

Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung

Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und
Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

Von der Fakultät für Architektur der
Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Ingenieurwissenschaften
genehmigte Dissertation vorgelegt von

Hanno Ehrbeck

aus

Frankfurt am Main

Berichter: Universitätsprofessor Dr.-Ing. Klaus Selle
Universitätsprofessor Dr. Johann Jessen

Tag der mündlichen Prüfung: 6. Juli 2006

Diese Dissertation ist auf den Internetseiten der Hochschulbibliothek online verfügbar.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Tabellen.....	13
Abkürzungen	14
Einleitung.....	15
Teil A: Die Untersuchung	17
1. Bisherige Untersuchungen.....	19
1.1 Umfassende Praxisbeschreibungen	19
1.2 Aufgaben und Probleme der Stadtpolitik	20
1.3 Anwendung städtebaulicher Instrumente	20
1.4 Fallbeispiele	20
1.5 Absolventenbefragungen.....	21
1.6 Mängel der Studien	21
2. Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit	22
3. Eingrenzungen	23
3.1 Eingrenzung Stadtplanung	23
3.2 Eingrenzung Wohnen	25
3.3 Eingrenzung Akteure	26
3.4 Eingrenzung Großstädte in Deutschland.....	27
4. Methodischer Ansatz.....	27
5. Grenzen des Untersuchungsansatzes	29
Teil B: Thesen aus der Fachdiskussion	31
1. Recht als Steuerungsinstrument	34
1.1 Instrumente des Planungsrechts.....	34
1.1.1 Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums.....	34
1.1.2 Die vorbereitende Bauleitplanung..	35
1.1.3 Die verbindliche Bauleitplanung	36
1.1.4 Städtebaulicher Vertrag	37
1.1.5 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	37
1.1.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	38
1.1.7 Erhaltungssatzungen.....	38
1.1.8 Städtebauliche Gebote.....	39
1.1.9 Weitere Instrumente.....	39
1.2 Rückgang rechtlicher Steuerung?.....	39
1.2.1 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Veränderungen des Instrumentariums?.....	40
1.2.2 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Verzicht auf Steuerung?	41
1.2.3 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Veränderung der Aufgaben?	44
1.3 Fragestellungen	44
2. Geld als Steuerungsinstrument.....	45
2.1 Finanzielle Instrumente der Stadtplanung	45
2.1.1 Die kommunale Finanzkrise.....	45
2.1.2 Verwaltungskosten	46
2.1.3 Planungskosten.....	47
2.1.4 Städtebauförderung.....	47
2.1.5 Sonstige städtische Ausgaben	49
2.2 Rückgang finanzieller Steuerung?	50
2.2.1 Rückgang finanzieller Steuerung durch weniger Gelder?	50
2.2.2 Ineffiziente Arbeitsformen als Grund für mangelnde finanzielle Steuerung?.....	51
2.3 Fragestellungen.....	53
3. Stadtplanung und Kooperationen ...	54
3.1 Unterschiedliche Formen der Kooperation.....	54
3.1.1 Versuch einer Definition.....	54
3.1.2 Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren.....	55
3.1.3 Kooperationen mit gesellschaftlichen Gruppen	56
3.1.4 Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften	56
3.1.5 War's das schon? – Wirtschaftliche Kooperationen	57

3.2 Zunahme kooperativer Arbeitsformen in der Stadtplanung?	58	5.2.2 Umsetzungsorientierung als Strategie zur Erneuerung der Planung? .	72
3.2.1 Kooperationen als Folge gesetzlicher Änderungen?.....	58	5.3 Fragestellungen.....	73
3.2.2 Kooperationen als Reaktion auf einen Steuerungsrückgang anderer Instrumente?.....	59	6. Der räumliche Bezug der Stadtplanung	74
3.2.3 Kooperationen als Ausdruck eines neuen Planungsverständnisses?	60	6.1 Stadtplanung in der Fläche.....	74
3.3 Fragestellungen.....	62	6.1.1 Flächendeckende Planung.....	74
4. Informelle Planungen in der Stadtplanung	63	6.1.2 Konzentration der Steuerungsressourcen	74
4.1 Informelle Planungen in der baulich-räumlichen Stadtplanung	63	6.2 Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche?	75
4.1.1 Was sind informelle Planungen?	63	6.2.1 Rückzug aus der Fläche als Aufgabe von Steuerung?	75
4.1.2 Stadtentwicklungsplanung als gesamtstädtische ressortübergreifende Planung.....	63	6.2.2 Rückzug aus der Fläche als Konzentration der Steuerung?.....	76
4.1.3 Stadtteilentwicklungsplanung als teilräumige ressortübergreifende Planung.....	64	6.3 Fragestellungen.....	76
4.1.4 Städtebaulicher Rahmenplan als teilräumiger sektoraler Plan.....	65	Teil C: Die Fallstudien	77
4.2 Zunahme informeller Planungen?	65	1. Aachen.....	79
4.2.1 Umfang der Zunahme informeller Planungen?.....	65	1.1 Kommunale Stadtplanung	79
4.2.2 Zunahme informeller Planungen als Ersatz oder Ergänzung formeller Planungen?.....	67	1.1.1 Die Stadtverwaltung	79
4.3 Fragestellungen.....	68	1.1.2 Das Planungsamt	79
5. Planung und Umsetzung.....	69	1.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	79
5.1 Instrumente zur Beeinflussung der Umsetzung.....	69	1.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	79
5.1.1 Die „traditionelle“ Arbeitsteilung...69		1.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich	80
5.1.2 Städtebauliche Verträge.....	70	1.2.3 Weiterentwicklung benachteiligte Quartiere	80
5.1.3 Kontrollmöglichkeiten im Besonderen Städtebaurecht	70	1.2.4 Weiterentwicklung von Quartieren mit Investitionsdruck	80
5.1.4 Beeinflussung der Umsetzung über Fördergelder.....	70	1.3 Regulative Instrumente.....	81
5.1.5 Überzeugung durch kommunikative Instrumente.....	71	1.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung	81
5.1.6 Sonstige städtische Einflussmöglichkeiten	71	1.3.2 Verbindliche Bauleitplanung	81
5.2 Zunahme der Umsetzungsorientierung in der Stadtplanung?	72	1.3.3 Erhaltungssatzungen.....	82
5.2.1 Umsetzungsorientierung als Zunahme oder Rückgang der Steuerungsbemühungen?.....	72	1.3.4 Sanierungsgebiete.....	82
		1.4 Kommunikative Instrumente	82
		1.4.1 Untersuchungen zur Wohnungsbauentwicklung	82
		1.4.2 Baulückenkataster	83
		1.4.3 Rahmenplanungen	83
		1.4.4 Strategieplan/Leitbild für Aachen .	83
		1.5 Finanzielle Instrumente.....	84

1.5.1 Bund-Länder- und Landes-Städtebauförderung.....	84	2.6.6 Landesentwicklungsgesellschaft LEG.....	93
1.6 Sonstige Instrumente	84	2.6.7 Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung	93
1.6.1 Grundstücksbevorratung.....	84	2.6.8 Regionalverband Ruhr RVR.....	94
1.6.2 Wohnungsbestand der Stadt.....	84	2.6.8 Interkommunale Zusammenarbeit.....	94
1.6.3 GEWOGE.....	85		
2. Dortmund.....	86	3. Dresden.....	95
2.1 Kommunale Stadtplanung.....	86	3.1 Kommunale Stadtplanung.....	95
2.1.1 Die Stadtverwaltung.....	86	3.1.1 Die Stadtverwaltung.....	95
2.1.2 Das Planungsamt	86	3.1.2 Stadtplanungsamt.....	95
2.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen.....	86	3.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	96
2.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	86	3.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	96
2.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen	87	3.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich	96
2.2.3 Weiterentwicklung problembehafteter Stadtteile	87	3.2.3 Weiterentwicklung bestehender Quartiere	96
2.3 Regulative Instrumente	88	3.3 Regulative Instrumente	97
2.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung.....	88	3.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung.....	97
2.3.2 Verbindliche Bauleitplanung.....	88	3.3.2 Verbindliche Bauleitplanung.....	97
2.3.3 Erhaltungssatzungen.....	89	3.3.3 Erhaltungssatzungen	98
2.3.4 Sanierungsgebiete	89	3.3.4 Sanierungsgebiete	98
2.4 Kommunikative Instrumente.....	89	3.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	98
2.4.1 Rahmenplanungen.....	89	3.4 Kommunikative Instrumente.....	99
2.4.2 Integriertes Stadtbezirksentwicklungskonzept INSEKT	90	3.4.1 Integriertes Stadtentwicklungskonzept	99
2.4.3 Masterpläne	90	3.4.2 Rahmenplanungen.....	99
2.5 Finanzielle Instrumente.....	90	3.4.3 Stadtteilentwicklungskonzept	100
2.5.1 Bund-Länder und Landes-Städtebauförderung.....	90	3.4.4 Wohnbauflächenkataster	100
2.5.2 Europäische Förderprogramme - Urban II.....	91	3.5 Finanzielle Instrumente	100
2.5.3 Das „25%-Modell“	91	3.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung	100
2.5.4 Gebühren für Planungen.....	91	3.5.2 Europäische Förderprogramm - Urban/EFRE-Förderprojekt	101
2.6 Sonstige Instrumente.....	91	3.6 Sonstige Instrumente	102
2.6.1 Dortmund Project	91	3.6.1 WOBA Dresden.....	102
2.6.2 Das „5000er Programm“	92	3.6.2 Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft STESAD.....	102
2.6.3 Grundstücksbevorratung	92		
2.6.4 Dortmunder Stadtwerke AG DSW und Entwicklungsgesellschaften	92	4. Erfurt.....	103
2.6.5 Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft DOGEWO.....	93	4.1 Kommunale Stadtplanung.....	103
		4.1.1 Die Stadtverwaltung.....	103

4.1.2 Das Amt für Baukoordinierung, Stadterneuerung und Denkmalpflege... 103	
4.1.3 Das Stadtentwicklungsamt 103	
4.1.4 Das Planungsamt 104	
4.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen..... 104	
4.2.1 Weiterentwicklung der Großwohnsiedlungen..... 104	
4.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen 104	
4.2.3 Entwicklung neuer Wohnflächen im Außenbereich 105	
4.2.4 Stabilisierung der Gründerzeitquartiere..... 105	
4.2.5 Sicherung der Altstadt und der Dorfkern 105	
4.3 Regulative Instrumente 106	
4.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung..... 106	
4.3.2 Verbindliche Bauleitplanung..... 106	
4.3.3 Erhaltungssatzungen..... 107	
4.3.4 Sanierungsgebiete 107	
4.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme..... 108	
4.4 Kommunikative Instrumente..... 108	
4.4.1 Sektorale Entwicklungskonzeption Wohnen 2020 108	
4.4.2 Masterplan Erfurter Großsiedlungen, Wohnungswirtschaftliche Aktualisierung..... 108	
4.4.3 Rahmenplanungen 109	
4.4.4 Brachflächenatlas 109	
4.4.5 Dorfentwicklungsplanung..... 109	
4.5 Finanzielle Instrumente..... 109	
4.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung..... 109	
4.5.2 Landes-Städtebauförderung..... 110	
4.6 Sonstige Instrumente..... 110	
4.6.1 Kommunale Wohnungsgesellschaft KOWO 110	
4.6.2 Landesentwicklungsgesellschaft LEG 110	
5. Frankfurt am Main 111	
5.1 Kommunale Stadtplanung 111	
5.1.1 Die Stadtverwaltung 111	
5.1.2 Das Stadtplanungsamt..... 111	
5.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen 111	
5.2.1 Entwicklung neuer Bauflächen im Außenbereich..... 111	
5.2.2 Entwicklung neuer Bauflächen auf Brachen 112	
5.2.3 Weiterentwicklung innenstadtnaher Quartiere 112	
5.2.4 Weiterentwicklung hochwertiger innenstadtnaher Wohngebiete 113	
5.3 Regulative Instrumente 113	
5.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung..... 113	
5.3.2 Verbindliche Bauleitplanung..... 113	
5.3.3 Stadtkartenbebauungspläne 114	
5.3.4 Erhaltungssatzungen..... 114	
5.3.5 Sanierungsgebiete 114	
5.3.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme..... 114	
5.4 Kommunikative Instrumente..... 115	
5.4.1 Rahmenablaufplan Wohnen RAW/Leitplan Wohnen 115	
5.4.2 Bericht zur Stadtentwicklung 115	
5.4.3 Rahmenplanungen 115	
5.4.4 Gestaltungshandbuch 116	
5.4.5 Baulückenatlas..... 116	
5.5 Finanzielle Instrumente..... 116	
5.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung 116	
5.5.2 Städtisches Stadterneuerungsprogramm..... 116	
5.6 Sonstige Instrumente..... 117	
5.6.1 Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main 117	
5.6.2 ABG Frankfurt Holding und andere städtische Beteiligungen 117	
5.6.3 Soziale Stadt – Neue Nachbarschaften..... 117	
5.6.4 Erbbaurecht 118	
6. Halle an der Saale..... 119	
6.1 Kommunale Stadtplanung..... 119	
6.1.1 Stadtverwaltung 119	
6.1.2 Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung..... 119	
6.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen 119	

6.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	119	7.3 Regulative Instrumente	128
6.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich.....	119	7.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung	128
6.2.3 Weiterentwicklung der Bestandsgebiete	120	7.3.2 Verbindliche Bauleitplanung.....	128
6.3 Regulative Instrumente	120	7.3.3 Erhaltungssatzungen.....	129
6.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung.....	120	7.3.4 Sanierungsgebiete	129
6.3.2 Verbindliche Bauleitplanung.....	121	7.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	129
6.3.3 Erhaltungssatzungen.....	121	7.4 Kommunikative Instrumente	129
6.3.4 Sanierungsgebiete	121	7.4.1 Wohnbauflächenpotentiale	129
6.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	122	7.4.2 Baulückenatlas.....	130
6.4 Kommunikative Instrumente.....	122	7.4.3 Städtebauliches Rahmenkonzept	130
6.4.1 Stadtentwicklungskonzept	122	7.4.4 Teilräumige Konzepte – „Stadtteil-Leitbilder“	130
6.4.2 Neuordnungskonzepte / Stadtteilentwicklungskonzepte für Teilbereiche.....	122	7.4.5 Rahmenplanung	130
6.4.3 Rahmenplanungen	123	7.4.6 Integriertes Handlungskonzept... 130	
6.4.4 Flächenmanagement	123	7.5 Finanzielle Instrumente.....	131
6.4.5 Wohnungsmarktbeobachtung	123	7.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung	131
6.5 Finanzielle Instrumente.....	123	7.6 Sonstige Instrumente.....	131
6.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung.....	123	7.6.1 Liegenschaftspolitik.....	131
6.6 Sonstige Instrumente.....	124	7.6.2 Das „EFH-Programm“	131
6.6.1 Das „1000-Häuser-Programm“	124	7.6.3 Bürgerbüro Stadtentwicklung	132
6.6.2 IBA 2010	124	7.6.4 Stadtentwicklungsplanung – „Hannover 2015“	132
6.6.3 Kommunale Wohnungsunternehmen.....	125	7.6.5 Informelle Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft – „ARGEWO“	132
6.6.4 Das „Netzwerk Stadtumbau“	125	7.6.6 Gesellschaft für Bauen Hannover GBH.....	132
7. Hannover	126	7.6.7 Regionale Zusammenarbeit – Region Hannover	132
7.1 Kommunale Stadtplanung	126	8. Kiel	133
7.1.1 Stadtverwaltung.....	126	8.1. Kommunale Stadtplanung.....	133
7.1.2 Der Fachbereich Planen und Stadtentwicklung.....	126	8.1.1 Verwaltungsstruktur	133
7.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen.....	127	8.1.2 Stadtplanungsamt	133
7.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	127	8.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	133
7.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich.....	127	8.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	133
7.2.3 Bestandsentwicklung in den Großsiedlungen.....	127	8.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen.....	134
7.2.4 Bestandsentwicklung in gründerzeitlichen Stadtteilen.....	128	8.2.3 Bestandsentwicklung.....	134
		8.3 Regulative Instrumente.....	135
		8.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung.....	135
		8.3.2 Verbindliche Bauleitplanung.....	135
		8.3.3 Erhaltungssatzungen	136

8.3.4 Sanierungsgebiete	136	9.5.1 Bund-Länder-Städtebau- förderung	144
8.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	136	9.6 Sonstige Instrumente	145
8.4 Kommunikative Instrumente.....	136	9.6.1 Städtische Gesellschaften.....	145
8.4.1 „Kiel 2030“	136	9.6.2 Das „Stadtleitbild“	145
8.4.2 Bereichsplanung / Rahmen- planung.....	137	10. München	146
8.5 Finanzielle Instrumente.....	137	10.1 Kommunale Stadtplanung.....	146
8.5.1 Bund-Länder Städtebau- förderung.....	137	10.1.1 Die Stadtverwaltung.....	146
8.5.2 Europäische Fördermittel – Urban II.....	138	10.1.2 Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung.....	146
8.6 Sonstige Instrumente.....	138	10.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	146
8.6.1 Maßnahmenkatalog zur Eindämmung der Stadtflucht.....	138	10.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich	146
8.6.2 Erbbaurecht.....	138	10.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich.....	147
8.6.3 KERN	138	10.2.3 Bestandsentwicklung innenstadtnaher Wohngebiete	147
8.6.4 LEG/DGAG.....	139	10.2.4 Weiterentwicklung problembehafteter Stadtteile	147
8.6.5 Ehemalige städtische Gesellschaften	139	10.3 Regulative Instrumente	148
9. Mainz.....	140	10.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung... 148	
9.1 Kommunale Stadtplanung	140	10.3.2 Verbindliche Bauleitplanung..... 148	
9.1.1 Die Stadtverwaltung.....	140	10.3.3 Erhaltungssatzungen.....	149
9.1.2 Das Planungsamt	140	10.3.4 Sanierungsgebiete	149
9.1.3 Das Denkmal- und Sanierungsamt	140	10.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	150
9.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen.....	141	10.4 Kommunikative Instrumente.....	150
9.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen	141	10.4.1 Rahmenplanungen.....	150
9.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich.....	141	10.4.2 Die Stadtentwicklungsplanung.. 150	
9.2.3 Weiterentwicklung bestehender Wohnquartiere.....	142	10.4.3 Ökologischer Kriterienkatalog... 151	
9.2.4 Weiterentwicklung der Altstadt... 142		10.5 Finanzielle Instrumente.....	151
9.3 Regulative Instrumente	142	10.5.1 Die „Sozialgerechte Bodennutzung“	151
9.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung 142		10.5.2 Städtebauförderung.....	152
9.3.2 Verbindliche Bauleitplanung..... 142		10.6 Sonstige Instrumente.....	152
9.3.3 Erhaltungssatzungen.....	143	10.6.1 Grundstücksbevorratung.....	152
9.3.4 Sanierungssatzungen	143	10.6.2 Das „München Modell“	152
9.4 Kommunikative Instrumente.....	143	10.6.3 Städtische Wohnungs- gesellschaften.....	153
9.4.1 Wohnungsbauberichtswesen	143	10.6.4 Der Städtische Wohnungs- bestand.....	153
9.4.2 Rahmenplanungen.....	144	10.6.5 Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung MGS.....	153
9.5 Finanzielle Instrumente.....	144		

10.6.6 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München	154
10.6.7 Das „Münchener Forum“	154
10.6.8 Das „Münchener Bündnis für Wohnungsbau“	154
11. Potsdam	155
11.1 Kommunale Stadtplanung	155
11.1.1 Die Stadtverwaltung	155
11.1.2 Der Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung	155
11.1.3 Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege	155
11.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	155
11.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich	155
11.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen	156
11.2.3 Weiterentwicklung der Innenstadt	156
11.2.4 Weiterentwicklung der Stadtteile	156
11.2.5 Weiterentwicklung der Großsiedlungen	156
11.3 Regulative Instrumente	157
11.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung	157
11.3.2 Verbindliche Bauleitplanung	157
11.3.3 Erhaltungssatzungen	158
11.3.4 Sanierungsgebiete	158
11.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	158
11.4 Kommunikative Instrumente	158
11.4.1 Stadtentwicklungsplan	158
11.4.2 Integriertes Stadtentwicklungskonzept	159
11.4.3 Rahmenplanungen	159
11.5 Finanzielle Instrumente	160
11.5.1 Bund-Länder-Städtebau- förderung	160
11.5.2 Förderung von Planungsverfahren durch das Land Brandenburg	160
11.6 Sonstige Instrumente	160
11.6.1 Regionale Zusammenarbeit	160
11.6.2 Städtische Gesellschaften	160
11.6.3 Die „AG Stadtsuren“	161
11.6.4 Sanierungsträger Potsdam	161
12. Rostock	162
12.1 Kommunale Stadtplanung	162
12.1.1 Die Stadtverwaltung	162
12.1.2 Amt für Stadtplanung	162
12.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	162
12.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich	162
12.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen	163
12.2.3 Bestandsentwicklung der Großsiedlungen	163
12.2.4 Bestandsentwicklung in der Innenstadt und den Vorstädten	163
12.3 Regulative Instrumente	164
12.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung ...	164
12.3.2 Verbindliche Bauleitplanung	164
12.3.3 Erhaltungssatzungen	164
12.3.4 Sanierungsgebiete	164
12.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	165
12.4 Kommunikative Instrumente	165
12.4.1 Integriertes Stadtentwicklungskonzept	165
12.4.2 Rahmenplanungen	165
12.5 Finanzielle Instrumente	165
12.5.1 Städtebauförderung	165
12.6 Sonstige Instrumente	166
12.6.1 Die „Leitlinien zur Stadtentwicklung“	166
12.6.2 Die Städtische Wohnungsgesellschaft WIRO	166
12.6.3 Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau RGS	167
13. Saarbrücken	168
13.1 Kommunale Stadtplanung	168
13.1.1 Die Stadtverwaltung	168
13.1.2 Das Planungsamt	168
13.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen	168
13.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich	168

2. Geld als Steuerungsinstrument..... 201

2.1 Die finanziellen Instrumente der Stadtplanung	201
2.1.1 Verwaltungskosten	201
2.1.2 Planungskosten	204
2.1.3 Städtebauförderung	205
2.1.4 Kosten der Erschließung und Flächenentwicklung	206
2.2 Rückgang finanzieller Steuerung?.....	207
2.2.1 Rückgang finanzieller Steuerung durch weniger Gelder?	207
2.2.2 Ineffiziente Arbeitsformen als Grund für mangelnde finanzielle Steuerung?	209
2.3 Fazit.....	210

3. Stadtplanung und Kooperationen.. 212

3.1 Unterschiedliche Formen der Kooperation in der Praxis	212
3.1.1 Kooperationen mit privaten Akteuren	212
3.1.2 Kooperationen mit gesellschaftlichen Akteuren	213
3.1.3 Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften	214
3.1.4 Public-Private-Partnerships in der Siedlungsflächenentwicklung	216
3.2 Zunahme kooperativer Arbeitsformen in der Stadtplanung?	217
3.2.1 Kooperation als Folge gesetzlicher Änderungen?	217
3.2.2 Kooperationen als Reaktion auf einen Steuerungsrückgang anderer Instrumente?	218
3.2.3 Kooperation als Folge eines neuen Planungsverständnisses?	219
3.3 Fazit	219

4. Informelle Planungen in der Stadtplanung 221

4.1 Informelle Planungen in der Praxis.....	221
4.1.1 Gesamtstädtische ressortübergreifende Planungen.....	221
4.1.2 Gesamtstädtische sektorale Planungen.....	223
4.1.3 Teilräumige ressortübergreifende Planungen.....	223
4.1.4 Teilräumige sektorale Planungen	224
4.2 Zunahme informeller Planungen?	225

4.2.1 Umfang der Zunahme informeller Planungen?	225
4.2.2 Zunahme informeller Planungen als Ersatz oder Ergänzung formeller Planungen?	226
4.3 Fazit	228

5. Planung und Umsetzung 230

5.1 Instrumente zur Beeinflussung der Umsetzung.....	230
5.1.1 Städtebauliche Verträge.....	230
5.1.2 Kontrollmöglichkeiten im besonderen Städtebaurecht	230
5.1.3 Beeinflussung der Umsetzung über Fördergelder	231
5.1.4 Überzeugung durch kommunikative Instrumente	231
5.1.5 Sonstige städtische Einflussmöglichkeiten.....	232
5.2 Zunahme der Umsetzungsorientierung in der Stadtplanung?.....	234
5.2.1 Umsetzungsorientierung als Zunahme oder Rückgang der Steuerungs Bemühungen?	234
5.2.2 Umsetzungsorientierung als Strategie zur Erneuerung der Planung?	235
5.3 Fazit	236

6. Der räumliche Bezug der Stadtplanung 239

6.1 Stadtplanung in der Fläche.....	239
6.1.1 Flächendeckende Planung.....	239
6.1.2 Additive Flächendeckende Planung	239
6.1.3 Konzentration der einzelnen Planungen	240
6.2 Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche.....	242
6.2.1 Rückzug aus der Fläche als Aufgabe von Steuerung?	242
6.2.2 Rückzug aus der Fläche als Konzentration der Steuerung?.....	242
6.3 Fazit	243

7. Fazit und offene Fragen 244

7.1 Fazit	244
7.2 Offene Fragen.....	245
7.2.1 Begriffe und Definitionen.....	245

7.2.2 Anspruch und Realität.....	246	3.2 Dortmund	258
7.2.3 Empirische Grundlagen in Vergangenheit und Gegenwart	246	3.3 Dresden	258
7.2.4 Entscheidungsprozesse	246	3.4 Erfurt.....	259
7.3.5 Auswirkungen auf Ausbildung.....	247	3.5 Frankfurt	259
Teil E: Literatur und Interviewpartner	249	3.6 Halle	260
1. Interviewpartner	251	3.7 Hannover	261
2. Literatur zum Wandel der Planung	251	3.8 Kiel	262
3. Materialien aus den Städten	257	3.9 Mainz.....	263
3.1 Aachen	257	3.10 München	263
		3.11 Potsdam	264
		3.12 Rostock	265
		3.13 Saarbrücken	265
		3.14 Stuttgart	266

Tabellen

Tabelle 1 – Bundeszuschüsse zur Städtebauförderung 2004.....	49
Tabelle 2 – Schematische Darstellung unterschiedlicher informeller Planungen	63
Tabelle 3 – Flächennutzungsplanung in der Bestandsaufnahme	184
Tabelle 4 – Verbindliche Bauleitplanung in der Bestandsaufnahme.....	187
Tabelle 5 – Städtebauliche Verträge in der Bestandsaufnahme	189
Tabelle 6 – Sanierungsgebiete in der Bestandsaufnahme	191
Tabelle 7 – Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in der Bestandsaufnahme.....	194
Tabelle 8 – Erhaltungssatzungen in der Bestandsaufnahme	195
Tabelle 9 – Personalentwicklung der für die Stadtplanung zuständigen Verwaltungseinheit.....	202
Tabelle 10 – Einsatz von Instrumenten im Rahmen der Entwicklung neuer Bauflächen – Schematische Darstellung.....	206
Tabelle 11 – Formen der regionalen Kooperation im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung nach Verankerung und Inhalten.....	215
Tabelle 12 – Beispiele für städtisch beeinflusste Grundstücksentwicklungen.....	216
Tabelle 13 – Entwicklung neuer Bauflächen auf Grundstücken in städtischem oder privatem Besitz	233

Einleitung

Die Stadtplanung scheint am Ende. Von der Politik gering geachtet und im Zwang der Haushaltskonsolidierung um Personal und Ressourcen gebracht, drohen die Auflösung der Planungsämter und die Privatisierung der verbliebenen fachlichen Reste. Diese pessimistischen Einschätzungen prägen viele Diskussionen zur Zukunft der Stadtplanung. Eine ganze Disziplin in Endzeitstimmung.

Wissenschaftlich fundiert sind diese Betrachtungen in den wenigsten Fällen. Einzelbeobachtungen, ein Potpourri verschiedener Thesen aus der Literatur und ein guter Schuss Feuilleton bilden vielfach die Grundlage für diese Diskussionen. Aber auch die Forschung selbst tut sich offenbar schwer mit Aussagen zum Stand und der Entwicklung der Planungspraxis. Zahlreiche Untersuchungen haben sich mit einzelnen Aspekten der Stadtplanung beschäftigt und eine Vielzahl von Entwicklungen beschrieben. Die Ergebnisse waren allesamt aufschlussreich und interessant – nur leider zum Teil auch widersprüchlich.

Zeit also, innezuhalten und die bisherigen Ergebnisse zu überprüfen. Welche Erkenntnisse haben wir in den letzten Jahren gesammelt und wo bleiben Lücken im Verständnis? Lassen sich die verschiedenen Erkenntnisse in der Praxis belegen? Mit dieser Untersuchung wird eine Bestandsaufnahme der Stadtplanungspraxis

versucht. Die bisherigen Hypothesen der Forschung werden an einem Ausschnitt der kommunalen Planungspraxis überprüft. Die Arbeit soll damit einen Beitrag zur Diskussion über den Stand der Stadtplanung liefern. Eine abschließende Darstellung der Planungspraxis ist weder möglich noch beabsichtigt. Vielmehr soll diese Arbeit zur Versachlichung der Diskussion beitragen und einige der eher düsteren Zukunftsprognosen relativieren.

Diese Untersuchung wäre nicht möglich gewesen ohne die umfangreiche Unterstützung durch verschiedene Personen und Institutionen. Insbesondere Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle und Prof. Dr.-Ing. Johann Jensen danke ich für die intensive und lehrreiche Betreuung. Allen Interviewpartnern in den Städten danke ich für die Unterstützung der Arbeit und die bereitgestellten Informationen. Die entsprechenden Personen haben sich viel Zeit für mich genommen und ihre Arbeit umfangreich und offen mit mir diskutiert. Für Fehler und Lücken in den einzelnen Darstellungen bin einzig und allein ich verantwortlich.

Der Graduiertenförderung der RWTH Aachen und der Friedrich-Ebert-Stiftung, sowie den jeweiligen Personen, die diese Förderung möglich machen und umsetzen, danke ich für die finanzielle Unterstützung in unterschiedlichen Phasen der Arbeit.



Teil A
Die Untersuchung

Eine Untersuchung zur kommunalen Stadtplanung – noch eine? An Forschungsarbeiten zur kommunalen Stadtplanung scheint es wahrlich nicht zu mangeln. Die neu erscheinenden Bücher zum Thema sind kaum noch zu überblicken und in den einschlägigen Zeitschriften finden sich viele Artikel zu den unterschiedlichsten Aspekten des Fachs.

Wozu also noch forschen? Und vor allem: mit welchem Ziel? Bei der Beschäftigung mit der Literatur der letzten Jahre werden schnell einige Defizite deutlich (siehe A 1.). Auf der Grundlage der bisherigen empiri-

schen Untersuchungen wird die Zielsetzung der Untersuchung formuliert und die eigentliche Fragestellung konkretisiert (siehe A 2.). Eine Beschränkung auf einen speziellen Themenausschnitt erscheint angesichts der Komplexität des Themenfeldes Stadtplanung notwendig. Gleichzeitig werden dabei die zentralen Begriffe abgegrenzt und geklärt (siehe A 3.). Der methodische Ansatz der Studie wird (siehe A 4.) erläutert. Schließlich werden die Grenzen des gewählten Untersuchungsansatzes thematisiert (siehe A 5.).

1. Bisherige Untersuchungen

Die kommunale Stadtplanung steht im Mittelpunkt zahlreicher Untersuchungen und Forschungsprojekte. Viele dieser Untersuchungen basieren auf einer Beobachtung der Planungspraxis. Diese Untersuchungen lassen sich grob in fünf verschiedene Kategorien unterteilen. Dabei werden die Schwerpunkte der Forschungstätigkeit, aber auch die „blinden Flecken“ der gegenwärtigen Diskussion deutlich.

1.1 Umfassende Praxisbeschreibungen

Die Anzahl umfassender Beschreibungen der Planungspraxis in deutschen Kommunen ist denkbar gering. Ein umfangreiches Forschungsprojekt des Bundesbauministeriums untersuchte 1974 die Praxis in deutschen Planungsämtern (BMBau 1974 a,b,c). Dabei wurden ausführlich die Rahmenbedingungen der Planung analysiert. Auch die Aufgaben und Arbeitsformen, sowie die Verwaltungsstrukturen wurden intensiv untersucht. Die Studie beschäftigte sich weiterhin mit der Ausbildung von Planern im Zusammenhang mit damaligen Diskussionen zu Planungsstudiengängen. Eine vergleichbare Studie ist in den folgenden Jahrzehnten bis heute nicht mehr entstanden.

In den letzten Jahren wurde nur in wenigen Untersuchungen das gesamte Tätigkeitspektrum der Stadtplanungsämter untersucht. Im Rahmen einer Dissertation (Wiemann 1995) zu den Organisationsformen und Arbeitsweisen in den Planungs-

ämtern der Städte Duisburg, Düsseldorf und Essen entstand eine empirische Untersuchung der Planungspraxis. Während die Untersuchung vor allem die Tätigkeiten der Mitarbeiter in den Vordergrund stellte, wurden die inhaltlichen Schwerpunkte der praktischen Arbeit in den Planungsämtern kaum erfasst. So wurde zum Beispiel die verbindliche Bauleitplanung als wichtigster und in der Bedeutung sogar noch wachsender Funktionsbereich identifiziert; die inhaltlichen Aufgaben im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung wurden dagegen nicht thematisiert. Ein zweiter Schwerpunkt lag in dieser Arbeit auf Fragen der Organisationsentwicklung. Eine deutlich breiter angelegte Untersuchung entstand im Rahmen der Arbeit der Fachkommission Stadtplanung des Deutschen Städtetages. In einer Querschnittsbetrachtung wurden 2004 „Aspekte aktueller Stadtplanungspraxis“ aus verschiedenen Großstädten gegenübergestellt. Da diese Umfrage im Rahmen der internen Arbeit der Fachkommission erstellt wurde, sind die Ergebnisse allerdings nicht öffentlich zugänglich.

Die Aussagen dieser Studien zur heutigen Planungspraxis sind daher begrenzt. Während die umfangreiche Erhebung der Planungspraxis aus den 1970er Jahren nie wiederholt wurde, sind die wenigen neueren Studien entweder nicht öffentlich oder wenig aussagekräftig hinsichtlich der Aufgaben und Arbeitsformen der kommunalen Stadtplanung.

1.2 Aufgaben und Probleme der Stadtpolitik

Die Probleme der Stadtentwicklung werden in einer jährlichen Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik DIFU erfasst. Die Studie „Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik“ wird seit 1979 jährlich durchgeführt und ermöglicht daher langfristige Vergleiche. Im Rahmen der Untersuchung werden die Mitglieder der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung, die Mitglieder der „Konferenz der Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung“ des Städtetags Nordrhein-Westfalen, sowie die Ansprechpartner des DIFU aus Städten der neuen Bundesländer, die nicht in der Fachkommission des Städtetags vertreten sind, befragt. Die gesamtdeutsche Darstellung gibt seit 1994 für neun Problembereiche einen gewichteten Wert wieder, der die Bedeutung der einzelnen Problembereiche für die Stadtentwicklung verdeutlicht. Die Problembereiche „Wohnungswesen“, „Suburbanisierung und Bevölkerungsentwicklung“, „Einzelhandels- und Innenstadtentwicklung“ oder „Stadtentwicklungskonzepte und Stadtmarketing“ stehen in engen Zusammenhang mit der kommunalen Stadtplanung. Die Aufgaben der Stadtplanung resultieren letztlich aus diesen Problemen der Stadtentwicklung. Dabei erschweren die Kategorien vielfach das Verständnis: So wird das Problemfeld Wohnungswesen in den alten Bundesländern als Wohnungsnot verstanden. Daraus ergibt sich der Rückgang dieses Problembereiches in den alten Bundesländern. Die wachsende Bedeutung des Problemfeldes in den letzten Jahren ist vor allem auf die Nennungen von Städten aus den neuen Bundesländern zurückzuführen. Unter dem Begriff Wohnungswesen wurden im Laufe der Jahre daher sowohl Leerstände als auch Wohnungsmangel zusammengefasst.

Neben dieser langfristig angelegten Untersuchung existieren weitere Untersuchungen des DIFU mit ähnlichen Fragestellungen. Eine dieser Studien wurde für die Enquêtekommission „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ erarbeitet (Seidel-Schulze 2003) und beschäftigt sich ebenfalls mit den Aufgaben der Stadtpolitik. Darüber hinaus hat das DIFU in den letzten Jahren auch Bürgerbefragungen zu den

„Stadtproblemen aus Bürgersicht“ in insgesamt acht Städten durchgeführt (Bretschneider, Roski 2001). Diese Umfragen des DIFU spiegeln vor allem die Problempassung der Städte oder Bürger wieder. Ein direkter Rückschluss auf die Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung ist dagegen in der Regel nicht möglich.

1.3 Anwendung städtebaulicher Instrumente

Zahlreiche empirische Untersuchungen befassen sich mit formellen oder informellen Instrumenten der Stadtplanung. Dabei wird die Praxis einzelner Instrumente untersucht, oder es werden spezielle juristische Fragestellungen vertieft. Insbesondere im Bereich der formellen Instrumente des Städtebaurechts sind hier mehrere Beispiele zu finden. Eine umfangreiche Untersuchung zur Flächennutzungsplanung (Bunzel, Meyer 1996) ergab, dass viele Städte Flächennutzungspläne nicht mehr zur Steuerung der Stadtentwicklung einsetzen. Andere Untersuchungen befassten sich mit der verbindlichen Bauleitplanung. KLINGE untersuchte detailliert die Praxis der Bauleitplanung in einem Berliner Bezirk (Klinge 1997), während im Auftrag des zuständigen Bundesministeriums verschiedene Gutachten z.B. zu sogenannten „Schichtenbebauungsplänen“ (Pietzker, Steinbach, Herz 1996) erstellt wurden. Auch der Umgang mit der Baunutzungsverordnung wurde dabei untersucht (Schäfer, Lau, Specovius 1999). Einige dieser Studien stehen im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts.

Neben diesen Studien zu den formellen Instrumenten des Städtebaurechts sind auch informelle Instrumente genauer untersucht worden. Eine von der DFG geförderte Studie befragte Stadtplaner in über 100 Mittel- und Großstädten zu verschiedenen Formen informeller Planung (Spiekermann 1999). All diese Untersuchungen zeichnen sich vor allem durch ihre Fokussierung auf einzelne Instrumente aus. Wechselwirkungen zu anderen Instrumenten werden dabei selten erfasst.

1.4 Fallbeispiele

Die vermutlich größte Gruppe von empirischen Untersuchungen beschäftigt sich mit Fallbeispielen. Dabei stehen in der Regel einzelne Projekte oder Vorhaben, die für besonders innovativ erachtet werden, im Mittelpunkt. Lediglich ein Beispiel hierfür ist die DIFU-Studie zu „Public-Private-Partnerships“, in der acht Fallbeispiele aus der Praxis analysiert werden und darauf aufbauend Chancen und Risiken beschrieben werden (Heinz, Scholz 1996). Ähnliche Untersuchungen existieren zu den Themen Stadtmarketing (Grabow, Hollbach-Grömig 1998) und interkommunaler Kooperation (Bunzel, Reitzig, Sander 2002). Eine vergleichsweise große Fallstudiensammlung wurde im Rahmen einer Untersuchung zu „Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung“ (Hüchtker et. al. 2000 a-d) zusammengestellt und untersucht. Auch die zahlreichen „Best Practice“-Sammlungen sind in diesem Zusammenhang zu sehen.

Diese Fallbeispiele beschreiben in der Regel herausragende Projekte oder Prozesse aus der Praxis. Durch diesen Ansatz werden innovative Entwicklungen aufgegriffen, untersucht und verbreitet. Die Bedeutung dieser Untersuchungen gerade für die Praxis und für die Verbreitung von Innovationen ist daher sehr groß. Die untersuchten Fälle bleiben allerdings herausragende Beispiele. Der Alltag der Planungspraxis zahlreicher Kommunen wird durch diese Untersuchungen nicht abgebildet. Aussagen zur Entwicklung der Stadtplanungspraxis insgesamt lassen sich auf dieser Grundlage daher nicht formulieren.

1.5 Absolventenbefragungen

Eine besondere Gruppe von Untersuchungen bilden die verschiedenen Absolventenbefragungen, die von einigen Universitäten durchgeführt werden. Insbesondere die Universität Dortmund führt diese Befragungen bereits seit langem durch. Dabei wurden die Absolventen des Studienganges Raumplanung seit 1978 insgesamt viermal befragt (veröffentlicht unter anderem in Nonnenmacher, Schwörer 1982; Krella, Moering 1994a,b und Bonny, Krella, Oberschmidt 2003). Mit einem ähnlichen Ansatz fand in Hamburg eine Befragung der

Absolventen des Studiengangs Stadtplanung der TU Hamburg-Harburg statt (Becker, Glaser 1997; Glaser, Pohlan, Schlomka 2003). Im Mittelpunkt dieser Umfragen steht der Rückblick auf die Studieninhalte und ihre Bedeutung für die Praxis. Die Umfragen beinhalten aber auch Aussagen zu den Arbeitsfeldern der Absolventen und den Arbeitsweisen in der Praxis.

In die Praxis der Stadtplanung geben diese Befragungen nur einen begrenzten Einblick. Einerseits stehen auch hier wieder die Tätigkeiten und nicht die Aufgaben und Arbeitsformen im Mittelpunkt. Andererseits deuten die zahlreichen Tätigkeitsfelder darauf hin, dass ausgebildete Stadt- und Raumplaner in verschiedenen Bereichen auch jenseits der Stadtplanungsämter und privaten Planungsbüros arbeiten. Gleichzeitig sind in den öffentlichen Ämtern und privaten Büros auch Personen mit anderer Ausbildung, wie zum Beispiel Juristen oder Geographen, tätig. Zur Beschreibung der Planungspraxis und von Entwicklungstendenzen in der Stadtplanung muss daher vor allem geklärt werden, welche Form der Stadtplanung eigentlich gemeint ist.

1.6 Mängel der Studien

Die zahlreichen Studien und Untersuchungen haben viele neue Erkenntnisse produziert und damit wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung der Planung in Theorie und Praxis geliefert. Gleichzeitig wird allerdings auch deutlich, dass es in der empirischen Forschung zur Stadtplanungspraxis verschiedene „blinde Flecken“ und Defizite gibt. Dabei fallen insbesondere zwei Mängel der bisherigen Forschung ins Auge: die mangelnde Verknüpfung der verschiedenen Erkenntnisse und die Selektivität zahlreicher Untersuchungen.

- Viele Untersuchungen widmen sich speziellen Instrumenten oder Arbeitsformen. Insbesondere die Studien zu rechtlichen Fragestellungen sind vielfach sehr detailliert und eng abgegrenzt. Auf diese Weise ist ein umfangreicher Fundus von sehr speziellen Untersuchungen entstanden, die jeweils einzelne Aspekte der Planungspraxis abbilden. Die einzelnen Ergebnisse stehen allerdings vielfach relativ unverknüpft nebeneinander. Es fehlt an einer Gesamt-

schau der Praxis, in die diese einzelnen Untersuchungen eingebettet werden können. Ohne ein Verständnis der Gesamtzusammenhänge bleibt eine Bewertung und Einordnung der einzelnen Erkenntnisse schwierig. Die Praxis der gesamtstädtischen strategischen Stadtplanung lässt sich zum Beispiel nur im Zusammenspiel von Flächennutzungsplanung, informellen gesamtstädtischen Planungen und anderen Instrumenten verstehen.

- Die zweite Schwachstelle der gegenwärtigen Forschung zur Stadtplanungspraxis liegt in der hohen Selektivität der betrachteten Beispiele und Projekte. Ein Schwerpunkt der Forschung liegt in der Analyse von herausragenden Fallbeispielen. „Best-Practice“-Sammlungen haben hierzu beigetragen. Die Bedeutung dieses Ansatzes zur Verbreitung neuer Ideen und Konzepte kann wohl kaum hoch genug eingeschätzt werden – für die Forschung zur Planungspraxis hat er sich jedoch als hoch problematisch erwiesen. Die Konzentration auf „gute“ Beispiele hat dazu geführt, dass große Teile der Planungspraxis in der Forschung praktisch nicht vorkommen. Wer die Fachzeitschriften der letzten Jahre durchblättert, wird viel zur Stadtsanierung und zum Stadtumbau in Leipzig erfahren; wenig dagegen zur Entwicklung von Einfamilienhausgrundstücken. Andere Städte mit einer weniger ambitionierten oder aus Sicht der Forschung „uninteressanten“ Stadtpolitik und Stadtplanung tauchen nie in den Untersuchungen auf. Die gegenwärtige empirische Forschung scheint in zweierlei Hinsicht extrem selektiv zu arbeiten. Einerseits gibt es eine räumliche Selektivität, die dazu führt, dass manche Städte sehr

intensiv, andere Städte dagegen gar nicht untersucht werden. Andererseits gibt es eine inhaltliche Selektivität, die dazu führt, dass einzelnen Themen und Fragestellungen den Forschungsgeldern und jeweiligen Moden folgend in den Mittelpunkt der Untersuchungen gestellt werden. Während im Themenbereich der Stadterneuerung der *Stadtumbau* gerade die *Soziale Stadt* als „heißes“ Thema abgelöst zu haben scheint, kann man zum Beispiel wenig über die „klassische“ Städtebauförderung lesen – obwohl die hierfür zur Verfügung stehenden Gelder die Mittel im Programm *Soziale Stadt* deutlich übersteigen. Während der Abriss von Wohnsiedlungen im Rahmen des Stadtumbaus umfangreich dokumentiert wird, gibt es nur wenige Berichte zur Außenerweiterung. Der statistisch belegte Flächenverbrauch deutet allerdings darauf hin, dass auch diese Form der Stadterweiterung weiterhin praktiziert wird.

Für die Stadtforschung sind diese Mängel der empirischen Forschung problematisch. Zusammen verhindern fehlende Verknüpfungen zwischen einzelnen Untersuchungen und die Selektivität der empirischen Grundlagen fundierte Aussagen zu Stand und Entwicklung der Stadtplanung. Mangels Verknüpfungen zwischen einzelnen Untersuchungen lassen sich Widersprüche und Zusammenhänge nicht aufklären. Gleichzeitig lassen sich aufgrund der geringen empirischen Breite der Praxisbeschreibungen die Erkenntnisse aus speziellen Zusammenhängen nicht verallgemeinern. Inwieweit die einzelnen Ergebnisse und Thesen für die gesamte Praxis der Stadtplanung in Deutschland gelten, bleibt vielfach im Dunklen.

2. Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit

Die zentralen „Schwachstellen“ der empirischen Forschung bilden den Ausgangspunkt dieser Arbeit. Ein wesentliches Ziel der Arbeit ist es, die relativ schmale und vielfach selektive empirische Basis zahlreicher Diskussionen zu erweitern¹. Eine Bestandsaufnahme der Stadtplanungspraxis schafft ein neues Fundament für die Formulierung von Thesen. Im Vergleich der Planungspraxis verschiedener Städte lassen sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten erkennen. Jede empirische Untersuchung

stößt hier zwangsläufig an Grenzen. In Anbetracht der bisherigen Forschungen soll daher insbesondere das planerische „Alltagsgeschäft“ in die Untersuchung einbezogen werden. Dabei muss die Eingrenzung der Fragestellung sicherstellen, dass nicht

¹ In einer ähnlichen Untersuchung zur Praxis der Regionalentwicklung wurden zentrale Thesen der Fachdiskussion mit der Praxis der Regionalentwicklung verglichen. Siehe Ludwig 2005.

nur einzelne Instrumente, sondern vielmehr die Vielfalt der Instrumente und ihr Zusammenwirken im Mittelpunkt stehen. Das zweite Ziel der Untersuchung ergibt sich aus der Einschätzung, dass viele bestehende Untersuchungsergebnisse unzureichend miteinander verknüpft sind. Anhand der neu geschaffenen empirischen Grundlage sollen zentrale Thesen der Fachdiskussion zum Stand der Stadtplanung überprüft werden. Dieser „*reality check*“ der verschiedenen Thesen anhand eines eingegrenzten Aufgabenbereiches der Stadtplanung ermöglicht eine Relativierung und Differenzierung der einzelnen Beschreibungen. Bestehende Beschreibungen können überprüft und mit anderen Erkenntnissen verknüpft werden. Gleichzeitig werden Lücken in der bisherigen Diskussion deutlich.

Aus diesen beiden Forschungszielen ergeben sich die leitenden Fragestellungen der Untersuchung. In der Bestandsaufnahme stellt sich die Frage nach der Arbeits- und

3. Eingrenzungen

Das scheinbar einfache Anliegen, die Praxis der Stadtplanung in einer empirischen Untersuchung abzubilden, führt in der praktischen Umsetzung zu einer Reihe von Fragen und Problemen. Wer oder was ist eigentlich „die Stadtplanung“ und was gehört zu ihren Aufgaben? Ist kommunale Stadtplanung das, was in Stadtplanungsämtern getan wird? Was ist, wenn es diese in der „Reinform“ gar nicht mehr gibt? Schnell wird auch deutlich, dass ein derart umfangreiches Themenfeld kaum in einer einzigen Untersuchung vollständig erfasst werden kann – nicht umsonst haben sich zahlreiche Untersuchungen auf Teilaspekte und spezielle Fragestellungen konzentriert. Wie aber kann eine Untersuchung aussehen, die einerseits gerade eine zu starke Spezialisierung vermeiden und den Gesamtzusammenhang im Auge behalten will, gleichzeitig aber trotzdem noch wissenschaftlichen Ansprüchen genügen soll? Dieser Spagat zwischen – vereinfacht ausgedrückt – „Breite“ und „Tiefe“ erfordert eine inhaltliche Beschränkung. Ein im Grunde gleiches Problem besteht bei der Auswahl der Fallbeispiele. Eine zu große Zahl von untersuchten Städten verhindert eine gründliche

Funktionsweise der Stadtplanung. Welche Aufgaben werden in der Praxis wie durch die Stadtplanung bearbeitet? Dabei ist vor allem zu klären, welche Instrumente eingesetzt werden und wie sich diese ergänzen bzw. zusammenwirken. Daneben wird in der Arbeit die Überprüfung zentraler Thesen der Fachliteratur an einem Ausschnitt der Planungspraxis angestrebt. Inwieweit entsprechen diese Thesen und Deutungen in der Fachliteratur der Planungspraxis (zumindest soweit diese in der Bestandsaufnahme abgebildet werden konnte)?

Diese beiden zentralen Fragestellungen werden in der Konkretisierung der Untersuchung weiterentwickelt und präzisiert. Die Aufarbeitung der Fachliteratur (siehe Teil B) liefert die verschiedenen Thesen der Fachliteratur, deren Gültigkeit und Aussagekraft anhand der Bestandsaufnahme (siehe Teil C) überprüft werden soll.

Auseinandersetzung mit der Arbeitsweise vor Ort, während eine sehr kleine Zahl von Beispielen die kritisierte Selektivität der Empirie reproduziert. Auch hier ist eine Abwägung zwischen der Anzahl der untersuchten Städte und der inhaltlichen Tiefe der Bestandsaufnahme erforderlich.

3.1 Eingrenzung Stadtplanung

Bereits die Definition des inhaltlichen Untersuchungsfeldes bereitet Schwierigkeiten. In der Literatur wird vielfach der Begriff „Stadtplanung“ zur Bezeichnung eines Aufgabenfeldes oder Tätigkeitsgebietes verwendet; dabei bleibt meist unklar, was genau mit diesem Begriff gemeint ist. Beim Blick in Bücher und Artikel wird deutlich, dass mit „Stadtplanung“ sehr unterschiedliche Dinge bezeichnet werden. Unumstritten ist, dass die Bauleitplanung den Kern des Aufgabenfeldes Stadtplanung bildet. Aber bereits bei informellen Planungen scheint die Einigkeit zu schwinden. Völlig uneins sind sich viele Beobachter schließlich, ob *Soziale Stadt*, Stadtmarketing und Stadtentwicklungsplanung Teil des Aufgabenfeldes Stadtplanung sind oder bereits zu

einem Politikfeld gehören. Ein zentraler Begriff der Diskussion (und damit auch dieser Untersuchung) scheint zumindest an den Rändern undefiniert zu sein. Dabei geht es nicht nur um Begrifflichkeiten, sondern um das Grundverständnis der Aufgaben und Inhalte der Stadtplanung. Die Definition von Stadtplanung als „vorausschauende Lenkung der räumlichen Entwicklung einer Stadt“, wie sie sich nach ALBERS Anfang des 20. Jahrhunderts in Deutschland durchsetzte, hilft dabei nur begrenzt weiter. Zu tief sind die Zweifel, ob sich die räumliche Entwicklung durch einen Teil der Stadtverwaltung lenken lässt, und zu groß ist mittlerweile die Einsicht in die zahlreichen raumwirksamen (Neben-) Wirkungen verschiedener Politikbereiche. Früher scheinbar allgemeinverbindliche Definitionen und Abgrenzungen sind im Laufe der Zeit verschwommen. An drei Beispielen soll exemplarisch erläutert werden, wie und warum dies geschah:

- Die Artikel und Sonderausgaben – von Fachzeitschriften bis hin zur Tagespresse – zum Thema demographischer Wandel sind mittlerweile fast unzählbar. Unisono wird hervorgehoben, das Zeitalter der Stadterweiterungen sei vorbei – meist ohne den fortschreitenden Siedlungsflächenzuwachs von knapp 100 ha pro Tag zu thematisieren. Dabei wird mitunter auch die Berechtigung öffentlicher Stadtplanung (in ihrer heutigen Form) insgesamt in Frage gestellt. Stadtplanung – so die Argumentationslinie – sei im Zusammenhang mit und zur Bewältigung der Stadterweiterungen seit Ende des 19. Jahrhunderts entstanden und habe nun, nach Ablauf dieser historischen Epoche, ihre Aufgabenstellung und *raison d'être* verloren. Die Praxis verneint – natürlich – vehement. Was aber sind Sinn und Inhalt der Stadtplanung, falls die Ausweisung neuer Siedlungsflächen angesichts des demographischen Wandels in Zukunft an Bedeutung verliert?

- In den letzten Jahren ist verstärkt die Integration des Verwaltungshandelns propagiert worden. Angesichts knapper werdender kommunaler Ressourcen (und der offensichtlichen Wirkungslosigkeit vieler vorheriger Programme) werden z. B. in der *Sozialen Stadt* die verschiedenen Akteure der Stadtverwaltung zu einer gemeinsamen Stadtteilentwicklungspolitik angeleitet. Die Stadtplaner in der Verwaltung selbst sind

hier ein Akteur unter vielen. Auch auf gesamtstädtischer Ebene zeichnet sich eine Tendenz zu integrierten Handlungsweisen ab – Stadtentwicklungsplanungen und Leitbilddiskussionen sind Ausdruck dieses Anspruchs. Von der *Lokalen Agenda* über die Kooperation mit Wohnungsunternehmen im *Stadtumbau Ost* bis hin zur Leitbilddiskussion werden viele städtische Aktivitäten unter dem Oberbegriff Stadtentwicklungsplanung geführt und von unterschiedlichen Disziplinen als ihr ureigenes Handlungsfeld verstanden. Viele Stadtplaner haben – vermutlich auch, da viel aus der Städtebauförderung finanziert wurde – still und heimlich ihr Verständnis des Umfangs von Stadtplanung ausgeweitet. Inwieweit sind diese neuen Aufgaben und Arbeitsformen Teil der Stadtplanung? Handelt es sich hier überhaupt um Aufgaben der Stadtplanung oder aber vor allem um wirtschafts- und sozialpolitische Aufgaben?

- Die Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben, Vermögen und Unternehmen schließlich findet auf allen Ebenen des Staates statt. Die Städte haben unter dem Druck europäischer Wettbewerbspolitik die meisten Unternehmen der Daseinsvorsorge formell oder faktisch privatisiert. Auch die Stadtplanung ist von dieser Privatisierungstendenz nicht verschont geblieben. In der Bauleitplanung können große Teile der Bebauungsplanerstellung von privaten Investoren und deren Planungsbüros durchgeführt werden. Entwicklungsgesellschaften planen für die Umnutzung großer Branchen ganze Stadtteile. Neu ist das nicht unbedingt. Terraingesellschaften gab es schon früher und Ende des 19. Jahrhunderts wurden große Stadterweiterungen privat entwickelt. In den USA baut und vermarktet die Walt Disney Company eine ganze Stadt. Aber ist dies noch Stadtplanung? Ist Stadtplanung eine hoheitliche Aufgabe oder eine beliebig anwendbare Technik? Muss Stadtplanung gemeinwohlorientiert sein?

Diese Beispiele zeigen die Problematik der heutigen Diskussion auf. Eine einheitliche Definition des Begriffes Stadtplanung gibt es anscheinend weder in der Forschung noch in der Praxis. Für diese Untersuchung muss daher eine eigene Definition des zu untersuchenden Aufgabenbereiches formuliert werden:

Als Stadtplanung wird hier die baulich-räumliche Steuerung der Bodennutzung verstanden. Damit lehnt sich diese Definition an § 1 BauGB an, nach dem es Aufgabe der Bauleitplanung ist, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke der Gemeinde (...) vorzubereiten und zu leiten“. Auch historisch bildete diese Aufgabe den Ausgangspunkt und bis heute den Kern der Stadtplanung. Die baulich-räumliche Bodennutzung umfasst dabei nicht nur die Neuausweisung von Bauflächen „auf dem grünen Acker“. Eine Beeinflussung der Bodennutzung findet auch im Bestand statt – die Weiter- und Rückentwicklung von baulich-räumlichen Nutzungen ist daher auch Teil dieses Verständnisses von Stadtplanung. Dabei wird der Begriff hier nicht auf die privaten Grundstücke alleine beschränkt, sondern auch der dazugehörige öffentliche Raum wird in die Betrachtung eingeschlossen. In den letzten Jahren hat die Gesetzgebung dazu geführt, dass zunehmend auch der Freiraum – und nicht nur die bebauten Gebiete – durch die Instrumente der Bauleitplanung erfasst werden. Diese Entwicklung hin zu einer räumlichen „Leitplanung“ ist nach Einschätzung verschiedener Beobachter noch nicht abgeschlossen und wird hier nicht berücksichtigt. Stadtplanung wird daher ausgehend von der historischen Entwicklung als baulich-räumliche Steuerung der Bodennutzung im Interesse des Allgemeinwohls verstanden.

Dabei ist der Begriff „Steuerung“ allerdings leicht missverständlich, da er suggeriert, eine zentrale Instanz – hier: die Stadtplanungsverwaltung – bestimme den zukünftigen Kurs der Stadtentwicklung. So einfach ist die Realität nicht. Die Stadtpolitik und -verwaltung kann lediglich versuchen, die Entwicklung der Stadt in eine bestimmte Richtung zu steuern – ob es gelingt, hängt von einer Vielzahl anderer Faktoren und Akteuren ab. Gleichzeitig wird es aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und der hohen Komplexität städtischer Entwicklung nie gelingen, alle Instrumente der kommunalen Akteure vollständig aufeinander abzustimmen. Die Stadtplanungsverwaltung ist lediglich ein Rad in diesem komplizierten Getriebe. Sie handelt nicht autonom, sondern im Auftrag und unter der Kontrolle der Stadtpolitik. Gleichzeitig nehmen andere Teile des Konzerns Stadt

und externe Akteure Einfluss auf die reale Entwicklung. Letztlich handelt es sich also um einen „Beitrag“ der Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung.

Im Rahmen dieser Beeinflussung und Steuerung kommen verschiedene Instrumente zur Anwendung, die in drei Kategorien eingeteilt werden: Erstens werden die formellen Instrumente des Städtebaurechts eingesetzt. Zweitens werden weitere informelle, kommunikative Instrumente angewandt. Drittens ergänzen finanzielle Instrumente die Möglichkeiten der Stadtplanungsverwaltungen. Zur Beschreibung der Planungspraxis in den einzelnen Städten müssen darüber hinaus neben den Instrumenten der Stadtplanung weitere städtische Instrumente aus anderen Politik- und Verwaltungsfeldern berücksichtigt werden, die zum Verständnis der Planungspraxis wichtig sind. So ist es für das Verständnis der Stadtplanungspraxis von zentraler Bedeutung, ob zum Beispiel eine Bodenbevorratung stattfindet. Auf städtischen Flächen haben die Akteure der Stadt andere Gestaltungsmöglichkeiten und sind nicht ausschließlich auf die Instrumente der Stadtplanung angewiesen, um eine bestimmte baulich-räumliche Nutzung umzusetzen.

3.2 Eingrenzung Wohnen

Die oben vorgeschlagene Definition macht den Begriff Stadtplanung für diese Untersuchung handhabbar. Trotz der vergleichsweise „engen“ Definition bleibt damit aber ein großes Aufgabenfeld. Hier erscheint eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsspektrums sinnvoll, um die Bestandsaufnahme in mehreren Städten leisten zu können. Die Untersuchung beschränkt sich daher auf die Beeinflussung der baulich-räumlichen Bodennutzung in Gebieten mit Wohnfunktion. Dieser Einschränkung liegen mehrere Überlegungen zu Grunde.

Mit der Begrenzung der Untersuchung auf die Beeinflussung von Gebieten mit Wohnfunktion wird das Aufgabenspektrum eingeschränkt, ohne dass die Komplexität im Aufgabenfeld selbst reduziert wird. „Wohnen“ als Thema der Stadtplanung bildet einen eigenen, relativ klar abgeschlossenen Aufgabenbereich, der sich deutlich gegenüber anderen Aufgabenfeldern wie „Arbei-

ten“ oder „Freizeit“ abgrenzen lässt. Innerhalb dieser Hülle finden sich dennoch verschiedene Aufgaben, die unterschiedliche Rahmenbedingungen widerspiegeln. Gleichzeitig ist innerhalb des gewählten Aufgabenbereiches weiterhin der Einsatz eines vielfältigen Instrumentariums zu erwarten.

Der Umgang mit Gebieten mit Wohnfunktion ist darüber hinaus exemplarisch für einige zentrale Veränderungen im Aufgabenfeld der Stadtplanung. „*Ausgerechnet Wohnen?*“ – diese Frage scheint naheliegend, da das Themenfeld mit dem Ende der Wohnungsknappheit in vielen Städten an Bedeutung verloren hat. Die Leerstandsproblematik in verschiedenen Städten hat allerdings auch deutlich gemacht, dass mit dem Ende der Wohnungsnot weiterhin Aufgaben im Themenfeld Wohnen existieren. Gerade der Umgang mit Wohngebieten eignet sich daher gut für eine Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung. Der Wandel der Rahmenbedingungen und die räumliche Ausdifferenzierung beeinflussen die Aufgaben und Handlungsspielräume hier besonders stark.

3.3 Eingrenzung Akteure

In den bisherigen Betrachtungen wurde der Begriff „Stadtplanung“ vor allem als Aufgabenfeld begriffen (siehe A 3.1). Das ist in der Literatur nicht immer so. In mehreren Artikeln oder Beschreibungen wird „die Stadtplanung“ plötzlich aktiv tätig. Es erscheint sinnvoll, den Begriff „Stadtplanung“ auf die inhaltlichen Aufgaben zu beschränken und Akteure sprachlich eindeutiger als „Stadtplaner“ zu bezeichnen. Allerdings sind nicht nur Stadtplaner – im Sinne des geschützten Berufsbegriffes – im Bereich der Stadtplanung tätig. Immobilienmanager vermarkten Stadtplanung als private Dienstleistung und in den Verwaltungen liefern sich Architekten, Stadtplaner, Raumplaner, Geographen, Juristen und weitere Disziplinen einen Kampf um Stellen und Arbeitsfelder.

Analog zum Verständnis von Stadtplanung als hoheitliche Aufgabe stehen in dieser Untersuchung die entsprechenden städtischen Akteure im Mittelpunkt der Bestandserhebung. Üblicherweise ist diese Zuständigkeit im Planungsamt der jeweili-

gen Stadt angesiedelt. Viele Städte haben aber im Rahmen ihrer Organisationshoheit die Ämter anders zugeschnitten. Bei einem ersten Überblick werden große Unterschiede in der Verwaltungsstruktur deutlich. Stadtplanungsämter beinhalten immer die verbindliche Bauleitplanung; aber bereits die Zuständigkeit für die gesamtstädtische Planung wird zum Teil anderen Verwaltungseinheiten zugeordnet. Die Aufgaben der Stadterneuerung werden in einigen Städten dem Planungsamt zugeordnet, in anderen Städten dagegen als eigenes Amt installiert. Und in der integrierten Stadterneuerung sind zum Teil die Sozialämter federführend für die Stadterneuerung zuständig. Mit den jeweiligen Verwaltungsreformen ist zudem die Verwaltungsstruktur aus Dezernaten und Ämtern vielfach verändert worden. Bei der Zusammenfassung von Ämtern zu Fachbereichen werden verschiedene Aufgabenbereiche zusammengelegt.

Die Praxis der Stadtplanung kann daher nicht durch eine Analyse der Stadtplanungsämter bzw. der Fachbereiche für Stadtplanung – soweit es diese überhaupt gibt – erfasst werden. Der Zuschnitt der Verwaltungseinheiten ist vielfach relativ zufällig. Neben den Planungsämtern gibt es in vielen Städten andere Verwaltungseinheiten, die Aufgaben bearbeiten, die in anderen Städten Teil des Planungsamtes sind. Eine Untersuchung der Planungsämter würde lediglich das Selbstverständnis der Stadtplanung in der jeweiligen Stadt widerspiegeln, nicht jedoch die Tätigkeit der Stadt in einem Aufgabenbereich.

Im Rahmen der Untersuchung müssen daher die jeweils Zuständigen für die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung ermittelt werden. Der Einfachheit halber werden diese Einheiten zusammenfassend als *Stadtplanungsverwaltung* bezeichnet. Dabei ist für diese Untersuchung unerheblich, welchen Ausbildungshintergrund die jeweiligen Mitarbeiter haben. In allen Verwaltungen arbeiten Stadtplaner in den Stadtplanungsämtern mit verschiedenen anderen Disziplinen zusammen. Und so wie andere Disziplinen im Bereich der Stadtplanung aktiv sind, haben sich auch Stadtplaner in anderen Aufgabenbereichen von der Sozialarbeit bis hin zum Immobilienmanagement neue Aufgaben- und Tätigkeitsfelder gesucht. Ob und gegebenenfalls welche

Auswirkungen dies auf die Ausbildung der Stadtplaner haben sollte, ist eine andere Diskussion.

3.4 Eingrenzung Großstädte in Deutschland

Nach Eingrenzung sowohl des inhaltlichen Aufgabenspektrum wie auch der untersuchten Akteure bleibt letztlich noch der Umfang der Untersuchung zu klären. Wie meist ist auch hier das Wünschenswerte leider nicht das Machbare. Während die Zielsetzung einer umfassenden Bestandsaufnahme eine möglichst große Zahl von untersuchten Städten nahe legt, ist der damit entstehende Arbeitsumfang der limitierende Faktor. Gleichzeitig gibt es einen unauflösbaren Konflikt zwischen der „Breite“ und „Tiefe“ der Bestandsaufnahme. Je mehr Städte erfasst werden, desto oberflächlicher muss die Darstellung der einzelnen Städte bleiben. Bei einer kleinen Auswahl dagegen sinkt die Möglichkeit, von den gefundenen Beobachtungen ausgehend Aussagen zu verallgemeinern. Außerdem besteht die Gefahr, lediglich Städte in bestimmten Rahmenbedingungen abzubilden.

Die Untersuchung konzentriert sich daher auf deutsche Großstädte. Mit dieser Festlegung wird ein großer Teil der Planungspraxis in Deutschland ausgeblendet. Zur Entwicklung der zahlreichen Klein- und Mittelstädte gibt es nur wenige Untersuchungen (siehe u.a. Leimbrock 1992, Baumgart 1997). Diese deuten allerdings darauf hin, dass Mittelstädte grundsätzlich von ähnlichen Entwicklungen wie Großstädte geprägt sind (Leimbrock 1992, 72). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass in den gro-

4. Methodischer Ansatz

Aus methodischer Sicht stellt sowohl die Literaturstudie als auch die Bestandsaufnahme in den Städten eine Herausforderung dar.

Die Diskussion zu Stand und Entwicklung der Stadtplanung ist umfangreich und lässt sich vollständig nur schwer erfassen. Zur Identifizierung der verschiedenen Thesen wurden daher gezielt Artikel der letzten 15

Ben Städten der Umfang und die Komplexität von Problemen und Aufgaben der Stadtplanung zunehmen. Wie in vielen Untersuchungen wird auch hier daher der Schwerpunkt auf die Großstädte gelegt. Dies ermöglicht es gleichzeitig, die Untersuchungsergebnisse mit anderen Studien zu vergleichen.

Bei der Auswahl der Städte sollen Städte aus ganz Deutschland in die Untersuchung einbezogen werden. Für die Untersuchung wird daher jeweils die größte Stadt der Flächenstaaten ausgewählt. Lediglich in zwei Bundesländern wird diese Auswahl abgeändert. So wird in Nordrhein-Westfalen nicht die größte Stadt Köln als Fallbeispiel verwendet, sondern Dortmund. Diese Auswahl soll sicherstellen, dass das Ruhrgebiet mit seiner speziellen Problematik in der Untersuchung berücksichtigt wird. In Sachsen wird statt der größten Stadt Leipzig die Stadt Dresden ausgewählt, da Leipzig sich in der Fachliteratur der letzten Jahre einer fast beispiellosen Berichterstattung erfreut.

Die Stadtstaaten sind aufgrund der Vermischung von kommunaler Verwaltung und Landesverwaltung nur schwer mit anderen Städten zu vergleichen und werden daher nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wird Aachen als zweite Stadt aus Nordrhein-Westfalen einbezogen. Der „Heimvorteil“ des Verfassers ermöglichte es hier, weitere Akteure der Stadtverwaltung zu befragen und so den endgültigen Fragebogen und die Festlegung der Abgrenzungen weiterzuentwickeln. Die 14 Städte Aachen, Dortmund, Dresden, Erfurt, Frankfurt, Halle, Kiel, Mainz, München, Potsdam, Rostock, Saarbrücken und Stuttgart bilden die Fallbeispiele für diese Untersuchung.

Jahre aus folgenden Fachzeitschriften ausgewertet:

Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften DfK / bis 2003: Archiv für Kommunalwissenschaften AfK
 Bauwelt
 Die alte Stadt
 DISP
 PlanerIn
 Polis
 Raumplanung

Dieser Ansatz wurde gewählt, da sich die Diskussionen innerhalb der Fachwelt insbesondere in diesen Zeitschriften verfolgen lassen. Umfangreiche Forschungsvorhaben oder Untersuchungen werden in der Regel auch in den Fachzeitschriften vorgestellt. Gleichzeitig finden sich in den Zeitschriften auch Artikel und Beschreibungen aus der Praxis. Die Darstellung der Thesen zur Planungspraxis stützt sich daher vor allem auf Artikel aus Fachzeitschriften. Ergänzend wurden weitere Veröffentlichungen herangezogen.

Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme der Planungspraxis in den verschiedenen Städten bildet ein wesentliches Element der Untersuchung. Zur Erfassung der Aufgaben und Arbeitsformen in den verschiedenen Städten wurden vor Ort jeweils ca. 4 Interviews mit Akteuren aus der Verwaltung durchgeführt. Eine umfassendere Erfassung der Arbeitsweise auch durch weitere Interviews mit externen Akteuren wäre sicherlich wünschenswert gewesen, hätte allerdings den Untersuchungsrahmen gesprengt.

Vorab wurde aufgrund der Verwaltungsstruktur die Zuständigkeit für das zu untersuchende Aufgabenspektrum festgestellt. Dabei wurde zum Teil deutlich, dass Interviews mit Mitarbeitern verschiedener Ämter erforderlich sind.

Die jeweiligen Verwaltungseinheiten wurden im Juni und Juli 2004 angeschrieben. Dabei wurde das Ziel der Untersuchung erläutert und um die Möglichkeit zur Durchführung von Interviews gebeten. Angestrebt wurden Interviews mit vier verschiedenen Personen:

- 1 Interview mit einem Mitglied der Leitungsebene (z.B. Amtsleiter)
- 1 Interview mit dem Zuständigen für Gesamtstädtische Planung
- 1 Interview mit dem Zuständigen für Teilräumige Planung
- 1 Interview mit dem Zuständigen für Stadterneuerung

Diese Unterteilung wurde aufgrund der in den meisten Städten zu findenden Unterteilung des Aufgabenspektrums gewählt.

Im Zuge der Terminvereinbarungen und vorbereitenden Diskussionen mit den Ansprechpartnern kam es zu mehreren Abweichungen von diesem Schema. In einigen Städten konnten aufgrund von Abwesenheiten oder Terminproblemen zum Beispiel lediglich drei Interviews durchgeführt werden, die dann das gesamte Aufgabenspektrum abdecken mussten. In anderen Städten wurden die Interviews auf verschiedene Ämter aufgeteilt.

Der Pre-Test wurde in Aachen Ende Juli und Anfang August 2004 durchgeführt. Von Mitte August bis Ende November 2004 wurden die Interviews in den einzelnen Städten durchgeführt. Auch in der Durchführung der einzelnen Interviews kam es zu weiteren Abweichungen und kurzfristigen Änderungen. Spontan entstanden weitere Gespräche, andere Interviewpartner waren kurzfristig verhindert.

Die Interviews selbst dauerten jeweils ca. 1 h und wurden als leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Dabei wurden je nach Zuständigkeit der Gesprächspartner jeweils Schwerpunkte im Gespräch gesetzt. Die Interviews wurden auf Band aufgenommen. In der Auswertung wurden die Aussagen aus den verschiedenen Interviews einer Stadt zu einer Gesamtdarstellung der Stadtplanung in der jeweiligen Stadt zusammengefasst. Dabei wurden zwangsläufig auch die Unstimmigkeiten, Missverständnisse und Lücken in der Bestandsaufnahme deutlich. Im Rahmen einer Nachrecherche wurden daher weitere Auskünfte eingeholt sowie Darstellungen und Unterlagen aus den Städten ausgewertet. In allen Städten wurden einzelne Interviewpartner erneut angeschrieben, um Lücken zu füllen und Missverständnisse zu klären. Die abschließenden Darstellungen der Planungspraxis basieren daher zwangsläufig auf verschiedenen Quellen und den Aussagen mehrerer Personen. Vollständig ist eine solche Darstellung vermutlich nie – aber es ist hoffentlich gelungen, die Aufgaben und die Arbeitsweise einigermaßen realistisch zu beschreiben. Für Fehler und Missverständnisse ist der Verfasser allein verantwortlich.

5. Grenzen des Untersuchungsansatzes

Die planerische Praxis in einer solchen empirischen Untersuchung abzubilden, bleibt eine schwierige, wenn nicht unmögliche Aufgabe. Die verschiedenen notwendigen Einschränkungen verweisen bereits auf die Unmöglichkeit eine vollständige umfassende Bestandsaufnahme durchzuführen. Die gewählten Einschränkungen und die Methodik müssen daher bei der Auswertung der Ergebnisse berücksichtigt werden. Es existieren verschiedene Grenzen des Untersuchungsansatzes:

- Ein zentrales Problem ergibt sich aus der Auswahl der Interviewpartner. Die Bestandsaufnahme gibt in erster Linie die Darstellungen der Interviewpartner wieder und ist daher stark von deren subjektiver Wahrnehmung und der Selbstdarstellung der Akteure geprägt. Die gesamte Untersuchung ist daher vor allem durch die Binnensicht der Verwaltung geprägt. Derartige Eigenwahrnehmungen können sich deutlich von der Außenwahrnehmung unterscheiden. Bei der Erfassung weiterer ergänzender Maßnahmen der Stadtpolitik ist der Umfang der erfassten Instrumente in hohem Maße vom Einblick der Interviewpartner in die Stadtpolitik geprägt. Eine Überprüfung insbesondere der qualitativen Aussagen zum Beispiel durch Interviews mit externen Akteuren konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgeführt werden. In der Auswertung muss diese Binnenperspektive und die persönliche Betroffenheit der Interviewpartner berücksichtigt werden. Daher werden in der Untersuchung vor allem Ergebnisse und sichtbare Produkte der Arbeit erfasst. Es ist im Rahmen dieser Untersuchung daher ebenfalls nicht möglich, die Machtverhältnisse innerhalb der Verwaltung oder zwischen Verwaltung und Politik zu analysieren. Die Entscheidungsprozesse sind neben den formalen Beschlüssen zu großen Teilen informell und lassen sich kaum erfassen. Die Darstellung der Planungspraxis zeigt daher lediglich die existierenden Planungen und Arbeitsformen auf, ohne eine Aussage über die Machtverhältnisse, unter denen diese entstanden sind, treffen zu können. Schließlich lässt sich aufgrund der Binnensicht nicht abschließend klären, in welchem Maße Anspruch und Realität auseinanderklaffen. Von Planungen wird vielfach abgewichen;

Ziele werden aufgegeben; Kompromisse werden eingegangen. Inwieweit die Planungen auch umgesetzt wurden, lässt sich daher nur eingeschränkt im Rahmen dieser Untersuchung erfassen. Hier ist die Untersuchung auf die Einschätzung der Interviewpartner angewiesen.

- Weitere Probleme ergeben sich aus der inhaltlichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Aufgrund der begrenzten verfügbaren Zeit kann auch hier wieder nur ein Teil der Planungspraxis – sowohl räumlich als auch inhaltlich – wiedergegeben werden. Die Untersuchung kann demnach nicht die gesamte Planungspraxis abbilden und auch nur eingeschränkt Aussagen über die Gültigkeit einzelner Hypothesen machen. Mit insgesamt 14 Städten und einem beschränkten, aber dennoch komplexen Aufgabenfeld aus dem Kernbereich der Stadtplanung wird versucht, ein möglichst breites Bild der Planungspraxis in Deutschland zu erfassen. Die Auswertung kann Unstimmigkeiten und Übereinstimmungen mit Hypothesen der Literatur an den Tag bringen – eine statistisch aussagekräftige Einschätzung dagegen erscheint kaum möglich. In wenigen Fällen bringt die Auswertung eine eindeutige Tendenz in allen Städten zum Ausdruck. In allen anderen Fällen muss sich die Auswertung darauf beschränken, unterschiedliche Planungspraxen zu beschreiben, ohne eine Aussage über deren Häufigkeit machen zu können.

- Schließlich sind mehrere Probleme in der Auswertung auf die unterschiedliche Verfügbarkeit von Unterlagen zurück zu führen. Der Umfang der dem Verfasser vorliegenden Materialien aus den Städten unterscheidet sich erheblich. In einigen Städten gibt es zahlreiche Veröffentlichungen, sowohl auf Papier als auch im Internet. In anderen Städten dagegen sind nur wenige Materialien verfügbar. Dabei ist dies nicht nur von der Bereitschaft der Interviewpartner zur Weitergabe von Materialien abhängig. Auch der Umfang der gedruckten und aufbereiteten Informationen in den Städten unterscheidet sich stark. Während die Stadtverwaltung in München zum Beispiel zahlreiche Studien und Untersuchungen erstellt und fast alle Aspekte der Stadtent-

wicklung eingehend untersucht hat, müssen sich andere Stadtplanungsverwaltungen größtenteils auf die eigenen Einschätzungen und Erfahrungen verlassen. Gleichzeitig können sowohl die offiziellen Veröffentlichungen der Städte als auch die Interviews nur zum Teil das komplexe Geflecht von Instrumenten, das die Stadtentwicklung beeinflusst, wiedergeben. Bei der Auswertung muss daher immer berücksichtigt werden, dass die Bestandsaufnahme letztlich nur Teile der Realität abbilden

kann. Soweit möglich wird das verfügbare Material auf gegenseitige Übereinstimmung überprüft. Trotzdem bleiben in einzelnen Bereichen unklare Angaben und offene Fragen, die auch in der Auswertung offen dargestellt werden. Letztlich kann eine solche Untersuchung nur eine Annäherung an die Realität sein, die sich auf Fragmente der Planungspraxis stützt und diese in einen Gesamtzusammenhang zu setzen versucht.

Stadtplanung ■

and zeigt – gleichsam ein Modell seiner
n Funktion, Struktur und Gestalt –, ande-
einen Ablaufplan, in dem Finanzierung,
erwerb, Erschließung mit Straßen und Lei-
, Anschluß an das öffentliche Verkehrs-
und vieles andere vorab geklärt werde-
n. Bei einem Blick auf das ganze Stadtge-
ndessen muß dieses Verfahren versagen, vor-
t. überschaubarkeit langfristi-

Teil B
Thesen aus der
Fachdiskussion

In der Fachliteratur werden zahlreiche Thesen zum Stand und zur Entwicklung der Stadtplanung diskutiert. Dabei stehen zwei übergreifende Diskussionsstränge im Mittelpunkt der gegenwärtigen Erklärungsversuche: die *Projektorientierte Planung* und die *Kooperative Planung*. Unter diesen Oberbegriffen wird eine Vielzahl verschiedener Thesen diskutiert. Während beide Diskussionsstränge unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte haben, teilen sie einige Einschätzungen insbesondere zur Möglichkeit einer Steuerung mit rechtlichen oder finanziellen Instrumenten. Die zentralen Thesen lassen sich den folgenden sechs Themenfeldern zuordnen.

- Die *Steuerungsfähigkeit der rechtlichen Instrumente* wird kontrovers diskutiert. Dabei treffen verschiedene Einschätzungen aufeinander. Während die rechtlichen Instrumente fortlaufend weiterentwickelt werden, vermuten viele Beobachter, dass es einen Rückgang der Steuerung durch rechtliche Instrumente gibt.

- Gleichzeitig wird auch die *Steuerungsfähigkeit der finanziellen Instrumente* intensiv diskutiert. Angesichts der kommunalen Finanzkrise wird von vielen Autoren ein Rückgang der Steuerung durch finanzielle Instrumente beschrieben. Die Auswirkungen auf die Stadtplanung bleiben dabei allerdings zumeist ungeklärt.

- Insbesondere die Hypothese der Kooperativen Planung betont, dass Planung zunehmend ein *Aushandlungsprozess* ist, in dem verschiedene Akteure miteinander kooperieren. Während die Literatur eine Vielzahl von Kooperationen untersucht hat, bleibt offen, welche Bedeutung diese Kooperationen haben.

- Mit den Kooperationen rücken auch die *informellen Planungen* verstärkt in den Mittelpunkt von Untersuchungen. Verschiedene Beobachter beschreiben einen Bedeutungsverlust formeller Instrumente und einen Bedeutungsgewinn informeller Instrumente. Das Verhältnis zwischen informellen und formellen Planungen bleibt allerdings klärungsbedürftig.

- Die Hypothese der Projektorientierten Planung beschäftigt sich mit dem inhaltlichen Anspruch der Planung. Dabei wird insbesondere diskutiert, inwieweit es neben der Planung auch zu einer *Beeinflussung*

der Umsetzung kommt. Nach Ansicht zahlreicher Beobachter versucht die Planung zunehmend, in einzelnen Projekten Einfluss auf die Umsetzung der Planung zu gewinnen.

- Im Rahmen der Diskussionen um den inhaltlichen Wandel der Planung wird auch der *räumliche Bezug der Planung* diskutiert. Viele Autoren beschreiben im Zusammenhang mit der Projektorientierten Planung einen Rückzug der Planung aus Teilen des Stadtgebietes und eine Konzentration auf räumliche Schwerpunkte.

In der Diskussion werden viele Thesen relativ allgemein diskutiert und nur zum Teil empirisch belegt. Gleichzeitig beziehen sich die verschiedenen Autoren und Publikationen auf unterschiedliche Aufgabenfelder und Bereiche. Während einige Autoren sich mit den Aufgaben der Stadtplanungsverwaltung beschäftigen, beschreiben andere Prozesse der regionalen Strukturpolitik. Diese Übertragung von Thesen auf unterschiedliche Aufgabenfelder wird nur selten thematisiert. Dies führt dazu, dass die Thesen zum Teil an Aussagekraft und Schärfe verlieren. Gleichzeitig kommt es zu Verwechslungen und Missverständnissen.

Die Aussagekraft der einzelnen Thesen soll im Rahmen dieser Untersuchung anhand des Aufgabenbereiches der kommunalen Stadtplanung untersucht werden. Der Teil B widmet sich der Fachliteratur der letzten ca. 10 Jahre und bereitet die verschiedenen Thesen der Fachliteratur auf. In jedem der sechs Themenfelder werden daher in einem ersten Schritt Begriffe geklärt und die für die jeweiligen Thesen relevanten Instrumente und Arbeitsformen beschrieben (siehe B 1.1, B 2.1, B 3.1 usw.). Im nächsten Schritt werden die zentralen Thesen aus der Fachliteratur aufbereitet (siehe B 1.2, B 2.2, B 2.3 usw.). Dabei werden auch untergeordnete Teilthesen und unterschiedliche Einschätzungen, sowie Widersprüche deutlich. Die bereits in der Literatur vorhandenen Erkenntnisse und Untersuchungsergebnisse werden in der Darstellung berücksichtigt. Abschließend werden für die weitere Untersuchung die jeweiligen Fragestellungen formuliert (siehe B 1.3, B 2.3, B 3.3 usw.). Die im Teil B herausgearbeiteten Thesen werden in Teil D mit den Daten aus der Bestandsaufnahme in Teil C verglichen.

1. Recht als Steuerungsinstrument

Eine zentrale These der gegenwärtigen Diskussionen zum Wandel der Planung beschäftigt sich mit dem Steuerungsverlust rechtlicher Instrumente. Die Anwendung planungsrechtlicher Instrumente bildet den Kern der kommunalen Stadtplanungspraxis und bietet die Grundlage für Eingriffe in die private Verfügungsmacht über Grundstücke. Die zahlreichen Veränderungen im Bereich der rechtlichen Instrumente haben in den letzten Jahren Anlass zu Diskussionen gegeben. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des planungsrechtlichen Instrumentariums werden die rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten beschrieben (B 1.1). Daran anschließend wird die These des Rückgangs der Steuerung durch rechtliche Instrumente näher untersucht (B 1.2).

1.1 Instrumente des Planungsrechts

Welche rechtlichen Instrumente stehen der kommunalen Stadtplanung zur Verfügung? Anschließend an einen kurzen historischen Abriss zur Entwicklung des Städtebaurechts werden die wichtigsten rechtlichen Instrumente dargestellt. Aufgrund der großen Vielzahl unterschiedlicher planerischer Eingriffsmöglichkeiten werden hier lediglich die zentralen planerischen Instrumente dargestellt, die eine Beeinflussung oder Steuerung der Bodennutzung ermöglichen. Die im Rahmen der BauGB-Novellierung 2004 neu eingeführten rechtlichen Instrumente werden in der Bestandsaufnahme nicht berücksichtigt, da mit diesen zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme noch keine Erfahrungen vorlagen.

1.1.1 Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums

Die Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums der Stadtplanung in Deutschland ist gut dokumentiert und lässt sich zum Beispiel in den Kommentaren zum Baugesetzbuch nachlesen. Ausgangspunkt des modernen Städtebaurechts in Deutschland bilden nach diesen Einschätzungen die Fluchtlinienpläne im 19. Jahrhundert, mit denen die bis dahin weitreichende

„Baufreiheit“ in vielen Ländern beschränkt wurde. Erst allmählich ging die Kompetenz für Planungen auf die Gemeinden über und ermöglichte damit die Entstehung einer gemeindlichen Stadtplanung. Die zahlreichen Probleme dieses verhältnismäßig einfachen Instrumentariums wurden bald deutlich: Die überstürzten Stadterweiterungen nach dem Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 führten zu einer kommunalen Finanzkrise, da die Städte den Straßenbau nicht mehr finanzieren konnten. Gleichzeitig war die Frage der Enteignung und Entschädigung für Flächen, die für öffentliche Belange notwendig waren, ungeklärt. Darüber hinaus konnte die Dichte der Bebauung nicht reguliert werden, so dass innerhalb der Fluchtlinien stark verdichtete Mietskasernen entstanden. Zukunftsweisend erschien damals ein 2-stufiges System von vorausschauender und endgültiger Planung. Während die Zusammenfassung der einzelnen Ansätze in einem einheitlichen Baugesetzbuch nach dem 1. Weltkrieg vorerst scheiterte, trieben die kommunalen Stadtplaner den Ausbau des Instrumentariums ohne gesetzliche Grundlage voran. Vorentwürfe zur Lenkung der „Siedlungstätigkeit“ wurden in einzelnen Städten als informelle Planwerke erarbeitet. Gleichzeitig betrieben viele Großstädte ein umfangreiches kommunales Wohnungsbauprogramm und versuchten, über eine Grundstücksbevorratung in den Bodenmarkt einzugreifen. Währenddessen schritten die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Baugesetzgebung fort. Ein erster Entwurf für ein *Deutsches Baugesetzbuch* wurde 1942 fertiggestellt, jedoch nicht mehr veröffentlicht. Nach dem 2. Weltkrieg bildeten sich in den Besatzungszonen unterschiedliche Regelungen heraus. Erst 1960 gelang nach jahrelangen Vorarbeiten die Verabschiedung des *Bundesbaugesetzes*, in dem das zweistufige System der Bauleitplanung als Kern des Städtebaurechts etabliert wurde. Erste Novellierungen wurden in den Jahren 1976 und 1979 durchgeführt. Anfang der 1970er Jahre entstand neben dem Bundesbaugesetz das *Städtebauförderungsgesetz*. Im Baugesetzbuch BauGB 1986 wurden diese beiden Gesetze zusammengefasst und neu geordnet. Aufgrund eines Ende der 1980er Jahre eingetretenen Wohnraumver-

sorgungseinganges trat 1990 das *Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch* als Teil des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes in Kraft. Die ursprüngliche Befristung des Maßnahmengesetzes bis 1995 wurde bis Ende 1997 verlängert und das Gesetz weiterentwickelt. Mit dem Beitritt der DDR zur BRD trat auch das Baugesetzbuch in den neuen Bundesländern der BRD in Kraft. Dabei wurden einige Sonderregelungen wie der städtebauliche Vertrag und der Vorhaben- und Erschließungsplan für die neuen Bundesländer geschaffen. Das *Investitions-erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz* 1993 änderte das Städtebaurecht wiederum sowohl strukturell als auch inhaltlich. Dabei wurde z.B. die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme unbefristet im BauGB etabliert. Gleichzeitig wurden die Vorschriften über den Vorhaben- und Erschließungsplan und den städtebaulichen Vertrag auf die alten Bundesländer ausgedehnt.

Rückblickend hat nach Ansicht vieler Beobachter die Wiedervereinigung einen Entwicklungsschub im Städtebaurecht ausgelöst². Gleichzeitig war das Städtebaurecht in verschiedene Gesetze aufgesplittert und durch zahlreiche nur teilträumig gültige Regelungen ergänzt worden. Mit dem *Bau- und Raumordnungsgesetz* 1998 sollte das Städtebaurecht daher wieder zusammengeführt und in einer einheitlichen Gesetzgebung weiterentwickelt werden. Dabei wurde das BauGB-Maßnahmengesetz in das Baugesetzbuch integriert. Sonderregelungen für die neuen Bundesländer liefen aus und Teile der Regelungen wurden in das Dauerrecht übernommen.

Mit der BauGB-Novelle 2004 sind weitere neue Instrumente aus der Weiterentwicklung der Planungspraxis heraus in das Städtebaurecht aufgenommen worden. So wurden Regelungen zum Stadtumbau und zur Sozialen Stadt in das Besondere Städtebaurecht aufgenommen. In der verbindlichen Bauleitplanung wurde das „Baurecht auf Zeit“ und eine Verpflichtung zur Über-

prüfung von Flächennutzungsplänen eingeführt³.

Die Entwicklung des Städtebaurechts ist in den letzten Jahre vor allem durch die europarechtliche Weiterentwicklung im Bereich des Umweltschutzes geprägt. So wurden Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung UVP in das Baugesetzbuch integriert und damit die Herausbildung eines „zweiten Pfades der räumlichen Planung“ (Krautzberger 2002, 30) vermieden. Mit der BauGB-Novelle 2004 wurde die Plan-UVP gemäß einer Richtlinie der EU in das Baugesetzbuch integriert⁴. Dabei sind die Ergänzungen vielfach ohne eine Überarbeitung der bisherigen Regelungen an die Bauleitplanung angegliedert worden.

„Insgesamt bleibt der Eindruck einer traditionell eher fantasielosen Übersetzung der EU-Richtlinien bestehen: Eine kreative Übernahme in das deutsche Recht nicht nur im Sinne des „Aufsatteln“, sondern eines gewissermaßen parallelen Abbaus nationaler Regelungen – dafür ist bislang rechtspolitisch kein Interesse zu finden, obwohl die bisherige Praxis das nationale Regelwerk zwangsläufig „fetter“ werden und die Unlust gegenüber Innovation durch europarechtliche Regelungen wachsen läßt.“ (Krautzberger 2002, 35)

Die Prägung des Städtebaurechts durch die EU-Gesetzgebung wird vermutlich auch in den folgenden Jahren fortschreiten. Dabei ist allerdings umstritten, ob es langfristig zu einer Vereinheitlichung der Planungssysteme kommen wird oder kommen sollte. Die Unterschiede im Städtebaurecht spiegeln nach Ansicht verschiedener Beobachter unterschiedliche Rechtstraditionen und Planungskulturen wieder (Albers 1995, 276; Kunzmann 1995).

1.1.2 Die vorbereitende Bauleitplanung

Das zentrale Instrument des Baugesetzbuches ist die Bauleitplanung. Deren Aufgabe ist es laut Gesetz, die „bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Ge-

² Zahlreiche Artikel zeugen von der lebhaften Diskussion im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Siehe zum Beispiel Bremer 1990; Bookhof, Bräuer, Dupke et al. 1990, Krettek 1990; BfLR 1991.

³ Zur Entwicklung der Novelle im Laufe des Verfahrens siehe BMVBW 2003a, 2003b, 2003c oder auch DStGB 2003)

⁴ Zur speziellen Problematik der Umsetzung der Plan-UVP in deutsches Recht siehe: Bunzel, Tomerius, Frölich 2004

meinde (...) vorzubereiten und zu leiten“. Nach § 1 Abs. 3 BauGB sollen die Gemeinden Bauleitpläne aufstellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist. Die Aufstellung der Bauleitpläne findet – innerhalb gewisser Grenzen – in der Verantwortung der Gemeinden statt. Die Flächennutzungsplanung ist als vorbereitende Bauleitplanung Teil dieses Systems.

Der Flächennutzungsplan stellt als vorbereitender Bauleitplan „für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den vorsehbaren Bedürfnissen der Gemeinden in den Grundzügen dar.“ (§ 5 Abs. 1 BauGB). Dem Flächennutzungsplan werden eine Koordinierungsfunktion (im Hinblick auf die verschiedenen Fachplanungen) und eine Steuerungsfunktion für die langfristige baulich-räumliche Gemeindeentwicklung zugewiesen. Dabei entfaltet der Flächennutzungsplan insbesondere verwaltungsintern als gemeinsame Handlungsgrundlage der Verwaltung seine Wirkung. Für Bürger und Unternehmen ergeben sich aus dem FNP keine Rechtsansprüche⁵.

Der FNP ist daher vor allem als Instrument zur langfristigen Steuerung der Bodennutzung von großer Bedeutung. Mit der vorbereitenden Bauleitplanung formuliert die Gemeinde ihre Zielvorstellung zur Nutzung der Grundstücke innerhalb der Gemeinde. Gleichzeitig ist diese Festlegung die Grundlage für die weitere Bauleitplanung.

1.1.3 Die verbindliche Bauleitplanung

Die verbindliche Bauleitplanung legt für einen Ausschnitt des Gemeindegebiets rechtsverbindlich die Bodennutzung fest.

⁵ Diese traditionelle Sichtweise trifft neuerdings eventuell nicht mehr zu. Durch die Ausweisung von Vorranggebieten kann der FNP auch eine unmittelbare Außenwirkung entfalten. In einem Urteil zur Außenwirkung von Raumordnungsplänen hat das BVerwG diesen über § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB eine Außenwirkung zugesprochen und damit auch die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags begründet. Inwieweit dies analog auch für den FNP gilt, ist in der juristischen Fachliteratur umstritten (Dürr 2004, Rd. 128 und 287).

Dabei wird der Rahmen, innerhalb dessen die Gemeinden hier regulierend eingreifen können, durch das BauGB abgesteckt. So definiert der § 9 BauGB detailliert und abschließend, welche Festsetzungen im Bebauungsplan möglich sind. Als „Mindestanforderungen“ an einen *qualifizierten Bebauungsplan*⁶ sind nach § 30 Abs. 1 BauGB Festsetzung über Art und Maß der baulichen Nutzung, die bebaubaren Grundstücksflächen und die Verkehrsflächen definiert. Der Bebauungsplan trifft rechtsverbindliche Festsetzungen mit Außenwirkung und begründet damit Ansprüche für Privatpersonen und Unternehmen.

Das BauGB bietet dabei zwei unterschiedliche Varianten des Bebauungsplans an. Zum einen gibt es die Bebauungsplanerstellung unabhängig von konkreten Vorhaben. Dabei werden die Grundstückseigentümer im Rahmen der üblichen Beteiligungsverfahren eingebunden. Zum anderen hat sich mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan VEP eine weitere Variante des Bebauungsplans etabliert, in der die konkrete Planung privater Investoren die Grundlage des Bebauungsplanverfahrens bildet. Gleichzeitig wird im Rahmen eines Durchführungsvertrages eine vertragliche Regelung zwischen Gemeinde und Investor geschlossen. Der Vorhaben- und Erschließungsplan wurde 1990 noch in der DDR eingeführt, als Sonderregelung für die neuen Bundesländer weitergeführt und 1998 in das allgemeine Städtebaurecht übernommen. Relativ früh wurden allerdings auch die Grenzen dieses Instrumentariums deutlich (Elmer, Wegmann 1994). Dabei diente diese Regelung insbesondere zur beschleunigten Abarbeitung des großen Investitionsdrucks in den Jahren unmittelbar nach der Wende. Mit der Übernahme ins Dauerrecht des BauGB wurde auch das Verfahren dem normalen Bebauungsplan angeglichen⁷.

⁶ Auch „einfache“ Bebauungspläne, die nicht die Mindestanforderungen qualifizierter Bebauungspläne erfüllen, sind rechtlich zulässig. Diese haben allerdings eine schwächere Steuerungswirkung. Die Zulässigkeit baulicher Vorhaben richtet sich in diesem Fall neben den Vorgaben des einfachen Bebauungsplans nach dem § 34 BauGB.

⁷ Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wird in § 12 BauGB als Vorhaben- und Erschließungsplan geregelt. Dabei wird der vorhaben-

Das Instrument der verbindlichen Bauleitplanung ist zentral für die Steuerung der Bodennutzung, da hier rechtsverbindliche Festsetzungen zur Bodennutzung formuliert werden. Sowohl große Siedlungserweiterungen als auch die Umnutzung von Branchen oder größeren Gebieten im Stadtgebiet sind in der Regel nur mit der Schaffung von Baurecht durch Bebauungspläne möglich. Darüber hinaus können Bebauungspläne auch für Bestandsgebiete erstellt werden, um hier die Weiterentwicklung von Quartieren zu steuern. Im Zuge der Rückentwicklung von Quartieren ist theoretisch auch der Eingriff in bestehende Nutzungsrechte möglich – dieser ist allerdings meist mit Entschädigungsansprüchen der Eigentümer verbunden.

Allerdings gibt es auch Gebiete, für die keine Bebauungspläne existieren. Der zur Zeit der Entstehung des Baugesetzbuches existierende Bestand an Siedlungsflächen ist entgegen den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers nur zum Teil mit Bebauungsplänen abgedeckt worden. Die Zulässigkeit der Bebauung in Gebieten ohne Bebauungsplan richtet sich auch in diesen Gebieten nach dem Baugesetzbuch, hier allerdings nach dem Einfügungsgebot des § 34 BauGB. Dieser erklärt Vorhaben im „Zusammenhang bebauter Ortsteile“ für zulässig, wenn sich diese nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die nähere Umgebung einfügen und gleichzeitig die Erschließung gesichert ist. Die Rechtssprechung hat sich intensiv mit verschiedenen Fällen befasst und diese Vorgaben konkretisiert.

bezogene Bebauungsplan als Unterfall des Bebauungsplans behandelt, obwohl aus Sicht der Forschung deutliche Unterschiede bestehen. Um diese Sonderform des Bebauungsplans von den anderen Bebauungsplänen zu unterscheiden, wird im Folgenden von „klassischen“ oder „normalen“ Bebauungsplänen geredet, wenn damit Bebauungspläne ohne einen rechtlichen Bezug zu konkreten Vorhaben gemeint sind. Bebauungspläne nach dem heutigen § 12 BauGB werden als vorhabenbezogene Bebauungspläne bezeichnet.

1.1.4 Der Städtebauliche Vertrag

Der städtebauliche Vertrag wurde ähnlich wie der vorhabenbezogene Bebauungsplan im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und der Situation in den neuen Bundesländern entwickelt. Erstmals tauchte der städtebauliche Vertrag in der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung BauZVO der DDR auf. Nach der Überleitung des Baugesetzbuches wurde er als Sonderregelung für die neuen Länder beibehalten. Durch das Investitions- und Wohnbaulandgesetz 1993 wurde der städtebauliche Vertrag in das BauGB-Maßnahmengesetz aufgenommen und damit im gesamten Bundesgebiet anwendbar. Mit der Zusammenführung des Städtebaurechts im BauGB 1998 wurde der städtebauliche Vertrag schließlich regulärer Bestandteil des Baugesetzbuches. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht den Städten den Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen mit privaten Investoren über die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen, die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele und die Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde aus städtebaulichen Maßnahmen entstehen.

Für die Siedlungsflächenentwicklung ist der städtebauliche Vertrag in vielen Zusammenhängen bedeutend. Insbesondere im Rahmen der Außen- und Innenentwicklung bietet der städtebauliche Vertrag zahlreiche Steuerungsmöglichkeiten. So können im Rahmen der Flächenentwicklung Kosten, die der Gemeinde durch die Vorhaben entstehen, an den Investor übertragen werden. Neben der Regelung der Kostenübernahme ist die Möglichkeit, Vereinbarungen zur Durchführung und Vorbereitung von Vorhaben zu treffen, ein wesentliches Element des städtebaulichen Vertrags. Während der Bebauungsplan keine zeitliche Dimension beinhaltet und lediglich die Zulässigkeit von Vorhaben regelt, kann mithilfe städtebaulicher Verträge auch die Umsetzung von Vorhaben genauer vereinbart werden.

1.1.5 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme §§ 136ff BauGB ist ein Instrument des be-

sonderen Städtebaurechts und entstand vor dem Hintergrund des Verfalls innerstädtischer Gebiete in den 1960er und 1970er Jahren. Mit dem Instrument soll die Behebung von städtebaulichen Missständen im Stadtgebiet ermöglicht werden. Diese liegen nach § 136 Abs. 2 BauGB vor, wenn das Gebiet nicht den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit der Menschen im Gebiet gerecht wird oder das Gebiet in der Erfüllung seiner funktionalen Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist. Zu diesem Zweck werden durch die Gemeinde Sanierungsgebiete festgesetzt, in denen die Gemeinde umfangreiche Genehmigungspflichten einrichten kann, die sowohl bauliche Änderungen als auch den Grundstücksverkehr betreffen. In den Sanierungsgebieten werden durch die Gemeinde Ordnungs- und Baumaßnahmen durchgeführt. Auch private Maßnahmen können hier durch die Stadt unterstützt werden. Die Durchführung der Sanierung ist im Baugesetzbuch detailliert geregelt.

Sanierungsgebiete bieten als Instrument des Besonderen Städtebaurechts den Städten verschiedene Möglichkeiten zur Beeinflussung der Bodennutzung im Bestand und in der Innenentwicklung. Zum einen hat die Stadt im Sanierungsgebiet weitreichende Eingriffsmöglichkeiten, die deutlich über die Steuerungsmöglichkeiten in anderen Gebieten hinausgehen. Zum anderen können in Sanierungsgebieten Mittel der Städtebauförderung eingesetzt werden.

1.1.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde erstmals im Städtebauförderungsgesetz 1971 eingeführt. Nach der Abschaffung in den 1980er Jahre wurde sie im Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch erneut eingeführt und 1993 in das Dauerrecht des Baugesetzbuches übernommen. Dabei ist die Entwicklungsmaßnahme als Instrument zur schnellen und einheitlichen Entwicklung von Flächen, deren Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, gedacht. In einem festgesetzten Gebiet hat die Gemeinde hier weitreichende Möglichkeiten bis hin zum Zwischenerwerb des Gebietes zu einem entwicklungsunbeeinflussten Preis, falls der Eigentümer die Entwicklung

nicht selbst durchführen will. Wie auch beim Sanierungsrecht hat die Stadt hier die Möglichkeit, einen Entwicklungsträger mit der Durchführung der Maßnahme zu beauftragen. Auch hier regelt das Baugesetzbuch umfassend die Rechte und Pflichten der Grundstückseigentümer, des Entwicklungsträgers und der Stadt, sowie die eigentliche Durchführung der Entwicklungsmaßnahme. Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln ist in diesen Gebieten möglich.

Für die Steuerung der Bodennutzung ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme insbesondere im Bereich der Bauflächenentwicklung wichtig. Dabei wird die Erschließung und Infrastruktur eines Gebietes durch die Wertsteigerung der Grundstücke finanziert. Durch die Möglichkeit zum Zwischenerwerb kann die Stadt die Wertsteigerungen zur Erstellung der Erschließung und Infrastruktur einsetzen, auch wenn die Grundstückseigentümer sich nicht an dieser Entwicklung beteiligen wollen. Dies ist vor allem bedeutend, wenn bei einem stark fragmentierten Grundbesitz eine vertragliche Einigung oder der Kauf der Grundstücke nicht möglich ist.

1.1.7 Erhaltungssatzungen

Der dritte Teil des besonderen Städtebaurechts enthält Regelungen über Satzungen zum Erhalt baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten – die sogenannten Erhaltungssatzungen. Erhaltungssatzungen können von der Gemeinde für bestimmte Gebiete festgesetzt werden, um die städtebauliche Eigenart und Gestalt, sowie die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten oder aber städtebauliche Umstrukturierungen zu unterstützen. Zur Umsetzung dieser Ziele sind in den festgesetzten Gebieten der Rückbau, die Änderung und die Nutzungsänderung von Gebäuden genehmigungspflichtig⁸. Auch hier

⁸ Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens sind diese Vorhaben ohnehin genehmigungs- oder zumindest kenntnisgabepflichtig. Die Genehmigung im Rahmen der Erhaltungssatzung begründet allerdings auch die Möglichkeit einer Ablehnung von Vorhaben, die den Zweck der Erhaltungssatzung beeinträchtigen.

hat die Gemeinde also in eng umgrenzten Gebieten das Recht, Veränderungen des Gebietes zu kontrollieren und unter gewissen Voraussetzungen zu verbieten.

Für die Beeinflussung der Bodennutzung ist die Erhaltungssatzung insbesondere in Bestandsgebieten wichtig. Dabei gibt das Instrument der Erhaltungssatzung der Gemeinde theoretisch auch die Möglichkeit, über die Bodennutzung hinaus die Modernisierung einzelner Häuser oder die Bewohnerstruktur zu beeinflussen. Wie auch die Sanierungssatzung ist die Erhaltungssatzung ein Sonderinstrument für einen Ausschnitt des Gemeindegebietes, in dem die Kommune weitergehende Steuerungsmöglichkeiten ausüben will.

1.1.8 Städtebauliche Gebote

Ein weiteres Instrument des Städtebaurechts sind die Städtebaulichen Gebote. Zur Umsetzung planerischer Ziele können die Gemeinden Baugebote, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote, Pflanzgebote, Rückbau- und Entsiegelungsgebote erlassen. Damit steht der Gemeinde ein weitreichendes Recht zu, um die Umsetzung von Planungen zu erzwingen. Allerdings ist dies verbunden mit der Pflicht, Grundstücke auf Verlangen des Eigentümers zu übernehmen oder Zuschüsse und Entschädigungszahlungen zu leisten. Als Zwangsmittel für Einzelmaßnahmen sind diese Gebote daher aufgrund der Entschädigungsverpflichtung und anderer Regelungen zum Schutz der Nutzer und Eigentümer in ihrer Wirksamkeit stark eingeschränkt. Alle Äußerungen aus Forschung und Praxis verweisen darauf, dass dieses Instrument in der Praxis keine Bedeutung hat.

1.1.9 Weitere Instrumente

Neben den oben erläuterten Instrumenten gibt es verschiedene weitere rechtliche Eingriffsmöglichkeiten. So sind z.B. mit den Regelungen zur Bodenordnung und Erschließung im Baugesetzbuch weitere Instrumente zur Umsetzung von Planungen verankert. Im Rahmen der Bodenordnung werden die Eigentumsverhältnisse in zu erschließenden Baugebieten neu geordnet. Gleichzeitig werden die Erschließungsflächen der Stadt zugeordnet. Die Festsetzun-

gen zur Erschließung regeln Fragen, die im Zusammenhang mit der Erschließung von Gebieten aufkommen. Beide Instrumente sind demnach für die Entwicklung neuer Bauflächen von großer Bedeutung. Allerdings sind die Instrumente nicht selbständig zu sehen, sondern immer von den Festlegungen des Bebauungsplans abhängig. Zudem wird z.B. die Umlegung nicht unbedingt von der Stadtplanungsverwaltung durchgeführt, sondern kann auch auf Umlegungsausschüsse übertragen werden. Schließlich sind die Gestaltungsspielräume im Rahmen der Bodenordnung oder Erschließung eher gering – es handelt sich in erster Linie um Instrumente zur Umsetzung der Vorgaben der Bauleitplanung. Das BauGB beinhaltet weitere Teilinstrumente und Regelungen zur Umsetzung der Planungen. Da der Schwerpunkt in dieser Untersuchung auf der planerischen Steuerung und Beeinflussung der Bodennutzung liegt, werden diese Instrumente der Bodenordnung und Umsetzung hier nicht weiter untersucht.

1.2 Rückgang rechtlicher Steuerung?

Die einzelnen rechtlichen Instrumente bilden eine wichtige Basis für die Einflussnahme der Stadtplanungsverwaltung. Die Entwicklung und Anwendung der einzelnen Instrumente wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Dabei wird in den Diskussionen mit Blick auf die letzten 15 - 20 Jahre vielfach die These aufgestellt, die Steuerungsmöglichkeiten der rechtlichen Instrumente gingen zurück. Bei einem Vergleich der einzelnen Diskussionsbeiträge wird schnell deutlich, dass hier unterschiedliche Entwicklungen beschrieben werden. Die These des Rückgangs der Steuerungsfähigkeit rechtlicher Instrumente besteht in der Literatur aus verschiedenen Argumentationslinien. Gleichzeitig werden dabei auch Gegenpositionen deutlich:

- Der Rückgang rechtlicher Steuerung wird erstens im Kontext der Veränderungen des rechtlichen Instrumentariums diskutiert.
- Zweitens beschreiben verschiedene Beobachter einen Rückgang rechtlicher Steuer-

rung, der auf einen Verzicht des Instrumenteneinsatzes zurückzuführen ist.

- Schließlich wird kontrovers diskutiert, inwiefern die rechtlichen Instrumente an Wirksamkeit verlieren, da sich mit ihnen die veränderten Aufgabenstellungen nicht mehr sinnvoll bearbeiten lassen.

1.2.1 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Veränderungen des Instrumentariums?

Die Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums wurde in ihren Grundzügen oben erläutert (siehe B 1.1.1). Die Bewertung der zahlreichen Veränderungen geht in der Literatur weit auseinander. So wird von einigen Autoren ein Rückgang rechtlicher Steuerungsfähigkeit infolge einzelner Deregulierungen befürchtet. Mit dem Maßnahmengesetz zum BauGB 1990 und dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 wurden zum Beispiel verschiedene Regelungen aufgehoben und Fristen verkürzt. Auch in das Naturschutzrecht wurde eingegriffen, um Investitionsvorhaben zu beschleunigen. Diese Veränderungen wurden zum Teil 1998 in das Baugesetzbuch übernommen. So wurde die Dauer der Auslegung im Wiederholungsfall verkürzt, die Zeit für Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange befristet und das Anzeigeverfahren für aus dem FNP entwickelte Bebauungspläne abgeschafft. Damit sollte vor allem die Verfahrensdauer verkürzt werden. Diese „Beschleunigungsgesetze“ wurden von Stadtplanern zum Teil als „Aushöhlung planungskultureller Standards“ (Kegler, Kuhn 1993, 45) und als Qualitätsverlust wahrgenommen:

„Es besteht nicht der geringste Grund, den international bewunderten Standard des deutschen Planungsprozesses abzubauen. Dieser zeichnet sich vor allem aus durch „Öffentlichkeit“ und „Abwägung.“ (SRL 1994, 6)

Auch die Abschaffung der Anzeigepflicht 1998 war unter Fachleuten umstritten. Zum Teil wurde befürchtet, dass dies die Rechtssicherheit beeinträchtigt (Bunzel 1997, 259).

Während die tatsächliche Deregulierung und die Diskussionen innerhalb der Fachwelt sich bisher in einem relativ engen Rahmen bewegen, werden aus der Wirt-

schaft zum Teil sehr viel weitergehende Einschnitte gefordert. So begründete WENNEMER, der Vorsitzende der Continental AG die Verlagerung eines Teils der Produktion unter anderem auch so:

„Nehmen Sie das Beispiel Sibiu in Rumänien. Da bauen wir eine Elektronikfertigung, die zugehörige Forschung und eine Teststrecke auf. In 24 Stunden hatten wir die Baugenehmigung⁹ für alle drei Bereiche. In Deutschland bekommt man eine Teststrecke nicht mal in drei Jahren hin.“ (Wennemer in Die Zeit 2004, 22)

Diese Kritik bezieht sich nicht auf einzelne Details des Planungsprozesses. Derartige Entwicklungen beobachten Fachleute bereits seit längerem:

„Seit Beginn der 90er Jahre wird die Planung als „Vereitler“, „Verschlepper“, „Verzögerer“ gebrandmarkt. (...) Solche Kritik macht bei den Verfahren nicht halt. Sie zielt auf die Sache selbst.“ (Selle 1999, 37)

Während einige Autoren diese Deregulierungsbestrebungen beschreiben, betonen andere Autoren die zunehmende rechtliche Aufwertung der Bauleitplanung. Insbesondere umweltrechtliche Vorgaben wurden im Laufe der Zeit zunehmend in die Bauleitplanung integriert.

„Mit der Eingriffsregelung (§ 8 BnatSchG), der Verpflichtung, dass Bauleitpläne zu einer „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung“ beizutragen haben, sowie den Grundsätzen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden (§ 1 und 1a BauGB) ging eine prinzipielle Umkehrung der Beweislast bei der Siedlungsentwicklung einher.“ (Selle 1999, 40)

Auch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung UVP in der Bauleitplanung und die Umsetzung der verschiedenen umweltrechtlichen Richtlinien der EU haben zu einer weiteren „Verrechtlichung“ der Bauleitplanung geführt. Die Bauleitplanung entwickelt sich damit nach Einschätzung zahlreicher Beobachter zur „räumlichen Leitplanung“ weiter. Mit der BauGB-Novelle 2004 wurde darüber hinaus z.B. die Flächennutzungsplanung gestärkt, in-

⁹ Hier bezieht sich WENNEMER auf die Baugenehmigung, also nach der deutschen Rechtssystematik auf das Bauordnungsrecht. Aus dem Zusammenhang im Interview wird allerdings deutlich, dass sich die Kritik auf das gesamte Bau- und Planungsrecht erstreckt.

dem eine Verpflichtung zur Überprüfung des FNP eingeführt wurde. Nicht überall treffen diese Vorgaben auf Zustimmung: So wird vielfach die zunehmende Komplexität des Verfahrens beklagt, die auch den Anreiz erhöht, diese Verfahren zu umgehen. So klagte bereits 1994 und damit lange vor der Umweltverträglichkeitsprüfung die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL:

„Das Planungs- und Baurecht wird immer komplizierter, mehr und mehr überfrachtet und zu häufig geändert. Das führt zu Unübersichtlichkeit, verlängert die Verfahren und überfordert die Planungsämter und Genehmigungsbehörden.“ (DASL 1994, 24)

Auch aus den Kommunen gibt es Kritik an den zunehmenden rechtlichen Vorgaben. In der Diskussion um die Weiterentwicklung des Städtebaurechts fordern daher auch die Gemeinden zum Teil eine weitergehende Deregulierung: So spricht sich der Deutsche Städte- und Gemeindebund DStGB zum Beispiel dafür aus, „EU-Vorgaben grundsätzlich nur 1:1 umzusetzen“ und die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung¹⁰ abzuschaffen (DStGB 2005b).

Die langfristige Entwicklung der Stadtplanung und damit auch des Städtebaurechts ist nach Einschätzung von ALBERS durch gegenläufige Tendenzen geprägt, die eine eindeutige Einschätzung der gegenwärtigen Entwicklung erschweren:

„Die gegenwärtige Situation der Stadtplanung in Europa wird in erster Linie durch zwei Tendenzen bestimmt, die schwer zu vereinen sein dürften. Die eine ist die der Deregulierung und Privatisierung, die andere erwächst aus der Einsicht in die Gefährdung der Umwelt und strebt nach „sustainable development“, also langfristig tragfähiger - „nachhaltiger“ - Entwicklung.“ (Albers 1995, 266)

Während die Deregulierung in einzelnen Bereichen eher die Regelungsmöglichkeiten der Städte reduziert, führt die rechtliche

Aufwertung einzelner Instrumente zu einer größeren Bedeutung der Bauleitplanung für die räumliche Entwicklung. Ob mit diesen Veränderungen die Steuerungsfähigkeit des rechtlichen Instrumentariums der Stadtplanung steigt oder sinkt, ist in der Literatur umstritten.

1.2.2 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Verzicht auf Steuerung?

Während die Deregulierung des gesetzlichen Instrumentariums sich bisher auf relativ kleine Änderungen beschränkt hat, sehen viele Beobachter einen deutlichen Rückgang rechtlicher Steuerung, der sich aus dem Verzicht auf Steuerung in der Praxis ergibt. Demnach werden die bestehenden Instrumente nicht (mehr) eingesetzt bzw. nicht vollständig genutzt. Es findet – so die Befürchtung – eine „praktische Deregulierung ohne substantielle Verringerung der Regelungsintensität rechtlicher Instrumente“ (Selle 2000, 52) statt. Auch PRIEBS stellt eine „zunehmende Aufweichung von Planungsprinzipien bzw. eine rückläufige Bereitschaft in Politik und Planung, das rechtliche Instrumentarium anzuwenden, bzw. auszunutzen“ fest (Priebes 1999, 251).

Diese Entwicklung wurde unter anderem in Untersuchungen zur Flächennutzungsplanung beschrieben. Mitte der 1990er Jahre ergab eine Umfrage des DIFU (Bunzel, Meyer 1996), dass in den neuen Bundesländern bereits 90% der Gemeinden mit der Aufstellung eines Flächennutzungsplans FNP begonnen hatten. In den alten Bundesländern verfügten fast alle Städte über einen Flächennutzungsplan. Dabei arbeiteten ca. 60% noch auf der Grundlage des ersten FNP, 30% mit einem FNP der 2. Generation und lediglich 4% mit einem FNP der 3. oder 4. Generation. Gleichzeitig veränderten viele Städte sehr häufig ihren FNP – in vielen Städten wurde bei der Erstellung fast jedes zweiten Bebauungsplans der FNP im Parallelverfahren geändert (Mitschang 1999, 201). Die hohen inhaltlichen, aber auch finanziellen und zeitlichen Anstrengungen, die die Erstellung eines Flächennutzungsplans erfordert, schreckten nach Ansicht der Forscher viele Städte von einer Neuaufstellung dieses Planwerkes ab.

¹⁰ Die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung ist in § 21 BNatSchG verankert, hat aber weitreichende Auswirkungen auf das Baurecht, da es die Städte verpflichtet, im Rahmen des Bebauungsplansverfahrens „Eingriffe in Natur und Landschaft“ zu vermeiden, auszugleichen oder zu ersetzen – eine insbesondere im Außenbereich in der Regel kostspielige Anforderung.

„Zurückzuführen ist dies [die geringe Neuaufstellung] einerseits auf den im Verdichtungsraum stärker wirkenden Umwidmungsdruck und den damit oftmals im Zusammenhang stehenden umweltbezogenen Problemen, die eine Gesamtfestschreibung des Flächennutzungsplans zu einem politisch brisanten und arbeitsintensiven Vorhaben machen. (...) Die dem Flächennutzungsplan zugewiesenen Steuerungs- und Lenkungsfunction für die künftige städtebauliche Entwicklung in der Gemeinde kann durch solche Planwerke nicht mehr Rechnung getragen werden.“ (Mitschang 1999, 202)

Auch aus der Praxis gibt es ähnliche Beschreibungen der Flächennutzungsplanung:

„Meist wurden die Flächennutzungspläne nur im Rahmen von Parallelverfahren fortgeschrieben. Oft reduzierte sich die Funktion des Flächennutzungsplans auf seine Eigenschaft als Legitimationsbasis für Bebauungspläne. Eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung wurde durch den Flächennutzungsplan nur selten betrieben.“ (Diekmann, Föcking, Klee, Nesselhauf, Voge 2001, 31)

Damit verliert diese Planungsebene nach Einschätzung vieler Beobachter ihre Bedeutung als Steuerungsinstrument. Auch in einer Umfrage der Universität Dortmund in 110 Groß- und Mittelstädten ergab sich ein ähnliches Bild.

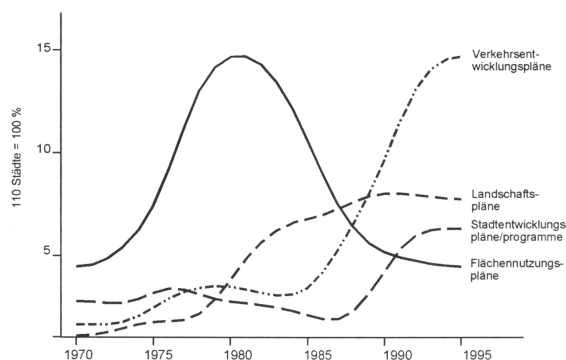


Abbildung 1 - Entstehungsjahre der im Jahr 2000 gültigen kommunalen Planwerke (Spiekermann 2000, 292)

Ca. 25% der gültigen Flächennutzungspläne stammten demnach aus den 1970er Jahren und weitere 38% aus den (zumeist frühen) 1980er Jahren (Spiekermann 2000, 290). Nach einer Auswertung der Entstehungsjahre kommunaler Planwerke erreichte die Flächennutzungsplanung in den

1980er Jahren ihren Höhepunkt. Seitdem nahm die Zahl der neu verabschiedeten Flächennutzungspläne jährlich ab. In der Einschätzung dieser Entwicklung kam auch das DIFU zu der Einschätzung:

„Die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen erklärt sich (...) primär aus dem Verzicht an Steuerungsfunktion.“ (Bunzel, Meyer 1996, 212)

Im Zusammenhang mit der verbindlichen Bauleitplanung finden sich dagegen nur wenige derartige Einschätzungen. Einzelne Beiträge verweisen allerdings darauf, dass insbesondere zu Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsdauer in der Praxis...

„...auch Wege zur Beschleunigung (...) nicht ausgeschlossen [sind], die sich etwas abseits der üblichen Pfade bewegen – und manchmal Rechtslage und Bürgerbeteiligung eher von ferne sehen.“ (Springer 1999, 47)

Dabei spielt die Möglichkeit, Bebauungsplanverfahren im Rahmen von Genehmigungen nach § 34 BauGB zu umgehen, eine entscheidende Rolle.

„In Wirklichkeit hat sich der eine oder andere Bürgermeister ja ohnehin von Bebauungsplänen verabschiedet, wo irgend möglich. Es wird nur nicht deutlich gesagt. Aber es gibt selbstverständlich ein deutliches Bestreben, Bauvorhaben ohne neues Planungsrecht zu ermöglichen. Lieber wird dann der § 34 BauGB unter Inkaufnahme möglicher Risiken durch juristische Querschüsse überstrapaziert, um eine kurze Genehmigungs- und Bauzeit zu ermöglichen, als dass wichtige Projekte über den Verwaltungsweg des Bebauungsplans geschickt werden.“ (Springer 1999, 47)

Derartige „Abkürzungen“ an der Grenze zur Legalität finden verständlicherweise nicht im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit statt und werden auch nicht durch die Gemeinden publiziert.

Gründe für den Verzicht auf Steuerung

Der Rückgang rechtlicher Steuerung aufgrund eines Verzichts auf den Einsatz der rechtlichen Instrumente scheint in der Literatur weitgehend unwidersprochen. Die Begründungen hierfür gehen allerdings auseinander:

- Im Zusammenhang umfassender theoretischer Überlegungen zum Wandel der

Planung wird dieser Verzicht als Reaktion auf eine steigende Konkurrenz zwischen den einzelnen Städten gedeutet.

„Recht als das eine, klassische Steuerungsinstrument des Staates läuft ins Leere, weil die Investoren sich den lokalen oder regionalen Vorschriften durch Ausweichen auf andere Standorte entziehen können.“ (Mayer, Siebel 1998, 5)

Die zeitaufwendigen und schwerfälligen Instrumente behindern danach die Vorhaben und werden immer häufiger umgangen (so auch Forßmann 2000, 45). Angesichts einer starken Konkurrenz verzichten die Städte nach diesem Erklärungsansatz auf eine Steuerung, um Ansiedlungen zu erleichtern und sich auf diese Art und Weise einen Vorteil in der Standortkonkurrenz zu sichern. Dies bezieht sich nicht nur auf die Ansiedlung von Betrieben, sondern durchaus auch auf die Ansiedlung von Bürgern – also die Ausweisung von neuen Wohngebieten. So können in Neubaugebieten wenige Vorgaben gemacht werden, um den einzelnen Bauherren eine möglichst große Freiheit auf ihren Grundstücken zu gewähren. Auch die Anforderungen an Grundstücksentwickler können soweit wie möglich reduziert werden, in der Hoffnung, dass dadurch Investoren und Bauherren angezogen werden.

In der Diskussion wird daher vielfach auch der politische Wille zur vorausschauenden Steuerung thematisiert:

„Es ist erstaunlich, in welchem Ausmaß gravierende planerische Fehlentwicklungen im letzten Jahrzehnt möglich waren. So beeinflussen überdimensionierte Einkaufs- und Vergnügungszentren auf der grünen Wiese die Entwicklung ganzer Regionen negativ und widersprechen den Grundsätzen der Regional- und Landesplanung. Wenn Prinzipien weder beachtet werden noch eine politische Steuerung der realen Entwicklung gewünscht erscheint, sind wir dann mit einer Krise des Planungssystems konfrontiert?“ (Bock 2002, 66)

Steuerung muss demnach nicht nur rechtlich möglich sein, sondern auch politisch und fachlich erwünscht.

- Eine weitere Erklärung stützt sich auf die Wechselwirkungen rechtlicher und finanzieller Instrumente und bezieht sich damit vor allem auf die Folgen der kommunalen Finanzkrise. Ohne die entspre-

chende finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden – so die Argumentation – seien Teile des rechtlichen Instrumentariums nicht anwendbar.

„Die bisherigen Instrumente des besonderen Städtebaurechts waren in Zeiten des „goldenen Zügels“ durchaus wirkungsvoll. In Zeiten leerer Kassen werden neue Ideen gebraucht.“ (Krautzberger, Stürer 2004, 7)

Insbesondere das Sanierungsrecht ist eng mit der Städtebauförderung verbunden. Die Maßnahmen in den Sanierungsgebieten erfordern vielfach erhebliche öffentliche Mittel. Auch für das Funktionieren anderer Instrumente sind finanzielle Mittel erforderlich. Zur Durchsetzung städtebaulicher Gebote muss die Stadt in der Lage sein, im Zweifelsfall das Grundstück zu übernehmen. Vorkaufsrechte, die mangels finanzieller Leistungsfähigkeit nicht ausgeübt werden können, verlieren ihre Bedeutung. Von der finanziellen Leistungsfähigkeit sind insbesondere die rechtlichen Instrumente des Sanierungsrechts betroffen. Welche Auswirkungen die kommunale Finanzkrise in diesen Bereichen hat, wird in Kapitel B 2 untersucht.

- Schließlich findet sich aber auch immer wieder eine von diesen Erklärungen abweichende Erläuterung. So folgte eine Untersuchung zur Bauleitplanung in einem Berliner Bezirk:

„Es zeigt sich für die verbindliche Bauleitplanung in Berlin, daß nicht die Schaffung von Rechts- und Investitionssicherung angestrebt wird, sondern die Sicherung und Wahrung der Einflußmöglichkeiten und des Handlungsspielraums Ziel des hochformalisierten Bauleitplanverfahrens ist bzw. war. Der Abschluß des Verfahrens ist nachrangig, weil über Einzelfallentscheidungen der politische und investive Druck gesteuert wird.“ (Klinge 1997, 25)

Diese Beiträge verweisen darauf, dass es offensichtlich auch außerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Instrumente Steuerungsmöglichkeiten gibt. Damit wird die These, dass ein Verzicht auf den Einsatz der rechtlichen Instrumente automatisch einem Steuerungsverzicht gleichkommt, zumindest in Teilen hinterfragt.

1.2.3 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Veränderung der Aufgaben?

Nicht nur das Instrumentarium verändert sich, sondern auch die zu bearbeitenden Aufgaben. Die Untersuchungen des DIFU zu den Hauptproblemen der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik seit 1979 zeigen deutlich die sich in den letzten Jahrzehnten verschiebenden Aufgaben der Städte insgesamt und auch der Stadtplanungsverwaltungen (DIFU 2002, sowie vorhergehende und nachfolgende jährliche Veröffentlichungen). In der Literatur wird daher der Steuerungsverlust der rechtlichen Instrumente vielfach auch im Zusammenhang mit den sich wandelnden Aufgaben beschrieben. Nach dieser Argumentation haben die rechtlichen Instrumente ihre Steuerungswirkung eingebüßt, weil sich mit ihnen die neuen Aufgaben der Stadtplanung nicht mehr adäquat bearbeiten lassen.

„Festzustellen ist, dass räumliche Entwicklungen eingetreten sind, die nur sehr schlecht mit dem herkömmlichen Planungssystem zu steuern sind. Das Gegenstromprinzip hat sich zwar bewährt, findet aber in bestimmten Problemlagen keine adäquaten Lösungen.“ (Bock 2002, 67)

Neue Aufgaben können nach dieser Lesart die bestehenden rechtlichen Instrumente „entwerten“. So ist die Bauleitplanung vor allem für die Steuerung des Flächenzuwachses hilfreich, während sie angesichts ihres statischen Charakters nur wenige Möglichkeiten zum Umgang mit Rückbau- oder Umbausituationen bietet. Im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel und Leerständen in vielen Städten stellen zahlreiche Beobachter die Steuerungsfähigkeit des rechtlichen Instrumentariums angesichts der demographischen Entwicklung in Frage (siehe verschiedene Äußerungen in Klemme 2005, 27)¹¹.

Andere Beobachter verweisen dagegen auf die Anpassungs- und Weiterentwicklungsfähigkeit des Städtebaurechts in der Ver-

gangenheit. In der historischen Entwicklung des Städtebaurechts sind neue Instrumente immer zur Lösung aktuell auftretender Fragen erarbeitet worden. Die Instrumente Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, städtebaulicher Vertrag, Vorhabenbezogener Bebauungsplan wurden jeweils vor dem Hintergrund bestimmter Problemlagen entwickelt. Zur Zeit wird an Instrumenten zum Umgang mit dem Problem des Leerstands gearbeitet – die Einführung einer Regelung zum Stadtumbau ins Baugesetzbuch erscheint vor diesem Hintergrund als erster Schritt zur rechtlichen Bewältigung der (relativ) neuen Probleme. Die Einführung eines Baurechts auf Zeit führt erstmals eine zeitliche Komponente in die Bauleitplanung ein, die in der Zukunft eventuell an Bedeutung gewinnen könnte.

1.3 Fragestellungen

Die drei Teile der These des Rückgangs rechtlicher Steuerung sollen anhand der Bestandsaufnahme überprüft werden. Eine Frage ist daher, inwieweit die Veränderungen des rechtlichen Instrumentariums die Steuerungsfähigkeit der Stadtplanungsverwaltung beeinträchtigen. Gleichzeitig ist zu überprüfen, ob parallel dazu eine faktische Deregulierung durch den Verzicht auf die Anwendung einzelner Instrumente zu beobachten ist. Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die heutigen Instrumente aus Sicht der Interviewpartner zur Steuerung der baulich-räumlichen Bodennutzung geeignet sind.

Angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen und Einschätzungen wird in den einzelnen Städten untersucht, wie und in welchem Zusammenhang die rechtlichen Instrumente in der Praxis eingesetzt werden. Die Untersuchung konzentriert sich auf die zentralen planerischen Instrumente des BauGB. Als solche werden zum einen die Bauleitplanung, zum anderen die Vorschriften zu Sanierungsmaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen und Erhaltungssatzungen erfasst. Weitere planvorbereitende und plandurchführende Instrumente werden dagegen nicht näher untersucht.

¹¹ In der Fachliteratur hat der Leerstand in vielen ostdeutschen Städten zu einer umfangreichen Diskussion geführt, siehe z.B. Eichstädt 2001; Pfeiffer 2001; Lütke-Daldrup 2001, Winkel 2002 oder Göschel 2003. Auch von Seiten des Bundes wurden umfangreiche Untersuchungen erstellt (z.B. BBR 2004) und erste Förderprogramme entwickelt (z.B. Klatt, Meyer 2002; BMVBW 2003).

2. Geld als Steuerungsinstrument

Neben den rechtlichen Instrumenten werden vor allem finanzielle Ressourcen als wichtiges Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung angesehen. Angesichts der kommunalen Finanzkrise wird in der Literatur vielfach die These eines Rückgangs der planerischen Steuerung aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen diskutiert.

2.1 Finanzielle Instrumente der Stadtplanung

In der Stadtentwicklung ist Geld als finanzielle Steuerungsressource von großer Bedeutung. Während die Städte insgesamt in vielfältiger Weise mit ihren Ausgaben auf die Siedlungsflächenentwicklung Einfluss nehmen, sind die Ausgaben der Stadtplanungsverwaltung überschaubar. Sie umfassen im Wesentlichen die Kosten für die Planungsverwaltung, Ausgaben für Planungen und die Ausgaben im Rahmen der Städtebauförderung. Andere Ausgaben, wie zum Beispiel bauliche Investitionen, werden in der Regel anderen Ressorts zugeordnet.

2.1.1 Die kommunale Finanzkrise

Die Situation der kommunalen Haushalte wurde in den letzten Jahren umfangreich diskutiert. In den Jahren nach der Wiedervereinigung haben insbesondere die ostdeutschen Städte hohe Transformations- und Modernisierungskosten getragen. Gleichzeitig steigerten auch die westdeutschen Städte ihre Ausgaben. Mitte der 1990er Jahren waren die kommunalen Haushalte insgesamt mit ca. 7 Mrd. Euro jährlich in hohem Maße defizitär. Die Konsolidierung dieser Haushalte in den folgenden Jahren führte dazu, dass die kommunalen Haushalte (zusammengenommen) in den Jahren 1998 bis 2000 jährlich Überschüsse von ca. 2 Mrd. Euro verbuchten und damit ihre Schulden reduzieren konnten. Diese Konsolidierung wurde vor allem durch eine Ausgabenreduzierung erreicht. Dabei waren diese Überschüsse allerdings nicht gleichmäßig verteilt, sondern fielen in den westdeutschen Gemeinden deutlich höher aus als in den ostdeutschen Gemein-

den. Im Jahr 2001 brachen die Einnahmen der Städte dramatisch ein und die kommunalen Haushalte verzeichneten in diesem Jahr zusammen ein Defizit von 4 Mrd. Euro. Im Jahr 2002 stieg dieses kommunale Gesamtdefizit auf 6,6 Mrd. Euro, 2003 auf ca. 8,5 Mrd. Euro an (Deutscher Städtetag 2005, 3). Nach langen politischen Diskussionen trat zum 1.1.2004 die Gemeindefinanzreform in Kraft, mit der die Städte und Gemeinden in 2004 um rund 2,5 Mrd. Euro und in 2005 um 3 Mrd. Euro entlastet werden sollten. Zu diesem Zweck wurde die Gewerbesteuerumlage reduziert (Zur Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden siehe u.a. Böhme 2003). Ein starkes Wachstum der Gewerbesteuer und der fortgesetzte Konsolidierungskurs der Städte haben dazu geführt, dass das Defizit der kommunalen Haushalte im Jahr 2004 auf 4,1 Mrd. Euro zurückging. Mit den Hartz-Gesetzen, insbesondere der Zusammenlegung von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe („Hartz IV“) findet eine weitere Umverteilung von Geldern statt, die die Kommunen für zusätzliche Belastungen entschädigen soll. Der Deutsche Städtetag wirft den Ländern allerdings vor, diese finanziellen Entlastungen durch die Kürzung von Zuweisungen nicht an die Gemeinden weiterzuleiten (Deutscher Städtetag 2005, 5) und befürchtet daher für 2005 erneut ein höheres Defizit.

Die Finanzprobleme der Kommunen sind nach einhelliger Meinung nicht nur konjunktureller, sondern auch struktureller Natur (BMF 2002, 9). Auch die seit 1995 stagnierenden Zuweisungen der Länder, die einen wichtigen Teil der kommunalen Einnahmen ausmachen, tragen zur Finanzkrise der Gemeinden bei (Bach, Vesper 2001, 3). Angesichts steigender Steuereinnahmen der Länder von 1995 bis 2001 „drängt sich der Schluss auf, dass sich die Länder auf Kosten der Kommunalhaushalte konsolidiert, d.h. sich in Teilen aus ihrer Finanzverantwortung für die Gemeinden zurückgezogen haben“ (Bach, Vesper 2001, 6; ähnlich auch Schoch 2000, 241). Gleichzeitig sind den Kommunen von Bund und Ländern Aufgaben zugewiesen worden, ohne dass entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden.

Die Gemeindeordnungen setzen den Kommunen enge Grenzen bei der Kreditaufnahme. Während eine langfristige Aufnahme von Schulden am Kapitalmarkt vielen Gemeinden aufgrund der Haushaltslage verwehrt ist, sind die (formal) kurzfristigen Kassenkredite in den letzten Jahren drastisch gestiegen.

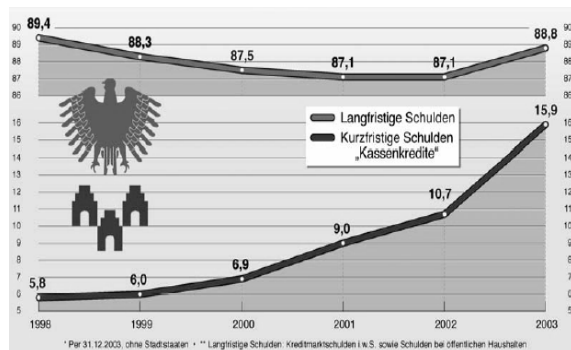


Abbildung 2 - Lang- und Kurzfristige Verschuldung der Gemeinden in Mrd. Euro (DStGB 2005a, 17)

Die wesentlichen Einnahmeposten der Gemeinden sind von der Stadtpolitik nicht oder nur eingeschränkt beeinflussbar. Eine Reduzierung der Ausgaben ist für die Gemeinden daher vor allem bei den Personalkosten, bei den sogenannten „freiwilligen“¹² Ausgaben oder bei den Investitionen möglich¹³.

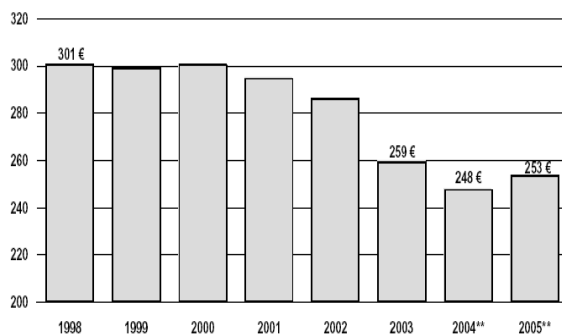


Abbildung 3 - Kommunale Investitionen in Euro je Einwohner (DStGB 2005a, 14)¹⁴

¹² Typische Beispiele für freiwillige Aufgaben sind der Unterhalt von Museen, Theatern, Bädern (BpB 1998, 11).

¹³ Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen siehe auch Moss 1998.

¹⁴ Die Zahlen basieren auf Daten des Statistischen Bundesamtes und des Finanzplanungsrats. Der DStGB weist ausdrücklich

Gelingt es der Gemeinde nicht, ihren Haushalt auszugleichen, muss sie ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Im Jahr 2003 mussten 136 von 359 kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen Haushaltssicherungskonzepte aufstellen – ein Zustand, der nach Ansicht einiger Beobachter in einigen Kommunen bereits als Normalfall betrachtet wird (Voss 2003). Einige Beobachter warnen daher vor der Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Finanzkrise (siehe z.B. Wollmann 2002). Diese Entwicklung geht einher mit neuen Anforderungen an die Politik, die diese mangels Ressourcen nach Ansicht einiger Autoren nicht mehr erfüllen kann.

„Doch im Spannungsfeld zwischen der Expansion einiger prosperierender Städte und dem darbedenden Schrumpfen vieler anderer eröffnen sich äußerst widersprüchliche Erwartungen an kommunale Politik, die für eine wirksame Entwicklungsplanung jedoch kaum Ressourcen hat – und daher auf Ersatzhandlungen mit hohem Symbolwert und Konsensgehalt angewiesen ist.“ (Durth 2002, 14)

2.1.2 Verwaltungskosten

Die Personalkosten sind der wesentliche Ausgabenposten, der der Stadtplanung direkt zugeordnet werden kann. Angesichts der kommunalen Finanzkrise haben die meisten Städte ihr Personal deutlich reduziert. So haben zum Beispiel die Städte in den alten Bundesländern von 1991 bis 2001 die Zahl der Vollbeschäftigten um 22% gesenkt (Wollmann 2002, 40). Über den Bereich der Stadtplanungsverwaltung sind keine genaueren Angaben verfügbar; vermutlich trifft der Personalabbau aber auch diesen Bereich der Verwaltung.

Die Verwaltung muss auf diesen Personalarückgang reagieren: So kann die Stadtplanungsverwaltung die eigene Arbeit einschränken, neue effizientere Arbeitsformen entwickeln oder versuchen, die Kosten für Planungen soweit möglich auf private Investoren zu übertragen. Nicht alle Planungen einer Kommune müssen auch in der Verwaltung bearbeitet werden. Anstatt ei-

darauf hin, dass er die Prognose einer Trendumkehr im Jahr 2005 nicht teilt (DStGB 2005a, 13).

nen Bebauungsplan selbst zu bearbeiten, kann die Gemeinde auch einen Auftrag an ein privates Planungsbüro vergeben. Dem Rückzug der Gemeinden aus der inhaltlichen und finanziellen Verantwortung sind Grenzen gesetzt. Einige zentrale Verfahrensschritte der Bauleitplanverfahren sind als hoheitliche Pflichtaufgabe nicht delegierbar. Gleichzeitig wird es den Gemeinden nur bei Planungen mit konkretem Investitionsinteresse gelingen, private Akteure zur Finanzierung der Planung heranzuziehen.

2.1.3 Planungskosten

Auch die Vergabe von Planungsleistungen an Dritte kostet Geld. Sofern die Städte diese Gutachten, Pläne und Studien selbst bezahlen müssen, benötigt die Planungsverwaltung einen gewissen Etat hierfür. In der Regel sind im Rahmen der Bauleitplanung auch Gutachten, externe Planungsleistungen und ähnliche Zuarbeiten erforderlich, die nicht durch die Stadtplanungsverwaltung selbst erstellt werden können. In der Siedlungsflächenentwicklung ist dies insbesondere bei großen Projekten der Innen- und Außenentwicklung von Bedeutung. Die Vergabe von Planungsleistungen an Dritte kann auf verschiedene Weise begründet werden. So kann sich die Verwaltung auf die Verfahrenssteuerung konzentrieren und muss nicht den gesamten planerischen Sachverstand vorhalten. Der Wettbewerb verschiedener Büros führt mutmaßlich zu besseren Ergebnissen.

2.1.4 Städtebauförderung

Im Rahmen der Städtebauförderung erhalten Städte und Gemeinden zweckgebundene Zuweisungen anderer staatlicher Ebenen. Dabei lassen sich die Städtebauförderung des Bundes und der Länder, einzelne Landesprogramme und Programme der Europäischen Union voneinander unterscheiden (siehe auch BMVBW 2004c).

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder können Kommunen in festgesetzten Sanierungsgebieten, im Zusammenhang mit Entwicklungsmaßnahmen und je nach Programm auch in anderen Bereichen der Gemeinde einsetzen. Dabei können die Städtebaufördermittel nach §

164a Abs. 2 BauGB in Sanierungsgebieten zum Beispiel zur Vorbereitung der Sanierungsmaßnahmen, zur Durchführung von Ordnungs- und Baumaßnahmen, für Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten, zur Verwirklichung eines Sozialplans und zur Vergütung von Sanierungsbeauftragten eingesetzt werden. Der Einsatz öffentlicher Mittel geht hier also deutlich über den öffentlichen Raum hinaus und kann auch Maßnahmen auf privatem Grund und Boden unterstützen. Die Ausgaben im Rahmen der Städtebauförderung sind neben den Verwaltungskosten in vielen Städten der zweite wesentliche Ausgabenposten der Stadtplanungsverwaltung. Die Städtebauförderung ist dabei in der Regel der einzige investive Ausgabenblock, der eindeutig der Stadtplanung zugeordnet wird. Andere Maßnahmen des Straßen- oder Hochbaus werden in der Regel anderen Ressorts zugeschrieben. Die reguläre Städtebauförderung wird in der Drittelfinanzierung zu je einem Drittel von Bund, Land und der Gemeinde finanziert¹⁵. Damit lassen sich für die Gemeinden über den Eigenanteil hinaus deutlich höhere Summen für Maßnahmen mobilisieren. Allerdings werden diese Gelder den Gemeinden nicht ohne inhaltliche Vorgaben zur Verfügung gestellt. Der Bund und die Länder vereinbaren im Rahmen der Städtebauförderung inhaltliche Schwerpunkte und die Länder entscheiden über die Bewilligung der Gelder für einzelne Projekte. Die „Vorsteuerung“ dieser Gelder durch die Aufteilung in einzelne Programme hat seit 1990 deutlich zugenommen. Das „Normalprogramm“ für *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* wurde im Laufe der Jahre durch weitere Programme ergänzt. Insbesondere nach 1990 wurden verschiedene Programme zum *Städtebaulichen Denkmalschutz* oder zur *Weiterentwicklung großer Neubaugebiete* für die neuen Bundesländer geschaffen, die speziell auf Probleme der Stadtentwicklung in diesen Regionen zugeschnitten waren. Weitere Beispiele für die Ausdifferenzierung der Städtebauförderung sind die Programme *Sozia-*

¹⁵ Im Folgenden wird diese gemeinsame Städtebauförderung des Bundes und der Länder als *Bund-Länder-Städtebauförderung* bezeichnet, um diese von anderen Förderprogrammen der Länder zu unterscheiden.

le Stadt oder Stadtumbau. Das Programm *Soziale Stadt* zur Erneuerung benachteiligter Stadtteile wurde auf Landesebene entwickelt, später auf Bundesebene institutionalisiert und über die Jahre hinweg deutlich gestärkt. Angesichts der Leerstandsproblematik in mehreren Gemeinden der

neuen Bundesländer wurde das Programm *Stadtumbau Ost* entwickelt. Auch dieses Programm hat durch die politische Weiterentwicklung der Förderung an Bedeutung gewonnen und wurde durch das Programm *Stadtumbau West* für die alten Bundesländer ergänzt.

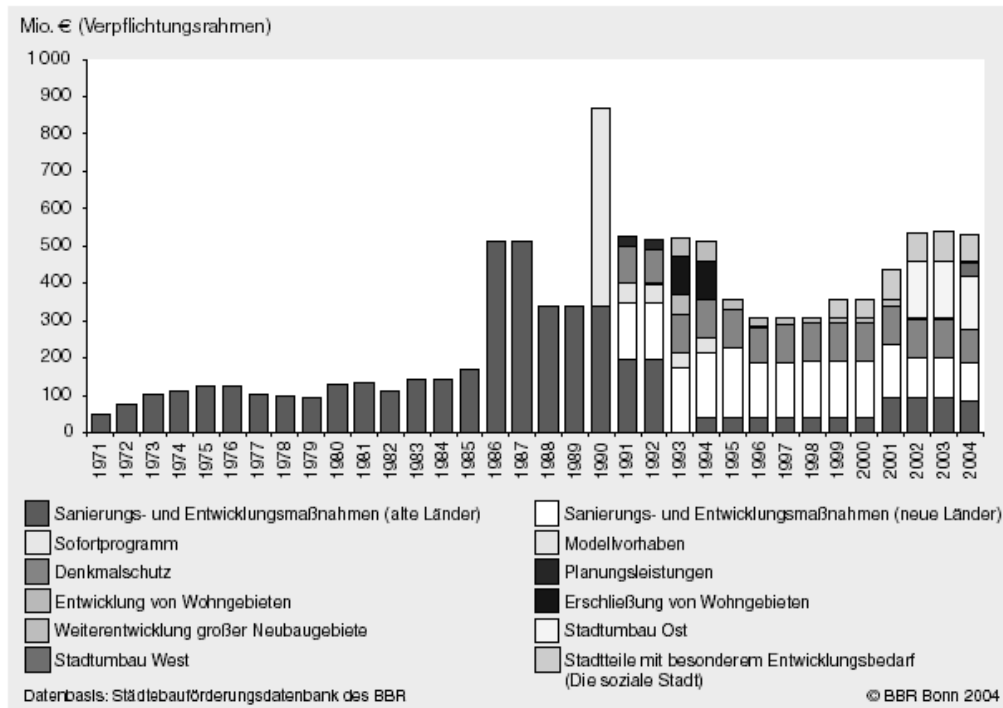


Abbildung 4 - Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1971-2004 nach Programmen (BMVBW 2004, 81)

Die vom Bund seit Einführung der Städtebauförderung 1971 zur Verfügung gestellten Gelder unterliegen starken Schwankungen (siehe Abbildung 4, zur Praxis der Städtebauförderung von 1971 bis 1991 siehe Jonas 1991). Insbesondere im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung wurden nach 1990 die Gelder regional und auch inhaltlich neu verteilt:

- So fand eine erhebliche Verschiebung von den alten zu den neuen Bundesländern statt. Die alten Bundesländer erhielten 1986 und 1987 die bisher höchsten Fördermittelsummen. Nach 1990 gingen die Städtebaufördermittel für die alten Bundesländer stark zurück. Von 1993 bis 1998 stellte der Bund keine oder nur eine sehr geringe Förderung zur Verfügung. Auch die in den letzten Jahren wieder leicht gestiegene Fördersumme (2003: über 150 Mio.

Euro) liegt deutlich unter den Summen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre.

- Gleichzeitig fand eine inhaltliche Verschiebung zwischen einzelnen Programmen statt. Neben dem Grundprogramm *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* gibt es mittlerweile verschiedene weitere Programme. Das Programm *Städtebaulicher Denkmalschutz* und auch das Programm *Stadtumbau Ost* existiert nur in den neuen Bundesländern. Das Programm *Soziale Stadt* gibt es für alle Bundesländer. Für die alten Bundesländer einschließlich Berlin (Ost und West) standen 2003 im Programm *Soziale Stadt* ca. 64 Mio. Euro zur Verfügung gegenüber 92 Mio. Euro im Programm *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* (ohne Berlin Ost). Das Programm *Soziale Stadt* hat also in den alten Bundesländern ca. 2/3 des Grundprogramms er-

reicht. In den neuen Bundesländern ist das Programm *Stadtumbau* mit über 178 Mio. Euro das mit Abstand größte Programm. Die Bundeszuschüsse im Rahmen der Städ-

tebauförderung 2004 verdeutlichen die Gewichtung der inhaltlichen Schwerpunkte.

ALTE BUNDESLÄNDER	Mio. €	NEUE BUNDESLÄNDER	Mio. €
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	83,3	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	101,8
		Städtebaulicher Denkmalschutz	92,6
Stadtumbau West	40	Stadtumbau Ost	138,9
Soziale Stadt			72,4

Tabelle 1 – Bundeszuschüsse zur Städtebauförderung 2004 (Angaben nach VV 2004 und Ergänzung VV 2004; BMVBW 2004a und 2004b)

Neben dem eigenen Landesanteil an der Bund-Länder-Städtebauförderung führen einige Bundesländer eigene Förderprogramme durch. Während die Bundesmittel in den letzten Jahren leicht gestiegen sind und auf neue Aufgaben konzentriert wurden, ist die Situation in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Die Landesprogramme wurden zum Teil in den vergangenen Jahren drastisch gekürzt.

Schließlich ist auch die Europäische Union in den letzten Jahren mit Fördermitteln im Bereich der Stadtentwicklung aktiv geworden. Dabei wurden Mittel aus der Strukturförderung eingesetzt. Insbesondere aus der Gemeinschaftsinitiative *Urban*, die in ihrem Ansatz dem Programm *Soziale Stadt* ähnelt, sind in vielen Städten Gelder analog zur Städtebauförderung eingesetzt worden.

Als Instrument zur Steuerung der Bodennutzung haben all diese Fördergelder eine große Bedeutung. In vielen Programmen können die Städte die Gelder für eigene investive Maßnahmen einsetzen und zum Beispiel den öffentlichen Raum aufwerten. Aber auch private Maßnahmen wie die Sanierung von Wohnhäusern können unterstützt werden. Die Städtebauförderung wird in den meisten Städten der Stadtplanungsverwaltung zugeordnet. Allerdings können die Städte den Einsatz dieser Gelder auch anderen Verwaltungseinheiten zuweisen.

2.1.5 Sonstige städtische Ausgaben

Neben der Städtebauförderung beeinflussen weitere städtische Finanzmittel die baulich-räumliche Bodennutzung:

- So müssen z.B. in der Siedlungsflächenentwicklung die Erschließungskosten für die Außen- oder Innenentwicklung finanziert werden. Nach dem Erschließungsbeitragsrecht werden 10% der Erschließungskosten durch die Stadt getragen¹⁶. Darüber hinaus müssen bei größeren Gebieten neue Kindergärten oder Schulen gebaut werden; bei kleineren Maßnahmen an anderer Stelle bestehende Einrichtungen erweitert oder ausgebaut werden. Für die Errichtung und den Unterhalt dieser Infrastruktur stellen die Städte erhebliche Gelder zur Verfügung. Diese Kosten werden in der Regel nicht den Planungsämtern, sondern den ausführenden Bauämtern zugeordnet. Die Stadtplanungsverwaltung hat keinen direkten Zugriff auf diese Mittel. Allerdings ist eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts notwendig.

- Neben der Erschließung sind der Kauf, der Verkauf und die Bevorratung von Flächen ein Ausgaben- und Einnahmeposten vieler Städte, der in der Regel über die Lie-

¹⁶ Neuere Instrumente wie der städtebauliche Vertrag ermöglichen es der Stadt, die Kosten der Erschließung vollständig auf private Investoren zu übertragen. Auch weitere Infrastrukturkosten lassen sich in klar definierten Grenzen auf den Vorhabenträger übertragen.

genschaftsverwaltung organisiert wird. Im Rahmen der Bodenbevorratung können Städte gezielt Flächen erwerben, die sie zu einem späteren Zeitpunkt als Bauflächen ausweisen wollen. Die Städte können die Bodenwertsteigerungen auf diese Weise selbst realisieren und zum Ausbau der Infrastruktur einsetzen. Da die Stadt in diesem Fall als (privatrechtlicher) Vertragspartner auf dem Grundstücksmarkt auftritt, ist sie auf die Bereitschaft der Eigentümer zum Verkauf angewiesen. Je konkreter (und allgemein bekannter) die Planungen sind, desto mehr steigen die Preise des Bauerwartungslandes. Daher lässt sich eine Bodenbevorratung vor allem langfristig durchführen und bindet in der Folge für eine lange Zeit Gelder der Stadt.

- Schließlich kann die Stadt im Bestand durch eigene Investitionen in den öffentlichen Raum das Umfeld in Quartieren verbessern und damit Anreize für private Investitionen schaffen. Dabei kann zum Beispiel der öffentliche Raum aufgewertet werden. Durch öffentliche Einrichtungen können neue Impulse für die Entwicklung eines Gebietes gegeben werden. Städtische Investitionen sind in der Regel nicht dem Aufgabenbereich der Stadtplanung zugeordnet. Ein gezielter Einsatz dieser Mittel insbesondere zur Aufwertung von Bestandsgebieten kann aber durch die Abstimmung mit Planungen die Wirkung der eingesetzten Mittel erhöhen.

2.2 Rückgang finanzieller Steuerung?

Die Auswirkungen der kommunalen Finanzkrise werden intensiv diskutiert. In der Literatur zum Wandel der Stadtplanung wird vielfach ein Rückgang der Steuerung durch finanzielle Instrumente beschrieben. Dabei beziehen sich die Diskussionsbeiträge vor allem auf die letzten 15 - 20 Jahre. Die Einschätzung der Entwicklung ist keineswegs einheitlich. In der Literatur werden verschiedene Aspekte diskutiert:

- Im Mittelpunkt einiger Beiträge steht ein *Rückgang finanzieller Steuerung aufgrund zurückgehender Gelder*. Dabei vermuten einige Autoren einen Rückzug der öffentlichen Hand aus Aufgaben der Stadtplanung und -entwicklung.

- Darüber hinaus gibt es eine umfangreiche Diskussion, inwiefern die bisherigen Steuerungsressourcen effizient eingesetzt wurden und ob der gegenwärtige Rückgang an Ressourcen durch neue *Arbeitsformen* ausgeglichen werden kann.

2.2.1 Rückgang finanzieller Steuerung durch weniger Gelder?

In Folge der kommunalen Finanzkrise haben die Städte insbesondere ihre Ausgaben für Investitionen stark eingeschränkt und ihr Personal reduziert. Die geringeren Finanzmittel führen nach Einschätzung verschiedener Beobachter zu einem Rückzug der Städte aus der gemeinwohlorientierten Steuerung der Stadtentwicklung. Diese Schilderungen stützen sich einerseits auf Privatisierungen städtischer Aufgaben und andererseits auf den wachsenden Einfluss privater Akteure auf die Verfahren der Stadtplanung:

- Angesichts zurückgehender Mittel lagern viele Städte Aufgaben und Finanzmittel in wirtschaftliche Einheiten aus oder privatisieren diese vollständig¹⁷. So schätzt WOLLMANN, dass ca. 50% der städtischen Finanzmittel außerhalb der Kernverwaltung und des städtischen Haushalts verwaltet werden (Wollmann 2002, 38). Damit wächst die Gefahr, dass Teile der städtischen Aufgaben einer Kontrolle durch die Ratsversammlungen entzogen werden – in letzter Konsequenz eine „Selbstentmachtung der Kommunalpolitik“ (Wollmann 2002, 38).

- In Bezug auf die Aufgaben der Stadtplanung wird vielfach der wachsende Einfluss privater Investoren auf die Bauleitplanverfahren kritisch gesehen (siehe z.B. Mitschang 2003, 333). Da zum Beispiel die städtebaulichen Verträge private Grundstückseigentümer auch finanziell in die Pflicht nehmen, eröffnen die Verträge den Eigentümern auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf Planinhalte, über die früher

¹⁷ In der Literatur wird in der Regel zwischen formalen Privatisierungen, bei denen die Stadt lediglich Bereiche der Stadtverwaltung in privatrechtliche Organisationsformen überführt und zwischen inhaltlichen Privatisierungen, bei denen die Aufgaben vollständig privaten Akteuren überlassen werden, unterschieden.

kein Konsens mit den Grundstückseigentümern erzielt werden musste. Beobachter befürchten daher, dass nicht nur die Kosten, sondern auch inhaltliche Entscheidungen zunehmend durch private Interessen geprägt werden. Im Hinblick auf den vorhabenbezogenen Bebauungsplan stellte ADRIAN daher fest:

„Die Gefahren dieses Verfahrens liegen auf der Hand. Man kann es leicht zu Baulandausweisung gegen Geld umfunktionieren.“ (Adrian 1997, 53)¹⁸

Gleichzeitig gibt es allerdings auch Hinweise darauf, dass nicht alle Bereiche der Stadtplanung in gleichem Maße durch einen Rückgang der Finanzmittel geprägt sind. Im Bereich der Städtebauförderung zeigt sich, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Gelder zwar nicht mehr die Spitzenwerte der 1980er Jahre erreichen, aber dennoch relativ konstant sind und in den letzten Jahren tendenziell eher zugenommen haben (siehe B 2.1.4).

Weitere Beiträge der Literatur verweisen auf neue Finanzierungsmöglichkeiten, die der Stadtplanung seit einiger Zeit zur Verfügung stehen. Die Übertragung von Kosten auf die privaten Vorhabenträger wird aus dieser Sicht nicht als Verlust städtischen Einflusses, sondern als Möglichkeit zur teilweisen Abschöpfung bisher vollständig privatisierter Planungsgewinne begrüßt. Diese weitreichenden Möglichkeiten sind erst durch die Einführung des städtebaulichen Vertrages entstanden und werden mittlerweile vielfach genutzt (siehe B 1.1.4). So spricht KRAUTZBERGER von einem „Siegessäuge“ der städtebaulichen Verträge (Krautzberger 2002, 35) und auch eine DIFU-Studie in Nordrhein-Westfalen ergab, dass bereits 83% der befragten Städte das Instrument nutzen (Seidel-Schulze 2003, 4). Die vollständige Übertragung der Erschließungskosten, die Übernahme von Planungskosten, aber auch die Übernahme von Infrastrukturkosten durch den Investor stellen nach dieser Einschätzung eine sinnvolle Korrektur des bisherigen Systems dar, dass durch die Externalisierung von Folge-

kosten falsche Anreize schuf und die Kommunen in den „Ruin“ trieb.

2.2.2 Ineffiziente Arbeitsformen als Grund für mangelnde finanzielle Steuerung?

Angesichts der knappen finanziellen Ressourcen beschäftigt sich ein großer Teil der Diskussionsbeiträge mit den Möglichkeiten, diese Finanzmittel effizienter einzusetzen. Dabei werden zum einen bisherige Arbeitsweisen kritisch hinterfragt. Zum anderen wird untersucht, inwiefern neue Arbeitsformen den Rückgang der Steuerungsressourcen kompensieren können.

Kritik der bisherigen Arbeitsformen

Angesichts der Finanzkrise und des Personalarückgangs in den Stadtplanungsverwaltungen werden die bisherigen Arbeitsformen kritisiert. Dabei rückt vor allem die Städtebauförderung in den Mittelpunkt der Überlegungen – wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass dies die einzigen investiven Mittel sind, die direkt der Stadtplanung zugeordnet werden. Nach Ansicht einiger Autoren...

„kann man sich kaum des Eindrucks erwehren, daß Fördermittel stets legal, nicht immer aber legitim eingesetzt wurden. (...) Die Verpflichtung zum sozialverträglichen Umgang mit Eigentum sah man häufig nicht so eng, Erträge wurden nicht selten allein konsumiert. (...) Dies deswegen, da manche beim Wort „Städtebauförderung“ weniger an Städtebau als vielmehr an Förderung denken und das Ganze als irgendeine Art von Finanzausgleich oder Zweckzuweisung mißverstehen. Damit ging einher, daß ab und an nicht das Nötigste, sondern das Leichteste in den Vordergrund trat, bzw. das Mobilisieren staatlicher Transferleistungen – ohne Ansehen des Projektes – zum Oberziel wurde.“ (Jonas 1991, 12)

Aber auch die erreichten Ergebnisse werden vielfach als wenig überzeugend beschrieben:

„Es gibt schon viel zu viele Gebiete, die schon ganze Serien von Sondermaßnahmen erlebten, ohne dass sich die Verhältnisse dort grundlegend geändert hätten.“ (Pfeiffer 2003, 51)

Auch das neuere Programm *Stadtumbau Ost* wird in der Diskussion heftig kritisiert.

¹⁸ Das sogenannte Koppelungsverbot stellt allerdings sicher, dass nur Kosten durch die Grundstückseigentümer übernommen werden können, die sich unmittelbar aus dem Vorhaben ergeben.

So halten einige Autoren dem Programm eine in der Praxis relativ einseitige Konzentration auf den Abriss von Gebäuden ohne hinreichende Berücksichtigung städtebaulicher und sozioökonomischer Aspekte vor (Bernt, Kabisch 2003, 42). Andere Autoren sehen in dem Programm einen „Tropfen auf den heißen Stein“, der nicht an den eigentlichen Ursachen ansetzt (Bohne 2003, 32, ähnlich Bohne 2002). Auch in der Politik werden die verschiedenen Fördermechanismen unterschiedlicher Ressorts durchaus kritisch betrachtet:

„Bei der Forderung nach Geld, (...), müssen die ostdeutschen Länder klare Ziele und Prioritäten benennen. Die bisherige Gießkannenförderung hat mehr geschadet als genutzt. Die Länder können nicht gleichzeitig Geld für extensive Wachstumsinvestitionen und für Rückbau fordern.“ (Eichstädt-Bohlig 2001, 75)

Die Städtebauförderung steht in vielen Artikeln im Mittelpunkt der Kritik. Aber auch andere Arbeitsformen der Stadtplanung werden vielfach als unnötig und wenig zielgerichtet angesehen. Einzelne Beobachter behaupten daher sogar, größere Einsparungen seien problemlos zu realisieren.

„Schon die Überprüfung der laufenden Aufgaben kann dazu führen, daß gut die Hälfte der Aufgaben gestrichen oder weit verschoben werden kann, ohne unmittelbare erkennbare praktische Auswirkung in der Kommune.“ (Springer 1993, 13)

Kompensation durch neue Arbeitsformen?

Als Konsequenz aus zurückgehenden öffentlichen Mitteln wird vielfach eine Erhöhung der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel gefordert (Winkel 2002b). Neue Arbeitsformen versprechen neue Gestaltungsspielräume und können so den Rückgang der Steuerungsressourcen kompensieren. So kommt z.B. SELLE zu dem Schluss, dass „Not erfinderisch macht“ und zeigt anhand der „Sozialorientierten Bodennutzung“ in München und dem „Grünen Ring Hannover“ Beispiele auf, in denen ohne umfangreiche Mittel Gestaltungsspielräume für die öffentliche Hand gewonnen wurden (Selle 2000).

In der Literatur wird insbesondere die starke Aufspaltung der Ressourcen auf viele Einzelressorts bemängelt, die aufgrund einer mangelnden Abstimmung und Zielkonflikten nicht optimal eingesetzt werden.

„Wir erleben die Ohnmacht eines mächtigen, in vielen Spezialverwaltungen tätigen Staates, dessen Spezialisten Mühe haben, mit den komplexen Aufgaben der Gebietsentwicklung fertig zu werden. Es gilt, die Zuständigkeitsgrenzen durchlässig zu machen. Wahrscheinlich fehlt es gar nicht an staatlichen Ressourcen, sondern an der Fähigkeit, die öffentlichen Mittel in einer komplexen Strategie zusammen mit den Bewohnern zugunsten der Bewohner einzusetzen.“ (Pfeiffer 2003, 59)

In einer ähnlichen Weise argumentiert GANSER, wenn er darauf hinweist, dass der Bundeshaushalt 2000 insgesamt 2 Mrd. DM „stadtwirksame“ Investitionen ausweist, von denen die Städtebauförderung lediglich 3% ausmacht (zitiert nach Körbel, Schröter 2000, 40).

Eine verstärkte Koordination verschiedener Maßnahmen wird vor allem in einigen Programmen der Stadterneuerung versucht. Über den Ansatz des Programms *Soziale Stadt* schreiben die Forscher des DIFU:

„Ziel dieses umfassenden Programmansatzes ist es, investive und nichtinvestive Maßnahmen aus verschiedenen Programmen der EU, des Bundes und der Länder mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung „aus einer Hand“ zu kombinieren und zu integrieren;“ (Franke, Löhr, Sander 2000, 250)

In der Fachliteratur wurde dieser neue Ansatz umfangreich besprochen (z.B. Pesch 1998; Eichstädt-Bohlig 2002; Becker 2003). Gleichzeitig haben verschiedene Autoren die integrierte Stadterneuerung in Beziehung zur bisherigen Praxis der Stadterneuerung gesetzt (Adrian 1995, Froessler 1998). Inwieweit der integrierte Ansatz der *Sozialen Stadt* in der Praxis wirklich umgesetzt werden kann, ist auch nach einer ersten Zwischenevaluation noch nicht klar. FROESSLER weist allerdings auch im Vergleich verschiedener nationaler Stadterneuerungsprogramme darauf hin, dass eine Einschränkung der Verfügungsgewalt der jeweiligen Ressorts über ihre eigenen Budgets eine der schwierigsten Aufgaben hierbei ist (Froessler 1998, 25). Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Verwaltungsreform tendenziell eher zu einer segmentierten Arbeitsweise führt und daher integrierte Arbeitsformen eher erschwert (siehe z.B. zur Nedden 1998). Einzelne Autoren haben Vorschläge entwickelt, wie eine integrierte Arbeitsweise im Rahmen der

Verwaltungsreformen institutionell verankert werden kann (Ruiz 2001).

2.3 Fragestellungen

Die These des Rückgangs finanzieller Steuerung in der Stadtplanung beruft sich vor allem auf die kommunale Finanzkrise und den allgemeinen Sparzwang in den Kommunen. In der Literatur wird der Rückgang der finanziellen Steuerungsfähigkeit allerdings differenziert betrachtet. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Arbeit der Stadtplanungsverwaltungen sind dabei keineswegs eindeutig.

Eine wichtige Frage ist daher, wie die Stadtplanungsverwaltungen von der kommunalen Finanzkrise betroffen sind und

welche Auswirkungen auf ihre Arbeit sich daraus ergeben. Zu überprüfen ist darüber hinaus, ob es in Folge der Finanzkrise zu einem Rückzug der öffentlichen Hand aus Aufgabenbereichen der Stadtplanung kommt. Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit es der Stadtplanungsverwaltung gelingt, mit neuen Arbeitsformen die Steuerungsfähigkeit der Stadtplanung und damit die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen. Im Rahmen der Untersuchung wird daher dokumentiert, welche Finanzmittel der Stadtplanungsverwaltung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig werden Reaktionen auf die Finanzkrise erfasst und Veränderungen der Arbeitsweise hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Effizienz der Arbeit untersucht.

3. Stadtplanung und Kooperationen

Ein Planungsverständnis, das Planung als Aushandlungsprozess versteht, erweitert den Blick vom hoheitlichen Handeln der staatlichen Akteure auf die Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und anderen Akteuren. In der Literatur wurden zahlreiche Formen der Kooperation beschrieben, die im Folgenden zusammengefasst werden (siehe B 3.1). Darauf aufbauend werden die Einschätzungen der Literatur näher untersucht (siehe B 3.2).

3.1 Unterschiedliche Formen der Kooperation

Von Kooperation ist heute in vielen Zusammenhängen die Rede. Auch im Aufgabenbereich der Stadtplanung haben kooperative Verhaltensweisen nach zahlreichen Beiträgen der Fachliteratur eine große Bedeutung gewonnen. In vielen Beiträgen wird sogar von einer *Kooperativen Planung* gesprochen. Dabei bleibt vielfach unklar, was eigentlich genau mit diesem Begriff gemeint ist. Eine Begriffsklärung erscheint notwendig, um darauf aufbauend die verschiedenen Formen der Kooperation im Detail untersuchen zu können.

3.1.1 Versuch einer Definition

In der Diskussion werden unter dem Oberbegriff der kooperativen Planung verschiedene Arbeitsweisen von *Public-Private-Partnerships* bis hin zur Stadtteilkonferenz zusammengefasst. Dabei beschränkt sich der Begriff meist nicht auf die kommunale Stadtplanungsverwaltung, sondern bezieht die gesamten Aktivitäten einer Stadt ein. Dem Wort nach bezeichnet Kooperation gemeinsames Handeln. Aber was konstituiert eine gemeinsame Handlung? Reicht der informelle Austausch oder müssen vertragliche Vereinbarungen getroffen werden? Wer kooperiert mit wem?

Aus wissenschaftlicher Sicht erscheint eine genauere Abgrenzung des Begriffes notwendig. Für diese Untersuchung wird auf eine bereits in früheren Untersuchungen entwickelte Definition zurückgegriffen (siehe Selle 1996). Danach grenzt SELLE

Kooperationen von anderen Formen der Kommunikation wie folgt ab:

- *Information* ist demnach die Weitergabe von Wissen. In der Stadtplanung kann dies z.B. durch Veröffentlichungen oder Veranstaltungen geschehen.
- *Partizipation* dagegen bezeichnet die Beteiligung Dritter an einem zentral gesteuerten Planungsprozess. Dies trifft in der Stadtplanung zum Beispiel auf die Bürgerbeteiligung zu, in der im Rahmen eines von der Stadtverwaltung bestimmten Planungsprozesses eine Diskussion mit Bürgern und Interessierten über die Planung stattfindet.
- *Koordination* geht darüber hinaus und bezieht sich auf die Abstimmung der Handlungen unselbständiger Akteure, also zum Beispiel innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Die Abstimmung zwischen Stadtplanungsamt, Hochbauamt und der Liegenschaftsverwaltung stellt eine solche Koordination dar.
- *Kooperation* als Zusammenarbeit dagegen wird in diesem Verständnis für die Zusammenarbeit von selbständigen Akteuren vorbehalten.

Nach diesem Verständnis kann eine Stadt mit wirtschaftlichen Akteuren oder mit Akteuren der Gesellschaft kooperieren. Auch Kooperationen mit anderen selbständigen Gebietskörperschaften sind möglich. Dabei kooperiert die *Stadt* als relativ selbständiger Akteur mit den jeweiligen Partnern: die Stadtplanungsverwaltung ist als ausführende Verwaltung immer auf den politischen Auftrag zur Vorbereitung oder Umsetzung von Kooperationen angewiesen. Eine Kooperation innerhalb der städtischen Verwaltung kann es demnach nicht geben, da es sich hier nicht um selbständige Akteure handelt. Die Zusammenarbeit zwischen städtischer Verwaltung und städtischen Unternehmen stellt in gewissem Sinne einen Grenzfall dar: Die städtischen Unternehmen agieren zwar weitgehend selbständig und ohne parlamentarische Kontrolle des Tagesgeschäftes, werden aber durch politische Vertreter beaufsichtigt und zum Teil auch gesteuert. Auch wenn diese städtischen Unternehmen daher formell der privatwirtschaftlichen Sphäre angehören,

ren, sind sie *de facto* dem Einflussbereich der Stadt zuzurechnen.

Im Rahmen der Untersuchung werden Kooperationen im Aufgabenbereich der Stadtplanung untersucht. Die Spannweite möglicher Kooperationen ist weit und reicht von der gemeinsamen Umsetzung einzelner Vorhaben bis hin zu losen Vereinbarungen und Planungen. Da im Rahmen der Untersuchung keine einzelnen Planungsprozesse im Detail untersucht werden können, werden nur Kooperationen mit festen Formen oder benennbaren Ergebnissen berücksichtigt. Kooperationen ohne Ergebnis und ohne klar benennbare Beiträge beider Partner sind schwer zu beurteilen, da sie in hohem Maße informell sind. Letztlich ist in diesen Fällen auch schwer zu überprüfen, ob es sich hier überhaupt um Kooperationen oder aber lediglich um eine gegenseitige Information handelt.

Ein anderer Ansatz erscheint aus forschungsmethodischen Gründen im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Bei der Auswertung müssen daher folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Neben den zu untersuchenden Kooperationen kann es weitere informelle oder nicht-öffentliche Kooperationen geben, die sich nicht in Verträgen oder formellen Vereinbarungen abbilden. Diese Kooperationen lassen sich nur schwer erfassen. Soweit möglich muss hier auf qualitative Einschätzungen der Gesprächspartner zurückgegriffen werden.
- Die Untersuchung kann aufgrund des breiten Ansatzes ebenfalls nicht erfassen, welche Ergebnisse die Kooperationen hervorbringen. Eine solche Beurteilung setzt eine relativ gute Kenntnis der Ausgangssituation und des Prozesses voraus. Im Rahmen dieser Untersuchung kann daher lediglich die Meinung der Interviewpartner wiedergegeben werden.
- Kooperative Arbeitsweisen sind in der Regel in komplexe Planungsprozesse eingebunden. Hier bestehen zwangsläufig Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Instrumenten und Arbeitsformen. Kooperative Instrumente müssen daher im Zusammenhang mit anderen Instrumenten gesehen werden.

3.1.2 Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren

Die Zusammenarbeit der Städte mit privatwirtschaftlichen Akteuren ist in den letzten Jahren in den Mittelpunkt des Interesses gerückt¹⁹. Im Aufgabenbereich der baulich-räumlichen Planung bezieht sich diese Zusammenarbeit vielfach auf die Baurechtschaffung für einzelne bauliche Projekte, kann aber auch auf einen größeren räumlichen und zeitlichen Rahmen angelegt sein.

Projektbezogen ist die Zusammenarbeit zwischen der Stadtplanungsverwaltung und privaten Investoren vielfach auf die Baurechtschaffung gerichtet. Das Themenfeld der im Rahmen der Bauleitplanung zu regelnden Fragen reicht über die baulich-räumliche Nutzung hinaus und umfasst zum Beispiel Fragen der Erschließung oder der Altlastensanierung. Hierzu steht mit dem Baugesetzbuch ein umfangreiches rechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wurde in den 1990er Jahren als Instrument der Zusammenarbeit zwischen Stadtplanung und Investoren eingeführt. Und auch der städtebauliche Vertrag bietet umfangreiche Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Schließlich können auch kann auch bei Bebauungsplänen ohne städtebaulichen Vertrag die inhaltliche Ausformulierung der Festsetzungen auf einer informellen Zusammenarbeit zwischen Grundstückseigentümer und Stadtverwaltung basieren.

Die Frage, inwieweit ein Bebauungsplan auf städtischen Erwägungen basiert und welchen Einfluss private Interessen hatten, lässt sich letztendlich nicht schlüssig an der Art der eingesetzten rechtlichen Instrumente ablesen. Entscheidend ist vielmehr, ob das Bebauungsplanverfahren als Angebotsplanung ohne konkrete Investitionsinteressenten oder aber als Nachfrageplanung mit konkreten Investoren gemeinsam durchgeführt wird.

Zum Teil werden in der Literatur auch weitere Instrumente als Ausdruck einer kooperativen Arbeitsweise angesehen. So ist die

¹⁹ Einige Autoren weisen allerdings darauf hin, dass eine enge Zusammenarbeit städtischer und wirtschaftlicher Akteure auch in der Nachkriegs- und Wiederaufbauzeit existierte (Selle 1995).

städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aufgrund der Möglichkeit, hier private Akteure treuhänderisch mit der Durchführung zu beauftragen, mitunter als kooperatives Instrument beschrieben worden (Heinz 1993, 45). Die private Firma ist in diesem Fall als Auftragnehmer der Stadt weisungsgebunden und arbeitet treuhänderisch – also nicht auf eigene Rechnung. Daher handelt es sich hier nicht um eine Kooperation nach obiger Definition, sondern um eine Aufgabenwahrnehmung im Auftrag der Stadt.

Neben der projektbezogenen Zusammenarbeit mit privaten Akteuren kann es auch eine *projektunspezifische* Zusammenarbeit von Stadtplanungsverwaltung und privaten Akteuren geben. Damit sind Kooperationen gemeint, die nicht ein einzelnes bauliches Investitionsvorhaben zum Inhalt haben, sondern einen längeren Zeitraum und einen größeren räumlichen Bereich umfassen. Das Ziel dieser Kooperationen ist in der Regel eine Abstimmung der verschiedenen Aktivitäten der Kooperationspartner. Ein Beispiel im Bereich der baulich-räumlichen Planung ist der Stadtumbau in den neuen Bundesländern, bei dem vielfach Vereinbarungen zwischen den Städten und Wohnungsunternehmen über die weitere bauliche Entwicklung eines Gebietes getroffen werden.

3.1.3 Kooperationen mit gesellschaftlichen Gruppen

Die Städte können auch mit gesellschaftlichen Akteuren kooperieren. Solche Formen der Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung sind nicht neu, haben aber seit den 1970er Jahren durch die Entstehung neuer gesellschaftlicher Gruppen und Initiativen an Bedeutung gewonnen. Die Zusammenarbeit der Stadtplanung mit gesellschaftlichen Akteuren im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung findet in verschiedenen Formen statt.

- Zahlreiche Städte haben Bürger im Rahmen von kooperativen Planungsverfahren, wie z.B. Werkstattverfahren, in die Planung von einzelnen Vorhaben oder die Entwicklung gesamtstädtischer Leitbilder einbezogen (zu Leitbildprozessen siehe Bose 1994, für andere weitergehende Formen der Bürgerbeteiligung siehe z.B. Sinning

1995 oder Kegler 2002). Derartige Planungsverfahren werden vielfach eingesetzt, um besonders strittige oder wichtige Punkte der Stadtentwicklung zu bearbeiten. Inwieweit derartige Verfahren wirklich über eine umfangreiche Bürgerbeteiligung hinausgehen, hängt zum Großteil davon ab, wie die Ergebnisse weiterverarbeitet werden.

- In der Stadterneuerung hat die Kooperation der Stadtplanungsverwaltung mit gesellschaftlichen Gruppen eine große Bedeutung. Seit dem Entstehen der behutsamen Stadterneuerung – die sich vor dem Hintergrund der Bürgerproteste gegen die Kahlschlagsanierung entwickelte – werden gesellschaftliche Gruppen vielfach in die Umsetzung der Stadterneuerung einbezogen. In neuen integrierten Programmen der Stadterneuerung ist die Aktivierung und Einbeziehung dieser gesellschaftlichen Gruppen sogar ein Schwerpunkt der Arbeit. Die ersten Ergebnisse der Evaluationsforschung zum Programm *Soziale Stadt* verweisen allerdings auf ein zwiespältiges Ergebnis: In einigen Städten findet lediglich eine Information der Bürger statt, während andere Städte eigene Stadtteilgremien bilden, um die Bewohner in die Umsetzung der Stadterneuerung einzubeziehen (BMVBW 2004d, 124).

- Schließlich können auch gesellschaftliche Gruppen einzelne bauliche Projekte umsetzen. Sofern sie dabei baurechtliche Genehmigungen benötigen, ähnelt ihre Situation der von privaten Vorhabenträgern. Darüber hinaus sind derartige Projekte vielfach auf Fördermittel angewiesen, die zum Teil aus der Städtebauförderung zur Verfügung gestellt werden.

3.1.4 Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften

Prozesse der Stadt- und Regionalentwicklung halten sich nicht an administrative Grenzen. Planerische Entscheidungen haben daher auch Auswirkungen auf die Entwicklung der benachbarten Städte und Gemeinden. Innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen sind viele Probleme daher nicht mehr sinnvoll zu bewältigen. Eine nahe liegende und vielfach praktizierte Reaktion hierauf ist die Zusammenarbeit einzelner Gebietskörperschaften. In der Zwi-

schenzeit hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher Formen der regionalen Kooperation ausgebildet. Diese können ausgehend von ihrer unterschiedlichen Rechtsgrundlage in verschiedene Gruppen eingeteilt werden:

- *Freiwillige Kooperationen* zwischen einzelnen Gebietskörperschaften haben in der Regel keine gesetzliche Grundlage. Im Bereich der baulich-räumlichen Planung können informelle Formen der Zusammenarbeit zum Beispiel für die gemeinsame Entwicklung planerischer Strategien oder Leitbilder sinnvoll sein. Für dauerhafte Aufgaben mit wirtschaftlicher Bedeutung bieten sich rechtlich ausgestaltete freiwillige Kooperationen an. Diese können die Form von Zweckverbänden, Vereinen oder privatwirtschaftlichen Organisationsformen annehmen. Zahlreiche Beispiele hierfür finden sich in anderen Aufgabenbereichen, wie zum Beispiel der öffentlichen Daseinsvorsorge.

- Neben diesen freiwilligen Kooperationen existieren auch *gesetzlich vorgeschriebene Kooperationen*. So können Kommunen per Gesetz von den Ländern zur Mitgliedschaft in Verbänden verpflichtet werden. Im Bereich der Stadtplanung können derartige Verbände zum Beispiel die Erstellung des Flächennutzungsplans für die gesamte Region übertragen bekommen.

- Schließlich haben einige Länder gesetzlich in die *gebietkörperschaftliche Struktur* eingegriffen. Dabei wurden neue Körperschaften zwischen der städtischen Ebene und der Landesebene geschaffen, die zum Teil Aufgaben der kommunalen Ebene übernehmen. Ob es sich hierbei noch um Kooperationen handelt oder aber um eine neue staatliche Struktur, hängt vor allem von der Selbständigkeit der neuen Einrichtung ab. Ein eigenes Regionalparlament mit eigenen Zuständigkeiten und eigener Verwaltung ist in jeder Hinsicht selbständig und lässt sich daher nicht mehr als Kooperation einzelner Städte verstehen. Falls die Entscheidungen jedoch durch Vertreter der Städte und Gemeinden gefällt werden, kann von einer Selbständigkeit nur sehr eingeschränkt die Rede sein. Die Regionalen Planungsverbände sind ein Beispiel für diese Strukturen. Im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung können solche neuen Körperschaften zum Beispiel mit der

Erstellung des Flächennutzungsplans beauftragt werden.

3.1.5 War's das schon? – Wirtschaftliche Kooperationen

Diese Beispiele beschreiben mögliche Kooperationen der Städte im Bereich der Stadtplanung. Bei einem Blick in die Literatur wird allerdings schnell deutlich, dass vielfach andere Formen der Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Diskussion stehen. Insbesondere in der Diskussion um *Public-Private-Partnerships* PPPs werden die Möglichkeiten einer *wirtschaftlichen* Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure erörtert. Nach Einschätzung verschiedener Beobachter lassen sich diese Kooperationen seit den 1980er Jahren verstärkt beobachten (zur Bedeutung von PPPs zur Brachflächenentwicklung siehe Wentz 2002). Diese Entwicklung wurde begleitet durch eine zunehmende Auslagerung städtischer Funktionen in privatwirtschaftliche Rechtsformen (siehe Albers 1993). Im Zentrum steht dabei vielfach die Suche nach neuen Finanzierungswegen für Investitionen:

„Diese Situation [der schwierigen kommunalen Finanzlage] hat manche Gemeinde veranlasst, nach Wegen zu suchen, um ihre Haushalte sanieren und dennoch notwendige Investitionen tätigen zu können. Einer dieser Wege kann die Zusammenarbeit im Rahmen von Public-Private-Partnership sein.“ (DStGB 2002, 2)

Darüber hinaus sollen die Kooperationen die Effizienz im Umgang mit öffentlichen Mitteln erhöhen. Im Bereich der PPPs wurden zahlreiche Beispiele untersucht und veröffentlicht (z.B. in einer Dokumentation des Deutschen Städte- und Gemeindebunds DStGB zu Finanzierungs- und Organisationsmodelle, siehe DStGB 2002, 20).

Große Teile der Diskussion um Kooperationen in der Stadtentwicklung beziehen sich demnach gar nicht direkt auf den Aufgabenbereich der Stadtplanung. Allerdings sind einige der öffentlich-privaten Partnerschaften in Bereichen tätig, die klassischerweise der Stadtplanung zugerechnet werden. Wenn öffentlich-rechtliche Partnerschaften Flächen erschließen und entwickeln, nehmen sie Aufgaben wahr, die früher der Kommune zugeordnet waren

und heute über Verträge an private Vorhabenträger delegiert werden können. In PPPs, die Flächen für bauliche Nutzungen entwickeln, überträgt die Stadt zwar im Rahmen der kooperativen Bebauungsplanverfahren große Teile der Entwicklung an privatwirtschaftliche Akteure, behält aber selbst über eine wirtschaftliche Beteiligung an eben dieser Entwicklungsgesellschaft einen weitergehenden Einfluss. Für eine Betrachtung der Stadtplanungspraxis in den einzelnen Städten ist dies relevant, da es hier mit der Erschließung und Entwicklung von Flächen um einen Kernbereich der Stadtplanung geht. Für die Stadt ergeben sich aus der Rolle als Grundstücks(teil)eigentümer einerseits neue Handlungsspielräume. Andererseits kommt es auch zu Interessenskonflikten, da die wirtschaftliche Betätigung der Stadt auch wirtschaftlichen Zwängen und Risiken unterliegt. Die Neutralität der hoheitlichen Verwaltung kann daher durch eine wirtschaftliche Beteiligung der Stadt an der Entwicklung untergraben werden.

3.2 Zunahme kooperativer Arbeitsformen in der Stadtplanung?

Die Literatur zur Kooperationen und kooperativer Planung ist umfangreich. Eine zentrale These ist dabei, dass kooperative Arbeitsformen in der Stadtplanung an Bedeutung gewinnen. Die gewachsene Bedeutung kooperativer Arbeitsformen wird in der Diskussion allerdings keineswegs einheitlich diskutiert. Je nach Kooperationsform und Betrachtungswinkel gehen die Einschätzungen durchaus auseinander. Auch der zeitliche Horizont, der den Aussagen zugrundegelegt wird, unterscheidet sich von Beitrag zu Beitrag. Die These einer zunehmenden kooperativen Arbeitsweise der Stadtplanung lässt sich in drei Diskussionsstränge unterteilen. Dabei werden die kooperativen Arbeitsweisen jeweils als Folge unterschiedlicher Entwicklungen diskutiert:

- Erstens werden Kooperationen in der Stadtplanung auf neuere Entwicklungen des Städtebaurechts zurückgeführt.
- Zweitens wird der Bedeutungszuwachs kooperativer Arbeitsweisen als Reaktion auf den Rückgang anderer Steuerungsformen diskutiert.

- Schließlich wird die Zunahme von Kooperationen auch mit einem neuen Selbstverständnis der Stadtplanung in Verbindung gebracht.

3.2.1 Kooperationen als Folge gesetzlicher Änderungen?

Mehrere Autoren beschreiben die Zunahme kooperativer Arbeitsweisen vor allem als Folge verschiedener Änderungen des Städtebaurechts und beziehen sich damit vor allem auf die Zeit seit 1990. Dabei stehen Kooperationen mit *privaten Investoren* und die – vergleichsweise neuen – Vertragselemente des Städtebaurechts im Mittelpunkt der Überlegungen. Der „Siegeszug der städtebaulichen Verträge“ (Krautzberger) gilt als Beleg für die gewachsene Bedeutung kooperativer Arbeitsformen. Deutliche Unterschiede gibt es in der Bewertung dieser Entwicklung:

- Die Kooperationen im Rahmen der Bauleitplanung werden zum Teil als Privatisierung der öffentlichen Planung gesehen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan wird ausgehend von grundsätzlichen und theoretischen Erwägungen auf problematische Tendenzen hingewiesen.

„Die kommunal verantwortete und an öffentlichem Interesse ausgerichtete Bauleitplanung wird insoweit in Frage gestellt und durch eine individuell abgestimmte Planung ergänzt, teilweise sogar ersetzt. Zu befürchten sind Einschränkungen im Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, vor allem im Hinblick auf die Lenkung der künftigen städtebaulichen Entwicklung. Dadurch wird die Gefahr greifbar, dass infolge der Gewichtverschiebungen zugunsten privater Investitionen die in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallende Gewährleistung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung immer stärker auch durch Private bestimmt und insoweit im Bereich der städtebaulichen Entwicklung ein neues Zeitalter, und zwar das des Investorenstädtebaus, eingeleitet wird und damit eine dem demokratischen Gemeinwesen zugeführte Aufgabe mithin zu einer ‚Privatsache von Investoren‘ wird.“ (Mitschang 2003, 333; ähnlich Mitschang 1999, 205)

Vor allem die Verlagerung planerischer Aufgaben auf private Investoren wird dabei als Anzeichen einer Machtverschiebung hin

zu Investoren gesehen. Die vormalig staatlichen Aufgaben der Planung und Erschließung werden auf diese Weise immer häufiger an die privaten Vorhabenträger abgetreten, die damit – so die Vermutung – auch bei der Ausgestaltung der inhaltlichen Ziele der Planung an Gewicht gewinnen.²⁰

- Andere Beobachter sehen in den neuen kooperativen Instrumenten des Städtebaurechts dagegen eine Erweiterung der städtischen Handlungsspielräume. Dabei wird zum Beispiel in Beschreibungen des langfristigen Wandels der Planung vielfach darauf verwiesen, dass die Städte immer auf die Ausfüllung des gesetzten Rahmens durch private Investoren angewiesen waren (z.B. Albers 1995b, 900). Die Kooperative Planung versucht nach dieser Lesart, die bisherigen Grenzen einer hoheitlichen Planung durch eine bewusste Gestaltung von Kooperationen zu überwinden. Dabei eröffnen sich neue Spielräume, die in einem rein hoheitlichen Verständnis keinen Platz hatten. Für die Beurteilung der Handlungsfähigkeit ist dabei entscheidend, ob es der Stadtplanung gelingt, stadtplanerische bzw. stadtpolitische Ziele in den Kooperationen durchzusetzen und nicht nur die Planung den Zielen privater Akteure anzupassen.

3.2.2 Kooperationen als Reaktion auf einen Steuerungsrückgang anderer Instrumente?

Die Zunahme von Kooperationen als Reaktion auf den Verlust von Handlungsspielräumen wird im Zusammenhang mit *regionalen Kooperationen* aber auch im Hinblick auf Kooperationen der Stadt mit *wirtschaftlichen Akteuren* diskutiert.

Regionale Kooperationen

Zahlreiche Autoren betonen, dass die administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften heute nicht mehr mit den funktionalen Zusammenhängen übereinstimmen (siehe Venturi 1997, Muggli 2002). Wohn-, Arbeits- und Aufenthaltsorte fallen immer

²⁰ In einer längerfristigen Betrachtung z.B. der letzten 150 Jahre dagegen ist festzustellen, dass es z.B. in der Gründerzeit durchaus Arbeitsformen gab, in denen der Einfluss und die Verfügungsmacht privater Investoren deutlich höher war.

weniger in eine einzelne Stadt. Die Beiträge beschreiben damit einen sich langfristig vollziehenden Prozess, beziehen sich aber vielfach auf aktuelle Beispiele. So warnt zum Beispiel HATZFELD vor den schädlichen Auswirkungen einer regional nicht abgestimmten Ansiedlung von Freizeitgroßanlagen:

„Ein zwischengemeindliches Ansiedlungs-Monopoly führt fast zwangsweise zu Überangebotssituationen.“ (Hatzfeld 2000, 66, ähnlich Hatzfeld 1997 und Hatzfeld, Kruse 1995)

Die Wiederherstellung der politischen Gestaltungsspielräume kann nach Einschätzung der Autoren nur auf regionaler Ebene stattfinden²¹. Durch eine regionale Planung soll sichergestellt werden, dass die Konkurrenz zwischen den Städten nicht zu nachteiligen Auswirkungen führt.

„Die zunehmende interregionale Konkurrenz zwischen den Stadtregionen um Wachstumsimpulse und um ihre ökonomische Stellung in dem zusammenwachsenden europäischen Markt sowie die innerhalb der Regionen flexible, nicht kommunal fixierte Standortorientierung von Investoren erfordern, den innerregionalen, für die Gemeinden oft ruinösen „Ansiedlungswettbewerb der Bürgermeister“ im gemeinsamen Interesse für die jeweilige Region abzubauen.“ (Bose 1994, 17)

Ein solcher Rückgewinn von Handlungsfähigkeit ist angesichts der kommunalen Selbstverwaltung vor allem auf eine freiwillige Beschränkung der Konkurrenz und damit den Verzicht auf kurzfristige Gewinne zu Lasten anderer Kommunen angewiesen. Ob ein Rückgewinn von Handlungsfähigkeit folgt, hängt daher vor allem von der Stadtpolitik und ihrem politischen Willen hierzu statt. In welchem Umfang dies ge-

²¹ Eine analoge Entwicklung ist nach Einschätzung einiger Politikwissenschaftler auf nationaler Ebene zu beobachten. Die Politik versucht, den nationalen Machtverlust in Folge einer zunehmenden Internationalisierung durch die Herstellung transnationaler Handlungsmacht zu kompensieren, zum Beispiel im Rahmen der EU als „Antwort auf die zunehmende Überlappung und Durchdringung örtlicher Verhältnisse durch Prozesse, die sich in globalen Referenzrahmen vollziehen und nicht mehr in den Kategorien von Territorialität erfassbar erscheinen“ (Korte 2001, 516).

schiebt, ist relativ unklar. Einige Autoren betonen, dass

„immer mehr bislang örtliche Angelegenheiten im überörtlichen, kommunal gesteuerten Verbund wahrgenommen und durch Zweckverbände oder Gesellschaften des privaten Rechts durchgeführt [werden]. Es besteht längst eine Ebene regionaler Aufgabenerfüllung in gemeinsamer kommunaler Trägerschaft.“ (Runkel 1999, 256)

Demgegenüber bezweifeln mehrere Autoren die Bedeutung der bisher realisierten Kooperationen. Die Kritik richtet sich insbesondere darauf, dass schwierige Themen, die für die Stadtentwicklung entscheidend sind, vielfach ausgeklammert werden.

„Gemessen an den materiellen Werten, über die etwa im Rahmen konventioneller Länder- und Kommunalpolitiken entschieden wird, sind die Produkte der meisten neuen regionalen Kooperationen eher unbedeutend. (...) Etwas ketzerisch formuliert: sie bearbeiten Themen, für die sich die starken Fachplanungen ohnehin nicht interessieren und für die die Kommunen alleine keine Ressourcen aufbringen können.“ (Diller 2002, 51)

Es gibt allerdings nur wenige Untersuchungen, an denen sich diese Aussagen überprüfen ließen. Die DIFU-Umfrage 2002 zu Problemen und Aufgaben der Stadtpolitik deutet vor allem auf einen gravierenden regionalen Unterschied hin. Westdeutsche Städte bewerten die Bedeutung der Problemgruppe „Stadt-Umland-Kooperation“ mit 4,7% deutlich höher als ostdeutsche Städte mit lediglich 0,8% (DIFU 2002, 12). Eine DIFU-Umfrage in Nordrhein-Westfalen ergab, dass immerhin 55% der befragten Kernstädte bereits Kooperationen mit Umlandgemeinden realisiert hatten und weitere 25% dies planen (Seidel-Schulze 2003, 3). Unklar bleibt zudem in den meisten Untersuchungen, inwiefern es sich hier überhaupt um Kooperationen im Bereich der baulich-räumlichen Planung handelt.

Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren

Auch die wirtschaftlichen Kooperationen zwischen Städten und privaten Akteuren werden in der Literatur vielfach auf den Rückgang anderer Steuerungsressourcen zurückgeführt. Angesichts der kommunalen

Finanznot insbesondere in den letzten 15-20 Jahren werden von Seiten der Politik vielfach hohe Erwartungen an die wirtschaftlichen Einspareffekte durch PPPs geknüpft. Zahlreiche Beobachter in der Literatur sind dagegen skeptisch.

„Dass eine Stadt durch solche neuen Formen tatsächlich mit weniger Geld größere Effekte erzielt habe, ist bisher allerdings nicht bekannt geworden – in der Regel trägt der öffentliche Unternehmer das finanzielle Risiko und die unrentierlichen Kosten.“ (Häußermann, Siebel 1994, 37; ebenfalls skeptisch Selle 1991, 36)

Neben der Frage der Handlungsfähigkeit der Stadt wird zudem vielfach der Verlust an demokratischer Steuerung konstatiert.

„Verfahrenstransparenz und demokratische Kontrollmöglichkeiten sind danach bei diesen Projekten oft reduziert, da wichtige vertragsrechtliche und finanzierungstechnische Absprachen in der Regel der Geheimhaltungspflicht unterworfen sind. Aber auch die Einbindung der Kommunalpolitik in die Aufsichtsorgane öffentlich-privater Projektentwicklungsgesellschaften gewährleistet nach Meinung kritischer Beobachter keine ausreichende demokratische Kontrolle.“ (Heinz, Scholz 1996, 17)

3.2.3 Kooperationen als Ausdruck eines neuen Planungsverständnisses?

Ein weiterer Strang der Diskussion versteht die Kooperationen im Bereich der Stadtplanung schließlich als Ausdruck eines neuen Planungsverständnisses. Zahlreiche Autoren haben in der Literatur die langfristige Veränderung des Selbstverständnisses der Stadtplaner über die Entwicklung der Stadtplanung hinweg beschrieben (grundlegend z.B. Albers 1993). In der angloamerikanischen Diskussion wurde mit dem „*communicative turn*“ (Healey) der Planungstheorie beschrieben, dass Planer zunehmend Moderatoren zur Aushandlung von Interessenskonflikten sind. Auch in Deutschland gibt es seit einigen Jahren eine umfangreiche Diskussion über die Aufgaben und die Rolle der Stadtplaner (siehe z.B. RaumPlanung 2002). Trotz unterschiedlicher Einschätzungen in einigen Aspekten scheint der allgemeine Wandel des Selbstverständnisses in den letzten Jahren relativ unumstritten. An die Stelle des von

SIEBEL als „Gott-Vater-Modell“ der Planung beschriebenen Selbstverständnisses ist eine differenziertere Einsicht in die Grenzen und Chancen der Stadtplanung getreten. Angesichts erstarkender gesellschaftlicher Gruppen und wirtschaftlicher Akteure traf die Planung immer öfter auf Widerstände, die die Umsetzung der Vorhaben erschwerten. Gleichzeitig führte die Umorientierung der Siedlungsentwicklung auf Bestandsgebiete zu einer größeren Zahl von Betroffenen²². Die daraus resultierenden Defizite in der Umsetzung führten nach Einschätzung zahlreicher Beobachter schließlich zu neuen, stärker kooperativen Arbeitsformen (siehe z.B. Adam 1995, 243 oder Thierstein 2002, 13). Diese Einsicht in die Grenzen einer hoheitlichen Stadtplanung führt dazu, dass Stadtplanung und -politik heute vielfach als Steuerung von Aushandlungsprozesse begriffen wird (grundlegende theoretische Überlegungen hierzu finden sich z.B. in Häußermann, Siebel 1994, 41). Die Stadtplanung ist nach diesem Verständnis ein Akteur unter vielen, die ihren Einfluss auf die Entwicklung des Raums ausüben.

Die Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Kooperationen und dem neuen Selbstverständnis hängen daher eng mit den Diskussionsbeiträgen zusammen, die Kooperationen als Möglichkeit sehen, neue Gestaltungsspielräume zu erschließen, die im Rahmen einer hoheitlichen Steuerung nicht (mehr) zugänglich waren. Die Arbeitsformen der integrierten Stadterneuerungsprogramme sind einerseits ein neuer Ansatz in der Praxis, führen aber andererseits fast zwangsläufig zu einem neuen Rollenverständnis der Stadtplanung. Aus Sicht zahlreicher Beobachter speist sich die Bedeutung kooperativer Instrumente daher auch aus einer „neuen Selbstverständlichkeit“ (Selle) im Umgang mit privaten und gesellschaftlichen Akteuren. Dabei werden die Möglichkeiten kooperativer Planungsansätze pragmatisch im Rahmen der gegebenen Machtverhältnisse genutzt.

„Kooperationen geht man ein, weil so eigene Ziele eher erreichbar sind und so fort.“ (Selle 2003, 11)

²² Die gleiche Entwicklung fand auch in anderen europäischen Ländern statt; siehe z.B. Keller, Koch, Selle 1993 oder zur Entwicklung in der Schweiz Maurer 1993.

Gleichzeitig sind die kooperativen Instrumente nach dieser Darstellung auf die regulativen Instrumente angewiesen, die der öffentlichen Hand eine gewisse Verhandlungsposition und Machtbasis sichern (Keller, Koch, Selle 1996, 44).

In der Literatur finden sich allerdings auch mehrere Stimmen, die eher skeptisch auf Risiken und Probleme hinweisen:

- So werden immer wieder Zweifel geäußert, inwieweit es sich hier wirklich um eine neue Arbeitsweise handelt und nicht nur die bisherige Praxis mit einer neuen Rhetorik ummantelt wird. Einige Autoren verweisen darauf, dass sich durch die Planungsverfahren die ökonomischen und politischen Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Akteuren nicht grundlegend ändern.

„Das Konzept der kooperativen Planung kann offensichtlich die klassischen Defizite ungleicher Einflusschancen in Planungsprozessen nicht bewältigen. Sie läuft vielmehr Gefahr, durch die Vielzahl und Diversifikation der am runden Tisch beteiligten (...) den Anschein ausgewogener und umfassender Einflussnahme und fairer Interessenberücksichtigung zu erzeugen und damit die Defizite asymmetrischer Machtverteilung zu verschleiern.“ (Reuter 2000, 10)

Die erste Evaluierung des Programms *Soziale Stadt* deutet zum Beispiel tatsächlich darauf hin, dass im Rahmen des Programms zumindest in einigen Orten die bisher übliche Arbeitsweise unverändert fortgeführt wurde (BMVBW 2004d, 145). Den Äußerungen liegt allerdings die – umstrittene – normative Annahme zugrunde, dass die kooperativen Arbeitsweisen ungleiche Einflusschancen auf Planungsprozesse verändern sollen.

- Andere Autoren wiederum befürchten, dass die Kooperationen insbesondere mit gesellschaftlichen Akteuren keineswegs nur zur Erschließung neuer Gestaltungsspielräume genutzt werden, sondern vielmehr auch dazu dienen sollen, dass die Städte sich letztlich aus Aufgaben und Verantwortung zurückziehen können (siehe u.a. Franke, Löhr, Sander 2000, 253).

„Wir stehen am Anfang einer neuen Etappe. Sie wird vor allem durch Veränderungen im staatlichen und kommunalen Handeln eingeleitet. Noch ist allerdings offen,

ob diese Veränderungen mehr sind als der Versuch, Lasten abzuwälzen.“ (Selle 2003, 7)

3.3 Fragestellungen

Die These der zunehmenden Bedeutung von Kooperationen in der Stadtplanung besteht in der Diskussion aus mehreren Elementen, die hier in drei Diskussionssträngen zusammengefasst wurden. Die Untersuchungen und Bewertungen in der Literatur verdeutlichen die unterschiedlichen Fragestellungen und Probleme der einzelnen Kooperationsformen.

Im Rahmen der Untersuchung stellen sich daher mehrere Fragen. Anhand der Bestandsaufnahme wird überprüft, inwiefern die Zunahme kooperativer Arbeitsformen auf die Veränderungen des gesetzlichen Instrumentariums zurückzuführen ist. Gleichfalls wird untersucht, ob die kooperativen Arbeitsformen als Reaktion auf einen Verlust von Gestaltungsspielräumen zu sehen sind. Auch die Bedeutung des neuen Selbstverständnisses für die Kooperationen wird hinterfragt. Auf dieser Basis lässt sich schließlich überprüfen, inwiefern die These der Zunahme kooperativer Arbeitsformen

in der Realität der Planungspraxis zu belegen ist.

Im Rahmen der Untersuchung werden die einzelnen Kooperationsformen separat betrachtet. In der Bestandsaufnahme wird erhoben, welche Kooperationen in den jeweiligen Städten existieren. Welche Bedeutung haben die kooperativen Verfahren der Bauleitplanung und mit welchen Akteuren wird hier warum kooperiert? Gibt es darüber hinaus projektspezifische Formen der Kooperation zwischen Stadtplanung und anderen Akteuren? Welche Bedeutung haben regionale Kooperationen in der Siedlungsflächenentwicklung? Die Bestandsaufnahme konzentriert sich dabei auf Kooperationen, die eine feste Struktur oder sichtbare Ergebnisse aufweisen.

Schließlich stellt sich die Frage, welche weiteren Kooperationen der Stadt Auswirkungen auf den Aufgabenbereich der Stadtplanung haben. Für diese Untersuchung sind insbesondere Kooperationen im Bereich der Flächenentwicklung relevant. Daher wird ebenfalls berücksichtigt, in welchem Umfang städtische Akteure im Bereich der Flächenentwicklung als Kooperationspartner auftreten.

4. Informelle Planungen in der Stadtplanung

Neben den Instrumenten des Planungsrechts werden in der Praxis verschiedene informelle Planungen eingesetzt. Auch dieser Teil der Planungspraxis wird in der Literatur aufmerksam beobachtet. Im Folgenden wird dargestellt, welche informellen Planungen in der Literatur beschrieben werden (B 4.1). Daran anschließend wird die These der Informalisierung der Planung näher untersucht (B 4.2).

4.1 Informelle Planungen in der baulich-räumlichen Stadtplanung

4.1.1 Was sind informelle Planungen?

Formelle Planungen sind im Baugesetzbuch BauGB in Inhalt und Verfahren definiert. Die Aktivitäten der Städte erschöpfen sich allerdings vielfach nicht in der Anwendung dieser Instrumente. Zahlreiche Hinweise aus der Forschung und Praxis weisen darauf hin, dass informelle Planungen in einer Vielzahl von unterschiedlichen Formen eingesetzt werden. Die Verknüpfung der informellen Planungen mit dem Planungsrecht ist relativ schwach. Im BauGB sind sie lediglich in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 als „von der Gemeinde beschlossene sonstige städtebauliche Planungen“ erwähnt, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtigt werden müssen. Eine genaue Unterscheidung der unterschiedlichen informellen Planungen ist angesichts der vielfältigen Ausprägungen und unterschiedlichen Bezeichnungen schwer. Von intern erstellten Rahmenplänen für einzelne Gebiete bis hin zu von der Stadtpolitik beschlossenen Stadtentwicklungskonzepten werden zahlreiche unterschiedliche Planformen unter dem Oberbegriff der informellen Planung zusammengefasst. Aufgrund des rechtlichen Status ist allen informellen Planungen allerdings eines gemein: Ihre Bedeutung ergibt sich weniger aus ihrer rechtlichen Wirkung. Stattdessen sind informelle Planungen ein kommunikatives Instrument der Abstimmung und Überzeugung, das vor allem durch die Selbstbindung der Stadtpolitik an Bedeutung gewinnt.

Im Rahmen dieser Untersuchung werden die informellen Planungen anhand einiger

zentraler Merkmale in Gruppen eingeteilt. Dabei wird unterschieden zwischen dem räumlichen Bezug (Gesamtstadt – Teilraum der Stadt) und dem inhaltlichen Anspruch (sektoral – ressortübergreifend²³). In der Literatur werden insbesondere die Stadtentwicklungsplanung, die Stadtteilentwicklungsplanung und die Rahmenplanung umfangreich beschrieben und diskutiert.

	SEKTORAL	RESSORT-ÜBERGREIFEND
TEILRÄUMIG	Rahmenplan	Stadtteilentwicklungsplan
GESAMTSTADT		Stadtentwicklungsplan

Tabelle 2 – Schematische Darstellung unterschiedlicher informeller Planungen

4.1.2 Stadtentwicklungsplanung als gesamtstädtische ressortübergreifende Planung

Bis in die 1960er Jahre hinein wurde Stadtplanung als Tätigkeit verstanden, in der die von außen auf die Stadt einwirkenden Kräfte räumlich verarbeitet wurden (siehe Albers 1993, 1995b oder 1995c). Die sogenannte *Auffangplanung*, in der die Stadtplanung vorsorglich für verschiedene private Investitionen und Ansiedlungswünsche Flächen auswies, spiegelt dieses Verständnis wieder. In den 1970er Jahren wandelte sich dieses Verständnis. Die vormalig relativ simple Gegenüberstellung von Staat und Markt wich einem komplexeren

²³ Eine sektorale Planung bezieht sich nach diesem Verständnis nur auf einen fachlichen Aspekt, z.B. die Bodennutzung, den Verkehr oder die Gestaltung. Eine ressortübergreifende oder komplexe Planung vereint mehrere inhaltliche Themen. Im Bereich der formellen Instrumente sind zum Beispiel Satzungen klassische sektorale Instrumente, während der FNP als Querschnittsplanung bereits die Ansprüche mehrerer Ressorts miteinander verbindet und abstimmt.

Verständnis der Verflechtung verschiedener Sphären und ihrer Handlungsweisen. Danach beeinflusst die öffentliche Hand durch eine Vielzahl verschiedener Instrumente von der Steuergesetzgebung bis hin zur Straßenplanung die Entscheidungen privater Akteure und damit die räumliche Entwicklung einer Stadt. Von dieser Erkenntnis war es nicht mehr weit zum Versuch, die verschiedenen öffentlichen Instrumente aufeinander abzustimmen und zu einer komplexen Entwicklungsstrategie zu bündeln.

„In der allgemeinen Praxis indessen hatte sich die Stadtplanung bisher vor der Aufgabe gesehen, gleichsam einen räumlichen Rahmen für die Aufnahme der erkannten oder erwarteten, jedoch als unbeeinflussbar geltenden Entwicklungskräfte von Wirtschaft und Gesellschaft zu entwerfen. Demgegenüber trat die Entwicklungsplanung nunmehr mit dem Ziel an, auf eben diese Kräfte selbst Einfluß zu nehmen und damit auch deren räumliche Auswirkungen zu steuern.“ (Albers 1995c, 881)

Diese Stadtentwicklungsplanung ging damit weit über den früheren Zuständigkeitsbereich der Stadtplanung hinaus und strebte eine ganzheitliche Entwicklungsplanung an, die sämtliche Bereiche des öffentlichen Handelns umfassen sollte. Auch die Umsetzung dieser komplexen Strategien wurde thematisiert:

„Die Integration der räumlichen Planung in eine umfassende gesellschaftspolitische Steuerung, die auch auf soziale, kulturelle und wirtschaftliche Aspekte gerichtet ist, und ihre unmittelbare Verknüpfung mit der Verwirklichung durch das Mittel der Investitionsplanung. Ein dritter Wesenszug, (...) ist die stärkere Betonung öffentlich-rechtlicher Durchsetzungsmittel (...).“ (Albers 1993, 51)

In der Praxis wurde bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre das Scheitern der integrierten Stadtentwicklungsplanung deutlich (Harlander 1998). Die einzelnen Ressorts waren nicht bereit, ihre Fachplanungen einer umfassenden Entwicklungsplanung unterzuordnen. Auch eine langfristige detaillierte Festlegung der Arbeit öffentlicher Akteure war nicht durchsetzbar. Aber auch theoretisch wurde das – in der Planungstheorie als *comprehensive planning* bezeichnete – Modell bald kritisiert. Es litt offensichtlich an einer Überschätzung der Steuerungsfähigkeit der

Entwicklung durch die öffentlichen Akteure. Stattdessen entwickelte sich ab ca. 1980 die Planungspraxis weiter und es folgte die von ALBERS mit „Perspektivplanung“ beschriebene Epoche (Albers 1993, 53).

Die Stadtentwicklungsplanung ist nach Einschätzung zahlreicher Beobachter jedoch nie völlig verschwunden. Im Laufe der Jahre haben einzelne Städte immer wieder gesamtstädtische Planungen mit einem komplexen inhaltlichen Anspruch erstellt und auch heute gibt es verschiedene solcher Planungen. Diese unterscheiden sich nach den Beschreibungen der Literatur allerdings sowohl in Inhalt als auch Erstellung deutlich von den ehemaligen integrierten Entwicklungsplanungen (Frey, Keller, Klotz et al. 2003).

Die Vielfalt der Planungen und auch deren unterschiedliche Bezeichnungen erschweren den Vergleich im Rahmen dieser Untersuchung. Für die Steuerung der baulichen Bodennutzung – und damit diese Untersuchung – sind vor allem die räumlich orientierten Stadtentwicklungspläne bedeutend. Im Gegensatz zur Flächennutzungsplanung können dabei auch umsetzungsrelevante Ziele und Maßnahmen beschreiben werden. Aber auch nicht-räumliche Stadtentwicklungsplanungen enthalten vielfach Aussagen zur Siedlungsflächenentwicklung. Inwieweit eine Verortung der Ziele und Maßnahmen stattfindet, hängt stark von der Verknüpfung mit anderen Instrumenten ab.

4.1.3 Stadtteilentwicklungsplanung als teilräumige ressortübergreifende Planung

Auch die Stadtteilentwicklungsplanung basiert auf einem ganzheitlichen Verständnis von Stadtentwicklung, das sich nicht allein auf bauliche Maßnahmen beschränkt. Allerdings konzentriert sie sich auf einen Teilausschnitt des Stadtgebietes und reduziert damit die Komplexität. Stadtteilentwicklungsplanungen sind insbesondere in der Stadterneuerung eine Reaktion auf eine vor allem baulich-investive Praxis der Stadterneuerung in der Vergangenheit. In den integrierten Förderprogrammen wie z.B. der Sozialen Stadt werden Stadtteilentwicklungsplanungen zudem als Grundlage und Voraussetzung für die Förderung

erarbeitet. In Nordrhein-Westfalen ist der Name *Integriertes Handlungskonzept* IHK üblich geworden, in anderen Gebieten werden die Planungen z.B. als Rahmenplanungen bezeichnet. Entscheidend für die Zuordnung zu dieser Gruppe ist, dass in den Planungen über die baulich-räumliche Dimension weitere Aspekte z.B. des Sozialen und der Kultur behandelt werden und die Pläne sich auf einen Stadtteil oder ein Quartier beziehen. In der Regel werden diese Planungen für Bestandsgebiete mit sozialen und baulichen Problemlagen erstellt.

Für die baulich-räumliche Stadtplanung bietet diese Form der Stadtteilentwicklungsplanung die Chance, bauliche Investitionen im öffentlichen Raum und auf privaten Parzellen in einen Zusammenhang mit weiteren sozialen und kulturellen Maßnahmen zu stellen.

4.1.4 Städtebaulicher Rahmenplan als teilräumiger sektoraler Plan

Im Gegensatz zu den umfassenden, sektoral integrierten Planungen beschäftigen sich andere Planungen explizit nur mit der baulich-räumlichen Dimension der Stadtentwicklung. In der Literatur werden insbesondere die sogenannten *Städtebaulichen Rahmenpläne* beschrieben. Diese Planungen werden nach den Beschreibungen in der Literatur vielfach als Zwischenstufe zwischen FNP und Bebauungsplan zur Konkretisierung der baulich-räumlichen Ziele in einem Teilgebiet der Stadt eingesetzt.

4.2 Zunahme informeller Planungen?

Die verschiedenen informellen Planungen wurden in den vergangenen Jahren intensiv untersucht und diskutiert. In der Literatur wurde in verschiedenen Publikationen eine Zunahme informeller Planungen beschrieben. Dabei sind zwei unterschiedliche Diskussionslinien zu beobachten:

- Zum einen wird in der Literatur der *Umfang* informeller Planungen kontrovers diskutiert.
- Zum anderen wird die Bedeutung der informellen Planungen im Zusammenhang

mit formellen Instrumenten unterschiedlich eingeschätzt. Strittig erscheint, ob die informellen Planungen als *Ersatz* oder *Ergänzung formeller Instrumente* zu betrachten sind.

4.2.1 Umfang der Zunahme informeller Planungen?

Die These der Zunahme informeller Planungen bezieht sich vor allem auf den Umfang informeller Planungen in der Praxis. Die entsprechenden Darstellungen berufen sich auf mehrere Untersuchungen zu unterschiedlichen Formen informeller Planung:

- Mehrere Untersuchungen und Artikel zur *Stadtentwicklungsplanung* deuten auf eine Zunahme gesamtstädtischer Planungen mit unterschiedlich komplexem inhaltlichem Anspruch hin. SPIEKERMANN stellte in einer Untersuchung verschiedener Planungen fest, dass seit dem Ende der 1980er Jahre wieder verstärkt Stadtentwicklungspläne erstellt werden und sah daher in den 1990er Jahren eine „Renaissance der Stadtentwicklungsplanung“. Eine Untersuchung in 110 deutschen Mittel- und Großstädten ergab, dass 30% der befragten Städte eine Stadtentwicklungsplanung hatten. 50% dieser Pläne stammten aus den 1990er Jahren und immerhin 20% planten eine Neuauflage (Spiekermann 2000, 291). Dabei waren diese Planungen überproportional oft in den Neuen Bundesländern und in den Stadtstaaten zu finden.

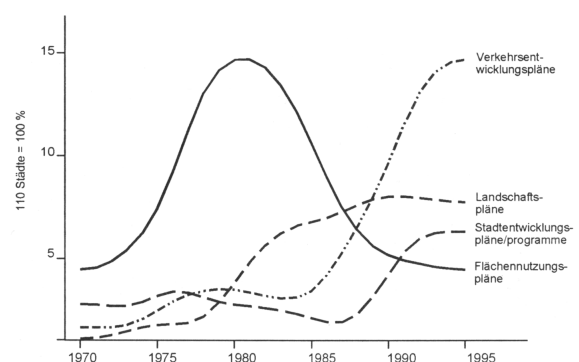


Abbildung 5 - Entstehungsjahre der im Jahr 2000 gültigen kommunalen Planwerke (Spiekermann 2000, 292)

- Dieser Boom informeller Planungen umfasste weitere Planwerke. Auch die Ent-

wicklung *räumlicher Leitbilder* wurde ab Ende der 1980er Jahre wieder neu belebt (Spiekermann 2002, 39). Die zahlreichen räumlichen Leitbilder wurden allerdings nur selten planerisch im Flächennutzungsplan verankert (Spiekermann 2000, 301).

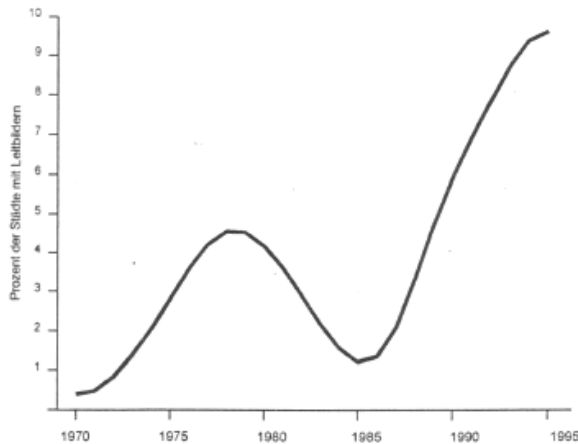


Abbildung 6 – Entstehungsjahr heute gültiger räumlicher Leitbilder (Spiekermann 2002, 39)

- BRAKE konstatierte 2000 in einer Untersuchung eine verstärkte Aktivität im Bereich gesamtstädtischer informeller Planwerke, wobei sich seine Argumentation allerdings vor allem auf einige neuere Planwerke stützte. Die beschriebenen Instrumente hielt er für einen neuen Typus von Stadtentwicklungsstrategien und bezeichnete sie daher als „*strategische Entwicklungskonzepte in Großstädten*“ (Brake 2000, 269).

„Europäische Großstädte formulieren für ihre Zukunftsentwicklung zunehmend strategische Konzepte. Mit einer deutlichen Leitbildorientierung, einem ressortübergreifenden Ansatz und mit konkreten Umsetzungsvorschlägen unterscheiden sie sich von früheren Stadtentwicklungsplänen.“ (Brake 2000, 287)

In der Diskussion wurde insbesondere das Berliner Entwicklungskonzept kontrovers diskutiert (siehe z.B. Hübler 2002 zur Berlin Studie).

- Bei den *Städtebaulichen Rahmenplanungen* gehen viele Beobachter von einer hohen und wachsenden Bedeutung aus.

„In der Praxis haben diese [informellen] Planungen allerdings niemals ihre Bedeutung verloren, erleben gegenwärtig, infolge der immer komplexer und damit auch

komplizierter werdenden rechtsverbindlichen Bauleitplanungen, sogar eine Renaissance.“ (Mitschang 1999, 189)

Diese Argumentation sieht einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der formellen Instrumente und der informellen Planung und bezieht sich daher vor allem auf die Zeit seit 1990. Dabei werden die Rahmenplanungen als Planungsebene zwischen dem FNP und dem Bebauungsplan angesehen. Die große Freiheit in der Darstellung wird vielfach als positives Element angesehen. Die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL warnte 1994 vor einer stärkeren Formalisierung dieser informellen Planungen (siehe SRL 1994).

Die These der Zunahme informeller Planungen wird in der Literatur allerdings auch durch einige Beobachtungen relativiert:

- Bei detaillierten Betrachtungen wird deutlich, dass sich die einzelnen Pläne zum Teil trotz ähnlicher Titel deutlich unterscheiden und auch die Bezeichnungen vielfach nicht eindeutig sind. So stellte SPIEKERMANN in seiner Untersuchung fest, dass unter dem Titel der städtebaulichen Leitbilder von Werbeslogans bis hin zu professionellen städtebaulichen Verständigungsmitteln verschiedene Formen und Ergebnisse zusammengefasst wurden (Spiekermann 2000, 38). Längst nicht alles, was mit hochtrabenden Titeln beworben wird, entspricht daher auch entsprechenden fachlichen Ansprüchen:

„Städtebauliche Leitbilder haben heute ihre scharfen Konturen verloren. Das Spektrum dessen, was unter 'Leitbild' firmiert, reicht vom synonymen Gebrauch für Ziele, Prinzipien und Konzepte von Städtebau, Stadtplanung und Raumordnung über die bloße Etikettierung ohnehin ablaufender Trends und die Formulierung pathetischer Leitformeln mit missionarischem Gehalt bis zum Motivangebot für Imagepflege und Public Relations Strategien.“ (Becker, Jensen, Sander 1998, 13)

Ähnliche Beobachtungen machten andere Autoren auch im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsplänen, bzw. „großen Plänen“:

„Von der aus einer einmaligen Stadtmarketing-Aktion entsprungenen Broschüre bis hin zu den über die Jahre kontinuierlich

entwickelten Perspektiven in Beschluss- und Berichtsform, von der knappen, aber präzisen Rahmensetzung bis hin zur voluminösen Wahlkampfretorik findet sich in der Schublade „große Pläne“ alles.“ (Frey, Keller, Klotz et. al. 2003, 14)

Nicht alles, was als Stadtentwicklungsplanung bezeichnet wird, scheint inhaltlich auch diese Ansprüche zu erfüllen. Das Fehlen allgemeinverbindlicher Definitionen erschwert hier die Verständigung zusätzlich. Mit diesen Hinweisen werden letztlich auch die wenigen empirischen Untersuchungen zum Umfang der Stadtentwicklungsplanungen hinterfragt.

- Gleichzeitig besteht ein latenter Widerspruch zu zahlreichen Aussagen im Zusammenhang mit der kommunalen Finanzkrise. Die informellen Planungen gehören nicht zu den Pflichtaufgaben der Städte und sind letztlich „freiwillige“ Planungen. Bei sinkenden Personalbeständen und Planungsbudgets geraten gerade diese freiwilligen Planungen unter verstärkten Rechtfertigungsdruck. Die Vermutung eines Steuerungsverlustes der Stadtplanung aufgrund der kommunalen Finanzkrise basiert vielfach auf der Annahme, die Stadtplanung müsse sich mangels finanzieller Ressourcen auf die Kernaufgabe der Bauleitplanung zurückziehen (B 2.2.1).

- Schließlich finden sich auch in der Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums Tendenzen, die der Zunahme informeller Planungen entgegenstehen. Mit der Weiterentwicklung des Städtebaurechts wurden neue formelle Instrumente geschaffen (siehe B 1.1.1) und dabei zum Teil informelle Planungen in das Städtebaurecht aufgenommen²⁴. Im Rahmen der BauGB-Novelle 2004 wurden z.B. Regelungen zur *Sozialen Stadt* im BauGB verankert und die formellen Vorgaben zur Bürger- und Trägerbeteiligung auf die Entwicklungskonzepte für die Gebiete im Förderprogramm *Soziale Stadt* ausgeweitet (siehe § 171e Abs. 4 BauGB). Diese Veränderungen des rechtlichen Instrumentariums reduzieren die Bedeutung informeller In-

strumente durch deren Übernahme in und Überformung durch das Städtebaurecht.

Die in der Literatur beschriebene Zunahme informeller Planungen ist daher in ihrem Umfang durchaus umstritten. Die geringe Anzahl empirischer Untersuchungen erschwert eine klare Aussage.

4.2.2 Zunahme informeller Planungen als Ersatz oder Ergänzung formeller Planungen?

Neben der Diskussion über den Umfang informeller Planungen wird auch die Bedeutung und Funktion der informellen Planungen im Zusammenhang mit formellen Planungen kontrovers diskutiert.

Anstelle formeller Planungen?

Einige Beobachter führen den Zuwachs informeller Planungen auf die Veränderung der formellen Planung in den letzten 50 Jahren zurück:

„Während vor Erlass des Bundesbaugesetzes die Umsetzung eines städtebaulichen Entwurfs in einen rechtsförmigen Plan noch vergleichsweise einfach war, haben die Bauleitpläne inzwischen ein so hohes Maß rechtlichen Eigenlebens entwickelt und sich im Verfahren – aus rechtsstaatlicher Notwendigkeit – als so schwerfällig erwiesen, daß die grundlegenden Planungsgedanken sich zunächst eher in nicht rechtsförmigen Plänen niederschlagen, über die gegebenenfalls ein Ratsbeschluß im Sinne einer Selbstbindung hergestellt wird.“ (Albers 1995b, 903)

Ähnlich äußert sich MITSCHANG (Mitschang 1999, 189) mit Blick auf die Veränderungen des Städtebaurechts in den letzten 15-20 Jahren. Nach dieser Argumentation hat die zunehmende rechtliche Aufwertung und Formalisierung der Verfahren der Bauleitplanung dazu geführt, dass in der Praxis die inhaltliche Abstimmung und Abwägung der Interessen im Rahmen informeller Verfahren stattfindet. Für viele Vorhaben ist weiterhin ein Bebauungsplan als rechtliche Grundlage erforderlich; dieser wird nach dieser Beschreibung im Anschluss an das informelle Planungsverfahren formal korrekt und möglichst schnell erstellt. Während sich die formale Bedeutung der einzelnen Planwerke nicht ändert, haben informelle Planungen hier die inhaltliche Funktion des Interessenausgleichs und

²⁴ Die Formalisierung der Stadtentwicklungsplanung als Teil des Planungsrechts wurde in den 1970er Jahren lange diskutiert – und schließlich nicht durchgeführt.

der Abwägung zum Teil übernommen²⁵. Nach dieser Erklärung findet eine Verschiebung einzelner Arbeitsschritte von der Bauleitplanung auf informelle Planungen wie z.B. den Städtebaulichen Rahmenplan statt. Auf ähnliche Weise können Arbeitsschritte des Flächennutzungsplans auf Stadtentwicklungsplanungen übertragen werden.

Zusätzlich zu formellen Planungen?

Andere Autoren beschreiben die informellen Planungen vor allem als Ergänzung der formellen Instrumente. So kann im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung die Umsetzung einzelner Maßnahmen diskutiert werden, während dieses Thema nicht in die Flächennutzungsplanung integriert werden kann. Das Städtebaurecht gibt feste Grenzen für den inhaltlichen Rahmen der formellen Planungen vor. Diese scheinen angesichts der Komplexität der Stadtentwicklung aus Sicht der Stadtpolitik vielfach zu eng gefasst. So vermutet BRAKE im Zusammenhang mit den von ihm beschriebenen strategischen Entwicklungskonzepten:

„Die wirklich tragfähige Motivation dafür dürfte aber tiefer [als die Faszination des Jahrtausendwechsels] liegen: in der Erkenntnis, dass die Zukunftsentwicklung gerade wegen der „neuen Unübersichtlichkeit“ (Habermas) bewusst thematisiert werden muss, und dass relevante Aussagen dazu jener Komplexität gerecht werden müssen, die den aktuellen Strukturwandel wohl noch für längere Zeit auszeichnen wird.“ (Brake 2000, 269)

Die informellen Planungen sind nach dieser Erklärung in ihrem komplexen Ansatz die Antwort auf eine komplexe Problemlage in den Städten. Ein ähnliches Verständnis findet sich auch Anfang der 1990er Jahre im Zusammenhang mit der Wohnungsnot in der Literatur – zur Bewältigung der Probleme soll hier eine „Renaissance der

Stadtentwicklungsplanung“ beitragen (Pfeiffer 1990).

Mit dem informellen Instrumentarium wird über den Inhalt der formalen Instrumente hinaus der Steuerungsanspruch der Planung ausgeweitet. Mit der Städtebaulichen Rahmenplanung kann auf diese Weise zum Beispiel eine weitere Planungsebene zwischen gesamtstädtischem Flächennutzungsplan und dem einzelnen Bebauungsplan etabliert werden.

4.3 Fragestellungen

Die These der Zunahme informeller Planungen wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Einerseits lässt sich mangels empirischer Untersuchungen nicht sagen, in welchem Umfang informelle Planungen in der Praxis eingesetzt werden. Andererseits gibt es unterschiedliche Erklärungen für den Einsatz informeller Planungen.

Im Rahmen der Untersuchung soll daher der Umfang informeller Planungen dokumentiert werden. Gleichzeitig wird untersucht, inwiefern diese Planungen die formellen Instrumente ergänzen oder aber in Teilbereichen auch ersetzen.

In der Bestandsaufnahme werden daher alle informellen Planungen erfasst und grob in ihrem inhaltlichen Anspruch und räumlichen Bezug dargestellt. Darüber hinaus wird die Verknüpfung der mit formellen Planungen untersucht.

²⁵ Formal findet die Abwägung im nachfolgenden Bebauungsplanverfahren statt und ist auch in dieser Form gerichtlich überprüfbar. Die Anforderungen an das Verfahren ändern sich daher rechtlich gesehen nicht. Im Rahmen des nicht-öffentlichen Aushandlungsprozesses zwischen den Vorhabenträgern und der Verwaltung werden allerdings Vereinbarungen getroffen, die vermutlich die Abwägung im hoheitlichen Verfahren beeinflussen.

5. Planung und Umsetzung

Der Einfluss der Stadtplanungsverwaltung auf die Umsetzung einzelner Vorhaben wird in der Literatur umfangreich diskutiert. Welche Möglichkeiten der Einflussnahme bieten sich der kommunalen Stadtplanungsverwaltung? Welche Einschätzungen finden sich hierzu in der Literatur?

5.1 Instrumente zur Beeinflussung der Umsetzung

Die öffentliche Stadtplanungsverwaltung plant und der private Bauherr baut – eine scheinbare klare Aufgabenteilung. Bei näherer Betrachtung verschwimmen die Grenzen allerdings und es zeigt sich ein komplexes Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten und Einflussnahmen. Im Folgenden wird daher die theoretische und faktische Aufgabentrennung zwischen der Stadt und den privaten Akteuren erörtert. Daran anschließend werden die einzelnen Instrumente und Mechanismen erläutert, die der Stadtplanungsverwaltung eine Beeinflussung der Umsetzung ermöglichen.

5.1.1 Die „traditionelle“ Arbeitsteilung

Das Städtebaurecht weist der Stadt und den privaten Akteuren relativ klare Rollen zu. Danach ist die Stadt für die Erstellung und den Unterhalt der öffentlichen Infrastruktur zuständig. Baumaßnahmen auf privaten Grundstücken dagegen werden durch private Akteure realisiert. Für diese Grundstücke setzt die Stadt im Rahmen der Bauleitplanung einen Rahmen, in dem Art und Maß der baulichen Nutzung, Form und Lage der Gebäude vorgegeben werden.

„Dementsprechend reicht auch das Tätigkeitsfeld der Stadtplanung von der langfristigen Disposition der räumlichen Ressourcen über die mittelfristige Vorausplanung für künftige Erweiterungs-, Erneuerungs- oder Umbaufaufgaben bis zur rechtsförmigen Festsetzung des Rahmens für Bau- und Erschließungsmaßnahmen oder der planerischen Vorbereitung eines konkreten Projektes.“ (Albers 1995, 899)

Diese Trennung in den öffentlichen und privaten Bereich, sowie die lediglich rahmensetzende Funktion der Planung, sind

Kernbestandteile der Stadtplanung. In dieser Rollenzuweisung gibt es über die regulierende Rahmensetzung und die Zuständigkeit für den öffentlichen Raum hinaus keinen direkten städtischen Einfluss auf die Umsetzung der einzelnen Vorhaben. Dieses idealtypische Modell spiegelt allerdings nur zum Teil die Praxis der Stadtplanung wider. Bereits seit langem gibt es verschiedene Bereiche, in denen diese Grenzen überschritten werden:

- Das Sanierungsrecht bietet umfangreiche Möglichkeiten, Baumaßnahmen auf privaten Grundstücken zu beeinflussen und zu kontrollieren. So kann sich die Stadt weitreichende Genehmigungsvorbehalte einräumen, um zum Beispiel den Umfang von Modernisierungsmaßnahmen und die sich daraus ergebenden Mieten zu kontrollieren. Diese Gestaltungsmöglichkeiten gehen in diesen Gebieten weit über eine reine Rahmensetzung für die bauliche Nutzung der Grundstücke hinaus.

- Ein anderes Beispiel bietet der Einsatz von Fördermitteln. Im Rahmen der Städtebauförderung können Fördergelder auch auf privaten Grundstücken eingesetzt werden. Die Stadt ist in diesen Fällen also auch finanziell an der Umsetzung von Planungen beteiligt. Sie ist hier allerdings darauf angewiesen, dass die Eigentümer die Förderung in Anspruch nehmen möchten.

- Die Städte können privatrechtlich in den Bodenmarkt eingreifen. In der Vergangenheit haben viele Städte eine Bodenbevorratung betrieben. Über die rahmensetzende Funktion der Stadtplanungsverwaltung hinaus bieten sich der Stadt insgesamt weitergehende Einflussmöglichkeiten.

- Schließlich sind mit der Einführung neuer Instrumente des Planungsrechts die Grenzen zwischen dem öffentlichen und privaten Aufgabenbereich durchlässiger geworden. Private Akteure können öffentliche Aufgaben wie die Erschließung von Gebieten übernehmen, während die Stadtplanungsverwaltung in Städtebaulichen Verträgen auch umsetzungsrelevante Vereinbarungen treffen kann.

Die scheinbar eindeutige Aufgabentrennung zwischen öffentlicher und privater Hand ist also in verschiedenen Fällen

längst durchbrochen. Im Folgenden werden die wesentlichen Möglichkeiten der Stadtplanung, auf die Umsetzung Einfluss zu nehmen, näher untersucht.

5.1.2 Städtebauliche Verträge

Die Möglichkeiten, im Rahmen der Bauleitplanung Festsetzungen zu treffen, sind durch den Gesetzgeber abschließend definiert und damit eingeschränkt worden. In den Bebauungsplänen selbst gibt es daher keine Möglichkeit, auf die Umsetzung Einfluss zu nehmen. Hier wird lediglich der Rahmen gesetzt, in dem die privaten Akteure aktiv werden (können)²⁶. Eine weitergehende Möglichkeit, die Umsetzung zu beeinflussen, hat erst die Einführung des städtebaulichen Vertrags in den 1990er Jahren eröffnet. Die gleiche Bedeutung kommt dem Durchführungsvertrag im Rahmen vorhabenbezogener Bebauungspläne zu (siehe auch B 1.1.3 und B 1.1.4).

Die Vertragselemente des Planungsrechts erweitern allerdings nicht einseitig die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Kritische Stimmen aus der Literatur weisen auf die Risiken dieser Arbeitsform hin (siehe B 3.2.1). Für die Frage der Umsetzungsorientierung ist entscheidend, dass die Verträge der Stadtplanung neue Möglichkeiten eröffnen, die bisher nicht existierten:

- So kann einerseits der Bereich der städtischen Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren geöffnet werden. Vereinbarungen über die Umsetzung der Erschließung des Gebietes sind ein Beispiel hierfür. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Planung der Anlagen, der Durchführung der Baumaßnahmen und der Übernahme der Kosten. Auch in der Vergangenheit haben die Grundstückseigentümer über den Erschließungskostenbeitrag in der Regel 90% der Erschließungskosten getragen. Entscheidend ist weniger, wer Maßnahmen durchführt oder bezahlt. Wichtig ist vielmehr, dass

beide Partner gemeinsam die Ausgestaltung der Erschließung vereinbaren.

- Andererseits ermöglicht es der städtebauliche Vertrag der Stadtplanungsverwaltung auch, die Umsetzung der privaten Maßnahmen zu beeinflussen. So können Vereinbarungen zur zeitlichen Umsetzung getroffen werden. Auch Regelungen über bestimmte Sonderbauformen für spezielle Nachfragegruppen sind möglich. Da es sich hier um eine Aushandlung zwischen zwei Vertragspartnern handelt, ist die Möglichkeit, städtische Ziele durchzusetzen, stark von der eigenen Verhandlungsposition abhängig.

5.1.3 Kontrollmöglichkeiten im Besonderen Städtebaurecht

Neben den Vertragselementen in der Bauleitplanung bietet das Besondere Städtebaurecht weitere Möglichkeiten einer Einflussnahme auf die Umsetzung. Mit Erhaltungs- und Sanierungssatzungen können sich die Städte weitreichende Kontroll- und Genehmigungsvorbehalte einräumen (siehe auch B 1.1.7). Da diese Eingriffe allerdings für die Stadt auch erhebliche finanzielle Pflichten z.B. aus der Übernahme von Grundstücken zur Folge haben können, ist die Ausübung dieser Eingriffe stark von den finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt abhängig.

5.1.4 Beeinflussung der Umsetzung über Fördergelder

Neben der hoheitlich-rechtlichen Einflussnahme über Genehmigungen und Untersagungen kann die Stadt durch den Einsatz von Fördergeldern selbst Anreize setzen und damit die Umsetzung beeinflussen (siehe auch B 2.1.4). Sowohl in der Stadterneuerung als auch im Rahmen der Entwicklung neuer Bauflächen können Gelder aus den Programmen der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz kommen²⁷. Während beim Einsatz in Bestands-

²⁶ Ein Grenzfall sind die Städtebaulichen Gebote im BauGB, mit denen die Umsetzung von Vorhaben theoretisch erzwungen werden kann – praktisch werden diese Instrumente aufgrund der umfangreichen Entschädigungspflichtigen allerdings kaum eingesetzt.

²⁷ Die Städte können allerdings nicht völlig frei über die Gelder der Städtebauförderung verfügen – die Vergabe durch die Bundesländer ist in der Regel an konkrete Projekte gebunden und wird durch Förderrichtlinien beeinflusst.

quartieren der Einsatz der Fördermittel auf privaten Parzellen und im öffentlichen Raum meist relativ einfach zu trennen ist, erscheint dies bei der Entwicklung von Siedlungsflächen vielfach schwieriger. Die öffentlichen und privaten Bereiche sind vielfach noch nicht klar abgegrenzt; zum Teil ist die Stadt selbst am Grundeigentum beteiligt. Dabei werden zudem die Fördermittel in einen komplexen Planungsprozess eingebracht, in dem auch der Umfang öffentlicher Flächen, sowie Art und Maß der Bebauung vielfach noch festgelegt werden müssen.

Diese Bezuschussung privater Vorhaben mit öffentlichen Mitteln wird in der Diskussion zum Teil aus grundsätzlichen politischen Erwägungen abgelehnt (siehe Eekhoff in BMVBW 2004e, 66). In den Fachdiskussionen wird weniger die Existenz der Fördermittel an sich, als vielmehr ihr Einsatz in der Praxis kritisiert (siehe zum Beispiel B 2.2.2).

5.1.5 Überzeugung durch kommunikative Instrumente

Eine weitere Form der Einflussnahme sind die kommunikativen Instrumente. So können Zielsetzungen der Stadtpolitik zum Beispiel im Rahmen informeller Planungen entwickelt und verbreitet werden (siehe auch B 4.1). Dabei sollen private Akteure durch die Verbreitung von guten Beispielen und die Diskussion von Chancen und Risiken in eine bestimmte Richtung geleitet werden. Dies betrifft zum Beispiel Neubaugebiete, in denen die Stadt versucht, Eigentümer von einer Verwendung ökologischer Baumaterialien zu überzeugen. Auch im Bestand kann die Stadtplanung zum Beispiel durch das Aufzeigen und Diskutieren von Entwicklungsmöglichkeiten mit verschiedenen Akteuren versuchen, eine Neugestaltung von Häusern zu erreichen. Diese „weichen“ Ansätze basieren letztendlich auf der Überzeugung privater Akteure. Einen verbindlicheren Charakter gewinnen diese Instrumente erst, wenn sie mit der verbindlichen Bauleitplanung oder anderen Instrumenten verknüpft werden.

5.1.6 Sonstige städtische Einflussmöglichkeiten

Neben diesen Möglichkeiten der Stadtplanungsverwaltung können andere städtische Akteure ebenfalls zur Einflussnahme auf die Umsetzung baulich-räumlicher Vorhaben eingesetzt werden. Dabei lassen sich insbesondere zwei Ansätze unterscheiden:

- In einigen Städten gibt es eine lange Tradition der Grundstücksbevorratung. Im Rahmen der jeweiligen Haushaltssituation kaufen Städte dabei Grundstücke auf, die langfristig als Neubaugebiete in Frage kommen. Auch bei Umstrukturierungs- und Brachflächen im Innenbereich können Städte versuchen, Flächen anzukaufen und diese neu entwickeln. Die Beteiligung am Grundstücksmarkt ermöglicht den Städten eine weitgehende Kontrolle der Entwicklung. So können Grundstücke zum Beispiel mit privatrechtlichen Auflagen veräußert werden, die bestimmte Bauformen oder ein bestimmtes Preisniveau festlegen. Die Stadt kann auch über den vorrangigen Verkauf an Einzelbauherren oder Baugruppen auf die weitere bauliche Entwicklung Einfluss nehmen. Eine solche Grundstücksentwicklung durch die Stadt kann auch als Public-Private-Partnership unter Beteiligung privater Akteure geschehen. Dabei sinken allerdings die Möglichkeiten der Stadt, ein solches Unternehmen im städtischen Interesse zu steuern. Ein wesentliches Ziel der Grundstücksbevorratung ist es, die Steigerungen des Grundstückswertes im Rahmen der Baulandausweisung zur Finanzierung der Entwicklungskosten einzusetzen. Das Instrument Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bietet auch Städten, die keine langfristige Grundstücksbevorratung durchgeführt haben, eine ähnliche Möglichkeit.

- Ein zweiter Bereich städtischer Aktivitäten war vor allem Anfang des 20. Jahrhunderts der Wohnungsbau selbst. Insbesondere in den 1920er Jahren haben viele Städte kommunale Wohnungsbauprogramme durchgeführt. In den 1960er/70er Jahren waren viele Städte über städtische Wohnungsbaugesellschaften auch am Bau von Großsiedlungen beteiligt. Dabei wurden insbesondere geförderte Mietwohnungen errichtet. Mit dem Rückgang der Wohnungsbauförderung und ausgeglichenen Wohnungsmärkten in vielen Regionen

haben sich die Rahmenbedingungen für diese Unternehmen radikal gewandelt. Auch die kommunale Finanzkrise (siehe B 2.1.1) hat dazu beigetragen, dass viele städtische Wohnungsunternehmen privatisiert wurden.

5.2 Zunahme der Umsetzungsorientierung in der Stadtplanung?

In zahlreichen Beiträgen der Fachliteratur wird die Zunahme der Umsetzungsorientierung in der Planung beschrieben. In der Diskussion werden dabei allerdings verschiedene Einschätzungen dieser Entwicklung deutlich:

- In den Diskussionen zur *Projektorientierten Planung* wird die Umsetzungsorientierung vielfach als Reduzierung des Steuerungsanspruches begriffen. In verschiedenen anderen Beiträgen finden sich Darstellungen, die die Umsetzungsorientierung als Ausweitung des Steuerungsanspruches verstehen.
- Gleichzeitig wird in einigen Diskussionsbeiträgen über die Gründe für die zunehmende Umsetzungsorientierung nachgedacht. So wird die Umsetzungsorientierung von einigen Autoren als Strategie zur Erneuerung der Planung angesehen.

5.2.1 Umsetzungsorientierung als Zunahme oder Rückgang der Steuerungsbemühungen?

Die Umsetzungsorientierung der Planung ist vor allem im Rahmen der Diskussionen um die *Projektorientierte Planung* erörtert worden (grundlegend hierzu z.B. Siebel, Ibert, Mayer 1999, Ibert 2003). Dabei beziehen sich diese Aussagen auf die langfristige Veränderung der Planungstheorie und -praxis in den letzten ca. 30 Jahren. Viele Autoren gehen davon aus, dass die Reduzierung der Steuerung auf einzelne Schwerpunkte begleitet wird von einer Erweiterung des inhaltlichen Anspruches in diesen Punkten. Die Umsetzungsorientierung wird in diesem Zusammenhang als neue Arbeitsweise der Planung verstanden und steht in der Diskussion in einem engen Zusammenhang mit den Thesen zum Steuerungsverlust der Planung (siehe B 1 und B 2), sowie zur These des Rückzugs der Pla-

nung aus der Fläche (siehe B 6). Diese Thesen wurden vor allem am Beispiel der IBA Emscher Park entwickelt (siehe z.B. Ganser, Siebel, Sieverts 1993; Ibert 2000; Kilper 2001).

Die Beiträge betonen vor allem den Zusammenhang zwischen einer Reduzierung der Steuerungsbemühungen und der Einflussnahme auf die Umsetzung in einzelnen Projekten. Die Beobachtungen und Einschätzungen beziehen sich in der Regel auf „die Planung“. Eine genauere Unterscheidung unterschiedlicher Formen der Einflussnahme und verschiedener städtischer Akteure wird dabei nur selten vorgenommen.

In der Diskussion zu einzelnen Instrumenten der Stadtplanung wird die Umsetzungsorientierung dagegen als selbständige Entwicklung, die eine Ausweitung der Steuerungsbemühungen enthält, betrachtet. Die einzelnen Beiträge beziehen sich hier vor allem auf die Entwicklung in den letzten ca. 15 Jahren. In den Diskussionen zur „Renaissance der Stadtentwicklungsplanung“ (siehe B 4.2.1) wird z.B. von BRAKE darauf hingewiesen, dass die neuen gesamtstädtischen Strategiepläne verstärkt Fragen der Umsetzung thematisieren (siehe z.B. Brake 2000, 285). Auch die in der Literatur beschriebene umfangreiche Nutzung städtebaulicher Verträge (siehe B 1.2.1) deutet darauf hin, dass eine Beeinflussung der Umsetzung privater Vorhaben vielfach stattfindet. In beiden Beispielen – der Stadtentwicklungsplanung und den städtebaulichen Verträgen – gehen die Autoren davon aus, dass die Umsetzungsorientierung letztlich eine Erweiterung des Steuerungsanspruches ist. In welchem Umfang und mit welchen inhaltlichen Zielen dabei tatsächlich auf die Umsetzung Einfluss genommen wird, bleibt unklar.

5.2.2 Umsetzungsorientierung als Strategie zur Erneuerung der Planung?

In der Literatur gibt es darüber hinaus verschiedene Beiträge, die sich vor allem mit den Zielen dieser Projektplanung beschäftigen. Die hohe Komplexität räumlicher Entwicklung führt nach Ansicht einiger Beobachter dazu, dass die Probleme der Pla-

nung nicht mehr mit den herkömmlichen Verfahren gelöst werden können.

„Einerseits entstehen Probleme, die zu groß sind, als daß sie der Planung zugänglich wären, andererseits ist fast jedes Problem ein ganz besonderes, das sich mit herkömmlichen Mitteln und Standardlösungen nicht mehr bewältigen lässt.“ (Sieverts, Ganser 1993, 35)

Die Arbeitsform der Projekte bietet nach Beschreibungen in der Literatur eine Möglichkeit, jenseits der herkömmlichen Verfahren neue Lösungen zu erproben und zu entwickeln. Projekte mit hohem Anspruch an Planung und Umsetzung sollen als Beispiel und Vorbild für zukünftige Vorhaben dienen (siehe Jessen 1997, 66). Eine ähnliche Argumentation beschreibt die Projekte mit starker Umsetzungsorientierung als Organisationsform für Innovationen:

„Erstens bieten die für die Erzeugung von Innovationen typischen Verfahrensprinzipien einen geeigneten organisatorisch-institutionellen Rahmen, zweitens stärken sie die Umsetzungsorientierung von Planung.“ (Ibert 2003, 9)

5.3 Fragestellungen

Die Diskussionen zur These der zunehmenden Umsetzungsorientierung der Planung werfen einige Fragen auf, denen in dieser Untersuchung nachgegangen werden soll. Eine zentrale Frage ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Stadtplanungsverwaltungen die Umsetzung beeinflussen. Gleichzeitig ist zu klären, ob es sich hierbei um eine Erweiterung oder eine Reduzierung des Steuerungsanspruches handelt. Schließlich ist zu prüfen, inwieweit die in der Literatur beschriebenen Gründe für die Umsetzungsorientierung in der Praxis der kommunalen Stadtplanung anzutreffen sind.

Zu diesem Zweck wird in der Bestandsaufnahme untersucht, in welchen Fällen und mit welchem Ziel die Stadtplanungsverwaltung versucht, die Umsetzung zu beeinflussen. Ausgehend von der „klassischen“ Trennlinie zwischen Verwaltung und privaten Akteuren wird überprüft, in welchen Bereichen die Stadtplanungsverwaltung auf die Umsetzung Einfluss nimmt. Daneben wird ebenfalls berücksichtigt, inwieweit weitere städtische Akteure die Umsetzung der baulich-räumlichen Vorhaben aktiv beeinflussen.

6. Der räumliche Bezug der Stadtplanung

In den Diskussionen der Fachliteratur über Veränderungstendenzen der Planung wird ein Wandel des inhaltlichen Anspruchs beschrieben (siehe auch B 5). Im Zusammenhang mit dem vermuteten Rückgang der Steuerungsfähigkeit (B 1 und B 2) wird diskutiert, inwieweit die Steuerung sich auf die Gesamtfläche der Stadt erstreckt oder aber sich lediglich auf einzelne Teilbereiche konzentriert. In der Literatur wird dabei vielfach ein Rückzug der Planung „aus der Fläche“ beschrieben.

6.1 Stadtplanung in der Fläche

In der planungstheoretischen Diskussion wird vielfach ein Wandel des räumlichen Bezugs der Stadtplanung beschrieben. Dabei sehen einige Beobachter einen Rückzug der Planung aus der Fläche. Dies erscheint im Hinblick auf die Stadtplanung erklärungsbedürftig: Welche Formen flächendeckender Planung existieren überhaupt in der Praxis?

6.1.1 Flächendeckende Planung

Große Teile des Städtebaurechts dienen der vertieften Bearbeitung einzelner Schwerpunkte. Die verbindliche Bauleitplanung als zentrales Instrument der Stadtplanung ist immer eine Planung für einen Ausschnitt des Gemeindegebietes, in dem aus Sicht der Stadtpolitik ein Steuerungsbedarf besteht. Die Instrumente des besonderen Städtebaurechts basieren auf der Abgrenzung eines Teilbereichs, in dem die Stadt weitergehende Steuerungsmöglichkeiten hat, als dies im übrigen Stadtgebiet der Fall ist. Dies trifft auf die Erhaltungssatzungen, Sanierungsgebiete und Entwicklungsmaßnahmen gleichermaßen zu. Fast alle Instrumente des Planungsrechts sehen daher eine Schwerpunktsetzung und gerade keine flächenhafte Planung vor.

Der Flächennutzungsplan ist mit einem flächendeckenden Anspruch die einzige Ausnahme im Bereich des Planungsrechts. Die Darstellung umfasst alle Flächen des Stadtgebiets. Für die Siedlungsflächenentwicklung ist der Flächennutzungsplan vor allem wichtig, da er neben den bestehenden Wohnflächen auch weitere zukünftige Flä-

chen, die für Wohnzwecke entwickelt werden sollen, ausweist.

Auch informelle Planungen sind vielfach auf räumliche Schwerpunkte bezogen (siehe B 4). Mit den Stadtentwicklungsplänen gibt es allerdings auch informelle Planungen, die sich mit der Gesamtstadt als Einheit beschäftigen.

Im Bereich der finanziellen Instrumente schließlich finden sich zahlreiche Anzeichen für Schwerpunktsetzungen. Der Einsatz von Städtebaufördermitteln kann schon aufgrund der rechtlichen Voraussetzungen im BauGB nicht auf das gesamte Gemeindegebiet ausgeweitet werden.

Eine projekt- und schwerpunktbezogene Arbeitsweise erscheint daher quasi als „natürliches“ Merkmal der Stadtplanung. Die meisten Planformen allerdings beziehen sich auf unterschiedlich große Ausschnitte des Stadtgebietes. Die Gesamtheit dieser Einzelplanungen kann allerdings ebenfalls zu einem mehr oder weniger flächendeckenden Netz von Planungen führen. Viele Bebauungspläne können so zusammen eine flächenhafte Planung ergeben. Ähnliches ist auch bei informellen Planungen denkbar. Diese Form der „additiven“ flächendeckenden Planung wird nicht immer das gesamte Stadtgebiet abdecken. Aber der Grad der Abdeckung verdeutlicht, welche Bedeutung für die Stadtplanung die „Fläche“ hat und in welchem Umfang sich die Stadtplanung auf einzelne Schwerpunkte konzentriert.

6.1.2 Konzentration der Steuerungsressourcen

Auch wenn alle Arbeitsformen der Stadtplanung eine gewisse Schwerpunktsetzung beinhalten, kann es deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Konzentration der Steuerungsressourcen geben:

- Ein Beispiel hierfür ist die Stadterneuerung: Sanierungsgebiete erlauben der Stadt in einem eng umgrenzten Gebiet eine weitgehende Kontrolle über die Investitionstätigkeit und den Grundstücksverkehr. Mit der Größe und Anzahl der Sanierungsgebiete entscheidet eine Gemeinde, wie viele Schwerpunkte sie setzt. So können mehrere

Stadtteile als Sanierungsgebiet ausgewiesen und die Fördermittel in diesen Gebieten breit gestreut werden. Alternativ können alle Instrumente und Ressourcen auf ein kleines innerstädtisches Quartier konzentriert werden. Eine Schwerpunktsetzung verliert daher vermutlich an Bedeutung, je großflächiger sie ist. Im Rahmen der Untersuchung soll am Beispiel der Sanierungsgebiete geprüft werden, ob der Umfang der Sanierungsgebiete Aussagen über den Grad der Konzentration in der Stadterneuerung ermöglicht.

- Auch die Arbeitsweise innerhalb der Schwerpunkte gibt Aufschluss darüber, wie intensiv eine Schwerpunktsetzung vorgenommen wird. Die Intensität der Steuerung ist ein weiterer wichtiger Anhaltspunkt für den Rückzug aus der Fläche und die Konzentration auf Schwerpunkte. Dabei stellt sich nicht nur die Frage, welche Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, sondern auch welche Ziele dabei verfolgt werden. Wenn sich die Steuerung in den Schwerpunktsetzungen kaum von der Steuerung außerhalb der Schwerpunkte unterscheidet, ist die faktische Wirkung der Konzentration auf einzelne Gebiete denkbar gering. So kann in relativ homogenen Bestandsgebieten ohne Bebauungsplan ein Regulierungsgrad im Rahmen des Bauordnungsrechts vorliegen, der sich kaum von den Vorgaben eines Bebauungsplans in einem anderen Gebiet unterscheidet. Wenn Erhaltungssatzungen zwar ausgewiesen werden, in der Folge aber weder aktive Maßnahmen zur Umsetzung ergriffen werden, noch eine Kontrolle der Vorgaben stattfindet, ist die Schwerpunktsetzung ohne praktische Folge geblieben.

6.2 Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche?

Im Zusammenhang mit den Diskussionen zur Projektorientierten Planung ist in der Literatur auch die These des Rückzug aus der Fläche aufgestellt worden. Die Schwierigkeiten, diese These auf die Stadtplanung anzuwenden, wurden bereits erläutert (siehe B 6.1). Aber auch in der Literatur scheint es unterschiedliche Einschätzungen zu geben:

- Einerseits wird der Rückzug aus der Fläche als Rückgang öffentlicher Steuerung insgesamt verstanden.
- Andererseits gibt es verschiedene Beiträge, die den Rückzug aus der Fläche vor allem als Konzentration auf Schwerpunkte beschreiben.

6.2.1 Rückzug aus der Fläche als Aufgabe von Steuerung?

Der Rückzug der Planung aus der Fläche wird in der Literatur eng mit den Thesen zum Rückgang der Steuerungsfähigkeit (B 1 und B 2) verbunden. Die These entstammt den Diskussionen zur *Projektorientierten Planung* und bezieht sich vor allem auf die Planungstheorie und -praxis der letzten ca. 30 Jahre. Angesichts sinkender finanzieller Ressourcen und einer zurückgehenden Steuerungswirkung der rechtlichen Instrumente zieht sich nach dieser Darstellung die Stadtplanung aus der Steuerung in der Fläche zurück. Diese Darstellung begreift den Rückzug damit vor allem als Aufgabe von Steuerung.

In der Fachliteratur finden sich einige Indizien für einen Rückgang der flächendeckenden Stadtplanung. Nach einigen Untersuchungen verzichten mehrere Städte seit den 1980er Jahren auf den Einsatz des Instruments FNP und aktualisieren ihre Planungen nicht mehr (siehe B 1.2.2 sowie Abbildung 1). Auch die Bemühungen des Gesetzgebers, im Zuge der BauGB-Novellierung eine Pflicht zur Neuaufstellung der Flächennutzungspläne einzuführen, deuten darauf hin, dass der Gesetzgeber ein Defizit im Bereich gesamtstädtischer Planung sieht (BMVBW 2002)²⁸.

Andere Beobachter widersprechen allerdings diesem vermeintlichen Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche. Insbesondere die Stadtentwicklungsplanung, die auch eine gesamtstädtische Perspektive beinhaltet, hat nach Einschätzung zahlreicher Autoren in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (siehe B 4.2.1). Die „Renaissance

²⁸ Der Widerstand der Städte gegen eine solche Regelung führte schließlich dazu, dass in der BauGB-Novellierung 2004 lediglich eine Pflicht zur *Überprüfung* der Flächennutzungspläne eingeführt wurde.

der Stadtentwicklungsplanung“, aber auch die Vielfalt anderer gesamtstädtischer Planungen sprechen eher gegen einen Rückzug aus der Fläche.

„Nach einer Phase, in der das Augenmerk – in Planung und Politik – vor allem auf Projekten lag, zeichnet sich nun wieder ein Bedeutungszuwachs übergreifender Planungskonzepte ab.“ (Buchmüller, Keller, Koch et al. 2000, 58)

6.2.2 Rückzug aus der Fläche als Konzentration der Steuerung?

Neben der Reduzierung der Steuerungsbestrebungen wird der Rückzug aus der Fläche in anderen Diskussionen vor allem als Konzentration auf Schwerpunkte verstanden. Im Zuge der planungstheoretischen Diskussionen wurde mehrfach beschrieben, dass in vielen Projekten der (Stadt-)Planung eine „räumliche, zeitliche und sachliche Bündelung der Ressourcen öffentlicher Steuerung“ (Keller, Koch, Selle 1996, 41) stattfindet. Insbesondere die Konzentration der Stadtentwicklung auf einzelne Großprojekte wurde an einzelnen Beispielen umfangreich diskutiert (siehe z.B. Keller, Koch, Selle 1996; Häussermann, Simons 2000; Mayer 2000; Meyer-Künzel 2000; Müller, Selle 2001). Die Existenz von Schwerpunkten in der Planungspraxis allein ist allerdings noch kein Beleg für einen Rückzug aus der Fläche. Dieser ließe sich allenfalls durch eine zunehmende Konzentration der Steuerungsressourcen in einzelnen Punkten belegen.

Untersuchungen zur Städtebauförderung zeigen, dass zumindest die Vergabe der Fördermittel durch die Länder durch eine unterschiedlich hohe Konzentration der Fördergelder geprägt ist (alle Angaben nach Meyer 2001, 569). Die Auswertungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung BBR zeigen, dass die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Baden-Württemberg in der Förderung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in der Vergangenheit die Städtebauförderung in hohem Maße konzentriert haben und 2001 im Schnitt über 1 Mio. DM pro Maßnahme einsetzten. Andere Länder wie das Saarland und Rheinland-Pfalz dagegen streuten die Mittel sehr stark und setzten 2001 pro Maßnahme unter 300.000 DM

ein. Auch im Laufe der Zeit verändert sich der Einsatz der Mittel zum Teil erheblich. So hat das Land Nordrhein-Westfalen in den Jahren mit geringer Förderung von 1994 bis 1998 die verfügbaren Mittel vergleichsweise stark konzentriert. Das Land Hessen dagegen hat in der gleichen Zeit die verfügbaren Mittel vergleichsweise weit gestreut. Ähnliche Unterschiede in der Konzentration der Mittel finden sich auch in den neuen Bundesländern. Die Vergabe der Städtebaufördermittel durch die Bundesländer ist offensichtlich durch eine unterschiedlich starke Schwerpunktsetzung geprägt. Die Städte selbst haben hierauf vermutlich keine direkte Einflussmöglichkeit – allerdings wirkt sich diese Konzentration durch die Notwendigkeit der städtischen Kofinanzierung auch auf die Konzentration der städtischen Steuerungsressourcen in der Stadterneuerung aus.

6.3 Fragestellungen

In der Diskussion wird deutlich, dass es durchaus unterschiedliche Einschätzungen der Entwicklung gibt. Es ist keineswegs klar, in welchem Umfang es einen Rückzug aus der Fläche gibt. Gleichzeitig werden die Veränderungen unterschiedlich gedeutet. Während einige Beobachter den Rückzug vor allem als Rückgang von Steuerung verstehen, sehen andere die Entwicklung vor allem als Konzentration der Steuerungsressourcen im Rahmen der üblichen projektbezogenen Arbeit.

Die Untersuchung konzentriert sich daher auf zwei Kernfragen: Zum einen wird untersucht, inwieweit es einen Rückgang flächenorientierter Planungen gibt. Zum anderen soll überprüft werden, in welchem Umfang sich Konzentrationstendenzen in der Stadtplanung der einzelnen Städte belegen lassen.

Zu diesem Zweck werden in der Bestandsaufnahme alle Planungen mit flächenhaftem Charakter erfasst. Gleichzeitig wird untersucht, inwiefern einzelne Planungen zusammen eine flächenhafte Planung ergeben. Am Beispiel der Sanierungsgebiete und der Städtebauförderung wird darüber hinaus untersucht, inwieweit es möglich ist, Aussagen zur Konzentration der Steuerung zu treffen.



Teil C
Die Fallstudien

1. Aachen

1.1 Kommunale Stadtplanung

1.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Verwaltung der Stadt Aachen besteht aus sieben Dezernaten, einschließlich des Dezernates 1 als Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters. Das Dezernat 3 umfasst als Bau- und Planungsdezernat insgesamt sechs Verwaltungseinheiten.

- Bauverwaltung
- Gebäudemanagement
- Planungsamt
- Fachbereich Vermessung und Kataster
- Bauordnungsamt
- Fachbereich Verkehr und Tiefbau

1.1.2 Das Planungsamt

Das Planungsamt besteht aus mehreren Abteilungen und Stabsstellen. Der Amtsleitung ist eine Verwaltungsabteilung zugeordnet, in der drei Mitarbeiter den Haushalt des Amtes und allgemeine Verwaltungsaufgaben bearbeiten. Darunter fällt auch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Ausschüssen des Stadtrates. In der Abteilung 1 bearbeiten insgesamt sieben Mitarbeiter die gesamtstädtische Planung. Dabei reicht das Spektrum von der Begleitung des Gebietsentwicklungsplans über die vorbereitende Bauleitplanung bis hin zu speziellen strategischen Fachkonzepten für die Stadtentwicklung. Die Abteilung 2 mit zehn Mitarbeitern ist als größte Abteilung für die verbindliche Bauleitplanung zuständig. Neben Bebauungsplänen werden hier aber auch Rahmenplanungen und teileräumige Fachkonzepte für einzelne Stadtteile erstellt. Die Abteilung 4 mit drei Mitarbeitern ist für den „BauService“ und die Bauberatung zuständig. Darüber hinaus erstellt diese Abteilung planungsrechtliche Stellungnahmen zu Großprojekten. Die Abteilung 5 mit vier Mitarbeitern ist für die Stadterneuerung zuständig. Darüber hinaus werden hier innenstadtrelevante Themen, sowie alle Aufgaben mit Gestaltungsbezug bearbeitet. Die Abteilung 6 bearbeitet mit insgesamt sechs Mitarbeitern die Denkmalpflege. Zwei weitere Abteilungen sind mit insgesamt zwölf Mitarbeitern für die Verkehrsplanung zuständig. Die Abteilung 7 schließlich besteht als Stabsstelle für die Euregionale 2008 aus einer Person.

Der Aufbau des Planungsamts ist im Zusammenhang mit laufenden Umstrukturierungen in der Stadtverwaltung zu sehen. In diesem Prozess werden mehrere Ämter zu Fachbereichen zusammengefasst. Im Zuge der Verwaltungsreform sind die Verkehrsplanung und zuletzt die Denkmalpflege mit dem Planungsamt vereinigt worden. Die relativ kleinen Abteilungen sind auch dem Abbau einer Hierarchieebene geschuldet. Obwohl diese Einheiten weiterhin als Abteilungen bezeichnet werden, sind sie vielfach bereits weit entfernt vom klassischen Modell einer Abteilung mit untergeordneten Sachgebieten. Nach Einschätzung der Interviewpartner ist die Arbeitsatmosphäre in den letzten Jahren wesentlich offener und transparenter geworden. Die Eigenverantwortung der Mitarbeiter ist nach diesen Einschätzungen mit den flacheren Hierarchien gestiegen. Die Finanzkrise der Kommunen hat auch im Planungsamt ihre Spuren hinterlassen. So ist die Mitarbeiterzahl in den letzten zehn Jahren um ca. 1/3 zurückgegangen.

1.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

1.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Die Entwicklung neuer Wohnbauflächen ist eine zentrale Aufgabe der Stadtplanung in Aachen. Trotz des gegenwärtig ausgeglichenen Wohnungsmarktes ist dies aus Sicht der Stadt notwendig, um den Bedarf an Wohnraum zu decken. Dabei besteht aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung vor allem in zwei Segmenten des Wohnungsmarktes ein erhöhter Bedarf. So gibt es einen Bedarf an preisgünstigem Wohnraum, da geförderte Wohnungen aus der Belegungsbindung fallen und nicht ersetzt werden, während Prognosen eine Zunahme der Bedarfsgruppen vorhersagen. Gleichzeitig besteht aus Sicht der Interviewpartner ein Bedarf im Bereich des Eigenheimbaus. Angesichts eines weiterhin deutlichen Bodenpreisgefälles zum Umland wird die Ausweisung von Bauflächen für Eigenheime als ein notwendiger Schritt angesehen, um die Stadt-Umland-Wanderung aufzuhalten. Hier konkurriert die Stadt mit den umlie-

genden Kommunen um finanzstarke Einwohner. Da viele Flächen im bereits bebauten Gebiet nur schwer zu mobilisieren sind, entwickelt die Stadt auch Siedlungsflächen im Außenbereich; meist angrenzend an bestehende Stadtteile. So wird zur Zeit angrenzend an den Stadtteil Forst das Gebiet „Grauenhofer Weg“ mit insgesamt 4 ha Bauflächen entwickelt. Weitere „Reserveflächen“ befinden sich angrenzend an die Stadtteile Eilendorf und Kornelimünster. Langfristig ist im Norden der Stadt im Gebiet „Richtericher Dell“ eine großflächige Stadterweiterung mit über 50 ha geplant.

1.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich

Auch im Innenbereich werden neue Wohnbauflächen entwickelt. In der Vergangenheit entfiel nach Schätzung der Interviewpartner fast die Hälfte der neu gebauten Wohneinheiten auf Entwicklungen im Innenbereich. Die Umnutzung von Brachen oder die Entwicklung von unternutzten Grundstücken im Bestand trägt erheblich zur Anzahl der neu errichteten Wohneinheiten bei. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind allerdings relativ gering. Viele Bauten werden nach § 34 BauGB genehmigt, da für zahlreiche Teile des Stadtgebiets keine Bebauungspläne vorliegen. Für das Stadtplanungsamt ist insbesondere die Umnutzung von bisher gewerblich genutzten Blockinnenbereichen zu Wohnbauflächen eine aktuelle Planungsaufgabe.

Im Frankenberger Viertel befindet sich zum Beispiel auf dem Gelände einer ehemaligen Spinnereifabrik ein Gebäudekomplex mit insgesamt 16 Stadthäusern und 30 Eigentumswohnungen auf 1,2 ha in der Realisierung. Ein weiterer Blockinnenbereich in der Innenstadt wird zur Zeit ebenfalls bebaut („Barbarossapark“). Auf dem Gelände eines ehemaligen Autohändlers, das lange Zeit brach lag, entstehen 29 Eigentumswohnungen. Die beiden Beispiele verdeutlichen allerdings auch unterschiedliche Vorgehensweisen. Während das Projekt „Wohnen am Schwedenpark“ auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans genehmigt wurde, ist im Fall des Projekts „Barbarossapark“ ein Bebauungsplan aufgehoben worden, um das Projekt auf der Grundlage des § 34 BauGB als Einfügung genehmigen zu können.

1.2.3 Weiterentwicklung benachteiligte Quartiere

Einzelne Quartiere in der Stadt leiden unter einer Überlagerung verschiedener Problemlagen. Dabei lassen sich zwei Arbeitsschwerpunkte unterscheiden.

- Ein Schwerpunkt der Bestandsentwicklung ist der industriell geprägte Aachener Osten. Mit dem Strukturwandel haben die Stadtteile Aachen Ost und Rothe Erde ihre (vor allem industriell geprägte) ökonomische Basis verloren. In dem Gebiet existiert heute eine hohe Arbeitslosigkeit. In beiden Quartieren wohnen zahlreiche Haushalte mit niedrigem Einkommen. Der hohe Anteil an Migranten in den Quartieren führt zu einer Spaltung der Bevölkerung in zwei Gruppen. In den Quartieren gibt es darüber hinaus viele Sozialwohnungen. Der Altbaubestand weist zahlreiche Mängel auf, und es existieren nur wenige Freiflächen. Die Infrastruktur und das Wohnumfeld wurden über eine längere Zeit vernachlässigt.

- Einen weiteren Schwerpunkt der Bestandsentwicklung stellen verschiedene Großsiedlungen der Nachkriegszeit dar. Beispiele hierfür sind die Quartiere „Driescher Hof“ und „Kullenhof“. Beide Gebiete sind durch eine dichte Bebauung, sowie einen hohen Anteil an Sozialwohnungen geprägt. Während der bauliche Zustand aus Sicht der Interviewpartner besser als in den altindustriellen Quartieren ist, hat eine Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen hier zu einer problematischen Bewohnerstruktur geführt. Vor allem finanziell schwache Familien – vielfach mit Migrationshintergrund – ziehen in diese Quartiere. Die Belegungspraxis im Bereich des geförderten Wohnraums trägt zu dieser Entwicklung bei.

1.2.4 Weiterentwicklung von Quartieren mit Investitionsdruck

Im Stadtgebiet gibt es mehrere Quartiere, deren Qualitäten durch die derzeitige Weiterentwicklung bedroht sind. Der hohe Investitionsdruck in diesen Gebieten gefährdet die Freiflächen oder bestimmte bauliche Strukturen. Ein Beispiel hierfür ist das Quartier „Nizzaallee“. Am Fuße des innenstadtnahen bewaldeten Lousbergs ist es in den letzten Jahren zu einer schleichenden Umwandlung der gründerzeitlichen Bau-

struktur gekommen. Anstelle der großzügigen Villenbebauung wurden verdichtete Apartmenthäuser gebaut. Aus Sicht der Interviewpartner wurde hier versäumt, rechtzeitig in die Entwicklung einzugreifen und die bauliche Struktur des Quartiers zu sichern. Im Süden der Innenstadt gibt es weitere Quartiere, in denen ähnliche Verdichtungstendenzen festzustellen sind. Ein Beispiel hierfür ist die Siedlung „In den Heimgärten“. Diese aus 228 Gebäuden bestehende Siedlung wurde 1926 bis 1928 als Gartenstadt-Siedlung angesichts der damaligen Wohnungsnot gebaut. Die entstandene Siedlung besitzt besondere gestalterische und städtebauliche Qualitäten. Darüber hinaus ist die Siedlung aus historischen Erwägungen schützenswert.

1.3 Regulative Instrumente

1.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der 2004 gültige Flächennutzungsplan stammt aus der Mitte der 1980er Jahre. Nach mehreren Eingemeindungen im Jahr 1972 wurde 1977 der Beschluss zur Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans gefasst. Bis 1980 wurden die Grundlagen erarbeitet. Der Flächennutzungsplan wurde 1981, in Teilbereichen 1985 beschlossen. Bis 2002 wurden ca. 90 Änderungsverfahren eingeleitet. Bis 2004 sind hiervon 57 Änderungen rechtskräftig geworden; 18 wurden eingestellt und die restlichen 15 Änderungen befinden sich noch im Verfahren. Trotz dieser Änderungen ist aus Sicht der Stadtplanung eine Neuaufstellung des FNP nicht erforderlich, da sich die zentralen Stadtstrukturen in der Zwischenzeit nicht verändert haben. Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass der FNP für damalige Verhältnisse „seiner Zeit voraus“ war und bereits stark auf ökologische Belange einging. Änderungen werden daher vor allem der aus heutiger Sicht zu detaillierten Darstellungsweise zugeschrieben.

1.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Das Stadtplanungsamt bearbeitet ca. 40-50 Bebauungsplanverfahren im Jahr, davon etwa 2/3 für Gebiete mit Wohnnutzung. Jedes Jahr werden ca. 10 Bebauungspläne rechtskräftig. Die Bebauungspläne unterscheiden sich in der Größe deutlich. Die

kleinsten Bebauungspläne umfassen ca. 10-15 Wohneinheiten, während zum Beispiel der Bebauungsplan für das Gebiet „Grauenhofer Weg“ 200 Wohneinheiten beinhaltet.



**Abbildung 7 - Ausschnitt Bebauungsplan
"Grauenhofer Weg"**

Für viele Wohnungsbauvorhaben werden vorhabenbezogene Bebauungspläne erstellt. Während insbesondere auf Brachen und für größere Baulücken in der Regel auf Anregung der Investoren vorhabenbezogenes Baurecht geschaffen wird, stellen die größeren Außenentwicklungen eine Ausnahme dar. Da es sich bei diesen Flächen vielfach um städtischen Besitz handelt, werden hier oft normale Bebauungspläne erstellt. Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gibt es einen grundsätzlichen Beschluss des Planungsausschusses, dass jedes Vorhaben soweit möglich einen Anteil von ca. 20% förderungsfähigem Wohnraum beinhalten soll. Nach Darstellung der Interviewpartner konnte dies bisher auch größtenteils in der Praxis durchgesetzt werden.

Neben den Bebauungsplänen für neue Wohnbauflächen hat die Stadt auch Bebauungspläne im Bestand beschlossen. So wurde im Quartier „In den Heimgärten“ ein Bebauungsplan beschlossen, der die bauliche Struktur der Siedlung sichern und eine weitere Verdichtung verhindern soll. Nach Einschätzung der Interviewpartner ist dies ein wichtiges rechtliches Instrument, das allerdings ein sehr hohes Konfliktpotential besitzt. Aufgrund des Personalbestands ist das Planungsamt zur Erstellung solcher

Bebauungspläne immer weniger in der Lage.

1.3.3 Erhaltungssatzungen

Die Stadt hat in einzelnen Fällen Erhaltungssatzungen erlassen. Die insgesamt sieben Erhaltungssatzungen dienen überwiegend dem Erhalt städtebaulicher Strukturen und nur in einzelnen Fällen (z.B. im Gebiet „Paßstraße/Dennewartstraße“) dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Auch das Instrument der Erhaltungssatzung wird als relativ aufwendig und konfliktträchtig angesehen. Gleichzeitig ist aus Sicht der Interviewpartner die in den ausgewiesenen Gebieten vorgesehene Kontrolle von Vorhaben angesichts der angespannten Personallage nur schwer möglich. Für die heutige Arbeit spielt das Instrument daher fast keine Rolle.

1.3.4 Sanierungsgebiete

Im Stadtgebiet gibt es vier Sanierungsgebiete. Das Sanierungsgebiet „Eilendorf“ wurde 1994 festgesetzt und umfasst einen längeren Straßenzug. Das Sanierungsgebiet „Hauptbahnhof“ wurde 2001 festgesetzt und sollte die Umnutzung innenstadtnaher Bahnflächen unterstützen. Das Sanierungsgebiet „Ostviertel/Rothe Erde“ wurde im Zusammenhang mit der Erneuerung des Stadtteils im Programm *Soziale Stadt 2002* ausgewiesen. Dieses Gebiet umfasst ca. 240 ha. Schließlich gibt es ein viertes Sanierungsgebiet, das die gesamte Innenstadt mit ca. 200 ha Fläche umfasst. In den letzten Jahren war die Stadtplanungsverwaltung vor allem in den Sanierungsgebieten „Ostviertel/Rothe Erde“ und „Innenstadt“ aktiv. Mit der Abgrenzung der Gebiete wurden in erster Linie die formellen Voraussetzungen für den Einsatz von Städtebaufördermitteln geschaffen. Eine Kontrolle der Investitionen wird dagegen nicht angestrebt. Alle Gebiete sind daher auch im vereinfachten Verfahren ausgewiesen.

1.4 Kommunikative Instrumente

1.4.1 Untersuchungen zur Wohnungsbauentwicklung

Die Stadt gab Ende der 1990er Jahre ein Gutachten zur „Wohnbedarfsanalyse und

-prognose bis 2015“ in Auftrag, um den zukünftigen Flächenbedarf einschätzen zu können. Das 1997 abgeschlossene Gutachten sollte insbesondere für die Realisierung der geplanten Stadterweiterung „Richtericher Dell“ Hinweise geben. Trotz voraussichtlich sinkender Bevölkerungszahlen wurde ein jährlicher Neubaubedarf von ca. 400 WE pro Jahr prognostiziert. Dies wurde insbesondere mit dem hohen Bedarf an Eigenheimen, dem steigenden Bedarf an altengerechten Wohnungen und der erwarteten Knappheit im preisgünstigen Wohnungssegment begründet. Die Studie empfahl daher die Ausweitung des Flächenangebots für Eigenheime, die Förderung des kostengünstigen Wohnungsbaus und altengerechter Wohnungen, sowie die Stärkung des Sozialen Wohnungsbaus.

Im Jahr 2003 überprüfte eine Arbeitsgruppe von Mitarbeitern des Planungsamts und der Fachbereichs Immobilienmanagement und Wohnen die zentralen Aussagen des Gutachtens auf ihre Gültigkeit. Die Daten der vergangenen fünf Jahre wurden mit Prognosen des Gutachtens verglichen. Dabei wurde festgestellt, dass im Gegensatz zur Prognose die Bevölkerung seit 2000 wieder zunahm. Die Summe der fertiggestellten Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau war im Vergleich zur Prognose mehr als doppelt so hoch. Der Bericht empfiehlt, das Wohnraumangebot an die sich wandelnden Bedürfnisse anzupassen und damit eine weitere Abwanderung zu verhindern. Aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung bestätigen die neuen Bevölkerungszahlen die Notwendigkeit des Wohngebietes „Richtericher Dell“.

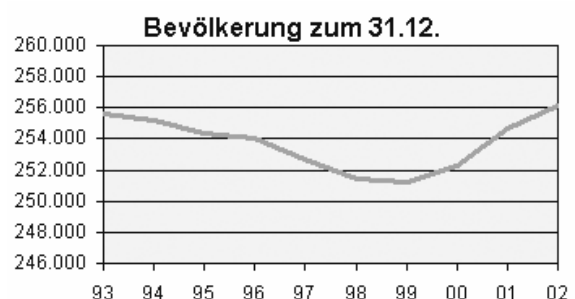


Abbildung 8 - Bevölkerungsstand der Stadt Aachen (Stadt Aachen 2004)

1.4.2 Baulückenkataster

Die Bedeutung des Baulückenkatasters für die Mobilisierung von Bauland im Bestand wird eher gering eingeschätzt. Dies liegt daran, dass die laufende Fortschreibung und Aktualisierung eines Baulücken- oder Baulandkatasters einerseits einen sehr hohen Betreuungsaufwand erfordert. Andererseits ist der Ertrag eines solchen Katasters aus der Erfahrung des Planungsamts nicht sehr hoch, da das Kataster nichts an den Hindernissen für eine Entwicklung einzelner Grundstücke ändert. Wirtschaftlich interessante Flächen werden zudem unabhängig von städtischen Erhebungen durch professionelle Projektentwickler selbständig erkundet. Nach Einschätzung des Planungsamts sind viele dieser Grundstücke nur bei einem deutlich höheren Investitionsdruck erfolgreich zu entwickeln.

1.4.3 Rahmenplanungen

In der Planungspraxis werden Rahmenplanungen auf verschiedenen Ebenen eingesetzt:

- Auf Stadtteilebene wurde für die Quartiere Aachen-Ost und Rothe Erde im Rahmen des Förderprogramms *Soziale Stadt* ein Rahmenplan erarbeitet. Dieser umfangreiche Rahmenplan enthält eine genaue Analyse des Gebietes und bündelt die verschiedenen Vorschläge für einzelne Maßnahmen. Im Laufe des Programms wird das Programm konkretisiert und fortgeschrieben.
- Aber auch für andere Stadtteile wurden in der Vergangenheit Rahmenplanungen erstellt. So wurde zum Beispiel ein Rahmenplan für den Stadtteil Forst erstellt, in den sich später die Entwicklung des Gebietes „Grauenhofer Weg“ einordnete.
- Auch das Innenstadtkonzept der Stadt Aachen kann als Rahmenplan für die Entwicklung der Innenstadt angesehen werden. Aufbauend auf das Innenstadtkonzept aus dem Jahr 1986 hat die Verwaltung von 2000-2002 ein neues Innenstadtkonzept erarbeiten lassen. Dabei fanden zahlreiche Veranstaltungen mit Bürgern und Fachleuten zu einzelnen Themen statt. Der Schwerpunkt lag auf den Themenfeldern Einzelhandel und öffentlicher Raum. Zum

Thema Wohnen gibt es lediglich relativ allgemeine programmatische Aussagen, die eine Sicherung der Wohnnutzung in der Innenstadt, sowie die Sicherung familien-gerechter Wohnungen fordern.

Die verschiedenen Rahmenplanungen wurden zu einem großen Teil von externen Büros erstellt wurden. Dabei wurde vielfach eine umfangreiche Beteiligung externer Akteure in Form von Werkstätten und Arbeitsgruppen durchgeführt.

1.4.4 Strategieplan/Leitbild für Aachen

Der von der IHK und weiteren Unternehmen getragene Verein „Initiative Aachen“ hat ein externes Büro mit der Erarbeitung eines Leitbildes für Aachen beauftragt, das 2001 unter dem Titel „Visionen für Aachen“ veröffentlicht wurde. Damit wollte der Verein nach eigener Aussage die Erarbeitung eines Masterplans für die Stadtentwicklung anregen. Dies sei notwendig für die Wirtschaft, um für Investitionen in Aachen eine klare Perspektive der Stadtentwicklung zu haben. Das als Diskussions-schrift bezeichnete Papier macht einige Aussagen zum Thema Wohnen. Im Gegensatz zur städtischen Prognose sieht die Untersuchung einen Mangel an Grundstücken für Einfamilienhäuser.

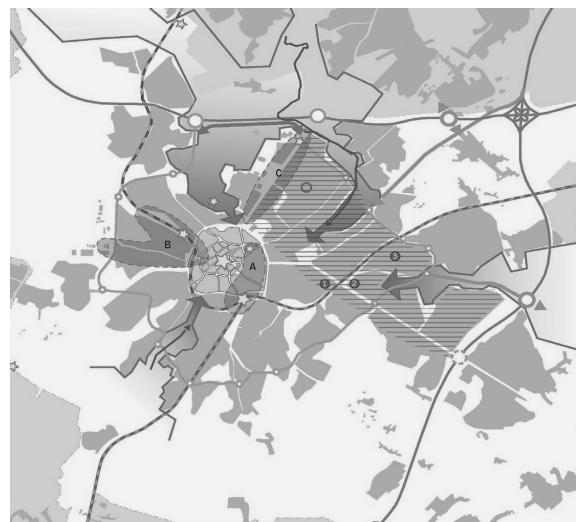


Abbildung 9 - Leitkonzept der Stadt Aachen (Stadt Aachen, Stadtplanungsamt 2004)

Die Stadtpolitik und die Verwaltung haben auf die „Visionen für Aachen“ reagiert. In

Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, aber auch mit Akteuren aus den örtlichen Hochschulen wurde der sogenannte „Strategieplan“ erarbeitet. In fünf Sitzungen mit diesen Akteuren und einer weiteren verwaltungsinternen Veranstaltung wurde dieser Strategieplan abgestimmt. Der Rat hat diesen Strategieplan zur Kenntnis genommen und die Verwaltung mit einer öffentlichen Leitbilddiskussion beauftragt.

1.5 Finanzielle Instrumente

1.5.1 Bund-Länder- und Landes-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung²⁹ hat die Stadt Aachen im Jahr 2004 in zwei Gebieten Fördergelder eingesetzt:

- Bei der Förderung im Programmteil „Bahnflächen und Bahnhöfe zu Stadt machen“ steht die Umgestaltung des Hauptbahnhofs im Vordergrund. Dabei sollen sowohl der Bahnhof selbst, als auch der Bahnhofsvorplatz neu gestaltet werden. Das Projekt befindet sich 2004 noch in der Vorbereitung. 2004 wurden ca. 200.000 Euro an Städtebaufördermitteln einschließlich der städtischen Eigenanteile eingesetzt. Insgesamt werden für die nächsten Jahren vorbehaltlich der beantragten Zuschüsse Maßnahmen in einer Höhe von insgesamt ca. 2,1 Mio. Euro für dieses Gebiet veranschlagt.
- Im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* werden Maßnahmen im Gebiet „Ostviertel/Rothe Erde“ unterstützt. Insgesamt sind bis 2004 in vier Anträgen Zuschüsse

²⁹ Das Land Nordrhein-Westfalen ergänzt die Bund-Länder-Städtebauförderung mit weiteren Geldern. Die kombinierten Mittel werden im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms in verschiedenen eigenen thematischen Schwerpunkten den Städten zugewiesen. Die Finanzierung des Stadterneuerungsprogramms 2004 des Landes Nordrhein-Westfalen setzt sich daher zusammen aus 42 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen in drei Programmen der Städtebauförderung, erwarteten europäischen Strukturhilfen in Höhe von 4 Mio Euro und 131 Mio. Euro Landeszuweisungen. Eine Trennung der Bund-Länder-Förderung und der darüber hinausgehenden Landesförderung ist daher nicht möglich.

in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro bewilligt worden. Das Investitionsprogramm der Stadt sieht für das Jahr 2004 Ausgaben in Höhe von 650.000 Euro im Rahmen des Programms vor. Dieses Geld wird zur Unterstützung sozialer und kultureller Initiativen, sowie zur Umgestaltung des öffentlichen Raums eingesetzt. Während die Bearbeitung des Programms im Stadtplanungsamt stattfindet, ist die politische Federführung in einem anderen Dezernat angesiedelt.

In den Jahren 1986 bis 1999 fand eine umfangreiche Sanierung der Innenstadt statt. In den Jahren 2003/2004 wurden die zentralen Fußgängerzonen Adalbert- und Großkölnstraße mit Hilfe der Städtebauförderung neu gestaltet.

1.6 Sonstige Instrumente

1.6.1 Grundstücksbevorratung

Im Hinblick auf die seit vielen Jahren geplante Stadterweiterung „Richtericher Dell“ hat die Stadt in diesem Gebiet eine Grundstücksbevorratung betrieben und langfristig Grundstücke aufgekauft. Aufgrund der Finanzkrise ist die Stadt seit einiger Zeit nur noch selten in der Lage, aktiv Grundstücke anzukaufen. Die Grundstücksbevorratung wird vom Fachbereich Liegenschaften organisiert. Die Abstimmung mit dem Planungsamt findet in der Immobilienkonferenz beim Oberbürgermeister statt, in der die zentralen kommunalen Akteure sich regelmäßig abstimmen.

Beim Verkauf der städtischen Grundstücke werden zum Teil besondere Qualitäten oder Ziele, wie zum Beispiel der Bau einer Solar-siedlung, durch privatrechtliche Regelungen abgesichert. Darüber hinaus gibt es Preisermäßigungen für kinderreiche Familien oder Familien mit geringem Einkommen.

1.6.2 Wohnungsbestand der Stadt

Die Stadt verfügt selbst über ca. 2500 Wohnungen, von denen sich etwa 1000 im Innenstadtbereich befinden. Diese Wohnungen sind zum Teil sanierungsbedürftig. Der Wohnungsbestand soll in der nächsten Zeit in verschiedenen Gruppen aufgeteilt werden, die dann entweder verkauft oder mo-

dernisiert werden. Ein Einsatz dieses Bestandes für planerische Ziele ist nicht erkennbar.

1.6.3 GEWOGE

Die Wohnungsbaugesellschaft GEWOGE wurde 1891 als „Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft für Aachen AG“ von Privatpersonen gegründet. Erst 1941 wurde die Stadt Gesellschafter. Heute ist die Stadt Aachen mit knapp über 60 % Mehrheitsaktionär; weitere Aktionäre sind die Sparkasse Aachen mit ca. 31 %, die Aachener und Münchener Versicherung mit ca. 4 % und 21 private Anteilseigner. Seit längerer Zeit wird über eine Privatisierung der städtischen Anteile diskutiert. Ein Privatisierungsbeschluss des Stadtrats wurde juris-

tisch angefochten und daher vorerst nicht umgesetzt.

Die GEWOGE hat seit ihrer Entstehung vor allem günstigen Mietwohnraum geschaffen. Einschließlich des für die Stadt betreuten Hausbestandes verwaltete die Gesellschaft Ende 1999 ca. 7600 Wohnungen (ca. jede 17. Mietwohnung), von denen 91% für Personen mit Wohnberechtigungsschein vorbehalten sind. Ein Teil der Wohnungen befindet sich in Bestandsgebieten mit sozialen Problemlagen (z.B. „Driescher Hof“). Heute ist die GEWOGE nicht nur im geförderten Mietswohnungsbau, sondern auch als Bauträger tätig. Im Stadtteil Brand wurden zum Beispiel 27 Eigenheime für kinderreiche Familien auf ehemals städtischen Grundstücken errichtet.

2. Dortmund

2.1 Kommunale Stadtplanung

2.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung besteht aus insgesamt sieben Dezernaten einschließlich des Geschäftsbereichs des Oberbürgermeisters. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Dezernat 6 angesiedelt. Zu diesem gehören die folgenden Ämter und Projektgruppen:

- Umweltamt
- Stadtplanungsamt
- Vermessungs- und Katasteramt
- Bauordnungsamt
- Amt für Wohnungswesen
- Lokale Agenda
- MTC-Projektgruppe
- Urban II-Projektgruppe

Während die meisten Aufgaben der baulich-räumlichen Planung im Stadtplanungsamt angesiedelt sind, gibt es zwei direkt dem Dezernenten zugeordnete Projektgruppen. Die MTC-Projektgruppe ist für die Projektsteuerung des Bahnhofumbaus zuständig. Die Projektgruppe Urban II leitet die Umsetzung des *Urban II*-Förderprogramms.

2.1.2 Das Planungsamt

Das Planungsamt besteht aus insgesamt sechs Abteilungen. Die Abteilung 1 für Steuerung und Verwaltung umfasst alle Fragen der allgemeinen Verwaltung, des Personalwesens und Haushaltes. Insgesamt arbeiten in dieser Abteilung ca. 15 Personen. Die Abteilung 2 für Generelle Planung besteht aus ca. 20 Mitarbeitern. In vier Gruppen werden unterschiedliche Schwerpunkte der gesamtstädtischen Planung bearbeitet. So ist die Gruppe 1 für räumliche und sektorale Entwicklungskonzepte insbesondere im Bereich Wirtschaftsflächen und Einzelhandel zuständig, während die Gruppe 2 als Projektteam den neuen Flächennutzungsplan erarbeitet. In der Gruppe 3 werden ausschließlich Gutachten zu Gebieten mit Immissionsproblemen erstellt und betreut. Die Gruppe 4 schließlich ist für die sektorale Bearbeitung der Themen Wohnen und Infrastruktur zuständig. Die Abteilung 3 für Verkehrsplanung ist für die überörtliche Verkehrsplanung und die Pla-

nung des ÖPNV zuständig. Diese Abteilung besteht aus ca. 15 Mitarbeitern. Die Abteilungen 4 und 5 für Städtebauplanung beinhalten die verbindliche Bauleitplanung für das Stadtgebiet. Die Abteilung 4 besteht aus ca. 30 und die Abteilung 5 aus ca. 20 Mitarbeitern. Die Abteilung 6 für Stadterneuerung schließlich besteht aus ca. 18 Personen. In dieser Abteilung werden die Stadterneuerungsgebiete bearbeitet. Neben der sozialen und gebietsbezogenen Stadterneuerung ist die Abteilung auch im Rahmen des Vertragsmanagements bei der Branchenreaktivierung beteiligt.

Das Amt besteht heute aus ca. 140 Mitarbeitern. Der Personalbestand ist in den letzten Jahren konstant geblieben; im Zusammenhang mit der FNP-Neuaufstellung hat das Amt sogar weiteres Personal hinzubekommen. Innerhalb des Amtes ist in den letzten Jahren die Abteilung 1 angewachsen, da mit dem Wechsel zur kaufmännischen Buchführung eine eigene Buchführung im Amt aufgebaut werden musste. 10-15% der Personalkosten des Planungsamts werden über Gebühren für Bebauungspläne erwirtschaftet (siehe 2.5.4). Vor längerer Zeit wurde die früher selbständige Stadterneuerung und vor 4-5 Jahren auch die vorher beim Oberstadtdirektor angesiedelte Stadtentwicklungsplanung in das Planungsamt eingegliedert. Darüber hinaus gab es kleinere organisatorische Veränderungen, wie die Konzentration des Technikbereiches in einem zentralen Pool.

2.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

2.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Die Stadt Dortmund ist in großen Teilen durch den Arbeiterwohnungsbau des 20. Jahrhunderts geprägt. Bis in die 1990er Jahre wurden überwiegend Flächen für Mietwohnungsbau erschlossen. 1995/1996 hat die Stadt einen Wandel in der Wohnungspolitik vollzogen und versucht seitdem, den freifinanzierten Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern zu ermöglichen. Damit soll die Abwanderung insbesondere von Familien ins Umland verhindert wer-

den. Gleichzeitig soll durch neue Angebote im Eigentumsbereich der wirtschaftliche Strukturwandel unterstützt werden. Die Bautätigkeit in der Stadt konnte damit von 1995 bis 2001 auf über 2000 Neubauwohnungen gesteigert werden. Die gegenwärtige Wohnbaulandentwicklung findet zu 50% auf Außenbereichsflächen statt; im neuen FNP sind nur ca. 26 % der neuen Wohnbauflächen auf Freiflächen ausgewiesen. Die neuen Wohnbauflächen verteilen sich auf verschiedene Gebiete und bieten hauptsächlich Flächen für Einfamilien- und Doppelhausbau. Ein Beispiel ist die Entwicklung des „Erdbeerfeldes“ im Norden Dortmunds, auf dem ca. 450 Wohneinheiten, davon 350 auf städtischen Flächen, entstehen.

2.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Neben der Erschließung neuer Baugebiete ist die Umnutzung von Brachflächen ein wichtiges Element der Dortmunder Stadtplanung. In der Stadt gibt es verschiedene Typen von Brachflächen:

- Erstens stehen ehemalige Kasernengelände der deutschen und britischen Streitkräfte für eine bauliche Entwicklung zur Verfügung. Die „Stadtkrone Ost“ ist ein Beispiel für eine solche Konversionsmaßnahme. Das ehemalige Kasernengelände der Britischen Rheinarmee wurde von den Stadtwerken gekauft und ab 1998 zu einem ca. 50 ha großen Mischgebiet mit Wohn- und Gewerbeflächen entwickelt.
- Zweitens gibt es an verschiedenen Stellen im Stadtgebiet große industrielle Brachflächen. Diese Industriebrachen lassen sich aufgrund der Altlasten zum Teil nur schwer zu Wohnbauflächen umnutzen. Die bedeutendste Umnutzung industrieller Brachflächen ist die Entwicklung eines ehemaligen Hüttengeländes der Thyssen-Krupp AG – des sog. „Phoenixareals“. Während im Westteil die Landesentwicklungsgesellschaft LEG im Rahmen des Grundstücksfonds ein Gewerbegebiet erschließt, ist eine Projektgesellschaft der Stadtwerke im Ostteil tätig und entwickelt auf ca. 30 ha ein Wohngebiet mit ergänzenden Büro- und Freizeitnutzungen um einen künstlichen See.

- Schließlich findet auch auf privaten Flächen eine Umnutzung von Gewerbebrachen statt. So entsteht auf dem Gelände der ehemaligen Dortmunder Union-Brauerei ein gemischtes Quartier mit Büronutzungen und Wohnungen.

2.2.3 Weiterentwicklung problembehafteter Stadtteile

Die Entwicklung der Bestandsgebiete erfordert aus Sicht der Interviewpartner in verschiedenen Gebieten ein Eingreifen der Stadtplanungsverwaltung. Dabei lassen sich drei unterschiedliche Schwerpunkte der Arbeit im Planungsamt identifizieren:

- Erstens existieren in verschiedenen gründerzeitlichen Wohnquartieren soziale Problemlagen, die sich vielfach auch in einem baulichen Verfall zeigen. So sind zum Beispiel in der Nordstadt seit den 1970er Jahren ein Fortzug der deutschen Bevölkerung und ein Zuzug von Migranten zu beobachten. Das Planungsamt versucht seit mehreren Jahren, die Entwicklung des Stadtteils zu stützen und soziale Probleme zu entschärfen. So hat die Stadt ein Sanierungsgebiet ausgewiesen und im Programm *Urban II* zahlreiche Projekte umgesetzt.
- Zweitens verändert sich im Zusammenhang mit dem Strukturwandel auch die Eigentümerstruktur in vielen Arbeitersiedlungen. Diese werden vielfach von den ehemaligen Eigentümern (teil-)privatisiert. Dies führt zum Teil zu sozialen Spannungen, die die Stadtpolitik zum Eingreifen veranlassen. Die Stadt hat in einigen Gebieten Erhaltungssatzungen erlassen, um die städtebauliche Erscheinungsweise der Siedlungen zu bewahren. Gleichzeitig ist die Stadt als Moderator zwischen Mietern und Eigentümern tätig. Ein Beispiel hierfür ist die Sanierung der 1912 entstandenen „Vogelsiedlung“. Diese war Ende der 1990er Jahre größtenteils noch unsaniert und wies Leerstände auf. Ein durch die Stadt moderierter Kompromiss formulierte Regelungen zu Kündigungen, zur Modernisierung einzelner Objekte, Modalitäten für die Privatisierung und ermöglichte eine begrenzte Neubebauung.
- Den dritten Schwerpunkt der Bestandsentwicklung stellen die Großsiedlungen

gen der 1970/80er Jahre dar. Hierzu gehören zum Beispiel die Stadtteile Scharnhorst-Ost, Clarenberg oder das Quartier „Hannibal“ in der Nordstadt. Der Stadtteil Clarenberg wurde 1969 bis 1973 gebaut und besteht aus 1070 Wohnungen in vier- bis siebzehngeschossigen Gebäuden. Die sozialen Problemlagen in dem Gebiet haben zu einem schlechten Image und Vermietungsproblemen geführt. In den 1990er Jahren entwickelte die Eigentümergesellschaft gemeinsam mit der Stadt ein Handlungskonzept. In drei Abschnitten wurden die Wohnungen modernisiert sowie die Gebäudefassaden und -eingänge umgestaltet. Verschiedene Maßnahmen erhöhen die Sicherheit. Von 1998 bis 2003 wurden diese sozialen und baulichen Maßnahmen umgesetzt. Dabei wurden insgesamt ca. 7,6 Mio. Euro an öffentlichen Fördermitteln eingesetzt.

Die Praxis der Stadterneuerung hat sich aus Sicht der Interviewpartner stark gewandelt. Die Flächensanierung der 1970er Jahre wurde Anfang der 1980er Jahre durch die erhaltende Stadterneuerung abgelöst. In den letzten Jahren sind integrierte Programme, die stärker auch soziale Komponenten berücksichtigen, wichtiger geworden. An die Stelle hoheitlicher Verfahren und Verbote treten in diesem Zusammenhang zunehmend die Beratung von Eigentümern und die Zusammenarbeit mit Bewohnern.

2.3 Regulative Instrumente

2.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der zweite Flächennutzungsplan der Stadt wurde 1985 rechtskräftig. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Dortmund gravierend verändert. Der Rückzug der Montanindustrie und die Aufgabe militärischer Flächen haben große Brachen hinterlassen, während der Strukturwandel eine Nachfrage nach anderen Flächen hervorruft. Insgesamt wurden für den FNP 1985 ca. 140 Änderungsverfahren eingeleitet, um diese zahlreichen Veränderungen aufzunehmen. Ende 2000 beschloss der Rat die Aufstellung eines neuen FNP. Zur Steuerung dieses Prozesses wurde im Planungsamt eine achtköpfige Arbeitsgruppe gebildet. Der FNP wurde im Rahmen eines umfangreichen

Stadtentwicklungsprojektes aufgestellt und baut auf sektoralen Masterplänen und „Integrierten Stadtbezirkentwicklungs Konzepten INSEKT“ auf. Während die Masterpläne thematisch die Entwicklung in verschiedenen Bereichen verfolgen, wird in den INSEKT flächenbezogen die Entwicklung in den Stadtbezirken erörtert. Der FNP beschränkt sich auf die Darstellung der Stadtstruktur und stellt daher kleinere Flächen und ortsteilbezogene Einrichtungen nicht dar. Nach dem Beschluss des Rates zur Aufstellung des FNP Ende 2000 fand 2002 die vorgezogene Bürgerbeteiligung statt und im Oktober 2003 beschloss der Rat eine erste öffentliche Auslegung. Nach einer weiteren öffentlichen Auslegung im Juli 2004 hat der Rat im September den FNP beschlossen.

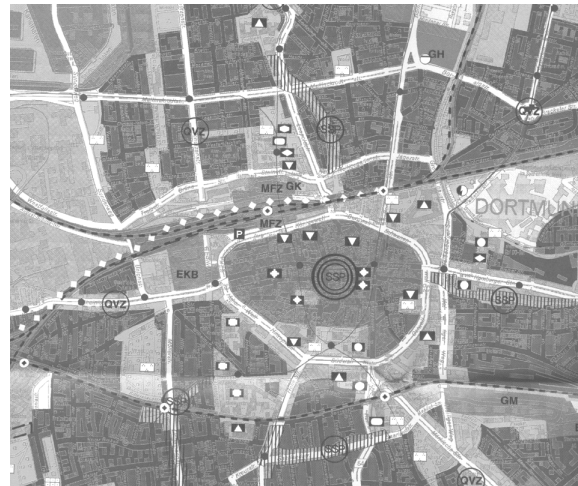


Abbildung 10 – Ausschnitt Flächennutzungsplan Dortmund (Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt 2004d)

2.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Das Stadtgebiet ist heute zu ca. 20% mit Bebauungsplänen abgedeckt. In den beiden städtebaulichen Abteilungen des Planungsamts werden ca. 60 Bebauungsplanverfahren bearbeitet. Davon werden ca. 70-80% für Gebiete mit Wohnnutzung aufgestellt.

Etwa die Hälfte der Bebauungspläne wird als vorhabenbezogener Bebauungsplan durchgeführt. Städtebauliche Verträge werden in allen vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahren, aber auch in vielen normalen Bebauungsplanverfahren eingesetzt. Dabei werden neben der Erstellung der Erschließung insbesondere ökologische

Ausgleichsmaßnahmen und Schallschutzmaßnahmen festgesetzt. Mittlerweile werden diese Vereinbarungen auch mit hohen Vertragsstrafen verbunden.

Aus Sicht der Interviewpartner hat sich die Praxis der Bauleitplanung ab Mitte der 1990er Jahre deutlich verändert. An die Stelle einer Vorratsplanung oder die Überplanung z.B. von Ortskernen ist eine Praxis getreten, in der Bebauungspläne nur noch für konkrete Investitionsvorhaben erstellt werden. Diese Nachfrageorientierung drückt sich auch in einer stärkeren Nutzung des Instruments vorhabenbezogener Bebauungspläne aus.

Bebauungspläne im Bestand werden angesichts des zurückgehenden Personals nur noch sehr selten erstellt, da diese viel Zeit und Arbeit beanspruchen. Diese Form der Bebauungsplanung wird daher nur noch auf ausdrücklichen Auftrag der Politik oder bei zwingender Notwendigkeit durchgeführt.

Genehmigungen nach § 34 BauGB können nach Einschätzung der Interviewpartner auch relativ große Bauvorhaben zum Inhalt haben. Die Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung wird durch eine ämterübergreifende Projektkonferenz sichergestellt, in der kritische Vorhaben besprochen werden.

2.3.3 Erhaltungssatzungen

Im Stadtgebiet gibt es etwa acht bis zehn Erhaltungssatzungen. Diese wurden vor allem im Bereich ehemaliger Zechensiedlungen ausgewiesen. Die Erhaltungssatzungen werden hier vielfach eingesetzt, um die Entwicklung von privatisierten Quartieren steuern zu können. Neben dem Erhalt der städtebaulichen Struktur dienen die Erhaltungssatzungen auch dem Schutz der Wohnbevölkerung bei der Privatisierung der Siedlungen.

2.3.4 Sanierungsgebiete

In der Stadt Dortmund sind in den vergangenen 15 Jahren zahlreiche Maßnahmen der Stadterneuerung durchgeführt worden. Dabei standen die Innenstadt und der nördliche Teil der Kernstadt mit großen Brachflächen im Mittelpunkt der Stadter-

neuerung. Aber auch in den Kernen der einzelnen Ortsteile sind verschiedene Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes durchgeführt worden.

Neben der Innenstadt sind fünf weitere Sanierungsgebiete in verschiedenen Ortskernen ausgewiesen. Lediglich zwei der sechs Gebiete wurden im Vollverfahren ausgewiesen. Die Ausweisung von Sanierungsgebieten im Vollverfahren führt aus Sicht der Interviewpartner zu einem hohen Prüfungs- und Genehmigungsaufwand, der vielfach nicht notwendig ist. Die einfache Sanierung ohne Genehmigungsvorbehalte dagegen ist für die Eigentümer vielfach nicht wahrnehmbar. Ausgleichszahlungen sind aus Sicht der Interviewpartner in der Handhabung sehr aufwendig und bringen vielfach für die Stadt nichts oder nur wenig ein. Daher wird die Stadt in Zukunft lediglich einfache Sanierungsgebiete mit unterschiedlich vielen Genehmigungspflichten ausweisen. Zur Zeit werden keine Sanierungsträger eingesetzt.

2.4 Kommunikative Instrumente

2.4.1 Rahmenplanungen

In der Praxis werden verschiedene informelle Rahmenplanungen eingesetzt:

- Städtebauliche Rahmenplanungen zur Vorbereitung von Bebauungsplanverfahren sind bei allen größeren Entwicklungsmaßnahmen üblich. Von kleineren Flächen bis hin zu den Großprojekten der Stadtentwicklung werden im Jahr ca. fünf bis zehn derartige Rahmenplanungen erarbeitet.

- Daneben werden in Einzelfällen auf politischen Auftrag hin kleinteilige Rahmenplanungen für Quartiere erstellt, die Probleme im Bestand thematisieren. Die Rahmenplanung „Brüninghausen“ zum Beispiel untersucht die Möglichkeiten einer Verdichtung der Bebauung in einem Quartier. Andere Rahmenplanungen thematisieren die Entwicklung von Gemengelage oder Ortskernen. Zur Zeit befinden sich lediglich zwei derartige Planungen in Arbeit.

Die Rahmenplanungen werden immer durch die politischen Gremien bestätigt und sind daher zur Beurteilung von Bauanträgen oder in Bebauungsplanverfahren bedeutend.

2.4.2 Integriertes Stadtbezirkentwicklungskonzept INSEKT

Im Zusammenhang mit der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans wurden für alle 12 Stadtbezirke Stadtbezirkentwicklungskonzepte erarbeitet. Dabei wird der FNP in seiner Detaillierung deutlich gröber aufgestellt, da kleinteilige Nutzungen nur noch in den INSEKT dargestellt werden. Ausgehend von einem Stadtbezirksprofil und den einzelnen sektoralen Analysen werden Entwicklungspotentiale ermittelt und verschiedene Vorhaben im Stadtteil diskutiert. Ziel ist dabei die Verknüpfung der einzelnen sektoralen Handlungsfelder auf kleinräumiger Ebene.



Abbildung 11 - Ausschnitt Stadtbezirkentwicklungskonzept Scharnhorst (Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt 2004e)

Die INSEKT wurden dabei in verschiedenen Veranstaltungen in den jeweiligen Stadtteilen mit der Bevölkerung diskutiert. Die Konzepte konkretisieren die Flächennutzungsplanung. Aus Sicht der Interviewpartner ermöglicht diese Vorgehensweise eine intensive Bürgerbeteiligung, da die Flächennutzungsplanung stark formalisiert und losgelöst von der Entwicklung in den einzelnen Stadtbezirken ist. Die INSEKT sollen zukünftig jeweils zum Ende der Legislaturperiode fortgeschrieben und aktualisiert werden.

2.4.3 Masterpläne

Im Zusammenhang mit der Erstellung des FNP hat die Stadtverwaltung fünf Master-

pläne zu den Themen Einzelhandel, Wohnen, Wirtschaftsflächen, Umwelt und Mobilität erstellt. Hierbei handelt es sich um sektorale Entwicklungskonzeptionen, die über die rein baulich-räumliche Betrachtung hinausgehen. Die meisten Masterpläne wurden federführend vom Planungsamt erstellt; lediglich der Masterplan Umwelt wurde durch das Umweltamt und der Masterplan Wohnen durch das Amt für Wohnungswesen federführend betreut.

Der Masterplan Wohnen untersucht die Entwicklung der kommunalen Wohnungspolitik seit 1990 und setzt sich detailliert mit den Zielen und Rahmenbedingungen der Wohnungspolitik auseinander. Dabei werden sowohl der Wohnungsbestand als auch der Wohnungsneubau und die sich hier ergebenden Aufgaben und wirkenden Instrumente analysiert. Sowohl für den Neubau als auch den Bestand werden wohnungspolitische Zielsetzungen formuliert und Vorschläge zur Verbesserung der Qualität in Wohnungs- und Städtebau entwickelt.

Der Masterplan untersucht damit die bisherigen Aufgaben und Instrumente der Wohnungspolitik in Dortmund und formuliert Ziele für deren Weiterentwicklung. Ein wesentliches Merkmal der Masterpläne ist die enge Abstimmung mit der Fachöffentlichkeit. Dabei wurden neben der Kommunalpolitik weitere öffentliche Stellen, die Wissenschaft, die Wohnungswirtschaft, Bauträger, Banken und Mieterverbände beteiligt. Für die Zukunft ist eine Vertiefung einzelner Schwerpunktthemen in dialogorientierten Verfahren mit der Fachöffentlichkeit angedacht.

2.5 Finanzielle Instrumente

2.5.1 Bund-Länder und Landes-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung³⁰ wurden der Stadt Dortmund im Programmjahr 2004 Städtebaufördermittel in Höhe von insgesamt ca. 5,3 Mio. Euro bewilligt. Die Ausgaben lassen sich grob in drei Bereiche unterteilen:

³⁰ Zu den Besonderheiten der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen siehe Fußnote 29/C 1.5.1.

- Für die Sanierung der Innenstadt wurde insgesamt ca. 1,2 Mio. Euro bewilligt. Hier standen Investitionen in den öffentlichen Raum, die Förderung der Fassadenrenovierung und die Umnutzung des „Domicils“ im Vordergrund.
- Für die Gebiete der *Sozialen Stadt* wurden insgesamt 588.000 Euro bewilligt. Im Stadtteil Scharnhorst-Ost stellen der Bund und das Land 270.000 Euro für Investitionen in den öffentlichen Raum und das Stadtteilmanagement zur Verfügung. Im Stadtteil Clarenberg stehen 228.000 Euro für Maßnahmen im Quartier zur Verfügung. Die Nordstadt als drittes Gebiet der Sozialen Stadt wird gleichzeitig im Programm *Urban II* gefördert. Hier wurden 2004 aus der Städtebauförderung ca. 90.000 Euro bewilligt.
- Der größte Teil der Fördermittel mit knapp 3,5 Mio. Euro wurde 2004 für die Umnutzung von Brachen und den Erhalt einzelner Gebäude und Denkmäler insbesondere im Bereich der Industriekultur bewilligt. Die Sanierung der Brache „Phoenix-Ost“ und die Sicherung industrieller Landmarken in der „Zeche Zollern“ oder der „Kokerei Hansa“ sind hier die größten Einzelmaßnahmen.

Ein Rückgang der Fördermittel ist nicht erkennbar. Für das Förderprogramm Stadterneuerung 2005 wurde ein Zuschussvolumen von ca. 6,6 Mio. Euro bewilligt. Die Förderpraxis der Stadt ist aufgrund zahlreicher unterschiedlicher Fördergebiete, die nur zum Teil formell ausgewiesen sind, nur schwer zu beschreiben.

2.5.2 Europäische Förderprogramme - Urban II

Die Dortmunder Nordstadt wird im Rahmen des EU-Programms *Urban II* gefördert. Für den Zeitraum von 2001 bis 2006 sind dabei insgesamt 28,6 Mio. Euro vorgesehen. Die Maßnahmen im Gebiet gliedern sich in drei Schwerpunkte. Neben der Verbesserung der stadträumlichen Qualitäten sollen insbesondere die lokale Ökonomie gestärkt und bewohnergetragene Einrichtungen und Strukturen geschaffen werden. Für die Verbesserung der stadträumlichen Qualitäten sind dabei ca. 8 Mio. Euro vorgesehen, für die Stärkung der lokalen Ökonomie ca. 12,5 Mio. Euro und für den Auf-

bau bewohnergetragener Strukturen ca. 6 Mio. Euro.

Dabei ist das Planungsamt für die Handlungsfelder stadträumliche Qualitäten und bewohnergetragene Einrichtungen zuständig, während die Förderung der lokalen Ökonomie durch die Wirtschaft- und Beschäftigungsförderung betreut wird. Die Verbesserung der stadträumlichen Qualitäten konzentriert sich vor allem auf den Ausbau von Flächen für Grün, Freizeit und Naherholung. Darüber hinaus werden öffentliche Räume umgestaltet und aufgewertet.

2.5.3 Das „25%-Modell“

Auf privaten Flächen weist die Stadt Baugebiete nur aus, wenn die Eigentümer zuvor der Stadt mindestens 25% der Flächen zum Gartenlandpreis überlässt. Die städtischen Grundstücke werden über das Liegenschaftsamt verkauft. Im Rahmen dieses Modells wurden seit der Einführung 1994 jährlich ca. 150 bis 200 Baugrundstücke für Einfamilienhäuser entwickelt. Die Stadt hat 30-50 Grundstücke aufgrund des 25%-Modells veräußern können.

2.5.4 Gebühren für Planungen

Seit 2003 stellt das Planungsamt Investoren Gebühren für die Durchführung von Planverfahren in Gebieten, die nicht von der 25%-Regelung betroffen sind, in Rechnung. Mit den Vorhabenträgern wird dabei eine Planungskostenvereinbarung getroffen. Dabei wird für die Aufstellung von Bebauungsplänen für Flächen unter 2 ha ein Betrag von 2,- Euro pro m² (bei Flächen über 2 ha 1,80 Euro pro m²), mindestens aber 10.000,- Euro in Rechnung gestellt. Geringere Gebühren nach einem ähnlichen Muster sind für die Änderung von Bebauungsplänen fällig. Diese Gebühren summierten sich 2004 zu Einnahmen in Höhe von ca. 500.000,- Euro.

2.6 Sonstige Instrumente

2.6.1 Dortmund Project

Zur Unterstützung des Strukturwandels hat die Stadt 1999 gemeinsam mit Partnern aus der privaten Wirtschaft das sogenannte

„Dortmund-Project“ ins Leben gerufen. Im Jahr 2000 vom Stadtrat beschlossen, soll im Rahmen des Projektes ein integrierter Entwicklungsansatz umgesetzt werden, der alle kommunalen Handlungsfelder umfasst und Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft einbezieht. Kern dieses Projektes ist eine Konzentration auf die Wirtschaftsbereiche Informationstechnologie, Mikrosystemtechnik und Logistik, in denen die Stadt überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielen will. Ziel ist die Schaffung von insgesamt 70.000 Arbeitsplätzen bis 2010, von denen 60.000 in diesen Zukunftsbranchen entstehen sollen.

Die Stadtplanung ist von dem „Dortmund-Project“ unmittelbar betroffen, da im Rahmen des Projektes die Entwicklung von hochwertigen Standorten für diese Branchen vor allem auf Industriebranchen eine wichtige Rolle spielt. Darüber hinaus wird die räumliche Integration von Wohnen, Arbeiten und Freizeit als wichtiger Anspruch an international wettbewerbsfähige Standorte herausgestellt. Die Entwicklung des 200 ha großen „Phoenix“-Geländes ist ein Leitprojekt des „Dortmund-Project“. Daher ist das Projektbüro Phoenix als zentrale Kommunikationsstelle dem „Dortmund-Project“ zugeordnet.

2.6.2 Das „5000er Programm“

Im Zusammenhang mit der Neuorientierung der Wohnungspolitik Dortmunds Mitte der 1990er Jahre hat die Stadt 1996 das sogenannte 5000er-Programm beschlossen. Dabei wurde durch die Entwicklung und Vermarktung städtischer Flächen ein Angebot für den Bau von 5000 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern geschaffen. Dieses Programm hat zur Ausweitung des Flächenangebots für diesen Bautyp beigetragen.

2.6.3 Grundstücksbevorratung

Die Stadt verfügt heute über zahlreiche Flächen; diese sind aber nur zum Teil für eine bauliche Entwicklung geeignet. Zur Entwicklung und Bevorratung von Grundstücken wurde daher 1998 ein Sondervermögen eingerichtet, das systematisch städtische Grundstücke entwickelt und vermarktet, sowie entwicklungsfähige Grundstücke

von Privateigentümern kauft. Dabei werden sämtliche Kosten in den endgültigen Preis einbezogen. Ziel ist die schnelle Bereitstellung von Einfamilienhausgebieten.

Über das Sondervermögen sollen jährlich 300-400 Grundstücke für Einfamilienhäuser und ähnliche Bautypen entwickelt und vermarktet werden. Die Grundstücke werden bauträgerfrei in einem Losverfahren vermarktet. Diese Vermarktung einzelner Grundstücke an interessierte Bauherren war für Dortmund eine Neuheit. Ein Beispiel für die Tätigkeit des Sondervermögens ist die Entwicklung des Baugebietes „Erdbeerfeld“ in Mengede. Hier wurden auf insgesamt 350 ha städtischer und 100 ha privater Flächen ein neues Wohnbaugebiet entwickelt.

Im Jahr 2004 wurden auf diese Weise insgesamt Flächen für über 2000 Wohneinheiten entwickelt. Dabei befinden sich viele der Flächen im Norden der Stadt. Die Tätigkeit des Sondervermögens wird über eine Arbeitsgruppe auf Amtsleiter- und Dezernentenebene koordiniert.

2.6.4 Dortmunder Stadtwerke AG DSW und Entwicklungsgesellschaften

Die Dortmunder Stadtwerke AG DSW bündelt als 100%ige städtische Tochter zahlreiche Beteiligungen der Stadt. Dazu gehören neben Mehrheitsbeteiligungen an der Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH, der Dortmunder Hafen AG, der Flughafen Dortmund GmbH, der H-Bahn-Gesellschaft, der Dortmunder Reisebüro GmbH und der Gesellschaft für Telekommunikation mbH auch die Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft und verschiedene Entwicklungsgesellschaften.

Der Geschäftszweck der DSW selbst gliedert sich in die Bereiche Personenbeförderung und Grundstücksentwicklung. Für diese Untersuchung ist insbesondere das Geschäftsfeld Grundstücksentwicklung mit den verschiedenen Entwicklungs- und Projektgesellschaften bedeutend. Die „Phoenix Ost Entwicklungsgesellschaft“ ist als 100%ige Tochter der DSW für die Entwicklung des Gebietes „Phoenix Ost“ zuständig. Diese Fläche hat die Stadt 2003 erworben und an die DSW weitergegeben. Die Ent-

wicklungsgesellschaft ist hier für die Umsetzung der Planung bis zur Vermarktung der Grundstücke zuständig. Neben dieser Grundstücksentwicklung in alleiniger Regie der DSW gibt es auch mehrere Projektentwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnership. So hält die DSW 55% an der „Stadtkrone Ost Entwicklungsgesellschaft“, die auf einem ehemaligen Kasernengelände Wohn- und Büroflächen entwickelt. Vergleichbar ist die „Westfalentor 1 GmbH“, an der die Stadt 51% der Anteile hält. Diese Gesellschaft entwickelt die Fläche des ehemaligen DSW-Betriebshofes und baut und vermietet hier Büro- und Wohnflächen. Weitere Entwicklungsgesellschaften existieren für die Umnutzung von Industriebrachen zu gewerblichen Flächen, so z.B. bei den Projekten „Gneisenau“ oder „Minister Stein“.

Die Projektgesellschaften werden in der Regel für umfangreiche Entwicklungsmaßnahmen gegründet. Die Gesellschafter kommen dabei aus dem öffentlichen und zum Teil auch aus dem privaten Sektor. In vielen Fällen sind die ehemaligen Grundstückseigentümer beteiligt.

2.6.5 Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft DOGEWO

Die Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft DOGEWO ist mit insgesamt ca. 15.700 Wohnungen in Dortmund das größte Wohnungsunternehmen in der Stadt. Von diesen Wohnungen unterliegen ca. 40% der Mietpreisbindung. Der Wohnungsbestand befindet sich zu großen Teilen in den Großsiedlungen der Stadt. Während die DOGEWO 2003 eine Leerstandsquote von ca. 3% in ihren Beständen hatte, werden angesichts eines prognostizierten Überangebots an Wohnraum langfristig Leerstände befürchtet. Daher verkauft die DOGEWO Teile ihrer Bestände; in 2003 ca. 500 Wohnungen. Zur Zeit beschränkt sich die DOGEWO auf die Vermietung und Modernisierung sowie den Verkauf von Bestandswohnungen. Neue Wohnungen werden nicht gebaut. Die Dortmunder Gesellschaft für Planung und Stadtentwicklung DOGEPLAN ist als Tochter der DOGEWO im Bauträgersgeschäft tätig. Die DOGEPLAN baut und vertreibt freifinanzierte Eigenheime und Eigentumswohnungen, z.B. auch im Gebiet „Stadtkrone Ost“.

2.6.6 Landesentwicklungsgesellschaft LEG

Die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen LEG besitzt als Tochter der West LB und damit indirekt durch das Land kontrollierte Gesellschaft einen umfangreichen Wohnungsbestand. In Dortmund befinden sich z.B. über 1100 Wohnungen der LEG im Stadtteil Lanstrop. Auch in Wickede besitzt die LEG einen Wohnungsbestand von insgesamt über 1400 Wohnungen. Schließlich besitzt die LEG auch im Stadtteil Scharnhorst rund 1400 Wohnungen aus den 1960/70er Jahren. Eine zentrale Bedeutung für die Stadtentwicklung Dortmunds spielt die LEG in der Brachflächenaktivierung. Hier betreut die LEG den Grundstücksfonds des Landes, aus dem z.B. das Gebiet „Phoenix-West“ gekauft wurde. Damit entwickelt die LEG eine der zentralen gewerblichen Maßnahmen Dortmunds mit ca. 100 ha Größe.

2.6.7 Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung

Seit 1991 führt das Amt für Wohnungswesen eine systematische Wohnungsmarktbeobachtung durch. Der Wohnungsmarktbericht der Stadt Dortmund basiert damit mittlerweile auf vergleichsweise langen Zeitreihen. Im Anschluss an eine Beschreibung des Grundstückmarktes wird das Wohnungsangebot in den verschiedenen Segmenten untersucht. Ferner werden der Wohnungsbedarf und die Wohnungsnachfrage in der Stadt, sowie die Mietenentwicklung untersucht. Schließlich versucht der Bericht, voraussichtliche kurz- und mittelfristige Entwicklungen zu benennen. Neben diesen Analysen ergänzt ein Stimmungsbarometer, in dem Experten der Bau-, Wohnungs- und Finanzwirtschaft die Wohnungsmarktsituation einschätzen, den Bericht. Der Wohnungsmarktbericht ist, wie auch der Masterplan Wohnen, in enger Zusammenarbeit mit den Akteuren des Wohnungsmarktes entstanden.

Derzeit wird eine Weiterentwicklung der Wohnungsmarktbeobachtung in zwei Richtungen angestrebt. Zum einen gibt es Überlegungen, die Wohnungsmarktbeobachtung nicht nur auf gesamtstädtischer Ebene, sondern auch auf einer kleinräumigen Ebene durchzuführen. Gleichzeitig gibt es

einen Versuch, die Wohnungsmarktbeobachtung über die Stadtgrenzen hinaus als Regionale Wohnungsmarktbeobachtung durchzuführen. Im Rahmen der „Interkommunalen Zusammenarbeit Westfälisches Ruhrgebiet“ bereitet ein Arbeitskreis „Regionaler Wohnungsmarkt Dortmund/Umland“ diese Kooperation vor.

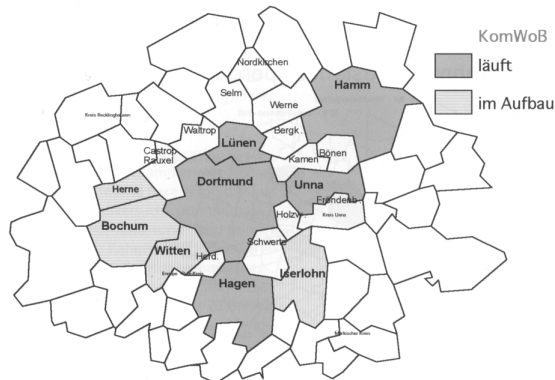


Abbildung 12 - Die Wohnungsmarktregion westfälisches Ruhrgebiet (Stadt Dortmund 2004)

2.6.8 Regionalverband Ruhr RVR

Die erste regionale Institution im Ruhrgebiet wurde 1920 als Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk SVR per Gesetz gegründet. Die 1962 dem SVR zugesprochene Kompetenz für die Landesplanung wird 1975 auf die Bezirksregierungen verlagert. 1979 wird der SVR zum Kommunalverband Ruhr KVR umgewandelt. Dieser ist weiterhin für die Sicherung von Frei- und Erholungsflächen zuständig, hat aber keine eigene Planungskompetenz mehr. In den Jahren nach 1979 engagiert sich der KVR daher vor allem im Bereich der Freizeiteinrichtungen und Grünflächen. Dieses Engagement wird im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park weiterentwickelt. Auch im Bereich der Imagewerbung für das Ruhrgebiet und der Erhaltung von Denkmälern der Industriekultur ist der KVR tätig.

2004 wurde der KVR in den neuen Regionalverband Ruhr RVR überführt. In diesem RVR sind die Oberbürgermeister und Landräte, die sich in der Vergangenheit vielfach

außerhalb des KVR in Oberbürgermeisterkonferenzen getroffen haben, stärker in die Verbandsgremien eingebunden. Gleichzeitig gibt es für die Mitgliedsstädte ab 2009 die Möglichkeit, aus dem Verband auszutreten. Für die räumliche Planung bedeutend ist die Kompetenz des RVR für Masterpläne, die für die Flächennutzungspläne der Kommunen als Leitlinie dienen sollen. Darüber hinaus können die Städte gemeinsame Flächennutzungspläne erstellen.

Die Städte Bochum, Gelsenkirchen und Essen erstellen zur Zeit einen Gemeinsamen (Teil-)Flächennutzungsplan mit dem konzeptionellen Schwerpunkt „Freiräume und angrenzende Nutzungen“. Die Stadt Dortmund beteiligt sich nicht an diesem regionalen Flächennutzungsplan, sondern wartet die Entstehung des Masterplans Ruhr ab.

2.6.8 Interkommunale Zusammenarbeit

Neben dem gesetzlich eingerichteten RVR gibt es eine freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen. So wurde im Rahmen des Projektes „Ruhr 2030“ ein stadtregeraler Kontrakt von den Oberbürgermeistern der Städte Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund geschlossen. In verschiedenen Projekten, für die jeweils einzelne Städte federführend verantwortlich sind, soll die Konkurrenzfähigkeit der Region gesteigert werden. Dabei sind mit den Handlungsfeldern Kooperative Flächenentwicklung, Stadtregeraler Masterplan und Regionaler Flächennutzungsplan mehrere Projekte geplant, die Auswirkungen auf die baulich-räumliche Planung der Kommunen haben.

Aus Sicht der Interviewpartner hat die Zusammenarbeit bisher unter anderem in Form eines regionalen Einzelhandelskonzepts Früchte getragen. Inwiefern es mit dem Masterplan oder regionalen Flächennutzungsplänen gelingt, die Siedlungsentwicklung stärker abzustimmen, bleibt abzuwarten.

3. Dresden

3.1 Kommunale Stadtplanung

3.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Stadt Dresden besteht aus sieben Geschäftsbereichen und dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters. Der Geschäftsbereich 6 – Stadtentwicklung beinhaltet die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung. Hier sind die folgende Ämter und Einrichtungen angesiedelt:

- Stadtplanungsamt
- Städtisches Vermessungsamt
- Bauaufsichtsamt
- Hauptabteilung Mobilität
- Straßen- und Tiefbauamt

Die Aufgaben der baulich-räumlichen Stadtplanung sind im Stadtplanungsamt angesiedelt. Die Verkehrsplanung war früher ein Teil des Planungsamtes, wurde vor einigen Jahren allerdings als Hauptabteilung Mobilität aus dem Amt herausgelöst und schließlich zum selbständigen Amt aufgewertet.

3.1.2 Stadtplanungsamt

Das Stadtplanungsamt besteht aus vier Abteilungen. Die Abteilung 1 - Verfahren und Recht mit insgesamt ca. 30 Personen ist für die allgemeine Verwaltung im Planungsamt und die rechtliche Betreuung aller Verfahren zuständig. In weiteren Sachgebieten werden die Themen Haushalt und Personal, sowie Organisation und Verfahrenssteuerung bearbeitet. Die Abteilung 2 - Stadtentwicklungsplanung besteht aus ca. 25 Mitarbeitern. Hier werden alle gesamtstädtischen Planungen bearbeitet. Dabei untergliedert sich diese Abteilung weiter in ein Sachgebiet für Landes-, Regional- und Programmplanung, sowie in ein Sachgebiet für die Vorbereitende Bauleitplanung und Rahmenkonzepte. In der Abteilung 3 - Stadtplanung und Stadtgestaltung ist die verbindliche Bauleitplanung zusammengefasst. In fünf territorial zuständigen Sachgebieten wird die verbindliche Bauleitplanung für die einzelnen Stadtteile bearbeitet. Darüber hinaus werden hier Rahmenplanungen erstellt und Stellungnahmen zu Baugesuchen abgegeben. Ein weiteres Sachgebiet Stadtbildpflege bearbeitet Fra-

gen des öffentlichen Raums und beschäftigt sich insbesondere mit der Innenstadt. In dieser Abteilung existiert auch ein Sachgebiet Technische Planung und Umsetzung, in dem die Erschließung einzelner Gebiete geplant wird. Insgesamt sind in dieser Abteilung ca. 70 Personen beschäftigt. Die Abteilung 4 - Stadterneuerung schließlich umfasst ca. 40 Personen. Hier werden in vier Sachgebieten alle Gebiete mit besonderem Städtebaurecht und die Vergabe von Städtebauförderungsmitteln bearbeitet. Darüber hinaus beinhaltet die Abteilung ein Sachgebiet, in dem die Vergabe der Wohnungsbauförderung angesiedelt ist.

Die gesamte Stadtverwaltung ist seit der Wiedervereinigung 1990 mehrfach umorganisiert worden. Im Zuge der Umstrukturierungen wurden die Bereiche Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbauförderung, die früher selbständige Ämter waren, in das Planungsamt eingegliedert. Bedingt durch den hohen Personalbestand in der Stadtverwaltung und die Finanzkrise der Stadt, werden im Planungsamt Stellen abgebaut. Von den heute ca. 160 Stellen sollen 2007 nur noch 119 Stellen übrig sein. Der Abbau von ca. 40 Stellen im Planungsamt über einen relativ kurzen Zeitraum ist nicht im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich. Betriebsbedingte Kündigungen wurden 2001 durch eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich vermieden. Bisher ist unklar, wie der geplante Stellenabbau umgesetzt werden kann.

Mit Ausnahme der Wohnungsbauförderung ist aus Sicht der Interviewpartner der Aufgabenbestand nicht geringer geworden. Im Bereich der Bauleitplanung steigt der Arbeitsaufwand, da sich die Stadtplaner intensiver als früher um einzelne Investoren bemühen müssen. Dazu kommt, dass die heute noch zu entwickelnden Grundstücke vielfach schwierig zu entwickeln sind. Bisher ist unklar, ob in Zukunft gestalterische Ziele außerhalb der Innenstadt verfolgt werden oder ob sich die Stadtplanung auf die zentralen Bereiche konzentriert.

3.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

3.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Nach der politischen Wende herrschte 1990 in Dresden ein Wohnungsdefizit. Der in den folgenden Jahren erarbeitete Flächennutzungsplan ging von einem Bevölkerungswachstum auf 500.000 Einwohner aus und wies daher 500 ha neue Bauflächen in Dresden aus. In den folgenden Jahren wurden zahlreiche Bebauungsplanverfahren für neue Wohngebiete begonnen. Eine Vielzahl kleinerer Flächen wurde am Stadtrand entwickelt. Ein Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung im Außenbereich ist bis heute der Norden Dresdens, wo in Klotzscha im Zusammenhang mit dem Flughafen und den neuen gewerblichen Ansiedlungen von AMD und INFINEON Wohngebiete entwickelt werden. Im Süden der Stadt bestehen neben der Entwicklungsmaßnahme „Nickern“ (siehe C 3.2.2) weitere Wohngebiete, die Ende der 1990er Jahre von Bauträgern erschlossen wurden. Gleichzeitig haben die Gemeinden im Dresdener Umland Wohngebiete in erheblichem Umfang ausgewiesen. So hat z.B. die früher selbständige Gemeinde Schönfeld-Weißig Wohnbauflächen ausgewiesen, die größer als der eigentliche Ort waren. In den Eingemeindungsvereinbarungen wurden zum Teil Zusagen zur weiteren Entwicklung dieser Flächen gemacht.

Die Wohnbauflächen im Außenbereich sind heute vielfach planungsrechtlich ausgewiesen und zum Teil erschlossen. Die Rücknahme von Baurechten oder die Einstellung von Bebauungsplanverfahren ist aus Sicht der Interviewpartner nur in wenigen Fällen möglich. Die große Zahl der Bauflächen am Stadtrand wird für problematisch gehalten, da die Entwicklungsimpulse für die Modernisierung der Innenstadt und des Bestands fehlen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass neue verdichtete Siedlungen am Stadtrand die Zentrenstruktur verändern und die Stabilisierung der Stadtteilzentren und der Innenstadt verhindern. Neben den bestehenden Gebieten werden nur noch in geringem Umfang neue Flächen ausgewiesen.

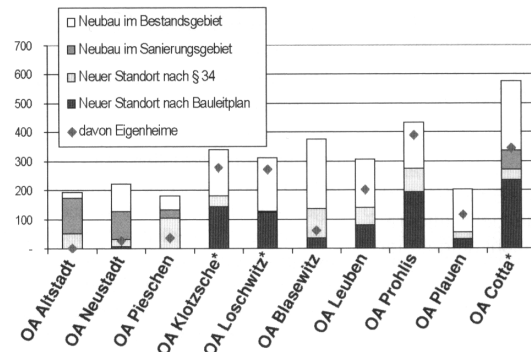


Abbildung 13 – Neubauwohnungen 2000-2002 in Ortsämtern (LH Dresden, Stadtplanungsamt 2003a)

3.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich

Die Entwicklung von Wohnbauflächen auf bereits genutzten Flächen findet in verschiedenen Gebieten statt:

- Die Altstadt wurde im 2. Weltkrieg völlig zerstört und nur zum Teil wieder bebaut. Heute werden die bestehenden Lücken in der Innenstadt geschlossen. Für diese Flächen hat die Stadt Festsetzungen mit einem Mindestwohnanteil getroffen, um neue Wohnungen in der Innenstadt entstehen zu lassen.
- Auch in anderen Teilen der Stadt gibt es verschiedene Brachen und Baulücken, die umgenutzt werden können. Die Reaktivierung von Gewerbebrachen ist allerdings aufgrund der Altlastenproblematik äußerst schwierig und bisher auch kaum geglückt.
- Die Umnutzung der ehemaligen Kaserne „Nickern“ ist eine Brachenumnutzung am Stadtrand. Hier entsteht auf dem Gelände einer ehemaligen Kaserne aus den 1930er Jahren verdichteter Wohnungsbau. Nach Abzug der russischen Streitkräfte hat die Stadt Mitte der 1990er Jahre eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme festgesetzt. Statt des ursprünglich vorgesehenen Geschosswohnungsbaus wird das Gebiet nun für verdichteten Familienhausbau vorbereitet.

3.2.3 Weiterentwicklung bestehender Quartiere

Die Bestandsentwicklung hat mit den gründerzeitlichen Quartieren und den

Großsiedlungen zwei Schwerpunkte mit unterschiedlichen Problemen:

- Die Entwicklung der innerstädtischen Quartiere ist aus Sicht der Interviewpartner eine zentrale Aufgabe der Stadtplanungsverwaltung. Die gründerzeitlichen Quartiere waren 1990 in einem sehr schlechten Erhaltungszustand. Aus Sicht der Interviewpartner haben sich die Gebiete angrenzend an die Innenstadt in den letzten Jahren sehr gut entwickelt und sind heute zu ca. 75% saniert. Hier kamen umfangreiche Städtebauförderungsmittel und das Instrumentarium des Sanierungsrechts zum Einsatz.

- Heute rückt zunehmend der Umgang mit den drei Großsiedlungen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Johannstadt wurde in den 1960/70er Jahren angrenzend an die Innenstadt auf dem Gebiet der zerstörten Vorstadt gebaut. Die beiden Großsiedlungen Prohlis und Gorbitz wurden in den 1970er und 1980er Jahren am Stadtrand entwickelt. Vor 1990 verfügten diese Großsiedlungen über eine relativ gute Bevölkerungsmischung und eine gehobene soziale Struktur. Die Wohnungsbauunternehmen begannen nach der Wende zügig mit der Sanierung und haben heute große Teile des Bestands modernisiert. Ende der 1990er Jahre begann verstärkt Leerstand in den Siedlungen aufzutreten und die Unternehmen stellten die Sanierungstätigkeit ein. Heute werden im Rahmen der Förderprogramme *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* Gelder in den beiden Großsiedlungen Gorbitz und Gohlis eingesetzt.

Insgesamt wird die Leerstandsproblematik im Vergleich zu anderen ostdeutschen Städten als nicht allzu gravierend eingeschätzt. Die Leerstände sind relativ flächendeckend verteilt. In den Großsiedlungen sind die sanierten Bestände größtenteils vermietbar; vor allem die unsanierten Bestände stehen leer.

3.3 Regulative Instrumente

3.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Unmittelbar nach der Wende begann die Stadtverwaltung mit der Erarbeitung eines neuen Flächennutzungsplans. Im Mai 1993 wurde das „Rahmenkonzept Stadtentwicklung“ als vorläufige gesamtstädtische Pla-

nung von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Nach zwei Offenlagen wurde der Flächennutzungsplan 1998 wirksam. Trotz bereits rückläufiger Bevölkerungszahlen wurde im FNP ein zusätzlicher Bedarf an Wohnbauflächen von 500 ha angenommen. Durch die in den Jahren 1997 bis 1999 erfolgten Eingemeindungen vergrößerte sich das Gebiet Dresdens erheblich. Die Stadt beschloss 1999, einen Teilflächennutzungsplan für die eingemeindeten Gebiete aufzustellen. Aufgrund der Eingemeindungsvereinbarungen fand nach Einschätzung der Interviewpartner lediglich eine Übernahme der Planung der eingemeindeten Orte, aber keine grundsätzliche Überarbeitung statt.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Stadt 2003, den FNP grundlegend zu überarbeiten und neu aufzustellen. Dabei sollen zum einen die Konsequenzen aus dem Hochwasser 2002 gezogen werden und gleichzeitig Wohnbauflächen soweit möglich zurückgenommen werden. Während zum einen im Rahmen eines Leitbildprozesses zentrale Fragen zur zukünftigen Stadtentwicklung diskutiert werden, erarbeitet die Verwaltung parallel einen „FNP - Änderungsplan für Wohnflächen“. Damit sollen die im FNP ausgewiesenen Wohnungsbaupotentiale nach verschiedenen Kriterien überprüft, in unterschiedliche Kategorien eingeteilt und gegebenenfalls zurückgenommen werden.

3.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Planungsamt sind zur Zeit ca. 100 Bebauungspläne in Bearbeitung. Nach Schätzung der Interviewpartner werden etwa 50% der Bebauungspläne für Gebiete mit Wohnnutzung erstellt. Die Bebauungsplanverfahren sind in verschiedene Kategorien eingeteilt. Vordringlich bearbeitet werden ca. 20 Bebauungsplanverfahren, die sich in der Kategorie A befinden. Über die Zahl der Wohneinheiten in diesen Plänen lassen sich keine Aussagen machen. Zur Zeit werden nur Bebauungspläne für Einfamilienhäuser, Reihenhäuser und Doppelhäuser erstellt; Geschosswohnungsbau findet zur Zeit praktisch nicht statt. Die Durchführung von Bebauungsplanverfahren findet fast ausschließlich in Gebieten mit vorhandenen Vorhabenträgern statt.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne werden in ca. 30 % der Bebauungsplanverfahren angewandt. Allerdings spielen diese für den Wohnungsbau praktisch keine Rolle, da die Flächen nach der Entwicklung vielfach an Bauträger verkauft werden. Städtebauliche Verträge werden mit vielen Bebauungsplanverfahren verbunden. Bei Wohnbauentwicklungen werden dabei insbesondere die Herstellung der Erschließung und die Übernahme von Planungskosten geregelt.

Im Bestand werden Bebauungspläne zur Sicherung und Weiterentwicklung von Gebieten eingesetzt. So sollen mit den Bebauungsplänen Stadtteilzentren gestärkt oder Gebieten neu geordnet werden. Diese Form der Bebauungspläne spielt nach Einschätzung der Interviewpartner allerdings eine untergeordnete Rolle.

Genehmigungen nach § 34 BauGB sind nach Ansicht der Interviewpartner vor allem in der Innenstadt von großer Bedeutung und ermöglichen eine schnellere Umsetzung von Vorhaben als normale Bebauungspläne.

3.3.3 Erhaltungssatzungen

Die Stadt hat 23 Erhaltungssatzungen, insbesondere mit dem Ziel der Erhaltung alter Dorfkern, erlassen. Auch der Schutz von Wohnsiedlungen mit besonderem städtebaulichem Wert aus den 1920er Jahren, wie die „Gartenstadt Hellerau“, wurde über diese Erhaltungssatzungen gesichert. Im Innenstadtbereich wurde die gesamte „Innere Neustadt“ mit einer Erhaltungssatzung belegt. Ein zentrales Motiv für den Erlass zahlreicher Erhaltungssatzungen sind die Investitionszulagen und Fördermittel, die zum Teil an die Gebietsausweisung gebunden sind. So war die Erhaltungssatzung „Innere Neustadt“ Voraussetzung für den Einsatz von Fördermitteln aus dem Programm *Städtebaulicher Denkmalschutz*. Diese Fördermittel werden vor allem für die Wiederherstellung der Straßen und Plätze, aber auch zur Förderung von baulichen Sanierungen eingesetzt.

3.3.4 Sanierungsgebiete

Im Stadtgebiet gibt es insgesamt elf Sanierungsgebiete. Unmittelbar nach der Wende

wurden 1991 die ersten Sanierungsgebiete in den Gründerzeitvierteln eingerichtet. Hier standen die Sicherung der Altbausubstanz und die Sanierung der Wohngebäude im Vordergrund. Neben diesen Gebieten in der „Äußeren Neustadt“, Pieschen, dem Hechtviertel, Plauen, Löbtau und der Friedrichsstadt befinden sich drei weitere Sanierungsgebiete in Cossebaude, Langebrück und Loschwitz. Dabei handelt es sich um alte Dorfkern, die unterschiedlich weit von der Innenstadt entfernt sind. Eine dritte Art von Sanierungsgebiet stellt das Gebiet „Neumarkt“ in der Altstadt dar. Hier soll die seit der Zerstörung 1945 in großen Teilen brachliegende Altstadt auf dem historischen Stadtgrundriss wieder bebaut werden.

Die Stadt hat in fast allen Fällen das „klassische“ Verfahren der Sanierung mit allen Genehmigungspflichten gewählt. Lediglich in zwei Fällen wurde eine einfache Sanierung festgesetzt. In fast allen Verfahren wurde die städtische Sanierungsgesellschaft (siehe 3.6.2) eingesetzt. Im Laufe der Zeit hat sich der Schwerpunkt der Sanierung gewandelt. Während anfangs vor allem die Sanierung der Wohngebäude im Mittelpunkt stand, hat sich mittlerweile der Schwerpunkt auf die Erstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen, sowie auf Infrastrukturmaßnahmen verschoben. Das jüngste Sanierungsgebiet „Friedrichsstadt“ ist durch einen hohen Brachenanteil geprägt, so dass sich hier ein weiterer Wandel hin zur Brachenreaktivierung abzeichnet.

3.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Im Süden der Stadt wird seit 1995 im Rahmen einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eine ehemalige Kaserne umgenutzt. Auf insgesamt ca. 57 ha sollen hier 1200-1400 Wohneinheiten für bis zu 3500 Einwohner entstehen. Im zentralen Bereich wurden die Kasernengebäude modernisiert und umgenutzt. Daneben werden weitere Baugebiete für Einfamilienhäuser erschlossen. In einem Teil des Gebietes wurde ein Modellvorhaben der Gruppenselbsthilfe im Eigenheimbau durchgeführt. Die Entwicklungsmaßnahme wird treuhänderisch durch die städtische Sanierungsgesellschaft durchgeführt. Der hohe Anteil an Flächen für den Geschosswohnungsbau ist heute

nur noch schlecht zu vermarkten. Aus diesem Grund wurde der Bebauungsplan geändert, sodass nun auch Flächen für Einfamilienhäuser zur Verfügung stehen.

3.4 Kommunikative Instrumente

3.4.1 Integriertes Stadtentwicklungskonzept

1993 beschloss die Stadt Dresden mit dem „Rahmenkonzept Stadtentwicklung“ ein erstes gesamtstädtisches Entwicklungskonzept. Aus diesen Anfängen der Stadtentwicklungsplanung entstand das im Februar 2002 vom Stadtrat beschlossene „Integrierte Stadtentwicklungskonzept“. Es besteht aus zwei Teilen. Teil 1 ist ein umfangreicher Bericht über die Stadtentwicklung von 1990 bis 2002. Dabei werden die einzelnen sektoralen Themenfelder der Stadtentwicklung analysiert und das Erreichen der Ziele aus dem Rahmenkonzept 1993 untersucht.



Abbildung 14 - Teilräumiges Konzept „Äußere Neustadt/Hechtviertel“ (LH Dresden, Stadtplanungsamt 2002b)

Der Teil 2 beinhaltet das eigentliche „Integrierte Stadtentwicklungskonzept“. Hier werden die zahlreichen sektoralen Konzepte für die Entwicklung der Stadt dargestellt und miteinander abgestimmt. Aus der Analyse werden insgesamt sieben sogenannte „Vorranggebiete der Stadtentwicklung“ als Schwerpunkte der Stadtentwicklung und Stadterneuerung festgelegt. Ein wesentliches Ziel des Konzeptes ist die Steuerung der unterschiedlichen Fördergebiete. Für die Vorranggebiete werden vertiefende Untersuchungen und teilräumige Planungen erstellt. Das „Integrierte Stadtentwick-

lungskonzept“ geht damit weit über die eigentlichen Themenfelder der Stadtplanung hinaus. Angestrebt wird hier eine integrierte Planung der städtischen Aktivitäten und deren Überführung in einen umsetzungsorientierten Maßnahmenkatalog.

Für das Themenfeld Wohnen erarbeitet das Konzept ein Bewertungsschema, das ein „Monitoring“ der einzelnen Bestandsgebiete ermöglicht. Darüber hinaus werden Ziele der Wohnungspolitik formuliert. Schließlich soll das Konzept die Inanspruchnahme der im FNP bereitgestellten Wohnungsbau-potentiale steuern. Parallel beschloss der Stadtrat, die Stadtentwicklung in einem Bericht zu untersuchen. Der erste Stadtentwicklungsbericht 2003 greift die Entwicklungsziele des „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes“ auf und berichtet über die Entwicklung im Zeitraum 1999-2002. Ein drittes Element der Stadtentwicklungsplanung ist das sogenannte Stadtentwicklungsprogramm. Mit einem Zeithorizont von 5 Jahren sollen in diesem Programm – das erste für den Zeitraum 2004 bis 2008 – Schwerpunkträume und Schlüsselprojekte ausgewählt, koordiniert und umgesetzt werden.

3.4.2 Rahmenplanungen

In der Stadtplanung werden verschiedene Rahmenpläne eingesetzt, die vielfach durch private Büros erarbeitet werden:

- Städtebauliche Rahmenpläne bilden in Gebieten mit einer geplanten baulichen Entwicklung die Grundlage für Diskussionen über Ziele und Inhalte der Planung. Ausgehend von der vom Rat beschlossenen Rahmenplanung werden dann für einzelne Gebiete Bebauungspläne erstellt. Derartige Rahmenpläne treffen Aussagen für die Bebauungsplanung und steuern auf diese Art und Weise die weitere Entwicklung und Planung eines Gebietes mit.

- Daneben gibt es für alle Sanierungsgebiete Entwicklungskonzepte, die sich nach dem Alter und der Problemstruktur der einzelnen Gebiete unterscheiden. So sind die Entwicklungskonzepte z.B. für die Sanierungsgebiete in Dorfkernen sehr detailliert, während größere Sanierungsgebiete mit hohem Brachflächenanteil, wie das zuletzt ausgewiesene Gebiet „Friedrichsstadt“ einen relativ groben Rahmen abstecken,

der viel Raum für eine noch nicht abzusehende Entwicklung lässt.

3.4.3 Stadtteilentwicklungskonzept

Im Zusammenhang mit der Erstellung des neuen FNP besteht in den Stadtteilen ein unterschiedlich großer Untersuchungsbedarf. In großen Teilen des Stadtgebiets, den Stadtrandgebieten und den meisten Dorfkernen findet keine wesentliche Änderung der Nutzungsstruktur statt. Gleichzeitig gibt es verschiedene „dynamische“ Bereiche, in denen die städtebauliche Entwicklung unklar ist. Zahlreiche Baulücken und großflächige Brachen stellen hier die gesamte weitere Entwicklung des Stadtteils in Frage und führen vielfach zum völligen Funktionsverlust der Gebiete. Aus den sogenannten „dynamischen“ Bereichen wurden daher fünf großflächige Gebiete ausgewählt, deren zukünftige Entwicklungsperspektiven in Rahmenkonzepten untersucht werden soll. Die Thematik der vom Hochwasser geschädigten Bereiche wird in den beiden Rahmenkonzepten für Cossebaude und die Leipziger Vorstadt untersucht. Die Thematik großflächiger Gewerbebrachen wird exemplarisch in Konzepten für Niedersedlitz/Sporbitz, Reick und Weißeritz behandelt.

In den Rahmenkonzepten findet eine umfangreiche Bestandsanalyse dieser Stadtteile statt. Darauf aufbauend sollen Konflikte und Defizite, sowie Potentiale und Chancen analysiert werden.

3.4.4 Wohnbauflächenkataster

Im Rahmen der Wohnbaupotentialerfassung werden alle Flächen für Wohnungsbau erfasst und deren Entwicklung zeitlich vorgesteuert. Dabei wird auf gesamtstädtischer Ebene der „Beiplan Wohnen“ des FNP in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Derzeit umfasst die Karte Potentiale für ca. 5500-6000 Wohneinheiten. Flächen für 1500 Eigenheime sind baureif und sofort bebaubar. In Zukunft sollen verstärkt auch Potentiale im Bestand erfasst werden, um diese gezielt wieder in Nutzung zu bringen. Im Rahmen des „FNP-Änderungsplans“ und des „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes“ wird darüber hinaus geprüft, inwieweit einzelne Flächen als Poten-

tiale gestrichen und die entsprechenden Verfahren eingestellt werden können. Diese Wohnbaupotentialerfassung arbeitet mit einem Zeithorizont von ca. 5-10 Jahren.

3.5 Finanzielle Instrumente

3.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Die Stadt Dresden setzt Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, *Soziale Stadt*, *Städtebaulicher Denkmalschutz* und *Stadtumbau Ost* der Bund-Länder-Städtebauförderung ein.

- In der Innenstadt, den gründerzeitlichen Wohnvierteln und einzelnen Ortskernen werden vor allem die Mittel aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, sowie *Städtebaulicher Denkmalschutz* eingesetzt. 2004 wurden einschließlich der städtischen Eigenanteile 13,7 Mio. Euro im Rahmen des Programms *Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* und ca. 1 Mio. Euro im Programm *Städtebaulicher Denkmalschutz* eingesetzt. In den Jahren 1995 bis 2002 wurden ca. 22 Mio. Euro an Städtebaufördermitteln aus dem Programm *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* zur Entwicklung der Maßnahme „Nickern“ eingesetzt. Aus Sicht der Interviewpartner hat sich der Mitteleinsatz im Laufe der Jahre verändert. Während Anfang der 1990er Jahre die Sanierung der Wohngebäude im Mittelpunkt stand und ca. 75% der Fördermittel in diesem Bereich eingesetzt wurden, hat sich der Schwerpunkt der Sanierung heute auf die Herstellung von Infrastruktur und Gemeinbedarfseinrichtungen verschoben. Heute steht vor allem die Sanierung von Kindergärten und anderen Gemeinbedarfseinrichtungen im Mittelpunkt der Förderung. Der Anteil der Mittel für den öffentlichen Raum und Gemeinbedarfseinrichtungen ist von ca. 24% vor 2001 auf 67 % in den Jahren 2001-2003 gestiegen.

- In zwei Gebieten wurden 2004 einschließlich der städtischen Eigenanteile ca. 1 Mio. Euro Fördergelder aus dem Programm *Soziale Stadt* eingesetzt. Die Großsiedlung Prohlis mit ca. 352 ha wurde im Juli 2000 in das Programm aufgenommen.

Das Gebiet ist durch Plattenbauten geprägt und hat einen hohen Bevölkerungsverlust erlitten. Im Rahmen der Förderung wurden zahlreiche Maßnahmen realisiert, die die Freizeit-Infrastruktur für Jugendliche ergänzen und dadurch die Attraktivität des Stadtteils heben soll. Gleichzeitig wurde mit der Stadtteilbibliothek und anderen sozialen Einrichtungen auch die soziale Infrastruktur verbessert. Die Aufwertung des Wohnumfelds und der Infrastruktur sind der Schwerpunkt der Förderung. Aber auch nicht-investive Maßnahmen wie ein Mediations-Training und das Quartiersmanagement werden in dem Gebiet durchgeführt. Nachdem der Stadtteil Prohlis seit 4 Jahren in der Umsetzung ist, hat der Stadtrat nun beschlossen, das Gebiet Gorbitz ebenfalls für das Programm anzumelden. Aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung spricht dies für die politische Akzeptanz des Programms.

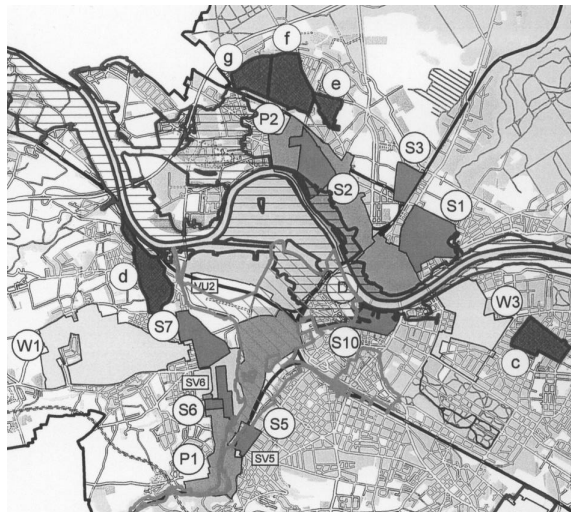


Abbildung 15 - Stadterneuerungsgebiete (LH Dresden, Stadtplanungsamt 2003a)

- Im Rahmen des Programms *Stadtumbau Ost* hat die Stadt anfangs eine Vielzahl relativ kleiner Gebiete als Schwerpunkte für den Stadtumbau definiert. Aufgrund der förderrechtlichen Bestimmungen ließen sich die bewilligten Mittel allerdings nicht zwischen einzelnen Gebieten verschieben, so dass im Februar 2002 fast das gesamte Gebiet der Kernstadt als Fördergebiet für den Rückbau festgesetzt wurde. Dadurch ist die Stadt nun flexibler in der Nutzung der bewilligten Fördermittel. Daneben sind vier großräumige Gebiete für die Aufwertungsmaßnahmen festgelegt worden. Diese

umfassen die Großsiedlungen Gohlis und Gorbitz, aber auch die gesamte Innenstadt und angrenzende Gebiete. Neben den Schwerpunkten des Rückbaus in den Großsiedlungen Gohlis und Gorbitz finden einzelne Abbrüche an weiteren Stellen im Stadtgebiet statt. 2004 wurden insgesamt ca. 2,5 Mio. Euro aus dem Programm *Stadtumbau Ost* eingesetzt und die Interviewpartner gehen von davon aus, dass weiterhin ca. 2 Mio. Euro pro Jahr in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung ist problematisch, dass der Abbruch von Gebäuden nach betriebswirtschaftlichen Kriterien und nicht nach städtebaulichen Zielen verläuft.

- Darüber hinaus hat die Stadt 2004 ca. 560.000 Euro Restmittel aus dem 2003 ausgelaufenen Programm *Weiterentwicklung großer Neubaugebiete WENG* eingesetzt.

3.5.2 Europäische Förderprogramm - Urban/EFRE-Förderprojekt

Aus dem EFRE-Programm werden in Dresden zwei Gebiete mit besonderen Problemlagen – „Weißeritz“ und „Leipziger Vorstadt/Pieschen“ mit einer Größe von 270 und 300 ha – für einen begrenzten Zeitraum gefördert. Das Gebiet „Weißeritz“ entstand als industrielle Randlage zwischen zwei Stadtteilen entlang des Weißeritz-Flusses. Nach dem Brachfallen der Industrieflächen ist nun durch das Hochwasser die Infrastruktur zusätzlich stark beschädigt worden. Für dieses Gebiet wird zur Zeit auch ein Rahmenkonzept (siehe oben) entwickelt. Im Förderprogramm sind Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft, zur Verbesserung der städtebaulichen Situation, der technischen und sozialen Infrastruktur, der Umfeld- und Wohnsituation, sowie zur Förderung sozialer Projekte vorgesehen. So sollen Industriebrachen geräumt, der Flusslauf aufgewertet, Grünbeziehungen hergestellt und der öffentliche Raum z.B. im Umfeld des S-Bahnhaltepunktes neu gestaltet werden.

Im Rahmen des Förderprogramms stehen der Stadt 12 Mio. Euro bei einer (im Vergleich zur üblichen Drittelfinanzierung günstigen) $\frac{3}{4}$ -Finanzierung zur Verfügung. Problematisch ist aus Sicht der Interview-

partner der sehr kurze Realisierungszeitraum bis 2009, in dem alle Mittel ausgegeben werden müssen.

3.6 Sonstige Instrumente

3.6.1 WOBA Dresden

Die „Wohnungsbaugesellschaft Dresden WOBA“ entstand aus dem Zusammenschluss zweier städtischer Wohnungsgesellschaften. Die WOBA besitzt eine große Zahl von Wohngebäuden, insbesondere in den Großsiedlungen. Die Modernisierungstätigkeit ist größtenteils abgeschlossen und das Unternehmen nutzt das Programm *Stadtumbau Ost* zum Abriss nicht-sanierter leerstehender Häuser. Im Stadtumbau ist die WOBA daher ein wichtiger Partner der Stadtplanung, die allerdings ihre eigenen betriebswirtschaftlichen Interessen verfolgt. Im Neubau ist die WOBA nicht aktiv.

3.6.2 Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft STESAD

Zur Umsetzung der zahlreichen Sanierungsmaßnahmen wurde die „Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft STESAD“ Anfang der 1990er Jahre als städtisches Unternehmen gegründet. Die STESAD übernimmt Aufgaben als Entwicklungsträger und wurde in den meisten Sanierungsgebieten als Sanierungsträger eingesetzt. Auch die Entwicklungsmaßnahme „Nickern“ wurde durch die STESAD treuhänderisch entwickelt. Aus Sicht der Interviewpartner kann die STESAD flexibler agieren. Gleichzeitig konzentriert sich das Planungsamt auf die Koordinierung der Programme. Ein wesentlicher Grund für den Einsatz eines Sanierungsträgers liegt nach Einschätzung der Interviewpartner in den Förderrichtlinien, da diese nur den Einsatz von Fördermitteln für externe Sanierungsträger vorsehen.

4. Erfurt

4.1 Kommunale Stadtplanung

4.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung Erfurt besteht aus acht Dezernaten, einschließlich des vom Oberbürgermeister geleiteten Dezernates. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind auf verschiedene Dezernate verteilt. Zum Dezernat Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaftsförderung gehört das Stadtentwicklungsamt mit den Aufgaben der gesamtstädtischen strategischen Planung.

Stadtentwicklungsamt
Tiefbauamt
Amt für Verkehrswesen
Amt für Wirtschaftsförderung
Entwässerungsbetrieb
Stadtbeleuchtung

Im Dezernat Bauverwaltung befinden sich weitere Ämter mit Aufgaben der baulich-räumlichen Planung.

Amt für Baukoordination, Stadterneuerung und Denkmalpflege
Stadtplanungsamt
Amt für Geoinformation und Bodenordnung
Bauordnungsamt
Garten- und Friedhofsamt

Aufgaben der baulich-räumlichen Planung werden daher durch drei verschiedene Ämter wahrgenommen: das Stadtentwicklungsamt, das Amt für Baukoordination, Stadterneuerung und Denkmalpflege, sowie das Stadtplanungsamt.

Die heutige Verteilung der Aufgaben der baulich-räumlichen Planung auf verschiedene Dezernate besteht seit 1994. Mit der Verwaltungsreform 1994 wurden die bis dahin im Baudezernat zusammengefassten Ämter auf 3 Dezernate verteilt. Gleichzeitig fanden Eingriffe in die Struktur der einzelnen Ämter statt. Diese Umorganisation hatte nach Ansicht der Interviewpartner auch eine Verschiebung inhaltlicher Schwerpunkte zur Folge. Gleichzeitig ist die Abstimmung zwischen den Ämtern durch die stärkere Aufspaltung nach Einschätzung der Interviewpartner aufwendiger geworden.

4.1.2 Das Amt für Baukoordination, Stadterneuerung und Denkmalpflege

Das Amt für Baukoordination, Stadterneuerung und Denkmalpflege besteht aus sechs Abteilungen. Die Abteilung Haushalt ist für die Bearbeitung aller Haushaltsangelegenheiten im Dezernat Bauverwaltung (einschließlich der Fördermittelabrechnung) zuständig und nimmt damit Aufgaben für das gesamte Dezernat wahr. Die Abteilung Baukoordination ist für rechtliche Aspekte der Bauleitplanung zuständig. Hier werden städtebauliche Verträge abgeschlossen, Genehmigungen und Bescheinigungen für Maßnahmen in Sanierungsgebieten ausgestellt und die Vorkaufsrechte bearbeitet. In der Abteilung Ratsarbeit und Bauleitplanung werden die einzelnen Bauleitplanverfahren - von der inhaltlichen Bearbeitung getrennt - betreut. Die Abteilung Sanierungsvorbereitung ist für die übergreifenden Fragen der Sanierung und Stadterneuerung zuständig. Hier werden die Konzepte für den Stadtumbau und der Masterplan bearbeitet, sowie die Sanierungsziele fortgeschrieben und aktualisiert. Gleichzeitig werden Vorbereitende Untersuchungen für neue Sanierungsgebiete durchgeführt. Die Abteilung Durchführung Stadterneuerung betreut die Gebiete der Stadterneuerung. Neben der Städtebauförderung wird hier auch die Wohnungsbauförderung bearbeitet. Die Abteilung Denkmalpflege schließlich ist als untere Denkmalschutzbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes zuständig.

Das Amt umfasst insgesamt 58 Personen. Die Anzahl der Mitarbeiter hat sich seit 1990 um ca. 1/3 reduziert. Bis 2010 sind weitere Reduzierungen geplant, die einen Umfang von ca. 15% haben sollen.

4.1.3 Das Stadtentwicklungsamt

Das Stadtentwicklungsamt besteht aus insgesamt fünf Bereichen. Der Bereich Stadtentwicklung mit fünf Mitarbeitern ist für allgemeine Fragen der Stadtentwicklung zuständig, während die Bereiche Regionalplanung mit drei Mitarbeitern und Flächennutzungsplanung/Informelle Planung mit vier Mitarbeitern für die räumliche Planung zuständig sind. Darüber hinaus

gehört der Bereich Thematische Kartographie mit drei Mitarbeitern und der Bereich Statistik und Wahlen mit acht Mitarbeitern zum Amt. Weitere fünf Mitarbeiter beschäftigen sich mit Fragen der allgemeinen Verwaltung, des Haushalts und der Öffentlichkeitsarbeit.

Das Amt besteht damit aus insgesamt ca. 30 Personen. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Stadtentwicklung haben in den letzten 15 Jahren zu verschiedenen Ämtern gehört. Durch die Verschmelzung zum heutigen Stadtentwicklungsamt hat es aus Sicht der Interviewpartner eine stärkere Ausrichtung der Stadtentwicklung an Fragen der Wirtschaftsförderung gegeben.

4.1.4 Das Planungsamt

Das Planungsamt besteht aus drei Bereichen. Ein Bereich mit ca. zehn Personen ist für die Verwaltung des Amtes und technische Aufgaben zuständig. Die beiden anderen Bereiche mit jeweils fünf Mitarbeitern bearbeiten in räumlich getrennten Gebieten die verbindliche Bauleitplanung.

Insgesamt besteht das Amt aus ca. 20 Mitarbeitern. In der Vergangenheit wurden einzelne Stellen gestrichen und auch in Zukunft wird es in bisher unklarem Ausmaß einen Stellenabbau geben. Da die Aufgaben aus Sicht der Interviewpartner nicht weniger werden, werden vor allem langfristige Fragestellungen nicht mehr bearbeitet. Nach der Abspaltung der Aufgabenfelder Stadterneuerung und vorbereitende Bauleitplanung ist im Planungsamt nur noch die Planung unterhalb der gesamtstädtischen Ebene verblieben.

4.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

4.2.1 Weiterentwicklung der Großwohnsiedlungen

In den 1970er/80er Jahren wurden in Erfurt bis zu 2000 Wohnungen pro Jahr in insgesamt acht Großsiedlungen errichtet. 1990 befanden sich 42% der Wohnungen Erfurts in diesen Großsiedlungen, die der „Kommunalen Wohnungsgesellschaft KOWO“ (siehe C 4.6.1) und 3 Genossenschaften gehören. Nach der Wende 1990 sind insbesondere wohlhabende Haushalte aus den

Großsiedlungen in Einfamilienhäuser umgezogen. Bis zum Jahr 2000 haben die Abwanderungen und der natürliche Bevölkerungsverlust zu einem Einwohnerverlust von 40% in den Großsiedlungen geführt. Damit standen insgesamt ca. 15%, in Teilbereichen bis zu 70% der Wohnungen in den Großsiedlungen leer. Die Prognosen zur weiteren Einwohnerentwicklung gehen davon aus, dass der überwiegende Teil des erwarteten Bevölkerungsverlustes in Erfurt die Großsiedlungen treffen wird. Ein Ende des Bevölkerungsrückgangs in den Großsiedlungen ist daher nicht abzusehen.

Ein Beispiel ist die Großsiedlung Rieth, deren Bevölkerung von 9300 Einwohnern im Jahr 1990 auf ca. 6900 Einwohner im Jahr 1999 sank. Ein leerstehendes Einkaufszentrum wurde in der Zwischenzeit saniert und umgebaut. Die Wohnungen im Quartier gehören zu über 50% der kommunalen KOWO. Im Rahmen des Stadtbbaus werden mit Städtebaufördermitteln einzelne Gebäudekomplexe abgerissen.

4.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

In den 1990er Jahren sind große Teile der gewerblich und industriell genutzten Flächen in der Stadt brachgefallen. Von diesen Flächen sind kleinere Gebiete in den vergangenen Jahren umgenutzt und zu Wohnstandorten entwickelt worden. Nach dem Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans sind bisher ca. 5,6 ha gewerblich genutzter Bauflächen einer Wohnnutzung zugeführt worden.

Die bedeutendste Brachenreaktivierung ist die Umnutzung des Gebietes „Brühl“. Das ca. 23 ha große Gebiet grenzt unmittelbar an die Innenstadt an. Auf dem Gelände waren zu DDR-Zeiten ca. 10.000 Beschäftigte tätig. Das industriell geprägte Areal fiel nach der Wende völlig brach. Nach dem Ende der gewerblichen Nutzung wurde das Gelände von der Landesentwicklungsgesellschaft LEG (siehe C 4.6.2) übernommen und wird nun als hochwertiges gemischtes Quartier mit Büroflächen und Wohnraum entwickelt.

4.2.3 Entwicklung neuer Wohnflächen im Außenbereich

Der Wohnungsbau in der DDR-Zeit war einseitig durch den Geschosswohnungsbau in den Großsiedlungen geprägt. Nach 1990 gab es daher eine starke Nachfrage nach Einfamilienhäusern. Zu diesem Zweck wiesen viele Kommunen wie Tiefthal oder Fieselbach in der Umgebung Erfurts zahlreiche Neubaugebiete aus. In Erfurt selbst dauerte die Bereitstellung von Bauland aufgrund planungsrechtlicher Probleme und der vielfach ungelösten Eigentumsfragen deutlich länger. Ab 1994 standen auch in Erfurt nennenswerte Flächen an Bauland, vor allem in den Gebieten „Ringelberg“ und „Marbach“ zur Verfügung. Mit der Eingemeindung der umliegenden Dörfer ins Stadtgebiet von Erfurt sind zum Teil auch umfangreiche Neubaugebiete im Umland eingemeindet worden. Diese sind aus Sicht der Stadtverwaltung vielfach überdimensioniert; müssen aber zum Teil weitergeführt werden. Zum Teil versucht die Stadtverwaltung, noch nicht abgeschlossene Verfahren zu beenden. Von 1990 bis 2004 wurden in Gebieten mit verbindlichen Bauleitplänen ca. 5800 Wohnungen gebaut. In den geplanten Neubaugebieten existieren weitere Kapazitäten für den Bau von ca. 3900 Wohnungen, etwa zu gleichen Teilen in Geschoss- und Einfamilienhausbau.



Abbildung 16 - Wohngebiet Ringelberg (LH Erfurt, Stadtverwaltung 2003c)

Der Stadtteil „Ringelberg“ als Beispiel für die Stadterweiterungen wird durch die Landesentwicklungsgesellschaft LEG entwi-

ckelt. Eine Rahmenplanung wurde in mehreren Bebauungsplänen konkretisiert. Auf ca. 120 ha sollten bis zu 2500 Wohnungen vor allem im Geschosswohnungsbau realisiert werden. Angesichts der Nachfragesituation werden im Gebiet heute hauptsächlich Einfamilienhäuser gebaut. Bis Ende 2004 wurden ca. 2/3 der Flächen im Gebiet „Ringelberg“ bebaut.

4.2.4 Stabilisierung der Gründerzeitquartiere

1990 waren die Gründerzeitviertel durch hohe Leerstände und eine marode Bausubstanz geprägt. Nach der Klärung der Eigentumsverhältnisse begann in den Gebieten die Sanierung der Häuser. Trotz umfangreicher Sanierungsmaßnahmen nahm die Einwohnerzahl weiter ab. Von etwa 27.000 gründerzeitlichen Wohnungen sind ca. 3/4 in den Kernbereichen und 2/3 in den Randbereichen saniert. Der Leerstand beträgt durchschnittlich weiterhin 18%; in einzelnen Blöcken bis zu 70%.

Die „Innere und Äußere Oststadt“ wurden als Sanierungsgebiet ausgewiesen und die „Krämpfervorstadt“ wurde im Programm *Urban* intensiv gefördert. Durch die intensive Arbeit und die erheblichen Investitionen in Infrastruktur und öffentliche Räume nimmt die Einwohnerzahl wieder zu und ein Großteil der Wohnungen ist saniert. In der „Andreasvorstadt“ und der „Johannesvorstadt“ wird im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* eine Stabilisierung der Quartiere versucht. Der Stadtbau ist aus Sicht der Interviewpartner auch in diesen Quartieren zukünftig ein wichtiges Thema. Allerdings gibt es hier im Gegensatz zu den Großsiedlungen nicht die großen Wohnungsunternehmen, die einen Lastenausgleich ermöglichen. Aufgrund der großflächigen Problemlage und der geringen Mittel stößt die bisherige Sanierungspraxis hier an ihre Grenzen.

4.2.5 Sicherung der Altstadt und der Dorfkerne

Die in großen Teilen mittelalterliche Struktur der Altstadt verfiel in der DDR-Zeit und wurde zum Teil abgerissen worden. In den Jahren unmittelbar vor der Wende war insbesondere der Umgang mit dem Andre-

asviertel ein zentraler Streitpunkt zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen. Unmittelbar nach der Wende wurde Anfang 1990 mit Unterstützung westdeutscher Denkmalämter ein Notsicherungsprogramm in die Wege geleitet, in dem zahlreiche Häuser der Altstadt unabhängig vom Eigentümer baulich gesichert wurden. Bereits 1991 wies die Stadt fünf Sanierungsgebiete in der Altstadt aus, darunter das mittelalterliche Andreasviertel. Die einzelnen Sanierungsgebiete wurden 1992 zu einem erweiterten, fast 200 ha großen Sanierungsgebiet zusammengefasst. Auf der Basis eines Rahmenplans wurden umfangreiche Fördermittel in der Innenstadt eingesetzt. Mittlerweile sind große Teile der Bausubstanz in der Altstadt saniert. Nach der Sanierung der Gebäude trat die Modernisierung der Infrastruktur und des öffentlichen Raums in den Vordergrund. Im Rahmen der Altstadtsanierung versucht die Stadt, die Wohnnutzung in der Altstadt zu stärken.

Auch in den vielen Dörfern, die die Kernstadt umgeben, herrscht ein hoher Erneuerungsbedarf. Viele Dorfkerne wurden als Fördergebiete für das Dorferneuerungsprogramm ausgewiesen. Im Mittelpunkt stehen dabei der Erhalt des typischen Ortsbildes und des alten Bausubstands, sowie die Umgestaltung der Straßen, Wege und Plätze.

4.3 Regulative Instrumente

4.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Unmittelbar nach der Wende leitete die Stadtpolitik 1990 die Aufstellung eines Flächennutzungsplans ein. Im November 1990 beschloss der Stadtrat einen „Rahmenplan zur Flächennutzung“, der als vorläufiges Instrument die Ziele der Stadtentwicklung definieren sollte. Mit der Gebietsreform 1994 wurden mehrere kleine Orte nach Erfurt eingemeindet und der Stadtrat beschloss die Überarbeitung des FNP-Entwurfs. Darüber hinaus wurden 20 Aufstellungsbeschlüsse für Bebauungspläne aufgehoben. 1996 wurde der erste Vorentwurf für den FNP fertiggestellt und im Rahmen der Trägerbeteiligung und frühzeitigen Bürgerbeteiligung diskutiert. 1999 fand die erste, 2001 die zweite öffentliche Auslegung des FNP statt. In der Zwischen-

zeit ergaben sich wieder mehrere Änderungen, die zur dritten öffentlichen Auslegung 2003 führten. Der Flächennutzungsplan sollte im Jahr 2005 in Kraft treten.

Die zahlreichen Änderungen und die sich daraus ergebenden Auslegungen sind aus Sicht der Interviewpartner auf zwei Umstände zurückzuführen:

- Zum einen haben sich in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung zum Teil sehr schnell gewandelt. Von der Eingemeindung bis zum Stadtumbau sind auf diese Weise neue Probleme und Aufgabenstellungen entstanden, die immer wieder in den FNP eingearbeitet wurden.
- Zum anderen ist der FNP sehr detailliert. Sowohl die Planzeichnung als auch der Erläuterungsbericht enthalten sehr viele Detailinformationen, die von der Entwicklung ständig überholt wurden.



Abbildung 17 - Bebauungspläne mit Flächen für Wohnungsbau (LH Erfurt, Stadtentwicklungsamt 2004)

4.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im gesamten Stadtgebiet gibt es im Jahr 2004 ca. 130 rechtskräftige Bebauungspläne, die ca. 10% des Stadtgebiets abdecken. Darüber hinaus werden im Stadtplanungsamt ca. 110 weitere Bebauungsplanverfahren betreut, von denen allerdings nur 50-60 aktiv bearbeitet werden. Dabei werden jährlich ca. 10-15 Pläne fertiggestellt. Bei etwa der Hälfte dieser Bebauungspläne steht der Wohnungsbau im Mittelpunkt. Neben kleinen Plänen für 10-15 Wohneinheiten gibt es auch Bebauungspläne für großflächige Neubaugebiete mit bis zu

2000 Wohneinheiten. Nach der Gebietsreform hat die Stadt außerdem zahlreiche Bebauungsplanverfahren unterschiedlicher Größe von den eingemeindeten Orten übernommen. Der Großteil der Pläne wird für Einfamilienhäuser erstellt; lediglich im Innenstadtbereich werden zum Teil auch Bebauungspläne für Geschosswohnungsbau erarbeitet. Für die Sanierungsgebiete werden zum Teil einfache Bebauungspläne erarbeitet.

Da die Stadt keinen rechtskräftigen Flächennutzungsplan hat, müssen alle Bebauungspläne durch die zuständige Landesbehörde genehmigt werden. Die Bebauungspläne wurden früher vor allem durch externe Büros erarbeitet. Mittlerweile wird die Hälfte der Pläne durch die Mitarbeiter des Planungsamts erstellt. Die andere Hälfte der Bebauungspläne wird durch private Büros im Auftrag von Investoren bearbeitet.

Etwa 20% der Bebauungspläne sind vorhabenbezogene Bebauungspläne. Allerdings spielen die vorhabenbezogenen Bebauungspläne flächenmäßig eine untergeordnete Rolle. Bei der Entwicklung von Wohnbauflächen wird fast immer ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen. Dabei wird vorrangig die Erschließung der Gebiete und die Übernahme von Kosten durch Vorhabenträger vereinbart.

Die Stadt hat an zahlreichen Stellen den Bau von Wohnungen über Genehmigungen nach § 34 BauGB ermöglicht. Dabei erreichen diese Einfügungen zum Teil beachtliche Größenordnungen. Die größte Einführung der letzten Jahre bestand im Projekt „Roter Berg“ aus insgesamt 180 Wohneinheiten. Insgesamt sind durch die 13 größten Einfügungen im Wohnungsbau seit 1990 über 1300 Wohnungen entstanden. Dabei sind Einfügungen fast ausschließlich für den Wohnungsbau im innerstädtischen Bereich relevant.

4.3.3 Erhaltungssatzungen

In den Jahren von 1990 bis 2000 wurden lediglich drei Erhaltungssatzungen erlassen. Eine dieser Satzungen soll die Gestaltung der Altstadt steuern. Eine zweite Satzung wurde zur Erhaltung der städtebaulichen Struktur in einer Siedlung aus den 1930er Jahren festgesetzt. Eine dritte Sat-

zung schließlich wurde für den Ortsteil Dittelsstedt beschlossen. In allen Satzungen steht die städtebauliche Gestalt im Vordergrund.

4.3.4 Sanierungsgebiete

Bereits 1991 wurden das „Andreasviertel“, die „Michaelisstraße Ost und West“, der „Domplatz“ und die „Marstallstraße“ als Sanierungsgebiete bestimmt. Von diesen Gebieten war das mittelalterliche „Andreasviertel“ mit 16,5 ha der größte Bereich. Nach Vorbereitenden Untersuchungen wurde schließlich ein ca. 220 ha großes Sanierungsgebiet festgesetzt, das die gesamte Altstadt und die bisherigen Sanierungsgebiete umfasst. 1993 wurde darüber hinaus das Gebiet „Kartäuserstraße“ mit ca. 3 ha als Sanierungsgebiet festgesetzt. Mit der Gebietsreform 1994 kam ein weiteres Sanierungsgebiet in der Ortschaft Stotternheim mit ca. 42 ha dazu. 1995 wurde im Osten der Stadt zwei große Sanierungsgebiete mit 78 und 100 ha im gründerzeitlichen Gürtel der Stadt ausgewiesen. Damit sollte ein gründerzeitliches Wohngebiet und ein strukturell gestörtes Gewerbegebiet saniert werden. Schließlich wurden 1999 und 2001 mit dem „Brühl“ und dem „Bahnhofsquartier“ zwei Schwerpunkte der Innenstadtentwicklung als Sanierungsgebiete ausgewiesen. Hier unterstützt die Sanierung die Entwicklung des neuen Quartiers „Brühl“ und des Bahnhofsumfelds im Zuge des Bahnhofneubaus.

Die meisten dieser Sanierungsgebiete wurden im Vollverfahren festgesetzt. Lediglich das große Sanierungsgebiet, das die gesamte Innenstadt umfasst, wurde im vereinfachten Verfahren ausgewiesen. Für die Sanierungsgebiete wurden mit Ausnahme der Sanierungsgebiete „Brühl“ und „Bahnhofsquartier“ private Firmen als Sanierungsträger eingesetzt. Aus Sicht der Interviewpartner funktioniert das Instrumentarium des Sanierungsgebietes mit der Möglichkeit der Kaufpreisüberwachung gut. Mittlerweile werden die ersten Gebiete aus der Sanierung entlassen.

4.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Im Norden der Innenstadt existiert eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Diese wurde zum Bau der Universität eingerichtet und umfasst neben den Flächen für die neue Universität auch ein Wohngebiet. Die Flächen hierfür lagen außerhalb der Innenstadt zwischen einem Gründerzeitquartier und einer Großsiedlung. Während die Universität mittlerweile gebaut ist, mangelt es an Nachfrage für den geplanten Geschosswohnungsbau. Der Realisierungshorizont wurde nun vom Jahr 2004 auf das Jahr 2010 verlängert. Die Entwicklungsmaßnahme wird treuhänderisch durch die Deutsche Bau- und Grundstücks AG durchgeführt.

4.4 Kommunikative Instrumente

4.4.1 Sektorale Entwicklungskonzeption Wohnen 2020

Innerhalb der Stadtverwaltung wird an einem Stadtentwicklungskonzept gearbeitet, das in den Bereichen Regionalentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Räumliche Entwicklung und Soziale Entwicklung eine grundlegende Zielbestimmung der Stadtpolitik leisten soll. Das Konzept wird federführend durch das Stadtentwicklungsamt bearbeitet. Bis zum Jahr 2004 ist unklar, wann das Konzept in der Öffentlichkeit diskutiert wird.

Bisher wurden verschiedene sektorale Konzepte erarbeitet. Die „Sektorale Entwicklungskonzeption Wohnen 2020 – Teilbereich Neubau“ wurde im Jahr 2003 fertiggestellt. Anschließend an eine Analyse der Wohnungsbestände konzentriert sich diese Konzeption auf die Neubaupotentiale. Zu diesem Zweck werden die Wohnbaupotentiale in Baulücken, auf Stadumbauflächen, in Bebauungsplanverfahren und im FNP untersucht. Darüber hinaus wird der Bedarf sowohl quantitativ als auch qualitativ mit dem Zeithorizont 2020 bestimmt. Schließlich werden für die einzelnen Stadtgebiete Entwicklungsstrategien skizziert. Die „Sektorale Entwicklungskonzeption Wohnen 2020“ soll in zeitlichem Abstand fortgeschrieben werden.

4.4.2 Masterplan Erfurter Großsiedlungen, Wohnungswirtschaftliche Aktualisierung

Der Masterplan Erfurter Großsiedlungen beschäftigt sich mit der Weiterentwicklung der verschiedenen Großsiedlungen. In Abstimmung mit den Akteuren des Wohnungsmarktes wurde eine Entwicklungskonzeption für einzelne Gebiete erstellt. Da die Wohnungsunternehmen in diesem Prozess sowohl Partner als auch Konkurrenten sind, wurde für die betriebswirtschaftlichen Aspekte ein neutraler Vermittler in Form eines privaten Unternehmens beauftragt. Für die besonders betroffenen Gebiete „Roter Berg“, „Moskauer Platz“, „Berliner Platz“, „Rieth“, „Herrenberg“, „Wiesenhügel“, „Drosselberg“ und „Buchenberg“ wurden Masterpläne erarbeitet.

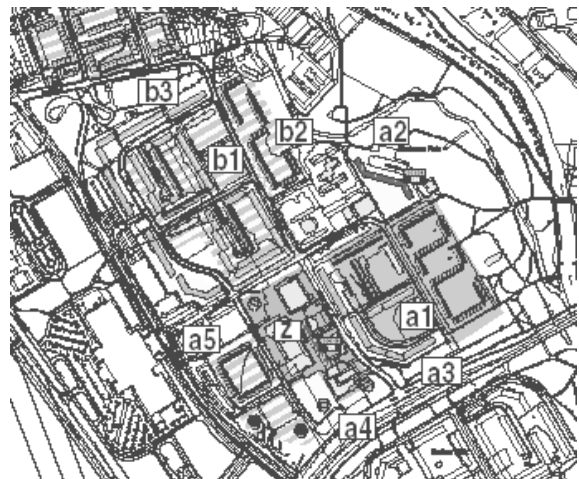


Abbildung 18 - Stadtteilpass „Moskauer Platz“ (LH Erfurt, Stadtverwaltung 2003d)

Der Masterplan teilt die Quartiere in unterschiedliche Bereiche ein. Diese sollen dazu beitragen, dass sich Investitionen in den Bestand an der langfristigen Entwicklungsperspektive der Gebiete orientieren. Nach Ansicht der Interviewpartner findet der Abriss in erster Linie nach wirtschaftlichen Kriterien statt. Auf den freiwerdenden Flächen sollen neue Wohnformen angeboten werden und so ein heterogener Wohnungsbestand in den Großsiedlungen entstehen. Dies hat sich bisher als schwer realisierbar erwiesen, da die relativ unklare Entwicklung der Großsiedlungen auf die Käufer von Eigenheimen abschreckend wirkt.

Die Planwerke wurde erstmals 2002 erarbeitet und enthielten kurzfristige Vorschläge für den Rückbau von Gebäuden im Jahr 2003. Im Jahr 2003 wurden die Annahmen, Daten und Planungen in einer wohnungswirtschaftlichen Aktualisierung fortgeschrieben. Langfristig soll der Masterplan alle zwei Jahre fortgeschrieben und überarbeitet werden.

Parallel hat das Stadtplanungsamt im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* für den Gründerzeitbereich Ideen entwickelt. Auch hier wurden die gründerzeitlichen Quartiere um die Altstadt in Gebiete ohne Handlungsbedarf, Konsolidierungsgebiete und Umstrukturierungsgebiete eingeteilt. Darauf aufbauend entwickelt das Papier ein Modell für eine von Eigentümern, öffentlichen Stellen und der Wirtschaft getragene Stiftung, die als Moderator den Stadtumbauprozess begleiten soll und gleichzeitig langfristig Mittel zur Verfügung stellen soll. Eine Umsetzung dieses Modells hat bisher nicht stattgefunden.

4.4.3 Rahmenplanungen

In der Stadtplanung werden verschiedene Formen der Rahmenplanung eingesetzt:

- Städtebauliche Rahmenpläne wurden in der Vergangenheit vor allem für Gebiete am Stadtrand erarbeitet. Die Rahmenpläne waren unter anderem zur Entwicklung der neuen Wohngebiete und deren Verknüpfung mit der Stadt notwendig. Darüber hinaus konkretisierten sie die räumliche Flächennutzung in Vorbereitung der Flächennutzungsplanung. Mit dem voraussichtlichen Abschluss der Flächennutzungsplanung und dem Ende der großflächigen Siedlungserweiterung haben diese Planungen an Bedeutung verloren.

- Eine zweite Form der Rahmenplanung sind die städtebaulichen Rahmenpläne, die für einzelne Neubaugebiete oder Projekte erarbeitet werden. Diese dienen der Klärung von Zielen in einzelnen Projekten und bereiten so die Bebauungsplanung vor. Diese Form der Rahmenplanung findet sich sowohl in den Neubaugebieten als auch im innerstädtischen Bereich und ist weiterhin von Bedeutung für die Entwicklung konkreter Vorhaben.

- Eine dritte Form der Rahmenplanung stellen ca. 15 Quartierskonzepte dar, die als relativ kleine Planungen im Bestand die Entwicklung in Quartieren analysieren und Vorschläge machen. Diese Pläne kommen insbesondere in den Fördergebieten zum Einsatz.

4.4.4 Brachflächenatlas

In den Jahren 1999/2000 hat die Stadtverwaltung Baulücken in Erfurt erfasst und deren Bebaubarkeit unter städtebaulichen Gesichtspunkten überprüft. Dabei wurden ca. 770 Baulücken für Einfamilienhäuser erfasst und im Hinblick auf die baurechtliche Lage bewertet. Für die Zukunft ist geplant, diese Flächen in Form eines Brachflächenatlas zu veröffentlichen. Unklar ist bisher, wie die kostenintensive Brachflächenreaktivierung zu bewältigen ist. Nach Ansicht der Interviewpartner sind die hohen Kosten das Haupthindernis für eine Umnutzung der Brachflächen.

4.4.5 Dorfentwicklungsplanung

Für die meisten Dörfer im Stadtgebiet Erfurts wurden in den 1990er Jahren Dorfentwicklungsplanungen zur Durchführung der Dorferneuerung erarbeitet. Die Dorfentwicklungsplanungen wurden zumeist durch private Büros im Auftrag der Stadt erarbeitet und formulieren Vorschläge für die Umgestaltung der Dorferneuerung. Nach Ansicht der Interviewpartner ist der Erfolg der Dorferneuerung trotz beträchtlicher Förderung privater Maßnahmen begrenzt, da viele Bewohner kein Investitionsinteresse haben. Es ist bisher unklar, wie sich diese Dörfer weiterentwickeln werden.

4.5 Finanzielle Instrumente

4.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Die Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung werden in unterschiedlichen Quartieren eingesetzt:

- Die Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, sowie *Städtebaulicher Denkmalschutz* werden in der Altstadt, sowie in der Entwicklung des Gebietes

„Brühl“ eingesetzt. 2004 setzte die Stadt in beiden Programmen jeweils ca. 2,2 Mio. Euro ein.

- In den Gebieten Andreasvorstadt und Johannesvorstadt findet eine Förderung durch das Programm *Soziale Stadt* statt. Die beiden Gebiete liegen, ähnlich wie die Krämpfervorstadt im Gründerzeitgürtel und sind durch ähnliche Problemlagen geprägt. In den Jahren 2001-2004 sind insgesamt 4 Mio. Euro in die beiden Gebiete geflossen. Im Jahr 2004 hat die Stadt Erfurt ca. 1,2 Mio. Euro im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* eingesetzt. Weitere Mittel standen von Seiten der Fördermittelgeber zur Verfügung, konnten allerdings aufgrund fehlender Eigenanteile nicht abgerufen werden.

- Im Programm *Stadtumbau Ost* stehen der Stadt jährlich ca. 4 Mio. Euro für Aufwertungsmaßnahmen und 2 Mio. Euro für Abrissmaßnahmen zur Verfügung. In den Jahren 2002 und 2003 wurden insgesamt über 2000 Wohnungen mit Hilfe des Programms *Stadtumbau Ost* abgerissen.

4.5.2 Landes-Städtebauförderung

Neben der Bund-Länder-Städtebauförderung stellt das Land Thüringen im Rahmen eines Landesprogramms weitere Fördermittel zur Verfügung. Kleinere Teile dieser Gelder fließen in die Wohnumfeldverbesserung oder Ortskernsanierung. Der Schwerpunkt dieser Förderung liegt in sogenannten strukturwirksamen städtebaulichen Maßnahmen. 2004 wurden hier ca. 10 Mio. Euro eingesetzt, die zum Großteil in den Neubau des Hauptbahnhofes flossen, der zur Hälfte durch die Stadt finanziert wird.

4.6 Sonstige Instrumente

4.6.1 Kommunale Wohnungsgesellschaft KOWO

Die Kommunale Wohnungsgesellschaft KOWO ist der größte Wohnungseigentümer in Erfurt. Die Wohnungen befinden sich insbesondere in den Großsiedlungen. Hier hat die KOWO aufgrund der zahlreichen Leerstände wirtschaftliche Probleme. Im Stadtumbau ist die KOWO neben den vier kleineren Genossenschaften, die ebenfalls Bestände in den Großsiedlungen haben, ein zentraler Akteur. Außerhalb ihrer eigenen Bestände ist die KOWO nicht aktiv.

4.6.2 Landesentwicklungsgesellschaft LEG

Die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen LEG ist an mehreren wichtigen Projekten in Erfurt zentral beteiligt. So entwickelt die LEG das Neubaugebiet „Ringelberg“ auf ihren eigenen Flächen. Auch die Brachflächen im Gebiet „Brühl“ hat die LEG übernommen und vermarktet diese als innenstadtnahes Quartier. Am Bahnhof ist die LEG mit dem Kauf und der Umnutzung des „Erfurter Hofes“ tätig. Darüber hinaus entwickelt die LEG mit dem „Kiefernweg“ und dem „Neuen Schwerborner Weg“ kleinere Baugebiete in Erfurt. Eine ähnliche Bedeutung hat die LEG indirekt für die Neubaugebiete in Marbach. Hier ist die Gesellschaft für Kommunalbau Thüringen GKT, eine Tochter der LEG, aktiv. In den zentralen Projekten der Stadtentwicklung gibt es eine enge Zusammenarbeit der Stadt mit der LEG.

5. Frankfurt am Main

5.1 Kommunale Stadtplanung

5.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung besteht einschließlich des Geschäftsbereiches der Oberbürgermeisterin aus insgesamt zehn Dezernaten. Die Aufgaben der Stadtplanung und -entwicklung sind dem Dezernat IV - Planung und Sicherheit zugeordnet. Dieses Dezernat besteht aus folgenden Ämtern:

- Bürgeramt, Statistik und Wahlen
- Ordnungsamt
- Geschäftsstelle des Präventionsrates
- Denkmalamt
- Stadtplanungsamt
- Stadtvermessungsamt
- Bauaufsicht

Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Stadtplanungsamt angesiedelt.

5.1.2 Das Stadtplanungsamt

Das Stadtplanungsamt umfasst drei Fachbereiche und eine Stabsstelle. Der Fachbereich A - Stadtentwicklung, Stadterneuerung, Wohnungsbau besteht aus insgesamt ca. 40 Mitarbeitern in drei Abteilungen. In der Abteilung Stadtentwicklung und Flächennutzung mit ca. 16 Mitarbeitern werden stadtweite Planungen bearbeitet, sowie die Zusammenarbeit mit dem Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main koordiniert. Die Abteilung 2 mit ca. sechs Mitarbeitern ist zuständig für die Projektentwicklung herausgehobener Sonderprojekte. Die Abteilung 3 - Stadterneuerung und Wohnungsbau schließlich bearbeitet alle Verfahren und Planungen, die mit Fördermitteln finanziert werden. Der Fachbereich B ist mit 70-80 Mitarbeitern in vier Abteilungen der größte Fachbereich innerhalb des Planungsamtes. In den Abteilungen 1 - Innere Stadt und 2 - Äußere Stadt werden Rahmenpläne und Bebauungspläne erstellt. In diesen Abteilungen arbeiten jeweils ca. 20 Personen. Die Abteilung 3 mit ca. fünf Mitarbeitern ist für den öffentlichen Raum zuständig. In der Abteilung 4 - Grundsatzangelegenheiten, Planverfahren und Ökologie schließlich betreuen ca. 24 Personen die Verfahren der Bauleitplanung und geben interessierten Bürgern Auskunft zu planungsrechtlichen Fragen. Diese Abtei-

lung beinhaltet auch die Bearbeitung der Landschaftsplanung und die Erstellung ökologischer Gutachten. Der Fachbereich C - Verkehrsplanung besteht aus insgesamt ca. 20 Mitarbeitern und untergliedert sich in die Abteilungen 1 - Gesamtverkehrsplanung und 2 - Stadtteilverkehrsplanung und Objektplanung.

Insgesamt hat das Stadtplanungsamt damit ca. 180 Mitarbeiter. Die Struktur des Amtes ist das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, in deren Verlauf verschiedene Ämter zum heutigen Planungsamt zusammengefasst wurden. Im Jahr 2004 befindet sich das Amt wieder in einer Umstrukturierungsphase. Dabei wird voraussichtlich die Abteilung Projektentwicklung aufgelöst. Weitere Änderungen werden diskutiert.

Insgesamt hat das Stadtplanungsamt in den letzten zehn Jahren ca. 10% an Personal abgebaut. Die derzeitigen Planungen gehen von einem weiteren Personalrückgang von ca. 20% in den nächsten zehn Jahren aus. Dieser Personalrückgang verläuft seit mehreren Jahren kontinuierlich. Gleichzeitig ist aus Sicht der Mitarbeiter der Aufgabenumfang konstant geblieben. Auch der Planungsetat ist in den letzten zehn Jahren um ca. 25% zurückgegangen.

5.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

5.2.1 Entwicklung neuer Bauflächen im Außenbereich

Angesichts der Wohnungsnot Anfang der 1990er Jahre wurde von der Stadtverwaltung die Entwicklung zahlreicher neuer Wohngebiete im Außenbereich vorbereitet. Diese Gebiete befinden sich heute in unterschiedlichen Realisierungsstufen. Neben großen Stadterweiterungen werden zahlreiche Neubaugebiete im Zusammenhang mit bestehenden Stadtteilen als Arrondierungen realisiert. In den verschiedenen Außenentwicklungen werden 62% der neuen Wohnbauflächen bereitgestellt.

- Die Stadterweiterung „Riedberg“ an der nördlichen Stadtgrenze Frankfurts ist das derzeit wichtigste Vorhaben der großflächigen Stadterweiterung. Im Zusammenhang mit dem Universitätsstandort

Niederursel entsteht hier ein neuer Stadtteil mit insgesamt ca. 6000 Wohneinheiten auf ca. 260 ha. Nachdem die Stadt den Einsatz des Instrumentes Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorbereitet hatte, können die Flächen nun mit den Alteigentümern auf der Basis von Abwendungsvereinbarungen entwickelt werden. Während die Bebauungspläne relativ wenige Festsetzungen enthalten, werden gestalterische Vorgaben über Verträge mit den einzelnen Bauherren sichergestellt. Im Jahr 2003 wurde mit der Erschließung des Gebietes begonnen und erste Hochbauvorhaben wurden realisiert. Die Entwicklung des Gebietes wird treuhänderisch durch die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen FEH, eine Tochtergesellschaft der Landesbank Hessen-Thüringen, durchgeführt.

- Eines der größten Arrondierungsgebiete ist das Gebiet „Frankfurter Bogen“. Zwischen dem Stadtteil Preungesheim und der Autobahn 661 entsteht ein Neubaugebiet mit insgesamt ca. 2400 Wohneinheiten. Die meisten Flächen in derartigen Arrondierungsgebieten befinden sich in der Hand privater Grundeigentümer. Städtische Grundstücke werden vielfach in Erbpacht an Familien mit Kindern vergeben.



Abbildung 19 – Entwicklungsmaßnahme Riedberg (Frankfurt, Amt für kommunale Gesamtplanung o.A.b)

5.2.2 Entwicklung neuer Bauflächen auf Brachen

Neben der Außenentwicklung spielt die Umstrukturierung von Flächen im Innenbereich eine große Rolle für die Entwicklung von Wohnbauflächen. Fast 40% der im Rahmenablaufplan Wohnen RAW aufge-

führten Flächen befinden sich auf Umstrukturierungsflächen. Diese Flächen lassen sich in mehrere Kategorien einteilen:

- Mit dem Abzug der amerikanischen Streitkräfte sind große Kasernenareale brachgefallen. Die ehemaligen Kasernen „Atterberry-Housing“ und „Betts-Housing“ nördlich der Innenstadt sind mit zusammen 20 ha das größte Beispiel für die Entwicklung ehemaliger militärischer Grundstücke. Die Stadt hat diese Gebiete vom Bund erworben. Nach dem Rückbau der Kasernen und der Erschließung der Grundstücke entstehen dort nun ca. 1200 Wohneinheiten; davon ca. 500 Wohneinheiten als geförderter Mietwohnungsneubau.
- Eine zweite Gruppe stellen die früher gewerblich genutzten Flächen wie z.B. der Westhafen dar. Auf dem früheren Hafengelände wurden hochwertige Wohnungen und Büroflächen gebaut. Die Entwicklung übernahm hier die Westhafen-Projektgesellschaft, in der die Stadt und die Grundeigentümer gemeinsam die Entwicklung des Gebietes vorantrieben.
- Darüber hinaus stehen große Bahnbrachen westlich der Innenstadt für eine innerstädtische Entwicklung zur Verfügung. Insbesondere die Flächen des ehemaligen Hauptgüterbahnhofes sind bereits geräumt und zum Teil durch Erweiterungen der Messe bebaut.
- Ein Sonderfall schließlich stellt das innenstadtnahe Gebiet der Universität dar, das durch den Umzug der Universität in das ehemalige Hauptquartier der amerikanischen Streitkräfte neu entwickelt werden kann.

5.2.3 Weiterentwicklung innenstadtnaher Quartiere

Die Entwicklung einiger Stadtteile hat in den letzten Jahren aus Sicht der Interviewpartner zu Problemlagen geführt, die ein Eingreifen der Stadtverwaltung erforderlich machen:

- Soziale und bauliche Problemlagen finden sich zum einen in den innenstadtnahen Quartieren, die historisch stark von gewerblichen und industriellen Nutzungen geprägt waren und im Rahmen des Struk-

turwandels ihre ökonomische Basis verloren haben. Ein Beispiel hierfür ist das „Galusviertel“ zwischen den Gleisanlagen des Hauptbahnhofes und des Güterbahnhofes.

- Andere Problemlagen kennzeichnen die Entwicklung der innerstädtischen Quartiere „Bahnhofsviertel“ und „Alt-Sachsenhausen“. Das Bahnhofsviertel beherbergt heute das Rotlichtviertel und Teile der Drogenszene. Darüber hinaus ist in den 1970er und 1980er Jahren das Viertel zunehmend durch tertiäre Nutzungen des benachbarten Bankenviertels überformt worden. Mit flächendeckenden Bebauungsplänen wurde bereits Ende der 1980er Jahre und Anfang der 1990er Jahre ein Mindestwohnanteil in den Gebäuden festgelegt. Diese gesetzlichen Regelungen haben nach Ansicht der Interviewpartner die Entwicklung nicht aufhalten können.

- Neben diesen innerstädtischen Quartieren finden sich auch in einzelnen Stadtteilen außerhalb der Innenstadt soziale Problemlagen. Ein Beispiel hierfür ist der Stadtteil Unterliederbach-Engelsruhe mit ca. 3500 Einwohnern unmittelbar an der Autobahn. Das Quartier wurde daher in das Programm *Soziale Stadt* aufgenommen. Für andere kleinere Siedlungen mit ähnlichen Problemlagen hat die Stadt ein ähnliches Programm mit dem Namen *Soziale Stadt Frankfurt – Neue Nachbarschaften* (siehe 5.6.3) eingerichtet.

5.2.4 Weiterentwicklung hochwertiger innenstadtnaher Wohngebiete

Neben den Stadtteilen mit besonderen Problemlagen gibt es in Frankfurt verschiedene Quartiere, in denen die Stadtverwaltung besondere gestalterische Qualitäten sichern will. Ein Beispiel hierfür ist das Nordend. Das Nordend ist bis heute geprägt durch spätklassizistische und gründerzeitliche Bebauung. Ähnliche Situationen finden sich in weiteren innenstadtnahen Wohngebieten wie dem Westend. Auch Siedlungen, wie der Dornbusch oder die Anne-Frank-Siedlung sollen in ihrer städtebaulichen Struktur geschützt werden.

5.3 Regulative Instrumente

5.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der bis heute gültige Flächennutzungsplan FNP von 1987 wurde durch den Umlandverband Frankfurt erstellt, der von 1975 an für die vorbereitende Bauleitplanung in der Region zuständig war. Von 1987 bis 2003 wurden insgesamt 52 Änderungen des FNP auf Frankfurter Stadtgebiet eingeleitet, von denen bis 1995 ca. 30 rechtswirksam wurden. Aus Sicht der Interviewpartner ist die Siedlungsflächenausweisung im Rahmen des FNP vor allem als Addition der Einzelinteressen der Kommunen durchgeführt worden. Nach langer Diskussion über die zukünftige institutionelle Gliederung der Region wurde 2001 der Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main gegründet. Die Vorarbeiten für einen neuen regionalen Flächennutzungsplan haben begonnen und sollen im Jahr 2008 abgeschlossen werden. Der neue regionale FNP soll im Maßstab 1:50.000 aufgestellt werden und auch die Funktion des Regionalplans übernehmen. Aus Sicht der Interviewpartner ist der regionale FNP zwar aufgrund der regionalen Verflechtungen sinnvoll, bedeutet aber für die Stadt Frankfurt eine Mehrarbeit, da diese Planung nach Ansicht der Interviewpartner nicht eine eigene städtische Strukturplanung ersetzen kann.

5.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet gibt es heute ca. 650 Bebauungspläne. Insgesamt sind im Stadtplanungsamt im Jahr 2004 ca. 150 Bebauungspläne in Bearbeitung, von denen ca. 20 Pläne intensiv bearbeitet werden. Ca. 2/3 der Pläne werden für Wohnbauvorhaben erarbeitet. Die jährliche Fertigstellung von Plänen schwankt je nach Rechtslage und politischen Entwicklungen stark und lag in der Vergangenheit zwischen null und zehn Plänen im Jahr. Es gibt nur eine kleine Zahl vorhabenbezogener Bebauungspläne. Dieses Instrument wird meist im innerstädtischen Bereich für Kern- und Mischgebietenutzungen angewandt. Für die Ausweisung von Wohnbauflächen ist das Instrument aus Sicht der Interviewpartner eher ungeeignet.

Städtebauliche Verträge werden im Zusammenhang mit ca. 50% der Bebauungs-

pläne abgeschlossen. Dabei werden vor allem Fragen der Infrastruktur- und Planungskosten geregelt. Zum Teil hat die Stadt hier auch eine Übernahme der eigenen Planungskosten durch den Investor ausgehandelt. Dabei werden die Städtebaulichen Verträge vor allem in der Innenstadt eingesetzt, wo einerseits die Gewinnerwartungen der Investoren einen größeren Spielraum zur Übernahme von Kosten und Pflichten lassen und gleichzeitig auch der Kontext einen größeren Regelungsbedarf verursacht.

In der Vergangenheit wurden Bebauungspläne für den Bestand zum Beispiel im Bahnhofsviertel erstellt, um die weitere Verdrängung der Wohnnutzung zu verhindern. Die Erstellung von Bebauungsplänen im Bestand wird zur Zeit aufgrund des hohen Aufwands und der damit verbundenen rechtlichen Auseinandersetzungen nicht durchgeführt.

Ein großer Teil des Wohnungsbaus findet nach Einschätzung der Interviewpartner im Bestand statt. Neben Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen werden dabei viele Vorhaben nach § 34 BauGB genehmigt. Ein relativ großes Beispiel für eine Einfügung nach § 34 BauGB ist ein Wohnbauvorhaben mit 170 Wohneinheiten in Reihenhäusern auf einer vormals gewerblich genutzten Fläche im Stadtteil Frankfurter Berg.

5.3.3 Stadtkartenbebauungspläne

Neben den rechtskräftigen Bebauungsplänen für einzelne Gebiete gibt es ca. 120 sogenannte „Stadtkartenbebauungspläne“. Diese wurden vor Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes, aber auch bis in die 1970er Jahre für rechteckige Ausschnitte der Stadtkarte erstellt. Dabei wurden zum Teil bestehende Fluchtlinienpläne übergeleitet. Größtenteils handelt es sich nach heutiger Rechtslage um einfache Bebauungspläne.

5.3.4 Erhaltungssatzungen

Es existieren heute insgesamt ca. 20 Erhaltungssatzungen zum Erhalt der städtebaulichen Struktur. So gibt es Erhaltungssatzungen für die Quartiere Westend, Nordend und das Dichterviertel. Aber auch die

aus den 1950er Jahren stammende Anne-Frank-Siedlung, sowie die meisten Ortskerne der ehemals selbständigen Gemeinden und heutigen Stadtteile sind mit Erhaltungssatzungen geschützt.

5.3.5 Sanierungsgebiete

In Frankfurt existiert zur Zeit nur ein förmliches Sanierungsgebiet. Das Sanierungsgebiet „Ostendstraße“ umfasst ein gründerzeitliches Innenstadtrandgebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zum ehemaligen Großmarkt und dem Osthafen. In der Sanierung stehen seit 1986 vor allem die behutsame Erneuerung des Wohnungsbestandes, sowie die Umwandlung von Gewerbeflächen in Wohn- und Mischgebiete im Mittelpunkt. Die Maßnahme wird durch einen Sanierungsträger durchgeführt und voraussichtlich im Jahr 2005 abgeschlossen. In der Vergangenheit hat es verschiedene weitere Verfahren der Stadterneuerung gegeben, die in der Zwischenzeit abgeschlossen wurden.

Die Sanierungsgebiete wurden immer mit allen Genehmigungspflichten im „Vollverfahren“ festgesetzt. Im Fall des Sanierungsgebietes „Gutleutviertel“ wurde ein einfaches Sanierungsverfahren nachträglich in ein „Vollverfahren“ umgewandelt, da das einfache Verfahren aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung keinen umfassenden Einblick in die Entwicklung des Gebietes ermöglichte.

5.3.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Es gibt zwei Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, von denen lediglich eine zur Entwicklung eines Wohngebietes ausgewiesen wurde. Das Instrument wurde in diesem Fall zur Entwicklung der großflächigen Stadterweiterung „Am Riedberg“ eingesetzt. Der Einsatz dieses Instrumentes war für die Stadt Frankfurt neu und verursachte politische Konflikte, da die Grundstückseigentümer nicht mehr in gewohntem Umfang an der Wertsteigerung der Flächen teilhatten. Im Rahmen der weiteren Projektentwicklung wurde auf den Zwischenerwerb verzichtet und die Entwicklung gemeinsam mit den Eigentümern auf der Basis von Abwendungsvereinbarungen durch-

geführt. Die Entwicklung des Gebietes wird durch die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen FEH treuhänderisch durchgeführt.

5.4 Kommunikative Instrumente

5.4.1 Rahmenablaufplan Wohnen RAW/Leitplan Wohnen

Der jährlich fortgeschriebene Rahmenablaufplan Wohnen RAW stellt sämtliche in Planung befindlichen Wohnbauflächen mit mehr als 50 Wohneinheiten dar und steuert die Flächenentwicklung in den nächsten zehn Jahren. Seit 1996 wird der Rahmenablaufplan Wohnen zusammen mit einem Bericht über den Wohnungsbedarf der Stadt erstellt. Der letzte Rahmenablaufplan 2000/2001 wurde im Mai 2003 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Im RAW wird der Wohnungsbedarf Frankfurts quantitativ und qualitativ analysiert. Gleichzeitig werden die bestehenden Baulandpotentiale - zur Zeit 45 Baugebiete mit einem Potential von 30.000 Wohneinheiten - erfasst und in ihrer Entwicklung zeitlich vorgesteuert. Der RAW ist damit das zentrale Instrument zur Abstimmung der langfristigen Entwicklung von größeren Wohnbauflächen zwischen Politik und Verwaltung. In Zukunft wird der RAW voraussichtlich alle 2 Jahre erstellt.

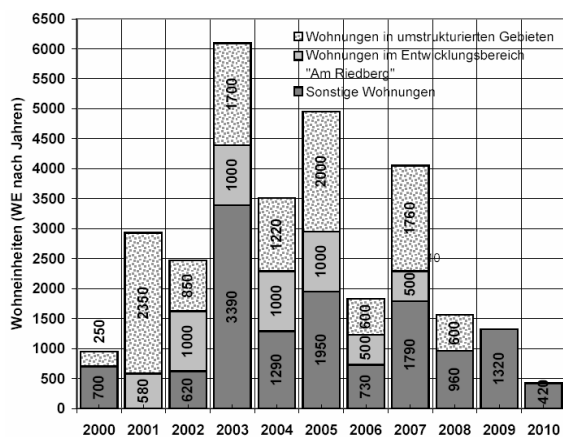


Abbildung 20 - Rahmenablaufplan Wohnen - Mögliche Wohneinheiten (Frankfurt, Dezernat Planung und Sicherheit 2001)

Im Zusammenhang mit der Novellierung der hessischen Richtlinien zur Wohnraumförderung soll der RAW zusammen mit ei-

nem Wohnraumversorgungskonzept und einem Wohnungsmarktbeobachtungssystem zu einem ämterübergreifenden „Leitplan Wohnen“ ausgebaut werden.

5.4.2 Bericht zur Stadtentwicklung

Der Bericht zur Stadtentwicklung ist im November 2003 nach einer ca. dreieinhalbjährigen Erarbeitungszeit zum zweiten Mal erschienen und knüpft an den Stadtentwicklungsbericht 1995 an. Der Bericht gibt einen Überblick über die Situation, Chancen und Risiken, sowie Ziele und Konzepte der Stadt. Der Bericht enthält Aussagen zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung, sowie zu einzelnen sektoralen Themen wie Wohnen, Gewerbe oder Grünflächen. Der Stadtentwicklungsbericht dient damit vor allem der Dokumentation von Entwicklungen, sowie als Diskussionsgrundlage für die Stadtpolitik und -gesellschaft.

5.4.3 Rahmenplanungen

Die verschiedenen Rahmenplanungen im Stadtgebiet lassen sich in zwei Gruppen unterteilen:

- Zum einen gibt es 4-5 Rahmenpläne für gesamte Stadtteile, wie zum Beispiel für Höchst, Niedererlenbach, Fechenheim oder Rödelheim. Hier soll die weitere Entwicklung des gesamten Stadtteils durch einen großflächigen Rahmenplan zur Diskussion gestellt und der Einsatz weiterer Instrumente vorgesteuert werden. Eine ähnliche Funktion haben die Rahmenpläne in den Gebieten der Stadterneuerung. Hier dienen die Pläne vor allem als Grundlage für den Einsatz der Fördermittel.

- Zum anderen werden Rahmenpläne vielfach bei größeren Bauvorhaben zur Abstimmung der Planung erarbeitet. Die Pläne basieren in der Regel auf oder sind Ergebnis von Wettbewerben oder Gutachterverfahren. Auch am „Riedberg“ wurde z.B. ein Wettbewerb durchgeführt, der dann in einen städtebaulichen Rahmenplan überführt wurde. Die Bebauungspläne für einzelne Gebiete setzten die Rahmenpläne rechtlich um. Während in der Vergangenheit Rahmenplanungen vielfach an private Büros vergeben wurden, werden heute die

Pläne vielfach im Planungsamt selbst erstellt.

5.4.4 Gestaltungshandbuch

Gestalterische Vorgaben werden in mehreren Fällen als Leitlinie und Grundlage für vertragliche Vereinbarungen erarbeitet. So wurde für den neuen Stadtteil Riedberg ein Gestaltungshandbuch „Öffentlicher Straßenraum“ erstellt, das detaillierte Aussagen zur Gestaltung des öffentlichen Raums enthält. Für den Stadtteil Alt-Sachsenhausen haben Studierende der Fachhochschule Hildesheim zusammen mit einem Farbhersteller, dem Planungsamt, dem Denkmalamt und der Bauaufsichtsbehörde einen sogenannten Farbleitplan für den Stadtteil entwickelt.

5.4.5 Baulückenatlas

Seit Ende der 1970er Jahre führt die Stadt einen Baulückenatlas, der ca. alle fünf Jahre fortgeschrieben wird. Vor allem in den 1980er Jahren konnten mit diesem Instrument aus Sicht der Interviewpartner zahlreiche kleine Maßnahmen der Wohnungsbauförderung in bestehenden Quartieren initiiert werden. Weiterhin bestehende Baulücken werden aus heutiger Sicht als nur schwer zu entwickeln eingeschätzt.

5.5 Finanzielle Instrumente

5.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung wurden 2004 nach Darstellung des städtischen Haushalts Mittel aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, sowie aus dem Programm *Soziale Stadt* eingesetzt.

- Im Rahmen des Programms *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* wurden 2004 ca. 4,2 Mio. Euro eingesetzt. Dabei stand die Aufwertung des öffentlichen Raums in der Innenstadt und den Stadtteilen im Mittelpunkt.

- Die Quartiere Gallusviertel und Unterliederbach-Engelsruhe werden im Programm *Soziale Stadt* gefördert. 2004 wurden in beiden Gebieten zusammen ca. 1

Mio. Euro eingesetzt. Neben der Sanierung von Wohnraum und der Umgestaltung und Aufwertung öffentlicher Räume steht hier auch die Aktivierung der Bevölkerung und die Verbesserung des sozialen Lebens im Mittelpunkt. In beiden Gebieten existieren jeweils Bewohnerbeiräte, die zu 50% aus Stadtteilbewohnern und zu 50% aus Vertretern der Institutionen vor Ort bestehen. Für den Stadtteil Gallus ist die Erstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes in der Vorbereitung.

5.5.2 Städtisches Stadterneuerungsprogramm

Darüber hinaus hat die Stadt Frankfurt für zwei Stadtteile ein eigenes Stadterneuerungsprogramm geschaffen:

- Für Maßnahmen im Stadtteil Alt-Sachsenhausen hat die Stadt 2001 insgesamt 15 Mio. Euro bewilligt. Von diesem Geld werden zum einen Zuschüsse für Maßnahmen der Instandsetzung, des Umbaus, der Erweiterung oder des Neubaus von Mietswohnungen, sowie der Umwandlung bisheriger Gaststätten in Wohnungen vergeben. Darüber hinaus wird eine Farbgestaltung nach dem Farbleitplan 2000 bezuschusst. Seit 2002 werden die Mittel auch für die Umsetzung von Projekten im öffentlichen Raum verwandt. Im Jahr 2004 wurden hier ca. 800.000 Euro aus diesem Programm eingesetzt.

- Für die Sanierung des Bahnhofsviertels hat die Stadt 2004 insgesamt 10 Mio. Euro bewilligt. Damit sollen vor allem wohnungswirtschaftliche Maßnahmen, wie beispielsweise die Neuschaffung und Modernisierung von Wohnraum, die Rückumwandlung von Büroflächen in Wohnraum und die Instandsetzung denkmalgeschützter Fassaden gefördert werden. Auch die Aufwertung des Wohnumfeldes soll hierdurch erreicht werden. Im Jahr 2004 wurden noch keine Mittel aus diesem Programm eingesetzt.

5.6 Sonstige Instrumente

5.6.1 Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main

Der Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main ist nach § 2 des Gesetzes zur Stärkung

der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main BallrG am 1. April 2001 aus dem ehemaligen Umlandverband Frankfurt hervorgegangen. Dabei wurde der Planungsverband von 43 Städten und Gemeinden auf 75 Mitgliedsstädte und Gemeinde vergrößert. Dieser institutionellen Reform ging eine lange Debatte über die künftige Struktur der Region voraus, in der sich die Stadt Frankfurt intensiv engagiert hat. Auch heute ist die Diskussion über die zukünftige Struktur nicht verstummt und insbesondere die Stadt Frankfurt dringt auf neue Modelle, wie zum Beispiel einen großen „Stadtkreis“, der das Zentrum des Ballungsgebietes umfassen soll.

Der heutige Planungsverband ist für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans, die Aufstellung des Landschaftsplans und die Mitwirkung bei der interkommunalen Zusammenarbeit zuständig. Beschließendes Organ ist die Verbandskammer, in der die Stadt Frankfurt 12 von 93 Stimmen hat. Aus Sicht der Interviewpartner hat der bisherige Umlandverband in der Siedlungsentwicklung keine nennenswerte Steuerungsfunktion entwickeln können. Wohngebiete wurden letztendlich nach den Wünschen der Gemeinden und unabhängig von regionalen Gesichtspunkten umgesetzt.

5.6.2 ABG Frankfurt Holding und andere städtische Beteiligungen

Die Stadt Frankfurt war im Jahr 2002 an 51 Unternehmen direkt und an mehr als 150 Unternehmen mittelbar beteiligt. Im Themenfeld Wohnen und Stadtentwicklung ist die fast 100%ige städtische ABG Frankfurt Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH einerseits für die Verwaltung von rund 23.000 Wohnungen und anderer Mieteinheiten, andererseits für das Management der kommunalen Wohnungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main zuständig. Diese Unternehmen - die Hellerhof GmbH, die Frankfurter Aufbau AG, die MIBAU GmbH und die Wohnheim GmbH - bieten mit insgesamt rund 50.000 Wohnungen Wohnraum für fast ein Viertel der Frankfurter Wohnbevölkerung. Über die Verwaltung der bestehenden Wohnungen hinaus ist die ABG auch im Bauträgergeschäft aktiv.

Auch an der Entwicklung von Grundstücken ist die Stadt über verschiedene Gesellschaften wirtschaftlich beteiligt. Über die Merton-Wohnprojekt GmbH, eine 50% Tochter der ABG Frankfurt Holding ist die Stadt Frankfurt an der Entwicklung, dem Bau und der Vermarktung eines Wohngebietes mit 230 Einfamilienhäuser, Doppelhäuser und Stadtvillen und ca. 120 Geschosswohnungen beteiligt. Die Konversions-Grundstücksentwicklungsgesellschaft KEG, an der die Stadt mit 50% beteiligt ist, hat als Geschäftszweck den Erwerb, die Entwicklung und den Verkauf von Flächen für den Wohnungsbau. Auch an der Rebstock Projektgesellschaft und der Westhafen-Projektentwicklungsgesellschaft ist die Stadt jeweils zu 50% beteiligt. Beide Gesellschaften sind im Bereich der Entwicklung von Konversionsflächen und zum Teil sogar als Bauträger auf diesen Flächen tätig.



Abbildung 21 - Fördergebiet Soziale Stadt Unterliederbach

5.6.3 Soziale Stadt – Neue Nachbarschaften

Neben dem Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* hat die Stadt Frankfurt ein eigenes Programm *Soziale Stadt – Neue Nachbarschaften* eingerichtet, das vom Wohnungs- und Sozialdezernat verwaltet wird. Dieses Programm ist in sechs relativ kleinen Gebieten aktiv. In dem Programm ist eine zwei- bis vierjährige Förderung vorgesehen. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden ausschließlich für ein Quartiersmanagement verwendet und enthalten keine investiven Anteile.

5.6.4 Erbbaurecht

Städtische Grundstücke in Neubaugebieten werden in vielen Fällen in Erbpacht an Familien mit Kindern vergeben. Damit

sollen speziell Familien mit Kindern gefördert werden, während gleichzeitig die Stadt das Eigentum an Grund und Boden behält. So entwickelt derzeit die Frankfurter „Stiftung Waisenhaus“ im Stadtteil Riedberg Grundstücke für 20

Einfamilienhäuser, deren Grundstücke in Erbpacht für 99 Jahre an die Eigentümer vergeben werden. Nach Einschätzung der Interviewpartner werden auf diese Weise 5% des Wohnungsneubaus in den Neubaugebieten realisiert.

6. Halle an der Saale

6.1 Kommunale Stadtplanung

6.1.1 Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Stadt Halle an der Saale besteht aus fünf Geschäftsbereichen und dem Geschäftsbereich der Oberbürgermeisterin. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Geschäftsbereich 2 - Planen, Bauen und Straßenverkehr angesiedelt. Zu diesem Geschäftsbereich gehören:

- Fachbereich Stadtentwicklung und -planung
- Fachbereich Vermessung und Geodaten
- Fachbereich Bauordnung und Denkmalschutz
- Fachbereich Tiefbau/Straßenverkehr
- Fachbereich Grünflächen

6.1.2 Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung

Der Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung besteht aus insgesamt vier Ressorts. Das Ressort 1 - Stadtentwicklung besteht aus insgesamt 17 Mitarbeitern. In zwei Sachgebieten werden Fragen des Stadtumbaus, der Stadtentwicklung, der Flächennutzungs- und Regionalplanung, sowie landschaftsplanerische Themen bearbeitet. Das Ressort 2 - Stadtplanung mit ca. 26 Mitarbeitern bearbeitet die verbindliche Bauleitplanung für das gesamte Stadtgebiet in 3 Sachgebieten. Darüber hinaus werden hier auch Sonderprojekte, wie zum Beispiel die Olympia-Planungen, betreut. Das Ressort 3 - Sanierungsmaßnahmen und Fördermittel mit ca. 14 Personen ist für alle Gebiete, die im Rahmen des besonderen Städtebaurechts (mit Ausnahme des Stadtumbaus) bearbeitet werden, zuständig. Für diese Gebiete werden im Ressort von der Fördermittelbewirtschaftung über die Rahmenplanung bis hin zur Bauleitplanung alle Planungen erstellt. Im Ressort 4 - Verkehrsplanung bearbeiten ca. 15 Mitarbeiter in zwei Sachgebieten die Verkehrs- und Verkehrsentwicklungsplanung. Darüber hinaus existiert eine kleine Service-Einheit mit fünf Mitarbeitern, die der Fachbereichsleitung zugeordnet ist.

Insgesamt arbeiten damit ca. 78 Personen im Fachbereich. Der Fachbereich ist in seiner heutigen Konstellation aus einer Ver-

waltungsreform in den Jahren 2000/2001 hervorgegangen. Vor 2000 gab es bereits erste Personalreduzierungen in der Verwaltung. Im Fachbereich selbst fand seit 2000 keine Stellenreduzierung statt. Gleichzeitig hat aus Sicht der Interviewpartner ein umfassender Generationenwechsel im Fachbereich stattgefunden.

6.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

6.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Wie in vielen ostdeutschen Städten kam es auch in Halle nach 1990 zur umfangreichen Ausweisung von Baugebieten für Einfamilienhäuser. Insbesondere das Umland war in der Lage, sehr schnell Bauflächen für diesen bis dahin kaum verfügbaren Bautyp bereitzustellen. Um diesen Prozess der Stadt-Umland-Wanderung aufzuhalten oder zu verlangsamen, hat die Stadt Halle drei große Gebiete für Wohnungsbau ausgewiesen. Dabei wurden vor allem Flächen entwickelt, die durch die Stadt erworben werden konnten. Neben dem Neubaugebiet „Büschdorf“ als Stadterweiterung wurden zwei ehemalige Kasernen und militärische Übungsplätze – „Heide-Süd“ und „Wörmnitz“ – als Neubaugebiete entwickelt. Darüber hinaus wies die Stadt verschiedene kleinere Neubaugebiete aus. Heute sind die drei großen Entwicklungsgebiete zu 60-80% realisiert. Die drei Gebiete stellen in einer Baulandpotentialanalyse aus dem Jahr 2000 mit jeweils über 1000 WE mehr als ein Drittel des Wohnbauflächenpotentials. Die geringe Nachfrage hat dazu geführt, dass der ursprünglich geplante Geschosswohnungsbau nicht in allen Gebieten realisiert wurden und nun Einfamilienhäuser errichtet werden.

6.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich

Die Entwicklung von Wohnbauflächen findet zu einem großen Teil auf ehemals militärisch genutzten Grundstücken statt. Während das Gebiet „Wörmnitz“ als Übungsplatz vergleichsweise schwach genutzt war, befand sich in „Heide-Süd“ ein

großer, militärisch genutzter Komplex. Das seit 1934 militärisch genutzte Gelände wurde 1991 durch die russischen Streitkräfte geräumt. Die Rahmenplanung begann bereits vor dem Abzug des Militärs. Das im Jahr 1994 durch die Stadt erworbene Gebiet wird im Rahmen einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durch einen Entwicklungsträger entwickelt. Nach dem Grunderwerb wurde in einem kooperativen Verfahren ein Masterplan für den Wohnungsbau entwickelt. Auf über 200 ha sollen insgesamt Wohnungen und Häuser für ca. 5000 Personen gebaut werden. Das Land Sachsen-Anhalt erwarb ebenfalls eine größere Teilfläche für den Bau der Universität. Neben einem großen Wohngebiet und Teilen der Universität wurde angrenzend an die Universität ein großer „Wissenschafts- und Innovationspark“ als gewerbliche Fläche entwickelt. Auch auf anderen gewerblichen Brachflächen strebt die Stadt eine Umnutzung von Brachen zu Wohnstandorten an. Allerdings erweist sich dies aus Sicht der Interviewpartner aufgrund des fragmentierten Grundstücksbesitzes und der schwachen Nachfrage als schwierig.



Abbildung 22 - Neuer Stadtteil Heide-Süd (Halle, FB Stadtentwicklung und -planung 2004d)

6.2.3 Weiterentwicklung der Bestandsgebiete

Eine zentrale Rolle für die Stadtentwicklung spielt aus Sicht der Interviewpartner heute der Umgang mit dem Wohnungsbestand. Die Stadt hat sechs Umstrukturierungsgebiete definiert. Neben der Altstadt umfassen diese die nördliche und südliche Innenstadt als gründerzeitliche Wohn- und

Mischgebiete und die vier Großsiedlungen Heide-Nord, Halle-Neustadt, Südstadt und Silberhöhe. In diesen Umstrukturierungsgebieten wohnen insgesamt ca. 60% der Einwohner Halles. Ein zentrales Problem ist hier der Leerstand von Wohnungen, der sowohl in der Stadt als auch in den Großsiedlungen existiert.

- Ein großer Teil des Leerstands befindet sich in den vier Großsiedlungen Halle-Neustadt, Silberhöhe, Heide-Nord und Südstadt. Während die Innenstadt nach der Wende zu großen Teilen baufällig und von hohem Leerstand geprägt war, ist der Leerstand in den Großsiedlungen erst nach der Wiedervereinigung entstanden. In den vergangenen fünf Jahren wurden zahlreiche Strategien für den Umgang mit dem Leerstand in den Großsiedlungen erarbeitet. In den Gebieten kommen umfangreiche Mittel aus dem Programm *Stadtumbau Ost* zum Einsatz. In der Siedlung Silberhöhe wird mithilfe der Fördergelder ein Teil des Gebäudebestands abgerissen.

- Neben den Großsiedlungen befindet sich ein großer Teil des Leerstands in der Innenstadt. Von insgesamt ca. 36.000 leerstehenden Wohneinheiten sind ca. 14.000 in der Innenstadt. Während der Stadtumbau in den Großsiedlungen mittlerweile in Gang gekommen ist, gibt es für den Umgang mit innerstädtischem Leerstand bisher keinen Ansatz. Insbesondere die Gebiete der nördlichen und südlichen Innenstadt sind vom Leerstand betroffen. Im Gegensatz zur Altstadt gibt es in diesen Gebieten keinen Investitionsdruck. Aufgrund der kleinteiligen Eigentümerstruktur gibt es keine zentralen Ansprechpartner, und ein Lastenausgleich wie in den Großsiedlungen erscheint nicht möglich. Auch eine „klassische“ Sanierung im Rahmen des Sanierungsrechts erscheint aufgrund der großflächigen Problemlage nicht realistisch.

6.3 Regulative Instrumente

6.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der im Jahre 2004 gültige Flächennutzungsplan wurde 1998 rechtskräftig. Die Grundlagen für diesen FNP wurden in den 1990er Jahren erarbeitet. Die Einwohnerprognosen gingen damals in den verschiedenen Szenarien von einer Einwohnerzahl

zwischen 260.000 und 290.000 Einwohnern für das Jahr 2010 aus. Entgegen den Prognosen hat die Stadt heute nur noch 237.000 Einwohner und ein weiterer Rückgang der Einwohnerzahl ist abzusehen. Der Flächennutzungsplan ist damit bereits nach wenigen Jahren in seinen grundsätzlichen Annahmen unzutreffend. Im Stadtentwicklungskonzept Wohnen 2001 wurden die Aussagen des Flächennutzungsplans zum Thema Wohnen und Siedlungsflächen daher überprüft und aktualisiert. Für das Jahr 2005 ist eine neue Bevölkerungsprognose geplant, die dann die Grundlage für die weitere Planung darstellen wird.

Seit der Verabschiedung des FNP hat es insgesamt 15 Änderungsverfahren gegeben. In den Änderungsverfahren wurden vor allem kleinere Änderungen der Nutzungsart umgesetzt. Eine Rücknahme von Bauflächen in Stadtumbaugebieten wird zur Zeit diskutiert.

6.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet existieren ca. 150 Bebauungspläne, von denen ca. die Hälfte für Wohngebiete oder Projekte mit Wohnanteil beschlossen wurde. Da in den vergangenen Jahren zahlreiche Bebauungspläne für die Schaffung von Baurecht in Neubaugebieten erarbeitet wurden, sind zur Zeit nur noch wenige Bebauungspläne für reine Wohngebiete in Bearbeitung. Dabei handelt es sich größtenteils um Pläne für Projekte in der Innenstadt oder in besonderen Lagen. Nach Ansicht der Interviewpartner sind die Bebauungspläne in den letzten Jahren deutlich kleiner und projektbezogener geworden.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne werden nur selten eingesetzt. Dabei geht es in der Regel um Vorhaben, die von der Stadt eher kritisch gesehen werden. Falls der Vorhabenträger das Projekt nicht realisieren kann, verfällt das Baurecht damit wieder. Bei langfristig für die Stadt wichtigen Projekten werden auch bei einer von Investoren initiierten Planung „normale“ Bebauungspläne erstellt, die unabhängig vom Investor ihre Gültigkeit behalten. Bei ca. 90% der Bebauungspläne wird parallel ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen. In diesen Verträgen werden insbesondere die

Kosten der Planung den Investoren übertragen. Aber auch detaillierte Vereinbarungen zur Durchführung werden auf diese Weise gesichert.

Im Bestand werden lediglich in Einzelfällen, in denen unerwünschte Entwicklungen verhindert werden sollen, Bebauungspläne aufgestellt. Generell wird die Durchsetzungsfähigkeit von Bebauungsplänen im Bestand eher gering eingeschätzt. Genehmigungen nach § 34 BauGB werden als flexibles Instrument zur Baurechtschaffung gerne angewandt. Allerdings wird nach Einschätzung der Interviewpartner bei Wohnbauvorhaben relativ schnell die Grenze der Genehmigungsfähigkeit überschritten.

6.3.3 Erhaltungssatzungen

Die Stadt Halle hat eine Vielzahl von Erhaltungssatzungen erlassen. Im Stadtgebiet existieren insgesamt ca. 60 Erhaltungssatzungen. Mit den Satzungen werden zum einen stadtbildprägende Hauptstraßen, aber auch städtebaulich wertvolle Gebiete geschützt. Neben einer Vielzahl von Gebieten im gründerzeitlichen Ring sind auch mittelalterliche Gebiete und Siedlungen aus den 1920er und 1930er Jahren geschützt. Weitere Satzungen sind zum Erhalt alter Ortslagen und Dorfkerne in der Saale-Elster-Aue aufgestellt worden. In allen Erhaltungssatzungen steht die städtebauliche Gestalt im Mittelpunkt. Besondere Bedeutung hat das Instrument als Prioritätensetzung der Stadt und zur indirekten Konzentration von Investitionen, die hier in den Genuss einer indirekten Förderung durch das Steuerrecht kommen. Nach Ansicht der Interviewpartner wurde das Instrument insgesamt positiv angenommen und hat in einzelnen Quartieren insbesondere im nördlichen Stadtgebiet auch zur Entfaltung einer gewissen Dynamik beigetragen.

6.3.4 Sanierungsgebiete

Zur Zeit existieren zwei Sanierungsgebiete in der Stadt:

- Die gesamte Altstadt ist als Sanierungsgebiet von ca. 80 ha Größe ausgewiesen. Die Sanierung begann hier direkt nach der Wende. Nach der Gebäudesicherung rückten die Förderung der privaten In-

standsetzung von Gebäuden und die Aufwertung des öffentlichen Raums in den Mittelpunkt. Heute konzentriert sich die Förderung fast ausschließlich auf Investitionen in den öffentlichen Raum. Das Sanierungsgebiet wurde im Vollverfahren ausgewiesen, da angesichts der zentralen Lage Wertsteigerungen erwartet werden. Die Sanierung der Altstadt ist nach Schätzung der Interviewpartner zu 60% umgesetzt.

- Das zweite Sanierungsgebiet mit ca. 120 ha Größe besteht in der südlichen Innenstadt. Dieses Verfahren läuft erst seit 2002. In dem Quartier befanden sich zahlreiche Gewerbebetriebe und Wohnungen niedrigen Standards. Das Gebiet ist heute durch hohen Leerstand und eine fehlende Investitionsbereitschaft gekennzeichnet. Im Rahmen der Sanierung strebt die Stadt hier die Entkernung und Begrünung von Innenhöfen, sowie die Aufwertung des Straßenraums an. Auch der Rückbau gewerblicher Gebäude und die Sanierung von gewerblichen Arealen sollen in Zukunft im Rahmen der Sanierung möglich sein. Die Sanierung und Modernisierung privater Wohngebäude soll dagegen nicht gefördert werden. Bisher wurden erst wenige Maßnahmen umgesetzt. Die Sanierung wurde als vereinfachtes Verfahren festgesetzt, da hier keine Spekulation befürchtet wird.

Wie auch bei den Erhaltungssatzungen erhofft sich die Stadt von der Ausweisung als Sanierungsgebiet eine Lenkung der Investitionen über die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten. Bebauungspläne werden nur bei konkretem Investitionsinteresse erstellt. In beiden Fällen wurden externe Büros als Sanierungsträger mit der Durchführung der Sanierung beauftragt.

6.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

In der Stadt gibt es eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, die zur Umnutzung der ehemaligen Garnison Heide festgesetzt wurde. Auf dem insgesamt 130 ha großen Gebiet entstehen ein Wohngebiet, Universitätsbauten, Gründerzentren und ein Gewerbepark. Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde 1994 beschlossen und in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat die Stadt jährlich zwischen 12 und 23 Mio. Euro als Fördermittel oder ei-

gene Investitionen für die Entwicklung des Gebietes aufgebracht.

Mit der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme wurde ein privater Entwicklungsträger beauftragt. Seit 2001 ist die Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft SALEG als Treuhänderin für die Entwicklung zuständig.

6.4 Kommunikative Instrumente

6.4.1 Stadtentwicklungskonzept

Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen wurde 2001 im Hinblick auf die Leerstandsproblematik erarbeitet. Im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* wurde dieses Stadtentwicklungskonzept um weitere Themen wie Arbeit, Wirtschaftsentwicklung, Freiflächen und Verkehr erweitert.

Das für den Wettbewerb erarbeitete Stadtentwicklungskonzept Halle untersucht die Einwohner-, Haushalts- und Wirtschaftsentwicklung, sowie die Lage auf dem Wohnungsmarkt. Der gesamtstädtische Teil des Konzeptes mündet in einer Unterteilung des Stadtgebietes in verschiedene Kategorien. Dabei werden stabile Gebiete definiert, die keine Eingriffe benötigen. In den sogenannten Erhaltungsgebieten dagegen soll die Entwicklung der Stadtteile aktiv unterstützt werden. Schwerpunkt der Interventionen sind die Umstrukturierungsgebiete, auf die sich die Arbeit konzentriert. Die Festlegung der Umstrukturierungsgebiete ist von einzelnen Wohnungsunternehmen – bisher erfolglos – juristisch angegriffen wurden.

Dieser Wettbewerbsbeitrag wurde allerdings nicht vom Stadtrat beschlossen. Die Stadtverwaltung arbeitet an einem integrierten Stadtentwicklungskonzept, das die verschiedenen Vorarbeiten aufgreifen und zusammenfassen soll. Aufgrund der Regelungen zum Stadtumbau im novellierten Baugesetzbuch ist hierfür nun eine formalisierte Bürgerbeteiligung erforderlich.

6.4.2 Neuordnungskonzepte / Stadtteilentwicklungskonzepte für Teilbereiche

Zur Konkretisierung des Stadtumbaus sind für die einzelnen Großsiedlungen umfangreiche Neuordnungskonzepte erarbeitet

worden. Ähnlich wie das Stadtentwicklungskonzept für die Gesamtstadt werden in den Konzepten einzelne Gebiete umfangreich analysiert. Dabei werden konkrete Vorschläge für den Rückbau einzelner Gebäude gemacht. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Rückbaus für die Wohnungsunternehmen, die Stadt und Versorgungsbetriebe werden grob geschätzt. Diese Planungen wurden mit der Wohnungswirtschaft abgestimmt, vom Stadtrat beschlossen und dienen nun als Orientierung für die Durchführung des Stadtumbaus. Die Neuordnungskonzepte haben nach Aussage der Interviewpartner im Stadtumbau eine hohe Verbindlichkeit.

Die Abstimmung zwischen Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft findet in der Lenkungsgruppe und dem Netzwerk Stadtumbau statt. Während die Lenkungsgruppe lediglich einige Vertreter der Wohnungswirtschaft und der Mieterverbände umfasst, sind im Netzwerk Stadtumbau alle Wohnungsunternehmen vertreten. Während die Stadt an einer möglichst langfristigen Orientierung der Abbruchmaßnahmen interessiert ist, sind die Wohnungsunternehmen nach Einschätzung der Interviewpartner nur bereit, sich auf kurzfristige Maßnahmen zu verständigen und haben kein Interesse an langfristigen Festlegungen.

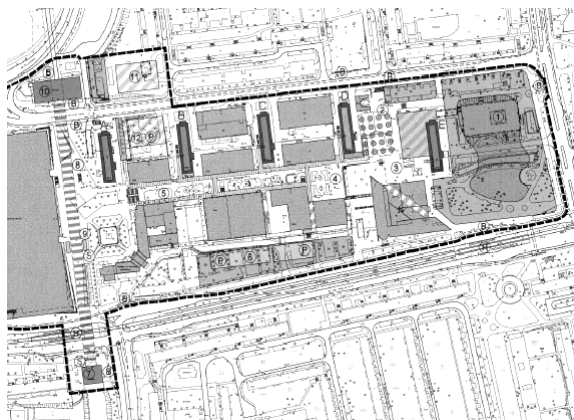


Abbildung 23 – Neuordnungskonzept (Halle, GB Planen und Bauen 2002c)

6.4.3 Rahmenplanungen

Rahmenpläne werden vielfach im Vorfeld von Bebauungsplanverfahren eingesetzt. Darüber hinaus stellen die Neuordnungskonzepte (siehe 6.4.2) eine Form der Rahmenplanung für ganze Stadtteile dar.

6.4.4 Flächenmanagement

Der Fachbereich baut zur Zeit ein Flächenmanagementsystem auf. Ausgehend von der Brachflächenproblematik werden Brachen erfasst und kartiert. In einem weiteren Schritt wird diese Erfassung auf Baulücken ausgedehnt. Das Flächenmanagement ist damit vor allem ein Informationsinstrument, das es der Stadtverwaltung ermöglicht, einen Überblick über Entwicklungen und den Stand z.B. von Sanierungen zu erhalten. Die erfassten Flächenpotentiale fließen in die Wohnbauflächenbedarfsermittlung ein.

6.4.5 Wohnungsmarktbeobachtung

Seit 2002 erstellt der Fachbereich jährlich einen Wohnungsmarktbericht. Dieser enthält neben statistischen Daten auch ein Wohnungsmarktbarometer, für das 2003 39 Akteure des Wohnungsmarkts, darunter zur Hälfte Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, befragt wurden. Ergänzend wird alle zwei Jahre eine Bürgerumfrage durchgeführt. Der Bericht beschäftigt sich intensiv mit der Situation des Wohnungsmarktes in Halle. Wohnungsnachfrage und -angebot werden wie auch der Immobilienmarkt und das Baulandangebot analysiert und bisherige Prognosen und Planungen mit der tatsächlichen Entwicklung verglichen.

6.5 Finanzielle Instrumente

6.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Im Jahr 2004 werden in Halle im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, *Städtebaulicher Denkmalschutz*, *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* eingesetzt.

- 2004 stehen im Rahmen des Programms *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* ca. 6,8 Mio. Euro und im Rahmen des Programms *Städtebaulicher Denkmalschutz* ca. 2,7 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel aus beiden Programmen werden vor allem im innerstädtischen Bereich eingesetzt. Für das Sanierungsgebiet „Altstadt“ stehen 2004 ca. 5,8 Mio. Euro aus beiden Programmen zur

Verfügung. Während in der Anfangszeit der Sanierung die Gebäudesicherung und Instandsetzung den Schwerpunkt der Sanierung bildete, steht heute vor allem der öffentliche Raum im Mittelpunkt der Sanierung. Demgegenüber existiert das Sanierungsgebiet „Südliche Innenstadt“ erst seit zwei Jahren. Für die Jahre 2003 und 2004 sind insgesamt 900.000 Euro an Fördermitteln bewilligt. Hier wird keine Modernisierung von Wohngebäuden gefördert. Dagegen stehen Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung und Aufwertung der öffentlichen Infrastruktur im Mittelpunkt.

- Fördermittel aus dem Programm *Soziale Stadt* kommen in den beiden Gebieten Silberhöhe und Neustadt zum Einsatz. Hier wurden in den letzten Jahren zwischen 1 und 5 Mio. Euro pro Jahr und Gebiet an Fördermitteln verwendet, wobei der jährliche Betrag stark schwankt. 2005 läuft das Programm aus, da das Land Sachsen-Anhalt sich nach Aussage der Interviewpartner nicht mehr an der Finanzierung beteiligt. Die Schwerpunkte des Programms liegen in der sozialen Arbeit vor Ort. Im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* wurden im Stadtteil Silberhöhe auch die Planung von Straßenraumgestaltungen und der Umbau von Gebäuden zu sozialen und kulturellen Einrichtungen gefördert.

- Im Rahmen des Programms *Stadtumbau Ost* werden 2004 ca. 7,8 Mio. Euro in Halle eingesetzt. Die Stadt Halle hat im April 2004 für den *Stadtumbau Ost* die Fördergebiete und Förderkriterien beschlossen. Als „umzustrukturierende Stadtteile mit vorrangiger Priorität“ wurden dabei die nördliche und südliche Innenstadt, die Silberhöhe, die Südstadt, Heide-Nord und Halle-Neustadt festgelegt. Der Großteil des Geldes – ca. 90% – floss bisher in den Rückbau. Lediglich 10% stehen nach den Richtlinien des Landes für Aufwertungsmaßnahmen zur Verfügung. 2004 werden diese Gelder komplett zum Umbau des Riebeckplatzes, eines Verkehrsknotens zwischen Altstadt und Bahnhof, verwendet, so dass in diesem Jahr überhaupt keine Aufwertungsmittel für die Großsiedlungen zur Verfügung standen.

Die verschiedenen Schwerpunkte der Stadtentwicklung werden durch den Fachbereich soweit möglich in verschiedene Förderprogramme integriert. Damit erhöht

sich für die Stadt die Flexibilität der Mittelanwendung, da die Förderprogramme sich mit unterschiedlichen Schwerpunkten zum Teil ergänzen. Aufgrund der städtischen Finanzkrise kann die Stadt nicht alle zur Verfügung stehenden Fördermittel abrufen, da die Eigenanteile nicht zur Verfügung gestellt werden können.

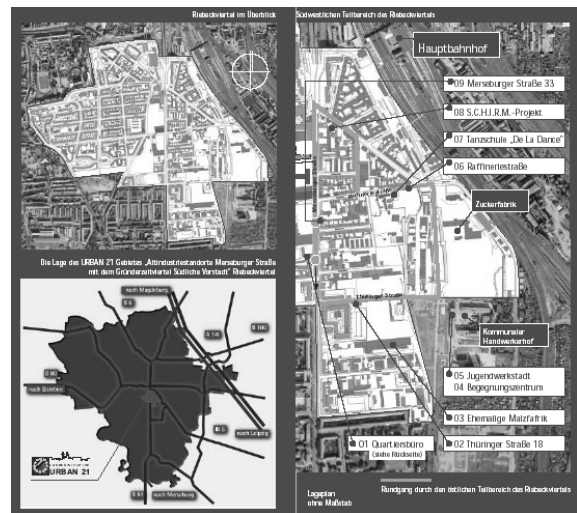


Abbildung 24 - Fördergebiet Riebeckviertel (Halle 2003)

6.6 Sonstige Instrumente

6.6.1 Das „1000-Häuser-Programm“

Das „1000-Häuser-Programm“ wurde Ende 1997 ins Leben gerufen, um kurzfristig auf die Stadt-Umland-Wanderung zu reagieren. Dazu hat die Stadt zahlreiche städtische Grundstücke verkauft und in Zusammenarbeit mit Bau- und Entwicklungsträgern zahlreiche Grundstücke für Einfamilienhäuser geschaffen. An insgesamt 27 Standorten wurden so ca. 2800 Grundstücke für Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser angeboten.

Neben Grundstücken in den Siedlungsschwerpunkten „Heide-Süd“, „Wörmitz“ und „Büschdorf“ wurden auch zahlreiche kleinere Gebiete in verschiedenen Teilen der Stadt auf diese Weise mobilisiert.

6.6.2 IBA 2010

Im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA 2010 soll in Sachsen-Anhalt die Praxis des Stadtumbaus dokumentiert werden. Zu diesem Zweck wurden in den

einzelnen Städten exemplarische Projekte ausgewählt, an denen der Umgang mit den Problemen dokumentiert und dargestellt werden soll. Halle beteiligt sich hier mit einer Achse, die von der Altstadt in die Neustadt führt. Während mit der IBA keine zusätzlichen Fördermittel für den Stadtumbau verbunden sind, konnte im Rahmen dieses Projektes aber zum Beispiel ein Symposium zum Thema „Werte der Moderne“ durchgeführt werden. Die IBA ermöglicht aus der Sicht der Interviewpartner eine tiefergehende Beschäftigung mit den Hintergründen und Problemstellungen, als dies in der normalen Arbeit möglich wäre.

6.6.3 Kommunale Wohnungsunternehmen

Die Stadt Halle verfügt als Eigentümerin von zwei kommunalen Wohnungsunternehmen über fast 40.000 Wohnungen – ca. 26 % des Wohnungsbestands. Die Hallische Wohnungsgesellschaft HWG ist Eigentümerin von mehr als 25.000 Wohnungen, während der GWG Halle-Neustadt rund 13.000 Wohnungen und Gewerbeeinheiten gehören. Diese Wohnungen befinden sich größtenteils in den Großsiedlun-

gen. Seit 2001 verkauft die Stadt über die HWG im Rahmen der Aktion „Stadtwohnen im Eigentum“ ausgewählte Grundstücke und Bauten. Im *Stadtumbau Ost* sind die städtischen Unternehmen wie auch andere Wohnungsunternehmen ein Teil des „Netzwerks Stadtumbau“. Die städtischen Unternehmen sind über den Aufsichtsrat einer Steuerung durch die Politik grundsätzlich zugänglich; praktisch sehen die Interviewpartner aufgrund der wirtschaftlichen Zwänge der Unternehmen hierin allerdings keine Bedeutung für die Stadtentwicklung.

6.6.4 Das „Netzwerk Stadtumbau“

Das „Netzwerk Stadtumbau“ – früher „Plattform Wohnen“ – ist ein Zusammenschluss der Wohnungsunternehmen, des Mieterbundes und des Verbandes „Haus und Grund“. In diesem Gremium werden die zentralen Fragen des Stadtumbaus behandelt und gegebenenfalls Arbeitsgruppen für Einzelthemen gebildet. Über das „Netzwerk Stadtumbau“ bringt die Wohnungswirtschaft ihre Interessen in den Diskussionsprozess ein.

7. Hannover

7.1 Kommunale Stadtplanung

7.1.1 Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Hannover besteht aus insgesamt sieben Dezernaten einschließlich des Geschäftsbereiches des Oberbürgermeisters. Die meisten dieser Dezernate bestehen aus drei Fachbereichen. Die Aufgaben der Stadtplanung sind im Dezernat 6 - Baudezernat angesiedelt. Dieses besteht aus einem Referat und zwei Fachbereichen:

Baureferat
 Fachbereich Planen und Stadtentwicklung
 Fachbereich Bauen

. Im Baureferat sind verschiedene zentrale Verwaltungsfunktionen wie das Controlling und das Justizariat für das gesamte Dezernat zusammengefasst. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Fachbereich Planen und Stadtentwicklung angesiedelt

7.1.2 Der Fachbereich Planen und Stadtentwicklung

Der Fachbereich gliedert sich in insgesamt sechs Bereiche. Der Bereich Zentrale Fachbereichsangelegenheiten besteht aus Sachgebieten für Personal, Finanzen und Information und Kommunikation, bzw. Service. Der Bereich umfasst etwa 50 Mitarbeiter. Der Bereich Stadtplanung umfasst die eigentlichen Planungsabteilungen. In zwei Sachgebieten wird die städtebauliche Planung von Rahmenplanungen bis hin zur verbindlichen Bauleitplanung erstellt. Dabei ist jedem Stadtbezirk ein Stadtbezirksplaner zugeordnet. Ein weiteres Sachgebiet ist für die Flächennutzungsplanung und die stadtweite räumliche Planung zuständig. Im Sachgebiet Umlegung werden Fragen der Bodenordnung bearbeitet. Insgesamt besteht dieser Bereich aus ca. 80 Mitarbeitern. Der Bereich Geoinformation mit insgesamt ca. 100 Mitarbeitern ist die zentrale Vermessungsdienststelle für die gesamte Stadtverwaltung Hannovers und die städtischen Betriebe. Der Bereich Bauordnung nimmt die Aufgaben der Unteren Baurechtsbehörde und der Unteren Denkmalschutzbehörde wahr. In diesem Bereich arbeiten etwa 50 Personen. Im Bereich

Stadterneuerung und Wohnen werden die Städtebauförderung, sowie die Anträge auf Wohnungsbauförderung bearbeitet. Von den insgesamt ca. 90 Personen sind etwa 20 für den Bereich Stadterneuerung zuständig. Der Bereich Stadtentwicklung schließlich ist für die nicht-räumliche Stadtentwicklung zuständig. Verschiedene Themen von der Wirtschaftsförderung bis zur Erstellung des Stadtentwicklungskonzeptes werden hier bearbeitet. Dieser Bereich besteht aus ca. zehn Mitarbeitern. Insgesamt arbeiten damit über 400 Personen im Fachbereich Planen und Stadtentwicklung.

Der Fachbereich in seiner heutigen Form ist das Ergebnis einer kürzlich erfolgten weitreichenden Verwaltungsreform, in deren Verlauf 40 Ämter zu 16 Fachbereichen zusammengefasst wurden. Die Bauordnung, die Vermessung, das Wohnungswesen (einschließlich der Stadterneuerung) und die Stadtplanung sind damit in einem Fachbereich zusammengefasst. Die Strukturen innerhalb der ehemaligen Ämter sind bisher weitgehend erhalten geblieben.

Die Anzahl der Mitarbeiter im heutigen Fachbereich hat sich in den letzten zehn Jahren um 50-100 Mitarbeiter vermindert. Dabei sind im Bereich der Stadtplanung insbesondere technische Hilfsdienste wie Zeichner und Schreibkräfte weggefallen, die im Zuge der technischen Entwicklung nicht mehr benötigt wurden. Die Anzahl der Stadtbezirksplaner ist erhalten geblieben, da aus Sicht der Interviewpartner dieser Schnittstelle zwischen der Stadtplanung und der lokalen Politik ein hoher Stellenwert zugemessen wird. Gleichzeitig hat es im Aufgabenbereich der Stadtplanung keinen nennenswerten Aufgabenrückgang gegeben, so dass der Personalabbau aus Sicht der Interviewpartner vor allem zu Lasten der Bearbeitungstiefe und der Bearbeitungsgeschwindigkeit geht. Das Budget des Fachbereichs schwankt stark und umfasst jährlich ca. 50-150.000 Euro für Planungen und Gutachten.

7.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

7.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Die Stadt Hannover entwickelt verschiedene Flächen im Außenbereich, um der Abwanderung von Bürgern ins Umland entgegenzuwirken. Das zentrale Vorhaben der Stadterweiterung ist der Stadtteil Kronsberg, der bereits seit langer Zeit die Stadtpolitik beschäftigt. Im Zusammenhang mit der Expo 2000 begann die Realisierung dieser Außererweiterung auf städtischen Flächen. Nachdem ein Teil des Gebietes mittlerweile realisiert ist, haben sich in der Zwischenzeit Vermarktungsprobleme ergeben, die nicht nur mit der allgemeinen konjunkturellen Nachfrage, sondern nach Ansicht der Interviewpartner auch mit Imageproblemen des Stadtteils zu tun haben. Auch im übrigen Stadtgebiet finden sich größere Entwicklungsflächen. Das Gebiet „In der Rehre“ im Südwesten der Stadt ist kurzfristig als Neubaugebiet vorgesehen, während das Gebiet „Isernhagen-Süd“ im Norden der Stadt als langfristige Reservefläche vorgemerkt ist. Über diese großen Erweiterungsflächen hinaus gibt es verschiedene kleinere Arrondierungsgebiete, die im Anschluss an existierende Siedlungsbereiche in kleinerem Umfang Neubauten ermöglichen. In den Neubaugebieten wurden zum Teil umfassende gestalterische oder ökologische Ziele verfolgt. So sollte der Stadtteil Kronsberg als ökologischer Stadtteil entwickelt werden und in dem Gebiet „In der Rehre“ ist eine Nullenergiesiedlung geplant.

7.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich

Eine wichtige Rolle für die Stadtentwicklung spielt nach Darstellung der Interviewpartner auch die Entwicklung von Wohnbauflächen im Siedlungszusammenhang.

- Beispiele für Konversionsmaßnahmen sind die Prinz-Albrecht-Kaserne oder aber die Umnutzung des ehemaligen Militärkrankenhauses im Henriettenviertel. Während auf dem Gebiet der Prinz-Albrecht-Kaserne ein Einfamilienhausgebiet entstand, wurde das ehemalige Militärkrankenhaus zu Wohnungen umgebaut.

- Auch zahlreiche Gewerbebrachen werden zur Zeit umgenutzt. So wird das Gelände einer ehemaligen Gummifabrik im Stadtteil Limmer zu einem neuen Quartier entwickelt. Ein weiteres Beispiel ist die Entwicklung der „Seelhorster Gärten“, einer ehemaligen Obstplantage. Ursprünglich als Entwicklungsmaßnahme geplant, hat der Eigentümer hier die Entwicklung selber übernommen. Anstelle der ursprünglich geplanten 1000 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau werden nun ca. 400 Wohneinheiten als Einfamilienhäuser gebaut.

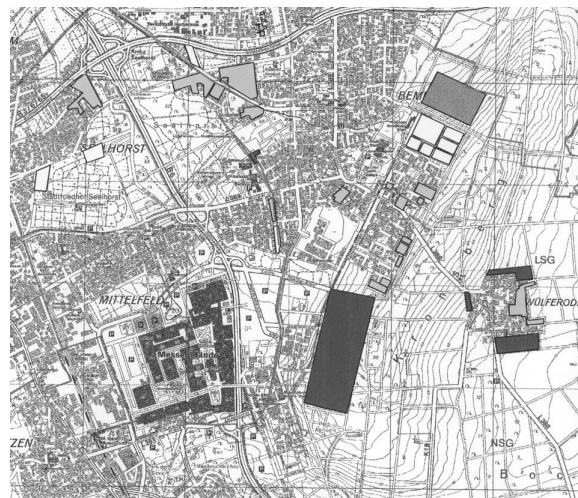


Abbildung 25 - Wohnbaupotentiale am Kronsberg (LH Hannover, Bereich Stadtplanung 2004)

7.2.3 Bestandsentwicklung in den Großsiedlungen

Aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung gibt es verschiedene Problemlagen in verdichteten Großsiedlungen der 1950-1970er Jahre am Stadtrand. Beispiele hierfür sind die Stadtteile Vahrenheide und Mühlberg. In den Stadtteilen gibt es aus Sicht der Interviewpartner vor allem soziale Probleme. Gleichzeitig stehen in Teilbereichen bis zu 7% der Wohnungen leer. Im Gebiet Vahrenheide hat die Stadt ein Sanierungsgebiet ausgewiesen. Später wurde das Gebiet in das Programm *Soziale Stadt* überführt. Der Einsatz von Fördermitteln wird hier ergänzt durch einen Verzicht der Stadt auf die Ausübung von Belegungsrechten. Gleichzeitig wird die Privatisierung einzelner Wohnungen und die Überführung von Wohnungen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft in eine bewoh-

nergetragene Genossenschaft durch die Stadt unterstützt. Eine Sanierungszeitung und intensive Öffentlichkeitsarbeit begleiten die Stadterneuerung. Die Sanierungskommission integriert Akteure aus dem Gebiet in den Prozess der Entscheidungsfindung.

7.2.4 Bestandsentwicklung in gründerzeitlichen Stadtteilen

In mehreren Quartieren der Kernstadt gibt es einen Erneuerungsbedarf. Dabei handelt es sich vor allem um gründerzeitliche Viertel wie „Linden“ und „Nordstadt“, die einen hohen Anteil an Arbeiterwohnungsbau und zahlreiche gewerbliche Flächen beinhalten. Mit dem Strukturwandel sind Brachflächen entstanden und in einigen Gebieten hat die geringe Investitionsbereitschaft zum baulichen Verfall des Quartiers und zu Wohnungen mit unterdurchschnittlichem Standard geführt.

Bereits in den 1970er Jahren begannen die ersten Verfahren der Stadterneuerung in diesen Innenstadtrandgebieten. Im Laufe der Zeit hat sich der Schwerpunkt der Sanierungstätigkeit verschoben. Während früher insbesondere die Modernisierung von Wohnraum im Mittelpunkt stand, hat in den jüngeren Gebieten die Brachflächenaktivierung immer mehr an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig fand vielfach eine Aufwertung des Wohnumfeldes durch Verkehrsberuhigungen, die Anlage von Spielplätzen oder die Begrünung von Innenhöfen statt. Dazu hat auch eine seit den 1980er Jahren beobachtete Rückkehr von Einwohnern in die Stadt beigetragen.

7.3 Regulative Instrumente

7.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der im Jahr 2004 gültige Flächennutzungsplan wurde im Jahre 1976 als erster Flächennutzungsplan Hannovers erstellt. Seitdem ist der Flächennutzungsplan nicht mehr neu aufgestellt worden, sondern mit insgesamt ca. 175 Änderungen immer wieder überarbeitet worden. Durchschnittlich finden jährlich ca. 8-10 Änderungen des FNP statt. Mehrfach fand eine umfassende Überprüfung statt, die den Flächennutzungsplan für die nächsten 10 Jahre aktualisieren sollte. So wurde zuletzt 1995 im

Vorfeld der Expo ein umfangreiches Städtebauliches Rahmenkonzept erstellt, das die Grundlagen der Flächennutzungsplanung überprüfte und Änderungsvorschläge erarbeitete.

7.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet existieren ca. 1600-1700 Bebauungspläne, die einen großen Teil des Stadtgebietes abdecken. In den einzelnen Stadtbezirken sind jeweils ca. 15 Pläne parallel in Bearbeitung; bei ca. der Hälfte der Pläne ruht die Bearbeitung allerdings. In den Jahren 1999-2003 wurden zwischen 17 und 24 Bebauungspläne pro Jahr rechtskräftig.

Nach Ansicht der Interviewpartner hat sich die Praxis der verbindlichen Bauleitplanung vor allem im Umfang der zu berücksichtigenden und zu untersuchenden Themen verändert. Während Begründungen vor 20-30 Jahren lediglich eineinhalb Seiten umfassten, sind heute 30-60 Seiten üblich. Dabei müssen insbesondere die umweltrelevanten Aspekte sehr viel genauer dargestellt werden.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne spielen in der planerischen Praxis keine Rolle. Seit 1993 sind lediglich in 5 Fällen vorhabenbezogene Bebauungspläne erstellt worden. Aus Sicht der Stadtplanung ist das Instrument zwar attraktiv, da ein Großteil der Arbeit vom Vorhabenträger übernommen wird. Allerdings beinhalten diese Pläne auch ein hohes Risiko, da nur für ein konkretes Projekt Planungsrecht geschaffen wird.

Die Erstellung von Bebauungsplänen im Bestand spielt in der heutigen Planungspraxis – auch aufgrund der großen Zahl der gültigen Bebauungspläne – keine Rolle. In der Vergangenheit wurden Bebauungspläne im Bestand zum Beispiel zur Steuerung von Spielhallen erstellt.

Städtebauliche Verträge kommen vielfach zum Einsatz. Vor allem bei größeren Wohnungsneubauvorhaben werden fast immer Städtebauliche Verträge abgeschlossen. Dabei werden auch Folgekosten zur Schaffung oder Erweiterung von Kindertagesstätten, Schulen und öffentlicher Spielplätze erhoben. Zum Teil werden auch weiter-

gehende gestalterische Vorgaben in Einzelfällen geregelt werden.

Die Genehmigung von Vorhaben nach dem § 34 BauGB spielt eine geringe Rolle, da lediglich 10-20% des Siedlungsbereiches nicht mit Bebauungsplänen abgedeckt sind.

7.3.3 Erhaltungssatzungen

Im Stadtgebiet gibt es fast keine Erhaltungssatzungen. Aus Sicht der Interviewpartner war die Erfahrung mit einer Erhaltungssatzung im Stadtteil Linden-Süd eher schlecht. Nach dem Abschluss der Sanierung Ende der 1980er Jahre wurde hier eine Erhaltungssatzung zum Erhalt der Sozialstruktur erlassen. Die Satzung war nach Ansicht der Interviewpartner zu starr und ließ zu wenig Spielraum für private Investitionen und damit eine weitere Erneuerung des Quartiers. Gleichzeitig führte der mit 30% sehr hohe Anteil an Wohnungen mit Belegungsrechten dazu, dass sich im Quartier nach Abschluss der Sanierung relativ bald ein sozialer Brennpunkt entwickelte. Die Erhaltungssatzung wurde schließlich wieder aufgehoben.

7.3.4 Sanierungsgebiete

Im Jahr 2004 gibt es in Hannover zwei Sanierungsgebiete. Das Gebiet „Nordstadt“ mit 86 ha ist seit 1985 als Sanierungsgebiet festgesetzt. Das Gebiet „Limmer“ mit ca. 53 ha wurde 2002 als Sanierungsgebiet festgesetzt. Beide Gebiete sind – wie die vorherigen Sanierungsgebiete – im Vollverfahren festgesetzt. Nach Abschluss der Sanierung werden Ausgleichsbeträge erhoben, die allerdings nach Einschätzung der Interviewpartner nur 5-10% der Sanierungskosten abdecken. Die Stadtverwaltung führt die Sanierung selbst ohne einen externen Sanierungsträger durch. In der Nordstadt wird die Sanierung voraussichtlich 2007 abgeschlossen.

Die Art der Sanierungsgebiete hat sich aus Sicht der Interviewpartner im Lauf der Zeit verändert. Während die Sanierung im Gebiet „Linden-Süd“ in den 1980er Jahren sich vor allem auf die Aufwertung des Wohnumfelds und die Modernisierung von Wohnraum konzentrierte, beinhaltete das Sanierungsgebiet „Linden-Nord“ in den 1990er Jahren bereits Industriebrachen in

geringerem Umfang. Im Sanierungsgebiet „Nordstadt“ schätzten die Interviewpartner die Bedeutung der Themen Wohnungsbestand und Brachen als gleichwertig ein, während im Sanierungsgebiet „Limmer“ die Umnutzung einer großen Industriebrache ca. 60% der Sanierung ausmacht.

7.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Im Jahr 2004 gibt es lediglich eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in der Stadt. Im Gebiet „Schwarze Heide“ in Nachbarschaft zu mehreren Industriebetrieben wurde ein Gewerbegebiet für Zulieferer geplant. Im Gebiet waren auch Wohnbauflächen für verdichteten Einfamilienhausbau vorgesehen. Insbesondere die Gewerbeflächen lassen sich zur Zeit nicht vermarkten.

Der Einsatz des Instrumentes Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde aber auch für größere Wohnungsbaugebiete angedacht. So wird für das Entwicklungsgebiet „In der Rehre“ im Südwesten die Anwendung des Instrumentes vorbereitet. Auch beim Projekt „Seelhorster Gärten“ war die Anwendung geplant, kam aber nicht zum Einsatz, da der Eigentümer sich selbst zur Entwicklung des Gebietes verpflichtete.

7.4 Kommunikative Instrumente

7.4.1 Wohnbauflächenpotentiale

In der Abteilung für Flächennutzungsplanung werden die Wohnbauflächenpotentiale in regelmäßigen Abständen ermittelt. Zuletzt wurde im Jahre 1997 eine Erhebung aller Flächen größer als 0,5 ha, die sich für eine neue Wohnbebauung eignen, durchgeführt. Insgesamt ergibt die Erhebung ein theoretisches Wohnbauflächenpotential von fast 20.000 Wohneinheiten, das in „sofort“, „kurzfristig“ und „mittelfristig“ verfügbare Flächen eingeteilt wird.

Die Wohnungsbaupotentiale werden kontinuierlich fortgeschrieben und den neuen Planungen und Beschlüssen angepasst. Lediglich die Kategorien „sofort verfügbar“ und „kurzfristig verfügbar“ haben eine Auswirkung auf andere Planungen. Bei Flächen in diesen Kategorien werden Bauleit-

planverfahren eingeleitet. Aufgrund der zur Zeit geringen Nachfrage ist aus Sicht der Interviewpartner die Entwicklung größerer Entwicklungsflächen zur Zeit nicht möglich.

7.4.2 Baulückenatlas

Der Baulückenatlas ergänzt die Wohnbauflächenpotential-Untersuchung und erfasst Grundstücke mit einer Fläche unter 0,5 ha. Dabei werden kleinere unbebaute Grundstücke aber auch Verdichtungspotentiale erfasst, in denen zum Beispiel eine rückwärtige Bebauung möglich wäre. Der Baulückenatlas stellt auch Grundstücke dar, für die noch keine Baurechte vorhanden sind.



Abbildung 26 - Städtebauliches Rahmenkonzept - Ausschnitt (LH Hannover, Oberstadtdirektor 1995)

7.4.3 Städtebauliches Rahmenkonzept

Städtebauliche Rahmenkonzepte werden durch die Stadtplanungsverwaltung in regelmäßigen Abständen erstellt. In diesen Rahmenkonzepten findet eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der baulich-räumlichen Stadtentwicklung statt. Als Ergebnis des Rahmenkonzeptes wird der Flächennutzungsplan im Rahmen von Änderungsverfahren angepasst. Damit wird das Verfahren einer vollständigen Neuaufstellung des Flächennutzungsplans vermieden. Zuletzt wurde im Jahr 1995 ein Städtebauliches Rahmenkonzept erstellt. Im Jahr 2004 hat die Verwaltung mit den Vorarbeiten für ein neues städtebauliches Rahmen-

konzept begonnen. In diesem sollen die bisherigen Flächendispositionen überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden.

7.4.4 Teilräumige Konzepte – „Stadtteil-Leitbilder“

Im Fachbereich werden für acht innenstadtnahe Quartiere Stadtteilentwicklungskonzepte unter dem Titel „Stadtteil-Leitbilder“ erarbeitet. Langfristig sollen diese Konzepte für alle Stadtteile erstellt werden. Aufbauend auf eine Bestandsanalyse fasst ein „Leitbild“ die wesentlichen baulich-räumlichen Ziele der zukünftigen Stadtteilentwicklung zusammen. Während die Leitbilder damit einerseits einen eindeutig baulich-räumlichen Schwerpunkt haben, sollen durch die Auswertung der statistischen Daten frühzeitig auch soziale Problemlagen in den Stadtteilen erkannt werden.

7.4.5 Rahmenplanung

Rahmenplanungen werden vielfach bei größeren Entwicklungsmaßnahmen der verbindlichen Bauleitplanung vorgeschaltet. So werden für die meisten größeren Flächenentwicklungen Rahmenplanungen erarbeitet und im Laufe der Zeit konkretisiert. Ein Beispiel hierfür ist der Rahmenplan für die Entwicklung des ehemaligen Continente-Areals in Limmer. Nach einem städtebaulichen Wettbewerb arbeiteten die Preisträger einen Rahmenplan für das Gebiet aus. Dieser beinhaltet Aussagen zur Erschließung, den Grünflächen und der Nutzungsart. Der Rahmenplan bildet die Grundlage für die politische Diskussion und die weitere Entwicklung.

7.4.6 Integriertes Handlungskonzept

Im Rahmen der Integrierten Stadterneuerung in den *Soziale Stadt*-Gebieten werden Integrierte Handlungskonzepte erstellt, die in regelmäßigem Abstand fortgeschrieben werden. Diese „Sachstandsberichte“ listen im Abstand von 2 Jahren alle Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern auf. Dabei werden die einzelnen Handlungsfelder und Maßnahmen im Laufe der Zeit immer weiter konkretisiert.

7.5 Finanzielle Instrumente

7.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung werden im Jahr 2004 Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* und *Soziale Stadt* eingesetzt:

- Im Rahmen des Programms *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* werden die Sanierungsgebiete „Nordstadt“ und „Limmer“ gefördert. Das Gebiet Nordstadt wurde Ende 1984 als Sanierungsgebiet ausgewiesen. Nachdem bis zum Jahr 2004 insgesamt 50 Mio. Euro Städtebauförderung in das Gebiet investiert wurden, ist die Sanierung aus Sicht der Interviewpartner weitgehend abgeschlossen. 2004 steht keine Städtebauförderung mehr zur Verfügung und der südliche Teil des Gebietes wurde aus der Sanierung entlassen. Im Gebiet „Limmer“ liegt der Schwerpunkt der Sanierung auf der Umnutzung einer Industriebrache. Im Jahr 2004 werden von 900.000 Euro an Fördermitteln 760.000 Euro als Zuschuss für Ordnungsmaßnahmen im östlichen Teil dieses sogenannten „Wasserstadt“-Geländes eingesetzt. Insgesamt wurden für das Sanierungsgebiet Ausgaben in Höhe von 26 Mio. Euro veranschlagt, von denen über 8 Mio. Euro als Zuschüsse für die Entwicklung der Wasserstadt und die Modernisierung des ehemaligen Verwaltungsgebäudes vorgesehen sind.

Obwohl es der Stadt in den letzten Jahren immer schwerer gefallen ist, den Eigenanteil aufzubringen, wurden bisher alle bewilligten Fördermittel abgerufen. Für das Jahr 2005 hat das Land Niedersachsen allerdings angekündigt, keine Städtebauförderung zur Verfügung zu stellen, so dass bisher unklar ist, ob und in welchem Umfang Gelder eingesetzt werden können. Unabhängig davon wird aus Sicht der Stadt diese Art der Sanierung aufgrund des hohen Kapitalaufwands als Auslaufmodell betrachtet, dass in der Zukunft nicht mehr finanzierbar ist.

- Im Förderprogramm *Soziale Stadt* sind insgesamt 3 Quartiere: „Vahrenheide-Ost“, „Hainholz“ und „Mittelfeld“. Das Gebiet „Vahrenheide-Ost“ wurde bereits im Jahr 1998 in ein Vorläuferprogramm des Landes

aufgenommen, während das Gebiet „Mittelfeld“ im Jahr 1999 und das Gebiet „Hainholz“ im Jahr 2001 in das Programm aufgenommen wurden. Im Gebiet „Vahrenheide“ werden im Jahr 2004 ca. 760.000 Euro eingesetzt. Im Gebiet „Mittelfeld“ kamen ca. 720.000 Euro aus den Programmen 2000-2003 zum Einsatz. Im Gebiet „Hainholz“ schließlich wurden ca. 390.000 Euro aus den Programmen 2001-2003 eingesetzt. Die Stadt hat die Aufnahme des ehemaligen Sanierungsgebietes „Linden-Süd“ in das Programm beantragt, um die dort nach der Sanierung entstandenen sozialen Probleme in den Griff zu bekommen.

Etwa die Hälfte dieser Fördermittel fließt nach Einschätzung der Interviewpartner in investive Vorhaben; die andere Hälfte in Vorhaben zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes. In Zusammenarbeit mit der städtischen Wohnungsgesellschaft GBH wurden z.B. im Gebiet „Vahrenheide“ zahlreiche Wohnungen saniert und eine 18-stöckige Wohnanlage zurückgebaut. Durch den Neubau von Einfamilienhäusern in verdichteter Bauweise soll hier die bauliche und soziale Struktur verändert werden.

7.6 Sonstige Instrumente

7.6.1 Liegenschaftspolitik

Die Stadt ist nur zum Teil als Grundstückseigentümer an der Entwicklung von Flächen beteiligt. Im Bereich des „Kronsberg“ hat die Stadt vor der Entwicklung langfristige Flächen gekauft. Die Stadt hat ihre Grundstücke im Rahmen des Einfamilienhausprogramms genutzt, um Familien vergünstigt Bauland zur Verfügung zu stellen oder besondere Qualitäten und Wohnformen zu ermöglichen. Im Bereich der Brachflächen und Kasernen wird die Entwicklung in der Regel durch private Akteure durchgeführt.

7.6.2 Das „EFH-Programm“

Das Einfamilienhausbüro verkauft städtische Flächen in großen Erweiterungsgebieten wie dem „Kronsberg“ oder der „Schwarzen Heide“, aber auch in kleineren Arrondierungsgebieten. Auf den Flächen können Reihenhäuser, Doppelhäuser oder freistehende Einfamilienhäuser gebaut werden.

Für Familien mit Kindern wird dabei eine Vergünstigung von 10% pro Kind bis zu 40% gewährt. Nachdem mit diesem Programm in den Jahren 2001 bis 2003 jährlich 400 Wohneinheiten geschaffen werden sollten, wird das Programm zur Zeit evaluiert, um über eine Fortführung zu beraten.

7.6.3 Bürgerbüro Stadtentwicklung

Das Bürgerbüro Stadtentwicklung ist eine organisatorisch selbständige, von der Stadt finanzierte Einrichtung. Das Bürgerbüro führt Veranstaltungen zu Themen der Stadtentwicklung durch und ist ein offenes Diskussionsforum. Im Bereich Wohnen hat das Bürgerbüro in den letzten Jahren Bauherrengemeinschaften beraten. Aus Sicht der Interviewpartner ist das Bürgerbüro insbesondere für die Umsetzung besonderer Wohnformen und Bauvorhaben als Initiator und Vermittler wichtig.

7.6.4 Stadtentwicklungsplanung – „Hannover 2015“

Neben der Flächennutzungsplanung gibt es in Hannover eine Stadtentwicklungsplanung, die weitgehend ohne räumlichen Bezug Themen der Stadtentwicklung bearbeitet. Unter dem Oberbegriff „Hannover 2015“ (später „Hannover plusZehn“) wird die Entwicklung der Stadt reflektiert und für den Zeitraum bis 2015 werden Schwerpunkte der Stadtpolitik definiert.

7.6.5 Informelle Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft – „ARGEWO“

Im Rahmen der informellen Zusammenarbeit mit den Akteuren des Wohnungsmarktes findet eine durch den Bereich Stadtentwicklung begleitete Abstimmung mit privaten Akteuren statt. Ein Ergebnis dieser informellen Zusammenarbeit ist die von mehreren zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes bei der Stadt Hannover in Auftrag gegebene Untersuchung zu Leerstandsquoten in den einzelnen Stadtteilen. Mit drei unterschiedlichen Ansätzen – mit repräsentativen Erhebungen, mit Ver-

mieterbefragungen und mit Hilfe der Zählerdaten der Stadtwerke Hannover – hat das Referat Stadtentwicklung und das Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung diese Untersuchung durchgeführt und den Akteuren zur Verfügung gestellt.

7.6.6 Gesellschaft für Bauen Hannover GBH

Die Stadt verfügt über verschiedene Mehrheitsbeteiligungen an Gesellschaften. Für den Bereich Wohnen und Stadtentwicklung ist insbesondere die fast 100%ige städtische „Gesellschaft für Bauen in Hannover GBH“ mit ca. 17.000 Wohnungen von Bedeutung. Die Gesellschaft trennt sich zur Zeit von ca. 3000 Wohnungen außerhalb des Stadtgebiets. Die GBH war vor allem in den Erweiterungsgebieten der 1960er und 70er Jahre wie z.B. „Vahrenheide“ aktiv. Heute ist die GBH nur noch selten im Neubau aktiv. Im politischen Raum gibt es Forderungen nach einer Privatisierung der GBH.

7.6.7 Regionale Zusammenarbeit – Region Hannover

Die Region Hannover wurde 2001 nach langer Diskussion als öffentlich-rechtliche Körperschaft durch die Verschmelzung des Landkreises Hannover mit dem Kommunalverband Großraum Hannover geschaffen. Die Region umfasst das Gebiet der Stadt Hannover und des ehemaligen Landkreises. Neben den Aufgaben des Kommunalverbandes und des Landkreises hat die Region darüber hinaus auch die Zuständigkeit für die Regionalplanung erhalten.

Aus Sicht der Interviewpartner hat die Region Hannover über die Regionalplanung einen spürbaren Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung. Insbesondere durch die Sicherung von Freiräumen wird die Ausweisung von neuen Bauflächen eingeschränkt. Die Abstimmung innerhalb der Region über neue Bauflächen funktioniert aus Sicht der Interviewpartner – trotz der weiterhin bestehenden Konkurrenz – relativ gut.

8. Kiel

8.1. Kommunale Stadtplanung

8.1.1 Verwaltungsstruktur

Die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Kiel besteht aus fünf Dezernaten einschließlich des Geschäftsbereiches der Oberbürgermeisterin. Die Aufgaben der Stadtplanung sind im Dezernat 2 - Umwelt, Planen, Bauen angesiedelt. Das Dezernat besteht aus folgenden Ämtern:

- Umweltschutzamt
- Immobilienwirtschaft
- Stadtplanungsamt
- Stadtvermessungsamt
- Bauordnungsamt
- Tiefbauamt
- Grünflächenamt
- Liegenschaftsamt

Neben dem Stadtplanungsamt gibt es in einem anderen Dezernat das Amt für Wirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung. Im Gegensatz zum Planungsamt werden hier vor allem allgemeine Ziele und Strategien der nicht-räumlichen Stadt- und Regionalentwicklung erarbeitet.

8.1.2 Stadtplanungsamt

Das Stadtplanungsamt besteht aus vier Abteilungen. Die Verwaltungsabteilung mit insgesamt 13 Mitarbeitern ist als zentrale Verwaltungseinheit für allgemeine Aufgaben und die Betreuung der städtebaulichen Verträge zuständig. Die Abteilung 1 - Vorbereitende Bauleitplanung umfasst insgesamt zehn Mitarbeiter. Neben der Flächennutzungsplanung werden hier weitere Grundlagen- und Strukturplanungen bearbeitet. In der Abteilung 2 - Verbindliche Bauleitplanung ist die Bearbeitung der Bebauungspläne in vier räumlichen Sachgebieten die zentrale Aufgabe. Darüber hinaus werden alle Bauanträge hinsichtlich ihrer planungsrechtlichen Zulässigkeit geprüft. Mit 20 Personen ist dies die größte Abteilung im Planungsamt. Die Abteilung 3 - Verfahren, Bodenverkehr, Sanierung ist für alle Verfahren des besonderen Städtebaurechts zuständig. Von der Bodenordnung über die Sanierung bis hin zu der Entwicklungsmaßnahme werden hier von ca. zehn Mitarbeitern verschiedene Verfahren bearbeitet. Schließlich existiert eine

Projektgruppe Hörn mit drei Mitarbeitern, die zur Umsetzung der Planung im Gebiet „Hörn“ gebildet wurde. Insgesamt besteht das Planungsamt damit aus 55-60 Mitarbeitern.

Eine Verwaltungsreform wird zur Zeit diskutiert. Dabei könnte der Aufgabenbereich Stadt- und Regionalentwicklung in das Planungsamt integriert werden. Innerhalb des Planungsamts werden vermutlich einzelne Abteilungen zusammengelegt und die Projektgruppe Hörn in die normale Verwaltung eingegliedert. Im Rahmen der Verwaltungsreform ist eine Personalreduzierung von 20% in den nächsten 10-20 Jahren im Gespräch. Die letzte größere Personalreduzierung von ca. 10% vor 15 Jahren hatte nach Einschätzung der Interviewpartner keine Auswirkungen auf die Arbeit. Problematisch könnte sich aus Sicht der Interviewpartner im Laufe des Personalrückgangs allerdings die fachliche Zusammensetzung des Amtes entwickeln, da in den nächsten Jahren vor allem Planer in den Ruhestand gehen, während die Hilfskräfte eher jünger sind.

8.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

8.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Angesichts konstanter Einwohnerverluste versucht Kiel, mit Wohnbauflächen für Eigenheime abwanderungswillige Bürger auf dem Stadtgebiet zu halten. Die Stadt hat daher – zum Teil mit langer Vorlaufzeit – verschiedene Flächen zur Entwicklung von Wohnbauflächen vorgesehen. Dabei werden einerseits kleinere Arrondierungen im Siedlungszusammenhang, andererseits aber auch große Stadterweiterungen durchgeführt.

Beispiele für kleinere Arrondierungsflächen sind die Gebiete „Steenbeker Weg“ mit 200 Wohneinheiten und „Ellerbeker Weg“ mit 50 Wohneinheiten. Die großen Stadterweiterungen am Stadtrand befinden sich in den Gebieten „Suchsdorf-An-der-Au“, „Wellsee“ und „Meimersdorf“. Das bedeutendste Gebiet ist die Entwicklung des Gebietes „Meimersdorf“. Um den Dorfkern

Meimersdorf angeordnet, sollen hier insgesamt ca. 2200 Wohneinheiten entstehen. Zur Zeit wird ein ca. 50 ha großes Gebiet mit ca. 500 Wohneinheiten erschlossen. Die heute von der LEG entwickelten Flächen wurden in Absprache mit der Landesplanung bereits vor langer Zeit durch die damalige *Neue Heimat* aufgekauft. Im Gebiet „Suchsdorf-An-der-Au“ sollen insgesamt 630 Wohneinheiten vor allem in freistehenden Einfamilienhäusern, Doppel- und Reihenhäusern entstehen. Das Gebiet „Wellsee“ wird bereits seit 15 Jahren als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme entwickelt und ist heute zu ca. 50% bebaut. Zur Zeit gibt es Vermarktungsprobleme in diesem Gebiet, die aus Sicht der Interviewpartner auf die Unvereinbarkeit der hügeligen Topographie mit den üblichen Bautypen der Bauträger zurückzuführen ist.

8.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Im Bereich der Brachflächenentwicklung gibt es zwei bedeutende Vorhaben:

- Das Gebiet „Hörn“ befindet sich am Ende der Kieler Förde gegenüber der Innenstadt. Auf einem ehemaligen Hafengelände soll ein Erweiterungsgebiet der Innenstadt mit zahlreichen Büroflächen entstehen. Nach dem Beginn der Entwicklung Ende der 1990er Jahre ist die Bebauung in den letzten Jahren zum Stillstand gekommen. Dazu trug auch ein zentraler Bürokomplex bei, den ein Investor aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten nicht fertigstellte. Während Investoren nach Auskunft der Interviewpartner an der Entwicklung der Wohnflächen interessiert sind, fehlen zur Zeit Interessenten für den Bau der gewerblichen Flächen, die aus förderrechtlichen Gründen allerdings errichtet werden müssen.

- Die zweite bedeutende Maßnahme der Innenentwicklung sind die Planungen für das „Marinequartier“. Die ab dem Jahr 1871 entstanden militärischen Anlagen im Norden Kiels werden im Zusammenhang mit den Strukturreformen der Bundeswehr zum Teil als militärische Anlagen aufgegeben. Gleichzeitig wurden angrenzend an den militärischen Komplex weitere Flächen, zum Beispiel der Stadtwerke, geräumt. Angedacht ist hier die Entwicklung

eines neuen Stadtteils am Wasser. Eine Mischung aus Wohn- und Gewerbenutzungen mit starker Dienstleistungsorientierung soll an den ehemaligen Hafengebieten entstehen. Ausgehend von Rahmenplanuntersuchungen fand im Jahr 1999 ein städtebaulicher Ideenwettbewerb statt. Der städtebauliche Rahmenplan wurde im Jahr 2001 vom Rat beschlossen. Aufgrund rechtlicher Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Nord-Ostsee-Kanal und dem im Jahr 2004 veröffentlichten neuen Standortkonzept der Bundeswehr sind die bisherigen Planungen größtenteils hinfällig.



Abbildung 27 - Rahmenplan Marinequartier (LH Kiel et al. 2001)

8.2.3 Bestandsentwicklung

Der Wohnungsbestand Kiels ist aus Sicht der Interviewpartner in qualitativer Hinsicht relativ homogen. Große Teile der Stadt sind geprägt durch kleine Zwei-Zimmer-Wohnungen mit relativ niedrigem Ausstattungsstandard. Der Rückgang der industriellen Arbeitsplätze hat sich bisher nicht oder nur gering auf den Wohnungsmarkt ausgewirkt, da die ehemaligen Hafen- und Werftenarbeiter weiterhin in ihren Wohnungen leben. Ein Beispiel hierfür ist der Stadtteil Gaarden. In räumlicher Nähe zu verschiedenen Werften entstand der gründerzeitliche Arbeiterwohnungsbau. Die Zwei-Zimmer-Wohnungen wurden bis heute nur in geringem Umfang modernisiert. Heute bewohnen viele Studenten einige dieser Wohnungen alleine. Dieser erhöhte Flächenkonsum hat bisher Leerstände in diesen Stadtteilen verhindert. Allerdings treten in diesen Stadtteilen zum Teil

soziale Spannungen auf. Im Rahmen des Programms *Urban I* und seit 2000 im Programm *Soziale Stadt* versucht die Stadt, die sozialen Probleme im Stadtteil zu bearbeiten.

8.3 Regulative Instrumente

8.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt Kiel wurde zuletzt im Jahr 2000 neu aufgestellt. Seitdem hat es elf Änderungsverfahren gegeben. Pro Jahr werden ca. 5-6 Änderungsverfahren eingeleitet. Im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung hat der Flächennutzungsplan vor allem zukünftige Wohnbauflächen im Außenbereich definiert. Bereits bei der Verabschiedung des Plans zeichnete sich nach Ansicht der Interviewpartner ab, dass die Annahmen über die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes nicht zutrafen. Als grundsätzliche Festlegung von bebaubaren und nicht-bebaubaren Flächen, sowie als Festlegung der zukünftigen Siedlungsschwerpunkte wird der Flächennutzungsplan von den Interviewpartnern trotzdem als sinnvoll angesehen.



Abbildung 28 - Neubaugelände Meimersdorf im FNP (LH Kiel 2004)

8.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet gibt es ca. 200 gültige Bebauungspläne. Von 82 noch nicht abgeschlossenen Bebauungsplanverfahren werden ca. 20 Verfahren aktiv vorangetrieben. Die Erstellung verbindlicher Bauleitpläne schwankt von Jahr zu Jahr aufgrund konjunktureller und politischer Gründe stark.

Pro Jahr werden ca. zehn Pläne fertiggestellt; im Jahr 2004 gab es elf Satzungsbeschlüsse. Der Anteil der Bebauungspläne für Wohnnutzungen ist allerdings nicht konstant. Darüber hinaus unterscheidet sich die Größe der Bebauungspläne zum Teil erheblich. Während früher Bebauungspläne für sehr große Gebiete erstellt wurden, überwiegen heute nach Einschätzung der Interviewpartner kleinere Bebauungspläne.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne werden in der Regel nicht erstellt. Bei Wohngebieten ist dies nach Auskunft der Interviewpartner auch gar nicht möglich, da die Grundstücke in der Regel als einzelne Baugrundstücke weiterverkauft werden.

Der Städtebauliche Vertrag ist ein zentrales Element für die Schaffung von Baurecht. Ca. 75% der derzeit aktiv bearbeiteten Bebauungsplanverfahren und fast alle Bebauungspläne für Neubaugebiete werden mit einem städtebaulichen Vertrag verbunden. Dabei werden insbesondere die Kosten der Planung und der Infrastruktur im Rahmen der Verträge durch die Vorhabenträger übernommen. In großen Gebieten werden darüber hinaus die Herstellung von Grünflächen und Folgekosten der sozialen Infrastruktur auf die Investoren übertragen.

Nach Ansicht der Interviewpartner findet keine Angebotsplanung mehr statt. Bebauungspläne werden nur noch bei konkretem Entwicklungsinteresse erstellt. Dabei ist nicht immer von außen erkennbar, dass es sich in den einzelnen Fällen um nachfrageorientierte Planungen handelt. Auch bei normalen Bebauungsplanverfahren, die von der Stadt selbst betrieben werden, gibt es „im Hintergrund“ meist einen konkreten Investor. Die Stadt versucht die Kosten der Flächenentwicklung soweit wie möglich durch private Investoren bezahlen zu lassen. Die Bebauungspläne werden nach Auskunft der Interviewpartner fast vollständig durch das Planungsamt erstellt. Dabei stellen die Interviewpartner einen inhaltlichen Wandel in der Bauleitplanung fest. So werden zunehmend weniger gestalterische Vorgaben verfolgt. Im Bestand werden Bebauungspläne nur erstellt, wenn bestimmte Bauvorhaben als Einfügung verhindert und stärker an die städtischen Ziele angepasst werden sollen.

Der Großteil des Wohnungsbaus findet zur Zeit in den Erweiterungsgebieten mit Bebauungsplan statt. Eines der größten nach § 34 BauGB genehmigten Vorhaben der letzten Zeit umfasst 24 freistehende und in Reihen gebaute Einfamilienhäuser auf dem Betriebsgelände eines ehemaligen Holzbauunternehmens.

8.3.3 Erhaltungssatzungen

Im Gebiet der Stadt Kiel gibt es insgesamt 15 Erhaltungssatzungen, die zum Erhalt städtebaulicher Strukturen erlassen wurden. Ein Beispiel hierfür ist die im Jahr 1999 verabschiedete Erhaltungssatzung „Friedrichsorter Str./An der Schanze“. Mit dieser Satzung soll das Erscheinungsbild des Stadtteilzentrums erhalten werden. Dabei wurde ein allgemeiner Genehmigungsvorbehalt für Maßnahmen in dem zentralen Straßenzug beschlossen. Aussagen zur Baustruktur, Fassadengestaltung, Materialien und Werbeanlagen erläutern die Eigenheiten des Gebietes. Grundsätzlich bezweifeln die Interviewpartner die Wirksamkeit der Satzungen. Insbesondere mangels Kontrollen sind die Satzungen vielfach nicht beachtet worden. Im Rahmen der Aufgabenkritik des Planungsamts wird daher vorgeschlagen, die Zuständigkeit für Erhaltungssatzungen ganz aufzugeben.

8.3.4 Sanierungsgebiete

Zur Zeit gibt es zwei Sanierungsgebiete, die beide im Zusammenhang mit ehemaligen Hafenterrassen stehen. 1989 wurde das Gebiet „Hörn“ mit insgesamt ca. 15 ha als Sanierungsgebiet ausgewiesen. Auf dem ehemaligen Werftenstandort sollen hochwertige Büro- und Wohnflächen entstehen. Das zweite Sanierungsgebiet befindet sich im sogenannten „Marinequartier“. Seit dem Jahr 1998 arbeiten verschiedene Akteure an diesem Konversionsprojekt. 2003 wurde das Sanierungsgebiet „Marinequartier-Wik“ mit ca. 33 ha ausgewiesen. Aufgrund der neuen Standortplanung der Bundeswehr stehen die Flächen in den nächsten Jahren allerdings voraussichtlich doch nicht für eine Umnutzung zur Verfügung. Die Sanierungssatzung wird daher in der nächsten Zeit vermutlich aufgehoben.

Beide Sanierungsgebiete wurden im Vollverfahren festgesetzt worden. Dabei hat die Stadt in der Regel einen Sanierungsträger eingesetzt, da dessen Kosten förderfähig sind. Im Gebiet „Hörn“ wurde ein privater Sanierungsträger beauftragt, im Gebiet „Marinequartier-Wik“ war dies ebenfalls vorgesehen. In der Vergangenheit hat die Stadt meist die mittlerweile privatisierte „Kieler Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft KSS“ als Treuhänder beauftragt. Gleichzeitig verdeutlichen die beiden Sanierungsgebiete einen Wandel der Aufgabenstellung: Beide Gebiete dienen der Reaktivierung von gewerblichen und militärischen Brachen, während in der Vergangenheit Sanierungsgebiete vor allem zur Sanierung von Wohnquartieren ausgewiesen. So wurden ab 1972 im Stadtteil „Gaarden“ baufällige Häuser abgerissen und durch Geschosswohnungsbau ersetzt. In den 1980er Jahren standen die Umgestaltung des öffentlichen Raums und die Aufwertung des Bestands im Mittelpunkt.

8.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

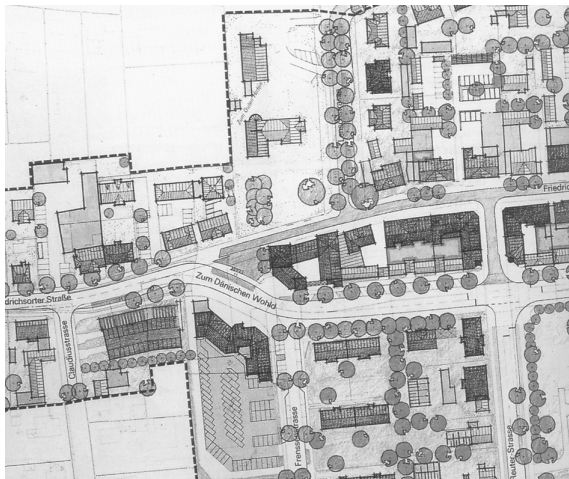
Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird zur Entwicklung des Gebietes „Wellsee“ eingesetzt. Noch bevor die Entwicklungsmaßnahme ins BauGB aufgenommen wurde, hat die Stadt das Instrument auf der Basis einer Verordnung des Landes eingesetzt. Die Entwicklung des Gebietes wurde mehrfach unterbrochen. Nachdem in den 1980er und 1990er Jahren die ersten drei Bauabschnitte realisiert wurden, befindet sich im Jahr 2004 der 4. Bauabschnitt in der Umsetzung. Die Vermarktung der Grundstücke im 5. und letzten Bauabschnitt findet zeitgleich statt. Auch hier wurde die KSS als Entwicklungsträger eingesetzt.

8.4 Kommunikative Instrumente

8.4.1 „Kiel 2030“

Im Rahmen des Wettbewerbs Stadt 2030 fand eine intensive Diskussion über die zukünftige Stadtentwicklung statt. Ergebnis dieses Diskussionsprozesses waren zwei Schwerpunkte im Wettbewerbsbeitrag.

Zum einen wurde eine stärkere Verknüpfung zwischen Wirtschaft und Wissenschaft vorgeschlagen. Zum anderen wurde die Umnutzung der innerstädtischen Grundstücke an der Förde vorgeschlagen. Für die Stadtplanung ist insbesondere dieser Teil des Stadtentwicklungsprozesses von großer Bedeutung. Aus Sicht der Stadtplanung wären die Flächen an der Förde geeignet, um neue Standortqualitäten in der Stadt zu schaffen und neue Wohnqualitäten anzubieten. Dies wäre mit der Aufgabe einiger Hafensflächen an der Förde verbunden gewesen. Die Stadtpolitik hat diesen Vorschlag abgelehnt, da sie dem Hafenbetrieb keine Flächen entziehen will.



**Abbildung 29 - Rahmenplanung
Friedrichsort (LH Kiel,
Baudezernat 1995)**

8.4.2 Bereichsplanung / Rahmenplanung

In der Arbeit des Planungsamts werden vielfach Rahmenpläne eingesetzt.

- Dabei handelt es sich meist um Pläne für größere Vorhaben, wie zum Beispiel bei dem Gebiet „Hörn“. Die Pläne werden als Zwischenstufe zwischen dem Flächennutzungsplan und der verbindlichen Bauleitplanung eingesetzt, um die Ziele zu konkretisieren und zu diskutieren. Auch bei der Entwicklung von Meimersdorf wurde aufbauend auf einen städtebaulichen Wettbewerb ein Rahmenplan entwickelt. Für einzelne Bauabschnitte wurden im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung die Vorgaben der Rahmenplanung in einen rechtswirksamen Plan umgesetzt.

- Neben den Rahmenplanungen für Investitionsvorhaben hat das Planungsamt in einzelnen Fällen Stadtteilplanungen erarbeitet. So soll zum Beispiel die Stadtteilplanung „Wik“ eine Perspektive für den Stadtteil aufzeigen. Auch in der Stadterneuerung wurden auf Quartiers-ebene relativ kleine problembezogene Pläne erarbeitet.

8.5 Finanzielle Instrumente

8.5.1 Bund-Länder Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung werden in Kiel im Jahr 2004 Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* und *Soziale Stadt* eingesetzt.

- Im Rahmen des Programms *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* sind für das Jahr 2004 ca. 1,1 Mio. Euro vorgesehen, die vor allem im Gebiet „Hörn“ eingesetzt werden sollen. In welchem Umfang diese allerdings angesichts der stagnierenden Entwicklung im Gebiet abgerufen werden, ist unklar. Insgesamt ist aus Sicht der Interviewpartner die Förderung in diesem Gebiet weitgehend abgeschlossen. Das Sanierungsgebiet „Marinequartier“ dagegen befindet sich noch in der Vorbereitung. Für das Gebiet wurden unrentierliche Kosten in Höhe von 51 Mio. Euro geschätzt. Im Jahr 2003 wurden 2,1 Mio. Euro im Rahmen der Städtebauförderung bewilligt, die zum Teil auch bereits abgerufen wurden. Da die Sanierung zur Zeit nicht weitergeführt werden kann, müssen die Mittel vermutlich zurückgezahlt werden. Darüber hinaus ist unklar, in welchem Umfang die Stadt in Zukunft Gelder als Eigenanteil für die Städtebauförderung zur Verfügung stellt.

- Im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* werden im Jahr 2004 ca. 1,8 Mio. Euro in zwei Gebieten eingesetzt. Der Stadtteil Mettenhof wird seit dem Jahr 1999 im Programm *Soziale Stadt* gefördert. Seit dem Jahr 1999 wurden insgesamt ca. 3,6 Mio. Euro bewilligt. Obwohl im Jahr 2004 keine Gelder bewilligt wurden, stehen aufgrund der über die Jahre gestreckten Auszahlung auch in diesem Jahr Gelder zur Verfügung. Die Gelder wurden vor allem zur Umgestaltung und Aufwertung des öf-

fentlichen Raums, sowie zur Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur verwandt. Einige geplante Projekte wie der Bau eines Schwimmteiches und die Einrichtung eines Bürgerhauses werden aufgrund neuer Rahmenbedingungen und der erwarteten Folgekosten aller Voraussicht nach nicht umgesetzt.

Der Stadtteil Gaarden wird seit dem Jahr 2000 im Programm *Soziale Stadt* gefördert. Das Gebiet ist vor allem durch gründerzeitlichen Arbeiterwohnungsbau geprägt. In Teilen des Gebietes fand viele Jahre lang eine Sanierung statt, ohne dass die sozialen Problemlagen dadurch behoben werden konnten. Seit dem Jahr 2000 wurden insgesamt 4,2 Mio. Euro Fördermittel bewilligt. Ähnlich wie im Stadtteil Mettenhof werden auch im Stadtteil Gaarden die Gelder vor allem zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zur Aufwertung des öffentlichen Raumes verwandt. Die Stadt hat beschlossen, die Städtebauförderung in diesen Gebieten auch über das Jahr 2004 hinaus fortzusetzen. Zur Zeit können nicht alle bewilligten Mittel abgerufen werden, da viele Projekte im Laufe der Umsetzung nicht zu Ende geführt werden. Das Programm *Soziale Stadt* wird federführend durch das Amt für Wohnungswesen und Grundsicherung betreut, während das Planungsamt die Finanzmittel verwaltet.

8.5.2 Europäische Fördermittel – Urban II

Der Stadtteil Gaarden wird gleichzeitig im Rahmen des Förderprogramms *Urban II* unterstützt. 2004 werden hier 55.000 Euro aus diesem Programm eingesetzt. Die Bund-Länder-Städtebauförderung kann als Komplementärförderung zu den EU-Mitteln angerechnet werden. Der inhaltliche Schwerpunkt der Tätigkeit ist ähnlich wie im Programm *Soziale Stadt*.

8.6 Sonstige Instrumente

8.6.1 Maßnahmenkatalog zur Eindämmung der Stadtflucht

Die verschiedenen Flächenentwicklungen sind im Zusammenhang einer umfassenden Anstrengung zur Begrenzung der Stadt-Umland-Wanderung zu sehen. Der „Maßnahmenkatalog zur Eindämmung der

Stadtflucht“ umfasst als Ratsbeschluss verschiedene Handlungsaufträge an die Stadtverwaltung.

Im Bereich der Bauflächenentwicklung will die Stadt einerseits die Entwicklung der Wohnbauflächen fortführen und andererseits bei dem Umland und der Landesregierung auf eine Abstimmung der Siedlungsflächenentwicklung dringen. Die Wohnraumförderung soll den Bau von Mietsreihenhäusern und die Zusammenlegung von Wohnungen fördern, während zur Vergabe von Erbbaurechten Grundstücke angekauft werden sollen. Weitere Maßnahmen beziehen sich auf die Unterstützung von Bewohnerinitiativen und -genossenschaften, sowie auf die Aufwertung von Wohnquartieren durch Wohnumfeldverbesserungen.

8.6.2 Erbbaurecht

Die Stadt hat in der Vergangenheit städtische Grundstücke in Erbpacht insbesondere an Familien vergeben, um damit die Bildung von Wohneigentum für Familien zu erleichtern und Familien auf dem Stadtgebiet zu halten. Auf diese Weise sind einige Stadtteile fast ausschließlich auf der Basis von Erbbaurechten erbaut worden. Da die Stadt zur Zeit nur noch über wenige Grundstücke verfügt, wird diese Praxis heute nicht mehr fortgesetzt.

8.6.3 KERN

Die Technologieregion „Kiel – Eckernförde – Rendsburg – Neumünster KERN“ ist ein freiwilliger Zusammenschluss der Städte Kiel, Rendsburg, Neumünster und der Landkreise Eckernförde-Neumünster und Plön. Weitere Mitglieder sind die IHK Kiel, Unternehmerverbände und der DGB-Bezirk. Seit dem Jahr 1991 existiert die Region und hat sich in dieser Zeit – z.B. durch den Beitritt des Kreises Plön – weiterentwickelt. Ziel des Vereins ist die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Region, sowie die Darstellung der Region nach außen und innen.

Im Bereich der Siedlungsentwicklung hat diese Kooperation nach Ansicht der Interviewpartner keine nennenswerten Auswirkungen gehabt. Mangels einer eigenen Planungskompetenz hat diese Kooperation

keinen Einfluss auf die Ausweisung der Wohnbauflächen ausgeübt.

8.6.4 LEG/DGAG

Die frühere „Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein LEG“ war ein zentraler Akteur im Bereich der Siedlungsentwicklung in Kiel. Die LEG hat Flächen in den heutigen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung, aber auch für gewerbliche Flächenentwicklungen vorgehalten. Auf diese Weise übernahm die LEG faktisch die Bodenbevorratung für die Stadt Kiel. Auch im Konversionsgebiet Marinequartier hat die LEG z.B. das ehemalige Marinehospital und andere Flächen vom Bund übernommen und entwickelt.

Mittlerweile ist die Landesentwicklungsgesellschaft privatisiert und gehört zur „Deutschen Grundvermögen AG DGAG“. Damit ist die LEG kein Instrument der Landesplanung mehr, sondern folgt ausschließlich wirtschaftlichen Zielsetzungen. In den beiden Entwicklungsgebieten „Meimersdorf“ und „Suchsdorf“ ist die LEG Grundstücksei-

gentümer; in „Wellsee“ zusammen mit der KSS Entwicklungsträger. Da hier die Maßnahmen bereits vor der Privatisierung verhandelt waren, hat sich in diesen Fällen aus Sicht der Interviewpartner keine Veränderung der Zusammenarbeit ergeben. Allerdings rechnen die Interviewpartner bei zukünftigen Vorhaben mit anderen Renditevorstellungen der LEG, die sich dann auch auf die Planung auswirken werden.

8.6.5 Ehemalige städtische Gesellschaften

Die „Kieler Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft KSS“ wurde als städtische Tochter zur Durchführung der Sanierungsmaßnahmen gegründet. Nach der Privatisierung wurde das operative Geschäft von der LEG übernommen.

Die Stadt hat neben der KSS weitere städtische Betriebe und Beteiligungen veräußert. Die „Kieler Wohnungsbaugesellschaft KWG“ mit einem Wohnungsbestand von ca. 9500 Wohnungen im Kieler Stadtgebiet wurde wie auch die Stadtwerke privatisiert.

9. Mainz

9.1 Kommunale Stadtplanung

9.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Stadt Mainz besteht aus insgesamt 5 Dezernaten, einschließlich des Geschäftsbereiches des Oberbürgermeisters. Das Stadtplanungsamt ist im Dezernat 2 - Planung, Bauen, Verkehr und Sport angesiedelt:

- Stadtplanung
- Vermessung
- Bauaufsicht
- Hochbau
- Wohnungsbauförderung
- Sport, Hallen- und Freibäder
- Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft
- Verkehrsplanung, Verkehrstechnik, Straßenverkehrsbehörde

Das Stadtsanierungsamt dagegen befindet sich im Dezernat 4:

- Umweltschutz, Untere Wasserbehörde, Untere Abfallbehörde
- Landespflege, Landschaftsschutz, Naturschutz, Untere Landespflegebehörde
- Entsorgung und Entwässerung
- Friedhofs- und Bestattungswesen
- Grünanlagen, Naherholung
- Land-/Forstwirtschaft und Weinbau
- Brandschutz
- Tiefbau
- Stadtsanierung

9.1.2 Das Planungsamt

Das Planungsamt besteht aus zwei Abteilungen und drei Stabsstellen. Die Abteilung 1 mit ca. acht Mitarbeitern umfasst die Verwaltung und technische Serviceeinrichtungen wie den Modellbau. Die Abteilung 2 beschäftigt sich mit der verbindlichen Bauleitplanung. Die insgesamt 16 Mitarbeiter arbeiten in zwei Sachgebieten, die raumbezogen die verbindliche Bauleitplanung betreuen. Das Sachgebiet 1 ist für die Gebiete Alt- und Neustadt zuständig, während die Stadtteile und Außenbezirke im Sachgebiet 2 bearbeitet werden. Die Bebauungspläne in Sanierungsgebieten werden durch das Sanierungsamt erstellt.

In den Stabsstellen sind jeweils einzelne Mitarbeiter für die Themen Stadtbildpflege, Städtebauliche Sonderaufgaben und Flächennutzungsplanung zuständig. Im Be-

reich der Städtebaulichen Sonderaufgaben war in der letzten Zeit vor allem die Abstimmung von Standorten für Mobilfunk-sender ein zentrales Thema, während in der Stabsstelle für Flächennutzungsplanung alle gesamtstädtischen Planungen, aber auch Rahmenplanungen für einzelne Stadtteile, erstellt werden.

Insgesamt arbeiten damit 34 Personen im Stadtplanungsamt. Vor 15 Jahren waren noch ca. 60 Mitarbeiter im Planungsamt tätig. Der Rückgang auf den gegenwärtigen Personalbestand ist allerdings nur zum Teil auf einen Stellenrückgang zurückzuführen. In diesem Zeitraum wurde auch eine Verwaltungsabteilung aus dem Planungsamt ausgegliedert. Der Stellenbestand wird voraussichtlich weiter reduziert und die Verwaltungsstruktur zum Beispiel durch die Reduzierung der Sachgebiete angepasst. Die Stellenreduzierung führt nach Einschätzung der Mitarbeiter zu einer Arbeitsverdichtung, da keine zusätzlichen Gelder für die Beauftragung von Planungen zur Verfügung stehen. Das Planungsamt konzentriert sich daher auf die wichtigsten Aufgaben, während andere Aufträge nicht bearbeitet werden können.

9.1.3 Das Denkmal- und Sanierungsamt

Das Denkmal- und Sanierungsamt ist für den Denkmalschutz und die Bearbeitung der Sanierungsgebiete zuständig. In diesem Zusammenhang werden auch Bebauungspläne in Sanierungsgebieten erstellt. Im Denkmal- und Sanierungsamt arbeiten insgesamt acht Personen. Dabei gibt es nach Einschätzung der Interviewpartner keine organisatorische Trennung der beiden Aufgabenbereiche Denkmalschutz und Sanierung. In den letzten Jahren ist es lediglich zu einem leichten Rückgang der Stellenzahl gekommen.

Das Amt für Stadtsanierung wurde im Jahr 1984 zur Betreuung der seit dem Jahr 1972 laufenden Sanierung in der südlichen Altstadt geschaffen. Seit dem Jahr 1989 ist das Amt als Untere Denkmalschutzbehörde auch für die Belange des Denkmalschutzes zuständig.

9.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

9.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Eine zentrale Aufgabe der Stadtplanung ist zur Zeit die Umnutzung von Brachen und bisher gewerblich genutzten Gebieten. Neben einigen früher militärisch genutzten Flächen stehen auch Hafengebiete für eine zukünftige Wohn- und Gewerbeentwicklung zur Verfügung:

- Ein Beispiel für die Entwicklung von Konversionsbrachen befindet sich im Stadtteil Gonsenheim nord-östlich der Innenstadt. Hier befanden sich umfangreiche militärische Anlagen. Ein über 30 ha großes Kasernengelände der amerikanischen Armee wird seit dem Jahr 1994 als Wohnquartier für ca. 3500 Einwohner durch die städtische Grundstücksverwaltungsgesellschaft entwickelt. Der Bebauungsplan sieht vor allem Geschosswohnungsbau und Reihenhäuser um einen neuen Stadtteilpark vor.

- Die Umnutzung des Gebiets „Gonsheimer Sand“ dagegen ist exemplarisch für die Umnutzung gewerblicher Brachflächen. Auf der ca. 26 ha großen Fläche, die früher durch die Stadtwerke Mainz genutzt wurde, soll ein neues Wohngebiet entstehen. Auch hier ist die Stadt über die Stadtwerke Mainz als Grundstückseigentümer an der Entwicklung der Fläche beteiligt. Im Rahmen eines Gutachterverfahrens wurde eine städtebauliche Konzeption für das Gebiet entwickelt. Im Anschluss an dieses Verfahren wird das Planungsamt die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Umnutzung des Gebiets schaffen.

- Die Entwicklung des Zoll- und Binnenhafens ist ein herausgehobenes Projekt der Stadtplanung. Nördlich der Altstadt existiert ein Containerhafen, dessen Zukunft lange umstritten war. Im Rahmen des Rahmenplans Rheinufer und der „RheinuferForums“ wurde in den letzten Jahren ein politischer Konsens über die Verlagerung des Containerhafens und die Umnutzung dieser Flächen erzielt. Ein Masterplan für die Umnutzung des Zoll- und Binnenhafens fasst die wesentlichen Anforderungen an die Umnutzung des Areals zusammen

und bildet die Grundlage für einen städtebaulichen Rahmenplan.



Abbildung 30 - Zoll- und Binnenhafen (Stadt Mainz 2003a)

9.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Neben der Innenentwicklung gibt es verschiedene Neubaugebiete im Außenbereich. Beispielhaft für die derzeitigen Siedlungserweiterungen ist das Gebiet „Am Großberghang“. Angrenzend an den Stadtteil Weisenau im Süden des Stadtgebiets wird ein ca. 18 ha großes Gebiet für ein- und zweigeschossige Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäuser mit insgesamt ca. 200 Wohneinheiten entwickelt. Die Grundstücksverwaltungsgesellschaft Mainz entwickelt und erschließt dieses Gebiet treuhänderisch für die Stadt.

Neben den zahlreichen kleineren Arrondierungsgebieten im Außenbereich wurde in den 1990er Jahren ein völlig neuer Stadtteil auf einem ehemaligen Flughafengelände geplant – der neue Stadtteil Layenhof. Angesichts der heutigen Nachfrage im Bereich des Wohnungsbaus verfolgt die Stadt nach Einschätzung der Interviewpartner dieses Projekt nicht weiter. Auch andere, in der Vergangenheit geplante Siedlungsflächen werden in Frage gestellt. Die politische Diskussion über die Zukunft dieser Flächen ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Aus Sicht des Planungsamts sind die meisten dieser Siedlungserweiterungen fachlich eher fraglich, politisch allerdings zum Teil weiterhin erwünscht.

9.2.3 Weiterentwicklung bestehender Wohnquartiere

In den 1960/70er Jahren entstanden zahlreiche Wohngebiete mit einer relativ niedrigen Dichte und umfangreichen öffentlichen Grünflächen. In einigen dieser Gebiete – insbesondere in der Nähe der Universität – findet heute eine Nachverdichtung statt. Aus Sicht der Interviewpartner ist eine Steuerung dieser Entwicklung notwendig. Das Stadtplanungsamt entwickelt zur Zeit eine Strategie für diese Gebiete. Für den Stadtteil Mombach wird ein Rahmenplan entwickelt, der sich mit der Frage der Nachverdichtung und Weiterentwicklung dieses Stadtteils beschäftigt. Das Potential an Wohnungsbauflächen in diesen Gebieten wird kontinuierlich beobachtet und veröffentlicht.

9.2.4 Weiterentwicklung der Altstadt

Ein Schwerpunkt der Arbeit im Denkmal- und Sanierungsamt ist die Entwicklung der Altstadt. Während der nördliche Teil der Altstadt im 2. Weltkrieg völlig zerstört und nach dem Krieg neu aufgebaut wurde, blieb die südliche Altstadt während des Krieges von größeren Zerstörungen verschont. Seit dem Jahr 1972 werden Teile der Altstadt als Sanierungsgebiet im Rahmen der Städtebauförderung aufgewertet. Die Ausdehnung auf einen weiteren Teil der Altstadt im Jahr 1990 erweiterte das Sanierungsgebiet auf insgesamt ca. 29 ha. Darüber hinaus hat die Stadt zwei kleinere Sanierungsgebiete ebenfalls in der Innenstadt ausgewiesen.

9.3 Regulative Instrumente

9.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der erste Flächennutzungsplan der Stadt Mainz wurde im Jahr 1976 rechtskräftig. Nachdem dieser Plan Ende der 1980er Jahre weitgehend überholt war, entschied sich die Stadt im Jahr 1989 zur Neuaufstellung des FNP. Dieser bis heute gültige Flächennutzungsplan wurde im Jahr 2000 beschlossen und wies umfangreiche neue Wohnbauflächen aus. Auch die Einarbeitung des Themas Eingriffs- und Ausgleichsflächen in den Flächennutzungsplan war aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung bei der Neuaufstellung von Bedeutung.

Die dem Flächennutzungsplan zugrundeliegenden Prognosen wurden Anfang der 1990er Jahre erstellt und waren daher aus Sicht der Interviewpartner bereits beim Beschluss des Plans überholt. Darüber hinaus haben sich die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung verändert. So wurden im Bestand zahlreiche militärische Areale aufgegeben, die damit eine stärkere Innenentwicklung ermöglichen. Die Verschiebung der Planungspraxis von der Außen- zur Innenentwicklung wurde in den Flächennutzungsplan bisher nicht eingearbeitet.

In den vergangenen vier Jahren wurden sieben Änderungen des Flächennutzungsplans vorgenommen, die aus Sicht der Interviewpartner größtenteils nur kleinere Flächen betrafen. Die Abkehr der Stadtpolitik vom Stadtteil „Layenhof“ wurde planungsrechtlich noch nicht nachvollzogen. Die Aussagekraft des FNP ist nach Einschätzung der Mitarbeiter des Planungsamts gering.

9.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Auf dem Gebiet der Stadt Mainz gibt es insgesamt ca. 700 Bebauungspläne. In den Jahren 1986/87 stellte sich heraus, dass eine Vielzahl von Bebauungsplänen aufgrund von Formfehlern nicht anwendbar war. Bis zum Jahr 1992/1993 wurde daher eine umfangreiche Überarbeitung und Bereinigung der bestehenden Bebauungspläne vorgenommen. Dabei wurden insgesamt ca. 350 Bebauungspläne ergänzt und erneut beschlossen. Damit ist heute ein großer Teil des Gemeindegebiets überplant. In der Bearbeitung befinden sich zur Zeit ca. 72 normale Bebauungspläne und elf Vorhaben- und Erschließungspläne. Von diesen werden nach Einschätzung der Interviewpartner allerdings nur 25-30 Pläne aktiv bearbeitet, während die restlichen Verfahren aus den unterschiedlichsten Gründen ruhen. Pro Jahr werden ca. acht Satzungsbeschlüsse gefasst. In den einzelnen Bebauungsplänen werden nach Auskunft der Interviewpartner möglichst wenige Festsetzungen gemacht. Das Stadtplanungsamt sieht seine Funktion vor allem in der Qualifizierung der öffentlichen Räume, die das Image des Stadtteils prägen sollen. Darüber hinaus wird auf eine Vorbildwirkung der ersten Bauten gehofft, die vielfach durch

die stadtnahen Gesellschaften in hoher Qualität ausgeführt werden.

Nach Einschätzung der Interviewpartner werden ca. 60% aller Bebauungspläne (einschließlich der vorhabenbezogenen Bebauungspläne) mit städtebaulichen Verträgen verbunden. Hier werden insbesondere Fragen der Erschließung und der Planungskosten geregelt. Aber auch das Themenfeld Altlasten ist im Bereich der Konversionsflächen nach Einschätzung des Planungsamts nur über städtebauliche Verträge sinnvoll zu bearbeiten.

In der Stadt werden viele Vorhaben nach § 34 BauGB genehmigt, soweit die Projekte politisch nicht kontrovers sind. Die größten Projekte, die als Einfügung in der letzten Zeit genehmigt wurden, waren die „Römer-/Lotharpassage“, die Umnutzung des „Proviantmagazins“, die Entwicklung der „Nackstraße“ und des „ETEX-Geländes“. Im Falle des Projektes „Altengerechtes Wohnen in der Nackstraße“ wurde ein Bebauungsplan aufgehoben, um das Projekt als Einfügung genehmigen zu können. Alle diese Vorhaben wurden durch die stadtnahen Gesellschaften entwickelt.

9.3.3 Erhaltungssatzungen

Erhaltungssatzungen haben nach Auskunft der Interviewpartner keine Bedeutung für die Praxis der Stadtplanung. Angesichts des Personalrückgangs werden derartige Satzungen in der Praxis mangels einer konsequenten Überwachung als nicht durchsetzbar angesehen. Gestalterische Vorgaben für private Vorhaben sind aus Sicht der Interviewpartner zudem politisch nicht erwünscht.

9.3.4 Sanierungssatzungen

Drei Gebiete sind im Stadtgebiet als Sanierungsgebiet ausgewiesen. Neben den beiden Teilen A und B des Sanierungsgebiets „Südliche Altstadt“ mit insgesamt ca. 29 ha hat die Stadt die kleineren Sanierungsgebiete „Gaustraße“ und „Rotekopfgasse“ ausgewiesen. Das Sanierungsgebiet „Südliche Altstadt“ wird nach Darstellung der Interviewpartner noch einige Jahre bestehen; erste Teile wurden aber bereits aus der Satzung entlassen. Es gibt Überlegungen, das Instrument zur Umstrukturierung des ge-

werblichen Gebietes „Winterhafen“ einzusetzen. Die Sanierungsgebiete wurden alle im Vollverfahren ausgewiesen und werden ohne Sanierungsträger direkt durch das Sanierungsamt betreut.

Ein wesentlicher Grund für die Ausweisung als Sanierungsgebiet ist die Möglichkeit des Einsatzes von Städtebaufördermitteln. Aber auch die indirekte Förderung der Investitionen über die Einkommenssteuer ist aus Sicht der Interviewpartner ein Grund für die Ausweisung der Sanierungsgebiete. Die Bebauungspläne im Sanierungsgebiet dienen vor allem der Einschränkung von Gaststätten im Gebiet und der Sicherung der Wohnnutzung ab dem 1. Obergeschoss. Nach Einschätzung des Denkmal- und Sanierungsamts ist es im Sanierungsgebiet zu keiner flächenhaften Verdrängung der ursprünglichen Eigentümerstruktur gekommen.



Abbildung 31 - Altstadt (Stadt Mainz, Amt für Öffentlichkeitsarbeit 1999)

9.4 Kommunikative Instrumente

9.4.1 Wohnungsbauberichtswesen

Da der Flächennutzungsplan aus Sicht der Interviewpartner seine Bedeutung für die Steuerung der Flächenentwicklung verloren hat, wurde im Stadtplanungsamt ein informelles Wohnungsbauberichtswesen aufgebaut. Auf der Grundlage von Gutachten werden der Wohnungsmarkt und der zukünftige Flächenbedarf analysiert. Die Untersuchungen dienen als Richtschnur für die Entwicklung der Siedlungsflächen, mit

denen der Einwohnerverlust der Stadt gestoppt werden soll. In engem Zusammenhang mit diesen Studien werden im Stadtplanungsamt die vorhandenen Wohnungsbaupotentiale kontinuierlich fortgeschrieben. Mit Hilfe dieser informellen Instrumente wird die zukünftige Flächenentwicklung im Stadtgebiet vorgesteuert und beobachtet.

9.4.2 Rahmenplanungen

In der Arbeit des Planungsamts spielen Rahmenplanungen eine große Rolle. So hat die Stadt ein Zentrenkonzept und einen Rahmenplan für die Innenstadt entwickelt. Im Hinblick auf die Wohngebiete gibt es verschiedene Formen der Rahmenplanung:

- Erstens werden Rahmenpläne im Zusammenhang mit Neubaugebieten eingesetzt. Die Pläne bereiten dabei die Bebauungsplanverfahren vor. Unabhängig vom hochgradig formalisierten Bebauungsplanverfahren soll ein politischer Konsens über die Entwicklung des Gebietes gefunden werden. Dabei werden durch die stadtnahen Gesellschaften vielfach externe Büros beauftragt.

- Zweitens werden Rahmenpläne für bestehende Stadtteile erarbeitet. Das Planungsamt hat zum Beispiel im Stadtteil Mombach verschiedene Nachverdichtungspotentiale identifiziert. Darüber hinaus wurden Umnutzungs- und Umstrukturierungspotentiale von Brachflächen untersucht. Der Rahmenplan konzentriert sich auf das Aufzeigen von Wohnbaupotentialen. Dieser Plan wurde in der Stadtplanungsverwaltung entwickelt.

- Eine gänzlich andere Vorgehensweise hat das Stadtplanungsamt beim „Rhein-UferForum“ gewählt. Hier wurde – moderiert durch ein privates Planungsbüro – in einem längeren Diskussionsprozess unter Beteiligung der Öffentlichkeit eine Entwicklungsperspektive für das gesamte Rheinufer entwickelt. Dadurch konnte ein politischer Konsens über die Zukunft dieser zentralen Flächen gefunden werden.

Insgesamt nehmen informellen Planungen nach Einschätzung der Interviewpartner die Hälfte des Arbeitsumfangs ein. Die Pläne erleichtern die Durchführung der Bebauungsplanverfahren. Diese Arbeitsweise

ist erst in den letzten Jahren üblich geworden. In der Vergangenheit wurde im Rahmen der Bebauungsplanverfahren über die Planungsziele diskutiert. Dies führte vielfach dazu, dass die Konflikte nicht gelöst werden konnten und die Verfahren scheiterten.



Abbildung 32 - Neubaugebiet „Am Grossberghang“ (GVG 2003)

9.5 Finanzielle Instrumente

9.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung wurden im Jahr 2004 Gelder aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* und *Soziale Stadt* eingesetzt:

- Die Mittel aus dem Programm *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* kommen vor allem in den Sanierungsgebieten der Altstadt zum Einsatz. Seit der Ausweisung des Gebiets „Südliche Altstadt“ sind insgesamt 120 Mio. DM in dieses Sanierungsgebiet geflossen. Im Jahr 2004 werden insgesamt 1,6 Mio. Euro im Rahmen des Programms im Sanierungsgebiet eingesetzt. Mit diesen Mitteln werden Abbrüche in Blockinnenbereichen und die Sanierung von Grün- und Erschließungsanlagen finanziert. Zum anderen werden auch die unrentierlichen Kosten privater Modernisierungen gefördert, wenn die Eigentümer sich vertraglich zu einer 15-jährigen Mietpreisbindung verpflichten.

- Im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* werden im Jahr 2004 insgesamt ca. 800.000 Euro in den Gebieten „Mainz-Neustadt“, „Berliner Straße“ und „Finthen-Römerquelle“ eingesetzt. Das Programm *Soziale Stadt* wird durch das Sozialdezernat betreut. Weder das Stadtplanungsamt

noch das Denkmal- und Sanierungsamt ist an der Umsetzung dieses Förderprogramms über die Abstimmung im Rahmen der üblichen verwaltungsinternen Verfahren hinaus beteiligt. Aus Sicht der Interviewpartner handelt es sich bei dem Programm in erster Linie um Sozialarbeit.

9.6 Sonstige Instrumente

9.6.1 Städtische Gesellschaften

Eine große Rolle für die Entwicklung der Wohnbauflächen in der Stadt spielen die verschiedenen städtischen Gesellschaften. Darunter sind insbesondere die „Wohnbau Mainz“, die „Mainzer Aufbaugesellschaft MAG“ und die „Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz GVG“ hervorzuheben.

Die Wohnbau Mainz entwickelt als städtisches Wohnungsunternehmen mehrere Wohngebäude als Bauträger. Die Mainzer Aufbaugesellschaft ist vor allem als Projektentwickler im Bereich gewerblicher Bauflächen aktiv. Die Grundstücksverwaltungsgesellschaft schließlich ist in vielen Gebieten, wie am „Gonsenheimer Sand“ oder am „Großberghang“, in der Grundstücksentwicklung tätig. Darüber hinaus sind auch andere Unternehmen, wie zum Beispiel die Stadtwerke Mainz, im Fall der Branchenreaktivierung als Grundstückseigentümer an der Entwicklung der Flächen beteiligt. Private Gesellschaften spielen bei

der Entwicklung der Wohnbauflächen eine untergeordnete Rolle.

Die große Bedeutung stadteigener oder stadtnaher Gesellschaften ermöglicht es der Stadtpolitik, Qualitäten in einzelnen Gebieten oder Projekten auch ohne eine vertragliche Absicherung umzusetzen. Das informelle politische Band ermöglicht aus Sicht der Interviewpartner die Umsetzung von Qualitäten. Allerdings ist die Abstimmung mit diesen Gesellschaften nach Auskunft der Interviewpartner vielfach schwierig.

9.6.2 Das „Stadtleitbild“

In Mainz wurde in einem umfangreichen Prozess unter Beteiligung verschiedener Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft ein „Stadtleitbild“ erstellt. Auch zum Bereich Wohnen werden dabei verschiedene Aussagen getroffen. Aus Sicht des Planungsamts sind diese Aussagen und Ziele sehr abstrakt und fließen nur zum Teil in die tägliche Praxis der Stadtplanung ein. So wird im Leitbild ein Mangel an günstigem Geschosswohnungsbau für finanziell schwache Familien beklagt; die Stadtplanung konzentriert sich dagegen vor allem auf die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten. Nach Einschätzung der Interviewpartner hat die Nennung von sehr vielen und relativ allgemeinen Zielen dazu geführt, dass das Leitbild keinen unmittelbar spürbaren Einfluss auf die tatsächliche Entwicklung genommen hat.

10. München

10.1 Kommunale Stadtplanung

10.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung München besteht aus dem Direktorium und 12 Referaten. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beinhaltet sämtliche Aufgaben der Stadtplanung.

10.1.2 Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung besteht aus vier Hauptabteilungen. Die Hauptabteilung 1 - Stadtentwicklungsplanung ist für alle gesamtstädtischen Planungen zuständig. In der Abteilung 1 - Verwaltung und Recht werden neben der allgemeinen Verwaltung auch die Regionale Zusammenarbeit und das Planungsinformationssystem betreut. Die Abteilung 2 ist für Fragen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zuständig. Die Abteilung 3 beschäftigt sich mit der Verkehrsplanung und die Abteilung 4 mit der räumlichen Entwicklungsplanung. In der Abteilung 4 ist auch die Flächennutzungsplanung angesiedelt. Insgesamt arbeiten in der Hauptabteilung 1 ca. 130 Personen.

Die Hauptabteilung 2 - Stadtplanung beinhaltet die räumliche Planung. Neben der verbindlichen Bauleitplanung und Rahmenplanungen werden hier auch die Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen betreut. Auch die Erstellung von Satzungen, Landschaftsplänen, Grünordnungsplänen und Veränderungssperren gehört zu den Aufgaben dieser Hauptabteilung. Die Hauptabteilung ist in insgesamt 5 Abteilungen untergliedert. Die Abteilung 1 mit ca. 20 Personen ist für zentrale Dienste und die Entwicklungsmaßnahmen zuständig. Die Abteilungen 2-4 bearbeiteten als räumliche Abteilungen mit jeweils 30-40 Personen die städtebauliche Planung in einzelnen Bezirken. In der Abteilung 5 sind ca. 20 Mitarbeiter für die Erstellung der Grünplanungen zuständig. Insgesamt umfasst die Hauptabteilung damit ca. 170 Mitarbeiter.

Die Hauptabteilung 3 - Stadtsanierung und Wohnungsbau beinhaltet die Aufgaben der Stadterneuerung und der Wohnungsbau-

förderung. Die Geschäftsstelle mit ca. 15 Personen ist für das Personal, die Finanzen und juristische Angelegenheiten zuständig. In der Abteilung 1 mit ca. 30 Mitarbeitern wird die Wohnungsbauförderung betreut. Auch die Gelder der Stadterneuerung werden hier verwaltet. In der Abteilung 2 mit 15 Mitarbeitern werden die einzelnen Vorhaben technisch begutachtet. Die Abteilung 3 ist für die inhaltliche Ausgestaltung der Stadterneuerung zuständig. Die einzelnen Sanierungs- und *Soziale Stadt*-Gebiete werden hier betreut. Soweit erforderlich werden auch Bebauungspläne innerhalb dieser Fördergebiete erarbeitet. Die Hauptabteilung 3 umfasst insgesamt ca. 80 Personen.

Die Hauptabteilung 4 - Lokalbaukommission mit insgesamt 230 Mitarbeitern nimmt die Aufgaben der Unteren Baurechtsbehörde, sowie der Unteren Denkmalschutz- und Naturschutzbehörde wahr.

Das Referat besteht in seinen Grundzügen schon seit vielen Jahren. Insgesamt arbeiten heute aus ca. 600 Personen im Referat. Seit Anfang der 1990er Jahre sind ca. 25% an Personal eingespart worden. Eine weitere Reduzierung des Personals um ca. 10% ist für die nächsten Jahre vorgesehen. Gleichzeitig sind auch die Mittel für Planungen und Werkaufträge deutlich zurückgegangen. Diese Einsparungen haben aus Sicht der Interviewpartner bisher keine Probleme verursacht. Dies wird unter anderem auf die konjunkturelle Lage zurückgeführt. Bei einer verstärkten Bautätigkeit werden in Zukunft Engpässe in der verbindlichen Bauleitplanung erwartet. Einsparungen wurden auch durch größere Abstände zwischen den Aktualisierungen einzelner Planungen und gesunkene Preise für Planungsleistungen realisiert.

10.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

10.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Der Wohnungsmarkt in München ist bereits seit vielen Jahren durch einen Wohnungsmangel geprägt. Um den Bedarf an Wohnraum zu decken, sollen jährlich 7000

neue Wohnungen fertiggestellt werden; davon die Hälfte im Bereich neuer Bebauungspläne. Daher werden im Referat verschiedene neue Wohnbauflächen im Außenbereich ausgewiesen.

Die bedeutendste Maßnahme der Stadterweiterung im Außenbereich ist die geplante Entwicklung eines neuen Stadtteils „Freiham“ am Westrand Münchens. Im nördlichen Teil des Gebietes sollen auf ca. 200 ha 9.000 – 10.000 Wohnungen entstehen. Neben dieser großflächigen Erweiterung gibt es eine Vielzahl kleinerer Baugebiete angrenzend an bestehende Stadtteile.

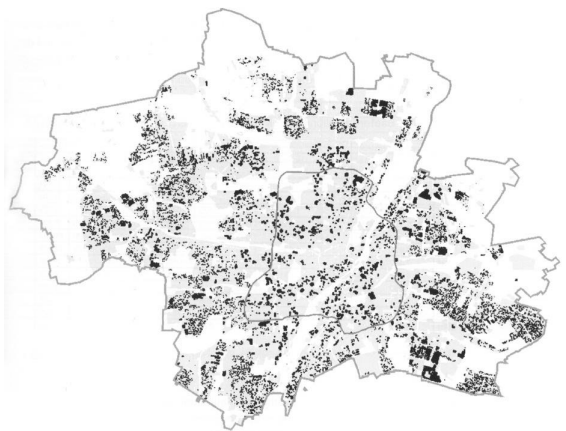


Abbildung 33 - Wohnungsbaustandorte 1980-2000 (LH München, Referat Stadtplanung und Bodenordnung 2002e)

10.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Innenbereich

Neben der Außenentwicklung ist auch die Umstrukturierung und Umnutzung von Brachen ein wichtiges Thema der Stadtplanung. Diese tragen erheblich zur Bereitstellung neuer Wohnbauflächen bei. Es lassen sich verschiedene Schwerpunkte der Brachflächenentwicklung identifizieren:

- Zum einen existieren zahlreiche Kasernenflächen, die einer neuen Wohnnutzung zugeführt werden. So wird z.B. auf dem Gelände der ehemaligen Waldmann- und Stettenkaserne zwischen dem Stadtteil Schwabing und dem Olympiagelände das neue Quartier „Am Ackermannbogen“ entwickelt. Dabei sollen ca. 2200 Wohnungen und Gewerbeflächen entstehen. Die Stadt hat das Gelände vom Bund gekauft. Der Bebauungsplan basiert auf den Ergebnissen eines Wettbewerbes und der daran anschließenden Rahmenplanung. Die Stadt

bietet Flächen nicht nur für Bauträger, sondern auch für Einzelbauherren oder Baugruppen an. In einem Teilbereich wird ein genossenschaftliches Wohnprojekt realisiert.

- Ein langfristiges Projekt der Brachflächenumnutzung sind die sogenannten „Zentralen Bahnflächen“. Auf einer Achse von sieben km Länge sollen insgesamt ca. 180 ha ehemalige Bahn- und Bahnhofsflächen, sowie bahnbezogene Gewerbeflächen umgenutzt werden. In fünf Teilabschnitten wird eine umfangreiche Planung mit intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

- Auch durch die Verlagerung städtischer Einrichtungen entstehen neue Flächenpotentiale. Auf dem ehemaligen Messegelände der „Theresienhöhe“ entsteht auf ca. 45 ha ein Quartier mit 1400 Wohnungen. Die neue Messe wurde im Jahr 1998 in Riem auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens eröffnet. In Nachbarschaft zur Messe entsteht der neue Stadtteil Riem mit insgesamt ca. 15.000 – 18.000 Einwohnern. Weitere Umnutzungen finden sich in der „Parkstadt Schwabing“ oder anderen Bereichen.

10.2.3 Bestandsentwicklung innenstadtnaher Wohngebiete

In der Innenstadt und in den innenstadtnahen Randgebieten besteht ein hoher An siedlungsdruck tertiärer Nutzungen, der zu einer Verdrängung der Wohnnutzung oder der bisherigen Wohnbevölkerung aus diesen innenstadtnahen Quartieren führt. Die gegenwärtig geringe Nachfrage nach Büroflächen hat diese Entwicklung aus Sicht der Interviewpartner lediglich abgeschwächt.

10.2.4 Weiterentwicklung problembehafteter Stadtteile

In verschiedenen Stadtteilen haben sich aus Sicht der Interviewpartner Problemlagen entwickelt, die ein Eingreifen der Stadtverwaltung erfordern. Die Stadtplanungsverwaltung versucht, diese Gebiete mit verschiedenen Maßnahmen wieder zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Die problembehafteten Stadtteile lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

- In Innenstadtnähe gibt es mehrere Gebiete mit schlechter Bausubstanz, die vor allem durch eine dichte Bebauung und fehlende Grünräume geprägt sind. Beispiele hierfür sind die Stadtteile Haidhausen und das Westend.
- Die Großsiedlungen der 1960/70er Jahre am Stadtrand sind der zweite Schwerpunkt der Bestandsentwicklung. Der „Hasenberg“ als Beispiel für ein solches Gebiet wurde zwischen 1960 und 1971 am nördlichen Stadtrand Münchens errichtet. Unter Federführung der *Neuen Heimat* und in Zusammenarbeit mit sieben weiteren Bauträgern entstanden ca. 8200 Wohnungen für damals mehr als 26.000 Einwohner. Die Bausubstanz im Gebiet ist relativ gut. Aufgrund von Mängeln in Funktion und Versorgung ist das Quartier heute relativ unbeliebt und es leben zahlreiche Migranten im Quartier. Die Bewohnerstruktur führt zu sozialen Konflikten.

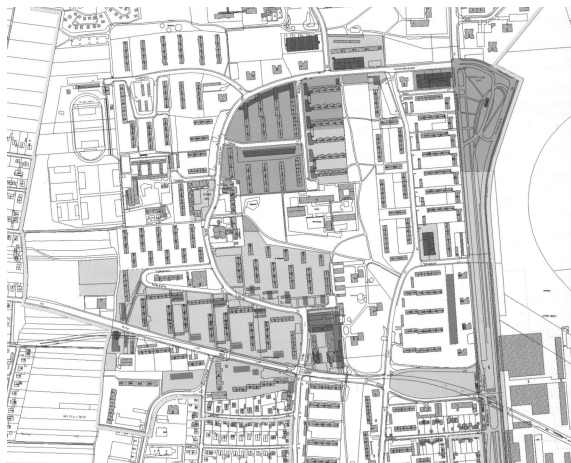


Abbildung 34 - Übersichtsplan „Soziale Stadt“ Hasenberg (LH München, Referat Stadtplanung und Bauordnung 2003e)

10.3 Regulative Instrumente

10.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der erste Flächennutzungsplan Münchens wurde im Jahr 1965 aufgestellt. In den folgenden Jahrzehnten fand keine grundlegende Neuaufstellung statt. Der Flächennutzungsplan wurde allerdings mehrmals – das letzte Mal in den vergangenen vier bis fünf Jahren – grundlegend überarbeitet. Zu diesem Zweck wurde der Flächennutzungsplan in sechs Bereiche unterteilt, in denen

die Flächenausweisung detailliert überprüft und geändert wurde.

Aus der kleinteiligen Darstellung und der laufenden Überarbeitung des Flächennutzungsplans resultiert ein hoher Bedarf an Änderungen. So werden jährlich ca. 100 Änderungsverfahren eingeleitet. Der Flächennutzungsplan gibt daher vor allem den Stand der Flächennutzung wieder und stellt eine Grundlage für Berechnungen und Planungen zur Verfügung. Gleichzeitig wird der Flächennutzungsplan aber auch vorausschauend zur Sicherung und Vorplanung neuer Flächennutzungen eingesetzt. Der Flächennutzungsplan hat daher zum Teil auch programmatischen Charakter, wenn z.B. in den Wohngebieten um die Innenstadt Besondere Wohngebiete die Mischnutzung sichern sollen.

10.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet existieren ca. 2000 rechtskräftige Bebauungspläne. Damit sind ca. 30% des Stadtgebiets mit Bebauungsplänen bedeckt. Über 100 Bebauungsplanverfahren sind in Bearbeitung, von denen jährlich ca. 30 Verfahren abgeschlossen werden. Von diesen werden ca. 15-20 für Wohn- und Mischgebiete erstellt. Ca. 20-25% der Bebauungspläne sind Vorhaben- und Erschließungspläne.

Bebauungspläne im Bestand werden nur selten, z.B. in Sanierungsgebieten oder zur Bestandssicherung und Legalisierung von Siedlungen aus der Nachkriegszeit, eingesetzt. In einigen Sanierungsgebieten gibt es Bebauungspläne zur Beschränkung gastronomischer Nutzungen. Insgesamt ist die verbindliche Bauleitplanung aus Sicht der Interviewpartner im Laufe der Zeit immer aufwendiger geworden. Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Umweltbericht, aber auch intensiven Bürgerbeteiligungsverfahren und städtischen Beschlüssen wie der „Sozialgerechten Bodennutzung“ werden die Bebauungsplanverfahren deutlich zeitaufwendiger und arbeitsintensiver.

Städtebauliche Verträge werden bei allen Bebauungsplänen für neue Wohnbaugebiete abgeschlossen. Dies ergibt sich bereits aus den Anforderungen der „Sozialgerechten Bodennutzung“, die sich nur vertraglich absichern lassen. In den Verträgen werden

die Erstellung und Übertragung der Erschließung und Grünflächen, sowie die Übernahme von Kosten für soziale Infrastruktur vereinbart. Darüber hinaus müssen sich die Vorhabenträger bereiterklären, 30% der Wohnungen als förderfähigen Wohnungsbau zu errichten.

Die Genehmigung von Vorhaben nach § 34 BauGB ist aus Sicht der Interviewpartner vor allem im Bestand bedeutend. Die Zeitersparnis im Vergleich zur Bebauungsplanerstellung ist hierbei von großer Bedeutung. Problematisch wird die fehlende Möglichkeit, auf die Gestaltung der Vorhaben einzuwirken, angesehen. Eines der größten, in den letzten Jahren nach § 34 BauGB genehmigten Projekte umfasst einen Baublock mit ca. 50 Wohnungen im Stadtteil Trudering.

10.3.3 Erhaltungssatzungen

Die Stadtplanung setzt Erhaltungssatzungen vor allem ein, um die Verdrängung der gebietsansässigen Bevölkerung aus ihren Quartieren zu verhindern. Dazu existieren 18 Erhaltungssatzungen, die insgesamt über 100.000 Wohnungen mit ca. 180.000 Einwohnern betreffen. Die Erhaltungssatzungen kommen insbesondere in den Innenstadtrandbereichen oder innenstadtnahen Quartieren zum Einsatz. Die Stadtplanungsverwaltung versucht, über eine Prüfung aller Baumaßnahmen und die Ablehnung überdurchschnittlicher Modernisierungen den preisgünstigen Wohnraum für die ursprüngliche Bevölkerung zu erhalten. Dabei spielt auch die Ausübung der Vorkaufsrechte eine wichtige Rolle. 2004 wurden sechs Gebäude mit 85 Wohneinheiten im Rahmen des Vorkaufsrechts von der Stadt erworben. In weiteren 21 Fällen mit insgesamt 507 Wohneinheiten haben die Eigentümer Verpflichtungserklärungen abgegeben, um die Ausübung des Vorkaufsrechts abzuwenden.

10.3.4 Sanierungsgebiete

Im Stadtgebiet existieren fünf Sanierungsgebiete. Drei Sanierungsgebiete befinden sich in innenstadtnahen Gründerzeitvierteln; zwei Sanierungsgebiete wurden in Großsiedlungen ausgewiesen:

- Das Sanierungsgebiet „Westend“ ist ein Beispiel für die innenstadtnahen Sanierungsgebiete im gründerzeitlichen Baubestand. Bereits im Jahr 1977 wurden 20,4 ha als Sanierungsgebiet festgesetzt. Neben den störenden Gewerbegebieten und verschiedenen Brachflächen war das Gebiet durch eine desolante Gebäudesubstanz und einen Mangel an Grünflächen geprägt. Im Laufe der Jahre wurden zahlreiche Maßnahmen von der Verlagerung von Gewerbebetrieben bis hin zur Umgestaltung des öffentlichen Raums realisiert. Heute sind die Sanierungsmaßnahmen weitgehend abgeschlossen und das Quartier ist wieder zu einem beliebten Wohnviertel geworden. Das im Jahr 1976 ausgewiesene Sanierungsgebiet „Haidhausen“ mit einer Größe von 43 ha und das im Jahr 1984 ausgewiesene Sanierungsgebiet „Giesen“ mit lediglich 1,6 ha Größe gleichen hinsichtlich der Problemlage und der durchgeführten Sanierung dem Gebiet „Westend“. Die Sanierung ist in den drei Gebieten aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung weitgehend abgeschlossen und die Gebiete werden in absehbarer Zeit aus der Sanierungssatzung entlassen.

- Das Sanierungsgebiet „Hasenberg!“ dagegen war in München die erste Maßnahme der Stadterneuerung in einer Großsiedlung. Insgesamt 161 ha wurden im Jahr 1999 als Sanierungsgebiet festgesetzt. Das Sanierungsgebiet „Milbertshofen“ mit 96,4 ha wurde im Jahr 2000 festgesetzt. In den Gebieten sind vor allem soziale Konflikte und der Mangel an sozialer Infrastruktur für Jugendliche die wesentlichen Probleme.

Neben diesen bestehenden oder sich in der Abwicklung befindenden Gebieten bereitet die Stadt die Ausweisung eines Sanierungsgebietes in Teilen der Stadtbezirke Berg am Laim, Ramersdorf-Perlach, Obergiesing und Untergiesing-Harlaching vor. Die Vorbereitenden Untersuchungen wurden in den Jahren 2001/2002 durchgeführt. Nach einer umfangreichen Bürgerbeteiligung im Jahr 2004 soll die Festsetzung der Sanierungsgebiete Anfang des Jahres 2005 erfolgen.

In der Arbeitsweise besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den innerstädtischen Gebieten und den neueren Sanierungsgebieten. Die Gebiete „Westend“, „Haidhau-

sen“ und „Giesing“ wurden jeweils im Vollverfahren ausgewiesen. Hier ermöglichen es die Genehmigungsvorbehalte der Stadt, die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung, sowie Spekulation im Gebiet zu verhindern. Für die Gebiete wurde die städtische Gesellschaft MGS als Sanierungsträger bestellt. In den deutlich größeren Sanierungsgebieten „Milbertshofen“ und „Hasenberg!“ hat die Stadt dagegen auf die umfangreichen Genehmigungspflichten verzichtet. Gleichzeitig wird die Sanierung durch die Stadtverwaltung selbst ohne Sanierungsträger durchgeführt.



Abbildung 35 - Gebiete der Stadterneuerung (LH München, Referat Stadtplanung und Bauordnung 2003e)

10.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Stadt München hat insgesamt neun Einleitungsbeschlüsse für Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gefasst. In vier Gebieten sind bereits Bebauungsplanverfahren eingeleitet. Die Entwicklungsmaßnahmen werden durch die Stadt selbst durchgeführt. Das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist für die Stadtplanung insbesondere bei der Umnutzung von Kasernen ein wichtiges Mittel.

10.4 Kommunikative Instrumente

10.4.1 Rahmenplanungen

Rahmenplanungen werden vielfach in Verbindung mit Wettbewerben bei größeren Entwicklungsmaßnahmen eingesetzt. Aufbauend auf die Rahmenplanungen werden die Bebauungsplanverfahren durchgeführt.

Bei zentralen Projekten der Stadtentwicklung gibt es darüber hinaus meist umfangreiche informelle Planungsprozesse. So wurden für die „Zentralen Bahnflächen“, das Gebiet rund um den Ostbahnhof und die „Theresienhöhe“ mehrstufige Planungsverfahren mit intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

Eine andere Form der Rahmenplanung findet sich in den Gebieten der Stadterneuerung. An die Stelle der Blockkonzepte in der klassischen Sanierung treten zunehmend Integrierte Handlungskonzepte, die neben baulichen Maßnahmen auch soziale und kulturelle Komponenten beinhalten.

10.4.2 Die Stadtentwicklungsplanung

Die Stadt München hat über die Jahrzehnte hinweg mehrere umfassende Stadtentwicklungspläne erstellt. Diese Stadtentwicklungspläne aus den Jahren 1963, 1975 und 1983 setzten jeweils unterschiedliche Schwerpunkte. Im Rückblick erwiesen sich aus Sicht der Interviewpartner die Prognosen vielfach als unzuverlässig und viele Maßnahmen konnten nicht realisiert werden.

Die von Anfang der 1990er Jahre bis zum Jahr 1998 entwickelte Stadtentwicklungskonzeption unter dem Titel „Perspektive München“ basiert daher auf einem neuen Ansatz. An die Stelle eines starren Plans tritt ein flexibler Orientierungsrahmen. Im Jahr 1992 beschloss der Stadtrat die Erarbeitung der „Perspektive München“ mit den vier Themenschwerpunkten wirtschaftliche, soziale, räumliche und regionale Entwicklung. Im Jahr 1995 stellte die Verwaltung Konzeptentwürfe zu den vier Hauptthemen vor, die in den folgenden zwei Jahren in über 70 Veranstaltungen intensiv diskutiert wurden. Darauf aufbauend wurden sieben Leitlinien der Stadtentwicklung formuliert und im Jahr 1998 durch den Stadtrat verabschiedet. Neben den Leitlinien sollen Leitprojekte aufzeigen, wie die Leitlinien sich in der Praxis umsetzen lassen. Die derzeitigen Leitprojekte reichen von der Entwicklung der zentralen Bahnflächen über den Siedlungsschwerpunkt „Freiham“, die „Messestadt Riem“ und die „Theresienhöhe“ bis hin zum „Grüngürtel“.

Neben Leitlinien und Leitprojekten stellt der Bericht zur Stadtentwicklung alle zwei

Jahre Tendenzen der Stadtentwicklung dar. Der Bericht zur Stadtentwicklung 2003 beinhaltet drei Schwerpunktthemen. Neben den Folgen des soziodemografischen Wandels und der EU-Osterweiterung soll insbesondere die Zukunft des Wissenschaftsstandorts München untersucht werden.

Unter dem Oberbegriff „Perspektive München“ werden daher von politischen Zielsetzungen bis hin zu einzelnen Projekten die städtischen Aktivitäten zusammengefasst. Entscheidend ist dabei, dass die „Perspektive München“ als offener Arbeits- und Diskussionsprozess verstanden wird, dessen wesentliche Aufgabe das Initiieren von Diskussionen ist und weniger die Planung eines Endzustands. Während frühere Stadtentwicklungsplanungen vor allem innerhalb der Stadtverwaltung erstellt wurden, strebt die Stadt mit der „Perspektive München“ eine intensive Beteiligung externer Akteure an.

10.4.3 Ökologischer Kriterienkatalog

Die Stadt verkauft im Rahmen der Immobilienwirtschaft zahlreiche Baugrundstücke in den neuen Entwicklungsgebieten. Den Verkauf städtischer Grundstücke knüpft die Stadt an Vorgaben. So muss sich der Käufer verpflichten, entsprechend der Vorgaben des Ökologischen Kriterienkatalogs zu bauen. Dieser enthält Vorgaben zu Baustoffen, Wärmeschutz, Haustechnik und weiteren Bereichen.

10.5 Finanzielle Instrumente

10.5.1 Die „Sozialgerechte Bodennutzung“

Ende der 1980er Jahre waren die Grundstückspreise in München so hoch, dass sozialer Wohnungsbau nicht mehr finanzierbar war. Der Stadtrat beschloss daher im Jahr 1989, 40% der ausgewiesenen Wohnbauflächen für sozialen Mietwohnungsbau zu reservieren. Dies sollte bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen auf privaten Grundstücken vertraglich geregelt werden. Der damalige Beschluss war sehr umstritten und führte zu heftigen politischen Konflikten. In der Zwischenzeit verschlechterte sich die Haushaltslage Münchens und die Stadt war Anfang der 1990er Jahre nicht mehr in der Lage, die Kosten der Bauland-

entwicklung zu tragen. Nach der Einführung des städtebaulichen Vertrags im BauGB fasste der Stadtrat im Jahr 1994 einen Grundsatzbeschluss zur „Sozialgerechten Bodennutzung“, der in den folgenden Jahren fortgeschrieben wurde.

Nach diesem Grundsatzbeschluss müssen die Kosten der Baulandentwicklung von den Grundstückseigentümern mitgetragen werden. Um eine Gleichbehandlung und Transparenz zu gewährleisten, wurden feste Verfahrensgrundsätze beschlossen. Herstellungskosten für Erschließung, Infrastruktur und Ausgleichsmaßnahmen, sowie die Planungskosten werden durch den Investor getragen. 30% der Flächen müssen dem sozialen Wohnungsbau zugeführt werden, für den festgeschriebene Grundstückswerte und Erschließungspauschalen gelten. Dabei verbleibt mindestens ein Drittel des Wertzuwachses bei den Investoren. Aus Sicht der Stadt konnte mit dem Instrument die Ausweisung von Bauflächen deutlich gesteigert werden. Während in den Jahren 1990 bis 1994 lediglich 1000-1300 Wohneinheiten pro Jahr neu entstanden, waren es im Jahr 1995 ca. 2000 und 1996 sogar ca. 5000 neue Wohneinheiten. Nach mehreren Jahren Erfahrung und einigen kleineren Änderungen ist die „Sozialgerechte Bodennutzung“ heute aus Sicht der Interviewpartner ein erfolgreiches Modell, das auch von den Investoren anerkannt wird. In den Jahren 1994 bis 2004 wurden auf dieser Basis über 170 Mio. Euro von den Grundstückseigentümern für soziale Infrastruktur aufgebracht.

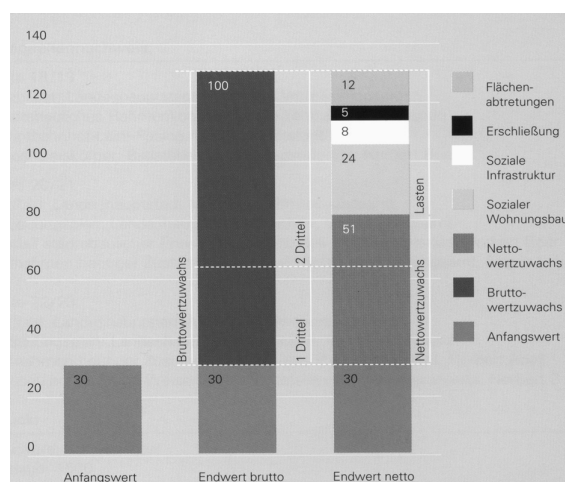


Abbildung 36 – Schematische Darstellung SoBoN (LH München, Kommunalreferat 2000)

10.5.2 Städtebauförderung

Die Stadt München setzt in der Stadterneuerung sowohl Gelder aus der Bund-Länder-Städtebauförderung, als auch aus der landeseigenen Städtebauförderung ein. Der genaue Umfang der Fördermittel im Jahr 2004 und die einzelnen Einsatzgebiete konnten im Rahmen der Untersuchung nicht ermittelt werden. Die Informationen der Stadtverwaltung zum städtischen Haushalt weisen für das Jahr 2004 eine Zuweisung für die Städtebauförderung in Höhe von ca. 5 Mio. Euro aus. Darüber hinaus lassen sich einige Anhaltspunkte für den Einsatz der Gelder zusammenfassen:

- In der „klassischen“ Sanierung setzt die Stadt Mittel aus der Bund-Land-Städtebauförderung, sowie aus der landeseigenen Städtebauförderung ein. In diesen Gebieten liegt der Schwerpunkt auf investiven Maßnahmen. Neben der Umgestaltung des öffentlichen Raums wurde in diesen Gebieten auch die Modernisierung der privaten Bausubstanz gefördert. Nach geringen Rückgängen in den Jahren 2001 und 2002 sind die Fördermittel im Programm *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* im Jahr 2003 aus Sicht der Interviewpartner überraschend auf lediglich 200.000 Euro zurückgegangen.

- Im Programm *Soziale Stadt* werden die Stadtteile HasenbergI seit dem Jahr 1999 und Milbertshofen seit dem Jahr 2000 gefördert. Im Jahr 2002 standen aus diesem Programm insgesamt 3,7 Mio. Euro für die beiden Sanierungsgebiete, sowie für die Vorbereitung von Maßnahmen im Gebiet „Mittlerer Ring Südost“ zur Verfügung. In den Gebieten stehen neben der Aufwertung des öffentlichen Raums und einzelnen Neubaumaßnahmen vor allem soziale Projekte im Mittelpunkt. Mit den Fördergeldern werden auch große investive Maßnahmen, wie der Bau eines kulturellen Zentrums in Milbertshofen, finanziert. In diesen Gebieten findet keine Förderung der Bestandsmodernisierung statt und es werden keine Ausgleichsbeträge erhoben.

10.6 Sonstige Instrumente

10.6.1 Grundstücksbevorratung

Die Stadt betreibt durch das Kommunalreferat eine umfangreiche Immobilienbewirt-

schaffung. Im Jahr 2004 hat die Stadt Grundstücke mit insgesamt 2,4 Mio. m² im Wert von fast 105 Mio. Euro gekauft. Sowohl die Flächen als auch das Finanzvolumen lagen in diesem Jahr allerdings um ein Vielfaches höher als in den sonstigen Jahren, da im Jahr 2004 die Verhandlungen über den Kauf von zwei Kasernenarealen abgeschlossen wurden. Im gleichen Jahr hat die Stadt fast 135.000 m² im Wert von knapp 64 Mio. Euro verkauft.

Die Zahlen verdeutlichen die große Bedeutung der Stadt als Akteur auf dem Grundstücksmarkt. Mehrere große Flächenentwicklungen werden auf städtischen Grundstücken durchgeführt und die Stadt stellt zahlreiche Flächen für den Wohnungsneubau zur Verfügung.

Beispiele für die städtische Baulandentwicklung sind sowohl die „Messestadt Riem“, als auch die verschiedenen Kasernenbrachen oder die „Theresienhöhe“. Das städtische Grundeigentum wird gezielt zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele eingesetzt. So hat sich die Stadt verpflichtet, bei Flächenentwicklungen auf städtischem Grund und Boden insgesamt 50% der Bauflächen für geförderten Wohnungsbau (anstelle der 30% im Rahmen der Sozialgerechten Bodennutzung) zur Verfügung zu stellen. In einigen Gebieten werden Flächen für genossenschaftliche Projekte oder Bauherrengemeinschaften vorgehalten, während in anderen Gebieten z.B. Niedrigenergieprojekte gefördert werden. Beim Verkauf aller städtischen Flächen wird im Kaufvertrag der „Ökologische Kriterienkatalog“ für die Umsetzung verbindlich gemacht. Gleichzeitig hat die Immobilienbewirtschaftung auch eine wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Durch Verkäufe von Grundstücken hat die kommunale Immobilienwirtschaft in den Jahren 1997 bis 2003 jährlich 30 Mio. Euro zum städtischen Haushalt beigetragen.

10.6.2 Das „München Modell“

Im Jahr 1996 hat die Stadt das „München Modell“ als kommunales Programm zur Wohnungsbauförderung eingeführt. Ziel des Programms ist die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und Wohneigentum insbesondere für Münchener Familien mit Kindern. Zu diesem Zweck stellt die Stadt

verbilligt Grundstücke zur Verfügung. Im Auswahlverfahren werden die Grundstücke an Bauträger oder Wohnungsbauunternehmen vergeben, die Miet- oder Eigentumswohnungen bauen. Dabei wird eine umweltfreundliche, energiesparende Bauweise zur Auflage gemacht. Der verbilligte Grundstückspreis muss an die Käufer weitergegeben werden, die mindestens seit 5 Jahren in München wohnen oder arbeiten und gewisse Einkommensgrenzen erfüllen müssen. Die Wohnung darf zudem nicht vor Ablauf von 10 Jahren verkauft werden. Seit dem Jahr 2001 können im Rahmen des Programms auch Mietswohnungen gebaut werden. Dabei schreibt die Stadt Grundstücke mit festgelegter Anfangsmiete an interessierte Wohnungsunternehmen aus. Auch hier müssen die Mieter bestimmte Kriterien erfüllen und die Investoren gehen eine 15-jährige Mietpreisbindung ein.

10.6.3 Städtische Wohnungsgesellschaften

Die Stadt verfügt über verschiedene Wohnungsgesellschaften. An den Gesellschaften „Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG GEWOFAG“ und „Gemeinnützige Wohnstätte- und Siedlungsgesellschaft mbH GWG“ ist die Stadt zu 92% bzw. 99,99% beteiligt. Beiden Gesellschaften gehören jeweils ca. 23.000 Wohnungen in München. Viele dieser Wohnungen sind allerdings renovierungsbedürftig. Dies betrifft insbesondere den Bestand der GWG, in dem sich Ende 2003 noch ca. 2400 Wohnungen ohne Bad und Zentralheizung und weitere ca. 1900 Wohnungen ohne Zentralheizung befanden. Infolge der hohen Modernisierungskosten hat die GWG in den letzten Jahren Verluste gemacht, die durch Finanzzuweisungen der Stadt ausgeglichen wurden. Die GEWOFAG dagegen hat aufgrund einer besseren Struktur des Wohnungsbestands kontinuierlich Gewinne erwirtschaftet. Die Stadt hat die Unternehmen nach Aufhebung der Gemeinnützigkeit verpflichtet, weiterhin nach den Regeln der Gemeinnützigkeit zu wirtschaften. Neben der Modernisierung und Verwaltung des Bestands baut insbesondere die GEWOFAG auch neue Mietswohnungen. Für die Jahre 2004-2007 plant die GEWOFAG den Bau von insgesamt fast 1000 Wohnungen an verschiedenen Standorten. Beide Unternehmen

sind auch im Bauträgeregeschäft tätig. So bauen und verkaufen die GWG in den Stadtteilen Berg am Laim und Ramersdorf, die GEWOFAG insbesondere in Poing verschiedene Reihenhäuser, Hofhäuser und Maisonette-Wohnungen. Dieses Bauträgeregeschäft stellt einen untergeordneten Teil der Geschäftstätigkeit dar. Schließlich ist die Stadt zu 50% an der HEIMAG beteiligt, der ca. 4500 Wohnungen in München gehören. Die HEIMAG hat in den letzten Jahren wachsende Gewinne erwirtschaftet.

Der Einsatz dieser Unternehmen für Ziele der Stadtentwicklung wird über die Politik erreicht. Dies äußert sich zum Beispiel im Verzicht auf Gewinnausschüttungen oder darin, dass Wohnraum auch nach dem Auslaufen der Bindungen weiterhin wie geförderter Wohnraum behandelt wird. Für die Realisierung von kostengünstigem Wohnungsbau sind die städtisch dominierten Wohnungsgesellschaften ein wichtiger Partner der Stadtverwaltung. Bei der HEIMAG ist eine Instrumentalisierung für die Stadtpolitik nicht möglich; die Stadt kann aber wesentliche Veränderungen der Geschäftspolitik, wie die Privatisierung des Bestandes, verhindern.

10.6.4 Der städtische Wohnungsbestand

Neben dem Bestand der Wohnungsgesellschaften verfügt die Stadt über einen eigenen Wohnungsbestand von ca. 1500 Wohnungen, der ebenfalls freiwillig wie geförderter Wohnraum behandelt wird. Weitere ca. 600 Wohnungen der Jubiläumstiftung „Alte Heimat“ werden von der Stadt verwaltet und an bedürftige ältere Münchener Bürger und Schwerbehinderte vermietet.

10.6.5 Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung MGS

Die „Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung mbH MGS“ wurde im Jahr 1979 gegründet, um als staatliche anerkannter Sanierungsträger die Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Seit dem Jahr 1980 ist die MGS als Treuhänder der Stadt München mit der Planung und Durchführung dieser Stadtteilsanierung beauftragt. Mit insgesamt 50 Mitarbeitern hat die MGS bis zum Jahr 2003 in den Sanierungsgebieten

„Haidhausen“, „Westend“, „Altstadt“, „Giesing“ und „Milbertshofen“ insgesamt mehr als 500 Mio. Euro umgesetzt. In den Programmen der *Sozialen Stadt* wurde die MGS nicht mit der Durchführung der Stadterneuerung beauftragt.

10.6.6 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

Neben dem Regionalen Planungsverband als Träger der Regionalplanung gibt es den „Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München“, der im Jahr 1950 als kommunaler Zweckverband gegründet wurde und heute aus 142 Städten und Gemeinden, der Stadt München und acht Landkreisen besteht. Damit ist dieser Zweckverband überwiegend deckungsgleich mit dem Regionalen Planungsverband.

Der Verband „Äußerer Wirtschaftsraum München“ konzentriert sich auf informelle Planungen und den Austausch untereinander. Dabei versteht sich der Verband als Vermittler zwischen den Mitgliedern und Dienstleister für einzelne Gemeinden. Der Verband mit seinen 44 Mitarbeitern wird durch Beiträge der Mitglieder und die Vergütung für Auftragsarbeiten finanziert. Während ein freiwilliger Lastenausgleich zwischen den Kommunen in den Bereichen Freizeit und Erholung zum Teil funktioniert, hat im Themenfeld Wohnen diese Form der regionalen Kooperation aus Sicht der Interviewpartner keine Auswirkungen.

10.6.7 Das „Münchener Forum“

Das Münchener Forum wurde im Jahr 1972 im Zusammenhang mit den Bürgerprotes-

ten gegen den Ausbau der Innenstadt zur autogerechten Stadt gegründet. Das Forum diskutiert Themen der Stadtplanung und -entwicklung und trägt damit zu einem intensiven öffentlichen Diskurs bei. Obwohl das Forum zu 80-90% von der Stadt finanziert wird, ist die inhaltliche Arbeit von der Stadtverwaltung unabhängig. Ein kleine Geschäftsstelle und viele Ehrenamtliche erstellen das Jahresprogramm und führen öffentliche Veranstaltungen durch. Dabei vertritt das Forum zum Teil auch Positionen, die der Verwaltung widersprechen. Aus Sicht der Interviewpartner ist das Forum wichtig als Korrektiv der Stadtverwaltung und ermöglicht produktive Diskussionen.

10.6.8 Das „Münchener Bündnis für Wohnungsbau“

Das „Münchener Bündnis für Wohnungsbau“ wurde im Jahr 1997 vom Oberbürgermeister ins Leben gerufen. Damals stand die Unterstützung der städtischen Wohnungsbaupläne durch private Akteure im Mittelpunkt. Im Bündnis sind die Wirtschaftskammern, große Investoren des Münchener Immobilienmarktes und der Kreditwirtschaft, die Münchener Wohnungs- und Bauwirtschaft, die Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände, sowie die Mieter- und Hausbesitzervereine versammelt. In unregelmäßigen Abständen tauscht sich die Stadt zu wohnungspolitischen Themen im Bündnis für Wohnungsbau mit den wesentlichen Akteuren des Wohnungsmarktes aus. So hat das Bündnis für Wohnungsbau im Jahr 2001 Strategien für die Entwicklung von Wohnraum erarbeitet.

11. Potsdam

11.1 Kommunale Stadtplanung

11.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung Potsdam besteht aus vier Geschäftsbereichen und dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Geschäftsbereich 4 - Stadtentwicklung und Bauen angesiedelt. Zu diesem Geschäftsbereich gehören die folgenden Fachbereiche:

- Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung
- Fachbereich Grün- und Verkehrsflächen
- Fachbereich Gebäude- und Liegenschaftsmanagement
- Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege

Der Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege ist für alle Gebiete des besonderen Städtebaurechts und den Fördermitteleinsatz zuständig. Der Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung ist für alle übrigen Bereiche der Stadt zuständig.

11.1.2 Der Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung

Der Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung ist in vier Bereiche unterteilt. Der Bereich Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklung mit ca. 14 Mitarbeitern ist für alle stadtweiten Planungen zuständig. Neben der Flächennutzungsplanung und der Verkehrsentwicklungsplanung wird hier auch der Stadtumbau in den Großsiedlungen betreut. Der Bereich Verbindliche Bauleitplanung ist für die Betreuung aller Bebauungsplanverfahren außerhalb der Gebiete des besonderen Städtebaurechts, sowie für Erhaltungssatzungen und informelle Planungen zuständig. Der Bereich hat ca. neun Mitarbeiter. Der Bereich Bürgerberatung mit ca. acht Mitarbeitern bearbeitet Baugesuche und berät potentielle Bauherren. Hier wird auch die planungsrechtliche Beurteilung von Bauanträgen vorgenommen. Der Bereich Bauordnung schließlich ist mit ca. 40-50 Mitarbeitern der größte Bereich des Amts.

Insgesamt arbeiten im Fachbereich ca. 80-90 Personen. Der Fachbereich ist vor drei Jahren im Zuge der Verwaltungsreform aus

dem Planungsamt und dem Bauordnungsamt entstanden. Auf die Bereiche des ehemaligen Planungsamts bezogen, soll der Personalbestand in den nächsten Jahren von 40 auf 33 Stellen reduziert werden. Gleichzeitig ist durch die Gebietsreform die Anzahl der Bebauungsplanverfahren erheblich gestiegen.

11.1.3 Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege

Der Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege besteht aus vier Bereichen. Der Bereich Stadterneuerung mit 15 Mitarbeitern ist für alle Gebiete des besonderen Städtebaurechts zuständig. Neben den Entwicklungs- und Sanierungsgebieten werden hier auch die Großwohnsiedlungen betreut. Der Bereich Denkmalpflege ist als Untere Denkmalschutzbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes zuständig. In diesem Bereich arbeiten ca. 15 Mitarbeiter. Der Bereich Wohnungsbauförderung wurde in den vergangenen Jahren deutlich reduziert und besteht heute nur noch aus zwei Mitarbeitern. Der vierte Bereich mit ca. sechs Mitarbeitern ist für die finanzielle Abwicklung der Maßnahmen zuständig.

Auch dieser Fachbereich ist vor ca. drei Jahren im Zuge der Verwaltungsreform entstanden. Die beiden ehemaligen Ämter für Denkmalpflege und Stadterneuerung sind im Aufbau des Fachbereichs noch zu erkennen. Von ursprünglich 40 Mitarbeitern sollen bis 2007 ca. 35 im Amt bleiben; zur Zeit hat das Amt noch 38 Mitarbeiter. Während die Wohnungsbauförderung in ihrem Umfang stark zurückgegangen ist, ist aus Sicht der Interviewpartner der Aufgabenbestand im Bereich der Denkmalpflege und der Stadterneuerung durch die Eingemeindungen gewachsen.

11.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

11.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Seit Anfang der 1990er Jahre versuchte die Stadt, den Fortzug von Einwohnern in das Umland durch die Ausweisung neuer

Wohnbauflächen zu verhindern. Dabei stand in der Anfangszeit der Geschosswohnungsbau im Mittelpunkt: Unmittelbar nach der Wende 1990 wurde die bereits in der DDR geplante Siedlung „Kirchsteigfeld“ neu geplant und durch einen Bauträger realisiert. Später gewann die Ausweisung von Baugebieten für Einfamilienhäuser an Bedeutung. Heute finden sich verschiedene Flächenentwicklungen im Außenbereich, zum Beispiel im Bereich der Dörfer Bornim und Bornstedt. Auf ehemals landwirtschaftlichen Flächen werden hier Bauflächen für Einfamilienhäuser erschlossen. Im Rahmen der Eingemeindung musste Potsdam die Neubaugebiete der eingemeindeten Dörfer zum Teil übernehmen und weiterführen. Weitere Flächen werden als Arrondierungsgebiete größtenteils auf privaten Grundstücken entwickelt.



Abbildung 37 - Bornstedter Feld (Entwicklungsträger Bornstedter Feld 2002)

11.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Neben der Neuerschließung von Flächen ist die Entwicklung der Konversionsfläche „Bornstedter Feld“ ein zentrales Vorhaben der Stadt. Die Fläche wurde ab Mitte des 19. Jahrhunderts mit verschiedenen Kasernen und anderen militärischen Nutzungen bebaut. Nach dem Abzug der russischen Streitkräfte wies die Stadt eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aus und erwarb das Gebiet. Im Zuge der Bundesgartenschau wurde der zentrale Grünbereich als Landschaftsraum gestaltet. Auf den ca. 360 ha sollen Wohnungen im Geschosswohnungsbau, sowie als Einfamilienhäuser entstehen. Zur Entwicklung des Gebietes wurde ein Sanierungsträger eingesetzt.

Die Umsetzung der Entwicklungsmaßnahme ist nicht so schnell wie erhofft vorangeschritten, da die Bodenpreise insgesamt noch immer deutlich über denen des Umlands liegen. Langfristig schätzen die Interviewpartner die Entwicklung des Gebietes jedoch als durchaus realistisch ein. Nach längerer politischer Diskussion hat ein städtisches Unternehmen mit dem Bau von drei Projekten im Gebiet begonnen.

11.2.3 Weiterentwicklung der Innenstadt

Die Entwicklung der Innenstadt ist seit dem Jahr 1990 ein zentrales Thema der Stadtplanung. Dabei stehen die beiden Altstädte der im Jahr 1939 vereinigten Städte Potsdam und Babelsberg im Mittelpunkt der Sanierungsbemühungen. Die Häuser waren im Jahr 1990 vielfach baufällig und mussten aufwendig saniert und modernisiert werden. Mit zunehmenden Investitionen kam es zu Verdrängungstendenzen in Teilen der Innenstadt. Die Sanierung der Innenstadt ist auch heute noch nicht abgeschlossen.

11.2.4 Weiterentwicklung der Stadtteile

Große Teile der Wohnquartiere der Stadt sind im Vergleich zur Innenstadt in gutem baulichem Zustand. Die Sanierung und Modernisierung hat hier größtenteils ohne städtische Unterstützung stattgefunden. Die meisten Quartiere sind nach Ansicht der Interviewpartner heute relativ „stabil“ und bedürfen keiner städtischen Intervention. Allerdings versucht die Stadt, in verschiedenen Villenquartieren die bauliche Struktur gegen eine weitere Nachverdichtung zu schützen.

11.2.5 Weiterentwicklung der Großsiedlungen

Eine grundsätzlich andere Situation ist in den Großsiedlungen aus der DDR-Zeit anzutreffen. In Potsdam gibt es insgesamt sieben Großsiedlungen aus unterschiedlichen Jahrzehnten und in unterschiedlichen Größen. In den Jahren nach 1990 haben diese Großsiedlungen auch in Potsdam viele Einwohner verloren. Allerdings ist es den

Wohnungsgesellschaften mit der Sanierung und der gezielten Ansprache neuer Nutzergruppen, wie z.B. Studenten, gelungen, den Leerstand in den Gebieten zu reduzieren. Der Stadtteil Schlaatz, in dem zwischenzeitlich bis zu 8% der Wohnungen leer standen, hat sich nach Ansicht der Interviewpartner mittlerweile stabilisiert.

11.3 Regulative Instrumente

11.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Nach der Wende entschloss sich die Stadt Potsdam zur Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans. Zur Vorbereitung des Flächennutzungsplans wurde im Jahr 1992 ein Stadtentwicklungskonzept erstellt. Gleichzeitig wurden mehrere Bereichspläne als Grundlage für die Flächennutzungsplanung erstellt. Durch die Gebietsreform vergrößerte sich das Stadtgebiet und im Jahr 1997 trat ein Teilflächennutzungsplan für das Gebiet der Stadt Potsdam ohne die Eingemeindungen in Kraft. Bis zum Jahr 2001 wurde die Flächennutzungsplanung auch für die eingemeindeten Gebiete abgeschlossen. Mit der Gemeindegliederung im Jahr 2003 wurde das Stadtgebiet wieder erheblich erweitert. Die sieben nach Potsdam eingemeindeten Kommunen hatten bereits alle einen gültigen Flächennutzungsplan. Bis zum Jahr 2004 wurden insgesamt 22 Änderungsverfahren eingeleitet.

Aus Sicht der Interviewpartner erscheint es nun sinnvoll, den Flächennutzungsplan für das gesamte Stadtgebiet neu aufzustellen. Dabei soll insbesondere der Umgang mit den zahlreichen großflächigen Erweiterungen der eingemeindeten Dörfer diskutiert werden. Nach Ansicht der Interviewpartner soll der neue Flächennutzungsplan nur noch als flexibler Rahmen für die Stadtplanung dienen und daher auch weniger detailliert aufgestellt werden.

11.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Seit dem Jahr 1990 wurden bisher ca. 20 Bebauungspläne rechtskräftig. Im Jahr 2004 gibt es insgesamt über 130 eingeleitete Bebauungsplanverfahren. Von diesen werden 28 Verfahren aktiv bearbeitet. Der Fachbereich hat vor ca. fünf Jahren eine Prioritätenliste eingeführt, deren Aktuali-

sierung von der Stadtverordnetenversammlung regelmäßig bestätigt wird. Der Anteil der Bebauungspläne für Wohnen lässt sich schwer beziffern, da viele Pläne mehrere Nutzungen vereinen. Die Bebauungspläne lassen sich in zwei unterschiedliche Gruppen einteilen. Etwa die Hälfte der Bebauungspläne dient der Vorbereitung von Investitionen. Hier gibt es in der Regel konkrete Investoren oder Grundstücksentwickler, die im Rahmen von städtebaulichen Verträgen Planungs- und Erschließungskosten übernehmen und mit denen die Durchführung vertraglich vereinbart werden kann. Die zweite Hälfte der Bebauungspläne dagegen dient der Bewahrung von Qualitäten in existierenden Wohngebieten. Beispiele hierfür finden sich in den gründerzeitlichen Vorstädten und in der Innenstadt. Hier soll die städtebauliche Struktur erhalten und gleichzeitig die behutsame Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur ermöglicht werden.

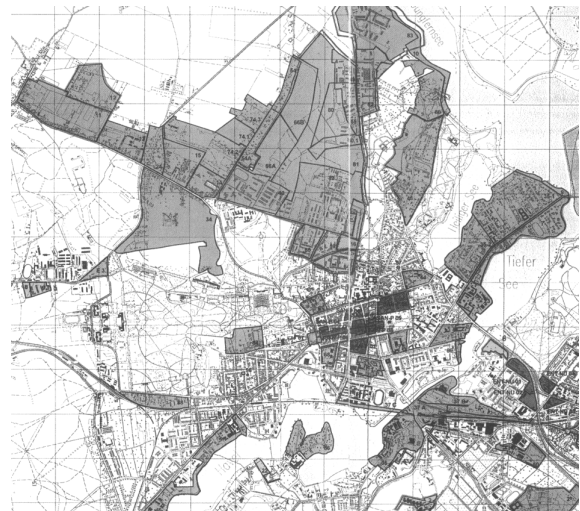


Abbildung 38 - Übersicht Bebauungspläne und Vorhaben-/Erschließungspläne (LH Potsdam, Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Bauen 2000)

In den letzten Jahren wurden verschiedene vorhabenbezogene Bebauungspläne erarbeitet. Zur Zeit wird nur ein einziger vorhabenbezogener B-Plan aktiv bearbeitet.

Städtebauliche Verträge werden nach Auskunft der Interviewpartner bei allen investitionsbezogenen Bebauungsplänen abgeschlossen. Dabei werden insbesondere die Erschließungs- und Planungskosten auf den Investor übertragen. Eher selten wird die Übernahme von Kosten für Kinderta-

gestätten oder sonstige soziale Infrastruktureinrichtungen vereinbart. In einigen Fällen versucht die Stadt auch gestalterische Qualitäten aus Wettbewerben oder Rahmenplänen in den Verträgen abzusichern, die in einer Gestaltungssatzung nur schwer festzusetzen wären.

11.3.3 Erhaltungssatzungen

In der Stadt gibt es insgesamt sieben Erhaltungssatzungen. Diese wurden zum Erhalt stadträumlicher Strukturen und Straßenräume vor allem in den gründerzeitlichen Vorstädten und in einigen Dorfkernen erlassen.

Ein Beispiel hierfür ist die Erhaltungssatzung für die Brandenburger Vorstadt. Für die weitere Entwicklung des Quartiers werden detaillierte Aussagen zu den Straßenräumen, den privaten Gärten und Rückbereichen, den Baufluchten, Bauweisen, Dachformen und der Gestaltung der Gebäude gemacht. Ziel ist die Bewahrung der besonderen städtebaulichen Struktur.

11.3.4 Sanierungsgebiete

In der Stadt gibt es insgesamt sieben Sanierungsgebiete. Die Gebiete „Holländisches Viertel“, „2. Barocke Stadterweiterung“, „Weberviertel“ und ein weiteres Gebiet in der Babelsberger Innenstadt wurden bereits im Jahr 1992 eingerichtet. Dabei standen insbesondere die historischen Innenstädte von Potsdam und Babelsberg im Mittelpunkt der Sanierungsbemühungen.

Jüngeren Datums sind die Sanierungsgebiete „Potsdamer Mitte“, „Schiffbauergasse“ und „Am Kanal/Stadtmauer“. Das Sanierungsgebiet „Potsdamer Mitte“ wurde im Jahr 1999 festgelegt und bildet die Grundlage für die Rekonstruktion des ehemaligen Schlosses als Brandenburger Landtag. Im 2002 beschlossenen Sanierungsgebietes „Schiffbauergasse“ dagegen soll eine Industriebrache zu einem hochwertigen Bürogebiet mit kulturellen Einrichtungen umgenutzt werden. So wird hier unter anderem auch das neue Theater der Stadt gebaut. Im Sanierungsgebiet „Am Kanal/Stadtmauer“ schließlich stand die Wiederherstellung eines Stücks des ehemaligen Stadtkanals und die Sanierung der Stadtmauerreste im Mittelpunkt.

Die Sanierungsverfahren werden meist im Vollverfahren durchgeführt. Lediglich das Sanierungsgebiet „Am Kanal/Stadtmauer“ wurde im vereinfachten Verfahren festgesetzt, da hier keine Maßnahmen auf privaten Grundstücken geplant waren. Für alle diese Gebiete hat die Stadt Sanierungsträger eingesetzt. Dabei wurde in einigen Gebieten das (teilweise) städtische Unternehmen Sanierungsträger Potsdam beauftragt; in anderen Gebieten dagegen private Büros.

11.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Stadt hat insgesamt drei städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen festgesetzt:

- Das „Bornstedter Feld“ mit ca. 300 ha ist die mit Abstand größte Entwicklungsmaßnahme der Stadt. Hier entstehen auf einer ehemaligen Kasernenfläche ein großes Wohngebiet, die neuen Gebäude für die Fachhochschule Potsdam und gewerbliche Flächen. Für die Entwicklung wurde ein Entwicklungsträger, der indirekt zu ca. 80% in städtischer Hand ist, gegründet.
- Der Entwicklungsbereich „Babelsberg“ mit ca. 70 ha Größe schließt als ehemaliger Industriestandort an das Babelsberger Sanierungsgebiet der Innenstadt an. Ein privater Entwicklungsträger soll hier ein Gewerbegebiet entwickeln.
- In der Potsdamer Innenstadt wurde darüber hinaus ein 2 ha großer innerstädtischer Block als Entwicklungsgebiet unter der Regie des städtischen Sanierungsträgers ausgewiesen. Dabei wurde das Instrument der Entwicklungsmaßnahme nach Aussage der Interviewpartner angewandt, um der Stadt umfangreiche Eingriffs- und Mitsprachemöglichkeiten an der Entwicklung dieses Blocks zu geben.

11.4 Kommunikative Instrumente

11.4.1 Stadtentwicklungsplan

Im Jahr 1992 ließ die Stadt durch ein externes Büro einen Stadtentwicklungsplan erstellen, der die Raumstruktur Potsdams untersuchte und ein grobes räumliches Entwicklungskonzept entwickelte. Als erstes gesamtstädtisches Planwerk diente die-

plänen sind. Konflikte mit Bürgern können in diesen informellen Planungsprozessen nach Ansicht der Interviewpartner besser diskutiert werden als in den rechtlich stark formalisierten Bebauungsplanverfahren.

11.5 Finanzielle Instrumente

11.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Eine Untergliederung der Fördermittel nach einzelnen Programmen ist im Rahmen der Untersuchung leider nicht möglich. Der Umfang der eingesetzten Fördermittel kann grob nach den räumlichen Bereichen beschrieben werden:

- In den Großsiedlungen werden im Jahr 2004 insgesamt ca. 9 Mio. Euro Fördermittel eingesetzt, die aus unterschiedlichen Programmen der Städtebauförderung, sowie aus dem europäischen EFRE-Programm stammen.
- In den innerstädtischen Sanierungsgebieten werden vor allem Gelder aus dem Programmen *Städtebaulicher Denkmalschutz* und dem *Allgemeinen Sanierungsprogramm* eingesetzt. Im Jahr 2004 stehen hier insgesamt ca. 10 Mio. Euro für diese Gebiete zur Verfügung. Etwa die Hälfte dieser Gelder wurde zur Sanierung privater Wohngebäuden, die andere Hälfte zur Umgestaltung des öffentlichen Raumes eingesetzt.
- In den Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen werden im Jahr 2004 keine Gelder mehr eingesetzt.

11.5.2 Förderung von Planungsverfahren durch das Land Brandenburg

Seit Anfang der 1990er Jahre hat das Land Brandenburg zahlreiche Planungsverfahren gefördert. Daher wurden in der Vergangenheit fast keine Planungen im Amt selbst erstellt, sondern alle Planungen als Aufträge vergeben. Mit dem Ende dieser Förderung findet eine Umorientierung in der Stadtverwaltung statt. Die Zahl der Planungen – insbesondere der informellen – geht zurück; gleichzeitig werden Planungen verstärkt durch städtische Mitarbeiter selbst erarbeitet. Investoren werden zudem

stärker zur Finanzierung von Planungen herangezogen.

11.6 Sonstige Instrumente

11.6.1 Regionale Zusammenarbeit

Eine Zusammenarbeit mit den umliegenden Kommunen findet auf zwei Ebenen statt.

- Zum einen gibt es im Norden, Süden, Westen und Osten von Berlin vier sogenannte „Nachbarschaftsforen“, in denen sich die Senatsverwaltung Berlin, die Randbezirke der Stadt Berlin, die angrenzenden Landkreise Brandenburgs und die jeweiligen Kommunen austauschen und abstimmen. Potsdam ist in den Nachbarschaftsforen Süd und West vertreten. Bei insgesamt vier Treffen im Jahr werden hier aktuelle Probleme diskutiert. Als freiwilliger Zusammenschluss hat diese Form der Kooperation aus Sicht der Interviewpartner nur eine geringe Bedeutung für das Themenfeld Wohnen.
- Darüber hinaus gibt es auf brandenburgischer Seite seit dem Jahr 1995 eine Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden im „Gemeindeforum Potsdamer Havelseen“. Dieses wurde im Vorfeld der Bundesgartenschau gegründet und beschäftigt sich hauptsächlich mit der Entwicklung der Landschaftsräume. Mit der Gebietsreform wurden die ursprünglich zehn Gemeinden zu drei Gemeinden zusammengefasst. Aus Sicht der Interviewpartner ist dieses Gemeindeforum mittlerweile nur noch wenig aktiv.

11.6.2 Städtische Gesellschaften

Die „Gemeinnützige Wohn- und Baugesellschaft Potsdam mbH GEWOBA“ bewirtschaftet als städtisches Unternehmen einen Wohnungsbestand von ca. 18.000 Wohnungen. Diese befinden sich zum großen Teil in den Großsiedlungen. Bisher wurden ca. 2/3 des Bestands saniert. In kleinem Umfang ist die GEWOBA auch als Bauträger für den freifinanzierten Eigenheimmarkt tätig.

Die „Potsdamer Liegenschafts- und Objektgesellschaft POLO“, ein Tochterunternehmen der GEWOBA, ist ebenfalls an der Flä-

chenentwicklung beteiligt. Nach dem Jahr 1990 verfügte die Stadt über zahlreiche Grundstücke, die nach der Restitution im Besitz der Stadt verblieben. Dieser über die Stadt verteilte Streubesitz wurde an die POLO „verkauft“. Die damals dem städtischen Haushalt zugeführten Erlöse müssen nun durch die POLO erzielt werden. Die Stadtplanungsverwaltung steht aus Sicht der Interviewpartner unter einem hohen politischen Druck, die baurechtlichen Voraussetzungen für diese Einnahmen zu schaffen.

11.6.3 Die „AG Stadtspuren“

In der „Arbeitsgemeinschaft Stadtspuren“ haben sich im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau fünf Wohnungsbaugenossenschaften und die städtische Wohnungsbaugesellschaft zusammengeschlossen. Diese Arbeitsgemeinschaft vertritt die

Interessen der Wohnungswirtschaft gegenüber der Politik und der Stadtverwaltung und ist insbesondere in den Großsiedlungen der zentrale Partner der Stadtverwaltung.

11.6.4 Sanierungsträger Potsdam

Der „Sanierungsträger Potsdam“ wurde im Jahr 1991 gegründet. Die Stadt ist an dem Unternehmen mit 51% beteiligt, weitere Gesellschafter sind die Investitionsbank des Landes Brandenburg, die Mittelbrandenburgische Sparkasse, die GEWOBA und die evangelische Landeskirche Brandenburg. Der Sanierungsträger Potsdam wurde in den innerstädtischen Sanierungsgebieten mit der Durchführung der Sanierung beauftragt.

12. Rostock

12.1 Kommunale Stadtplanung

12.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Stadt Rostock besteht aus vier Senatsbereichen und dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung befinden sich im Senatsbereich Bau- und Wohnungswesen. Dieser umfasst die folgenden Einrichtungen:

- Bauamt
- Amt für Stadtplanung
- Kataster-, Vermessungs- und Liegenschaftsamt
- Tief- und Hafenbauamt

Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planung sind im Amt für Stadtplanung angesiedelt. In der Stadterneuerung gibt es allerdings eine enge Verknüpfung mit dem Bauamt. Dieses ist für die Verwaltung der Städtebaufördermittel zuständig, während das Planungsamt die Gebiete inhaltlich betreut.

12.1.2 Amt für Stadtplanung

Das Amt für Stadtplanung besteht aus einem Sachgebiet und drei Abteilungen. Das Sachgebiet, in dem alle technischen Dienste, sowie die Bearbeitung des Haushalts und rechtlicher Fragen angesiedelt sind, ist direkt der Amtsleitung zugeordnet. Die Abteilung 1 - Städtebauliche Entwicklungsplanung mit neun Mitarbeitern bearbeitet die Flächennutzungsplanung und alle weiteren gesamtstädtischen Planungen. Die Abteilung 2 - Bebauungsplanung ist für die verbindliche Bauleitplanung in der Stadt zuständig. Auch informelle Planungen für einzelne Gebiete werden hier von den insgesamt elf Mitarbeitern bearbeitet. Die Abteilung 3 - Sanierungsplanung, Stadtbild, Stadtgestaltung schließlich ist für die inhaltliche Betreuung der Städtebauförderung und für Fragen der Stadtbildgestaltung zuständig. In dieser Abteilung arbeiten insgesamt zehn Personen.

Das Amt ist in der Wendezeit aus dem früheren Büro für Stadtgestaltung hervorgegangen. Das damals neu entstandene Amt für Stadtplanung hatte ursprünglich insgesamt ca. 60 Mitarbeiter. Bis heute wurde der Personalbestand auf ca. 37 Personen

reduziert und eine weitere Reduzierung auf 32 Mitarbeiter ist im Laufe der nächsten Jahre vorgesehen. Dabei wurden vor allem technische Bereiche, wie zum Beispiel die Werkstatt, aufgelöst und der Bereich Haushalt deutlich reduziert.

Darüber hinaus gibt es in der Stadtverwaltung und -politik Überlegungen zu einer Verwaltungsreform. Im Rahmen dieser Reform könnte das Amt für Stadtplanung mit anderen Ämtern zusammengeführt werden. Gleichzeitig gab es im politischen Raum eine Diskussion, die zu dem für die Interviewpartner überraschenden Beschluss führte, das Planungsamt ganz aufzulösen. In der Folge haben sich die IHK und zwei prominente Investoren, wie auch die Architektenkammer öffentlich für den Erhalt des Planungsamts eingesetzt. Aus Sicht der Interviewpartner gibt es noch keine konkreten Pläne zur Auflösung des Amtes; der entsprechende Beschluss wurde allerdings auch nicht aufgehoben. Die Stimmung im Planungsamt ist daher durch eine große Unsicherheit über die weitere Entwicklung geprägt.

12.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

12.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Die Entwicklung Rostocks war nach dem 2. Weltkrieg durch ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum der damaligen Bezirkshauptstadt geprägt. Nach dem Jahr 1990 wiesen die Umlandgemeinden sehr schnell Wohnbaugebiete für Einfamilienhäuser aus, während die komplizierten Eigentumsverhältnisse in Rostock die Ausweisung von Bauflächen erschwerten. In der Folge wanderten viele Bürger aus der Stadt ins Umland ab. Erst nach einiger Zeit gelang es der Stadt, mit Wohngebieten vor allem auf städtischen Flächen diese Stadt-Umland-Wanderung zu reduzieren. Beispiele für neue Wohngebiete sind vor allem die „Brinckmanshöhe“ oder „Kassebohm“ mit jeweils ca. 1000 Wohneinheiten; aber auch kleinere Abrundungen vorhandener Wohngebiete. Im Jahr 1997 wurde mit der Fertigstellung von über 2000 Wohneinheiten ein Höhepunkt der Bautätigkeit er-

reicht; in den folgenden Jahren pendelte sich die Fertigstellung bei ca. 1000 Wohneinheiten pro Jahr ein und ging im Jahr 2001 auf 800-900 Wohneinheiten zurück. Im Jahr 2004 finden ca. 2/3 des Neubaus in den neuen Wohngebieten der Außenentwicklung statt.

Für die Zukunft wird ein Bedarf an Wohnbauflächen von ca. 250 ha bis zum Jahr 2015 angenommen. Große Teile dieses Bedarfs sollen über neue Wohnbauflächen im Außenbereich gedeckt werden. Dabei sind neben verschiedenen kleinen Arrondierungsmaßnahmen auch einige größere Gebietsentwicklungen, wie z.B. ein ca. 100 ha großes Gebiet südwestlich des Stadtteils Biestow geplant. Angesichts der Entwicklung der letzten Jahre bestehen allerdings bei den Interviewpartnern Zweifel, ob diese Planungen realistisch sind.

12.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Im innerstädtischen Bereich oder auf Brachen werden nach Schätzung der Stadtverwaltung ca. 30% des Wohnungsbaus realisiert. Während die Umnutzung militärischer Brachen zu Wohnzwecken in mehreren Fällen durchgeführt wurde, erscheint die Aktivierung gewerblicher und industrieller Brachen vielfach schwierig. Altlasten erschweren hier die Projektentwicklung. Beispiele für Brachenreaktivierungen sind das „Marinegelände Gehlsdorf“ und der „Holzhafen“:

- Das ehemalige „Marinegelände Gehlsdorf“ am Ostufer der Warnow gegenüber der Innenstadt umfasst ca. 44 ha und wurde von der städtischen Wohnungsbaugesellschaft WIRO erworben. Auf dem Grundstück selbst sind 300 Einfamilienhäuser und einige Reihen- und Mehrfamilienhäuser geplant. Die WIRO verkauft in dem Gebiet bauträgerfreie Grundstücke und im Rahmen des Bauträgersgeschäftes Einfamilienhäuser.

- Der „Holzhafen“ dagegen ist ein Beispiel für die Umnutzung einer Gewerbebrache. Bis zum Jahr 1991 als Holzlagerplatz genutzt, befindet sich das Gebiet am Stadthafen in unmittelbarer Nachbarschaft zur Innenstadt. Im Jahr 2002 erwarb die WIRO das ca. 9,7 ha große Areal. In Abstimmung mit der Stadt wurde das Grundstück be-

plant und durch die städtische Sanierungsgesellschaft RGS erschlossen. Geplant ist auf dem Areal eine verdichtete Wohnbebauung mit ca. 400 Wohnungen, Gastronomie und anderen ergänzenden Nutzungen.

12.2.3 Bestandsentwicklung der Großsiedlungen

In den Jahren von 1960 bis 1990 wurden in Rostock insgesamt sieben Großsiedlungen in industrieller Bauweise errichtet. Im Jahr 1990 befanden sich 60.000 von 100.000 Wohnungen in diesen Großsiedlungen. Unmittelbar nach der Wende beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe mit der Situation der Großsiedlungen und machte Vorschläge für die weitere Entwicklung der Quartiere. Heute ist insbesondere die städtische Sanierungsgesellschaft RGS in diesen Gebieten aktiv.



Abbildung 40 - Rahmenplan Sanierung Stadtzentrum (Rostock, RGS 1998)

12.2.4 Bestandsentwicklung in der Innenstadt und den Vorstädten

In der Innenstadt und den innenstadtnahen Vorstädten begleitet die Stadtplanungsverwaltung die Weiterentwicklung dieser Quartiere:

- Die historische Altstadt Rostocks wurde im Krieg zu großen Teilen zerstört und ab 1948 zum Teil wieder aufgebaut. Nach der Wende lagen Teile des Innenstadtbereichs brach. Die Gebäude waren zu großen Teilen unsaniert. Bereits im Jahr 1991 wurde die Innenstadt als Sanierungsgebiet

ausgewiesen. Die neu gegründete RGS wurde mit der Durchführung der Sanierung beauftragt. Der 1994 erstmals erstellte Rahmenplan wurde in den folgenden Jahren konkretisiert. Die im Jahr 1998 verabschiedete 1. Fortschreibung dient seither als Rahmenplanung für die Sanierung.

- Ein weiterer Schwerpunkt der innerstädtischen Bestandsentwicklung liegt in der „Kröpeliner-Tor-Vorstadt“. In dem ehemaligen Arbeiterviertel aus der Gründerzeit leben heute ca. 6000 Menschen. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 1997 ca. 34 %. Das Gebiet ist vor allem durch soziale und städtebauliche Problemlagen gekennzeichnet. Die Sanierung und der Einsatz von Fördergeldern hat hier eine Belebung des Quartiers ermöglicht.

12.3 Regulative Instrumente

12.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der Generalbebauungsplan Rostocks wurde in den Jahren von 1977 bis 1990 erarbeitet und nach der Wende übergeleitet. Relativ bald wurde jedoch deutlich, dass angesichts der neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans erforderlich war. Im Jahr 1992 fasste die Stadt daher einen Aufstellungsbeschluss. Parallel entstanden in den 1990er Jahren verschiedene fachliche Konzepte z.B. zur Entwicklung des Seehafens, die Auswirkungen auf den Flächennutzungsplan hatten. Nach Fertigstellung der Fachplanungen wurde ab dem Jahr 2002 die Arbeit am Flächennutzungsplan wieder aufgenommen. Der Flächennutzungsplan soll im Jahr 2005 Rechtskraft erlangen.

Für das Themenfeld Wohnen sieht der Flächennutzungsplan ca. 250 ha neue Wohnbauflächen vor. Dabei geht das Planungsamt von 90% Einfamilienhäusern und 10% Geschosswohnungsbau aus.

12.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Im Stadtgebiet gibt es ca. 150 rechtskräftige Bebauungspläne. Ca. 20 Bebauungspläne sind derzeit in Bearbeitung, von denen etwa die Hälfte für Wohnungsbau erstellt wird. Daneben existieren verschiedenen Aufstellungsbeschlüsse, die zur Sicherung

der städtischen Eingriffsmöglichkeiten verabschiedet wurden.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne werden nur sehr selten erstellt, da aus Sicht der Stadtplanung hier eine zu enge Verknüpfung von Vorhaben und Baurecht gegeben ist. Vielfach scheidet die Projektentwicklung und damit ist auch das gesamte Verfahren hinfällig.

Im Bereich des Wohnungsbaus findet ausschließlich eine nachfrageorientierte Planung statt. Bei Neubaugebieten werden immer städtebauliche Verträge mit dem Vorhabenträger geschlossen. In den Verträgen werden die Übernahme der Erschließungskosten durch den Vorhabenträger, inhaltliche Ziele und Vereinbarungen zur Umsetzung verankert.

Viele Vorhaben werden nach § 34 BauGB genehmigt. Dabei ist insbesondere im Wohnungsbau nach Ansicht der Interviewpartner bereits bei wenigen Gebäuden eine Grenze erreicht, die ein normales Bebauungsplanverfahren notwendig macht.

12.3.3 Erhaltungssatzungen

Im Stadtgebiet wurden einige Erhaltungssatzungen zum Erhalt der städtebaulichen Struktur erlassen. Diese Erhaltungssatzungen gelten für den historischen Stadtkern, den Ortskern Warnemünde und einige innenstadtnahe Gründerzeitvorstädte.

12.3.4 Sanierungsgebiete

In Rostock gibt es lediglich ein Sanierungsgebiet. Das Sanierungsgebiet „Innenstadt“ wurde im Jahr 1991 festgesetzt. Die groben Ziele der Sanierung wurden im Jahr 1994 in einem Rahmenplan definiert und 1998 fortgeschrieben. Nach der Erweiterung zum Sanierungsgebiet „Stadtzentrum Rostock“ im Jahr 1997 umfasst das Sanierungsgebiet über 150 ha. Im Sanierungsgebiet wurden umfangreiche Städtebaufördermittel eingesetzt. Dabei stand vor allem die Sanierung der Infrastruktur und des öffentlichen Raumes im Mittelpunkt; die Sanierung privater Wohngebäude wurde in kleinerem Umfang gefördert. Das Sanierungsgebiet ist im Vollverfahren ausgewiesen; eine Erhaltungssatzung zum Schutz des Bestands wurde ergänzend erlassen. Die RGS betreut

die Entwicklung im Gebiet als Sanierungsträger. Ein Sanierungsbeirat ist seit dem Jahr 1994 an der Durchführung der Sanierung beratend beteiligt.

12.3.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

In der Vergangenheit gab es eine Entwicklungsmaßnahme „Stadthafen/Vor der östlichen Stadtmauer“, die bis zum Jahr 2001 von der RGS betreut wurde. Zur Zeit gibt es keine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Rostock. Es gibt Überlegungen, dieses Instrument zur Entwicklung der „Holzhalbinsel“ einzusetzen: Da es sich bei dieser Entwicklung um Grundstücke der städtischen WIRO handelt, sollte mit der förmlichen Ausweisung insbesondere die Möglichkeit des Fördermitteleinsatzes sichergestellt werden.

12.4 Kommunikative Instrumente

12.4.1 Integriertes Stadtentwicklungskonzept

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept wurde im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* durch die RGS erstellt. Dabei wurden die einzelnen Stadtteile vor dem Hintergrund verschiedener Indikatoren bewertet. Schwerpunktmäßig beschäftigt sich das Stadtentwicklungskonzept mit den Großsiedlungen und soll hier den Stadtumbau begleiten und steuern.

12.4.2 Rahmenplanungen

In der Planungspraxis werden Rahmenpläne in zwei verschiedenen Formen eingesetzt:

- Zum einen werden Rahmenpläne vielfach als Stufe zwischen dem Flächennutzungsplan und einzelnen Bebauungsplänen genutzt. So wurde zum Beispiel für die „Holzhalbinsel“ ein Rahmenplan entwickelt, der in mehreren Bebauungsplänen umgesetzt wurde. Aus Sicht der Interviewpartner genießen diese Rahmenpläne eine hohe Akzeptanz bei der Öffentlichkeit und der Politik.
- Auch in der Sanierung werden Rahmenpläne erstellt. Dabei enthielt der erste

Rahmenplan für die Innenstadt nur wenige konkrete Zielsetzungen und klammerte noch nicht untersuchte Bereiche komplett aus. Mit der Fortschreibung des städtebaulichen Rahmenplans wurde die Planung konkretisiert und auf alle Bereiche des Sanierungsgebiets ausgeweitet. Im Rahmenplan werden insbesondere die Maßnahmen im öffentlichen Raum definiert und Prioritäten für die Umsetzung festgelegt.

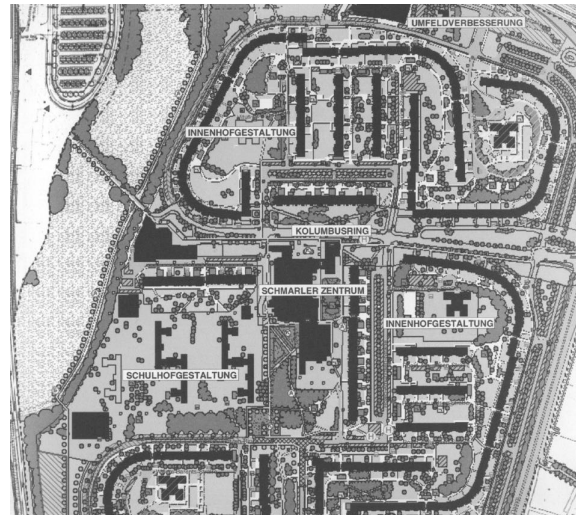


Abbildung 41 - Gestaltungsplan Stadtumbau Rostock Schmarl (Rostock, RGS o.A.)

12.5 Finanzielle Instrumente

12.5.1 Städtebauförderung

In der Stadt werden im Jahr 2004 Gelder aus mehreren Programmen der Bundesländer-Städtebauförderung eingesetzt. Die Sanierung wird durch die RGS durchgeführt. Die finanzielle Betreuung auf Seiten der Stadt wird durch das Bauamt wahrgenommen. In der Praxis werden die einzelnen Förderprogramme vielfach miteinander verbunden; eine Aufschlüsselung der eingesetzten Fördermittel nach einzelnen Programmen der Städtebauförderung ist daher nicht möglich. Aus der Bestandsaufnahme können allerdings einige Anhaltspunkte für den Fördermitteleinsatz zusammengefasst werden.

- Für die Sanierung der Innenstadt stehen im Jahr 2004 Fördermittel aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, *Städtebauliche Denkmalpflege*, *Stadtumbau Ost* und

dem landeseigenen Städtebauförderungsprogramm zur Verfügung. Den Schwerpunkt der Maßnahmen bilden Infrastrukturmaßnahmen, wie die Umgestaltung und Sanierung von Straßen und Plätzen. Die Förderung privater Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist eher untergeordnet. Die Sanierung der Innenstadt ist der Schwerpunkt des Fördermitteleinsatzes in diesen Programmen. Zwischen 1991 und 2003 wurden nach Auskunft der RGS insgesamt ca. 90 Million Euro einschließlich der städtischen Anteile als Städtebauförderung zur Sanierung der Innenstadt eingesetzt.

- In den Großsiedlungen werden Gelder aus den Programmen *Stadtumbau Ost* und *Soziale Stadt*, sowie in Teilen noch Restmittel aus dem Programm *Weiterentwicklung von Neubaugebieten* eingesetzt. Seit dem Jahr 1993 ist die Großsiedlung „Groß-Klein“ und seit dem Jahr 2001 die Großsiedlung „Schmarl“ ein Fördergebiet im Programm *Soziale Stadt*. Im Rahmen des Programms werden im Jahr 2004 nach Auskunft der RGS ca. 1,8 Mio. Euro in diesen beiden Gebieten unter anderem zur Umgestaltung von Jugendclubs und Schulkomplexen eingesetzt. Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht die Erneuerung von Straßen und öffentlichen Räumen, sowie die Schaffung oder Instandsetzung von Infrastruktureinrichtungen. Gleichzeitig findet in den Großsiedlungen auch ein Abriss von Wohnraum statt. Die WIRO hat in den Geschäftsjahren 2002 und 2003 rund 646 Wohnungen durch Rückbau, Abbruch und Zusammenlegung „vom Markt genommen“.

12.6 Sonstige Instrumente

12.6.1 Die „Leitlinien zur Stadtentwicklung“

Im Zusammenhang mit der Agenda 21 entstanden die „Leitlinien zur Stadtentwicklung“. Die Erarbeitung dieser Leitlinien wurde durch eine Stabsstelle beim Oberbürgermeister koordiniert. Ein erster Entwurf wurde in den Jahren 1997 bis 1999 überarbeitet und aktualisiert. Im Jahr 2000 wurden die Leitlinien öffentlich diskutiert und Ende 2000 politisch beschlossen.

Die Leitlinien formulieren ressortübergreifende Ziele der Stadtentwicklung. Die Aus-

sagen zum Themenkomplex Wohnen geben die Problemlagen bei der Wohnraumversorgung wieder und fordern eine vorausschauende Bereitstellung von Wohnstandorten für alle Haushaltsformen und Einkommensgruppen. In den Leitlinien werden Zielsetzungen für die Bebauung am Stadtrand und in der Innenstadt formuliert. Die zahlreichen Ziele sind nicht mit konkreten Maßnahmen verknüpft und räumlich nicht verortet.

16.6.2 Die Städtische Wohnungsgesellschaft WIRO

Die Stadt Rostock ist Eigentümerin der „Wohnen in Rostock Wohnungsgesellschaft mbH WIRO“ mit einem Bestand von ca. 36.000 Wohnungen. Über die WIRO ist die Stadt an weiteren Gesellschaften beteiligt. Neben einer 75% Beteiligung an der RGS ist die WIRO mit 94% an der ROGEWO und mit 85% an der Parkhaus Gesellschaft Rostock beteiligt. Darüber hinaus ist die WIRO in Form von Personengesellschaften zu je 50% an verschiedenen Projektgesellschaften beteiligt. Weitere Beteiligungen betreffen die Wirtschaftsförderung und eine Tiefgaragenprojektgesellschaft.

Das Kerngeschäft der WIRO ist die Bewirtschaftung der ca. 36.000 Wohneinheiten, die sich zum Großteil in den Großsiedlungen befinden. Der Wohnungsbestand der WIRO ist zu 89% modernisiert. Ein Teil der Wohnungen in den Großsiedlungen wurde über die Tochtergesellschaft „Rostocker Gesellschaft für Wohnungen und Eigentum ROGEWO“ privatisiert. Auf diese Weise hat die WIRO in den vergangenen Jahren fast 1500 Wohnungen verkauft.

Das zweite wichtige Tätigkeitsfeld der WIRO ist die Grundstücksentwicklung. Die WIRO entwickelt alle größeren Neubaugebiete in Rostock. Dazu kauft sie langfristig die entsprechenden Flächen auf, erschließt und vermarktet sie. Die Stadtverwaltung weist Bauflächen praktisch ausschließlich auf Flächen aus, die die WIRO vorher ankaufen konnte. Im Jahr 2003 hat die WIRO auf diese Weise mit ihren Projektgesellschaften fast 13 ha erschlossene Baugrundstücke verkauft.

Schließlich ist die WIRO auch als Bauträger tätig und bietet in verschiedenen Neubaugebieten Fertighäuser an. Aus Sicht der In-

Interviewpartner ist die WIRO eines der wenigen Unternehmen, das auch experimentelle Wohnformen ermöglicht. Ein Beispiel hierfür ist ein ökologisches Wohnbauprojekt im Neubaugebiet „Brinkmannshöhe“.

12.6.3 Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau RGS

Die RGS wurde im Jahr 1991 als Tochterunternehmen der „Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH“ gegründet und von der Stadt Rostock mit der Durchführung der Sanierung und der Entwicklungsmaßnahmen beauftragt. Insbesondere die Sanierung der Altstadt ist bis heute die zentrale Aufgabe der RGS. Seit dem Jahr 1993 ist die Stadt Rostock über die WIRO indirekt Mehrheitsgesellschafterin der RGS. Mit insgesamt knapp 40 Mitarbeitern ist die RGS heute intensiv in die Aufgaben der Stadtplanung eingebunden.

Zentrales Arbeitsfeld ist weiterhin die Durchführung der Stadterneuerung für die Stadt. Im Sanierungsgebiet Innenstadt, aber auch in den Großsiedlungen, ist die RGS für die Bearbeitung der verschiedenen Städtebauförderungsprogramme zuständig. Dabei nimmt die RGS Steuerungsaufgaben wahr und vergibt einzelne Aufträge an andere Büros und Unternehmen. Im Rahmen des Stadtumbaus hat die RGS auch das Integrierte Stadtentwicklungskonzept erarbeitet. In den Entwicklungsgebieten ist die RGS auch als Bauträger tätig; so hat die RGS in den Neubaugebieten Biestow und Brinkmannshöhe über 100 Einfamilienhäuser gebaut und an Familien verkauft.

Die Vielzahl dieser Tätigkeiten hat dazu geführt, dass die RGS mitunter als Vorläufer eines privatisierten Planungsamts angesehen wurde. Aus Sicht der Interviewpartner hat die RGS bereits heute einzelne Aufgaben des Planungsamts übernommen.

13. Saarbrücken

13.1 Kommunale Stadtplanung

13.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung der Stadt Saarbrücken besteht aus insgesamt acht Dezernaten einschließlich des Dezernats der Oberbürgermeisterin. Die Aufgaben der baulich-räumlichen Planungen sind im Dezernat 6 - Baudezernat angesiedelt. Hierzu gehören folgende Einrichtungen.

- Bauverwaltungsamt
- Stadtplanungsamt
- Vermessungs- und Geoinformationsamt
- Bauaufsichtsamt
- Amt für Straßenbau und Verkehrsinfrastruktur

Die Aufgaben der Stadtplanung werden vollständig durch das Stadtplanungsamt wahrgenommen. Mit der Stabsstelle „Nachhaltige und gesunde Stadtentwicklung“ im Dezernat Umwelt, Gesundheit und Recht gibt es eine weitere Einrichtung, die sich vor allem mit der nicht-baulichen Stadtentwicklung beschäftigt und in diesem Zusammenhang auch den Agenda-Prozess betreut.

13.1.2 Das Planungsamt

Das Planungsamt der Stadt Saarbrücken besteht insgesamt aus vier Abteilungen. Die Abteilung 1 ist für Verwaltungsaufgaben und die Erstellung des Haushalts zuständig. Die Abteilung besteht aus einer einzigen Person. Die Abteilung 2 - Urbanistik und Stadtentwicklung besteht aus insgesamt sieben Personen. Neben der Flächennutzungsplanung und speziellen Sonderaufgaben werden hier auch die Programme *Soziale Stadt* und *Stadtumbau West* betreut. Die Abteilung 3 - Verbindliche Bauleitplanung mit acht Mitarbeitern ist für die Bearbeitung der Bebauungspläne und Baugesuche zuständig. Dabei ist das Stadtgebiet in die fünf Stadtbezirke Links der Saar, Rechts der Saar, West, Ost und Nord eingeteilt. Die Abteilung 4 - Stadttechnik und Verkehr ist für die Verkehrsplanung zuständig. Auch hier arbeiten acht Personen. Diese Gliederung des Amtes hat aus Sicht der Interviewpartner aufgrund der kleinen Zahl von Mitarbeitern in der Praxis keine Bedeutung mehr und es findet

überwiegend eine projektbezogene Arbeit in wechselnden Arbeitsgruppen statt.

Insgesamt besteht das Amt aus ca. 30 Personen. Vor 10 Jahren arbeiteten noch ca. 43 Personen im Planungsamt. Bisherige Ansätze zu einer umfassenden Verwaltungsreform wurden aus Sicht der Interviewpartner nicht umgesetzt. Insgesamt hat die gesamte Stadtverwaltung in den letzten 10 Jahren den Personalbestand um ca. 1/3 reduziert, wobei darunter auch die Ausgliederung einzelner Ämter in Eigenbetriebe fällt. Weitere Einsparungen beim Personal sind abzusehen, in ihrem Umfang allerdings noch nicht geklärt. In der Vergangenheit standen dem Amt meist 100.000 - 150.000 Euro für Beauftragungen zur Verfügung.

Der Rückgang der Mitarbeiter führt nach Ansicht der Interviewpartner zu einer oberflächlicheren Arbeitsweise. Darüber hinaus steht das Tagesgeschäft zunehmend im Vordergrund und langfristige Überlegungen zur Stadtentwicklung werden zurückgestellt. Das Stadtplanungsamt konzentriert sich zunehmend auf Steuerungs- und Managementaufgaben; Planungen werden häufiger als früher durch externe Büros erstellt.

13.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

13.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Saarbrücken hat seit Jahren mit sinkenden Einwohnerzahlen zu kämpfen. Diese sind zurückzuführen auf die wirtschaftliche Situation und eine starke Stadt-Umland-Wanderung. Die Gemeinden im Umland bieten vergleichsweise billiges Bauland an. Gleichzeitig ist es für viele Menschen aus steuerlichen Gründen attraktiv, in Frankreich zu wohnen. Um Familien und zahlungskräftige Einwohner in der Stadt zu halten, werden daher Wohnbauflächen ausgewiesen, die ein günstiges Angebot an Bauland sicherstellen sollen. Dabei erweist sich insbesondere die Infrastruktur aus den 1970er Jahren als Hindernis. Viele der ursprünglich als Baugebiete vorgesehenen Flächen sind nicht bebaubar, da die Infra-

struktur aufwendig ausgebaut werden müsste. Diese Problematik und eine begrenzte Nachfrage erschweren die Entwicklung von Neubauflächen. Zudem trifft das Stadtplanungsamt bei vielen Anwohnern auf einen starken Widerstand gegen neue Bauflächen. So ist das für 600 Wohneinheiten geplante Neubaugebiet „Franzenbrunnen“, für das die Stadt bereits Flächen angekauft hatte, am Widerstand der Anwohner gescheitert.

Die Entwicklung von Baugebieten im Außenbereich findet daher vor allem in kleineren Einheiten mit 10-20 Häusern als Arrondierung statt. Diese Bauflächen können relativ einfach in das bestehende Erschließungssystem integriert werden. Die Entwicklung größerer Gebiete ist aus Sicht der Interviewpartner zur Zeit nicht realistisch.

13.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Aufgrund des Strukturwandels existieren zahlreiche Brachen im Stadtgebiet. Diese werden größtenteils für eine neue gewerbliche Nutzung vorbereitet. Lediglich in Einzelfällen entstehen auf den gewerblichen Brachen neue Wohngebiete.

Ein Beispiel hierfür ist die ehemalige „Artilleriekaserne“ in St. Arnual. Hier hat das städtische Unternehmen GIU das Grundstück von der Stadt erhalten und Wohnungen auf dem Gelände errichtet. Ein anderes Projekt in privater Trägerschaft nutzt die Flächen einer ehemaligen Brauerei am Homburg zu Wohnflächen um. Dieses wurde durch einen privaten Investor mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan durchgeführt.

13.2.3 Weiterentwicklung der Stadtteile

Während der Industrialisierung entstanden in Saarbrücken zahlreiche Arbeitersiedlungen in der Nähe der Fabriken und Zechen, deren weitere Entwicklung durch den Strukturwandel in Frage gestellt wird. Die Beschäftigung mit diesen Bestandsgebieten gewinnt angesichts des Bevölkerungsrückgangs und einer geringer Nachfrage im Neubaubereich zunehmend an Bedeutung. Das Stadtplanungsamt versucht, die gewachsenen Kerne zu stabilisieren und

gleichzeitig Baulücken für eine neue Entwicklung zu aktivieren.

Ein typisches Beispiel hierfür ist der Stadtteil Burbach. Nach dem Ende der Stahlherstellung herrscht in dem Stadtteil eine hohe Arbeitslosigkeit. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel kamen Einbrüche in der Infrastruktur und der Nahversorgung des Gebietes. Zunehmend entstanden soziale Problemlagen. Im Rahmen der Stadterneuerung soll der Einzelhandel stabilisiert, neue Wohnformen für neue Bevölkerungsgruppen geschaffen und das Image des Stadtteils verbessert werden. Gleichzeitig wird die Anbindung des Gebietes durch den Ausbau der Straßenbahn verbessert.

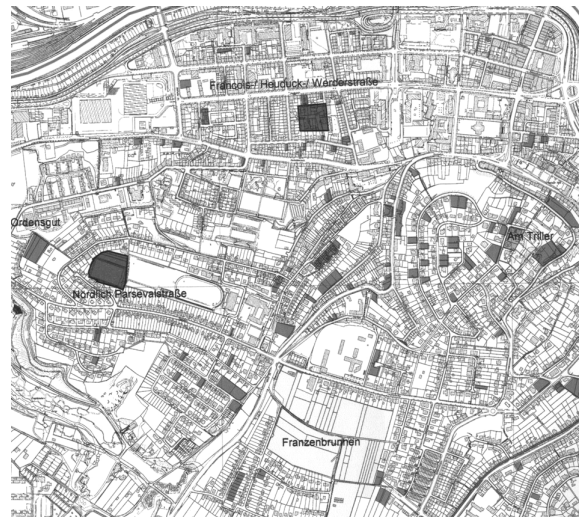


Abbildung 42 – Baulandpotentialkarte (LH Saarbrücken, Stadtplanungsamt 2004)

13.3 Regulative Instrumente

13.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der erste Flächennutzungsplan Saarbrückens wurde Ende der 1970er Jahre aufgestellt. Dieser regionale Flächennutzungsplan wurde durch den gesetzlich etablierten Stadtverband erstellt. Aus Sicht der Interviewpartner stellte der Flächennutzungsplan daher den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ dar, an der Aufstellung beteiligten Kommunen dar. Die Darstellung orientierte sich vor allem an der Realnutzung und gestand jeder Kommune einige Entwicklungsflächen zu. Ende der 1980er Jahre erklärte ein Gericht diesen Flächennutzungsplan aus formalen Gründen für nichtig. Die

Neuaufstellung des Flächennutzungsplans lehnte sich größtenteils an die Inhalte des alten Flächennutzungsplans an. Daher wurde der neue Flächennutzungsplan bereits im Jahr 1993 rechtskräftig. Im Laufe der Zeit wurde dieser in zahlreichen Parallelverfahren kontinuierlich ergänzt und geändert. Seit dem Jahr 1993 wurden auf diese Weise insgesamt 20 Änderungsverfahren durchgeführt und bei fast jedem Bebauungsplan muss der Flächennutzungsplan im Parallelverfahren geändert werden.

Nach Einschätzung der Interviewpartner hat der Flächennutzungsplan keine Bedeutung für die langfristige Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Die Entwicklung der einzelnen Baugebiete wird durch den sogenannten Wohnraumvorsorgeplan zeitlich gesteuert und abgestimmt.

13.3.2 Verbindliche Bauleitplanung

Insgesamt existieren im Stadtgebiet ca. 500 rechtskräftige Bebauungspläne, die aus Sicht des Planungsamts vielfach veraltet und daher für die Steuerung der Stadtentwicklung nicht hilfreich sind. Zur Zeit gibt es 40-50 Bebauungsplanverfahren, von denen allerdings nur ca. 10 aktiv bearbeitet werden. Jährlich werden ca. 3-4 Bebauungspläne rechtskräftig, die zum überwiegenden Teil – ca. 70% – für Wohnbauvorhaben erstellt werden. Die Bebauungspläne variieren in der Größe zwischen 5 und 20 ha.

Immer wieder scheitern Bebauungspläne am Widerstand der Anwohner. Dabei werden aus Sicht der Interviewpartner vielfach gesellschaftliche Konflikte auf der Ebene des Bebauungsplans ausgetragen. Das immer komplizierter werdende Baurecht trägt ein Übriges hierzu bei. Etwa die Hälfte der Bebauungspläne wird durch die Stadt, die andere Hälfte durch private Büros erarbeitet.

Lediglich ca. 10% der Bebauungspläne werden als vorhabenbezogene Bebauungspläne durchgeführt. Städtebauliche Verträge werden nur selten eingesetzt.

Genehmigungen nach § 34 BauGB und Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplans spielen in der Planungspraxis eine große Rolle. Schätzungsweise 80-90% der Bauvorhaben sind hiervon betroffen.

Soweit möglich, wird auf die Erstellung von Bebauungsplänen verzichtet.

13.3.3 Erhaltungssatzungen

In der Stadt existieren einige Erhaltungssatzungen, die vor langer Zeit verabschiedet wurden und heute nach Aussage der Interviewpartner für die Stadtplanung keine praktische Bedeutung mehr haben.

13.3.4 Sanierungsgebiete

In Saarbrücken gibt es insgesamt fünf ausgewiesene Sanierungsgebiete:

- Die beiden Sanierungsgebiete „Untere Malstatt“ und „Markt Malstatt“ liegen beiderseits einer Bahntrasse und sind durch die industrielle Vergangenheit geprägt. Im Jahr 1977 wurde das Gebiet „Markt Malstatt“ mit ca. 9,1 ha und im Jahr 1978 das Gebiet „Untere Malstatt“ mit ca. 8,7 ha ausgewiesen. Die Sanierung ist hier im Prinzip abgeschlossen; aufgrund der Probleme mit der Abrechnung von Ausgleichsbeträgen wurde hier die Abwicklung erst einmal zurückgestellt.

- Ein weiteres Sanierungsgebiet befindet sich im „Nauwieserviertel“. Dieses Gebiet mit ca. 20 ha wurde im Jahr 1980 als Sanierungsgebiet festgesetzt. Nach zwei Änderungssatzungen in den Jahren 1982 und 1999 hat das Gebiet heute eine Größe von ca. 18 ha. Nach einer zwischenzeitlichen Förderung des Gebietes im Programm *Soziale Stadt* soll die Sanierung nun bis zum Jahr 2007 fortgesetzt werden

- Darüber hinaus gibt es das Sanierungsgebiet „Dudweiler“, das erstmals im Jahr 1972 mit ca. 8 ha Größe ausgewiesen wurde. Nachdem im Jahr 1986 ein Teil des Gebietes aus der Sanierungssatzung entlassen wurde, hat sich das Sanierungsgebiet auf eine Größe von ca. 5,5 ha verkleinert.

- Schließlich wurde ein weiteres Sanierungsgebiet im Gewerbegebiet Ost festgesetzt. Das Gebiet mit ca. 44 ha soll bis zum Jahr 2010 gefördert werden.

Alle genannten Sanierungsgebiete werden im Vollverfahren durchgeführt. Die Genehmigungspflichten sollen die Spekulation in den Gebieten verhindern. In den Sanierungsgebieten „Dudweiler“ und „Nau-

wieserviertel“ werden Sanierungsträger eingesetzt; die restlichen Gebiete werden direkt durch das Stadtplanungsamt betreut. In der Sanierung wurde sowohl der öffentliche Raum und das Wohnumfeld, aber auch die Modernisierung von Wohnraum bezuschusst.

13.4 Kommunikative Instrumente

13.4.1 Rahmenplanungen

Im Stadtplanungsamt selbst werden Rahmenpläne weder für einzelne Projekte noch für Teilbereiche der Stadt benutzt. Bebauungspläne werden in der Regel direkt aus dem Flächennutzungsplan entwickelt. In den Gebieten der Stadterneuerung dagegen werden zwei Formen der Rahmenplanung genutzt:

- In den „klassischen“ Sanierungsgebieten der Innenstadt thematisieren die Rahmenpläne insbesondere die bauliche Entwicklung.
- Die Integrierten Handlungskonzepte für die Gebiete im Programm *Soziale Stadt* oder *Urban* dagegen sind sehr umfangreich und beziehen auch soziale Maßnahmen und Projekte ein.

Für das Projekt „Stadt am Fluss“, in dem die Flussufer in der Innenstadt aufgewertet werden sollen, gibt es einen umfangreichen und detaillierten Rahmenplan sowie zahlreiche Gutachten und Studien. Dieser Rahmenplan wurde allerdings nicht vom Planungsamt, sondern von der GIU initiiert und entwickelt.

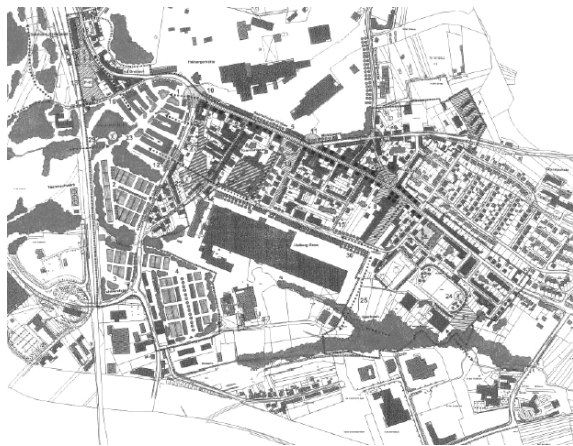


Abbildung 43 - Rahmenplan Brebach (LH Saarbrücken, Stadtplanungsamt o.A.)

13.4.2 Wohnraumvorsorgeplan

Der Wohnraumvorsorgeplan ist ein informeller Plan, der im Planungsamt kontinuierlich fortgeschrieben wird. Der Plan enthält alle Flächen, die für Wohnungsbau in Frage kommen. Der Wohnraumvorsorgeplan ist damit der zentrale Arbeitsplan für die Wohnbauflächenentwicklung. Dieser informelle Plan bereitet die Bebauungsplanverfahren vor und koordiniert die zeitliche Entwicklung der einzelnen Flächen.

13.5 Finanzielle Instrumente

13.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

Im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung werden im Jahr 2004 insgesamt ca. 4,86 Mio. Euro eingesetzt. Die Gelder stammen aus den Programmen *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*, *Soziale Stadt* und *Stadtumbau West*.

- Der Programmteil *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* mit lediglich 30.000 Euro wird im Stadtteil Dudweiler eingesetzt.

- Im Programm *Soziale Stadt* werden im Jahr 2004 ca. 360.000 Euro im Stadtteil Brebach und 219.000 Euro im Stadtteil Burbach eingesetzt. Aus Sicht der Interviewpartner knüpft der integrierte und aktivierende Ansatz des Programms an die Sanierungspraxis der 1980er Jahre an. Die Möglichkeit soziale und kulturelle Projekte zu fördern, wird dagegen als echte Neuerung angesehen.

- Der größte Teil der Fördermittel kommt im Jahr 2004 aus dem Programmteil *Stadtumbau West*. Ca. 4,3 Mio. Euro werden hier im Zusammenhang mit dem Projekt „Stadtmitte am Fluss“ eingesetzt. In den vergangenen Jahren wurden die Mittel aus dem Programm *Stadtumbau West* vor allem im Stadtteil Burbach zur Stabilisierung des Quartiers und Verbesserung der sozialen Infrastruktur eingesetzt.

13.5.2 Europäische Förderprogramme - Urban II

Im Stadtbezirk Dudweiler werden Maßnahmen mit Mitteln aus dem Programm

Urban II gefördert. Diese Maßnahme wird durch die Wirtschaftsförderung gesteuert. Das Programm läuft von 2000-2006 und für das Programmgebiet stehen insgesamt 22,5 Mio. Euro zur Verfügung. In verschiedenen Handlungsfeldern sollen Maßnahmen umgesetzt werden, die sowohl den Stadtteil aufwerten, als auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und die gesellschaftlichen Strukturen stärken. Ca. 20% der Mittel sind für Maßnahmen des Handlungsfelds Städtebauliche Entwicklung und Verkehr vorgesehen, in dem Branchen umgenutzt und die Verkehrsverbindungen verbessert werden sollen. In der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 zeigte sich, dass insbesondere die Aktivierung von Branchen bisher nicht nennenswert vorangekommen ist.

13.6 Sonstige Instrumente

13.6.1 Der Stadtentwicklungsprozess

In der „Stabsstelle für nachhaltige und gesunde Stadtentwicklung“ wird ein Stadtentwicklungsprozess koordiniert. Das Planungsamt ist in die Arbeits- und Lenkungsgruppe eingebunden. In diesem Prozess wird aus Sicht der Interviewpartner der gegenwärtige Prozess der Stadtentwicklung kritisch hinterfragt. Dies findet relativ losgelöst von der Praxis der Stadtplanung statt.

13.6.2 Bodenbevorratung

In der Vergangenheit hat es eine Bodenbevorratung für neue Wohnbauflächen gegeben. Mittlerweile hat sich jedoch herausgestellt, dass die Entwicklung von Wohngebieten nicht auf allen diesen Flächen realistisch ist. Zur Zeit verkauft die Stadt zahlreiche Grundstücke.

13.6.3 Städtische Wohnungsgesellschaft

Die städtische Wohnungsgesellschaft besitzt insgesamt ca. 9000 Wohnungen. Diese befinden sich vor allem in Arbeiterstadtteilen wie Malstadt-Burbach. Insgesamt ca. 1000 Wohnungen der Wohnungsgesellschaft stehen zur Zeit leer. In der Vergangenheit hat die Gesellschaft die gesamte Wohnungsbauförderung der Stadt erhalten

und damit geförderte Mietwohnungen errichtet. Mittlerweile hat sich die Gesellschaft aus dem Wohnungsneubau zurückgezogen und verwaltet nur noch ihre Bestände. Soweit möglich werden Bestände privatisiert und es gibt Überlegungen zum Rückbau einzelner Wohnhäuser.

13.6.4 Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung GIU

Die „Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung GIU“ ist ein von der Stadt Saarbrücken, den Stadtwerken und der Sparkasse getragenes Unternehmen. Gegründet wurde die GIU zur Umnutzung von Gewerbebrachen. Mit der Entwicklung der „Saarterrassen“, des „IT Park Saarland“ und den „aw-Hallen“ wurden mehrere große Brachen umgenutzt; im Bereich des Wohnungsbaus wurde eine ehemalige Artilleriekaserne in St. Arnual umgenutzt. Auch in anderen Städten des Saarlands und des Landes Rheinland-Pfalz ist die GIU aktiv.

Darüber hinaus erbringt die GIU auch Planungsleistungen für verschiedene Auftraggeber. So wurden die Rahmenpläne für die *Soziale Stadt*-Gebiete durch die GIU erarbeitet. In Burbach ist die GIU mit der gesamten Verfahrenssteuerung der Stadterneuerung beauftragt. Auch für andere Städte des Saarlands hat das Unternehmen integrierte Handlungskonzepte erarbeitet. Das Saarland hat die GIU außerdem mit der Durchführung des Erfahrungsaustauschs zwischen den saarländischen Städten und Gemeinden beauftragt.



Abbildung 44 - Masterplan Stadtmitte am Fluß (Astoc, cet-o 2004)

Zunehmend wendet sich die GIU auch an anderen Fragen der Stadtentwicklung zu. Im Jahr 2003 hat die GIU zusammen mit dem Städtebaubeirat und in Abstimmung mit dem Baudezernat das Projekt „Stadtmitte am Fluss“ in die Diskussion gebracht. Das Projekt schlägt eine Aufwertung des Uferbereichs und die Überbauung der Stadtautobahn, sowie ein City-Management vor. Mit Fördermitteln der EU wurden eine Rahmenplanung und verschiedene Machbarkeitsstudien entwickelt. Die GIU prägt damit zunehmend die öffentliche Diskussion zur Stadtentwicklung, setzt Themen und entwickelt Planungen. Im Planungsamt wird diese Entwicklung zwiespältig gesehen. Zum einen bietet aus Sicht der Interviewpartner die Zusammenarbeit zwischen GIU und Planungsamt die Chance, neben dem Alltagsgeschäft und den rechtlichen Verfahren auch langfristige Projekte und Diskussionen der Stadtentwicklung durch ein freier agierendes städtisches Unternehmen anzustoßen. Andererseits sehen die Interviewpartner die Gefahr einer

schleichenden Aushöhlung der Funktion des Planungsamts.

13.6.5 Stadtverband Saarbrücken

Der Stadtverband Saarbrücken entstand im Jahr 1974 im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform aus dem ehemaligen Landkreis Saarbrücken und der Landeshauptstadt Saarbrücken. Der Stadtverband besteht aus den Städten Saarbrücken und Völklingen, sowie acht kleineren Gemeinden. Das zentrale politische Gremium ist der Stadtverbandstag, der von den Bürgern direkt gewählt wird. Der Stadtverband – eine in dieser Form einmalige Gebietskörperschaft – kommt in seiner Funktion einem Landkreis nahe, übernimmt jedoch für die Mitgliedsgemeinden weitgehende Aufgaben. Unter anderem stellt der Stadtverband zusammen mit den Städten und Gemeinden den gemeinsamen Flächennutzungsplan auf und ändert bzw. ergänzt diesen.

14. Stuttgart

14.1 Kommunale Stadtplanung

14.1.1 Die Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung Stuttgart besteht aus 7 Geschäftsbereichen und dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters. Der Geschäftsbereich 6 - Bauverwaltung beinhaltet folgende Einrichtungen:

Referat Städtebau
 Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung
 Baurechtsamt

Das Referat Städtebau nimmt als kleine Verwaltungseinheit des Bürgermeisters vor allem Steuerungsfunktionen für den Geschäftskreis wahr. Die baulich-räumliche Planung wird im Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung bearbeitet.

14.1.2 Das Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung

Das Planungsamt der Stadt Stuttgart besteht aus acht Abteilungen. In der Abteilung 1 ist die allgemeine Verwaltung des Amtes untergebracht. Darüber hinaus werden hier rechtlichen Fragestellungen bearbeitet. Die Abteilung 2 ist für das Themenfeld Stadtentwicklung zuständig. Neben der Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung wird hier auch die Landschafts- und Grünordnungsplanung erarbeitet. In der Abteilung 3 sind verschiedene Aufgabenbereiche untergebracht. Neben der Verkehrsplanung und der Unteren Denkmalschutzbehörde ist hier auch ein Sachgebiet für das Thema Stadtgestaltung und Öffentlicher Raum angeordnet. Die Abteilungen 4-7 sind als Städtebauliche Planungsabteilungen der Kern des Planungsamts. Für die Gebiete Mitte, Nord, Neckar und Filder werden hier Rahmenplanungen und die verbindliche Bauleitplanung betreut. Die Abteilung acht schließlich ist für die Stadterneuerung und Bodenordnung zuständig. In dieser Abteilung werden alle Gebiete der Stadterneuerung betreut und die Städtebauförderung verwaltet.

Insgesamt gibt es im Planungsamt 185 Planstellen, die auf ca. 220 Mitarbeiter verteilt sind. Die Städtebaulichen Planungsabteilungen bestehen jeweils aus ca. 20 Mit-

arbeitern; in der Abteilung Stadterneuerung gibt es ca. 40 Stellen. In der Vergangenheit ist es zu verschiedenen Umstrukturierungen gekommen. Vor eineinhalb Jahren wurde das Amt für Stadterneuerung und Bodenordnung als Abteilung 8 in das jetzige Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung eingegliedert. In den letzten Jahren wurde außerdem die Anzahl der Abteilungen deutlich reduziert und verschiedene Stabsstellen und Arbeitsgruppen wurden aufgelöst.

Die Stellenzahl im Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung wurde in den letzten Jahren reduziert. Das ehemalige Amt für Stadterneuerung hat in der Vergangenheit bereits 15 Stellen, das ehemalige Planungsamt 20 Stellen abgebaut. Weitere 20-30 Stellen sollen in den nächsten Jahren wegfallen. Gleichzeitig nehmen nach Ansicht der Interviewpartner die Aufgaben zu. So wachsen die Anforderungen zum Beispiel in der Bauleitplanung, während gleichzeitig der Präsentationsaufwand mit dem Einsatz moderner EDV-Technik zunimmt.

14.2 Aufgaben der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen

14.2.1 Entwicklung neuer Wohnbauflächen im Außenbereich

Nach jahrelangen Einwohnerverlusten seit Mitte der 1970er Jahre steigt die Einwohnerzahl Stuttgarts seit dem Jahr 2000 wieder. In den Jahren 2000 bis 2002 stieg die Einwohnerzahl um fast 4500 Einwohner. Die Stadt geht von einem statistischen Wohnungsdefizit von ca. 6600 Wohnungen im Jahr 2002 aus, das in den letzten Jahren angesichts sinkender Neubauzahlen weiter gewachsen ist. Dem errechneten jährlichen Neubaubedarf von 2000 Wohneinheiten pro Jahr stehen zur Zeit nur ca. 900-1000 neue Wohneinheiten pro Jahr gegenüber.

Ein wichtiges Ziel der Stadtplanung ist daher die Entwicklung neuer Wohnbauflächen. Im Außenbereich werden insbesondere an den Ortsrändern neue Bauflächen als Arrondierung geschaffen. Die Erschließung der Bauflächen im Außenbereich ist allerdings aus verschiedenen Gründen

schwierig. Die Vielzahl der Eigentümer und das Desinteresse vieler Eigentümer, ihre Grünflächen zu verkaufen, erschweren die Umsetzung vieler Planungen.

Eines der größten Neubaugebiete ist das Gebiet „Hohlgrabenäcker“ im Norden Stuttgarts. Auf ca. 16 ha bisheriger Streuobstwiesen und einer Gärtnerei sollen hier ca. 350-400 Wohneinheiten für bis zu 1250 Einwohner geschaffen werden. Das Areal befindet sich zu 25% im Besitz der Stadt. Ein städtebaulicher Wettbewerb wurde durchgeführt und der Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan soll Mitte 2005 erfolgen. Auf dem Gebiet sollen Grundstücke für Einzel- und Doppel-, aber auch Mehrfamilienhäuser und Geschosswohnungsbau entstehen. Ca. 70 Reihenhäuser sollen im städtischen Programm „Preiswertes Wohneigentum“ gefördert werden.

14.2.2 Entwicklung neuer Wohnbauflächen auf Brachen

Neben der Entwicklung im Außenbereich spielt die Umstrukturierung bestehender Flächen eine große Rolle. Nach Berechnung des Flächennutzungsplans 2010 sind in Bestandsgebieten insgesamt ca. 2 Mio. m² Geschossfläche realisierbar. Dies umfasst den Ausbau von Dachgeschossen, die Ergänzung durch Anbauten und die Umstrukturierung großer Konversionsflächen oder ehemals gewerblich genutzter Flächen.

Eine zentrale Bedeutung kommt dabei dem Projekt „Stuttgart 21“ zu, in dem die Untertunnelung des Stuttgarter Hauptbahnhofs und Umnutzung der umfangreichen Bahnflächen geplant ist. Darüber hinaus gibt es im nördlichen Stadtgebiet verschiedene gewerbliche Flächen, die in Folge des Strukturwandels brachgefallen sind.

Ein Beispiel für die Umnutzung von Brachen ist der „Burgholzhof“. Das ca. 10,5 ha große Gelände wurde im Jahr 1993 von den amerikanischen Streitkräften geräumt. Die Stadt hat hier das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Entwicklung des Areals eingesetzt. In den Kaufverträgen mit den Bauherren wird ein erhöhter baulicher Wärmeschutz, der 30% weniger Energiebedarf als die Wärmeschutzverordnung 1995 vorsieht, vereinbart. Auch die Realisierung eines Nahwärme-Energiekonzepts und gestalterische

Vorgaben wurden auf diese Weise gesichert.

14.2.3 Weiterentwicklung der Innenstadt und der Hanglagen

Sowohl in der Innenstadt, als auch in den Hanglagen des Stuttgarter „Kessels“ versucht die Stadtplanungsverwaltung, städtebauliche Qualitäten zu sichern:

- An den Hängen um die Innenstadt Stuttgarts wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts zahlreiche repräsentative Villen auf großen Grundstücken gebaut. Diese „Landhausgebiete“ wurden über die Baustaffelverordnung aus dem Jahr 1935 gesichert. Bei einem Verkauf dieser Grundstücke und Villen besteht die Gefahr, dass die Grundstücke weiter verdichtet werden und die Wohnnutzung verdrängt wird. Hier versucht das Amt, die besonderen städtebaulichen Qualitäten dieser Gebiete zu sichern.

- In der Innenstadt und den innenstadtnahen Gebieten besteht die Gefahr, dass die Wohnnutzung zunehmend verdrängt wird. So sind in der Vergangenheit zunehmend Büros in diesen Bereichen gebaut worden. Die Stadtplanungsverwaltung versucht, die vorhandene Wohnnutzung in der Innenstadt soweit möglich zu erhalten.

14.2.4 Weiterentwicklung der Stadtteile

In der Stadt gibt es verschiedene Stadtteile, deren Entwicklung aus Sicht der Stadtplanungsverwaltung problematisch verläuft. Dabei bestehen einige grundlegende Unterschiede zwischen den innenstadtnahen Quartieren und den Großsiedlungen am Stadtrand:

- Im Umfeld der Innenstadt gibt es verschiedene Gebiete, die durch eine sehr dichte Bebauung, mangelnde Grünflächen und einen Modernisierungsrückstand geprägt sind. Das „Post- und Eisenbahnerdörfle“ in der Nähe des Bahnhofs und einige innerstädtische Gebiete gehören hierzu. Die Wohnqualität ist in diesen Quartieren – auch durch eine vielfach starke Verkehrsbelastung – relativ schlecht. Diese Gebiete zeichnen sich insbesondere durch einen schlechten Bausubstanz und einen unattraktiven öffentlichen Raum aus.

- Von diesen Quartieren unterscheiden sich die Wohngebiete der 1950/60er Jahre in den Randbereichen der Stadt deutlich. Trotz guter Bausubstanz ist in diesen Gebieten ein Instandhaltungsrückstand festzustellen. Die deutsche Bevölkerung überaltert und verlässt das Quartier, während verstärkt Migranten in das Gebiet ziehen. Die Probleme in diesen Stadtteilen sind vor allem sozialer Natur, betreffen aber auch die Gestaltung des öffentlichen Raums.



Abbildung 45 - Stadterneuerung Freiberg/Mönchfeld (LH Stuttgart, Presse- und Informationsamt 2002)

14.3 Regulative Instrumente

14.3.1 Vorbereitende Bauleitplanung

Der erste Flächennutzungsplan der Stadt wurde im Jahr 1974 rechtskräftig und ersetzte den Generalbebauungsplan aus dem Jahr 1965. In diesem Flächennutzungsplan wurden zahlreiche Wohnbauflächen ausgewiesen, die im 1983 verabschiedeten Flächennutzungsplan mit dem Zielhorizont 1990 teilweise wieder zurückgenommen wurden. In den Jahren 1996 bis 2000 wurde der nächste Flächennutzungsplan erstellt. Dieser widmet sich mit einem Zielhorizont bis zum Jahr 2010 insbesondere dem Thema der Innenentwicklung. Angesichts der zahlreichen verfügbaren Bahn- und Konversionsflächen wurden nur wenige Neubauflächen im Außenbereich dargestellt. In den letzten Jahren hat sich allerdings herausgestellt, dass diese Flächen nur zum Teil oder unter großen Anstrengungen

erschlossen werden können. Insbesondere das Projekt „Stuttgart 21“ stagniert zur Zeit.

Jedes Jahr sind ca. zehn Änderungen am Flächennutzungsplan nötig. Von den insgesamt ca. 40 seit 2000 eingeleiteten Änderungsverfahren sind die meisten allerdings noch nicht abgeschlossen.

14.3.2 Baustaffeln

Im Jahr 1935 stellte die Stadtverwaltung für das damalige Stadtgebiet sogenannte Baustaffeln auf, die großflächig Baulinien, sowie Art und Maß der baulichen Nutzung festlegen. Bei Einführung des BauGB wurden diese Baustaffeln in das neue Baurecht überführt und gelten so bis heute fort. Damit gibt es für den gesamten innerstädtischen Bereich eine grobe planerische Leitlinie, die juristisch den Status eines einfachen Bebauungsplans hat. Wenn heute neue Bebauungspläne im Innenstadtbereich festgesetzt werden, überlagern diese daher die alten Baustaffeln.

14.3.3 Verbindliche Bauleitplanung

Auf dem Gebiet der Stadt Stuttgart existieren insgesamt ca. 4500 Bebauungspläne. Im Verfahren befinden sich ca. 200 bis 250 Bebauungspläne, von denen etwa 70 vorrangig bearbeitet werden. Etwa die Hälfte dieser Pläne wird für Wohnungsbauvorhaben aufgestellt. Die Pläne werden sowohl für neue Baugebiete, als auch für die Erhöhung der baulichen Dichte im Bestand eingesetzt. Im Jahr 2001 wurden insgesamt 15 Satzungsbeschlüsse gefasst. Lediglich zwei bis drei Pläne werden zur Zeit für Bestandsgebiete erarbeitet.

Vorhaben- und Erschließungspläne werden nur selten eingesetzt. Das Verfahren dauert ähnlich lang wie bei normalen Bebauungsplänen; der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist allerdings mit einem einzelnen baulichen Vorhaben verbunden und daher aus Sicht der Interviewpartner relativ unflexibel. Die Pläne kommen hauptsächlich im Innenstadtbereich zur Anwendung, wo hohe gestalterische Ansprüche oder die Gestaltung von Stellplätzen und Zufahren besondere Vereinbarungen erfordern.

Städtebauliche Verträge werden im Zusammenhang mit den meisten Bebauungs-

dass keine Stadtentwicklungsplanung erstellt wurde. Der vor kurzem erarbeitete Stadtentwicklungsplan wird vor allem als ein Instrument der Diskussion und Vermittlung zu Fragen der Stadtentwicklung verstanden. In dem Stadtentwicklungsplan werden allgemeine Themen der Stadtentwicklung zusammengefasst und neue Aufgaben wie die Schaffung von Wohnraum für ältere Menschen diskutiert. Eine Konkretisierung dieser Ziele mit flächenwirksamen Aussagen findet nicht statt. Für den Filder-Bereich, den Norden, den Neckarraum und die Innenstadt als Schwerpunktbereiche der baulich-räumlichen Stadtentwicklung werden im Rahmen des Stadtentwicklungsplans räumliche Entwicklungskonzepte erarbeitet.

14.4.2 Rahmenplanungen

In der Stadtplanung werden zwei verschiedene Formen der Rahmenplanung durchgeführt:

- Zum einen gibt es zahlreiche städtebauliche Rahmenpläne, die für einzelne Projekte oder größere Entwicklungsgebiete erarbeitet werden. Diese Form der Rahmenplanung wurde bei „Stuttgart 21“ oder dem „Mediaforum“ angewandt. Hier ist der Rahmenplan zur Abstimmung der weiteren Entwicklung und der Entwicklungsziele ein wichtiges Instrument.

- Daneben gibt es sogenannte Gebiets-typenpläne, die für den Bestand einzelner Quartiere erstellt werden. Diese Pläne werden zur Steuerung der Bestandsentwicklung entwickelt, haben aber aus Sicht der Interviewpartner eine sehr geringe Verbindlichkeit.

14.4.3 Zeitstufenliste

Die Entwicklung der Wohnbauflächen wird über eine Zeitstufenliste gesteuert. Durch die zeitliche Steuerung der Entwicklung von Wohnbaupotentialflächen soll ein gleichmäßiges Angebot an Flächen für den Wohnungsbau geschaffen werden. Die Zeitstufenliste wird alle 2 Jahre kontinuierlich fortgeschrieben.

14.4.4 Vorranggebiete für Stadterneuerung

Neben den Sanierungsgebieten hat die Stadt eine eigene Gebietskategorie in die Stadterneuerung eingeführt. So werden als Vorstufe der Sanierungsgebiete relativ grobe und großflächige „Vorranggebiete für (die) Stadterneuerung“ ausgewiesen. Hier räumt sich die Stadt über § 25 Abs. 2 BauGB ein Vorkaufsrecht ein. Diese Quartiere stehen damit „unter Beobachtung“. Früher hat die Stadt ein eigenes Grünflächenprogramm zur Innenhofentkernung in den Vorranggebieten durchgeführt. Heute sind die Vorranggebiete aus Sicht der Interviewpartner ein Instrument, das es ermöglicht, die Entwicklung einzelner Stadtteile besser zu beobachten und weitere Maßnahmen der Stadterneuerung vorzubereiten.

14.5 Finanzielle Instrumente

14.5.1 Bund-Länder-Städtebauförderung

In den Sanierungsgebieten und der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme werden Gelder aus verschiedenen Programmen der Städtebauförderung eingesetzt:

- In der Stadt werden acht Gebiete im Rahmen des *Bund-Länder-Stadtsanierungs- und Entwicklungsprogramms* gefördert. In den Sanierungsgebieten werden ca. 40 % für die Förderung privater Sanierungsmaßnahmen, 20% für die Herstellung und Gestaltung öffentlicher Räume und Straßen und ca. 20% für Abbrüche und die Betreuung der Sanierung ausgegeben. Für die Förderung privater Modernisierungsmaßnahmen hat die Stadt energetische Förderkriterien entwickelt. Darüber hinaus gibt es Überlegungen, die Fördermittelvergabe auch an gestalterische Kriterien zu knüpfen. Der Doppelhaushalt 2004/2005 sieht für das Jahr 2004 Ausgaben in Höhe von ca. 5,4 Mio. Euro in diesen Gebieten vor.

- Die drei Maßnahmen im Programm *Soziale Stadt* haben insgesamt einen Förderrahmen von ca. 20 Mio. Euro, der sich allerdings auf die Gesamtlaufzeit der Förderung verteilt. In den *Soziale Stadt*-Gebieten werden keine Modernisierungsmaßnahmen im privaten Bereich vorge-

nommen. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Umgestaltung von Straßen und öffentlichen Räumen, sowie der Einrichtung von Spiel- und Freizeiteinrichtungen, Jugendhäusern oder z.B. in Freiberg-Mönchfeld der Unterstützung einer Stadtteilbibliothek. Im Rahmen dieses Programms sieht der Haushalt für das Jahr 2004 Ausgaben in Höhe von ca. 3,6 Mio. Euro vor.

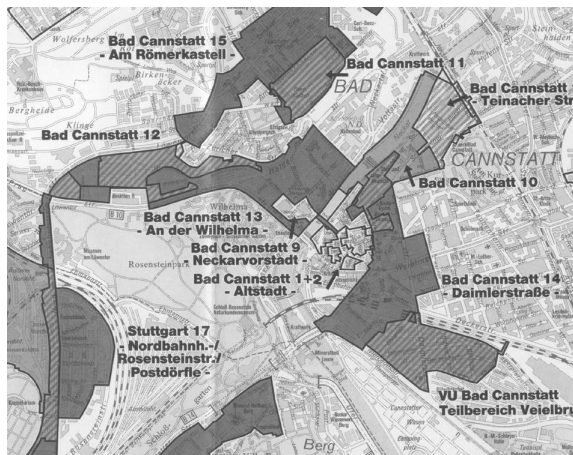


Abbildung 47 - Vorranggebiete der Stadterneuerung - Ausschnitt (LH Stuttgart, Amt für Stadterneuerung 2000)

14.5.2 Städtebauförderung des Landes

Neben der Bund-Länder-Städtebauförderung werden weitere 15 Gebiete im Rahmen des Landessanierungsprogramms gefördert. Die Mittel werden ähnlich wie die Gelder des Allgemeinen Sanierungs- und Entwicklungsprogramms verwendet. Für das Jahr 2004 sieht der Haushalt aus diesem Programm Ausgaben in Höhe von ca. 16,6 Mio. Euro vor.

14.5.3 Europäische Förderprogramme - Interreg IIb

Im Zusammenhang mit der Umnutzung des Güterbahnhofes Cannstadt werden insgesamt 4 Mio. Euro Fördermittel aus dem europäischen Förderprogramm Interreg IIb eingesetzt. 2004 sind Maßnahmen in einer Höhe von insgesamt ca. 400.000 Euro vorgesehen.

14.6 Sonstige Instrumente

14.6.1 Grundstücksbevorratung

Die kleinteilige Grundstücksstruktur und die vielfach geringe Bereitschaft zur Veräußerung von Grundstücken erschweren eine langfristige Grundstücksbevorratung. Im Zusammenhang mit dem Projekt „Stuttgart 21“ hat die Stadt ein großes Grundstück von der Deutschen Bahn gekauft.

Beim Verkauf städtischer Grundstücke vereinbart die Stadt vertraglich, dass die Bebauung die Energiesparverordnung um 20-30% unterschreiten muss. Gleichzeitig vergibt die Stadt städtische Grundstücke verbilligt an niedrige Einkommensgruppen, um den Eigentumserwerb zu fördern und Familien als Wohnbevölkerung in der Stadt zu halten.

In der Vergangenheit hat die Stadt insbesondere für den Bau von Großsiedlungen Erbbaurechte vergeben. Diese Erbbaurechte werden durch die heutige Eigentümerin SWSG zum Teil abgelöst.

14.6.2 Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft SWSG

Die „Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft SWSG“ besitzt als städtisches Unternehmen ca. 18.600 Wohnungen und zahlreiche gewerbliche Flächen in der Stadt. Zur Zeit privatisiert die SWSG Teile ihres Wohnungsbestandes. Dabei werden Häuser in Innenstadtnähe und in einzelnen Wohngebieten veräußert. Der Erlös wird zum Neubau von Mietwohnungen und der Sanierung des Gebäudebestands eingesetzt. Seit dem Beginn der Privatisierungen im Jahr 2001 hat die SWSG bis einschließlich 2004 nach eigenen Angaben 982 Wohn- bzw. Gewerbeeinheiten verkauft; weitere 529 sind zur Privatisierung vorgesehen.

Im eigenen Bestand konzentriert sich die SWSG auf die Modernisierung und baut nur in geringerem Umfang neue Wohnungen. Für das Jahr 2005 ist die Fertigstellung von 138 Mietwohnungen vorgesehen. Gleichzeitig ist die SWSG als Bauträger für Eigenheime und Mieteigentumswohnungen tätig. Im Jahr 2004 wurden im Umlaufvermögen 395 Baueinheiten, sowie vier gewerbliche Objekte vermarktet. Die neuen Wohneinheiten werden sowohl in Arrondierungsge-

bieten am Stadtrand als auch auf Innenentwicklungspotentialen errichtet.

Neben dem Bau und der Bewirtschaftung des Wohnungsbestands ist die SWSG auch im Bereich der Flächenentwicklung tätig. Zu einem Drittel ist das Unternehmen an der Projektgesellschaft „Wohnbau Fasanengarten“ beteiligt, die das Baugebiet „Fasanengarten I“ entwickelt. Im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme Burgholzof ist die SWSG an einem Konsortium beteiligt, dass als Entwicklungsträger mit der Entwicklung des Gebietes beauftragt wurde.

14.6.3 Region Stuttgart

Der seit dem Jahr 1974 bestehende Nachbarchschaftsverband wurde 1994 durch den „Verband Region Stuttgart“ ersetzt. In diesem sind die Städte und Landkreise der Region zusammengeschlossen. Eine direkt gewählte Regionalversammlung ist unter anderem für die Regionalplanung verantwortlich. Nach Ansicht der Interviewpartner hat der Verband bisher nur einen geringen Einfluss auf die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung genommen.



Teil D
Auswertung der
Bestandsaufnahme

Das Ziel dieser Untersuchung ist es, zentrale Thesen der Fachliteratur an einem Ausschnitt der Planungspraxis zu überprüfen. Dazu wurden sechs zentrale Thesen der Diskussion ausgewählt und im Teil B detailliert dargestellt. Insbesondere wurde untersucht, inwieweit sich die einzelnen Thesen auf das Arbeitsfeld der kommunalen Stadtplanung anwenden lassen. Im Teil C wurde die Planungspraxis der 14 Städte, die in dieser Studie als Fallbeispiele verwendet wird, beschrieben. Anhand dieser Bestandsaufnahme wird im Teil D überprüft, inwieweit die Hypothesen der Literatur auf den untersuchten Aufgabenbereich der Stadtplanung anwendbar sind.

In einem ersten Schritt werden dazu die für die einzelnen Thesen relevanten Ergebnisse der Bestandsaufnahme zusammengefasst (siehe D 1.1., D 1.2, D 1.3, etc.). In einem zweiten Schritt werden die einzelnen Argumentationsstränge aus der Fachdiskussion mit diesem Material verglichen (siehe D 1.2, D 2.2, D 3.2, etc.). Daran anschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und weitere Überlegungen zur Aussagekraft der einzelnen Thesen dargelegt (siehe D 1.3, D 2.3, D 3.3, etc.). In D 7 schließlich werden einige Thesen zur Diskussion gestellt und offene Forschungsfragen, die im Rahmen der Untersuchung deutlich wurden, zusammengefasst.

1. Recht als Steuerungsinstrument

Die Entwicklung der rechtlichen Instrumente ist durch verschiedene, zum Teil widersprüchliche Tendenzen geprägt. In der Bestandsaufnahme wurde überprüft, ob und wie zentrale Instrumente der kommunalen Stadtplanung in der Praxis angewandt werden. Die Praxis der einzelnen Städte wird auf dieser Grundlage miteinander verglichen (D 1.1). Daran anschließend wird die These des Rückgangs rechtlicher Steuerung an diesem Material überprüft (D 1.2). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (D 1.3).

den 1980er Jahren stammen die Flächennutzungspläne der Städte Aachen und Frankfurt, während der FNP des Stadtverbands Saarbrücken Anfang der 1990er Jahre fertiggestellt wurde. Um die Jahrtausendwende wurden von 1998 bis 2001 zahlreiche Flächennutzungspläne in den Städten Dresden, Halle, Kiel, Mainz, Potsdam und Stuttgart fertiggestellt. Die Städte Erfurt und Rostock verfügen im Jahr 2004 noch nicht über einen Flächennutzungsplan – die Arbeit daran sollen aber im Jahr 2005 abgeschlossen werden.

1.1 Instrumente des Städtebaurechts in der Praxis

1.1.1 Die vorbereitende Bauleitplanung

Die Praxis der Flächennutzungsplanung unterscheidet sich in den untersuchten Städten deutlich. Die Gegenüberstellung einiger zentraler Merkmale der Flächennutzungsplanung in den untersuchten Städten verweist auf deutliche Unterschiede, sowohl in der Erstellung als auch im Einsatz des Instrumentes für die Steuerung der Bodennutzung.

Alter der Flächennutzungspläne

Dies wird bereits an den Jahreszahlen der Fertigstellungen deutlich. Die ältesten Flächennutzungspläne mit einem Satzungsbeschluss aus den 1960er Jahren existieren in den Städten München und Hannover. Aus

Eine Aussage über die Aktualität der Flächennutzungspläne lässt sich aus diesen Jahreszahlen allerdings nur bedingt ableiten. In München und Hannover findet regelmäßig eine Überarbeitung des Flächennutzungsplanes statt. Während Hannover dies mit Hilfe eines informellen Plans durchführt, werden in München Teile des Flächennutzungsplanes einer gründlichen Überarbeitung unterzogen. Die Änderungen werden dann als Änderungsverfahren in den Flächennutzungsplan eingearbeitet. Auffällig ist, dass mehrere ostdeutsche Städte, die ihre Flächennutzungspläne vielfach erst um die Jahrtausendwende herum fertig gestellt haben, bereits über eine Neuaufstellung nachdenken. Die derzeit gültigen Flächennutzungspläne spiegeln hier Grundannahmen aus den 1990er Jahren wieder, die heute bereits als überholt gelten.

Bearbeitungszeiträume

Auch die Bearbeitungszeiten unterscheiden sich erheblich. Relativ kurze Bearbeitungszeiträume zwischen drei und fünf Jahren stehen solchen von mehr als zehn Jahren gegenüber. Dabei sind allerdings die Zahlen häufig nur im spezifischen Zusammenhang der jeweiligen Stadt zu verstehen. Dortmund hat den Flächennutzungsplan im Zusammenhang mit einem umfangreichen Stadtentwicklungsprozess in vier bis fünf Jahren fertiggestellt. In Saarbrücken wurde der Flächennutzungsplan dagegen nur in fünf Jahren aufgestellt, da kurz zuvor der bestehende Flächennutzungsplan in einem Rechtsstreit für nichtig erklärt worden war. In diesem Fall wurde lediglich das formelle Verfahren ohne eine erneute inhaltliche Auseinandersetzung wiederholt. Darüber hinaus erschweren weitere Unterschiede den Vergleich. So sind an der Erstellung des Flächennutzungsplans in Frankfurt durch den regionalen Planungsverband deutlich mehr Städte und Akteure beteiligt, als dies bei einer kleineren Stadt wie Erfurt der Fall ist. In den neuen Bundesländern haben weitere Probleme eine schnelle Erstellung vieler Flächennutzungspläne verhindert. Während sich einerseits die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sehr schnell verändert haben, hat es gleichzeitig in vielen Städten Eingemeindungen gegeben, die die Größe des Stadtgebietes verändert haben.

Die langen Bearbeitungszeiträume bleiben nicht ohne Folgen für die Steuerungswir-

kung der Flächennutzungspläne. Insbesondere in Städten, die sehr lange zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans brauchten, wird beklagt, dass der FNP aufgrund der langen Aufstellungsdauer zum Zeitpunkt der Satzung zumindest teilweise von der Realität überholt. Ähnliche Einschätzungen gibt es in verschiedenen ostdeutschen Städten, deren Situation in den letzten Jahren durch eine sehr schnelle Veränderung der Rahmenbedingungen geprägt war. Die Bedeutung des Flächennutzungsplans zur Steuerung der baulich-räumlichen Stadtentwicklung wird hier – gerade auch angesichts eines geringen Investitionsdrucks – als eher gering beschrieben. Diese Einschätzungen finden sich zum Beispiel in den Städten Halle und Erfurt, aber auch in Saarbrücken.

Unterschiedliche Formen der Flächennutzungsplanung?

Die Unterschiede in der Erstellung, aber auch im Einsatz des Instrumentes führen trotz einer gemeinsamen gesetzlichen Grundlage zu einer starken Ausdifferenzierung der Praxis der Flächennutzungsplanung. Die in der Untersuchung vorgefundenen Unterschiede lassen sich in drei unterschiedlichen Formen der Flächennutzungsplanung beschreiben:

- In den Städten München und Hannover basiert die Flächennutzungsplanung auf einem seit langem gültigen Plan, der in regelmäßigen Abständen überarbeitet, aber nicht grundsätzlich neu aufgestellt wird. Dadurch wird der aufwendige Prozess der Neuaufstellung umgangen – gleichzeitig führt dies zu einer hohen Zahl an Änderungsverfahren³⁵. Der FNP ermöglicht durch die laufende, kleinteilige Fortschreibung eine aktuelle Übersicht über die Flächennutzung, während zukunftsgerichtete Planungen zuerst in anderen Planformen ihren Niederschlag finden³⁶.

Fußnoten zu Tabelle 3

³¹ Der Flächennutzungsplan in Aachen wurde in Teilbereichen bereits im Jahr 1981, in Teilbereichen aber auch erst im Jahr 1985 beschlossen.

³² Der Flächennutzungsplan ist noch nicht fertiggestellt.

³³ Angesichts der bereits lange zurückliegenden Bearbeitungszeit der FNP in Hannover und München erscheint hier die ursprüngliche Bearbeitungsdauer wenig aussagekräftig. Zudem lässt sie sich meist nicht mehr nachvollziehen.

³⁴ In Frankfurt und Saarbrücken werden die Flächennutzungspläne für die gesamte Stadtregion erstellt. Die hier erwähnten FNP - Änderungen beziehen sich auf das Stadtgebiet von Frankfurt bzw. Saarbrücken und nicht auf die gesamte Stadtregion.

³⁵ Die hohe Zahl der Änderungsverfahren in München ist auch auf die sehr detaillierte Darstellungsweise des Münchener Flächennutzungsplans zurückzuführen.

³⁶ Die rechtliche Funktion des Flächennutzungsplans als Grundlage für die Aufstellung von Bebauungsplänen und damit auch für die bauliche Nutzung von Grundstücken wird davon selbstverständlich nicht berührt. Allerdings können inhaltliche Funktionen, wie

	ST	1996		4a	40	-	-
	SA	1988	1993	5a	20	-	Keine Bedeutung
	RO	1992	-	13a?	-	Fertigstellung 2005 geplant	Grobe Flächenzuweisung
	PO	1990	2001	11a	22	Neuaufstellung wird erwogen	-
	MÜ	k.A.	1965		100/a	Überarbeitung in mehreren Stücken	Detaillierte Flächenzuweisung
	MA	1989	2000	11a	7	-	Überholt, Grobe Flächenzuweisung
	KI	1986	2000	14a	11	-	Daten veraltet, grobe Flächenzuweisung
	HN	k.A.	1976	- ³³	175	Zur Zeit Überarbeitung	
	HL	1990	1998	8a	15	-	Steuerungsfunktion ersetzt durch andere Pläne
	FR	1975	1987	12a	52	Neuaufstellung bis 2008 geplant	Regionaler FNP für Stadt zu grob
	ER	1990	-	15a? ³²	-	Fertigstellung 2005 geplant	-
	DR	1990	1998	8a	23	Seit 2003 Überarbeitung	-
	DO	2000	2005	4-5a	-	Fertigstellung 2005 geplant	Teil eines Stadtentwicklungsprozesses
	AC	1977	81/85	4/8a ³¹	90	-	Grobe Stadtstruktur wird abgebildet
BEGINN (JAHR)							
SATZUNG (JAHR)							
DAUER (IN JAHREN)							
ÄNDERUNGS-VERFAHREN ³⁴							
ARBEITSTAND / AKTUALISIERUNG							
EINSCHÄTZUNG DES FNP DURCH DIE INTERVIEW-PARTNER							

Tabelle 3 – Flächennutzungsplanung in der Bestandsaufnahme

- Eine Reihe von Städten begreift den Flächennutzungsplan als mehr oder weniger grobe Strukturplanung der Stadt. Eine gröbere Darstellungsform ermöglicht es, detailliertere Fragen der Bodennutzung im Rahmen anderer Abstimmungsprozesse zu klären und soweit notwendig über Änderungsverfahren im Flächennutzungsplan nachzuvollziehen. Während mehrere westdeutsche Städte diese Praxis der Flächennutzungsplanung anwenden und damit aus Sicht der Interviewpartner auch zufrieden sind, stellt sich die Situation in den ostdeutschen Städten vielfach schwieriger dar. Der rapide Wandel der Rahmenbedingungen, sowie großflächige Brachen im Stadtgebiet stellen hier die Städte vor Probleme, zu deren Lösung der Flächennutzungsplan nach Ansicht der Interviewpartner vielfach keinen entscheidenden Beitrag liefern kann. Ein zentrales Problem dieser Städte sind auch die sich rapide wandelnden Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung seit dem Jahr 1990. Bereits während der Erstellung der Pläne sind die Grundlagen vielfach überholt – in der Folge verlängert sich das Verfahren aufgrund immer neuer Einarbeitungen und Veränderungen. Der verabschiedete Plan ist damit mit Erreichen der Rechtskraft bereits überholt. Überarbeitungen und Neuaufstellungen relativ kurz nach Ende der Verfahren sind in diesen Städten häufig.

- Einige Städte schließlich versuchen die Flächennutzungsplanung ihren Erfordernissen anzupassen. Der FNP in Stuttgart wird als zentrales Instrument der räumlichen Stadtentwicklung regelmäßig für einen 10-Jahreszeitraum aufgestellt. Dortmund dagegen hat den Flächennutzungsplan als Teil eines Stadtentwicklungsprozesses zusammen mit verschiedenen anderen Planungen erstellt und intensiv öffentlich diskutiert. Diese FNP werden in der Regel in einem relativ kurzen Zeitraum erstellt und stehen in engem Zusammenhang mit verschiedenen anderen informellen

die zukunftsgerichtete Steuerung der baulich-räumlichen Stadtentwicklung auf andere Arbeitsformen übertragen werden. Der Flächennutzungsplan vollzieht in diesem Fall lediglich die bereits abgestimmten Ergebnisse in rechtlich vorgeschriebener Form nach – stellt aber auch Mindestanforderungen an das Verfahren sicher.

Planungen, wie zum Beispiel den Stadtentwicklungsplanungen oder -konzepten.

1.1.2 Verbindliche Bauleitplanung

Die verbindliche Bauleitplanung nimmt eine zentrale Rolle im Städtebaurecht ein. Für die Neuentwicklung von Flächen, aber auch für viele größere Bauvorhaben, muss ein Bebauungsplan erstellt werden. Auch in der Organisationsstruktur der Planungsverwaltungen lässt sich diese Kernaufgabe der Stadtplanung in der Regel gut ablesen.

Bestand an Bebauungsplänen

Die Erhebung einiger Eckdaten für die verbindliche Bauleitplanung gibt einen ersten Einblick in die Praxis der verbindlichen Bauleitplanung. Aufgrund der relativ kurzen Geltungsdauer des BauGB in den neuen Bundesländern gibt es unterschiedlich viele rechtskräftige Bebauungspläne in den Gemeinden der neuen und alten Bundesländer. In einigen westdeutschen Städten ist heute ein großer Teil des Stadtgebiets durch Bebauungspläne abgedeckt, während die Städte der neuen Bundesländer in der Regel nur wenige Teile des Bestands mit Bebauungsplänen überplant haben. Dies legt einen höheren Grad an Steuerung in den westdeutschen Städten nahe. Da es keine regelmäßige Überprüfung von Bebauungsplänen gibt, handelt es sich hier allerdings um Festsetzungen, die zum Teil schon sehr alt sind und den heutigen Vorstellungen nur zum Teil entsprechen. Über Befreiungen lassen sich Vorhaben genehmigen, die aus Sicht der Stadtverwaltung

Fußnoten zu Tabelle 4

³⁷ Etwa 20% des Stadtgebietes

³⁸ Entspricht ca. 10% des Stadtgebietes

³⁹ Angaben 2004, sofern nicht anders angegeben. Ungefähre Angaben oder *von-bis*-Angaben beziehen sich auf Durchschnittswerte.

⁴⁰ 2004: nur 2 Satzungsbeschlüsse, 1. Hälfte 2005: 5 Satzungsbeschlüsse

⁴¹ Angaben aus dem Jahr 2001

⁴² Auskunft: 80-90%

⁴³ In Zukunft wird ein Verhältnis von 40% Bearbeitung durch die Stadt und ca. 60% durch private Büros erwartet.

sinnvoll sind⁴⁴. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass alte Bebauungspläne heute unerwünschte Vorhaben ermöglichen⁴⁵. Der Altbestand an Bebauungsplänen ist also durchaus ambivalent zu betrachten, da er vielfach eine Steuerungswirkung entfaltet, die nicht auf die aktuellen Ziele der Stadtentwicklung hin abgestimmt ist.

Bebauungspläne in Bearbeitung

Die Anzahl der aktuell bearbeiteten Bebauungspläne schwankt stark von Stadt zu Stadt. Viele Interviewpartner geben an, dass nur ein kleiner Teil der begonnenen Verfahren aktiv bearbeitet wird. Dies hat verschiedene Ursachen:

- In einigen Fällen handelt es sich hier um Verfahren, die mit einem konkreten Investitionsinteresse verbunden sind oder waren. Wenn der Vorhabenträger aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen ein Projekt nicht aktiv weiterverfolgt, schreitet auch das entsprechende Bebauungsverfahren nicht weiter fort. Vielfach werden diese „steckengebliebenen“ Verfahren nicht formell eingestellt. Die hohe Anzahl nicht aktiv verfolgter Bebauungsverfahren ist daher vermutlich auch eine direkte Folge der konjunkturellen Situation.

- In anderen Fällen werden Aufstellungsbeschlüsse aber auch gefasst, um der Stadt Steuerungsmöglichkeiten zu sichern. Im Bestand ist die Einfügung von Vorhaben formal ein Verwaltungsakt, an dem die Stadtpolitik nicht beteiligt ist. Mit einem Aufstellungsbeschluss sichern sich die Stadtpolitik und Stadtverwaltung weitere Gestaltungsmöglichkeiten. Gleichzeitig ermöglichen die Instrumente der Zurückstellung und der Veränderungssperre es, das umstrittene Vorhaben vorerst nicht zu genehmigen und der Steuerung durch einen Bebauungsplan zu unterwerfen. Angesichts der finanziellen Auswirkungen einer solchen Verzögerung steigt gleichzeitig beim Vorhabenträger der Anreiz einer Verhandlungslösung. Der eigentliche Abschluss des

Bebauungsplanverfahrens ist dabei vielfach eher zweitrangig.

- Schließlich sehen sich zahlreiche Planungsverwaltungen aufgrund des Personalbestands nicht in der Lage, alle politisch beschlossenen Bebauungsplanverfahren auch zu bearbeiten. So werden in mehreren Städten die laufenden Bebauungsverfahren verschiedenen Prioritäten zugeordnet. Die Stadtpolitik entscheidet dabei, welche Bebauungsverfahren vorangetrieben werden und welche vorläufig ruhen.

Rechtskräftige Bebauungspläne pro Jahr

Auch die Anzahl der Bebauungspläne, die pro Jahr Rechtskraft erlangen, ist von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Allerdings sagt diese Zahl relativ wenig über die Bedeutung der Bauleitplanung aus, da die Größe der einzelnen Bebauungspläne schon innerhalb der Städte sehr unterschiedlich ist. Ein einziger Bebauungsplan kann zum Beispiel neue Bauflächen für mehrere Hundert Wohneinheiten oder lediglich für wenige Häuser festsetzen. Zudem unterliegt die Anzahl der fertiggestellten Bebauungspläne pro Jahr nach Auskunft der Interviewpartner starken Schwankungen.

Bebauungsplanerstellung im Bestand

In der Bestandsaufnahme wird deutlich, dass die meisten Städte im Bestand keine oder nur sehr wenige Bebauungspläne erstellen. Dies trifft sowohl auf Städte zu, die bereits einen Großteil des Bestands mit Bebauungsplänen abgedeckt haben, als auch auf Städte in den neuen Bundesländern, die nur wenige Bebauungspläne im Bestand haben. Eine Ausnahme stellt hier vor allem die Stadt Potsdam dar, in der nach Aussage der Interviewpartner fast die Hälfte der Bebauungspläne der Qualitätssicherung im Bestand dient. Die Interviewpartner in den weitaus meisten Städten geben an, Bebauungspläne im Bestand nur selten aufzustellen. Die Interviewpartner in einigen westdeutschen Städten sehen hierin einen Unterschied zur Arbeitsweise in der Vergangenheit. Die Praxis der Aufstellung von Bebauungsplänen im Bestand wird angesichts des Stellenabbaus in der Regel nicht mehr fortgesetzt.

⁴⁴ Die genauen Anforderungen sind im § 31 Abs. 2 BauGB festgesetzt.

⁴⁵ Ein Beispiel hierfür sind gewerbliche Bebauungspläne, die sich auf ältere Fassungen der Baunutzungsverordnung beziehen und daher keinerlei Regelungen zu Einzelhandelsbetrieben vorsehen.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne

Der Anteil von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen an der Gesamtzahl der Bebauungspläne unterscheidet sich stark von Stadt zu Stadt. In einigen Städten – insbesondere in Aachen und Dortmund – spielen die vorhabenbezogenen Bebauungspläne eine große Rolle. Eine weitere Gruppe von Städten führt immerhin noch ca. 20% der Bebauungsplanverfahren als vorhabenbezogene Bebauungspläne durch, während mehrere Städte das Instrument nur selten oder gar nicht anwenden. Dies sagt allerdings nach Ansicht der Interviewpartner nichts über die Bedeutung von Investoren im Bebauungsplanverfahren aus. Auch viele normale Bebauungsplanverfahren werden auf Initiative und unter finanzieller Beteiligung der Vorhabenträger durchgeführt. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wird in vielen Städten als relativ starres Instrument, das an ein bestimmtes Objekt und einen bestimmten Investor gekoppelt ist, gemieden. Zum Teil wird es aber auch gezielt eingesetzt, um bei kritischen Vorhaben das örtliche Baurecht möglichst eng auf ein bestimmtes Projekt zu begrenzen.

Bebauungsplanerstellung durch private Büros

Die Bebauungspläne werden in unterschiedlichem Umfang durch private Büros erstellt. Auffällig ist hier, dass in den meisten westdeutschen Städten vergleichsweise wenige Bebauungspläne durch private Büros erstellt werden. Private Büros werden hier vielfach gezielt mit einzelnen Planungsleistungen beauftragt oder über Wettbewerbe an der Planung beteiligt,

während die Erstellung der Bebauungspläne vorwiegend durch die Stadtverwaltung erfolgt. In den ostdeutschen Städten dagegen wird zum Teil ein sehr hoher Anteil der Bebauungspläne durch private Planungsbüros erstellt. Nach Einschätzung der Interviewpartner nimmt aber auch in den ostdeutschen Städten die Erstellung der Bebauungspläne durch die Verwaltung zu. Hierfür werden in der Bestandsaufnahme mehrere Gründe genannt. Zum einen wird der Koordinierungsaufwand in der Zusammenarbeit mit privaten Büros als sehr hoch eingeschätzt, sodass die erwünschte Entlastung der Verwaltung nicht in dem erhofften Maße eintritt. Zum anderen sind viele Stadtplanungsverwaltungen bestrebt, möglichst viele Arbeiten selbst zu erledigen, um das vorhandene Personal auszulasten und damit auch den Personalbestand zu sichern.

1.1.3 Städtebauliche Verträge

Im Gegensatz zu den Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nehmen städtebauliche Verträge in der Praxis eine wichtige Rolle ein. Auch hier sahen sich viele Interviewpartner nicht in der Lage, eine quantitative Schätzung vorzunehmen und gaben lediglich eine qualitative Einschätzung ab. Zum einen sind in den Vorhaben vielfach mehrere Nutzungen kombiniert, so dass eine eindeutige Zuordnung zu Nutzungsarten nicht möglich ist. Zum anderen steht die Anzahl der Verträge aufgrund der sehr unterschiedlichen Größen der Vorhaben in keinem direkten Zusammenhang zur Anzahl z.B. der Wohneinheiten oder Häuser.

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
Städtebauliche Verträge in der verbindlichen Bauleitplanung	k.A.	„Bei den meisten Bebauungsplänen“	k.A.	„Fast immer“	ca. 50%	ca. 90%	„Bei Neubauvorhaben“	„Bei Neuausweisung“	ca. 60%	„Für alle Wohngebiete“	ca. 50%	„Für alle Neubaugebiete“	„selten“	„meistens“

Tabelle 5 – Städtebaulicher Verträge in der Bestandsaufnahme

Während einige Interviewpartner den Anteil von Bebauungsplänen mit städtebaulichem Vertrag in der jeweiligen Stadt mit 50-60% der Bebauungsplanverfahren angeben, ist der Anteil in vielen Städten deutlich höher. Insbesondere bei der Neuausweisung von Bauflächen spielt der städtebauliche Vertrag in vielen Städten eine zentrale Rolle und kommt fast immer zum Einsatz. Dabei steht die Regelung der Kostenübernahme für die Erschließung und die Infrastruktur im Mittelpunkt der Verträge. Einige Städte vereinbaren darüber hinaus weitergehende Kostenübernahmen für Folgekosten der sozialen Infrastruktur. Auch die Umsetzung der Maßnahme und Regelungen zum Beispiel zur Beseitigung von Altlasten werden vielfach in den Verträgen getroffen. Einzelne Städte verankern auch gestalterische Vorgaben in den Verträgen.

1.1.4 Vorhaben außerhalb gültiger Bebauungspläne

Die Steuerungsfähigkeit der verbindlichen Bauleitplanung wird durch diese Angaben lediglich umrissen. Unberücksichtigt bleibt dabei der Umfang der Bautätigkeit in Gebieten ohne Bebauungsplan. In welchem Umfang die Bautätigkeit durch die verbindliche Bauleitplanung geregelt wird, könnte zum Beispiel am Verhältnis der Bauvorhaben in Gebieten mit Bebauungsplan zu den Bauvorhaben in Gebieten ohne Bebauungsplan abgelesen werden. Diese Information ist allerdings nicht verfügbar, da die offizielle Statistik lediglich die Zahl der neu gebauten Wohneinheiten (nicht aber die planungsrechtliche Grundlage, auf der die Genehmigung erteilt wurde) erfasst. Auch die Städte selbst haben hier in der Regel keine verlässlichen Daten. Als Anhaltspunkt können lediglich Schätzungen dienen, die einige Städte ihren Überlegungen zur Neuausweisung von Bauland zugrunde legen. So geht zum Beispiel die Stadt München bei der Berechnung des zukünftigen Flächenbedarfs davon aus, dass ca. 50% der neuen Wohnungen im Bestand und lediglich 50% in Gebieten mit neuen Bebauungsplänen entstehen. Von den 50% der neuen Wohneinheiten im Bestand wird wiederum ein Teil durch alte Bebauungspläne erfasst. Andere Städte wie Saarbrücken schätzen sogar, dass bis zu 80% der Neubauvorhaben ohne Bebauungsplan zu Stande

kommen (bei einer insgesamt deutlich geringeren Neubautätigkeit).

Die Bebauungspläne erfassen also nur einen Teil des Bauvolumens. Zahlreiche Bauvorhaben werden auf der Grundlage des § 34 BauGB als Einfügung in den Bestand genehmigt. Der Umfang dieser Genehmigungen lässt sich – wie oben erläutert – nicht erfassen. Daher wurde im Rahmen der Interviews in den Städten jeweils nach besonders großen oder umstrittenen Wohnbauvorhaben gefragt, die als Einfügung genehmigt wurden und „Grenzfälle“ in der jeweiligen Stadt repräsentieren. Die Beispiele verdeutlichen den Umfang der auf der Grundlage des §34 BauGB genehmigten Vorhaben. Deutlich wird dabei, dass die „Schmerzgrenze“ der Städte unterschiedlich ist. Während einige Städte schon bei relativ kleinen Vorhaben Bebauungspläne erstellen, wurden in anderen Städten Vorhaben mit bis zu 200 Wohneinheiten in den Bestand „eingefügt“. Mehrere Städte haben Bebauungspläne aufgehoben oder Bebauungsplanverfahren eingestellt, um anschließend Bauvorhaben als Einfügung zu genehmigen.

Gleichzeitig verdeutlichen die Beispiele, dass die Entscheidung für oder gegen ein Bebauungsplanverfahren in vielen Fällen weniger von formal-juristischen Erwägungen, als vielmehr von den erwarteten politischen Konflikten abhängt. Bebauungsplanverfahren werden vermieden, wenn keine Konflikte mit den Anwohnern oder innerhalb der Stadtpolitik zu erwarten sind. Bei welchen Projekten auf einen Bebauungsplan verzichtet wird, wird daher vielfach in informellen Abstimmungen zwischen Stadtpolitik und Verwaltung vereinbart.

1.1.5 Städtebauliche Sanierungsgebiete

Alle untersuchten Städte haben Sanierungsgebiete ausgewiesen. In den meisten Städten wurden lediglich wenige – ca. 1-5 – Gebiete festgesetzt. Deutlich höhere Zahlen finden sich sowohl in einigen kleineren ostdeutschen Städten (Erfurt, Potsdam), als auch in Dortmund und Stuttgart. Die Zahlen sind allerdings nur bedingt vergleichbar. Erstens unterscheiden sich die Sanierungsgebiete erheblich in der räumlichen

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
ANZAHL SANIERUNGSGEBIETE	4	6	11	7	1	3	5	2	3	5	7	1	5	23
DAVON „SOZIALE STADT“	1	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	1	3
VOLLVERFAHREN	0	2	9	6	1	3	5	2	3	3	6	1	5	20
EINFACHES VERFAHREN	4	4	2	1	0	0	2	0	0	2	1	0	0	3
SANIERUNGSTRÄGER														
OHNE	✓	✓		✓					✓	✓			✓	
STÄDTISCH			✓				✓			✓	✓	✓	✓	
PRIVAT				✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓

Tabelle 6 – Sanierungsgebiete in der Bestandsaufnahme

Größe. Zweitens sagt allein die Anzahl der Gebiete wenig über die Intensität der Sanierungstätigkeit aus. Und schließlich werden Gebiete, die im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* gefördert werden, nur in einigen Städten als Sanierungsgebiet ausgewiesen.

Unterschiede im Verfahren

In der Sanierung überwiegen deutlich die Vollverfahren⁴⁶. Allerdings gibt es auch eine Vielzahl von einfachen Verfahren, die in unterschiedlichen Zusammenhängen ausgewiesen werden:

- In einigen Städten werden einfache Sanierungsgebiete in der Innenstadt ausgewiesen. Hier handelt es sich zum Teil um sehr große Flächen. Darüber hinaus wird der Sanierungsvermerk im Grundbuch als problematisch für die Entwicklung von Flächen angesehen. Ein Beispiel hierfür ist das Sanierungsgebiet in der Aachener Innenstadt.
- Neuere Sanierungsgebiete zum Beispiel in Großsiedlungen oder in Gebieten, in denen keine Wertsteigerung erwartet wird, werden vielfach als einfache Sanierungsgebiete ausgewiesen. Da hier meist weder eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung noch eine Grundstückspekulation zu erwarten sind, kann aus Sicht der Interviewpartner in diesen Gebieten auf die umfangreiche Prüfung verzichtet werden.
- Schließlich werden vielfach auch Gebiete, in denen nicht in die private Bausubstanz eingegriffen werden soll, als einfache Sanierungsgebiete ausgewiesen. Das Sanierungsgebiet zur Wiederherstellung des Stadtkanals in Potsdam ist ein Beispiel hierfür.
- Obwohl zur Zeit die meisten Sanierungsgebiete im Vollverfahren ausgewiesen sind, gibt es nach Ansicht mehrerer Interviewpartner in vielen Städten ein Tendenz hin zu einfachen Sanierungsgebieten. Diese

⁴⁶ Mit der Bezeichnung „Vollverfahren“ ist die Ausweisung eines Sanierungsgebietes mit allen Genehmigungspflichten gemeint. Die Bezeichnung „Einfaches Verfahren“ oder „Einfaches Sanierungsgebiet“ dagegen wird in der Praxis für Sanierungsgebiete verwendet, in denen es keine Genehmigungspflichten gibt und keine Ausgleichsbeträge erhoben werden.

Entwicklung ist auch auf die neuen Aufgaben der Stadterneuerung zurückzuführen.

Veränderungstendenzen

Sowohl in den räumlichen Schwerpunkten als auch im Mitteleinsatz werden in der Untersuchung Veränderungstendenzen der Stadterneuerungspraxis deutlich:

- Der Schwerpunkt der Sanierungsmaßnahmen liegt auf der Innenstadt und innenstadtnahen Gebieten. Viele Städte haben Sanierungsgebiete für Brachflächen ausgewiesen. Großsiedlungen und Dorfkerne spielen eine eher geringe Rolle. Dies hängt allerdings auch damit zusammen, dass zum Beispiel die Städtebauförderung im Programm *Soziale Stadt* unabhängig von der Ausweisung von Sanierungsgebieten durchgeführt wird⁴⁷. In der Bestandsaufnahme zeigt sich, dass einige Städte ihre *Soziale Stadt*-Gebiete trotzdem als Sanierungsgebiet ausgewiesen haben. Insgesamt wird in den Aussagen der Interviewpartner deutlich, dass sich die Art der Quartiere, die als Sanierungsgebiet ausgewiesen werden, verändert. Danach gewinnen die Umnutzung von Brachen, sowie die Beschäftigung mit sozialen Problemlagen in Großsiedlungen als Inhalt der Sanierung zunehmend an Bedeutung. Die Sanierung innerstädtischer Wohnquartiere dagegen verliert an Bedeutung.
- Auch beim Mitteleinsatz in den Sanierungsgebieten werden zwei Entwicklungen deutlich. Zum einen geben mehrere Städte an, verstärkt die Sanierungsmittel für Maßnahmen des öffentlichen Raums einzusetzen, während die Förderung privater Vorhaben an Bedeutung verliert. Darüber hinaus gibt es eine Verschiebung hin zu sozialen und kulturellen Maßnahmen, die vor allem auf die Programme *Soziale Stadt* und *Urban* zurückgeführt wird.

⁴⁷ Nach Darstellung der Interviewpartner spielen die Eingriffsmöglichkeiten des Sanierungsrechts in den Gebieten der *Sozialen Stadt* meist keine Rolle. Der Fördermittelsatz im Programm *Soziale Stadt* ist im Gegensatz zum allgemeinen Sanierungsprogramm nicht an die Ausweisung als Sanierungsgebiet gekoppelt. Die formelle Ausweisung der Gebiete wird aus Sicht der Interviewpartner zum Teil „aus Gewohnheit“ durchgeführt.

Sanierungsträger

In vielen Städten werden Sanierungsträger zur Durchführung der Sanierung eingesetzt. Sanierungsgebiete ohne Sanierungsträger sind vor allem in westdeutschen Städten zu finden. In vielen Fällen werden städtische Unternehmen als Sanierungsträger eingesetzt. In mehreren Städten sind private Sanierungsträger tätig, wobei dies im Fallbeispiel Kiel auf die Privatisierung des städtischen Sanierungsträgers zurückzuführen ist. Der Einsatz von Sanierungsträgern ist für die Städte interessant, da die Kosten des Sanierungsträgers im Gegensatz zu den Verwaltungskosten der Stadt förderungsfähig sind. Die Regelungen zum Einsatz der Städtebaufördermittel enthalten damit einen Anreiz zur Übertragung der Durchführung der Sanierung auf einen Sanierungsträger.

Unterschiedliche Sanierungsgebietstypen

Angesichts der großen Unterschiede zwischen der Sanierung in den einzelnen Sanierungsgebieten lassen sich die Beispiele aus den Städten in unterschiedliche Kategorien einteilen:

- Vor allem in westdeutschen Städten finden sich heute noch rechtskräftige Sanierungsgebiete, die bis in die 1970er und 1980er Jahre zurückgehen. Hier handelt es sich in der Regel um innerstädtische oder innenstadtnahe Gebiete, die unter einem erheblichen Investitionsrückstand litten. Im Laufe der Jahre wurde hier mit sehr hohem Mitteleinsatz sowohl die Sanierung des privaten Bestands gefördert als auch der öffentliche Raum aufgewertet. Diese Art der Sanierung war meist erfolgreich, allerdings mit sehr hohem Mitteleinsatz verbunden. Diese heute noch bestehenden Gebiete nähern sich dem Abschluss der Sanierung. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen verursacht hier zum Teil politische Spannungen. Diese Form der Sanierung gilt bei den Interviewpartnern als Auslaufmodell.

- In den ostdeutschen Städten wurden zahlreiche Innenstädte als Sanierungsgebiete ausgewiesen. Auch hier wurden mit erheblichem Mitteleinsatz die Bausubstanz und der öffentliche Raum innerhalb relativ weniger Jahre saniert. Insbesondere in den 1990er Jahren herrschte in diesen Sanierungsgebieten ein erheblicher Investitions-

druck, der durch das Sanierungsrecht gesteuert werden konnte.

- Insbesondere in ostdeutschen Städten gibt es mittlerweile viele Sanierungsgebiete, in denen es einen erheblichen Investitionsrückstand gibt. Diese liegen in der Regel außerhalb der Innenstädte. Ein umfangreicher Mitteleinsatz ist hier in der Regel aufgrund der Größe der Gebiete und hoher Leerstände nicht realistisch. Die Ausweisung von Sanierungsgebieten dient hier vor allem der stadtpolitischen Schwerpunktsetzung und der Mobilisierung indirekter finanzieller Vorteile im Rahmen des Steuerrechts für die jeweiligen Eigentümer.

- Schließlich sind zahlreiche Sanierungsgebiete in ost- und westdeutschen Städten in den letzten Jahren in Bezug auf bestimmte Projekte der Stadtentwicklung ausgewiesen worden. Dabei handelt es sich um Sanierungsgebiete für die Entwicklung von Brachflächen – aber zum Beispiel auch um die Sanierungsgebiete zur Entwicklung des Bahnhofs in Erfurt oder der Wiederherstellung eines Kanals in Potsdam. Dabei steht vor allem die Möglichkeit des Einsatzes von Städtebaufördergeldern im Mittelpunkt. Die zahlreichen Genehmigungsvorbehalte und ähnliche Regelungen haben hier in der Regel keine Bedeutung, da es sich um Maßnahmen im öffentlichen Raum oder Maßnahmen, die in enger Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümern realisiert werden, handelt.

In der Anwendung des Sanierungsrechts zeigt sich also nicht nur eine große Spannweite, sondern auch eine Verschiebung der Schwerpunkte. Die Instandsetzung innerstädtischer Gebiete mit maroder Bausubstanz, für die das Sanierungsinstrumentarium geschaffen wurde, spielt eine immer geringere Rolle. Dies hat zum einen damit zu tun, dass diese Aufgabe zumindest in den westdeutschen Städten aus Sicht der Interviewpartner weitgehend gelöst wurde. Zum anderen ist dies aber auch auf die hohen Kosten dieser Sanierungspraxis zurückzuführen. Die neueren Sanierungsgebiete sind stärker mit einzelnen Entwicklungsvorhaben der Städte verbunden oder dienen der Mobilisierung von Steuervorteilen für Investitionen.

1.1.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

In mehr als der Hälfte der untersuchten Städte finden sich Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen; in den meisten Städten gibt es ein oder zwei derartige Verfahren. Eine Ausnahme ist hier lediglich die Stadt München, die mehrere Flächen als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme entwickelt. Die Entwicklungsmaßnahmen werden für Wohngebiete, zum Teil aber auch für Gewerbegebiete eingesetzt. Die größeren Entwicklungsmaßnahmen umfassen vielfach Flächen für verschiedene Nutzungen, zum Teil auch für Sondernutzungen wie Universitäten.

Gut die Hälfte der Entwicklungsmaßnahmen befindet sich auf ehemals militärisch genutzten Flächen. Es gibt allerdings auch Beispiele für Entwicklungsmaßnahmen im Außenbereich. Bei mehreren Entwicklungsmaßnahmen gibt es aus Sicht der In-

terviewpartner Vermarktungsprobleme, bzw. die Entwicklungsmaßnahmen können nicht so schnell wie geplant abgeschlossen werden.

Nicht immer ist einfach zu klären, in welchen Fällen eine Stadt das Instrumentarium eingesetzt hat. In verschiedenen Städten werden Projekte als Entwicklungsmaßnahme bezeichnet, obwohl das Instrument selbst nicht angewendet wurde. Verschiedene Konversionsmaßnahmen in München werden zum Beispiel als Entwicklungsmaßnahmen beschrieben, obwohl die Stadt das Grundstück letztlich freihändig kaufen konnte. Die Beispiele verdeutlichen die starke Verhandlungsposition, die das Instrument den Städten einräumt. Vielfach kommt es zu einer Einigung, bevor das Instrumentarium durch die Städte eingesetzt wird.

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
ANZAHL	-	-	1	1	2	1	1	1	-	div.	3	-	-	1
ENTWICKLUNGSTRÄGER			Städtisch	Privat	Öffentlich, nicht städtisch	Öffentlich, nicht städtisch	k.A.	Privat		k.A.	Städtisch, Privat			Städtisch-privat
NAME (HAUPTNUTZUNG) W: WOHNEN, G: GEWERBE			Nickern (W)	Universität (Uni, W)	Riedberg (W) Martinszehnte (G)	Heide (W, Uni, G)	Schwarze Heide (G)	Wellsee (W)		Bsp. Ackermannbogen (W)	Bornstedter Feld (Uni, W, G) Babelsberg (G), Block 27 (W)			Burgholzhof (W)

Tabelle 7 – Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in der Bestandsaufnahme

1.1.7 Erhaltungssatzung

Erhaltungssatzungen werden in den meisten untersuchten Städten eingesetzt. Drei Städte verzichten vollständig auf die Anwendung des Instrumentes. Auch die An-

zahl der verabschiedeten Satzungen unterscheidet sich von Stadt zu Stadt erheblich. Einige Städte haben lediglich einzelne Satzungen verabschiedet, während andere Städte wie Halle und Stuttgart ca. 60 Sat-

zungen erlassen haben. Erhaltungssatzungen zum Erhalt der städtebaulichen Gestalt von Gebieten überwiegen bei weitem. Mit Ausnahme von München liegt bei allen untersuchten Städten der Schwerpunkt der Erhaltungssatzungen auf diesem Typ. Die

Anzahl der Städte, die Erhaltungssatzungen zum Erhalt der Bevölkerungsstruktur erlassen haben, ist deutlich geringer. Mit Ausnahme von Rostock handelt es sich dabei vor allem um westdeutsche Städte.

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
ERHALTUNGSSATZUNGEN	7	10	23	25	20	60	-	15	-	18	7	2	-	60
STÄDTEBAULICHE EIGENART	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓		✓
BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR	✓	✓								✓		✓		✓
STÄDTBAULICHE UMSTRUKTURIER.														

Tabelle 8 – Erhaltungssatzungen in der Bestandsaufnahme

Die meisten Interviewpartner sind der Ansicht, dass die Erhaltungssatzungen kaum eine Wirkung entfalten. So weisen viele Interviewpartner darauf hin, dass eine Kontrolle der Festsetzungen nicht möglich ist. Dies ist zum einen auf die Personalkapazität, aber auch auf Deregulierungen im Bauordnungsrecht – das sogenannte „Bauen ohne Baugenehmigung“⁴⁸ – zurückzuführen. In der Folge haben viele Städte die Erhaltungssatzungen weitgehend als Instrumentarium aufgegeben. Sie gelten zum Teil noch fort, werden aber nicht mehr aktiv kontrolliert. Der Aufwand in Erstellung und Kontrolle führt dazu, dass viele Städte das Instrument in Zukunft nicht mehr anwenden wollen.

Die Beispiele München und Dortmund zeigen, dass Erhaltungssatzungen – bei einem entsprechenden Aufwand in der Umsetzung – von einigen Städten durchaus als sinnvolles Instrument angesehen werden. München hat mit Erhaltungssatzungen – aus Sicht der Interviewpartner weitgehend erfolgreich – sichergestellt, dass die Bevölkerung der innenstadtnahen Quartiere nicht verdrängt wurde. Dazu wurde in mehreren Fällen das Vorkaufsrecht ausge-

übt. In Dortmund wurden Erhaltungssatzungen festgesetzt, um bei der Privatisierung von Bergarbeitersiedlungen die Verhandlungsposition der Stadt zu stärken. Hier wurden schließlich Vereinbarungen zwischen Stadt, Investoren und Mietern über die zukünftige Entwicklung der Siedlungen getroffen.

1.2 Rückgang rechtlicher Steuerung?

Die These des Rückgangs rechtlicher Steuerung wurde im Kapitel B 1.2 ausführlich beschrieben. Dabei wurde deutlich, dass die These drei unterschiedliche Argumentationsstränge beinhaltet, die im Folgenden mit dem Material der Bestandsaufnahme verglichen werden.

1.2.1 Rückgang rechtlicher Steuerung durch Veränderungen des Instrumentariums?

In der Literatur werden insbesondere die Veränderungen des Städtebaurechts in den letzten 15 Jahren diskutiert. Dabei wird auf die Deregulierungstendenzen, aber auch auf die zunehmende europarechtliche Prägung des Instrumentariums hingewiesen. Gleichzeitig wurden in den vergangenen Jah-

⁴⁸ Unter diesem Begriff werden verschiedene neuere Verfahren des Bauordnungsrechts zusammengefasst, in denen keine Baugenehmigung mehr erteilt wird. Siehe auch D 1.2.1

ren neue Instrumente geschaffen, die neue Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass viele der seit Anfang der 1990er Jahre neu entwickelten Instrumente umfangreich genutzt werden und zum Teil für die Praxis unverzichtbar geworden sind. Insbesondere die städtebaulichen Verträge, aber auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme haben den Städten neue Steuerungs- und Regelungsmöglichkeiten an die Hand gegeben, die umfangreich genutzt werden. Die neuen Instrumente werden größtenteils begrüßt und sind im Fall der städtebaulichen Verträge innerhalb kürzester Zeit in vielen Städten zu einem zentralen Instrument der Stadtplanung geworden. Die neuen Instrumente des Planungsrechts und ihr umfangreicher Einsatz in der Praxis lassen sich daher nur schwer mit der These eines Rückgangs rechtlicher Steuerung vereinbaren. Gleichzeitig wird bei einer detaillierten Betrachtung der neueren Regelungen deutlich, dass zahlreiche neue Regelungen im Planungsrecht mit inhaltlichen Steuerungswirkungen verbunden sind: So erschwert und verteuert die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung die Außenentwicklung und begünstigt die Brachflächenaktivierung. Die meisten dieser Steuerungswirkungen werden vor allem durch andere staatliche (und im Falle der EU supranationale) Ebenen im Rahmen der Gesetzgebung festgelegt und verringern dadurch den städtischen Gestaltungsspielraum.

Der relativ geringe Umfang der bisher vorgenommenen Deregulierungen bietet ebenfalls wenige Hinweise auf einen Rückgang der Steuerungsfähigkeit. Bei einer genaueren Betrachtung der bisher durchgeführten Deregulierungen wird deutlich, dass diese zum Teil den Gestaltungsspielraum (aber auch die Verantwortung) der Städte vergrößern haben. Die Abschaffung der Genehmigungspflicht für Bebauungspläne hat vor allem die Befugnisse der Genehmigungsbehörden – also der Länder – verringert. Auch die Beschleunigungsgesetze sind aus Sicht der Städte willkommen: sie vergrößern den städtischen Gestaltungsspielraum ohne z.B. besondere Formen der Bürgerbeteiligung (soweit diese von den Städten gewünscht werden) zu verhindern.

Ein ähnliches Bild zeigen die subjektiven Einschätzungen der Interviewpartner. Relativ einhellig wird in den Interviews beklagt, dass die Veränderungen im Städtebaurecht die Verfahren der Bauleitplanung immer aufwendiger und komplizierter gemacht haben. Damit steigt nach Ansicht der Interviewpartner auch die Anfälligkeit für Rechtsfehler. Deregulierungstendenzen werden kaum wahrgenommen und fallen nach Ansicht der Interviewpartner in der Summe der Arbeit nicht entlastend ins Gewicht. Kritisch dagegen werden in den Interviews die Deregulierungstendenzen im Bauordnungsrecht betrachtet. Insbesondere die Möglichkeit des „Bauens ohne Baugenehmigung“⁴⁹ schwächt nach Ansicht mehrerer Interviewpartner die rechtliche Steuerung. Eine Kontrolle ist nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner hier in der Praxis nicht mehr gegeben. In der Folge werden zahlreiche Verstöße und eine zunehmende Bedeutungslosigkeit einzelner Festsetzungen befürchtet. Dieses Beispiel verdeutlicht allerdings auch die Problematik dieser subjektiven Einschätzungen: Im Rahmen der neuen Bauordnungsverfahren wurden inhaltliche Regelungen nicht abgeschafft – vielmehr ist auch im Bauordnungsrecht eine Zunahme der technischen Anforderungen zum Beispiel an das barrierefreie Bauen zu verzeichnen. Die Veränderungen haben vor allem Verfahren verändert und Zuständigkeiten verlagert. Aus Sicht der Stadtplaner wird dies vielfach als Deregulierung wahrgenommen, insbesondere da eine mangelnde Kontrolle befürchtet wird. Theoretisch handelt es sich hier allerdings lediglich um eine Verlagerung der Kontrolle vom hoheitlichen Bereich auf den privatrechtlichen Bereich. Inwieweit die Bauherren, Nachbarn und Anwohner ihre Kontrollmöglichkeiten nutzen und auf diese Weise die Festsetzungen gesichert werden, bleibt abzuwarten. Ob es zu einem tatsächlichen Rückgang der Steuerung kommt, ist daher bisher völlig unklar. Die „gefühlte“ Deregulierung in der Praxis ist

⁴⁹ Die Regelungen im Detail unterscheiden sich wie auch die genaue Bezeichnung von Bundesland zu Bundesland. So ist in Baden-Württemberg vom „Kenntnisgabeverfahren“ die Rede, während z.B. in Rheinland-Pfalz eine ähnliche Regelung als „Genehmigungsfreistellungsverfahren“ bezeichnet wird (zu den Unterschieden siehe auch: Klarmann 1999).

bisher praktisch nicht belegt. Gleichzeitig spricht einiges dafür, dass die Stadtplanungsverwaltung sich vor allem einiger informeller Steuerungsmöglichkeiten beraubt sieht, die so im Gesetz nie vorgesehen waren.

1.2.2 Steuerungsverlust durch Verzicht auf Steuerung?

Der Verzicht auf die Anwendung gesetzlicher Instrumente wurde in der Literatur mehrfach beschrieben. In der Bestandsaufnahme lässt sich ein Verzicht auf die Anwendung einzelner Instrumente nur in Teilen belegen:

- Die Flächennutzungsplanung ist dabei ein eher schlechtes Beispiel – vielfach sind es gerade die neueren FNP, die nach Einschätzung der Interviewpartner keine Steuerungswirkung mehr entfalten, während ältere FNP zum Teil kontinuierlich fortgeschrieben und als wichtiges Instrument der Stadtplanung betrachtet werden. Gleichzeitig gibt es verschiedene Hinweise, dass zum Teil die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans lediglich auf andere Planformen übergeht. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem formellen Einsatz eines Instrumentes und seiner Bedeutung innerhalb des komplexen Geflechtes der eingesetzten Instrumente. Vollständig verzichtbar ist der Flächennutzungsplan schon aus formal-rechtlichen Gründen nicht – er kann aber so gehandhabt werden, dass er faktisch keine langfristige Steuerungswirkung entfaltet. Dies kann erreicht werden durch eine sehr grobe Darstellung und umfangreiche Flächenausweisung oder aber durch eine kontinuierliche Änderung ohne langfristiges Konzept. Umgekehrt deutet die Bestandsaufnahme darauf hin, dass der Verzicht auf eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans und häufige Änderungen nicht automatisch mit einem Verzicht auf langfristige Steuerung der Stadtentwicklung gleichzusetzen ist. Die Untersuchung zeigt, dass der Flächennutzungsplan lediglich *ein* mögliches Instrument unter verschiedenen ist, um die langfristige Entwicklung der Stadt zu steuern. Er bleibt allerdings das „Nadelöhr“, durch das alle wesentlichen Änderungen⁵⁰ der baulich-räumlichen Nutzung müssen. Aufgrund der Genehmigungspflicht bleibt der FNP auch das zentrale Korrektiv, durch das die Län-

der und ihre Genehmigungsbehörden die baulich-räumliche Entwicklung der Städte und Gemeinden kontrollieren können.

- In der verbindlichen Bauleitplanung ist ein systematischer Verzicht auf das Instrument Bebauungsplan weder theoretisch denk- noch praktisch nachweisbar. Lediglich die zum Teil relativ großen Dimensionen einzelner Einfügungen legen nahe, dass in Einzelfällen bewusst Bebauungsplanverfahren vermieden wurden, obwohl die Erstellung eines Bebauungsplans unter Umständen erforderlich gewesen wäre. Aus Sicht der Interviewpartner ist mit diesem Verzicht auf Bebauungspläne allerdings nicht ein Verzicht auf Steuerung verbunden. Vielmehr findet hier die Abstimmung zwischen Investor und Stadtplanung informell außerhalb des Bebauungsplanverfahrens statt. Auch der Verzicht auf die Erstellung von Bebauungsplänen im Bestand ist aus Sicht der Interviewpartner nicht unbedingt ein Verzicht auf Steuerung. In den meisten Städten sind die Planungsämter eng in die Beurteilung der Bauvorhaben eingebunden, so dass unerwünschte Vorhaben mittels der Einleitung von Verfahren relativ einfach „eingefangen“ werden können. Bei dieser Praxis bleibt die Öffentlichkeit in der Regel weitgehend ausgeschlossen.

- Relativ eindeutig dagegen ist der Verzicht auf den Einsatz von Erhaltungssatzungen. Hier werden bestimmte Formen der Erhaltungssatzung – insbesondere die „Milieuschutzsatzung“ – nur noch selten angewandt.

- Die Anwendung des Sanierungsrechts ist dagegen nicht durch einen Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten geprägt. Weiterhin werden große Teile der Sanierungsgebiete im sog. „Vollverfahren“ durchgeführt. In den Gebieten, die als „einfache“ Sanierungsgebiete durchgeführt werden, gibt es aus Sicht der Interviewpartner keinen Grund zur Anwendung der Genehmigungspflichten.

⁵⁰ Gemeint sind damit insbesondere Nutzungsänderungen, bei denen die *allgemeine* Art der Nutzung geändert wird – also der Wechsel zwischen Wohnen und Gewerbe. Wie genau die Steuerungswirkung ist, hängt nicht zuletzt vom Detaillierungsgrad des Flächennutzungsplans ab.

Ein Verzicht auf den Einsatz einzelner Instrumente ist im Rahmen der Untersuchung also nur in Einzelfällen zu beobachten. Die Interviewpartner führen in diesen Fällen unterschiedliche Gründe an:

- Zum einen wird die Wirksamkeit einzelner Instrumente bezweifelt. So wird vielfach auf den Einsatz von Satzungen verzichtet, da sie in der Realität nach Ansicht einiger Gesprächspartner keine Auswirkungen haben.
- Zum anderen zeigen sich in der Anwendung von Instrumenten auch die Prioritätensetzung der Stadtpolitik und die konkreten Aufgaben der Stadtverwaltung.
- Der Verzicht auf die Anwendung einzelner Instrumente schließlich wird zumindest zum Teil auch auf die Folgen der Finanzkrise zurückgeführt. Zum einen werden aufwändige Prozesse, wie die Erstellung von Bebauungsplänen für den Bestand, aufgrund der zurückgehenden Personalbestände vielfach nicht mehr durchgeführt. Zum anderen ist das rechtliche Instrumentarium in Teilen ohne finanzielle Ressourcen wenig durchsetzungsfähig.

Ein pauschaler Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente lässt sich daher in der Untersuchung nicht belegen. Unklar bleibt allerdings, inwieweit diese Steuerungsmöglichkeiten auch ausgeschöpft werden. Das in der Literatur zentrale Motiv eines Steuerungsverzichtes aufgrund wachsender interkommunaler Konkurrenz taucht – zumindest in den Interviews – selten auf. Die subjektiven Einschätzungen der Interviewpartner verweisen darauf, daß einige Städte durchaus ihre Anforderungen an Investoren sehr weit senken, in der Hoffnung, Investitionen von Bürgern und Unternehmen anzulocken. Andere Beispiele dagegen zeigen, daß einige Städte gerade in einer qualitativ hochwertigen Entwicklung, die über rechtliche Instrumente abgesichert wird, ein wichtiges Element ihrer Wettbewerbsstrategie sehen. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass die Bestandsaufnahme vor allem die Entwicklung der Wohnbauflächen untersuchte – im Bereich gewerblicher Bauflächen sind hier vollkommen andere Ergebnisse denkbar. Letzlich geht es um die Frage, inwieweit die

Stadt ihre Zielsetzungen gegenüber anderen Akteuren durchsetzen kann: Dies ist keine neue Problematik, denn auch in den Zeiten der Angebotsplanung mussten die "Angebote" so gemacht werden, dass sich interessierte Investoren fanden. So ist *innerhalb* der Bebauungsplanverfahren eine Reduzierung der Steuerung möglich. Diese Untersuchung kann hierzu allerdings keine Aussage treffen. Der Umfang der einzelnen Festsetzungen z.B. in der Bauleitplanung ließ sich im Rahmen dieser Bestandsaufnahme nicht erfassen. Hierfür ist vielmehr ein umfassender Ansatz erforderlich, der die Regelungsintensität einzelner Bebauungspläne miteinander vergleicht.

Die qualitativen Aussagen und Einschätzungen der Interviewpartner verweisen auf einen weiteren Aspekt: Die Steuerungswirkung des rechtlichen Instrumentes wird vielfach nicht ausgeschöpft – allerdings verweisen die Interviewpartner zum Teil darauf, dass in diesen Fällen eine Steuerung über andere Arbeitsformen und Instrumente erfolgt. Die Steuerung verschiebt sich also zum Teil lediglich auf andere Instrumente und Arbeitsformen (siehe auch die Ergebnisse zu informellen Planungen D 4. und der Einflussnahme auf die Umsetzung D 5.). Ein Verzicht auf den Einsatz rechtlicher Instrumente ist daher nicht automatisch auch ein Verzicht auf Steuerung insgesamt.

1.2.3 Steuerungsverlust durch Veränderung der Aufgaben?

In der Literatur wird vielfach vermutet, die Veränderungen der Aufgaben führe dazu, dass die rechtlichen Instrumente ihre Wirksamkeit verlören. Die Bestandsaufnahme relativiert diese Einschätzung: Es wird deutlich, dass die klassischen Instrumente der Bauleitplanung weiterhin eine zentrale Bedeutung für die Stadtplanung haben – und zwar unabhängig davon, ob die Städte Einwohner gewinnen oder verlieren. Auch die meisten anderen rechtlichen Instrumente werden in fast allen Städten angewandt. Auf der Basis der Bestandsaufnahme lässt sich allerdings nur wenig darüber sagen, inwieweit die Instrumente zur Bearbeitung der jeweiligen Aufgaben geeignet sind. In mehreren Städten werden zum Beispiel Erhaltungs-

satzungen weniger zum Erhalt städtebaulicher Strukturen oder der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eingesetzt, sondern vor allem zur Mobilisierung von Investitionsanreizen über den Umweg des Steuerrechts verwendet. Das Beispiel der Erhaltungssatzungen zeigt, dass einzelne Instrumente auch entgegen der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers eingesetzt – und somit quasi “zweckentfremdet” – werden können.

Inwieweit neue Aufgaben nicht mit den bestehenden Instrumenten bearbeitet werden können, lässt sich lediglich auf der Basis subjektiver Einschätzungen der Interviewpartner beurteilen. Dabei fällt auf, dass das rechtliche Instrumentarium von vielen Interviewpartnern erstaunlich wenig kritisiert wird. “*Man kann alles mit dem Städtebaurecht machen...*” – scheint eine weit verbreitete Meinung zu sein. Lediglich im Zusammenhang mit dem Stadtumbau werden zum Teil die existierenden Instrumente als unzureichend bezeichnet. Diese Einschätzung des Städtebaurechts lässt sich wie folgt erklären:

- Zum einen haben viele Interviewpartner nicht den Anspruch, mit dem Städtebaurecht alle Probleme zu lösen. Viele Problemstellungen, mit denen sich die Stadtplanung beschäftigt, werden zum Beispiel auf wirtschaftliche Entwicklungen zurückgeführt. Die Instrumente des Städtebaurechts lassen sich durchaus zur Bearbeitung der Leerstandsproblematik in ostdeutschen Großsiedlungen verwenden: die Aufhebung von Baurechten oder die vertragliche Vereinbarung von Abriss und Sanierung ist kein *rechtliches* Problem. Vielmehr scheitert die Umsetzung an wirtschaftlichen Zwängen und Interessen.

- Zum anderen äußert sich in dieser positiven Einschätzung des Städtebaurechts das Selbstverständnis der Stadtplanung in vielen Städten. Dabei wird vor allem die Vorbereitung von Investitionen in den Mittelpunkt gerückt. Mit der zunehmenden Konkurrenz der Städte ist die Festsetzung von örtlichen Baurechten für Investitionen eine der wichtigsten Aufgaben der Stadtplanungsverwaltung. Hier ermöglichen das Städtebaurecht und insbesondere dessen Vertragselemente alle denkbaren und gewünschten Vereinbarungen.

- Die Weiterentwicklung des Städtebaurechts trägt zu dieser Zufriedenheit mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten bei. Angesichts der fortschreitenden Weiterentwicklung des Städtebaurechts und der Einführung neuer Kapitel zur *Sozialen Stadt* und zum *Stadtumbau* im Rahmen der BauGB-Novelle 2004 warnen einige Interviewpartner eher vor einer zunehmenden rechtlichen Fixierung der unterschiedlichen Arbeitsformen.

1.3 Fazit

Verschiedene Beobachter haben in der Vergangenheit den Rückgang der rechtlichen Steuerung im Bereich der Stadtplanung beschworen. Ein solcher Verlust an Steuerungsfähigkeit ist empirisch kaum überprüfbar. Der Wandel der Aufgaben, Instrumente und Arbeitsformen, sowie die komplexen Entscheidungssituationen erschweren eine vergleichbare Erfassung der Steuerung in der Planungspraxis. Die Bestandsaufnahme liefert allerdings einige Indizien zur rechtlichen Steuerung. Diese deuten größtenteils nicht auf einen Rückgang der Steuerung hin:

Die Weiterentwicklung des Städtebaurechts hat in den letzten 15 Jahren zahlreiche neue Instrumente etabliert. Ein Ende dieser Entwicklung ist bisher nicht abzusehen. Gleichzeitig sind über das Fachplanungsrecht und die Integration fachplanerischer Belange vom Naturschutz bis zum Hochwasserschutz zahlreiche Steuerungswirkungen im Planungsrecht verankert worden – und zwar so, dass sie von den Städten in der Regel nicht ausgehebelt werden können. Abgenommen hat damit der Entscheidungsspielraum der Kommunen, die früher „weichere“ Vorgaben zum Beispiel im Bereich des Umweltschutzes nicht immer beachteten. Die Steuerung nimmt zu, wird aber vor allem durch die Gesetzgeber in Europa, sowie auf Bundes- und Landesebene wahrgenommen. Nicht zufällig beklagen die Kommunen durch einen ihrer Spitzenverbände, dass „Freiräume der Kommunen [durch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben] weiter eingengt“ werden und fordern größere Gestaltungsspielräume (DStGB 2005).

Der am stärksten in der Praxis befürchtete Steuerungsverlust bezieht sich gar nicht auf das Planungsrecht, sondern auf das Bauordnungsrecht; allerdings liegen bisher kaum Belege für eine faktische Deregulierung in diesem Bereich vor.

Gleichzeitig verdeutlicht die Bestandsaufnahme, dass die neuen Instrumente in der Praxis auch umfangreich angewendet werden. Der „Siegesszug der Städtebaulichen Verträge“ und der in fast allen Städten zu beobachtende Einsatz des Instruments der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verdeutlichen dies. Der Verzicht auf den Einsatz einzelner Instrumente erscheint vor diesem Hintergrund eher zweitrangig. Die Äußerungen der Interviewpartner deuten zudem darauf hin, dass der Verzicht auf den Instrumenteneinsatz vielfach auch auf die Untauglichkeit der Instrumente aus kommunaler Sicht zurückzuführen ist. Letztlich ist auch bei Instrumenten, die einen hohen finanziellen Mitteleinsatz erfordern, aus Sicht der Gemeinden das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ zu schlecht. Gleichzeitig wird deutlich, dass ein Verzicht auf den rechtlichen Instrumenteneinsatz nicht automatisch auch ein Verzicht auf (versuchte) Steuerung ist. Inwieweit andere Instrumente hier die gewünschte Steuerungswirkung erreichen können, bleibt in den Kapiteln z.B. zu informellen Planungen oder zur Umsetzungsorientierung der Planung zu untersuchen.

Eine zentrale Frage zur Beurteilung der Steuerungsfähigkeit kann im Rahmen der Bestandsaufnahme allerdings nicht geklärt werden: Inwieweit gelingt es den Gemeinden, ihre Ziele mit Hilfe der Instrumente umzusetzen? Die Bestandsaufnahme verdeutlicht lediglich, dass es sowohl Städte gibt, die ihre eigenen Ziele aufgeben, als auch solche, die diese auch in schwierigen Situationen offensiv vertreten. Die Befürchtung, dass die Städte ihre Ziele nicht mehr im Rahmen der Planungsprozesse durchsetzen können, lässt sich letztlich in dieser Untersuchung nicht belegen oder widerlegen. Letztlich stellt die These des Rückgangs rechtlicher Steuerung daher auch die Frage nach dem Machtverhältnis zwischen der Kommune und anderen Akteuren. Die Städte und Gemeinden waren schon immer darauf angewiesen, dass private Investoren den gesetzten Rahmen ausfüllten. Daher spricht einiges dafür, dass die Bauleitpla-

nung auch in der Vergangenheit nicht blind gegenüber den wirtschaftlichen und politischen Machtstrukturen war. Auch die neuen Vertragselemente des Städtebaurechts verändern diese Machtverhältnisse nicht grundlegend, sondern beziehen lediglich neue Themenfelder und Aufgaben in die Aushandlung ein. Die Praxis der städtebaulichen Verträge und die vielfach übliche Übertragung von Kosten auf Vorhabenträger verdeutlicht, dass die Städte durchaus auch „Macht“ haben, die sie aus ihrem Recht zur Ausweisung von örtlichen Bau-rechten schöpfen. Inwieweit sich die Machtverhältnisse durch eine stärkere Mobilität der Menschen und Firmen verändern, erscheint unklar. Einerseits spricht einiges dafür, dass zum Beispiel im Bereich der gewerblichen Bauflächen eine stärkere Mobilität und damit Konkurrenz der Gemeinden untereinander existiert. Im Bereich des Wohnungsbaus scheint diese Konkurrenz geringer zu sein, da Standortqualitäten nicht einfach übertragbar sind. Andererseits können die zunehmenden Eingriffe höherer staatlicher Ebenen in die Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung als Reaktion auf die Konkurrenzsituation, in der sich viele Städte befinden, gesehen werden. Eine Konkurrenz zu Lasten der Umwelt kann zum Beispiel durch eine Verringerung des kommunalen Gestaltungsspielraums im Bereich der Flächenausweisung unterbunden werden.

Zur abschließenden Beurteilung der rechtlichen Steuerung wäre daher eine umfassende Untersuchung der Planungspraxis bis hin zum Vergleich detaillierter Festsetzungen notwendig. Eine solche „Erfolgskontrolle“ der Instrumente, die unabhängig von subjektiven Einschätzungen eine objektive Evaluation ermöglicht, erscheint allerdings äußerst schwierig. Die Rahmenbedingungen und Aufgaben unterscheiden sich von Stadt zu Stadt erheblich. Gleichzeitig sind die Ziele der Stadtpolitik von Kommune zu Kommune unterschiedlich anspruchsvoll. Zudem kann sich das Steuerungsniveau in unterschiedlichen Gebieten oder Planungen deutlich unterscheiden. Schließlich müsste eine solche Untersuchung auch untersuchen, inwieweit die in der Planung angestrebten Ziele in der Praxis umgesetzt wurden.

2. Geld als Steuerungsinstrument

Finanzielle Mittel sind neben den rechtlichen Instrumenten die wesentliche Steuerungsressource der Stadtplanung. Die Diskussion um den Einsatz dieser Gelder ist allerdings keineswegs eindeutig. Im Folgenden wird zuerst untersucht, wie die Finanzmittel der Stadtplanung in den untersuchten Städten eingesetzt werden und welche Folgen die kommunale Finanzkrise hat. Daran anschließend wird die These des Steuerungsverlustes finanzieller Instrumente mit dem Material aus der Bestandsaufnahme verglichen.

2.1 Die finanziellen Instrumente der Stadtplanung

Die finanziellen Instrumente der Stadtplanung beschränken sich im Wesentlichen auf die Personalkosten der Verwaltung, die Ausgaben für Planungen und Gutachten, sowie auf die Ausgaben im Rahmen der Städtebauförderung (siehe B 2.1). Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge erscheint es sinnvoll, die Finanzierung der Flächenentwicklung und -erschließung in die Untersuchung einzubeziehen und damit auch Wechselwirkungen zwischen der Stadtplanungsverwaltung und anderen Teilen der Verwaltung zu erfassen.

2.1.1 Verwaltungskosten

Die Personalkosten sind der wesentliche Ausgabenposten der Stadtplanung. Einsparungen im Bereich der Stadtplanung sind daher vor allem durch eine Personalreduzierung zu realisieren.

Umfang des Personalrückgangs

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurde der Personalrückgang in den einzelnen Ämtern und Fachbereichen erfasst. Die Angaben sind allerdings aus verschiedenen Gründen nicht direkt miteinander vergleichbar:

- Erstens sind die Verwaltungseinheiten vielfach unterschiedlich zugeschnitten. Ein Vergleich des Personalbestands in den Städten müsste diese unterschiedlichen Zuschnitte der jeweiligen Verwaltungseinheiten berücksichtigen. Darüber hinaus er-

schwert der unterschiedliche Umfang der Vergabe von Planungsleistungen an private Büros den Vergleich.

- Zweitens muss die Größe der Verwaltung in Beziehung gesetzt werden zur Größe der Stadt. Ob ein Personalrückgang von einem hohen oder bereits relativ niedrigen Niveau aus stattfindet, lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsorganisation ebenfalls nur schwer beurteilen.

- Drittens arbeiten in den öffentlichen Verwaltungen sehr viele Teilzeitkräfte. In allen Städten gibt es daher eine Diskrepanz zwischen Mitarbeitern und (rechnerischen) Vollzeitstellen. In den Interviews wurden vielfach die Mitarbeiterzahlen angegeben. Auch wenn anzunehmen ist, dass Teilzeitstellen in allen Städten in ähnlichem Ausmaß existieren, kann eine Verzerrung der Daten durch die Differenz zwischen Beschäftigten und Planstellen nicht ausgeschlossen werden.

- Schließlich beruhen insbesondere die Angaben zum Rückgang des Personalbestands in der Vergangenheit vielfach auf Schätzungen der Interviewpartner. Die Zahlen sind daher nicht als exakte Angaben, sondern vielmehr als grobe Anhaltspunkte zu verstehen. Da die Interviewpartner auf unterschiedlich lange Zeiten in der jeweiligen Verwaltung zurückblicken, beziehen sich die Zahlen auf unterschiedliche Zeiträume. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Interviewpartner in der Einschätzung der Folgen des Personalrückgangs befangen sind.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen lassen sich dennoch einige klare Entwicklungen konstatieren: Der Personalrückgang in den Planungsämtern scheint in fast allen Städten voranzuschreiten. In der Vergangenheit ist das Personal im Schnitt über die Jahre hinweg um 1-3% pro Jahr reduziert worden. Auch die für die Zukunft bereits geplanten Rückgänge bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen.

Lediglich Dresden scheint einen Personalabbau in einer deutlich höheren Größenordnung anzustreben. Hier ist der Personalabbau bereits in der Vergangenheit nicht über die Nichtbesetzung freier Stellen bewältigt worden.

Zur Abwendung betriebsbedingter Kündigungen erfolgte im Jahr 2001 eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich. Es bleibt abzuwarten, ob die geplanten Personalkürzungen in diesem Umfang wirklich in der kurzen Zeit realisiert werden.

Bei der Beurteilung der Zahlen muss berücksichtigt werden, dass der Personalabbau von einem unterschiedlich hohen Niveau erfolgt. Verschiedene Untersuchungen haben in der Vergangenheit auf vergleichsweise große Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern hingewiesen. Dies lässt sich jedoch hier am Beispiel der Stadtplanung (siehe oben) nicht überprüfen. Der Personalabbau findet sowohl in wirtschaftlich prosperierenden Städten, als auch in eher strukturschwachen Städten statt. Mit Dortmund und Halle gibt es allerdings auch zwei Beispiele, in denen der Personalbestand in den letzten Jahren konstant geblieben ist. Dabei ist insbesondere in Halle zu berücksichtigen, dass nach Aussage der Interviewpartner hier in der gleichen Zeit ein „Generationswandel“ stattgefunden hat und somit viele Stellen zur Neubesetzung anstanden. Die vollständige Auflösung des Planungsamts und damit verbundene Reduzierung auf ein Minimum wurde in Rostock diskutiert. Ob diese Maßnahme umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Folgen des Personalrückgangs

Der Personalrückgang in den Städten wirkt sich auf die Arbeit in den Planungsverwaltungen unterschiedlich aus. Einige Städte wie zum Beispiel München oder Kiel berichten, dass der bisherige Personalabbau nur relativ geringe Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit hatte. In anderen Städten dagegen werden bereits deutliche Einschränkungen der Arbeitsweise benannt. Diese lassen sich grob in drei unterschiedliche Kategorien einteilen:

- Mehrere Interviewpartner geben an, sich in Folge des Personalrückgangs zunehmend auf Schwerpunkte zu konzentrieren und andere Gebiete weniger oder nicht mehr zu bearbeiten. Dabei bildet insbesondere die Innenstadt in vielen Städten einen Schwerpunkt der planerischen Aktivitäten. Dies ist zum Beispiel bei Stadtteilplanungen zu beobachten (siehe D 4.1.4).

- Eine weitere Reaktion, die in mehreren Städten erwähnt wird, ist die Aufgabe gestalterischer Ziele. Danach senken mehrere Städte ihre Vorgaben im Rahmen der Bebauungsplanverfahren und konzentrieren sich vor allem auf den öffentlichen Raum. Insbesondere der Eingriff in die Entwicklung des Bestands wird nicht mehr oder nur noch selten praktiziert. Diese Tendenz ist allerdings nicht nur auf den geringeren Personalbestand zurückzuführen, sondern ist zum Teil auch eine bewusste Entscheidung gegen eine Regulierung in diesen Bereichen.

- Eine weitere Reaktion schließlich ist in verschiedenen Städten der Rückgang langfristiger Planungen. So berichten verschiedene Interviewpartner, dass angesichts der alltäglichen Arbeit weniger Zeit für langfristige Planungen bleibt. Andere Städte reduzieren den Aufwand für längerfristige Planungen über eine Aktualisierung in längeren Zeitabständen.

Diese Einschränkungen der Arbeit finden sich allerdings nicht in allen Städten. In einigen Städten ist der Personalabbau nach Einschätzung der Interviewpartner in der Vergangenheit auch ohne größere Folgen für die alltägliche Arbeit aufgefangen worden. Die Handlungsfähigkeit der Stadtplanung hat in diesen Städten offensichtlich trotz rückläufiger Mitarbeiterzahlen kaum Schaden genommen. Dies ist vor allem auf eine erhöhte Effizienz der Arbeit in den Verwaltungen zurückzuführen. So gibt es verschiedene Hinweise darauf, dass die Leistungsfähigkeit der Stadtplanungsverwaltungen in den letzten Jahren gewachsen ist:

- Die Einführung der EDV und die technologische Entwicklung haben viele Hilfskräfte überflüssig gemacht. So fand in Hannover ein Großteil des Personalabbaus im Bereich der technischen Hilfsdienste statt. Auch in Rostock sind diese Hilfsdienste reduziert worden und zudem mit anderen Verwaltungseinheiten gebündelt worden. Mehrere Interviewpartner weisen allerdings auch darauf hin, dass der Anspruch z.B. an Präsentationen und Pläne durch die technische Entwicklung gestiegen ist.

- In fast allen Städten finden zur Zeit Verwaltungsreformen statt oder wurden

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
RÜCKGANG IN DEN LETZTEN JAHREN	30%	0%	k.A.	30%	10%	0%	15%	10%	40%	25%	k.A.	40%	30%	10%
IN WELCHEN ZEITRAUM (JAHRE)?	10a	k.A.		15a	10a	5a	10a	15a	15a	15a		15a	10a	k.A.
MITARBEITER HEUTE	45	140	160	60	80	80	400	60	34	600	40	37	30	200
GEPLANTER RÜCKGANG	?	0%	25%	15%	20%	0%	?	20%	?	10%	18%	15%	?	10%
IN WELCHEM ZEITRAUM (JAHRE)?			-2007	10a	10a			15a		k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
IN WELCHER VERWALTUNGSEINHEIT?	Planungsamt	Planungsamt	Planungsamt	Amt für Baukoordinierung, Stadterneuerung und Denkmalpflege	Planungsamt	Fachbereich seit 5 Jahren	Fachbereich	Planungsamt	Planungsamt	Referat	Ehem. Planungsamt im Fachbereich	Planungsamt	Planungsamt	Planungsamt

Tabelle 9 – Personalentwicklung der für die Stadtplanung zuständigen Verwaltungseinheit

vor kurzem durchgeführt. Dabei werden vielfach verschiedene Verwaltungseinheiten zusammengefasst und Hierarchieebenen in der Verwaltung abgebaut. In der Untersuchung finden sich mehrere Beispiele für Fachbereiche oder vergrößerte Ämter, die über die Stadtplanung hinaus weitere Aufgabenbereiche beinhalten. Dies ist auch eine Reaktion auf die geringe Mitarbeiterzahl in den einzelnen Ämtern. Durch die Zusammenfassung verschiedener Einheiten werden zum einen sinnvolle Größen für die Verwaltungseinheiten gebildet und gleichzeitig durch die Verringerung der Leitungsstellen Kosten gespart. Die Zusammenführung von Verwaltungseinheiten im Rahmen der Verwaltungsreform spart allerdings nicht nur Kosten, sondern reduziert auch die Ressortgrenzen und erhöht damit den institutionellen Druck zur gegenseitigen Abstimmung.

- Gleichzeitig werden zum Teil die Instrumente verschiedener Bereiche der Stadtverwaltung stärker miteinander verknüpft. So haben einige Städte die Ausweisung neuer Wohngebiete davon abhängig gemacht, dass Flächen für geförderten Wohnraum zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Wohnraumförderung ist in den meisten Städten einer anderen Verwaltungseinheit zugeordnet und gehört ihrer Definition nach nicht zur Stadtplanung. Das Zusammenwirken von Stadtplanung und Wohnraumförderung sichert in diesem Beispiel die Verfügbarkeit von Flächen für geförderten Wohnraum.

Während diese Entwicklungen die Arbeit der Stadtplanungsverwaltung durch technische Neuerungen oder institutionelle Veränderungen effektiver machen, verändert sich aber auch der Aufgabenbestand. Im Kernbereich der Bauleitplanung hat es zum Beispiel verschiedene Entlastungen gegeben:

- Einige Interviewpartner geben kurzfristig an, eine Entlastung aufgrund der konjunkturellen Lage wahrzunehmen. Bebauungspläne werden vor allem für Neubauvorhaben erstellt und der Investitionsdruck ist hier zur Zeit relativ gering. Bei einer konjunkturellen Belebung der Wirtschaft und in der Folge des Baugewerbes erwarten mehrere Interviewpartner eine Zunahme der Planungsaufgaben. Angesichts der geringen Investitionsbereitschaft steigt aller-

dings aus Sicht der Interviewpartner der Betreuungsaufwand für potentielle Investoren.

- Langfristig haben aus Sicht der Interviewpartner vor allem die städtebaulichen Verträge und die Möglichkeit, große Teile des Planungsprozesses auf private Investoren zu übertragen, eine Entlastung der Verwaltung gebracht. Dabei ist aus Sicht der Interviewpartner vor allem eine finanzielle Entlastung zu spüren – der Arbeitsaufwand reduziert sich nur teilweise, da die externe Bebauungsplanerstellung zu einem hohen Koordinierungsaufwand führt. Die Städte Frankfurt und Dortmund haben daher im Rahmen städtebaulicher Verträge mit Vorhabenträgern vereinbart, dass Bebauungspläne zwar durch das Planungsamt, aber auf Kosten der Vorhabenträger erstellt werden. Dortmund hat eine Art „Gebührensatzung für Bauleitpläne“ eingeführt und damit 10-15% der Personalkosten in der Planungsverwaltung erwirtschaften können. Auch Frankfurt hat projektbezogen Personalkapazitäten im Planungsamt über Zahlungen aus einzelnen Projekten finanziert. In Potsdam gibt es ähnliche Überlegungen.

2.1.2 Planungskosten

Die Größe der Planungsetats in den einzelnen Städten lässt sich aufgrund von Unterschieden in der Organisationsstruktur nur schwer ermitteln. Gleichzeitig wäre aufgrund der unterschiedlichen Personalausstattung und unterschiedlicher Aufgaben der Vergleich ohnehin äußerst fraglich. Allerdings lassen sich im Umgang mit der Beauftragung von Planungen einige qualitative Entwicklungen feststellen.

- Fast alle Städte verwenden städtebauliche Verträge, um Planungskosten auf Investoren zu übertragen. Dabei werden vielfach private Büros durch die Investoren mit der Erstellung der Planungen beauftragt. Aber auch die Städte selbst beauftragen Büros mit der Erarbeitung von Planungen. Dabei stehen meist informelle Pläne und besondere Planungsprozesse im Vordergrund. Bei herausgehobenen Planungsprozessen werden gezielt externe Planungsbüros beauftragt, die ihre spezielle Erfahrung einbringen und gleichzeitig die Moderation übernehmen können.

- Der zweite Schwerpunkt der Beauftragung externer Büros liegt im Bereich der Gutachten, die aufgrund der speziellen Fragestellungen vielfach nicht durch die Verwaltungen erstellt werden können. Insbesondere im Naturschutzrecht haben viele Städte neue Stellen geschaffen, um den naturschutzrechtlichen Anforderungen des Planungsrechts gerecht werden zu können. Dennoch müssen vielfach Fachgutachten und spezielle Untersuchungen durch externe Büros erstellt werden.

- Angesichts der Finanzkrise gibt es in mehreren untersuchten Städten Tendenzen, wieder verstärkt Planungen selbst zu erstellen. Insbesondere in einigen ostdeutschen Städten, die lange Zeit Fördermittel zur Vergabe von Planungen erhielten, ist dies zu beobachten.

In den meisten Städten scheint sich eine pragmatische Praxis im Umgang mit der Beauftragung externer Büros herausgebildet zu haben. Planungsbüros und andere private Büros werden durch die Stadt nur dort beauftragt, wo die Stadtverwaltung selbst an ihre fachlichen oder personellen Grenzen stößt. Die Kompetenz der privaten Büros wird gezielt an bestimmten Stellen eingesetzt. Ein ideologisch begründeter Rückzug der Stadtverwaltung auf rein hoheitliche Aufgaben lässt sich nicht belegen.

2.1.3 Städtebauförderung

Die Bestandsaufnahme zeigt ein vielfältiges Bild der Städtebauförderung. In den einzelnen Städten stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Programmen und in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung. Die im Rahmen der Städtebauförderung verfügbaren Gelder lassen sich allerdings relativ schwer erfassen und vergleichen, da zum Beispiel die Bewilligung der Bundesländer-Städtebauförderung in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt ist. Während z.B. Baden-Württemberg für jedes Gebiet einmalig eine Gesamtsumme bewilligt, die über die nächsten acht Jahre abgerufen werden kann, werden in anderen Ländern in aufeinander folgenden Jahren mehrfach Gelder für ein Gebiet bewilligt, die dann in kürzeren Zeiträumen abgerufen werden müssen. Die Bewilligung von Fördermitteln in einem Jahr sagt daher wenig über die tatsächlichen Aktivitäten im Be-

reich der Stadterneuerung aus. Auch in den einzelnen Förderrichtlinien gibt es deutliche Unterschiede. Während zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* Fördergelder für das Quartiersmanagement verwandt werden können, ist dies zum Beispiel in Baden-Württemberg nicht der Fall.

In der Bestandsaufnahme wurde daher versucht, neben den qualitativen Aussagen der Interviewpartner zur Sanierungspraxis auch die tatsächlichen Ausgaben, die mithilfe der Städtebauförderung getätigt wurden, zu erfassen. Nicht in allen Städten ließen sich die eingesetzten Gelder feststellen. Zum Teil war auch die Zuordnung zu einzelnen Programmen nicht möglich. Dieses Problem lag insbesondere vor, wenn Städte mehrere Förderprogramme in einem Gebiet kombinieren.

Die Bestandsaufnahme verweist auf die großen Unterschiede in der Städtebauförderung. Insbesondere die ostdeutschen Städte können im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl die meisten Fördermittel einsetzen. Aber auch zwischen den westdeutschen Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede. Während einige Länder wie Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen in großem Umfang zusätzliche Landesmittel in die Städtebauförderung fließen lassen, haben andere Landesregierungen die Fördermittel des Landes deutlich reduziert. So berichten die Interviewpartner in München, dass die Grundförderung von 4,3 Mio. Euro im Jahr 2002 auf lediglich 200.000 Euro im Jahr 2003 zurückging. Die weitere Entwicklung ist hier unklar. Die niedersächsische Landesregierung hat angekündigt, im Jahr 2005 überhaupt keine eigenen Mittel für die Städtebauförderung zur Verfügung zu stellen. Damit würde der Eigenanteil der Städte auf 2/3 steigen. Auch hier ist unklar, in welchem Umfang das Land in den Folgejahren Mittel zur Verfügung stellen wird. Auch die Interviewpartner in Halle weisen darauf hin, dass sich das Land im Jahr 2005 vermutlich nicht mehr an der Finanzierung des Programms *Soziale Stadt* beteiligen will.

In Einzelfällen stellen die Städte selbst Gelder für Förderprogramme zur Verfügung. So hat die Stadt Frankfurt umfangreiche Mittel für ein städtisches Stadter-

neuerungsprogramm in den Quartieren Bahnhofsviertel und Alt-Sachsenhausen in den Haushalt eingestellt. Gleichzeitig existiert in sechs kleineren Gebieten das städtische Programm „Soziale Stadt – neue Nachbarschaften“, das sich in der Arbeitsweise am Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* orientiert. Auch die Stadt München hat in einigen Gebieten eine Stadterneuerung in Anlehnung an das Programm *Soziale Stadt* begonnen.

Die kommunale Finanzkrise führt dazu, dass einige Städte zunehmend Probleme haben, ihre Eigenanteile aufzubringen. In den untersuchten Städten gaben die Interviewpartner in den Städten Erfurt, Halle und Kiel an, dass in den letzten Jahren Mittel nicht abgerufen werden konnten, da die Eigenanteile nicht zur Verfügung standen.

Mehrere Städte verknüpfen einzelne Förderprogramme miteinander. Die Bund-Länder-Förderung kann als Eigenanteil für Europäische Förderprogramme eingesetzt und so der städtische Eigenanteil im Verhältnis zur Gesamtsumme der Fördermittel weiter gesenkt werden. Gleichzeitig gewinnen die Städte so an Handlungsfreiheit, da die inhaltlichen Vorgaben und zeitlichen Restriktionen der einzelnen Programme überwunden werden können. So hat zum Beispiel Halle mehrere Fördergebiete übereinander gelegt, um Maßnahmen flexibel aus verschiedenen Programmen finanzieren zu können.

Der Einsatz von Fördermitteln wird in mehreren Städten durch Sanierungsträger abgewickelt. Viele Städte haben eigene Sanierungsträger gegründet; zum Teil werden auch externe Büros beauftragt. Der Anreiz hierzu liegt im Sanierungsrecht, da die Kosten des Sanierungsträgers aus den Städtebaufördermitteln bezahlt werden können,

während die städtischen Verwaltungskosten nicht förderfähig sind. Der Einfluss dieser Gesellschaften geht zum Teil über die reine Abwicklung der Sanierung hinaus. In einigen Städten scheinen die Gesellschaften den gesamten Aufgabenbereich der Stadterneuerung *de facto* von der Stadtplanungsverwaltung übernommen zu haben.

2.1.4 Kosten der Erschließung und Flächenentwicklung

Mit der Entwicklung neuer Bauflächen sind verschiedene Kosten für die Stadt verbunden. Neben dem städtischen Anteil an den Erschließungskosten müssen Einrichtungen der Infrastruktur ausgebaut oder neu errichtet und unterhalten werden. Darüber hinaus müssen Grün- und Ausgleichsflächen eingerichtet werden. Im Rahmen der Bodenordnung werden der Stadt Flächen für die Erschließung und Infrastruktur zur Verfügung gestellt und die Erschließungsbeiträge reduzieren den städtischen Anteil an Erschließungsmaßnahmen auf 10%. Zur Finanzierung der verbleibenden Kosten bieten sich den Städten verschiedene Möglichkeiten:

- Die Einführung des Städtebaulichen Vertrags ermöglicht es den Städten, die Kosten der Siedlungsflächenentwicklung auf die Grundstückseigentümer zu übertragen. In den untersuchten Städten wird diese Möglichkeit in großem Umfang genutzt (siehe D 1.1.3). Einige Städte haben hierfür wie München feste Berechnungsregeln aufgestellt.
- Auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ermöglicht den Städten, die Kosten der Flächenentwicklung (zumindest zum Teil) aus den Wertsteigerun-

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
VERTRAG	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SEM			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓
GRUNDSTÜCK	✓	✓			✓		✓			✓			✓	
STÄDT. GES.		✓			✓				✓		✓	✓		

Tabelle 10 – Einsatz von Instrumenten im Rahmen der Entwicklung neuer Bauflächen – Schematische Darstellung

gen der Grundstücke zu finanzieren. Im Gegensatz zum Städtebaulichen Vertrag ist hier keine vertragliche Einigung mit den Eigentümern notwendig. Dieses Instrument wenden zur Zeit 9 der 14 untersuchten Städte an (siehe D 1.1.6).

- Eine weitere Möglichkeit ist die vorrangige Entwicklung von Flächen im städtischen Besitz. Während fast alle untersuchten Städte über kleinere Flächen verfügen, die als Bauflächen entwickelt und verkauft werden, sind in der Tabelle 10 vor allem die Städte gekennzeichnet, in denen diese Arbeitsweise eine große Bedeutung für die Siedlungsflächenentwicklung hat. Die Finanzierung der Entwicklungskosten erfolgt ähnlich wie bei der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme aus den Wertsteigerungen des Grundstücks. Insbesondere in den alten Bundesländern haben mehrere Städte systematisch und langfristig eine Bodenvorratspolitik betrieben. Beispiele hierfür finden sich zum Beispiel mit dem Gebiet Kronsberg in Hannover oder der geplanten Stadterweiterung Richtericher Dell in Aachen. Aufgrund der finanziellen Situation der Städte wird diese Vorratspolitik aus Sicht der meisten Interviewpartner nicht mehr fortgesetzt. In der Entwicklung dieser Flächen profitieren diese Städte also vor allem von einer Politik der vergangenen Jahrzehnte. In den neuen Bundesländern sind die Städte vielfach nach Abschluss der Restitution im Besitz zahlreicher Grundstücke geblieben. Diese sind allerdings über das Stadtgebiet verteilt und nicht nach strategischen Gesichtspunkten ausgewählt. Zum Teil haben die Städte auch die Ausweisung von Baurechten davon abhängig gemacht, dass die Eigentümer einen Teil der Grundstücke der Stadt zu einem festgelegten Preis verkaufen⁵¹.

- Schließlich werden in verschiedenen Städten Grundstücke im Eigentum städtischer Unternehmen entwickelt. Dabei handelt es sich zum einen um Grundstücke, die zum Beispiel städtische Versorgungsbetriebe nicht mehr benötigen und nun als neue Baugebiete entwickeln. Beispiele hierfür finden sich in Mainz, wo ein Betriebsgelände der Stadtwerke als Baufläche entwickelt wurde. Auch die Münchener „Fruchtfolge“ – Wohnen auf Messegelände, Messestadt auf Flughafengelände, neuer Flughafen im Außenbereich – setzt auf ähnliche Weise umfangreiche Flächen frei, die sich im Ei-

gentum der Stadt oder städtischer Gesellschaften befinden. Zum Teil kaufen städtische Gesellschaften auch gezielt Grundstücke auf oder beteiligen sich an Gesellschaften zur Entwicklung dieser Flächen. Beispiele hierfür finden sich beim Rebstock-Gelände in Frankfurt oder beim Phoenix-Areal in Dortmund. Bei einer Übertragung auf städtische Unternehmen unterliegt die Grundstücksentwicklung auch den wirtschaftlichen Zwängen eines Unternehmens. Bei dieser Form der „ausgelagerten“ kommunalen Flächenentwicklung gibt es daher meist auch städtebauliche Verträge, die die Zuständigkeiten zwischen der Stadtverwaltung und den Unternehmen regeln.

Die Übersicht zeigt, dass alle Städte neben dem städtebaulichen Vertrag noch mindestens einen weiteren Weg in der Flächenentwicklung verfolgen. Das jeweilige Muster ist dabei auf die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Städten und die zur Entwicklung anstehenden Flächen zurückzuführen.

2.2 Rückgang finanzieller Steuerung?

Die These des Rückgangs finanzieller Steuerung wurde in B 2.2 ausführlich analysiert. Dabei wurde deutlich, dass verschiedene Diskussionsstränge mit unterschiedlichen Schwerpunkten existieren. Gleichzeitig zeigte sich auch, dass die Einschätzungen der Folgen der kommunalen Finanzkrise weit auseinander gehen. Im Folgenden werden die einzelnen Diskussionsstränge der These mit dem Material der Bestandsaufnahme verglichen.

2.2.1 Rückgang finanzieller Steuerung durch weniger Gelder?

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung werden in den Städten Gelder umverteilt und Prioritäten neu gesetzt. Auch im Bereich

⁵¹ Im sogenannten Stuttgarter Modell müssen zum Beispiel die Eigentümer bei einer freiwilligen Umlegung einen unentgeltlichen Flächenbeitrag von 30% leisten und zusätzlich 20% ihrer Flächen zu einem Preis abtreten, der noch geförderten Mietwohnungsbau ermöglicht.

der Stadtplanungsverwaltung versuchen viele Städte offensichtlich, Geld einzusparen. In fast allen untersuchten Städten lässt sich ein Rückgang des Personalbestands in den Stadtplanungsverwaltungen feststellen. Allerdings werden einige Unterschiede sichtbar. Während einige Städte einen sehr starken Personalabbau durchführen, bleibt in anderen Städten die Anzahl der Mitarbeiter in der Stadtplanungsverwaltung weitgehend stabil. Während in Rostock die Auflösung der Planungsverwaltung diskutiert wird, hat Halle in den letzten Jahren einen Generationswandel vollzogen, in dessen Verlauf mehrere Stellen neu besetzt wurden. Das Beispiel der Städte Dortmund und Halle verdeutlicht, dass auch in Städten mit wirtschaftlichen Problemen die politische Bereitschaft besteht, die Planungsverwaltung mit einer gewissen Stellenzahl auszustatten. Unklar bleibt dabei in der Bestandsaufnahme, von welchem Niveau aus der Personalarückgang stattfindet. Insbesondere das Beispiel der Stadt Dortmund zeigt allerdings, dass es sich hier nicht unbedingt um Städte handelt, die ihre Planungsverwaltung bereits auf ein Minimum reduziert haben.

Auch in der Städtebauförderung zeigt sich ein ähnliches Muster. Während einige Länder und Städte ihre Ausgaben für die Städtebauförderung drastisch reduziert haben, werden für den Stadtbau trotz der Krise der öffentlichen Haushalte von Seiten des Bundes und der Länder erhebliche Gelder zur Verfügung gestellt. Die verfügbaren Mittel hierfür sind in den letzten Jahren sogar deutlich gesteigert worden. In der Untersuchung gibt es sogar zwei Städte, die aus eigenen Mitteln Stadterneuerungsmaßnahmen durchführen.

Gleichzeitig nutzen viele Städte städtebauliche Verträge, um Planungskosten auf Investoren zu übertragen. Einige Städte finanzieren sogar Teile ihres Personalbestands hierüber und generieren so neue Finanzmittel für die kommunale Stadtplanung. Gleichzeitig werden die städtebaulichen Verträge auch eingesetzt, um die Kosten der Flächenentwicklung, die zwar nicht der Stadtplanungsverwaltung zugeschrieben werden, aber unmittelbar mit den Planungen verbunden sind, zu refinanzieren. Inwieweit dabei auch inhaltliche Zugeständnisse gegenüber den Vorhabenträgern gemacht werden, lässt sich nur schwer be-

urteilen. Auch die Durchführung von Sanierungsverfahren durch Sanierungsträger reduziert die Personalkosten der Stadt, da die Kosten im Rahmen der Städtebauförderung förderfähig sind.

Äußerungen in der Literatur, wonach der Rückgang der finanziellen Mittel die Stadtplanung ihrer Handlungsfähigkeit beraube, erweisen sich vor diesem Hintergrund als zu einfaches Erklärungsmuster. Der Umfang der Gelder, die für die Stadtplanungsverwaltung ausgegeben werden, folgt offensichtlich anderen Gesetzmäßigkeiten:

- In welchem Umfang Gelder für die Aufgaben der Stadtplanung zur Verfügung gestellt werden, hängt zum einen offenbar von der politischen Prioritätensetzung ab. Gelder werden auch in schwierigen Zeiten für Aufgaben mobilisiert, denen politisch eine hohe Bedeutung zugemessen wird.
- Zum anderen spiegeln die der Stadtplanung zur Verfügung gestellten Gelder vermutlich wieder, welche Wertschätzung die Stadtpolitik der Stadtplanung entgegenbringt. Die städtischen Gelder werden von der Stadtpolitik zu den Verwaltungseinheiten gelenkt, von denen sich die Stadtpolitik spürbare Beiträge zur Lösung der stadtpolitischen Probleme erhofft. Dies erklärt auch die unterschiedliche Situation der Stadtplanungsverwaltungen in den einzelnen Städten, die sich nicht durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen erklären lässt. Während einige Stadtplanungsverwaltungen eine starke Position innerhalb der Verwaltung haben und ihren Personalbestand halten können, droht anderen Verwaltungen die Auflösung oder drastische Verkleinerung.
- Die Zukunft der Stadtplanungsverwaltungen hängt also wesentlich davon ab, ob die Stadtpolitik im Bereich der baulich-räumlichen Siedlungsentwicklung wichtige Aufgaben sieht und die Stadtplanungsverwaltung überzeugend darlegen kann, dass sie zur Lösung dieser Aufgaben einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Die Analyse der verschiedenen Ausgabenposten der Stadtplanung macht aber auch deutlich, dass nur wenige Gelder unmittelbar der Stadtplanung zugeordnet werden. Für die Steuerungsfähigkeit der Stadtplanung spielen finanzielle Mittel – gerade im Kernbereich der Bauleitplanung – nur eine

untergeordnete Rolle. Die hohe Bedeutung, die in der Diskussion der kommunalen Finanzkrise eingeräumt wird, bezieht sich daher meist weniger auf die Stadtplanungsverwaltung an sich, sondern vielmehr auf die Handlungs- und Investitionsfähigkeit der Städte insgesamt. Investitionen werden aber in der Regel nicht durch die Stadtplanungsverwaltung getätigt; stadtplanerische Entscheidungen sind lediglich in viele Projekte der Stadtentwicklung eingebunden, die erhebliche Investitionen erfordern. Weniger die Stadtplanung an sich, vielmehr das Modell der „Stadtentwicklung durch kommunale Investitionen“ funktioniert also nicht mehr. Vor allem die Steuerungsfähigkeit der Stadtentwicklung insgesamt wird also durch die Finanzkrise getroffen.

2.2.2 Ineffiziente Arbeitsformen als Grund für mangelnde finanzielle Steuerung?

In der Literatur wurde die bisherige Planungspraxis kritisch diskutiert. Gleichzeitig beschreiben verschiedene Autoren, dass durch neue Arbeitsformen bessere Ergebnisse erzielt werden können und damit der Rückgang an Finanzmitteln aufgefangen werden kann. Die Bestandsaufnahme bietet einige Anhaltspunkte für diese Versuche, die Arbeit der Stadtplanung effektiver zu gestalten:

- Insbesondere am Beispiel der Stadterneuerung lässt sich ein solcher Wandel der Arbeitsformen belegen. Während die Mittel zurückgehen, wandelt sich die Art des Mitteleinsatzes. Die integrierten Ansätze unter Einbeziehung kultureller und sozialer Initiativen sind weniger kostenintensiv als die investive Stadterneuerung⁵². Gleichzeitig hoffen viele Interviewpartner, dass diese Ansätze auch im Ergebnis substantielle Fortschritte gegenüber der investiven Stadterneuerung ermöglichen. Allerdings haben sich parallel auch die Aufgaben verändert. Die innerstädtischen Gebiete mit maroder baulicher Substanz, für die das

Sanierungsrecht und die Städtebauförderung eingerichtet wurden, gibt es heute – zumindest in Westdeutschland – nicht mehr. In den ostdeutschen Städten sind große Teile der Innenstädte in den vergangenen 15 Jahren umfangreich saniert und modernisiert worden. Die bestehenden Problemlagen sind heute durch völlig andere Rahmenbedingungen geprägt. Die neuen Ansätze der Stadterneuerung unterscheiden sich nicht nur in der inhaltlichen Ausrichtung, sondern auch in der Durchführung von früheren Sanierungen. Die Bewohner der Quartiere sollen stärker in die Erneuerung der Quartiere einbezogen werden und das gesellschaftliche Leben in den Stadtteilen wieder belebt werden. Ob mit diesen neuen Arbeitsformen nachhaltige Erfolge erzielt werden, lässt sich in der Bestandsaufnahme nicht klären.

- Ein anderes Beispiel für neue Arbeitsformen sind verschiedene informelle Planungen (zur Entwicklung der informellen Planungen siehe auch D 4), die erstellt wurden, um vielfach konfliktreiche und komplizierte Verfahren schneller zu einem Abschluss zu bringen. So hat zum Beispiel die Stadt Mainz die Entwicklung des „Winterhafens“ vor allem über informelle Planformen und aufwendige Planungsprozesse vorangetrieben. Bei einer Entwicklung ohne den Einsatz dieser Instrumente wurde befürchtet, dass eine Einigung über die zukünftige Entwicklung der Flächen nicht möglich gewesen wäre.

- In nahezu allen Städten gibt oder gab es zudem Ansätze und Versuche einer Verwaltungsmodernisierung. Dabei wurden in der Regel Ämter zu größeren Einheiten zusammengelegt und Hierarchiestufen abgeschafft. Viele der untersuchten Stadtplanungsverwaltungen sind daher heute nicht mehr ein klassisches „Stadtplanungsamt“, sondern sind bereits institutionell mit anderen Bereichen verbunden. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf die Finanznot zurückzuführen – gleichzeitig führen die neuen Strukturen zumindest in einigen Städten – quasi als positiver „Nebeneffekt“ – zu einer besseren Zusammenarbeit der einzelnen Bereiche.

Es gibt also verschiedene Beispiele und Anzeichen für neue Arbeitsformen, die der Stadtplanungsverwaltung auch angesichts geringerer finanzieller Spielräume neue

⁵² Hier ist vor allem das Programm Soziale Stadt gemeint. Das Programm Stadtumbau dagegen ist durch einen sehr hohen Kapitaleinsatz geprägt – widmet sich allerdings auch einer vollkommen anderen Problemstellung.

Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Gleichzeitig verändern sich die Aufgaben der Stadtplanung. Ein „Aufrechnen“ der verschiedenen Entwicklungen gegeneinander ist daher nicht möglich. Eine abschließende Einschätzung der Steuerungsfähigkeit ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Dazu wäre eine weitergehende Untersuchung der unterschiedlichen Arbeitsformen notwendig, die auch den Erfolg neuer Arbeitsweisen untersucht und zur früheren Praxis in Beziehung setzt. Inwieweit sich der derzeitige Rückgang der Finanzmittel auf die Steuerung der Stadtentwicklung auswirkt, lässt sich schon allein deshalb nicht beurteilen, da es praktisch keinen empirisch belastbaren Aussagen zur Steuerungsfähigkeit der früheren Planungspraxis gibt.

2.3 Fazit

Der in der Literatur vielfach beschriebene Steuerungsverlust finanzieller Instrumente der Stadtplanung lässt sich in der Untersuchung nicht belegen. Die Untersuchung liefert Anhaltspunkte, die einem pauschalen Verlust der Steuerungsfähigkeit widersprechen:

- Bereits der Rückgang der Finanzmittel verläuft keineswegs einheitlich. Der Personalbestand geht längst nicht in allen Städten gleichmäßig zurück und scheint vor allem auch von der „Wertschätzung“ durch die Stadtpolitik abzuhängen. Ein freiwilliger Rückzug der Städte aus der Steuerung der Stadtplanung, zum Beispiel durch die Aufgabe von freiwilligen Planungen, ist ebenfalls nicht zu beobachten (siehe auch D 4). Trotz des fortschreitenden Personalabbaus hat es in fast keiner Stadt einen Rückzug auf das gesetzliche Minimum der Stadtplanung gegeben.

- Gleichzeitig verdeutlicht die Bestandsaufnahme, dass die Städte und Stadtverwaltungen in der Finanzkrise nach neuen Finanzquellen suchen. Die Weiterentwicklung der rechtlichen Instrumente hat entscheidend dazu beigetragen, die Kosten der Flächenentwicklung insgesamt für die Städte zu reduzieren und auf die Grundstückseigentümer zu verlagern. Diese Möglichkeiten werden in fast allen Städten angewandt. Gleichzeitig haben einige Städte versucht, neue Finanzmittel für die Stadtplanung zu erschließen und über städte-

bauliche Verträge ihren Personalbestand zum Teil zu finanzieren. Auch die verschiedenen Versuche der Verwaltungsmodernisierung und die neuen Arbeitsformen deuten auf die Bemühungen der Städte hin, trotz zurückgehender Finanzmittel weiterhin Steuerungsmöglichkeiten zu erhalten und zum Teil neu zu erschließen.

- Die Bestandsaufnahme zeigt schließlich auch, dass der Rückgang der Finanzmittel in vielen Städten zu neuen Arbeitsformen geführt hat. Inwieweit hierdurch wirklich eine effektivere und „bessere“ Planungspraxis bei geringen Finanzmitteln möglich ist, bleibt weiteren detaillierten Untersuchungen vorbehalten. Hierzu kann diese Untersuchung keine Aussagen treffen.

In der Finanzkrise geraten also Arbeitsformen und auch Verwaltungsstrukturen in Bewegung. Die Stadtplanungsverwaltungen überdenken ihre Arbeitsformen, suchen nach neuen Finanzquellen und versuchen, ihre Gestaltungsspielräume zu sichern - ein pauschaler Verlust an Steuerungsfähigkeit sieht anders aus. Die Untersuchung deutet dagegen darauf hin, dass das Ende offen ist: es hängt vermutlich sowohl von der Leistungsfähigkeit der Stadtplanungsverwaltung als auch von der Prioritätensetzung der Stadtpolitik ab, welche Bedeutung die Stadtplanung in Zukunft innerhalb der Stadtverwaltung hat. Inwieweit neue Gestaltungsspielräume durch eine effizientere Arbeitsweise erschlossen werden können, bleibt abzuwarten. Die theoretischen Überlegungen und praktischen Konzepte in der Diskussion zeigen jedoch, dass die Suche nach solchen neuen Arbeitsformen im Gange ist und diese intensiv erprobt werden.

Warum zieht sich dennoch ein Gefühl der Krise durch die gesamte Stadtplanung? Ein Grund hierfür ist sicherlich der schlechte Arbeitsmarkt – die hohe Zahl an Absolventen bei relativ wenigen freierwerdenden Stellen verleitet leicht zu dem schnellen (Fehl-) Schluss, „die Stadtplaner“ seien nicht mehr gefragt. Ein anderer Grund scheint weniger bei der Stadtplanungsverwaltung als vielmehr in der städtischen Handlungsfähigkeit insgesamt zu liegen. Die Städte haben angesichts der Finanzkrise ihre Investitionen drastisch reduziert. Parallel dazu verlieren die Städte durch Privatisierungen und Deregulierungen im Bereich der Da-

seinsvorsorge weitere Steuerungsmöglichkeiten. Dieser Steuerungsverlust in der Stadtentwicklung wird in der Diskussion vielfach direkt auf die Stadtplanung übertragen. Aber sind diese Investitionen und Entscheidungen in der Vergangenheit überhaupt durch die Stadtplanung merkbar beeinflusst oder nach stadtplanerischen Zielsetzungen getroffen worden? Der Stadtplanung selbst wurden die Investitionen in den städtischen Haushalten nicht zugeordnet. Und es gibt – auch in den un-

tersuchten Städten – zahlreiche Beispiele, in denen die Ziele der Stadtplanung anderen Zielen z.B. der Wirtschaftsförderung oder der Kommunalwirtschaft untergeordnet wurden. Es bleibt unklar, ob der beschriebene Steuerungsverlust der Stadtplanung auf einer realistischen Einschätzung des eigenen Einflusses in der Vergangenheit basiert oder beim Blick zurück idealisierte Annahmen über die Bedeutung „der Stadtplanung“ zugrunde gelegt werden.

3. Stadtplanung und Kooperationen

Die bisherigen Diskussionen und Forschungen haben eine Vielzahl unterschiedlicher Einschätzungen zur Bedeutung der Kooperationen in der Stadtplanung zu Tage gefördert. Die Bestandsaufnahme zeigt ein umfangreiches Bild der Kooperationen im Bereich der baulich-räumlichen Stadtplanung, an dem die These zur Bedeutung der kooperativen Planung überprüft wird.

3.1 Unterschiedliche Formen der Kooperation in der Praxis

Ein wesentlicher Unterschied zwischen verschiedenen Kooperationen in der Stadtplanung liegt in den jeweiligen Kooperationspartnern der Stadt. Die unterschiedlichen Kooperationen gehorchen eigenen Gesetzmäßigkeiten und widmen sich unterschiedlichen Themen. In der Auswertung der Bestandsaufnahme wird daher zwischen Kooperationen im Bereich der Stadtplanung mit *privaten* und *gesellschaftlichen* Akteuren, sowie mit anderen *Gebietskörperschaften* unterschieden. Weitere Kooperationen der Stadt im Bereich der baulich-räumlichen Stadtentwicklung werden ebenfalls separat untersucht.

3.1.1 Kooperationen mit privaten Akteuren

Die Kooperation zwischen der Stadtplanungsverwaltung und privaten Akteuren bedient sich unterschiedlicher Instrumente. Neben dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan und dem städtebaulichen Vertrag finden sich insbesondere im Stadtumbau Planungen, die in enger Zusammenarbeit zwischen den Stadtplanungsverwaltungen und den privaten Akteuren erstellt werden.

Der Vorhabenbezogene Bebauungsplan

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme (siehe D 1.1.2/Tabelle 4) verdeutlichen die großen Unterschiede im Umgang mit dem Instrument in den einzelnen Städten:

- Die unterschiedlich häufige Anwendung vorhabenbezogener Bebauungspläne lässt sich nicht durch die äußeren Rahmenbedingungen der jeweiligen Städte erklären. Vielmehr bildet sich hier offensichtlich

eine unterschiedliche Nutzung des Instruments durch die einzelnen Städte ab.

- Für die baulich-räumliche Steuerung der Siedlungsflächen ist die Bedeutung des Instrumentes anscheinend noch geringer – in mehreren Städten weisen die Interviewpartner darauf hin, das Instrument werde nicht zur Genehmigung von Wohnbauvorhaben eingesetzt. Als Grund gegen eine Verwendung des Instruments vorhabenbezogener Bebauungsplan wurde insbesondere die Verbindung des Baurechts mit einem bestimmten baulichen Vorhaben mehrfach genannt.

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist daher aus Sicht der Interviewpartner für gewisse Aufgaben der Siedlungsflächenentwicklung ungeeignet und wird außerdem von vielen Städten nur ungern angewandt. Damit lässt sich an diesem Instrument der Umfang von Kooperationen in der Bauleitplanung nicht ablesen.

Städtebauliche Verträge

Einen besseren Überblick über die Zusammenarbeit von Vorhabenträgern und Stadtplanungsverwaltung geben die städtebaulichen Verträge. In der Bestandsaufnahme wurde daher versucht, den Umfang der Anwendung städtebaulicher Verträge in der Bauleitplanung zu dokumentieren (siehe D 1.1.3 / Tabelle 5).

Trotz der Schwierigkeiten, die genaue Anwendung der Verträge zu erfassen, wird deutlich, dass gerade im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung ein Großteil der Bebauungsplanverfahren durch einen städtebaulichen Vertrag ergänzt wird. Ferner wird deutlich, dass es sich dabei vor allem um Verfahren zur Neuausweisung von Wohnflächen im Außen- oder Innenbereich handelt. Dies stimmt mit den Angaben aus den meisten Städten überein, im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung werde keine Angebotsplanung durchgeführt, sondern in der Regel mit Vorhabenträgern zusammengearbeitet.

Informelle Kooperationen im Stadtumbau

Im Rahmen des Programms *Stadtumbau Ost* gehen die Städte vielfach Kooperationen mit Wohnungsbauunternehmen auf

Stadtteilebene ein. Gelder der Städtebauförderung werden für den Abriss (und in begrenztem Umfang auch die Aufwertung) privater Wohnungsbaubestände zur Verfügung gestellt. Über diese einzelnen Maßnahmen hinaus haben einige Städte versucht, im Rahmen eines langfristigen Konzeptes den Abriss von Häusern in Abstimmung mit den Wohnungsbauunternehmen zu steuern. Im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* wurde die Erstellung dieser Stadtumbaukonzepte gefördert. Allerdings scheinen diese Konzepte nicht in allen Städten die gleiche Verbindlichkeit zu haben. Inwieweit die erstellten Konzepte eine steuernde Wirkung für den Stadtumbau entfaltet haben, lässt sich kaum sagen. Dazu wäre ein detaillierter Vergleich der Konzepte und der vorgenommenen Maßnahmen notwendig. Nach Einschätzung der meisten Interviewpartner gelingt es in der Regel nicht, den Abriss nach städtebaulichen Gesichtspunkten zu beeinflussen. Allerdings werden am Beispiel der Städte Erfurt und Potsdam auch deutliche Unterschiede sichtbar:

- Die Stadt Erfurt hat im Rahmen des Wettbewerbs für alle Großsiedlungen detaillierte „Masterpläne“ erstellt, die über den kurzfristigen Rückbau hinaus versuchen, eine längerfristige Entwicklungsperspektive aufzuzeigen. Im Jahr 2003 hat die Stadtverwaltung eine „Wohnungswirtschaftliche Aktualisierung“ durchgeführt. In Zukunft sollen die Planungen alle zwei Jahre überarbeitet werden.

- Die Stadt Potsdam hat dagegen im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* einen Beitrag verfasst, der sich lediglich mit einer der Großsiedlungen näher beschäftigt. Dabei werden nur für einen Teilbereich dieser Großsiedlungen detaillierte Vorschläge gemacht. Das Umbaukonzept wurde nicht vom Stadtrat beschlossen und hat daher eine geringe Verbindlichkeit.

Und im Westen?

Vergleichbare Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadtplanungsverwaltung und Wohnungswirtschaft sind in den westdeutschen Städten eher selten zu finden. Zwar gibt es in München und Hannover eine formalisierte Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft. Das „Münchener Bündnis für Wohnungs-

bau“ dient der informellen Abstimmung und des Austauschs und hat sich im Jahr 2001 auf Einladung des Oberbürgermeisters mit Strategien zur Ausweitung der Wohnbautätigkeit befasst. Die „Arbeitsgemeinschaft der Wohnungsbauunternehmen Argewo“ in Hannover hat gemeinsam mit der Stadt eine Untersuchung zu den Leerständen im Stadtgebiet durchgeführt. Eine gemeinsame Planung oder verbindliche Vereinbarungen gibt es hier allerdings nicht.

3.1.2 Kooperationen mit gesellschaftlichen Akteuren

Die Kooperationen der Stadtplanungsverwaltung lassen sich unterteilen in Kooperationen mit *Stadtteilbezug* und mit *gesamstädtischer Perspektive*.

Kooperationen auf Stadtteilebene

Institutionalisierte Kooperationen zwischen der Stadtplanungsverwaltung und gesellschaftlichen Akteuren finden sich in der Bestandserhebung vor allem in Gebieten der integrierten Stadterneuerung. In allen untersuchten Städten gibt es Gebiete, die im Rahmen des integrierten Förderprogramms *Soziale Stadt* gefördert werden. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch das *Urban-Förderprogramm* der Europäischen Union, aus dem ebenfalls verschiedene Städte Fördermitteln erhalten.

Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen und Akteuren aus dem Gebiet in die Ausgestaltung der Stadterneuerung wird in diesen Programmen als wichtiger Bestandteil der Stadterneuerung gesehen. Hier werden im Rahmen des Quartiermanagements oft Anwohner, Vereine und gesellschaftliche Gruppen in Gremien eingebunden, die die Stadterneuerung im Gebiet begleiten und zum Teil auch mitgestalten sollen. Vielfach gibt es im Gebiet kaum gesellschaftliche Gruppen, sodass im Rahmen des Programms die Stadtverwaltungen versuchen, die Bildung neuer gesellschaftlicher Gruppen anzustoßen. Der faktische Einfluss, den die Akteure aus dem Gebiet in diesen Gremien auf die Stadterneuerung haben, lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht feststellen (auf die Ergebnisse der Zwischenevaluation des Programms wurde bereits hingewiesen). So ist vielfach

schwer zu beurteilen, ob hier lediglich eine erweiterte Bürgerbeteiligung stattfindet oder ob die Anwohner eigene Entscheidungskompetenzen erhalten. Im Rahmen der Stadterneuerung – nicht nur, aber auch im Programm *Soziale Stadt* – werden zudem häufig Maßnahmen umgesetzt, die bereits langfristig von der Verwaltung geplant waren.

Kooperationen auf gesamtstädtischer Ebene

Auf gesamtstädtischer Ebene finden sich verhältnismäßig wenige Formen einer wirklichen Kooperation. In zwei Städten existiert ein unabhängiges Forum als organisierte Zusammenarbeit zwischen Stadtplanungsverwaltung und gesellschaftlichen Kräften. Das „Bürgerbüro Stadtentwicklung“ in Hannover und das „Münchener Forum“ sind in dieser Hinsicht ähnliche Einrichtungen. Beide sind größtenteils finanziell von der Stadt getragen, werden aber inhaltlich durch engagierte Bürger und gesellschaftliche Gruppen geleitet. Ziel der Einrichtungen ist die Diskussion verschiedener Themen der Stadtentwicklung.

Darüber hinaus gibt es in einigen Städten Planungen auf gesamtstädtischer oder teileräumiger Ebene, an deren Entstehung gesellschaftliche Akteure über die reguläre Bürgerbeteiligung hinaus mitgewirkt haben. So wurden in einigen Städten Gremien mit Bürgern und Vertretern gesellschaftlicher (Interessens-)Gruppen eingerichtet, um die Stadterneuerung oder die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten zu begleiten. Hier ist vielfach schwer zu klären, wo die Grenze zwischen Beteiligung und Kooperation liegt. In den meisten Fällen werden diese Prozesse durch die städtischen Akteure initiiert und durchgeführt. Eine Ausnahme in dieser Untersuchung ist der Strategieplan in Aachen, der durch Wirtschaftsverbände angestoßen wurde. Die Stadtverwaltung und -politik hat hier nach diesem Anstoß von außen allerdings relativ schnell wieder das Verfahren an sich gezogen.

3.1.3 Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften

Die Spannweite regionaler Kooperationen ist breit. In der Untersuchung wurden die

für den Bereich der baulich-räumlichen Planung relevanten Kooperationen erfasst. Dabei lassen sich die Kooperationen zum einen nach der rechtlichen Verankerung und zum anderen nach ihrem Inhalt unterscheiden.

Regionalplanung

In der Bestandsaufnahme wurden vielfach die gesetzlich institutionalisierten Planungsgemeinschaften erwähnt, in denen die Städte die Regionalplanung in Abstimmung mit anderen Gebietskörperschaften erstellen⁵³. Die beschließenden Versammlungen dieser Verbände setzen sich aus Vertretern der einzelnen Mitgliedsgemeinden zusammen. In dieser Form lässt sich die Regionalplanung als gesetzlich vorgeschriebene Kooperation der einzelnen Städte verstehen. In anderen Bundesländern ist der Einfluss der Städte auf die Regionalplanung geringer, da der Regionalplan hier vollständig durch die Landesverwaltung erstellt wird. Die Region Stuttgart und die Region Hannover stellen eine Ausnahme von den jeweiligen Landesregelungen dar. In beiden Regionen ist eine direkt gewählte Regionalversammlung für die Erstellung des Regionalplans zuständig. Damit erreichen die beiden Regionen eine weitgehende Selbständigkeit – eine Kooperation verschiedener Städte liegt hier nicht mehr vor. Die Regionalplanung stellt ein eigenes Aufgaben- und Forschungsfeld dar, zu dem umfangreiche Untersuchungen vorliegen. Dieser Bereich lässt sich daher im Rahmen dieser Untersuchung nicht sinnvoll bearbeiten und wird nicht näher betrachtet.

⁵³ Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung gibt es zur Zeit in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. In Niedersachsen ist die Regionalplanung – mit Ausnahme der Region Hannover – auf die Ebene der Kreise delegiert. Wie auch in den Stadtstaaten ersetzt hier der FNP in den Kreisfreien Städten die Regionalplanung. In Schleswig-Holstein werden Regionalpläne durch Landesbehörden erstellt. In Nordrhein-Westfalen und Hessen werden die Regionalpläne durch eine Landesbehörde erstellt, aber durch ein kommunal besetztes Gremium beschlossen. Im Saarland gibt es keine Regionalplanung. (BMVBW 2005, 293)

Gesetzlich vorgesehene Kooperationen

In einigen untersuchten Städten existieren weitere Kooperationen, die unmittelbar in die Stadtplanung eingreifen. Dabei fallen insbesondere der Planungsverband Frankfurt und die Stadtregion Saarbrücken auf. Diese sind als gesetzlich eingerichtete Körperschaften für die Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplans zuständig und übernehmen damit eine Kernaufgabe der Stadtplanung. Die Regionalverband Ruhr RVR ist – nicht zuletzt aufgrund der letzten institutionellen Änderungen – als Grenzfall zu bewerten. Als gesetzlich eingerichteter Verband mit eigener Verbandsversammlung hatte der Vorgänger *Kommunalverband Ruhr KVR* keine planerischen Kompetenzen und konzentrierte sich daher auf die Freiraumentwicklung. Der RVR hat seit der institutionellen Reform im Oktober 2004 wieder planerische Kompetenzen. Gleichzeitig wurden die Oberbürgermeister in die Verbandsversammlung und den Vorstand des RVR eingebunden. Ab 2009 können Städte allerdings aus dem RVR austreten, so dass der Verband in Zukunft einen freiwilligen Charakter gewinnen dürfte.

Freiwillige Kooperationen

Neben dieser gesetzlich verankerten Ebene gibt es weitere Kooperationen auf freiwilliger Basis in unterschiedlichen Formen. Da-

zu gehören z.B. die „Nachbarschaftsforen“ um Berlin, zu denen Potsdam gehört, sowie das „Gemeindeforum Potsdamer Havelseen“. Während die Nachbarschaftsforen im Umland von Berlin vor allem dem Austausch zwischen den Städten und Gemeinden dienen, wurde das „Gemeindeforum Potsdamer Havelseen“ ursprünglich zur Entwicklung des Landschaftsraums gegründet und ist nach Einschätzung der Interviewpartner mittlerweile nicht mehr aktiv. München und Dortmund haben neben der gesetzlich verankerten Zusammenarbeit weitere Formen der freiwilligen Zusammenarbeit. In München ist dies der „Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München“, der räumlich mit dem „Regionalen Planungsverband München“ nahezu deckungsgleich ist. Diese freiwillige Kooperation finden insbesondere zu den Themen Erholung oder Landschaftsraum statt. Die „Interkommunale Zusammenarbeit“ in Dortmund besteht unter anderem aus einer regionalen Wohnungsmarktbeobachtung, die zur Zeit aufgebaut wird. Im Rahmen des Projektes „Ruhr 2030“ entstand darüber hinaus eine Zusammenarbeit der Städte im Ruhrgebiet, die über die Arbeit des RVR hinausgeht. So haben einige Städte mit der Erstellung eines regionalen FNP begonnen – Dortmund beteiligt sich hieran (bislang) nicht.

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
Gesetz		(✓)			✓								✓	
Freiw.		✓						✓		✓	✓			
FNP					✓								✓	
Sonst.		✓						✓		✓	✓			

Tabelle 11 – Formen der regionalen Kooperation im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung nach Verankerung und Inhalten

Mit Ausnahme der freiwilligen Kooperation im Berliner Umland beschränkt sich die Zusammenarbeit in den ostdeutschen Bundesländern auf die Zusammenarbeit im Rahmen der Regionalplanung. Weitergehende freiwillige Formen der Kooperation oder gesetzlich verankerte Formen der Zusammenarbeit in der Siedlungsflächenent-

wicklung existieren hier nicht. Dies entspricht der geringen Bedeutung, die die regionale Kooperation ostdeutscher Städte in den DIFU-Umfragen erzielt (siehe B 3.2.2). In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang mehrfach auf die Gebietsreformen der letzten Jahre oder eventuell noch ausstehende Gebietsreformen verwie-

sen, die eine Zusammenarbeit der Kommunen aufgrund politischer Spannungen erschweren. Im Hinblick auf die Siedlungsflächenentwicklung wird die Wirkung der Planungsverbände sowie der durch sie erarbeiteten Regionalplanung als relativ gering eingeschätzt.

Aber auch die über lange Zeit erprobte interkommunale Zusammenarbeit in Westdeutschland ist – nach Ansicht der Gesprächspartner – im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung wenig erfolgreich. Aus Sicht der Städte wäre hier vor allem eine Lenkung der Siedlungserweiterungen auf integrierte Standorte z.B. entlang der ÖPNV-Achsen sinnvoll. Gleichzeitig erhoffen sich die Städte eine Begrenzung des Flächenangebots, um die Umnutzung von Brachen zu erleichtern. Lediglich die Stadtplanungsverwaltungen in Hannover und Stuttgart sehen hier gewisse Erfolge der jeweiligen regionalen Körperschaften. Insgesamt werden die Tätigkeiten und Erfolge im Bereich der Siedlungsflächensteuerung als relativ gering eingeschätzt. Auch die gesetzlich verankerte regionale Flächennutzungsplanung in Frankfurt und Saarbrücken hat daran nichts geändert.

Hier haben sich die Kernstädte aus Sicht der Interviewpartner aufgrund der Mehrheitsverhältnisse nie durchsetzen können und die verschiedenen Kommunen im Umland haben ihre Wünsche meistens realisieren können.

3.1.4 Public-Private-Partnerships in der Siedlungsflächenentwicklung

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass in vielen Städten städtische Unternehmen alleine oder in Kooperationen mit privaten Akteuren an der Siedlungsflächenentwicklung beteiligt sind. D 2.1.5 verweist auf einige dieser Flächenentwicklungen mit starkem Einfluss städtischer Gesellschaften. Dabei handelt es sich vielfach um herausragende Entwicklungsvorhaben der jeweiligen Stadt mit zum Teil erheblichen Flächen. Mehrere dieser Projekte werden vollständig durch städtische Gesellschaften entwickelt. Dies trifft auf das Gebiet „Phoenix-Ost“ in Dortmund, auf den „Alten Schlachthof“ in Frankfurt, das Betriebsgelände der Stadtwerke Mainz und verschiedenen Projekte in München zu.

	AC	DO	DR	ER	FR	HL	HA	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
BEISPIELE		Phoenix-Ost	Weixdorf (teilweise städt.)	Marbach, Brühl	Schlachthof, Rebstock, etc			Meimersdorf, Suchsdorf	Betriebsgelände		Diverse	Brinkmannshöhe Holzhalbinsel	Gewerbeflächen	
ENTWICKLUNGSTRÄGER		DSW (städtisch)	STESAD (städtisch)	LEG (Land)	PPPs und Städtische Gesellschaften			LEG (Ehemals Land, heute privatisiert)	Stadtwerke		Po- Io/Entwicklungsgesellschaften	WIRO (städtisch)	GIU (städtisch)	

Tabelle 12 – Beispiele für städtisch beeinflusste Grundstücksentwicklungen

In einigen Städten wird die Entwicklung der Flächen auch durch Public-Private-Partnerships vorantreiben. Dies ist insbesondere in Frankfurt zu beobachten. Hier ist die Stadt über ihre städtische Holding AWG an vier Projektgesellschaften beteiligt, die zur Entwicklung bestimmter Bauflä-

chen gegründet wurden. In Erfurt und Kiel scheinen die (ehemals) landeseigenen Landesentwicklungsgesellschaften eine ähnliche Rolle zu übernehmen. Auf diese Landesentwicklungsgesellschaften hat die Stadtpolitik keinen direkten Einfluss. Eine Abstimmung kann (soweit die Unterneh-

men nicht privatisiert wurden⁵⁴) nur über die Landespolitik stattfinden.

3.2 Zunahme kooperativer Arbeitsformen in der Stadtplanung?

In der Literatur ist vielfach eine Zunahme kooperativer Arbeitsformen beschrieben worden. Diese These wurde in verschiedenen Artikeln unterschiedlich ausformuliert. In B 3.2 wurden daher drei zentrale Diskussionsstränge untersucht, deren Aussagen im Folgenden mit dem Material der Bestandsaufnahme verglichen werden.

3.2.1 Kooperation als Folge gesetzlicher Änderungen?

Die Zunahme von Kooperationen als Folge gesetzlicher Änderungen wurde in der Literatur vor allem auf die neuen Vertragselemente des Städtebaurechts bezogen. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht daher die *Kooperation mit privaten Akteuren* im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens. Die Bestandsaufnahme ergibt hier, insbesondere in der Siedlungsflächenentwicklung, ein widersprüchliches Bild:

- Die hohe Bedeutung städtebaulicher Verträge und auch die qualitativen Aussagen der Interviewpartner bestätigen eine kooperative Arbeitsweise in der verbindlichen Bauleitplanung. Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass durch die projektbezogenen Kooperationen vor allem Kosten der Entwicklung auf die Vorhabenträger übertragen werden sollen. In einigen Beispielen haben Städte auch versucht, ihren inhaltlichen Gestaltungsspielraum zu erweitern. So setzen einige Städte die städtebaulichen Verträge nicht nur zur Übertragung von Kosten ein, sondern vereinbaren auch die zeitliche Umsetzung oder weitere Aspekte, wie die Beseitigung von Altlasten in den Verträgen. Schließlich werden in einigen wenigen Städten auch

gestalterische Vorgaben vereinbart. Diese wären zwar zum Teil auch in normalen Bebauungsplanverfahren möglich; ihre rechtliche Ausformulierung und Umsetzung wäre allerdings sehr aufwendig.

- Im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung relativiert sich dieses Bild allerdings. In der Flächenentwicklung sind vielfach städtische Unternehmen in zentralen Vorhaben aktiv und „kooperieren“ in ihrer Rolle als Vorhabenträger mit der Stadtplanung. Dabei handelt es sich zahlenmäßig nur um einen kleinen Ausschnitt der Bebauungspläne. Auffällig ist aber, dass es sich bei den Projekten der Flächenentwicklung, in denen die Stadt oder ihre Gesellschaften selbst aktiv werden, vielfach um die zentralen Vorhaben der Außen- oder Innenentwicklung handelt, die in ihrer Größe eine zentrale Rolle für die Stadtentwicklung spielen.

Die hohe Anzahl der kooperativen Verfahren in der verbindlichen Bauleitplanung verdeckt, dass nach wie vor viele Städte einen großen Einfluss auf die Flächenentwicklung nehmen. In mehreren Beispielen aus der Bestandsaufnahme erfolgt die gesamte Entwicklung der Flächen durch städtische Akteure auf städtischem Grund und Boden. Die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen haben eine solche Flächenentwicklung in städtischer Hand erleichtert und ausgeweitet (siehe auch D 1.1.6). Durch dieses Instrument ist eine solche Arbeitsweise auch für Kommunen, die keine langfristige Grundstücksbevorratung betreiben haben oder nicht über große Finanzmittel verfügen, möglich geworden. Die Bestandsaufnahme belegt, dass die Flächenentwicklung durch städtische Unternehmen in einigen Städten eine wichtige Rolle spielt – der quantitative Umfang konnte im Rahmen der Bestandsaufnahme allerdings nicht ermittelt werden. Hierzu müsste die Anzahl der Bauflächen oder Wohneinheiten, die in einem bestimmten Zeitraum in einer Stadt erschlossen werden, nach der Art und Weise der Entwicklung, bzw. dem Anteil direkten oder indirekten städtischen Grundbesitzes erfasst werden.

Die kooperativen Vertragselemente in der Bauleitplanung sind also nicht automatisch ein Rückzug der Städte aus der Steuerung der Stadtentwicklung. In der Siedlungsflächenentwicklung ist mit den städtischen

⁵⁴ Die Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein ist mittlerweile privatisiert und umbenannt. Auf die Entwicklung der Projekte hat dies nach Aussage der Interviewpartner keinen Einfluss, da die Vereinbarungen früher abgeschlossen wurden.

Unternehmen vielfach ein sehr starker Einfluss der Städte zu sehen. Auch die Einschätzungen der Interviewpartner zum Städtebaulichen Vertrag deuten darauf hin, dass die Städte Regelungen über die früher möglichen hoheitlichen Festsetzungen hinaus verankern. Inwieweit dabei auch Zugeständnisse in anderen Bereichen gemacht werden – Baurechte wie zum Teil in der Literatur befürchtet „verkauft“ werden –, lässt sich in der Bestandsaufnahme nicht überprüfen. Die qualitativen Einschätzungen der Interviewpartner deuten darauf hin, dass die privaten Investoren auch auf die früher hoheitlichen Festsetzungsinhalte Einfluss zu nehmen versuchen. Mehrere Städte haben grundsätzliche Beschlüsse zur Übertragung bestimmter Kosten und Verpflichtungen getroffen und damit versucht, diese Bereiche aus den Verhandlungen auszusparen. Aus Sicht der Interviewpartner gelingt dies in der Regel relativ gut – zumal den privaten Akteuren weiterhin ein durch die Rechtsprechung gesicherter Teil des Planungsgewinns verbleibt.

3.2.2 Kooperationen als Reaktion auf einen Steuerungsrückgang anderer Instrumente?

In der Literatur werden die *regionalen Kooperationen* vielfach als Reaktion auf einen Steuerungsverlust der kommunalen Ebene angesehen. Im Gegensatz zu den gesetzlich vorgeschriebenen Kooperationen verdeutlichen die freiwilligen Kooperationen, inwieweit die Städte aus eigener Kraft neue Wege beschreiten und damit die lokalen Steuerungsverluste auszugleichen versuchen.

Im Rahmen der Regionalplanung und verschiedener anderer gesetzlicher Formen der regionalen Kooperation gibt es mehrere Versuche einer Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Die Beurteilung der Ergebnisse dieser Formen der Kooperation ist im Rahmen der Bestandsaufnahme nicht möglich. Die subjektiven Einschätzungen der Interviewpartner stimmen allerdings eher skeptisch. Gleichzeitig fällt auf, dass es freiwillige Kooperationen, die eine Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung anstreben, fast nicht gibt. Eine Ausnahme ist das Ruhrgebiet, wo – wenn auch vorerst ohne Dortmund – auf freiwilliger Basis ein regionaler Flächennutzungsplan erarbeitet

wird. Die in diesem Fall beteiligten Städte befinden sich allerdings in einer Ausnahmesituation, da sie alle als gleichwertige Kernstädte einer Agglomeration miteinander zusammenarbeiten. Aus Sicht der Kernstädte wäre eine umfassendere Steuerung durchaus wünschenswert und die Frankfurter Stadtpolitik hat sich seit vielen Jahren für eine verbindlichere Form der Zusammenarbeit eingesetzt. Allerdings treffen sich in diesem Punkt die in der Literatur postulierten fachlichen Ziele der Stadtplanung mit den wirtschaftlichen Interessen der Kernstädte. Das in der Literatur – und zu großen Teilen auch in der Praxis – unumstrittene Ziel einer Konzentration der Siedlungstätigkeit auf die Städte und den Innenbereich scheitert hier am politischen Willen des Umlandes der Städte. Die geringe Anzahl freiwilliger Kooperationen im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung und die Einschätzung vieler Interviewpartner deuten darauf hin, dass die Städte nur in wenigen Fällen selbst versuchen, Steuerungsverluste auf diesem Wege auszugleichen. Die gesetzlich installierten Formen der Regionalplanung lassen sich als ein Versuch der Landes- und Bundespolitik deuten, die Gemeinden hierzu zu zwingen.

Auch die informellen *Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren* im Stadtumbau können als Versuch gedeutet werden, einen Steuerungsverlust, der aus den neuen Rahmenbedingungen entstanden ist, auszugleichen. Einige Beispiele in der Bestandsaufnahme deuten aber darauf hin, dass die Ausweitung des Gestaltungsspielraums in diesem Bereich oft nicht funktioniert. In den Stadtumbaukonzepten sind zum Beispiel nur zum Teil langfristige Konzepte zu erkennen, an die sich auch die Wohnungswirtschaft gebunden fühlt. Vielfach wird beklagt, dass der Abriss im Moment ausschließlich aufgrund betriebswirtschaftlicher Erfordernisse und ohne Berücksichtigung städtebaulicher Ziele stattfindet. Die Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen vergrößert hier zwar theoretisch die Gestaltungsmöglichkeiten der Stadtplanungsverwaltung. Die Aussagen der Interviewpartner deuten allerdings darauf hin, dass es der Stadtplanungsverwaltung nur sehr eingeschränkt gelingt, diesen Spielraum auch auszufüllen.

3.2.3 Kooperation als Folge eines neuen Planungsverständnisses?

Ein weiterer Diskussionsstrang der Literatur begreift die Kooperationen als Ausdruck eines neuen Planungsverständnisses. Inwieweit Kooperationen auf ein neues Selbstverständnis zurückzuführen sind, war im Rahmen dieser Untersuchung nicht zu ermitteln. Gleichzeitig darf das Planungsverständnis nicht losgelöst von der Entwicklung der rechtlichen Instrumente, Aufgaben und Rahmenbedingungen betrachtet werden.

Die Äußerungen der Interviewpartner in der Bestandsaufnahme deuten darauf hin, dass es in der Tat ein neues Planungsverständnis gibt, nach dem Kooperationen nicht nur als Ausdruck einer Notlage und mangelnder Einflussmöglichkeiten begriffen, sondern auch aus Überzeugung eingegangen werden. Insbesondere in der integrierten Stadterneuerung findet sich ein solches Planungsverständnis. Eine kooperative Arbeitsweise wird hier zur Grundlage der Stadterneuerung gemacht. Inwieweit gesellschaftliche Gruppen wirklich an den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen teilhaben, lässt sich nur schwer beurteilen. Ebenfalls ist es bis jetzt nicht möglich zu beurteilen, ob es den Städten wirklich gelingt, dadurch bessere Ergebnisse in der Arbeit zu erzielen.

Allerdings gibt es auch verschiedene Anzeichen dafür, dass dieses neue Planungsverständnis Grenzen hat. In der Siedlungsflächenentwicklung fällt auf, dass die Anzahl von Public-Private-Partnerships begrenzt ist. Das neue Selbstverständnis führt nicht dazu, dass Städte die Verfügungsmacht über städtische Flächen ohne Not mit privaten Akteuren teilen.

3.3 Fazit

Die Zunahme kooperativer Arbeitsweisen wird in der Literatur intensiv diskutiert. Die drei unterschiedlichen Diskussionsstränge verfolgen unterschiedliche Argumentationslinien und unterscheiden sich zum Teil inhaltlich erheblich. Letztlich sind sie aber eng miteinander verbunden. Die rechtlichen Instrumente haben Auswirkungen auf das Selbstverständnis und reagieren gleichzeitig auf neue Herausforderun-

gen. Die Veränderung der Steuerungsfähigkeit und das Selbstverständnis der Planung wirken wiederum auf die gesetzgeberische Weiterentwicklung des Rechts ein.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zu regionalen Kooperationen und Kooperationen mit gesellschaftlichen Akteuren sind in ihrer Aussagekraft begrenzt. Zu viele Fragen bleiben offen, die nur in anderen Untersuchungen geklärt werden können. Die Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren insbesondere in der Wohnbauflächenentwicklung dagegen ermöglichen einige Aussagen zur These der Zunahme kooperativer Arbeitsformen:

- Die Verhandlungs- und Vertragselemente des Planungsrechts, die seit Anfang der 1990er Jahre eingeführt wurden, haben insbesondere in der Baurechtschaffung die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Vorhabenträgern institutionalisiert und inhaltlich ausgeweitet. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme belegen, dass diese Möglichkeiten auch umfangreich genutzt werden.
- Diese Entwicklung wurde vermutlich begünstigt und beschleunigt durch externe Faktoren. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass in mehreren Städten die kommunale Finanzkrise der Bodenbevorratung zur Entwicklung von Siedlungsflächen ein Ende bereitet hat. Neue Instrumente wie die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme haben diese Steuerungsverluste zum Teil ausgleichen können.
- Schließlich versuchen die Städte offensichtlich über andere Instrumente, wie zum Beispiel den Einsatz städtischer Unternehmen, auf anderem Wege erneut Einfluss auf die Flächenentwicklung zu gewinnen. Die Summe dieser Veränderungen des städtischen Einflusses lässt sich – zumindest im Rahmen dieser Untersuchung – nicht bestimmen. Die Beispiele aus der Bestandsaufnahme sprechen eindeutig dafür, dass die Kooperationen zumindest in Teilen den Handlungsspielraum der Stadtplanungsverwaltungen ausweiten können. Inwieweit dies gelingt, ist nicht zuletzt von den faktischen Machtverhältnissen abhängig und im Rahmen dieser Bestandsaufnahme nicht feststellbar.

Es erscheint allerdings fraglich, ob die in der Literatur beschriebenen Aushand-

lungsmechanismen erst mit den neuen Instrumenten entstanden sind. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass auch ohne den Einsatz der kooperativen Verfahren der Bauleitplanung vielfach private Investoren hinter Bebauungsplänen stehen. Sogar bei Einfügungen im Bestand findet vielfach ein informeller Aushandlungsprozess statt. Wenn einzelne Städte bei größeren Brachen im Stadtgebiet Bebauungspläne aufheben, um ein Neubauvorhaben genehmigen zu können, geschieht dies in der Regel nicht, ohne dass das neue Bauvorhaben von der Stadtpolitik und der Stadtplanungsverwaltung „abgesegnet“ wurde. Aus der Praxis wird von verschiedenen weiteren Arbeitsweisen berichtet, die Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten außerhalb der gesetzlichen Regelungen ermöglichen. So wie auch heute weiterhin Aushandlungen ohne die dafür geschaffenen Instrumente durchgeführt werden, wurden vermutlich auch ohne diese Instrumente in der Vergangenheit Verhandlungen informell geführt. Denn das grundsätzliche Abhängigkeitsverhältnis hat sich nicht geändert: die Stadtplanungsverwaltung ist für die Umsetzung der Planungen auf die privaten Investoren angewiesen, die wiederum nur im Rahmen der von der Stadt gesetzten Regeln bauen können.

Dies deutet darauf hin, dass die Kooperationen und Aushandlungsprozesse, aber auch die informellen Abstimmungen nicht völlig neu entstanden sind, sondern vielmehr durch die neuen Instrumente ans „Licht“ geholt und gewissermaßen legitimiert wurden. Dies hat vermutlich auch zu einer Zunahme dieser Kooperationen geführt. Die Praxis hat sich also vermutlich nicht grundlegend verändert. Die Wahrnehmung dieser Praxis und das Selbstverständnis dagegen haben einen grundlegenden Wandel durchgemacht. Was früher oft als „Klüngel“ oder „Mauschelei“ galt und im rein hoheitlichen Verfahren so eigentlich nicht vorgesehen war, ist heute rechtlich formalisierte Grundlage der verbindlichen Bauleitplanung. Davon ist auch das Selbstverständnis der Stadtplaner betroffen. An die Stelle der hoheitlichen Setzung im Sinne des Allgemeinwohls tritt zumindest in Teilen der Praxis der „Anwalt der Stadt“, der für „seine“ Seite soviel wie möglich „rausholen“ will. Dabei kann es zu Konflikten zwischen den wirtschaftlichen Interessen

der Stadt und fachlichen Prinzipien kommen.

Gleichzeitig wird in der Bestandsaufnahme deutlich, dass die Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen Akteuren für die *Stadtpolitik* vielfach nicht ein Ziel oder Wert an sich sind. Im Bereich der Flächenentwicklung scheinen mehrere Städte auf Kooperationen mit privaten Akteuren wo es geht zu verzichten und die Entwicklung großer Flächen vorzugsweise durch eigene Unternehmen durchführen zu lassen. Weshalb nehmen die Städte das wirtschaftliche Risiko dieser Flächenentwicklungen auf sich? Zur Erläuterung der Gründe für diese Praxis kann hier lediglich auf die Einschätzungen der Interviewpartner zurückgegriffen werden:

- Ein Grund liegt vermutlich in der zentralen Bedeutung, die diese Vorhaben für die Stadtentwicklung haben. In der Regel handelt es sich um Großprojekte oder herausragende Projekte der Stadtentwicklung. Damit sind diese Projekte auch politisch bedeutend. Eine private Entwicklung würde die Stadtpolitik hier abhängig machen von privaten Akteuren; für die Ergebnisse würde sie politisch dennoch verantwortlich gemacht. Insbesondere in herausragenden und prestigeträchtigen Projekten ist daher die Flächenentwicklung durch die Stadt und ihre Untergliederungen eine Möglichkeit, einen hohen Einfluss zu behalten. Auf diese Weise lässt sich auch das hohe Engagement der Landesentwicklungsgesellschaften in Erfurt und Kiel erklären. Neben den wirtschaftlichen Möglichkeiten ist auch die Landespolitik an einer prosperierenden Hauptstadt interessiert. Fehlentwicklungen in diesen Städten hätten zwar nur mittelbare wirtschaftliche Auswirkungen auf das Land, sind aber politisch von deutlich höherer Bedeutung.

- Darüber hinaus bietet die städtische Flächenentwicklung Gestaltungsspielräume, die nicht über einen städtebaulichen Vertrag zu sichern wären. So werden städtische Grundstücke in einigen Städten mit besonderen vertraglichen Auflagen abgegeben oder gezielt z.B. an Einzelbauherren oder Familien verkauft. Diese Form der Steuerung ist nur durch den städtischen Grundbesitz möglich.

4. Informelle Planungen in der Stadtplanung

Die Zunahme informeller Planungen in der Planungspraxis ist eine der zentralen Themen der Diskussion zum Wandel der Stadtplanung. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme werden im Folgenden zusammengestellt. Daran anschließend werden die verschiedenen Aspekte der Diskussion mit dem Material der Bestandsaufnahme verglichen.

4.1 Informelle Planungen in der Praxis

Die zahlreichen informellen Planungen lassen sich in unterschiedliche Gruppen zusammenfassen. Im Rahmen der Untersuchung wird einmal nach der räumlichen Bezugsebene (gesamstädtisch/teilräumlich) und der inhaltlichen Komplexität (sektoral/ressortübergreifend) unterschieden.

4.1.1 Gesamtstädtische ressortübergreifende Planungen

In den untersuchten Städten finden sich zahlreiche Beispiele für eine gesamstädtische ressortübergreifende Planung. Dabei erscheint eine weitere Unterscheidung notwendig. Während einige dieser Planungen einen räumlichen Bezug zum Stadtgebiet haben, sind andere Konzepte (von Plänen kann hier nicht mehr die Rede sein) nicht-räumlich und beschränken sich auf die Formulierung allgemeiner Zielsetzungen. Diese stadtpolitischen Ziele haben allerdings vielfach räumliche Auswirkungen – diese werden in den Konzepten allerdings nicht thematisiert.

Ressortübergreifende nicht-räumliche Stadtentwicklungsplanung

In dieser Gruppe werden im Rahmen der Bestandsaufnahme Konzepte zusammengefasst, die zum einen ressortübergreifend angelegt sind und zum anderen keine direkte räumliche Dimension haben. Damit handelt es sich eigentlich nicht mehr um „Planungen“ im Sinne einer räumlichen Zuordnung von Entwicklungen, sondern vielmehr um eine Klärung der Ziele der Stadtentwicklungspolitik. Die verschiede-

nen Instrumente werden daher in der Praxis auch als „Leitbilder“, „Strategien“ oder „Leitlinien“ bezeichnet. In den untersuchten Städten fanden sich folgende Formen:

Hannover-Strategie 2015
Kiel 2030
Stadtleitbild Mainz
Leitlinien der Perspektive München
Leitlinien zur Stadtentwicklung Rostock
Stadtforum Saarbrücken

Von diesen Konzepten ähneln sich insbesondere die „Hannover-Strategie“, das „Stadtleitbild Mainz“, die „Leitlinien der Stadtentwicklung“ in Rostock und die Arbeit des Stadtforums in Saarbrücken. In den Instrumenten werden relativ allgemeine Ziele der Stadtentwicklung formuliert. Diese Zielsetzung wird dabei meist durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Da es sich hier um keine Aufgaben im planerischen Sinne handelt, werden diese Prozesse meist durch andere Verwaltungseinheiten gesteuert. Dabei ist die Leitung oft bei den Oberbürgermeistern angesiedelt, so z.B. in Hannover, Saarbrücken und Mainz. Die Stadtplanungsverwaltung ist hier lediglich als ein Akteur unter vielen beteiligt. Ein zentrales Problem bei diesen Prozessen ist nach Aussage der Interviewpartner die Verknüpfung mit der alltäglichen Verwaltungsarbeit.

Hiervon unterscheiden sich die Stadtentwicklungsprozesse „Kiel 2030“ und die „Leitlinien der Perspektive München“. Die Stadtplanungsverwaltung ist in diesen Städten intensiver auch in die Erstellung der Produkte und die inhaltliche Ausgestaltung des Prozesses eingebunden. Auch wenn keine Pläne entstehen, hat die räumliche Komponente in der Diskussion eine höhere Bedeutung. So war in Kiel im Rahmen des Wettbewerbs „Stadt 2030“ der zukünftige Umgang mit der Wasserkante eines von zwei Hauptthemen. Eine Ausnahme in jeder Hinsicht stellt München dar. Die nicht-räumlichen Teile der „Perspektive München“ stehen in engem Zusammenhang mit verschiedenen anderen Elementen der Stadtentwicklungskonzeption und müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden.

In der Bestandsaufnahme wurde zudem ein Problem dieser Konzepte deutlich. In

Mainz, Potsdam, Rostock und Saarbrücken ist die stadtentwicklungspolitische Diskussion ohne eine räumliche Planung als Ergänzung relativ losgelöst von der alltäglichen Stadtplanung. Aus Sicht der Interviewpartner gelingt es hier nur unzureichend, die allgemeinen politischen Aussagen auch in konkretes Verwaltungshandeln zu überführen. Dies scheint in den räumlich orientierten Entwicklungsplanungen besser zu gelingen.

Ressortübergreifende räumliche Stadtentwicklungsplanung

Weiter verbreitet ist eine ressortübergreifende Stadtentwicklungsplanung mit deutlicher räumlicher Ausprägung. Die hier zusammengefassten Planungen befassen sich mit verschiedenen Themen der Stadtentwicklung und setzen sich konkret mit den räumlichen Auswirkungen auseinander. Im Gegensatz zur ersten Gruppe steht die räumliche Dimension stärker im Vordergrund. Zu dieser Gruppe werden in dieser Untersuchung folgende Planungen gezählt.

- Aachen: Strategieplan
- Dortmund: Sektorale Masterpläne
- Dresden: Integriertes Stadtentwicklungskonzept
- Erfurt: Sektorale Entwicklungskonzeptionen
- Frankfurt: Stadtentwicklungsbericht
- Halle: Stadtentwicklungskonzept
- Hannover: Städtebauliches Rahmenkonzept
- München: Perspektive München / Schwerpunkte
- Potsdam: Stadtentwicklungskonzept
- Rostock: Stadtentwicklungskonzept
- Stuttgart: Stadtentwicklungskonzept

Auch hier findet sich eine große Vielfalt unterschiedlicher Formen der Stadtentwicklungsplanung. Die umfassenden Stadtentwicklungskonzepte der Städte Dresden und Stuttgart entsprechen am ehesten dem Bild der klassischen Stadtentwicklungsplanung. In umfangreicher Darstellung werden hier Ziele der Stadtentwicklung definiert, die in räumlichen Schwerpunktbereichen vertieft werden. Neben der räumlichen Verortung werden auch die Ziele der Stadtpolitik diskutiert und erläutert.

Ein etwas anderer Ansatz wird in den Städten Frankfurt und München sichtbar. Anstelle eines umfassenden Stadtentwicklungsplans wird die Stadtentwicklungspla-

nung als Berichterstattung und Zusammenfassung der Entwicklung und der städtischen Ziele verstanden. So besteht die „Perspektive München“ zu großen Teilen aus einer Vielzahl von Untersuchungen. Die Dokumentation der Entwicklungen und die Erläuterung von Zielen der Stadtentwicklungspolitik ermöglicht so eine Diskussion über die Ziele und Arbeitsweisen der Stadtpolitik und -verwaltung. Der Stadtentwicklungsbericht der Stadt Frankfurt verfolgt ein ähnliches Ziel. Hier werden in einer Broschüre die wesentlichen Entwicklungen in der Stadt, sowie die derzeitigen Schwerpunkte und Handlungsweisen erläutert und zusammengestellt. Anstelle einer Planung, die aus den Zielen einzelne Maßnahmen definiert und Hinweise auf die Umsetzung gibt, tritt hier vor allem der Dialog über die Entwicklungsperspektiven und die Arbeit der Stadt in den Vordergrund.

Eine andere Herangehensweise wählen die Städte Dortmund und Erfurt. Hier existieren verschiedene sektorale Planungen – in Dortmund die „Masterpläne“ und in Erfurt die „Sektoralen Entwicklungskonzeptionen“. Diese sektorale Planungen behandeln jeweils einzelne Themen und ergänzen sich auf diese Weise zu einer relativ umfassenden Stadtentwicklungsplanung.

Der „Strategieplan“ in Aachen und das „Städtebauliche Rahmenkonzept“ in Hannover sind im Vergleich zu den oben genannten Planungen weniger umfangreich. Während die Hannoveraner Planung sich stärker mit den räumlichen Entwicklungen in den einzelnen sektoralen Themenbereichen auseinandersetzt und dies stark auf den Raum bezieht, ist der Aachener Strategieplan weniger stark in der Analyse verankert, sondern richtet sich perspektivisch mehr auf mögliche Schwerpunktsetzungen der Stadtpolitik.

Die „Stadtentwicklungskonzepte“ in Halle, Potsdam und Rostock wurden im Rahmen des Wettbewerbs *Stadtumbau Ost* erstellt. Die Konzepte treffen zwar Aussagen zur gesamtstädtischen Entwicklung, konzentrieren sich in der Planung – entsprechend der Zielsetzung des Wettbewerbs – vor allem auf die Großsiedlungen. Die Konzepte stehen daher zwischen den gesamtstädtischen und den teilräumigen Planungen für einzelne Großsiedlungen (siehe auch D 4.1.4) und sind im Zusammenhang des Wettbe-

werbs zu sehen. Zum Teil erscheint hier auch unklar, welchen politischen Stellenwert diese Konzepte haben. Die Wettbewerbsbeiträge wurden nur in einigen Städten politisch beschlossen. In anderen Städten dagegen wurden sie lediglich als Ideensammlung für andere Planungen verwandt.

Ein zentraler Unterschied scheint vor allem zwischen „berichtenden“ und „vorausschauenden“ Stadtentwicklungsplanungen zu existieren. Dieser liegt allerdings vor allem in der unterschiedlichen Darstellung und Erläuterung, sowie im Verständnis der Stadtentwicklungsplanung. Auch die umfassenden Stadtentwicklungsplanungen basieren letztlich auf der Stadtpolitik der letzten Jahre und setzen einzelne geplante Maßnahmen in einen größeren Zusammenhang.

4.1.2 Gesamtstädtische sektorale Planungen

Neben den themenübergreifenden Planungen existieren in einigen Städten weitere gesamtstädtische Planungen, die sich auf einzelne Themen beschränken.

Frankfurt: Rahmenablaufplan Wohnen,
Hannover: Flächen für den Wohnungsbau
2004-2020

Mainz: Wohnbauflächenpotentiale

München: Handlungsprogramm Wohnen
in München III

Stuttgart: Zeitstufenliste

Für die Siedlungsflächenentwicklung sind hier insbesondere Planungen zur Entwicklung von Wohnbauflächen von Bedeutung. Eine solche zeitliche Planung der Entwicklung einzelner Wohnbauflächen existiert z.B. in Frankfurt, Hannover, Mainz, München und Stuttgart. Während in Frankfurt und München im Rahmen politischer Beschlüsse zum „Rahmenablaufplan Wohnen“ (Frankfurt) oder zum Handlungsprogramm „Wohnen in München III“ detaillierte Vorgaben zur Umsetzung für einen begrenzten Zeitraum fixiert und von der Politik beschlossen werden, hat diese Form der Planung in anderen Städten eine geringere Verbindlichkeit. In mehreren untersuchten Städten wird lediglich verwaltungsintern die Entwicklung der Flächen vorgesteuert und es findet eine kontinuierliche Fortschreibung der Potentiale statt. Diese Planungen werden dabei vielfach

nicht von der Stadtpolitik beschlossen. Die Stadtpolitik ist hier lediglich über die einzelnen Aufstellungs- und Satzungsbeschlüsse laufend an der Fortentwicklung dieser Planung beteiligt.

Darüber hinaus haben einzelne Städte wie Saarbrücken, Erfurt und Dresden Veröffentlichungen oder interne Pläne mit den Wohnbauflächenpotentialen erstellt. Diese Karten und Broschüren beinhalten allerdings keine zeitliche Vorsteuerung, so dass hier lediglich die verfügbaren Potentiale und Bauflächen zusammengestellt werden. Damit ähnelt diese Information den Angaben in Flächennutzungsplänen und beinhaltet in der Regel keine eigene planerische Aussage. In einigen Fällen handelt es sich hier auch lediglich um Werbung für die einzelnen Wohnungsbaustandorte.

4.1.3 Teilräumige ressortübergreifende Planungen

Auf Stadtteilebene lassen sich die ressortübergreifenden Planungen in zwei Gruppen unterteilen. Deutliche Unterschiede in den Rahmenbedingungen aber auch in den Inhalten bestehen zwischen Planungen für „normale“ Stadtteile und Planungen für Stadtteile, die im Rahmen der Stadterneuerung erstellt werden.

Stadtteilplanungen

Nur wenige Städte haben für alle oder den Großteil der Stadtteile ressortübergreifende Planungen erstellt. Solche flächendeckenden Stadtteilplanungen finden sich in dieser Untersuchung lediglich in Dortmund, eingeschränkt in den Städten Hannover und Stuttgart. In Potsdam gab es in der Vergangenheit umfangreiche Planungen für verschiedene Bereiche und Stadtteile, die allerdings bis auf die Planung für die Innenstadt nie wieder aktualisiert wurden und nicht mehr weiter erstellt werden. Die umfangreiche Bestandsplanung in Potsdam war auch auf die Bezuschussung derartiger Planungen durch das Land zurückzuführen. Die verschiedenen Stadtteilplanungen haben alle einen mehr oder weniger stark ausgeprägten räumlichen und städtebaulichen Schwerpunkt.

Integrierte Stadterneuerungsplanungen

Die integrierten Stadterneuerungsplanungen werden in der Regel für die Gebiete in den Förderprogrammen der integrierten Stadterneuerung erstellt. In allen untersuchten Städten gibt es Gebiete im Förderprogramm *Soziale Stadt*, zum Teil darüber hinaus im EU-Förderprogramm *Urban*. Die entsprechenden Planungsdokumente unterscheiden sich allerdings zum Teil deutlich. Einige Städte haben vorab umfangreiche Planungen für die Gebiete mit genauen Angaben zu den geplanten Maßnahmen und Kosten erstellt. So finden sich für das Aachener Ostviertel oder den Stadtteil Burbach in Saarbrücken umfangreiche Planungen. Andere Städte stellen regelmäßig die einzelnen Projekte, die im Rahmen der Stadterneuerung durchgeführt werden, zusammen, ohne dass eine umfangreiche Vorausplanung stattfindet (so z.B. der Hannoveraner „Sachstandsbericht“). Viele Städte präsentieren in der Außendarstellung eine Zusammenstellung verschiedener Maßnahmen. Zum Teil werden diese in Karten verräumlicht. Ob sich dahinter ein langfristiges Gesamtkonzept verbirgt, ist nicht immer zu erkennen. Ebenfalls bleibt unklar, inwieweit die investiven Maßnahmen bereits langfristig geplant waren oder im Rahmen der Planungen erst entwickelt wurden. Diese Beispiele verdeutlichen die Schwierigkeiten, die Planungen der verschiedenen Städte zu vergleichen.

4.1.4 Teilräumige sektorale Planungen

In den untersuchten Städten gibt es zahlreiche Planungen für Teilräume, die relativ eng auf ein Themenfeld beschränkt sind. Auch hier lassen sich wieder unterschiedliche Typen identifizieren.

Blockkonzepte

Die klassische Stadterneuerung⁵⁵ in Sanierungsgebieten arbeitet häufig mit kleinräumigen städtebaulichen Planungen. In

den meisten untersuchten Städten wurden im Rahmen der klassischen Stadterneuerung einzelne sogenannte Blockkonzepte erstellt. Auch für öffentliche Räume wie Straßen, Plätze und ähnliches werden vielfach kleinräumige Planungen erstellt. Zum Teil wurden diese Blockkonzepte später als Bebauungsplan rechtlich fixiert. Mit dem Rückgang klassischer Formen der Stadterneuerung verlieren auch diese kleinräumigen städtebaulichen Formen an Bedeutung.

Innenstadtplanungen

Relativ weit verbreitet sind Innenstadtplanungen. Derartige Planungen existieren in Aachen, Hannover, Mainz, München, Potsdam und Rostock. Diese Planungen sind vielfach für die Entwicklung der Wohnnutzung nur am Rande bedeutend, da hier vor allem die zentralen Geschäfts- und Bürobereiche behandelt werden. Inhaltlich sind einige der Innenstadtplanungen sehr umfassend (und fallen dann eher in die Kategorie der teilräumigen ressortübergreifenden Planungen – D 4.1.3), während andere sich auf den öffentlichen Raum oder die Stadtgestaltung konzentrieren.

Planungen für den Rückbau von Großsiedlungen

Ein weiteres Beispiel für sektorale teilräumige Planungen sind die meisten Planungen für den *Stadtumbau Ost*. Während in der Analyse zwar umfassend die Situation in den Stadtteilen analysiert wird, steht in den Plänen in der Regel die bauliche Entwicklung der Gebiete im Mittelpunkt. Zukünftige Abrissobjekte und Bereiche für die Aufwertung werden definiert.

Im Rahmen des Programms *Stadtumbau Ost* haben aller untersuchten ostdeutschen Städte Stadtumbaukonzepte erstellt. Allerdings werden hinter der Fassade der Wettbewerbsprodukte deutliche Unterschiede sichtbar. Einige Städte haben die Stadtumbaukonzepte weiterentwickelt und politisch als Handlungsgrundlage beschlossen. Zum Teil sind Aktualisierungen bereits erfolgt oder für die nahe Zukunft geplant. In anderen Städten dagegen scheinen die Konzepte außerhalb des Wettbewerbs keine entscheidende Rolle für die Stadtentwicklung gespielt zu haben. In Potsdam wurde eine detaillierte Planung beispielsweise lediglich für den Teilbereich einer Großsiedlung er-

⁵⁵ Als „klassische“ Stadterneuerung wird hier eine Praxis bezeichnet, in der innerstädtische, baulich desolate Gebiete mit hohem Fördermitteleinsatz saniert werden. Die Unterscheidung unterschiedlicher Sanierungspraxen wird näher erläutert in D 1.1.5.

stellt. Auch wenn hier die Wohnungswirtschaft im Rahmen der Lenkungsgruppe in diesen Planungsprozess eingebunden wurde, handelt es sich hier bisher vor allem um einen Diskussionsbeitrag ohne weitere Verbindlichkeit für Stadt und Wirtschaft.

Projektbezogene Planungen

Teilräumige sektorale Planungen für einzelne Vorhaben oder Flächenentwicklungen werden in fast allen Städten umfangreich genutzt und bilden den Schwerpunkt der sogenannten „Städtebaulichen Rahmenplanungen“. Die Pläne werden oft für einzelne Vorhaben erstellt und auch von den jeweiligen Vorhabenträgern finanziert. Insbesondere bei größeren Projekten sind Rahmenplanungen zur Vorsteuerung der weiteren Entwicklungsschritte und Planungsverfahren von großer Bedeutung. In mehreren Städten entsprechen diese Rahmenplanungen in der Größe des Untersuchungsgebietes exakt dem späteren Bebauungsplan. Dabei wird auf der Ebene des Rahmenplans der Inhalt des späteren Bebauungsplans abgestimmt. Einzige Ausnahme in dieser Untersuchung ist die Stadt Saarbrücken, in der nach Aussage der Interviewpartner praktisch keine Rahmenplanungen für Projekte eingesetzt werden. Die einzige bedeutendere Rahmenplanung existiert für das Projekt „Stadtmitte am Fluß“. Dieser Rahmenplanung wurde allerdings von einem städtischen Unternehmen und einem mit Bürgern besetzten Städtebaubeirat initiiert und entwickelt.

4.2 Zunahme informeller Planungen?

Die Aufarbeitung der Literatur (siehe B 4.2) verdeutlicht die unterschiedlichen Einschätzungen und Diskussionen. Dabei wird der Umfang informeller Planungen in der Praxis hinterfragt. Gleichzeitig wird diskutiert, ob die informellen Planungen die formellen Instrumente ergänzen oder aber in Teilen ersetzen.

4.2.1 Umfang der Zunahme informeller Planungen?

In der Fachliteratur finden sich hinsichtlich des Umfangs informeller Planungen verschiedene Äußerungen. Einerseits wird ei-

ne Zunahme und intensive Nutzung informeller Planungen konstatiert. Die verschiedenen Diskussionsbeiträge beziehen sich allerdings auf unterschiedliche Zeiträume. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass sich hinter den Bezeichnungen der einzelnen Planungen zum Teil relativ banale Inhalte verbergen und dass informelle Planungen im Laufe der Zeit in den Bereich des Städtebaurechts „zurückgeholt“ werden.

Die Bestandsaufnahme bestätigt die große Bedeutung informeller Planungen auf der Ebene der *Stadtentwicklungsplanung*. In acht der 14 Städte gibt es eine räumliche Stadtentwicklungsplanung in irgendeiner Form⁵⁶. Die einzelnen Stadtentwicklungsplanungen unterscheiden sich allerdings erheblich in Inhalt, Erstellung und Erscheinungsform. Während in einigen Städten ein umfassender Stadtentwicklungsplan vorgelegt wird, erstellen andere Städte sektorale Konzepte und Studien, die zusammen die wichtigsten Themen der Stadtentwicklung abdecken. Allen gemein ist der Versuch, die Prozesse der Stadtentwicklung abzubilden und die Maßnahmen und stadtpolitischen Ziele insbesondere im baulich-räumlichen Bereich in einen langfristigen strategischen Rahmen der Stadtpolitik einzuordnen. In Städten ohne eine Stadtentwicklungsplanung lassen sich vielfach Bemühungen anderer Teile der Stadtverwaltung beobachten, eine Diskussion der stadtpolitischen Ziele zu führen. Die Produkte dieser Diskussionen berühren vielfach Themen der baulich-räumlichen Stadtentwicklung. Auch in der kommunalen Finanzkrise haben diese Planungen und Konzepte offenbar eine so hohe Bedeutung für die Stadtpolitik, dass sie weitergeführt werden. Während einige Städte ihre Stadtentwicklungsplanungen in eine lange Tradition ähnlicher Planwerke stellen (z.B. München), sehen die Interviewpartner in anderen Städten ihre Stadtentwicklungspläne als relativ neues Instrument, das bisher keine Anwendung fand.

In der *Stadtteilentwicklung* ist die Bestandsaufnahme weniger eindeutig. Res-

⁵⁶ Die Stadtentwicklungskonzepte der ostdeutschen Städte, die vor allem auf den Umgang mit Großsiedlungen abzielen, sind hier nicht berücksichtigt.

sortübergreifende Stadtteilentwicklungspläne sind in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit dem Programm *Soziale Stadt* in vielen Städten entstanden. Die in diesem Rahmen erstellten Planungen weisen allerdings nur zum Teil wirklich einen ganzheitlichen Planungsansatz auf. Darüber hinaus lässt sich hier nicht ermitteln, welche Bedeutung die Gemeinden diesen Planungen selbst zumesen, da durch das Programm ein externer Druck zur Erstellung dieser Stadtteilentwicklungspläne besteht. In anderen Stadtteilen finden sich nur äußerst selten Stadtteilentwicklungspläne. Eine genauere Beurteilung dieser Stadtteilentwicklungspläne und ihrer Wirkung in der Praxis ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Die Zwischenevaluation des DIFU (das sich selbst noch nicht zu einer abschließenden Beurteilung in der Lage sah) zum Programm *Soziale Stadt* verdeutlicht, welcher großer methodischer und empirischer Aufwand hierfür notwendig wäre.

Im Bereich der *städtebaulichen Rahmenpläne* schließlich wird die Bedeutung informeller Planungen fast in allen Städten klar bestätigt. Als städtebaulicher Rahmenplan werden in der Bestandsaufnahme alle teilräumigen Planungen angesehen, die sich auf die städtebauliche Gestaltung konzentrieren. Auch hier unterscheiden sich die verschiedenen Planungen deutlich in der Größe. Von einzelnen Bauvorhaben bis hin zu ganzen Stadtteilen reicht die Größe dieser Rahmenplanungen. Auch die Stadtumbaukonzepte in ostdeutschen Städten sind nach dieser Definition zu einem großen Teil Rahmenplanungen, da vielfach nur bauliche Aspekte des Rückbaus und der Aufwertung fixiert werden. Die Untersuchung belegt, dass Rahmenplanungen als teilräumige sektorale Planungen in nahezu allen Städten umfangreich genutzt werden. Während einige Städte angeben, Rahmenplanungen konstant häufig zu nutzen, gibt es in den untersuchten Städten sowohl Tendenzen zu mehr informellen Planungen (Mainz), als auch zu einer Reduzierung der Anzahl informeller Planungen (Potsdam):

- Insbesondere Städte, die in der Vergangenheit nur selten informelle Planungen erstellt haben, scheinen zum Teil die informellen Planungen für sich „entdeckt“ zu haben und diese insbesondere im Bereich der Rahmenplanung einzusetzen. Ein

Beispiel hierfür ist die Veränderung der Planungspraxis in den letzten Jahren in Mainz. In der Vergangenheit wurde ohne den Einsatz von Rahmenplänen örtliches Baurecht geschaffen. Dabei sind vielfach Konflikte aufgetreten, die Verfahren zum Stillstand brachten. Seit einiger Zeit werden insbesondere für konfliktträchtige Vorhaben Rahmenplanungen der Bauleitplanung vorgeschaltet. Der umfangreiche Planungsprozess zur Entwicklung der Hafentflächen hat zum Beispiel eine konstruktive Diskussion ermöglicht, an deren Ende ein Konsens über die Gesamtentwicklung des Gebietes stand. Dieser wird erst zu einem späteren Zeitpunkt in einzelnen Teilstücken in formellen Bauleitplanverfahren rechtlich fixiert und bleibt daher relativ flexibel.

- Andere Städte dagegen reduzieren die Erstellung informeller Planungen. In Potsdam wurden zum Beispiel nach dem Jahr 1990 sehr viele informelle Planungen erstellt, die zum Teil den Flächennutzungsplan vorbereiten sollten. Auch in den folgenden Jahren wurden zahlreiche informelle Planungen erstellt, da deren Erstellung mit Landesmitteln gefördert wurde. Seit dem Ende dieser Förderung reduziert die Stadtplanungsverwaltung die Anzahl informeller Planungen deutlich und beschränkt den Einsatz informeller Planungen auf Rahmenplanungen für konkrete Vorhaben. Eine grundsätzliche Abwendung von informellen Instrumenten findet sich aber auch hier nicht.

Eine empirisch belegbare Aussage zur Veränderung des Umfangs informeller Planungen ist allerdings – auch mangels vergleichbarer Angaben zur Planungspraxis in der Vergangenheit – im Rahmen dieser Bestandsaufnahme nicht möglich. Ein solcher Vergleich müsste verschiedene informelle Planungen nicht nur quantitativ, sondern auch in ihren Aussagen und Wirkungen untersuchen.

4.2.2 Zunahme informeller Planungen als Ersatz oder Ergänzung formeller Planungen?

In der Fachliteratur gibt es verschiedene Einschätzungen, die den Einsatz informeller Planungen darauf zurückführen, dass die Städte mit diesen formelle Instrumente

ersetzen. Andere Beobachter sehen die informellen Planungen vor allem als Ergänzung der formellen Instrumente.

Anstelle formeller Planungen?

Im Bereich der projektbezogenen Städtebaulichen Rahmenpläne liefert die Bestandsaufnahme einige deutliche Hinweise darauf, dass in einigen Städten eine Funktionsverschiebung zwischen formellen und informellen Instrumenten stattfindet. So berichten einige Interviewpartner zum Beispiel, dass Rahmenplanungen zunehmend in der Fläche deckungsgleich mit Bebauungsplänen erstellt werden. Die Funktion der Rahmenplanung ist in den jeweiligen Städten gleich: Im Rahmen einer informellen Planung werden die inhaltlichen Fragen geklärt. Die Ergebnisse werden schließlich im rechtlichen Verfahren fixiert. Die eigentliche Abstimmung des Vorhabens und der Aushandlungsprozess finden also nicht mehr im Rahmen der Bauleitplanung statt, sondern haben sich auf die informelle Planung verlagert. Ein Bebauungsplan wird zwar weiterhin erstellt, die wesentlichen Funktionen der Abwägung und Abstimmung werden aber zumindest *de facto* auf andere Planformen übertragen. Die zwischen Stadtverwaltung, -politik und Investoren abgestimmten Ergebnisse des Rahmenplans werden anschließend im Bebauungsplanverfahren vermutlich nicht mehr ergebnisoffen diskutiert. Die Einschätzungen der Interviewpartner liefern hier lediglich einige Anhaltspunkte für die Gründe dieser Praxis:

- Erstens können die informellen Verfahren frei nach eigenen Vorstellungen gestaltet werden. Die zunehmende Formalisierung der Bauleitplanung hat auch dazu geführt, dass die entsprechenden Planungen für viele Bürger nur noch schwer lesbar sind. Zudem müssen im informellen Verfahren keine formalen Regeln beachtet werden. Die Partner können sich hier ohne die Vorgaben der Bauleitplanung relativ frei bewegen. Das kann, aber muss nicht zwangsläufig zum Abbau der Bürgerbeteiligung führen. Die Städte können auch neue Formen der Bürgerbeteiligung einsetzen.
- Zweitens sind in den letzten Jahren zunehmend rechtliche Vorgaben in die Bauleitplanung integriert worden. Die Interviewpartner, die bereits einen längeren

Zeitraum überblicken, beklagen eine wachsende Zahl an Gutachten und erforderlichen Prüfungen. All diese Elemente verlängern und verteuern den Planungsprozess. Bei konfliktreichen Verfahren besteht die Gefahr, dass Planungen und Gutachten überarbeitet oder neu erstellt werden müssen. Im Endergebnis ist die Erstellung von Baurecht eine zeitintensive und kostspielige Angelegenheit geworden. Das aufwendige Verfahren wird daher ungern begonnen, wenn nicht die wesentlichen Fragen in einem informellen Verfahren bereits geklärt sind.

In der Bestandsaufnahme finden sich einige Anhaltspunkte dafür, dass es in der Praxis mitunter nicht bei dieser Feststellung bleibt. Wenn die zentralen Fragen ausgehandelt sind, wächst der Anreiz, das formelle Verfahren ganz zu umgehen. Viele Städte haben umfangreiche Wohnungsbauvorhaben als Einfügung nach § 34 BauGB genehmigt und dabei die Grenzen des § 34 BauGB je nach Fall und Streitpotential zum Teil relativ weit ausgelegt. Die Äußerungen der Interviewpartner deuten darauf hin, dass die Stadtplanungsverwaltung dabei im Vorfeld – informell – eine Einigung mit den Investoren erzielt hat. In diesen Fällen wurde dann offensichtlich das Bebauungsplanverfahren vollständig durch eine informelle Rahmenplanung ersetzt. Ähnliche Möglichkeiten bot lange Zeit die Genehmigung von Vorhaben vor Abschluss des Bebauungsplanverfahrens nach § 33 BauGB. Das eigentliche Bebauungsplanverfahren wurde dann nicht immer zum Abschluss gebracht. Aus Sicht einiger Interviewpartner hat der Gesetzgeber aufgrund dieser Tendenzen im Laufe der Jahre einige Möglichkeiten des Umgehens formeller Instrumente eingeschränkt⁵⁷ und die Möglichkeit, fehlerhafte Pläne zu „heilen“, ausgeweitet. Im Bereich der projektbezogenen informellen Planung gibt es also durchaus auch Beispiele dafür, dass formelle Planungen in einzelnen Fällen ersetzt wurden.

Zusätzlich zu formellen Planungen?

Die Bestandsaufnahme liefert aber auch Hinweise für die Ergänzung formeller In-

⁵⁷ So wurden z.B. die Anforderungen an eine Genehmigung von Vorhaben während der Planaufstellung erhöht.

strumente durch informelle Planungen. Bei der gemeinsamen Betrachtung informeller und formeller Planungen auf *gesamtstädtischer Ebene* wird deutlich, dass gesamtstädtische informelle Planungen nicht unbedingt auf eine schwache formelle Planung hindeuten. Gerade die Interviewpartner in den Städten Kiel, Mainz, Potsdam und Saarbrücken, die keine informelle räumliche Stadtentwicklungsplanung haben, beklagen, dass der Flächennutzungsplan vielfach nicht auf aktuellen Annahmen basiert. Die Flächennutzungspläne sind zwar zum Teil relativ neu, werden als steuerndes Instrument nach Ansicht der Interviewpartner allerdings kaum eingesetzt. Städte mit umfangreichen informellen Planungen wie München, Dortmund oder Stuttgart verfügen über relativ neue und anspruchsvolle Flächennutzungspläne, die zum Teil parallel zu informellen gesamtstädtischen Planungen erstellt wurden. So sind in Dortmund die informellen Planungen Teil einer umfangreichen Stadtentwicklungsdiskussion, in deren Zusammenhang auch der Flächennutzungsplan erarbeitet wird. Auch Dresden setzt im Rahmen der Überarbeitung des Flächennutzungsplans bewusst informelle Planungen für bestimmte Stadtteile mit erhöhtem Diskussionsbedarf ein. Diese Beispiele deuten darauf hin, dass die Städte ein starkes oder ein eher schwaches Augenmerk auf die gesamtstädtische Planung insgesamt legen: Die Städte, die dieser Form der Planung eine große Bedeutung zumessen, nutzen sowohl das Instrument der Flächennutzungsplanung als auch ergänzende informelle Planformen. In Städten, in denen es keine gesamtstädtische Planung gibt, werden weder informelle Planungen erstellt, noch der Flächennutzungsplan als Instrument der Steuerung aktiv eingesetzt.

Allerdings deutet die Bestandsaufnahme durchaus auf Funktionsverlagerungen zwischen einzelnen informellen und formellen Planungen hin. So hat München die Flächennutzungsplanung zu einer sehr detaillierten Flächenbuchhaltung umfunktioniert, während Dortmund Teile der Informationen aus dem Flächennutzungsplan auf informelle Stadtteilentwicklungspläne verlagert hat. Dabei handelt es sich allerdings um eine bewusste Ausgestaltung der Flächennutzungsplanung, die nicht aufgegeben wird, sondern mit einem anderen

Schwerpunkt genutzt wird. Ähnliches lässt sich in den Städten wie Frankfurt beobachten, die den Flächennutzungsplan nicht in eigener Verantwortung erstellen können. Hier ist die Stadtplanungsverwaltung geradezu gezwungen, für die strategische Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung eigene Formen der Planung zu entwickeln. Insgesamt sind die informellen Instrumente auf gesamtstädtischer Ebene in erster Linie eine Ergänzung der formellen Instrumente.

Auch auf teilräumiger Ebene sind die integrierten Stadtteilplanungen oder baulich-räumlichen Konzepte für die Weiterentwicklung ganzer Stadtteile in erster Linie eine Ergänzung der formellen Planungspraxis: vergleichbare rechtliche Instrumente existieren überhaupt nicht. Gleichzeitig fällt allerdings auf, dass diese Formen der Planung meist im Zusammenhang mit Gebieten der Städtebauförderung erstellt werden. Aus eigenem Antrieb gibt es nur relativ wenige – sektorale oder integrierte – Stadtteilplanungen.

4.3 Fazit

Die Bestandsaufnahme belegt die große Bedeutung informeller Planungen in der heutigen Planungspraxis und bestätigt damit auch zahlreiche Aussagen in der Literatur. In der Untersuchung zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Städten. In einigen Städten werden informelle Planungen bereits seit längerer Zeit routiniert eingesetzt, während andere Städte dagegen die informellen Planungen erst seit kurzem systematisch anwenden. Wiederum andere Städte reduzieren die Anzahl informeller Planungen. Die Untersuchung zeigt damit ein differenziertes und komplexes Bild der Planungspraxis in den einzelnen Städten. Ausgehend von unterschiedlichen Arbeitsformen in den einzelnen Städten werden die informellen Planungen angesichts der Finanzkrise in der Praxis hinterfragt. Eine Abkehr von diesen Planungen insgesamt findet dabei offensichtlich nicht statt. Stattdessen werden die informellen Planungen allerdings gezielter und bewusster zur Beschleunigung und Verbesserung der Planungsprozesse eingesetzt.

Die Bestandsaufnahme zeigt zudem, dass die informellen Planungen die formellen Instrumente in erster Linie ergänzen. Die untersuchten Städte haben entweder eine umfangreiche Planungspraxis aus formellen und informellen Planungen, oder aber eine eher „schlanke“ Planungspraxis mit wenigen Instrumenten. Im Detail gibt es dabei durchaus Funktionsverschiebungen zwischen einzelnen formellen und informellen Instrumenten. Im Bereich der Genehmigung von Vorhaben zeichnet sich allerdings ab, dass informelle Planungen zum Teil auch eingesetzt werden, um formelle Planverfahren zu umgehen. Dies ist nicht unbedingt mit der Aufgabe eines Steuerungsanspruches verbunden (siehe auch die Auswertung der kooperativen Arbeitsformen in der verbindlichen Bauleitplanung in D 3) – allerdings werden dabei zum Teil die gesetzlichen Anforderungen an die Planungsprozesse umgangen. Die Städte nutzen dabei zum Teil Lücken in der Gesetzgebung oder bewegen sich in gesetzlichen „Graubereichen“.

Schließlich wird in der Bestandsaufnahme deutlich, dass die Stadtplanungsverwaltung kein Monopol auf diese Arbeitsformen und Instrumente hat. Die Untersuchung zeigt, dass die Stadtpolitik in nahezu allen Städten eine Diskussion über die zukünftige Stadtentwicklung führt, die Organisation und Durchführung dieses Diskussionsprozesses allerdings nicht zwangsläufig der Stadtplanungsverwaltung anvertraut. Neben der Stadtplanungsverwaltung sind weitere städtische Akteure im Themenfeld Stadtentwicklung aktiv. Insbesondere die Leitbildprozesse, in denen stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen diskutiert werden, werden vielfach durch Stabsstellen der politischen Stadtspitze gesteuert. Auch andere Planungen zum Beispiel in der integrierten Stadterneuerung werden hin und wieder durch andere Teile der Stadtverwaltung erstellt. Dabei nehmen in einigen Städten auch städtische Gesellschaften eine große Rolle ein. So hat zum Beispiel in Rostock ein städtisches Unternehmen – die Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungs-

bau – *de facto* den gesamten Aufgabenbereich der Stadterneuerung vom Stadtplanungsamt übernommen. Auch in Saarbrücken hat das städtische Unternehmen GIU informelle Planungsprozesse in der Innenstadt initiiert und vorangetrieben. Damit gehen beide Unternehmen deutlich über eine reine Funktion als Auftragnehmer der Stadtverwaltung hinaus. Die Unternehmen werden auch von sich aus aktiv und beeinflussen die Stadtentwicklung. In Rostock wird dies auch am Namen des Unternehmens deutlich, der auch das Tätigkeitsfeld *Stadtentwicklung* einschließt. Die Beispiele verdeutlichen, dass die entsprechenden Bedürfnisse der Stadtpolitik durch andere Akteure befriedigt werden, wenn die Stadtplanungsverwaltung keine entsprechenden Planungen erstellt bzw. die Prozesse organisiert.

Nicht zu beantworten ist letztlich die Frage, ob informelle Planungen im Vergleich zur Vergangenheit zu- oder abgenommen haben. Dies liegt an mehreren Gründen:

- Einerseits beziehen sich die Äußerungen in der Literatur auf verschiedene Zeiträume. Die Beschreibungen der Stadtentwicklungsplanung beziehen meist die Zeit von den 1960er Jahren bis heute ein. Andere Beiträge wiederum beschäftigen sich mit der Entwicklung der letzten 15-20 Jahre oder aber mit der Entwicklung seit der Entstehung der modernen Stadtplanung vor ca. 100 Jahren.
- Andererseits bleibt unklar, womit die heutige Planungspraxis eigentlich verglichen werden soll. Es existiert keine Grundlage, mit der man die heutigen Ergebnisse vergleichen könnte. Selbst eine Übersicht über die Anzahl früherer Stadtentwicklungsplanungen wäre nur schwer mit der heutigen Bestandsaufnahme zu vergleichen. Inhalte und Bezeichnungen unterscheiden sich zu sehr.

Zur Beurteilung einer Entwicklung müsste daher die Bedeutung informeller Planungen in der Vergangenheit deutlicher aufgearbeitet werden.

5. Planung und Umsetzung

Die Bestandsaufnahme gibt einen Überblick über die Anwendung der einzelnen Instrumente, die eine Beeinflussung der Umsetzung im Bereich der baulich-räumlichen Planung ermöglichen. An diesem Material wird die These einer zunehmenden Umsetzungsorientierung der baulich-räumlichen Planung überprüft.

5.1 Instrumente zur Beeinflussung der Umsetzung

Die verschiedenen Möglichkeiten der Städte, die Umsetzung von Planungen zu beeinflussen, wurden in B 5.1 beschrieben. Im Folgenden wird die praktische Anwendung dieser Instrumente in den untersuchten Städten erörtert.

5.1.1 Städtebauliche Verträge

Ein zentrales Instrument zur Beeinflussung der Umsetzung baulicher Vorhaben ist der städtebauliche Vertrag. Die umfangreiche Nutzung städtebaulicher Verträge wurde bereits erläutert (siehe D 1.1.6). Insbesondere für die Innen- und Außenentwicklung sind die städtebaulichen Verträge im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen von großer Bedeutung. Problematisch für die Auswertung ist, dass die Verträge das Ergebnis einzelner Aushandlungsprozesse und unterschiedlicher Rahmenbedingungen sind und sich daher von Fall zu Fall unterscheiden. Einige Städte haben allgemeine und vergleichbare Verfahrensregeln verabschiedet. Das prominenteste Beispiel hierfür sind die Verfahrensregeln der „Sozialgerechten Bodennutzung“ in München. Damit versucht die Stadt, den durch die Verträge geöffneten „Verhandlungsspielraum“ zu beschränken (siehe D 3.2.1).

In den meisten städtebaulichen Verträgen stehen Fragen der Finanzierung, der Erschließung und anderer Infrastrukturmaßnahmen im Mittelpunkt (siehe auch D 1.1.3). Die Städte übertragen Kosten der Bauflächenentwicklung auf die Vorhabenträger. Es handelt sich also vor allem um Kosten, die früher zum Teil durch die Stadt getragen werden mussten. Damit werden

auch die vormals hoheitlichen Entscheidungen über den Umfang und die Art der Erschließung dem Einfluss privater Investoren zugänglich. Ob und inwiefern die Städte hier „mit sich handeln lassen“, kann in dieser Untersuchung nicht festgestellt werden. Gleichzeitig gibt es auch Anzeichen dafür, dass die städtebaulichen Verträge zur Einflussnahme auf die Umsetzung eingesetzt werden. Die Bestandsaufnahme zeigt mehrere Beispiele, in denen die Städte im Rahmen der Verträge Vereinbarungen über die zeitliche Umsetzung, die Gestaltung oder die Durchführung der Altlastensanierung getroffen haben.

5.1.2 Kontrollmöglichkeiten im besonderen Städtebaurecht

Die Ausweisung von Sanierungsgebieten und Festsetzung von Erhaltungssatzungen bietet der Stadtplanungsverwaltung verschiedene Möglichkeiten, die bauliche Entwicklung einzelner Gebiete zu kontrollieren und – in gewissem Umfang – auch zu steuern.

Bei der Untersuchung zur Praxis der formellen Instrumente wurde auch die Anwendung des Sanierungsrechts näher betrachtet (D 1.1.5). Dabei wurde deutlich, dass bis heute zwar vor allem Sanierungsgebiete mit umfassenden Genehmigungspflichten überwiegen, viele Städte bei der Neuausweisung zum Teil jedoch zu „einfachen“ Sanierungsgebieten ohne Genehmigungspflichten tendieren. Dies liegt nach Aussage der Interviewpartner vor allem an den neuen Aufgaben der Sanierung: Bei der Entwicklung von Brachen, die zunehmend in den Mittelpunkt der Sanierung rücken, lässt sich die Entwicklung in der Regel auch ohne diese Genehmigungspflichten gut beeinflussen.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch beim Umgang mit Erhaltungssatzungen (siehe D 1.1.7). In der Praxis werden in den meisten Städten nur noch Satzungen zum Erhalt der städtebaulichen Struktur erlassen. Satzungen zum Schutz der lokalen Wohnbevölkerung – die sogenannten „Milieuschutzsatzungen“ werden dagegen nur noch selten ausgewiesen. Da die Satzungen zum Erhalt der städtebaulichen Struktur

sich vor allem auf das äußere Erscheinungsbild der Straßen und Häuser konzentrieren, werden große Teile der Bautätigkeit – z.B. die Frage des Umfangs von Modernisierungen – nicht mehr kontrolliert. Inwieweit dies auf die Untauglichkeit des Instrumentes, neue Aufgaben oder aber veränderte politische Prioritäten zurückzuführen ist, lässt sich auf der Basis der Bestandsaufnahme nicht sagen. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit des Instruments durch die kommunale Finanzkrise eingeschränkt.

Mit der zunehmenden Ausweisung einfacher Sanierungsgebiete und dem Rückzug der Erhaltungssatzungen auf gestalterische Aspekte zieht sich die Stadtplanungsverwaltung aus der Beeinflussung der baulichen Bestandsentwicklung weitgehend zurück. Diese Entwicklung ist allerdings auch der Tatsache geschuldet, dass die Erfahrungen mit dem Instrumentarium in der Vergangenheit vielfach enttäuschend waren.

5.1.3 Beeinflussung der Umsetzung über Fördergelder

Der Einsatz von Städtebaufördermitteln dient letztlich immer der Umsetzung von Planungen. Vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren stellt sich hier insbesondere die Frage, welcher Anteil der Fördermittel in die Umsetzung privater Maßnahmen fließt. Der Einsatz von Städtebaufördermitteln für kommunale Aufgaben berührt nur das Verhältnis zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

In der Bestandsaufnahme fällt auf, dass der Anteil der Fördermittel, die in private Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen fließen, in den meisten Städten nach Einschätzung der Interviewpartner rückläufig ist. Genaue quantitative Angaben lassen sich nur in wenigen Städten machen – die allgemeine Tendenz erscheint allerdings relativ deutlich. So berichten die Interviewpartner in den meisten westdeutschen Städten, dass sich der Schwerpunkt des Fördermitteleinsatzes von der Förderung privater Modernisierungsmaßnahmen hin zum öffentlichen Raum (und sozialen Projekten in der integrierten Stadterneuerung) verschoben hat.

Diese Entwicklung ist auch im Zusammenhang mit den räumlichen Schwerpunkten der Sanierung zu sehen. Während in den 1970/80er Jahren vor allem baulich desolate Innenstadtquartiere gefördert wurden, sind z.B. die im Mittelpunkt des *Soziale-Stadt*-Programms stehenden Großsiedlungen von relativ solider baulicher Substanz. In den ostdeutschen Städten ist in den 1990er Jahren ein Großteil der Mittel in private Sanierungsmaßnahmen geflossen. Die maroden Innenstädte wurden mithilfe der Städtebauförderung und weiterer finanzieller Anreize für Investoren in relativ kurzer Zeit weitgehend saniert. Auch der Wohnungsbestand in den Großsiedlungen wurde zumindest in Teilen saniert. Heute hat sich der Schwerpunkt auf den öffentlichen Raum und die Infrastruktur verschoben. Ein anderes Bild dagegen zeigt sich beim Stadtumbau: Hier wird ein Großteil der Mittel für die Umsetzung privater Baumaßnahmen – nämlich den Abriss – ausgegeben. In der Stadt Halle z.B. wurden ca. 90% der Gelder aus dem Programm *Stadtumbau Ost* auf diese Weise für den Rückbau privater Bausubstanz⁵⁸ ausgegeben.

5.1.4 Überzeugung durch kommunikative Instrumente

Die Städte setzen verschiedene kommunikative Instrumente zur Beeinflussung der Umsetzung ein:

- Informelle Planungen werden von Seiten der Stadt erstellt, um die Chancen und Risiken einer bestimmten Entwicklung aufzuzeigen. Im Kern soll damit ein politischer Konsens über die weitere Entwicklung eines Gebietes oder der Gesamtstadt hergestellt (siehe D 4.2) und private Bauherren in die Entwicklung des Gebietes eingebunden werden. Auch die Rückbaukonzepte im Rahmen des Stadtumbaus fallen demnach in diese Kategorie. Allerdings sind die informellen Planungen hier direkt mit dem Fördermitteleinsatz verbunden.

⁵⁸ Dies umfasst auch die Bausubstanz der städtischen Wohnungsunternehmen. Da fast alle Städte in den neuen Bundesländern eigene Wohnungsunternehmen haben, bleibt ein Teil der Fördergelder im „Konzern Stadt“.

- Eine weitere Form der Umsetzungsorientierung stellen kommunikative Instrumenten dar, die sich stärker auf die Öffentlichkeitsarbeit und Beratung von privaten Akteuren stützen. Dazu gehören besondere Beratungsangebote oder eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit. Ein Beispiel hierfür sind Gremien, die vor allem zu einer Erhöhung der architektonischen Qualität einzelner Projekte beitragen sollen. Andere Einrichtungen sollen vor allem neue Investoren für die Stadtentwicklung gewinnen. So versuchen verschiedene Städte Bauherrengruppen oder Privatinvestoren für Bauvorhaben zu gewinnen.

Aus Sicht der Interviewpartner sind alle diese Instrumente notwendigerweise relativ „weich“ und ihre Bedeutung lässt sich nicht messen. Auffällig ist, dass in der Einschätzung der einzelnen Einrichtungen insbesondere die festen Institutionen, die in München und Hannover gemeinsam mit gesellschaftlichen Gruppen betrieben werden, als wichtig für die Stadtentwicklung eingeschätzt werden. Einmalige Veröffentlichungen oder Veranstaltungen dagegen werden in ihrer Wirksamkeit vergleichsweise gering eingeschätzt.

5.1.5 Sonstige städtische Einflussmöglichkeiten

Neben den Instrumenten der Stadtplanungsverwaltung gibt es weitere Möglichkeiten für die Stadtpolitik, die Umsetzung baulicher Maßnahmen zu beeinflussen. Dabei fallen insbesondere Eingriffe in den Bodenmarkt und die städtischen Wohnungsbaunternehmen ins Auge.

Eingriffe in den Bodenmarkt

Eine wichtige Möglichkeit, die Umsetzung baulicher Vorhaben zu beeinflussen, bieten Eingriffe in den Bodenmarkt. Die Stadt tritt in diesem Fall als wirtschaftlicher Akteur auf dem Markt auf. Die Liegenschaftspolitik ist ein eigenständiger Bereich der Stadtpolitik und -verwaltung. Die Verknüpfung mit der Stadtplanung ist allerdings vielfach sehr eng. In mehreren Städten gibt oder gab es eine Bodenvorratspolitik. So hat Hannover über lange Zeit hinweg die Flächen im Bereich der geplanten Außenentwicklung am Kronsberg aufgekauft. Auch Aachen hat im Bereich einer geplanten Au-

ßenentwicklung zahlreiche Flächen erworben. Der langfristige Ankauf von Flächen ist heute angesichts der kommunalen Finanzkrise in vielen Städten gar nicht oder nur noch eingeschränkt möglich. Von den untersuchten Städten scheint lediglich München weiterhin eine aktive Bodenvorratspolitik mit größeren Flächenankäufen zu betreiben. Aber auch kurzfristig bieten sich einigen Städten immer wieder Möglichkeiten, Brachflächen zu kaufen oder zumindest in Form von Public-Private-Partnerships Teileigentum an ihnen zu erwerben. Zudem verfügen einige Städte über erhebliche Flächenbestände im Stadtgebiet. Städtischen Unternehmen gehören vielfach große Flächen, die im Zuge einer Umorganisation oder Verlagerung des Betriebes einer neuen Entwicklung zugeführt werden können. In der Stadt Mainz zum Beispiel haben die Stadtwerke ehemalige Betriebsflächen geräumt und einer neuen Entwicklung zugeführt. Zentrale Entwicklungsprojekte in München werden auf den Flächen der ehemaligen Messe oder des alten Flughafens realisiert. Und die Stadt Frankfurt hat das Gebiet des ehemaligen Schlachthofes erfolgreich als neuen innerstädtischen Standort entwickelt. Die ostdeutschen Städte verfügen in der Regel über weniger umfangreiche Beteiligungen und städtische Unternehmen. Allerdings besitzen die ostdeutschen Städte vielfach Grundstücksbestände aus der DDR-Zeit, die nicht reprivatisiert wurden. So versucht Potsdam zahlreiche Grundstücke über eine städtische Gesellschaft zu entwickeln und zu vermarkten.

Der Umfang dieser städtischen Eingriffe in den Grundstücksmarkt unterscheidet sich von Stadt zu Stadt erheblich. In einigen Städten beherrscht die Stadt den Grundstücksmarkt fast vollständig und entwickelt die wichtigsten Flächen selbst. In Dortmund werden die größten Projekte der Flächenentwicklung durch Entwicklungsgesellschaften, an denen die Stadt beteiligt ist, durchgeführt. Auch in Frankfurt, Mainz und München ist die Stadt an fast allen großen Projekten der Flächenentwicklung wirtschaftlich beteiligt. In Rostock räumt die Stadt der städtischen Wohnungsbaugesellschaft quasi ein Monopol zur Grundstücksentwicklung ein. In anderen Städten dagegen nimmt die Stadtverwaltung praktisch keinen Einfluss auf den Bodenmarkt.

	AC	DO	DR	ER	FR	HA	HN	KI	MA	MÜ	PO	RO	SA	ST
STÄDTISCH	k.A.	40	k.A.	50	k.A.	33	k.A.	k.A.	65	70	>30	100	50	30
PRIVAT	k.A.	60	k.A.	50	k.A.	66	k.A.	k.A.	63	30	<70	0	50	70

Tabelle 13 – Entwicklung neuer Bauflächen auf Grundstücken in städtischem oder privatem Besitz (Schätzung der Interviewpartner in %)

Diese Eingriffe in den Bodenmarkt sind auf verschiedene Motivationen zurückzuführen. Ein wesentlicher Grund ist, dass durch diese Eingriffe der notwendige Infrastrukturausbau aus den Grundstückswertsteigerungen finanziert werden kann. Im Kern geht es in den Städten also vor allem um die Finanzierung von Kosten der Flächenentwicklung. Gleichwohl werden die Möglichkeiten, die sich aus der Verfügungsgewalt über Grundstücke ergeben, zumindest in einigen Städten auch zur weitergehenden Beeinflussung der Umsetzung genutzt:

- Mehrere Städte versuchen mit ihrem Grundstückseigentum, besondere ökologische Zielsetzungen in der Stadtentwicklung zu verwirklichen. Beispiele hierfür finden sich in verschiedenen Städten. Der Kronsberg in Hannover wurde gezielt als ökologischer Modellstadtteil entwickelt. Durch die Errichtung eines Nahwärmeversorgungskonzeptes, den Bau energiesparender Wohnformen und weitere Maßnahmen sollte eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes um 60% erreicht werden. Diese Experimente waren nur durch das städtische Eigentum an Grund und Boden zu realisieren. Neben Festsetzungen in der Bebauungsplanung waren insbesondere verschiedene Klauseln in den Kaufverträgen für die Realisierung dieser Maßnahmen unerlässlich. Auch die Bereitstellung von Flächen für besonders energiesparende Bauformen war durch die städtische Verfügungsgewalt über die Flächen unproblematisch. Ähnliche Ansätze finden sich – wenn auch in kleinerem Umfang – in anderen Städten. In Aachen stellte die Stadt Flächen für eine Solarsiedlung zur Verfügung. In München verpflichtet die Stadt alle Käufer städtischer Grundstücke auf die Anwendung eines ökologischen Kriterienkataloges, der Vorgaben zu Baustoffen, Wärmedämmung und anderen Bereichen macht. Die Stadt Stuttgart hat bei der Entwicklung des Burgholzhofes erhöhte Anforderungen an

die Wärmedämmung und die Umsetzung eines solarunterstützten Nahwärmekonzeptes in den Kaufverträgen verankert.

- Zum anderen nutzen viele Städte die Verfügungsgewalt über die Grundstücke auch dazu, Angebote für neue Gruppen von Investoren und Käufern zu machen. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung von Familien mit Kindern. Die Stadt Dortmund hat Mitte der 1990er Jahre unter anderem durch die Bereitstellung von städtischen Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser ein neues Marktsegment für den Dortmunder Wohnungsmarkt geschaffen und damit gezielt Angebote für Familien im Stadtgebiet geschaffen. Mehrere Städte wie Halle und Aachen verbilligen Grundstücke für Familien mit Kindern. Auch München stellt über das „München Modell“ Grundstücke für preisgünstigen Wohnungsbau zur Verfügung, der insbesondere Familien mit Kindern zu Gute kommen soll. Andere Städte wie Frankfurt vergeben städtische Grundstücke an Familien mit Kindern in Erbpacht. Neben sozialpolitischen Erwägungen spielen hierbei vermutlich auch haushaltspolitische Gründe eine Rolle. Andere Flächen werden gezielt an Baugruppen oder Genossenschaften abgegeben.

Die Beispiele verdeutlichen die weitreichenden Möglichkeiten, die mit dem Eigentum an Grund und Boden verbunden sind. Der privatrechtliche Kaufvertrag ist hier das wesentliche Instrument zur Sicherung dieser Ziele.

Städtische Wohnungs(bau)unternehmen

Die Betätigung der Städte und ihrer Gesellschaften in der Flächenentwicklung und auf dem Grundstücksmarkt endet in der Regel mit dem Verkauf der baureifen Grundstücke. Wenn die Städte selbst Baumaßnahmen umsetzen, handelt es sich meist um städtische oder öffentliche Einrichtungen.

In der Vergangenheit allerdings haben viele Städte über ihre Wohnungsbaugesellschaften selbst in großem Umfang Wohnraum gebaut. Dabei waren die städtischen Unternehmen in der Regel vor allem im Bereich des geförderten Mietwohnungsbaus tätig. Mit dem Rückgang der Mittel für den geförderten Wohnungsbau ist diese Tätigkeit stark zurückgegangen. Zudem haben viele Städte mittlerweile ihre Wohnungsunternehmen verkauft. Die Untersuchung zeigt allerdings, dass es weiterhin eine Bautätigkeit städtischer Unternehmen im Bereich des Wohnungsbaus gibt. Dabei bauen die Unternehmen nur zu einem kleinen Teil zur Ergänzung des eigenen Gebäudebestands. So hat die städtische Gesellschaft in Hannover eine kleinere Maßnahme im Zusammenhang mit der Entwicklung des Kronbergs realisiert. In den untersuchten Städten ist vor allem die Münchener GEWOFAG in größerem Umfang aktiv. Von 2004-2007 will die GEWOFAG immerhin ca. 1000 zum Teil geförderte Mietwohnungen für den eigenen Bestand errichten.

Einen größeren Umfang dagegen hat das freifinanzierte Bauträgergeschäft, in dem verschiedene städtische Gesellschaften aktiv sind. Die Münchener GEWOFAG baut neben den Mietwohnungen für den eigenen Bestand auch freifinanzierte Reihen- und Hofhäuser, sowie Maisonettewohnungen für den Verkauf. In Dortmund ist die DOGEPLAN als Tochter der städtischen Wohnungsgesellschaft als Bauträger tätig. In Rostock bietet die WIRO verschiedene Fertighäuser in einzelnen Baugebieten an. In Potsdam ist nach längerer Diskussion eine Baumaßnahme durch die städtische Gesellschaft durchgeführt worden, um einen Impuls für die weitere Entwicklung eines Neubaugebietes zu geben. Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass in mehreren Städten die städtischen Gesellschaften in das Bauträgergeschäft eingestiegen sind. Inwieweit mit dieser Geschäftstätigkeit stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen verbunden sind oder lediglich neue wirtschaftliche Geschäftsfelder erschlossen werden, lässt sich nicht erkennen.

5.2 Zunahme der Umsetzungsorientierung in der Stadtplanung?

Die These einer zunehmenden Umsetzungsorientierung in der Stadtplanung wurde in der Literatur umfangreich diskutiert. Diese Einschätzungen werden im Folgenden mit dem Material der Bestandsaufnahme verglichen.

5.2.1 Umsetzungsorientierung als Zunahme oder Rückgang der Steuerungsbemühungen?

In der Aufarbeitung der Literatur wurde deutlich, dass es bei unterschiedlichen zeitlichen Betrachtungshorizonten und abweichenden inhaltlichen Schwerpunkten zum Teil erhebliche Unterschiede in der Bewertung der Umsetzungsorientierung gibt: In einigen Artikeln wird die Umsetzungsorientierung einzelner Projekte im Zusammenhang mit einem Rückgang der Steuerungsbemühungen insgesamt gesehen. Andere Beiträge dagegen sehen in dieser Arbeitsweise eine Ausweitung der Steuerung. Zudem wird deutlich, dass in der Diskussion vielfach unterschiedliche Sachverhalte mit dem Begriff *Umsetzungsorientierung* bezeichnet werden. Die Beeinflussung privater Baumaßnahmen hat wenig mit der Umsetzungsorientierung in der Stadtentwicklungsplanung gemein. Wenn die Diskussionen um die Umsetzungsorientierung der Planung auf die kommunale Stadtplanung übertragen werden, erscheint es vor allem sinnvoll, die tatsächliche Beeinflussung der Umsetzung baulicher Vorhaben zu betrachten.

Die Untersuchung verdeutlicht den Einsatz der Instrumente, die es der Stadtplanungsverwaltung – bzw. der Stadt – ermöglichen, über die Rahmensetzung der Bauleitplanung hinaus die Umsetzung von Vorhaben zu beeinflussen. Die Bestandsaufnahme bestätigt die These einer zunehmenden Umsetzungsorientierung nur zum Teil. Die Vertragselemente des Planungsrechts werden zwar intensiv genutzt – dabei steht allerdings die Übertragung vormals städtischer Kosten auf die Investoren im Vordergrund. Lediglich in geringerem Maße werden die Instrumente auch zur Beeinflussung der Umsetzung eingesetzt. Die Kon-

trollmöglichkeiten des besonderen Städtebaurechts werden nur noch in wenigen Städten intensiv genutzt. Und in der Städtebauförderungspraxis spricht einiges dafür, dass sich viele Städte aus der Bezuschussung privater Maßnahmen eher zurückziehen. Eine Ausnahme bildet der Stadtumbau, in dessen Rahmen große Summen in den Abriss privater Bausubstanz fließen. Ausgerechnet hier scheint es der Stadtplanungsverwaltung nach Aussage der Interviewpartner nur schwer zu gelingen, planerische Zielsetzungen durchzusetzen. Dass die Fördermittel dennoch an die Wohnungsbaugesellschaften weitergegeben werden, liegt anscheinend eher am wirtschaftspolitischen Interesse der Stadt, den Zusammenbruch der Wohnungsmärkte zu verhindern. Demnach werden hier Mittel der Städtebauförderung, die formal der Stadtplanungsverwaltung zugerechnet werden, offensichtlich stärker den Zielsetzungen anderer Ressorts unterworfen.

Ein völlig anderes Bild zeigt die Bestandsaufnahme indes, wenn weitere Instrumente der Stadtpolitik einbezogen werden. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass das Eigentum an Grund und Boden in vielen Projekten das zentrale Instrument ist, das es der Stadtpolitik ermöglicht, in die Umsetzung einzugreifen und weitere Ziele zu realisieren. Insbesondere in der Flächenentwicklung zeigt sich eine starke Einflussnahme auf die Umsetzung. Verschiedene Ressorts – von der Sozialpolitik über die Wohnraumförderung bis hin zur Stadtplanung – können im Bereich der Liegenschaftspolitik quasi als „Trittbrettfahrer“ eigene Ziele mit dem städtischen Bodenbesitz verknüpfen. Während die klassische Bodenbevorratung angesichts der kommunalen Finanzkrise in den meisten Städten aufgegeben wurde, bietet die Entwicklung von Flächen durch städtische Unternehmen und das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme den Städten weiterhin Gestaltungsmöglichkeiten. Inwieweit dies gelingt, lässt sich in der Untersuchung nicht klären. Die Aussagen der Interviewpartner deuten darauf hin, dass die Entwicklung und Vermarktung von Flächen durch städtische Unternehmen nur eingeschränkt einer Beeinflussung im Sinne stadtplanerischer Ziele zugänglich ist. In einigen untersuchten Städten wurde offensichtlich auch die Stadtplanung der Gene-

rierung möglichst hoher Einnahmen für die Stadt untergeordnet.

Die Hinweise zu Veränderungen der Planungspraxis basieren auf Einschätzungen der Interviewpartner und beziehen sich vor allem auf die letzten 10-15 Jahre, während die Thesen der Literatur zum Teil einen größeren Zeitraum betrachten. Dabei fällt auch auf, dass vielfach unklar ist, inwieweit sich die Thesen auf die *Praxis* der Stadtplanung von den 1970er Jahren bis heute beziehen oder vielmehr *theoretische Planungsmodelle* verglichen werden. Für eine objektive Beurteilung der Veränderungen fehlt eine Vergleichsgrundlage aus der Vergangenheit. Dies könnte nur aufgrund einer detaillierten Untersuchung einzelner Instrumente und ihrer Wirkung geschehen.

5.2.2 Umsetzungsorientierung als Strategie zur Erneuerung der Planung?

In der Literatur wird vielfach der Wunsch, Innovationen zu erzielen und Experimente zu verwirklichen als Ursache für die Umsetzungsorientierung diskutiert. Im Rahmen der Bestandsaufnahme können diese Aussagen nicht überprüft werden – zumal die Stadtpolitik nicht in die Untersuchung einbezogen wurde. In den Aussagen der Interviewpartner werden allerdings zwei verschiedene Motive erwähnt:

- Ein Grund für die starke Beeinflussung der Umsetzung in der Flächenentwicklung ist der Wunsch, die Einwohnerzahl und damit den städtischen Haushalt über die gezielte Ansiedlung von Familien zu stabilisieren. Ein verbilligter Grundstückspreis für Familien ist daher eine „Investition“ in die Einwohnerzahl, die sich direkt auf die Einnahmen der Stadt auswirkt.
- Ein anderes Ziel ist vielfach die Bereitstellung von Flächen z.B. für ökologische Sonderprojekte. Neben umweltpolitischen Erwägungen sprechen auch andere Gründe für diese Projekte: Die Sonderprojekte ergänzen die Angebote auf dem Wohnungsmarkt und ermöglichen es der Stadt ebenfalls, bestimmte interessante Einwohnergruppen an die Stadt zu binden.

Diese Aussagen deuten darauf hin, dass die Eingriffsmöglichkeiten dort genutzt werden, wo sie zur Ansiedlung bestimmter

Einwohnergruppen eingesetzt werden können. Eine Ausweitung auf die gesamte Flächenentwicklung ist daher aus Sicht der Interviewpartner weder möglich noch geplant. Gleichzeitig wäre dies aus Sicht der Städte auch gar nicht sinnvoll. Vielmehr geht es darum, möglichst vielfältige Quartiere und Wohnsituationen zur Verfügung zu stellen, die den unterschiedlichen Anforderungen und Nachfragesituationen gerecht werden. Die Umsetzungsorientierung scheint daher weniger als Vorbild und Experiment für eine zukünftige flächendeckende Praxis zu dienen, sondern vielmehr das Spektrum der vorhandenen Quartierstypen und Marktsegmente zu erweitern und gezielte „Nischen“ neben den üblichen Marktprozessen zu schaffen.

5.3 Fazit

Die Bestandsaufnahme zeigt eine Planungspraxis, die durch eine unterschiedlich starke Umsetzungsorientierung in verschiedenen Bereichen geprägt ist. Während in der Bestandsentwicklung und Stadterneuerung⁵⁹ eher ein Rückgang der Umsetzungsorientierung zu verzeichnen ist, zeigt sich in der Siedlungsflächenentwicklung eine starke Umsetzungsorientierung.

Die Bestandsaufnahme macht allerdings deutlich, dass die Hauptformen der Umsetzungsbeeinflussung in der baulich-räumlichen Stadtentwicklung nur zum Teil durch die Stadtplanungsverwaltung ausgeübt werden. Ein großer Einfluss auf die Umsetzung der Flächenentwicklungen wird vor allem durch städtische Unternehmen ausgeübt. Dabei fällt auf, dass diese Form der Umsetzungsorientierung offensichtlich unabhängig von der wirtschaftlichen Stärke der Stadt ist, wie die nahezu vollständige Kontrolle der Flächenentwicklung in Ros-

tock zeigt. Auch die kommunale Finanzkrise scheint hieran wenig geändert zu haben. Entgegen den Annahmen in der Literatur, die den Verlust der Steuerungsfähigkeit in den Städten beschreiben, gibt es offensichtlich weiterhin eine Ebene umfangreicher Einflussnahme im Bereich der Flächenentwicklung. Die kommunale Finanzkrise trifft die hierzu eingesetzten städtischen Unternehmen nur indirekt. Aufgrund ihrer privatwirtschaftlichen Organisationsform können sie zudem anders als die Verwaltung agieren und unterliegen nicht den Regeln der öffentlichen Haushalte. Die Kombination von hoheitlicher Regulierungsmacht und privatrechtlichem Eingriff in den Bodenmarkt ermöglicht eine weitgehende Steuerung des Grundstücksmarkts – die allerdings der Idee einer neutralen hoheitlichen Verwaltung und auch dem Gedanken des Baugesetzes zuwiderläuft: wirtschaftliche Interessen der Stadt sind eigentlich *kein* Belang in der Bauleitplanung. Die Interviewpartner in den fraglichen Städten bewerten dies unterschiedlich. Einige Stadtplaner sehen in der Verquickung der hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Instrumente einen Verstoß gegen fachliche Normen; andere dagegen bekennen sich ausdrücklich dazu und berufen sich darauf, im Interesse des Allgemeinwohls die Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt effizient zu nutzen⁶⁰.

Die Gründe für die umfangreiche Einflussnahme werden in den Beispielen deutlich. In der Entstehungszeit einiger dieser Maßnahmen mögen auch wirtschaftliche Gewinne realistisch erschienen sein – heute steht vermutlich vor allem die Bereitstellung von Bauland zu Preisen, die denen im Umland vergleichbar sind, im Mittelpunkt. Exemplarisch für diese Strategie kann Dortmund gelten. Bis Mitte der 1990er Jahre hat die Stadt – entsprechend der Sozialstruktur der Einwohner – vor allem Flächen für Geschosswohnungsbau ausgewiesen. Seit Mitte der 1990er Jahre bemüht sich die Stadt vor allem Flächen für Einfamilienhäuser auszuweisen – trotz eines

⁵⁹ Die Entscheidungsprozesse im *Stadtumbau Ost* scheinen einer vollständig eigenen Logik zu unterliegen. Die Aussagen der Interviewpartner und die Ergebnisse der Bestandsaufnahme deuten darauf hin, dass es sich hier vor allem um ein wirtschaftspolitisches Instrument handelt, dass sich in den Instrumentenkasten der Stadtplanung „verirrt“ hat. Anders lässt sich eigentlich nicht erklären, weshalb trotz der allgemein eingestandenen Unmöglichkeit, den Rückbau nach planerischen Gesichtspunkten zu lenken, die Förderung weiter ausgebaut wird.

⁶⁰ Diese Betrachtungsweise wird vermutlich noch gestärkt durch Diskussionen um die Verwaltungsreform. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells werden die Städte ausdrücklich als „Konzern“ verstanden und auf betriebswirtschaftliche Effizienz verpflichtet.

ausgeglichenen Wohnungsmarkts und zum Teil prognostizierter Bevölkerungsrückgänge. Die Entwicklung des Gebietes Phoenix-Ost mit Grundstücken für hochwertigen Einfamilienhausbau – See und Yachthafen sind bereits geplant – wird dabei alleine durch eine Tochter der Stadtwerke durchgeführt. Auch auf anderen städtischen Flächen weist die Stadt Bauflächen für Einfamilienhäuser aus. Aus Sicht der Interviewpartner ist es der Stadt damit gelungen, den Einwohnerverlust im Gegensatz zum Umland zu stoppen und sogar umzukehren. Die neuen Angebote erweitern das Wohnungsangebot und ermöglichen daher die Ansiedlung anderer Bevölkerungsgruppen.

Letztendlich ist die Strategie der angebotsorientierten Flächenentwicklung nicht neu. Im gewerblichen Bereich wird sie bereits seit vielen Jahren praktiziert. Die Bestandsaufnahme deutet darauf hin, dass eine ähnliche Strategie in einigen Städten nun im Wettstreit um Einwohner verfolgt wird. Das städtische Engagement ermöglicht eine Ausweitung des Angebots und eine Preisdämpfung, die der Stadt Vorteile im Konkurrenzkampf ermöglicht. In den westdeutschen Großstädten mit Wohnungsknappheit ist diese Strategie relativ unproblematisch. Regionen wie Frankfurt und München wachsen und rechnen auch in Zukunft mit einer Nachfrage nach neuem Wohnraum. Problematisch jedoch wird dieser Ansatz in Städten mit bereits bestehendem Wohnungsüberhang. Trotz Leerständen besteht weiterhin eine Nachfrage nach Einfamilienhäusern. Da diese Klientel für die Städte auch ökonomisch als Einwohner eine große Bedeutung hat, bietet das Umland günstige Flächen hierfür an. Die Kernstädte ziehen nach und weisen ebenfalls Flächen für den Einfamilienhausbau aus. Ob diese jedoch auch verkauft werden können, ist vielfach unklar. Mehrere Städte in der Bestandsaufnahme haben Vermarktungsschwierigkeiten bei einzelnen Entwicklungsmaßnahmen. Diese können sich längerfristig in finanzielle Lasten für die Stadt verwandeln. Eine ähnliche Erfahrung hat – unfreiwillig – Potsdam gemacht. Hier wurde eine große kommunale Flächenentwicklung mitsamt Schulden in die Kernstadt eingemeindet.

In einer Studie zu den „wohnungspolitischen Konsequenzen der langfristigen de-

mographischen Entwicklung“ sagte das Forschungsbüro EMPIRICA vor kurzem voraus:

„In Zukunft entsteht ein Zwang zur Verbesserung auf der Angebotsseite der Märkte, weil die Subventionen rasch knapper werden und weil die einzelnen Kommunen im Wettbewerb um knappe, jüngere Einwohner insbesondere in expansiven Regionen vor sehr viel intensiveren Forderungen (auch der lokalen Wirtschaft) stehen werden, die Wohnkosten niedrig zu halten. Die Wende wird Region für Region durch ein allmähliches Umsteuern passieren. Zu großen Teilen lassen sich verbesserte Angebotsbedingungen allein durch großzügige Erschließung von Bauland durch die Kommunen als veränderte Praxis ohne gesetzliche Änderungen schaffen.“ (BBR 2004, 8)

Angesichts der Bestandserhebung in der Praxis scheint diese Prognose längst von der Realität eingeholt. Trotz eines in vielen Städten ausgeglichenen Wohnungsmarktes entwickeln viele Städte weiterhin aktiv Wohnbauflächen.

Sind diese Eingriffe in die Umsetzung eine neue Entwicklung? Lässt sich wirklich eine *Zunahme* der Umsetzungsorientierung belegen? Die Bestandsaufnahme kann hier – auch aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten – wenige Aussagen treffen. Allerdings deuten einige Details aus der Bestandsaufnahme darauf hin, dass die Umsetzungsorientierung keineswegs neu ist:

- Die Möglichkeiten im Rahmen der Vertragselemente des Städtebaurechts wurden zwar erst in den letzten 15 Jahren eingeführt. Hieraus resultierende Einflussnahmen waren früher nicht möglich. Die zahlreichen Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sind daher im langfristigen Vergleich tatsächlich ein „neuer“ Schritt der Umsetzungsorientierung. Allerdings ist gleichzeitig aufgrund der kommunalen Finanzkrise die Bodenbevorratung in den meisten Städten beendet worden. Beide Instrumente haben eine ähnliche Zielsetzung. Inwieweit sich diese beiden gegenläufigen Entwicklungen aufheben, bleibt unklar.

- Die Entwicklung im Bereich des Wohnungsbaus macht deutlich, dass es auch früher eine Umsetzungsorientierung der Stadtpolitik gab: Die Bestandsaufnahme zeigt, dass viele Städte in den 1960/70er Jahren eigene Wohnungsbaugesellschaften

zur Umsetzung von Bauvorhaben insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus eingesetzt haben. Diese Extremform der Umsetzungsorientierung – letztlich wird hier die gesamte Umsetzung durch die Stadt vorgenommen – gibt es heute nur noch selten. Gleichzeitig gibt es allerdings in der Bestandsaufnahme auch Beispiele dafür, dass städtische Unternehmen weiterhin im Baugeschäft tätig sind. Vor diesem Hintergrund erscheint die Beschreibung des Wandels der Planung in der Literatur wenig verständlich. Die umfangreichen kommunalen Wohnungsbauprogramme der 1920er Jahre übersteigen so-

wohl qualitativ als auch quantitativ jede Form der heutigen Einflussnahme in den Städten. Nach den gängigen Modellen zur Entwicklung der Planung fand dies allerdings in einer Zeit statt, die durch Angebotspläne und die Setzung eines Rahmens für die zukünftige Entwicklung geprägt war (siehe Albers 1993, 53). Es erscheint wahrscheinlich, dass die unterschiedlichen städtischen Akteure auch damals von der Stadtpolitik koordiniert wurden und die Ausweisung von Bauflächen unter Berücksichtigung der daran anschließenden kommunalen Bautätigkeit vorgenommen wurde.

6. Der räumliche Bezug der Stadtplanung

In der Literatur wird kontrovers diskutiert, inwieweit die Stadtplanung steuernd in der Fläche eingreift oder ob es eine Rückzug aus der Fläche gibt. Die verschiedenen Möglichkeiten, den Raumbezug der Stadtplanung zu überprüfen, wurden vorab entwickelt (siehe B 6.1). Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme werden auf diese Arbeitsformen hin untersucht und schließlich mit den Diskussionen der Literatur verglichen.

6.1 Stadtplanung in der Fläche

Inwieweit lassen sich Planungen mit einem flächendeckenden Anspruch in der Praxis feststellen? Die Bestandsaufnahme gibt verschiedene Hinweise auf den räumlichen Bezug der Stadtplanung in der Praxis.

6.1.1 Flächendeckende Planung

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass nur wenige Planungen flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet Aussagen treffen. Der Flächennutzungsplan ist die einzige formelle Planung mit diesem Anspruch. Die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung weisen darauf hin, dass Flächennutzungspläne nicht pauschal an Bedeutung verloren haben, sondern die Praxis sich von Stadt zu Stadt erheblich unterscheidet (siehe D 1.1.1). Die Fallstudien zeigen auch, dass in der scheinbar flächendeckenden Flächennutzungsplanung eigentlich nur in Teilen des Stadtgebietes eine zukunftsorientierte Vorausplanung stattfindet. Große Teile der Flächennutzungsplanung – und überhaupt jeder flächendeckenden Planung – bilden lediglich den Bestand ab. Bei der Überarbeitung des Dresdener Flächennutzungsplans konzentriert sich die Arbeit z.B. vor allem auf großflächig brachliegende Gewerbebereiche oder die überflutunggefährdeten Bereiche entlang der Elbe.

Diese Arbeitsweise ist wenig überraschend; schließlich sind auf der Ebene des Flächennutzungsplans im genutzten Bestand gravierende Eingriffe der Stadt kaum denkbar. Die Beispiele zeigen allerdings, wie trügerisch der flächendeckende Anspruch einer flächigen Planung sein kann.

Ähnliches lässt sich bei den Stadtentwicklungsplänen beobachten (siehe D 4.1). Auch hier nimmt die Beschreibung des Ist-Zustandes einen großen Raum ein und es findet vielfach eine Konzentration auf räumliche oder thematische Schwerpunkte, statt. Ein Beispiel hierfür ist das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Stuttgart. Anschließend an eine Darstellung der Rahmenbedingungen werden „Leitlinien“ und sektorale „Bausteine der Stadtentwicklung“ definiert. Schließlich widmet sich das Stadtentwicklungskonzept den Bereichen Mitte, Nord, Neckar, sowie Vaihingen und Filderebene, für die zentrale Problemstellungen und Entwicklungschancen detailliert untersucht werden. Auch die gesamtstädtischen und flächendeckenden Planungen beinhalten daher in der Regel Schwerpunktsetzungen.

Neben diesen flächendeckenden Planungen gibt es in der Bestandsaufnahme eine weitere Form flächendeckender Planung. Die Stuttgarter Baustaffeln wurden 1935 als Vorläufer des heutigen Baurechts eingeführt und regeln für große Teile des Stadtgebietes flächendeckend das Maß der baulichen Nutzung. Die Bedeutung dieses historischen Instrumentes ist allerdings relativ gering, auch wenn die Baustaffeln als einfache Bebauungspläne weiterhin bei Entscheidungen berücksichtigt werden.

6.1.2 Additive Flächendeckende Planung

Die meisten Planungen befassen sich mit unterschiedlich großen Ausschnitten des Stadtgebietes. Dabei können sich einzelne Planungen gegenseitig ergänzen und auf diese Weise eine weitgehend flächendeckende Planung für das Stadtgebiet ergeben:

- Deutlich wird dies zum Beispiel bei Bebauungsplänen. Einige Städte wie Stuttgart und Hannover haben einen Großteil des Stadtgebietes mit Bebauungsplänen abgedeckt, während andere Städte lediglich einen kleinen Teil ihres Stadtgebiets mit Bebauungsplänen überplant haben (siehe D 1.1.2). Allerdings sind mit der hohen Zahl von Bebauungsplänen auch Probleme ver-

bunden. Die alten Bebauungspläne basieren vielfach auf alten Baunutzungsverordnungen und berücksichtigen daher neuere Entwicklungen nicht. Auch wenn sich die Bebauungspläne daher zu einem fast flächendeckenden „Teppich“ von Bebauungsplänen ergänzen, sind die planerischen Festsetzungen in der Regel nicht mit den gegenwärtigen Zielen der Stadtentwicklung abgestimmt.

- Ein weiteres Beispiel für sich ergänzende Planungen sind die Frankfurter „Stadtkartenbebauungspläne“, von denen bis zur Entstehung des Bundesbaugesetzes über 120 Stück für rechteckige Ausschnitte des Gemeindegebietes erstellt wurden. Die Pläne haben heute vielfach den Charakter einfacher Bebauungspläne und sind – ähnlich wie die Stuttgarter Baustaffeln – Relikte der historischen Planungspraxis.

- Einen besseren Indikator für die Steuerungsansprüche der Stadtplanung in der Fläche bietet daher die Erstellung von Bebauungsplänen im Bestand. Eine Bebauungsplanung, die sich nicht nur den aktuellen Schwerpunkten der Bautätigkeit widmen will, muss sich zwangsläufig auch mit dem Bestand befassen. In der Bestandsaufnahme wird deutlich, dass die meisten Planungsverwaltungen sich aus der Bebauungsplanung im Bestand zurückziehen (siehe D 1.1.2). Nur in wenigen Fällen, die politisch besonders kontrovers sind oder in denen großer Handlungsbedarf besteht, werden solche Planungen erstellt.

- Die Stadt Potsdam hat nach 1990 – begünstigt durch eine umfangreiche Förderung der Planungen – zahlreiche informelle Planungen erstellt, die in der Summe fast das gesamte Stadtgebiet abdecken. Diese Planungen sind auch vor dem Hintergrund einer damals noch nicht existierenden Flächennutzungsplanung zu sehen. Mit Ausnahme der Innenstadt wurden diese Planungen nicht mehr aktualisiert und sind nach Ansicht der Interviewpartner heute angesichts der mittlerweile verabschiedeten Flächennutzungsplanung obsolet. In diesem Beispiel handelte es sich daher um eine Planung, die im Zusammenhang mit der besonderen Übergangssituation zu sehen ist.

- Ein anderes Beispiel aus jüngerer Zeit findet sich in Dortmund. In einem aufwendigen Verfahren mit umfangreicher Beteiligung der Bevölkerung hat die Stadtplanungsverwaltung für alle Stadtteile flächendeckend „Integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte“ erarbeitet. Diese übernahmen inhaltlich Aussagen des weniger detailliert erstellten Flächennutzungsplans und sind im Zusammenhang mit dem komplexen Stadtentwicklungsprozess Dortmunds zu sehen. Die Stadt hat damit eine neue Ebene der flächendeckenden Planung eingeführt, die einerseits die Flächennutzungsplanung entlastet und andererseits auf Stadtteilebene umfangreiche Informationen zur Verfügung stellt. Ein ähnlicher Ansatz scheint in Hannover mit der Erarbeitung von Stadtteilkonzepten entwickelt zu werden.

6.1.3 Konzentration der einzelnen Planungen

In der Auseinandersetzung mit der Literatur wurden einige Anhaltspunkte entwickelt, die eine Einschätzung der Konzentration der Steuerungsbemühungen ermöglichen sollen.

Informelle Planungen

In der informellen Planung gibt es in vielen Städten eine Konzentration auf die Innenstadt. Hier werden Rahmenplanungen erstellt oder aktualisiert. Auch der Vergleich verschiedener informeller Planungen (siehe D 4.1) verdeutlicht diese Schwerpunktsetzung.

Städtebauförderung und Sanierungsgebiete

Die Auswertung der Sanierungs- und Städtebauförderpraxis (siehe D 1.1.5 und D 2.1.3) ermöglicht einige Aussagen zum Grad der Konzentration in der Stadterneuerung. Allerdings erschweren einige Probleme die Auswertung:

- Die Größe der Gebiete sagt nichts über die Sanierungstätigkeit aus. In Aachen wurde zum Beispiel ein 200 ha großes Sanierungsgebiet ausgewiesen, in dem sich die Maßnahmen der Städtebauförderung in den letzten Jahren auf zwei Fußgängerzonen beschränkten. Trotz des großen Sanie-

rungsgebietes gab es hier eine sehr hohe Konzentration des Fördermitteleinsatzes.

- Die den Städten zur Verfügung stehenden Gelder im Rahmen der Städtebauförderung unterscheiden sich erheblich. Teilweise werden die Fördermittel in den neueren Programmen zudem ohne die formale Ausweisung von Sanierungsgebieten eingesetzt.

- Schließlich machen die unterschiedlichen Stadtgrößen einen direkten Vergleich der Zahlen unmöglich.

Hilfswise ermöglicht der Vergleich relativ ähnlicher Städte einen Einblick in die Unterschiede der Praxis. Dabei wird sowohl die Größe der Sanierungsgebiete als auch der Umfang der eingesetzten Fördermittel berücksichtigt.

- Die Städte Halle und Erfurt kämpfen mit relativ ähnlichen Problemen und haben mit 200.000 (Erfurt) und 240.000 (Halle) Einwohnern auch eine ähnliche Größe. Trotzdem sind im Jahr 2004 in Halle lediglich 205 ha als Sanierungsgebiet ausgewiesen, während Erfurt insgesamt über 480 ha (jeweils ohne Berücksichtigung der Soziale-Stadt-Gebiete) ausgewiesen hat. Die im Jahr 2004 eingesetzten Fördermittel aus dem sogenannten „Normalprogramm“ und dem Programm *Städtebaulicher Denkmalschutz* sind mit ca. 14,5 Mio. Euro in Erfurt für diese Gebiete auch deutlich höher als in Halle mit lediglich ca. 9,5 Mio. Euro. Ein Großteil der Gelder wird in Erfurt allerdings für den Umbau des Hauptbahnhofes eingesetzt und ist daher auf eine Sondersituation zurückzuführen.

- Ein ähnlicher Vergleich lässt sich in Hannover und Stuttgart anstellen. Einschließlich der *Soziale-Stadt*-Gebiete sind im Jahr 2004 in beiden Städte ähnlich große Flächen als Sanierungsgebiet ausgewiesen; 386 ha in Hannover gegenüber 401 ha in Stuttgart. Während in den Stuttgarter Sanierungsgebieten allerdings im Jahr 2004 insgesamt fast 25 Mio. Euro eingesetzt wurden, kamen in Hannover lediglich 3,2 Mio. Euro zum Einsatz. Die Einflussnahme durch die Städtebauförderung ist damit in Hannover deutlich geringer als in Stuttgart.

Derartige Vergleiche sind aufgrund der großen Unterschiede von Jahr zu Jahr und

der verschiedenen Aktivitäten in den Gebieten problematisch. So sind in der Berechnung der Hannoveraner Sanierungsgebiete auch Gebiete enthalten, in denen keine aktive Sanierung mehr stattfindet. Dennoch verdeutlichen die Beispiele, dass es im Bereich der Städtebauförderung offensichtlich keine gleichmäßige Tendenz in allen Städten gibt.

Noch schwieriger wird es, wenn die neueren Programme (*Soziale Stadt*, *Stadtumbau*) der Städtebauförderung berücksichtigt werden sollen. Eine förmliche Ausweisung der Gebiete als Sanierungsgebiet findet hier vielfach nicht mehr statt. Allerdings deuten die Ergebnisse der Bestandsaufnahme darauf hin, dass insbesondere in der „Sozialen Stadt“ relativ große Gebiete Gegenstand der Förderung sind. Im Programm *Stadtumbau Ost* sind die Gebiete, in denen die Fördermittel eingesetzt werden, vielfach noch größer und umfassen die gesamten Großsiedlungen. Gleichzeitig werden die Mittel allerdings in hohem Maße auf einzelne Gebäude konzentriert (deren Abbruch hohe Summen verschlingt). In den neueren Programmen der Städtebauförderung gibt es daher eher eine Tendenz zu größeren Gebieten.

In einigen Städten weisen die Interviewpartner darauf hin, dass Förderprogramme verstärkt miteinander kombiniert werden. Eine Kombination der Förderprogramme in einzelnen Quartieren ist vor allem in den Städten Halle, Hannover, Kiel, Rostock und Saarbrücken zu beobachten. Zum Teil werden dabei Gebiete nacheinander von Programm zu Programm „durchgereicht“, zum Teil werden gleichzeitig Mittel aus verschiedenen Programmen in einem Gebiet eingesetzt. Nach den Aussagen der Interviewpartner ist allerdings nicht die Konzentration der Mittel die zentrale Motivation für diese Praxis. Vielmehr soll damit der Handlungsspielraum der Stadt erweitert werden, indem die von der Stadt gewünschten Maßnahmen flexibel aus verschiedenen „Töpfen“ bezahlt werden können. Auch die starren Zeitvorgaben und Grenzen der einzelnen Programme können so zumindest teilweise überwunden werden. Einige Städte scheinen dagegen die Fördermittel möglichst weit zu streuen. So hat die Stadt Frankfurt ihre eigenen Förderprogramme bewusst nicht mit der Städtebauförderung kombiniert, sondern sich

hier auf andere Problemgebiete konzentriert.

Steuerung in der Flächenentwicklung

In anderen Aufgabenbereichen als der Stadterneuerung lässt sich eine Konzentration der Steuerungsressourcen nicht quantitativ überprüfen. Die Aussagen der Interviewpartner geben allerdings einige Anhaltspunkte. In den einzelnen Aufgabenfeldern der Flächenentwicklung werden fast immer verschiedene Instrumente miteinander kombiniert. In der Außen- oder Innenentwicklung wird in vielen Fällen ein umfangreiches Instrumentarium eingesetzt, dass von der Bauleitplanung über Verträge und informelle Planungen bis hin zu Eingriffen in den Bodenmarkt reicht. Die Steuerung der Entwicklung allein durch ein einzelnes Instrument gibt es in der Praxis fast nicht.

In den untersuchten Städten gibt es vielfach herausragende Beispiele der Siedlungsflächenentwicklung, auf die sich die städtischen Steuerungsressourcen in besonderem Maße konzentrieren. Eine sehr starke Konzentration auf ein Projekt hat die Stadt Hannover bei der Entwicklung des Kronsberg vollzogen. Dabei wurden alle denkbaren Steuerungsmittel auf diese eine Entwicklung gelenkt.

Andere Städte wie München und Frankfurt konzentrieren sich dagegen nicht auf ein einzelnes Projekt, sondern haben mehrere herausgehobene Entwicklungsprojekte. Dabei handelt es sich in der Regel um Projekte, an denen die Stadt auch als Grundstückseigentümer beteiligt ist oder zumindest einen weitgehenden Einfluss auf die Entwicklung hat. Die Streuung auf verschiedene Schwerpunkte reduziert die Anfälligkeit der Stadtplanung für Umsetzungsprobleme in einzelnen Gebieten.

6.2 Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche

Die These des Rückzugs der Stadtplanung aus der Fläche wird in der Literatur unter verschiedenen Vorzeichen diskutiert. Während einige Autoren die Entwicklung vor allem als Aufgabe von Steuerung und einen Rückzug aus Gebieten verstehen, betonen

andere Autoren eher Konzentrationstendenzen in der Praxis.

6.2.1 Rückzug aus der Fläche als Aufgabe von Steuerung?

Verschiedene Diskussionsbeiträge beschreiben einen Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche, der als Aufgabe einer flächenhaften Planung verstanden wird. Die Bestandsaufnahme kann eine solche Annahme nicht bestätigen. Flächenorientierte Planungen finden sich in praktisch allen Städten. Auch neben dem gesetzlich vorgesehenen und daher gar nicht verzichtbaren Flächennutzungsplan haben viele Städte informelle Planungen mit einem gesamtstädtischen und flächenhaften Anspruch erstellt. Allerdings wird auch deutlich, dass alle Instrumente – einschließlich des Flächennutzungsplans – Schwerpunkte setzen und sich auf bestimmte räumliche Bereiche konzentrieren. In der Flächennutzungsplanung und den verschiedenen gesamtstädtischen informellen Planungen lässt sich dies beobachten. Große Teile des Stadtgebiets werden in diesen Planungen nicht näher behandelt, da sie als Bestand für die jeweilige Planungsaufgabe nicht von Bedeutung sind.

Inwieweit diese Praxis eine Veränderung gegenüber der Vergangenheit darstellt, kann in dieser Untersuchung nicht festgestellt werden. Mangels aussagekräftiger Daten zur früheren Praxis flächenorientierter Planungen sind Aussagen über einen Rückzug weder zu belegen noch eindeutig zu widerlegen.

6.2.2 Rückzug aus der Fläche als Konzentration der Steuerung?

Verschiedene andere Diskussionsbeiträge verstehen den Rückzug der Stadtplanung aus der Fläche als eine Konzentration auf Schwerpunkte. Beim Vergleich der erhobenen Daten mit dieser These stößt die Untersuchung auf einige methodische Probleme:

- Zum einen müssten das Steuerungsniveau verschiedener Städte und die Unterschiede innerhalb dieser Städte erfasst werden.

- Zum anderen erlauben die erhobenen Daten keine vernünftige Beurteilung der Ergebnisse in den einzelnen Projekten und des Beitrags der Stadtplanung hierzu.
- Schließlich sind die einzelnen Projekte durch völlig unterschiedliche Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Die Steuerungsbemühungen der einzelnen Städte treffen daher auf unterschiedlich günstige Rahmenbedingungen.
- Auch Steuerung an sich ist ein Handwerk. Ein hoher Grad an Steuerung stellt daher nicht automatisch auch ein qualitativ gutes Ergebnis sicher.

Die Bestandsaufnahme ermöglicht daher keine abschließende Beurteilung der Aussagekraft der These. Hierzu wäre eine detailliertere Erhebung des einzelnen Instrumenteneinsatzes notwendig. Genauere Aussagen über den Grad der Konzentration in der Stadtplanungspraxis könnten zum Beispiel Untersuchungen ergeben, die sich im Detail mit verschiedenen Bebauungsplänen und deren Festsetzungen auseinandersetzen. Die Bestandsaufnahme ermöglicht daher lediglich Aussagen zur Konzentration der Steuerungsressourcen in einzelnen Aufgabenfeldern:

- Im Bereich der Städtebauförderung bestätigt die Bestandsaufnahme die bereits in der Literatur beschriebene heterogene Praxis. Es gibt durchaus Städte (und im Bereich der Städtebauförderung: Länder), die sich auf einzelne Schwerpunkte konzentrieren, während andere Städte die verfügbaren Ressourcen eher breit streuen. Dies lässt sich vor allem an der Kombination der einzelnen Programme ablesen. Die Größe der Gebiete dagegen ist stark geprägt durch den Aufgabenwandel. Gleichzeitig werden die Gelder innerhalb der Gebiete nicht gleichmäßig über die gesamte Fläche eingesetzt.
- Im Vergleich zur klassischen Sanierung, die mit hohen Fördermitteln über lange Zeiten kleine Stadtgebiete sanierte,

scheint die neue Sanierungspraxis in Verbindung mit den neuen Aufgabenstellungen eher zu einer breiteren Verwendung der Mittel führen. Der Versuch, Förderprogramme miteinander zu kombinieren, scheint eher der Ausweitung der Gestaltungsspielräume zu dienen als einer möglichst hohen Konzentration der Mittel. Ein Rückzug aus der Fläche als Konzentration von Steuerungsressourcen lässt sich für die Sanierungspraxis in der Bestandsaufnahme nicht belegen.

6.3 Fazit

Die These des Rückzugs der Planung aus der Fläche erweist sich in der Untersuchung als äußerst missverständlich. Die Beschreibungen in der Literatur sind relativ abstrakt und geben wenig Anhaltspunkte dafür, welche Form von Planung „in der Fläche“ eigentlich gemeint ist. Eine Überprüfung der These ist daher schwer. In der Untersuchung wurde versucht, die These für den untersuchten Aufgabenbereich anwendbar zu machen.

In der Bestandsaufnahme schließlich wurde deutlich, dass ein Rückzug der Stadtplanung aus der flächenhaften Planung nicht belegbar ist. Eine zunehmende Konzentration ist – zumindest im Teilbereich der Städtebauförderung und Sanierung – ebenfalls nicht feststellbar. Tendenziell scheinen die Gebiete der Stadterneuerung sogar eher größer zu werden. Allerdings ist die Konzentration der Städtebaufördergelder stark von der jeweiligen Bewilligungspraxis der Länder abhängig und nicht unbedingt auf Entscheidungen der Städte oder ihrer Stadtplanungsverwaltungen zurückzuführen.

Auf dieser Basis lässt sich die These des Rückzugs der Stadtplanung aus der Fläche nicht widerlegen - allerdings fällt auf, dass es praktisch keine Belege für eine entsprechende Entwicklung gibt.

7. Fazit und offene Fragen

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden zentrale Thesen der Fachdiskussion an einem Kernbereich der kommunalen Stadtplanung überprüft. Dabei wurden verschiedene Beobachtungen bestätigt, andere konnten nicht belegt werden. Zum Teil wurden deutliche Diskrepanzen zwischen einzelnen Thesen und der Bestandsaufnahme deutlich.

In einem Fazit werden Überlegungen zur Bedeutung und dem Selbstverständnis der Stadtplanung formuliert. Daran anschließend werden Fragestellungen, die im Rahmen der Untersuchung nicht behandelt werden konnten, zusammenfassend dargestellt.

7.1 Fazit

Die Untersuchung verweist auf einige zentrale Veränderungen der Planungspraxis. Angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen und neuer Aufgaben haben sich neue Arbeitsformen herausgebildet. Dabei wird deutlich, dass sich der umfangreich diskutierte Steuerungsverlust der Stadtplanung empirisch nicht eindeutig belegen lässt. Die rechtlichen Instrumente werden kontinuierlich weiterentwickelt und bieten den Stadtplanungsverwaltungen verschiedene Möglichkeiten der Steuerung. Auch der Rückgang finanzieller Ressourcen führt nicht automatisch zu einem Verfall der Steuerungsfähigkeit. Die Stadtplanungsverwaltungen reagieren auf die neuen Rahmenbedingungen, erschließen sich neue Finanzquellen und verändern ihre Arbeitsformen. Die kommunale Finanzkrise hat vor allem die Investitionsfähigkeit der Städte deutlich geschwächt. Diese Krise des Modells „Stadtentwicklung durch Investitionen“ ist aber keineswegs das Ende der Steuerungsbemühungen in der Stadtentwicklung. Die informellen Instrumente und die zahlreichen Kooperationen verdeutlichen dies. Aber auch die umfangreiche Einflussnahme vieler Städte auf die Entwicklung neuer Wohnbauflächen zeigt, dass weiterhin Gestaltungsspielräume bestehen. Angesichts neuer Rahmenbedingungen werden neue Instrumente und Arbeitsformen entwickelt.

Was bedeuten diese Erkenntnisse für die Zukunft der kommunalen Stadtplanung? Vieles deutet darauf hin, dass sich innerhalb des Systems Stadt die Machtverhältnisse verschieben. Einige Bereiche wie die Wohnraumförderung haben ihre Bedeutung fast vollständig verloren. Andere Bereiche dagegen können sogar an Bedeutung gewinnen. Die Untersuchung zeigt, dass sich die Bedeutung der Stadtplanungsverwaltung in den Städten unterscheidet. Einen „automatischen“ Verlust oder Gewinn an Bedeutung gibt es nicht. Die umfangreichen informellen Planungen verdeutlichen, dass offensichtlich die meisten Städte einen Steuerungsbedarf in der Stadtentwicklung sehen. Für die Bedeutung und Finanzausstattung der Stadtplanungsverwaltung ist allerdings entscheidend, inwieweit es der Stadtplanungsverwaltung gelingt, den Bedarf der Politik nach strategischer Planung und städtebaulichen Impulsen für die Stadtentwicklung zu befriedigen. Hiervon hängt ab, inwieweit die Stadtpolitik den Fähigkeiten der Stadtplanungsverwaltung „vertraut“. Die Stadtplanungsverwaltung kann an politischer Bedeutung gewinnen und damit auch Zugang zu neuen Aufgaben und Finanzmitteln erhalten, wenn es ihr gelingt, den eigenen Beitrag zur Lösung der städtischen Probleme aufzuzeigen. Dies wird nur gelingen, wenn die Stadtplanungsverwaltung ihre eigene Arbeit an den Problemen und Zielsetzungen der Stadtpolitik ausrichtet.

„Städte und Regionen reagieren auf die „neuen Herausforderungen“, indem die einstmals ausgewogene „soziale Marktwirtschaft“ (und die Einbindung der Stadt- und Regionalplanung in diese Modernisierungssteuerung) zugunsten einer Wettbewerbs- und Standortorientierung aufgegeben werden. Gerade die Raumplanung wird für diese Politikstrategien instrumentalisiert. Sie gerät mit ihren traditionellen Instrumenten einerseits ins Hintertreffen (tendenzieller Herrschaftsverlust), andererseits wird sie in neue Organisations- und Aushandlungsstrukturen eingebunden, was ihr neue Gestaltungsräume eröffnet, die jedoch fachlich, organisatorisch und strategisch noch ausgestaltet werden müssen.“ (Dangschat 1999, 15)

Kommunale Stadtplanung als Instanz zur Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung einer Stadt ist demnach kein Auslaufmodell, sondern auch in Zukunft von Bedeutung für die Stadtentwicklung. Allerdings verändern sich die Ziele und Aufgaben der Stadtpolitik und mit ihnen auch die Ziele der Stadtplanung.

Bei der Neuausrichtung der Stadtplanungsverwaltungen kommt es zu einem Konflikt zwischen fachlichen Werten und politischen Anforderungen. Als Disziplin – und bis zu einem gewissen Punkt auch Wertegemeinschaft – haben Stadtplaner Vorstellungen von „guter“ und „schlechter“ Planung entwickelt, bzw. im Rahmen ihrer Ausbildung verinnerlicht. So werden hoher Flächenverbrauch und niedrige Dichten vielfach als „schlechte“ Planung angesehen, während eine Stärkung der Kern- und Innenstädte, sowie die Mischung verträglicher Funktionen als „gute“ Planung gelten. Diese Leitbilder und Ziele der Planung haben sich im Laufe der Zeit bekanntermaßen verändert, werden aber in dieser Form zu großen Teilen von der Disziplin geteilt. Dabei wurden diese Zielsetzungen selbstverständlich nicht grundlos entwickelt: Eine restriktive Baulandpolitik ist aus volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Sicht eine sinnvolle Strategie, da der Flächenverbrauch und Verkehr reduziert und Versorgungsinfrastrukturen effizient genutzt werden können. Die Arbeit der Stadtplaner in den Kommunen dagegen unterliegt anderen Gesetzmäßigkeiten und Logiken. Die extensive Ausweisung von Bauland kann durchaus im Interesse der Kommunen liegen, wenn diese dadurch ihre Einwohnerzahl stabilisieren kann. Die Infrastruktur und Versorgungsstruktur der Stadt kann auf diese Weise gehalten oder ausgebaut, der städtische Haushalt stabilisiert werden. Die Stadtplaner in der Verwaltung werden daher mitunter auch für stadtpolitische Strategien eingesetzt, die den fachlichen Zielen und Werten des akademischen Diskurses widersprechen.

Diese Entwicklung hat auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Stadtplaner in den Kommunen. Die Bestandsaufnahme deutet darauf hin, dass sich zahlreiche Stadtplaner in den kommunalen Verwaltungen als Teil des „Konzerns Stadt“ verstehen. Durch eine möglichst enge Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Stadt-

verwaltung, sowie mit städtischen Unternehmen kann die Effizienz der Arbeit gesteigert werden und auch angesichts geringerer finanzieller Ressourcen die Interessen der Stadt vertreten werden. Allerdings besteht dabei auch die Gefahr, dass die Anforderungen an eine neutrale, hoheitliche Verwaltung ausgehebelt werden.

7.2 Offene Fragen

Die Untersuchung ist an verschiedenen Punkten an Grenzen gestoßen. Einzelne Fragen konnten nicht beantwortet werden; die Aussagekraft einzelner Argumente nicht überprüft werden. Insbesondere in der Auswertung der Bestandsaufnahme wurden verschiedene offene Forschungsfragen deutlich, deren Beantwortung weiterführende Aussagen ermöglichen würde.

7.2.1 Begriffe und Definitionen

Die Untersuchung weist auf einige gravierende Missverständnisse zwischen Forschung und Praxis, aber auch innerhalb der Literatur hin. Die einzelnen Thesen der Fachliteratur ließen sich vielfach nur schwer auf den untersuchten Aufgabenbereich der Stadtplanung anwenden. Dabei wurden mehrere Unklarheiten und Unstimmigkeiten in der Diskussion deutlich. In der Bestandsaufnahme selbst wurden zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Thesen der Literatur und der tatsächlichen Entwicklung in einem zentralen Aufgabenbereich der Stadtplanung deutlich.

Wie sind diese Missverständnisse entstanden? Ein wichtiger Grund hierfür scheinen die vielfach ungenauen Beschreibungen und Benennungen in der Literatur zu sein. In vielen Artikeln der Fachliteratur wird weder zwischen der Stadtverwaltung und der Stadtpolitik, noch zwischen der Stadtplanungsverwaltung und anderen städtischen Dienststellen unterschieden. Die Stadtplanung ist allerdings lediglich ein kleiner Teil der städtischen Verwaltung. Im Bereich der baulich-räumlichen Stadtentwicklung entfalten viele Aktivitäten anderer städtischer Akteure ihre Wirkung. Und die Entscheidungen der Stadtpolitik werden nicht notwendigerweise so getroffen, wie die Stadtplaner dies gerne hätten. All diese komplexen Zusammenhänge werden durch

die unsaubere Verwendung einzelner Begriffe verdeckt und es kommt zu Missverständnissen und Fehldeutungen. Ein Beispiel hierfür sind die städtischen Flächenentwicklungen, die zwar außerhalb der Stadtverwaltung, aber dennoch durch städtische Akteure durchgeführt werden und im Gegensatz zu pauschalen Klagen über den Steuerungsverlust der Städte stehen. Es wäre daher sinnvoll, in Zukunft die einzelnen Akteure auch sprachlich klar zu trennen und einheitliche Definitionen für zentrale Begriffe der Diskussion zu verwenden.

7.2.2 Anspruch und Realität

Ein weiteres Problem zahlreicher Untersuchungen zur Stadtplanung ist der Fokus, der auf Pläne und Veröffentlichungen gelegt wird. Eine Erfolgskontrolle findet nur in sehr wenigen Fällen statt. Auch in dieser Untersuchung wurde auf derartige Unterlagen zurückgegriffen. Diese Dokumente geben lediglich die *Ziele* der Stadtplanung bzw. der Städte wieder und sagen wenig aus über die tatsächliche Zielerreichung. Die Beurteilung des Erfolges einzelner Maßnahmen in der Stadtplanung ist äußerst schwierig. Nicht umsonst werden im Rahmen der Evaluationsforschung umfangreiche Studien zur Wirksamkeit einzelner Maßnahmen erstellt.

Eine Bestandsaufnahme der Planungspraxis kann sich nicht den Ergebnissen einzelner Projekte im Detail widmen, auch wenn dies aus Sicht der Forschung notwendig wäre. Die daraus resultierende „Unschärfe“ der Untersuchungen ist nahezu unvermeidlich. Für einzelne Bereiche wäre eine Untersuchung der Ergebnisse allerdings sinnvoll. Insbesondere im Bereich der verschiedenen Arbeitsformen der Stadterneuerung erscheint es – nicht zuletzt angesichts der hohen Mittel, die hierfür aufgewendet werden – dringend erforderlich, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen. Die zur Zeit in der Entwicklung befindlichen Indikatorensysteme werden eventuell in Zukunft eine Beurteilung der Steuerungsbemühungen erleichtern. Während sich diese Systeme aber bisher vor allem auf die Stadtentwicklung insgesamt beziehen, ist eine detaillierte Erfolgskontrolle der Stadtplanung bisher nicht möglich.

7.2.3 Empirische Grundlagen in Vergangenheit und Gegenwart

Ein wesentliches Manko der bisherigen Forschungen liegt im Mangel vergleichbarer Datengrundlagen aus unterschiedlichen Zeiten. Die heutige Forschung bietet zwar eine Vielzahl einzelner Studien und Untersuchungen, aber keine umfassende empirische Beschreibung der kommunalen Planungspraxis. Auch mit dieser Studie kann diese Lücke nicht abschließend geschlossen werden. Aber selbst wenn heute oder in den kommenden Jahren eine Untersuchung die Planungspraxis in ihrer Breite abbilden würde, ließen sich damit nur bedingt die Veränderungstendenzen der Planungspraxis analysieren. Denn es fehlt größtenteils an vergleichbaren Untersuchungen für die Vergangenheit.

Es erscheint daher sinnvoll, zum einen die heutige Planungspraxis möglichst realitätsnah und ihrer gesamten Breite zu erfassen. Parallel dazu könnte die kommunale Planungspraxis der Vergangenheit – soweit möglich – rekonstruiert werden. Nur vor dem Hintergrund weiterer zeitgenössischer oder nachträglich erstellter Untersuchungen lässt sich die Planungspraxis bestimmter Zeiten empirisch fundiert beschreiben. Ohne diese Grundlage bleiben Aussagen über die Veränderungen der Stadtplanung notwendigerweise relativ abstrakt.

7.2.4 Entscheidungsprozesse

Die formalen Entscheidungsprozesse in den Aufgabenfeldern der Stadtplanung und Stadtentwicklung sind klar und gut überschaubar. Allerdings gibt es immer wieder Hinweise darauf, dass Entscheidungen vielfach informell vorbereitet und getroffen werden. Die politische Realität ist durch einen komplexen Entscheidungsprozess geprägt, in dem eine Vielzahl von Interessen auf verschiedene Weise Eingang in die Verfahren der Entscheidungsfindung finden. Nur wenige Untersuchungen widmen sich der mühsamen Analyse dieser kommunalpolitischen Mechanismen. Eine Ausnahme stellt eine detaillierte Analyse der kommunalpolitischen Steuerung im Bereich der Wohnungspolitik in Nürnberg dar (Holtmann, Schaefer 1996).

Auch für den Bereich der Stadtplanung wäre eine genauere Kenntnis über die Machtverhältnisse und Entscheidungsmechanismen wünschenswert. Nur auf diese Weise lassen sich die Handlungsspielräume der Stadtplanungsverwaltung wirklich adäquat beschreiben. Dabei müssen gerade auch die Verflechtungen mit städtischen Gesellschaften und privaten Akteuren in den Städten berücksichtigt werden. Es fällt auf, dass in der Fachliteratur der Stadtplanung einzelne Entwicklungen relativ wenig thematisiert werden. Während sich die Wohnungsmärkte grundlegend verändern und neue Akteure auf den Markt drängen (siehe z.B. Egner et al. 2004), werden die Folgen dieser Entwicklung in der Literatur der Stadtplanung kaum diskutiert. Gleichfalls sind die Folgen der Kommunal- und Verwaltungsreformen meist nur Bestandteil politologischer Betrachtungen. Hier erscheint eine Verknüpfung der unterschiedlichen Diskussionen notwendig.

7.3.5 Auswirkungen auf Ausbildung

Der Wandel in Aufgaben und Arbeitsformen muss sich schließlich auch in der Ausbildung niederschlagen. Die Untersuchung deutet zwar darauf hin, dass die Veränderungen in der Praxis zum Teil weniger gravierend sind, als sie in der Diskussion dargestellt werden. Gleichzeitig zeigen die Beispiele aus den Städten, dass die kommunale Stadtplanung vielfach in Konkurrenz zu

anderen städtischen Akteure agiert. Zudem drängen zunehmend andere Disziplinen in Aufgaben- und Berufsfelder, die Stadtplaner bisher für sich reklamiert haben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, die Inhalte und Formen der Ausbildung im Bereich der Stadtplanung zu überdenken:

- Mit der Einführung des Bachelor-Master-Systems müssen Ausbildungsinhalte neu definiert und neu „portioniert“ werden. Was ist Grundwissen und welcher Teil wird in Zukunft nur in weiterführenden Master-Studiengängen vermittelt?
 - Gleichzeitig werden die Reformen der Ausbildungsformen und -inhalte der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass heute nur noch ca. die Hälfte der Stadtplaner in den Kommunen arbeitet. Die Ausbildung muss sich daher sowohl auf das Arbeitsfeld der Kommunen als auch auf die Arbeitsfelder der privaten Büros konzentrieren.
 - Schließlich ist unklar, welche Bedeutung das städtebauliche Referendariat in Zukunft haben soll. Während einige Länder das städtebauliche Referendariat abgeschafft haben, ist in anderen Ländern eine deutliche Stellenreduzierung zu beobachten.
- Die Diskussion über die Reform der Ausbildung ist bereits in vollem Gange. Ein allgemein anerkanntes Modell hat sich allerdings noch nicht durchgesetzt.



Teil E
Literatur und
Interviewpartner

1. Interviewpartner

Stadt Aachen

Stadtplanungsamt: Herr Wingenfeld, Herr Kriesel, Herr Günther, Herr Pelzl, Herr Händly,
Bauordnungsamt: Herr Nellisen
Fachbereich Wohnen: Herr Körfer
Fachbereich Immobilienmanagement: Herr Feiter

Stadt Dortmund

Stadtplanungsamt: Herr Ostholt, Herr Kirchoff, Herr Schnabel, Herr Jakumeit

Stadt Dresden

Stadtplanungsamt: Herr Wurff, Frau Kirchner, Frau Steinhof, Frau Tatzel

Stadt Erfurt

Amt für Baukoordinierung, Stadterneuerung und Denkmalpflege: Herr Kiermaier
Stadtplanungsamt: Frau Reuther
Stadtentwicklungsamt: Herr Reichardt, Frau Lindner

Stadt Frankfurt am Main

Stadtplanungsamt: Herr Buch, Frau Brünner, Herr Altenburger, Frau Altmann

Stadt Halle an der Saale

Fachbereich Stadtplanung: Frau Dr. Merk, Herr Golnik, Herr Weber, Frau Grimmer

Stadt Hannover

Fachbereich Planen und Stadtentwicklung: Herr Heesch, Frau Malkus-Wittenberg, Herr Neunhäuserer, Herr Römer

Stadt Kiel

Stadtplanungsamt: Herr Bohm, Herr Behnke, Herr Schnura, Herr Kirschner, Herr Jungbluth

Stadt Mainz

Stadtplanungsamt: Herr Ingenthron, Herr Witzel, Herr Berg, Herr Herfurth
Stadtsanierungsamt: Herr Fischer

Stadt München

Referat für Stadtplanung und Bauordnung: Herr Meyer, Herr Klein, Herr Buser, Herr Uhlmann, Herr Schaaf

Stadt Potsdam

Fachbereich Stadterneuerung und Denkmalpflege: Herr Lehmann
Fachbereich Stadtplanung und Bauordnung: Herr Goetzmann, Herr Kahle, Frau Liebert, Frau Strache

Stadt Rostock

Amt für Stadtplanung: Herr Weinhold

Stadt Saarbrücken

Stadtplanungsamt: Herr Kuntzsch, Herr Teschner, Herr Neurath, Herr Heimann

Stadt Stuttgart

Stadtplanungsamt: Herr Dr. Kron, Herr Bertram, Herr Rosenmund, Frau von Schönfeld

2. Literatur zum Wandel der Planung

Adam, Brigitte (1995) Mehr als Interessenmanagement. Zur Rolle alternativer Entscheidungsverfahren in der räumlichen Planung. In: RaumPlanung 71, S. 243-245

Adrian, Hanns (1995) Stadterneuerung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover (ARL), S.884-886

Adrian, Hans (1997) Wohin geht die Stadtplanung? In: Die alte Stadt 1/1997, S. 48-58

Albers, Gerd (1993) Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Wentz, Martin (Hrsg.) Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen.

Frankfurter Beiträge Band 4. Frankfurt, New York (Campus), S. 45-55

Albers, Gerd (1995) Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa. Begegnungen und Einflüsse. In: AfK 2/1995, S. 250-269

Albers, Gerd (1995b) Stadtplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover (ARL), S. 899-905

Albers, Gerd (1995c) Stadtentwicklungsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover (ARL), S. 881-883

- Articus, Stephan (2002)** Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft. Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: AfK 1/2002, S. 6-23
- Bach, Stefan; Vesper, Dieter (2002)** Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. DIW Wochenbericht 31/02. Berlin
- Baugesetzbuch BauGB**, Neugefasst durch Bek. v. 23. 9.2004 I 2414
- Baumgart, Sabine (1997)** Planung in kleinen und mittleren Städten. Gedanken zu Umsetzungschancen und -hemmnissen umweltgerechter Zielsetzungen. In: PlanerIn 1/1997, S. 9-11
- Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, R. (1998)** Auf der Suche nach Orientierung – das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau. In: dies. (Hg.) Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart, Zürich
- Becker, Heidede (2003)** Drei Jahre Integrierte Stadtentwicklung. Programm Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven. In: PlanerIn 2/2003, S. 5-8
- Bernt, Matthias; Kabisch, Sigrun (2003)** Praxis ohne Theorie. Thesen zu Wissensdefiziten in der Stadtumbau-Debatte. In: PlanerIn 1/2003, S. 42-44
- BfLR (1991)** Städtebauliche Aufgaben in den neuen Ländern. Vorläufige Schlußfolgerungen aus einem gemeinsamen wissenschaftlichen Seminar von BMBau und BfLR am 13. und 14. März in Berlin. In: PlanerIn 2/1991, S. 10-11
- Bock, Eckhard (2002)** Ansätze für ein neues Planungssystem. Versuch einer Standortbestimmung – aktuelle Entwicklungen. In: PlanerIn 2/2002, S. 66-68
- Böhme, Rolf (2003)** Ein Plädoyer für die Gewerbesteuer. In: Süddeutsche Zeitung 28.4.2002
- Bohne, Rainer (2002)** Sire, geben Sie Gedankenfreiheit. Anmerkungen zum Stadtumbau Ost. In: PlanerIn 4/2002, S. 42-44
- Bohne, Rainer (2003)** Planung ohne Tabus. In: PlanerIn 2/2003, S. 31-33
- Bonny, Hanns Werner; Krella, Bernhard; Oberschmidt, Jörg (2003)** Dortmunder Absolventenbefragung 2002. Raumplanung 110
- Bookhoff, Hermann; Bräuer, Michael; Dupke, Eckhard et al. (1990)** Auf dem Wege zu einer demokratischen Baukultur. Leitsätze der Dessauer Erklärung. In: PlanerIn 1990, S. 2-5
- Bose, Michael (1994)** Strategische Planungsansätze für Städte und Stadtregionen. In: DISP 118, S. 16-20
- Brake, Klaus (2000)** Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“? In: AfK 2/2000, s. 269-288
- Brenner, János (1990)** Baurecht in der DDR. Von der Deutschen Bauordnung zum Baugesetzbuch. In: AfK 2/2000, S. 259-283
- Bretschneider, Michael; Roski, Günter (Hrsg.) (2001)** Stadtprobleme aus Bürgersicht. Ergebnisse von Bürgerbefragungen aus acht Städten. Difu-Materialien. Berlin
- Buchmüller, Lydia; Keller, Donald A.; Koch, Michael; Schumacher, Fritz; Selle, Klaus (2000)** Planen Projekte Stadt? Weitere Verständigungen über den Wandel in der Planung. In: DISP 141, S. 55-59
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (Hrsg.) (2004)** Wohnungspolitische Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwicklung – Kurzfassung -
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2002)** Bericht der unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (2003)** Stadtumbau West – Programm & Pilotstädte. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau ExWoSt. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2003a)** Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) – Entwurf. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2003b)** Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) – Begründung Allgemeiner Teil. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2003c)** Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) – Begründung Besonderer Teil. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2004)** Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW et al. (2004a)** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maß-

nahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004 / 26. August 2004

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW et al. (2004b) Verwaltungsvereinbarung vom 15. Juli 2004/15. September 2004 zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004 /26. August 2004 [Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004] vom 15. Juli 2004 / 15. September 2004

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2004c) Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2004d) Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2004e) Stadt – Planung – Akteure. Dokumentation zum II. Nationalen Städtebaukongress 10.-11. Mai 2004 in Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2005) Raumordnungsbericht 2005

Bundesministerium der Finanzen (2002) Bundespolitik und Kommunal Finanzen. Fachblick Finanz- und Wirtschaftspolitik. Berlin

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau BMBau (1974a) Interdisziplinäre Studiengänge für Stadtplaner. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. 03.025

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau BMBau (1974b) Organisationsstrukturen planender Verwaltungen. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. 03.027

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau BMBau (1974c) Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. 03.028

Bundeszentrale für politische Bildung BpB (1998) Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung 242. Überarbeitete Neuauflage 1998. Bonn

Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996) Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis.

DIFU-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 20. Berlin

Bunzel, Arno (1997) Die Baugesetzbuch-Novelle auf dem kommunalen Prüfstand? In: AfK 2/1997, S. 254-281

Bunzel, Arno; Reitzig, Frank, Sander, Robert (2002) Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 34. Berlin

Bunzel, Arno ; Frölich, Franciska; Tomerius, Stephan (2004) Monitoring und Bauleitplanung – neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen

Dangschat, Jens S. (1999) Wandel der Gesellschaft – Wandel des Berufsstandes. In: Planerin 1/1999, S. 15-18

Dangschat, Jens S. (1999b) Raumplanung zwischen Vermarktungsstrategien und Sozialarbeit. In: PlanerIn 3/1999, S. 39-42

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL (1994) Erklärungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Erfurt anlässlich der Jahrestagung 1994. In: PlanerIn 4/1994, S. 23-25

Deutsches Institut für Urbanistik DIFU (2002) Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik 2002. Ergebnisse einer Panelbefragung bei kommunalen Stadtentwicklungsplanern. Berlin

Deutscher Städte- und Gemeindebund DStGB (2002) Public-Private-Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden. DStGB-Dokumentation Nr. 28. Berlin

Deutscher Städte- und Gemeindebund DStGB (2003) Referentenentwurf zur Novellierung des BauGB. Berlin

Deutscher Städtetag DST (2005) Aktuelle Finanzlage der Städte. Rückblick auf 2004 und Prognose für 2005

Deutscher Städte- und Gemeindebund DStGB (2005a) Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen. Investitionskraft stärken Arbeitsplätze schaffen. Bilanz 2004 und Ausblick 2005 der deutschen Städte und Gemeinden

Deutscher Städte- und Gemeindebund DStGB (2005b) 10 Forderungen des DStGB für eine zukunftsgerechte Stadtentwicklung

Diekmann, Peter; Föcking, Peter; Klee, Michaela; Nesselhauf, Georg; Voge, Andreas (2001) Flexible Flächennutzungsplanung. Das Beispiel Gelsenkirchen – Neue Ansätze für den Ballungsraum? In: RaumPlanung 94, S. 31-35

Diller, Christian (2002) Projekte über Projekte. Auf dem Königsweg der Regionalentwicklung? In: Planerin 3/2002, S. 51-52

- Dürr, Hansjochen (2004)** Baurecht Baden-Württemberg (11. Auflage)
- Durth, Werner (2002)** Der zweite Riß. Stadtplanung, Steuerungsverluste und Kompensationsphänomene. In: *Polis* 2-3/2002, S. 14-16
- Egner, Björn; Georgakis, Nikolaos; Heinelt, Hubert; Bartholomäi, Reinhart (2004)** Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Schader-Stiftung. Darmstadt
- Eichstädt, Wulf (2001)** Planung mit erhöhtem Risiko. In: *Bauwelt* 24/2001, S.34-39
- Eichstädt-Bohlig, Franziska (2001)** Wohnungsüberschuss: ein gesamtdeutsches Problem. In: *Bauwelt* 24/2001, S. 74-76
- Eichstädt-Bohlig, Franziska (2002)** Stadtumbau und Soziale Stadt. Entwicklungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt. In: *Planerin* 1/2002, S. 13-15
- Elsner, Thomas; Wegmann, Dietrich (1994)** Der Vorhaben- und Erschließungsplan. Sein Stellenwert in der räumlichen Planung. In: *RaumPlanung* 66, S. 167-170
- Forßmann, Jörg (2000)** Gedanken zur Fortentwicklung des Boden- und Planungsrechts. In: *PlanerIn* 3/2000, S. 54-55
- Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert (2000)** Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: *AfK* 2/2000, S. 243-268
- Frey, Otto; Keller, Donald A.; Klotz, Arnold; Koch, Michael; Selle, Klaus (2003)** Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: *DISP* 153, S. 13-18
- Froessler, Rolf (1998)** Tendenzen der Stadterneuerung in Europa. Befunde, Beobachtungen und Thesen. In: *DISP* 133, S. 22-27
- Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993)** Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. In: *RaumPlanung* 61, S. 112-118
- Glaser, Jürgen; Pohlan, Jörg; Schlomka, Bettina (2003)** Harburger Absolventenbefragung 2003. 20 Jahre Stadtplanungsstudium an der Technischen Universität Hamburg-Harburg (TUHH). *Raumplanung* 110
- Göschel, Albrecht (2003)** Schrumpfende Städte. Planerische Reaktionen auf den Leerstand. In: *PlanerIn* 2/2003, S. 9-10
- Grabow, Busso; Hollbach-Grömig, Beate (1999)** Stadtmarketingtypen in deutschen Städten. Ergebnisse einer Untersuchung zum Stadtmarketing in deutschen Städten. In: *PlanerIn* 3/1999, S. 9-12
- Harlander, Tilman (1998)** Stadtplanung und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungsphasen seit 1945. In: *DISP* 132, S. 4-9
- Hatzfeld, Ulrich; Kruse, Stefan (1995)** Reale Planung in Traumwelten – Freizeitgroßanlagen als wachsendes Planungsproblem. In: *PlanerIn* 3/1995, S. 22-31
- Hatzfeld, Ulrich (1997)** Die Produktion von Erlebnis, Vergnügen und Träumen. Freizeitgroßanlagen als wachsendes Planungsproblem. In: *AfK* 2/1997, S. 282-308
- Hatzfeld, Ulrich (2000)** Freizeitgroßanlagen – die städtebaulichen Brachen von morgen? In: *Bauwelt* 48/2000, S. 62-66
- Häussermann, Hartmut; Siebel, Walter (1994)** Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. In: *AfK* 1/1994, S. 32-44
- Häussermann, Hartmut; Simons, Katja (2000)** Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken? Zu neuen Formen der Stadtentwicklungspolitik am Beispiel des Entwicklungsgebiets Berlin-Adlershof. In: *AfK* 1/2000, S. 56-72
- Heinz, Werner (Hrsg.) (1993)** Public-Private-Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?
- Heinz, Werner; Scholz, Carola (1996)** Public-Private-Partnership im Städtebau: Erfahrungen aus der kommunalen Praxis; acht Fallbeispiele aus nordrhein-westfälischen Städten. Berlin (DIFU)
- Holtmann, Everhard; Schaefer, Rainer (1996)** Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt. Eine empirische Untersuchung über Wohnformen, Wohnwünsche und kommunalpolitische Steuerung. Opladen
- Hübler, Karl-Hermann (2002)** Gibt es eine Renaissance von Zukunftsstrategien für Großstädte in Europa? Anmerkungen zu eine Betrag von Klaus Brake in Band II/2000 des Archivs für Kommunalwissenschaften. In: *DfK* I/2002, S. 132-141
- Hüchtker, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus; Sinning, Heidi; Sutter-Schurr, Heidi u.a. (2000a)** Freiraum, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 1
- Hüchtker, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus; Sutter-Schurr, Heidi u.a. (2000b)** Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln. Beispiele aus der Praxis. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 2
- Hüchtker, Sibille; Selle, Klaus; Sinning, Heidi u.a. (2000c)** Freiräume entwickeln – in Stadt und Region. Beispiele aus der Praxis. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 3

Hüchtker, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus; Sinning, Heidi; Sutter-Schurr, Heidi u.a. (2000d) Verständigungen über Planung und Kooperation. Erörterungen und Erfahrungsberichte. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 4

Ibert, Oliver (2000) Lernen von der IBA Emscher Park? Übertragbarkeit von Erfahrungen aus Gewerbeprojekten der Internationalen Bauausstellung. In: RaumPlanung 89, S. 79-84

Ibert, Oliver (2003) Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation. In: RuR 1-2/2003, S. 3-12

Isselmann, Michael (1991) Bürgerbeteiligung bei der Flächennutzungsplanung – Eine neue Diskussion? In: RaumPlanung 52, S. 27-30

Jessen, Johann (1997) Stadtplanung – eine lernende Disziplin? In: Die alte Stadt 1/1997, Seite 59-70

Jonas, Carsten (1991) Stadterneuerung – vorher/nachher. In: PlanerIn 2/1991, S. 11-14

Kegler, Harald; Kuhn, Rolf (1993) Planungskultur – Ost: Zwischen Chance zur Katharsis und Abgang eines Reformversuchs. In: DISP 115, S. 42-46

Kegler, Harald (2002) Stadtumbau „Charette“. Neue Möglichkeiten effektiver Beteiligung. In: PlanerIn 4/2002, S. 45-47

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (1993) „Entweder-Oder“ und „Und“. Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. In: DISP 115, S. 74-84

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (1996) Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgespräches über den Wandel im Planungsverständnis. In: DISP 126, S. 37-46

Kilper, Heiderose (2001) Prozeß-Innovation IBA Emscher Park. In: PlanerIn 1/2001, S. 33-34

Kissel, Harald (1995) Planungsrecht im Umbruch? Aktueller Stand zur Diskussion über die geplante Planungsrechtsnovelle 1997 aus Sicht der BAK. In: PlanerIn 1/1995, S. 17-19

Klarmann, Philipp (1999) Die Ersetzung von Genehmigungsverfahren durch Anzeigeverfahren im Bau- und Anlagenrecht - gelungene Deregulierung oder Verlagerung des Risikos auf Private?

Klatt, Sandra; Meyer, Bernd (2002) Herausforderung Schrumpfende Stadt. Forschungsverbund Stadt 2030. In: PlanerIn 3/2002, S. 42-43

Klemme, Marion (2005) Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für wider-

sprüchliche Stadtentwicklungen. Ergebnisse eines Werkstattgesprächs in Leipzig - 06. bis 08. Mai 2004. PT-Materialien 7

Klinge, Werner (1997) Regelungsdichte und Verfahrensdauer von Bebauungsplänen, dargestellt am Beispiel des Bezirks Charlottenburg von Berlin. „Konfliktbewältigungsstrategien der Berliner Bauverwaltung“. In: PlanerIn 1/1997, S. 24-26

Körbel, Frank; Schröter, Frank (2000) Aufgaben von Städten im 21. Jahrhundert. Kommentierte Ergebnisse vom Nationalen Städtebaukongress. In: RaumPlanung 88, S. 35-41

Krautzberger, Michael (2002) Aktuelle Aufgaben der Städtebaugesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. In: DISP 149, S. 30-37

Krautzberger, Michael; Stür, Bernhard (2004) Städtebaurecht 2004: Was hat sich geändert?

Krella, Bernd; Moering, Ursula (1994a) Absolventenbefragung. In: RaumPlanung 65, Juni 1994, S. 127-129

Krella, Bernd; Moering, Ursula (1994b) Absolventenbefragung. In: RaumPlanung 66, September 1994, S. 185-186

Krettek, Rainer (1990) Planungshoheit ausüben – Planungsrecht anwenden. 7500 Gemeinden stehen vor dem Neubeginn. Bauwelt 36/1990, S. 2414-2416

Kunzmann, Klaus R. (1995) Planungskulturen und Planerausbildung in Europa. In: DISP 123, S. 49-57

Leimbrock, Holger (1992) Neuere Entwicklungs- und Planungsgeschichte mittelgroßer Städte. In: AfK 1/1992, S. 71-87

Ludwig, Jürgen (2005) Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche. In: RuR 5/2005

Lütke-Daldrup, Engelbert (2001) Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: Bauwelt 24/2001, S. 40-45

Maurer, Jakob (1993) Denken beim Planen und die Planungskultur in der Schweiz. In: DISP 115, S.5-10

Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter (1998) Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. In: DISP 134, S. 4-11

Mayer, Hans-Norbert (2000) Hannover und die EXPO. Ein Großereignis als Vehikel zur Stadtentwicklung? In: RaumPlanung 92, S.213-218

Meyer, Katrin (2001) Verteilung der Städtebauförderungsmittel im zeitlichen und regionalen Vergleich. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9-10/2001

- Meyer-Künzel, Monika (2000)** EXPOs und Olympische Spiele als Motoren der Stadtentwicklung. In: *PlanerIn* 4/2000, S. 40-42
- Mitschang, Stephan (1999)** Flächennutzungsplanung. Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. In: *RaumPlanung* 86, S. 198-208
- Mitschang, Stephan (2003)** Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. München, Köln (Carl Heymann)
- Moss, Timothy (1998)** Ein historischer Prozeß der Anpassung. In: *Der Architekt* 3/1998, S. 153-156
- Müller, Heidi; Selle, Klaus (2001)** Was nach dem Feste blieb... Großereignisse für Stadt und Region: Von Hannover lernen? In: *PlanerIn* 4/2001, S. 5-7
- Muggli, Rudolf (2002)** Raumplanung unter veränderten Rahmenbedingungen. In: *DISP* 148, S. 24-28
- Nonnenmacher, Wolfgang, Schwörer, Ingrid (1982)** Tätigkeitsfeld Raumplanung – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum beruflichen Werdegang der Dortmunder Absolventen. In: Ahrens, P.P.; Brunn, E.; Nonnenmacher, W.; Schwörer, I. (Hrsg.) *Studiengänge und Arbeitsplätze der Raumplaner. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Band 26. S. 219-236
- Pesch, Franz (1998)** Stadterneuerung als soziales Handlungsprogramm. Das NRW-Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. In: *PlanerIn* 2/1998, S. 4-7
- Pietzker, Jost; Steinbach, Gerhard; Herz, Sabine (1996)** Probleme unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – Endbericht. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn
- Pfeiffer, Ulrich (1990)** Wie war es doch noch ehemals, ohne Wachstum so bequem. In: *Bauwelt* 12/1990, S. 562-563
- Pfeiffer, Ulrich (2001)** Der Leerstandsschock. In: *Bauwelt* 24/2001, S. 28-33
- Pfeiffer, Ulrich (2003)** Eine neue Dimension der Stadtentwicklungspolitik. In: *Bauwelt* 12/2003, S. 50-59
- Priebs, Axel (1999)** Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. Lohnt es sich, an den bisherigen planerischen Konzepten und Verfahren festzuhalten? In: *RuR* 4/1999, S. 249-254
- RaumPlanung (2002)** Gedanken zur Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert. Vier Einschätzungen aus Forschung und Praxis. In: *RaumPlanung* 100, S. 10-14
- Reuter, Wolf (2000)** Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: *DISP* 141, S. 4-16
- Ruiz, Marcelo (2001)** Raumorientierung der Verwaltung durch Gebietsteams. Zur Verstärkung integrierter Stadtteilerneuerung. In: *PlanerIn* 4/2001, S. 36-38
- Runkel, Peter (1999)** Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: *RuR* 4/1999, S. 255-258
- Schäfer, Rudolf; Lau, Petra; Specovius, Christina (1999)** Forschungsprojekt „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen – Entwurf des Endberichts. Berlin
- Schoch, Friedrich (2000)** Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. In: *AfK* 2/2000, S. 225-242
- Seidel-Schulze, Antje (2003)** Schwerpunkte kommunaler Politik und Planungspraxis – eine Bestandsaufnahme in nordrhein-westfälischen Städten. In: *difu – Aktuelle Informationen* April 2003. Berlin
- Selle, Klaus (1991)** Planung im Wandel. Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen. In: *DISP* 106, S. 34-45
- Selle, Klaus (1995)** Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: *RaumPlanung* 71, S. 237-242
- Selle, Klaus (1997)** Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. In: *DISP* 129, S. 40-47
- Selle, Klaus (1999)** Impuls Landschaft. Bedeutungswandel der Freiraumfrage in der Stadtentwicklung. In: *DISP* 136/137, S. 36-46
- Selle, Klaus (2000)** Neue Perspektiven? Praxis und Theorie verändern ihr Planungsverständnis. In: *DISP* 141, S. 44-54
- Selle, Klaus (2003)** Stadtentwicklung als Verständigungsarbeit – Entwicklungslinien, Stärken – Schwächen, und Folgerungen.
- Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (1999)** Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 3-4/1999, S. 163-172
- Sieverts, Thomas; Ganser, Karl (1993)** Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus. Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland. In: *DISP* 115, S. 31-37
- Sinning, Heidi (1995)** Prozeßmanagement. Für eine kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung. In: *RaumPlanung* 71, S. 262-266

Spiekermann, Klaus (1999) Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis. (Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Bd. 42). Dortmund

Spiekermann, Klaus (2000) Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: AfK 2/2000, S. 289-311

Spiekermann, Klaus (2002) Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung. Relevanz in der Planungspraxis. In: Raumplanung 100, S. 38-43

Springer, Joachim (1993) Nach 'lean production' in der Industrie jetzt schlanke Planung in den Kommunen. In: PlanerIn 3/1993, S. 12-17

Springer, Joachim (1999) Stadtplanung und Verwaltungseffizienz. In: PlanerIn 4/1999, S. 47-49

SRL (1994) Zur „Planungsrechtsnovelle 1997“. In: PlanerIn 1/1994, S. 6-13

Thierstein, Alain (2002) Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? In: DISP 148, S. 10-18

Venturi, Marco (1997) Neue Stadt und alte Demokratie. In: RaumPlanung 76, S. 5-10

Voss, Reinhard (2003) Selbstverwaltung ist in Gefahr. NRW-Kommunen fürchten finanziellen Zusammenbruch. In: Frankfurter Rundschau, 26.2.2003

Wentz, Martin (2002) Stadtentwicklung und Stadtmanagement. In: PlanerIn 1/2002, S. 9-12

Wennemer (2004) „Ein schreckliches Gefühl“. In: Die Zeit Nr. 20, 6.5.2004, Seite 22

Wiemann, Norbert (1995) Zur Reorganisation städtischer Planungsämter. Eine empirische Fallstudie an Hand der Stadtplanungsämter in Duisburg, Düsseldorf und Essen. Aachen

Winkel, Rainer (2002) Bestandsentwicklung und Schrumpfende Stadt. Wie ist damit konzeptionell umzugehen? In: PlanerIn 1/2002, S. 16-18

Winkel, Rainer (2002b) Raumplanung unter neuen Vorzeichen. Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen für die überörtlichen Planungsebenen. In: RaumPlanung 104, S. 241-245

Zur Nedden, Martin (1998) Neue Verwaltungsstrukturen. Neue Steuerung – Modell für die Planungsverwaltung? In: RaumPlanung 83, S. 237-241

3. Materialien aus den Städten

3.1 Aachen

aachenpost (2002a) Stadtteilzeitung für Rothe Erde und das Ostviertel, Ausgabe 1/2002

aachenpost (2002b) Stadtteilzeitung für Rothe Erde und das Ostviertel, Ausgabe 3/2002

Buro 5 Maastricht (2001) Visionen für Aachen

GEWOS (1997) Aachen Wohnungsbedarfsanalyse und -prognose bis 2015. Endbericht (interner Vorentwurf – nur zu Forschungszwecken)

Nordrhein-Westfalen (2004) Stadterneuerungsprogramm 2004

Schmidt-Hermsdorf, Christian u. Gabriele (1984) Stadtlesebuch. Ein historischer Längsschnitt durch die Aachener Stadtentwicklung. Werkberichte Lehrstuhl für Planungstheorie der RWTH Aachen

Stadt Aachen (o.A.) Satzung über die Gestaltung baulicher Anlagen in der Siedlung „In den Heimgärten“

Stadt Aachen (1979) Satzung zur Erhaltung und Pflege des Orts- und Straßenbildes der Stadt Aachen - Stadtbildsatzung - vom 27. Juni 1979 (in der Fassung des 2. Nachtrages)

Stadt Aachen (1993) Satzung über die Erhaltung von baulichen Anlagen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im

Stadterneuerungsgebiet Paßstraße und dem Bereich Dennewartstraße vom 10.02.1993

Stadt Aachen (1997) Satzung über die Erhaltung der baulichen Anlagen der sogenannten belgischen Siedlung Burtscheid/Siegel zwischen Amyastraße und Mühlental und im Eckbereich Prinz-Eugen-Straße und Malmedyer Straße vom 15.5.1997

Stadt Aachen (2002) Aachen Innenstadt-konzept

Stadt Aachen (2003) Strategische Überlegungen „Entwicklung von Wohnbauflächen“ für den Zeitraum 1997-2003

Stadt Aachen, Fachbereich Wohnen (2002a) Der Wohnungsmarkt in Aachen 2001

Stadt Aachen, Fachbereich Wohnen (2002b) Wohnungsmarktbarometer 2002 - Ergebnisse der Expertenbefragung zum Aachener Wohnungsmarkt

Stadt Aachen, Immobilienmanagement (2003) Immobilienbericht 2002. Aachen

Stadt Aachen, Planungsamt (2004) Leitkonzept Aachen - „Verräumlichung der Zielaussagen“

3.2 Dortmund

Brückstraßenviertel e.V. (2004) News aus dem Brückstraßenviertel, 2/2004

Nordrhein-Westfalen, Stadt Dortmund (2001) Anlagen zum Programmplanungsdokument für die Teilnahme der Stadt Dortmund an der EU – Gemeinschaftsinitiative CCI n° 2000.DE.16.O.PC.103, URBAN II 2000 - 2006

Ruhr-Lippe Wohnungsgesellschaft (o.A.) Der neue Clarenberg (Faltblatt)

Stadt Dortmund (o.A.) Leitfaden zum Eigenheim. Planen, Bauen, Wohnen

Stadt Dortmund, Amt für Liegenschaften-Immobilienentwicklung (o.A.) Bauen auf städtischen Grundstücken. Ein Leitfaden für private Bauherren

Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (2002) Wohnungsmarktbericht Dortmund 2002

Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (2003) Wohnen. Arbeitsbericht 2003 des Amtes für Wohnungswesen

Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (2004) Masterplan Wohnen Dortmund 2004

Stadt Dortmund, Bauordnungsamt (2004) Jahresbilanz des Bauordnungsamtes 2003

Stadt Dortmund, Liegenschaftsamt (2003) Städtische Immobilienentwicklung, Liegenschaftsbericht 2002

Stadt Dortmund, Stadtkämmerei (2005) Haushaltplan für das Haushaltsjahr 2005

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (o.A.) Urban II – Zukunftsinitiative für die Dortunder Nordstadt (Faltblatt)

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004a) Masterplan Wirtschaftsflächen Dortmund 2004

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004b) Masterplan Einzelhandel

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004c) Masterplan Mobilität Dortmund 2004

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004d) Flächennutzungsplan der Stadt Dortmund. Erläuterungsbericht zum Entwurf. Stand April 2004

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004e) Integriertes Stadtentwicklungskonzept Scharnhorst. April 2004

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004f) Das Brückstraßenviertel – Die Zukunft wird sichtbar

Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (2004g) Bereichsplanung Brüninghausen (Entwurf)

Stadt Dortmund, Umweltinitiative DO-Scharnhorst-Ost (2004) Umweltinitiative Dortmund Scharnhorst Ost

3.3 Dresden

Landeshauptstadt Dresden (2005) Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2000) Dresden – Europäische Stadt. Rückblick und Perspektiven der Stadtentwicklung. Symposium und Ausstellung Sommer/Herbst 2000

Landeshauptstadt Dresden, Geschäftsbereich Finanzen und Liegenschaften (2005) Verkauf der Dresden WOBA GmbH

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (1996) Flächennutzungsplan. Teilflächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 31.12.1996

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (1998) Großes Ostragehege und Umfeld. Städtebaulicher Rahmenplan – Dokumentation zum Stadtratsbeschluss

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (1999a) Flächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 1.1.1999. Bürgerinformation

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (1999b) Flächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 1.1.1999 ergänzt durch Altfranken, Gompitz, Oberwartha, Langebrück/Schönborn, Schönfeld-Weißig, Kauscha. Erläuterungsbericht zur Flächennutzungsplan-Ergänzung

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2000) Eigenheimstandorte in Dresden

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2002a) Teil I Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) – Analyse und Handlungsfelder

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2002b) Teil II Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) – Kurzfassung

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2003a) Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Bericht 2003

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2003b) Erhaltungssatzung H-13 Dorfkern Steinbach (Faltblatt)

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2003c) Erhaltungssatzung H-39 Wohnanlage und Siedlung Schulberg (Faltblatt)

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2003d) Stadterneuerung in Dresden. Überblick 1999 bis 2002

Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2004c) Leitbild zum komplexen Stadtumbauprozess

3.4 Erfurt

Land Thüringen, Landeshauptstadt Erfurt, Die Bahn (2003) Erfurt verbindet. Aktuelles und Meinungen zum neuen Bahnhofsviertel. Ausgabe 5, Juni 2003

Landeshauptstadt Erfurt (2004) Haushalt 2004

Landeshauptstadt Erfurt, Amt für Baukoordinierung, Stadterneuerung und Denkmalpflege (o.A.) Wohnen in Erfurt. Informationen zum Stadtumbau

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtentwicklungsamt (2001) Stadtentwicklungsamt. Wir stellen uns vor (Faltblatt)

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtentwicklungsamt (2004) Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt Erfurt - Entwurf - 3.Änderung. Erläuterungsbericht

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (1999) Urban, ein Programm für Europa. Erfurt und die Krämpfervorstadt

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2000) 10 Jahre Stadterneuerung Erfurt

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2001) Urban – eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union. Abschlußbericht zum Operationellen Programm. Die Krämpfervorstadt setzt Zeichen

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2002a) Sektorale Entwicklungskonzeption Wohnen 2020 - Teilbereich Neubau. Arbeitsstand 2002. Beiträge zur Stadtentwicklung - Heft 2

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2002b) Landeshauptstadt Erfurt. Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2002c) Landeshauptstadt Erfurt. Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost - Teilbereich 1 Gründerzeit

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2002d) Landeshauptstadt Erfurt. Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost - Teilbereich 2 Großwohnsiedlungen und Fallbeispiel Rieth

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2002e) Erfurt. Masterplan Erfurter Großsiedlungen

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2003a) Jahrbuch 2002

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2003b) Stadterneuerung Erfurt. Der Kammweg

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2003c) Stadterneuerung Erfurt. Michaelisstraße Ost

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2003d) Baugebietskatalog – Wohnen. Baugebiete für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Beiträge zur Stadtentwicklung - Heft 1

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2003e) Masterplan Erfurter Großsiedlungen – Wohnungswirtschaftliche Aktualisierung 2003

Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung (2004) Beteiligungsbericht 2004

Wohnungsbaugenossenschaft einheit eG (2003) Wohnen, Sparen, Bauen. Geschäftsbericht 2003

3.5 Frankfurt

ABG Frankfurt Holding (2004) Geschäftsbericht 2003

Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (2004) Riedberg Newsletter. Ausgabe 13, September 2004

Frankfurter Statistik aktuell (2004) Frankfurter Bevölkerungsprognose bis 2020. Nr. 1/2004

Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1998) Frankfurt am Main. Stadtentwicklung und Planungsgeschichte seit 1945

Rebstock Projektgesellschaft (2003) Geschäftsbericht 2002

Stadt Frankfurt am Main (o.A.a) Neubaugebiet Bonames-Ost. Bebauungsplan Nr. 516 (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main (o.A.b) Rationelle Energieversorgung in Frankfurt am Main: Neubaugebiet „Deutscherherrenviertel“. Niedrigenergiebauweise in Kombination mit Fernwärmeversorgung

Stadt Frankfurt am Main (1998) Wohnbauflächen Frankfurt am Main. Informationen zur Stadtentwicklung (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main (2000) Frankfurt am Main – Nordend I. Erhaltungssatzung Nr. 39 (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main (2003a) Haushalt 2004

Stadt Frankfurt am Main (2003b) Frankfurt am Main – Nordend II. Erhaltungssatzung Nr. 42 (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main (2003c) planen + bauen. Nr. 20, November 2003

Stadt Frankfurt am Main (2004a) planen + bauen. Nr. 21, Mai 2004

Stadt Frankfurt am Main (2004b) Personal- und Organisationsbericht 2003

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (o.A.a) Rahmenplan Rödelheim. Städtebauliches Gutachten (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (o.A.b) Am Rieberg. Informationen zum Bebauungsplan-Entwurf Nr. 803

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (1990a) Erhaltungssatzung Nr. 5 Anne-Frank-Siedlung (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (1990b) Erhaltungssatzung Nr. 6 Dichterviertel (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (1992) Leitplan Wohnen 1992. Teil 1: Allgemeine Einführung, Wohnungsbestand und Stadterneuerung

Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (1998) Die Zukunft des Städtischen. Raumordnung in der Region Frankfurt am Main. Kolloquium der Stadt Frankfurt am Main 24.3.1998

Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung und Sicherheit (2001) Rahmenablaufplan Wohnen. Fortschreibung 2000/ 2001

Stadt Frankfurt am Main, Die Oberbürgermeisterin (2004) Eine neue Verfasstheit für die Region Rhein-Main? Materialien zum Kolloquium der Regionalkonferenz am 27. Mai 2004

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt; Freischlad + Holz (o.A.) Soziale Stadt Unterliederbach 'Engelsruhe' – Integriertes Handlungskonzept

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2000) Farbleitplan 2000. Stadterneuerung Alt-Sachsenhausen

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2003a) Frankfurt Alt-Sachsenhausen. Farbleitplan (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2003b) Frankfurt Alt-Sachsenhausen. Erhaltungssatzung Nr. 41 (Faltblatt)

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2003c) Stadterneuerung in Alt-Sachsenhausen. 12/03

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2003d) Bericht zur Stadtentwicklung Frankfurt am Main 2003

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2004a) Plan.Werk 03. Jahrbuch 2003

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (2004b) Wohnen im Bahnhofsviertel. Eine Zukunftsperspektive für das Bahnhofsviertel in Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2004a) Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Aufgaben und Ziele

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2004b) Siedlungstätigkeit vor dem Hintergrund der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung. Materialband zum Regionalen Flächennutzungsplan

Wentz, Martin (Hrsg.) (1991) Stadtplanung in Frankfurt: Wohnen, Arbeiten, Verkehr. Die Zukunft des Städtische, Bd. 1

3.6 Halle

Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V. (isw) (2000) Wohnungsleerstand und Zukunft des städtischen Wohnens in Halle - Grundpositionen und Handlungsvorschläge der Wohnungswirtschaftlichen Plattform Halle -

Merk, Elisabeth (2003) Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung – Konzepte – Erwartungen. In: vhw FW 6/03, S. 290-294

Netzwerk-Brief (2003) Informationsschrift zu aktuellen Fragen des Stadtumbaus in der Stadt Halle (Saale). Sonderausgabe Nr. 12 März 2003

Netzwerk-Brief (2004) Informationsschrift zu aktuellen Fragen des Stadtumbaus in der Stadt Halle (Saale). Sonderausgabe Nr. 14/15 April 2004

Netzwerk Stadtumbau (2003) Zuhause in Halle. Eine Stadt mit Lebensqualität (Zeitungsbearbeitung)

Stadt Halle (Saale), Amt für Wirtschaftsförderung (o.A.) Projektbeschreibung URBAN Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (1994) Ziele der Rahmenplanung als Grundlage für die Durchführung der Sanierung im Sanierungsgebiet Nr. 1 „Historischer Altstadt kern“, förmlich festgelegt nach § 124 Abs. 1 und 3 BauGB

Stadt Halle (Saale) (2001) Neuordnungskonzept für den Stadtteil Halle-Neustadt

Stadt Halle (Saale) (2003) Das Riebeckviertel. Altindustriestandorte Merseburger Straße mit dem Gründerzeitviertel Südliche Vorstadt

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und Planung (2002) Das Riebeckviertel. Altindustriestandorte Merseburger

Straße mit dem Gründerzeitviertel Südliche Vorstadt. Ausgabe 2002

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und -planung (2003a) Wohnungsmarktbericht 2003

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und -planung (2003b) Wohnungsmarkt Halle (Saale) Datenband des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2003

Stadt Halle (Saale) Fachbereich Stadtentwicklung- und Planung (2004a) Der Neue Marktplatz, Planung und Umbau. Stadt-sanierung. September 2004 (Sanierungszeitung)

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und -planung (2004b) Erhaltungssatzungen

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und Planung (2004c) Das Riebeckviertel. Altindustriestandorte Merseburger Straße mit dem Gründerzeitviertel Südliche Vorstadt. Ausgabe 2004

Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und -planung (2004d) Heide-Süd. Zur Geschichte des Ortes, Zu den Grundlagen für die Entwicklung

Stadt Halle (Saale), Geschäftsbereich Planen und Bauen (2002a) Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost: Stadtentwicklungskonzept Halle (Saale), Gesamtstadt

Stadt Halle (Saale), Geschäftsbereich Planen und Bauen (2002b) Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost: Stadtentwicklungskonzept Halle (Saale), Innenstadt

Stadt Halle (Saale), Geschäftsbereich Planen und Bauen (2002c) Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost: Stadtentwicklungskonzept Halle (Saale), Großwohnsiedlungen

Stadt Halle (Saale), Stadtplanungsamt (2000a) Stadtumbau als Herausforderung und Chance angesichts von Bevölkerungsrückgang und Wohnungsleerstand: Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle - ausgewählte Aspekte einer komplexen Themenstellung -. Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle 1/7

Stadt Halle (Saale), Stadtplanungsamt (2000b) Halle-Neustadt. Informationen zur Stadtteilentwicklung. November 2000 (Sanierungszeitung)

Stadt Halle (Saale), Stadtplanungsamt (2001) Halle-Silberhöhe. Informationen zur Stadtteilentwicklung. März 2001 (Sanierungszeitung)

3.7 Hannover

Hannoversche Allgemeine, Neue Presse (2004) Wohnen in Hannover ... eine Stadt stellt sich vor. Verlagsbeilage vom 29.9.2004

Landeshauptstadt Hannover (o.A.) Informationen über den Flächennutzungsplan 1980. Heft 12

Landeshauptstadt Hannover (1995) Zur Diskussion. Die Weiterentwicklung der Innenstadt

Landeshauptstadt Hannover (2002) Städtebaulich-landschaftsplanerisches Rahmenkonzept Stadtbezirk Döhren-Wülfel

Landeshauptstadt Hannover (2003) Städtebaulich-landschaftsplanerisches Rahmenkonzept Stadtbezirk Bothfeld-Vahrenheide

Landeshauptstadt Hannover (2004a) Flächennutzungsplan. Stand März 2004

Landeshauptstadt Hannover (2004b) Wohnungsbau in Hannover: Angebote für den individuellen Lebensstil. Beispiel-Projekte (Internetpräsentation)

Landeshauptstadt Hannover (2004c) Das Mittelfeld. Ein Stadtteil entwickelt sich. Ausgabe 7, Juni 2004 (Zeitung)

Landeshauptstadt Hannover (2004d) Sanierungszeitung Vahrenheide-Ost, Nummer 22, Juni 2004

Landeshauptstadt Hannover (2004e) Sanierungszeitung Nordstadt, Nummer 50, April 2004

Landeshauptstadt Hannover (2004f) Soziale Stadt Zeitung Hainholz, Nummer 1, September 2004

Landeshauptstadt Hannover (2004g) Sanierungszeitung Limmer, Nummer 3, September 2004

Landeshauptstadt Hannover, Amt für Wohnungswesen (2001) Jahresbericht 2001

Landeshauptstadt Hannover, Amt für Umweltschutz (2002) Niedrigenergiehäuser

Landeshauptstadt Hannover, Baudezernat (2003) In Hannover Wohnen

Landeshauptstadt Hannover, Bereich Stadtplanung (2004) Verfügbarkeit von Flächen für den Wohnungsbau 2004-2020. Grundlagen für die Flächennutzungsplanung. Stand Juni 2004 (Karte)

Landeshauptstadt Hannover, Bereich Umweltschutz (o.A.) Modell Kronsberg "Ökologische Optimierung Kronsberg"

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (2000) Städtebau im Zeichen der EXPO 2000. Die neunziger Jahre in Hannover

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister; Amt für Koordinierung,

Controlling und Stadtentwicklung (2001)

Wanderungsbefragung 2001. Wanderungen zwischen Stadt und Landkreis Hannover

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (2002) Lagebericht zur Stadtentwicklung 2002

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister; Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung (2002a) Wanderungsbefragung 2001. Hannover und andere Großstädte aus der Sicht von Zu- und Fortgezogenen

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister; Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung (2002b) Repräsentativerhebung 2002. Erste Ergebnisse mit Vergleichsdaten aus früheren Erhebungen

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister; Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung (2002c) Wohnungsmarkt 2001. Wohnungsmarktanalyse für die Landeshauptstadt Hannover – Untersuchung im Rahmen der Entwicklung eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister; Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Bereich Stadtentwicklung (2003) Repräsentativerhebung 2002. Sonderauswertung zum Thema Lebensbedingungen in Hannover und persönliche Lebensqualität im Wohnquartier

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (2004) Lagebericht zur Stadtentwicklung 2003

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (2005) Hannover-Strategie 2015. – Arbeitspapier – Stand 7.1.2005

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberstadtdirektor (1995) Städtebauliches Rahmenkonzept Hannover

Landeshauptstadt Hannover, Einfamilienhaus-Büro (2002) Bauen in der Stadt mit dem Hannover-Kinder-Bauland-Bonus (Faltblatt)

Landeshauptstadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung (2004) Wohnungsleerstände in der Landeshauptstadt Hannover 2004

Landeshauptstadt Hannover, Referat für Stadtentwicklung Wohnungsleerstandserhebung (o. A.) Ermittlung der Wohnungsleerstandsquote am hannoverschen Wohnungsmarkt

Landeshauptstadt Hannover, Stadtplanungsamt (1973) Zur Diskussion: Flächennutzungsplan 1973. Informationen über den Flächennutzungsplan Heft 6

Stadt Hannover, Stadtplanungsamt (1980) Flächennutzungsplan 1980. Informationen über den Flächennutzungsplan Heft 12

Landeshauptstadt Hannover, Stadtplanungsamt (1997) Wohnbauflächenpotential. Erhebung 1997 – Grundlagen zum Flächennutzungsplan 2/97

Landeshauptstadt Hannover, Stadtplanungsamt (2002) Integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost. Sachbericht Dezember 2002

Landeshauptstadt Hannover, Umweltdezernat (2003) Hannover Kronsberg - Handbuch-

Region Hannover (o.A.) Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Informationen zum Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms 2005

Region Hannover, Stadt Hannover (2002) Einwohnerentwicklung 2000 bis 2010. Prognosen für die Region, die Landeshauptstadt Hannover und die Städte und Gemeinden des Umlandes. Schriften zur Stadtentwicklung, Band 92

Region Hannover (2004) Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderung an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005. Beiträge zur Regionalen Entwicklung Heft 101

3.8 Kiel

Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (Hrsg.) (2004) Auf dem Weg zur Stadt 2030 – Leitbilder, Szenarien und Konzepte Ergebnisse des Forschungsverbundes „Stadt 2030“

Institut Raum und Energie (2002) Erste Thesen zu den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen Zukunft Kiel 2030

Kieler Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft (2004) Sanierung Kiel-Gaarden SAG I. Bericht über die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen im 2. Sanierungsgebiet des SAG

KSS/LEG (o.A.) Entwicklungsmaßnahme Kiel-Wellsee. Informationen für Bauinteressierte (Faltblatt)

Landeshauptstadt Kiel (2002) Maßnahmenkatalog zur Eindämmung der Stadtfucht. Drucksache: 1434/2002

Landeshauptstadt Kiel (2003) Haushaltsplan der Landeshauptstadt Kiel für das Jahr 2004

Landeshauptstadt Kiel (2004) Planen, Bauen, Finanzieren – Kiel 2004/2005

Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung (2001) 2. Bericht über Verflechtungen Kiel und Umland

Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung (2003) Die Ergebnisse der Fragebogenaktion „Wegzüge aus Kiel“

Landeshauptstadt Kiel, Baudezernat (1995) Stadterneuerung Kiel Pries-Friedrichsort

Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (o.A.) Kiel 2030

Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (1998a) Erhaltungssatzung Friedrichsorter Str./An der Schanze

Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (1998b) Ideenwettbewerb Kiel-Meimersdorf. Dokumentation

Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (2000) Städtebaulicher Ideenwettbewerb Kiel-Wik „Marinequartier“. Dokumentation

Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (2001) Stadterneuerung Kiel Pries-Friedrichsort. Aufhebung der Sanierungssatzung – Abschlussbericht

Landeshauptstadt Kiel, Kieler Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft (1989) Stadterneuerung Kiel-Gaarden. Die Durchführung der Sanierung im SAG I

Landeshauptstadt Kiel, LEG Schleswig-Holstein, ARGE Marine-Quartier Kiel-Wik (2001) Städtebaulicher Rahmenplan Marinequartier Kiel-Wik

3.9 Mainz

GVG (2003) Geschäftsbericht 2002

GVG (o.A.a) Factsheet Wohngebiet „Am Großberghang“

GVG (o.A.b) Factsheet Wohngebiet „Am Gonsenheimer Sand“

Mainzer Aufbaugesellschaft MAG (2000) Mainz am Rhein – von seiner schönsten Seite (Faltblatt)

Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen (o.A.) Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ in Rheinland-Pfalz“. Studie im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz.

Roggenthin, Heike; Schiener, Jürgen (2002a) Projektbericht der aktivierenden Befragung für die Stadt Mainz im Rahmen des Projekts „Soziale Stadt“

Roggenthin, Heike; Schiener, Jürgen (2002b) Dokumentation der Aktivierenden Befragung von Bürgerinnen und Bürgern der drei Regionalfenster Neustadt, Berliner Viertel und Finthen/Römerquelle in Mainz – gekürzte Fassung –

Stadt Mainz (o.A.) Erläuterungsbericht Rahmenplan Rheinufer

Stadt Mainz (2003a) Unser Mainz – Stadtentwicklung von 1990 bis heute

Stadt Mainz (2003b) Beteiligungsbericht 2003

Stadt Mainz, Amt für Öffentlichkeitsarbeit (1999) Stadtleitbild Mainz

Stadt Mainz, Denkmal- und Sanierungsamt (1998) Denkmalschutz und Denkmalpflege in Mainz

Stadt Mainz, Amt für Stadtsanierung und Denkmalpflege (1995) Zweite Zwischenbilanz. 25 Jahre Altstadtsanierung Mainz. Geschichte, Maßnahmen, Daten und Fakten

Stadt Mainz, Planungsamt, Amt für Verkehrswesen (o.A.) Masterplan Neustrukturierung Zoll- und Binnenhafen /Industriehafen - Grundsatzstudie

Stadt Mainz, Stadtplanungsamt (2000a) Rahmenplan Rheinufer Stand 2000

Stadt Mainz, Stadtplanungsamt (2000b) RheinUferForum Mainz. Schlußbericht

Stadt Mainz, Stadtplanungsamt (2000c) Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan

Stadt Mainz, Stadtplanungsamt (2003) Masterplan – Neustrukturierung Zoll- und Binnenhafen / Industriehafen – Arbeitspapier –

Stadt Mainz, Stadtplanungsamt (2004) Tätigkeitsbericht 2003

Wohnbau Mainz (o.A.) Wohnpark am Kupferberg

Wohnbau Mainz (2003) Geschäftsbericht 2002

Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (2003) Geschäftsbericht 2002

3.10 München

GEWOS (2000) München. Wohnungsmarktentwicklung im Expertenbild 2000 - Endbericht

Landeshauptstadt München, Kommunalreferat (2001) Vorkaufsrechte. Dokumentation

Landeshauptstadt München, Kommunalreferat (2003) Jahresbericht 2002

Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei (2004a) Stadthaushalt 2004

Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei (2004b) Die Investitionen der Stadt 2003 - 2007

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (o.A.a) Neues Wohnen zwischen Stadt und Heidelandschaft. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Panzerwiese München

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (o.A.b)

Ein Leitbild für das Planungsreferat

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (1995)

Analysen zur Stadtentwicklung. Perspektive München

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (1999)

Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzepts 1998

Landeshauptstadt München, Kommunalreferat; Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2000)

Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2001a)

Stadtteilentwicklung in München. Rahmenkonzept zur Stadtteilentwicklung

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2001b)

Wohnen in München, III - Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2001 – 2005

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2002a)

Bevölkerungsprognosen 2002 der Landeshauptstadt München. Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 04.12.2002. Öffentliche Sitzung

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bodenordnung (2002b)

München Modell Eigentum. Kostengünstiger Wohnungsbau

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bodenordnung (2002c)

München Modell Miete. Kostengünstiger Wohnungsbau

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2002e)

Bericht zur Wohnungssituation in München 2000-2001

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung; IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik (2002)

Raus aus der Stadt? Untersuchung der Motive von Fortzügen aus München in das Umland 1998 – 2000

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2003a)

Perspektive München – Leitlinien für die Münchener Innenstadt und Maßnahmenkonzept zur Aufwertung

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2003b)

Region München – Entwicklungstrends und Kooperationsstrategien. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 01.10.2003 - Öffentliche Sitzung

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2003c)

Wohnungsmarkt München - Expertenbefragung 2003 und ausgewählte Tabellen des „Berichtes zur Wohnungssituation in München 2000 – 2001“, fortgeschrieben für 2002

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2003d)

Programm „Soziale Stadt“ Sanierungsgebiet Milbertshofen. Integriertes Handlungskonzept

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2003e)

Programm „Soziale Stadt“ Sanierungsgebiet Hasenberg. Integriertes Handlungskonzept

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004a)

Ökologischer Kriterienkatalog der Landeshauptstadt München (Faltblatt)

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004b)

Zentrale Bahnflächen München – Birketweg (Faltblatt)

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004c)

Bericht zur Wohnungssituation in München 2002 – 2003

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004d)

Eigentumswohnungen mit Grundstücksermäßigung - München Modell

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004e)

Wohnungsmarktbarometer 2004

Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung mbH; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2002)

Grüne Wege durch das Westend

Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung mbH; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2004)

Neugestaltung von Straßen und Plätzen im Sanierungsgebiet Milbertshofen. Ergebnisse des Plangutachtens „Quartierskonzept zur Aufwertung des öffentlichen Raums“ im Oktober 2003

3.11 Potsdam

Entwicklungsträger Bornstedter Feld (2002)

Potsdams Neuer Norden. Zeitung des Entwicklungsträgers, Ausgabe 6 – Oktober 2002

Landeshauptstadt Potsdam (1993)

Stadtentwicklungsplanung

Landeshauptstadt Potsdam (2002)

Stadtteilzeitung Waldstadt II, Oktober 2002

Landeshauptstadt Potsdam (2003)

Wohnungspolitische Leitlinien Wohnungspolitische

Leitlinien der Stadt Potsdam - Ziele der Potsdamer Wohnungspolitik

Landeshauptstadt Potsdam, Büro für Umweltgestaltung, Gruppe Hardtberg (1996) Bereichsentwicklungsplanung Hermannswerder/Templiner- und Teltower Vorstadt

Landeshauptstadt Potsdam, Der Oberbürgermeister (o.A.) Schiffbauergasse Potsdam. Integrierter Kultur und Gewerbestandort (Faltblatt)

Landeshauptstadt Potsdam, Dezernat Stadtentwicklung und Bauen, BIG Städtebau in Brandenburg (2002) Schiffbauergasse. Sanierungs-/Entwicklungsgebiet. Bürgerbeteiligung (Faltblatt)

Landeshauptstadt Potsdam, Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Bauen (o.A.) Planen und Bauen in Potsdam 1990-2000

Landeshauptstadt Potsdam, Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Bauen (2002a) Integriertes Stadtentwicklungskonzept Potsdam – Teil Schwerpunktgebiet und Detaillierung. Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost 2002

Landeshauptstadt Potsdam, Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Bauen (2002b) Integriertes Stadtentwicklungskonzept Potsdam – Teil Gesamtstadt. Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost 2002

Landeshauptstadt Potsdam, Gruppe Planwerk (2001) Erhaltungssatzung für die Brandenburger Vorstadt

Sanierungsträger Potsdam (2002) Stadtschloss – Alter Markt

Sanierungsträger Potsdam (2003) Potsdam – Zweite Barocke Stadterweiterung

Stadtkontor (2002) Sanierung in Babelsberg. 9. Bürgerinformation

3.12 Rostock

Hansestadt Rostock (2004a) Wohnungsbauflächen - Bebaute und geplante Flächen. Beiplan zum Flächennutzungsplan

Hansestadt Rostock (2004b) Flächennutzungsplan Rostock. 1. Entwurf

Hansestadt Rostock (2004c) Flächennutzungsplan Rostock. 1. Entwurf – Erläuterungsbericht

Hansestadt Rostock, Büro Lokale Agenda 21 (o.A.) Leitlinien zur Stadtentwicklung der Hansestadt Rostock

Hansestadt Rostock, Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau RGS (o.A.) Stadtumbau Ost – Aufwertung Rostock Schmarl

Hansestadt Rostock, Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau RGS (1998) Sanierungsgebiet „Stadtzentrum Rostock“. Städtebaulicher Rahmenplan 1. Fortschreibung

Hansestadt Rostock, Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau RGS (1999) Altstadt. Informationen zur Umgestaltung der Rostocker Innenstadt

3.13 Saarbrücken

Astoc; cet-o (2004) Saarbrücken – Stadtmitte am Fluß. Rahmenplan

EU Kommission, DG Regio; Landeshauptstadt Saarbrücken; Institut für Sozial- und Umweltforschung (2001) Dokumentation Zukunftsforum Dudweiler-Jägersfreude-Herrensohr 2.11.2001 im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Urban II

Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung (2004a) Stadtmitte am Fluß. Machbarkeitsstudie Verkehrsplanung, Verkehrstechnik, Signaltechnik, Lärmschutz

Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung (2004b) Broschüre Projektentwicklung

Landeshauptstadt Saarbrücken (2002) Protokoll des vierten stadtweiten Forums „Zukunftsfähiges Saarbrücken“

Landeshauptstadt Saarbrücken, empirica (2000) Saarbrücken 2030 – Stadtentwicklung und Verwaltungsmodernisierung, Saarbrücken/Bonn

Landeshauptstadt Saarbrücken, Stadtplanungsamt (o.A.a) Integrierter Rahmenplan – Programmgebiet „Nauwieserviertel“.

Landeshauptstadt Saarbrücken, Stadtplanungsamt (o.A.b) Rahmenplan Brebach

Landeshauptstadt Saarbrücken, Ministerium für Umwelt (2001) Gemeinschaftsinitiative Urban II (2000-2006) Programmplanungsdokument für das Programmgebiet Saarbrücken-Dudweiler

Landeshauptstadt Saarbrücken, Ministerium für Umwelt (2002) Gemeinschaftsinitiative Urban II (2000-2006) Ergänzung zum Programmplanungsdokument für das Programmgebiet Saarbrücken-Dudweiler

Landeshauptstadt Saarbrücken, Stadtplanungsamt (2004) Baulandpotentialkarte Stand 9/04 (Karte)

Landeshauptstadt Saarbrücken, Stadtplanungsamt; GIU (2004) Integriertes Handlungskonzept „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“ in Saarbrücken-Burbach

Landeshauptstadt Saarbrücken, Städtebaubeirat (2003) Stadtmitte am Fluss. Dokumentation des Workshops vom 12. Juni 2003

Stadtverband Saarbrücken (o.A.) Flächennutzungsplanung. Erläuterungsbericht

Taurus – Gesellschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung (2003) Halbzeitbewertung des Urban II-Programmes Saarbrücken-Dudweiler

3.14 Stuttgart

Brunold, Andreas; Sterra, Bernhard (1994) Stuttgart. Von der Residenz zur modernen Großstadt. Architektur und Städtebau im Wandel der Zeiten. Tübingen/Stuttgart

Büro für Stadt- und Regionalplanung (1999) Städtebaulicher Rahmenplan Stöckach. Landeshauptstadt Stuttgart

Landeshauptstadt Stuttgart (1998) Sanierung Bohnenviertel. Amtsblatt-Sonderdruck (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart (1999) Erfolgreiche Sanierung im Westen. Ein altes Stadtquartier erwacht zu neuem Leben. Amtsblatt-Sonderdruck (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart (2003) Haushaltsplan 2004/2005

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen (2003) Stuttgarter Wohnungsbericht 2001/2002

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadterneuerung (2000) Vorranggebiete für Stadterneuerung SVG (Karte)

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadterneuerung (2001) Erfahrungsbericht Stadterneuerung 1997-2001. Band 3. 30 Jahre Städtebauförderungsgesetz, 30 Jahre Stadterneuerung in Stuttgart

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadterneuerung (2002) Stadterneuerung – Sanierung. Stuttgart 22 – Heschl, Teilbereich Burgstallstraße – (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2003a) Baulücken in Stuttgart – Mobilisierung von Baulandreserven (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2003b) Sanierung Möhringen 3 – Fasanenhof – im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2003c) Sanierung Bad Cannstadt 16 – Veielbrunnen – (Faltblatt)

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2004) Flächennutzungsplan 2010 Landeshauptstadt Stuttgart. Text und Erläuterungsbericht (Auszug Wohnen in Stuttgart)

Landeshauptstadt Stuttgart, Presse- und Informationsamt; Amt für Stadterneuerung (2002) „Wir haben Aussicht“ - Freiberg/Mönchfeld. Soziale Stadt. Beilage zum Amtsblatt

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (o.A.) Zielsicher Investieren

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (1997) Rahmenplan Stuttgart 21

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (1998) Wohnen auf dem Burgholz. Ein neuer Stadtteil entsteht. Dokumentation der Entwicklungsmaßnahme

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt; Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W (2003) Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) - Schlussbericht Kurzfassung. Beiträge zur Stadtentwicklung 34

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (2004) Zeitstufenliste Wohnen 2004

Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Städtebau, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2004) Stadtentwicklungskonzept Stuttgart | STEK - Entwurf 2004 - Beiträge zur Stadtentwicklung 35

Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH (2004) Geschäftsbericht 2003

Wirtschaftsministerium BW (2004a) Städtebauliche Erneuerung in Baden-Württemberg. Landesprogramm 2004 zum allgemeinen Bund-Länder-Sanierungs- und Entwicklungsprogramm

Wirtschaftsministerium BW (2004b) Städtebauliche Erneuerung in Baden-Württemberg. Landesprogramm 2004 zum Bund-Länder-Programm „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“

Wirtschaftsministerium BW (2004c) Städtebauliche Erneuerung in Baden-Württemberg

Hanno Ehrbeck
Dipl.-Ing. Architektur/Stadtplanung

Lebenslauf

- | | |
|-------------------|--|
| 4/2005 – 3/2007 | Vorbereitungsdienst für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst beim Regierungspräsidium Freiburg |
| 4/2004 – 3/2005 | Mitarbeit in Forschung und Lehre des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtplanung der RWTH Aachen |
| 1/2004 – 3/2004 | Freier Mitarbeiter der Urban System Consult AG, Berlin |
| 9/2003 – 12/2003 | Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung der RWTH Aachen |
| 7/2003 | Diplom |
| 10/1997 – 07/2003 | Studium der Architektur im Studienschwerpunkt Stadtplanung an der RWTH Aachen |
| 08/1996 – 09/1997 | Zivildienst |
| 06/1996 | Abitur |
| 05/1977 | geboren in Frankfurt am Main |