

Maike Böcker, Henning Brüggemann, Michaela Christ,
Alexandra Knak, Jonas Lage, Bernd Sommer

Wie wird WENIGER GENUG?

Suffizienz als Strategie für eine
nachhaltige Stadtentwicklung



Inhalt

I. Einleitung: Warum weniger genug werden muss	06
II. Suffizienz als kommunale Nachhaltigkeitsstrategie	08
Ein Leitbild, drei Strategien: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz	10
Das Weniger gestalten: Suffizienzpolitik	12
Suffizienzpolitik und Flächenknappheit	14
Von gestern? Kommunale Suffizienzpolitik	14
III. Weniger ist schwer. Hemmnisse kommunaler Suffizienzpolitik	17
Die Wirtschafts- und Sozialordnung: Wachstum als Garant für sozialen Ausgleich	20
Kulturelle Leitbilder, Individualisierung und Lebensstile	22
Fiskalischer Druck auf Kommunen: Konkurrenz um Einwohner*innen und Gewerbe	26
Baurecht und Verkehrsrecht: Hürden für eine kompakte und verkehrsarme Innenentwicklung	30
IV. Weniger ist schwer, aber möglich. Beispiele aus der Praxis	34
Boden – Fundament nachhaltiger Stadtplanung	36
Gewerbe – Die kompakte Stadt	40
Mobilität – Weniger Autos, mehr Platz zum Leben	42
Wohnen – Von privatem Luxus zu öffentlichem Wohlstand	52
Suffizienz als handlungsleitendes Prinzip – Die 2000-Watt-Gesellschaft	60
Suffizienz als Strategie für die Entwicklung urbaner Quartiere – Reallabor in Flensburg	62
V. Was zeichnet suffizienzorientiertes Verwaltungshandeln aus?	68
Charakteristika flächenbezogener Suffizienzpolitik	68
Flächen sparen durch Suffizienz. Verwaltungsstrategien	70
VI. Zum Schluss: Was sofort getan werden kann	78
Die Nullvariante als Alternative	80
Selbstverpflichtung – Verzicht auf Außenbereichsflächen	81
Aktive Innenentwicklung	82
Lebensqualität trotz höherer Dichte	84
Suffizienzpolitik – Mehr als nur weniger	88

IV. Weniger ist schwer, aber möglich. Beispiele aus der Praxis

Vieles steht konsequenter Suffizienzpolitik entgegen. Als kommunale Nachhaltigkeitsstrategie ist die Suffizienz nahezu unbekannt. Dennoch gibt es einige Kommunen, die Suffizienzmaßnahmen umsetzen. Mit welcher Idee werden diese Maßnahmen umgesetzt und wie überwinden die Verantwortlichen die Hemmnisse?

Unsere vergleichende Untersuchung suffizienzorientierter Stadtentwicklungsprojekte stellt die Kommune als Akteurin in den Mittelpunkt. Bis auf die Stadt Zürich bezeichnet keine der untersuchten Kommunen ihr Handeln als Suffizienzpolitik. Dessen ungeachtet konnten wir diverse Projekte identifizieren, die darauf abzielen, Menschen durch Infrastrukturveränderungen und Veränderungen im kommunalen Handeln zu ermöglichen, ihr alltägliches Leben ressourcenschonender als bisher zu gestalten. Im Bereich Mobilität gibt es etwa vielerorts Anstrengungen, den motorisierten Individualverkehr einzuschränken zugunsten anderer, nachhaltiger Verkehre. Beim Wohnen geben manche Kommunen gemeinschaftlichen und flächensparenden Projekten Vorrang vor der Ausweisung von flächenintensiven Neubaugebieten. Mancherorts wird die grüne Wiese zur Tabuzone erklärt und mit kreativen Konzepten zur Innenentwicklung daran gearbeitet, Gewerbetreibenden Alternativen aufzuzeigen. Diese und weitere Maßnahmen finden sich detailliert beschrieben in diesem

Kapitel. Die Darstellungen sind sowohl Ergebnis unserer Auswertung qualitativer Interviews mit Vertreter*innen aus Kommunen als auch ergänzender Literaturrecherchen zu bereits erforschten Stadtentwicklungsprojekten.

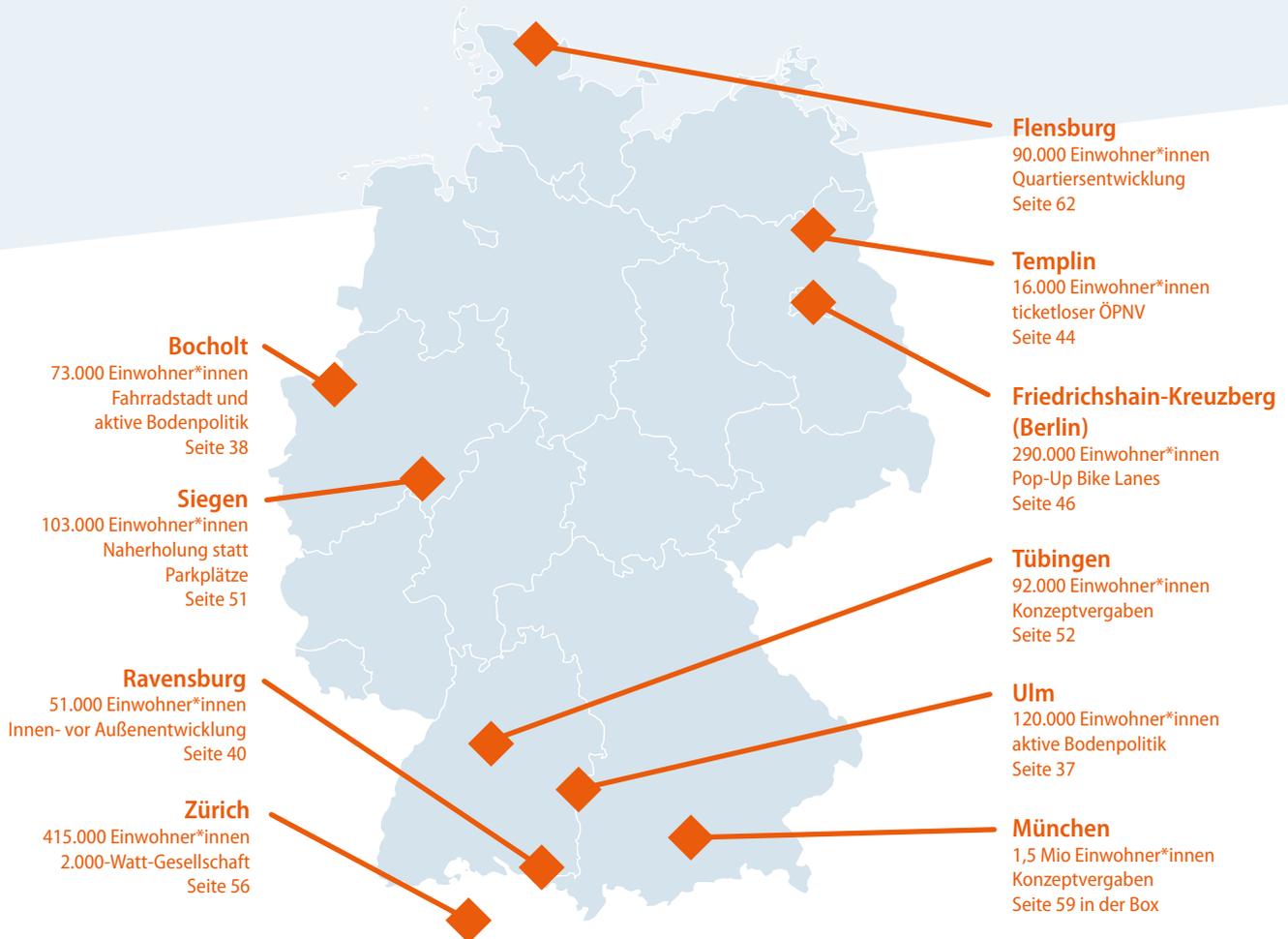
Flächen werden zu Lasten flächenintensiver individueller Nutzungen und zu Gunsten öffentlicher und gemeinschaftlich genutzter Flächen umverteilt.

Kaum eine der dargestellten Suffizienzpraktiken stellt aus sich heraus etwas grundlegend Neues im Sinne von noch nie Gedachtem oder Praktiziertem dar. Gemeinsam

ist den Projekten allerdings, dass sie Möglichkeiten aufzeigen, den jeweiligen Sektor zu optimieren, ohne neue Ressourcen in Anspruch zu nehmen. Sie fördern zudem eine Veränderung von Alltagspraktiken und Lebensstilen in Richtung Nachhaltigkeit. Flächen werden zu Lasten flächenintensiver individueller Nutzungen und zu Gunsten öffentlicher und gemeinschaftlich genutzter Flächen umverteilt. Um dies zu erreichen, fördern Kommunen nachhaltige Praktiken, indem sie Infrastrukturen umbauen (etwa Fuß- und Fahrradwege), Vergünstigungen einführen (zum Beispiel geringere Quadratmeterpreise für gemeinschaftliches oder genossenschaftliches Wohnen) oder neue Auswahlkriterien für die Vergabe von Flächen oder Immobilien anlegen (Konzeptvergabe statt Höchstpreisverfahren). Zusätzlich deprivilegieren sie nicht-nachhaltige Praktiken, indem sie sie unattraktiver machen und einschränken. Dies ist es, was die Projekte als einzelne und in der Summe beachtenswert macht.

Zweifellos existieren viele einzelne, zum Teil sehr ambitionierte Projekte im Bereich flächenschonender Stadtentwicklung. Die Frage danach jedoch, wie viel genug ist für ein gelingendes Leben in der Stadt und wie, daraus abgeleitet, das Vorhandene gerecht verteilt werden kann, ist bislang kaum als Leitmotiv urbaner Entwicklung zu erkennen. Suffizienz als regelrechte Nachhaltigkeitsstrategie, als umfassendes, beabsichtigtes und geplantes Vorgehen zur Einsparung und zur Deckelung des Ressourcenverbrauchs einerseits und zur gleichberechtigteren Verteilung des Zugangs zum städtischen Raum andererseits, findet sich in der Praxis nur sehr selten.

Das liegt vermutlich auch am nicht unbeachtlichen Konfliktpotential, das kommunale, flächenbezogene Suffizienzpolitik birgt. Denn, wie Uta von Winterfeld vom Wuppertal Institut (WI) schreibt, bedeutet Suffizienz, nicht



,mehr' zu machen, sondern das Vorhandene zu teilen.¹ Umverteilung von (Zugang zu) Stadtraum geht fast immer mit Kontroversen einher – unabhängig davon, ob das Wohnen, die Mobilität, das Gewerbe oder der Umgang mit Flächen behandelt wird. Sich als Kommune zu entscheiden, Interessenskonflikte nicht durch weiteres Flächenwachstum zu lösen, sondern durch Umverteilung, erfordert (nicht nur) einen langen Atem und kreative Konzepte. Denn einige Beteiligte empfinden im Zuge der drohenden Deprivilegierung Verlustängste. Dementsprechend stellen Routinen und verinnerlichte kulturelle Leitbilder große Hemmnisse dar, nicht nur auf Seiten der Nutzer*innen, sondern auch innerhalb der Verwaltung. Gewohnte und eingeübte Vorgehensweisen sowie die Abwesenheit einer Kultur des Scheiterns hemmen das Entstehen einer neuen Perspektive der Stadtplanung. Darüber hinaus lassen sich auch Ressourcenkonflikte beobachten. Knapp besetzten Verwaltungen fehlt oftmals das Personal für die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen, und in chronisch unterfinanzierten Kommunen entstehen schnell politische Spannungen, wenn zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik auf Einnahmen verzichtet werden muss oder zusätzliche Ausgaben anfallen.

Als grundlegende Umgangsstrategie mit den skizzierten Herausforderungen lässt sich in den untersuchten Städten ein Streben nach Gestaltungsmacht beobachten: Stadtverwaltungen verstehen sich als Mediatorinnen unterschiedlicher Interessen und versuchen häufig, die Konflikte zu moderieren. Zentral für die Aushandlung der Konflikte ist eine Idee des Städtischen, welche von der Stadt verfolgt wird. Das heißt, eine Vision für die jeweilige Stadt, die bei wichtigen Entscheidungen und in Entwicklungsprozessen als Richtschnur dient. In den untersuchten Städten entsteht so eine Stadtentwicklung für Viele, die nicht partikularen Interessen folgt, sondern sich stark am Gemeinwohl orientiert. Damit eine solche Idee umgesetzt werden kann, verfolgen Städte Strategien, um ihre Ressourcenverfügbarkeit zu erhöhen, insbesondere eine aktive Bodenpolitik. Darüber hinaus zeichnen sich die erfolgreichen Projekte durch einen kontinuierlichen, projektunabhängigen und intensiven Austausch der Verwaltung mit den relevanten Akteur*innen, der Politik, den Einwohner*innen und den Umlandgemeinden aus. Kooperative und enge Beziehungen zu diesen Akteursgruppen schaffen eine Vertrauensbasis für neue Ideen und fördern damit die Umsetzungswahrscheinlichkeit der im Folgenden beschriebenen Maßnahmen.

Grafik oben: Neun Städte unterschiedlicher Größe, in denen bereits heute suffizienzpolitische Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden.

Boden – Fundament nachhaltiger Stadtplanung

Suffizienzpolitik versucht den Druck durch die Umverteilung des Stadtraums, die Förderung gemeinschaftlich genutzter Flächen und durch ein Mehr an öffentlichem Wohlstand zu mindern.

Kommunale Flächen sind, insbesondere in wachsenden Städten, begrenzt und umkämpft. Viele unterschiedliche Interessensgruppen möchten die Nutzung der Flächen gestalten. Einwohner*innen brauchen Wohnraum, Gewerbebetriebe wollen sich neu ansiedeln oder erweitern, Straßen und Parkplätze werden für eine vielerorts zunehmende Anzahl an Autos bereitgestellt und Flächen der Naherholung und Freizeitgestaltung sollen die Lebensqualität erhöhen. Gleichzeitig sind viele Kommunen auf die Einnahmen der ökonomischen Verwertung der Flächen angewiesen. In dieser scheinbaren Zwangslage haben viele Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten immer neue Baugebiete auf der „grünen Wiese“ ausgewiesen, um dem anhaltenden Druck mit Wachstum zu begegnen. Vielerorts stoßen Kommunen dabei an ihre eigenen Stadtgrenzen und können keine weiteren Flächen auf ihren Gebieten ausweisen oder nur noch auf Kosten von ökologisch oder sozial wertvollen Räumen. Darüber hinaus haben Kommunen Wohnungsbestände, Grundstücke, städtische Gesellschaften und weitere Infrastrukturen privatisiert, um durch die kurzfristigen Erlöse Haushaltslöcher zu stopfen. Damit haben Kommunen aber nicht nur kurzfristige Einnahmen generiert, sondern gleichzeitig weite Teile ihres Handlungs- und Gestaltungsspielraums aufgegeben.

Suffizienzpolitik versucht den Druck durch die Umverteilung des Stadtraums, die Förderung gemeinschaftlich genutzter Flächen und durch ein Mehr an öffentlichem Wohlstand zu mindern. Verfügen Kommunen über eigenen Grund und Boden, können sie leichter gestaltend einwirken und dem Druck auf die Fläche unterschiedlich begegnen. Eine aktive Bodenpolitik, die nicht auf den Verkauf zugunsten eines kurzfristigen Gewinns setzt, sondern darauf, die Nutzung auf kommunalen Flächen mitzugestalten, kann sozial-ökologischen Problemen vorbeugen

Aktive Bodenpolitik, Bodenbevorratungspolitik oder auch öffentliche Liegenschaftspolitik beschreibt eine Politik des vorausschauenden Sicherns und Ankaufens von Boden durch die Kommune.

und langfristig finanzielle Vorteile erwirtschaften. Denn Kommunen sind mit einer aktiven Bodenpolitik unabhängiger vom Spekulationsmarkt, können leichter den Planwertzuwachs bei der Entwicklung von Baugrundstücken abschöpfen und die Nutzungsvorgaben der Grundstücke aktiver mitgestalten und mit den städtischen Zielsystemen in Einklang bringen. Einige Kommunen betreiben schon lange eine aktive Bodenpolitik und vergeben darüber hinaus kommunale Flächen nur in Erbbaurechten.

Aktive Bodenpolitik

Aktive Bodenpolitik, Bodenbevorratungspolitik oder auch öffentliche Liegenschaftspolitik beschreibt eine Politik des vorausschauenden Sicherns und Ankaufens von Boden durch die Kommune. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) unterteilt die aktive Bodenpolitik in drei wesentliche Typen.² Zum einen ist es der *langfristige strategische Ankauf* von Flächen, um diese für spätere Entwicklungsoptionen zu sichern. Diese Flächen können dann bei Bedarf von der Stadt selbst entwickelt oder über Erbpachtverträge Dritten zur Verfügung gestellt werden, sodass die Kommune weiterhin Eigentümerin der Flächen bleibt. Eine kurzfristigere Form der aktiven Bodenpolitik stellt der *Zwischenerwerb* von Grundstücken dar. Dazu kauft die Kommune Grundstücke auf, schafft gegebenenfalls Baurecht, um sie dann beispielsweise mittels Konzeptvergabe zum Festpreis zu verkaufen oder in Erbpacht an diejenigen mit dem besten städtebaulichen Konzept zu vergeben. Als dritte und schwächste Ausgestaltungsform der aktiven Bodenpolitik nennt das Difu Modelle *kooperativer Baulandentwicklung* auf der Basis städtebaulicher Verträge im Zuge einer Bauleitplanung. Hier agiert die Kommune nicht als Eigentümerin der Flächen, sondern handelt mit den privaten Eigentümer*innen im Rahmen der Schaffung von Baurecht Quoten für geförderten oder preisgedämpften Wohnungsbau oder weitere soziale, städtebauliche sowie ökologische Anforderungen aus.

Aktive Bodenpolitik ist nicht *per se* ein Instrument zur Einsparung von Ressourcen. Sie ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung dafür. Denn die Verfügbarkeit über und der Zugriff auf Flächen verleiht Kommunen Gestaltungs- und Handlungsmacht. Als Eigentümerinnen und Inhaberinnen der Planungshoheit können Kommunen darüber entscheiden, wie Flächen langfristig genutzt werden. Ob der Bodenvorrat für die Befriedigung ressourcenintensiver Lebensstile, etwa in Form von Einfamilienhausgebieten, oder für sozial und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklungsmaßnahmen eingesetzt wird, ist letztlich eine Frage des politischen Willens und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Ohne Bodenvorrat indes lässt sich weder das eine noch das andere realisieren.

Für eine gelingende aktive Bodenpolitik braucht es Kontinuität und Konsequenz, welche mit langfristigen Zielen und dem strategischen, zweckungebundenen Ankauf von Flächen einhergehen.³ Dementsprechend werden auch Forderungen laut, dass aktive Bodenpolitik ein gängiges Alltagspolitikfeld neben Feldern wie Schul- oder Verkehrspolitik wird.⁴

Eine große Hürde für eine aktive Bodenpolitik sind die oftmals fehlenden finanziellen Mittel, um Grundstücke oder Immobilien halten oder gar (zurück)kaufen und Baureife herstellen zu können. Dass eine aktive Bodenpolitik langfristig für Kommunen eine ökonomisch gewinnbringende Strategie sein kann, zeigen die Beispiele aus Ulm und Bocholt.

Ulm – das Urgestein der aktiven Bodenpolitik

In Ulm wird aktive Bodenpolitik in Form von langfristigen strategischen Ankäufen schon sehr lange und unter höchst unterschiedlichen politischen Systemen praktiziert. Seit über 125 Jahren kauft die Stadt systematisch Flächen auf und kann dadurch aktiv auf die Art ihrer Nutzung und die Stadtentwicklung Einfluss nehmen. Der lange Atem hat dazu beigetragen, dass sich mittlerweile rund ein Drittel der städtischen Flächen in kommunaler Hand befinden.⁵ Allein im Jahr 2017 investierte die 120.000 Einwohner*innen zählende Stadt rund 33 Millionen Euro in den Ankauf neuer Flächen.⁶ Die Flächen werden in der Regel nicht für einen konkreten Nutzungszweck erworben, beispielsweise um ein neues Krankenhaus oder eine neue Schule zu bauen. Vielmehr verfolgt die Stadt mit ihrer Ankaufspraxis das Ziel,

REVOLVIERENDER BODENFONDS

In Bocholt wurde für die Finanzierung des Bodenmanagements und der sozial gerechten Bodennutzung ein revolvingender Bodenfonds als Sonderposten im Haushalt eingerichtet, der von einer treuhändischen Entwicklungsgesellschaft verwaltet wird. Zu den Aufgaben des Bodenfonds zählen in Bocholt die Bereitstellung von Wohnbaugrundstücken durch Kauf, Verkauf, Tausch oder Vermittlung ohne Zwischenerwerb unter Berücksichtigung sozialer Kriterien.

Ein revolvingender Bodenfonds trägt sich in der Regel selbst und deckt Ankäufe durch generierte Einnahmen aus Verkäufen, Darlehensraten oder Erbpachtzinsen. Dadurch belasten Ankäufe von neuen Flächen nicht den Grundhaushalt und es kommt zu geringeren Schwankungen im Haushalt. Da in der Regel Flächen in frühen Entwicklungsstadien aufgekauft und nach der Entwicklung verkauft oder in Erbpacht vergeben werden, verbleibt ein Großteil des Planwertzuwachses – welcher vor allem durch städtische Investitionen hervorgerufen wird – im Bodenfonds und damit bei der Stadt. Dabei sind die Einnahmen und Ausgaben zweckgebunden, sodass eine zweckfremde Verwendung für andere Haushaltsposten vermieden wird. Somit können keine Flächen aus dem Bodenfonds verkauft werden, um Haushaltslöcher an anderen Stellen zu füllen und das städtische Vermögen wird nicht über die Zeit aufgezehrt. Grundsätzlich ist die Führung eines revolvingenden Bodenfonds als „Sondervermögen“ im Haushalt möglich, insbesondere für Kommunen in der Haushaltssicherung empfiehlt sich jedoch das Auslagern in eine eigene Gesellschaft, die dann auch kreditfähig ist.



In Ulm gibt es Bauland nur direkt von der Stadt, wodurch diese die Boden- und Wohnungspreise mitgestalten kann.

© Luis Fernando, unsplash

DREI MODELLE FÜR DEN ANKAUF VON FLÄCHEN IN BOCHOLT

1. Flächenerwerb: Bocholt hat ein Programm zur Preisfindung für das Bauland entwickelt, um die Verhandlungen möglichst transparent zu machen. Der Kaufpreis wird residual ermittelt, das heißt, Ausgangspunkt ist der spätere Verkaufspreis des fertigen Baulandes, der für Schwellenhaushalte gerade noch bezahlbar ist. Schwellenhaushalte zeichnen sich dadurch aus, dass sie unter Einbezug aller Kosten ein Haus mit maximal 30 Prozent ihres Haushaltseinkommens finanzieren können. In der Kalkulation können alle Kosten simuliert werden. Dadurch werden Forderungen der Eigentümer*innen in ihren Auswirkungen vor allem auf Schwellenhaushalte sichtbar und die Stadt kann ihrerseits transparent machen, dass nicht die Profitsteigerung für die Kommune im Fokus steht. Durch dieses Instrument konnten Verhandlungen der Stadt zufolge maßgeblich versachlicht und erleichtert werden.

2. Optionsmodell: Bei dem sogenannten Optionsmodell kommt es nicht zu einem frühzeitigen Ankauf, sondern die Gemeinde sichert sich die Option, unter gewissen Bedingungen das Bauland zu erwerben. So kann beispielsweise vereinbart werden, dass das Land nur gekauft wird, wenn die Baulandentwicklung gelingt oder zumindest fortgeschritten ist. In diesem Fall trägt die Gemeinde nicht das Risiko der Baulandentwicklung und hat auch keine Zinslast für die Finanzierung des Ankaufs, muss dafür aber aufgrund des Gebots der angemessenen Entschädigung einen höheren Preis zahlen, im Zweifel den für Rohbauland oder gar baureifes Land. Der Ankaufspreis wird üblicherweise ebenfalls residual ermittelt. Zu beachten ist, dass es durch das Optionsverfahren nicht zu einer Selbstbindung der Gemeinde im Bauleitplanverfahren kommen darf.

3. Leistungsmodell: Dieses kann auch in Kombination mit den ersten beiden Modellen angewendet werden. Hierbei verpflichten sich Eigentümer*innen oder Investor*innen dazu, klar vereinbarte Leistungen der Baulandentwicklung anstelle des öffentlichen Trägers zu erbringen, wozu unter anderem die Bereitstellung von Grundstücken für einen ausgewählten Bewerber*innenkreis (insbesondere die Schwellenhaushalte) gehört. Hierbei haben die Voreigentümer*innen in der Regel ein Drittel des Bruttolandes zu einem Preis vor der Baulandentwicklung an die Gemeinde zu verkaufen. Gleiches wird in sogenannten Kooperationspakten mit Bauträger*innen vereinbart, die meist zusätzlich die gesamten Erschließungsmaßnahmen übernehmen und sich verpflichten, die Grundstückspreise bei Weiterveräußerung zu limitieren.

Mehr Informationen zu den Modellen finden sich bei der Stadt Bocholt⁷ und bei der treuhändischen Entwicklungsgesellschaft Bocholt.⁸

die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommune zu erhalten. Zentrales Merkmal der Tradition der Bodenbevorratung in Ulm ist die Verfahrenskontinuität. Das Vorgehen ist immer dasselbe, es ist transparent und behandelt alle Eigentümer*innen gleich.⁹ Beständigkeit und Verlässlichkeit tragen zur breiten Akzeptanz des Verfahrens bei.

Eines der Grundprinzipien der Bodenbevorratungspolitik ist, dass es Bauland nur von der Stadt selbst gibt. Das heißt, die Stadt weist ein Baugebiet erst dann aus, wenn sie Eigentümerin aller Flächen ist.¹⁰ Dieses Prinzip lässt sich dabei nicht nur für die wenig nachhaltige Entwicklung im Außenbereich, sondern auch für große (Konversions-) Flächen im Innenbereich, bei denen ein Planbedürfnis besteht, anwenden. Dadurch kann sie nicht nur die spätere Nutzung der Grundstücke leichter mitgestalten, sondern profitiert auch in höherem Maße von Bodenwertzuwachsen, die größtenteils erst durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und die Erschließung der Flächen entstehen. Im Jahr 2016 hatte die Stadt so in 16 potentiellen Wohngebieten genügend zusammenhängendes Land aufgekauft, um dort bei Bedarf neue Baugebiete ausweisen zu können. Dies wirkt sich nicht zuletzt dämpfend auf die Bauland- und Mietpreise aus.

Ein weiteres, bereits seit 1890 angewandetes Grundprinzip stellt das auch von einer Vielzahl anderer Städte verwendete kommunale Wiederkaufsrecht dar, welches durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch gesichert wird. Dadurch wird sichergestellt, dass ein unbebautes, ehemals kommunales Grundstück niemals an Privat weiterverkauft werden kann.¹¹ Das Wiederkaufsrecht ermöglicht den Rückkauf des Grundstücks durch die Kommune, falls der festgelegte Nutzungszweck durch die neue Eigentümer*in nicht erreicht wurde. Dabei erfolgt der Rückkauf zum ursprünglichen Verkaufspreis.¹²

Bocholt – Zwischenerwerb und revolvierender Bodenfonds

Bocholt, eine Mittelstadt mit rund 74.000 Einwohner*innen im Westmünsterland, hat erst in den 1990er Jahren mit einer aktiven Bodenpolitik begonnen.¹³ Boden- und Wohnungspreise stiegen, einige Bauherr*innen hielten ihre Grundstücke spekulativ zurück

und die Verschuldung der Stadt stieg nicht zuletzt aufgrund wachsender Erschließungskosten immer weiter an. Bocholt verfügte nicht über die ökonomischen Ressourcen kurzfristig eine große Menge an Flächen zu erwerben, mehr noch drohte der Verkauf von Flächen zur Behebung von Finanzierungslücken in anderen Haushaltsfeldern. Daraufhin entwickelte die Stadt Bocholt ein rechtliches Instrumentarium des Zwischenerwerbs, bei dem die Stadt die Nutzung der Grundstücke aktiv mitgestalten und einen Großteil des Planwertzuwachses abschöpfen kann.

In einem Grundsatzbeschluss wurde Ende 1995 die Einführung eines Bodenmanagements beschlossen, in dem unter anderem festgelegt wurde, dass bei allen Grundstücksentwicklungen der Planwertzuwachs in der Regel durch Zwischenerwerb abzuschöpfen ist. Außerdem wurden ein revolvierender Bodenfonds eingerichtet und die Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen für den Ankauf neuer Flächen zweckgebunden. Städtische Grundstücke ohne strategische Bedeutung wurden veräußert, um mit dem Geld strategisch wertvollere Grundstücke erwerben zu können. Die Verwaltung wurde ermächtigt, für den Ankauf von neuen Flächen mit den jeweiligen Eigentümer*innen zu verhandeln. Dabei kommen angepasst an die Bedürfnisse der Verkaufenden drei unterschiedliche Formen des Zwischenerwerbs zum Einsatz: der Flächenerwerb, das Optionsmodell oder das Leistungsmodell. Grundstücke von Eigentümer*innen, die nicht mitwirkungsbereit sind, werden nicht in die Konzeption einbezogen und nicht mit Baurecht versehen, wodurch sie auf der Wertstufe vor städtebaulicher Planung „eingefroren“ werden. Dies ist jedoch nur im Außenbereich oder auf großen Flächen im Innenbereich (Außenbereich im Innenbereich) möglich, da im übrigen Innenbereich nach § 34 BauGB ein Baurecht auch ohne B-Plan besteht. Projekte mit der größten Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen werden demnach zuerst realisiert, wodurch ein Belohnungseffekt eintritt. Zugleich dienen diese Grundstücke als Beispiel für zukünftige Verhandlungen als Verhandlungsgrundlage. Eine zentrale Gemeinsamkeit zwischen dem langfristigen Ankauf von Flächen in Ulm und dem Grundsatzbeschluss in Bocholt ist die hohe Transparenz des Verfahrens, welches unabhängig von den Käufer*innen oder Verkäufer*innen gleich angewendet wird.¹⁴

ERBBAURECHTE

Ein wichtiges Instrument, um die durch das aktive Bodenmanagement gewonnene kommunale Handlungsmacht nicht wieder abzugeben, ist das Erbbaurecht. Das Erbbaurecht ermöglicht es Kommunen, ihre Flächen zu behalten und nutzungsgebunden zu verpachten, meist für einen langen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten. Die Kommune erhält von den Erbbauberechtigten einen jährlichen Zins, der vom Bodenwert abhängig ist. Wird die festgeschriebene Nutzung durch die Erbpächter*innen nicht mehr gewährleistet, kommt es zum sogenannten „Heimfall“ der Fläche an die Stadt. Aufgrund der kontinuierlichen Zahlungen haben Pächter*innen ein gesteigertes Interesse daran, einen Ertrag auf dem Grundstück zu erwirtschaften und das Grundstück möglichst effizient auszunutzen. Auf diese Weise kann Bodenspekulationen durch Erbpachtverträge vorgebeugt werden, was schon bei der Einführung des Instruments vor über 100 Jahren das Ziel war. Durch den Erbbauzins fließt die Wertsteigerung des Grundstücks, welche zumeist aus den Entwicklungen im Umfeld der Fläche oder größeren gesellschaftlichen Trends resultiert, nicht (allein) an die Grundstücksbesitzer*innen, sondern wird für die Allgemeinheit abgeschöpft.

Eine große Flächenrelevanz hat das Erbbaurecht heute unter anderem in Wolfsburg. Nach 1955 bekam die Stadt einen Großteil der Siedlungsfläche als Grundeigentum aus der Treuhandverwaltung übertragen. Diese wurde und wird vorwiegend über Erbbaurechte an Bauwillige übertragen. In einigen weiteren deutschen Städten wie Berlin, Hamburg, Kiel, Lübeck, Köln, Hannover, Frankfurt am Main aber auch in Wien und Stockholm wird das Erbbaurecht in größerem Maße genutzt. Der Hamburger Senat verabschiedete Anfang 2019 einen Beschluss, nachdem in Zukunft alle stadteigenen Flächen nur noch als Erbbaurechte vergeben werden sollen. Ziel ist es unter anderem, die Immobilienbesitzer*innen langfristig an günstige Mieten binden zu können.

Seit 2004 ist das Bodenmanagement an eine städtische Gesellschaft ausgelagert, die auch den Bodenfonds verwaltet. Durch diese Auslagerung konnten der Stadt zufolge Schwankungen im städtischen Budget verhindert, die Zeitspannen der Umsetzung reduziert und das Bodenmanagement flexibilisiert werden.¹⁵

Gewerbe – Die kompakte Stadt

Jahrzehntlang hat das Ideal der funktionsentmischten Stadt, in der Wohnen, Arbeiten und Freizeit räumlich weit voneinander getrennt liegen, die Stadtplanung dominiert. Eng verknüpft war diese Vorstellung mit dem Leitbild der autogerechten Stadt, sollte doch das Auto als individuelles und flexibles Verkehrsmittel die voneinander entfernten Orte verbinden. Dieses Leitbild wurde 1933 in der Charta von Athen festgeschrieben und prägte den Wiederaufbau nach 1945 in vielen europäischen Städten. Spätestens seit den 1990er Jahren gewann die Debatte um eine stärkere Mischung der unterschiedlichen Funktionen wieder an Bedeutung. Im Jahr 2007 wurde auf einem EU-Minister*innentreffen die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt verabschiedet. Darin wird die Abkehr von der funktionsentmischten und autogerechten Stadt hin zu einer „Stadt der kurzen Wege“ empfohlen.

Die grüne Wiese bleibt grün - der „Ravensburger Weg“

Ravensburg verfolgt schon seit langem eine ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere hinsichtlich eines schonenden Umgangs mit Flächen. Die Stadt liegt im Südosten von Baden-Württemberg, zählt etwa 50.000 Einwohner*innen und verzeichnet seit Ende der 1980er Jahre ein jährliches Bevölkerungswachstum von durchschnittlich rund acht Prozent.¹⁶ Die Region hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem technologieorientierten Wirtschaftsraum entwickelt.

Wie viele Städte, hat Ravensburg in den letzten Jahrzehnten versucht, die eigene Attraktivität und Anziehungskraft zu steigern – jedoch weniger mit der Ausweisung neuen Baulands auf der grünen Wiese, sondern mit einem eigenen, dem sogenannten Ravensburger Weg.

Im Sinne der Innen- vor Außenentwicklung hat die Stadt Ravensburg schon Anfang der 2000er Jahre beschlossen, keinen zentrenrelevanten Einzelhandel am Stadtrand auf der grünen Wiese anzusiedeln.

Im Rahmen der Umsetzung dieses Konzepts wurde beispielsweise ein Gewerbegebiet nachverdichtet, indem Parkplätze, Lager- und Brachflächen umgenutzt wurden.

Im Sinne der Innen- vor Außenentwicklung hat die Stadt Ravensburg schon Anfang der 2000er Jahre beschlossen, keinen zentrenrelevanten Einzelhandel am Stadtrand auf der grünen Wiese anzusiedeln. Die Baunutzungsverordnung ermöglicht diese Regulation durch entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen. Damit verfolgt die Stadt ökologische Ziele und bewahrt Naherholungsräume und hochwertige Böden für die Landwirtschaft. Gleichzeitig möchte Ravensburg auf diese Weise ihre historische Innenstadt als „attraktive Einkaufsstadt in der Region“ festigen und Kaufkraftzuflüsse sichern. Dabei wird auf eine Vielfalt der Funktionen, das heißt auf eine Mischung von Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur und Wohnen geachtet. Um die Erteilung beziehungsweise Verweigerung von standortbezogenen Genehmigungen transparent zu gestalten, wurde in Ravensburg eine Sortimentliste erstellt, welche nach nahversorgungsrelevanten, sonstigen zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten unterscheidet.¹⁷ Auf Basis dieser Liste werden Ansiedlungen nicht oder auch nur im Zentrum genehmigt. Vergleichbare Konzepte existieren auch in anderen Städten.

Gewerbeflächen werden bevorzugt für das Handwerk und das produzierende Gewerbe reserviert, welche ansonsten im Wettbewerb mit dem Einzelhandel um Grund und Boden oft nicht bestehen könnten. Um die Ausweisung neuer Gewerbeflächen zu begrenzen, wurde ein Gewerbeflächenentwicklungskonzept verabschiedet. Im Rahmen der Umsetzung dieses Konzepts wurde beispielsweise ein Gewerbegebiet nachverdichtet, indem Parkplätze, Lager- und Brachflächen umgenutzt wurden. Mit kooperierenden Unternehmen wurde ein Mobilitätsmanagement entwickelt, das unter anderem eine kostenlose ÖPNV-Nutzung für die Mitarbeitenden enthielt, um Parkplätze einzusparen. Im Gegenzug wurden neue Höhen und Dichten für die Nachverdichtung zugelassen.

So konnte die Ausweisung eines ursprünglich angedachten neuen Gewerbegebiets unterbleiben.

Als zentrales Hemmnis für die Entwicklung einer attraktiven Innenstadt wurde der Kfz-Verkehr identifiziert. Das Verkehrskonzept der Stadt beinhaltet diverse Maßnahmen, um den motorisierten Individualverkehr aus der Altstadt zu halten: Der Stadtbus wird gefördert und kostengünstig gestaltet, *park and ride* etabliert, indem die kostenlose Busnutzung im Parkticket enthalten ist und der Bahnhof als Eingang zur Stadt eingerichtet. All dies soll das Entstehen lebendiger Räume fördern, Dichte und Frequenz von Besucher*innen steigern, weniger mobile Bevölkerungsgruppen invol-

vieren, überflüssigen Verkehr reduzieren und so Umweltbelastungen verringern.¹⁸ Ein Großteil der Besucher*innen steigt an den Stadtgrenzen auf andere Verkehrsmittel um, wenn sie die verkehrsberuhigte Innenstadt besuchen. Einen Wermutstropfen gibt es: Trotz dieser Bemühungen ist die PKW-Dichte in Ravensburg im letzten Jahrzehnt kontinuierlich gestiegen. In diesem Punkt unterscheidet sich Ravensburg nicht von anderen Städten.¹⁹ Die Zahlen verweisen darauf, dass die Anstrengungen in Sachen Verkehrsentwicklung offenbar noch nicht ausreichen, damit mehr Ravensburger*innen ganz auf ihr Auto verzichten.

Als zentrales Hemmnis für die Entwicklung einer attraktiven Innenstadt wurde der Kfz-Verkehr identifiziert.

Um eine Verbindung zur „grünen Wiese“ aufzubauen und die Auswirkungen menschlicher Eingriffe erfahrbar zu machen, unternahm der Stadtrat in Ravensburg beispielsweise Ausflüge in umliegende Wälder und zu Müllkippen am Stadtrand.



Mobilität – Weniger Autos, mehr Platz zum Leben

In vielen Städten ist der Verkehr durch das Auto dominiert. In Mittelstädten und kleinen Großstädten wie Fürth, Ingolstadt oder Flensburg stehen rund 20 Prozent der gesamten Stadtfläche dem Verkehr zur Verfügung²⁰, der größte Anteil dem Autoverkehr. Und es werden in vielen Städten immer mehr Autos: Zwischen 2010 und 2020 ist die Anzahl der privat genutzten PKW in Deutschland um knapp 15 Prozent auf über 47 Millionen Fahrzeuge gestiegen. Dies führt zu mehr Staus, zu Parkplatzmangel und zu Verteilungskonflikten auf der Straße. Angesichts der Normalität von Autos in deutschen Städten bleibt häufig unsichtbar, dass Alte, Kinder und Jugendliche, Menschen ohne Führerschein oder mit zu wenig Geld für ein eigenes Auto von dieser Mobilitätsform ausgeschlossen bleiben. Das Potential von Parkplätzen und Straßen für die Steigerung von Lebensqualität wird überall dort sichtbar, wo Autos kurzzeitig oder dauerhaft die Flächen freigeben. Fußgängerzonen sind aus keiner Stadt mehr wegzudenken, in einigen Städten stellen Cafés ihre Stühle auf vormalige Parkplätze, andernorts können Kinder wieder auf der Straße und nicht nur hinter dem eigenen Gartenzaun spielen. Damit ein Weniger an Autos bei gleichbleibender oder sogar steigender Mobilität möglich wird, braucht es eine Neuverteilung von Fläche und eine Bereitstellung attraktiver Alternativen.

Ticketloser ÖPNV – (k)eine gute Idee für die suffizienzorientierte Mobilitätswende?

Die Begriffe des ticket- oder auch fahrscheinlosen ÖPNV werden sowohl für den Ersatz des physischen Tickets durch ein Digitales als auch für den Wegfall des Ticketpreises für die Nutzer*innen verwendet. Nicht selten wird der

Angesichts der Normalität von Autos in deutschen Städten bleibt häufig unsichtbar, dass Alte, Kinder und Jugendliche, Menschen ohne Führerschein oder mit zu wenig Geld für ein eigenes Auto von dieser Mobilitätsform ausgeschlossen bleiben.

letzteren Variante des ticketlosen ÖPNV bei der Mobilitätswende eine wichtige Rolle zugeschrieben, in der Annahme, dass es vor allem der Ticketpreis ist, der die Menschen ins Auto statt in den Bus steigen lässt. Die brandenburgische Kleinstadt Templin hat schon vor über 20 Jahren den Test gemacht. Und in der Tat stiegen dort die Fahrgastzahlen nach dem Wegfall des Fahrpreises um das Fünffache. Ähnliches ließ sich im belgischen Hasselt, im estnischen Tallin oder im bayrischen Pfaffenhofen beobachten, welches Ende 2018 den ticketlosen ÖPNV einführte. In all diesen Städten nahm – und dies widerspricht der oben skizzierten Intention – der Anteil der Autofahrenden nur in geringem Maße ab. Der wichtigste Grund dafür war: Vor allem Fußgänger*innen, Radfahrende und Menschen, die zuvor weniger mobil waren, haben die kostenlosen ÖPNV-Angebote genutzt. Der ökologisch orientierte Verkehrsclub Deutschland (VCD), sieht im ticketlosen ÖPNV daher auch „eine Kannibalisierung des Umweltverbundes, der den Wettbewerb zwischen den umweltfreundlichen Mobilitätsformen verzerrt“²¹ Der Konkurrenz innerhalb des Umweltverbundes kann aus Sicht des VCD durch einen geringen Ticketpreis vorgebeugt werden. Radfahren und zu Fuß gehen bilden bei geringem Ticketpreis immer noch die kostengünstigere Alternative. Gleichzeitig begünstigt der geringe Ticketpreis den ÖPNV gegenüber dem verhältnismäßig kostenintensiven Auto. Im Vergleich zum steuerfinanzierten, „kostenlosen“ ÖPNV kann ein niedriger Pauschalpreis nach Einschätzung des VCD somit die Umstiegswahrscheinlichkeit vom Auto auf den ÖPNV bei gleichzeitiger Ausbalancierung der potentiellen Nebeneffekte etwas erhöhen.²²

Entscheidender für den Wechsel als der Preis, sind meist andere Faktoren: Schnelligkeit, Komfort und Praktikabilität. Wenn der Bus bis in den späten Abend hinein in hoher Taktung fährt, die nächste Haltestelle nie weit ent-



© Manki Kim, unsplash

fernt liegt und die Linienführung intelligent die ganze Stadt abdeckt, bildet der ÖPNV für viele Menschen eine attraktive Alternative zum Auto. In zahlreichen Städten stoßen die Kapazitäten des ÖPNV allerdings an ihre Grenzen. Nicht allein, weil das Geld für neue Busse und Bahnen fehlt, sondern auch, weil die Busse im Stau stehen. Weniger Autos und mehr Busspuren können hier Abhilfe schaffen. Wird auf eine Erweiterung des Straßenraums verzichtet, muss hierfür eine PKW-Spur oder ein Parkplatzstreifen weichen.

Rückenwind kommt hierfür von einer Studie aus Kassel, die anhand der Städte Kassel, Bremen und Kiel aufzeigt, dass die kommunalen Ausgaben für die Errichtung und Erhaltung der Infrastruktur für den PKW-Verkehr deutlich über denen des ÖPNV liegen.²³ Der ÖPNV weist also aus kommunaler Sicht einen deutlich höheren Kostendeckungsgrad als der motorisierte Individualverkehr auf. Bezieht man die externen Kosten wie Umweltschäden, Unfälle oder Gesundheitsbelastungen mit ein, werden die Vorteile des ÖPNV noch deutlicher. Eine stärkere Privilegierung des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr kann also auch finanzielle Vorteile bieten. In jedem Fall muss der ÖPNV niedrigschwellig nutzbar, komfortabel, praktisch und schnell sein und zugleich der Automobilverkehr eingedämmt werden, damit eine Mobilitätswende gelingt.

Die Corona-Krise hat dem attraktiven ÖPNV noch eine weitere Komponente hinzugefügt. Zu Beginn der Krise brachen die Fahrgastzahlen in einigen Städten um 60 bis 80 Prozent ein.²⁴ Dass sich Busse und Bahnen jedoch rasch wieder füllten, verweist auf die große Relevanz der Verkehrsmittel einerseits und andererseits auf die Notwendigkeit aus der Coronazeit zu lernen. Denn die Corona-Krise, die rasch zu einer Krise des ÖPNV wurde, hat bereits bekannte Problemlagen im Bereich Mobilität verstärkt und dadurch sichtbarer werden lassen. Soziale Ungleichheiten etwa und damit zusammenhängende unterschiedliche Verletzlichkeiten gegenüber Krisen: Wer kein Auto hat und wer nicht im home office tätig sein kann – dies trifft überwiegend Menschen in niedrigen Einkommensgruppen – ist (oft) darauf angewiesen, mit den Öffentlichen mobil zu sein. Die Corona-Krise zeigt, dass ein breit akzeptierter und genutzter ÖPNV nicht nur niedrigschwellig, bezahlbar und alltagstauglich sein sollte. Er muss auch sicher sein und zwar nicht allein im bislang geltenden Sinn, Schutz vor Unfällen bieten. Sondern der ÖPNV beziehungsweise das Mobilitätssystem muss darüber hinaus auch resilient, das heißt widerstandsfähig sein gegenüber Pandemien, denn aller Voraussicht nach wird Corona nicht das letzte Ereignis dieser Art gewesen sein.²⁵

Ein kostengünstiger ÖPNV ist nicht nur eine ökologische und sozial inklusive Alternative zum PKW, sondern kann auch für die Kommune kosteneffizienter als der motorisierte Individualverkehr sein.

Der ÖPNV weist also aus kommunaler Sicht einen deutlich höheren Kostendeckungsgrad als der motorisierte Individualverkehr auf.

Die Stadt Templin – Vorreiterin des ticketlosen ÖPNV

Mitte der 1990er Jahre litt der Mobilitätssektor im brandenburgischen Templin unter zwei Problemen: Insbesondere in der historischen Altstadt staute sich der PKW-Verkehr und der defizitäre ÖPNV wurde nur sehr wenig genutzt (Kostendeckungsgrad 14 Prozent).²⁶ Um diesen Problemen zu begegnen, gründete sich ein Arbeitskreis bestehend aus der Stadt Templin, dem Landkreis Uckermark, dem Fremdenverkehrsverein und dem Verkehrsunternehmen der Uckermärkischen Verkehrsgesellschaft (UVG mbH). Außerdem wurde das Tourismusmanagement hinzugezogen.

Die Runde diskutierte über die Einstellung des ÖPNV, entschied sich aber für das genaue Gegenteil: Der Stadtbus sollte für die Nutzer*innen vollständig kostenfrei werden. Damit sollte die Luftqualität verbessert und der Kurstatus, der aufgrund hoher Schadstoffemissionen zur Disposition stand, gesichert sowie die Lebensqualität für Einwohner*innen und Tourist*innen gesteigert werden. Man versprach

Die Runde diskutierte über die Einstellung des ÖPNV, entschied sich aber für das genaue Gegenteil: Der Stadtbus sollte für die Nutzer*innen vollständig kostenfrei werden.

Gestartet als ökologisch und ökonomisch motiviertes Projekt, um unter anderem den Kurstatus zu erhalten, ist der kostengünstige ÖPNV heute vor allem eine sozialpolitische Maßnahme und über alle Fraktionen hinweg unumstritten.

sich zudem einen Werbeeffect für den Kurort, welcher finanzielle Nebeneffekte durch gesteigerte Steuereinnahmen befördern sollte.

In Templin entschied man sich nicht nur für einen ticketlosen ÖPNV, sondern begann schon vor Projektstart mit einer systematischen Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur. Es wurden zwei neue Haupt- und zwei Nebenlinien installiert, 24 neue überdachte Bushaltestellen errichtet, die Zahl der Haltestellen von 27 auf 42 erhöht und ein zentraler Umsteigepunkt am Markt in der Altstadt eingerichtet.²⁷ Nach Planungen der Stadt Templin sollten Haltestellen weniger als 150 Meter von den Wohnungen der Einwohner*innen entfernt liegen und einen Abstand von 300 bis 350 Metern voneinander aufweisen.²⁸

Innerhalb eines Jahres stiegen die Fahrgastzahlen von 41.000 auf 350.000²⁹, innerhalb von weiteren drei Jahren insgesamt um das 15-fache.³⁰ Dieser Anstieg beruhte jedoch weniger auf PKW-Fahrenden, die auf den ÖPNV umstiegen, sondern mehr auf dem „häufigeren Fahren von bereits den ÖPNV nutzenden Personen und Umsteigen des nichtmotorisierten Individualverkehrs“.³¹ Die finanzielle Belastung der Kommune stieg deutlich. Um „Spaßfahrten“ und eine nicht bedürfnisorientierte Übernut-

In Templin gibt es schon seit über 20 Jahren Erfahrungen mit dem kostenlosen und –günstigen ÖPNV, der mittlerweile parteiübergreifend unterstützt wird.



zung des ÖPNV einzudämmen, führte die Stadt im Jahr 2002 eine günstige Jahreskarte von 29 Euro ein, im Jahr 2007 wurde der Preis auf 44 Euro erhöht und ist seitdem konstant. Die Fahrgastzahlen haben sich seitdem ungefähr auf dem sechsfachen Niveau von vor der Einführung der Maßnahme eingependelt. Tourist*innen mit Kurkarte fahren weiterhin kostenlos und auch Menschen aus den Umlandgemeinden können mit einer Kurkarte von großen Rabatten profitieren.

Gestartet als ökologisch und ökonomisch motiviertes Projekt, um unter anderem den Kurstatus zu erhalten, ist der kostengünstige ÖPNV heute vor allem eine sozialpolitische Maßnahme und über alle Fraktionen hinweg unumstritten.³² Der erschwingliche und gut ausgebaute ÖPNV erhöht die Teilhabe von Älteren, Jugendlichen und Menschen die kein Auto besitzen oder nicht fahren können. Außerdem sind die Unfälle im Straßenverkehr deutlich zurückgegangen. Die Stärkung des Umweltverbundes und die Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs, gegebenenfalls in Kooperation mit den Nachbarkommunen, könnte zusätzliche ökologische Effekte, wie geringeren Flächenverbrauch und weniger Emissionen zur Folge haben.

„Sie radeln einfach deshalb, weil es heute die schnellste und bequemste Möglichkeit ist vorwärts zu kommen“.

Fahrradfahren und zu Fuß gehen – eine Frage der Infrastruktur

„Sie radeln einfach deshalb, weil es heute die schnellste und bequemste Möglichkeit ist vorwärts zu kommen“.³³ So erklärt Morten Kappel, ehemaliger Umweltbürgermeister Kopenhagens, warum in der dänischen Hauptstadt rund 62 Prozent der Bürger*innen jeden Tag mit dem Fahrrad zur Arbeit oder zur Schule fahren. Nur neun Prozent dagegen nutzen für diese Wege das Auto. Gerade mal sieben Prozent der Radfahrenden fahren aus Umweltschutzgründen. Diese Zahlen verweisen auf die markantesten Aspekte fahrradfreundlicher Städte: Vergleichsweise viele Wege werden mit dem Fahrrad zurückgelegt und die Infrastruktur ist gut ausgebaut. Eine Verkehrsinfrastruktur, die sich überwiegend an den Bedürfnissen von Fahrradfahrer*innen (und Fußgänger*innen) orientiert, sorgt für deutlich mehr Sicherheit im Straßenverkehr und befördert so diese Mobilitätsformen, beispielsweise durch kreuzungsarme Wegeführung oder die physische Trennung von Fahrbanen für den Auto-, den Rad- und Fußverkehr. Viele dieser Erkenntnisse ließen sich eins zu eins auf den Fußverkehr übertragen, auch dieser braucht zuallererst eine attraktive und barrierearme Infrastruktur.

Eine attraktive Fahrrad- und Fußverkehrsinfrastruktur ist ein Schlüsselfaktor für die Mobilitätswende und für Kommunen langfristig kostengünstiger als die Instandhaltung und der Ausbau von PKW-Infrastrukturen.



© Bruno Wansing, Stadt Bocholt

PANDEMIERESISTENTE INFRASTRUKTUR: POP-UP BIKE LANES

Einige Städte haben auf die Corona-Krise mit dem beschleunigten Ausbau der Radinfrastruktur reagiert und sogenannte Pop-up Bike Lanes eingerichtet. Unter anderem in Berlin, Köln, München, Stuttgart und Nürnberg, in Leipzig, Düsseldorf und Fürth wurden temporäre Fahrradwege ausgewiesen. Gelbe Markierungen und Absperrbaken kennzeichneten die neuen Wege, für die in der Regel die rechte Fahrspur oder ein Parkstreifen umgenutzt wurde.

Ziel ist es, Fahrradfahrer*innen mehr Platz einzuräumen und ihnen zu ermöglichen, die im Zuge der Corona-Pandemie geforderten Abstandsregeln auch im Straßenverkehr einzuhalten. Begründet wurden die Maßnahmen damit, dass die Nutzung von Bussen und Bahnen im Frühsommer 2020 erheblich zurückging, weil sie aufgrund der Enge als Orte potentieller Ansteckung mit COVID-19 galten. Argumentiert wurde zudem, dass nicht alle ÖPNV-Nutzer*innen auf ein Auto ausweichen konnten oder wollten – eine Option, die im Sinne einer nachhaltigen Mobilität zumeist auch politisch nicht gewollt war. Die rasch eingerichteten temporären Fahrradstreifen sollten also zumindest für die Nahmobilität Entlastung bieten. Die Maßnahmen werden in allen Städten kontrovers diskutiert. Befürworter*innen argumentieren, die Corona-Krise beschleunige nur Entwicklungen, die ohnehin verkehrs- und klimapolitisch seit langem beschlossen sind, nämlich die Umverteilung des Straßenraums zugunsten nachhaltiger Verkehrsmittel, wie eben dem Rad. Kritiker*innen dagegen monieren, die aktuelle Krise und die Abstandsregelungen würden als Vorwand genutzt, den motorisierten Verkehrsfluss zu behindern und Autofahrer*innen zu benachteiligen. Die FDP bezweifelte die Rechtmäßigkeit des Vorgehens, woraufhin die Wissenschaftlichen Dienste (WD) des Bundestages im Juni 2020 die rechtlichen Rahmenbedingungen der Anordnung solcher Radwege prüften und im Ergebnis den Kommunen die juristische Legitimität des Vorgehens bescheinigten.³⁴ Die Regelung in § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO) erlaubt Kommunen die zeitweise und auch dauerhafte Einrichtung von Radfahrstreifen.

Vorreiter in Sachen Pop-up Bike Lanes war der Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg. Die ersten Kilometer der provisorischen Infrastruktur entstanden dort bereits im März 2020. Nach Auskunft des Bezirks waren bis August 2020 13 Kilometer solcher Fahrradwege eingerichtet, bis Ende des Jahres sollen insgesamt 21 Kilometer entstanden sein, die zudem ebenfalls bis Jahresfrist baulich verstetigt sein sollen. Zum Vergleich: Das bestehende Radwegenetz, ohne Pop-up Radwege, in Friedrichshain-Kreuzberg umfasst rund 40 Kilometer bei 140 Kilometern Straße. Der Radverkehr im Bezirk hat, laut Verkehrszählungen des Straßen- und Grünflächenamts, seit Beginn der Pandemie um 15 Prozent zugenommen. National und international haben die Berliner Maßnahmen große Aufmerksamkeit erregt. Nicht nur in den Medien wurde über das Vorgehen intensiv berichtet, auch Wissenschaftler*innen haben sich den Pop-up Bike Lanes angenommen.³⁵ Dem Vorbild der Friedrichshain-Kreuzberger Verwaltung sind Städte im In- und Ausland gefolgt: Neben den oben genannten deutschen Kommunen, finden sich auch in Paris, Mailand, Mexico-Stadt, Wien und Budapest provisorische Radwege.

Die Pop-up Bike Lanes treffen allerdings nicht überall auf positive Resonanz. Im September 2020 gab das Berliner Verwaltungsgericht dem Eilantrag eines Berliner AfD-Politikers gegen acht der Pop-up Bike Lanes statt und verpflichtete die Senatsverwaltung die entsprechende Beschilderung und Fahrbahnmarkierung wieder zu entfernen. Dabei hat das Gericht die Möglichkeit von befristeten Radwegen auf der Grundlage des § 45 StVO nicht grundsätzlich verneint, jedoch betont, dass das Straßenverkehrsrecht ausschließlich der Regelung der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs dient. Gegen den Verwaltungsgerichtsbeschluss legte die Senatsverwaltung Berufung ein. Durch Nachreichung von Verkehrszählungen und Unfallstatistiken konnte die Senatsverwaltung die Gefahrenprognose belegen. Aufgrund dieser Belege stoppte das Oberverwaltungsgericht die erstinstanzliche Entscheidung, da die öffentlichen Belange die privaten Belange des



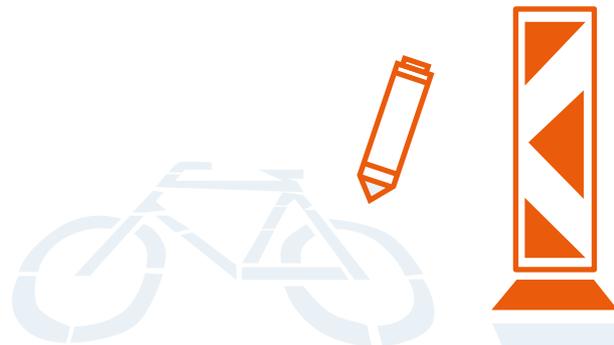
© Alexander Czeh, QIMBY

Die Pop-up Bike Lanes stellen eine Form experimenteller Beteiligung dar: Dadurch, dass sie niederschwellig in der Praxis getestet werden, müssen sich alle Nutzer*innen der Straße dazu verhalten. Das so eingesammelte Feedback kann integriert werden, wenn die Radwege wie geplant auf Dauer gestellt werden.

Antragsstellers überwiegen. Somit können die Pop-up Bike Lanes vorerst bleiben, die endgültige Entscheidung über die Beschwerde des Antragsstellers steht zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch aus.

Wie in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen auch, hat die Corona-Krise die im Mobilitätssektor bestehenden Probleme und Herausforderungen besonders sichtbar werden lassen. Deutlich wurde, dass eine Umverteilung des Straßenraums, die vor der Krise kaum möglich schien, binnen kurzer Zeit nicht nur in den Bereich des Möglichen gelangte, sondern tatsächlich punktuell realisiert werden konnte. Insofern hat die Krise Möglichkeitsräume eröffnet. Ob die Veränderungen der Radwegetze die Krise allerdings überdauern werden, ist ungewiss. Noch ist nicht absehbar, ob die temporären Radwege, wie in Berlin vorgesehen,

überall in permanente Infrastruktur umgewandelt werden, oder ob die Rückkehr zur Normalität eine vollständige Wiederherstellung des Status quo ante bedeutet. Doch auch wenn die Radwege wieder verschwinden, eines bleibt: Die Erfahrung, dass eine Umverteilung des Straßenraums grundsätzlich und rasch möglich ist – sofern der Wille dies zu tun, vorhanden ist und bei der Umsetzung die rechtlichen Voraussetzungen sorgfältig beachtet werden.



Eine Förderung des Fuß- und Fahrradverkehrs ist für Kommunen ungleich günstiger als die Unterstützung des Autoverkehrs. Kopenhagen etwa begann in den 1980er Jahren mit der Förderung des Radverkehrs – ein umfangreiches Wegenetz und zahlreiche Fahrradbrücken sind entstanden. Gekostet haben diese infrastrukturellen Veränderungen circa 280 Millionen Euro.³⁶ Aktuell investiert Kopenhagen gut 35 Euro pro Einwohner*in und Jahr in die Radverkehrsförderung. Das ist ein Vielfaches der Investitionen deutscher Großstädte, die im Schnitt zwischen zwei und fünf Euro ausgeben.³⁷ Zwar investiert Kopenhagen mehr in die Fahrradverkehrsinfrastruktur, spart damit aber im Vergleich viel Geld, denn Straßen, Parkplätze und andere Infrastrukturen für Autos zu bauen und zu unterhalten, ist deutlich teurer. So kosten beim vermutlich teuersten Straßenbauprojekt Deutschlands, dem Ausbau der A100 in Berlin 3,2 Kilometer Stadtautobahn 613 Millionen Euro.³⁸ Hinzu kommen externe Kosten für Gesundheit, Klimafolgen und Unfälle, die für den Autoverkehr deutlich höher ausfallen. In einer Kosten-Nutzen Berechnung der Universität Lund aus dem Jahr 2018 wurden die Verkehrsinvestitionen für Rad und Auto verglichen und hinsichtlich ihrer Rentabilität geprüft. Der Studie zufolge entstehen in Deutschland pro Auto und Jahr Kosten von rund 4.000 Euro, die nicht durch Steuern, Abgaben und Versicherungen gedeckt sind, das entspricht 20 Cent pro Personenkilometer. Fahrradfahrende verursachen hingegen

213 Kilometer Radwege ziehen sich durch das Stadtgebiet und der Anteil des Rades am Hauptverkehrsaufkommen liegt bei rund 39 Prozent.

keine Kosten, sondern spielen der Volkswirtschaft, vor allem aufgrund positiver Gesundheitswirkung und deutlich weniger Unfällen, sogar rund 30 Cent pro Kilometer ein.³⁹

Neben den positiven Gesundheits- und Kosteneffekten kann die Förderung des Rad- und Fußverkehrs zu deutlichen Senkungen des Ressourcenverbrauchs insbesondere in Bezug auf knappe Flächen, Material, Energie und Treibhausgasemissionen beitragen. Zusätzlich trägt eine Förderung des Fuß- und Radverkehrs dazu bei, öffentliche Flächen vom Autoverkehr für neue Nutzungen zurückzugewinnen, Lärm zu reduzieren und insgesamt die Attraktivität des öffentlichen Raumes und damit die Lebensqualität zu verbessern.

Bocholt – Fahrradfahren von Jung bis Alt

Eine der fahrradfreundlichsten Mittelstädte in Deutschland ist das westmünsterländische Bocholt: Im Jahr 2019 wurde die Stadt Bocholt zum sechsten Mal Siegerin in der Kategorie der Mittelstädte (50.000 bis 100.000 Einwohner*innen) im bundesweiten Fahrradklimatest des Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Clubs (ADFC). Das Fahrrad bleibt das Verkehrsmittel der Wahl unter den Bocholter*innen. Tatsächlich besitzt jede*r von ihnen im

In der Mittelstadt Bocholt werden 39 Prozent der Wege mit dem Fahrrad, aber nur 3 Prozent mit dem ÖPNV zurückgelegt.



© Bruno Wansing, Stadt Bocholt

Durchschnitt zwei Räder. 213 Kilometer Radwege ziehen sich durch das Stadtgebiet und der Anteil des Rades am Hauptverkehrsaufkommen liegt bei rund 39 Prozent.⁴⁰

Die Förderung des Radverkehrs hat in Bocholt Tradition. An vielen Stellen zeigt sich die Berücksichtigung der Bedürfnisse Radfahrender: Die Siedlungsstruktur wurde bereits in der Planung so angelegt und fortlaufend erweitert, dass sie eine hohe Netzdurchlässigkeit für Radfahrende und Fußgänger*innen bietet, das heißt, Wege sind für den Autoverkehr gesperrt, für Radfahrende und Fußgänger*innen aber durchgängig nutzbar. Eine ähnliche Strategie wird auch im dänischen Kopenhagen oder im belgischen Houten verfolgt. Dort ist es ebenfalls einfach, sich mit dem Rad oder zu Fuß zwischen den Stadtvierteln zu bewegen, während man mit dem Auto mitunter längere Umwege in Kauf nehmen muss. In Bocholt ist das Straßennetz geprägt von vielen Tempo-30-Zonen, sowie von Einbahnstraßen, die für Radfahrende in beide Richtungen befahrbar sind. Es gibt zahlreiche Radwege neben Hauptverkehrsstraßen und eigenständige Fahrradstraßen. Allgemein ist das Netz der Radwege engmaschig und feingliedrig angelegt. An Verkehrsknotenpunkten geben vorgezogene Aufstellflächen und großzügige Markierungen Raum und Führung für den Radverkehr. Für Vorsprung im Straßenverkehr sorgen zusätzlich eigene Ampelsignale für Radfahrende. Die Stadt bemüht sich außerdem, die bereits vorhandenen Radwege zu Schnellradwegen auszubauen und Fahrradstellplätze an zentralen

Orten wie dem Busbahnhof, in der Innenstadt oder dem Liebfrauenplatz zu überdachen und zum Teil sogar zu überwachen.

Autoarme Mobilität durch Umverteilung von Flächen

Wenn Städte den konsequenten Ausbau von ÖPNV-, Fahrrad- und Fußverkehrsinfrastruktur vorantreiben, kommt es häufig zu Konflikten um den begrenzten öffentlichen Raum, meist um Verkehrsflächen, die bislang dem Auto zugedacht sind. Da der Verkehrsraum, insbesondere in innerstädtischen Lagen, nicht mehr erweitert werden kann, um zusätzlich Platz für alternative Verkehre zu schaffen, stehen Kommunen vor der Aufgabe, den vorhandenen Raum neu zu verteilen. Oftmals werden Parkplätze oder Fahrspuren des Autoverkehrs zu Fahrradabstellanlagen, Radwegen oder Busspuren umgewidmet. Diese Umverteilung ist nicht nur nötig, um den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes mehr Platz einzuräumen, sondern auch, um mehr Autofahrer*innen aus Gründen des Klimaschutzes und zur Steigerung der Lebensqualität in den Städten zum Umstieg zu bewegen. Zu einer erfolgreichen Förderung des ÖPNV-, Fahrrad-, und Fußverkehrs im Sinne einer Mobilitätswende gehören also immer auch Einschränkungen für den motorisierten Individualverkehr.



© Bruno Wansing, Stadt Bocholt

Den Fahrradverkehr in Städten zu fördern bedeutet vielfach Fläche umzuverteilen.

TRANSPARENZ UND KOOPERATION MIT EINWOHNER*INNEN UND POLITIK IN SIEGEN

Der Abriss der Siegplatte war umstritten. Die Stadt ging einen eher ungewöhnlichen Weg, sie setzte auf Transparenz und Partizipation. Die Baumaßnahmen wurden durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet, etwa durch das Baustellenmarketing in Form eines Internetauftritts, ein Baustellenbüro und Informationsmaterialien sowie umfassende Informationsangebote zum Umgestaltungsprozess.⁴¹ Auf der preisgekrönten Internetseite wurde mehrmals im Monat über den Baufortschritt und aktuelle Ereignisse berichtet. Außerdem wurde anlässlich des Umbaus sechs Mal eine Stadtteilzeitschrift herausgegeben. Der Bürgermeister und der Baustadtrat boten mindestens einmal pro Monat eine Baustellenführung an, bei der sie über die Planungen und den Fortschritt informierten. Eine Malaktion von Schulklassen vor dem Abriss der Siegplatte oder der Verkauf von Bruchstücken der Siegplatte als Andenken, ließen die Bevölkerung am Veränderungsprozess teilhaben. Neben den selbstorganisierten Veranstaltungen hat die Stadtverwaltung bei jedem Stadtteilstück, an verkaufsoffenen Sonntagen oder zu anderen Anlässen in der Stadt Informationsstände aufgebaut. Es gab Aktionen wie die „Abrissparty Siegplatte“ und Architekturabende der Universität. Die Einwohner*innen konnten über diverse Entscheidungen online abstimmen, so zum Beispiel über einen neuen Standort der stadthistorisch bedeutenden Standbilder von Hütten- und Bergmann, im Volksmund „Henner und Frieder“ auf der neuen Oberstadtbrücke, an der fast 1.600 Siegener*innen teilnahmen.

Nicht zuletzt blieben die Bauzäune während der Arbeiten offen, um die Veränderung den Bürger*innen transparent zugänglich zu machen. Mit einem dreitägigen Uferfest schließlich wurde die Eröffnung der neuen Uferanlage gefeiert.⁴²

Um eine enge und kooperative Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik zu ermöglichen, wurde zu Beginn des Verfahrens ein gemeinsamer Arbeitskreis gegründet, in dem regelmäßig über den Zwischenstand informiert wurde. Anwesend war immer auch der Projektleiter des Büros, das den Wettbewerb gewonnen hatte. Der Arbeitskreis besaß keine besonderen Befugnisse, sondern diente vor allem der engmaschigen Information und Abstimmung zwischen Planer*innen, Verwaltung und Politik und unterstützte so die Arbeit in den politischen Ausschüssen. Eine Zusammenarbeit mit Immobilien- und Grundstückseigentümer*innen, Geschäftstreibenden und Gastronom*innen sowie mit der Immobilien- und Standortgemeinschaft und der Gesellschaft für Stadtmarketing ergänzte den Prozess.

Der transparente und auf Kooperation setzende Umgang der Fachverwaltung mit Bürger*innen und den Vertreter*innen der Politik war ein wichtiges Element, um die Siegplatte als Teil der automobilen Infrastruktur zurückbauen zu können.

Das Flussbett der Sieg, die sich mitten durch die Innenstadt schlängelt, war für viele Jahre durch die sogenannte Siegplatte, einem Parkplatz für rund 200 PKW, verdeckt.



Siegen – Naherholung statt Parkplätze

In der Nachkriegszeit wurde die 100.000 Einwohner*innen zählende Stadt Siegen, wie viele deutsche Städte, zu einer autogerechten Stadt umgebaut. Breite Straßen, zahlreiche Parkplätze und geringe Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum prägen das Stadtbild. Das Flussbett der Sieg, die sich mitten durch die Innenstadt schlängelt, war für viele Jahre durch die sogenannte Siegplatte, einem Parkplatz für rund 200 PKW, verdeckt.

Seit 1991 existierten Pläne für den Abriss der Siegplatte. Erst 2009, die Siegplatte war inzwischen stark sanierungsbedürftig, schrieb die Stadt im Rahmen eines Strukturförderprogramms des Landes Nordrhein-Westfalen einen freiraumplanerischen Wettbewerb aus. Anders als die Umgestaltung, wäre eine Sanierung der Siegplatte nicht förderfähig gewesen. Eine Jury, zusammengesetzt aus Vertreter*innen von Rat und Verwaltung, unabhängigen Architekt*innen und Landschaftsplaner*innen, traf in einem mehrstufigen Verfahren die Entscheidung für einen Komplettabriss der Siegplatte sowie den Bau einer Treppenanlage am Siegufer. Neben der Freilegung und Umgestaltung der Sieg wurden im gleichen Zug eine Straße zur Fußgängerzone umgewidmet, eine weitere von vier auf zwei Spuren verringert, Geh- und Überwege für Fuß- und Radfahrer*innen verbessert, Kurzzeitparkplätze sowie eine neue Bushaltestelle eingerichtet und die Auf-

enthaltsqualität durch Begrünung erhöht.

Im Vorfeld der Umbaumaßnahme gab es „harte Kämpfe“⁴³ und umfangreiche Kritik an der Planung. Die Siegplatte war im Vergleich zu den umliegenden Parkhäusern ein beliebter Parkplatz. Darüber hinaus waren viele angrenzende Immobilieninhaber*innen und Einzelhändler*innen skeptisch, ob der Wegfall der Parkplätze ihr Geschäft schädigen, beziehungsweise den Wert ihres Eigentums mindern würde. Und schließlich wurde durch die Reduzierung von Fahrbahnen ein Verkehrschaos befürchtet. Die Stadt versuchte, mit Gutachten und Fachplanungen die Befürchtungen zu entkräften und durch einen steten Informationsfluss für Transparenz zu sorgen, da es im politischen Raum und in der Verwaltung eine breite Rückendeckung für das Projekt gab.⁴⁴ So wurde zum Beispiel gutachterlich überprüft und nachgewiesen, dass in der Innenstadt ausreichend alternative Stellplatzflächen vorhanden waren. Zusätzlich wurde ein Parkplatzkonzept erarbeitet. Den Umbau selbst begleitete die Stadt mit zahlreichen Aktivitäten und Informationsformaten. Die Kritik ist längst abgeklungen. Die Stadt hat durch den Abriss eine Parkfläche verloren, dafür aber ein neues naturnahes innerstädtisches Zentrum gewonnen, einen Ort, der durch den Umbau nicht unattraktiver geworden ist, sondern wegen seiner hohen Aufenthaltsqualität gern und viel genutzt wird.

Die Stadt hat durch den Abriss eine Parkfläche verloren, dafür aber ein neues naturnahes innerstädtisches Zentrum gewonnen, einen Ort, der durch den Umbau nicht unattraktiver geworden ist, sondern wegen seiner hohen Aufenthaltsqualität gern und viel genutzt wird.



Für Einige unerwartet ist durch die Freilegung der Sieg im Stadtzentrum Siegens ein neues urbanes Zentrum entstanden.

© Universitätsstadt Siegen

Viele Städte sind unter Druck: Der Wohnraumbedarf steigt und mit ihm die Kosten für das Wohnen. Gewerbe und Handel wünschen sich zusätzlich Raum – vor allem am Stadtrand. Jedes Jahr werden mehr und immer größere Autos zugelassen, für die es Verkehrs- und Parkflächen braucht. Bislang reagieren Kommunen auf steigende Anforderungen mit Wachstum, das heißt, Brachen oder Ackerland werden in Siedlungsfläche umgewandelt. Dort aber, wo Flächenkonflikte durch Wachstum gelöst werden, kollidiert dies mit Nachhaltigkeitszielen; mit der Reduktion von Emissionen oder dem schonenden Umgang mit Ressourcen.

Wie also wird weniger genug? Wie gelingt es, die Stadt für alle Menschen bezahlbar, lebenswert und alltagstauglich zu machen, ohne immer mehr Ressourcen zu verbrauchen? Die Nachhaltigkeitsstrategie der Suffizienz setzt auf Verhaltensänderung anstelle von Wachstum, um diese Ziele zu erreichen. Suffizienz in der Stadtentwicklung bedeutet, die städtische Infrastruktur so umzubauen, dass ressourcenarmes Leben einfach wird. Suffizienz fördert öffentlichen Wohlstand und schränkt privaten Luxus ein. Konkret heißt das, funktionsgemischte Quartiere, die Stadt der kurzen Wege, gemeinschaftliches Wohnen oder die Innen- vor Außenentwicklung voranzutreiben.

Entlang zahlreicher Beispiele aus der Praxis zeigt die Publikation, wie suffizienzorientierte Stadtentwicklung gelingen kann, ohne die Grenzen der Suffizienz in einer wachstumsorientierten Gesellschaft zu verschweigen.

Die Publikation ist ein Ergebnis eines transdisziplinären Forschungs- und Entwicklungsvorhabens von Wissenschaftler*innen des Norbert Elias Centers der Europa-Universität Flensburg und der Verwaltung der Stadt Flensburg.