

Julian Wékel

Stadtentwicklungsplanung

S. 2435 bis 2439

URN: urn:nbn:de: 0156-55992309



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Stadtentwicklungsplanung

Gliederung

- 1 Ursprung und Definition
- 2 Klassische Stadtentwicklungsplanung
- 3 Zwischen Plan und Projekt
- 4 Von der Stadtentwicklungsplanung zur integrierten Stadtentwicklung

Literatur

Die Stadtentwicklungsplanung zielt darauf, den Prozess kommunaler Zukunftsgestaltung zu koordinieren und dabei umfassend räumliche, soziale, ökonomische und weitere entwicklungsrelevante Aspekte einzubeziehen. Ihr Anspruch, Aufwand und Einfluss waren dabei in den letzten Jahrzehnten mehrfachem Wandel unterworfen.

1 Ursprung und Definition

Die Einführung der Entwicklungsplanung geht zurück auf den Beginn der 1960er Jahre, einem Zeitpunkt, als der Wiederaufbau der deutschen Städte nahezu abgeschlossen war und \triangleright *Stadtentwicklung* bereits im Zeichen des wirtschaftlichen Aufschwungs stand (vgl. Wékel 2009). Albers (2005: 1067) nennt Lenort als einen Urheber des Begriffs, der Entwicklungsplanung definiert als „die Gesamtheit der Tätigkeiten, mit denen die Schaffung, nachhaltige Sicherung und ständige Verbesserung der materiellen und immateriellen Voraussetzungen für das Wohl der Gemeindeglieder und für die Funktionsfähigkeit des Gemeindeorganismus unter Berücksichtigung der Dynamik des sozialen Lebens angestrebt wird“ (Lenort 1960: 31). Diese in der abstrakten Form bis heute gültige Beschreibung zeigt eine neue Sicht auf den kommunalpolitischen Auftrag, die Entwicklung der Stadt nunmehr auf vielen Handlungsfeldern aktiv zu gestalten. Auch die Stufen der Entwicklungsplanung, die Lenort (1960: 50) in diesem Zusammenhang formuliert, haben Bestand:

- Konzeption des Leitbildes
- Feststellung der Entwicklungsmöglichkeiten
- Formulierung des Programms
- Durchführung

Aus heutiger Sicht wäre lediglich die Phase der \triangleright *Evaluation* zu ergänzen, also die Überprüfung der erreichten Ergebnisse und eingesetzten Planungsverfahren.

2 Klassische Stadtentwicklungsplanung

Die seit 1960 eingeführten ersten Stadtentwicklungspläne verknüpften traditionelle Ziele und Inhalte räumlicher Entwicklung mit Strategien und Maßnahmen zu deren Realisierung. Gleichzeitig stellten sie Bezüge zur Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanung her und trafen Aussagen zum zeitlichen Ablauf des angestrebten Entwicklungsprozesses. Der neue Anspruch bestand damit in der konzeptionellen Verbindung von Raum, Zeit und Geld.

Um den vielschichtigen Herausforderungen der Stadtentwicklung auch methodisch gerecht zu werden, war ein komplexeres Vorgehen bei der Bestandsanalyse geboten. Hier konnte man sich auf technisch erweiterte Möglichkeiten der Datenbeschaffung, -analyse und -auswertung stützen. In diesem Zusammenhang wurden hohe Erwartungen in die sogenannte Verwissenschaftlichung der Planung und in die Berücksichtigung sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse im Rahmen einer interdisziplinär verstandenen Planung gesetzt.

In der Folge wurden die Stadtentwicklungspläne inhaltlich immer anspruchsvoller und umfangreicher, was die zügige Vorbereitung kommunaler Entscheidungen letztlich erschwerte. Zudem entsprach die Rationalität wissenschaftlichen Vorgehens weder der Entscheidungs- und Handlungslogik noch den Arbeitsstrukturen in den Kommunen, in denen „Ressortegoismen“ und die Besonderheiten personeller Konstellationen eine Rolle spielen.

Der starke fachliche Querschnittsbezug beeinflusste die Arbeitsweise der Stadtentwicklungsplanung in besonderer Weise. Koordination und Kooperation waren und sind Schlüsselbegriffe einer integrierten Herangehensweise (▷ *Kooperative Planung*). Sie führten zu unterschiedlichen Modellen der organisatorischen Zuordnung von Stadtentwicklungsplanung in den kommunalen Verwaltungen mit jeweils eigenen Vor- und Nachteilen. Die häufigste Lösung war die Bildung eines eigenen Amtes, das direkt dem jeweiligen Stadtoberhaupt unterstellt war. Dies wurde als die effektivste Möglichkeit betrachtet, das Verwaltungshandeln im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung (▷ *Integrierte Stadtentwicklung*) zu koordinieren. Neben dieser Variante entschieden sich auch viele Kommunen für die Verankerung der Stadtentwicklungsplanung im Planungs- bzw. Bauressort, entweder als eigenes Amt oder als zusätzliche Abteilung innerhalb der Stadtplanung. Diese Zuordnung verminderte zwar tendenziell die Durchsetzungsfähigkeit der Stadtentwicklungsplanung gegenüber anderen Ressorts, erleichterte aber gleichzeitig die Abstimmung und Kooperation mit der städtebaulichen Planung. Vereinzelt wurden auch andere Zuordnungen wie beispielsweise zum Wirtschaftsdezernat gewählt.

Parallel zur Etablierung der Stadtentwicklungsplanung veränderten sich die Tätigkeitsfelder in der städtischen Entwicklung. Lag der Schwerpunkt zu Beginn noch auf der Stadterweiterung, so verlagerte er sich seit Ende der 1960er Jahre auf die Erneuerung und Umstrukturierung bestehender Stadtbereiche. Da Eingriffe in den Bestand direkte Auswirkungen auf ansässige Bevölkerung und Betriebe hatten, wurden Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger am Planungsprozess laut. Diese Forderungen konnten in der Stadtentwicklungsplanung wegen der langfristigen Ausrichtung und der gesamtstädtischen Perspektive allerdings kaum berücksichtigt werden. Zudem erwies sich die Erstellung und Abstimmung der fachübergreifenden Planwerke als äußerst langwierig. Häufig sprengten sie den vorgesehenen zeitlichen Rahmen. Die erhobenen Daten waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Stadtentwicklungsplanung oft bereits veraltet.

Diese Probleme führten bald zu einer kritischen Bewertung der umfassenden Stadtentwicklungspläne. Es bildete sich ein Konsens dahin gehend, dass sie dem in sie gesetzten Anspruch nicht gerecht werden könnten. Mehr und mehr sprach man von folgenlosen „Datenfriedhöfen“. Diese Kritik war nicht nur Folge der „Enttäuschung über die Grenzen der Wirkung kommunaler Entwicklungsplanung, sondern war einer allgemeinen Ernüchterung über die bereits angedeuteten Grenzen rationaler Planbarkeit komplexer gesellschaftlicher Entwicklungen geschuldet“ (Wékel 2009: 468). Viele Städte gaben die Stadtentwicklungsplanung mit umfassendem Steuerungsanspruch zugunsten sektoraler und teilräumlicher Planungsansätze auf. Nur wenige Städte wie München haben aber bis heute eine ungebrochene, 40-jährige Tradition der Stadtentwicklungsplanung. Vielerorts reduzierte man den Anspruch an die Entwicklungsplanung und unterteilte sie in mehrere weniger komplexe, sektoral oder teilräumlich angelegte Planwerke.

Hamburg entwickelte sogenannte Programmpläne auf Orts- und Stadtteilebene. Berlin führte das Instrument der bezirklichen Bereichsentwicklungsplanung ein, Frankfurt am Main arbeitete mit dem Instrument der Stadtteilentwicklungspläne. Diese Pläne waren überschaubarer und ermöglichten mehr Bürgernähe. Als ▷ *Informelle Planung* ergänzen sie bis heute die ▷ *Bauleitplanung* und bilden gleichzeitig das vermittelnde Bindeglied zwischen ▷ *Bebauungsplan* und ▷ *Flächennutzungsplan*. Die stadtteilbezogene Entwicklungsplanung ist in der Regel der klassischen Planungs- bzw. Bauverwaltung zugeordnet.

Daneben entstanden sektorale Entwicklungspläne, die sich auf thematische Zusammenhänge konzentrierten, wie z. B. ▷ *Einzelhandel* und Zentrenstrukturen. Sie wurden meist nach wie vor in Stadtentwicklungsreferaten bearbeitet, die der Verwaltungsspitze zugeordnet sind. Diese Planungen waren auf die ressortübergreifende Integration unterschiedlicher fachpolitischer Interessen gerichtet. Ihr räumlicher Bezug ergänzte die traditionelle Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*). Generell wurde ihr informeller Charakter genutzt, um Konzepte frühzeitig – zunächst ohne ausgeprägte Bindungswirkung – zur Diskussion zu stellen.

Im Baugesetzbuch wurden Entwicklungspläne erstmals nach der Novellierung 1974 erwähnt. Sie waren und sind für die Bauleitplanung nur bedeutsam, wenn sie durch die Gemeinde formal beschlossen wurden, und dann auch nur mit dem rechtlichen Gewicht eines Belangs, also der Berücksichtigungspflicht im Rahmen bauleitplanerischer ▷ *Abwägung*. Teilräumliche und sektorale Entwicklungspläne entwickelten sich schnell zu erfolgreichen Instrumenten und sind heute in vielen Gemeinden etabliert.

3 Zwischen Plan und Projekt

Eine weitere Konsequenz aus der Enttäuschung über die umfassende Stadtentwicklungsplanung der 1970er Jahre war die Hinwendung zur Steuerung von Stadtentwicklung durch große städtebauliche Projekte. Dieses Vorgehen versprach den Vorteil, in kurzer Zeit positive Wirkungen zu erzielen und zu sichtbaren Erfolgen zu gelangen. Allerdings erkannte man bereits Mitte der 1980er Jahre, dass auch diese Projekte ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn sie in übergreifende Entwicklungskonzepte eingebunden sind. Vor diesem Hintergrund wurde Anfang der 1990er Jahre eine neue planungsmethodische Leitvorstellung entwickelt, die Karl Ganser als *Perspektivischen Inkrementalismus* (▷ *Inkrementalismus / Perspektivischer Inkrementalismus*) bezeichnete und die bis heute als vorherrschendes Planungsverständnis gelten kann (vgl. Ganser 1991). Der Ansatz sieht die Formulierung eines an Qualitätsstandards orientierten Planungsrahmens für eine zielgerichtete Entwicklung vor, in dem räumlich und zeitlich flexibel Einzelprojekte unterschiedlicher Größenordnung verfolgt werden können. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass strategische Entwicklungsziele nicht aus dem Blick geraten. Gleichzeitig ermöglicht die Projektorientierung eine höhere Flexibilität und Umsetzungsnähe als die ursprüngliche Stadtentwicklungsplanung der 1960er und 1970er Jahre.

Daneben wurden auch in den 1980er Jahren in vielen Gemeinden weiterhin Konzepte entwickelt, die den früheren Stadtentwicklungsplänen ähnlich waren, aber nicht mehr den Anspruch umfassender Steuerung der Stadtentwicklung erhoben. Sie dienten eher dem Zweck, handlungsrelevantes „Stadtwissen“ zu erzeugen, zu verbreiten und daraus zukünftige Handlungsfelder abzuleiten.

4 Von der Stadtentwicklungsplanung zur integrierten Stadtentwicklung

Mit der Wiedervereinigung wurde die Stadtentwicklung in Deutschland vor grundsätzlich neue Herausforderungen gestellt. Insbesondere der desolate Zustand und die unsicheren Entwicklungsperspektiven der ostdeutschen Städte erzeugten einen enormen Handlungsdruck. Die anstehenden Aufgaben der Stadtsanierung, des Ausbaus und der Erneuerung technischer \triangleright *Infrastruktur* und schließlich des Umgangs mit Leerstand und \triangleright *Schrumpfung* konnten nur mit öffentlicher \triangleright *Städtebauförderung* bewältigt werden. Für den \triangleright *Stadtumbau* wurden von Bund und Land die Aufstellung und der Beschluss Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK, INSEK) als Fördervoraussetzung eingefordert. Sie sollen sicherstellen, dass die zahlreichen dringlichen Einzelmaßnahmen zur Erneuerung und zum Umbau in ein übergreifendes Konzept der Gemeindeentwicklung eingebunden sind. Das mit dem Städtebauförderprogramm „Stadtumbau Ost“ eingeführte Instrument des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts ist über das Programm „Stadtumbau West“ auch in den westdeutschen Ländern eingeführt worden. In der Charta von Leipzig (2007) wurde das Konzept der integrierten Stadtentwicklung als Strategie schließlich europaweit propagiert.

Literatur

- Albers, G. (2005): Stadtplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1085-1092.
- Ganser, K. (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, C. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden, 54-65. = Forum Zukunft, Band 6.
- Lenort, N. J. (1960): Strukturforschung und Gemeindeentwicklung. Köln / Opladen.
- Wékel, J. (2009): Stadtentwicklungsplanung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 466-471.

Weiterführende Literatur

- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Berlin / Köln.
- Streich, B. (2005): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 01/2017