale Nutzungen bei bundeseigenen Immobilien;
- stärkere Fokussierung bestehender Förderprogramme (z.B. Städtebauförderung: städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost und West, Soziale Stadt) und Modellprojekte auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, d.h. auf Baulücken, Brachflächen und durch Nachverdichtung;
- Vergabe zinsbegünstigter Darlehen (z.B. durch die KfW-Förderbank) sowohl für die Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Bestandsimmobilien als auch für die Baureifmachung vormals genutzter Brachflächen (Abbruch, Flächenaufbereitung);
- Einrichtung von Fonds, um Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive durch eine Anschubfinanzierung zu mobilisieren (z.B. revolving Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen);
- stärkere Verzahnung bestehender und neuer Förderprogramme des Bundes mit bestehenden und neuen Förderprogrammen der Europäischen Union (z.B. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE) und der Bundesländer mit dem Ziel der Förderung kompakter Siedlungsentwicklung.

Für verschiedene neue Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung im Zielbereich „Stadt“ empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Erweiterung der Instrumente des Stadtumbaus beispielsweise im Hinblick auf die besonderen Anforderungen im kleinteiligen Altbaubestand (Einzeleigentümer mit oft geringer Kapitalkraft);
- Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer durch Änderung der Bemessungsgrundlage (Neufassung des zugrundeliegenden Bundesgesetzes; beispielsweise Grundsteuer B als Bodenwert- und Flächensteuer mit dem Ziel, Bauland in gut erschlossenen Lagen zu mobilisieren und eine Entwicklung im Außenbereich einzudämmen).

Folgende Kampagnen und Modellprojekte werden für den Bereich der „Stadt“ vorgeschlagen:

- Kampagnen, die die bestehenden Instrumente einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bekannt machen und für deren Anwendung werben (beispielsweise Ausschöpfen der Möglichkeiten, die die Raumordnung für die Festlegung von Nutzungen bietet);
- Kampagnen, die für kurze Wege werben (anknüpfen an das „Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden“, flankieren von Länderinitiativen wie beispielsweise „Ab in die Mitte“, „mittendrin“, „genial zentral“, mit Blick auf die bauliche Umsetzung kurzer Wege ist beispielsweise auch an die Festschreibung von Wegerechten im Bebauungsplan zu denken);

- Modellprojekte zur Integration von Nahverkehrsplänen und räumlicher Planung (ein Beispiel hierfür kann die gemeinsame Wahrnehmung von Regionalplanung und ÖPNV-Aufgabenträgerschaft durch den Zweckverband Großraum Braunschweig sein);
- Modellprojekte für architektonische Lösungen zur Umsetzung von Dichte und Nutzungsmischung;
- Kampagnen, die für eine attraktive Gestaltung privater öffentlicher Räume werben (Zielgruppe sind private Investoren).

Der Zielbereich „Region“ stellt im Hinblick auf die Umsetzung kurzer Wege eine besondere Herausforderung dar. In der Stadt werden, im Gegensatz zur Region, kurze Wege bereits vielfach gelebt. Als Ergänzung der Maßnahmen für den Zielbereich „Stadt“ werden für die „Region“ weitere Maßnahmen vorgeschlagen, die den hier vorliegenden besonderen Gegebenheiten Rechnung tragen. Folgende Maßnahmen knüpfen an bereits bestehende Steuerungsinstrumente an:

- Ergänzung des Bundesraumordnungsgesetzes (§ 8 Abs. 5 ROG) um den Passus, dass Raumordnungspläne Festlegungen zu den Flächensparzielen, insbesondere zur maximalen Flächenneuanspruchnahme enthalten sollen (Umsetzung auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung und der Regionalplanung);
- Konzept zur schrittweisen Reduktion der Entfernungspauschale;
- Maßnahmen zur Erhöhung der touristischen Attraktivität im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entsprechend Art. 91a GG (Erhöhung der Kaufkraft durch Touristen verbessert die ökonomische Grundlage für Einrichtungen der Nahversorgung).

Für verschiedene neue Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung im Zielbereich „Region“ empfehlen die Gutachter eine Prüfung:

- Prüfung einer Änderung der Gemeindefinanzen um eine geringere Abhängigkeit der Finanzausstattung von der Zahl der Einwohner und Gewerbesteuerzahler zu erreichen;
- Prüfung einer Reform der Grunderwerbsteuer bzw. Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen.

Mit dem Fokus auf einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region schlagen die Gutachter Kampagnen und Modellprojekte in den folgenden Bereichen vor:

- Modellprojekte zur Wiederbelebung von Ortskernen und zur Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude (Vermeidung von Verfall und Leerständen in alten Siedlungskernen, weil die Gebäude nicht mehr den Anforderungen entsprechen, gleichwohl jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die lokale Identität sowie für die touristische Attraktivität sind);
- Informationskampagnen zur Entwicklung eines Bewusstseins öffentlicher und privater Akteure bezüglich der Folgen einer voranschreitenden Flächenneuanspruchnahme (denkbar wäre beispielsweise eine Kommunalberatung hinsichtlich Gewerbegebietsausweisungen);
- Informationskampagnen für Bürger zu den langfristigen Kosten eines Umzugs in ländliche Regionen (beispielsweise zu den langfristig höheren Aufwendungen für räumliche Mobilität);
- Modellvorhaben und praxisbezogene Forschung in Kommunen zur Implementierung neuer informatorischer Instrumente (z.B. Wohnkosten- und Mobilitätskostenrechner, Kosten-Nutzen-Rechner für verkehrliche Erschließung durch Straßen und ÖPNV);
- Modellprojekte zur Weiterentwicklung der Zwischenstadt vor dem Hintergrund der Entwicklung, dass sich suburbane Räume bereits vielfach aus ihrer Abhängigkeit von der Ur-

sprungsstadt gelöst haben und gerade hier zentrale Ansatzpunkte für eine Schaffung der Region der kurzen Wege liegen (Beginn der eigenständigen Entwicklung unterstützen, unter anderem durch den Aufbau von Nahversorgungseinrichtungen, der Gestaltung attraktiver öffentlicher Räume und Ausloten der Handlungsmöglichkeiten, die sich durch die Einrichtung von Telearbeitsplätzen ergeben);

- Modellprojekte zur Weiterentwicklung der für die Zwischenstadt typischen Wohngebiete mit Einfamilienhäusern vor dem Hintergrund, dass diese Struktur eng mit niedrigen Energiepreisen und geringen Kosten der Raumüberwindung verknüpft und ein langfristiger Bestand dieser Voraussetzungen unwahrscheinlich ist, zudem sind Einfamilienhäuser zur Schaffung kleinerer Wohnungsgrößen kaum teilbar.

5.4.3 Steuerung der Verkehrsentwicklung

Zielbereiche

In den folgenden fünf Zielbereichen werden Handlungsempfehlungen mit direktem und indirektem Verkehrsbezug zusammengestellt:

- Verkehrsgenese aus Siedlungsentwicklung, Erreichbarkeit und Fahrtzielen,
- Reaktion auf Verkehrsreduzierung durch abnehmende Bevölkerungszahl,
- Beeinflussung der alltäglichen Verkehrsmittelwahl,
- Zerschneidung durch Verkehrsflächen und Trennwirkungen durch Verkehrsbelastungen,
- Flächen zum Abstellen der Kraftfahrzeuge.

Die Verkehrspolitik scheint angesichts der Finanzsituation ihren Fokus weg vom Verkehrsflächenneubau hin zur Bestandserhaltung zu verschieben. Sofern sich diese neue Haltung im künftigen Bundesverkehrswegeplan sowie in den Landesstraßenbedarfsplänen niederschlägt, würde sich der Flächenzuwachs in diesem Bereich erstmals reduzieren. Dies wäre eine erfreuliche Entwicklung im Hinblick auf die Biodiversitätsziele. Ein grundlegender konzeptioneller Wandel von „immer mehr des Gleichen“, d.h. einem quantitativen Wachstum, „zum Besseren des Anderen“, d.h. die Nutzung des Bestandes in hoher Qualität, ist jedoch gegenwärtig noch nicht festzustellen.

Weil den Maßnahmen im Verkehrsbereich eine Schlüsselfunktion für die Umsetzung kurzer Wege zukommt und sie gleichsam quer zu den beiden vorangegangenen Handlungsfeldern liegen, werden diese im Folgenden ausführlicher dargestellt. Gerade der günstige Preis für räumliche Mobilität in den vergangenen Jahrzehnten war der wichtigste Motor dafür, dass Nähe durch Ferne substituiert wurde.

Beeinflussung der Verkehrsgenese aus Siedlungsentwicklung, Erreichbarkeit und Fahrtzielen – Vorschläge für Aktivitäten des Bundes

Erreichbarkeit bestimmt sich aus den Zielen des Weges, beispielsweise dem Netz der Einkaufsstandorte, in Verbindung mit dem Mobilitätsangebot. Verkehrswirksam wird vor allem die subjektive Perzeption. In den kommenden Jahren sollten die Chancen für kurze Wege durch gesellschaftliche Trends (Urbanität, Fahrradorientierung, weniger Pkw-Orientierung der jüngeren Generation) als auch aufgrund der absehbaren energetischen Rahmenbedingungen („peak oil“) auf vielfältige Weise genutzt werden. Einen wichtigen Anknüpfungspunkt bieten auch die Erfordernisse des Klimaschutzes und die internationalen Verpflichtungen zur Reduktion klimaschädigender Emissionen.

Die positiven Trends gilt es zu verstärken und Hemmnisse (kontraproduktive Subventionierung) abzubauen. Dabei wirken ökonomische Anreize mit den gesellschaftlichen Werthaltungen und den verkehrlichen Angeboten zusammen.

Die Gutachter empfehlen dem Bund die Umsetzung folgender Maßnahmen:

- Einkommensteuerrecht: Wegfall oder Modifizierung der Entfernungspauschale mit Anreiz für kurze Wege und flächensparende Verkehrsmittel sowie Abschaffung des Dienstwagenprivilegs;
- Informationskampagnen und Förderung der Transparenz für die Relation von Wohnungs- und Mobilitätskosten, z.B. als Standortberatung für Mieter oder im Rahmen des Mobilitätsmanagements (z.B. Beitritt der Bundesrepublik zur EPOMM, European Platform for Mobility Management, um den Knowhow-Transfer aus Europa nach Deutschland zu beschleunigen);
- Stärkere Vernetzung und Ausbau der nicht-infrastrukturellen Zentrenförderung durch Kampagnen des Erreichbarkeitsmarketings sowohl gegenüber den Konsumenten als auch um die „mental map“ lokaler Entscheidungsträger zu beeinflussen (deutsche Modellvorhaben nach Vorbild des europäischen Vorhabens ACTIVE ACCESS) aus dem Programm Intelligent Energy Europe;
- Bündelung der Klimaschutzinitiativen mit dem Aspekt flächensparsamer Nahmobilität als Stadt- und Mobilitätskultur (Gesundheitsförderung etc.), unter anderem Initiierung eines Fortbildungsprogramms zur besseren fachlichen Zusammenarbeit von Energie-, Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanungsfachleuten;
- Prüfung einer Integration des Mobilitätsmanagements in die Bauleitplanung, um § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB (Berücksichtigung von Verkehrsbelangen) auszufüllen.

Reaktion auf Verkehrsreduzierung durch abnehmende Bevölkerungszahl – Vorschläge für Aktivitäten des Bundes

Andersartige und noch ungewohnte Wirkungszusammenhänge ergeben sich bei stark abnehmender Bevölkerungszahl: Die Straßeninfrastruktur und ihre Erhaltung wird auch bei sinkender Nutzung mit steigenden Kosten pro Kopf immer mehr zur Belastung. Um die Belastung konstant zu halten, müsste ein entsprechendes Straßenrückbauprogramm die abnehmende Bevölkerung begleiten. In der Praxis wird jedoch eine Straßenstilllegung trotz der Belastung vor allem bei den ländlichen Kreisstraßen und gemeindlichen Erschließungsstraßen weitgehend tabuisiert bzw. wegen der Rückbaukosten erschwert. Dennoch sind reduzierte Ausbaustandards und gezielte Nichtinvestitionen ins Gemeindestraßennetz bis hin zur „schleichende Straßenstilllegung“ bei Gemeindeverbindungsstraßen in vielen ostdeutschen Kommunen inzwischen bereits die „gelebte“ Praxis. Für den aufwändigen kompletten Rückbau – wo dies sinnvoll wäre – fehlen Mittel und Förderkulisse.

Im Hinblick auf die absehbar immer stärker steigenden finanziellen Belastungen durch den Erhaltungsaufwand für das deutsche Straßennetz sollte auf Bundesebene gemeinsam mit den Ländern ein effizientes Infrastrukturerhaltungsmanagement sowie der ökologisch und raumplanerisch gezielte Rückbau des Straßennetzes aktiv angegangen werden. Hierzu empfehlen die Gutachter dem Bund folgende Maßnahmen:

- Forschungsprogramm zu Untersuchung der ökologischen Auswirkungen eines Rückbaus im Straßennetz unter anderen im Hinblick auf die Möglichkeit, Gebietszerschneidungen aufzu-

heben sowie mit Blick auf das Zusammenspiel von Straßenstilllegung und zusätzlichem Verkehrsaufwand durch Umwegfahrten;

- Forschungsprogramm zur Anpassung des Straßennetzes an die geringere Nachfrage (Ausbaustandards beispielsweise wenn niedrigere Geschwindigkeiten zugrunde gelegt werden, alternative Fahrbahndecken).

Beeinflussung der alltäglichen Verkehrsmittelwahl – Vorschläge für Aktivitäten des Bundes

Geringer spezifischer Flächenbedarf von nichtmotorisiertem Verkehr und ÖPNV gegenüber dem Pkw trägt zur Flächensparsamkeit im öffentlichen Raum bei. Daher sind alle Maßnahmen zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl zugunsten des Umweltverbunds zielführend im Hinblick auf eine reduzierte Flächeninanspruchnahme. Zudem wirken sie über die veränderten Erreichbarkeitsverhältnisse der Haushalte indirekt auch auf die Fahrtziele und ihre räumliche Struktur. Die Dämpfung des Kfz-Verkehrsvolumens, substituiert durch den Umweltverbund, vermeidet neue Verkehrsflächen und ermöglicht innerorts die Flächenumverteilung für eine attraktivere Nahmobilität zu Fuß und mit dem Rad. Zu prüfen wären in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeiten, die Verkehrsmittelwahl durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr zu beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund und im Kontext weiterer Anforderungen schlagen die Gutachter verschiedene Maßnahmen zur Beeinflussung der täglichen Verkehrsmittelwahl vor:

Die zu erwartende Energiepreissteigerung ist mit den Reaktionsmöglichkeiten im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Planerische Angebote für weniger entfernungsorientierte Mobilität müssen entwickelt werden. Der Bund kann werbend Impulse der europäischen Ebene aufgreifen (Umweltstandards, Leipzig-Charta zur Stadtentwicklung, Aktionsplan städtische Mobilität etc.). Interessierte Städte können durch kommunale Mobilitätsstrategien (Sustainable Urban Mobility Planning, SUMP) von einer europäischen Unterstützung (z.B. CIVITAS-Beitritt) profitieren.

Nicht nur vor den bereits genannten Hintergründen, sondern auch angesichts der „Schere“ zwischen zunehmendem Bedarf und sinkenden öffentlichen Ausgaben ist die ÖPNV-Finanzierung auf neue Grundlagen zu stellen. Handlungsdruck ergibt sich aus dem absehbaren Ende sowohl des Bundesprogramms des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes als auch das der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz 2019. Es stellt sich die Frage, wie die Finanzmittel des Bundes-GVFG und des Entflechtungsgesetzes für den Umbau des Verkehrssektors erhalten werden können. Hieraus ergeben sich Prüfungsaufträge an den Bund:

Als eine Handlungsoption wäre eine Erweiterung des Regionalisierungsgesetzes um die Finanzmittel aus dem Bundes-GVFG und dem Entflechtungsgesetz zu prüfen. Eine solche Regelung könnte sich auf Art 106a GG stützen, nachdem den Ländern ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zur Verfügung steht.

Eine weitere zu prüfende Handlungsmöglichkeit für die Fortführung ist die Verknüpfung mit der Stadtentwicklung. Es liegt ein Entwurf für ein Weißbuch Innenstadt vor, in dem auch die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für eine attraktive und lebendige Innenstadt angesprochen wird. Eine Verknüpfung mit der Stadtentwicklung hätte den Vorteil, dass die bereits seit langem geforderte stärkere Integration von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sich institutionell nieder-

schlagen würde. Die Stadterneuerungspolitik ist zudem weiterhin eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen⁶⁹.

Die finanzielle Basis des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sind die Finanzmittel aus dem Regionalisierungsgesetz des Bundes (Regionalisierungsmittel). Hier hat der Bund die Aufgabe, diese auf einem hohen Niveau halten. Das Regionalisierungsgesetz des Bundes bezieht sich auf den gesamten ÖPNV, d.h. sowohl auf den durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) geregelten SPNV als auch auf den öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Darin zeigt sich die mit der Regionalisierung programmatisch angestrebte Zusammenfassung der Verantwortung für den gesamten ÖPNV, die aber nur wenige Bundesländer institutionell umgesetzt haben. Gleichwohl gilt für die Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz bisher, dass mit ihnen vorwiegend SPNV finanziert werden soll. Wie restriktiv dieser Grundsatz gehandhabt und damit möglicherweise die Umsetzung sinnvoller integrierter Verkehrskonzepte verhindert wird, entscheidet der Bund. Zu prüfen wäre auch die Einführung erfolgsorientierter Faktoren für die Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Bundesländer, um einen Anreiz für einen effizienten Mitteleinsatz im Hinblick auf eine höhere Nachfrage im Schienenpersonennahverkehr zu geben.

Weil die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vor einem tiefgreifenden Reformprozess steht, schlagen die Gutachter verschiedene Forschungsvorhaben im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr:

- Untersuchung der Möglichkeiten einer Neuorganisation der Zuwendungen von Bund und Ländern gebündelt an die Aufgabenträger bzw. Besteller mit Überwindung der sektoralen ÖPNV-Förderung (SPNV/ÖPNV);
- Untersuchung der Möglichkeiten einer besseren Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung.

Ein wichtiger Baustein zur Umsetzung einer Stadt und Region der kurzen Wege ist die Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs, und hier insbesondere auch die des Radverkehrs. Mit dem Nationalen Radverkehrsplan existiert hier bereits ein ausbaufähiges Programm. Ein Schwerpunkt bei der Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans ab 2013 sollte die Verankerung der Flächensparsamkeit und kurzer Wege mit dem Rad sein. Ein weiterer Akzent sollten Projekte zur intermodalen Verknüpfung des Radverkehrs mit dem öffentlichen Verkehr sein (Stärkung des Umweltverbunds). Hier kann das Fahrrad wichtige Funktionen übernehmen (unter anderem Kapazitätsengpässen und weniger dichte Taktungen der Zu- und Abbringer des Bahnangebots überwinden). Ein wichtiges Element integrierter Lösungen können dabei auch Pedelecs für vergrößerte Einzugsbereiche der Bahnstationen gerade in bergigen Regionen sein. Elektrische Zweiräder eröffnen neue Perspektiven, denen der Bund in seiner Förderung der Elektromobilität ein höheres Gewicht geben sollte. Weiterhin wird eine Entwicklung des rechtlichen Rahmens dahingehend vorgeschlagen, die bestehenden Gesetze zur Regelung des öffentlichen Verkehrs in einem Bundesmobilitätsgesetz zusammenzufassen. Hier sollten alle Verkehrsmittel des Umweltverbunds berücksichtigt werden, um so integrierte Mobilitätskonzepte effektiv umsetzen zu können.

Ähnlich den Initiativen zum Radverkehr, sollte der Bund mit Ländern und Kommunen auch zu attraktiven Bedingungen des Fußverkehrs beitragen. Auf internationaler Ebene gibt es hierzu zahlreiche interessante Entwicklungen (WALK21-Konferenzen, Straßenraumgestaltung nach Shared-Space-Prinzipien, diverse EU-Projekte zur Messbarkeit der Fußgängeranforderungen,

⁶⁹ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2010) vom 28.04.2010/ 22.07.2010.

Public-health-Initiativen zur Bewegungsförderung), deren Ideen in einem Nationalen Fußverkehrsplan aufgegriffen werden sollten.

Die technischen Regelwerke wie die RAS – Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen – mit ihrem insgesamt eher restriktiven Umgang mit den Pkw-Stellplätzen in der Abwägung – sollten bei Straßen in der Baulast des Bundes innerorts vorbildhaft und flächensparend angewendet werden. Der Bund sollte flächensparende und fußgängerfreundliche Mischverkehrslösungen als Begegnungszone nach Schweizer Vorbild (zur Erweiterung des planerischen Instrumentariums neben dem Verkehrsberuhigten Bereich und dem verkehrsberuhigten Geschäftsbereich) mit in die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) aufnehmen.

Zerschneidung durch Verkehrsflächen und Trennwirkungen durch Verkehrsbelastungen –
Vorschläge für Maßnahmen des Bundes

Die Verkehrsinfrastruktur ebenso wie der fließende Verkehr wird bisher nur in ersten Ansätzen (Habitate/Landschaftsbrücken; Projekt-UV) und nicht flächig mit dem Thema Biodiversität in Verbindung gebracht.

Ein wichtiger Stellhebel für die Dimensionierung von Straßen ist die zulässige Fahrgeschwindigkeit als Maßstab für die Entwurfsgeschwindigkeit. Hier existieren hohe Standards bei technischen Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) sowie der staatlichen Straßenbauverwaltungen. Ein Tempolimit auf deutschen Autobahnen nach internationalen Standards sowie an Umwelt- und Verkehrssicherheitsaspekten angepasste Tempolimits für Außerortsstraßen würden flächenintensive weite Kurvenradien, Seitenstreifen und niveaufreie Verknüpfungen in vielen Fällen verzichtbar machen. Hier hat der Bund in seiner Baulast auch Vorbildfunktion gegenüber den Ländern und Kommunen sowie im internationalen Vergleich.

Gestalterische Ideen können aus landschaftsarchitektonischen Gestaltungskonzepten in der Landschaftsentwicklung (z.B. seit 1991 mit dem Frankfurter GrünGürtel), aus diversen Gartenschauprojekten oder aus neuen Ansätzen für landschaftsorientierte Mischverkehrsflächen außerhalb in den Niederlanden nach Shared-Space-Prinzipien gewonnen werden. Diese Gestaltungskonzepte sollten die stark geschwindigkeitsbetonte und flächenverbrauchssteigernde RAL (Richtlinie für die Anlage von Landstraßen) der FGSV ergänzen.

Das Naturschutzrecht ist in der regionalen Praxis ein wesentliches Hemmnis für die Entwicklung von Radverkehrs- und Wandernetzen, oft in sehr pauschaler Ausprägung. Der Bund kann selbst aktiv werden, indem er ein Forschungs- und Trainingsprogramm für die kommunalen Behörden, gegebenenfalls auch ergänzende Vorgaben zur Anwendung des Naturschutzrechts initiiert, das die Abwägung der Einzelfälle auf eine sachlich fundiertere Grundlage stellt. Gleichzeitig besteht bei der Kenntnis um Biodiversität und ihrer Wirkungszusammenhänge mit dem Verkehrssystem in der Bevölkerung und in der Politik ein Bildungsbedarf, der die Erlebbarkeit der Landschaft vor Ort (möglichst ohne Auto) voraussetzt, gegebenenfalls auch um später diese Werte vor Eingriffen bewusster schützen zu können.

Ein besonderer auch künftiger Treiber der Entwicklung bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen besteht in den Gewerbegebieten, wo es fast keine Begrenzungen der Verkehrsflächen gibt. Hier wird unabhängig von der späteren Nutzung in fast ruinöser interkommunaler Konkurrenz Angebotspolitik mit fertig und üppig erschlossenen Gewerbegebieten getrieben. Dies ist am ehesten über die Regionalplanung und das Steuersystem zu lösen. Aber auch die Flexibilität der Flächennutzung mit sukzessiver Nachrüstung der Verkehrsflächen nach konkret eingetretenem Bedarf kann hier zu einem ökonomisch und ökologisch rationaleren Umgang mit der Erschlie-

ßung führen. Der Bund kann hier indirekt über das Raumordnungsgesetz tätig werden, bzw. eine Reform der Gemeindefinanzierung unterstützen.

Flächen zum Abstellen der Kraftfahrzeuge – Vorschläge für Maßnahmen des Bundes

Die straßenrechtliche Zuordnung des Parkens zum Verkehr und damit die faktische Privilegierung gegenüber anderen Straßenraumansprüchen bedürfen der politischen und rechtlichen Überprüfung. Pkw-Stellplätze sind in der Summe dominanter Treiber sowohl der privaten Siedlungsflächen als auch des Flächenbedarfs von Straßenräumen. In der Fachwelt werden aufgrund des übermäßigen, meist kostenlosen und zu Verkehrsunfällen beitragenden Straßenparkens für das Straßenrecht der Länder andere Regelungen (beispielsweise Parken als Sondernutzung) diskutiert. Straßenverkehrsrechtlich steht auf Bundesebene seit einigen Jahren konkret die Verankerung der Carsharing-Stationen des öffentlichen Straßenraums in der StVO an. Zudem wird die Einbeziehung des Parkens in Preissysteme einer kostendeckenden öffentlichen Dienstleistung diskutiert. Das Land Berlin hat in der Landesbauordnung mit der Streichung der Stellplatzpflicht für Wohnungsbau die Vermeidung eines Investitionshemmnisses indirekt mit der Forderung eines flächensparsamen Verkehrsangebots verbunden.

Weil sich die unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten des Bundes für den ruhenden Kraftfahrzeugverkehr auf die Funktion des Verordnungsgebers für das Straßenverkehrsrecht beschränken, schlagen die Gutachter Projekte im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr vor:

- Untersuchung von Ansätzen einer stärkeren Nutzerfinanzierung des Parkraums (Parkraumbewirtschaftung);
- Untersuchung der Thematik „Sondernutzungen“ (Carsharing, Ladestationen für den Elektroverkehr im öffentlichen Straßenraum).

Literatur

- Apel, Dieter, u.a. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16).
- Apel, Dieter, u.a. (1997): Kompakt, mobil, urban. Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 24).
- Basten, Ludger (2005): Postmoderner Urbanismus. Gestaltung der städtischen Peripherie, Münster.
- Beckmann, Klaus J., und Gebhard Wulffhorst: Nahmobilität – eine gleichermaßen bedeutsame wie vernachlässigte Mobilitätskategorie, in: Tilman Bracher u. a. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ordner 1, Berlin 2003.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Chancen und Risiken steigender Verkehrskosten für die Stadt- und Siedlungsentwicklung unter Beachtung der Aspekte der postfossilen Mobilität, BBSR-Online-Publikation 06/2009. urn:nbn:de:0093-ON0609NR1503.
- Bock, Stephanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.) (2009): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA, Berlin (Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA ,Bd. IV).
- Böhme, Christa, u.a. (2002): Lokale Agenda 21 und Naturschutz. Praxisleitfaden, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz und vom Deutschen Institut für Urbanistik, Bonn, Berlin und Köln .
- Bonny, Hanns Werner und Jürgen Glaser (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring. Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung, in: disP H. 2, S. 2839.
- Bringezu, Stefan, u.a. (2009): Nachhaltige Flächennutzung und nachwachsende Rohstoffe – Optionen einer nachhaltigen Flächennutzung und Ressourcenschutzstrategien unter besonderer Berücksichtigung der nachhaltigen Versorgung mit nachwachsenden Rohstoffen, Dessau-Roßlau (UBA-Texte 34/2009).
- Brunsing, Jürgen, und Michael Frehn (Hrsg.) (1999): Stadt der kurzen Wege. Zukunftsfähiges Leitbild oder planerische Utopie?, Dortmund .
- BUND u.a. (Hrsg.) (2006): Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, o. O., Online-Publikation: www.euronatur.org/uploads/media/FlaecheDruckLow_5_MB.pdf, abgerufen am 30.12.2010.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Nutzungsmischung in der Stadt der kurzen Wege. Werden die Vorzüge einer baulichen Mischung im Alltag genutzt? Sondergutachten im ExWoSt-Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“, Schlussbericht, Bonn .
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Zukunft Stadt 2000. Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Berlin, Online-Publikation: www.cbd.int/doc/world/de/de-nbsap-01-de.pdf, abgerufen am 7.1.2011.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2010): Umweltbewusstsein in Deutschland 2010. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin und Dessau-Roßlau.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Bd. I: Bericht, Berlin und Bonn (www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraeche-zum-staedtebaurecht.html, abgerufen am 11.1.2011).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010): Entwurf Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin und Bonn, Online-Publikation: www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/58652/publicationFile/29581/weissbuch-innenstadt-entwurf.pdf, abgerufen am 7.1.2011.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtreionalen Flächennutzung, bearb. von Thomas Preuß u.a. (Deutsches Institut für Urbanistik u.a.) und Fabian Dosch u.a. (BBR), Bonn (Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“, H. 51).
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, o. O. 2002, Online-Publikation: www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung, abgerufen am 6.1.2011.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.) (2001): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Na-

- tionen („Istanbul+5“). Abschließend beraten auf der Sitzung des deutschen Nationalkomitees am 8. Februar 2001, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000):* www.werkstatt-stadt.de. Innovative Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, Berlin.
- Bundesregierung (2008):* Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin .
- Bundesregierung (2002):* Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin .
- Bunzel, Arno, und Christa Böhme (2002):* Interkommunales Kompensationsmanagement, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz Bonn (Angewandte Landschaftsökologie, H. 49).
- Cording, Elke:* Wohnen in der Dichte. Bauliche Bedingungen der Privatheitsregulation im Außenraum verdichteter Wohnformen, Oldenburg, Online-Publikation: <http://oops.uni-oldenburg.de/volltexte/2007/45/pdf/corwoh07.pdf>, abgerufen am 20.1.2011.
- CROW (Hrsg.) (2008):* Plattelandswegen mooi en veilig. Een beeldenboek. Ede Wageningen (C.R.O.W. publicatie 259).
- Deutscher Städtetag (2001): Fachkommission Stadtentwicklungsplanung: Positionspapier „Zukunftsinitiative Stadtregion“, in:* Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. II/2001, S. 99–104.
- Feldtkeller, Andreas (2008):* Stadt der kurzen Wege, in: Tilman Bracher u. a. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ordner 3, Berlin.
- Feldtkeller, Andreas (1994):* Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums. Frankfurt/Main und New York .
- Ferber, Uwe, und Miriam Müller (2011):* Stadt-regionale Kooperation, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 428–434.
- Floeting, Holger, und Daniel Zwicker-Schwarm (2011):* Instrumente interkommunaler Kooperation, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 410–417.
- Follmer, Robert, u.a. (2010):* Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends, Berlin und Bonn, Online-Publikation: www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Abschlussbericht_1.pdf, abgerufen am 16.12.2010..
- Fürst, Franz, Ursus Himmelbach und Petra Potz (1999):* Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? Dortmund (Berichte aus dem Institut für Raumplanung 41, www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/fileadmin/irpud/content/documents/publications/ber41.pdf, abgerufen am 7.1.2011).
- Gertz, Carsten (2010):* Integrierte Stadt- und Verkehrsentwicklung – Chancen und Notwendigkeiten, in: PLANERIN, H. 4, S. 5-8.
- Gertz, Carsten, u.a. (2009):* Chancen und Risiken steigender Verkehrskosten für die Stadt- und Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 785-796.
- Gertz, Carsten (2009):* Das Prinzip Nähe. Die Bedeutung einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur bei hohen Energiekosten., in: PLANERIN, H. 1, S. 11-14.
- Gilles, Claudia, und Dirk Vallée (2011):* Regionaler Portfoliomanager, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 435–438.
- Henckel, Dietrich, u.a. (2010):* Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Hilpert, Thilo (Hrsg.) (1988):* Le Corbusiers „Charta von Athen. Texte und Dokumente. Kritische Neuausgabe, 2. Aufl. Braunschweig und Wiesbaden.
- Holz-Rau, Christian (2009):* Raum, Mobilität und Erreichbarkeit – (Infra-)Strukturen umgestalten?, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 797–804.
- Institut Raum & Energie (2010):* Regionale Entwicklung durch Strukturfonds – ein Praxisbeispiel aus dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg/Schleswig-Holstein, <http://www.raum-energie.de>, abgerufen am 1.2.2011.
- Jessen, Johann (1996):* Der Weg zur Stadt der kurzen Wege – versperrt oder nur lang? Zur Attraktivität eines Leitbilds, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), I. Halbjahresband, S. 1–19.
- Jörissen, Juliane, und Reinhard Coenen (2007):* Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Berlin (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Nr.20).

- Karlin, Dieter, und Fabian Torns (2011): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung (FLAIR): Regionale Strategien für die Innenentwicklung, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin 2011, S. 385–389.
- Keil, Peter, und Götz Heinrich Loos (2005): Neogene Sippen im Siedlungsraum am Beispiel des Ruhrgebietes, in: Journal of the Competence Network Urban Ecology, CONTUREC, H. 1, S. 27–34.
- Kemming, Herbert, und Janian Welsch (2010) : Mobilitätsmanagement – Aktuelle Ergebnisse europäischer Forschung, in: Thomas J. Mager (Hrsg): Mobilitätsmanagement, Köln (Beiträge zur Praxis), S. 29–48.
- Klausnitzer, Bernhard (1993): Ökologie der Großstadtfauna, Jena.
- Koenigs, Tom (Hrsg.) (1991): Vision offener Grünräume. GrünGürtel Frankfurt, Frankfurt.
- Kuder, Thomas (2004): Nicht ohne: Leitbilder in Städtebau und Planung. Von der Funktionstrennung zur Nutzungsmischung, Berlin.
- Kutter, Eckhard (1995): Verkehrsintegrierende Planungsinstrumente zur Gestaltung der Stadt-Umland-Verflechtungen in den alten und in den neuen Bundesländern, Stuttgart.
- Lehmbruck, Michael, u.a. (2005): Verkehrssystem und Raumstruktur. Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit. Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 40).
- Lehmbruck, Michael, und Diana Coulmas (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33).
- Martin, Niklas: Einkaufen in der Stadt der kurzen Wege? Einkaufsmobilität unter dem Einfluss von Lebensstilen, Lebenslagen, Konsummotiven und Raumstrukturen, Mannheim
- Melzer, Michael (2011): Erfahrungen mit dem Aufbau, den Rahmenbedingungen und der Arbeit in einer Stadt-Umland-Kooperation, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 423–427.
- Perner Angelika, und Michael Thöne (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung, Bonn (BfN-Skripten 192).
- Perner, Angelika, u.a. (2010): Zukünftige Herausforderungen: Nachhaltige Raumentwicklung auf dem europäischen Kontinent in einer sich wandelnden Welt. Nationaler Report für Deutschland zur 15. DEMAT-Konferenz 2010, in: BBSR-Online-Publikation 02/2010, hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin, Online-Publikation: www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/05/2008-05-08-fortschrittsbericht-2008,property=publicationFile.pdf, abgerufen am 6.1.2011.
- Pretsch, Hélène, u.a: Schienengestützte Siedlungsentwicklung und Verkehrsverknüpfung in deutschen und französischen Regionen. Ergebnisse und Hinweise für die Planungspraxis aus dem Projekt Bahn.Ville, o. O. o. J., Online-Publikation: www.eukn.org/France/fr_en/E_library/Urban_Environment/Land_Use/Zoning/Bahn_Ville_%E2%80%93_railway_based_settlement_development_and_transport_networking_in_German_and_French_regions, abgerufen am 30.12.2010.
- Preuß, Thomas, und Holger Floeting (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung, Berlin (Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA Bd. III).
- Reidenbach, Michael, u.a. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Berlin (Edition Difu - Stadt Forschung Praxis, Bd. 3).
- Reißberg, Sabine (2004): Planung und Steuerung in der IBA Emscher Park: Das Beispiel Prosper III in Bottrop, in: Jörg Stamer-Meyer, Claudio Maggi und Michael Giese: Die Strukturkrise der Strukturpolitik. Tendenzen der Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden, S. 129–149.
- Rupprecht, Siegfried: Sustainable Urban Mobility Plans. Vortrag auf der POLIS Conference, Dresden, 25.11.2010.
- Ruther-Mehlis, Alfred, Fischer, Heidrun, Weber, Michael (2011): Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, in: Stephanie Bock, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 418–422.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2008 des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, BT-Drs. 16/9990 vom 2.7.2008.
- Schreckenber, Wilfred (1999): Siedlungsstrukturen der kurzen Wege. Ansätze für eine nachhaltige Stadt-, Regional- und Verkehrsentwicklung, Bonn (Begleitforschung im Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr“, Werkstatt: Praxis, H. 1 (1999).

- Sieverts, Thomas* (1999): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, 3. Aufl. Braunschweig und Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)* (2008): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2008. Wiesbaden 2008, Online-Publikation www.bundesregierung.de/nsc_true/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/___Anlagen/2010-11-02-indikatorenbericht-2008,property=publicationFile.pdf/2010-11-02-indikatorenbericht-2008, abgerufen am 2.2.2011.
- Thiemann-Linden, Jörg* (2000): Einkaufsverkehr der kurzen Wege am Beispiel des Zentrenkonzepts der Stadt Leipzig. Werkstattbericht 8 des UBA-Modellvorhabens „Auswirkungen der räumlichen Struktur des Einzelhandels auf Verkehr und Umwelt“, Berlin.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)* (2004): Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien, Berlin, Online-Publikation www.umweltbundesamt.de/publikationen/fpdf-l/2823.pdf, abgerufen am 29.12.2010.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)* (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, Dessau-Roßlau 2009, Online-Publikation: www.umweltbundesamt.de/publikationen/fpdf-l/3839.pdf, abgerufen am 21.12.2010.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)* (2007): Klimaschutz in Deutschland: 40%-Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990, Dessau (Climate Change, Bd. 05/07).
- Umweltbundesamt (Hrsg.)* (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung (bearb. von Dieter Apel u.a.), Berlin.
- Walz, Rainer, und Christian Küpfer* (2005): Handelbare Flächenausweisungskontingente. Erste Überlegungen zur Ausgestaltung aus anwendungsorientierter Sicht, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5, S. 251–265.
- Wiggering, Hubert, u.a.*: Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau o. J., Online-Publikation: www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/boden/downloads/Flaechenpapier_KBU.pdf, abgerufen am 13.1.2011.
- Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr* (2010): Strategieplanung „Mobilität und Transport“, in: Internationales Verkehrswesen, H. 4, S. 20–29.
- Wolfram, Marc, u.a.* (2010): Steuerung einer nachhaltigen kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung in Deutschland. Dokumentation des Expertenworkshops am 4. Februar 2010, Dresden (IÖR-Texte 162).
- Wulforth, G., und J. Keller*: Blick in die Zukunft – Neue Mobilität mit weniger Verkehr, in: Forum Nachhaltiges Wirtschaften 09/2009, S. 22–5.
- Wullkopf, Uwe, und Peter Werner* (2005): Stadtentwicklung und Ökologie, in: Jens Friedemann und Rüdiger Wiechers (Hrsg.): Städte für Menschen. Grundlagen und Visionen europäischer Stadtentwicklung, Frankfurt a.M. 2005, S. 323–336.