

# Flächennutzung, Raumstruktur und Verkehr

## Ein internationales Kooperationsprojekt zwischen Forschung und Praxis

*Gefördert durch die Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück, haben das IÖW und die Gesamthochschule Kassel (FB 13, Stadt- und Verkehrsplanung) mit einer internationalen Partnerschaft im Bereich Flächennutzungs- und Verkehrsplanung begonnen. Ziel ist es, Erfahrungen auszutauschen und nach neuen Potentialen für eine nachhaltige Raumentwicklung und -planung zu suchen. Dazu ist ein intensiver Austausch zwischen zwei Diskussionsverbänden in Europa und den USA geplant. Ansprechpartner für die amerikanische Seite ist das Center for Clean Air Policy, Washington D. C. Ansprechpartner auf Seiten des IÖW ist Markus Hesse.*

Ausgangspunkt der Kooperation ist der »1. Eco-move-Congress on Land Use, Lifestyle and Transport«, der im Mai 1994 von der Universität Kassel durchgeführt wurde. Mit diesem Kongreß war die Absicht verbunden, einen interdisziplinären und internationalen Austausch über Probleme und Perspektiven einer umweltverträglichen Raum- und Verkehrsentwicklung aufzunehmen. Im Zentrum dieser Überlegungen stehen eine Auseinandersetzung mit den raumstrukturellen, ökonomischen und sozialen Ursachen von Mobilität sowie die Suche nach neuen Planungs- und Vermittlungsformen. Anlässlich der Konferenz konstituierte sich auch die europäische Steuerungsgruppe »Land Use, Lifestyle, Transport«. Unter Beteiligung von Verkehrswissenschaftlern, Mitarbeitern von Planungsbehörden und Ministerien aus der parallel eingerichteten amerikanischen Steuerungsgruppe wurden gemeinsame Arbeitsschwerpunkte diskutiert und Eckdaten für ein Arbeitsprogramm festgelegt, das den mit dem Kongreß begonnenen Dialog in den kommenden Jahren weiterführen soll.

Im November 1994 hat die erste Projektphase mit einer Schwerpunktsetzung im Bereich »Flächennutzung, Raumstruktur und Verkehr« begonnen. Dieses Projekt ist zunächst auf die Dauer eines Jahres angelegt und soll die Problematik am Beispiel ausgewählter Teilräume aufarbeiten. Dabei wurde mit der Betrachtung der raumplanerischen Probleme und Potentiale begonnen. Langfristig sollen jedoch neben räumlichen auch sozial-kulturelle Aspekte der Verkehrsentwicklung (Stichwort Lifestyle) behandelt werden.

### Ziele und Absichten

Absicht der Kooperation ist es, handlungs- bzw. praxisrelevante Beiträge für eine umweltgerechte Entwicklung von Raum- und Siedlungsstruktur, Flächennutzung und Verkehr in Deutschland zu erbringen (vgl. Hesse/Holzappel/Jerichow 1995). Strategisches Ziel ist die Erhöhung der Handlungskompetenz lokaler und regionaler Akteure für eine vorsorgende, flächenbezogene Steuerung der Verkehrsentwicklung – zugegebenermaßen ein anspruchsvolles Ziel, berücksichtigt man die laufende Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen räumlicher Planung. Wichtige Eckpunkte des Projekts sind ein interdisziplinärer Zugang in methodischer Hinsicht, Vorsorgeorientierung und Selbststeuerungsfähigkeit aus strategischer

Sicht und die Suche nach neuen Formen der Vermittlung und Kommunizierbarkeit von Planungszielen. Damit knüpft das Projekt an zeitgemäße umweltpolitische Handlungsstrategien an.

Eines der in der städtebaulichen Diskussion in den USA »gehandelten« Leitbilder ist das der »Pedestrian Pockets« von P. Calthorpe (Kalifornien): räumliche Schwerpunkte entlang neuer öffentlicher Verkehrsachsen, die als Ausgangspunkte der zukünftigen Flächennutzung geplant werden. Sie sind durch fußläufige Radien zu Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen gekennzeichnet und sollen autounabhängige Mobilität im Nahraum sicherstellen. Diese Überlegungen entsprechen dem in den USA bekannten »mixed-use-planning«, gehen aber konzeptionell weit darüber hinaus; insofern sind sie eher mit der in Deutschland verstärkt diskutierten »Nutzungsmischung« vergleichbar. Unklar ist aber generell, ob solche kleinräumigen Strukturen von Investoren akzeptiert werden (Größenproblem) und ob sie unter Marktbedingungen auch ökonomisch hinreichend lebensfähig sind. Transit-Oriented-Development (TOD) ist der Versuch, städtebauliche Maßnahmen und Projekte gezielt mit der Netzplanung für den öffentlichen Verkehr zu verbinden.

Als ein wichtiger Schritt auf diesem Weg ist ein internationaler Austausch von Information und Erfahrung vorgesehen. Die Suche nach neuen Ansätzen zur planerisch-praktischen Integration von Flächennutzung und Verkehr soll auch ein Beitrag zu der auf der UNCED-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 vereinbarten Operationalisierung von »Sustainable Development« auf lokaler Ebene sein (Agenda 21). Zu erwarten sind Ideen und Anregungen aus europäischen und amerikanischen Erfahrungen für eine Vernetzung der Handlungsfelder Flächennutzungsplanung und Verkehr. Außerdem werden auf der Basis vergleichender Untersuchungen neue Planungsformen analysiert, um entsprechende Anpassungsschritte plausibel zu machen. Methodisch wird auch versucht, einen neuen Umgang mit den Inhalten der Kooperation zu wählen; die Einbeziehung künstlerischer und kultureller Darstellungsformen soll dem besseren Verständnis der Probleme und Handlungsbedingungen der Akteure und damit der Integration

bisher voneinander entkoppelter Handlungsfelder auch auf der Wahrnehmungsebene dienen.

### Hintergrund

Raumstruktur, Flächennutzung und Verkehr stehen in enger Verbindung zueinander. Räumlich-funktionale Arbeitsteilung, zunehmend großräumige Standortstrukturen und Konzentrationseffekte bei Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Wohnstandorte (Suburbanisierung) haben in der Vergangenheit einen großen Beitrag zum Verkehrswachstum und damit zu den verkehrsbedingten Umweltbelastungen geleistet. Aber sie rücken erst in das Bewußtsein der Verkehrs-Planung. Die grundlegenden Erkenntnisse über den Zusammenhang von Flächenverbrauch, Raumstruktur und Verkehrsentwicklung liegen zwar seit geraumer Zeit vor. Doch ist es bisher nicht gelungen, zu einer Verknüpfung räumlicher Gesamtplanung und verkehrlicher Fachplanung zu kommen.

Im Kern geht es darum, die bisher noch in hohem Maße verkehrserzeugenden Subsysteme von Siedlungsentwicklung und Flächennutzung dahingehend zu beeinflussen, daß durch die Anordnung und Ausweisung bzw. planerische Handhabung von Flächen eine geringere implizite Verkehrsnachfrage induziert wird. Eine solche Steuerung raumwirksamer Prozesse wird in der räumlichen Planung seit langem thematisiert und zunehmend auch im politischen Raum gefordert (vgl. die Resolution von Nettetal 1992 der Ministerkonferenz für Umwelt- und Raumordnung), sie ist faktisch aber mit großen Restriktionen verbunden. Heute wird ein solcher Ansatz mit Blick auf die aus ökologischen Gründen geforderte »Verkehrsvermeidung« neu gewichtet (BfLR 1993). Verkehrssparende Raumstrukturen gelten als Grundvoraussetzung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

In der Praxis fehlt es an einem geeigneten Instrumentarium zur Steuerung räumlicher Nutzungen (vgl. Apel u. Henckel 1993, Bunzel u. a. 1994). Landes- und Regionalplanung sind bisher nicht mit eigenen Kompetenzen im Bereich der Flächennutzung ausgestattet; diesbezügliche Entscheidungen werden – grundsätzlich zu Recht – durch die Kommunen im Rahmen der zweistufigen Bauleitplanung getroffen. Die Verknüpfung der Standort- und Bebauungsplanung mit ihren Verkehrsfolgen wird nur in Teilbereichen hergestellt, im Kern eigentlich nur am Beispiel der Parkraumbilanz. Zudem erfordert die wachsende funktionale Ausdehnung und Verflechtung der Siedlungsräume zu »Stadtregionen« eine adäquate Erfassung und Behandlung der Probleme auf regionaler, also überkommunaler Ebene (vgl. Fürst 1994), was durch die vorhandene Regionalplanung nur sehr allgemein geleistet wird. Auf diese Problematik und die daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeiten hat auch die Enquête-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages in ihrem jüngsten Verkehrsbericht – im Kontext des sogenannten »Raumstruktur-



Ansatzes« – ausdrücklich hingewiesen (Enquête-Kommission 1994). Eine umweltverträglichere Verkehrsentwicklung steht offensichtlich in enger Verbindung zu einem anderen Umgang mit den Flächen- bzw. Bodenressourcen.

Für diese Fragestellung erscheint ein vergleichender Blick auf die Situation in den USA hilfreich. Denn vor dem Hintergrund der dort einerseits sehr viel weitergehenden Probleme (Fragmentierung der Raumstruktur, großräumige Stadtlandschaft, Suburbanisierung, hohes Verkehrsaufkommen) und der andererseits z. T. erheblich umfangreicheren politisch-planerischen Kompetenzen auf der örtlichen, lokalen und regionalen Handlungsebene liegen Erfahrungen vor, die für die zukünftige Entwicklung dieses Politikfeldes in Deutschland durchaus beispielgebend sein könnten. Die Absicht dieses Projektes besteht darin, Erfahrungen, Vorkenntnisse und beispielhafte Entscheidungsstrukturen auf eine mögliche Bedeutung für Problemlösungen in Europa bzw. Deutschland zu überprüfen. Auf diese Weise könnte die angestrebte funktionale und räumliche Integration von Flächennutzung und Verkehr gefördert werden, die Verkehrswirkungen einzelner Entscheidungen würden überhaupt erst der planerischen Abwägung zugänglich gemacht.

#### Praxisrelevanz

Die Defizite und Umsetzungsprobleme der Flächennutzungsplanung mit Blick auf Verkehrs- und Umweltfolgen sind in Deutschland und zunehmend auch in den osteuropäischen Ländern unbestritten. Aus Sicht einer praktischen Umsetzung der in diesem Projekt behandelten Fragen und Zielsetzungen geht es darum, die Bedingungen für ein funktionierendes und problemgerechtes Handlungssystem auf lokaler und überkommunaler (regionaler) Ebene zu ermitteln. Die Handlungsträger sollten in die Lage versetzt werden, Entscheidungen über die zukünftige Flächennutzung mit ihren verkehrlichen und ökologischen Folgen zu antizipieren und im Sinne einer insgesamt umweltverträglichen Raumentwicklung zu steuern.

Konkrete Ansatzpunkte und Instrumente liegen vor allem im Bereich der planerischen Handhabung und Folgeabschätzung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung), außerdem in der Überprüfung der Instrumente von Landes- und Regionalplanung. Anhand konkreter Beispielfälle aus den beteiligten Regionen sollen Möglichkeiten zur Integration von Flächennutzungs- und Verkehrsentscheidungen gemeinsam mit Praktikern aus kommunaler Bauverwaltung, Landes- und Regionalplanung sowie Unternehmen durchgespielt und überprüft werden. Auf überörtlicher Ebene besteht Unterstützung bzw. Kooperation u. a. bei einigen Landesministerien, kommunalen Spitzenverbänden und im Umweltbundesamt. Auf örtlicher Ebene ist eine vertiefte Kooperation mit den zuständigen Stellen in einer verdichteten Region (Land NRW) sowie einer ländlich geprägten Region (Land Hessen) vorgesehen.

Auf längere Sicht betrachtet, folgt man der These von Robert Fishman, könnten die suburbanen Wachstumszentren auch Ausgangspunkte einer neuen zentripetalen Raumentwicklung sein. Er sieht aus der suburbanen Wachstumsdynamik neue Kerne mit Wohn-, Dienstleistungs- und Gewerbenutzung entstehen: »Technoburbs« oder »Newburbs«, die neuen dienstleistungs- und technologieorientierten Außenstädte, entwickeln eigene raumfunktionale Bezüge und Nutzungskonzepte und treten damit an die Stelle der alten Zentren. Shopping-Malls, Theme-Parks (Freizeitgroßanlagen) und moderne Gewerbeareale sind in diesem Kontext sowohl neue, dynamische Wachstumspole als auch potentieller Ausgangspunkt einer verkehrsarmen räumlichen Organisation nach innen. Dabei darf aber nicht

übersehen werden, daß es bei den »Newburbs« oder »Edge Cities« (vgl. Garreau 1991) um Großstrukturen geht, die ihre Existenz den Kreuzungspunkten der Fernstraßen verdanken, also von außen nahtlos in das autoorientierte System der Raumüberwindung und Raumer-schließung passen. Auch die Pedestrian Pockets mögen vielleicht noch überzeugend nach innen erscheinen, doch sind sie bisher ohne Perspektive im regionalen und interregionalen Kontext. Faktisch ist der Bau großmaßstäblicher Einkaufs- und Freizeitzentren in den USA wie in Europa ein Kernproblem der städtebaulichen Entwicklung, da diese Strukturen erhebliche Verkehrsvolumina und Flächenansprüche aufweisen, das ökonomische Standortgefüge nachhaltig verändern und autoorientierte Nutzungsmuster auf Dauer verfestigen.

Für den internationalen Austausch existieren bereits zwei »Steuerungsgruppen«, in denen sowohl eine Reihe namhafter Fachleute aus den USA als auch verschiedener west- und osteuropäischer Institutionen vertreten ist, um Gewähr für die Praxisrelevanz des Vorhabens bereits in einem sehr frühen Stadium zu bieten. Angekoppelt ist das Projekt außerdem an Überlegungen für eine längerfristige Kooperation europäischer Regionen, das auch gezielt auf die Situation in Ostdeutschland und Osteuropa eingehen soll.

#### Umsetzung auf regionaler Ebene

Es ist vorgesehen, die skizzierten Fragestellungen durch eine möglichst enge Anbindung an die Planungspraxis zu bearbeiten. Dies betrifft sowohl die Erhebung und Bewertung der Ausgangsdaten bzw. die Einschätzung des Planungsprozesses als auch die Diskussion und mögliche Umsetzung einzelner Vorschläge. Dazu werden – analog zum Verfahren des amerikanischen Projekts – konkrete Regionen ausgewählt, in denen das Thema »Integration von Flächennutzung und Verkehr« am praktischen Beispiel behandelt werden soll.

Im ersten Schritt soll das Projekt eng mit zwei Regionen in Deutschland und einer Region in den Niederlanden kooperieren: einer Verdichtungsregion in Nordrhein-Westfalen, einer ländlichen Region in Hessen sowie einem Agglomerationsraum in den Niederlanden. Vorgehen ist, daß die Expertengespräche und Workshops mit Schwerpunkt in diesen beiden Regionen durchgeführt werden, jeweils im Anschluß an die einzelnen Arbeitsschritte, um ein praxisorientiertes Vorgehen sicherzustellen.

- Unsere Erwartungen an die Regionen richten sich auf die aktive Einbringung von Informationen, spezifischen Problemen und Erfahrungen.
- Unser Angebot besteht in der Aufbereitung des Stands der internationalen Diskussion, der Vermittlung einschlägiger Erfahrungen und der Möglichkeit der Teilhabe an der De-

batte im europäischen und amerikanischen Steuerungskomitee.

Zum Zweck der gemeinsamen Diskussion der Untersuchungsergebnisse und möglicher Schlußfolgerungen ist für den Sommer 1995 eine internationale Akademie in den USA geplant, an der auch die Ansprechpartner/-innen aus den jeweiligen Regionen beteiligt werden sollen. Eine Präsentation der Ergebnisse ist u. a. auf einer für 1996 vorgesehenen internationalen Konferenz geplant.

*Markus Hesse, Wuppertal*

#### Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 1994: Dauerhafte, umweltgerechte Raumentwicklung. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 212, Hannover
- Albers, G. 1993: Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61, Juni 1993, S. 97-103
- Apel, D. et. al. 1995: Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung. Flächenverbrauch. Zwischenbericht. Difu-Materialien 1/95, Berlin
- Cullingworth, J. B. 1993: The Political Culture of Planning. American Land Use Planning in Comparative Perspective, New York and London
- Enquête-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« 1994: Verkehrsbericht, Bonn
- Fürst, D. 1994: Stadt und Region, in: H. Mäding (Hrsg.): Stadtperspektiven, Difu-Symposium 1993, Berlin
- Garreau, J. 1991: Edge City. Life on the new Frontier, New York
- Hesse, M.; Holzappel, H.; Jerichow, M. 1995: Flächennutzung, Raumstruktur und Verkehr – Projektskizze. IÖW-DP 31/95, Berlin
- Hoffmann-Axthelm, D. 1992: Der Weg zu einer neuen Stadt, in: ARCH+ 114/115, 1992, 114-116
- Holzappel, H. 1994: Szenario einer möglichen anderen Verkehrszukunft. In: »Strukturanpassung für den Norden«, Loccumer Protokolle 61/94, Rehburg-Loccum
- Newman, P. 1993: The Compact City. An Australian Perspective. In: Built Environment Vol. 18, Number 4: The Compact City, S. 285-300
- Sachverständigenrat für Umweltfragen 1994: Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.