

## **„URBANE NETZE IM AUTOLAND“: ZUKUNFTSBILD, ANWENDUNG, KONSEQUENZEN, OFFENE FRAGEN**

Hans-Henning von Winning

Sattsam bekannt sind die Beschreibungen der derzeitigen Entwicklung von Raum und Siedlungsstruktur zu Zersiedelung, Zwischenstadt, Peripherie oder Dispersion und weg von jeglicher Urbanität im klassisch europäischen Sinn. Generell sind dabei die Transportsysteme viel zu groß, zu ineffizient, zu umweltschädlich und räumlich falsch verteilt. Die willkürliche Verteilung von Nutzen, Lasten und Kosten durch die politischen Rahmenbedingungen zu Siedlung und Verkehr führt zu extrem einseitiger Übernachfrage nach motorisiertem Verkehr, besonders nach Autoverkehr, nach dispersen städtebaulichen Bauformen und schließlich nach Standorten an den Rändern großer Ballungsräume. Urbanität entleert sich, denn dort ist das Auto zu ungefüge, zu platzraubend. Ebenso entleeren sich periphere Regionen, denn in den Rändern der großen Ballungsräume sind die Autoentfernungen wenigstens etwas kürzer. Autoverkehrswachstum und Zersiedelung verstärken sich dabei ständig weiter gegenseitig. Und politisch begründete „Versorgung“ disperser Standorte mit Öffentlichem Personennahverkehr – ÖPNV – trägt zusätzlich nicht unerheblich zu Zersiedelung bei.

48 40 Jahre vergeblicher Bemühungen, durch Ordnungspolitik und räumliche Planung gegen diese Kräfte den Städtebau und die Raumentwicklung zu beeinflussen, lassen auch die Wissenschaft ratlos: Die Phänomene werden gemeinhin als zwangsläufige Folge von Markt, Technik und Werthaltung der Akteure, ja gar von Bemühungen um Demokratie und Emanzipation interpre-

tiert. Planende, gestaltende politische Einflussnahme wird, da sowieso unwirksam, gleich auch als unzeitgemäß und undurchdacht dargestellt. Entsprechend sind die meisten Wissenschaftler analytisch orientiert und stehen der Frage nach der Zukunft der räumlichen und städtebaulichen Ordnung unter Zielen der Nachhaltigkeit ratlos gegenüber. Zur Zukunft beschränken sie sich meist nur entweder auf Werbeposters als „Denkanstöße“, oder postulieren bremsende oder rückwärts gewandte Konzepte.

Diese Interpretationen verkennen, dass der gegenwärtige Zustand in hohem Maße durch Politik gemacht wurde und entsprechend auch durch eine andere Politik an moderne Anforderungen anpassbar wäre. Und zwar insbesondere durch eine Politik für andere wirtschaftliche und ordnungspolitische Randbedingungen von Bau und Betrieb der Verkehrssysteme, die vor 100 oder 50 Jahren ganz andere Gründe und Ziele hatten.

Eine sorgfältige Analyse dieser Zusammenhänge zeigt ein jüngerer umfassender und zukunftsweisender Beitrag zur Nachhaltigkeit von Personenverkehr;<sup>1</sup> einige wichtige Aspekte werden auch in diesem Band aufgeführt.<sup>2</sup> Aus der Analyse lassen sich erste Umriss eines Konzeptes ableiten. Einer der wichtigsten Ansätze wäre dabei, die Effizienz des Verkehrs durch den Abbau irreführender und überholter Nachfrageanreize zu optimieren – dort liegen offenbar die größten Defizite und gleichzeitig die größten Potenziale.

Die Überlegungen lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen:

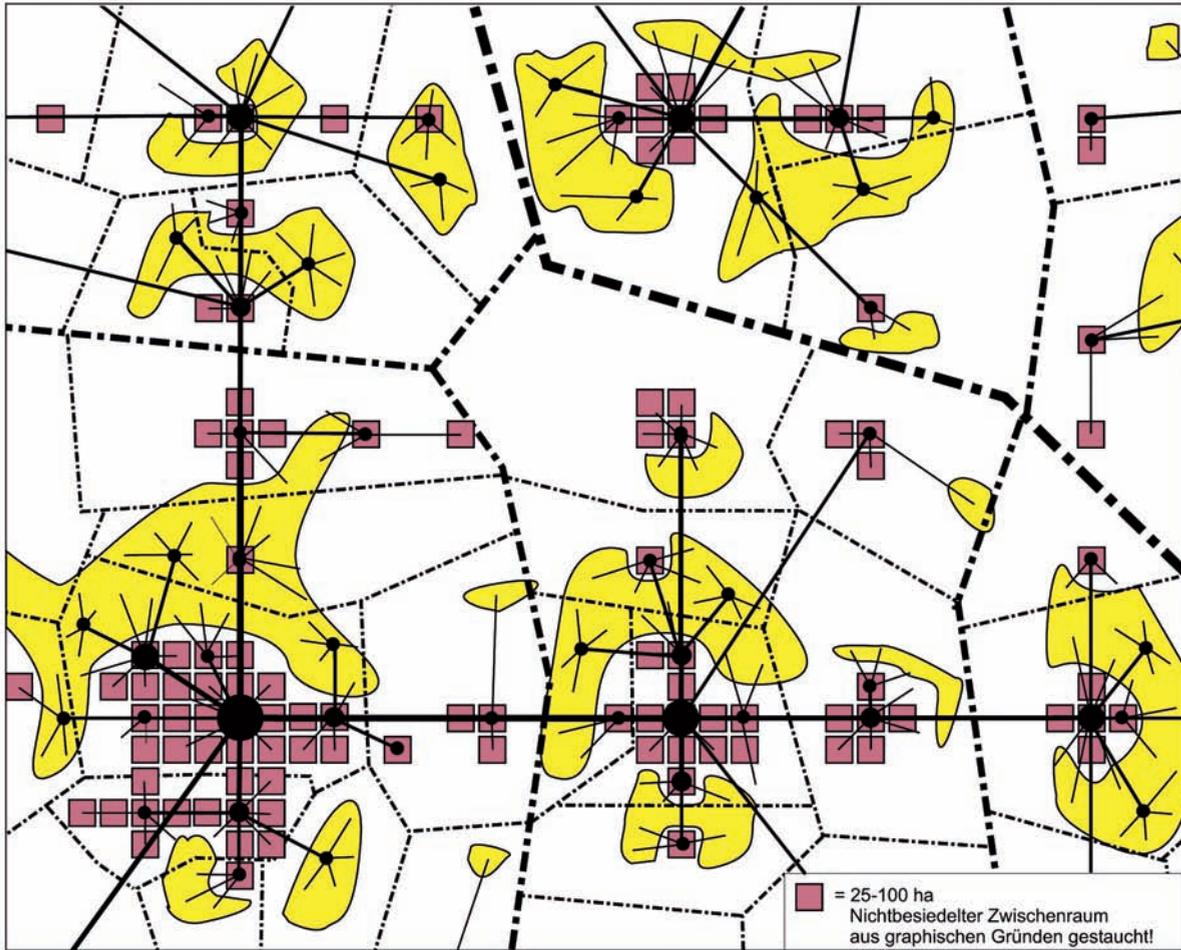
- Nachhaltig und effizient ist ein Transportsystem dann, wenn es hohe Mobilität bei geringem Gesamtaufwand bzw. -schäden liefert.
- Hohe Mobilität misst sich an der Summe der Wahlmöglichkeiten der Akteure in einem Raum, also an Erreichbarkeit und nicht an gefahrenen km.
- Der Gesamtaufwand besteht aus Umwelt- und Sozialkosten, aus den Betriebskosten und aus Zins und Abschreibung für die Investitionen.
- Wenn der Verkehrsteilnehmer durch Verkehrspreise alle Aufwendungen selbst bezahlen muss, entsteht prinzipiell nachhaltige Mobilität durch Markt.
- Dann führt mittelfristig die Nachfrage nach Standorten in der Summe zu Mustern, die sich zu neuen nachhaltigen Siedlungsstrukturen konfigurieren.
- Nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsstrukturen würden sich zu zwei polaren Systemen entwickeln: Urbanität ist nur mit ÖV, Dispersion nur mit MIV kompatibel.

Dass Urbanität und Städtenetze zusammen mit ÖV nachhaltig sind, ist nicht neu. Neu ist aber, dass auch das disperse Autoland in einem Konzept nachhaltiger Raumentwicklung mit höchster Mobilität einen gleichberechtigten Platz haben kann: als qualifizierte Raum und Verkehrsstruktur für spezifische Funktionen, Lebensphasen oder Lebensstile. Es gäbe nicht mehr den unbefriedigenden Gegensatz „**Realität Autoland – oder – Planerillusion Urbanität**“. Vielmehr stünde nun ein bipolar differenziertes „**Szenario: Urbane Netze im Autoland**“ mit beiden Polen als realistische Planungsaufgabe an.

Die Herleitungen wichtiger Eigenschaften von Nachhaltigkeit für eine derartige zukünftige Entwicklung von Siedlung und Raum scheinen gut empirisch und theoretisch abgesichert, hoffnungsvoll und wenig bestreitbar zu sein. Die Konzepte und auch ihre Umsetzung durch ein abgewogenes System von Elementen einer öko-sozialen Marktwirtschaft und Ordnungspolitik lassen aber noch viele Ausprägungen offen und erfordern noch sehr viel Diskussion im Detail. Beiträge zu verkehrlichen Grundlagen kann man nachlesen.<sup>3</sup> Mit den folgenden Überlegungen soll nun versucht werden, einige theoretische Bezüge, politische Implikationen, und weiterführende Gedanken zur Diskussion zu stellen, die mit einem Nachhaltigkeitsszenario „Urbane Netze im Autoland“ verbunden sein könnten.

### **Überholt: Subvention von „Zentrenhierarchien und baumförmigen Netzen“**

Zentren- und Gebietshierarchien spiegeln immer exklusive Zuordnungen wider: jede Einheit hat immer je ein eindeutiges Zentrum in jeder Hierarchiestufe. Von oben gesehen hat jede Einheit mehrere Untereinheiten. Der gesamte Raum ist nach Zentrum/Peripherie/Grenze geordnet; derartige Einheiten decken den Raum parkettartig und lückenlos in mehreren Hierarchiestufen. Die Zentren sind immer universell und total: die Bürger benötigen prinzipiell keine anderen Zentren als ihre eigenen; die Zentren beherrschen, beschützen und versorgen gleichzeitig das Umland. Dafür stellt das Zentrum die Verkehrswege bereit. Diese entsprechend baumförmigen Netze spiegeln diese eindeutigen Zentrenbeziehungen wider. In Reinkultur findet man das heute noch in den radialen kommunalen Strassen- und Busnetzen; in der Praxis aber natürlich vielfach modifiziert durch zwingende



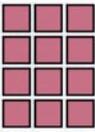
GEBIETE	SIEDLUNG	UND	VERKEHR
Hierarchische Flächenaufteilung	 <p>URBAN (STADT/ DORF) hohe Dichte, Nutzungsmischung und Naherreichbarkeit</p>		 <p>Einseitige Baumstruktur, Eindeutige Zuordnungen, Schwergewicht auf ineffizienter Verknüpfung zwischen urbanen und suburbanen Siedlungen</p>
<b>HIERARCHIE ZENTRALER ORTE</b>	 <p>Rangordnung nach "Bedeutungsüberschuß" (Zentralität)</p>		
	 <p>SUBURBAN (UMLAND) dispers monofunktional autoabhängig</p>		

Abb. 1: Überholtes Leitbild „Zentrenhierarchien“

Notwendigkeiten zu Kooperation, Föderation und Vernetzung.

Historisch zeigt diese Ordnung den Jahrtausende alten Stadt-(Um-)Land-Gegensatz: In der Stadt gestattete die Kooperation auf kurzem Wege kulturellen und ökonomischen Fortschritt und Vorsprung vor und Herrschaft über das Land. Das Land war dünn besiedelt und ermöglichte nur schlechte Kommunikation und Kooperation nach innen und außen. Stadt-Land Beziehungen beschränkten sich in der einen Richtung auf die gehorsame Lieferung von Nahrungsmitteln und Soldaten, in der anderen Richtung auf die Sicherung der Herrschaft. Gebiet oder Region haben ihren Namen, weil dort jemand gebietet oder regiert. Die Verkehrstechnik waren Fuß und Pferd, die Straßensysteme wurden von Staats wegen gebaut und unterhalten; gelegentliche Straßenbenutzungspreise waren weniger nach Kosten, sondern politisch motiviert und orientiert. Von Stadt zu Stadt und noch mehr über Land war Mobilität teuer und selten; Sackgassen waren systemimmanent, weil sie fremde Einflüsse kontrollierbar machten und abschirmten. Innerstädtisch war Mobilität durch die Eigenschaften der Europäischen Urbanität – Höchste Dichte, Funktionale Mischung, Offenheit und Öffentlichkeit von Straßennetzen – hocheffizient: So machte die Stadtluft frei.

Dem Prinzip des exklusiven Herrschaftsanspruchs folgten auch die Paradigmen der wissenschaftlich begründeten Raumordnungspolitik: Nach der Frühindustrialisierungsphase, in der der landwirtschaftlich geprägte Bevölkerungsteil Europas von 90% auf 50% sank, sollten ab etwa 1920 auch diese in die industriellen Arbeitsprozesse einbezogen werden – positiv formuliert an die Segnungen des Fortschritts angeschlossen wer-

den: Reichtum und Bildung, Kultur und Gesundheit. Die zentralörtlichen Theorien versprachen unter Verwechslung der bäuerlichen Bevölkerung mit dem dazugehörigen ländlichen Raum lauter städtische Qualitäten, und boten zur Erreichbarkeit die Bahn und später Straße und Auto.

Auch heute noch orientieren sich die meisten politischen Organisationsformen, namentlich die Gebietskörperschaften und die territoriale Gültigkeit von Rechts- und Steuersystemen überwiegend an dieser räumlichen Ordnung. (Allerdings galt das nie vollständig und ausnahmslos, doch dazu später). Jedenfalls wird die Anbindung des „Umlandes“ an die „Zentren“ und umgekehrt bis heute immer noch als politische Pflicht formuliert.

Allerdings heute ohne plausiblen Grund: Längst gibt es keine zurückgebliebene Landbevölkerung mehr. Die Ziele der Sicherung der Herrschaft und/oder der Einbeziehung der zurückgebliebenen Landbevölkerung an den Stadt-Fortschritt sind erreicht. Inzwischen überwiegen Nebenwirkungen. Gestützt wird das durch die Kommunale Gliederung, bei der kleine und große Städte und Gemeinden fast immer suburbane, disperse Mehrheiten haben, die wenig Verständnis für Urbanität haben. So führt seit bald 50 Jahren die Politik der Subventionierung der Stadt-Umland-Verknüpfung mit MIV und ÖPNV nur noch zur Zersiedelung des Umlandes und zur Zerstörung und Desurbanisierung des Urbanen. Vereinzelte Stadterneuerungen sind zwar dekorativ, werden aber in der Regel nicht als Träger von Erreichbarkeit und Fortschritt, sondern als teurer Kultur-luxus eingestuft; allenfalls durch Vermahlung mitfinanziert.

Diese Tendenzen sind weder ländlich noch städtisch, sondern überall fraktal und mittelmäßig dispers. Disparitäten gibt es zwar weiterhin und mehr als genug – aber sie lassen sich nicht mehr an Raum oder Siedlungsstruktur, an Stadt oder Land festmachen. Und schließlich lassen sich Stadt-Umland-Raum- und Verkehrsszenarien weder mit dem urbanitätsaffinen Massenverkehr noch mit dem Autoverkehr nachhaltig realisieren.

### **Neu: Nachfrage nach dem Szenario „Urbane Netzen im Autoland“**

Die zugrunde liegende bestehende Siedlungsstruktur ordnet, entwickelt und vernetzt sich völlig anders, wenn die Transportsubventionen aufhören. Verkehrspreise nach „wahren“ Kosten (also einschließlich aller Infrastruktur- Grundstücks- Kapital- und Umweltkosten) veranlassen dann Nachfrage nach anderen nachhaltigen Verkehrs-, Standort- und Städtebauangeboten. Diese muss dann die Verkehrs-, Raum- und Städtebauplanung erarbeiten und vorlegen.

Allseitig offene Vernetzungen spiegeln nun vieldeutige Lebensbezüge und individuelle Zuordnungen wider. Jede Einheit hat Beziehungen in viele Richtungen und prinzipiell zu allen anderen Einheiten, wechselweise, offen für Veränderungen und prinzipiell ohne künstliche Umwege, Sperrungen, Sackgassen, „Dead“ Ends oder Unterbrechungen. Keine Einheit erhebt Absolutheitsansprüche, alle Standorte können mehr oder weniger bedeutsam, paritätisch, hoch spezialisiert, arbeitsteilig und differenziert, aber natürlich auch beherrschend sein. Und die Bedeutung kann im Verlauf der Zeit wechseln. Viele unterschiedliche, spezialisierte und wechselnde Beziehungen aggregieren sich räumlich zu eben diesen Endlosnetzen, und nicht zu baumförmigen

Strukturen. ÖV-Linien sind immer effizienter, wenn sie quasi endlos sind, weil von den Linienenden immer weniger Fahrgäste, Haltestellen und Ziele erreichbar sind. Beziehungen und Transportnetze entsprechen damit eher differenzierten, hoch mobilen, allseitig „vernetzten“ statt „hierarchischen“ Gesellschaften.

Es gibt weiterhin Bedeutungsunterschiede, die man Hierarchien nennen könnte. Aber eben nicht mit Ausschließlichkeitsanspruch und ggf. mit mehreren überlagerten Hierarchien, die sich nicht so sehr räumlich oder verkehrlich abbilden. Es gibt Einheiten mit extrem hoher Erreichbarkeit an Knoten und – in der Grafik nicht unterschieden – an Nah- und Fernverkehren. Diese Punkte ergeben sich aber aus der Logik der Verkehrsmittel und der Funktionen und die jeweils passenden Einrichtungen können sich (ordnungspolitisch begleitete) marktadäquat dort ansiedeln. Dadurch entstehen Vielfalt, Arbeitsteilung und Ungleichheit – aber nicht Disparität oder Rangordnung.

Urbanität ist hier gemeint in der kleinteiligen Dimension von 500 x 500m. Und: Urbane Einheiten sind vor Allem definiert durch Dichte, Mischung und Öffentlichkeit der Strassen, die für eine nachhaltige Mobilität unverzichtbar sind. Sie als „Zentren“ zu bezeichnen wäre missverständlich. Urbanität muss nicht mehr wie früher exklusive Zentrenfunktion haben und Zentralität ist nicht mehr wie früher an Urbanität gebunden. Es gibt keine Zentren mit umfassendem Bedeutungsüberschuss mehr; spezifische, monofunktionale und diversifizierte Zentren kann es aber – je nach Flächenintensität ihrer Funktion – sowohl in urbanen als auch in dispersen Standorten geben. Der klassische Zentrenbegriff ist nicht mehr sinnvoll, weil missverständlich und damit

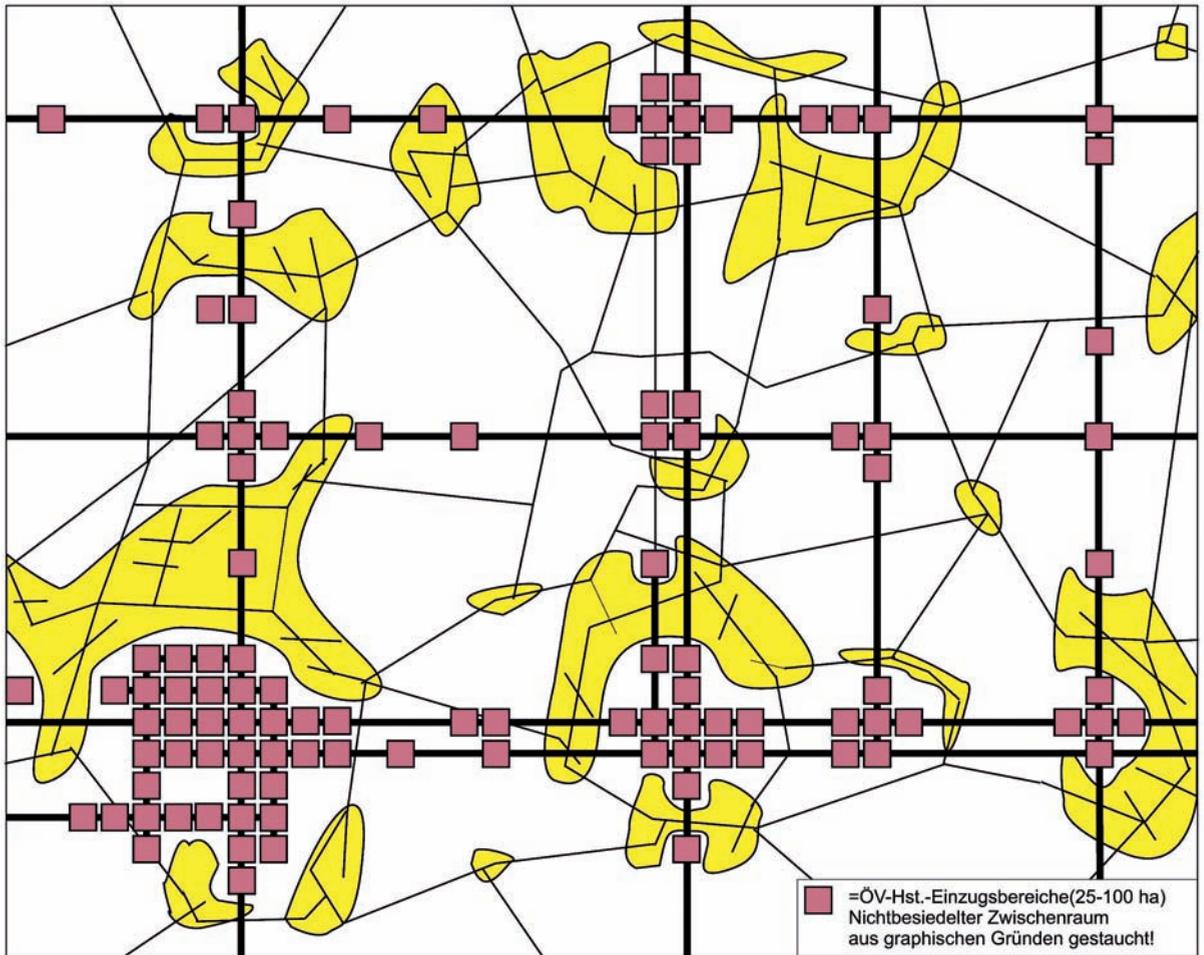
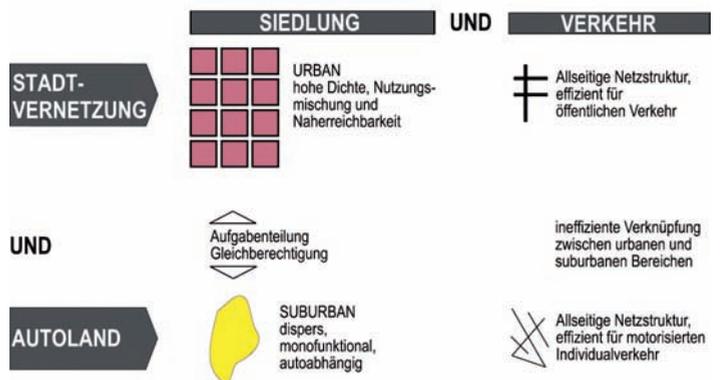


Abb. 2: Neues Leitbild „Urbane Netzen im Autoland“



verzichtbar. Aber kleinteilige Urbanität ist wichtiger denn je.

Die Urbanvernetzung mit ÖPNV ist hocheffizient, damit sehr attraktiv und billig, und wird stärker nachgefragt werden. Stichworte sind endlose, hoch attraktive, und deshalb extrem billige Bus- +Bahn-Vorrangnetze, Nachurbanisierung, Stadterneuerung, Verkehrsberuhigung und Minimalerschließung MIV zu Höchstpreisen. Die disperse Vernetzung mit MIV ist ebenfalls halbwegs effizient, mäßig attraktiv und relativ teuer, und wird weniger als heute nachgefragt werden. Effizienzsteigerungen im MIV sind möglich und sinnvoll, z. B. durch Ökologisierung, Road+Park-Pricing, Tempo-/Beschleunigungslimits und Straßenreformen und durch Minimalisierungen des ÖV. Dagegen ist die Stadt-Umland-Verknüpfung weder mit MIV noch mit ÖV effizient realisierbar und damit sehr teuer; sie wird damit deutlich weniger als heute nachgefragt werden.

Die Verkehrsinfrastruktur ist weiter als gebietsbezogene Aufgabe öffentlich, ist aber wie ein Wirtschaftsgut zu kalkulieren und zu verteilen. Die herkömmlichen Gebietskörperschaften müssten sich aber den Eigenschaften der Verkehrssysteme stellen; Grenzen können durchlässig werden. Die Verkehrspreise vermitteln jetzt den tatsächlichen Widerstand des Raumes: eine neue Attraktivität für Nähe und Hemmnis für Distanz und zwar individuell an jedem Standort, unterschiedlich nach Technologie. Orte finden kleinteilig ihre Namen, ihre Identitäten wieder, ohne ihren regionalen oder globalen Bezug zu verlieren. Regionalisierung heißt „mehr Nähe“, aber nicht Zwangsübergreifung, Eingemeindungen und Zentralisierung von Macht. Und die Gründe dafür sind Physik, Technik, Ökonomie und Ökologie

54

der Verkehrsmittel und nicht willkürliche, ideologische und schwer begründbare Politiken oder Subventionen.

Ortsbezug und Regionalität, Qualität der Nähe und die Widerstände der Distanzüberwindung sind dann individuelle Befindlichkeit und Eigenschaft des Raums, unterschiedlich an jedem Standort und damit universelles, überall geltendes Prinzip: In jedem Maßstab auf größere Nähe bezogene Lebenszusammenhänge. Die Stärkung von Regionalität gegen Globalität braucht dagegen keine alten oder neuen Grenzen für alte oder neue politische Einheiten.

Historisch ist die Ordnung von Städtenetzen übrigens nicht ohne Vorbild: Phasen ökonomischer oder kultureller Blüte waren oft von Städtenetzen bestimmt, die durch spezifische Verkehrstechniken verknüpft waren, wie etwa die ionischen Städtenetze der griechischen Antike, die Hanse, die Städtenetze der oberitalienischen Renaissance oder die eisenbahnverknüpften Zentren der europäischen Moderne um 1900. Nicht zu vergessen, die Global Cities von heute an den internationalen Jet-Flughäfen. So gesehen könnte der Stadt-Umland-Verbund bald nur noch eine kurze historische Episode gewesen sein: Sowohl die Städtenetze als auch das disperse Autoland könnten autonom, aus eigener Kraft und relativ unabhängig voneinander gut existieren und funktionieren. Die Paradigmen der wissenschaftlich begründeten Raumordnungspolitik und viele politische Organisationsformen sollten sich aber erheblich ändern.

Überlagernd über die und überlagert von den Netzen kleinteiliger urbaner Punkte wird aber als neue Siedlungskategorie das geordnete Autoland entstehen, be-

stehen bleiben, bzw. nachgefragt werden. Dort gibt es ähnliche allseitig offene und endlose Vernetzungen, und vielfältige arbeitsteilige zentrale (aber eben nicht: urbane!) Standorte. Sie haben immer disperse städtebauliche Formen und es werden sich dort autoaffine Funktionen ansiedeln, die viel Fläche benötigen. Es werden dort nur relativ wenige Menschen je ha leben, die zugunsten der Vorteile großer Abstände zu anderen und anderem gern und viel am Ort bleiben wollen. Selbst für geringe Mobilität werden sie dort zu hohen Preisen viel Auto fahren müssen. Besonders wichtig sind deshalb hier Maßnahmen, wie man Kosten und Schäden des Autoverkehrs verringern kann.<sup>4</sup> Ob diese Vorschläge wahrgenommen werden und ob auch hier städtebaulich-landschaftsarchitektonisch bewusst und sympathisch gestaltete Umwelten entstehen werden, hängt von der politischen Kultur und Kooperationsfähigkeit dort ab. Nicht auszuschließen ist aber, dass in vielen Gebieten der bisherige Wildwuchs verschiedenster zusammenhangloser Individualismen und die archaische Art des Autofahrens, die wir heute praktizieren, weiter bestehen wird. Denn der Wunsch, diesen Lebensstil auszuleben, treibt ja gerade oft ins Autoland. Andererseits könnte Autoland auch die Heimat hochkultivierter postmobiler Lebensformen werden; dann sollte an der gestalterischen und funktionalen, auch ökologischen Verbesserung von Autoland intensiv gearbeitet werden.

Ein besonders gutes Untersuchungsfeld stellt in diesem Zusammenhang das Alpenrheintal dar, das seit geraumer Zeit Gegenstand von Überlegungen zur Regionalforschung ist.<sup>5</sup> Wirtschaftlicher Erfolg, junge Bevölkerung, und innovationsfreudige Stimmungen könnten auch im Feld von Siedlung und Verkehr gute Voraus-

setzungen für Experimente bieten, wenn gleich man sich bei den offiziellen Autopolitiken eher 40 Jahre zurückversetzt fühlt. Dennoch wurde hier erstmalig versucht, zu dem Erfolg versprechenden Szenario Typ „Differenzierung“ für das Alpenrheintal mögliche Varianten zu erarbeiten. Denn man könnte die urbanen Netze, die im Autoland entstehen sollen, an den kaum veränderbaren vorhandenen Bahnstrecken orientieren, man kann sie mit dem Straßennetz und damit mit möglichen sinnvollen Buslinien und Busknoten koordinieren. Oder man kann den Gemeinden die Entscheidungen übertragen.<sup>6</sup> Dabei zeigt sich, dass hier in hohem Masse planerische Überlegungen gefordert sind. Die Anzahl der Varianten ist tatsächlich noch vielfach höher, und die Entwurfs- und Beurteilungskriterien sind noch keineswegs ausreichend durchdacht. Auch hier besteht noch viel Forschungs- und Planungsbedarf.

#### **Nachhaltigkeit der Transportsysteme statt Einheitlichkeit der Teilräume**

In allen europäischen Staaten war und ist die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen für alle Bürger zentrales Politikziel und darüber hinaus historisch eines der wichtigsten Legitimationskriterien und Kohäsionsmerkmalen von Staaten überhaupt. Da Bürger traditionell sehr ortsgebunden waren, folgte daraus quasi ungeprüft die Forderung nach Einheitlichkeit der Teilräume als eigentlich ja nur mittelbares Ziel, aber abgeleitet als zentrales Ziel der Raumordnung. Hier entstehen nun gleich Widersprüche: Räume sind im Wesen unterschiedlich. Um dennoch gleiche Standards, Preise und Angebote für Infrastruktur zu erreichen, mussten hohe Kosten und Lasten in Kauf genommen werden, um die natürlichen Ausgangsbedingungen auszugleichen. Weiterhin entpuppte sich der Begriff Einheitlichkeit als

letztlich nicht messbare Leerformel, ebenso wie die Ersatzformeln Gleichheit, Gleichwertigkeit und andere.

Die Ziele der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit und Effizienz erfordern Anpassung an topographische, klimatische, biologische und siedlungsstrukturelle Gegebenheiten des Raums. Prozesse sollen da stattfinden, wo sie nach Naturraum und Siedlungsstruktur jeweils am einfachsten realisierbar sind. Da schlägt am stärksten die Infrastruktur für Transport und Erschließung durch, deren Kosten sich je nach Siedlungsstruktur um ein Mehrfaches unterscheiden.<sup>7</sup> Letztlich müssen aber auch andere Einrichtungen bis hin zur sozialen Infrastruktur auf den Prüfstand. Dabei kann gemeinsam mit den Regionen und ggf. auch den Beteiligten und Betroffenen überlegt werden, ob die Unterschiede eher durch unterschiedliche Versorgungsstandards oder eher durch unterschiedliche Preise deutlich werden sollen. Unterschiede müssen jedenfalls nicht mehr grundsätzlich als Disparitäten ausgeglichen werden, sondern sind ausdrücklich erwünscht. Eine Parallele zur Natur mit ihrer auch standortbedingten topographischen, biologischen und sonstigen Vielfalt ist offensichtlich. Und die wesentlichen Unterschiede entwickeln sich dabei zwischen der kleinräumigen Urbanität und dem dispersen Autoland.

Es stellt sich die Frage, ob man Gleichwertigkeit der Teilräume überhaupt noch braucht, und wie man dann wohl Gleichwertigkeit feststellen könnte. Durch Befragungen? Durch Wanderungsstatistiken? Wären lokale, regionale oder sogar überregionale Migrationen in gewissem Umfang sogar zumutbar oder unbedenklich? Sind Heimatrechte, Identifikation und Bodenständigkeit sehr kleinräumig zu verstehen – oder sind diese heute auch schon re-

gional oder überregional? Wie geht man mit Disparitäten oder Segregationen auf Grund sozialer Unterschiede um, z. B. ethnische, Einkommens-, Prozesshaftigkeits- oder was immer für Unterschiede? Wenn Wohlfahrts-Gleichheit weiterhin Staatsziel sein soll: Wie große Disparitäten könnte man akzeptieren? Könnten Transferzahlungen an Personen oder Gebietskörperschaften notwendigen Ausgleich schaffen, viel billiger und freier als durch Gleichheit bei Sachleistungen?

Zweifellos wird sich die Gesellschaft, die bislang einer Kommune oder einer Region zugehörte, in die urbane und die disperse Bevölkerung spalten; dies als unerwünschte Parallelgesellschaft zu bezeichnen scheint aber nicht treffend. Gibt es nicht immer und auch jetzt soziale Gruppierungen mit deutlich weniger Beziehungen zueinander? Ist es wirklich von Bedeutung, ob die gesellschaftlichen Kohäsionen vielleicht neuen räumlichen Mustern folgen? Ist nicht sogar die Gesamtheit der Beziehungen höher, weil ja die Gesamtheit der Verkehrsmöglichkeiten effizienter und billiger ist? Und keine Überlegung deutet darauf hin, dass „Urbane Netze im Autoland“ soziale Segregation fördern würde: Die Urbanität passt für den Terrassen-Loft des hochmobilen Citoyen mit Flughafenanschluss ebenso wie für die berufstätige allein erziehende Mutter, deren Kinder billigst und best behütet vielfältige Bildungsangebote wahrnehmen können – ohne Zwang zu extrem teurer Auto-Mobilität. Ähnlich passt Autoland für eine Konsumverweigernde hausbezogene Lebensphase eines Künstlers mit Kleinkindern ebenso wie für die Familie des Top-Managers mit der Platz greifenden Pferdehaltung, der wöchentlich zu seinem Arbeitsappartement in der Stadt pendelt.

Die hier angedeuteten Verkehrs- und Standortentscheidungen sollten auf öko-soziale Marktelemente zurückgeführt werden – etwa im Sinne rationaler Kostenrechnungen mit Einbeziehung von Grundstückspreisen, Zinsen und technischen Abschreibungen. Auch die Nachfrage wird durch die Zahlungsbereitschaft der Nutzer sicher besser abgebildet als heute. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass auch dabei die Gefahr von Irrationalitäten, Fehlsteuerungen und Auswüchsen besteht, wie sie freie Märkte gelegentlich haben, wie etwa kurzfristiges Ausschlagen langfristiger Werte, Kartellbildungen bei Gebietsmonopolen oder politische Repression zur privaten Besitzstandswahrung – das sind ja gerade Dinge, die auch heute schon zu kritisieren sind. Generell kann man wohl sagen, dass Verkehr weiter Aufgabe der Gebietskörperschaften bleiben sollte, dass sich diese aber marktwirtschaftlicher Elemente bedienen müssten statt Wähler zu beschenken.

Das Raummuster „Urbane Netze im Autoland“ ist abgeleitet aus Zielen der Nachhaltigkeit der Personen-Transportsysteme. Diese sind im allgemeinen Bewusstsein präsent und daher vergleichsweise gut politisch diskutierbar. Die technischen Eigenarten des Personen-Luftverkehrs dürften diese Muster kaum in Frage stellen: Personen-Luftverkehr ist zweifelsfrei ÖV-Massenverkehr und unter Effizienzkriterien praktisch nur mit ÖV verknüpfbar. Globale Terminals wären also sinnvollerweise (seltene) urbane Punkte in den beschriebenen Hochleistungs-ÖV-Netzen, lediglich ohne Wohnanteil.

Was aber ist mit der Nachhaltigkeit anderer lokaler regionaler, nationaler oder globaler Transportsysteme? Müssten nicht auch diese teilträumlich bewertet wer-

den? Auch Netze für Wasser, Abwasser, Gas und Telekommunikation haben technisch-räumliche Ungleichheiten, ebenso Güterverkehre. Kaum erforscht sind Fauna-Flora-Migrationen, deren Rechte auch Gegenstand unserer Siedlungsentscheidungen sein sollten! Und das größte Paket sollte sehr bald untersucht werden, nämlich die teilträumliche Zurechnung der Leitungskosten (und Leitungs-Stromverluste!) der Stromversorgungssysteme, wahrscheinlich noch getrennt nach Grundlast-, Spitzenlast- und Schnell zuschaltbarem Strom. Ist wohl die Vermutung richtig, dass beim Stromtransport ständig unkontrolliert riesige nationale und internationale Transfers stattfinden, und dass hier noch eine größere Zersiedelungssubventionierung am Werk ist als durch Autoverkehr und ÖPNV?

So könnten alle Raumüberwindungstechniken mit teilträumlich unterschiedlichen Standards, Preisen und/oder ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen die Entscheidungen für Standort und Städtebauform beeinflussen. Dann, und erst dann könnte die Nachfrage allmählich immer nachhaltigere Muster von Siedlung, Raum und Landschaft erzeugen, die dann im Nachhinein als Leitbild bezeichnet werden könnten – heute wäre dafür eher der Begriff der Prognose angebracht.

Überlagert man eine Landkarte der politischen Gebietskörperschaften mit einer der (noch dazu gewichteten) endlosen Transportnetze, werden sofort Widersprüche offensichtlich, die auch die politische Diskussion prägen: Die wachsende Bedeutung der Raumüberwindung und die verständlichen Wünsche der Bürger, Raum allgemein sowie Grenzen auch im Sinne von Herrschaftszonen individuell zu überwinden, werden benutzt (oder missbraucht?). Einerseits wird die Politik

(gebietsgebunden und halbwegs demokratisch legitimiert) insgesamt entmachtet durch das raumübergreifende Geld der Wirtschaft. Andererseits werden die kleinen politischen Einheiten von den größeren geschluckt, mit der unerwünschten Begleiterscheinung des Verlustes der Nähe, der kleinräumlichen Aktivitäten, Identitäten und Autonomien. Auch ein Konzept der Nähe und der wachsenden Distanzwiderstände würde diese Widersprüche nicht völlig lösen. Müssten hier nicht die Theorien der politischen Ordnung überdacht und angepasst werden? Wo sind adäquate föderative Denkansätze etwa für Städtenetze, Zweckverbände? Könnten die Abgeordneten kleiner Einheiten oder Gemeinden nicht gestaffelte Stimmrechte auch für die Nachbareinheiten wahrnehmen? Vielleicht in mehreren Parlamenten von föderativ verfassten z. B. wabenartigen oder überlagerten räumlichen Formen?

#### **Änderungspotenziale:**

##### **Technische oder mentale Abschreibungsfristen?**

Die hier angedeuteten Veränderungen erscheinen zunächst so groß, dass man an der Realisierbarkeit zweifeln könnte. Eine erste genauere Überprüfung scheint aber tatsächlich eher ermutigend zu sein.

Zunächst könnte man ökonomisch-rationale Fragen stellen: In welchem Umfang und Zeitraum kann man Bau- und Infrastrukturinvestitionen durch geringere Unterhaltsmaßnahmen allmählich „abwirtschaften“, ohne dass in deren Lebensbilanz ökonomische Verluste entstehen? Die technisch-wirtschaftliche Lebensdauer scheint dabei kein wirklich ernsthaftes Problem zu sein. Diese ist nämlich nicht zwingend so hoch wie bei uns durch die üblichen Komplettisierungen. Bei einer technisch-wirtschaftlichen Restlebensdauer von 20–60 Jahren (auch

heute ist nicht alles neuwertig!) könnte man bei Minimalrenovierung bereits nach 20–30 Jahren die Hälfte des Gesamtbestandes zur planerischen Disposition stellen. Das aber ist ein relevantes Volumen und ein relevanter Zeitraum: So lange dauerte etwa die Urbanisierung der Jahrhundertwende um 1900, in der die europäischen Städte ihr Volumen verdoppelten, und so lange dauerte etwa die autobedingte Zersiedelung ab 1950, in der die europäischen Städte ihre Fläche vervierfachten.

Und wie häufig wechseln nicht die Bürger, die Nutzer ohnehin ihre Verkehrsgewohnheiten, ihren Standort, ihre Wohnung, ihren Ausbildungsplatz, ihre Einkaufs- und Freizeitorte? Denn wenn das ohnehin aus individuellen biographischen Gründen geschieht, wird sich dann nicht die Wahl nach den neuen Rahmenbedingungen ganz automatisch und ganz ohne das Gefühl von Restriktionen zu den neuen Mustern fügen? Das Verkehrsverhalten ist viel anpassungsfähiger, als uns die schwarzen Balken der Verkehrsprognosen als politische Fixgrößen vermitteln wollen.

Natürlich stellen sich Detailfragen. Wie hoch ist die Lebensdauer einer Bahnstrecke, deren Brücken marode sind und deren Tunnel weitere 100 Jahre halten würden? Wie hoch sind die Potenziale durch Umbau, Umnutzung und Änderung funktionaler Anforderungen? Ist es richtig, dass die Potenziale durch bauliche Alterung und Erneuerungsbedarf höher sind als die Schwankungen durch Wachstum oder Schrumpfung von Bevölkerung, Wirtschaft oder Immobiliennachfrage? Auch bei Schrumpfung gibt es zwingend immer wachsende Teile, und bei wirtschaftlichen Engpässen wären Änderungsblockaden besonders schädlich und Effizienzkonzepte besonders dringend.

Problematischer erscheint die Tatsache, dass ein Großteil des Immobilienbestandes durch Hypotheken mit dem Kredit- und Bankensystem verknüpft ist. Welche Bewertungsverfahren müssten diese ändern, um ihre eigene und die davon zweifelsfrei auch abhängige wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität nicht zu gefährden? Ist die Politik ein ausreichend zuverlässiger Partner für entsprechend langfristige Rahmenbedingungen? Ist es zumutbar, dass die zu erwartenden Wertveränderungen (Planungsgewinne und Planungsverluste, oder besser Wachstumsgewinne und Schrumpfungsverluste) individuell als Spekulationsergebnis getragen werden oder über die Risikonivellierung der Bankenverbände sozialisiert werden! Oder wäre aus Gründen der Gerechtigkeit, der Praktikabilität oder des Volumens ein nationaler Lastenausgleich größeren Umfangs erforderlich? Das gab es jedenfalls in Deutschland mehrfach, etwa zum Ausgleich der Schäden durch das Dritte Reich, durch den 2. Weltkrieg oder durch das DDR-Regime.

Schwierig zu beurteilen sind auch die Fragen nach städtebaulicher Kontinuität, Natur-, Denkmal- und Heimatschutz, sowie nach individuellen emotionalen Bindungen an Gebäude und Ensembles. Besonders in alternden Gesellschaften scheinen hier oft sehr konservative Kräfte zu wirken („Omi's Häuschen“). Wichtigstes Gegenargument scheint hier, dass die Hauptveränderungen ja in den kaum 50 Jahre alten zersiedelten Gebieten mit eher geringer emotionaler Stabilität und Bindewirkung erfolgen werden. Die alten Siedlungen, Städte und Dörfer werden ja eher aufgewertet, und Freifläche, Natur und Landschaft werden zurück gewonnen – auch im Hinblick auf ihre emotionalen und semantischen Werte.

### **Nachfrage nach räumlicher Planung statt Planung gegen die Märkte**

Zwar sind ordnungspolitische Rahmenbedingungen grundsätzlich ein wichtiger Bestandteil von Marktwirtschaften. Im Bau- und Planungsrecht und den dazu gehörenden wissenschaftlichen Aufbereitungen waren sie in den letzten Jahren wenig erfolgreich. Nach gängiger Lesart liegt das an politischer Schwäche und mangelnder Durchsetzbarkeit gegen die Macht der Märkte, insbesondere des Verkehrs. Hier wird die These vertreten, dass die Raumplanung eher deswegen erfolglos war, weil die Verkehrsmärkte massiv verfälscht sind und darüber hinaus überholte und daher zu Recht nicht mehr vermittelbare raumplanerische Forderungen gestellt werden.

Das öffnet aber völlig andere Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen: Der Schlüssel ist eine Reform der Transportsysteme in Richtung ökologische und ökonomische Effizienz sowie Nachhaltigkeit. Ökonomie heisst dabei nicht Privatisierung sondern echte Transparenz und Zurechnung aller direkten und indirekten, ökonomischen und ökologischen Kosten. Und dabei muss im Übrigen auch manches Klischee über die Ökologie von Verkehrssystemen auf den Prüfstand.

Dadurch entsteht eine Nachfrage nach Verkehrsnetzen, Standorten und Städtebauformen, die nicht durch die Addition der Wünsche der einzelnen Akteure erfüllt werden kann. Vielmehr entsteht ein echter Bedarf, eine echte Nachfrage nach wissenschaftlich begründeter Raumplanung. Aus Gründen der Erreichbarkeitsvorteile werden mehr und mehr Investoren Baumöglichkeiten in hoch urbanen Einheiten (500x500m) am ÖV-Knoten suchen. Raumplanung muss dann transparent

59

machen, wo solche Knoten aus raumplanerischer und verkehrsplanerischer Sicht angesiedelt werden sollten – keine einfache Aufgabe, wenn man sich vorstellt, dass etwa am Beispiel Alpenrheintal die Varianten aus dem Artikel von Neumann/Stepner<sup>8</sup> bewertet und verhandelt werden müssen. Andererseits wären die Akteure für einen Einigungsprozess hoch motiviert: ein Verzicht auf ein solches räumliches Nachhaltigkeitskonzept hätte katastrophale finanzielle Folgen für die Beteiligten.

Das gilt auch für den Städtebau: Es muss nicht nur die Lage, sondern auch das städtebauliche Ensemble der urbanen Einheiten (500x500m) entworfen werden. Hier werden moderne Anforderungen voraussichtlich zu völlig neuen Formen und Ausprägungen führen – nichtsdestotrotz in der europäischen Städtebautradition von Dichte, Mischung und Öffentlichkeit der Straßen. Und die gesetzlichen Festlegungen würden zum Maß der Nutzung nur in den urbanen Knoten und dort vor allem Mindestdichten und zur Art der Nutzung im Wesentlichen einen Mindestwohnanteil sicherstellen. Dagegen könnte auf die klassischen Funktionalisierungen weitgehend verzichtet werden.

Zudem könnte es sein, dass die bisherigen Verteidigungslinien der Raumplanung, nämlich die äußeren Baugebietsgrenzen, weniger relevant werden: Die Nachfrage an den Rändern wird geringer und innerhalb der dispersen Baugebiete wird es zunehmend Leerstellen geben, denen man hohe Freiflächenstandards abverlangen wird. Dadurch nähert sich die Qualität der dispersen Baugebiete der der Landschaft an, so dass einige wenige Neubauvorhaben in der

60

Ausufern der Zersiedelung räumlich strikt einzugrenzen, müssten Zonierungspläne vor allem die Nachfrage nach Urbanität erfüllen. Die Zersiedelung müsste nicht mehr so stark räumlich beschränkt werden, sondern vor allem qualitativ verbessert werden.

Dies alles rational im Raum zu koordinieren, erfordert profunde Kenntnisse der räumlichen Zusammenhänge und kreative Phantasie. Hierzu werden viele Fachdisziplinen beitragen müssen; und vielleicht bildet sich auch wieder eine überzeugende Fachdisziplin „Raumplanung“ heraus.

Das hier vorgestellte Konzept einer nachhaltigen Raumentwicklung gibt dem Raum seine Funktion als „Lebensraum“ zurück. Es behält politische Grenzen bei, aber öffnet sie weit. Anstelle von Herrschaftsbereichen würden die natürlichen, technischen und ökonomischen Qualitäten der Nähe, aber auch Widerstände von Raum und Entfernung allen Akteuren wieder deutlich spürbar gemacht werden: So würde die Nähe immer relativ attraktiver als die Distanz und zwar in jedem Maßstab und über alle Lebensbereiche. Das Spannungsfeld der Lebensqualitäten zwischen Ort, Region, und Heimat einerseits und Großraum sowie Globalisierung bleibt in seiner ganzen Bandbreite erhalten. Es kann und muss ständig neu mit Inhalten gefüllt, definiert und ausbalanciert werden, abhängig von ökonomischen, ökologischen, sozialen, technischen und kulturellen Zielen, Entwicklungen, Möglichkeiten und Grenzen. Urbanität und Dispersion existieren gleichberechtigt nebeneinander.

Historisch ist Städtebau und Raumordnung von sehr unterschiedlichen politischen Systemen oft sehr erfolgreich

betrieben worden. Man denke etwa an die militärisch-kolonialen Ordnungen der Antike oder der mittelalterlichen Deutschen Orden, an die feudal-barocken Städte oder die hoch spekulativ-kapitalistischen Stadterweiterungen um 1900. Welche politische Organisationsformen sich in Zukunft der wissenschaftlich begründeten Raumplanung bedienen werden, ist nicht so sehr eine planerische, sondern eher eine politische oder politologische Fragestellung. Vielleicht sind die demokratischen Prozeduren doch in der Lage, wie hier angedeutet die Techniken von Ökonomie und Raumüberwindung zu integrieren. Vielleicht erinnern sich aber auch die mächtigen Akteure der Wirtschaft und ihre Theoretiker wieder mehr der Raumabhängigkeit ihrer Erfolge und ihrer Verantwortung.

Vor allem aber werden die räumliche und städtebauliche Planung sich nicht ständig gegen den Markt legitimieren müssen, sondern werden breit nachgefragt werden. So könnten sie in Zukunft wieder politische Schlüsseldienstleistungen werden: In der Tradition der europäischen Urbanität wären sie wieder mit die wichtigsten und effizientesten Instrumente für ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Effizienz und Nachhaltigkeit.

*Prof. Dr.-Ing. Hans-Henning von Winning ist Architekt und Professor für Verkehrswesen und Raumentwicklung an der Universität Kassel und an der Hochschule Liechtenstein.*

- 1 Krug, H., Räumliche Wahlmöglichkeiten als Effizienzkriterium für Siedlung und Verkehr. Szenarien – Modellrechnung – Vergleichende Bewertung [Dissertation], Kassel 2006
- 2 Siehe Beitrag Henning Krug, 37–47
- 3 Winning, Hans-Henning von, Road Pricing gegen Zersiedelung. in: *tec* 21, Heft 7, S.28 ff., Zürich 2007; Winning, Hans-Henning von, Städtische Einnahmen durch Road Pricing. in: *Der Städtetag*, Heft 3, S.30 ff., Köln 2006; Winning, Hans-Henning von, Marktkonform ja – aber richtig! Verkehrsangebote und -nachfrage müssen auf den Prüfstand. in: *Der Städtetag*, Heft 9, S.13ff., Köln 2000, s. auch: <http://www.verkehrsplanung.de/hpalt/MarktkonformJa.html>; siehe auch <http://www.verkehrsplanung.de/>
- 4 Winning, Hans-Henning von, Perspektiven für Motorisierten Individualverkehr und Strasse , in: *Verkehrskonferenz Ost, Ostdeutschland im demographischen Wandel – Welche Straßen braucht der Aufschwung Ost?*, Hg.: Bündnis 90 Die Grünen im Deutschen Bundestag, 15. Juli 2006, s. auch: <http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/145/145433.pdf>, S.35ff.; Winning, Hans-Henning von, Towards a Non-Competitive Motoring System: Unexplored Opportunities for Social, Cultural, Ecological and Economical Progress, in: Sucharov, L. J. (Ed.): *Urban Transport V*; Southampton, Boston 1999, S. 599–608, siehe auch: <http://www.verkehrsplanung.de/hpalt/TowardsANonComp/TowardsANonComp.html>
- 5 Broggi, M.: (Hg.): *Räumliche Entwicklung des Alpenrheintals – Analysen und Perspektiven*, Schaan 2006
- 6 Siehe Beitrag Hans-Martin Neumann, Dieter Stepner, S. 97–112
- 7 Bundesamt für Raumentwicklung: *Hohe Infrastrukturkosten durch Zersiedelung*, Dossier, Bern 4/2000.
- 8 Siehe Beitrag Hans-Martin Neumann, Dieter Stepner, S. 97–112