

**Neue Initiative für Urbanität und Mobilität in der Baunutzungsverordnung:**

**„Urbanes Gebiet“: Regelfall der Stadtentwicklung**

Derzeit wird diskutiert, in die Baunutzungsverordnung (BauNVO) eine neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ einzuführen. Häufiges Motiv ist angeblich notwendiger Wohnungsbau unter Umgehung des Umweltrechtes. Es wird aber auch erkannt, dass gebaute Urbanität im Quartier beste Voraussetzung für kurze Wege, effizienten Transport, und Inklusion wäre – und damit zum Regelfall der Stadtentwicklung würde.

Zur Realisierung scheint neben dem Abbau der Förderungen des Autoverkehrs eine Abkehr vom funktionalen Städtebau überfällig. In der Politik von Bund, Ländern, Kommunen und Lobbygruppen geraten Begriffe, Ziele und Maßnahmen zu Mobilität und Urbanität in Verwirrung. Da auch die Wissenschaft orientierungslos ist, sollen im Folgenden einige Impulse beigetragen werden.

**Urbanität im Quartier neu formulieren - Krisenreaktionen unangebracht**

Im Zuge der Panikwellen von Einwandererzahlen und schiefen sozialen und räumlichen Verteilungen blüht Aktionismus: Sofort mehr Bauland „mobilisieren“, mehr Wohnungen bauen, (natürlich für Bedürftige; gemeint ist: subventionieren!); dazu lästige Bindungen, z.B. für Planung, Bau oder Umwelt, mal kurz aushebeln. Dem ist Einiges entgegenzuhalten. 1-3% des Gebäudebestandes kann und muss wegen Alterung jedes Jahr ersetzt werden – in gleicher oder anderer Art und Lage. 15-20% der Bewohner ziehen jedes Jahr um. Und diese Wohnungsnachfrage findet statt in einem Bestand von üppigen 45qm je Einwohner. Dieser Wohnungsbestand ist vor Allem durch zwei wenig diskutierte, im internationalen Vergleich exotische Steuervorteile politisch aufgebläht: Keine Kapitalertragssteuer auf den Ertrag der Eigennutzung von Wohnungen, und keine Wertzuwachssteuer auf Immobilien in Privatvermögen; das bedeutet, dass der Staat 1/3-1/2 der Gesamtwohnfläche bezahlt; die Vorteile haben aber nur die sehr Wohlhabenden mit eigener Wohnung und/oder hohem Steuersatz. Das ist nicht „Wohnungsnot“, sondern künstlich aufge-

blähte Gesamtnachfrage und schiefe Verteilung. Zudem wächst die Bevölkerung inklusive Zuwanderung netto kaum mehr als 1% pro Jahr. Wenn wir die schiefe Verteilung nicht ändern, wird von noch so wilder Neubauektik wenig bei Bedürftigen ankommen. Wenn wir aber die politische Pflicht zu einer besseren Verteilung erfüllen, brauchen wir keinen besonderen, schon gar nicht subventionierten Neubau: in der Jahresstatistik bedeutete 1% z.B. statt 45qm „nur“ 44, 5qm. 1% weniger beim Umzug ist auf allen Niveaus der Wohnungsgrößen individuell nicht spürbar.

Städtebau bleibt aber trotzdem dauerhaft einer der wichtigsten Beiträge für ein gedeihliches Zusammenleben. Diesen Zusammenhang, diese Tradition, und diese Ziele haben wir aus den Augen verloren. Das lag auch an unserer funktionalen Begrifflichkeit („Wohnen“, „Arbeiten“, „Freizeit“, etc.); sie implizierte die Meinung, Konflikte gäbe es zwischen Verschiedenem, und man könne sie durch räumliche Trennung und Distanz vermeiden. Disperse Siedlung und Massenautoverkehr schien unproblematisch, teilweise erwünscht. Heute wissen wir: Konflikte – auch mit Natur und Umwelt – werden durch Distanz oft vergrößert. Und viele Funktionalitäten sind nur Selbstzweck und zu einfaches Denkschema.

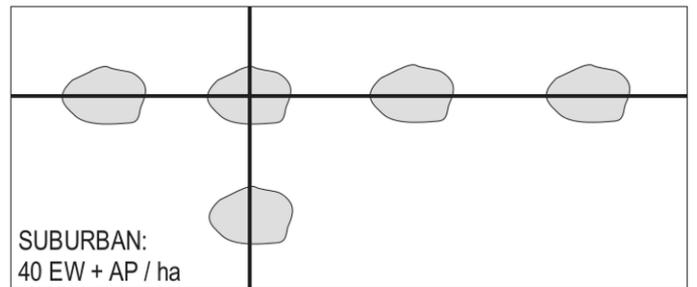
Auf den ersten Blick scheint die funktionale und disperse Siedlungsstruktur unumkehrbar. Tatsächlich aber erlauben Ersatzbedarf und Umzugshäufigkeit erhebliche Spielräume für moderne Nachurbanisierung von Quartieren. Diese Spielräume gibt es in schrumpfenden und wachsenden Regionen, sowie bei hoher

wie geringer Wirtschaftskraft, Pro-Kopf-Wohnfläche bzw. Belegungsdichte von Wohnungen. Gesamt-Wohlstand, regionale und soziale Verteilung, oder der (tw. politisch, tw. individuell entschiedene) Einkommensanteil für Gebäude, ist – man mag das bedauern – nicht direkt durch Städtebau steuerbar.

### Nachurbanisierung im Quartier: Dichte, Mischung Öffentlichkeit

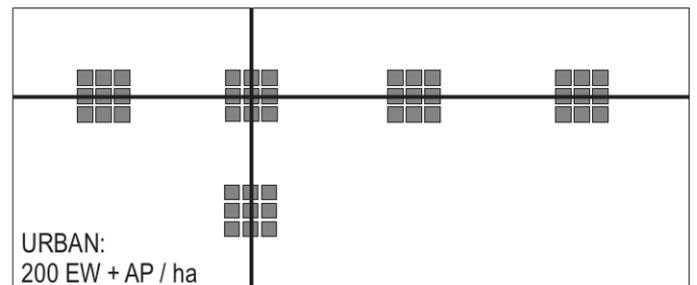
Der Maßstab der Urbanität bezieht sich auf Straßenabschnitt (rund 100m) bis Quartier (rund 500m), eben den Maßstab persönlichen Erlebens, der Überschaubarkeit, der Territorialität von Kindern, der Inklusion und Identifikation, und der Distanz von Fußwegen – nicht zuletzt zur ÖV-Haltestelle. Urbanität lässt sich am besten an drei Kriterien fest machen; alle sind einzeln zwingend erforderlich für Vielfalt, Wahlfreiheit, Erreichbarkeit, und effizienten Verkehr - also Mobilität im eigentlichen Sinne:

1. Städtebauliche Dichte bedeutet für Fußgänger- und Radverkehr viele Ziele in der Nähe auf kurzem Wege. Dichte um alle Haltestellen herum bedeutet für ÖV-Nutzer viele Ziele im Gesamtnetz, und damit Voraussetzung für ein qualifiziertes ÖV-Angebot.
2. Funktionale und soziale Mischung bedeutet Buntheit, Vielfalt und Inklusion. Sie verhindert Bildung von Armen- oder Reihengesellschaften und Parallelgesellschaften. Sie beheimatet die Nicht-Wohnnutzungen. Und sie sichert insbesondere die Auslastung aller (Verkehrs-!) Infrastrukturen im Tages-, Wochen- und Jahresverlauf.
3. Öffentlichkeit bedeutet allseitig offene, engmaschige Netze von Straßen und Plätzen: städtebaulich integriert für alle Verkehrsarten; mit Beschränkung und Kultivierung des Kfz-Verkehrs in Haupt- und Nebenstraßen; gestaltet, belebt und mit urbaner, straßenbezogener Bebauung. Auch das ist notwendig für Nahmobilität und ÖV-Zugänglichkeit.



AUTOLAND

50 Mio potentielle Verkehrsbeziehungen auf 250 ha Siedlungsfläche



STADT-VERNETZUNG

1250 Mio potentielle Verkehrsbeziehungen auf 250 ha Siedlungsfläche

**= FAKTOR 25**

### Mobilitätsvergleich urban – dispers

Abb. 1: Urbane Netze als Verkehrsmittel von unschlagbarer Effizienz (v. Winning, Krug, Uni Kassel, 12/2003)

Nachverdichtung allein bliebe unvollständig. Es müssen immer alle jeweils fehlenden konstituierenden Eigenschaften – Dichte – Mischung – Öffentlichkeit – ergänzt/korrigiert werden; dafür bietet sich der Begriff der Nachurbanisierung an. So verstanden ist Urbanität das mit großem Abstand effizienteste Verkehrsmittel. Stadt- und Verkehrsplanern sollte bewusst sein, dass jede noch so kleine Änderung der Siedlungsstruktur mehr Wirkung auf Mobilität und Erreichbarkeit hat als jede Änderung der Verkehrsinfrastruktur.

Im Folgenden werden einige Impulse für rechtliche Umsetzung, z.B. in der BauNVO, angedacht.

### Dichte >200 EW-AP/ha; Mischung 25-75% Whg; 1-10% geförderte Whg

Städtebauliche Dichte kann sich an europäischen Traditionen orientieren. Ein Dichteindikator „Einwohner und/oder Arbeitsplätze je ha“

berücksichtigt Straßen- und Freiflächen; 200 EW-AP/ha scheint eher Untergrenze, 500 EW-AP/ha noch nicht die Obergrenze zu sein. Die üblichen grundstücksbezogenen Werte (GFZ, GRZ) sind zu wenig aussagekräftig und benötigen jedenfalls keine Obergrenzen wie in der heutigen BauNVO - vielleicht Untergrenzen. Ein Ersatz von Einzel- durch Reihenhäuser macht noch keine urbane Dichte.

Entscheidender Vorteil der Funktionalen Mischung ist die gleichmäßige ÖV-Auslastung. Rund um die Uhr „liefern“ nur Urbane Netze Fahrgastzahlen, die einen ÖV höchster Leistungsfähigkeit ermöglichen (s. Abb.1). Und Mischung ist ein entscheidender Vorteil für alle Nicht-Wohnnutzungen: gerade deren urbane soziale Einbindung und Inklusion ist zur beiderseitigen Bereicherung. Auch das funktioniert über die Quartiersnachbarschaft, und besonders über Anwohner als Nachbarn: Denn diese haben über ihr Wahlrecht die direkte institutionelle Verknüpfung mit der Stadtpolitik – anders als ein Versicherungsdirektor, ein Uni-Präsident, oder ein Supermarktchef. Denn es geht nicht (nur) um ein paar Einrichtungen für die Versorgung der Anwohner, sondern um die Einbindung von bislang als „zentral“ bezeichneten Einrichtungen (Theater, Sommerrodelbahn, vielleicht sogar Konzernzentrale, Mall, Hochschule usw.). Dagegen ist das Ziel Einkauf, Schule, oder Arbeitsplatz im eigenen, autarken Quartier wahrscheinlich zu optimistisch, vielleicht sogar romantisch.

Für ein so verstandenes Ziel „Funktionale Mischung“ (eigentlich besser „Vielfalt“: allzu fein gemischt bedeutete ja physikalisch den Einheitsbrei höchster Entropie!) bietet sich überraschenderweise ein einfacher Indikator: Ein Mindest- und Höchstanteil „Wohnen“ an der Nutzfläche, bezogen auf Quartier und Straßenabschnitt – oft auch auf das Einzelhaus. Der vorläufig gegriffene Vorschlag 25-75% Wohnen soll erreichen, möglichst viele (alle?) Nicht-Wohn-Nutzungen urban einzubinden; außerdem sollen möglichst viele Bestandsgebiete für Nachurbanisierung zur Auswahl stehen (auch

z.B. disperse Reine Gewerbe- oder Wohngebiete!).

Soziale Mischung wird hier nur stark verkürzt zur Diskussion gestellt. Zur Frage der Integration und Inklusion von Bedürftigen (z.B. auch: Einwanderern) wird hier (neben dem Hinweis „Arbeit und Schule im Quartier“!) vor Allem der Aspekt „Zuschuss zum Wohnen“ angesprochen. Sinnvoll ist eine Subventionierung der Mieter; am besten durch sorgfältig ausgewählte und verwaltete, dezentrale kommunale Rechte; eher in Altbauten (tendenziell immer billiger als Neubauten); und eher für größere Wohnungen (tendenziell weniger Kosten für Funktionsflächen, Sanitär, Schallschutz usw.). Luxuswohnung oder Sozialwohnung ist keine architektonische oder städtebauliche Frage, sondern eine Frage der Bewohneranzahl und der Preisverhandlung/-subvention. Breiter Öffentlicher („Sozialer“) Wohnungsbau war sinnvoll 1950; heutige Anforderungen würde er weitgehend verfehlen.

Die räumliche Verteilung der geförderten Bewohner ist außerordentlich wirksam für Art und Maß der Integration und Inklusion. Natürlich sind Möglichkeiten und Geschichte vielfältig – von Margarethenhöhe/Essen, Sonnenstraße/Berlin, bis zu Migranten-Stadtgründungen mit oft kolonialer (jedenfalls nicht inklusiver) Zielsetzung und Geschichte (Milet? Goa? Philadelphia? Neugablonz?). Betroffen sind immer alle verschiedenen Migrantengruppen samt ihrer Herkunfts- und Diasporagesellschaften. Alle stadtplanerischen Ziele sprechen für eine ganz kleinteilige – praktisch wohnungsweise – Verteilung, jedenfalls in urbane Quartiere: Eine Untergrenze von 1% verhindert Bildung von Reinghettos, eine Obergrenze von 10% verhindert Armenghettos oder Parallelgesellschaften. Maßstab wäre Stadt, Quartier, Straßenabschnitt und sogar Hausgemeinschaft, Das klingt vordergründig sehr normativ. Angesichts der mangelnden Politik-, Markt- oder Verhandlungsfähigkeit der Betroffenen scheint aber Politikpflicht der Aufnahmegesellschaften -

für sich selbst und alle Betroffenen richtiger als „freies Spiel“ der Kräfte.

Für viele derart fein verteilte, vornehmlich große, Altbauwohnungen könnten die Kommunen (ggf. über ihre Wohnungsgesellschaften) langfristige Rechte erwerben, z.B. als Zwischenmieter. Die Förderung der Bewohner könnte im Zeitverlauf bei wachsenden Einkommen angemessen angepasst werden. Die Städte hätten höhere Wirtschaftlichkeit, weniger Kapitalbindung und verdeckte Subventionen, sowie flexible Verfügungs- und Belegungsmöglichkeiten. Und Vermieter hätten sicherere Mieten.

Für die Öffentlichkeit von Straßen und Plätzen steht zur Nachurbanisierung das Repertoire der Verkehrsberuhigung für Haupt- und Nebenstraßen zur Verfügung; Dauerparkplätze gehören auf Kosten der Parker nach Planung und Organisation der Kommune unter die Erde. Hilfreich wären eigene urbane fachübergreifende technische Standards. Vorschriften für Straßenbau, Brand-, Lärm- Kriminalitäts- und sonstigem „Schutz“ stehen längst unter Generalverdacht, mehr der Einkommens- als der Qualitätssicherung zu dienen. Anwendbar sind sie – wegen ihrer Reflexe zu Distanz und Flächeninanspruchnahme - vielfach nur für disperse Gebiete; urbane Modifizierungsversuche waren erfolglos. Und schließlich sollten Städtebauer, Bauherren und Architekten wieder erinnert werden, dass sich Gebäude mit einer öffentlichen Seite auf „ihre“ Straße orientieren sollten – mit aktiven Erdgeschossen, Fenstern, Eingängen, und (unaufdringlichen!) optischen Botschaften.

### **Quartiere zur Nachurbanisierung gesamtstädtisch auswählen**

Gesamtstädtische Überlegungen zeigen für Kleinstädte wie für Großstädte: Selbst wenn – günstigenfalls - Nachurbanisierung zum Regelfall der Stadtentwicklung wird, müsste kaum 10% der (größtenteils dispersen) Bestandssiedlungsfläche umgewandelt werden. Die Größenordnung überdeckt die Unterschiede zwischen und gilt für wachsende ebenso wie für schrumpfende Städte. Da Urbanisierung nicht

halbherzig funktioniert, müssen die zukünftigen urbanen Quartiere sorgfältig ausgewählt werden.

- Bedingung ist immer ein oder mehrere benachbarte Flächen von rund 50ha um leistungsfähige bestehende oder zukünftige ÖV-Knoten herum.
- „Innenentwicklung“ heißt dann „vorhandenes Baugebiet mit vorhandener Infrastruktur“; die Lage zum Zentrum scheint weniger wichtig; in Frage kommen auch Industrie- oder Militärkonversionen, im Einzelfall vielleicht sogar mal die „grüne Wiese“.
- Nachurbanisierung hieße die jeweils komplementäre Ansiedlung von Wohnungen, Arbeitsplätzen, oder zentralen Einrichtungen. Potential könnte der Städtebau von 1960 haben; oder viele zufällig entstandene amorphe disperse Bestandsbereiche.
- Im Ausnahmefall „Innenstadt“ (oder anderen bereits dichten Gebieten) helfen zur „Nachmischung“ oft bereits wenige komplementäre Ergänzungen: einige Wohnungen ins Zentrum, oder einige Büros und ein Museum in ein bereits dichtes Wohngebiet.
- Große Wohnungspotentiale bestehen in der Nachurbanisierung von bestehenden Gewerbegebieten, Uni-Campussen, Büro- oder Einkaufsparks, Museumsmeilen, und vielen anderen funktionalen Ungetümen.
- Hilfreich für Akzeptanz, Kosten und Dauer der Umsetzung sind nicht allzu komplexe Eigentümer- und Nutzerstrukturen. Schwierig sind Gebiete mit Teileigentum nach WEG; das Wohnungseigentumsgesetz lässt zu wenig Entwicklung offen.

Städtische Leitvorstellung ist dabei (entsprechend den vielfältigen gesellschaftlichen Vernetzungen) eher ein Netzwerk vielfältiger Urbaner Quartiere, als eine herkömmliche Innen-Außen-Zentren-Hierarchie. Baurecht zur Nachurbanisierung kann und sollte die gesamte Nachfrage nach Neu- und Ersatzbauten absorbieren. Dann erledigt sich auch das Problem

des Flächenverbrauchs außen – auch in Wachstumsregionen, und bis hin zur Rekultivierung brachfallender disperser Siedlungsflächen. Die zukünftig geringere Nachfrage nach dispersen Funktionen und Bauvorhaben für wenige auch zukünftig platzgreifende, autoorientierte Lebensstile und Lebensphasen wird in Zukunft als Ersatzbau im dispersen Bestand genug Platz finden.



Nachurbanisierung einer Stadtstraße  
(Foto: Hans-Henning von Winning)

## Herausforderungen, Perspektiven

Hier können Operationalisierungen und Größenordnungen nur angedeutet werden: als Ideen zum Weiterdenken für belastbare Zahlen, rechtssicheres Verwaltungshandeln, und justifiable Planungsrecht. Dazu ist z.B. wichtig:

- Koordinierung von Planungs- und Umweltrecht; dabei müssen beide weitgehend auf die liebgeordnete Pseudo-Lösung „Distanz“ verzichten.
- Unterscheidung nach Siedlungsstruktur bei Transportpreisen (ÖV, MIV, Energie...); hier liegen die größten verdeckten Subventionen für disperse Siedlungsstrukturen.
- Fachübergreifende technische Standards speziell für urbane Gebiete (z.B. Verkehr, Energie, Brandschutz, Schallschutz), ohne Aufgabe der Gesamtqualität.

- Neuauslegung des §34 BauGB: Zulässig wäre dann nicht dieselbe, sondern die jeweils komplementäre Art der Nutzung, sowie deutlich höhere Dichte im Nachbarvergleich.
- Am Ende könnte die BauNVO nur noch die Kategorien „Urbanes Gebiet“ und „Disperses Gebiet“ definieren; vielleicht könnte die BauNVO auch ganz wegfallen.
- Anliegerwiderstände. Für Mieter könnten Erfahrungen aus der erhaltenden Stadterneuerung hilfreich sein. Eigentümer – spätestens deren Erben – sollte das zusätzliche Baurecht der Verdichtung überzeugen.
- Zuständigkeiten: Einige Konkurrenzen in und zwischen Kommunen, sowie der Wirtschaft, legen ordnungspolitische oder finanzielle Begleitung durch Bundes- und Ländergesetze nahe.

Einige Aufgaben führen sicher nicht zu „Verwaltungsvereinfachung“. Dem ist entgegen zu halten, dass jede gute Stadtentwicklungspolitik auch komplexes Verwaltungshandeln braucht; umgekehrt darf unfähige oder unwillige Verwaltung nicht von richtiger Politik abhalten. (Der Vollständigkeit halber nebenbei: Statt schlechter Politik dann doch lieber Verwaltungsvereinfachung!)

Und sicher müssen auch einige tief sitzende aber falsche Klischees aufgebrochen werden; dazu einige Beispiele:

- Das kulturelle Klischee der funktionalen Denk-Kategorien. Unsere Sprache fordert Trennschärfe der abstrakten Begriffe. Deren Umwandlung in die Wirklichkeit der Raum-Kategorien ist aber ein Missverständnis (besonders der Rechts- und Ingenieurdisziplinen). Die Realität ist immer lebendiger und vielfältiger: voll von Unschärfen und Übergängen, von halbdurchlässigen Grenzen und Trennflächen, Grautönen, Hybriden und Mischformen.
- Das Klischee der Wirtschaftlichkeit. Projektentwickler, Ingenieure, Banken, Verwalter

usw. haben eingespielte Verfahren für Funktionsimmobilien und formulieren so ihre Wirtschaftlichkeit und Nachfrage. Neue städtebauliche Randbedingungen können Synergien nutzen und so erhöhte Wirtschaftlichkeit formulieren. Dann werden sich auch die immobilienwirtschaftlichen Verfahren anpassen.

- Das Klischee des „Ländlichen“. Große Teile unseres kulturellen Erbes verteufeln „Stadt“ und verklären „Land“. Die Idee, Mitmenschen seien primär Störenfriede (also z.B. Verdichtung bedeutete mehr Verkehr und Belastung) zeigt aber Unkenntnis der zutiefst sozialen und kooperativen Inhalte und Potentiale der Urbanität. Vielleicht sind längst schon disperse Siedlungsgebiete lauter, gefährlicher, schmutziger, und konfliktreicher als jedes halbwegs gut organisierte urbane Quartier.
- Das Klischee der Auto-Mobilität. Der ungeheure Mobilitätsvorteil der Einzelautofahrt hat sich in der Masse ins Gegenteil verkehrt. Das Auseinanderrücken der Stadt für das Auto kostet in der Bilanz mehr Mobilität als es produziert. Und ein Großteil des Autosystems ist zudem unproduktiver Konkurrenz geschuldet: Wem der Nachbar ständig Konkurrent und Bedrohung ist, braucht natürlich ständig ein Fluchtfahrzeug. Für Menschen, die kooperativ und nicht auf der Flucht sind, ist das nur lästiger, teurer Aufwand, und nicht Teil ihres Reichtums. Hier fehlen kultivierte Regelungen für Menge und Art.

„Urbane Gebiete“ sind also nicht irgendein zusätzlicher neuer Gebietstyp in der BauNV, mit dem man die (Wohnungs-)Bau-Lobby befriedigen, Umweltstandards aushebeln, oder romantische oder kommerzielle Vorstellungen von Käseglocken-Urbanität bedienen kann. Sie sind breit geeignet für eine nachhaltige und inklusive, gerechte und faire Stadtentwicklung für alle. Wichtigste Ziele sind Soziale Inklusion in überschaubaren Quartieren, effiziente Erreichbarkeit, Öffentlichkeit von Straßen und Netzen, Heimatbildung für Kinder, soziale

Einbindung („Beheimatung“) aller Wohnungen und allen anderen Einrichtungen, sowie Beendigung des Flächenverbrauchs. Das sind genau die Bedürfnisse einer diversen und interaktiven Gesellschaft. Arbeit, Bildung, Kultur, Einkauf, Freizeit, Wahlfreiheit, Kommunikation, Öffentlichkeit, Teilhabe und Teilnahme für alle geht nicht ohne Urbanität.

„Urbane Gebiete“ als Teile Urbaner Netze sollten Normalfall werden. Sie sind das mit Abstand beste Verkehrsmittel. Sie sind Schlüssel zu ökonomischem und ökologischem, sozialem und kulturellem Erfolg. Wenn dabei einige Tabus berührt werden, ist das wohl unvermeidbar. Und soll motivieren zu mehr, offeneren, rationaleren, urbaneren Diskussionen. Nur so finden wir immer wieder neu heraus was wir wollen, und werden unserer Legitimation und Verpflichtung zur politischen Entscheidung gerecht. ≧

Hans-Henning von Winning

### In Kürze

„Urbane Gebiete“ sollte eine neue Kategorie in der Baunutzungsverordnung werden. Urbanität im Quartiermaßstab bedeutet: Dichte 200-500 Einwohner-Arbeitsplätze/ha; Mischung mindestens 25%, maximal 75% Wohnen, davon gefördert mindestens ein, maximal 10%; Öffentlichkeit durch sozial brauchbare Straßen. Dies ist beste Voraussetzung für effizienten Transport, Inklusion und Fortschritt.

### Info:

Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Feldtkeller, Folkert Kiepe, Hans-Henning von Winning: Initiative Urbanität, Mobilität, und kurze Wege, Plädoyer für einen nachhaltigen, inklusiven Städtebau, [www.uni-siegen.de/fokos/publikationen/veroeffentlichungen/wp201305\\_bukow\\_ang\\_aktualisiert.pdf](http://www.uni-siegen.de/fokos/publikationen/veroeffentlichungen/wp201305_bukow_ang_aktualisiert.pdf)

[www.verkehrsplanung.de](http://www.verkehrsplanung.de)