

Berichte

Band 5



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland
Ein Überblick

Bonn 2000

Bearbeitung:

Gisela Beckmann
Bernd Breuer
Barbara Crome
Manfred Fuhrich
Hans-Peter Gatzweiler
Jürgen Goeddecke-Stellmann
Helmuth Güttler
Matthias Metzmaker
Andre Müller
Mechthild Renner
Stefan Schmitz
Uwe-Jens Walther
Claus-C. Wiegandt
Michael Zarth

Projektleitung:

Claus-C. Wiegandt

Fotonachweis:

Biester	61
Breuer	48 (oben), 50 (unten), 64 (oben)
Bundesbildstelle	29, 46, 48 (unten), 50 (oben), 51 (unten), 52 (oben), 53, 59, 61 (oben), 64 (unten)
Eble	58
Fuhrich	52 (unten), 71
Neumann	51
Studio B, Bremen	56
Thomas	29 (oben links)
Wiegandt	29 (Mitte), 47, 50, 66, 67, 69, 70

**Herausgeber, Herstellung
und Selbstverlag**

Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung

Die vom Autor vertretene Auffassung ist nicht
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Schriftleitung

Prof. Dr. Wendelin Strubelt
Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Dr. Robert Kaltenbrunner

Schutzgebühr 10,00 DM
zuzüglich Versandkosten

Vertrieb

Selbstverlag des Bundesamtes
für Bauwesen und Raumordnung
Am Michaelshof 8, 53177 Bonn
Postfach 20 01 30, 53131 Bonn
Telefon: 0 18 88 - 4 01 - 22 09
Telefax: 0 18 88 - 4 01 - 22 92
E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de

und Buchhandel

Auszugsweiser Nachdruck
mit genauer Quellenangabe gestattet.
Es wird um Zusendung
von zwei Belegexemplaren gebeten.

ISSN 1436 – 0055 (Schriftenreihe)
ISBN 3 – 87994 – 055 – X

Inhalt

Vorwort	1
1 Stadtentwicklung und Städtebau im föderalen Staatsaufbau	3
1.1 Ebenen der räumlichen Planung	3
1.2 Kommunale Selbstverwaltung	8
1.3 Allgemeine Aufgaben der Gemeinden	10
1.4 Finanzierung der kommunalen Aufgaben	11
1.5 Stadtentwicklung und Städtebau als Aufgabe der Gemeinde	12
2 Akteure der Stadtentwicklung	17
2.1 Rat und Verwaltung in den Gemeinden	17
2.2 Private Akteure	21
2.3 Medien und bürgerschaftliche Gruppen	22
2.4 Zusammenspiel der Akteure auf der kommunalen Ebene	23
2.5 Akteure auf der regionalen Ebene	24
3 Förmliche und informelle Instrumente der Stadtplanung	27
3.1 Bauleitplanung	27
3.2 Planungssicherung und Planumsetzung	33
3.3 Städtebauliche Entwicklung und Erneuerung	36
3.4 Informelle Instrumente	41
4 Stadtentwicklung und Städtebau im Wandel	45
4.1 Wiederaufbau in den 50er Jahren	45
4.2 Stadterweiterung in den 60er Jahren	47
4.3 Stadterneuerung in den 70er Jahren	49
4.4 Stadtumbau in den 80er Jahren	50
4.5 Vielschichtige Stadtentwicklung in den 90er Jahren	52
5 Ausgewählte Aufgaben von Stadtentwicklung und Städtebau	55
5.1 Entwicklung von Innenstädten und Stadtteilzentren	56
5.2 Stadterneuerung in innerstädtischen Altbauquartieren	58
5.3 Stadtumbau auf Brachflächen	59
5.4 Weiterentwicklung der Großwohnsiedlungen	62
5.5 Entwicklung neuer Stadtquartiere	65
5.6 Neue Einkaufszentren und Freizeitgroßanlagen	68
5.7 Schaffung eines stadtverträglichen Verkehrs	70
5.8 Sicherung und Entwicklung von Freiflächen und Freiräumen	71
6 Zukünftige Herausforderungen für Stadtentwicklung und Städtebau	75
Literatur	79
Adressen	81

Vorwort

Der vorliegende Bericht will einen Überblick über die vielfältigen Aufgaben von Stadtentwicklung und Städtebau in der Bundesrepublik Deutschland geben. Städte entwickeln sich in Deutschland nicht regellos. Sie sind auch nicht nur ein Produkt frei wirkender Marktkräfte. Sie sind ein Reflex gesellschaftlicher Entwicklungen und damit das Ergebnis einer Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen, die dem Planungsgrundsatz einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung folgt. Politik und Verwaltung, Verbände und Parteien, Bürger und private Unternehmer nehmen Einfluss auf die Gestaltung der Städte.

Der Bericht ist in der Vorbereitung zu Urban 21, der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte entstanden, die im Juli 2000 in Berlin stattfinden wird. Der Bericht will die internationale Fachöffentlichkeit in aller Kürze, aber umfassend über Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland informieren. Zugleich wendet er sich an eine breitere Öffentlichkeit in Deutschland, die sich nicht jeden Tag mit diesem Thema auseinandersetzt. Deshalb war es erforderlich, an vielen Stellen zu vereinfachen und zu verkürzen. Dies soll dazu dienen, allgemeinverständlich die „Spielregeln“ der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland zu vermitteln.

Der Bericht zeigt, wie diese Politikbereiche in das föderale System Deutschlands eingebunden sind, wer für die Entwicklung der Städte verantwortlich ist, welche rechtlichen und förderpolitischen Instrumente zur Verfügung stehen. Der Bericht will den Wandel in Stadtentwicklung und Städtebau seit dem Zweiten Weltkrieg zeigen. Vor der deutschen Wiedervereinigung haben bis 1990 zwei unterschiedliche Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme Stadtentwicklung und Städtebau in West und Ost geprägt. Daraus leiten sich auch heute noch unterschiedliche Anforderungen und Bedingungen ab. Der Bericht geht auf ausgewählte Aufgaben ein, die sich heute sowohl in den alten als auch den neuen Ländern stellen. Den Abschluss bildet ein kurzer Ausblick auf zukünftige Herausforderungen für Stadtentwicklung und Städtebau.

Der Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe im Bundesamt für Bauwesen und Städtebau erarbeitet, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Seine Aufgabe ist es, die Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf den Gebieten des Städtebaus, der Raumordnung, des Wohnungswesens und in Grundsatzzfragen des Bauwesens zu unterstützen und wissenschaftlich zu beraten.

Dr. Wendelin Strubelt

Vizepräsident und Professor des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Bonn, Juni 2000

1 Stadtentwicklung und Städtebau im föderalen Staatsaufbau

Städte sind in Deutschland das Ergebnis von Marktkräften und politischem Gestaltungswillen. Vielfältige Standortentscheidungen unterschiedlichster Akteure verändern das Stadtbild immer wieder aufs Neue. Sowohl in der Stadt selbst als auch an ihrem Rand bzw. im Umland sind diese Entscheidungen von privaten und öffentlichen Investoren zum einen von Boden- und Immobilienpreisen abhängig. In diesen Preisen spiegeln sich die jeweils individuellen Präferenzen der Akteure und die Knappheiten auf den Grundstücks- und Immobilienmärkten wider. Zum anderen sind diese Standortentscheidungen aber auch von einer räumlichen Planung abhängig, die zu einer geordneten städtebaulichen Entwicklung führen soll.

Wie die Rahmenbedingungen einer solchen räumlichen Planung zur Herausbildung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung in Deutschland ausgestaltet sind, wird in diesem einleitenden Abschnitt dargestellt. Dabei spiegelt sich im Zusammenspiel von überörtlicher Raumordnungs- und örtlicher Städtebaupolitik der föderale Aufbau Deutschlands wider. Die Bundesrepublik besteht seit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1990 aus 16 Ländern. Der Bund und die 16 Länder, darunter die 114 Regionen und die rund 14 000 Gemeinden, teilen sich die Aufgaben der räumlichen Planung. Dies bedeutet, dass in der Regel von der höheren Ebene Grundsätze und Leitvorstellungen vorgegeben werden, die auf der jeweils unteren Ebene weiter konkretisiert werden.

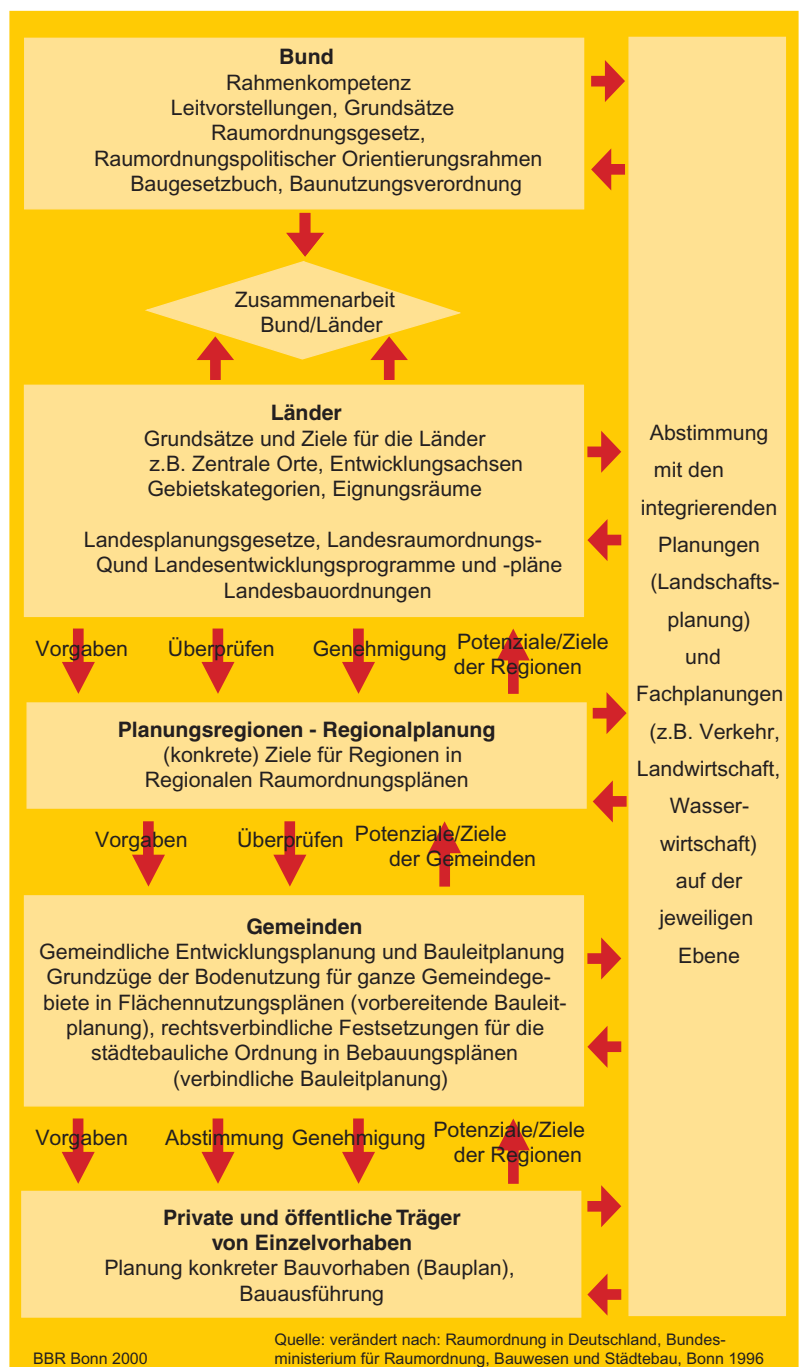
1.1 Ebenen der räumlichen Planung

Raumordnung auf Bundesebene

Die jeweils höhere Ebene wird in der räumlichen Planung in Deutschland tätig, wenn Aufgaben von der unteren Ebene nicht wirksam erfüllt werden können oder wenn die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geordnet oder gesichert werden sollen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist der zentrale Anknüpfungspunkt für die übergeordnete Raumordnung auf den höheren Ebenen, die auf der Ebene des Bundes und als Landesplanung auf der Ebene der 16 Länder verfolgt wird. Die Bundesraumordnung bezieht sich auf die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Entwicklung des gesamten

Bundesgebiets. Der Bund besitzt auf dem Gebiet der Raumordnung außer der verbindlichen Vorgabe von Zielen der Raumordnung allerdings nur eine sogenannte Rahmenkompetenz, d.h., er kann Grundsätze und allgemeine Leitbilder für die räumliche Entwicklung in Gesamt Deutschland bestimmen. Er legt einen Rahmen an inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften fest (durch das Raumordnungsgesetz), der von den Ländern in eigener Verantwortung ausgefüllt, konkretisiert und umgesetzt wird.

Abbildung 1
Planungsebenen
in Deutschland





Quelle: Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt Bonn, Regierungspräsidium Köln 1986

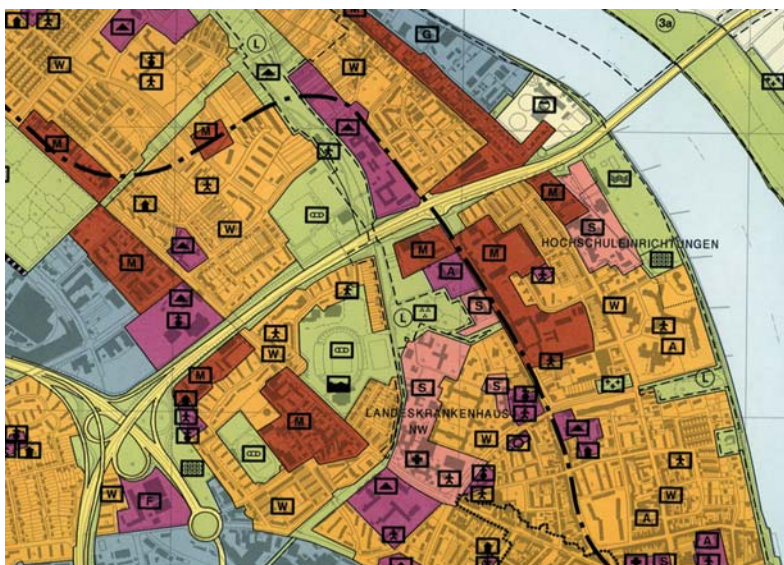
Planungsebene:
Regionalplanung

Räumlicher Geltungsbereich:
Region (hier: Regierungsbezirk Köln)

Räumlicher Gesamtplan:
Gebietsentwicklungsplan

Rechtsgrundlage:
Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Der Gebietsentwicklungsplan legt in Nordrhein-Westfalen die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Er trifft u.a. Aussagen zur regionalen Siedlungsstruktur (Festlegung von Siedlungsbereichen), zur regionalen Freiraumstruktur und zu Ausweisungen im Bereich der regionalen Infrastruktur.



Quelle: Flächennutzungsplan Stadt Bonn, Stadtplanungsamt 1990

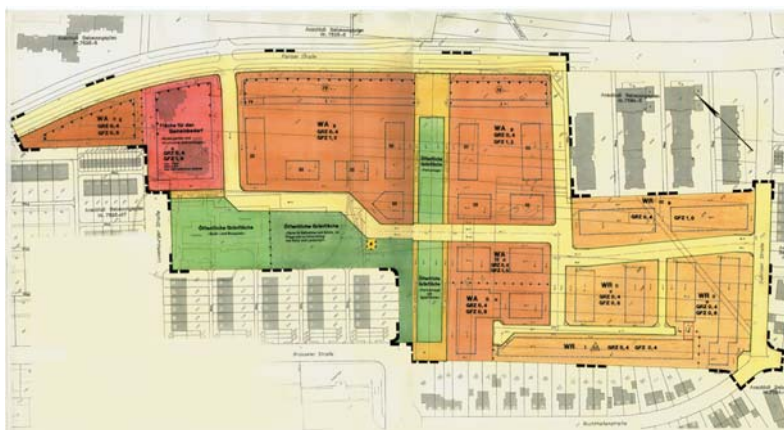
Planungsebene:
Kommunale Gesamtplanung

Räumlicher Geltungsbereich:
Gesamtes Gemeindegebiet (hier: Bonn)

Räumlicher Gesamtplan:
Flächennutzungsplan

Rechtsgrundlage:
Baugesetzbuch

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan für das ganze Gemeindegebiet. In ihm wird die Art der Bodennutzung, wie sie sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergibt, in den Grundzügen dargestellt. Dazu gehören u.a. Bauflächen, Einrichtungen für den Gemeinbedarf, wichtige Verkehrsstrassen sowie verschiedene Arten von Grünflächen. Ein fester Planungszeitraum ist für den Flächennutzungsplan im Baugesetzbuch nicht vorgesehen.



Quelle: Bebauungsplan Nr. 7524-13, Stadt Bonn, Vermessungsamt 1994

Planungsebene:
Kommunale Gesamtplanung für Teilräume

Räumlicher Geltungsbereich:
Teilgebiet einer Gemeinde (hier: Teilgebiet Bonn)

Räumlicher Gesamtplan:
Bebauungsplan

Rechtsgrundlage:
Baugesetzbuch

Der Bebauungsplan ist der verbindliche Bauleitplan, in dem rechtsverbindlich festgesetzt wird, wie einzelne Grundstücke zu nutzen und zu bebauen sind. U.a. werden in einem Bebauungsplan die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen festgesetzt.

Auf der Bundesebene ist mit dem Baugesetzbuch der gesetzliche Rahmen für die Städte und Gemeinden geschaffen. Weiterhin stellt der Bund Städtebauförderungsmittel zur Verfügung.

Landes- und Regionalplanung

Die wesentliche Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung liegt also bei den Ländern für ihr jeweiliges Landesgebiet. Die landesplanerischen Ziele werden in der Regionalplanung weiter konkretisiert. Die Regionalplanung ist in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Form institutionalisiert. Ihr Einfluss ist unterschiedlich stark. Sie steht in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen den raumordnerischen Leitvorstellungen der Länder und den Entwicklungsvorstellungen der Kommunen bzw. in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrer Querschnittsorientierung und den jeweiligen sektoralen Fachorientierungen. In den 90er Jahren ist es in einigen Ländern zu einer Diskussion über neue regionale Kooperationen im Stadt-Umland-Verhältnis gekommen. Generell sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Planungen den Zielen der Regional- und Landesplanungen anzupassen.

Stadtentwicklung und Städtebau auf der kommunalen Ebene

Für die Gestaltung von Städten und Gemeinden werden verschiedene Begriffe gebraucht. So ist vielfach von Stadtentwicklung, Städtebau oder Stadtplanung die Rede. Stadtentwicklung wird hier als ein weitergehender Begriff verstanden, der die Organisation des Interessenausgleichs, die Moderation der unterschiedlichen Ansprüche an die Stadt umfasst. Städtebau wird hier im Sinne aller gesetzlich vorgeschriebenen Bau- und Planungstätigkeiten für die Gemeinden verstanden. Stadtplanung meint die damit verbundenen planerischen Aktivitäten.

Die Aufgaben von Stadtentwicklung, Städtebau und Stadtplanung sind in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingebunden, die durch das Grundgesetz garantiert wird. Aus dieser verfassungsrechtlich gewährten Stellung der Gemeinden resultiert die kommunale Planungshoheit. Dadurch verfügen die Gemeinden über eine weitreichende Eigenständigkeit in der Planung. Allerdings wird über die Gesetzgebung und die Bereitstellung von Finanzmitteln auch auf den Ebenen des Bundes und der Länder ein übergeordneter Rahmen für den Städtebau geschaffen. Wie auch andere staatliche Aufgaben ist die Städtebaupolitik in Deutschland über die verschiedenen staatlichen Ebenen vielfach miteinander verwoben und verflochten.

Bauplanungsrecht beim Bund

Auf der gesamtstaatlichen Ebene hat der Bund die Gesetzgebung für einen wesentlichen Teil der Städtebaupolitik, das Bauplanungsrecht (Bodenrecht i.S.d. Art. 74 Nr. 18 GG). 1960 hat der Bund für die Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesbaugesetz, dem heutigen Baugesetzbuch, erstmals einen einheitlichen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der für alle Gemeinden in Deutschland die gleichen Instrumente bereitstellt, die jeweils örtliche Bauleitplanung auszugestalten. Das Baugesetzbuch hat nach der Wiedervereinigung Deutschlands zunächst mit einigen Modifikationen, seit 1998 auch generell Gültigkeit für Ostdeutschland erhalten. In dem mehrfach novellierten Baugesetzbuch werden in allgemeiner Form Ziele und Leitbilder der Stadtentwicklung formuliert, die in den Städten und Gemeinden in eigener Verantwortung ortsspezifisch konkretisiert werden.

Städtebauförderung als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern

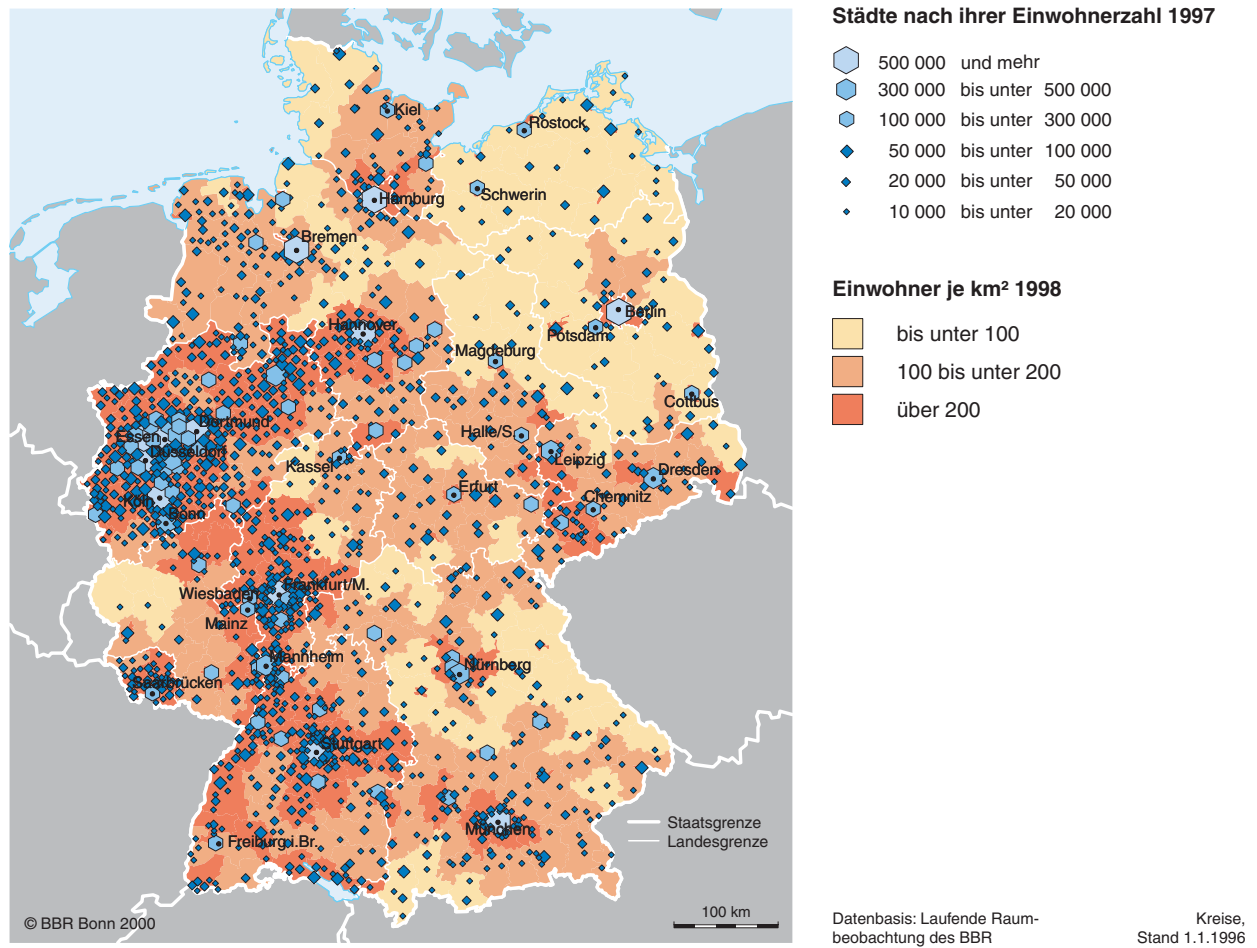
Außerdem stellt der Bund gemeinsam mit den Ländern seit Anfang der 70er Jahre in einem speziellen Programm zur Städtebauförderung Investitionshilfen für die Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden bereit. Hierfür wurde 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz ein eigenes Gesetz geschaffen, das 1987 als besonderer Teil in das Baugesetzbuch integriert wurde. Die Bundesmittel decken in der Regel ein Drittel der förderungswürdigen Kosten einer Sanierungsmaßnahme. Grundlage für die Städtebauförderung sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, da diese Investitionshilfen eine gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern sind.

Auf der Ebene der Länder gibt es für die kommunale Planung keine eigenen gesetzlichen Kompetenzen. Allerdings haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht (Art. 70 GG). Im Gegensatz zu dem flächenbezogenen Bauplanungsrecht bezieht sich das Bauordnungsrecht auf die Anforderungen an Konstruktion und Gestaltung der einzelnen Gebäude. Das Bauordnungsrecht ist das Recht der Gefahrenabwehr.

Weiterhin unterstützen die einzelnen Landesregierungen mit ihren jeweils zuständigen Landesministerien die Städte und

Auf der Landesebene ist das Bauordnungsrecht geregelt. Außerdem gibt es in einigen Ländern spezifische Förderprogramme zur Stadtentwicklung.

Abbildung 3
Städtesystem in Deutschland



Deutschland ist durch ein polyzentrisches Städtesystem geprägt. Auch wenn Berlin in den letzten Jahren die Funktion der Hauptstadt übernommen hat, fehlt eine Metropole wie Paris oder London, die das Land eindeutig dominiert. Statt dessen gibt es mehrere größere Stadtregionen, die – relativ gleichmäßig verteilt – ein ausgewogenes Städtesystem bilden.

Die größeren Stadtregionen im bundesdeutschen Städtesystem unterscheiden sich:

- Zum einen gibt es eher monozentrale Stadtregionen wie Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin, Dresden, Stuttgart oder München, in denen über lange Jahre ein Zentrum eindeutig dominant war,
- zum anderen gibt es polyzentrische Stadtregionen, in denen mehrere fast gleichgroße Zentren eine gemeinsame Stadtregion bilden. Dazu zählen vor allem der Rhein-Ruhr- und der Rhein-Main-Raum, aber auch der Rhein-Neckar-Raum bzw. die Stadtregion Halle/Leipzig.

Zwischen diesen größeren Stadtregionen hat sich über Jahrzehnte eine komplexe Arbeitsteilung herausgebildet. So stehen Stadtregionen mit einer ausgeprägten Dienstleistungsorientierung anderen Stadtregionen gegenüber, in denen die gewerblich-industriellen Aktivitäten eine noch relativ große Bedeutung haben. Berlin hat inzwischen Hauptstadtfunktionen übernommen, doch gilt Frankfurt weiterhin als internationales Zentrum im Wirtschafts-, Distributions- und Finanzwesen, Hamburg als Handels-, Verkehrs- und Pressezentrum sowie München als High-tech- und Medienstandort.

Aber auch die kleineren Städte und Zentren sind in diese bundesweite Arbeitsteilung eingebunden. Städte mit 100 000 Einwohner wie beispielsweise Wolfsburg (VW) oder Gütersloh (Bertelsmann) sind Sitz großer Unternehmenszentralen, andere Mittelstädte wie Erfurt, Saarbrücken oder Schwerin Sitz von Landesregierungen. Das bundesdeutsche Städtesystem ist also dezentral und hochgradig arbeitsteilig organisiert.

Kommunale Ebene:
Hier wird Städtebaupolitik konkret.

Gemeinden mit verschiedenen eigenen Landesprogrammen zur Stadtentwicklung. Darüber hinaus beteiligen sich die Länder in der Regel mit einem Drittel finanziell an der Städtebauförderung und gestalten die Städtebauförderung in ihren Landesprogrammen aus. Sie regeln hier die Förderungsfähigkeit, die Förderschwerpunkte und die näheren Auswahlkriterien für die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Städten und Gemeinden und steuern somit die praktische Umsetzung der Städtebauförderung.

Auf der Ebene der Städte und Gemeinden wird die Städtebaupolitik ausgeformt. Die Städte und Gemeinden bilden die „unterste“ und bürgernächste Ebene im politischen System Deutschlands. Kommunale Städtebaupolitik kann sich deshalb durch eine räumliche und sachliche Nähe auszeichnen, die eine erste wichtige Voraussetzung für angemessene und angepasste Lösungen vor Ort sind. Hier werden die konkreten Standortentscheidungen flächenwirksam, die Summe dieser Entscheidungen führt zur Herausbildung von Städten. In den nächsten Abschnitten werden die Rahmenbedingungen für die jeweils örtliche Städtebaupolitik vorgestellt.

Tabelle 1
Anzahl der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte 1998

Bundesland	Gemeinden ¹⁾	Landkreise	Kreisfreie Städte
Schleswig-Holstein	1 130	11	4
Hamburg	1	0	1
Niedersachsen	1 031	38	9
Bremen	2	0	2
Nordrhein-Westfalen	396	31	23
Hessen	426	21	5
Rheinland-Pfalz	2 305	24	12
Baden-Württemberg	1 111	35	9
Bayern	2 056	71	25
Saarland	52	5	1
Berlin	1	0	1
Brandenburg	1 489	14	4
Mecklenburg-Vorpommern	1 069	12	6
Sachsen	779	22	7
Sachsen-Anhalt	1 295	21	3
Thüringen	1 053	17	5
Deutschland	14 196	322	117

¹⁾ ohne gemeindefreie Gebiete

Vor allem in dünn besiedelten Räumen einiger Länder (z. B. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg) gibt es übergemeindliche Organisationsformen, durch die mehrere grundsätzlich selbständige Gemeinden u. a. zu Verbandsgemeinden, Samtgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften zusammengefaßt werden.

© BBR Bonn 2000 Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBR

1.2 Kommunale Selbstverwaltung

Im föderal gegliederten Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland bilden die Gemeinden nach Bund und Ländern eine weitere Ebene der öffentlichen Verwaltungen. Das Bundesgebiet wird nahezu flächendeckend durch die über 14 000 Gemeinden abgedeckt. Die Größe der Gemeinden variiert. Ihre Einwohnerzahl reicht von Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern bis zu den größten Städten, die ebenfalls den Rechtsstatus einer Gemeinde haben. Eine Besonderheit sind die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die zugleich Bundesland und Gemeinde sind.

Trotz der unterschiedlichen Größen der Gemeinden ist der Unterschied zwischen Stadt und Land in Deutschland in den letzten Jahren zunehmend verschwommen und einem Stadt-Land-Kontinuum gewichen. Ein eindeutiger Gegensatz zwischen Stadt und Land besteht heute nicht mehr. Auch im traditionell dünn besiedelten ländlichen Raum haben sich städtische Strukturen herausgebildet, und es entwickeln sich in der Bevölkerung soziale Verhaltensweisen, die typisch städtisch sind. Treffender ist es deshalb, in Deutschland von Stadt und Landschaft oder Stadt und Freiraum zu sprechen.

Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden

Kleine Gemeinden sind in ihrer Leistungskraft oft nicht stark genug, alle gemeindlichen Aufgaben zu erfüllen. Diese kleinen Gemeinden sind zu insgesamt 322 Landkreisen zusammengeschlossen, sie sind also kreisangehörige Gemeinden. Insgesamt gibt es rund 14 000 kreisangehörige Gemeinden, die in der Regel weniger als

Abbildung 4
Einwohner nach Größenklassen der Gemeinden 1998

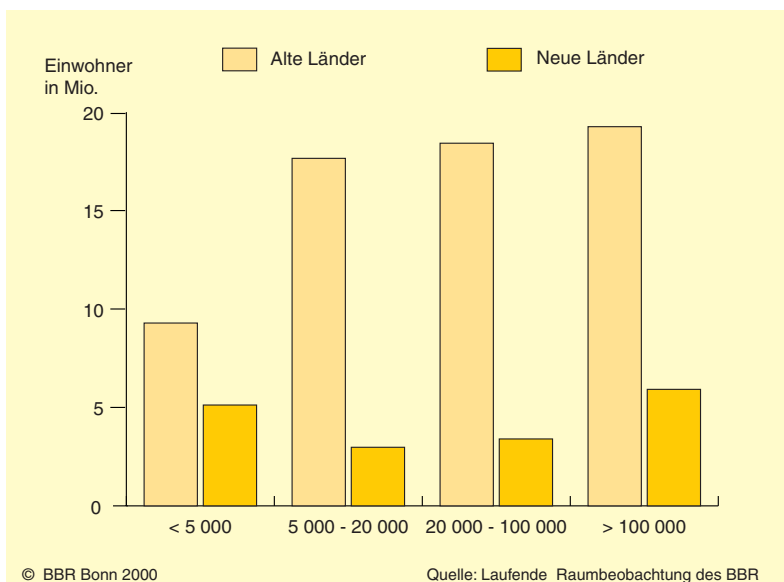


Abbildung 5
Gemeinden, Kreise, Planungsregionen
im Raum München

50 000 Einwohner haben, in wenigen Fällen auch bis zu 100 000. Neben diesen kreisangehörigen Gemeinden gibt es 118 kreisfreie Gemeinden. Dies sind in der Regel die Städte mit mehr als 50 000 Einwohner. Sie erbringen sowohl die Verwaltungsleistungen einer kreisangehörigen Gemeinde als auch eines Landkreises.

Kommunale Gebietsreform

In fast allen alten Ländern haben in den 60er und 70er Jahren, in den neuen Ländern in den 90er Jahren umfangreiche kommunale Gebietsreformen stattgefunden. Durch Neugliederung und Umstrukturierung wurde die Zahl der Gemeinden und Landkreise erheblich reduziert – in den alten Ländern von über 25 000 auf rund 8 000 Gemeinden. Damit konnten auf der einen Seite die Verwaltungskraft der örtlichen Ebene gestärkt und leistungsfähigere Einheiten geschaffen werden. Vor allem in den Kernstädten fanden die Eingemeindungen Zustimmung, während sie im Umland eher auf Ablehnung stießen. Auf der anderen Seite wird häufig beklagt, dass die Gebietsreform bei den Bürgern zu einem Verlust an Identifikation mit der eigenen Gemeinde geführt habe, die Bürgernähe öffentlicher Einrichtungen abgenommen habe und die Bereitschaft gesunken ist, am Gemeindeleben aktiv teilzunehmen.

In den neuen Ländern gibt es noch immer eine große Zahl an kleinen Gemeinden. Fast 2500 Gemeinden haben hier weniger als 500 Einwohner. Weil es dadurch oft an einer leistungsfähigen Gemeindegröße mangelt, wird die Forderung erhoben, Planungs- und Vollzugsinstrumente auf der regionalen Ebene zu stärken.

Planungshoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltung

Das Grundgesetz gewährt den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Im Rahmen dieser kommunalen Selbstverwaltung haben die Gemeinden eine eigene Personal-, Organisations-, Finanz-, Planungs- und Rechtsetzungshoheit, wobei diese Hoheitsrechte aber durch den Rahmen der staatlichen Gesetze wiederum eingeschränkt werden. Dies ist auch



Tabelle 2
Anzahl der Gemeinden nach Größenklassen

Anzahl der Gemeinden					
Einwohner	< 5 000	5 000 - 20 000	20 000 -100 000	> 100 000	Summe
Alte Länder	6 161	1 785	494	70	8 510
Neue Länder	5 257	322	95	12	5 686
Deutschland	11 418	2 107	589	82	14 196

Anzahl der Einwohner					
Einwohner	< 5 000 (%)	5 000 - 20 000 (%)	20 000 -100 000 (%)	> 100 000 (%)	Summe
Einwohner in 1 000 (Prozent)					
Alte Länder	9 287 (14)	17 652 (27)	18 421 (29)	19 261 (30)	64 622 (100)
Neue Länder	5 122 (29)	2 976 (17)	3 399 (20)	5 918 (34)	17 415 (100)
Deutschland	14 410 (18)	20 628 (25)	21 820 (27)	25 179 (31)	82 037 (100)

Fläche der Gemeinden					
Einwohner	< 5 000 (%)	5 000 - 20 000 (%)	20 000 -100 000 (%)	> 100 000 (%)	Summe
Fläche in 1 000 ha (Prozent)					
Alte Länder	10 259 (42)	9 124 (37)	3 922 (16)	1 091 (4)	24 395 (100)
Neue Länder	8 624 (79)	1 296 (12)	657 (6)	280 (3)	10 857 (100)
Deutschland	18 883 (54)	10 419 (30)	4 579 (13)	1 371 (4)	35 252 (100)

© BBR Bonn 2000 Quelle: Laufende Raumbewertung des BBR

der Grund, weshalb die Gemeinden formal nach dem Grundgesetz keine eigenständige staatliche Ebene sind.

Alle Gemeinden besitzen im Rahmen der Gesetze, die ihnen von Bund und Ländern vorgegeben werden, eine Satzungsautonomie. Sie dürfen ihre Angelegenheiten selbst und in eigener Verantwortung regeln. Zu diesen Angelegenheiten gehört auch die städtebauliche Entwicklung ihres Gemeindegebietes. Zentrales Gestaltungsmittel der kommunalen Planungshoheit ist die Bauleitplanung. Über die kommunale Selbstverwaltung werden die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, auf ihre eigenen örtlichen Verhältnisse gezielt einzugehen und in ihren Plänen eigenverantwortlich festzusetzen, was den örtlichen Problemlagen und Verhältnissen angemessen ist.

Abbildung 6
Kommunale Aufgaben



1.3 Allgemeine Aufgaben der Gemeinden

In den Gemeinden werden die unterschiedlichsten öffentlichen Aufgaben erfüllt (siehe Abb. 6: Kommunale Aufgaben). Sie sind im Prinzip für alle Angelegenheiten zuständig, die einen örtlichen Bezug aufweisen. Dazu gehören Tätigkeiten in den Bereichen Sozialwesen, Bildung, Freizeit (Sportanlagen, Bäder), Wirtschaftsförderung (Gewerbeparks usw.) und Entsorgung (Abfall, Kanalisation). In der Regel sind die Versorgungsbetriebe für Gas, Elektrizität, Wasser und den Nahverkehr auch kommunale Betriebe. Ein Teil dieser öffentlichen Aufgaben wurde in den letzten Jahren in eigens geschaffene privatrechtlich organisierte Gesellschaften überführt, um schneller und flexibler handeln zu können. Einige Aufgaben wurden sogar vollständig vom privaten Wirtschaftssektor übernommen.

In einigen Fällen wurden auch in der Stadtentwicklung in den letzten Jahren solche privatrechtlich organisierten kommunale eigenen Gesellschaften gegründet, um konkrete Aufgaben und Einzelprojekte umzusetzen. In der Regel ist die Aufgabe einer umfassenden Stadtentwicklung aber mit einem kommunalen Gesamtansatz verbunden und bleibt deshalb organisatorisch häufig als Aufgabe des Städtebaus im Bereich des Bauwesens angesiedelt.

Bei der Bearbeitung der Aufgaben agieren die Gemeinden sowohl als ausführende Organe des Staates als auch als selbständige politische Körperschaften, die in eigener Regie bestimmte Aufgaben wahrnehmen:

- Handeln die Gemeinden als ausführende Organe des Staates, so übernehmen sie ihre Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, d.h. im staatlichen Auftrag. Im Bereich des Bauens ist die Erteilung einer Baugenehmigung Beispiel für eine solche Aufgabe. Ein anders Beispiel für diese Aufgaben ist die Gewerbeaufsicht oder die Verkehrsplanung.
- Handeln die Gemeinden als selbständige politische Körperschaften, so erfüllen sie Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Hier wird zwischen freiwilligen Aufgaben (z.B. Unterhaltung eines Theaters) und gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben (z.B. Jugendhilfe) unterschieden.

Bei den gesetzlich übertragenen Aufgaben liegt die Art der Wahrnehmung im Ermessen der Gemeinden. Zu diesen Aufgaben gehört die Bauleitplanung als weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe.

1.4 Finanzierung der kommunalen Aufgaben

Die Erfüllung der vielfältigen kommunalen Aufgaben und die damit einhergehende Bereitstellung notwendiger Infrastrukturen erfordert eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Kommunen. So tätigen die Kommunen etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionen. Zur Finanzierung ihrer Aufgaben erheben die Gemeinden zum einen eigene Steuern (z. B. Grundsteuer) sowie Gebühren und Beiträge. Zum anderen werden die Gemeinden an dem Aufkommen bestimmter Steuern (z. B. Lohn- und Einkommensteuer) beteiligt und erhalten Finanzzuweisungen durch die Länder. Außerdem haben die Gemeinden die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Die Steuereinnahmen der Gemeinden stammen im Durchschnitt zu etwa gleichen Teilen aus dem Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer und der Gewerbesteuer, zu einem kleineren Teil aus der Grundsteuer

und den sonstigen Steuern. Die westdeutschen Kommunalhaushalte sind etwa zu einem Drittel durch Steuereinnahmen finanziert. In Ostdeutschland ist die Struktur der kommunalen Einnahmen grundlegend anders. Dort machen die Steuereinnahmen nur rund 11 % der kommunalen Einnahmen aus, während der Anteil allgemeiner staatlicher Zuweisungen und Investitionszuweisungen außerordentlich hoch ist.

Die Einnahmen der Gemeinden stammen aus verschiedenen Quellen. Im Bundesdurchschnitt stammen rund 30 % aus Steuereinnahmen, 25 % aus Zuweisungen, 23 % aus Gebühren und Beiträgen sowie 22 % aus sonstigen Einnahmen.

Anteil an Lohn- und Einkommensteuer

Der Anteil einer Gemeinde an der Lohn- und Einkommensteuer ist von der Anzahl einkommensteuerpflichtiger Bürger abhängig, die in dieser Gemeinde ihren Wohnsitz haben. Deshalb haben die Städte und Gemeinden ein besonderes Interesse daran, dass ein hoher Anteil erwerbstätiger und gut verdienender Bürger ihren Wohnsitz in ihrem Gemeindegebiet wählt. Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität und eine offensive Wohnbaulandpolitik der

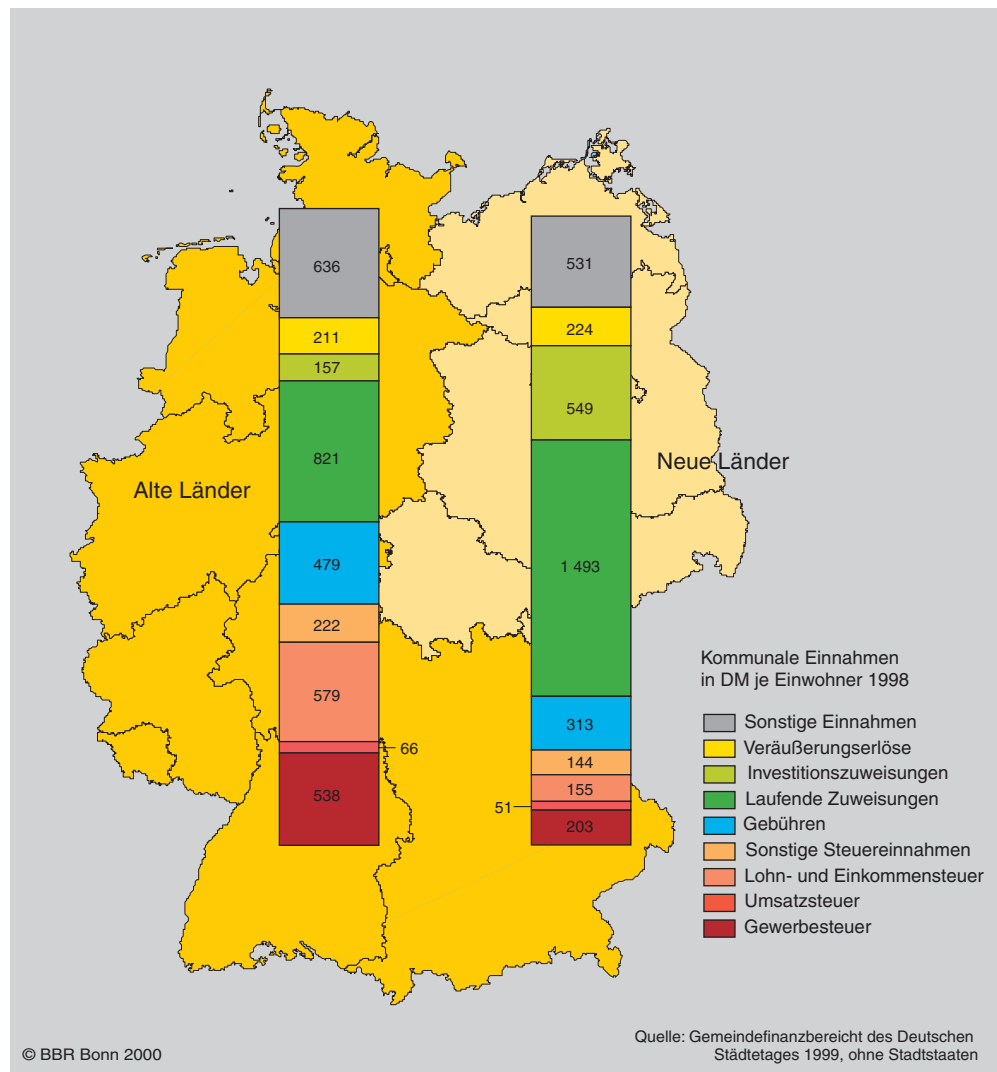


Abbildung 7
Kommunale Einnahmen

Gemeinden sind Folgen dieses Steuersystems. Allerdings bedeutet ein Einwohnerzuwachs für die Gemeinden gleichzeitig den Ausbau der sozialen Infrastruktur.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuereinnahmen sind von den Steuern die zweite wichtige Einnahmequelle der Gemeinden. Für größere Städte, in denen sich die Wirtschaftstätigkeit und die Zentralen großer Unternehmen konzentrieren, ist sie vielfach die wichtigste Einnahmequelle. 1998 wurde die Gewerbe-

kapitalsteuer abgeschafft, und als Ausgleich werden die Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Die Gemeinden können daher inzwischen nur noch die Gewerbesteuer auf den Ertrag erheben, wobei die konkrete Ausgestaltung des Hebesatzes, d. h. seine Höhe, im Ermessen der Gemeinde liegt. Trotz dieser Veränderungen im Steuersystem haben die Gemeinden ein hohes Interesse, vorhandene Unternehmen im Gemeindegebiet zu pflegen und nach Möglichkeiten zu suchen.

Zweckgebundene Landeszuweisungen

Weiterhin finanzieren sich die Gemeinden durch die zweckgebundenen Landeszuweisungen. Sie werden für kommunale Investitionsvorhaben genutzt und oft als „goldener Zügel“ bezeichnet, weil die Gemeinden ihre Investitionen nicht mehr nach den kommunalen Prioritäten, sondern nach den Möglichkeiten der Förderung ausrichten. In den letzten Jahren hat auch der Verkauf eigener kommunaler Liegenschaften zur kommunalen Haushaltskonsolidierung an Bedeutung gewonnen. Für die Stadtentwicklung ist hierbei entscheidend, beim Verkauf der Grundstücke Einflussmöglichkeiten an der Ausgestaltung der Flächennutzung zu halten.

1.5 Stadtentwicklung und Städtebau als Aufgabe der Gemeinde

Die Planung der räumlichen Entwicklung für das jeweilige Gemeindegebiet ist in Deutschland eine besondere Aufgabe auf der kommunalen Ebene. Die Gemeinde übernimmt diese Aufgabe für ihr jeweiliges Gemeindegebiet in eigener Verantwortung und bestimmt damit eigenverantwortlich die Flächennutzung in ihrem Gemeindegebiet. Bei der Erfüllung wirken die verschiedensten Handlungsfelder – die natürlichen Lebensgrundlagen, die wirtschaftlichen Aktivitäten, das Wohnungswesen oder der Verkehr – auf die Ausgestaltung der Flächennutzung. Jede Gemeinde hat die unterschiedlichen Interessen dieser Handlungsfelder aufeinander abzustimmen und in eine fachübergreifende, querschnittsorientierte Gesamtplanung ihres Gemeindegebietes zu bringen. Diese Gesamtplanung unterscheidet sich von der Planung privater Wirtschaftsunternehmen, die in der Regel an einer möglichst hohen Rendite ausgerichtet ist. Öffentliche Planung verfolgt hingegen Ziele des Gemeinwohls.

Abbildung 8
Steuereinnahmen in
ausgewählten Gemeinden



Räumliche Gesamtplanung für Gemeinde

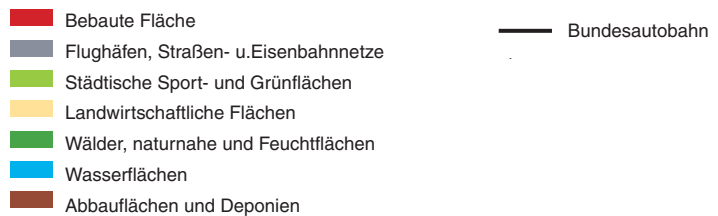
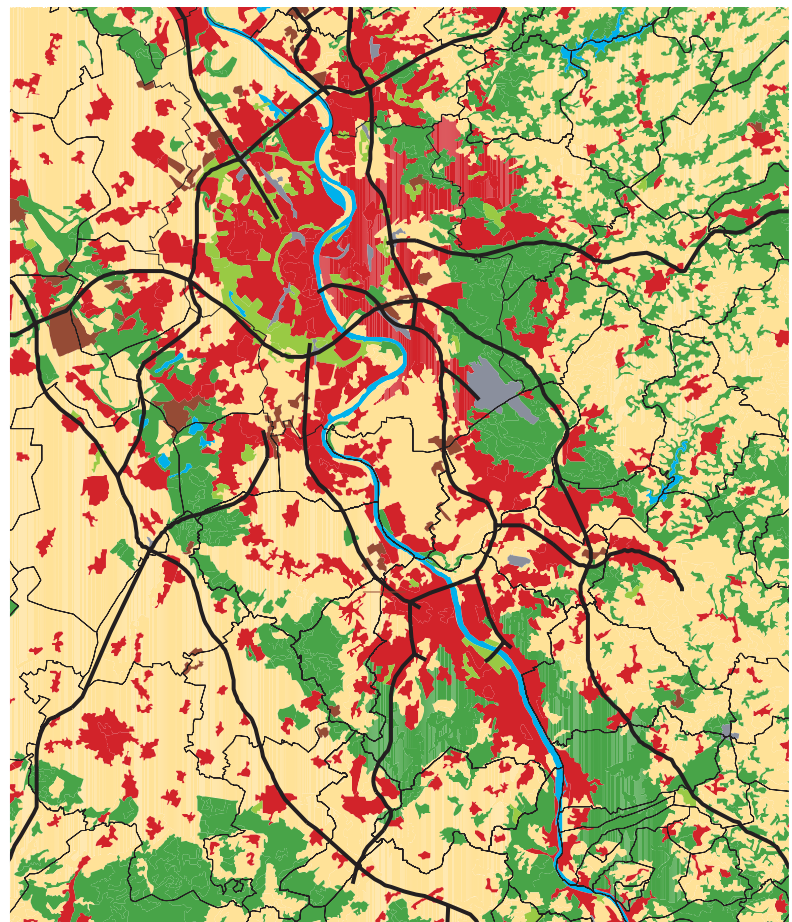
Die Aufgabe der Stadtentwicklung ist es also, die Gesamtentwicklung in einem Gemeindegebiet zu koordinieren. Damit löst sie den Grundsatz der Planmäßigkeit der gemeindlichen Entwicklung ein. Sie beschäftigt sich deshalb umfassend mit allen Aspekten der Entwicklung. Im Idealfall schafft sie es, mit einer räumlichen Gesamtplanung die einzelnen Ansprüche an die gesamte Stadt bzw. an Teilgebiete in der Stadt abzustimmen. Im Gegensatz zu solchen räumlichen Gesamtplanungen stehen die räumlichen Fachplanungen, die sektorale Problem- und Aufgabenfelder behandeln. Dazu gehören beispielsweise die kommunalen Verkehrsplanungen oder die verschiedenen Planungen im Bereich des Umweltschutzes. Die Fachplanungen sind stärker auf das einzelne sektorale Interesse ausgerichtet.

Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene

Stadtentwicklung macht an den Stadtgrenzen nicht Halt. Trotz der Gebietsreformen in den 60er und 70er Jahren sind Städte und Gemeinden über ihre administrativen Grenzen hinausgewachsen. Stadtentwicklung spielt sich zunehmend in regionalen Zusammenhängen ab. Innerhalb der Stadtregionen sind neue Arbeitsteilungen entstanden. Die Innenstädte haben in den letzten Jahren ihre frühere Vorrangstellung als ökonomische und kulturelle Zentren eingebüßt. Einzelne Stadtteile oder Gemeinden im Umland der Großstädte haben wichtige Funktionen übernommen. Sie stehen in einer Konkurrenz zur ursprünglich eindeutig dominanten Innenstadt. Neue Arbeitsteilungen zwischen Kernstadt und Umland, aber auch zwischen den einzelnen Stadtteilen haben sich in der Stadtregion entwickelt. Auch innerhalb der Stadtregionen haben sich polyzentrale Stadtstrukturen mit neuen Arbeitsteilungen herausgebildet.

Als politische Handlungs- und Gestaltungsebene sind diese Stadtregionen bisher aber schwach ausgebildet. Da die Regionalplanung die interkommunale Abstimmung bisher nur unvollkommen ausübt, wird die Bildung von Stadtregionen als eine neue politische und administrative Handlungsebene diskutiert. Kommunalverbände könnten neue Kooperationsformen zwischen den Gemeinden für die Aufgaben sein, die über das eigene Gemeindegebiet hinausreichen – und dies sind zunehmend auch die Fragen der Stadtentwicklung.

Abbildung 9
Stadtregion Köln/Bonn



© BBR Bonn 2000

Quelle: CORINE LAND COVER, LRB BBR 2000

„Spielregeln“ durch Bau- und Bodenrecht

Stadtentwicklung ist also die Aufgabe, die räumliche und bauliche Entwicklung in einer Stadt, einem Stadtteil oder auch in einzelnen Baugebieten der Stadt zu ordnen und zu lenken. Dies heißt konkret,

- im Stadtgebiet Nutzungen festzulegen und damit Angebote zu schaffen,
- Beeinträchtigungen von Nutzungen zuzulassen oder auch auszuschließen,
- neue Standorte zu entwickeln oder auch alte Standorte zu reaktivieren und
- eine infrastrukturelle Erschließung der Grundstücke (Wege, Wasser, Abwasser) zu sichern, insbesondere die Ver- und Entsorgung zu garantieren.

Stadtentwicklung und Städtebau sind eine wichtige kommunale Aufgabe. Der gesetzliche Rahmen ist bundeseinheitlich durch das Baugesetzbuch geschaffen.

Die kommunale Ausgestaltung der Stadtentwicklung folgt bestimmten „Spielregeln“, die durch das Bau- und Bodenrecht gesetzt werden. Das Bau- und Bodenrecht ist in Deutschland nicht in einem einzigen Gesetz geregelt. Aspekte der Bauplanung und der Bodenordnung sind bundesweit im Baugesetzbuch für die Gemeinden geregelt, Aspekte der Gefahrenabwehr auf der Ebene der Länder in den Landesbauordnungen. Der Grund für diese Trennung liegt in der Gesetzgebungskompetenz, die im Grundgesetz geregelt ist. Dem Bund fehlt danach die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Baurecht. Für die Bodenpolitik besitzt er die Kompetenz im Rahmen der „konkurrierenden Gesetzgebung“ zwischen Bund und Ländern (nach Art. 74 Nr. 18 GG), für die bauordnungsrechtlichen Fragen liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 GG bei den Ländern.

Das zentrale Werkzeug für die kommunale Ebene ist die Bauleitplanung. Sie hat das Ziel, dem Gemeinwohl zu dienen, und soll den Ausgleich unterschiedlicher Interessen an der Nutzung von Grund und Boden herstellen. In genereller Art wird das Gemeinwohl in den Planungsgrundsätzen des § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB formuliert. Bauleitpläne müssen danach eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

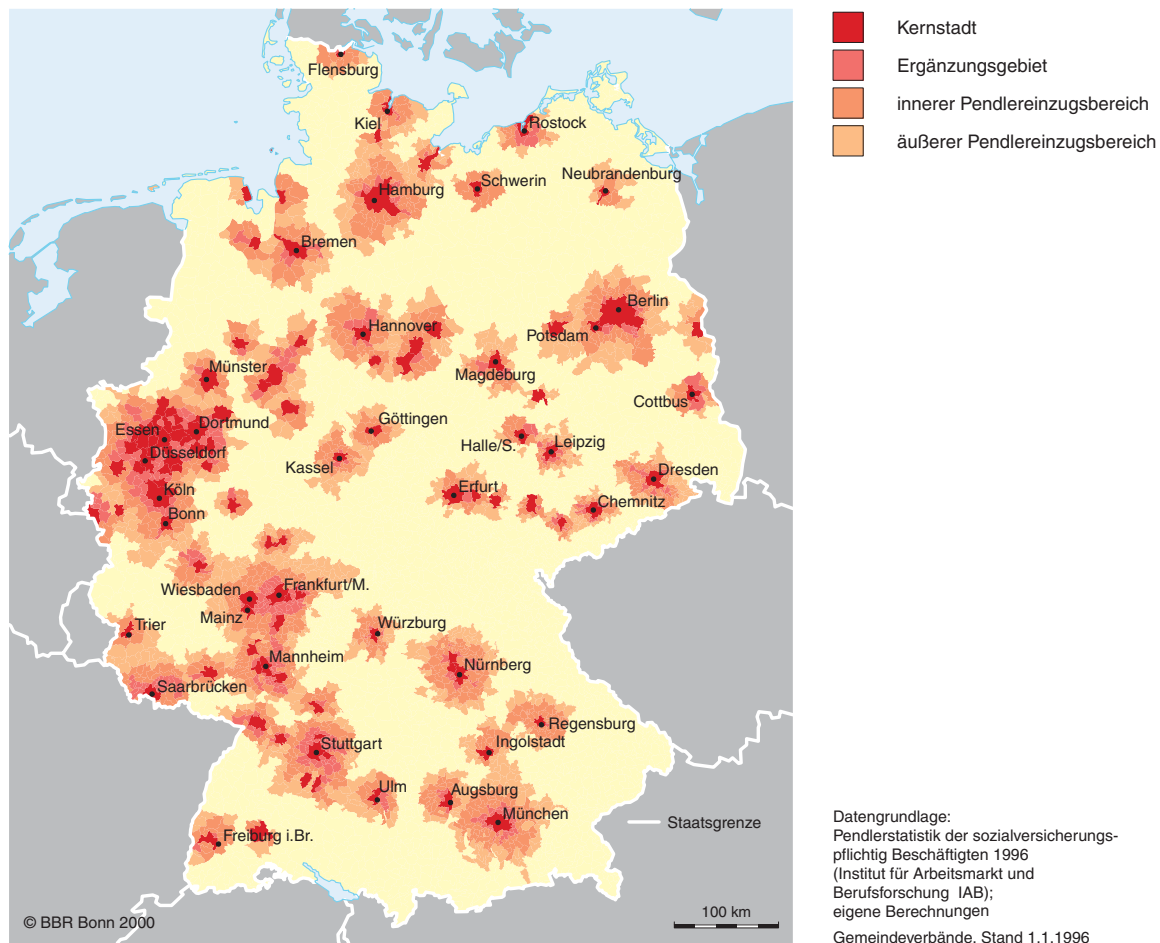
Mit welchem konkreten Inhalt die städtebauliche Entwicklung ausgefüllt wird, obliegt im wesentlichen der politischen Entscheidung der Gemeinde für ihr jeweiliges Gemeindegebiet. Hier sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dieser Abwägungsgrundsatz durchzieht die gesamte räumliche Planung.

Die Städte und Gemeinden unterliegen bei ihren Entscheidungen generell der staatlichen Aufsicht. Da aber die Gemeinden – gewährleistet durch Artikel 28 Abs. 2 GG – für ihr Gemeindegebiet die Planungshoheit ausüben, beschränkt sich die Kommunaufsicht auf die rechtliche Prüfung von Bauleitplänen. Die Zweckmäßigkeit der jeweiligen Planung liegt im Ermessen der Städte und Gemeinden, die die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander abwägen müssen.

Die kommunalen Aktivitäten zur Stadtentwicklung wirken in verschiedene Richtungen. Zum ersten haben die Festsetzungen von Nutzungsmöglichkeiten erheblichen Einfluss auf den Grundstücksmarkt. Bodenpreise werden nicht nur über die Lage im jeweiligen Stadtgebiet, sondern auch über die Festsetzung zur Nutzungsart und -intensität beeinflusst. Mit der Ausweisung von Bauland werden aber auch die Entwicklungsmöglichkeiten anderer Stadtteile im Gemeindegebiet sowie benachbarter Gemeinden beeinflusst.

Das Bauplanungsrecht wird für die Bürger über die Baugenehmigung wirksam. Für die meisten Bauvorhaben benötigen die Bürger eine Baugenehmigung. Dazu ist bei der örtlich zuständigen Bauaufsichtsbehörde ein Bauantrag zu stellen. Die Bauaufsichtsbehörde prüft die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit, z. B. inwieweit das beabsichtigte Bauvorhaben mit einem gemeindlichen Bebauungsplan übereinstimmt. Außerdem wird das Bauvorhaben auf seine ordnungsrechtliche Zulässigkeit geprüft. Über den bauordnungsrechtlichen Genehmigungstatbestand für den Bürger wird also das Bauplanungsrecht des Bundes mit dem Bauordnungsrecht der Länder verklammert. Erst mit der Baugenehmigung, dem Bauschein, darf mit dem Bau des Vorhabens begonnen werden.

Abbildung 10
Stadtregionale Pendlereinzugsbereiche



Von Olaf Boustedt wurde in den 50er Jahren das Stadtregionenmodell entwickelt, das die sozio-ökonomische Einheit von Stadt und Umland erfassen sollte. Ausgangspunkt der Modellkonstruktion sind zwei Grundannahmen. Zum einen wird unterstellt, dass die Stadt über ihre administrative Grenze hinausgewachsen ist und angrenzende Gemeinden – auch wenn sie nicht zur Stadt gehören – stadtähnliche Eigenschaften besitzen und damit dem Kernbereich einer Stadtregion zuzurechnen sind. Zum anderen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass Umlandgemeinden einer Stadtregion angehören, wenn sie aufgrund der Erwerbsstruktur der Bewohner mehr von einer städtischen als von einer ländlichen Lebensweise geprägt sind.

Dieser Modellansatz ist, trotz einiger Modifikationen, im Kern erhalten geblieben. Zu den Zeitpunkten der Volkszählungen 1950, 1961 und 1970 sind jeweils Abgrenzungen der Stadtregionen für die alten Bundesländer vorgenommen worden. Danach ist das Modell aus verschiedenen Gründen nicht weitergeführt worden. Die anhaltende Ausdehnung der Städte ins Umland und die immer engere Verflechtung von Umlandgemeinden mit den Kernen der Agglomerationen unterstreicht die Notwendigkeit, in stadtrationalen Zusammenhängen zu denken. Aus dieser Perspektive ist der Bedarf an einer Weiterführung des Stadtregionenmodells eher noch gewachsen.

Das BBR hat daher im Sinne der Stadtregionenabgrenzung Boustedts auf Basis der Pendlerstatistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Abgrenzung stadtrationaler Pendlereinzugsbereiche vorgenommen. Das methodische Vorgehen orientiert sich an Boustedts Modell und folgt dem Konzept sowohl bei der Anlage der internen Differenzierung in Kernzone und Umlandbereich wie auch beim Raumbezug und dem methodischen Zugang. Die Abgrenzung erfolgt in zwei Stufen. Die erste Stufe führt zu einer Festlegung der stadtrationalen Kernbereiche (Kernstadt und Ergänzungsgebiet). Als Kernstädte gelten alle Gemeinden mit 80 000 und mehr Einwohnern (Bevölkerungsbestand von 1996). Dem Ergänzungsgebiet um die Kernstädte werden hochverdichtete Gemeinden bzw. Gemeinden mit Einpendlerüberschüssen zugeordnet, sofern ein flächiger Zusammenhang mit der Kernstadt besteht. Auf Basis einer Verflechtungsanalyse wird der Pendlereinzugsbereich der Stadtregion festgelegt. Umlandgemeinden gehören dem Einzugsbereich an, wenn der Anteil der Auspendler in stadtrationalen Kerngebieten bestimmte Schwellenwerte übersteigt (innerer Pendlereinzugsbereich 50 oder mehr Prozent bzw. äußerer Pendlereinzugsbereich 25 bis unter 50 %).

Nach dem neuen Modell können insgesamt 62 stadtrationale Pendlereinzugsbereiche in Deutschland ausgewiesen werden, in denen rund 70 % der Gesamtbevölkerung leben. Die größte Agglomeration in Deutschland ist die Rhein-Ruhr-Region mit mehr als 12 Mio. Einwohnern. Berlin ist die zweitgrößte (4,4 Mio. Einwohner), dicht gefolgt von der Rhein-Main-Region mit den Kernstädten Frankfurt, Mainz, Wiesbaden, Offenbach, Hanau und Darmstadt (4,1 Mio. Einwohner). Die kleinsten Stadtregionen sind Brandenburg und Neumünster mit jeweils etwas mehr als 120 000 Einwohnern. In den neuen Länder ist, wenn man von Berlin absieht, Dresden mit fast 980 000 Einwohnern die größte Stadtregion.

2 Akteure der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist ein gesellschaftlicher Prozess, der in enger Beziehung zu ökonomischen, sozialen und kulturellen, nicht zuletzt politischen Wandlungsprozessen steht. Erscheinungsbild, Strukturen und Entwicklung unserer Städte beruhen auf Interessen und Handlungen ganz unterschiedlicher Akteure. Investoren, Politiker, Planer, Bürger und viele andere nehmen Einfluss auf die Stadtentwicklung und werden durch sie auch wieder beeinflusst. Trotz der Heterogenität der Interessenlagen ist die Stadtentwicklung aber kein regellos verlaufender Prozess, sondern wird durch Institutionen und Verfahren gelenkt.

Eine wichtige Rolle bei der Vermittlung der verschiedenen Anforderungen an die Stadtentwicklung spielen der politische und administrative Bereich, d.h. Kommunalparlament und Kommunalverwaltung. In den Städten und Gemeinden ist die Stadtentwicklung ein Politikfeld, in das viele andere Aufgabenbereiche einbezogen sind, u. a. die kommunale Wohnungspolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderungspolitik, Sozial- oder Kulturpolitik.

2.1 Rat und Verwaltung in den Gemeinden

In den Städten und Gemeinden sind es Rat und Verwaltung, in denen die Grundzüge der Stadtentwicklung politisch ausgehandelt werden. In den Gemeindeordnungen der Länder wird der innere Aufbau der Gemeinden geregelt. Organisation, Arten und Aufgaben der einzelnen Organe, ihre Bildung und Zusammensetzung sowie ihr jeweiliges Verhältnis differieren zwar von Bundesland zu Bundesland, doch liegen nach weitreichenden Reformen der Kommunalverfassungen in einigen Bundesländern in den 90er Jahren keine grundlegenden Unterschiede mehr vor.

Nach den Gemeindeordnungen ist der Rat – das kommunale Parlament – der Ort der Willensbildung und Entscheidung und die Verwaltung der Ort der Entscheidungsvorbereitung und -ausführung. Zunächst soll hier der Grundgedanke der Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung dargestellt werden, wie er sich aus den Kommunalverfassungen ergibt. In der Praxis stellt sich dieses Zusammenspiel heute aber sehr viel differenzierter dar, worauf noch einzugehen sein wird.

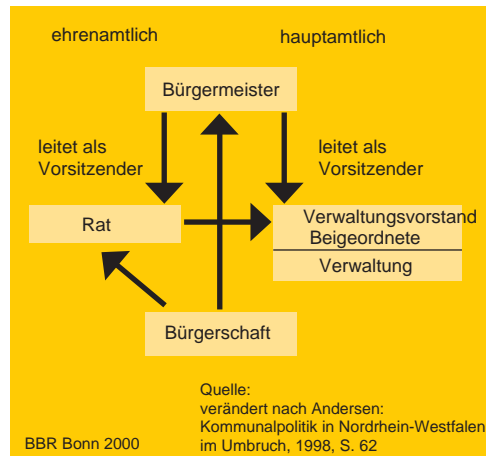


Abbildung 11
Verhältnis von Rat
und Verwaltung

Gemeindeparlament

In allen Städten und Gemeinden existiert eine durch Wahlen demokratisch legitimierte Volksvertretung, das Gemeindeparlament. In kleineren Gemeinden heißt dieses kommunale Parlament Gemeinderat, in größeren Gemeinden ist es der Stadtrat. Die Ratsmitglieder werden von den wahlberechtigten Bürgern der Stadt in allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen gewählt. Mit Ausnahme des Bürgermeisters als Vorsitzenden des Rates sind alle Ratsmitglieder ehrenamtlich tätig und erhalten für ihre Tätigkeit nur eine Aufwandsentschädigung. Die Aufgaben der Ratsmitglieder sind in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt.

Der Rat vermittelt die unterschiedlichen Positionen, stellt die Planungen auf den Prüfstand, trägt zur politischen Willensbildung bei und führt zur demokratischen Legitimation von Planungsentscheidungen. Der Rat ist die Arena der politischen Auseinandersetzung mit der Stadtplanung bzw. der Stadtentwicklung. Die politischen Gruppierungen im Rat, die Fraktionen, repräsentieren im Idealfall das politische Spektrum auf der lokalen Ebene und integrieren damit die unterschiedlichen Zielvorstellungen zur Stadtpolitik.

Der Gemeinde- bzw. Stadtrat kann als der „Gesetzgeber“ auf der lokalen Ebene bezeichnet werden. Er erlässt seine „Gesetze“ als Satzungen, die die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze selbst und in eigener Verantwortung regeln. Für die Entwicklung der Städte ist die Bauleitplanung von besonderer Bedeutung. Die Flächennutzungspläne werden für das gesamte Gemeindegebiet auf-

Nach den Gemeindeordnungen der Länder trifft der von den Bürgern gewählte Gemeinderat Planungsentscheidungen.

gestellt, die Bebauungspläne werden für Teile des Gemeindegebietes als Satzung rechtsverbindlich vom Gemeinde- bzw. Stadtrat beschlossen. In diesen Plänen verständigen sich die politisch Verantwortlichen auf die Grundzüge der kommunalen Entwicklung.

Die Ratsarbeit ist über verschiedene Ratsausschüsse sektoral organisiert. In den Ausschüssen werden Vorlagen der Verwaltung verhandelt und Ratsentscheidungen vorbereitet, so dass sie eine wichtige Filterfunktion einnehmen. Stadtentwicklung, im umfassenden Sinn verstanden, wird in diversen Ausschüssen behandelt. Hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung kommen dem Bau- oder Planungsausschuss besondere Bedeutung zu. Personell rekrutieren sich die Ausschüsse aus den Mitgliedern der einzelnen Ratsfraktionen. Die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat spiegeln sich auch in den Ausschüssen wider. Die Ausschussmitglieder werden im Idealfall nach ihren Fähigkeiten und Interessen von den Fraktionen vorgeschlagen.

Gemeindeverwaltung und Bürgermeister

Neben dem Gemeindeparlament spielt die Gemeindeverwaltung, in Städten die Stadtverwaltung, für die Stadtentwicklung eine zentrale Rolle. An ihrer Spitze steht der „Oberbürgermeister“, in kleineren Gemeinden der „Bürgermeister“. Er wird direkt von den Bürgern gewählt. Die Wahlperiode, aber auch Aufgaben und Kompetenzen der hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister unterscheiden sich zwar in den einzelnen Bundesländern. Generell ist er aber für Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung zuständig sowie Repräsentant und Vorsitzender des Rates mit Stimmrecht. Mit der Leitung von Verwaltung und dem Vorsitz im Rat hat der Bürgermeister also eine herausgehobene Stellung in den Gemeinden.

Die kommunalen Verwaltungen sind nach verschiedenen fachlichen Dezernaten gegliedert, denen wiederum Ämter zugeordnet sind. Der Zuschnitt der Dezernate unterscheidet sich zwischen den Städten. Mit der Größe einer Stadt nimmt die Anzahl der Dezernate in der Regel zu. Mittelstädte kommen oft mit nur fünf Dezernaten aus, Großstädte haben hingegen zehn oder mehr Dezernate. Die Dezernate werden in der Regel von Wahlbeamten geführt, die je nach Gemeindeordnung auf eine festgesetzte Zeit vom Gemeindeparlament gewählt werden.

Das Baudezernat einer Gemeinde ist für die Bauleitpläne und ihre Umsetzung zuständig. Darüber hinaus nimmt es die vielfältigen Aufgaben in der erhaltenden Stadterneuerung wahr. Es ist in verschiedene Ämter untergliedert, wobei dem Stadtplanungsamt als dem Amt, in dem die Flächennutzungs- und Bebauungspläne erarbeitet werden, für die Stadtentwicklung eine besondere Rolle zukommt. In diesem Amt werden in der Regel auch die vielfältigen informellen Planungen erarbeitet, die häufig der formalen Bauleitplanung vorangestellt sind. Dazu gehören städtebauliche Wettbewerbe und Gutachten, Rahmenpläne und sonstige Planformen. Die Hochbauämter kümmern sich um öffentliche Gebäude wie beispielsweise Schulen, Theater oder Krankenhäuser, die Tiefbauämter planen und beaufsichtigen die eigenen städtischen Baumaßnahmen wie etwa Erschließungsstraßen, Kanalisation oder Kläranlagen, in den Bauordnungsämtern werden Baugenehmigungen erteilt, z.B. für Einfamilienhäuser.

Die Verwaltung hat die Aufgabe, Ratsentscheidungen vorzubereiten, die Ratsbeschlüsse umzusetzen und die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben zu erfüllen. Dabei handelt es sich um staatliche Aufgaben wie beispielsweise die Erteilung von Baugenehmigungen, die aus Zweckmäßigkeitsgründen den Gemeinden übertragen sind. Mit diesen Aufgaben ist die Bedeutung der Verwaltung jedoch nur unzureichend beschrieben. Die Verwaltungsmitarbeiter sind anders als die Mitglieder des Stadtrates hauptamtlich tätig und besitzen daher meist einen erheblichen Informations- und Wissensvorsprung. In einer Stadt wie Köln mit rund einer Million Einwohner sind rund 18 000 Mitarbeiter in der Stadtverwaltung beschäftigt. Die Bauverwaltung selbst umfasst rund 1 600 Beschäftigte, d.h. jedem der etwa 90 Ratsmitglieder in Köln stehen 18 Mitarbeiter aus der Bauverwaltung gegenüber. In kleineren Städten ist dieses Verhältnis weniger stark ausgeprägt. Evident wird aber, dass sich hieraus vielfältige Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung im Planungsprozess ergeben, was die Position der Verwaltung gegenüber dem demokratisch legitimierten Rat verstärkt.

Größe und Gliederung einer Stadtverwaltung lassen ahnen, dass es sich hierbei nicht immer um einen homogenen Akteur handelt. Eine Stadtverwaltung ist in eine

Planungsentscheidungen des Gemeinderates werden von der Gemeindeverwaltung vorbereitet. In der Praxis der Stadtentwicklung hat die Gemeindeverwaltung vielfältige Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Abbildung 12
Aufbau einer Kommunalverwaltung

1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial- u. Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Stadtkämmerei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- u. Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Stadtkasse	31 Polizei	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Stadtsteueramt	32 Amt für öffentliche Ordnung		52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohnermeldeamt		53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt	73 Leihamt	
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteidigungslasten	34 Standesamt		54 Amt für Krankenanstalten	64 Amt für Wohnungswesen	74 Bäderamt	
		35 Versicherungsamt		55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		36 Veterinäramt			66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr			67 Garten- und Friedhofsamt		
		38 Amt für Zivilschutz					
		39 Straßenverkehrsamt					

© BBR Bonn 2000

Quelle: KGSt: Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil 1, Aufgabengliederungsplan, Köln 1967, S.7f.

Vielzahl von Dezernaten und Ämtern gegliedert, die ihrerseits verschiedene Interessen wahrnehmen und unterschiedliche – teilweise auch entgegengesetzte – Ziele verfolgen. Dies kann eine abgestimmte und integrierte städtische Politik erschweren. Im Idealfall treffen aber der Bürgermeister und die Dezernenten die wichtigen Entscheidungen, so dass eine Stadtverwaltung in grundsätzlichen Fragen nur „mit einer Stimme“ spricht. Letztendlich bleiben politische Beschlüsse dem Gemeinde- bzw. Stadtrat vorbehalten.

Kommunale Verwaltungsmodernisierung

In der Organisation der kommunalen Verwaltungen zeichnen sich in den letzten Jahren Veränderungen ab. Knappe Haushaltsmittel und ein sich verschärfender Wettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden haben zu intensiven Reformüberlegungen innerhalb der kommunalen Verwaltungen und zunehmend auch zur Ausgliederung von Aufgaben auf private Unternehmen geführt. Innerhalb der Verwaltung ist es das Ziel, die bisherigen Behördenapparate zu modernen, leistungsfähigen, kunden-nahen und effizienten Dienstleistungsunternehmen umzubauen.

Aufgaben der Gemeindeverwaltungen werden in den letzten Jahren zunehmend privatisiert. Dies gilt auch für Aufgaben des Städtebaus und der Stadtentwicklung.

Dazu hat in einigen Städten und Gemeinden bereits eine Reform der eigenen Verwaltung stattgefunden. Bisher hierarchische Dezernatsstrukturen wurden zu Gunsten von Bereichen und Fachbereichen aufgelöst, in denen jeweils dezentral eine höhere Gesamtverantwortung übernommen werden soll. Dazu kann beispielsweise eine Budgetierung, d. h. eine stärkere selbständige finanzielle Eigenverantwortung auf der Ebene der Bereiche und Fachbereiche dienen.

Bei der Ausgliederung von Aufgaben aus der kommunalen Verwaltung wird vielfach erwartet, dass private Unternehmen die bisher von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben wirtschaftlicher durchführen. Außerdem gilt es, das antiquierte Dienst- und Haushaltsrecht zu überwinden.

Für eine solche Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben gibt es verschiedene Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren. Sie kann auf eher informellen Absprachen beruhen, sie kann vertraglich zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren geregelt sein, oder sie kann zu einem Zusammenschluss dieser Akteure in einer gemeinsam organisierten privatrechtlichen Gesellschaft führen. Für die Fälle, in denen Aufgaben aus der kommunalen Verwaltung ausgelagert werden, bleibt es wichtig, über eine kommunale Beteiligung die politische Entscheidungs- und Leitungshoheit der Gemeinden zu erhalten und so den Zusammenhalt des „Unternehmens Stadt“ zu gewährleisten.

Im Bereich von Stadtentwicklung und Stadterneuerung reichen die ausgegliederten Aufgaben von der Gründung privatwirtschaftlich organisierter Wirtschaftsförderungsgesellschaften bis zu Einrichtungen der kommunalen Ver- und Entsorgung, für die privatrechtlich organisierte Einrichtungen gegründet wurden. Hoheitliche Aufgaben der Städte und Gemeinden wie die Erteilung von Baugenehmigungen können selbstverständlich nicht privatisiert werden. In der Stadtsanierung werden schon seit den 70er Jahren treuhänderische Sanierungsträger zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung eingeschaltet. Auch für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen beauftragen die Gemeinden seit Anfang der 90er Jahre in vielen Fällen solche privaten Entwicklungsträger.

Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume von Rat und Verwaltung

Kommunalparlament und Stadtverwaltung besitzen große Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die sich allerdings in einen gesetzten rechtlichen Rahmen einfügen müssen. Eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften von Ländern, Bund, aber auch Europäischer Union (EU) schränken den Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Städte und Gemeinden ein bzw. lenken das kommunale Handeln in bestimmte Richtungen. Ebenso ist eine Gemeinde an die Rechtsprechung gebunden und muss diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Die Handlungsspielräume der Kommunen werden darüber hinaus durch die schwierige kommunale Haushaltssituation beeinträchtigt. Zweckgebundene Finanzzuweisungen von Land, Bund oder EU gewinnen dadurch für die Ausrichtung der stadtentwicklungspolitischen Ziele der Kommunen an Bedeutung. Um an den Programmen teilnehmen zu können, müssen die Gemeinden die Zielrichtung der Geldgeber, seien es die Länder, der Bund oder die EU, akzeptieren. Damit werden die kommunalen Entscheidungen eng mit politischen Entscheidungen von EU, Bund und Ländern verflochten. Dies könnte als Autonomieverlust der Kommunen interpretiert werden. Einige Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU sind an den drängenden stadtentwicklungspolitischen Handlungsfeldern ausgerichtet und berücksichtigen das Subsidiaritätsprinzip. Sie können den Kommunen helfen, eigene Initiativen umzusetzen, die sie ohne diese Förderung nicht oder nur mit sehr großem Aufwand in Gang setzen könnten. Wegen der schwierigen kommunalen Haushaltslage werden von den Städten und Gemeinden Förderprogramme teilweise „mitgenommen“ und damit freie Finanzmittel an EU-, Bund- oder Länderprogramme gebunden. Dadurch wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen eingeschränkt, wenn sich kommunale Planungsziele nicht in Einklang mit übergeordneten Förderprogrammen bringen lassen.

2.2 Private Akteure

Ebenso wie die Ratsmitglieder auf die Informationen aus der kommunalen Verwaltung angewiesen sind, sind auch die Mitarbeiter aus der kommunalen Verwaltung auf Informationen über die Absichten privater und öffentlicher Investoren angewiesen. Bei konkreten Stadterweiterungs-, Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen hat sich in den letzten Jahren die Akteurkonstellation gewandelt. Angebotsplanungen, die von der Stadtverwaltung vorbereitet, vom Rat beschlossen und für die anschließend Investoren gesucht werden, sind heute eher die Ausnahme.

Grundstückseigentümer und Investoren

Kommunale Planung reagiert heute sehr viel häufiger auf das Interesse von Investoren und muss daher Bedarfe und Nutzungsinteressen frühzeitig erkennen und in die Ausrichtung der Planung einbeziehen. Investoren kaufen größere Flächen sowohl am Stadtrand als auch in den Städten und erwarten eine stärkere Einbeziehung in die kommunale Planung. Dies sichert zum einen ihre Investitionen ab und erhöht die Effizienz beim Vollzug von Planungen. Große Baugesellschaften bereiten ihre Vorhaben selbst vor und setzen sie um. Dabei kann die Projektvorbereitung und -umsetzung sehr umfassend angelegt sein, von der Finanzierung angefangen bis hin zur gestalterischen Konzeption.

Unabhängig davon, ob die Initiative für größere bauliche Vorhaben von den Gemeinden oder einem privaten Investor ausgeht, werden zur Vorbereitung verschiedene städtebauliche Konzepte oder Gutachten erstellt bzw. Wettbewerbe durchgeführt. Hierzu werden Planungsleistungen oft an private Büros, Stadtplaner und Architekten vergeben, die nicht in den Stadtverwaltungen tätig sind. Gemeinsam mit der kommunalen Verwaltung und Politik erarbeiten so Investoren, Bauträger oder Projektentwickler Nutzungsvorstellungen und Gestaltungsvorschläge. Auch für diese Vorhaben bleibt es aber Voraussetzung, dass diese Vorstellungen in Bebauungspläne umgesetzt werden, die vom Rat beschlossen werden müssen. Für kleinere Vorhaben kann es ausreichend sein, bei entsprechenden Voraussetzungen auch ohne Bebauungsplan Baugenehmigungen zu erteilen.

Die Initiative für eine Planung geht heute in vielen Fällen also nicht mehr von der Verwaltung oder dem Rat einer Stadt aus, sondern von privaten Grundstückseigentümern oder Investoren, die für ihr Vorhaben noch nach einem geeigneten Grundstück suchen. Die Grundstückseigentümer haben ein Interesse, aus der Nutzung ihrer Grundstücke Wertsteigerungen zu erzielen, die Investoren verfolgen mit ihrem Bauvorhaben wirtschaftliche Interessen. In solchen Fällen sind die kommunalen Pläne nicht mehr Angebotspläne der Gemeinden, in denen die Gemeinden auf Investoren warten, sondern hier werden vielfach in enger Kooperation mit den Investoren finanzielle, bodenrechtliche und erschließungstechnische Fragen gemeinsam erarbeitet.

Projektbezogene Planung

Damit hat sich in den letzten Jahren eine eher projektbezogene Planung durchgesetzt. Bei größeren Vorhaben – sei es eine Siedlungserweiterung, die Wiedernutzung einer Brachfläche oder die Sanierung eines bestehenden Stadtquartiers – entwickelt sich städtebauliche Planung zu einem städtebaulichen Projektmanagement. Ein konkreter Vorhaben-, Raum- und Zeitbezug ist für eine solche Planungsform charakteristisch.

In der Folge solcher Investitionsabsichten kann sich ein politischer Druck entwickeln, die jeweiligen Flächen im Interesse der Grundstückseigentümer oder Erwerber zu bebauen, da hierdurch vielfach wirtschaftliche Interessen in der Gemeinde positiv beeinflusst werden können. Allerdings kann sich ein solches Vorhaben auch gegen kommunale Zielsetzungen richten. In diesen Fällen werden Verwaltung und Rat den Investoren bereits frühzeitig signalisieren, dass ein Vorhaben mit den städtebaulichen Zielen ihrer Gemeinde nicht vereinbar ist. Diese Investoren werden dann versuchen, ihre jeweiligen Absichten in anderen Gemeinden zu verwirklichen oder die Ziele der kommunalen Politik zu beeinflussen, in denen sie ihr Vorhaben realisieren wollen.

Investitionsvorhaben und kommunale Planung werden immer wieder durch die Interessen und Widerstände bereits ansässiger Bewohner erschwert, die in ihrer Nachbarschaft keine neue Bebauung wünschen. So wird beispielsweise von einer neuen Bebau-

Private Grundstückseigentümer und Investoren üben heute einen starken Einfluss auf Städtebau und Stadtentwicklung aus.

Langfristige Entwicklungsvorstellungen werden in den Gemeinden in der jüngeren Zeit über Lokale Agenda 21 erarbeitet und diskutiert.

ung in der Nachbarschaft zusätzlicher Verkehr erwartet, der sich störend auf die bestehende Wohnsituation auswirken kann, so befürchten ansässige Bewohner, dass ihr bisher freier Blick in die Landschaft verbaut und ihre Wohnung an Wert verlieren wird, oder es werden auch Störungen von neuen Bevölkerungsgruppen befürchtet, die nicht in das soziale Umfeld passen würden. Auch bei produzierenden Unternehmen gibt es im Bestand immer wieder Widerstände gegen eine neue Bebauung in der Nachbarschaft. Hier wird befürchtet, dass gegen die laufende Produktion nach Fertigstellung der neuen Bebauung Beschwerden aus der Nachbarschaft kommen könnten. In einigen Fällen wird deshalb von ansässigen Bewohnern oder Unternehmen versucht, die neue Bebauung in der Nachbarschaft über rechtliche Schritte zu verhindern, in anderen Fällen bilden sich Bürgerinitiativen, die sich gegen eine neue Bebauung wenden.

2.3 Medien und bürgerschaftliche Gruppen

Auf der kommunalen Ebene gibt es neben Rat und Verwaltung einer Stadt sowie den privaten Investoren weitere wichtige Akteure, die Entscheidungen über Stadtentwicklung wesentlich beeinflussen. Dazu gehören insbesondere bürgerschaftliche Gruppierungen und die lokalen Medien.

Trotz einer weitreichenden Beteiligung von Interessengruppen und Bürgern in den kommunalen Planungsprozessen zeigt sich gerade bei der Umsetzung von städtebaulichen Projekten immer wieder die Entstehung „außerparlamentarischer“ Gruppierungen. Bürgerinitiativen entstehen meist in Reaktion auf konkrete Vorhaben und drücken das Bedürfnis nach Partizipation und politischer Mitsprache aus. Vielfach werden Bürgerinitiativen spontan gegründet und vergehen ebenso schnell wieder, wenn ihr Thema an Bedeutung verliert. Der Einfluss der Bürgerinitiativen ist jedoch nicht zu unterschätzen. Sie führen zu einer breiteren öffentlichen Diskussion, zwingen Rat und Verwaltung zu mehr Bürgernähe und durchbrechen eingefahrene Routinen von Rat und Verwaltung in der Projektumsetzung. Bürgerinitiativen sind in der Regel reaktiv und auf ganz bestimmte Ziele ausgerichtet.

Initiativen zur Lokalen Agenda

Neue Formen einer Zusammenarbeit zwischen kommunalem Rat und Verwaltung sowie ihren Bürgern entstehen im Zuge sogenannter Agenda-Prozesse. In der Agenda 21, die 1992 auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio verabschiedet wurde, werden die Städte und Gemeinden in Kapitel 28 aufgerufen, auf der lokalen Ebene Aktionsprogramme für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten. In rund 1 300 deutschen Städten und Gemeinden liegen inzwischen Ratsbeschlüsse zur Erarbeitung einer solchen Lokalen Agenda 21 vor.

Grundlage für einen erfolgreichen Agenda-Prozess ist eine neue Kommunikationskultur zwischen Verwaltung, Rat, Bürgern, Verbänden, Handel und Wirtschaft, Initiativen, Kirchen usw. Verpflichtendes Ziel der Konsultationsprozesse ist die Entwicklung eines gemeinsam getragenen Weges zur nachhaltigen Entwicklung in den Städten und Gemeinden sowie konkrete Handlungskonzepte für die weitere Kommunalentwicklung. Die kommunalen Verwaltungen sind in dem Agenda-Prozess in unterschiedlicher Weise initiativ. Ihre Aktivitäten reichen von eigenen Agenda-Büros, die als Stabsstellen bei den Bürgermeistern angesiedelt sein können, bis zu ressortübergreifenden Arbeitsgruppen in den Verwaltungen. Der Rat wird über einen Grundsatzbeschluss zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda eingebunden. Im Idealfall sollte er von allen Ratsfraktionen mitgetragen und unterstützt werden.

Die Erarbeitung der Lokalen Agenda erfolgt in der Regel in moderierten Arbeitskreisen. Wichtige Themen der Stadtentwicklung werden aufgegriffen und zwischen lokalen Organisationen und „nicht organisierten“ Bürgern diskutiert. In einem weiten Themenspektrum kommen u.a. Fragen des Flächenverbrauchs, des Klimaschutzes und der Energie, der Mobilität, des nachhaltigen Konsums, der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit oder der regionalen und nachhaltigen Wirtschaft zur Sprache. Neue Formen der Bürgerbeteiligung werden hierbei erprobt. Die Lokale Agenda 21 ist somit eine interessante Neuerung für ein bürgerschaftliches Engagement.

Lokale Medien

Eine wichtige Plattform für die öffentliche Debatte von Stadtentwicklungsfragen bieten lokale Medien (Presse, mehr und mehr auch lokales Radio und Fernsehen). Zum einen informieren sie über Projekte und leisten so einen wesentlichen Beitrag zur Wissens- und Willensbildung der Bürger. Gerade Nachrichten aus dem unmittelbaren Lebensumfeld finden bei den Lesern der Lokalzeitungen eine hohe Aufmerksamkeit. Zum anderen üben lokale Medien eine Kontrollfunktion aus, die politische Vorgänge und Verwaltungshandeln einer kritischen Prüfung durch die Öffentlichkeit unterzieht. Interessengruppen und Bürgerinitiativen können ebenso wie Parteien die Medien nutzen, um für ihre Position zu werben und gezielt am Meinungsbildungsprozess mitzuwirken. In einigen Fällen haben eine positive Berichterstattung in den Medien zum Erfolg städtebaulicher Projekte beigetragen, in anderen Fällen haben sie aber auch zu einer Stigmatisierung von benachteiligten Stadtteilen geführt.

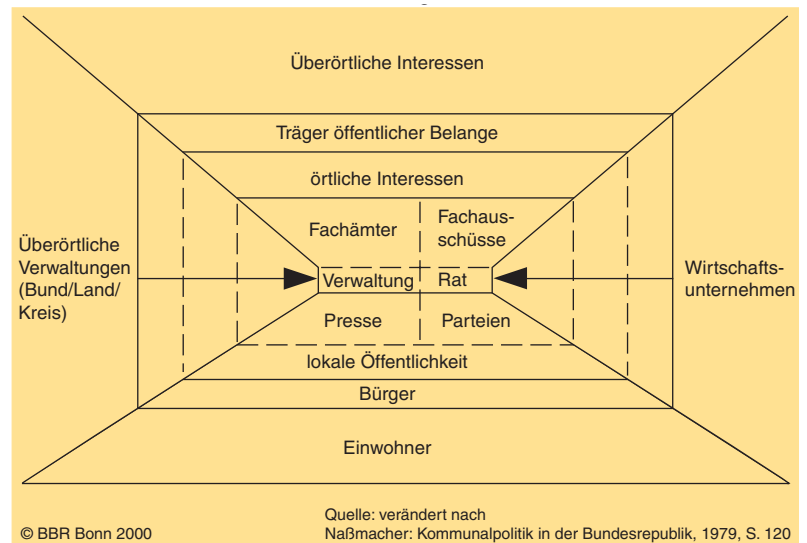
2.4 Zusammenspiel der Akteure auf der kommunalen Ebene

Wie beschrieben, lassen sich kommunale Entscheidungen formal auf eine Vorbereitung durch die Verwaltung und einen Beschluss durch den Rat zurückführen. Dabei wird die Entscheidung meist ohne breite und intensive öffentliche Beteiligung vorbereitet, während in der Bauleitplanung der eigentliche Beschluss durch den Rat dann spätestens über eine gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung für eine breite öffentliche Diskussion geöffnet wird. In einigen Fällen können sich solche Entscheidungen über die Ansiedlung einzelner größerer Vorhaben oder auch die Ausweisung großer Baugebiete für viele kleine Einzelvorhaben zu kommunalpolitischen Kontroversen entwickeln, die dann letztendlich im Gemeinderat politisch entschieden werden müssen. Eine möglichst frühzeitige Information der Öffentlichkeit hat sich deshalb als sinnvoll herausgestellt.

Planungsinitiativen

Initiativen für ein kommunalpolitisches Handeln in der Stadtentwicklung können zum einen von der kommunalen Verwaltung oder der kommunalen Politik ausgehen. Zum anderen sind es private Investoren, die bauliche Vorhaben realisieren wol-

Abbildung 13
Kommunalpolitisches Entscheidungssystem



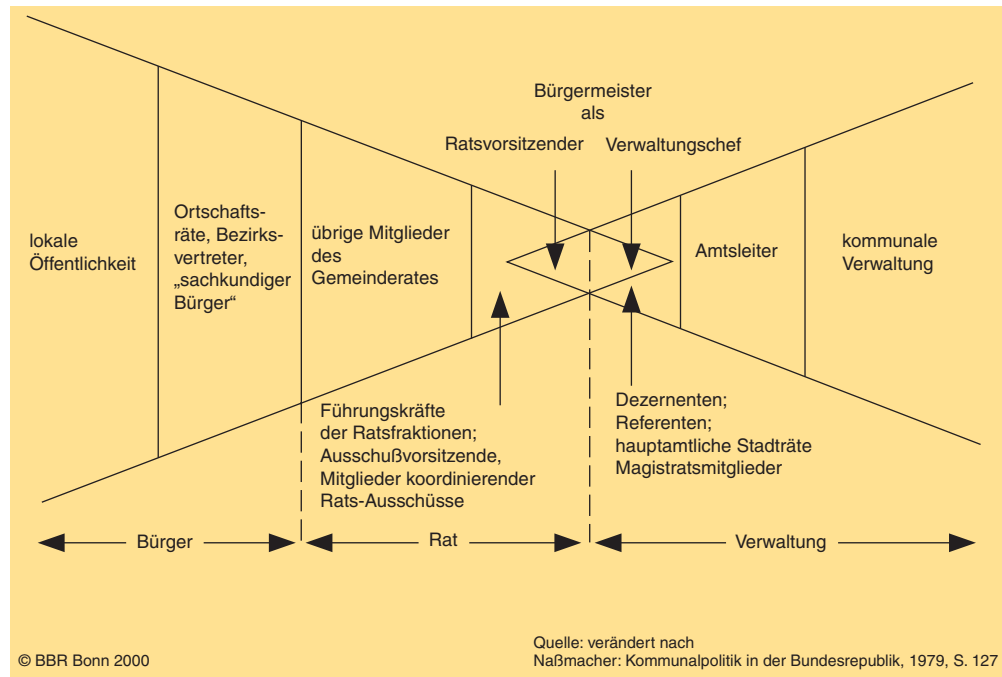
len. Bürgermeister und Dezernenten sind dann die Ansprechpartner für mögliche Investoren, in größeren Städten können es auch die Fachämter sein. In den Fachämtern werden in vielen Fällen die Probleme identifiziert, die ein kommunales Handeln erforderlich machen. Hier liegt der entsprechende Sachverstand vor, hier gibt es in der Leitung der jeweiligen Ämter oder Dezernate – mehr oder weniger ausgeprägt – Akteure, die einen eigenen Gestaltungsanspruch oder auch eine eigene „Vision“ mitbringen.

So ist in den letzten Jahren in einigen Städten und Gemeinden die Initiative von Bürgermeistern oder Dezernenten der kommunalen Verwaltung ausgegangen, am Stadtrand Flächen für den Wohnungsbau oder auch gewerbliche Ansiedlungen auszuweisen, um Wohnungsnot zu reduzieren oder die Möglichkeiten der Ansiedlung von Arbeitsplätzen im eigenen Gemeindegebiet zu schaffen. Ebenso sind leitende Kommunalbeamte initiativ geworden, innerstädtische Brachflächen zu reaktivieren. Eine besondere Aufmerksamkeit erhält bei diesen Aktivitäten die kommunale Verfügbarkeit über Grund und Boden. Wenn die Städte und Gemeinden selbst über die Flächen verfügen, verbessern sich ihre eigenen Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Dies setzt eine enge Abstimmung zwischen den kommunalen Planungs- und Liegenschaftsämtern voraus.

In der Verwaltung werden die Vorlagen für die Projekte zur Stadtentwicklung erarbeitet. Wichtige Vorlagen werden in der Regel bereits frühzeitig zwischen der Verwaltung

Städtebau und Stadtentwicklung sind das Ergebnis des Zusammenspiels von verschiedenen Interessen. Investoren, Politiker, Planer, Bürger, Medien und viele andere mehr bilden ein kompliziertes Entscheidungsnetzwerk.

Abbildung 14
Vorentscheider im
Entscheidungsnetzwerk



Zunehmend haben sich die Prozesse der Stadtentwicklung auf die regionale Ebene verlagert. Neue Formen der Kooperation zeichnen sich deshalb zwischen den Städten und Gemeinden ab.

und dem Rat bzw. den Fraktionen im Rat (vor-)besprochen. Dabei ist es die kommunale Verwaltungsspitze, die den Meinungsaustausch mit den Führungskräften der Ratsfraktionen, oft die Mehrheitspartei bzw. -koalition, oder den jeweiligen Ausschussvorsitzenden suchen.

Entscheidungsprozesse

Wichtige Beschlüsse werden auf diese Weise durch kleinere Personengruppen vorbereitet und teilweise bereits vorentschieden. Dabei haben informelle Beziehungen zwischen führenden Verwaltungsmitarbeitern (Bürgermeister als Verwaltungschef, Dezernten und Amtsleiter) und einflussreichen Kommunalpolitikern (Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende) eine wesentliche Bedeutung. Bei solchen Absprachen ist es das Interesse der Verwaltung, möglichst frühzeitig Mehrheiten für ihre Ideen zu finden und diese Ideen rechtzeitig politisch abzusichern. In der Folge werden dann Vorlagen erarbeitet, die in einer Gemeinde auch politisch mehrheitsfähig sind. Das Interesse der Ratsmitglieder als ehrenamtlich tätige Personen ist es, Informationen zu erhalten, die aus der professionalisierten Verwaltung kommen. Der Nachteil dieser informellen Abstimmung liegt in der fehlenden Transparenz für Außenstehende. Es ergeben sich jedoch Vorteile für die frühzeitige Klärung grundsätzlicher Fragen, die dazu beitragen können, im späteren Umsetzungsprozess Reibungsverluste und zeitliche Verzögerungen zu vermeiden.

2.5 Akteure auf der regionalen Ebene

Das Wachstum der Städte hat sich in den letzten Jahren zunehmend in die umliegenden Städte und Gemeinde verlagert. Dies hat zur Folge, dass Bürger und Unternehmen inzwischen stärker regional denken und handeln. Gemeindegrenzen spielen bei ihren Standortentscheidungen keine wesentliche Rolle. Die regionale Ebene gewinnt nicht nur politisch an Bedeutung, sondern auch planerisch, da bestimmte kommunale Aufgaben nur im regionalen Kontext angemessen zu bearbeiten sind. Im Bereich des Verkehrs, des Umweltschutzes, der Ver- und Entsorgung und der Wirtschaftsförderung, aber auch zunehmend im Bereich der Siedlungsentwicklung gibt es Aufgabenfelder im Stadt-Umland-Verhältnis, in denen zersplitterte politische Zuständigkeiten überwunden werden müssen und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden notwendig werden.

In den 90er Jahren zeichnen sich hier in der Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden Veränderungen ab. Neben den Zweckverbänden, die schon seit längerer Zeit für Aufgaben wie beispielsweise den Öffentlichen Personennahverkehr oder die Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung bestehen, sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von neuen Kooperationsformen in den Gemeinden entstanden. Zu unterscheiden sind eher informelle unverbindliche Zusammenschlüsse von rechtlich klar ausgestalteten Varianten der Koopera-

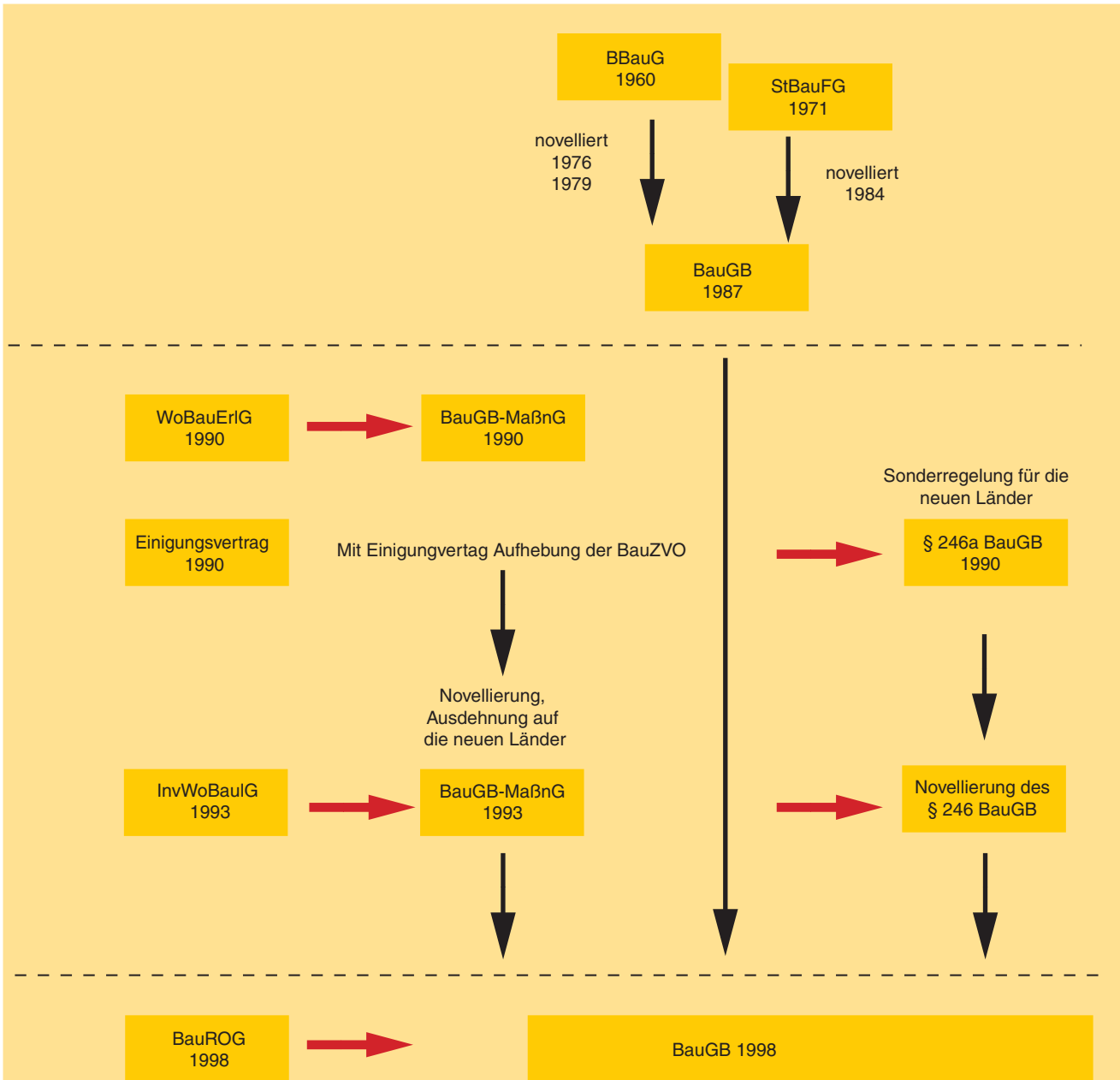
tion. Da die interkommunale Zusammenarbeit für manche Aufgabenfelder noch neu ist und eine Kooperation wachsen und sich bewähren muss, wird oft mit den unterschiedlichen Formen der informellen und freiwilligen Zusammenarbeit begonnen. Solche Formen der Zusammenarbeit können auch individuell ausgestaltet werden.

Weiterhin sind in der Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden sektorale bzw. auf ein einzelnes Thema bezogene Formen zu unterscheiden von anspruchsvollen integrativen Formen der interkommunalen Kooperation. Zu den eher auf ein Thema ausgerichteten Kooperationen zwischen den Gemeinden gehören beispielsweise regionale Wirtschaftsfördergesellschaften. Für die heute zunehmend regional orientierte Stadtentwicklung ist eine integrative Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden von größerem Interesse.

Hier bemühen sich einige Städte und Umlandgemeinden um gemeinsame räumliche Leitbilder oder auch regionale Entwicklungskonzepte für ihre jeweilige Stadtregion. Städtenetze oder Regionalkonferenzen sind andere Formen, mit denen eine Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden verbessert werden soll. In einigen deutschen Großstädten werden derzeit auch neue Zweckverbände oder gar regionale Gebietskörperschaften diskutiert, die Aufgaben der räumlichen Gesamtplanung übernehmen könnten.

Die Bereitschaft zu interkommunalen Kooperationen ist in den einzelnen Stadtregionen unterschiedlich ausgebildet. Viel beachtete Ansätze zu neuen kommunalverfassten Regionen gibt es derzeit in den Regionen Hannover, Frankfurt und Stuttgart.

Abbildung 15
Entstehung des Baugesetzbuchs



Abkürzungen:

- BBauG Bundesbaugesetz vom 23.6.1960
- BauGB Baugesetzbuch vom 8.12.1986, geändert am 22.4.1993 und 27.8.1997
- BauGB-MaßnG BauGB-Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch 1990, geändert 28.4.1993
- BauZVO Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Juni 1990
- BauROG Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997
- InvWoBauIG Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993
- StBauFG Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.7.1971, geändert am 5.11.1984
- WoBauErlG Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz) vom 17.5.1990

3 Förmliche und informelle Instrumente der Stadtplanung

Grundsätzlich ist zwischen förmlicher und informeller Planung zu unterscheiden. Die förmliche Planung ist im Städtebaurecht geregelt. Die gesetzliche Grundlage auf Bundesebene liefert das Baugesetzbuch (BauGB). Das Baugesetzbuch ist die zusammenfassende Regelung des Städtebaurechts in Deutschland.

Daneben gibt es aufgrund der in der Bundesrepublik Deutschland auf Bund und Länder verteilten Gesetzgebungszuständigkeiten die folgenden Regelungen:

- Für die überörtliche Planung das Recht der Raumordnung und Landesplanung,
- zur Regelung spezifischer Planungen entsprechende Fachplanungsgesetze des Bundes und der Länder,
- das Bauordnungsrecht auf der Ebene der Bundesländer, das Anforderungen an die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden insbesondere unter Sicherheitsaspekten stellt und wo das Baugenehmigungsverfahren geregelt ist,
- baurechtlich relevante Vorschriften in sonstigen Bundes- und Landesgesetzen (z. B. Umweltschutzgesetze).

Ferner gibt es in der städtebaulichen Praxis gestalterisch-konzeptionelle Planungen, die nicht förmlich geregelt sind. Diese informellen Pläne gehen in der Praxis häufig den förmlichen Plänen voraus und liefern inhaltliche Ziele. Im Gegensatz zu den förmlichen Plänen, die Baurecht schaffen, geben informelle Pläne Hilfen bei förmlichen Planungs- und Bauentscheidungen.

3.1 Bauleitplanung

Städtebaupolitik und Stadtplanung verfolgen Leitbilder, die den jeweiligen Zeitanforderungen entsprechen (z. B. Erhalt und Sicherung der „Europäischen Stadt“). Das städtebauliche und bodenrechtliche Instrumentarium dagegen ist prinzipiell zielneutral angelegt. Mit seiner Hilfe können nahezu alle zielbestimmenden Elemente der Stadtplanung planerisch vorbereitet, festgesetzt und umgesetzt werden.

Ein wesentliches Element der Stadtplanung ist die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander. Im Baugesetzbuch sind diese Belange beispielhaft aufgeführt. Das Abwägungsgebot ist tragendes Element der Bauleitplanung. Es gilt, eine vertretbare Lösung für die bauliche und sonstige Nutzung der

Grundstücke in einer Gemeinde unter Berücksichtigung der verschiedenen Belange zu finden. Hier hat die Gemeinde einen eigenen Entscheidungsspielraum.

Planungsebenen und bauplanungsrechtliche Gebietskategorien

Das deutsche Planungs- und Bodenrecht unterscheidet bei der Bauleitplanung zwei Ebenen (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) und drei bauplanungsrechtliche Gebietskategorien: Gebiete mit Bebauungsplan, Gebiete, die im Zusammenhang bebaut sind (Innenbereich), und den Außenbereich.

Ist es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich, so haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen. Sie regeln die bauliche und sonstige Nutzung des Gemeindegebietes. Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung, die in der Landes- und Regionalplanung weiter konkretisiert werden, anzupassen.

Das Städtebaurecht in Deutschland ist im Baugesetzbuch geregelt.

Die Bauleitplanung regelt die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke.

Abbildung 16
Bauplanungsrechtliche
Gebietskategorien am
Beispiel Münster

Abbildung 17
Festsetzungsmöglichkeiten
zu Art und Maß der baulichen Nutzung

Der Flächennutzungsplan bezieht sich als vorbereitender Plan auf das ganze Gemeindegebiet. Er zeigt die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung und die daraus resultierende gewünschte Art der Bodennutzung in den Grundzügen auf. Der Bebauungsplan wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt. Er setzt die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke im jeweiligen abgegrenzten Plangebiet rechtskräftig fest.

Für die Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung sind u. a. die Baunutzungsverordnung (BauNVO) und die Planzeichenverordnung (PlanzVO) des Bundes maßgeblich.

Außenbereich

Zum sparsamen Flächenverbrauch gehört die Schonung des Außenbereichs, also der noch nicht baulich in Anspruch genommenen Flächen, die – abgesehen von privilegierten oder begünstigten Vorhaben wie beispielsweise land- oder forstwirtschaftliche Betriebe – prinzipiell nicht bebaut werden sollen. Der Außenbereich dient der überwiegend nicht-städtebaulichen Nutzung und soll ökologische Ausgleichsfunktionen erfüllen. Überwiegend handelt es sich beim Außenbereich um die freie Landschaft außerhalb der besiedelten Gebiete.

Im Zusammenhang bebaute Ortsteile

Eine wesentliche Gebietskategorie sind diejenigen Gemeindegebiete, die (zumeist historisch überkommen) im Zusammenhang bebaut sind oder noch bebaut werden, ohne dass es – abgesehen von der Anwendung bestimmter bodenrechtlicher Vorschriften – eines Bebauungsplanes bedarf. Ein beabsichtigtes Bauvorhaben kann nur genehmigt werden, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, seiner Größe und Eigenart in die nähere Umgebung einfügt, wobei die bereits vorhandene Bebauung prägendes Element ist.

Art baulicher Nutzung		Zulässige Bebauung
Allgemein Baufläche	Besonders Baugebiet	
W Wohnbauflächen (§1 Abs.1 Nr.1 BauNVO)	WS Kleinsiedlungsgebiet (§2 BauNVO)	Vorwiegend Kleinsiedlungen, landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen
	WR Reines Wohngebiet (§3 BauNVO)	Wohngebäude Ausnahmsweise: Läden, nicht störende Handwerksbetriebe
	WA Allgemeines Wohngebiet (§4 BauNVO)	Wohngebäude, Läden, Schank- und Speisewirtschaften, kirchliche kulturelle, soziale und gesundheitliche Anlagen
	WB Besonderes Wohngebiet (§4a BauNVO)	Wohngebäude, Läden, Schank- u. Speisewirtschaften, Kirchen, kulturelle, soziale u. gesundheitliche Anlagen, sonst. Gewerbebetriebe, Ausnahmsweise: zentrale Einrichtungen der Verwaltung
M Gemischte Bauflächen (§1 Abs.1 Nr.2 BauNVO)	MD Dorfgebiet (§5 BauNVO)	Land- u. forstw. Betriebe, Kleinsiedlungen, Verarbeitungsbetr. Einzelhandel, Wirtschaften, Handwerksbetriebe, nicht störendes Gewerbe, kirchliche, soziale u. kulturelle Einrichtungen Gärtnereien, Tankstellen
	MI Mischgebiet (§6 BauNVO)	Wohngebäude, Geschäfts- u. Bürogebäude, Einzelhandel, Wirtschaften, nicht störendes Gewerbe, Verwaltungsgebäude Gärtnereien, Tankstellen
	MK Kerngebiet (§7 BauNVO)	Geschäfts-, Büro-, Verwaltungsgebäude, Einzelhandel, Wirtschaften, Beherberg., Vergnügungstätten, nicht störendes Gewerbe, Kirche, Kultur usw., Tankstellen, Wo. f. Betriebsang. Ausnahmsweise: sonst Wo.
G Gewerbliche Bauflächen (§1 Abs.1 Nr.3 BauNVO)	GE Gewerbegebiet (§8 BauNVO)	nicht erheblich belästigendes Gewerbe, Geschäfts-, Büro- u. Verwaltungsgebäude, Tankstellen Ausnahmsweise: Wohnungen für Betriebsangehörige
	GI Industriegebiet (§9 BauNVO)	Industriebetriebe, Tankstellen, Ausnahmsweise: Wohnungen für Betriebsangehörige
S Sonderbauflächen (§1 Abs.1 Nr.4 BauNVO)	SO Sondergebiet für Erholung (§10 BauNVO)	Zum Beispiel: Wochenendhausgebiet
	SO Sonstiges Sondergebiet (§11 BauNVO)	Zum Beispiel: Klinikgebäude, Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe, Messegebiete

Leitvorstellung bei der Bauleitplanung ist nach dem Baugesetzbuch eine nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung, die sowohl die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte als auch die ökologischen Funktionen des Raumes berücksichtigt. Das Nachhaltigkeitsprinzip durchzieht – ohne dass es im Einzelnen gesetzlicher Formulierungen bedarf – alle Überlegungen zur wechselseitigen Zuordnung von Stadtfunktionen und -nutzungen. Ein wesentlicher Aspekt hierbei ist die Nutzungsmischung und – soweit erforderlich – -trennung; ein anderer Aspekt ist z. B. die Verkehrsvermeidung und -reduzierung. Eine weitere wesentliche Anforderung an die Bauleitplanung ist der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden.



Bebauungsplan

Regelfall und klassisches Instrument zur Ordnung des Baugeschehens ist der Bebauungsplan. Er enthält in der Regel Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen. Er ist Grundlage für die vorbereitenden und die vollziehenden Bodenordnungsmaßnahmen einschließlich Enteignung. Aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit können Ausnahmen und Befreiungen vom Bebauungsplan erteilt werden. Allerdings können Bebauungspläne, die mit Festsetzungen überfrachtet werden, für den Bürger nicht mehr transparent sein.

Der Bebauungsplan bildet damit die Grundlage zum weiteren Vollzug der im Baugesetzbuch vorgesehenen Bau- und Ordnungsmaßnahmen, seine Umsetzung bleibt weitgehend der Initiative der betroffenen Grundstückseigentümer überlassen. Bebauungspläne sind entsprechend dem zweistufigen Planverfahren aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln; zunehmend wird auch das Parallelverfahren angewendet, bei dem gleichzeitig als vorbereitender Bauleitplan der Flächennutzungsplan und der rechtsverbindliche Bebauungsplan aufgestellt werden. Auch kann ein vorzeitiger Bebauungsplan aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan erarbeitet wurde.

Tabelle 3
Unterschiede zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan

Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
Gesamtes Gemeindegebiet	Teil des Gemeindegebietes
vorbereitend	verbindlich
hoheitliche Maßnahme eigener Art	Satzung mit Außenwirkung
Darstellungen der beabsichtigten Art der Bodennutzung in Grundzügen	rechtsverbindliche Festsetzungen für die weiteren zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Maßnahmen
Erläuterungsbericht	Begründung

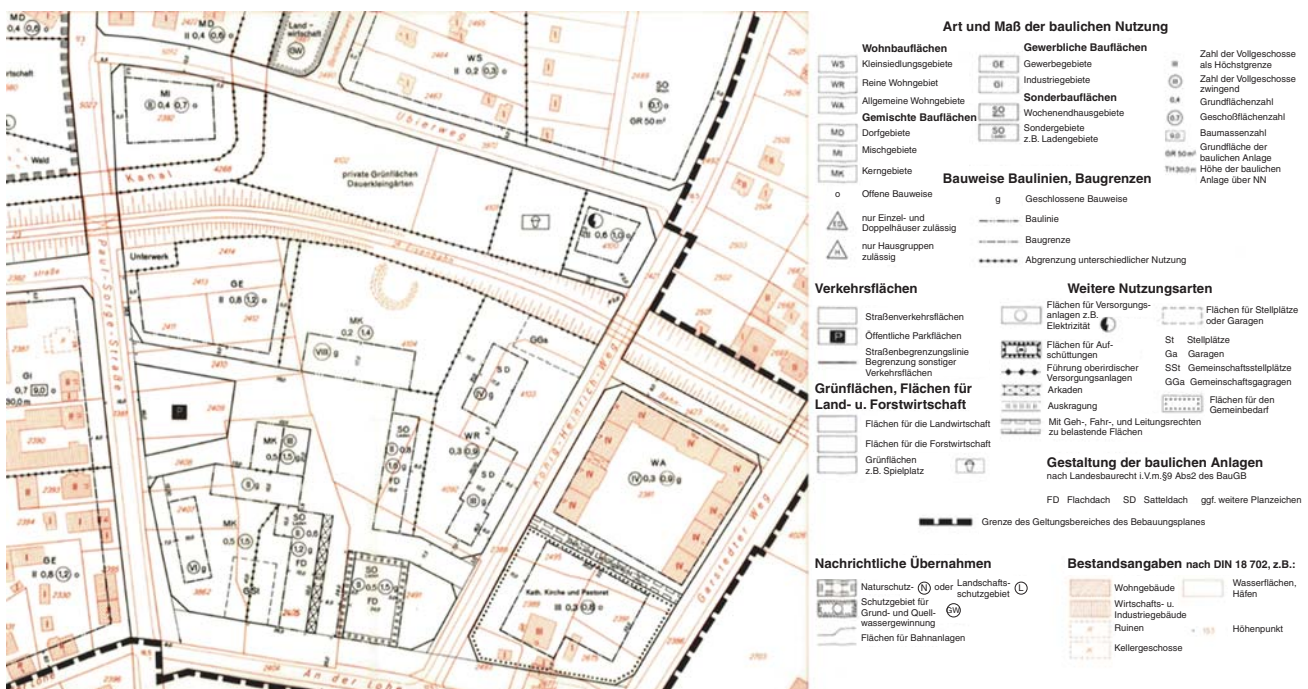
© BBR Bonn 2000 Quelle: nach Hoppe/Grottel: Öffentliches Baurecht, München 1995

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die enge Verzahnung zwischen der Boden-(Bauland-)preisbildung und der Bauleitplanung, da letztere über Festlegungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung Grundstückserträge und damit das Grundstückswertgefüge bestimmt.

Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung

Das Baugesetzbuch gestaltet das Verfahren der Bauleitplanung rechtlich detailliert aus. Dabei sind die Verfahren zur Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung ähnlich. Der Startschuss fällt mit dem Aufstellungsbeschluss durch den Gemeinderat, der ortsüblich bekannt zu machen ist. Diesem Beschluss gehen in der Regel Vorge-

Abbildung 18
Beispiel für einen Bebauungsplan



sprache und Verhandlungen z. B. mit Bau-trägern und anderen Beteiligten voraus.

Im Rahmen der Bauleitplanung ist das Ver-fahren zur Bürgerbeteiligung und zur Betei-ligung der Träger öffentlicher Belange ge-regelt. Informiert werden soll frühzeitig über Ziele und Zwecke, Alternativen und mögliche Auswirkungen der Planung. Diese sogenannte erste öffentliche Unterrichtung geht der zweiten Stufe, der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs, voraus.

Zur Beschleunigung des Bauleitplanverfah-rens kann die Gemeinde Vorbereitung und Durchführung der Beteiligung von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange vertrag-lich einem Dritten übertragen, z. B. einem Planungsbüro.

Alle von der Planung berührten Behörden sind als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen wie auch die Nachbargemein-den, auf die sich die Planung auswirkt. Träger öffentlicher Belange können Gewerbeaufsichtsämter, Wasserbehörden, Naturschutz- und Denkmalschutzämter, Straßenbauverwaltungen, Bahn, Post, Bundeswehr, Kirchen, Industrie- und Han-delskammern sowie Handwerkskammern sein. Allerdings muss die Gemeinde die

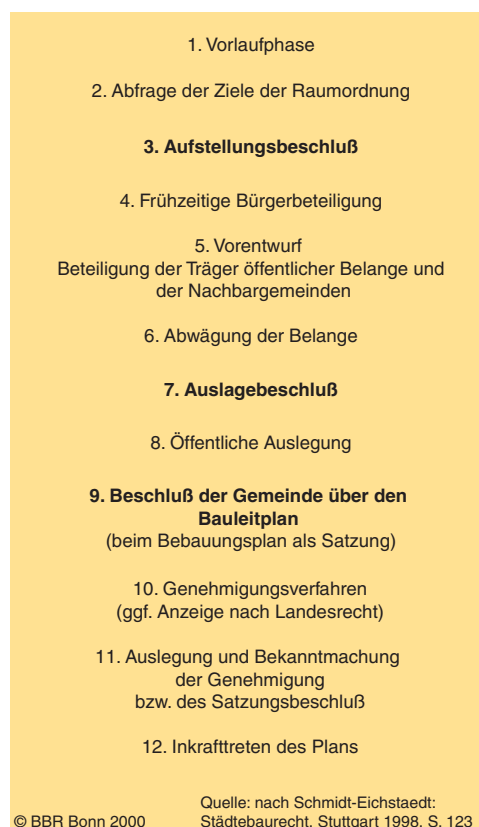
Festsetzungen verbindlicher Fachplanun-gen, die im förmlichen Planfeststellungs-verfahren zustande gekommen sind (z. B. nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Eisenbahngesetz oder dem Telegraf-en-wegegesetz), hinnehmen und ggf. die Bau-leitpläne anpassen, weil überörtliche Planungs- und Nutzungsinteressen über-wiegen.

Im Rahmen der Bürgerbeteiligung ist grundsätzlich jeder beteiligungsberechtigt. Die Gemeinde wird verpflichtet, im Rah-men der frühzeitigen Bürgerbeteiligung die Bürger zu informieren. In welcher Form das geschieht, ist Sache der Gemeinde.

Die in der ersten Stufe vorgetragenen Anre-gungen sind zu prüfen und entsprechend ihrer Bedeutung in die Abwägung einzube-ziehen. Dann schließt sich die zweite förm-lich geregelte Stufe an, die eine Woche vor-her, z. B. im Amtsblatt der Gemeinde oder in der Tagespresse, anzukündigen ist. Der Ent-wurf des Plans wird dann zusammen mit dem Erläuterungsbericht einen Monat zur öffentlichen Einsichtnahme ausgelegt. Die Gemeinde muss sich mit den Stellungnah-men, Anregungen und Bedenken auseinan-dersetzen. Häufig werden im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung neue Argu-mente vorgetragen, so dass der Entwurf des Plans geändert oder zumindest ergänzt werden muss. In solchen Fällen wird erneut ausgelegt. Bei „kleineren“ Ergänzungen reicht es aus, wenn den durch die Än-derungen betroffenen Eigentümern oder Trägern öffentlicher Belange eine angemese-ne Frist zur Stellungnahme eingeräumt wird. Bebauungspläne erhalten schließlich mit dem Satzungsbeschluss des Gemein-de-rates rechtliche Verbindlichkeit, auch ge-genüber dem Bürger.

Bei der Bauleitplanung ist das Verfahren zur Bürgerbeteiligung gesetzlich geregelt.

Abbildung 19
Ablauf eines Bauleitplanverfahrens



Verknüpfung zwischen Naturschutz und Bauleitplanung

Mit dem Baugesetzbuch von 1998 wurde die Bauleitplanung weiterentwickelt mit dem Ziel, ganzheitliche, Städtebau und Natur-schutz integrierende Lösungen zu sichern. Es geht um eine verbesserte Berücksichti-gung der Umweltbelange im Städtebau. Die Gemeinde bewertet die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft und entscheidet über Vermeidungs-, Aus-gleichs- und Ersatzmaßnahmen. Für Ausgleichsmaßnahmen können verschie-dene Instrumente genutzt werden, z. B. die Bereitstellung gemeindeeigener Grund-stücke oder die Bildung eines Ökofonds.

Heutzutage haben vertragliche Regelungen im Städtebau eine große Bedeutung.

Vertragliche Regelungen

Vertragliche Regelungen gewinnen im Städtebau zunehmend an Bedeutung. Bei den öffentlich-rechtlichen Verträgen werden öffentliche Aufgaben, die ansonsten die Gemeinde wahrzunehmen hätte, auf Private übertragen. Sie sind nicht zu verwechseln mit privatrechtlichen Verträgen; hier handelt die Gemeinde wie ein Privateigentümer, etwa bei Grunderwerbsvorgängen, Vergabe von Werkverträgen an (Bau-)Unternehmen u. ä.

Städtebaulicher Vertrag

Ergänzend zum hoheitlichen Instrumentarium kann die Gemeinde die Erfüllung von städtebaulichen Aufgaben auf vertraglichem Weg vereinbaren.

Der Typus „städtebaulicher Vertrag“ ist keineswegs neu. Bereits vor der ausdrücklichen Aufnahme des städtebaulichen Vertrages in das BauGB wurde der Erschließungsvertrag in das BauGB eingeführt. Er stellt einen Unterfall des städtebaulichen Vertrages dar. Danach kann die Gemeinde die Erschließung beitragsfähiger sowie nicht beitragsfähiger Erschließungsanlagen mit Kostenübernahme einem Dritten übertragen.

Beim städtebaulichen Vertrag schließt die Gemeinde einen Vertrag mit dem Eigentümer bzw. Investor, der folgende Leistungen zum Gegenstand haben kann:

- die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Investor auf seine Kosten wie die Ausarbeitung von städtebaulichen Planungen (Erstellung von Plänen und Gutachten), die Freimachung von Grundstücken, Bodensanierung und die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse (z. B. im Wege der freiwilligen Umlegung);
- die Realisierung bestimmter Grundstücksnutzungen zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, z. B. die Deckung des Wohnbedarfs bestimmter Bevölkerungsgruppen sowie die Übernahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen;
- die Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind (Folgekostenvertrag).

Die wesentlichen Punkte eines städtebaulichen Vertrages beziehen sich auf Überplanung und Baureifmachung der Grund-

stücke, Kostenentlastung und als ein wichtiger Teilaspekt die Vereinbarung von Grundstücksnutzungen, z. B. für den sozialen Wohnungsbau.

In kommunaler Zuständigkeit verbleiben alle förmlichen Beschlüsse im Zuge der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen. Hoheitliche Leistungen wie z. B. die Aufstellung eines Bebauungsplanes dürfen nicht an zusätzliche Gegenleistungen geknüpft werden. Beim städtebaulichen Vertrag sollen Leistungen des Investors und Gegenleistungen der Gemeinde in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Heute besteht immer mehr die Tendenz, dass die bauliche Umsetzung der Planung von privaten Investoren bestimmt wird. Dies birgt natürlich die Gefahr, dass Renditeüberlegungen von Unternehmen über das Gemeinwohl die Oberhand gewinnen. Die Interessenslagen von Gemeinde und Investor müssen nicht immer gleichgerichtet sein. Der Hauptvorteil der Gemeinde liegt bei der Einsparung von Kosten und Verwaltungsaufwand, das Interesse des Investors bei der Kostenminimierung, ausreichender Rendite und einer Beschleunigung des Verfahrens.

Vorhaben- und Erschließungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan

Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist eine Sonderform der verbindlichen Bauleitplanung für ein bestimmtes Bauvorhaben. Er wurde erst in den letzten Jahren im Zuge der Wiedervereinigung entwickelt, weil es in der DDR keine rechtsverbindlichen städtebaulichen Pläne gab. Hier sollte vor allem schnell verbindliches Planungsrecht geschaffen werden, um Investoren Rechtssicherheit zu geben. Aufgrund der hier gemachten positiven Erfahrungen wurde das Instrument als Dauerrecht in das BauGB übernommen. Gegenüber dem „normalen“ Bebauungsplan unterscheidet er sich in folgenden Punkten:

- Die Initiative zur Schaffung von Baurechten geht grundsätzlich vom Investor aus. Er erarbeitet die städtebauliche Planung und verpflichtet sich zu ihrer Verwirklichung sowie zur Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten. Der Vorhabenträger muss auch Eigentümer der Fläche sein oder zumindest über die Fläche verfügen, auf der die Planung vorgesehen ist.

- Die kommunale Verantwortung für die städtebauliche Planung bleibt jedoch unberührt. Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil der gemeindlichen Satzung (des vorhabenbezogenen Bebauungsplans).
- Wichtig ist schließlich, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan nur zur Regelung städtebaulicher Sachverhalte ermächtigt.
- Es ist keine Bürgerbeteiligung vorgesehen.

Danach besteht der Vorhaben- und Erschließungsplan im Wesentlichen aus

- der abgestimmten Planung zwischen Gemeinde und Investor,
- einem Durchführungsvertrag zur Umsetzung der Planung mit Übernahme der (Folge-)kosten und
- dem Satzungsbeschluss der Gemeinde, wodurch er Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes wird.

3.2 Planungssicherung und Planumsetzung

Die Bodenordnung und die Bodenvorratspolitik liefern Instrumente, die sowohl die Planung sichern als auch helfen, sie umzusetzen. Instrumente, die der Planungssicherung dienen, sind die Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen sowie die Ausübung des Vorkaufrechts. Instrumente, die dem Vollzug der Planung dienen, sind die Städtebaulichen Gebote, die Baulandumlegung und Grenzregelung, die Enteignung und die Erschließung.

Bodenordnung und Bodenvorratspolitik

Zum Inhalt des grundgesetzlich geschützten Eigentums an Grund und Boden gehört auch das Recht zur baulichen Nutzung. Es gibt aber keine unbeschränkte „Baufreiheit“. Vielmehr werden Inhalt und Schranken der eigentumsrechtlichen Baufreiheit durch Gesetze bestimmt. Der im BauGB verankerte Planungsvorbehalt besagt, dass die bauliche Nutzung des Grund und Bodens in der Bauleitplanung ausgeformt und dadurch auch beschränkt wird. Hierbei handelt es sich um eine Angebotsplanung, d.h., durch die Ausweisung neuer Baugebiete und ihre Einbindung in die städtebauliche Entwicklung wird dem Eigentümer bzw. Käufer eines Baugrundstücks ein Angebot gemacht, entsprechend den Fest-

setzungen des Bebauungsplans zu bauen. Nur in wenigen Fällen besteht eine Baupflicht (z.B. aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder gesetzlicher Baugebote). Der Normalfall der klassischen Angebotsplanung verläuft so: Zunächst erfolgt die Bebauungsplanung, dann die Bodenordnung (sofern erforderlich) und im letzten Schritt werden die Grundstücke erschlossen und Erschließungsbeiträge erhoben.

Die Bodenordnung umfasst dabei alle Maßnahmen, die dazu dienen,

- den für die städtebaulichen und sonstigen Zwecke benötigten Grund und Boden zur richtigen Zeit und zu angemessenen Bedingungen bereitzustellen,
- die Eigentums- und Besitzverhältnisse am Grund und Boden so zu gestalten, dass der Boden dort verfügbar ist und entsprechend den städtebaulichen Festsetzungen genutzt werden kann, wo dies von der Gemeinde in Übereinstimmung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vorgesehen ist.

Die Bodenvorratspolitik ist lang- bis mittelfristig angelegt. Hierunter versteht man den vorausschauenden Grunderwerb von Flächen durch die Gemeinde und ihre Bereitstellung im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung für kommunale Zwecke, z.B. für Infrastruktur- und öffentliche Einrichtungen, für Wohnungsbau oder Gewerbeansiedlung. Diese Flächen müssen nicht unbedingt im künftigen Plangebiet erworben werden; sie können vielmehr auch an anderer Stelle gekauft werden und später bei Bedarf durch Grundstückstausch für das Plangebiet verfügbar gemacht werden. Der rechtzeitige Erwerb von Flächen hat u.a. den Vorteil, dass die Grundstücke zu landwirtschaftlichen Preisen oder Bauerwartungslandpreisen erworben werden können und nicht zu wesentlich höheren Baulandpreisen.

Bei der Bodenordnung für Bauland ist zu unterscheiden zwischen planungssichernden und planvollziehenden Maßnahmen. Zu den planvollziehenden Maßnahmen mit gesetzlicher Regelung im BauGB gehören die Baulandumlegung und die Grenzregelung; in besonderen Fällen, wenn der Zweck nicht anders erreicht werden kann, auch die Enteignung.

Neben den öffentlich-rechtlichen Instrumenten der Bodenordnung im Rahmen der kommunalen Baulandstrategien gibt es noch eine ganze Reihe von Vorgehenswei-

Zur Sicherung und Umsetzung der Planung liefert das Städtebaurecht zahlreiche Instrumente.

Die Bodenvorratspolitik kann einen effektiven Beitrag zur Realisierung der Stadtentwicklungsplanung liefern.

Tabelle 4
Instrumente und Verfahren der Bodenordnung und Bodenpolitik

Instrument/Verfahren	Erläuterung	Anwendung
Bodenvorratspolitik (Bodenvorratswirtschaft)	i. d. R. freihändiger Ankauf von Grundstücken ohne Zweckbindung durch die Gemeinde oder eine Trägergesellschaft zu landwirtschaftlichen Preisen oder Preisen für Bauerwartungsland	Verwendung der Flächen für spätere Bebauung oder zu Tauschzwecken
Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten	Ankauf von Flächen im voraussichtlichen Bebauungsplangebiet, Baureifmachung und Verkauf der Baugrundstücke zum Neuordnungswert, soweit nicht Flächen für kommunale Zwecke benötigt werden	Verwendung eines Teils der Flächen für kommunale Zwecke (z. B. Infrastruktur); Verkauf der restlichen Flächen an Bauinteressenten i. d. R. mit Auflagen (z. B. vertraglich vereinbarte Baupflicht, z. B. Pflicht zum ökologischen Bauen)
Kommunale Vorbehalts- oder Ankaufrechte	Option zum Ankauf von Flächen bei nicht bestimmungsgemäßem Gebrauch entsprechend den planerischen Festsetzungen	u.a. vertragliche Vereinbarung mit den Eigentümern, einen Teil der erschlossenen Flächen an bauwillige Dritte zu veräußern
Baulandumlegung	- öffentlich rechtliches Verfahren nach BauGB zum Zweck der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse - privatrechtliches Verfahren auf vertraglicher Grundlage (freiwillige Umlegung ggf. mit amtlichem Abschluss)	Die Grundstücke werden nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung neu geordnet (Neuordnungsumlegung/Ergänzungsumlegung) und erschlossen (Erschließungsumlegung)
Umlegungsähnliche Verfahren	Bodenordnung in Anlehnung an die öffentlich-rechtliche (amtliche) Umlegung (z. B. Bildung von Eigentümerzusammenschlüssen)	Anwendung wie bei Baulandumlegung
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	Erstmalige Entwicklung oder neue Entwicklung eines Gemeindegebietes im Rahmen der städtebaulichen Ordnung	Einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegender städtebaulicher Vorhaben (Gründerwerb, Planung, Erschließung und Verkauf der Baugrundstücke an Private und Unternehmen)

© BBR Bonn 2000

Quelle: Eigene Zusammenstellung

sen, die öffentlich- und privatrechtliche Instrumente der Bodenordnung und Baulandbeschaffung kombinieren. Zu nennen sind z. B.

- die Entwicklung gemeindeeigener (z. B. durch Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten erworbener) Flächen in kommunaler Regie,
- der Zwischenerwerb oder der Erwerb von Verfügungsrechten an künftigen Bauflächen durch die Gemeinde oder eingeschaltete Trägergesellschaften (u. a. Wohnungsbaugesellschaften),
- die Entwicklung und Baureifmachung von Flächen durch Private bzw. Investoren aufgrund städtebaulicher Verträge oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans und
- schließlich auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.

Planungssicherung

Die Aufstellung eines Bebauungsplans braucht Zeit. Vom Aufstellungsbeschluss bis zur Bekanntgabe vergehen im Durchschnitt drei Jahre. Damit in dieser Zeit im Plangebiet keine Veränderungen vorgenommen werden, die nicht mit den vorgesehenen Planungszielen übereinstimmen, stellt das BauGB verschiedene Instrumente der Planungssicherung bereit. Es handelt sich um die zeitlich befristete **Veränderungssperre** während der Aufstellung des Bebauungsplanes oder im Einzelfall um die **Zurückstellung von Baugesuchen**. In Sanierungsgebieten gibt es zudem spezielle Genehmigungspflichten.

Schließlich dienen die gesetzlichen **Vorkaufsrechte** der Planungssicherung und dem Vollzug der Planung. Mit dem allgemeinen Vorkaufsrecht kann die Gemeinde

im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes Flächen für öffentliche Zwecke, in einem Umlegungsgebiet, in einem Sanierungsgebiet oder in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich auch Grundstücke für andere Nutzungen erwerben. Mit einem besonderen Vorkaufsrecht, das durch Satzung begründet sein muss, können u.a. unbebaute Grundstücke und Grundstücke zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gekauft werden. In begründeten Fällen kann auch ein Vorkaufsrecht zugunsten Dritter, z.B. für den sozialen Wohnungsbau, ausgeübt werden. Allerdings ist immer Voraussetzung, dass ein Verkaufsfall ansteht. Der Käufer kann die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn er in der Lage ist, das Grundstück in angemessener Frist entsprechend den städtebaulichen Zwecken zu nutzen. In der Praxis hat das Vorkaufsrecht nur eine untergeordnete Bedeutung.

Vollzug der Planung

Städtebauliche Gebote und Enteignung zählen zu den harten Vollzugsinstrumenten der Planung. Instrumente wie die Baulandumlegung, die Grenzregelung und die Erschließung können zur Realisierung bestimmter Planungsabsichten unabdingbar sein.

Städtebauliche Gebote

Zur Verwirklichung der Bauleitplanung stehen den Gemeinden nach BauGB verschiedene städtebauliche Gebote zur Verfügung. Da solche Gebote aber tiefgreifend das Eigentum berühren, kommen sie immer nur als „letztes Mittel“ in Betracht und werden in der Praxis ausgesprochen selten angewendet. Allein die Androhung eines Gebotes kann aber den Eigentümer veranlassen, die städtebauliche Maßnahme umzusetzen.

Baulandumlegung und Grenzregelung

Die Baulandumlegung ist im Ergebnis ein Grundstückstauschverfahren mit dem Zweck, bebaute und unbebaute Grundstücke neu zu ordnen, so dass sie nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltet werden. Als Erschließungsumlegung dient sie der Erschließung von Bauland, als Neuordnungsumlegung der Neuordnung von Baugebieten im Bestand. Die Umlegung kann das marktfähige Baulandangebot erhöhen.

Zweck der Grenzregelung ist es, durch einen Austausch von benachbarten Grundstücken bzw. Teilen davon oder durch eine einseitige Zuteilung die Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Bebauung herbeizuführen.

Tabelle 5
Städtebauliche Gebote

Städtebauliches Gebot	Voraussetzung und Zweck
Baugebot	- Gemeinde kann Eigentümer verpflichten, sein Grundstück entsprechend dem Bebauungsplan innerhalb einer zu bestimmenden Frist zu bebauen - dringender Wohnraumbedarf kann z. B. ein öffentliches Interesse sein, das als städtebauliches Erfordernis ein Baugebot rechtfertigt
Modernisierungsgebot	- Beseitigung baulicher Mißstände, wenn ein Gebäude nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht - Ziel kann Einbau einer Sammelheizung, die Verbesserung sanitärer Anlagen, Wärmedämmung oder Schallschutzverbesserung sein
Instandsetzungsgebot	- Erhaltung, Wiederherstellung und Mängelbeseitigung eines erhaltenswerten und erneuerungsbedürftigen Gebäudes - Beseitigung von Mängeln, die durch Abnutzung, Alterung oder Witterungseinflüsse entstehen
Pflanzgebot	- Verpflichtung Privater zu den im Bebauungsplan festgesetzten Pflanzmaßnahmen
Rückbau- und Entsiegelungsgebot	- Beseitigung einer baulichen Anlage, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und nicht angepaßt werden kann, wenn Gebäudemisstände oder -mängel nicht mehr durch Modernisierung oder Instandsetzung behoben werden können und entsprechender Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird - Erhalt oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigten Bodens

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bereitet größere Siedlungsvorhaben vor.

Enteignung

Die Enteignung nach BauGB dient primär der Planverwirklichung. Sie ist im einzelnen Fall nur zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und wenn der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Sie ist das „letzte Mittel“, wenn die Gemeinde z. B. zur Realisierung der städtebaulichen Ziele ein Grundstück benötigt. Da die Enteignung eines Grundstücks ein sehr harter Eingriff in das Eigentum ist, sind die Voraussetzungen, das Verfahren und die Fragen von Entschädigung sehr umfassend im BauGB geregelt. Die Enteignung erlangt in der städtebaulichen Praxis bei weitem nicht die Bedeutung wie die „milderer“ Bodenordnungs- und Baulandbeschaffungsinstrumente.

Erschließung

Der generelle Begriff „Erschließung“ umfasst im gängigen Sprachgebrauch die äußere Erschließung des Baugebietes (Verkehrsanbindung, Versorgungsanlagen usw.), die innere Erschließung der Grundstücke im Baugebiet und die Erschließung im privaten Bereich auf dem Baugrundstück. Allerdings werden im BauGB nur die Erschließungsanlagen erfasst, die sich auf die Grundstücke und teilweise auf das Baugebiet beziehen. Dies betrifft vor allem Verkehrsanlagen. Andere Erschließungsanlagen wie Wasser- und Energieversorgung sowie die Abwasserbeseitigung u. ä. unterliegen dem Landes- bzw. Kommunalabgaberecht. In diesem Zusammenhang sind des Weiteren Fachplanungsgesetze von Bedeutung.

Die Kosten für Erwerb und Freilegung der Erschließungsflächen, für ihre erstmalige Herstellung und für die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen werden in der Regel zu 90 % auf die Eigentümer nach einer sogenannten Erschließungssatzung umgelegt; 10 % soll die Gemeinde tragen. Allerdings können vertraglich auch abweichende Vereinbarungen getroffen werden.

3.3 Städtebauliche Entwicklung und Erneuerung

Bei der städtebaulichen Entwicklung und Erneuerung handelt es sich um in sich geschlossene Verfahren der Planung und Planumsetzung. Das „Besondere Städtebaurecht“ widmet sich neben den Regelungen zur städtebaulichen Entwicklung vor allem der Erhaltung und Erneuerung.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

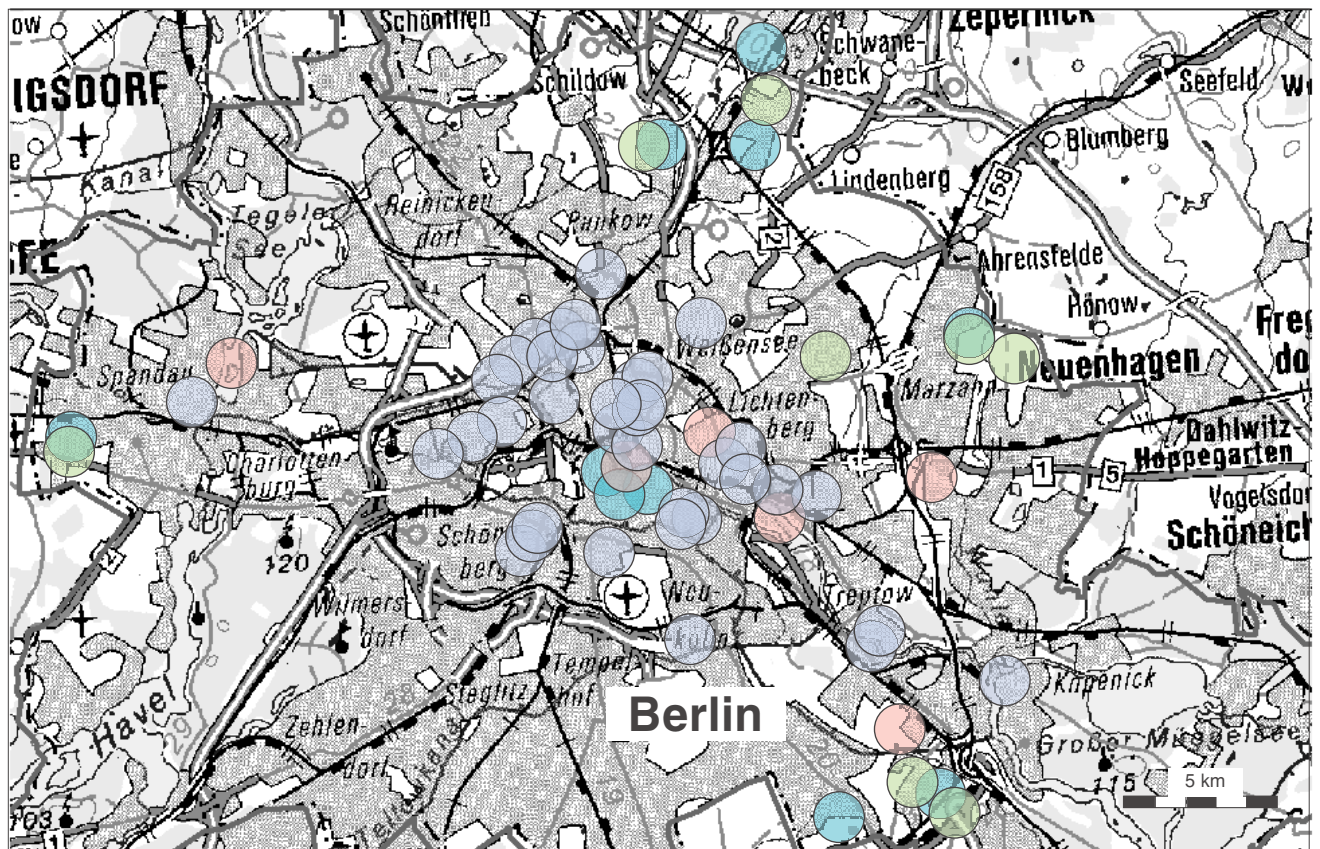
Ein geeignetes Instrument, um größere Siedlungsvorhaben einheitlich vorzubereiten und zügig durchzuführen, ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Es handelt sich um eine Gesamtmaßnahme, die dazu dient, ein bestimmtes Gebiet koordiniert zu entwickeln. Die Besonderheiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme liegen in der kommunalen Grunderwerbs- und Reprivatisierungspflicht, der damit verbundenen Abschöpfung der Bodenwertsteigerung zur Finanzierung der Maßnahme sowie den speziellen entwicklungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalten. Aus diesem Grund ist die Entwicklungsmaßnahme auch kein Instrument für den Regelfall. Rund 100 Maßnahmen wurden von 1990 bis 1997 als Satzung in Deutschland beschlossen. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme darf nur dann durchgeführt werden, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt, wenn dies das Wohl der Allgemeinheit erfordert und eine zügige Durchführung innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet wird. Als Allgemeinwohlerfordernis gelten beispielsweise die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten oder die Wiedernutzung brachliegender Flächen.


Folgende Zielsetzungen werden mit der Entwicklungsmaßnahme angestrebt:

- Schaffung von (preisgünstigem) Wohnbauland
- Erweiterung des Angebotes an Arbeitsplätzen
- Erweiterung des Angebotes an Flächen für Dienstleistungen und Einzelhandelseinrichtungen
- Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen
- Städtebauliche Integration von Flächen

Durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird das Baulandangebot verstetigt, so dass ein Beitrag zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung geliefert wird.

Abbildung 20
Entwicklungsbereiche und Sanierungsgebiete am Beispiel Berlin



- | | | | |
|---|------------------------------------|---|---|
|  | Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen |  | Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
Förmlich festgelegte Entwicklungsbereiche |
|  | Städtebauliche Verträge |  | Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
Voruntersuchungsbereiche |

© BBR Bonn 2000

Quelle: verändert nach Stadterneuerungsgebiete Berlin, Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr 1997

So kann durch die Bereitstellung preiswerten Baulandes kostensparendes Bauen ermöglicht werden. Sofern das Flächenrecycling Vorrang vor der Stadterweiterung erhält, kann zudem ein Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung geleistet werden.

Eine Entwicklungsmaßnahme beginnt mit dem Beschluss über die Voruntersuchungen. Damit werden auch alle Bürger informiert und sollen so zur Mitwirkung angeregt werden. Der Umfang und die Inhalte von Voruntersuchungen werden nicht förmlich durch das Gesetz vorgegeben, sondern sind von den jeweiligen Gegebenheiten des zu beplanenden Gebietes abhängig. Von Voruntersuchungen kann abgesehen werden, wenn der Gemeinde bereits hinreichende Beurteilungsunterlagen zur Verfügung stehen. Die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs als Entwick-

lungssatzung bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Im Grundbuch wird für alle erfassten Grundstücke vermerkt, dass eine Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wird.

Die förmliche Festlegung bedingt, dass für bestimmte Vorhaben Genehmigungen einzuholen sind:

- Für baugenehmigungspflichtige Vorhaben und andere wertsteigernde Veränderungen
- Für die Teilung von Grundstücken
- Für den Abschluss schuldrechtlicher Verträge für die Nutzung von Grundstücken
- Für den Verkauf von Grundstücken

Die Gemeinde kann einen Entwicklungsträger mit der Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklungs-

Die städtebauliche Erneuerung unterstützt die Stadtplanung im Bestand und liefert somit einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung.

maßnahme beauftragen. Es ist ein Bebauungsplan aufzustellen. In der Regel erwirbt die Gemeinde die Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert im Entwicklungsbereich. Erwirbt die Gemeinde die Grundstücke nicht, so hat der Eigentümer an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag entsprechend der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks zu entrichten. Weiterer Schritt der Durchführung ist die Neuordnung und Erschließung des Entwicklungsbereichs. Abschließend werden die Grundstücke zum Neuordnungswert unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung verkauft. Beim Verkauf muss die Gemeinde sicherstellen, dass die Grundstücke binnen angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Erfordernissen der Entwicklungsmaßnahme bebaut und die neuen Anlagen entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme dauerhaft genutzt werden. Die Einnahmen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme entstehen, also die Differenz zwischen An- und Verkaufspreis der Grundstücke sowie die Ausgleichsbeträge, sind ausschließlich zur Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme zu verwenden, z. B. zur Erschließung des Entwicklungsbereichs.

Entwicklungsmaßnahmen dienen nicht nur der Erschließung großflächiger, bislang unbebauter Areale, sondern auch der Reaktivierung von Brachen und der Neuordnung minder- oder fehlgenutzter Bereiche. Auch ehemals militärisch genutzte Gebiete werden im Rahmen der Entwicklungsmaßnahmen einer neuen Nutzung zugeführt. Dies schlägt sich vor allem in den Gesamtkosten nieder, da Gebäudebestand aufgekauft, Ordnungsmaßnahmen finanziert, Gelände freigemacht und Bodenverunreinigungen saniert werden müssen. Nur selten wird eine Gemeinde unter solchen Gegebenheiten in der Lage sein, die Durchführung selbstständig finanzieren zu können. In diesen Fällen ist die Zuwendung von Städtebaufördermitteln besonders wichtig, da nur mit dieser Unterstützung die Finanzierung und in der Konsequenz die Durchführung ermöglicht wird.

Städtebauliche Erhaltung und Erneuerung

Die städtebauliche Erhaltung und Erneuerung ist eine wichtige Daueraufgabe, da sie einen Beitrag zur Innenentwicklung liefert. Für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen stellt das Baugesetzbuch das Sanierungsrecht zur Verfügung. Die Gemeinde ist für die Ordnungsmaßnahmen zuständig; die Baumaßnahmen werden von den Grundstückseigentümern bzw. Investoren durchgeführt. Weitere wichtige Aspekte der Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern werden durch die Regelungen anderer Gesetze abgedeckt, wie beispielsweise die Denkmalschutzgesetze der Länder, das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Steuerrecht oder die Landesbauordnungen.

Vorhandene, insbesondere historisch und städtebaulich wertvolle Bausubstanz ist zu erhalten und zu pflegen. An die Stelle von Abriss und Neubau – wie im Rahmen der Flächensanierungen vor mehreren Jahren üblich – ist seit den 70er Jahren die erhaltende Erneuerung getreten, die stärker bewohnerorientiert ist und gewachsene Strukturen berücksichtigt.

Die richtige Kombination von rechtlichem Instrumentarium, Information, Beratung und Beteiligung sowie Finanzierung und Förderung ist wesentlich für das Gelingen der Stadterneuerung.

Das Sanierungsrecht soll den Gemeinden ermöglichen, im Rahmen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme in Gebieten mit einem besonders hohen städtebaulichen Handlungsbedarf einen planmäßigen und aufeinander abgestimmten Erneuerungsprozess durchzuführen. Die Sanierung soll die städtebaulichen Missstände in einem Gebiet beheben. Städtebauliche Missstände sind z. B. gegeben, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder sonstigen Beschaffenheit nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder der Sicherheit der dort Wohnenden und Arbeitenden entspricht. Auch eine Funktionsschwäche des Gebietes (z. B. die fehlende Ausstattung des Gebietes mit Grünflächen oder Gemeinbedarfsanlagen) kann Ursache für städtebauliche Missstände sein. Wie bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme muss ein öffentliches Interesse an einheitlicher Vorbereitung und zügiger Durchführung bestehen.

Der Ablauf einer Sanierungsmaßnahme gliedert sich in Vorbereitung, Durchführung und Abschluss. Die Verfahrensdauer umfasst in der Regel einen Zeitraum von ca. zehn Jahren. Die Sanierungsbedürftigkeit und die Sanierungsmöglichkeiten werden von der Gemeinde im Rahmen vorbereitender Untersuchungen geprüft. Das BauGB setzt nur die Eckwerte fest, über die die vorbereitenden Untersuchungen Auskunft zu geben haben:

- Notwendigkeit der Sanierung
- Soziale, strukturelle und städtebauliche Verhältnisse und Zusammenhänge im Gebiet
- Anzustrebende, allgemeine Ziele

Die örtlich unterschiedlichen Situationen erfordern ein flexibles Vorgehen. Im konkreten Fall können also die Gemeinden entscheiden, was vorbereitend untersucht werden soll. Die vorbereitende Untersuchung liefert somit die Entscheidung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes als Sanierungssatzung. In der Durchführungsphase ist die Gemeinde zuständig für Ordnungsmaßnahmen, die evtl. zur Vorbereitung der Baumaßnahmen erforderlich sein können. Des Weiteren trägt die Gemeinde die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Baumaßnahmen. Die Gemeinde kann einen Sanierungsträger mit der Vorbereitung und Durchführung

Sanierung im vereinfachten Verfahren

Stehen bei der Stadterneuerung Erhaltungsaufgaben im Vordergrund, so entscheidet sich die Gemeinde bei der Beschlussfassung über die Sanierungssatzung für das vereinfachte Verfahren. Die Gemeinde kann dann über folgende sanierungsrechtliche Steuerungsinstrumente verfügen:

- Beim Kauf von Grundstücken hat die Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht.
- Im Sanierungsgebiet kann ein Grundstück in bestimmten Fällen auch zugunsten eines Sanierungsträgers enteignet werden.
- Im Sanierungsgebiet besteht Genehmigungsvorbehalt bei der Beseitigung, Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen, für die Teilung, Veräußerung oder Belastung von Grundstücken, für den Abschluss und die Verlängerung längerfristiger schuldrechtlicher Nutzungsverträge an Grundstücken sowie für die Veräußerung und Bestellung von Erbbaurechten.

Sofern die Stadterneuerungsziele dies nicht erfordern, kann die Gemeinde auf die Genehmigungsvorbehalte verzichten, so dass unnötiger Verwaltungsaufwand erspart werden kann.

Sanierung unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften

Wird die Sanierung im sogenannten klassischen Verfahren durchgeführt, so greifen in jedem Fall die oben dargestellten Genehmigungsvorbehalte. Damit dies für den allgemeinen Grundstücksverkehr erkennbar wird, erhalten die betroffenen Grundstücke des Sanierungsgebiets im Grundbuch einen sogenannten Sanierungsvermerk. Zusätzlich bestehen Sonderregelungen für die Behandlung der Grundstückswerte und -preise. Ziel ist es, die Vorbereitung und Durchführung der Sanierung im Hinblick auf die Bodenverhältnisse zu erleichtern und einen Beitrag zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahme zu leisten. Nach Abschluss der Sanierung ist von den Grundstückseigentümern im Sanierungsgebiet ein Ausgleichsbetrag zu erheben, der der durch die Sanierung bedingten Bodenwerterhöhung des jeweiligen Grundstücks entspricht. Grundsätzlich wird also die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung abgeschöpft und für die Finanzierung der Sanierung verwendet. Bei Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen, z.B. bei Enteignungen, sowie beim Erwerb von Grundstücken durch Gemeinde oder Sanierungsträger darf die sanierungsbedingte Grundstückswert-erhöhung grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Ferner muss die Genehmigung des Verkaufs eines Grundstücks versagt werden, wenn der vereinbarte Kaufpreis sanierungsbedingte Werterhöhungen enthält, die nicht vom Eigentümer durch eigene Aufwendungen bewirkt wurden.

einer Sanierungsmaßnahme beauftragen. Von wesentlicher Bedeutung für den gesamten Sanierungsverlauf ist die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen.

Das rechtliche Instrumentarium, das der Gemeinde im Sanierungsgebiet zur Steuerung der Entwicklung im Sinne der Sanierungsziele zur Verfügung steht, unterscheidet zwei Verfahren:

- Das vereinfachte Verfahren
- Das Verfahren unter Anwendung besonderer sanierungsrechtlicher Vorschriften

Beteiligung und Mitwirkung im Rahmen städtebaulicher Erneuerung

Bei der städtebaulichen Erneuerung wird nicht selten in die Lebensverhältnisse von Gebietsbewohnern und ansässigen Gewerbetreibenden eingegriffen. Im BauGB ist deswegen eine intensive Beteiligung und Beratung sowie Mitwirkung der Betroffenen und eine sozialverträgliche Gestaltung vorgesehen. Die Praxis zeigt, dass eine erfolgreiche Stadt- und Dorferneuerung in entscheidendem Maße von der Mitwirkung der betroffenen Bewohner und Gewerbetrei-

Eine intensive Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen an der städtebaulichen Erneuerung ist wichtig.

benden, der Eigentümer, Mieter und Pächter, abhängt.

Die im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen vorgeschriebenen vorbereitenden Untersuchungen können nicht ohne Mithilfe der Bewohner erstellt werden. Sie sind häufig der erste und gleichzeitig ein entscheidender Beteiligungsschritt im Rahmen der Sanierung.

Gegenüber den Bewohnern und Gewerbetreibenden, den Mietern, Pächtern, Eigentümern und Nutzern hat die Gemeinde ein Auskunftsrecht und eine Auskunftspflicht. Sie erstreckt sich auf alles, was zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit, der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung des Gebietes erforderlich ist. Die Sanierung ist also frühzeitig mit den Betroffenen zu erörtern. So knapp formuliert das BauGB – ähnlich wie bei der gesetzlichen Regelung zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung – die wesentlichen Elemente der Sanierungsbeteiligung. Der Bürger soll Gelegenheit erhalten, seine Vorstellungen, Wünsche und Einwände nicht nur darzu-

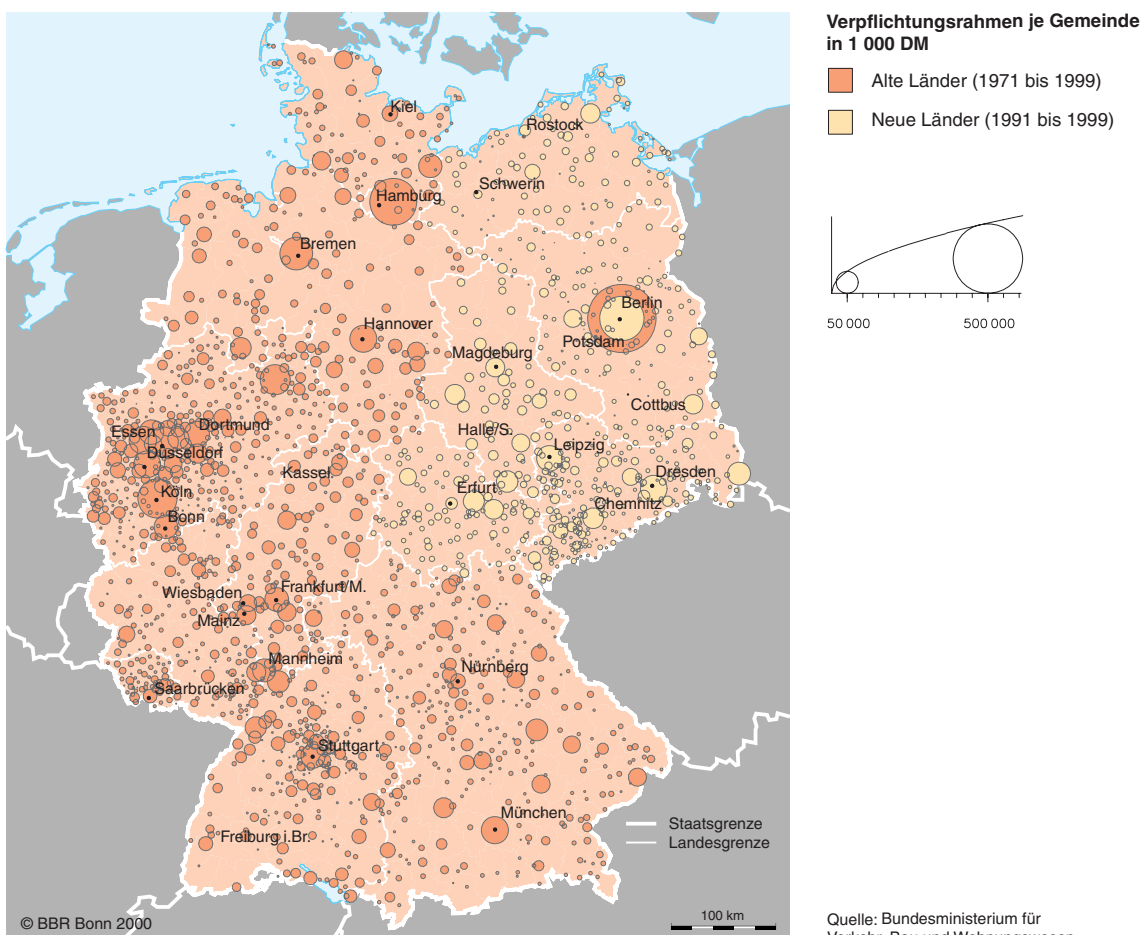
legen, sondern auch mitzudiskutieren. Die Einzelheiten der Beteiligung können somit von den Gemeinden nach den konkreten Erfordernissen der Praxis entwickelt werden.

Bei umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen kann es notwendig werden, dass die Bewohner vorübergehend ausziehen. Solche Überlegungen muss die Gemeinde mit den Betroffenen erörtern und nachteilige Auswirkungen mildern bzw. ausgleichen. Dazu wird ein Sozialplan aufgestellt, der folgende Hilfen anbieten kann:

- Hilfen beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel und beim Umzug
- Hinweise auf öffentliche Leistungen, die für die Betroffenen in Betracht kommen

In engem Zusammenhang mit der Sozialplanung stehen die Regelungen des BauGB über den Härteausgleich. In besonderen Härtefällen kann auf entsprechenden Antrag Mietern oder Pächtern von Gebäuden oder Räumen, die für die Sanierung benötigt werden, ein Härteausgleich in Geld gewährt werden.

Abbildung 21
Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen



Erhaltungssatzung

Das Instrument der Erhaltungssatzung dient der Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten. Nicht nur, aber insbesondere im Rahmen der Stadterneuerung und -erhaltung findet es Anwendung. Die Gemeinden können eine Satzung für Gebiete beschließen, in denen besondere städtebauliche Erhaltungsziele verfolgt werden sollen. Im Wesentlichen gibt es drei unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten.

Eine Erhaltungssatzung kann dazu dienen, die städtebauliche Eigenart eines Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt zu schützen. Hierbei geht es um den Schutz orts-, stadt- bzw. landschaftsbildprägender baulicher Anlagen oder auch um den Schutz städtebaulich wertvoller Altbausubstanz.

Weiterer Zweck einer Erhaltungssatzung kann sein, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Gebietes aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten, um den aus einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung resultierenden städtebaulichen Folgeproblemen entgegenzuwirken. Es gehört auch zu den Aufgaben städtebaulicher Planung, die sozialen Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zufrieden zu stellen. Diese sogenannte Milieuschutz-Satzung kann einen Beitrag dazu liefern, die Verdrängung ansässiger Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Sie kann in Kombination mit dem Förderinstrumentarium zur Sicherung preiswerter Mieten erfolgreich sein.

Über dieses Instrument kann ferner die Sozialverträglichkeit von städtebaulichen Umstrukturierungen gesichert werden, z. B. sind bei einer erforderlichen Umsetzung von Bewohnern die Belange der Betroffenen weitgehend zu berücksichtigen.

Städtebauförderung

An der Finanzierung städtebaulicher Entwicklung und Sanierung sind in der Regel Bund, Länder und Gemeinden beteiligt. Anstoßförderung soll private Initiative auslösen.

Sofern es die Ziele im Sanierungsgebiet erfordern, sollen zusätzliche Fördergelder, deren Finanzierung auf anderer gesetzlicher Grundlage beruht, im Sanierungsgebiet eingesetzt werden. Im Baugesetzbuch ist somit ein Zusammenwirken unterschiedlicher Ressorts verankert.

Städtebauförderungsmittel können z. B. eingesetzt werden für

- die Vorbereitung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen einschließlich Entschädigungen,
- die Durchführung von Baumaßnahmen,
- die Gewährung einer angemessenen Vergütung für beauftragte Dritte wie Sanierungs- und Entwicklungsträger,
- die Verwirklichung des Sozialplans,
- für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen,
- Vorhaben, die der Erhaltung, Erneuerung und funktionsgerechten Verwendung eines Gebäudes dienen, das wegen seiner geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung erhalten bleiben soll.

Die in das Gesetz aufgenommenen Förderschwerpunkte unterstützen vor allem eine nachhaltige Siedlungsentwicklung:

- Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege
- Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, zur Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung) sowie von umweltschonenden, kosten- und flächensparenden Bauweisen
- Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Mißstände

3.4 Informelle Instrumente

Informelle Planung

Die informelle Planung ist im Gegensatz zur förmlichen nicht rechtlich ausgestaltet. Sie besitzt einen hohen Stellenwert, da Stadtplanung ein kontinuierlicher Steuerungsprozess der Stadtentwicklung ist, deren programmatische Inhalte sich oft in nicht förmlichen Plänen zweckmäßiger steuern lassen. Die Stärke informeller Planung liegt darin, dass je nach Schwerpunkten der Fragestellungen und Aufgabenfelder in Form einer offenen und nicht normierten Planung programmatische, konzeptionelle und gestaltbezogene Lösungen erarbeitet und in die kommunale Planung einge-

Die Bandbreite informeller Planung ist groß.

Informelle Planung – ein Hamburger Beispiel

Am Beispiel eines in Hamburg vom Träger behutsamer Stadterneuerung STEG (Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft mbH) praktizierten Vorgehens bei der Erstellung von Konzepten der Stadterneuerung werden die Spielräume informeller Planung verdeutlicht. Gewöhnlich stellen Sanierungskonzepte planerisch detailliert die zukünftige Nutzung dar. Die detailliert dargelegten und festgeschriebenen zukünftigen Nutzungen der einzelnen Grundstücke sollen dann im Laufe der Sanierung umgesetzt werden, die in der Regel einen Zeithorizont von zehn Jahren umfasst.

Dagegen stellen die in Hamburg erstellten Erneuerungskonzepte einen Handlungsrahmen dar, der mit den formulierten Sanierungszielen die Mindestanforderungen an die gesamte Sanierungsmaßnahme festlegt. Mit der Abgrenzung kleinräumiger Erneuerungsbereiche werden die Flächen mit wesentlichen Nutzungsänderungen festgelegt. In diesem Stadium erfolgen also – im Gegensatz zu den üblichen Vorgehensweisen – keine grundstücksbezogenen Festsetzungen der zukünftigen Nutzungen. Mindestanforderung an die Sanierung ergeben sich aus der vorrangigen Zielsetzung des BauGB, in einem Sanierungsgebiet gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse herzustellen. Die Eingriffsintensität, die über die Modernisierung und Instandsetzung hinausgeht, wird durch die im Übersichtsplan zum Erneuerungskonzept festgelegten Erneuerungsbereiche abgesteckt. Ein Erneuerungsbereich ist ein räumlich abgegrenzter Teil des Sanierungsgebietes, für den Handlungsbedarf besteht, der über Modernisierung und Instandsetzung hinausgeht. Für die Erneuerungsbereiche werden erst im laufenden Sanierungsverfahren nach festgelegten Prioritäten detaillierte Erneuerungskonzepte mit konkreten Neubau-, Neugestaltungs- und Umnutzungsvorschlägen entwickelt und abgestimmt.

Ziel dieser Vorgehensweise ist es, Planung und Umsetzung zeitlich näher zusammenzurücken sowie die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und effektiv an der Planung zu beteiligen. Je nach Handlungsbedarf und Realisierungschance wird die Projektentwicklung (durch den Sanierungsträger) für die einzelnen Erneuerungsbereiche auf der Grundlage der Sanierungsziele für das Gesamtgebiet vorangetrieben. Der größere Handlungsspielraum und die größere Flexibilität bei der Erarbeitung der kleinteiligen Sanierungsziele in den Erneuerungsbereichen ermöglichen eine effektive Beteiligung der Betroffenen an der Planung.

Dieser Untersuchungsansatz zielt über eine offene Gestaltung des Planungsprozesses auf eine intensive Beteiligung der in dem Gebiet arbeitenden und wohnenden Menschen an der Planung für die Erneuerungsbereiche ab.

bracht werden können. Der Vorteil dieser „Planart“ liegt somit in seiner hohen Flexibilität.

Die informelle Planung wird häufig als komplementäres Planungsinstrument zur formellen Planung eingesetzt. Dabei können informelle Planungen eine Vielzahl von Entscheidungshilfen in der Planung übernehmen. So können sie zur Ermittlung der Erforderlichkeit einer Planung oder des Planungsbedarfs eingesetzt werden. Des Weiteren ist sie geeignet, um Planalternativen oder die voraussichtlichen Auswirkungen von Planungen zu veranschaulichen. Informelle Planungen können somit Integrations- und Konkretisierungsfunktion übernehmen. Sie können die Anschaulichkeit verbessern und damit beispielsweise auch die Beteiligung und Mitwirkung der Bürger erleichtern. Insofern kann die informelle Planung auch Kommunikations- und Koordinationsfunktion übernehmen.

Die Bandbreite informeller Planungen reicht von städtebaulichen Entwürfen über städtebauliche Rahmenpläne, Entwicklungsplanungen, Sondergutachten, städtebauliche und architektonische Wettbewerbe, Verkehrsentwicklungspläne bis hin zu architektonischen Entwürfen oder Modellen. Da informelle Planung nicht standardisiert ist, kann es sich hierbei nur um eine beispielhafte Auflistung handeln. Die Spielarten informeller Planung sind zahlreich.

Informelle Beteiligung

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung gibt es informelle Formen der Beteiligung. Gerade heutzutage werden hierzu umfangreiche Praxiserfahrungen gesammelt. Bei den gesetzlich festgeschriebenen Beteiligungsverfahren erfolgt der Planungs- und Entscheidungsprozess in erster Linie durch Verwaltung und Politik, an dem der Bürger teilhat. Zudem ist mit dem Beschluss über den Plan die Beteiligung abgeschlossen. Im Rahmen der neueren informellen Ansätze geht es nicht nur um Teilhabe der Bürger, sondern um Kooperation. Die Beteiligten haben also eine andere Position. Kooperative Beteiligungsprozesse reichen zudem von der Phase der Zielfindung über die Plan- bzw. Programmerstellung bis hin zur Umsetzungs- oder sogar

Umfangreiches Spektrum von Handlungsformen informeller Beteiligung

Nutzungsphase. Sie zielen über eine offene Gestaltung des Prozesses auf eine intensive Beteiligung der Betroffenen. Planung in diesem Kontext ist gegenüber gesellschaftlichen und sozialen Belangen offen, berücksichtigt die Bandbreite vorhandener Problemsichten und lädt die Betroffenen zur Mitgestaltung ein.

An die Stelle traditioneller Angebotsplanung tritt ein flexibles und situationsbezogenes Agieren und Reagieren. Es gibt ein breites Spektrum von Handlungsformen, wie z.B. Stadtforum, Stadtdialog, Beteiligungsformen im Rahmen lokaler Agenda-prozesse, Zukunftswerkstatt, Arbeitskreis, Stadtteilkonferenz, Planungszelle und vieles mehr. Welche Handlungsform zum Einsatz kommt, hängt u. a. ab vom Teilnehmerkreis und vom Planungs- bzw. Realisierungsstand. Selbstverständlich können auch verschiedene Handlungsformen ineinandergreifen. Die Zusammensetzung orientiert sich dabei an planerischen Aufgaben, räumlichen Handlungsfeldern und betroffenen Akteuren.

Wichtig ist, dass die Beteiligung auf „soziale Reichweite“ abzielt, um zu vermeiden, dass

Planungs- und Entscheidungsprozesse als Verstärker durchsetzungsstarker Interessen, z.B. der Redegewandten wirken. Es geht also darum, eine Benachteiligung nicht-durchsetzungsstarker (sozial oder anderweitig benachteiligter) Gruppen im Planungsverfahren aufzuheben und dafür Sorge zu tragen, dass betroffene Interessen durch im Verfahren gleichberechtigte und gleichgewichtige Verhandlungspartner vertreten werden können. Mitunter muss jenen Betroffenen erst die Gelegenheit gegeben werden, ihre Betroffenheit zu erkennen und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Moderationsverfahren können hier hilfreich sein.

Erst durch eine kontinuierliche Informationsvermittlung wird die Chance für diese Form bürgerschaftlicher Mitwirkung eröffnet. Ein Instrument liegt in der klassischen Öffentlichkeitsarbeit, die beispielsweise in Form von Broschüren informiert. Weiteres wichtiges Mittel ist die Beratung, z.B. über das Angebot von Bürgersprechstunden. Auch Umfragen können dazu beitragen, ein Meinungsbild der Bürger, z.B. zur Qualität städtischer Angebote zu liefern.

4 Stadtentwicklung und Städtebau im Wandel

Die Herausforderungen an den Städtebau wandeln sich ebenso wie die technischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse immer schneller. Diese Dynamik erfasst alle Lebensbereiche und Funktionen der Stadt. Die wirtschaftlichen und technischen Bedingungen und die gesellschaftlichen Probleme der Wiederaufbauphase waren andere als in der anschließenden Phase des Wirtschaftsaufschwungs und der Stadterweiterung. Die politischen Antworten auf Wirtschaftskrise und Strukturwandel sowie die städtebaulichen Konzepte der Stadterneuerung und des Stadumbaues unterscheiden sich wiederum von den Ansätzen zur Bewältigung der gesellschaftlichen Veränderungen und der städtebaulichen Herausforderungen seit der deutschen Vereinigung, die den Beginn einer Phase vielschichtiger Stadtentwicklung markiert.

Im Folgenden werden wichtige Entwicklungslinien und Meilensteine des gesellschaftlichen und städtebaulichen Wandels seit dem Zweiten Weltkrieg skizziert. Wohlwissend, dass es unendlich viele regionale Differenzierungen bzw. Besonderheiten und zudem noch vielfältige Phasenverschiebungen bzw. Überlagerungen in den städtebaulichen Entwicklungen gegeben hat, werden nur die Grundzüge der städtebaulichen Entwicklungen verallgemeinernd und damit gezwungenermaßen vereinfachend umrissen. Hier werden lediglich Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Stadtentwicklung und Städtebau des früheren Bundesgebietes und der ehemaligen DDR aufgezeigt, um systembezogene Merkmale zu verdeutlichen. Die städtebaulichen Entwicklungen erklären sich z.T. aus den Unterschieden der historischen Ausgangsbedingungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den beiden deutschen Staaten. Dazu gehörten u.a.: nach Kriegsende Unterstützung Westdeutschlands durch den Marshall-Plan, hingegen umfangreiche Reparationslasten der DDR, „Westintegration“ der Bundesrepublik und Einbindung der DDR in den „Ostblock“, föderaler Staatsaufbau hier und zentralistischer Staatsaufbau dort, Marktwirtschaft auf der einen und Planwirtschaft auf der anderen Seite.

Auf Basis des grundgesetzlich geschützten Privateigentums und im Rahmen der Marktwirtschaft entwickelten sich die westdeutschen Städte im Zusammenwirken vie-

ler privater und öffentlicher Grundeigentümer und Akteure mit der kommunalen Stadtplanung. Demgegenüber wurde die Entwicklung der ostdeutschen Städte unter den Bedingungen des weitgehend verstaatlichten Grund und Bodens und der Planwirtschaft zentral dirigiert. Hier richteten sich die räumlichen Schwerpunkte der Stadtentwicklung vornehmlich an den staatlichen Vorgaben für die Industriestandorte aus.

In Westdeutschland vollzieht sich seit dem Zweiten Weltkrieg eine durchgreifende Wanderung städtischer Funktionen an den Stadtrand und in das Stadtumland. Zunächst verlagerten zahlreiche Stadtbewohner ihre Wohnstandorte und etliche Unternehmen des produzierenden Gewerbes ihre Betriebsstandorte; Anfang der 80er Jahre setzte dann auch eine verstärkte Randwanderung von Handelseinrichtungen ein. Demgegenüber hielt sich in der DDR die Umlandzersiedelung durch Wohnungsbau und Handelseinrichtungen in engen Grenzen. Gleichwohl kann von einer durchgängig systembestimmten Ausprägung der städtebaulichen Erscheinungsbilder nicht die Rede sein. So haben sich mit Bezug auf Ideale des „Neuen Bauens“ städtebauliche Phänomene wie beispielsweise die Großwohnsiedlungen über die Grenzen der Gesellschaftssysteme hinweg herausgebildet.

4.1 Wiederaufbau in den 50er Jahren

Die ersten Nachkriegsjahre waren in vielen deutschen Städten durch große Flüchtlingsströme, weitgehende Zerstörung der Industrieanlagen, der technischen Infrastruktur sowie der Wohngebiete und Innenstädte geprägt. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in den Besatzungszonen stand unter der Kontrolle der Alliierten. Die Gründung zweier deutscher Staaten kennzeichnete den „Wettlauf der politischen Systeme“ und führte schließlich zu höchst unterschiedlichen Entwicklungen in den Teilen Deutschlands. Gemeinsam war ihnen die verheerende Wohnungsnot, die hohe Arbeitslosigkeit und die tiefen Wunden, die der deutsche Faschismus in den Familien und in der Gesellschaft hinterlassen hatte.

Während die Stärkung der Wirtschaft im Westen – maßgeblich durch den „Marshall-Plan“ gestützt – schon früh wieder einsetz-

Die gesellschaftlichen Herausforderungen der Nachkriegsjahre in Ost und West: Abbau der Wohnungsnot und wirtschaftlicher Wiederaufbau.



Eine Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg

te, wurde im Osten weiterhin industrielle Infrastruktur demontiert. Die DDR hatte lange Zeit mit einem enormen Nachholbedarf insbesondere beim Aufbau der Grundstoffindustrie zu kämpfen. Dementsprechend wurden die Standortentscheidungen für größere Wohnungsbauvorhaben zunehmend in Abhängigkeit von den räumlichen Schwerpunkten des Wirtschaftsaufbaus getroffen, z. B.: Hoyerswerda-Neustadt als neuer Wohnstandort für den Braunkohleabbau, Eisenhüttenstadt (ehemals: Stalinstadt) für die Stahlproduktion.

Beide deutsche Staaten standen jedoch vor der gleichen Herausforderung, die Wohnungsnot durch umfassende Ankurbelung des Wohnungsbaus zu überwinden. Die

*Wohnungs- und städtebauliche Perspektiven:
Zwischen Wiederaufbau
und Neubau der Stadt*

Wohnsiedlung Aukamm:
Aufgelockerte Zeilenbebauung



Zielgruppen waren breite Bevölkerungsschichten, denn die Kriegsfolgen hatten alle zu spüren bekommen. Im Rahmen der Zwangsbewirtschaftung von bestehendem Wohnraum mussten sich mehrere Haushalte unfreiwillig eine Wohnung teilen. Die Zwangsbewirtschaftung wurde bald durch die Schaffung neuen Wohnraums ergänzt.

Für die Berechtigung zum Bezug einer Wohnung waren viele soziale Härten zu berücksichtigen wie z. B.: Flucht, extremer Wohnungsnotstand, Kriegsgefangenschaft. In Westdeutschland wurden während der Wiederaufbauphase auf der Grundlage des II. Wohnungsbaugesetzes über 5 Mio. Wohnungen gebaut. Trotzdem blieben viele Wohnungssuchende noch über Jahre auf Notunterkünfte angewiesen.

In der DDR wurden die Wohnungen im Rahmen der kommunalen Wohnraumlentkung im Wesentlichen nach den Kriterien sozialer Dringlichkeit und volkswirtschaftlicher Priorität vergeben. Soziale Dringlichkeit galt vor allem für Familien mit mehr als zwei Kindern, für junge Ehepaare ohne eigene Wohnung und für alleinerziehende Frauen. Volkswirtschaftliche Priorität hatten die Schwerpunkte des Wirtschaftsaufbaus. Wichtige Betriebe erhielten Kontingente an den kommunalen Wohnungsbeständen für die Belegung nach betriebsinternen Prioritäten.

Die „gegliederte und aufgelockerte Stadt“ wurde in beiden deutschen Staaten zum vorherrschenden städtebaulichen Leitbild der 50er Jahre. In Anlehnung an die Wohnungsbaureformvorstellungen der 20er Jahre entstanden in vielen Städten Wohnsiedlungen mit viel Grün und mit nur wenigen Geschossen. Diese flächenintensiven Siedlungsformen wurden vorwiegend in innenstadtnahen Lagen realisiert. Zudem setzten sich bereits in den 50er Jahren die auf die „Charta von Athen“ zurückgeführten Überlegungen durch, die städtischen Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholung unterschiedlichen Stadträumen zuzuordnen.

In Westdeutschland bekamen die Kommunen die Planungshoheit. Demgegenüber wurde die Stadtplanung in der DDR zentralisiert und in die Hände der „staatlichen Plankommission“ gelegt. Da der Staat hier außerdem weitreichende Verfügung über Grund und Boden hatte, konnte er auch ideologisch geprägte Vorstellungen von einer „sozialistischen Stadt“ planerisch und baulich durchsetzen.

In Westdeutschland waren die Wiederaufbaujahre durch zwei sehr unterschiedliche Vorgehensweisen gekennzeichnet: In etlichen westdeutschen Städten wurden alte Gebäude auf den alten Stadtgrundrissen parzellenscharf rekonstruiert (z. B. in Münster). Die kleinteilige Grundeigentumsstruktur, das vorhandene Straßennetz mit erhaltenen Ver- und Entsorgungsleitungen sowie traditionsbewusste Bürger und Entscheidungsträger verhinderten vielfach tiefgreifendere Veränderungen. In anderen Fällen nutzte man die Kriegszerstörungen aber auch zu einem radikalen Neuanfang. Hier wurden die historischen Stadtkerne grundlegend umgestaltet (z. B. in Dortmund) und den neuen Anforderungen des Straßenverkehrs angepasst. Vielfach wurde die traditionelle Blockrandbebauung aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg durch eine konsequente Zeilenbebauung ersetzt.

In der DDR wurden während der ausgehenden Stalin-Ära zunächst noch repräsentative und historisierende Architektur- und Städtebauformen mit groß dimensionierten Achsen, zentralen Plätzen und monumentalen Einzelgebäuden realisiert (z. B. in Magdeburg). Gegen Ende der 50er Jahre setzten sich dann jedoch Industrialisierung und Typisierung im Bauwesen durch. Die städtebaulichen Figuren mit rechtwinklig angeordneten vier- bis fünfgeschossigen Wohngebäuden und offener Freiraumstruktur orientierten sich nun ebenfalls an dem Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“. Als städtebauliches Grundmuster für neue Wohngebiete wurde der „sozialistische Wohnkomplex“ vorgegeben. Diese Wohnkomplexe wurden in der Regel für 4 000 bis 5 000 Einwohner errichtet, strikt nach dem Prinzip der Funktionstrennung als reine Wohngebiete konzipiert und mit den nötigsten Gemeinbedarfs- und Versorgungseinrichtungen ausgestattet.

4.2 Stadterweiterung in den 60er Jahren

Das Schlagwort „Wirtschaftswunder“ war zum Inbegriff des wirtschaftlichen Aufschwungs im Westen geworden. Kräftiges Wirtschaftswachstum, Ausweitung und Industrialisierung der Güterproduktion waren wichtige Triebkräfte für gesellschaftliche Veränderungen. Die Massenkaufkraft wurde gestärkt und der Warenkonsum angekurbelt. Zuwanderung und steigende Geburtenzahlen führten zu einem starken Bevölkerungswachstum. Der Bedarf an



Magdeburg: Städtebauliche Großform aus den 50er Jahren



Münster – Prinzipalmarkt: Kleinteilige Rekonstruktion auf historischem Stadtgrundriss

Arbeitskräften konnte zunächst jedoch noch nicht gedeckt werden. Die wirtschaftliche Entwicklung steigerte den Bedarf an neuen Industriestandorten und zusätzlichen Gewerbeflächen erheblich. In diesem Zusammenhang weitete sich das Transport- und Verkehrsaufkommen aus. Die Kaufkraftzuwächse ermöglichten vielen Haushalten ein eigenes Auto. Das Bevölkerungswachstum und der gestiegene Wohlstand verstärkten den Bedarf an Wohnraum, technischer und sozialer Infrastruktur.

Die bundesdeutsche Politik reagierte auf diese Entwicklungen, indem sie die Anwerbung von Gastarbeitern verstärkte, den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Autobahnbau, in den Städten Straßenneu- und -ausbau, S- und U-Bahnbau, aber Straßenbahnrückbau), der Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und insbesondere den

Wirtschaftsaufschwung und Bedeutungszuwachs des Autos im Westen – wirtschaftlicher Nachholbedarf im Osten



Bremen-Blockdiel:
Neue Wohnsiedlung
am Stadtrand

öffentlich geförderten Mietwohnungsbau forcierte. Die finanzpolitischen Spielräume für staatliche Förder- und Investitionsprogramme hatten sich in Westdeutschland durch erhöhte Steueraufkommen infolge des Wirtschaftswachstums erweitert. Die bundesrechtlichen Rahmensetzungen für den Wohnungs- und Städtebau wurden durch Novellierungen des Wohnungsbaugesetzes und die Einführung des Bundesbaugesetzes an die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen angepasst.

Demgegenüber führten anhaltende ökonomische Probleme in der DDR und das wirtschaftspolitische Primat der Industrialisierung dazu, dass die ehrgeizigen Wohnungsbauziele nicht eingehalten werden konnten. Die übergeordneten Ziele des Wohnungs- und Städtebaus bestanden dar-

in, zum einen den großen Wohnungsbedarf zu decken und zum anderen die Entwicklung der Industrieschwerpunkte durch den Wohnungsneubau zu unterstützen. Diese Zielsetzung führte zur weiteren Zentralisierung der Stadtplanung und zur forcierten Industrialisierung des Bauens. Die Wohnungspolitik wurde allerdings in beiden deutschen Staaten auf die vierköpfige Familie in der Industriegesellschaft ausgerichtet.

In vielen westdeutschen Stadtkernen bildeten sich ökonomische und kulturelle Zentren heraus, in denen sich vor allem Geschäfts- und Büronutzungen konzentrierten. Dem wachsenden Flächenbedarf für Wohnungs- und Gewerbebau standen nun immer weniger innerstädtische Flächenreserven gegenüber. Die Suburbanisierung setzte ein. Bevölkerung- und Beschäftigungswachstum zogen eine deutliche Zunahme der Siedlungsflächen am Stadtrand und im Stadtumland nach sich. Das Verkehrsaufkommen nahm rasant zu, und Vorstellungen von einer autogerechten Stadtentwicklung erhielten Auftrieb. Vorhandene Straßen wurden verbreitert, Umgehungsstraßen neu gebaut und neue Verkehrstrassen durch gewachsene Stadtquartiere gebrochen.

Um diese Veränderungen planvoll gestalten zu können, erhielten im Bundesgebiet Leitvorstellungen der zentralen Orte und gestuften Dichten neue Bedeutung. Danach sollte die Siedlungstätigkeit entlang von leistungsfähigen Verkehrsstrassen und an Haltestellen des Schienenverkehrs konzentriert werden. Diesem Grundgedanken folgend wurden für etliche Städtebauvorhaben die Bebauungsdichten bereits im Planungsstadium heraufgesetzt. In der DDR gewannen funktionalistische Städtebauvorstellungen in Verbindung mit der Industrialisierung des Hochbaus und mit Intentionen eines flächenhaften Abrisses von Altbauquartieren an Bedeutung.

Die Gestaltungsabsichten in der bundesdeutschen Stadtplanung wurden schnell von der dynamischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung überholt. Unter dem starken Entwicklungsdruck richteten viele Städte ihre Zentren- und Dichtekonzepte schon bald auf die Stadtränder und in das Umland. Zudem erwarben potente Wirtschaftsakteure (Industrie-, Gewerbe- und Wohnungsunternehmen) landwirtschaftliche Nutzflächen am Stadtrand und im Stadtumland. Manche Kommune war mit den Planungsanforderungen überfor-

Halle:
Neue Wohnstadt an der Saale



dert und somit schnell bereit, auf die Unterstützung der Planungsabteilungen z. B. von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zurückzugreifen. So wurden die 60er Jahre zur Phase der Gewerbeansiedlung und der neuen Großwohnsiedlungen am Stadtrand, ganz im Zeichen der Funktionstrennung von Arbeitsstätten und reinen Wohngebieten. Die Wohnsiedlungen dieser Zeit waren durch mehrgeschossigen Mietwohnungsbau in industrieller Fertigungsweise geprägt. Im Laufe der Jahre kam es zu immer höherer und dichterem Bebauung. Parallel zu diesen relativ kompakten Stadterweiterungen entstanden im Umland jedoch auch immer mehr aufgelockert und offen bebauete Einfamilienhausgebiete.

In der DDR dominierte der Geschossmietwohnungsbau; der Neubau von Einfamilienhäusern blieb praktisch ohne Bedeutung. Angesichts der Mengenorientierung im Wohnungsbau setzte sich die Typisierung im Bauwesen und eine Normierung der Wohnungsqualitäten durch, die schließlich in die industrielle Plattenbauweise mündeten. Die staatlichen Richtlinien für den „komplexen Wohnungsbau“ sollten für die zeitgleiche Realisierung von Wohnungen und gesellschaftlichen Einrichtungen für Bildung, Gesundheitswesen, Warenversorgung usw. sorgen. Somit gelang eine beträchtliche Steigerung im Wohnungsneubau, der zumeist in neuen Stadtteilen oder gar in neuen Städten (z. B.: Halle-Neustadt) realisiert wurde.

4.3 Stadterneuerung in den 70er Jahren

Verwöhnt vom bisherigen „Wirtschaftswunder“ wurde Anfang der 70er Jahre so mancher fortschrittsgläubige Bundesbürger von der Ölkrise geschockt. Die vom Club of Rome erkannten „Grenzen des Wachstums“ wurden für viele Menschen sichtbar. Die Benzinpreise stiegen drastisch; es gab autofreie Sonntage. Das verknappte Öl verdeutlichte die Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen und von international vernetzten Wirtschaftsstrukturen. Die so genannte „Energiekrise“ erreichte die hoch entwickelten Industriestaaten gerade zu einer Zeit, in der die räumlichen Grenzen der Städte deutlich wurden. Die zunehmenden Abwanderungen von Einwohnern und Betrieben in die Stadtrandbereiche waren Folge eines wachsenden Wohlstandes aber zugleich auch eine wesentliche Voraussetzung für weiteres Wirtschaftswachstum.

„Rettet unsere Städte jetzt“ war das Motto des Deutschen Städtetages zu Beginn der 70er Jahre. Es verstand sich als Hilferuf, eine Umkehr in der Städtebaupolitik einzuleiten. Bis dahin war die bundesdeutsche Stadtentwicklungspolitik auf den Wohnungsneubau fixiert und vernachlässigte zu sehr den Bestand. Mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde die zentrale Rechtsgrundlage für die Erneuerung der Städte als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden geschaffen. „Städtebauliche Missstände“ wurden fortan Gegenstand umfassender Förderung. Weitere Gesetzeswerke zielten auf die verstärkte Modernisierung des Gebäudebestandes, insbesondere mit dem Ziel der Energieeinsparung. Zugleich wurde erkannt, dass die langfristige Entwicklung nur durch Stärkung der Stadtforschung gesteuert werden kann. Diese Einschätzung führte zur Gründung von Städtebauinstituten, zu kommunalen Stadtentwicklungsämtern und zu neuen interdisziplinären Ausbildungskonzepten im Städtebau.

In der DDR stand die „Lösung der Wohnungsfrage“ auf der Tagesordnung. Zu Beginn der 70er Jahre setzte die Staatsführung das ehrgeizige Ziel, den gesellschaftlichen Wohnraumbedarf bis 1990 zu decken. Und tatsächlich erreichte die Wohnungsneubau-tätigkeit während dieses Jahrzehnts das höchste Niveau der DDR-Geschichte. Im Zuge des industriellen Bauens wurden insgesamt über 2,1 Mio. Wohnungen errichtet. Dieser Kraftakt war jedoch nur um den Preis möglich, die wirtschaftlichen Ressourcen vollständig auf den Neubau zu konzentrieren und zugleich jegliche Möglichkeit zur Minimierung des Bauaufwands auszuschöpfen. Der früher beabsichtigte flächenhafte Abriss von Altstadtkernen wurde vor diesem Hintergrund auf die Zeit nach 1980 vertagt. Der Wohnungsneubau konzentrierte sich am Stadtrand.

Die Rückbesinnung auf städtische Qualitäten kennzeichnete im Bundesgebiet die gewandelte Wertschätzung der alten, bisher vernachlässigten Stadtquartiere. Die beklagte Unwirtlichkeit der Städte – vornehmlich der Neubausiedlungen am Stadtrand – war zugleich Motiv für die Revitalisierung der Altbauquartiere. Neben der technischen Modernisierung der Bausubstanz stand die gesellschaftliche Aufwertung der innerstädtischen Stadtteile im Vordergrund. Nun galt nicht länger die „störungsfreie Trennung“ städtischer Funktionen,

Im Zuge einer expansiven Stadtentwicklung entstanden neue Stadtteile und neue Städte.

Konjunkturkrisen und Stadtrandwanderung im Westen – Forcierte Industrialisierung und Primat des Wohnungsneubaus im Osten

Renaissance städtebaulicher Dichte in den Innenstädten und an den Stadträndern



Leipzig-Grünau:
Neubaugebiet für 100 000 Menschen (1976–1988)

sondern die lebendige Mischung als Ziel der Stadtentwicklungspolitik. Städtebauliche Dichte wurde als unverzichtbar für städtische Lebensweisen wiederentdeckt.

Der Beginn der Stadterneuerungsphase im Westen war durch eine eher flächenhafte, durchgreifende Sanierung im größeren Maßstab geprägt. Blockweise wurden Wohngebäude abgerissen und an ihrer Stelle neue gebaut. In einzelnen westdeutschen Großstädten und in Westberlin machten „Hausinstandbesetzungen“ auf Politikdefizite hinsichtlich eines sozial verantwortlichen Umgangs mit dem Wohnungsbestand aufmerksam. Auch viele Innenstädte blieben nicht von diesen „Modernisierungsoffensiven“ durchgreifender Sanie-

Wirtschaftlicher und demographischer Strukturwandel zieht soziale und politischen Konsequenzen nach sich.

Bonn – Bad Godesberg:
Flächenhafter Ersatzneubau und Fußgängerzone



rung verschont. Historische Stadtstrukturen sind vielerorts verschwunden. Dort wo einzelnen Objekte als Zeugnisse vergangener Baukultur gerettet wurden, ist die Radikalität des Eingriffes in vorhandene Stadtstrukturen heute noch sichtbar.

Im Laufe des Jahrzehnts gab es aber in zahlreichen Städten bereits Ansätze für eine behutsame Stadterneuerung unter Wahrung des kulturhistorischen Erbes und traditioneller Architekturformen sowie zur Sicherung stabiler Nachbarschaften. Seit dieser Zeit erlangte auch der städtebauliche Denkmalschutz wachsende Bedeutung. Die bestandserhaltende Erneuerung der westdeutschen Innenstädte wurde in vielen Fällen durch die Einrichtung von Fußgängerzonen sowie durch die Schaffung neuer Autostellplätze in Parkhäusern und Tiefgaragen ergänzt und abgesichert.

In der DDR bestand die Kehrseite des auf Neubau fixierten Städtebaus darin, dass die Altbausubstanz völlig vernachlässigt wurde. Erhalt und Sanierung der Altbauquartiere oder eine Innenentwicklung der Städte blieben faktisch aus. Die Neubauprojekte wurden nunmehr fast ausschließlich am Stadtrand realisiert. Die Logik der Bauaufwandsreduzierung hatte neben einer drastischen Verdichtung der Wohngebiete und der Rücknahme städtebaulicher Qualitäten zur Folge, dass die Ausstattung der Wohnquartiere und der Wohngebäude immer bescheidener wurde.

4.4 Stadtumbau in den 80er Jahren

Der wirtschaftliche Strukturwandel in der Bundesrepublik brachte tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft, Arbeits-, Wohn- und Freizeitwelt mit sich. Infolge weitreichender Rationalisierung und Automatisierung des produzierenden Gewerbes verfestigte sich eine beträchtliche Langzeitarbeitslosigkeit. Im expandierenden Dienstleistungssektor etablierten sich neue Erwerbs- und Berufsfelder. Die Bevölkerungsentwicklung stagnierte, und eine verstärkte Alterung der Gesellschaft wurde offenkundig. Der Anteil kleiner Haushalte mit ein bis zwei Personen nahm insbesondere in den Großstädten zu.

Vor diesem Hintergrund veränderte sich auch das Wohn- und Freizeitverhalten. Die Wohnwünsche der Bundesbürger richteten sich vermehrt auf das Eigenheim im Grünen. Vereinzelt Wohnungsleerstände wurden zum Anlass genommen, den öffentlich

geförderten Mietwohnungsneubau einzuschränken und die Eigenheimförderung auszuweiten. Auch die DDR verzeichnete an einzelnen Schwerpunkten des Wohnungsbaus Wanderungsverluste (z. B. in Karl-Marx-Stadt, heute: Chemnitz). Die Veränderungen in der Arbeitswelt verlangten den Erwerbstätigen mehr Mobilität ab. Auch veränderte Freizeitgewohnheiten führten zu erhöhtem Verkehrsaufkommen.

Die politischen Antworten auf die Herausforderungen der 80er Jahre konzentrierten sich im Westen auf staatliche Investitions- und Beschäftigungsförderung, vor allem in Form steuerlicher Anreize. Diese Maßnahmen entlasteten vornehmlich die dynamischen Wirtschaftsakteure. In der Wohnungspolitik wurden die Akzente zugunsten der Eigentumsbildung, insbesondere der Eigenheimförderung verschoben. Demgegenüber orientierte sich die Städtebaupolitik vorrangig auf die Innenentwicklung der Städte. Die Städtebauförderung von Bund und Ländern stellte die Erneuerung der Altbauquartiere in den Mittelpunkt; punktuell wurde sie aber auch auf die Nachbesserung von Großwohnsiedlungen ausgeweitet.

Die bundesdeutschen Kommunen versuchten zu dieser Zeit einen Spagat zwischen erhaltender Stadterneuerung in ihren Bestandsquartieren einerseits und der Errichtung neuer Eigenheimgebiete andererseits. Mit dieser Doppelstrategie sollten einkommenskräftige Bevölkerungsgruppen in den Städten gehalten bzw. aus dem Stadtlumland zurückgewonnen werden. Unter dem Eindruck stagnierender Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie eines geschärften Umweltbewusstseins erhielten Elemente einer ökologisch orientierten Stadtentwicklung zunehmende Bedeutung: Innenentwicklung durch Bestandserhalt und Umnutzung von Brachflächen vor Außenentwicklung, Verringerung der Siedlungserweiterung und flächensparende Städtebaukonzepte im Fall unvermeidbarer Neubauvorhaben. Auch in der DDR veränderten sich langsam die Wertevorstellungen. So gewannen gewachsene Stadtstrukturen infolge neuerer stadtsoziologischer und städtebaulicher Forschungen an Wertschätzung. In der Praxis blieben notwendige Instandsetzungsmaßnahmen jedoch weitgehend aus.

In der bundesdeutschen Städtebaupraxis der 80er Jahre war das vorläufige Ende der Großwohnsiedlungen am Stadtrand ge-



Lingen:
Altstadtsanierung



Görlitz:
Bauschäden
im Althausbestand

kommen. An ihre Stelle traten kleinere Projekte des verdichteten Einfamilienhausbaus, zumeist in Form zwei- bis dreigeschossiger Reihenhäuser auf kleinen Grundstücken. In den Altbauquartieren wurden die Ansätze der Flächensanierung aufgegeben und durch Konzepte der behutsamen Stadterneuerung abgelöst. Nun standen der Erhalt und die Erneuerung vorhandener Bausubstanz sowie ergänzende Neubauten in Baulücken im Vordergrund. Seit dieser Zeit wurden auch verstärkt Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt.

Die Bestandsorientierung ging mit verstärktem Bürgerengagement einher. Dieses drückte sich nicht mehr nur in förmlicher Bürgerbeteiligung gemäß Baugesetzbuch aus, sondern zunehmend auch in informellen Beteiligungsformen. Weiterhin etablier-

*Rückbesinnung
auf alte Stadtquartiere*



Bonn:
Zentrum im Neubaugebiet
Brüser Berg

ten sich gerade in den Großstädten zahlreiche Bewohnerprojekte, die neue Formen des gemeinschaftlichen und generationenübergreifenden Wohnens sowie der kleinräumigen Verbindung von Arbeiten und Wohnen erproben.

In der DDR spitzte sich die Logik der Aufwandsminimierung im Neubau und der Altbauvernachlässigung weiter zu. Die Qualitäten im Städtebau und Wohnungsbau wurden noch weiter auf ein Mindestmaß der Grundausstattung und -versorgung zurückgenommen, so dass zahlreiche Neubaugebiete unfertig blieben (z.B. Berlin-Hellersdorf). Zugleich wurde der Verfall der Altbausubstanz offenkundig. Ganze Quartiere wurden aus Sicherheitsgründen gesperrt; in einigen Fällen kam es zu flächenhaftem Abriss alter Bausubstanz und Ersatzneubau in Plattenbauweise.

Rostock – Innenstadt:
Ersatzneubau in
Plattenbauweise
mit Sonderelementen



Bis in die 80er Jahre hinein hatten sich in der ost- und westdeutschen Bevölkerung deutlich unterschiedliche Wertschätzungen gegenüber Altbauquartieren und Neubaugebieten herausgebildet. In der DDR wurde das Wohnen in großen Neubaugebieten aufgrund des vernachlässigten Bauzustands in den Altbauten eher positiv bewertet. Demgegenüber hatte sich im Westen während der 70er und 80er Jahre eine größere Wertschätzung für das Wohnen im modernisierten Altbau entwickelt.

4.5 Vielschichtige Stadtentwicklung in den 90er Jahren

Die 90er Jahre sind entscheidend geprägt durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaftsmärkte. Nicht zuletzt die Öffnung des Ostblocks führt zu neuen Absatzmärkten einerseits und zu neuen Konkurrenzen für Produkte und Dienstleistungen am Weltmarkt andererseits. Die Öffnung der Märkte korrespondiert mit der fortschreitenden europäischen Integration und anhaltender Zuwanderung nach Deutschland, nicht zuletzt aus dem ehemaligen Ostblock. Zunehmend multikulturell zusammengesetzte Bewohnerschaften prägen das Leben in deutschen Städten. Diese Entwicklung wird überlagert durch erhebliche Veränderungen in der demographischen Zusammensetzung. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit führt zu einer steigenden sozialen Polarisierung in einzelnen Stadtteilen.

Eine historisch einmalige Herausforderung an Politik und Gesellschaft stellt die deutsche Vereinigung zu Beginn der 90er Jahre dar. Nach 40 Jahren Trennung und Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Gesellschaftssystemen ging es vor allem um die Angleichung der Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands. Zahlreiche Gesetzeswerke mussten auf die anders gelagerten Probleme der ostdeutschen Städte übertragen werden; neue Gesetze (z.B. Investitions- und Maßnahmengesetz) wurden für die besonderen Aufgaben zur Bewältigung der Anpassungsprozesse entwickelt. Die städtebauliche Entwicklung wurde außerdem durch erhebliche steuerliche Anreize für Investoren (Gemeinschaftswerk Aufbau Ost) geprägt. Nicht zuletzt waren grundsätzliche Probleme bei der Überleitung von Volkseigentum an Gebäuden und Boden in Privateigentum zu lösen. Die Rückgabeanprüche früherer Eigentümer und die entsprechende Vermögenszuordnung haben

die Stadtentwicklungsprozesse in den neuen Bundesländern wesentlich beeinflusst.

Die dominierende Leitorientierung der 90er Jahre lautet nachhaltige Stadtentwicklung. Entsprechende Wertevorstellungen können an ein in den 80er Jahren entwickeltes Umweltbewusstsein anknüpfen. Dabei konzentrieren sich die Ziele nicht nur auf konsequente Ressourceneinsparung, sondern schließen auch die bewusste Verantwortung für die nachfolgenden Generationen und für die Solidarität mit allen Menschen auf der Erde ein. Die Herausforderung, Umweltbelange (Rio-Konferenz, Agenda 21) und Stadtentwicklung (Istanbul-Konferenz, Habitat Agenda) zusammenzuführen, kennzeichnet die komplizierten Aufgaben auf kommunaler Ebene, Zielkonflikte zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Interessen abzubauen und sie zu zukunftsfähigen Überlebensstrategien zu bündeln. Im Mittelpunkt der städtebaulichen Anstrengungen in den neuen Bundesländern stand die Sicherung und Verbesserung des großen Wohnungsbestandes in den sog. „Plattenbausiedlungen“ sowie die Revitalisierung der Innenstädte.

Die erkennbaren Folgen einer auch in den 90er Jahren fortschreitenden Zersiedlung des städtischen Umlandes durch neue Wohngebiete, insbesondere mit flächenintensiven Eigenheimen sowie durch neue Gewerbegebiete und großflächige Einzelhandelszentren löst ein Umdenken aus. In vielen Städten wird jetzt dem Stadtumbau Vorrang vor dem Neubau auf der „grünen Wiese“ eingeräumt. Zahlreiche Praxisbeispiele für zivile Wiedernutzung von Militärflächen oder für die Umnutzung von Industriebrachen verdeutlichen das Potenzial, das in einem konsequenten Stadtumbau liegt. Die Reaktivierung von Brachen stößt dabei weniger an technische Grenzen bei der Sanierung von Altlasten, sondern weiterhin an politische Grenzen einer privaten Verfügung über Grund und Boden.



Meißen:
Revitalisierung der Innenstadt



Stralsund:
Neues Einfamilienhausgebiet

5 Ausgewählte Aufgaben von Stadtentwicklung und Städtebau

Im Folgenden werden acht ausgewählte Aufgaben der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland vorgestellt. Es handelt sich um eine bewusste Auswahl von Themen, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten die städtebauliche Praxis und Diskussion bestimmt haben und die auch heute noch zu den wichtigen Aufgaben in nahezu allen deutschen Städten zählen. Die Themenauswahl folgt einerseits einem eher räumlichen Zugang. Mit der Innenstadt wird beispielsweise ein ganz zentraler Stadtraum thematisiert. Die Auswahl folgt andererseits auch wichtigen sektoralen Aspekten der Stadtentwicklung. So hat der Stadtverkehr die Entwicklung der Städte in den letzten Jahren ganz wesentlich bestimmt, und er wird umgekehrt durch die Stadtentwicklung beeinflusst. Zwischen den einzelnen Aufgaben gibt es vielfältige Berührungspunkte und Überschneidungen.

In diesem Abschnitt geht es darum, veränderte Aufgabenstellungen, Ziele und Herangehensweisen in der Städtebaupraxis der letzten Jahre bis in die heutige Zeit darzustellen und damit den „Stand der Dinge“ aufzubereiten. Bis zur deutschen Vereinigung hatten einige Aufgaben einen durchaus unterschiedlichen Stellenwert in west- und ostdeutschen Städten. Die beiden Gesellschaftssysteme und unterschiedliche Werthaltungen spiegeln sich in der Art und Weise wider, in der die Aufgaben bis dahin bewältigt wurden. Heute stellt sich die Ausgangssituation immer noch unterschiedlich dar, doch haben sich die Herangehensweisen der kommunalen Entscheidungsträger in West und Ost inzwischen angenähert. Über die hier angesprochenen Themen hinaus werden neue städtebauliche Herausforderungen sichtbar; diese werden im abschließenden Kapitel 6 kurz skizziert.

Tabelle 6
Merkmale der Innenstadt

Aspekt	Merkmale der multifunktionalen Stadt
Historie	Geschichte und Einzigartigkeit Innenstädte sind (historisch) einzigartig, Bewohner können dies in Bauwerken, Stadtgrundrissen und Nutzungsstrukturen ablesen und erfahren.
Städtebau	Konzentration, Dichte und Masse Die bauliche, räumliche und funktionale Verdichtung von Aktivitäten und Informationen in der Innenstadt ist Voraussetzung für Urbanität und Attraktivität.
Funktion	Nutzungsvielfalt und Nutzungsmischung Die Nutzungen Wohnen, Arbeiten, Versorgen und Freizeit sind untereinander gemischt und weisen innerhalb ihrer Funktion eine Vielfalt auf.
Verkehr	Erreichbarkeit Voraussetzung für Kommunikation, Konzentration, Mischung, Vielfalt und Öffentlichkeit in der Innenstadt ist ein leistungsfähiges Verkehrssystem, bestehend aus öffentlichem Nahverkehr und Individualverkehr.
Region	Attraktivität und Ausstrahlung Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Innenstadt hängt von ihrer Größe und Zentralität ab und reicht entsprechend ihrer Bedeutung in die Region hinein.
Ökonomie	Markt und Wirtschaft Der tertiäre Sektor, dabei besonders der Einzelhandel, stellt die "Leitfunktion" für die Innenstadt dar.
Politik	Öffentlichkeit und Darstellung Die Innenstadt ist der öffentliche Raum, in dem sich gesellschaftlich relevante Einrichtungen konzentrieren und gesellschaftliche sowie individuelle Aktivitäten stattfinden können. Da die Innenstadt ein Raum mit extrem großer Öffentlichkeit ist, kristallisieren sich hier auch die großen gesellschaftlichen Widersprüche.
Veränderung	Dynamik Immer kürzere Produktzyklen und wirtschaftliche Reinvestitionsräume bewirken eine permanente Veränderung von baulicher Gestalt und funktionaler Mischung des Stadtkerns.

Noch haben die Innenstädte eine herausgehobene Stellung im Stadtgefüge. Deshalb wird auf ihre Entwicklung ein besonderes Augenmerk gerichtet.

5.1 Entwicklung von Innenstädten und Stadtteilzentren

Innenstädte haben im Stadtgefüge eine besondere Bedeutung. Über ihren meist historischen Stadtkern und ihr äußeres Erscheinungsbild gewinnen viele Städte ihr jeweils eigenes unverwechselbares Profil und bieten Möglichkeiten der Identifikation. Sie sind durch Urbanität, Nutzungsvielfalt und damit verbundene Lebendigkeit gekennzeichnet. Innenstädte sind (noch immer) wesentlicher Ort des Handels, zentraler Ort der Kommunikation und wichtiger Standort für Dienstleistungen und kulturelle Einrichtungen. Sie bieten zahlreiche Arbeitsplätze und sind ein häufig begehrter Wohnstandort. Sie zeichnen sich in der Regel durch eine hohe Aufenthaltsqualität aus.

Unterschiedliche Entwicklung in West- und Ostdeutschland bis zur Vereinigung

Unterschiede gibt es zwischen den Innenstädten in West- und Ostdeutschland. In den alten Ländern wanderte die Wohnbevölkerung bereits seit den 60er Jahren an den Stadtrand und in das Umland. Auch störendes Gewerbe und Industrie wurde in

Westdeutschland bereits unlängst aus den Innenstädten ausgelagert. In einem weiteren Schub der Suburbanisierung folgt seit einigen Jahren der Handel mit der Ansiedlung großflächiger Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen im Außenbereich. Inzwischen werden diese Funktionsverluste für die Innenstädte auch in Westdeutschland als bedrohend wahrgenommen und haben zu vielfältigen Aktivitäten zur Erhaltung und Entwicklung von lebendigen Innenstädten geführt.

In Ostdeutschland hat es bis zur Wiedervereinigung keine vergleichbare Entwicklung gegeben. Viele Innenstädte wurden vom baulichen Verfall bedroht. Die schlechte Bausubstanz und die zunächst ungeklärten Eigentumsverhältnisse waren in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zwei wichtige Ursachen dafür, dass in den Innenstädten Ostdeutschlands der Aufschwung bei Handel, Dienstleistungen und städtischer Infrastruktur nur langsam vorankam. In den ostdeutschen Innenstädten ist es nach der Wiedervereinigung zu einem erheblichen Funktionsverlust gekommen. Die Konkurrenz durch Einzelhandelsunternehmen auf der grünen Wiese ist hier besonders ausgeprägt und hat die Entwicklungschancen der Innenstädte in den letzten Jahren erheblich beeinträchtigt.

In Westdeutschland drohen also Gefahren für die Erhaltung und Entwicklung lebendiger Innenstädte und Stadtteilzentren, in Ostdeutschland für ihren Aufbau. Die besondere Stellung der Innenstädte ist in West und Ost immer wieder gefährdet. Wohnnutzungen können aufgrund der hohen Grundstücks- und Mietpreise in den Innenstädten nur begrenzt gehalten werden. Büronutzungen sind rentabler und setzen sich durch. Gleichzeitig haben die Innenstädte in den letzten Jahren an ihrer Einkaufsattraktivität eingebüßt. Die Konkurrenz der dezentralen Standorte ist groß. Neue Betriebsformen im Einzelhandel wie Fach- und Verbrauchermärkte lassen sich in den Innenstädten nur schwer integrieren. Verödungstendenzen mit einhergehenden Niveauverlusten im Angebot sind für zahlreiche Innenstädte die Folge. Besondere Probleme bereiten weiterhin die zunehmenden Verkehrsbelastungen in den Innenstädten.

Bremen: Innenstadt



Vielfältige Strategien zur Stärkung der Innenstädte

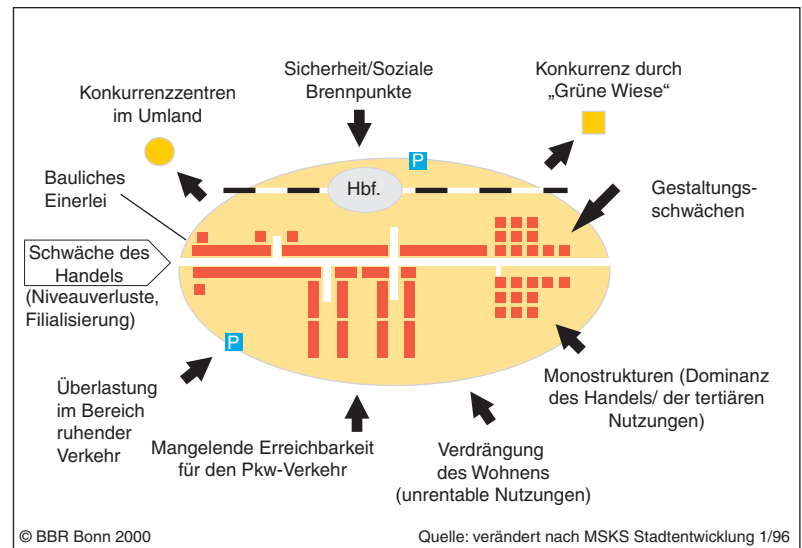
Seit vielen Jahren sind die Aktivitäten der Stadtplanung und Stadtentwicklung in besonderer Weise auf die Innenstädte gerichtet. An einer Aufwertung der Innenstädte wurde in den letzten Jahren immer wieder gearbeitet. Anfängen von der Einrichtung von Fußgängerzonen über die erhaltende Stadterneuerung gab es in Westdeutschland bereits in den 70er und 80er Jahren zahlreiche Ansätze, die Situation in den Innenstädten zu verbessern.

Heute gibt es vielfältige Initiativen und Vorschläge zur Stärkung der Innenstädte. Kommunale Spitzenverbände, Handelsverbände oder die zuständigen Ministerien auf Bundes- oder Landesebene sind gemeinsam der Auffassung, dass die zukünftige Gestaltung unserer Städte ganz entscheidend von der Entwicklung der Innenstädte und Stadtteilzentren abhängig ist. Dabei setzen lebendige Innenstädte einen funktionierenden Handel voraus. Die Stärkung der Wohnfunktion und die Umsetzung von innenstadtverträglichen Verkehrskonzepten sind weitere Voraussetzungen für die Entwicklung der Innenstädte. Das baukulturelle Erbe und die Vielfalt des kulturellen Angebots bereichern die Innenstadt und sind wesentliche Ansatzpunkte für eine Innenstadtpolitik. Besucher und Bewohner sollen sich in den Innenstädten sicher fühlen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass eine intensivere Nutzungsmischung zu einer Stabilisierung der Innenstädte beitragen kann.

Zur Lösung dieser Aufgaben für die Entwicklung der Innenstädte und Stadtteilzentren werden u.a. empfohlen:

- Konzepte für die Entwicklung der Innenstadt- und Stadtteilzentren, die in ein Zentrenkonzept für die Gesamtstadt eingebunden sind. Solche Zentrenkonzepte bilden eine Grundlage für die Beurteilung von städtebaulichen Vorhaben und zusammen mit einem Stadtentwicklungsplan einen Rahmen für die Bauleitplanung.
- Kommunalpolitische Beschlüsse zu den Zentrenkonzepten, die dann verfahrensmäßig wie organisatorisch umgesetzt werden müssen. Hierbei ist ein intra- und interkommunal abgestimmtes und moderiertes Abstimmungsverfahren hilfreich (Bildung so genannter „Runder Tische“).

Abbildung 22
Probleme in den Innenstädten Mitte der 90er Jahre



- Aufstellung eines Masterplans als Planungs- und Planumsetzungsinstrument mit Kosten- und Finanzierungsübersichten. Dies kann die weitere Grundlage für abgestimmtes öffentliches und privates Handeln sein („Public-Private-Partnership“).
- Stadtmarketingkonzepte, die zum abgestimmten individuellen Handeln auf der Basis gemeinsamer Ziele beitragen können. Solche Konzepte dienen einer effizienten Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft und verbessern die Außendarstellung von Stadt und Region.

Im Mai 1998 wurde vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern aus Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft eine „Initiative Pro Innenstadt“ erarbeitet. Sie enthält Thesen und Handlungsansätze zur Erhaltung von Innenstadtfunktionen und Innenstadtentwicklung.

1. Die Vielfalt der Städte und Stadtbilder spiegelt die Qualität des Standortes Deutschland wider.
2. Die Gestaltung der Zukunft unserer Städte und damit die Gestaltung der Zukunft Deutschlands hängt entscheidend von der Entwicklung der Innenstädte (und Stadtteilzentren) ab.
3. Stärkere Nutzungsmischung stabilisiert die Innenstädte.
4. Lebendige Städte setzen einen funktionierenden Handel voraus – der Handel in den Städten braucht ein Umfeld mit Wohn- und Lebensqualität.
5. Die Stärkung der Wohnfunktion ist unabdingbare Voraussetzung für lebendige Innenstädte.
6. Die Städte benötigen nutzerfreundliche, innenstadtverträgliche Verkehrskonzepte.
7. Bahnhöfe und deren Umfeld können wesentliche Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung setzen.
8. Die Menschen müssen sich in den Innenstädten sicher fühlen.
9. Das baukulturelle Erbe und die Vielfalt des kulturellen Angebotes bereichern die Innenstadt.
10. Stadt und Region sind aufeinander angewiesen.

Stadterneuerung bedeutet heute den behutsamen Umgang mit der vorhandenen Bausubstanz. Zugleich ist die soziale Zusammensetzung in einem Quartier sowie die Vielfalt der Funktionen zu berücksichtigen und zu erhalten.

5.2 Stadterneuerung in innerstädtischen Altbauquartieren

Behutsame Stadterneuerung in innerstädtischen Altbauquartieren ist eine Aufgabe der städtebaulichen Innenentwicklung, die auf den Erhalt, die Pflege und die Modernisierung des Bestandes ausgerichtet ist. Im Westen Deutschlands hat die Politik der Stadterneuerung eine langjährige Tradition, nach dem Beitritt wurden auch die neuen Länder einbezogen. Aus Gründen eines umwelt- und sozialverträglichen Städtebaus ist es sinnvoll, vorhandene Bausubstanz zu pflegen und so die Nutzbarkeit des Bestandes zu gewährleisten. Die im Rahmen behutsamer Stadterneuerung entworfenen Nutzungs- und Handlungskonzepte sollen zu einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung der Quartiere beitragen. Die planerischen Strategien vor Ort beziehen nicht nur bauliche Maßnahmen, sondern beispielsweise auch Maßnahmen aus dem sozialen, beschäftigungspolitischen oder kulturellen Bereich mit ein. Es handelt sich somit um integrierte Ansätze.

Stadtstrukturelle Zielvorstellung ist es heute, gemischte Strukturen zu erhalten oder aber über Maßnahmen des Stadtumbaus zu beleben, um so beispielsweise ein kleinräumiges Nebeneinander der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Soziales, Freizeit und Kultur zu ermöglichen. Feinkörnige Funktionsmischung und -anreicherung sollen kurze Wege zu unterschiedlichen Nutzungen ermöglichen.

Bei der Sicherung und Intensivierung der Wohnnutzung sollte der Erhalt preiswerten Wohnraums und eine Instandsetzung und Modernisierung der Wohnungen im Vordergrund stehen, die sich an den Interessen der Nutzer orientiert. Auch ist das Augenmerk darauf zu richten, ansässige Gewerbebetriebe vor Ort zu halten bzw. das Kleinhandwerk zu stabilisieren. Insbesondere in den innerstädtischen Altbauquartieren der neuen Länder ist es nach wie vor wichtig, die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Revitalisierung zu schaffen. Ziel verkehrlicher Neuordnungsmaßnahmen sind flächendeckende Verbesserungen und nicht aufwendige bauliche Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung.

Der Erhalt und die behutsame Erneuerung städtebaulich wertvoller oder gar denkmalwerter Bauten oder Gebäudeensembles ist gerade in den innerstädtischen Altbauquartieren eine wichtige Aufgabe. Das Stadtbild wird verschönert, und es werden architektonische und städtebauliche Qualitäten geschaffen, die zu den weichen Standortfaktoren zählen. Beim Erhalt und bei der Pflege des Bestands sowie bei Umbaumaßnahmen, also bei Instandsetzung und Modernisierung, sollten die Anforderungen an ökologisches Bauen erfüllt werden.

Möglichkeiten baulicher Ergänzung ergeben sich durch die Schließung kleinerer Baulücken, den Ausbau von Dachgeschossen und die Wiederverwertung von Brachen. Bei Quartieren, die im Bestand bereits kompakt sind, und das ist bei innerstädti-

Stadterneuerung Nürnberg Gostenhof-Ost:
Ökologischer Wohn- und Gewerbehof

Stadt Nürnberg, Architekt: J. Eble

Ökologische Stadterneuerung Nürnberg Gostenhof-Ost

Vor mehr als einem Jahrzehnt wurde mit dem Projekt der ökologischen Stadterneuerung in Nürnberg Gostenhof-Ost begonnen. Bewährte Formen der vereinfachten Sanierung gründerzeitlicher Innenstadtgebiete und ökologische Orientierung sollten miteinander verbunden werden. In einem offenen Planungsprozess, der ökologische Inhalte und Projekte zunächst nicht vorgab, sondern gemeinsam mit den Bürgern entwickeln sollte, wurden alle Lebensbereiche der Bürger des Stadtteils zu möglichen Handlungsfeldern erklärt. Neben den klassischen Handlungsfeldern der Altbaumodernisierung, des Wohnungsneubaus, der Wohnumfeldverbesserung, des Stadtgrüns, des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung und des Gewerbes waren die neuen Handlungsfelder Bildung, Kultur/Freizeit, Gesundheit, soziale Beziehungen und Haushalt/Verbraucherverhalten.



schen Altbauquartieren häufiger der Fall, ist es allerdings nicht sinnvoll, jede Baulücke zu schließen. Statt dessen kann es wichtig sein, Flächen freizuhalten und über Vernetzungen von Grün- und Freiflächen kleinräumige Klimaverbesserungen zu erzielen.

Im Rahmen der Stadterneuerung werden heutzutage Handlungsformen praktiziert, die auf „echten“ Dialog und Kooperation mit den Betroffenen, Bewohnern und Gewerbetreibenden ausgerichtet sind und zur Mitgestaltung am Erneuerungsprozess einladen. Initiierungs- und Qualifizierungsprozesse zum ökologischen Planen und Bauen sind geeignet, die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen am umweltverträglichen Erneuerungsprozess zu fördern. Die Planung zeichnet sich in diesem Zusammenhang durch Offenheit, Konsens- und Prozessorientierung aus. Die Vorgehensweise ist kleinteilig und bietet zudem den Vorteil, dass sich planerische Fehlentwicklungen leichter korrigieren lassen.

Es hat sich bewährt, den Stadterneuerungsprozess organisatorisch in ein flexibles Planungs- und Durchführungsmodell einzubetten. Das Trägermodell sollte auf die lokale Situation und die Komplexität des Erneuerungsbedarfs „zugeschnitten“ sein.

5.3 Stadtumbau auf Brachflächen

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Reaktivierung von innerstädtischen Brachflächen zu einer zentralen Aufgabe der Stadtentwicklung in Deutschland herausgebildet. Innenstadtnahe Brachflächen sind überwiegend „gebrauchte“, oft „verwairste“ Flächen mit aufgelassenen Gebäuden, für deren Wiedernutzung bzw. Umnutzung besondere Aktivitäten erforderlich sind. In nahezu allen deutschen Städten gibt es inzwischen Beispiele für solche ehemalige Gewerbegebiete oder Industrieanlagen, frühere Militärflächen oder Verkehrsflächen (ehemalige Bahn- oder Hafengelände), die heute nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck genutzt werden. In jüngerer Zeit sind es auch ehemalige Bürogebäude oder öffentliche Infrastruktureinrichtungen, für die eine Nutzung gesucht wird.

Verschiedene Ursachen für das Entstehen von Brachflächen

Die Ursachen für das Brachfallen von Flächen liegen einerseits in privatwirtschaftlichen Standortentscheidungen (Gewerbe



Nordhausen:
Barfußergasse
vor der Sanierung



Nordhausen:
Barfußergasse
nach der Sanierung

oder Industrie), andererseits in Standortentscheidungen öffentlicher Institutionen (Militär oder Verkehr).

Gewerbe- und Industriebranchen entstehen in der Folge des ökonomischen Strukturwandels. Dieser führt entweder zur endgültigen Aufgabe bestimmter Produktionsbetriebe, besonders in der Textil-, Kohle-, Eisen- oder Stahlerzeugung, oder aber zu einer Verlagerung von Betrieben aus den Innenstädten an den Stadtrand und zunehmend in das Umland. In Westdeutschland vollzieht sich dieser Strukturwandel seit den 70er und 80er Jahren, in Ostdeutschland seit der Vereinigung Anfang der 90er

Seit einigen Jahren ist die Wiedernutzung von innerstädtischen Brachflächen eine zentrale Aufgabe für die Stadtentwicklung.

Tabelle 7
Ausgewählte Beispiele für die Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen

Regionstyp	Brachentyp	Gewerbe- und Industriebrachen	Bergbaubrachen	Militärbrachen	Verkehrsbrachen
Altindustrielle Region		Oberhausen: ¹ ehemaliges Stahl- und Walzwerk Gutehoffnungshütte zum Einkaufszentrum CentrO 1988–1996 rd. 100 ha	Bottrop: ⁵ ehemalige Schachanlage Prosper III zu gemischtem Stadtteil mit Mietwohnungen, Einfamilienhäusern, Gewerbe, Nahversorgung und Park 1987–1997 rd. 29 ha	Bremen: ⁸ ehemalige Cambrai-Kaserne und Scharnhorstkaserne zu Wohnungen 1992–1997 (überwiegend abgeschlossen) rd. 13 ha	Bremerhaven: ¹² ehemaliger Hafen zu gemischtem Freizeit- und Wohnbereich seit 1990 rd. 58 ha
Agglomeration mit hoher Wettbewerbsfähigkeit		Düsseldorf: ² ehemaliges Oberbilker Stahlwerk zur Cityerweiterung östlich des Hauptbahnhofs 1983–1989 rd. 11 ha	nicht vorhanden	Stuttgart: ⁹ ehemalige Flandernkaserne zur Wohnanlage „Burgholzhof“ mit rd. 1 000 WE seit 1993 rd. 10,5 ha	Köln: ¹³ ehemaliger Güterbahnhof Gereon zum MediaPark (Dienstleistungen im Medienbereich, Kino, Wohnungen) seit 1988 rd. 20 ha
Ländlicher Raum		Nordhorn: ³ ehemaliges Textilwerk Povel zu gemischtem Cityergänzungsgebiet 1986–1997 (weitgehend abgeschlossen) rd. 14 ha	Minden: ⁶ ehemaliges Betriebsgelände der Zeche Meißen-Dorf zum Gewerbepark 1985–1990 rd. 8 ha	Lüneburg: ¹⁰ ehemalige Scharnhorstkaserne zum Hochschulstandort Lüneburg seit 1991 rd. 13 ha	Coesfeld: ¹⁴ ehemalige Gleisanlagen zum Gewerbepark seit Ende der 80er Jahre rd. 15 ha
Neue Länder		Riesa: ⁴ ehemaliges Stahlwerk zu neuem Industriegebiet 1991–1996 rd. 70 ha	Borna: ⁷ ehemalige Brikettfabrik zu einem gemischt genutzten Quartier seit 1994 (erste Wettbewerbsstufe abgeschlossen) rd. 20 ha	Brandenburg: ¹¹ ehemalige Flakkaserne zum Landesbehördenzentrum 1993–1995 rd. 4 ha	Wittenberge: ¹⁵ ehemaliges Bahngelände zur Reservefläche für bauliche Zwecke seit 1995 rd. 18 ha

¹ Beiträge in Bauwelt (1996) H. 6, S. 2528–2561: Werner, F.: Jedes Ding hat seine Halbwertszeit. Die „Neue Mitte“ von Oberhausen; Albus, V.: Global Village Oberhausen. Über die Warenwelt in der „Neuen Mitte“; Gatermann, A.: Eddie goes Emscher. Bericht zur Planungsgeschichte aus der Sicht der Architekten; Blume, J.: Oberhausen und der Strukturwandel

² Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadterneuerung in der Industrielandschaft. Die Landeshauptstadt Düsseldorf. – Düsseldorf 1989

³ Wiegandt, C.-C.: Altlastensanierung und Reaktivierung von Brachflächen. Abstimmung von Sanierungs- und Nutzungskonzepten. In: ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebauliche Erneuerung“ Nr. 10.9, 1994, S. 20–24

⁴ Stadt Riesa (Hrsg.): Die Umstrukturierung des Stahl- und Walzwerkes Riesa. Bilanzen und Perspektiven. – Riesa 1994

⁵ Trinkaus, E.: Fallbeispiel Prosper III in Bottrop. Aus einer Zechenbrache wird ein neuer Stadtteil. In: Genske, D.; Noll, H.-P. (Hrsg.): Brachflächen und Flächenrecycling. – Berlin 1995, S. 253–257

⁶ Heller, C.: Von der Zechenbrache Minden-Meiß zu hochwertigen Gewerbepark. In: Flagge, I. (Hrsg.): Industriebrachen. Vom Industriepark bis zum Medienzentrum. – Stuttgart 1990, S. 101–105

⁷ Stadt Borna (Hrsg.): Städtebaulich-landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb Brikettfabrik Witznitz. – Leipzig 1996

⁸ ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Konversion“ Nr. 2, 1993, S. 4–7

⁹ Bertram, M. und M. Ellessor: Konversion militärischer Liegenschaften am Beispiel der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme „Bad Cannstatt – Burgholzhof“. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten (1997) H. 1, S. 31–34

¹⁰ Vogel, W.: Hochschulstandort Lüneburg – Chance durch Konversion. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten (1997) H. 1, S. 28–30

¹¹ Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg: Jahresbericht Konversion 1995/96 für das Land Brandenburg. – Potsdam 1996

¹² Seestadt Bremerhaven: Sanierung Alter Hafen/Neuer Hafen. Ozean Park. – Bremerhaven o.J.

¹³ Schröder, C.F.: MediaPark Köln. In: Bauwelt (1996) H. 45, S. 2524–2525

¹⁴ Stadt Coesfeld: Rückbau und Umnutzung aufgegebener Bundesbahnflächen in Coesfeld. Abschlussbericht Forschungsfeld Städtebau und Wirtschaft. – Coesfeld 1995

¹⁵ Schneider, J.: Das Bahnhofsprogramm Brandenburg. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie (1997) H. 2, S. 9–18

Jahre in besonders radikaler Form. In altindustriellen Regionen bzw. strukturschwachen Städten fehlt es meist an Nachfrage für die aufgegebenen Flächen. Hier kommt es deshalb häufiger zum Brachfallen der Flächen als in den wirtschaftsstarken Räumen, in denen sich eine schnellere Nachnutzung durch die höhere Flächennachfrage einstellt.

Die Standortentscheidungen öffentlicher Institutionen betrafen in den letzten Jahren vor allem das Militär. Seit Anfang der 90er Jahre sind in der Folge der Abrüstung und Reduzierung der militärischen Streitkräfte in Ost- und Westdeutschland zahlreiche Flächen freigeworden. Anfang 2000 handelt es sich insgesamt um über 400 000 ha (mehr Fläche als das Saarland mit 257 000 ha), wovon allerdings rund 20 % der Flächen im Außenbereich der Städte liegt und damit für die städtebauliche Entwicklung weniger relevant ist. Dennoch haben die innerstädtischen Kasernengelände für die Stadtentwicklung eine große Bedeutung. Sie bieten gute Voraussetzungen für die Schaffung von vielfältigen und lebendigen Stadtquartieren.

In den letzten Jahren haben auch die Entscheidungen in der Folge der Umstrukturierung der Deutschen Bahn zum Entstehen von Brachflächen beigetragen. In der jüngsten Zeit werden umfangreiche Bahnflächen für die Stadtentwicklung frei. In einem Zeitraum von 15 Jahren will sich die Bahn von Immobilien im Wert von 13 Mrd. DM trennen. Außerdem hat die Bahn eine eigene Immobiliengesellschaft gegründet, um ihre eigenen Flächen möglichst optimal zu nutzen.

Neben den Bahnflächen sind es seit einigen Jahren umfangreiche Hafengelände, die auch im Binnenland in prädestinierten Lagen am Wasser für eine städtebauliche Entwicklung zur Verfügung stehen, weil sich neue Hafentechnologien nicht in den alten innerstadtnahen Häfen realisieren lassen. Die geplante HafenCity in Hamburg ist wohl das größte derzeit in Deutschland geplante Projekt zur Reaktivierung eines alten Hafensbereichs. Schließlich gibt es weiterhin besondere Dienstleistungen wie beispielsweise Messen (Leipzig, München), die an den Stadtrand verlegt werden und in den Innenstädten wertvolle Flächen zurücklassen.



Bitterfeld:
Sanierungsarbeiten
bei der Chemie AG

Probleme der Wiedernutzung

Probleme bereitet die Wiedernutzung der Brachflächen in verschiedener Weise:

- Die neuen Nutzungen passen nicht immer zu der alten Bausubstanz,
- das Image der ehemals industriell genutzten Flächen ist schlecht, oder
- potenzielle Altlasten aus der jahrzehntelangen industriellen oder militärischen Nutzung können eine Wiedernutzung erschweren.

Nordhorn-Povel:
Altlastensanierung und
Brachenreaktivierung



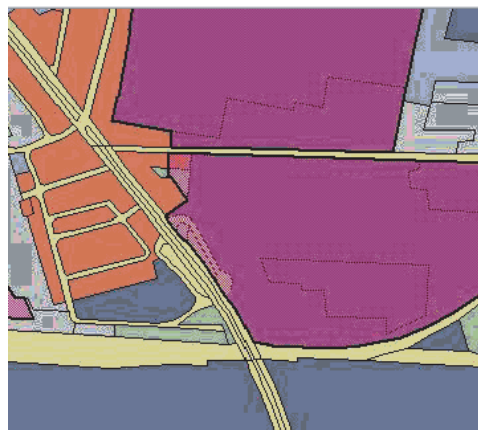
In unmittelbarer Nachbarschaft zur historischen Innenstadt von Nordhorn ist seit Mitte der 80er Jahre ein neues gemischt genutztes Stadtquartier auf der Fläche eines ehemaligen Textilbetriebes entstanden. Über 600 neue Wohnungen und mehr als 700 Arbeitsplätze befinden sich Anfang 2000 in dem innenstadtnahen Quartier. Ein Teil der alten Produktionsanlagen musste abgerissen werden, Altlasten wurden in einem mehrjährigen, eigens für den Standort entwickelten Verfahren saniert. Mit der Einbindung von Wasserläufen konnte die Attraktivität des ehemaligen Industriestandortes gesteigert und das Image des Standorts verbessert werden. Inzwischen hat in Nordhorn das nächste Textilunternehmen seine Produktion aufgegeben, und ein weitere Brachfläche wird reaktiviert.

Abbildung 23
Brachflächenkataster im
Emscher-Lippe-Raum

Viele deutsche Städte haben mit der systematischen Erhebung von Bauland- und speziell Brachflächenkatastern begonnen.

Ein Beispiel ist der Flächenatlas Gisela für den Emscher-Lippe-Raum, der als Geographisches Informationssystem im Internet einsehbar ist.

Die Aufstellung eines solchen Baulandkatasters für bebaubare Flächen wird den Gemeinden inzwischen auch über § 200 Abs. 3 BauGB ausdrücklich ermöglicht.



© BBR Bonn 2000

Quelle: www.gis-ela.de/fatlas/index.html

In Ost- und Westdeutschland sind nach dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche Großwohnsiedlungen entstanden. Die nachträgliche Beseitigung von Mängeln und Defiziten ist eine wichtige Aufgabe.

- Zudem sind nicht alle Eigentümer bereit, Brachflächen zu verkaufen. Eine Einigung über den Kaufpreis wird erschwert, weil mögliche Käufer und Grundstückseigentümer die Nutzungsmöglichkeiten der alten Gebäudesubstanz oder die Sanierung von Altlasten unterschiedlich einschätzen.
- Schließlich ist die Konkurrenz von preisgünstigen Flächen am Stadtrand groß, die die Wiedernutzung der innerstädtischen Flächen erschwert.

Bei den inzwischen reaktivierten Brachflächen sind anstelle der ursprünglichen Nutzung heute entweder das Wohnen, andere gewerbliche Nutzungen, oft Büros, gemischte Nutzungen oder Grünflächen getreten. Nur in wenigen Städten mit hohen

Bauland- und Immobilienpreisen erfolgt die Um- bzw. Wiedernutzung dieser Brachflächen ohne größere kommunale Unterstützung. In fast allen Städten und Gemeinden erfordert sie planerische, finanzielle und organisatorische Unterstützung durch die kommunalen, staatlichen und halbstaatlichen Entscheidungsträger. Dazu ist es wichtig, dass die Städte Vorstellungen über geeignete Nachnutzungen entwickeln.

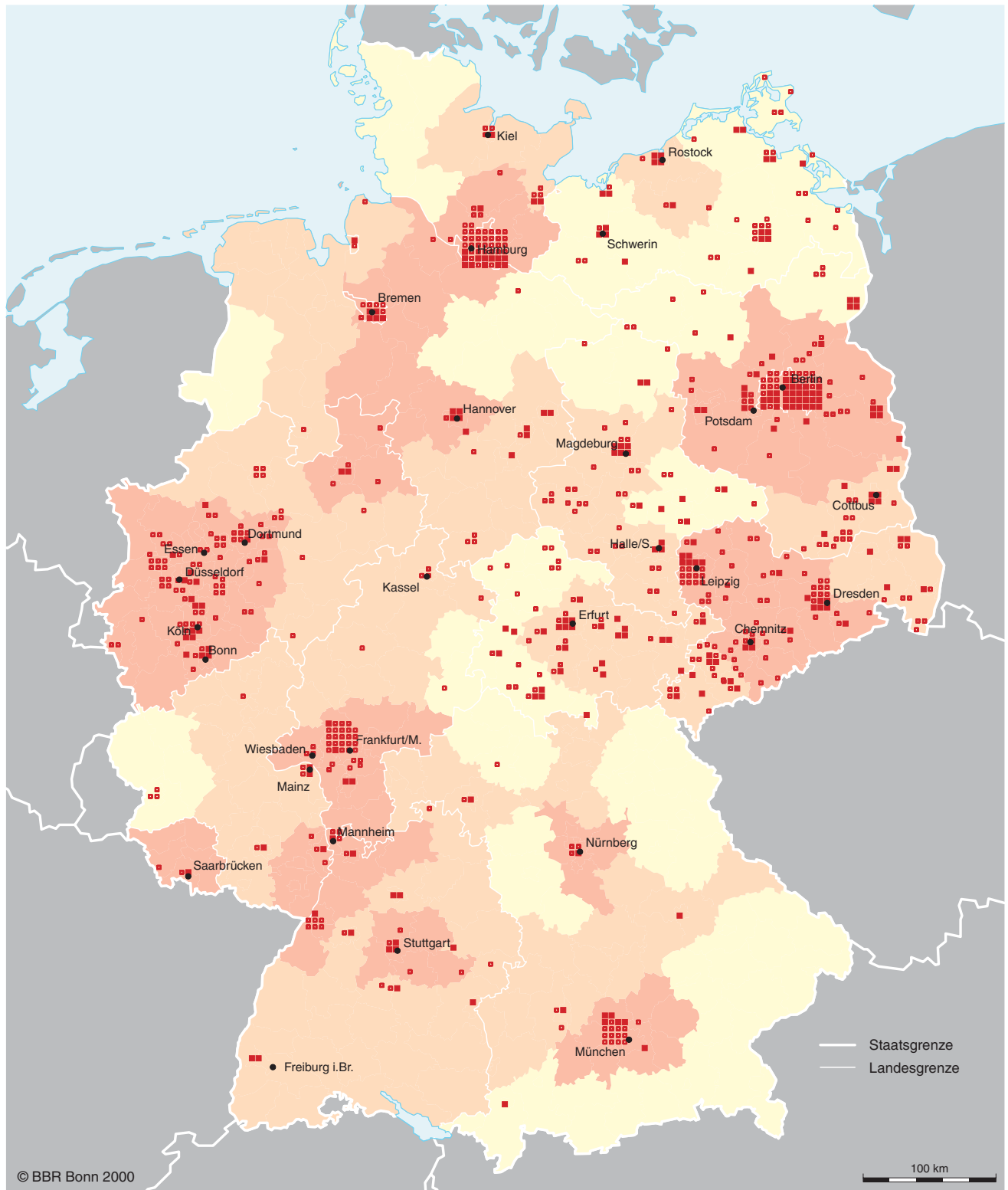
Aufgrund der hohen Siedlungsdichte, aber auch aufgrund der andauernden Herausforderung, den Außenbereich möglichst von einer Bebauung freizuhalten, ist die Brachflächenreaktivierung in Deutschland eine wichtige Aufgabe der städtebaulichen Innenentwicklung. Wird die Reaktivierung der Brachflächen in Westdeutschland bereits seit den 70er, verstärkt dann auch in den 80er Jahren betrieben, so ist sie in Ostdeutschland erst seit der Wiedervereinigung auf der Tagesordnung der städtebaulichen Aufgaben. Während sich in nahezu allen westdeutschen Städten heute Brachenprojekte finden lassen und erste Erfolge zu verzeichnen sind, bereitet die Wiedernutzung von Brachflächen in Ostdeutschland noch immer besondere Probleme. Zum einen fehlt es häufig an entsprechender Nachfrage, zum anderen waren in den 90er Jahren in einigen Fällen die Eigentumsfragen ungeklärt, so dass es einfacher war, am Stadtrand zu investieren.

5.4 Weiterentwicklung der Großwohnsiedlungen

Mit den Großwohnsiedlungen hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg ein eigenständiger Gebietstyp herausgebildet, der die Strukturen und Erscheinungsbilder unserer Städte und Gemeinden wesentlich prägt. Diese Siedlungen haben große Bedeutung für die städtebaulichen Entwicklungen in unseren Städten, und sie leisten wichtige Beiträge zur Wohnungsversorgung. Im Bundesgebiet lebt etwa jeder 15. Privathaushalt in solchen Wohngebieten; in den neuen Bundesländern ist es sogar jeder Fünfte.

In der DDR waren die Großwohnsiedlungen lange Zeit sehr begehrt, da die Neubaugewohnungen im Gegensatz zu den vernachlässigten Altbaugebieten technisch recht gut ausgestattet waren. Die Beliebtheit der Neubaugebiete in allen Bevölkerungskreisen führte hier zu vielfältig gemischten Sozialstrukturen. Demgegenüber haben sich in westdeutschen Großwohnsiedlungen infolge von Belegungsbindungen frühzeitig einseitige Sozialstrukturen herausgebildet.

Abbildung 24
Standorte mit Großwohnsiedlungen in Deutschland



Siedlungsstruktur

- Agglomerationsräume
- Verstädterte Räume
- Ländliche Räume

722 bekannte Großsiedlungen

- mit 1 000 bis unter 2 500 Wohnungen
- mit mehr als 2 500 Wohnungen

Quelle:
ExWoSt-Dokumentation BBR 1995
Laufende Raumbewertung des BBR



Köln-Chorweiler:
Gebietszentrum
aus den 70er Jahren

Bedeutung für den Städtebau

Die ideellen Ursprünge der Großwohnsiedlungen gehen auf das „Neue Bauen“ der Zwischenkriegszeit zurück: Funktionstrennung, Licht, Luft und Sonne, Durchgrünung, Mobilität, bau- und stadttechnische Zweckmäßigkeit. Diese Maximen erreichten geradezu universelle Bedeutung. Sie wurden über die Grenzen der Gesellschaftssysteme hinweg in der Absicht aufgegriffen, die Wohn- und Lebensbedingungen großer Bevölkerungskreise zu verbessern. Mit der Industrialisierung im Bauwesen entstanden technische und wirtschaftliche Voraussetzungen, die eine schnelle Lösung der Wohnungsversorgungsprobleme der Nachkriegszeit versprachen. Mitte der 50er Jahre hatte sich dieser Typus bei neuen Städtebauvorhaben weitgehend durchgesetzt: Großwohnsiedlungen wurden in der DDR nun ebenso wie in Westdeutschland und in zahlreichen anderen Staaten errichtet.

Leipzig-Grünau:
Modernisierte Wohngebäude
im Wohnkomplex 1



Die neuen Wohnsiedlungen wurden zu meist von wenigen Großeigentümern, d.h. von staatlichen, gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbau-trägern auf der Grundlage einheitlicher Städtebau-konzepte als Großprojekte mit mehr als 1 000 Wohnungen errichtet. Heute gibt es im gesamten Bundesgebiet über 720 solcher Großwohnsiedlungen. Sie haben mit mehr als 2,3 Mio. Wohnungen einen Anteil von ca. 7 % am gesamten Wohnungsbe-stand. Davon entfallen auf die neuen Bun-desländer allein über 380 Siedlungen mit mehr als 1,5 Mio. Wohnungen; dies ent-spricht einem Anteil von ca. 22 % am ost-deutschen Wohnungsbestand.

In den Großstädten haben die sehr großen Wohnsiedlungen an den Stadträndern die jüngere Stadtentwicklung geprägt: So errei-chen beispielsweise Marzahn und das Mär-kische Viertel in Berlin, Leipzig-Grünau oder München-Neuperlach mit weit über 10 000 Wohnungen die Größenordnung ei-genständiger Städte. In vielen Klein- und Mittelstädten dominieren Großwohnsied-lungen die gesamte Stadtentwicklung. Sie haben hier oft größere Anteile an den Sied-lungsflächen und Wohnungsbeständen als Eigenheimgebiete und Altbauquartiere, so z.B. in Schwedt mit über 90 %, in Hoyers-werda mit rund 80 %.

Stellenwert in der Stadterneuerung

Nachdem dieser Gebietstyp zunehmend in die öffentliche Kritik geraten war und in den westdeutschen Großwohnsiedlungen Woh-nungen leer standen, kristallisierte sich im Bundesgebiet Anfang der 80er Jahre die „Nachbesserung von Großwohnsiedlungen“ als neues Handlungsfeld der Stadter-neuerung heraus; erste Gebiete wurden Ge-genstand des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus und der Städtebauförde-rung. Bei diesen Vorhaben ging es zumeist noch darum, nachträglich Mängel zu besei-tigen und Defizite auszugleichen, die be-reits in der Konzeption oder bei der Realis-ierung dieser Gebiete angelegt waren.

Nach der deutschen Vereinigung wurde die „städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern“ im experimentellen Wohnungs- und Städtebau und in der Städtebauförderung verankert. Die Entwicklungs- und Förderschwerpunk-te reichen hier von vorbereitenden Unter-suchungen und ganzheitlichen Planungen über Projekte zur Wohnumfeldverbesserung und zum Ausbau der sozialen und kul-

turellen Infrastruktur bis hin zu Beratungs- und Teilnehmungsmaßnahmen. Seit 1993 haben Bund, Länder und Kommunen in 165 ostdeutschen Großwohnsiedlungen städtebauliche Maßnahmen gefördert und hierfür zusammen über 1 Mrd. DM an öffentlichen Finanzmitteln eingesetzt.

In Ergänzung zu den städtebaulichen Maßnahmen wurde die bauliche und technische Erneuerung der Wohngebäude forciert. Unterstützt durch ein spezielles Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau haben die Wohnungseigentümer mittlerweile rund 40 % der Wohnungsbestände in Großwohnsiedlungen in Stand gesetzt und modernisiert. Durch die quartierbezogene Kombination von städtebaulichen und wohnungsbaulichen Maßnahmen konnten die Wohn- und Lebensbedingungen hier spürbar verbessert werden.

Aktuelle Probleme und künftige Herausforderungen

Trotz aller Erneuerungserfolge weisen die Großwohnsiedlungen immer noch strukturelle Probleme auf, die vielschichtige Folgeprobleme für diese Gebiete selbst, für die benachbarten Stadt- und Landschaftsräume und für die Gesamtstadt mit sich bringen. Die Funktion der Großwohnsiedlungen ist immer noch einseitig auf das Wohnen ausgerichtet. Häufig fehlt ihnen jegliche funktionale und gestalterische Einbindung. Die vorhandenen Raumangebote für Wohnen, Versorgung und Freizeit tragen den veränderten sozialen und demographischen Anforderungen nicht ausreichend Rechnung. Die homogenen Großformen erschweren Bewohnern wie Besuchern dieser Gebiete die Überschaubarkeit, Orientierung und Identifikation. Daher werden noch über viele Jahre hinweg erhebliche Anstrengungen zur baulichen und städtebaulichen Erneuerung der Großwohnsiedlungen nötig sein.

Darüber hinaus erweisen sich die soziale Stabilisierung, die umweltverträgliche und ökonomisch tragfähige Weiterentwicklung der Großwohnsiedlungen zunehmend als bedeutende Bestandteile einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Nach den Phasen der Nachbesserung und städtebaulichen Weiterentwicklung steht nunmehr die zukunftsbeständige Entwicklung der Großwohnsiedlungen zu eigenständigen und multifunktionalen Stadtteilen mit räumlicher Nähe von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung

auf der Tagesordnung. Zu den wichtigsten Herausforderungen der Zukunft gehören: Funktionsergänzungen, stadträumliche Integration, Entwicklung des Gemeinwesens, des bürgerschaftlichen Engagements und der Solidarität zwischen den Sozialgruppen und Generationen sowie eine zukunftsweisende, sozial- und quartiersverträgliche Lösung von Leerstandsproblemen.

5.5 Entwicklung neuer Stadtquartiere

Während der 80er Jahre hatte die Stadtentwicklung in den beiden deutschen Staaten ganz unterschiedliche Schwerpunkte. In der DDR wurden die Altbauquartiere weiterhin vernachlässigt und immer noch Großwohnsiedlungen neu- oder weitergebaut. In Westdeutschland hatten Innenentwicklung und Bestandserneuerung Vorrang vor der Stadterweiterung erlangt; neue Großwohnsiedlungen wurden nicht mehr gebaut. Seit der deutschen Vereinigung werden jedoch in den neuen und alten Bundesländern wieder vermehrt große Neubaulandprojekte geplant und realisiert. Solche neuen Stadtquartiere entstehen z.B. in Hamburg – Allermöhe West, Berlin – Karow Nord, Potsdam – Kirchsteigfeld, Bremen – Hollerland, Freiburg – Rieselfeld.

Städtebauliche Großprojekte – Stadtquartiere neuer Prägung

Die Grenzöffnungen in Mittel- und Osteuropa hatten Anfang der 90er Jahre eine stärkere Zuwanderung nach Deutschland und Bevölkerungswanderungen aus den neuen in die alten Bundesländer ausgelöst. Dadurch nahm der Wohnungsbedarf im Bundesgebiet generell und in westdeutschen Stadtregionen in besonderem Maße zu. Diese Entwicklung wurde noch durch steigende Wohnflächenansprüche pro Person verstärkt.

Auf diese Veränderungen reagierte die Bundespolitik mit verstärkter Wohnungsbauförderung, insbesondere in Form steuerlicher Anreize. In der Folge stieg die Neubautätigkeit geradezu sprunghaft. Viele Kommunen unterstützten diese Entwicklung durch eine großzügige Ausweisung und Erschließung neuer Baugebiete. In der Folge bildeten sich städtebauliche Großprojekte einer neuen Prägung heraus.

Diese neuen Stadtquartiere entstehen in der Regel am Stadtrand bzw. im Umland von Großstädten (z.B. in der Großstadtregion Berlin). Sie dienen in erster Linie der

Seit Anfang der 90er Jahre stieg der Wohnungsbedarf. Deshalb entstanden in einigen deutschen Städten neue Stadtquartiere am Stadtrand.

Tabelle 8
Eine Auswahl von 25 neuen Stadtquartieren aus den 90er Jahren

Maßnahme	Größe (in ha)	Anzahl der WE	Einwohner	Arbeitsplätze	Bauzeit
Berlin-Karow Nord	80	4 819	10 000		bis 1999
Berlin-Buchholz West		2 800			bis 1999
Berlin-Altglienicke		1 520			bis 1999
Berlin Rudow Süd/Trapez		1 710			bis 1999
Berlin Weiße Taube		1 166			bis 1997
Berlin-Marzahn Eisenacher Straße		1 200			bis 1999
Falkensee-Gartenstadt Falkenhöh	35	1 350	z.Z. 2 700	k.A.	1 080 WE fertiggestellt
Stahnsdorf-Schwarzer Pfuhl	33	1 100	z.Z. 250	k.A.	100 WE fertiggestellt, Bauzeit bis 2002
Potsdam-Kirchsteigfeld	60	2 500	4 420	Gewerbe vorgesehen	1994 – 2000
Brandenburg-Wohn- und Gewerbepark Görden	84	1 175	3 000	k.A.	k.A.
Bernau-Wohn- und Gewerbefläche Viehtrift	14	2 500	4 500	k.A.	realisiert
Bernau-Wohnpark Friedenthal	22	1 700	z.Z. 800	k.A.	454 WE fertiggestellt
Bernau-Barnimer Park	24	1 200	z.Z. 1 020	k.A.	567 WE fertiggestellt
Wildau-Wohnpark Röthegrund	24	1 050	z.Z. 1 200	k.A.	600 WE fertiggestellt
Wustermark-Wohn- und Dienstleistungszentrum An der Siedlung	31	1 150	1 840	k.A.	800 WE fertiggestellt
Borkwalde	56	1 500	z.Z. 1 200	k.A.	1991 – 2000
Hannover-Kronsberg	70	3 000	7 000	2 000 bis 3 000	bis 2000; langfristig Erweiterung auf 150 ha
Hannover-Steinbruchsfeld	40	1 200	3 500	Mischgebiet m. Ladengruppe	bis 2005
Bremen-Hollerland (Horn-Lehe West)	22	1 400			1996 – 2002
Bremer-Weidedamm	17	1 100	3 000		1997 – 2003
Hamburg-Allermöhe-West	120	5 750	10 000		ab 1995
Münster Gievenbeck-Südwest	93	2 300	4 000		1997 – 2003
München-Messestadt Riem	556	7 000	16 000	13 000	1996 – nach 2005
München-Panzerwiese	100	3 000	5 800		1997 – nach 2005
München-Freiham	292	11 000	22 000	6 000	ab 2000

Quelle: eigene Erhebungen des BBR

Wohnungsversorgung, häufig in Kombination von öffentlich gefördertem und privat finanziertem Wohnungsbau. Ihnen liegt jeweils ein städtebauliches Grobkonzept zu Grunde; oft werden sie als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durch einen Projektträger (Privatinvestor, Stadt oder Entwicklungsträger) realisiert. Bei den neuen Stadtquartieren handelt es sich um Größenordnungen von zumeist um die 30 bis

50 ha mit 1 000 bis 2 000 Wohnungen; in Einzelfällen werden auch Gebietsgrößen von über 100 ha mit mehreren Tausend Wohnungen erreicht. In solchen Projekten werden Investitionen in Milliardenhöhe über Zeiträume von zehn und mehr Jahren umgesetzt.

Potsdam – Kirchsteigfeld:
Kleinteilige Bbauungsstruktur und vielfältige Architektur



Neue Stadtquartiere – neue Qualitäten?

Für die neuen Stadtquartiere der 90er Jahre sind z.T. Lehren aus den Erfahrungen mit den älteren Großwohnsiedlungen gezogen worden. So sind in der Planungsphase aufwändigere und differenziertere Verfahren zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten (z.B. Planungswerkstätten in Viernheim-Bannholzgraben) sowie zur Verbesserung der städtebaulichen Gestalt (z.B. Gestaltungsbeirat in Bocholt-West) durchgeführt worden. Auch wird eine kleinteiligere und vielfältigere Eigentums- und Trägerstruktur angestrebt. Damit verbindet sich zugleich eine Abkehr von homogenen Großformen und eine Hinwendung zu einer vielfältigeren Architektur (z.B. Potsdam-Kirchsteigfeld).

In vielen Fällen entstehen verbesserte ÖPNV-Anbindungen und günstigere Voraussetzungen für den Fuß- und Radverkehr. Weitere stadtoökologische Belange finden Berücksichtigung u. a. in Form von Niedrigenergiebauweisen, verbrauchernaher, gekoppelter Wärme- und Stromerzeugung, erneuerbaren Energien, dezentraler Abwasser- und Abfallverwertung.

Weiterhin werden differenzierte Wohnungs- und Versorgungsangebote geschaffen. Durch die quartierbezogene Kombination unterschiedlicher Eigentums- und Finanzierungsformen im Geschosswohnungsbau, z. T. aber auch bei Einfamilienhäusern (z. B. in Hamburg-Allermöhe), wird das Spektrum der Wohnungsformen deutlich erweitert. Außerdem wird eine frühzeitige Quartiersausstattung mit Sozial- und Nahversorgungseinrichtungen angestrebt (z. B. in Freiburg-Rieselfeld).

Ein wesentliches Merkmal der neuen Stadtquartiere liegt in ihren relativ kompakten Baustrukturen. Gegenüber den offen und aufgelockert bebauten Wohngebieten in kleineren Gemeinden und im Stadtumland erreichen sie mit Geschossflächenzahlen von 1,0 bis 1,2 vergleichsweise hohe Dichten. Auf diese Weise tragen sie mittelbar zur Begrenzung des Siedlungsflächenzuwachses bei. In Freiburg werden im Zusammenhang mit dem verdichteten Neubauquartier zwei Drittel des Rieselfeldes unter Landschaftsschutz gestellt und so langfristig vor baulicher Nutzung geschützt.

Konflikt zwischen Bedarfsdeckung und Ressourcenschutz

Im Vergleich mit älteren Großwohnsiedlungen und jüngeren Eigenheimgebieten sind für die neuen Stadtquartiere Zugewinne an städtebaulichen Qualitäten sowie Beiträge zu vielfältigeren Sozialstrukturen und zum Abbremsen des Ressourcenverbrauchs zu konstatieren. Dennoch bleiben auch in diesen Fällen zwei wesentliche Anforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung weitgehend unerfüllt: Zum einen nimmt jedes neue, noch so kompakte Stadterweiterungsvorhaben zusätzliche Landschaftsfläche in Anspruch, und zum anderen entstehen wieder vorrangig auf das Wohnen ausgerichtete Siedlungen.

Die Deckung eines wachsenden Wohnflächenbedarfs steht in Konflikt mit dem Ziel des Ressourcenschutzes. Angesichts dieses Spannungsverhältnisses sind künftige Bedarfsschätzungen ständig zu überprüfen.



Freiburg – Rieselfeld:
Kompaktes Stadtquartier
mit Straßenbahn-
anbindung, Dienstleistungen
und Geschäften

Rückblickend ist festzustellen, dass die Zuwanderung aus dem Ausland in den vergangenen Jahren hinter früheren Annahmen zurückgeblieben ist. Auch hat sich in den neuen Bundesländern die Wohnfläche pro Person nicht mit dem Tempo an das höhere, westdeutsche Niveau angeglichen, wie Anfang der 90er Jahre vielfach vermutet wurde. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Städte und Regionen, insbesondere der neuen Bundesländer, Leerstände im Wohnungsbestand verzeichnen.

Generelle Schlussfolgerungen aus akuten Mengenengpässen und allgemeinen Trendaussagen dürfen nicht als absolutes Kriterium über konkurrierende Ziele wie den Ressourcenschutz gestellt werden. Vielmehr ist eine insgesamt zurückhaltende, zeitlich verstetigte, örtlich angepasste und regional ausgleichende Planung neuer Stadtquartiere vorzuziehen.

Bei aller Vorsicht gegenüber künftigen Bedarfsschätzungen werden größere Neubaulprojekte in einzelnen Regionen wohl noch längere Zeit zur Realität gehören. Umso wichtiger ist es, umwelt- und stadtverträgliche Anforderungen durchzusetzen. Insofern sind neue Stadtquartiere auf funktionale, soziale und bauliche Vielfalt hin zu konzipieren. In diesem Zusammenhang ist eine Quartiersentwicklung in kleinen räumlichen Einheiten und zeitlichen Schritten erforderlich. Hierzu gehören vielfältige Eigentums- und Trägerformen ebenso wie kleinteilige Parzellenstrukturen. Unter solchen Voraussetzungen wird im Gegensatz zur Starrheit homogener Großstrukturen eine sukzessive und teilräumliche Anpassung der Stadtquartiere an veränderte Bedarfe, Nutzungsanforderungen und Verhaltensweisen offen gehalten.

Beim Bau dieser neuen Stadtquartiere sollten Fehler aus der Vergangenheit vermieden werden.

Ein großer Teil des Einzelhandels hat sich in den letzten Jahren von der Innenstadt an den Stadtrand und in das Umland verlagert.

5.6 Neue Einkaufszentren und Freizeitgroßanlagen

Bis in die 70er Jahre waren die Innenstädte in Westdeutschland die eindeutigen Geschäftszentren. In ihnen konzentrierte sich der höherwertige Einzelhandel, hier befanden sich die größten Anteile an Verkaufsflächen, hier wurden die höchsten Umsätze im Einzelhandel getätigt. Darüber hinaus gab es in den größeren Städten Stadtteilzentren mit einer weiteren Konzentration im Einzelhandel. Diese Einzelhandelsstandorte sind mit den Wohn- und Arbeitsbereichen über Jahrzehnte gewachsen und sind mehr oder weniger in den Stadtteil integriert.

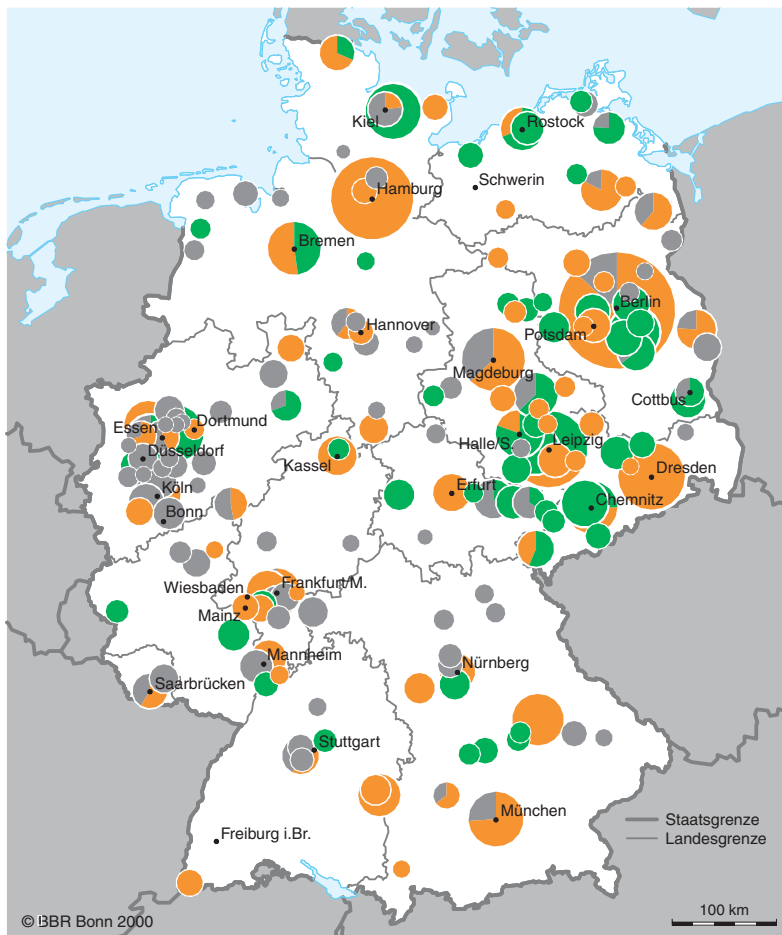
Neue Standorte am Stadtrand und im Umland

Die besondere Bedeutung der Innenstädte und der Stadtteilzentren für den Einzelhandel ist in Westdeutschland seit rund 30 Jahren, in Ostdeutschland in rasanter Form seit der Wiedervereinigung in Veränderung. An den Rändern der Städte haben sich in den alten Ländern seit den 60er Jahren große

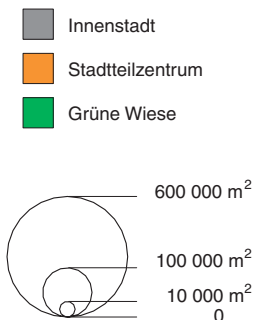
Verbrauchermärkte angesiedelt. Es werden überwiegend Lebensmittel angeboten. Seit Ende der 70er Jahre sind zu diesen Verbrauchermärkten sogenannte Fachmärkte hinzugekommen. Dies sind großflächige Fachgeschäfte mit dem Prinzip der Selbstbedienung, die auf ein bestimmtes Warensortiment spezialisiert sind (beispielsweise Möbel- oder Baumärkte). Die Ansammlung von Verbrauchermärkten und verschiedenen Fachmärkten führt zu neuen kleinen Einkaufszentren am Rand bzw. im Umland der Städte, die meist auf der grünen Wiese liegen und nicht in die traditionellen Stadtstrukturen integriert sind.

Zudem entstehen seit einigen Jahren am Stadtrand und im Umland – inzwischen auch in den Innenstädten – sogenannte Shopping-Center mit mehreren zehntausend Quadratmetern. Dabei handelt es sich um einheitlich geplante, gebaute und verwaltete Einkaufszentren „aus einem Guss“ mit mehreren Einzelhandelseinrichtungen. Sie sind oft durch eine überdachte Einkaufsstraße, eine Mall, zusammengebunden, liegen verkehrsgünstig für das Auto und verfügen über ein großes Parkraumangebot.

Abbildung 25
Shopping-Center in Deutschland



Gesamte Mietfläche in Shoppingcentern mit mehr als 10 000 m² Mietfläche nach Standorteinordnung



Datenbasis: EHI Shopping-Center-Report 2000

Gemeinden, Stand 1.1.1998

In jüngerer Vergangenheit werden in diese Shopping-Center auch Gastronomie-, Freizeit- und Vergnügungseinrichtungen integriert. Sogenannte „Urban Entertainment-Center“ sind neue Formen der räumlichen Konzentration unterschiedlicher Nutzungen in einem einheitlichen Angebotskonzept. Hier wird der Einkauf mit Freizeitaktivitäten kombiniert. Zahlreiche Läden in den meist überdachten Zentren treffen auf eine Erlebnisgastronomie und Unterhaltungseinrichtungen. Das stärker einkaufsorientierte CentrO in Oberhausen und das unterhaltungsorientierte SI Stuttgart International sind die beiden bekanntesten Beispiele für solche neuen Angebotsformen außerhalb der bestehenden Zentren.

Eine neue Form von Großprojekten im Einzelhandel sind die so genannten Factory Outlet Center. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss mehrerer Hersteller, die in einer baulich konzentrierten Einrichtung ihre Markenartikel vertreiben. Rund 30 dieser Center sind derzeit in Planung. Ein erstes Factory Outlet Center entsteht in Zweibrücken. Diese neuen Verkaufsformen bedeuten eine weitere Gefährdung der Innenstädte.

Generell lassen sich auch bei den Freizeiteinrichtungen in den letzten Jahren parallele Entwicklungen zu den Einzelhandelseinrichtungen beobachten. Multiplex-Kinos, Musical-Theater, Spaß- und Erlebnisbäder oder Großveranstaltungshallen entstehen als neue Großeinrichtungen, die ihren Standort vielfach ebenfalls an den Rändern oder im Umland der Städte finden.

Vielfältige Ursachen

Die Ursachen für die Veränderungen im Einzelhandel, aber auch im Freizeitbereich sind vielschichtig. Sie liegen zum einen in strukturellen Veränderungen des Einzelhandels und des Freizeitsektors. Beide Bereiche haben ihre mittelständische Struktur verloren. Mit der Konzentration bei den Anbietern geht im Einzelhandel eine Zunahme bei den Verkaufsflächen einher. Filialisierte und großflächige Betriebe bestimmen heute das Angebot. Die wirtschaftliche Mindestgröße eines Lebensmittelgeschäfts ist in den letzten Jahren von 50 auf 700 m² Verkaufsfläche gestiegen. Auch die Fachmärkte haben einen hohen Flächenbedarf, der am Stadtrand oder im Umland der Städte leichter zu realisieren ist. Die neue Größe der Handelsbetriebe lässt sich oft schwer in die kleinteiligen Innen-



Wulfen:
Einkaufszentrum
auf der grünen Wiese

städte integrieren. Standardlösungen sind von den Anbietern gefragt. Große Einkaufszentren an den Stadträndern bzw. außerhalb der Innenstädte bzw. Stadtteilzentren sind die Folge. Im Ruhrgebiet liegen 1997 beispielsweise 48 % der Betriebe und 54 % der Verkaufsfläche auf der grünen Wiese.

Ursachen für die Entwicklung am Stadtrand liegen zum anderen aber auch in der Suburbanisierung. Ein größerer Teil der Bevölkerung ist aus den Innenstädten ins Umland gezogen, der Handel ist nachgezogen. Verstärkt wird der Trend zur Dezentralisierung im Einzelhandel durch die gestiegene Mobilität und die veränderten Einkaufsgewohnheiten der Kunden.

Mit den neuen meist großflächigen Formen von Einkaufszentren zieht sich der Handel aus der Fläche zurück. Die Grundversorgung im Nahbereich ist gefährdet. Außerdem wird ein Teil der Kaufkraft aus den Innenstädten und den Stadtteilzentren abgezogen. Auch die Ansiedlung von Freizeiteinrichtungen an den Rändern und im Umland der Städte schwächt die Innenstädte. In der Konkurrenz zu diesen Angeboten verlieren die Innenstädte im Einzelhandel bestimmte Sortimente, die früher für ihr Angebot typisch waren. Im Freizeitbereich verlieren die Innenstädte an Attraktivität.

Vielfältige Aktivitäten wurden in den letzten Jahren entwickelt, den Einzelhandel als städtische Nutzung zu halten. Allgemein besteht Konsens, städtebaulich integrierte Standorte zu stützen und weiterzuentwickeln. Nicht integrierte Einzelhandelsstandorte am Stadtrand sollen die Ausnahme sein und bedürfen einer besonderen Begründung.

Aufgabe ist es, den Einzelhandel in der Innenstadt und in den Stadtteilzentren zu stärken. Nicht integrierte Standorte am Stadtrand sollen Ausnahme bleiben.



Freiburg:
Fußgängerzone und
Umweltverbund

5.7 Schaffung eines stadt- verträglichen Verkehrs

Städte sind heute Orte mit einer hohen Konzentration im Verkehr. Sie drohen, im Autoverkehr zu ersticken. Autoverkehr verursacht Abgase, belastet die Bewohner der Städte mit Lärm, verbraucht unwiederbringliche Ressourcen, beansprucht wertvolle Flächen, fordert zahlreiche Verletzte und Tote. Der Verkehr, insbesondere der Autoverkehr gefährdet die Qualitäten der Stadt. Straßenräume werden zunehmend unattraktiv, sie verlieren an Aufenthaltsqualität.

In den 50er und 60er Jahren war die kommunale Verkehrsplanung in Westdeutschland sehr stark autoorientiert, auch wenn noch ein großer Teil der Wege zu Fuß, mit dem Rad oder mit Bus und Bahn zurückgelegt wurde (1960 über 60 %). Probleme des wachsenden Verkehrs wurden über die Erweiterung der Infrastrukturen gelöst. Straßenbaumaßnahmen hatten einen hohen

Stellenwert. Die Städte wurden an den Bedürfnissen des Autofahrers ausgerichtet. Heute erfolgen viele der Wege mit dem Auto. Gemeinsam mit dem wachsenden Wirtschaftsverkehr verursacht dieser zunehmende Autoverkehr umfangreiche Probleme für die Städte, die durch den weiteren Ausbau von Straßen nicht mehr gelöst werden können.

Anpassung des Verkehrs an städtische Strukturen

Mit Beginn der 70er Jahre, besonders dann in den 80er Jahren hat sich in der kommunalen Verkehrspolitik in Westdeutschland ein Wandel vollzogen. Die Einstellung, den Verkehr an die städtischen Strukturen anzupassen und nicht umgekehrt, hat an Einsicht gewonnen. Strategien der Verkehrsverlagerung auf stadtverträglichere Verkehrsmittel werden für eine kommunale Verkehrspolitik leitend. Eine Umschichtung des Autoverkehrs auf den öffentlichen Personennahverkehr und den nicht-motorisierten Verkehr (Fußgänger, Radfahrer) ist mit dieser Strategie verbunden. Eine Erhöhung der Verkehrsanteile (Modal Split) zugunsten dieses „Umweltverbundes“ (ÖPNV, Radfahrer, Fußgänger) wird angestrebt, auch wenn die Entlastungswirkung vielfach gering bleibt.

Neben der Verlagerung des vorhandenen Verkehrs spielt die verträgliche Ausgestaltung des Autoverkehrs beispielsweise durch Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung eine wichtige Rolle einer stadtverträglichen Verkehrspolitik. Angefangen hat diese mit der Schaffung von Fußgängerzonen in den Innenstädten. Solche zunächst punktuellen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in prädestinierten Lagen wurden in den 80er Jahren durch umfassende Konzepte zur flächenhaften Verkehrsberuhigung ergänzt. Ziel ist es, die Nutzungsansprüche an den Straßenraum zwischen den Verkehrsträgern besser auszugleichen. Bisherige Kfz-Verkehrsflächen werden für den Autoverkehr eingeschränkt und für Fußgänger, Radfahrer oder den ÖPNV zurückgewonnen. Eine ansprechendere Gestaltung des Straßenraums sowie eine Verbesserung der Begrünung leisten hierzu wichtige Beiträge. Diese bauliche Umgestaltung der Straßen ist häufig mit einer Geschwindigkeitsdämpfung durch Tempo-30-Zonen verbunden. Solche Konzepte verbessern die Möglichkeiten, sich im Straßenraum aufzuhalten. Der Autoverkehr wird in diesen verkehrsberu-

Bremen:
Verkehrsberuhigung



higten Bereichen zurückgedrängt, mehr Verkehr soll auf Bus und Bahn sowie den Fußgänger- und Radverkehr gelenkt werden. Der verbleibende Autoverkehr muss gleichzeitig umwelt- und stadtverträglich abgewickelt werden.

Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung sind eng mit einer lenkenden und begrenzenden Ordnungspolitik für den Autoverkehr verbunden. Hierzu gehören umfassende und flächendeckende Parkraumkonzepte für die Innenstädte oder Ortsteilzentren, die zwar den Güter-, Lade- und Lieferverkehr ermöglichen und Anwohner bevorzugen, aber Kunden- und Besucherverkehr mit dem Auto über Parkgebühren und eine Einschränkung des Parkraums reduzieren wollen.

In ostdeutschen Städten hatte der Verkehr bis zur deutschen Vereinigung eine andere Entwicklung genommen. Der innerstädtische Autoverkehr hatte eine wesentlich geringere Dynamik, der öffentliche Personennahverkehr war hingegen recht gut entwickelt. Auch wenn nach der Vereinigung einige Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in den ostdeutschen Städten übernommen wurden, hat der Autoverkehr inzwischen das westdeutsche Niveau erreicht.

Verkehrsvermeidung

Seit Anfang der 90er Jahre wird erkennbar, dass eine Förderung des Umweltverbundes und eine verträgliche Verkehrsabwicklung die Zuwachsraten des Autoverkehrs nicht ausreichend reduzieren konnten. Als weiteres Ziel einer kommunalen Verkehrspolitik ist heute deshalb die Verkehrsvermeidung hinzugekommen. Damit soll eine Reduzierung von Distanzen und eine Einsparung von Verkehr erreicht werden. Diese Strategie ist mit dem Schlagwort „Stadt der kurzen Wege“ verbunden. Siedlungs- und Verkehrspolitik sollen stärker miteinander verknüpft werden. Dichte und gemischte Stadtstrukturen könnten dazu beitragen, Wege zu verkürzen und motorisierten Verkehr auf nicht-motorisierten Verkehr umzulenken. Allerdings wird hier leicht übersehen, dass Verkehr nicht allein auf die Siedlungsstrukturen zurückzuführen ist. Ohne flankierende Maßnahmen aus anderen Politikbereichen und Fachplanungen sowie eine grundlegende Veränderung in den Lebens- und Konsumstilen bleiben die guten Voraussetzungen in den Stadt- und Siedlungsstrukturen jedoch wirkungslos.

5.8 Sicherung und Entwicklung von Freiflächen und Freiräumen

Seit den 70er Jahren ist es in Deutschland zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltprobleme gekommen, die sich auch in der Stadtentwicklung und im Städtebau widerspiegeln. Mit dem Ausbau der Atomenergie und den Erkenntnissen über das Waldsterben rückten die ökologischen Fragen immer mehr in den Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Debatte. In den Städten und ihrem Umland waren es vor allem Lärm und Abgase als Folge der zunehmenden Verkehrsprobleme sowie das anhaltende Wachstum der Siedlungsflächen, die zu einem Bedeutungsgewinn ökologischer Fragen geführt haben.

Seit Jahrzehnten wachsen die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland täglich um mehr als 80 ha. Im manchen Jahren waren es sogar bis zu 150 ha. Mit dem Siedlungswachstum ist in den meisten Fällen eine weitreichende Versiegelung der Flächen mit Folgen für das Stadtklima, den Wasserhaushalt, die Schadstofffilterung und den Arten- und Biotopschutz verbunden. Das anhaltende Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen wird seit Anfang der 80er Jahre in der Öffentlichkeit unter dem Schlagwort des „Landschaftsverbrauchs“ oder des „Flächenverbrauchs“ diskutiert. Er vollzieht sich vor allem an den Rändern und im Umland der Städte auf Kosten von Freiflächen und Naherholungsgebieten.

Traditionell sind Freiflächen und Freiräume die Gegenbegriffe zum Siedlungsraum. Freiflächen sind die nicht überbauten Flächen innerhalb der Städte, also die Gärten und Hinterhöfe, die Stadtparks und Fried-

In den Städten ist es Ziel, Verkehr auf den ÖPNV und den nicht-motorisierten Verkehr zu verlagern. Weiteres Ziel ist die Verkehrsvermeidung. Distanzen sollen reduziert werden.

Hamburg-Allermöhe:
Begrünung in
einem neuen Quartier

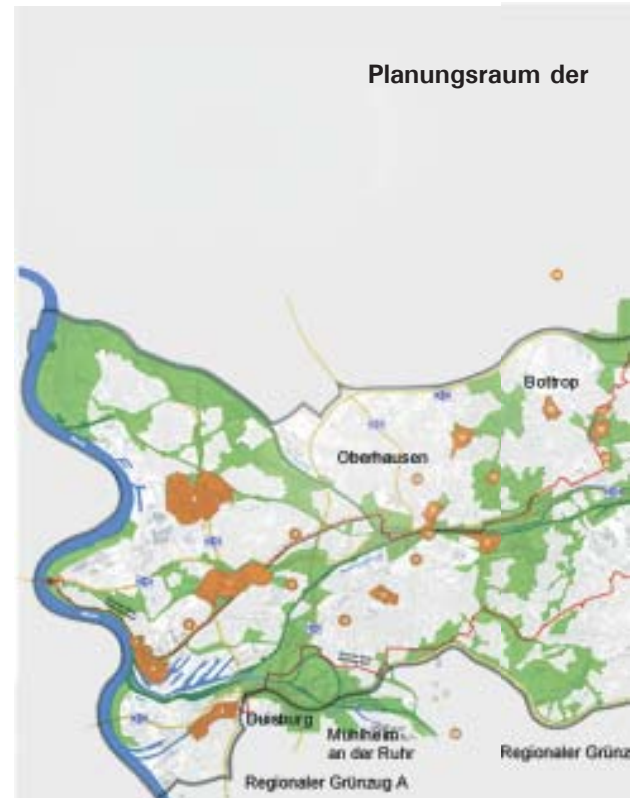


höfe. In Abgrenzung zu Freiflächen wird der Begriff Freiraum in der Regel in der Regional- und Landesplanung benutzt. Er grenzt die freie unbebaute Landschaft, die oft landwirtschaftlich genutzt wird, von den überbauten Städten ab.

In den letzten Jahren hat sich der planerische Blickwinkel auf Freiflächen und Freiräume verändert. Sie werden nicht mehr als bloße Restkategorien einer Stadt- und Regionalplanung betrachtet, sondern sie sind wesentliche Elemente der Stadt- und Regionalentwicklung. Ihnen kommt eine wichtige Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die überbauten Städte zu. Freiraumplanung ist nicht nur Planung für Naturschutz und Landschaftspflege, sondern hat das Verhältnis von Siedlungsfläche und Freiraum im Blick. Sie dient nicht nur dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern auch der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, dem Erhalt einer stadtnahen Landwirtschaft und den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Menschen.

Freiräume haben zum einen eine wichtige ökologische Funktion. Zum anderen übernehmen sie für die Bewohner der Städte aber auch wichtige Erholungsfunktionen. Sie sind sichtbare und erlebbare naturnahe Landschaft in einer zunehmend verstädterten Landschaft. Gerade am Stadtrand und im Umland hat die Inanspruchnahme von Freiräumen in den letzten Jahren zu unbefriedigenden Landschaftsbildern geführt. Der Übergang zwischen Stadt und Land wird fließend und ist nicht mehr an klaren Stadtkanten abzulesen. Die Städte zerfransen an den Rändern, es fehlt an klar gegliederten Freiräumen. „Stadtlandschaften“ sind entstanden.

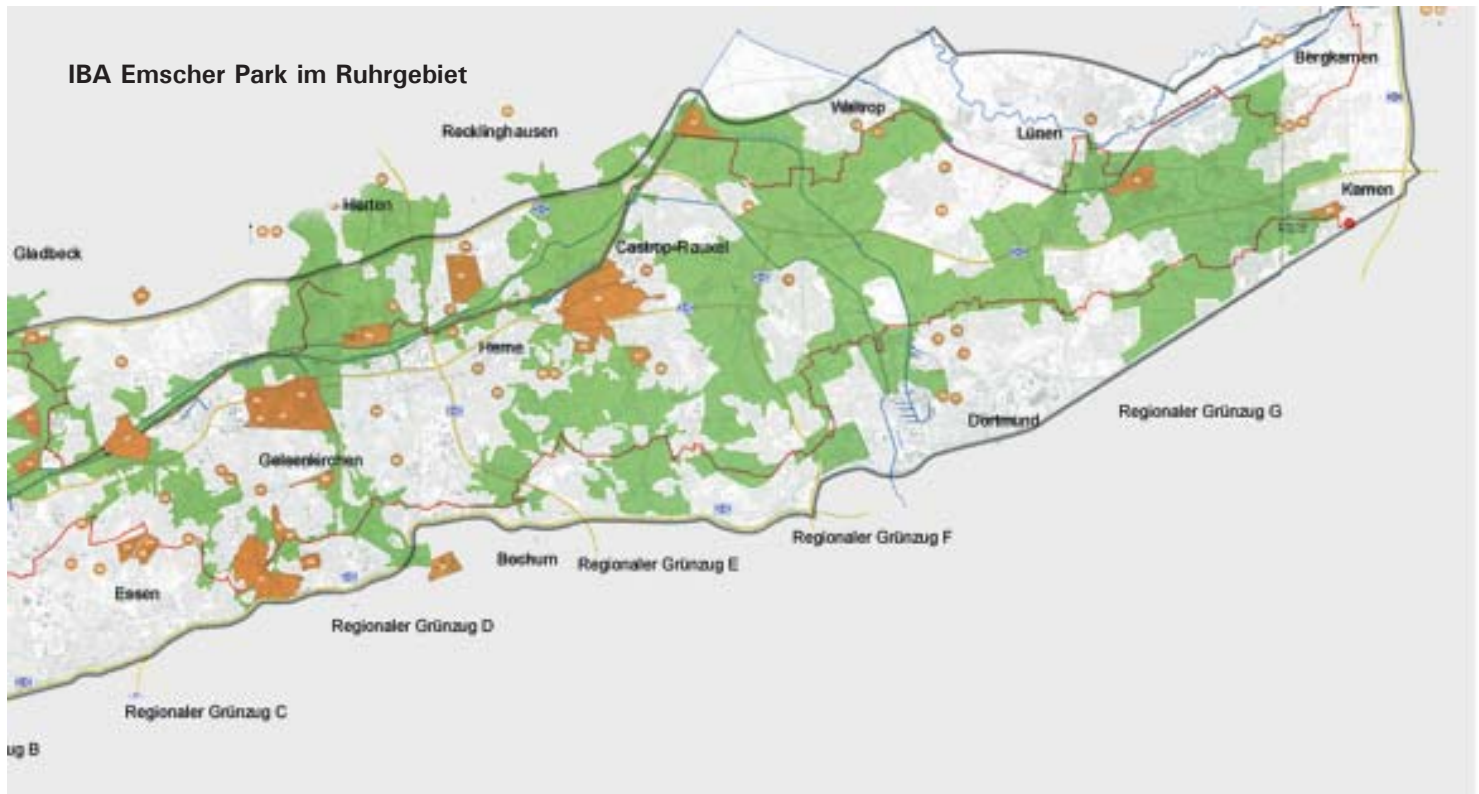
Freiflächen haben in den letzten Jahren auch im Planungsrecht an Bedeutung gewonnen. Die sog. Eingriffs- und Ausgleichsregelung, nach der vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft generell zu unterlassen bzw. unvermeidbare Eingriffe auszugleichen sind, hat inzwischen Eingang in das Baugesetzbuch gefunden. Darüber hinaus hat es seit den 80er Jahren auf allen staatlichen Ebenen vielfältige Initiativen zum Flächen- und Bodenschutz gegeben. Auf der Bundesebene war es Mitte der 80er Jahre die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, die wesentlich zu einer Sensibilisierung beigetragen hat. In einigen Ländern hat es seit dieser Zeit spezielle Freiraumberichte gegeben. Auf der regionalen Ebene wurden Frei-



raum- und sogenannte Biotopverbundsysteme ausgewiesen, die den Anspruch haben, von der Einzelfallbetrachtung der Flächeninanspruchnahme zu einem stärker vernetzten Denken in der Freiraumpolitik zu kommen. Grüngürtel und Grünringe, Regionalparks und Freiraumachsen verdeutlichen diese Anstrengungen.

Klassische Aufgabe einer Freiraumpolitik war es, die vorhandenen Freiräume gegen den Siedlungsdruck zu verteidigen. Damit soll der künftige Freiraumverbrauch reduziert werden. Neuerdings geht es im Zusammenhang mit der Reaktivierung von Brachflächen aber auch um die Rückgewinnung von Freiräumen. Außerdem wird es zunehmend Aufgabe, Freiräume zu qualifizieren. Dazu gehört die Aufwertung von Freiräumen, auch in Form von Inszenierungen durch Bundes- oder Landesgartenschauen, durch Einbindung von Freizeitnutzungen wie Golfplätze, durch Lehrpfade usw.

Von besonderer Bedeutung war in den 90er Jahren der Emscher Landschaftspark im Ruhrgebiet. Hier wurde im Rahmen einer Internationalen Bauausstellung ein umfassendes regionales Freiraumkonzept in einem altindustrialisierten und hochgradig besiedelten Raum gefördert. Waren Freiraumkonzepte zunächst eher defensiv auf die Verhinderung von weiterem Siedlungswachstum ausgerichtet, so verstehen sie



Über einen Zeitraum von zehn Jahren hat die nordrhein-westfälische Landesregierung von 1989 bis 1999 zusammen mit 17 Städten der Emscher-Region und zwei Kreisen die Internationale Bauausstellung Emscher Park in Teilen des Ruhrgebiets durchgeführt. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Strukturprogramms ist das Konzept des Emscher-Landschaftsparks. Dabei geht es um den Wiederaufbau und die Neugestaltung einer städtischen Landschaft, die über Jahre und Jahrzehnte industriell genutzt und dadurch zersiedelt, zerstückelt und zerstört wurde. Frühere Freiraumplanungen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk wurden aufgegriffen, sieben Nord-Süd-Grünzüge weiter ausgebaut und mit einem neuen Ost-West-Grünzug zu einem zusammenhängenden Park-System verbunden. Durch den Wiederaufbau von Landschaft, die Vernetzung isolierter Teilflächen sowie die Entwicklung ihrer ökologischen und ästhetischen Qualität soll die Attraktivität des Wohn- und Arbeitsumfeldes von über 2 Mio. Menschen im Ruhrgebiet nachhaltig verbessert werden.

Abbildung 26
Grünzüge
im IBA Emscher Park

sich in den letzten Jahren stärker als eigenständige und selbstbewusste Beiträge zur Gestaltung von städtischen Räumen. Ein jüngeres Beispiel stammt aus dem Berliner Umland. Hier werden Regionalparks entwickelt, die sowohl ökologische Ausgleichsfunktion wahrnehmen als auch Erholungsraum für die Bewohner sein sollen.

6 Zukünftige Herausforderungen für Stadtentwicklung und Städtebau

Im vorangegangenen Abschnitt wurde eine Auswahl an städtebaulichen Aufgaben vorgestellt. Dabei handelt es sich um „alte“ und zugleich „neue“ Aufgaben für die Entwicklung der Städte, d. h. um Aufgaben, die Entscheidungsträger und Akteure der Stadtentwicklung und des Städtebaus sowohl in der Vergangenheit beschäftigt haben als auch gegenwärtig und zukünftig beschäftigen werden. Über diese Aufgaben hinaus zeichnen sich in der Fachdiskussion zur Stadt sowie in der städtebaulichen Praxis neue, bisher kaum wahrgenommene Herausforderungen für Stadtentwicklung und Städtebau ab.

So führt der seit Jahrzehnten anhaltende Verstädterungsprozess zu tiefgreifenden Veränderungen. Schon wird von der Auflösung oder gar vom Verschwinden der Städte gesprochen. Im 21. Jahrhundert zeichnen sich auch in Deutschland neue Stadtstrukturen ab, die nicht mehr dem traditionellen Modell der „geschlossenen“ und „gemischten“ Stadt mit einem klar definierten Zentrum und einem darauf ausgerichteten Umland entsprechen. Vielfältige gesellschaftliche Veränderungen entfalten Einfluss auf die Städte und werden in den nächsten Jahren zu neuen Herausforderungen für die Städte und Stadtregionen führen.

Die **Globalisierung** der Wirtschaft wird die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Städte und Gemeinden in den nächsten Jahren erheblich verändern. Investoren finden heute an einer Vielzahl von Standorten im Inland, aber auch im Ausland vergleichbar gute Standortbedingungen. Der Wegfall von Handelsbeschränkungen und die rasanten Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien sowie im Verkehrsbereich haben dazu beigetragen, dass der Bezug von Produkten und Dienstleistungen über weite Entfernungen technisch möglich und für die Einzelnen ökonomisch sinnvoll ist. Dies bedeutet, dass sich die Städte heute nicht nur regional und national, sondern auch international am Weltmarkt behaupten müssen. Auf der einen Seite vergrößern sich ihre Marktchancen, auf der anderen Seite geraten die Städte im weltweiten Wettbewerb zunehmend unter Druck und in einen Wettbewerb, der weniger zwischen den Kernstädten und ihren Umlandgemeinden, sondern

mehr zwischen den Städten und Stadtregionen auf nationaler und internationaler Ebene abläuft. Die Konkurrenz wird die Disparitäten zwischen prosperierenden Stadtregionen einerseits und stagnierenden oder gar schrumpfenden Stadtregionen andererseits verschärfen.

Der **wirtschaftliche Strukturwandel**, der anhaltende Trend zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft ist für die Zahl und Verteilung von Arbeitsplätzen in den Städten und Stadtregionen bedeutsam. Die Zukunft der Arbeit und die damit einhergehenden Veränderungen haben besondere Bedeutung für die weitere Entwicklung der Städte. Technologische Veränderungen, damit einhergehende Rationalisierungen sowie Fusionen gefährden nicht nur Arbeitsplätze im produzierenden Sektor, sondern auch – wie Beispiele aus dem Bankensektor zeigen – im Dienstleistungsbereich. Es wird zunehmend schwieriger, für die im Zuge des Strukturwandels verloren gehenden Arbeitsplätze ausreichend neue Ersatzarbeitsplätze zu schaffen. Zugleich drängen im Zuge der gesellschaftlichen Individualisierung weitere Menschen in die Erwerbsarbeit. Arbeitslosigkeit wird in den Städten ein dauerhaftes Problem bleiben.

Die Wirkung der **neuen Informations- und Kommunikationstechnologien** für die Städte ist noch nicht ausreichend geklärt und durchaus ambivalent. Auf der einen Seite wird argumentiert, Städte würden „überflüssig“, weil Informationen heute überall zu bekommen seien. Dies ermögliche eine Dekonzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten und würde einen Bedeutungsverlust für die Städte mit sich bringen. Doch auch das Gegenteil wird angenommen. Eine räumliche Streuung ökonomischer Aktivitäten durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien würde eine Konzentration von Management-, Kontroll- und Steuerungsaufgaben erfordern, die die Herausbildung großer Zentren befördern würde. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien könnten einen persönlichen Informationsaustausch und Wissenstransfer nicht ersetzen. Damit würden sich Finanzdienstleistungen und hochentwickelte Unternehmensdienstleistungen auch weiterhin in den Städten konzentrieren.

Mit den ökonomischen Veränderungen wächst die **soziale Polarisierung** in deutschen Städten. In den letzten 15 Jahren hat sich der Abstand zwischen Arm und Reich vergrößert. Hochqualifizierten Tätigkeiten im wachsenden Dienstleistungsbereich stehen in einem polaren Arbeitsmarkt Billigjobs mit niedrigen Qualifikationen gegenüber. In der Folge von andauernd hoher Arbeitslosigkeit hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger vervielfacht. Dies schlägt sich in der sozialräumlichen Struktur der Stadt nieder. Waren die deutschen Städte im 20. Jahrhundert sozial durchmischt, so haben sich in den letzten Jahren Stadtteile mit sozialen Problemlagen herausgebildet, in denen in Folge anhaltender Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut den Bewohnern eine soziale Isolierung und der Ausschluss von einer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben droht. Noch sind diese Stadtteile in Deutschland keine Ghettos. Es besteht aber die Gefahr, dass ab einem bestimmten Problemdruck die Bewohner abwandern, die es sich leisten können, und die Bewohner zurückbleiben, die ihren Wohnstandort nicht frei wählen können. Dies kann sich zu einem selbst verstärkenden Trend entwickeln. Hier sind Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gefordert, soziale Verantwortung zu übernehmen und die Gefahr einer sozialen Desintegration abzuwehren.

Mit dem wachsenden Gefälle zwischen Arm und Reich geht in den Städten ein **Bedeutungsverlust des öffentlichen Raumes** einher. Wesentliches Merkmal der historischen europäischen Stadt ist der öffentliche Raum – die Straße, der Platz oder der Park – Orte, an denen sich bisher vielfältig gesellschaftliches Leben abspielt. Zunehmend verliert der öffentliche Raum aber diese Funktion. Der innerstädtische Einzelhandel, der seine Standorte heute noch oft entlang der Straßen und an Plätzen hat, verlagert sich zunehmend in geschlossene Passagen, offene Marktplätze werden überdacht und abgeschlossen, der Zugang wird begrenzt. Erlebnisräume werden „künstlich“ geschaffen. Es entstehen Bereiche in den Städten, die nicht mehr allen gehören, die nicht mehr von allen genutzt werden. Es findet eine Privatisierung des öffentlichen Raums statt. Auch wenn die in privater Bauherrenschaft erstellten Gebäudekomplexe wie Einkaufszentren, Veranstaltungsorte und sonstige Freizeiteinrichtungen als öffentliche Räume erlebt werden, sind hier dennoch bei Konzeption und Betrieb kommerzielle Interes-

sen dominierend. Die Wahrnehmung des privaten Hausrechts führt zu einer sozialen Ausgrenzung, der Charakter öffentlicher Räume und die urbane Vielfalt werden nur noch vorgetäuscht.

Veränderungen zeichnen sich auch im Zusammenspiel der Akteure von Stadtentwicklung und Städtebau ab. Die **Stadtbürgerschaft** verliert an Bedeutung. An die Stelle von ortsansässigen Bauherren, die ein unmittelbares Interesse am Geschick der Stadt haben, treten zunehmend anonyme Developer oder Investoren mit geringem Interesse und Engagement für die lokale Gestaltung. Besonders deutlich wurde dies in den letzten Jahren in den neuen Ländern. Grundstückseigentümer, die selbst nicht im Projektgebiet ansässig sind und ihre Baulichkeit ausschließlich als Renditeobjekt betrachten, entwickeln eine geringere Identifikation mit dem Standort ihrer Projekte. Solange es nicht ihre Rendite beeinträchtigt, kümmern sie sich nicht um ihr Umfeld. Damit unterscheiden sich diese Investoren von anderen Investoren wie beispielsweise einigen größeren Wohnungsbaugesellschaften, die ihre Immobilie als langfristige Kapitalanlage sehen. Für die längerfristige Werterhaltung der Immobilien spielen bei ihnen auch Aspekte wie die dauerhafte Zufriedenheit der Bewohner mit ihrem Wohnumfeld oder die soziale Stabilität im Quartier eine wichtige Rolle. Ein noch ausgeprägteres Interesse an ihrem Umfeld haben Grundstückseigentümer, die selbst im Quartier zu Hause sind. Sie sind eher bereit, sich mittel- oder auch langfristig im Quartier zu engagieren.

Schließlich wird die räumliche Einheit des städtischen Lebens größer und immer weniger erlebbar – **die Region wird die Stadt**. In der täglichen Erfahrung von immer mehr Stadtbewohnern fällt die lebensweltliche Einheit des Alltags räumlich immer weiter auseinander. Orte des Arbeitens, Wohnens und der Freizeit entfernen sich voneinander. Dies hat Folgen für die Zukunft der Städte. Hatte die Innenstadt bisher eine eindeutige Vorrangstellung, verliert sie in der jüngeren Zeit ihre Rolle als eindeutiges ökonomisches und kulturelles Zentrum. Einzelne Stadtteile und Umlandgemeinden übernehmen wichtige Funktionen. Es entstehen neue Arbeitsteilungen zwischen Kernstadt und Umland, zwischen den einzelnen Teilen der Stadtregion. Obwohl es weiterhin Innenstädte gibt, die auf ihre jeweiligen Regionen identitätsprägend wir-

ken, bilden sich im Umland neue polyzentrale Stadtstrukturen heraus, die eine weitere Region umfassen.

Das Bild der kompakten, dichten und gemischten Stadt, das wir mit den europäischen Städten assoziieren, trifft heute nur noch auf Teile des Stadtgebiets zu. Die eigentlichen Neuerungen im städtischen Raum ereignen sich heute nicht mehr nur in den Innenstädten, sondern auch an der Peripherie. Nur noch ein kleiner Teil der Stadt entspricht der überlieferten kulturellen Vorstellung der geschlossenen Stadt mit historischem Grundriss. Ein großer Teil der Stadt ist hingegen dem Zentrum entwachsen. Hierbei handelt es sich um Zwischenbereiche, um den suburbanen Raum mit Subzentren und Peripherien. Die alten Stadtbilder sind nicht mehr die heutige Realität. Am Rande unserer Städte lösen sie sich auf. Neue Formen treten hinzu.

Eine bloße Ablehnung dieser Entwicklungen reicht für eine zukünftige Stadtpolitik aber nicht mehr aus. Nicht alle Flächenansprüche können in den Zentren und im Bestand der Städte gesichert werden. Eine Wohnungsversorgung, die den Ansprüchen von Familien gerecht werden will, kann vollständig kaum innerhalb der bereits gebauten Stadt ermöglicht werden. Auch wenn es rein quantitativ ausreichende Gewerbeflächen im Bestand gibt, entsprechen diese häufig nicht der Nachfrage. Auf Grund spezifischer Anforderungen bleiben für „sperrige“ Nutzungen wie Postverteilzentren, Baumärkte oder bestimmte Produktionsstätten teilweise nur Standorte am Rande der Städte möglich. Die heutigen Qualitäten im Bestand der Kernstädte sind gerade deshalb nur möglich, weil solche unliebsamen und sperrigen Nutzungen an den Rand der Verdichtungsräume verlagert wurden.

Bei allen zukünftigen Bemühungen, die jüngeren Entwicklungen am Stadtrand und im Umland stärker gestalten zu wollen, bleibt die **städtebauliche Innenentwicklung** eine der herausragenden städtebaulichen Aufgaben. Die Revitalisierung der Innenstädte sowie die weitere Wiedernutzung von Brachflächen und Baulücken – wie sie im fünften Abschnitt als eine schon länger

in der deutschen Stadtentwicklung praktizierte Aufgabe beschrieben wurde – hat nichts an Aktualität verloren. Innenentwicklung sollte weiterhin betrieben werden, ohne aber das Neue, die aktive Gestaltung des Stadtrandes, zu lassen.

Stadtentwicklung und Städtebau funktionieren heute nicht mehr so, dass sich die kommunalen Akteure in Politik und Verwaltung Pläne ausdenken, die von den privaten oder auch öffentlichen Investoren nur noch nachvollzogen werden. Es zeigt sich vielmehr, dass Stadtentwicklung Ergebnis einer Vielzahl von komplizierten Verhandlungen zwischen Geldgebern und den Akteuren ist, die in Deutschland das Gemeinwohl vertreten. Es gibt ein neues Zusammenspiel von Investoren, Grundeigentümern, Projektentwicklern, Stadtbenutzern, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, Landes- und Bundesverwaltung. **Neue Formen der Kooperation** zwischen öffentlichen und privaten Investoren entstehen unter dem Stichwort Public-Private-Partnership, weil kommunale Planungen ohne Rückkopplung mit den privaten Investoren wirkungslos blieben.

Die Akteure in den Städten und Gemeinden wollen ihren Gestaltungsanspruch aufrechterhalten. Nicht jeder soll bauen können, wo er will. Freiflächenschutz, Nutzungsmischung oder die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr sind nur einige der öffentlichen Interessen, die die Städte und Gemeinden vertreten. Private Projekte brauchen aber eine hohe Flexibilität und schnelle Anpassungsmöglichkeiten an geänderte Marktanforderungen, um erfolgreich umgesetzt zu werden.

So bleibt es eine zentrale Frage, wie Stadtentwicklung in der heutigen Zeit im Sinne der Nachhaltigkeit beeinflusst werden kann, die sowohl die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte als auch die ökologischen Funktionen angemessen berücksichtigt. Denn Einigkeit besteht in Deutschland weiterhin, dass Stadtentwicklung nicht rein marktmäßig nur nach den Spielregeln von Angebot und Nachfrage ablaufen sollte, sondern dass Gestaltungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung neu auszuloten seien.

Literatur

Die Literatur zum Thema Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland ist umfassend und kaum zu überschauen. Bei der folgenden Literaturliste kann es sich deshalb nur um eine bewußte Auswahl handeln.

- Albers, G.: Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. – Darmstadt 1988
- Andersen, U.: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. – Köln 1998. = Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens Band 12
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P.: Baugesetzbuch. – München 1999, 7. Auflage
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Gute Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau I. – Bonn 1998. = Werkstatt: Praxis 4
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Stadt – Landschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1998), Heft 7/8, S. 435–553
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1999), Heft 3/4, S. 157–267
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Steuerung der Flächennutzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1999), Heft 8, S. 493–576
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1999), Heft 9/10, S. 577–711
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Städte der Zukunft. Auf der Suche nach der Stadt von morgen. – Bonn 1999. = Werkstatt: Praxis 4
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Gute Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau II. – Bonn 1999. = Werkstatt: Praxis 6
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Nutzungsmischung im Städtebau. – Bonn 2000. = Werkstatt: Praxis 2
- Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. – Stuttgart/Zürich 1998
- BfLR, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. – Bonn 1996
- BfLR, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Stadterneuerung und Stadtbau: Erfahrungen aus der Praxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1997), Heft 8/9, S. 529–642
- BMBau, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Zukunft Stadt 2000. Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000. – Bonn 1993
- BMBau, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnung in Deutschland. – Bonn 1996
- BMBau, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development: Baugesetzbuch/Federal Building Code. – Bonn 1993
- BMBau, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development: Law and Practice of Urban Development in the Federal Republic of Germany. – Bonn 1993
- BMBau, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development: Human Settlements Development and Policy. National Report Germany. HABITAT II. – Bonn 1996
- BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Eine Zukunft für die Plattenbausiedlungen. – Bonn, Berlin 1999
- BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Planen, Bauen, Erneuern. Bürgerinformationen zum Städtebaurecht. – Bonn 1999
- BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Dokumentation des Nationalen Städtebaukongresses 1999. – Berlin 2000

- BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: www.werkstatt-stadt.de. Innovative Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. - Berlin 2000
- Braam, W.: Stadtplanung: Aufgabenbereiche - Planungsmethodik - Rechtsgrundlagen. - Düsseldorf 1999, 3. Auflage
- Döhne, H.-J.; Walter, K.: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt. In: Bundesbaublatt (1999), Heft 5, S. 24-29
- European Commission: The EU compendium of spatial planning systems and policies - Germany. - Luxembourg 1999
- Fürst, D. und E.-H. Ritter: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. - Düsseldorf 1993, 2. Auflage
- Häußermann, H.: Von der „sozialistischen“ zur „kapitalistischen“ Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 12/95 v. 17.3.1995
- Häußermann, H.: Großstadt. Soziologische Stichworte. - Opladen 1998
- Häußermann, H.; Siebel, W.: Festivalisierung der Stadtentwicklung durch große Projekte. - Opladen 1993. = Leviathan Sonderheft 13
- Hatzfeld, U.: Die Produktion von Erlebnis, Vergnügen und Träumen. Großmaßstäbige Freizeiteinrichtungen als wachsendes Planungsproblem. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 36, 1997, S. 282-308
- Henckel, D. u. a.: Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. - Stuttgart 1997. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 90
- Heinz, W.: Public Private Partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? - Stuttgart 1993. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 87
- Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (Hrsg.): Städtebau in Hessen. Bürgerinnen und Bürger - wirkt mit! - Wiesbaden 1992
- ICLEI, Internationaler Rat für kommunale Umweltinitiativen; Kuhn, Stephan; Suchy, Gottfried; Zimmermann, Monika: Lokale Agenda 21 - Deutschland: Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. - Berlin 1998
- Informationsforum von Städten mit Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen. - Duisburg 1997
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1999: Steuerpolitik 99 - Nicht gegen die Städte. In: Der Städtetag Heft 4, 1999, S. 151-240
- Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Handel in der Stadt - Handeln in der Stadt. - Düsseldorf 1996
- Naßmacher, H.; Naßmacher, K.-H.: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. - Opladen 1979. = UTB 877
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development: Urban Policy in Germany. Towards Sustainable Urban Development. - Paris 1999
- Reinborn, D.: Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert. - Stuttgart 1996
- Roth, R.; Wollmann, H.: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. - Opladen 1999, 2. Auflage
- Sauberzweig, D.; Laitenberger, W. (Hrsg.): Stadt der Zukunft - Zukunft der Stadt. - Baden-Baden 1998
- Schmidt-Eichstaedt, G.: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union. Land Use Planning and Building Permission in the European Union. - Köln 1995. = Aufgaben der Kommunalpolitik 12
- Schmidt-Eichstaedt, G.: Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. - Stuttgart 1998
- Selle, K.: Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte. - Dortmund 1999
- Sieverts, T.: Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. - Braunschweig 1997. = Bauwelt-Fundamente
- Wiegandt, C.-C.: Urban Development in Germany - Perspectives for the Future. In: Geo Journal 48, 2000

Ausgewählte Behörden und Institutionen zum Thema Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland

Bundesregierung

Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen
Krausenstraße 17–20
10117 Berlin
Internet: www.bmwbw.de

Freie und Hansestadt Hamburg
– Stadtentwicklungsbehörde –
Alter Steinweg 4
20459 Hamburg
Internet: www.hamburg.de/behoerden/steb

Bundesländer

Baden-Württemberg

Wirtschaftsministerium
Baden-Württemberg
Theodor-Heuss-Straße 4
70174 Stuttgart
Internet:
www.wm.baden-wuerttemberg.de

Hessen

Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Landesentwicklung
Kaiser-Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden
Internet: www.hessen.de/wirtschaft/homepage.htm

Bayern

Bayerisches Staatsministerium des Innern
– Oberste Baubehörde –
Franz-Josef-Strauß-Ring 4
80539 München
Internet:
www.innenministerium.bayern.de

Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Arbeit und Bau
des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 6–8
19053 Schwerin
Internet: www.mv-regierung.de/am

Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Württembergische Straße 6–10
10707 Berlin
Internet: www.sensut.berlin.de

Niedersachsen

Ministerium für Frauen, Arbeit
und Soziales
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover
Internet: www.niedersachsen.de/ms1.htm

Brandenburg

Ministerium für Stadtentwicklung,
Wohnen und Verkehr des
Landes Brandenburg
Henning-von-Treskow-Straße 2–8
14467 Potsdam
Internet:
www.brandenburg.de/land/mswv

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Bauen und Wohnen
des Landes Nordrhein-Westfalen
Elisabethstraße 5–11
40217 Düsseldorf
Internet: www.mbv.nrw.de

Bremen

Der Senator für Bau und Umwelt der
Freien Hansestadt Bremen
Ansgaritorstraße 2
28195 Bremen
Internet: www.bremen.de/info/bauressort

Ministerium für Arbeit, Soziales und
Stadtentwicklung, Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen
Breite Straße 31
40213 Düsseldorf
Internet: www.massks.nrw.de

Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg
Baubehörde
Stadthausbrücke 8
20355 Hamburg
Internet: www.hamburg.de/stadtpol/bauamt.htm

Rheinland-Pfalz

Ministerium des Innern und für Sport des
Landes Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3–5
55116 Mainz
Internet: www.ism.rlp.de

Saarland

Ministerium für Umwelt des Saarlandes
Keplerstraße 18
66117 Saarbrücken
Internet: www.umwelt.saarland.de

Sachsen

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden
Internet:
[www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/
ministerien/index_innern.html](http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/index_innern.html)

Sachsen-Anhalt

Ministerium für Wohnungswesen,
Städtebau und Verkehr
des Landes Sachsen-Anhalt
Turmschanzenstraße 30
39114 Magdeburg
Internet: www.mwv.sachsen-anhalt.de

Schleswig-Holstein

Innenministerium des Landes
Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24103 Kiel
Internet: [www.schleswig-holstein.de/land/
sh/im/index.html](http://www.schleswig-holstein.de/land/sh/im/index.html)

Thüringen

Thüringer Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Infrastruktur
Max-Reger-Straße 4–8
99096 Erfurt
Internet: www.wirtschaft.th-online.de

ARGEBAU
Geschäftsstelle
Görresstraße 13
53113 Bonn
Internet: www.dibt.de/arge/default.html

Kommunale Spitzenverbände

Deutscher Städtetag
Lindenallee 13–17
50968 Köln
oder:
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Internet: www.staedtetag.de

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Marienstraße 6
12207 Berlin
Internet: www.dstgb.de

Deutscher Landkreistag
Lennestraße 17
10785 Berlin
Internet: www.landkreistag.de

Außeruniversitäre Forschungsinstitute

Akademie für Raumforschung und
Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover
Internet: www.arl-net.de

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR)
Am Michaelshof 8
53177 Bonn
Internet: www.bbr.bund.de

Institut für Städtebau und
Wohnungswesen München der
Deutschen Akademie für Städtebau
und Landesplanung (DASL)
Steinheilsstraße 1
80333 München
Internet: www.isw.de

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Internet: www.difu.de

Institut für Landeskunde (IfL)
Schongauer Straße 9
04329 Leipzig
Internet: www.uni-leipzig.de/ifl/

Institut für Landes- und Stadt-
entwicklungsforschung des
Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)
Deutsche Straße 5
44339 Dortmund
Internet: www.ils.nrw.de

Institut für Ökologische Raumentwicklung
e.V. (IÖR)
Weberplatz 1
01217 Dresden
Internet: www.tu-dresden.de/ioer

Institut für Regionalentwicklung und
Strukturplanung e.V. (IRS)
Flakenstraße 28–31
15537 Erkner
Internet: www.ios.shuttle.de/irs/