

Politische Umsetzungsmöglichkeiten einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung

Franziska Eichstädt-Bohlig

In der Siedlungsentwicklung - dem Umgang mit dem Flächenverbrauch - ebenso wie beim Verkehr - ist das Umsteuern in Richtung Nachhaltigkeit besonders schwer. Für alle Akteure - vom einzelnen Bürger über die Wirtschaft bis zur Politik auf den Ebenen Kommune, Land und Bund - ist die Fortschreibung des gewohnten Umgangs mit Auto und LKW-Güterverkehr einerseits und mit preisgünstiger, raumgreifender Siedlungstätigkeit andererseits besonders bequem.

Nach wie vor wird in der Verkehrspolitik zu einseitig auf das Auto gesetzt und in der Siedlungspolitik - den Prognosen der Bevölkerungsentwicklung zum Trotz - auf Siedlungserweiterung. Selbst in Ostdeutschland, wo der Bevölkerungsrückgang und der Gebäudeleerstand tägliche Erfahrung sind, hält der Kleinsiedlungsbau auf neu erschlossenen Flächen an.

Auf Bundesebene wird intensiv auf eine Gleichstellung von Schiene und Straße hingearbeitet, um der jahrzehntelang gepflegten einseitigen Bevorzugung des Fernstraßenbaus entgegen zu wirken. Auch werden die Investitionen in richtiger Weise bei beiden Verkehrsträgern verstärkt auf Bestandserneuerung und Bestandspflege verlagert.

Verkehrspolitik und Siedlungspolitik werden aber nach wie vor als völlig getrennte Arbeitsfelder behandelt, obwohl 1998 das Verkehrsressort mit dem Bauressort vereinigt wurde. Das Ziel der Optimierung von Siedlungsstrukturen zum Zweck der Verkehrsvermeidung wird nicht verfolgt. Raumordnung wird vom BMVBW her ausschließlich durch Planung und Bau des Bundesverkehrswegenetzes betrieben.

Die Wirtschaft setzt ihrerseits auf anhaltend billige Transportkosten und auf Wirtschaftsverflechtungen, bei denen die Transportkosten eine untergeordnete Rolle spielen. Das wird sich auch absehbar nicht ändern, da die niedrigen Lohnkosten in anderen Ländern auch steigende Gütertransportkosten lässig kompensieren können.

Prognostizierte Verkehrszuwächse 1997/2015 vom BMVBW

	Eisenbahnverkehr	Individual- /Straßenverkehr	Luftverkehr	Insgesamt
			Binnenschifffahrt	
Personenverkehr	+ 32%	+ 16%	- 103 %	+ 20%
Güterverkehr	+ 103 %	+ 58%	+ 39%	+ 64%

Diese prognostizierten Verkehrszuwächse, beziehen sich auf Fernverkehre, sind aber natürlich auch Indikator für kommende Verkehrszuwächse im städtischen Verkehr.

Politische Initiativen:

1.) Seit 2001 hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung zusammen mit dem "Green Cabinet" das Ziel der Senkung des Siedlungsflächenwachstums und das Ziel einer nachhaltigen Mobilität zu Schwerpunkten der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gemacht. Insbesondere wurde das Ziel definiert, den täglichen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche von 129 ha pro Tag im Jahr 2000 auf 30 ha pro Tag bis 2020 abzusenken.

Flächenanteile

	Stand 31.12.2000	Insgesamt SV-Flächen
Siedlungsfläche	7,5%	12,3% von 35.703.000 ha
Verkehrsfläche	4,8%	

Flächenzuwachs

	2000	Insgesamt 2000	Insgesamt 2002	Insgesamt Ziel 2020 ¹
Siedlungsfläche	106,4 ha/Tag	129,2 ha/Tag	105 ha/Tag	30 ha/Tag
Verkehrsfläche	22,8 ha/Tag			

Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete	Ca. 10 ha/Tag
Bau und Ausbau von Wegen	Mind. 7 ha/Tag
Neubau der Bundesstraßen	Mehr als 2 ha/Tag
Ausbau und Verbreiterung von Straßen aller Art	Max. 3 ha/Tag

Maßnahmenspektrum des Nachhaltigkeitsrats:

Politische Kommunikation

- Dialog aller Akteure organisieren

Kooperation und urbaner Wettbewerb

- Wettbewerb der Leitbilder für Stadt und Land mit dem 30ha-Ziel
- Planungswahrheit herstellen, d. h. Kosten der Erschließung und Infrastruktur aufzeigen

Raumordnung und föderale Aufgabenteilung

- Bundeskompetenz für die Raumordnung stärken
- Verlagerung der Kompetenz für Städtebaufördermittel an die Länder

¹ Die Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ hat 1997 eine Verringerung des Flächenverbrauchs auf 10% der Umwandlungsrate 1993-1995 bis zum Jahr 2010 gefordert.

Finanzpolitik

- Auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientierte Finanzpolitik
- Kommunale Flächenhaushaltspolitik mit Flächenentwicklungsberichten

Bau- und Umweltrecht

- 30ha-Ziel baurechtlich festgeschrieben werden
- Erweiterte Begründungspflicht für das Bauen im Außenbereich
- Beitragsrecht für die Erschließung von Bauland auf volle Erschließung und Infrastrukturkosten erweitern

Ökonomische Instrumente

- Einführung einer bundesrechtlichen Abgabe auf die Neuerschließung von Gewerbe- und Wohnflächen
- Besteuerung des Grund und Bodens mit Flächeneffizienz-Wirkung (Instrumente: Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, kommunale Finanzen)
- Abschaffung der Eigenheimzulage
- Verstärkter Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente innerhalb des Planungsrechts

Informationsgrundlagen

- mehr Verständnis für den Wert der Fläche zu erzeugen
- Statistische Informationsgrundlagen zur Flächeninanspruchnahme verbessern

Handlungsfelder des Fortschrittsberichts 2004:**Rechtliche und planerische Instrumente**

- Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG BAU)
- Raumordnungsgesetz des Bundes
- Bundes-Bodenschutzgesetz
- Bundesnaturschutzgesetz
- Strategische Umweltprüfung

Finanz-, steuer- und förderpolitische Instrumente

- Eigenheimzulage
- Entfernungspauschale
- Grundsteuer, Kommunale Finanzreform und Grunderwerbsteuer
- Flächeneinsparung durch Stärkung der Bestandsförderung

Ergänzende Handlungsfelder

- Verbesserung von Erfassungs- und Monitoringsystemen (Bodenversiegelung, Siedlungsdichteindizes, Brachflächenindex)
- Verstärkte Nutzung des Baulückenkatasters
- Instrumente der raumplanerischen Kontingentierung, z. B. Handelbare

Flächenausweisungsrechte

- Forschungsprojekte und Modellvorhaben zur nachhaltigen Flächen- und Bodennutzung und zur interkommunalen Kooperation
- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit

Das "Büro für Technikfolgenabschätzung" des Deutschen Bundestags unterstützt diese Maßnahmen. Auch einige Länder - insbesondere Baden-Württemberg und NRW - setzen auf gezielte Konzepte zur Senkung des Flächenverbrauchs.

2.) Das Umweltbundesamt schlägt für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr im wesentlichen folgende Maßnahmen vor:

Empfehlungen des UBA zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme:

Handlungsziel Erschließungsstraßen

- Reduzierung des Wachstums der Flächen für Erschließungsstraßen von 10ha/Tag auf weniger als 3ha/Tag 2020

Empfehlung:

- vorrangig die Siedlungsflächen mit wirksamen Instrumenten und Maßnahmen zum quantitativen Flächensparen zu reduzieren
- Entfernungspauschale für Pendler mittelfristig abschaffen

Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen

Empfehlungen:

- Ausweitung der erhobenen LKW-Maut auf alle Bundesfernstraßen
- Fortsetzung der Ökosteuererhöhung
- Kapazität der Bahn im Güterverkehr erhöhen

Flächeneffiziente Nutzung des bestehenden Straßennetzes

Empfehlungen:

- Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung notwendig, um Anreize für möglichst hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz zu schaffen

Empfehlungen:

- Kosten der Nutzung des Straßenraumes und von Parkplatzflächen sind zu internalisieren

Empfehlungen:

- Thematisierung der schleichenden Enteignung von öffentlichen Flächen durch den öffentlichen Individualverkehr

Empfehlungen:

- Senkung der Höchstgeschwindigkeit um die Fahrbahnbreite von Straßen zu verringern*

*

Innerorts	Hauptverkehrsstraßen innerorts	Außerortsstraßen	Autobahnen
30 km/h	Bis 50 km/h	80km/h	120 km/h

3.) Die EU-Kommission hat gerade eine Strategie für die städtische Umwelt vorgelegt, die im wesentlichen auf folgende Maßnahmen setzt:

EU-Kommission: Thematische Strategie für die städtische Umwelt

Nachhaltiger städtischer Verkehr

- Hauptstädte, Städte und Gemeinden >100.000 Einwohnern sollten einen Plan für nachhaltigen städtischen Nahverkehr entwickeln.
- EU-Kommission könnte diesbezüglich eine Vorschrift auf EU-Ebene vorgeben.

Alle Mitgliedstaaten werden angehalten:

- klare Rahmenpolitik für nachhaltigen städtischen Nahverkehr zu erarbeiten,
- die Auswirkungen neuer Infrastrukturvorhaben im städtischen Nahverkehr auf die Nachhaltigkeit des städtischen Verkehrssystems zu beurteilen,
- die Leitlinien für den Einsatz der Strukturfonds genau zu beachten.

Zielerreichung nachhaltiger städtischer Nahverkehr durch:

- Bereitstellung eines öffentlichen Verkehrssystems mit hoher Taktfrequenz, guter Vernetzung und wettbewerbsfähige Preise
- Höchste Effizienz der Bodennutzung
- Steuerung der Verkehrsnachfrage durch den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, durch Pläne zur Änderung von Verhaltensweisen und Mobilitätsmanagement
- Aktives, integriertes Nahverkehrsmanagement unter Beteiligung aller Betroffenen
- Quantifizierte kurz-, mittel- und langfristige Ziele in Verbindung mit einem wirksamen Monitoringsystem

EU-Initiative CIVITAS unterstützt Städte bei der Verbesserung ihres Nahverkehrssystems

Nachhaltige Stadtgestaltung

- Zersiedlung steigert das Verkehrsaufkommen und die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr.
- Dünn besiedelte Wohngebiete, verstreuten Zentren des täglichen Bedarfs und Beschäftigungen und Besiedlungsdichten von weniger als 40-60 Personen pro Hektar steigert den motorisierten Individualverkehr.

Alle Mitgliedstaaten werden angehalten:

- Planungssysteme für die Flächennutzung zu nachhaltigen Besiedlungsmustern
- Anreize für brachliegende Flächen zu schaffen
- Mindestsiedlungsdichten bei der Flächennutzung festzulegen
- Klimatische Bedingungen in die Flächennutzungsplanung einzubeziehen

Zielerreichung:

- strategische Positionierung von Neuerschließungen mit Anschluss an öffentlichen Nahverkehr und unter Schutz natürlicher Umwelt
- wirtschaftliche Tragfähigkeit und Effizienz des Nahverkehrs durch ausreichende Aktivitäts- und Nutzungsdichte und –intensität

Dazu muss man sagen, dass dieses EU-Konzept von deutscher Seite massiv abgelehnt wird, vom Bund ebenso wie von den Ländern, weil es als Eingriff in die nationale und die Länder- und Kommunalhoheit empfunden wird, weil die EU im Bereich Siedlungspolitik keine Eingriffsrechte hat.

Bewertung der skizzierten Initiativen:

Ich finde alle drei Initiativen gut und wichtig, gerade auch die EU-Strategie, weil sie am konkretesten ist. Aktuell setze ich mich insbesondere ein für

- die Abschaffung der Eigenheimzulage
- die Kürzung der Pendlerpauschale auf max. 15 Cent / km
- eine Grundsteuerreform, mit der Siedlungsbrachen und Lücken aktiviert werden und weiterer Flächenverbrauch eingedämmt wird.
- Neuerschließungsabgabe oder bodenschutzrechtlicher Ausgleich mit Einsatz der Mittel für Flächenrecycling
- Abschaffung Dienstwagenprivileg und Mehrwertsteuerprivileg im Luftverkehr

Falsch finde ich die vom Nachhaltigkeitsrat geforderte Zuständigkeit der Länder für die Städtebauförderung.

Zusammenfassend gilt:

Erstens: Es muss um sehr vielfältige Maßnahmenbündel gehen, die nur im Zusammenwirken greifen.

Zweitens: Die skizzierten Instrumente werden - wenn sie denn durchgesetzt werden - nur begrenzte Wirkung entfalten. Es müssen neue Instrumente wie Handel mit Flächenausweisungsrechten oder Neuerschließungsabgabe oder Bodenschutzrechtliche Ausgleichsabgabe hinzukommen.

Drittens: Die Maßnahmen richten sich zu einseitig an Veränderungen in der Siedlungspolitik. Mit Ausnahme der Forderungen des UBA zielen die skizzierten Instrumente bislang nicht auf eine dezidierte Wende in der Verkehrspolitik.

Mein persönliches Maßnahmenbündel sähe darüberhinaus so aus:

In der Verkehrspolitik umschalten:

1. von Straße auf Schiene und ÖV
2. von Verkehrserweiterung und Neubau auf Bestandspflege
3. Mehr Wettbewerb und mehr Koordination (!) in den regionalen ÖPNV
4. Neuordnung der ÖPNV - Förderung - Zusammenführung zu einem Bundes ÖV - Gesetz. Verknüpfung mit Umweltkriterien.
5. der MIV muß gemeinschaftlicher werden - der ÖPNV muß individueller werden
6. Bauordnungen ändern - Stellplatzpflicht abschaffen - ÖPNV - Abgabe statt Stellplatzabgabe
7. Stellplatzgebühren für jegliche Benutzung von Stellplätzen im öffentlichen Raum
8. City-Maut

Multimodale Verkehrsangebote machen:

- Car - sharing (vom Auto - Besitzen zum Auto - Benutzen)
- Mitfahrgelegenheiten und Car - Pooling auch lokal und regional verstärken, v.a. für Pendlerverkehre (Handy macht's möglich)
- Projekt "Car los" zur organisierten Spontanmitnahme im Regionalverkehr
- Rufbusse / Bürgerbusse
- "Dolmush" (Kleinbusse als Streckentaxi)

- organisierte Eventverkehre
- Mobilitäts- und Fahrradstationen
- Fahrradfördernde Infrastrukturen
- Call a bike

Die siedlungspolitischen Leitbilder neu bestimmen:

Die heutigen Wohnstandardansprüche ernst nehmen:

- der städtische Wohnungsbestand muß seine Konkurrenzfähigkeit mit dem Neubau an der Peripherie beweisen im Eigentum und in Mietwohnungen
- Hausbesitzer ebenso wie Politiker und Verwaltung in den Städten müssen die Wohnwünsche, die beim "Häusle im Grünen" gesucht werden, soweit wie möglich auch in städtischen Quartieren beachten und realisieren:
- Mehr private Freiflächen und Terrassen an der Wohnung
- Mehr wohnungsnahen Abstellraum
- Mehr Landschaft und Grün in die Städte holen statt weiter verdichten
- Mehr Ruhe und Schutz vor Lärm und Unfallgefahren
- Auch ein paar autofreie oder autoarme Quartiere!
- Weniger Siff, Graffiti und Spritzen im Umfeld
- Sozial stabile nachbarschaftliche Milieus
- Eine Schule, die die eigenen Kinder nach vorne bringt
-

In Berlin hat diese Woche eine gemeinsame Tagung von Mieterverein und Hausbesitzerverein stattgefunden, um gemeinsam über die Verbesserung der Wohnbedingungen in Berlin zu diskutieren. Hintergrund ist die Sorge der Hausbesitzer, innerhalb des S-Bahn-Rings in einigen Stadtteilen unattraktive Wohnungen nicht mehr vermieten zu können.

Schlussbemerkung:

Nicht politische und ökonomische Vernunft sondern die Zwänge der Entwicklung werden das Verkehrsverhalten und Siedlungsverhalten und die Verkehrspolitik und

die Siedlungspolitik Zug um Zug verändern. Und vorausschauende Fachleute müssen mithelfen, dass möglichst sinnvoll auf diese Veränderungen reagiert wird. Trends, denen sich unsere Gesellschaft stellen muss sind:

- Ölpreisentwicklung
- Klimawandel
- Anhaltende öffentliche Finanzschwäche
- Demografischer Wandel mit steigendem Anteil älterer Menschen mit veränderten Mobilitätsansprüchen
- Steigende Anteile der Jüngeren, die stadtorientiert leben wollen und offen sind für multimodales Verkehrsverhalten.

Andererseits gilt: Die bestehenden dispersen Siedlungsstrukturen werden sich nicht in Luft auflösen ebenso wenig wie die den Gütertransport steigernden Wirtschaftsbeziehungen und Warenströme. D.H. PKW und LKW werden auch in Zukunft die dominierenden Verkehrsmittel bleiben. Es geht im Wesentlichen darum, die Verkehrszuwächse umzulenken.