

**Wissenschaftlicher Wettbewerbsbeitrag
zum Werner-Ernst-Preis 2003, beim
Förderkreis für Raum- und Umweltplanung e.V. (FRU), 25.08.2003**

**BEDEUTUNG INFORMELLER PLANUNGS-
INSTRUMENTE UND UMSETZUNGS-
STRATEGIEN FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE
STADTENTWICKLUNG UND RISIKOVORSORGE**

Die seit Jahren in Deutschland gängige Stadtentwicklungspolitik ist langfristig weder ökologisch und sozial verträglich noch wirtschaftlich tragfähig. Sie ist gekennzeichnet durch einen enormen Ressourcenverbrauch (Energie, Boden, Stoffe, Freiflächen, Wasser, Luft,...), den anhaltenden Neubau auf der „Grünen Wiese“, die Ausweisung von Flächen für freistehende Einfamilienhäuser und Gewerbeparks auf z.T. wichtigen Retentionsflächen und im Umland der Städte, was eine fortschreitende Suburbanisierung und eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens zur Folge hat. Auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur für den motorisierten Individualverkehr verläuft ungebremst. Die Umwidmung von täglich 129 ha Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Bundesrepublik spiegelt diese Entwicklung *eindrucksvoll* wider.¹

Die Problematik der aktuellen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die einer nachhaltigen Stadtentwicklung widerspricht, ist seit langem erkannt und durch die jüngsten Klima- und Hochwasserkatastrophen auch für die breite Öffentlichkeit ersichtlich. Von den verschiedensten Institutionen und Organisationen der öffentlichen Hand sowie von unabhängigen Forschungseinrichtungen liegen zahlreiche Konzepte, Strategieansätze und technische Lösungsvarianten vor, die dem entgegenwirken sollen. An einigen Modellprojekten wird bereits versucht, diese Konzepte in die Realität umzusetzen.²

Die Zukunftsaufgabe der Wohnungs- und Siedlungspolitik wird in aufgeschlossenen Fachkreisen von Planern und Architekten im Stadtumbau, der Stadterneuerung, gesteuerten Schrumpfungsprozessen und nicht mehr im Neubau gesehen.

Wie ist dennoch die Diskrepanz zwischen den in den auf dem Nachhaltigkeitsprinzip beruhenden Konzepten formulierten Ansprüchen und dem tatsächlichen Handeln zu erklären?

Die in verschiedenen Fachkreisen oft benannten Gründe sind sehr vielschichtig und eng mit unseren gesamtgesellschaftlichen und politischen Strukturen verknüpft. Sie werden jedoch im Allgemeinen selten explizit im Zusammenhang dargestellt. Stichpunktartig seien einige der Gründe dargestellt, um deren Bandbreite aufzuzeigen:

- gesellschafts- und bildungspolitische Gründe
 - unzureichende Ausbildung aller am Bauwesen beteiligten Akteure
 - Nicht-Vereinbarkeit von „Wachstumsprinzip“ und „Nachhaltigkeitsprinzip“³
 - herrschendes Gesellschafts- und Wirtschaftssystem bzw. herrschende Werterhaltung der Gesellschaft und die damit zusammenhängende „Nicht-Infragestellung“ unserer Ansprüche, Bedürfnisse und Verhaltensweisen
 - existenzielle Ängste unserer Wohlstandsgesellschaft⁴
 - fehlendes langfristiges Denken
 - fortschreitende Globalisierung, Europäisierung, Entregionalisierung⁵ und damit zusammenhängendes Konkurrenzdenken
- wirtschafts- und finanzpolitische Gründe
 - gängiges Finanzsystem⁶
 - fehlende Kostenwahrheit
 - Durchkapitalisierung der Gesellschaft⁷, einzelwirtschaftliche Interessen
 - Bindung enormer Kapitalbeträge in den konventionellen Infrastruktursystemen⁸
 - geltende steuerrechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

- (verwaltungs-)strukturelle Gründe
 - Ressortprinzip in den Verwaltungen mit „klassischer“ Funktionenteilung
 - Widerspruch zwischen gängiger Verwaltungspraxis und -struktur und notwendigen angepassten Strukturen.
 - mangelhafte Kommunikations- und Kooperationsstrukturen
- wohnungs- und städtebauliche sowie verkehrspolitische Gründe
 - geltende wohnungswirtschafts- und verkehrspolitische sowie städtebauliche Rahmenbedingungen (wie z.B. wie z.B. die Eigenheimzulage, die Entfernungspauschale, die Grund(erwerbs-)steuer, der kommunale Finanzausgleich und die Zielsetzungen des Bundesverkehrswegeplans)

Die Vielschichtigkeit der genannten Gründe zeigt auf, dass die Diskussion über eine Risikoversorgung und zukunftsfähige Entwicklung nicht allein in Planerkreisen stattfinden kann. Darüber hinaus ist auch - aufgrund der oft globalen Wirkungszusammenhänge der Siedlungs- und Verkehrspolitik - eine auf Deutschland beschränkte Betrachtung nicht ausreichend. Dennoch beziehen sich die folgenden Aussagen auf die in Deutschland gegebenen Rahmenbedingungen.

Ein nachhaltiger, ökologischer Umbau bestehender Strukturen und eine langfristige Risikoprävention setzen erhebliche Eingriffe in das derzeitige gesellschaftliche, ökonomische und rechtliche System voraus. Ohne ein „radikales“ Aufweichen des herrschenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystems ist ein wesentlicher Fortschritt nicht zu erreichen!

Notwendige Handlungs- und Änderungsansätze sehe daher auch ich insbesondere in folgenden Bereichen:

- gesellschafts- und bildungspolitische Ansätze
- Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der am Planungs- und Bauprozess beteiligten Akteure,
 - Revision des Wachstumsprinzips: „Entwicklung statt Wachstum“, „Qualität statt Quantität“
 - Effizienz, Suffizienz, Konsistenz,
 - langfristiges Denken und Handeln in Politik und Alltag,
 - Rückverlagerung ökologischer, sozialer und ökonomischer Verantwortung auf die breite Basis,
- wirtschafts- und finanzpolitische Ansätze
 - Änderung des Finanzsystems⁹,
 - nachhaltige, ökologische Steuer- und Subventionspolitik¹⁰,
 - soziale und ökologische Marktwirtschaft,
 - Kostenwahrheit,
 - Entwicklung langfristig wirtschaftlich tragfähiger Infrastruktursysteme (Energie, (Ab)Wasser, Abfall),
- (verwaltungs-)strukturelle Ansätze
 - Regionalisierung, Vernetzung,
 - Verwaltungsstrukturreform: Interdisziplinäre Arbeits- und Verwaltungsstrukturen,
 - integrierte Entwicklungsplanung,
 - Unterstützende „Kommunikations- und Beratungsstrukturen“¹¹,
- wohnungs- und städtebauliche sowie verkehrspolitische Ansätze
 - Neuausrichtung der Städtebau- und Verkehrspolitik¹².

Diese Ansätze verdeutlichen, dass eine zukunftsfähige Entwicklung einen gesellschaftlichen und politischen Wertewandel in Richtung einer globalen, langfristigen und generationenübergreifenden ökologischen, ökonomischen und sozialen Beständigkeit und Gerechtigkeit voraussetzt.

Dieses neue Werteverständnis muss sich letztendlich auch in unserer Planungskultur widerspiegeln.

Unter dem Begriff *Planungskultur* werden folgende Themen eingeordnet:

- a) Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien
- b) Selbst- und Rollenverständnis von Planung bzw. Planerinnen und Planern
- c) Planungsorganisation / Gestaltung von Planungsabläufen / Projektmanagement
- d) Verwaltungsstrukturen und –abläufe
- e) Kommunikations- und Partizipationsprozesse in der Planung
- f) Kooperation zw. Bürgerinnen und Bürgern, Investoren und Verwaltung
- g) Aus- und Weiterbildung der am Planungs- und Bauprozess beteiligten Akteure.

Von den genannten Themen, die teilweise eng miteinander verknüpft sind, werden im Folgenden schwerpunktmäßig die Bereiche Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien, Kommunikation und Partizipation und Aus- und Weiterbildung diskutiert

Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien

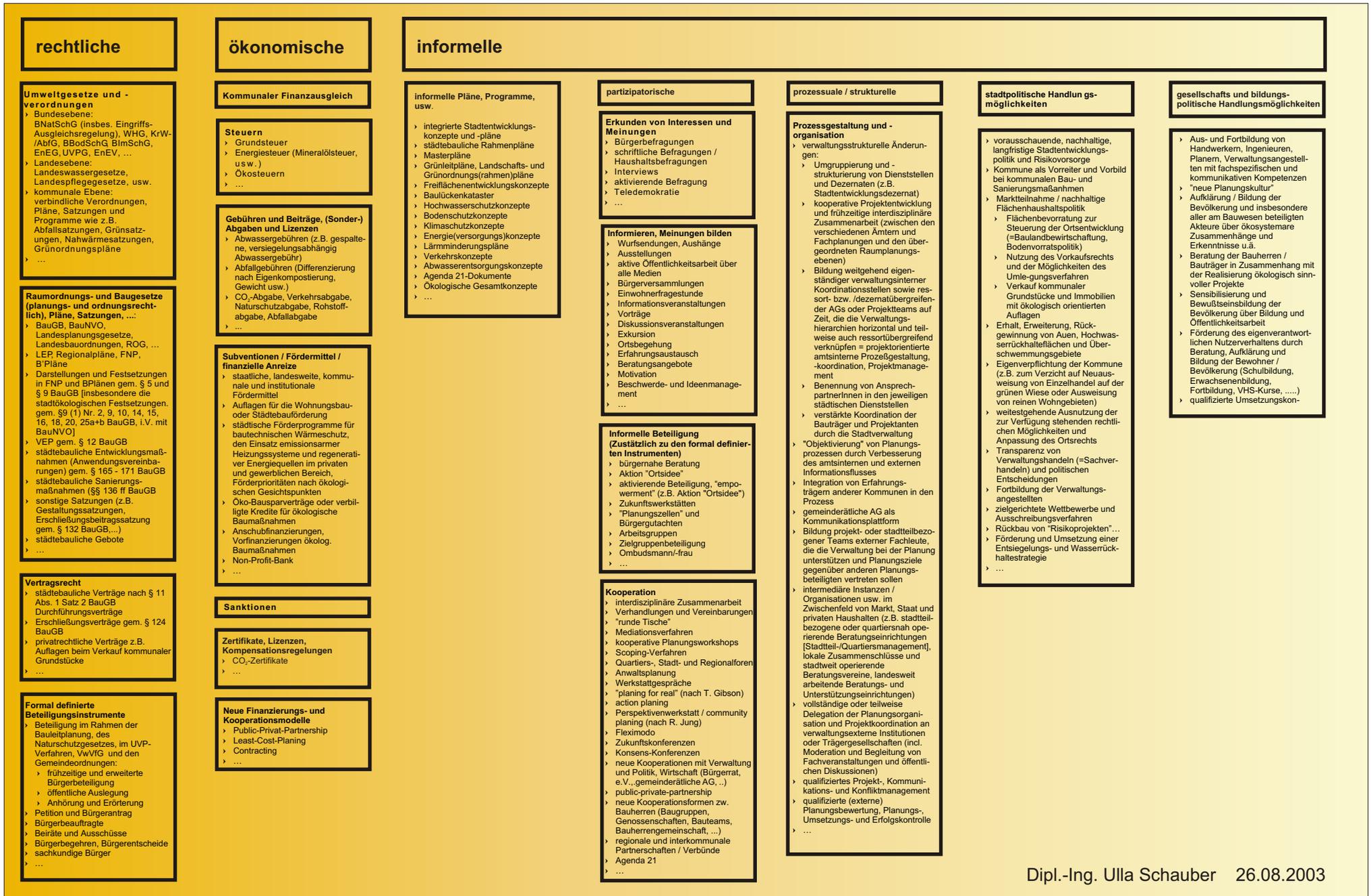
Das gegenwärtig verfügbare Instrumentarium für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und eine langfristige Risikoversorgung erscheint ausreichend. Dieser Schluss lässt sich aus der Übersicht in Abbildung 1 („Harte“ und „weiche“ *Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien zur Risikoversorgung und zukunftsfähigen Stadtentwicklung*) ziehen, in der die unterschiedlichen Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien, geordnet nach rechtlichen und ökonomischen („harten“) sowie informellen („weichen“) Instrumenten wiedergegeben sind. Es zeigt sich, dass den städtischen Verwaltungen und politischen Gremien außerhalb der festgelegten, formellen Instrumente und Verfahren eine Fülle von informellen Möglichkeiten zur Umsetzung einer nachhaltig orientierter Stadtentwicklung und zur Prävention poten-

tieller Risiken zur Verfügung steht. So zum Beispiel die informellen Pläne und Programme (wie z.B. integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Klimaschutzkonzepte, Agenda-21-Dokumente), partizipatorische Instrumente, prozessuale und verwaltungsstrukturelle Ansätze, eigene stadtpolitische Handlungsmöglichkeiten (wie z.B. eine nachhaltig orientierte und vorausschauende kommunale Flächenhaushaltspolitik) und allgemeine gesellschafts- und bildungspolitische Ansätze (vgl. Spalte „informelle Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien“ in Abbildung 1). Die Anwendung solcher Instrumente setzt jedoch vor allem politischen Wille und Mut voraus. Zudem muss hinzugefügt werden, dass die Kommunen hierbei auch auf eine effektive und interdisziplinäre Zusammenarbeit und Kooperation mit den über- und untergeordneten Planungsämtern und -ebenen, (wie z.B. der Raumordnung, Wasserwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz Land- und Forstwirtschaft, Städtebau) und benachbarten Kommunen angewiesen sind. Beispielhaft sei hier nur das Stichwort „Hochwasserschutz“ genannt. Hierbei spielt die Raumordnung (Regional- und Landesplanung) als übergeordnete, koordinierende Planung eine besondere Rolle, die weiter gestärkt werden sollte.

Bei der Betrachtung aller Instrumente und Strategien ist auch zu bedenken, dass Instrumente an sich noch keine Realität verändern. Sie müssen vielmehr als lösungsrelevant erkannt, problemangemessen ausgewählt und sinnvoll angewendet werden.¹³

Jedes Instrument und jede Strategie der verschiedenen Kategorien weist unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Daher ist eine optimale Kombination in Abhängigkeit von der Spezifik der individuellen Planungs- und Bauvorhaben und deren örtlichen Rahmenbedingungen anzustreben. Dies erfordert jedoch eine intensive Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen und allen potenziellen Akteuren (Ämter, Fachplaner, als auch Grundstückseigen-

Abbildung 1: "Harte" und "weiche" Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien zur Risikovorsorge und zukunftsfähigen Stadtentwicklung (eigene Darstellung)



tümer und sonstige Betroffene) innerhalb der ersten Planungsphasen. Die Vorbereitung des gesamten Planungsablaufes und die Planung des Einsatzes verschiedener Instrumente müssen als Bestandteile integrierter Gesamtkonzepte begriffen werden.

Die schnelle Einführung und Umsetzung weiterer zur Zeit schon in der Vorbereitung und in der Fachdiskussion befindlichen rechtlichen und ökonomischen Instrumente, wie z.B. die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (Plan- und Programm-UVP), die indikatorenbasierte Nachhaltigkeitsprüfung, die Vermeidungsuntersuchung sowie die sogenannten „ökologischen Sanierungsgebiete“ und die Bodenwert- und Bodenflächensteuer, ist im Sinne der zukunftsfähigen Entwicklung zu befördern.

Bedeutung „weicher“ Instrumente und Strategien

Als Ursache für viele Planungs-, Umsetzungs- und Vollzugsdefizite sind Unwissenheit, Unsicherheiten und Voreingenommenheiten gegenüber Neuem und Veränderungen, fehlende Motivation, Missverständnisse, Kommunikationsprobleme zwischen den Akteuren sowie zahlreiche andere, nicht zuletzt finanzielle Gründe zu nennen.

Es kann folglich behauptet werden, dass die Gründe für die vorhandenen Umsetzungsdefizite weniger naturwissenschaftlich-technischer Art sind, sondern eher soziologischer Art. Ausgehend von dieser Behauptung lässt sich die These aufstellen, dass für eine nachhaltige Entwicklung den „weichen“ Instrumenten, wie z.B. neuen Kooperations- und Kommunikationsformen, Qualifizierungsmaßnahmen, kommunale Selbstverpflichtungen, flexiblere Verwaltungsformen usw., in Zukunft eine sehr viel größere Rolle zukommen muss. Auf einige wichtige Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen.

Erfahrungen bei einzelnen Modellprojekten bestätigen bereits, dass der verstärkte Einsatz

informeller Instrumente und Strategien zu großen Erfolgen – in quantitativer und vor allem in qualitativer Hinsicht – im Sinne einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung führt. Deshalb sollte ihre Anwendung und Weiterentwicklung stärker vorangetrieben und gefördert werden.

Kommunikations- und Partizipationsprozesse in der Planung

Die heutige Planungspraxis, aber auch der bestehende administrativ-politische Umgang mit Planungsverfahren stoßen zusehends auf Akzeptanzprobleme. Durch- und Umsetzungsprobleme politischer Strategien und Ziele sind die Folge.

Forschungsergebnisse von BRUNS/LUZ¹⁴ belegen zudem, dass das in Plänen zusammengetragene Fachwissen im Laufe von Planungsprozessen meist erheblich reduziert wird. BRUNS/LUZ schätzen am Beispiel der Landschaftsplanung den Verlust an „wissenschaftlich fundierten Grundlageninformationen“ zwischen den Stationen Wissenschaft und Planung auf 50% und den zwischen Planung und Politik auf weitere 45%. Damit gehen 95% des Fachwissens also verloren bzw. gelangen nicht zur Umsetzung.¹⁵

Diese Forschungsergebnisse bestätigten die Aussage von SELLE, dass Fachwissen wirkungslos bleibt, wenn es sich nicht in Verständigungsprozessen – zwischen sehr verschiedenen Beteiligten – zu bewähren vermag.¹⁶

Dies veranschaulicht, dass jede Planungsaufgabe zwei Seiten hat:

- die Auseinandersetzung mit Sach- und Fachfragen einerseits und
- die Gestaltung des Prozesses mit und zwischen den Akteuren andererseits.¹⁷

Das in diesem Zusammenhang oft genannte Stichwort Partizipation darf jedoch nicht zu einseitig ausgelegt werden. Es sind nicht nur – wie derzeit vielerorts praktiziert – neue Instrumente und Methoden für die Bürgerbeteiligung zu entwickeln und anzuwenden, sondern auch

neue Kommunikations-, Vermittlungs- und Kooperationsmodelle, die im Rahmen von Planungsprozessen angewandt werden können. Dabei sind die unterschiedlichen Rollen, Qualifikationen und Interessenlagen der beteiligten und betroffenen Akteure zu berücksichtigen. Auch für Auseinandersetzungen innerhalb von Verwaltungsstrukturen sind neue Ansätze notwendig.

Ein wichtiges Feld, das vor allem im Zuge der Haushaltsmittelverknappung der Kommunen immer mehr an Bedeutung gewinnt, ist die Kooperation zwischen Bürgern, Investoren und Verwaltung.

In der gängigen Verwaltungspraxis sind Kooperationen oft unerwünscht oder lassen sich nur schwer in die Verwaltungsstrukturen und –abläufe integrieren. Die herrschenden Verwaltungsstrukturen bzw. -hierarchien sind dafür nicht geschaffen. Es fehlen sog. „Brückenköpfe“, „Schaltstellen“ oder Ansprechpartner in der Verwaltung, die kompetent und entscheidungsbefugt sind.

Oft entstehen hohe „Reibungsverluste“ an den Schnittstellen zwischen Verwaltung, Öffentlichkeit und freier Wirtschaft.

Eine Änderung bzw. Verbesserung der bisher gängigen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen in Planungsprozessen scheint für eine nachhaltige Entwicklung daher unumgänglich zu sein. Zusätzliche Infrastrukturen und Umgangsformen, die den Kommunikations- und Kooperationsprozess zwischen allen Akteuren befördern, sind notwendig, um die enormen Verluste an den Schnittstellen zu minimieren. Die vielfach genannten Forderungen wie

- interdisziplinäre Zusammenarbeit,
- Entwicklung einer gemeinsamen Sprache zwischen allen Beteiligten,
- prozesshaftes Denken,
- integrierte Gesamtplanung,
- ungehinderter Informationsfluss (in alle Richtungen) usw.

dürfen keine Leerformeln bleiben, sondern sind in der Planungspraxis umzusetzen.

Weitere Lösungsansätze für die genannte Problematik werden derzeit insbesondere auch in Verwaltungsumstrukturierungen und stärkeren Projektorientierungen gesehen. Innerhalb vorhandener Verwaltungsstrukturen werden Projektgruppen gebildet und diese aus der üblichen Hierarchie ausgegliedert. Beispielhaft seien hier nur die „Geschäftsstelle Vauban“, die „Gemeinderätliche Arbeitsgruppe Vauban“, (in Freiburg i. Br.) sowie die Projektgruppe für das Französische Viertel in Tübingen genannt.

Aus bisherigen Projektgruppenerfahrungen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Projektteams sind interdisziplinär zu besetzen und mit vielfältigen Freiheiten und Entscheidungskompetenzen auszustatten.
- Projektgruppen und sogenannte Brückenköpfe oder Schaltstellen bedürfen der politischen Unterstützung.
- Prozessabläufe und Entscheidungsfindungen sind transparent und nachvollziehbar zu gestalten.
- Ein kontinuierlicher interner und externer Informationsaustausch ist unabdingbar.
- Projektgruppen sollten Projekte von der Erstkonzeption bis zum Bau begleiten.
- Eine personelle Kontinuität von Schlüsselpersonen sollte über die gesamte Projektlaufzeit gewährleistet sein.
- Die Gefahren einer zu starken Projektorientierung sind zu beachten.¹⁸

Auf der Suche nach ergänzenden Lösungsansätzen empfiehlt sich der Blick über den *Tellerand Deutschlands* hinaus. So wird vielfach das niederländische System der Projekt- und Prozessorganisation als vorbildlich hervorgehoben. Die Konflikte an den Schnittstellen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit bzw. freier Wirtschaft scheinen in den Niederlanden minimal zu sein. Gründe hierfür könnten die *vorausschauende* Entwicklungs- und Förderpolitik und die staatlich unterstützten Strukturen sein. Beispielhaft ist das niederländische Programm

„stedelijk beheer“¹⁹ und das in den Niederlanden etablierte (und staatlich finanzierte) System zur Stützung von Bewohnerengagement zu nennen.²⁰

In Deutschland wird im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung seit Januar 2002 das Forschungsfeld „3stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ bearbeitet. In dem Forschungsfeld geht es um die Erprobung und wissenschaftliche Begleitung trilateraler Kooperationen zwischen Bürgern, Investoren und Verwaltung in Sachen Stadtentwicklung.

Es bleibt zu hoffen, dass mit dem neuen Forschungsfeld wichtige Erkenntnisse für das Thema „Nachhaltige Stadtentwicklung“ gewonnen und auch Erfahrungen aus dem Ausland einbezogen werden.

Ausbildung und Weiterqualifizierung der am Planungs- und Bauprozess Beteiligten

Neben der Entwicklung neuer Planungsinstrumente und –methoden sowie der Verbesserung der Kommunikations- und Kooperationsstrukturen darf die Ausbildung und Weiterqualifizierung der am Planungs- und Bauprozess Beteiligten – als ein wesentlicher Baustein unserer Planungskultur – nicht vergessen werden.

Das neue bzw. erweiterte Rollenprofil der Planerinnen und Planer erfordert ein ebenso erweitertes Ausbildungsprofil. Zunächst muss die Vermittlung planungs- und bauspezifischen Fachwissens im Vordergrund stehen. Insbesondere die (neuen) Methoden und Techniken zukunftsfähigen Planens und Bauens sind allen beteiligten Akteuren zu vermitteln. Hier sind besonders die Bereiche

- schonender Umgang mit den Ressourcen Energie, Wasser, Grundstoffe, Boden, Luft,
- Risikovorsorge (Hochwasser-, Klima-, Boden und Emissionsschutz, Altlastensanierung)

- alternative Mobilitätskonzepte,
- gesunde und sozialverträgliche Wohnungs- und Wohnumfeldgestaltung und
- neue Kommunikations-, Vermittlungs- und Kooperationsverfahren

zu betonen. Es gilt die beträchtlichen Unsicherheiten, aber auch Fehler bei der Planung, der Genehmigung und dem Bauprozess in diesen Bereichen zu reduzieren.

Die Ausbildung bzw. Fortbildung ist aber auch um Inhalte zu ergänzen wie:

- Kommunikative Kompetenzen (wie z.B. Rhetorik, Präsentations- und Vortragstechniken, Argumentations-, Verhandlungs- und Diskursfähigkeiten, Moderation, Vermittlungs-, Überzeugungs- und Beteiligungsmethoden)
- soziale Kompetenzen (wie z.B. Konfliktlösungsfähigkeit, Konfliktverhalten, Kritikfähigkeit, Teamfähigkeit, konstruktives Zusammenarbeiten, Kooperationsfähigkeit)
- Methoden- und Problemlösungskompetenzen (wie z.B. ganzheitliches, vernetztes, komplexes Denken, Methoden und Techniken des Prozess- und Organisationsmanagements)

Neben dem Fachwissen als Basisqualifikation sind diese Fähigkeiten Voraussetzung für die Bearbeitung und Lösung der immer komplexer werdenden Planungsaufgaben.

Zusammenfassende Thesen

- **Politischer Wille und Mut** sind sowohl stärkstes „Instrument“ als auch unerlässliche Voraussetzung zukunftsfähiger Stadtplanung und –entwicklung als auch Risikoprävention. Entgegengesetzt stellen politisches Desinteresse und eine ablehnende Haltung gegenüber zukunftsfähigen Ansätzen auch die größten Hindernisse und Hemmnisse dar. Deshalb sollten schon auf Bundesebene politische Grundsatzentscheidungen in Richtung zukunftsfähigen Planens und Bauens getroffen werden.

- **Konkretisierung planungs-, bau- und umweltrechtlicher Vorgaben / Festsetzung ökologischer Mindeststandards**

Ökologische Mindeststandards sind i.d.R. nur durch konkrete gesetzliche Vorgaben erreichbar. Die deutschen bau- und umweltrechtlichen Vorgaben sind jedoch oft zu abstrakt und nicht kontrollierbar. Planungsunsicherheit und Vollzugsdefizit sind die Folgen. Aufgrund dessen sind als Erstes auf Bundesebene allgemein anerkannte und durchsetzbare Mindeststandards aus ganzheitlicher, ökologischer Sicht zu definieren, wie dies z. B. im Energiebereich mit der EnEV geschehen ist.

- **Veränderung herkömmlicher Planungsabläufe / Anpassung der HOAI**

Neue Planungsinstrumente und Strategien zur Förderung einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung machen eine Veränderung der herkömmlichen Planungsabläufe notwendig. Die Integration (vor allem) informeller Instrumente und –strategien in die Planungs- und Bauabläufe ist mit einem Mehraufwand verbunden, der honoriert werden muss. Die Anerkennung der Notwendigkeit neuer Instrumente bedingt eine Änderung der derzeit gültigen HOAI.

- **Umfinanzierung und Kostenwahrheit**

Die Meinung, der ökonomische Aspekt sei das größte Hindernis für ökologisches, zukunftsfähiges Bauen, ist nicht haltbar: ökologischer Stadtumbau wäre finanzierbar, wenn eine Umfinanzierung bzw. Umlenkung vorhandener Mittel stattfände und langfristiges Denken einsetzte.

Der Aspekt „Kostenwahrheit“ (Internalisierung der Umweltkosten) muss in Zukunft eine größere Rolle spielen. Hierdurch würden sich ökologische Maßnahmen automatisch stärker durchsetzen.

- **Der Umweltschutz auf freiwilliger Basis** und der Einsatz informeller Instrumente und Strategien sind jeder staatlichen Reglementierung vorzuziehen. Eine große Zu-

kunft liegt auch in den Mitteln der Vertragsgestaltung (siehe Abb. 1 unter „Vertragsrecht“).

- Ein großes bislang weitgehend ungenutztes Potenzial zukunftsfähigen Bauens liegt in jedem einzelnen Bürger und jeder Bürgerin und damit in allen Gebäudenutzern. Die BürgerInnen sind wieder stärker mit in die Planung einzubeziehen und hierdurch mit in die Verantwortung zu nehmen.

Nur durch eine Verknüpfung aller zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente sowohl aus der Stadtplanung als auch aus Wirtschaftsförderung und Sozialplanung lassen sich eine vorausschauende Risikovorsorge und zukunftsfähige städtebauliche Entwicklungen effektiver realisieren.

Fazit

Der kurze Abriss der Thematik legt dar, dass es erforderlich ist, unsere derzeitige Planungskultur zu überdenken und neue Planungsinstrumente und –methoden und Prozessabläufe zu entwickeln und zu erproben.

Diese Forderung darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass die zukunftsfähige Entwicklung unserer Städte allein durch einer veränderte Planungskultur erreicht werden kann. Es sind vielmehr Fortschritte in allen Bereichen erforderlich, die auf die Stadtentwicklung Einfluss haben. So ist an der Entwicklung geeigneter technologischer und ökonomischer Instrumenten zu arbeiten. Insbesondere im Ver- und Entsorgungsbereich können weitergehende technologische Entwicklungen – die durchaus in naturnahen Verfahren zu finden sind – oder gezielte Förderungen ökologischer und sozialverträglicher Konzepte einen wesentlichen Beitrag für eine zukunftsfähige Entwicklung leisten. Diese Aspekte wurden jedoch bewusst im Rahmen dieser Stellungnahme außer Acht gelassen. Sie erfordern eine gesonderte Betrachtung.

Abschließend möchte ich nochmals betonen, dass neben den vielen einzeln genannten

Bausteinen vor allem der gesamtgesellschaftliche Umdenkprozess in Richtung einer globalen, langfristigen und generationenübergreifenden ökologischen, ökonomischen und sozialen Beständigkeit und Gerechtigkeit unabdingbare Voraussetzung für eine zukunftsfähige Entwicklung und Risikovorsorge ist.

¹ Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5, Oktober 2001

² Anmerkung: Ich stelle jedoch in Frage stellen, ob die meist auf der „Grünen Wiese“ stattfindenden Neubaumodellprojekte, wie z.B. in Hannover-Kronsberg oder Freiburg-Rieselfeld, denn wirklich Modellprojekte für eine nachhaltige Stadtentwicklung sind?!

³ Sowohl das „Konzept Nachhaltigkeit“ des Abschlussberichts der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Bundestages (1998) als auch die verkündete Absicht der im Oktober 1998 neu angetretenen Bundesregierung betonen, dass „[...] über Partei- und Koalitionsgrenzen hinweg Wachstum das unbezweifelte und unangefochtene Grundprinzip und Ziel staatlichen Steuerungshandelns in Deutschland ist und in der absehbaren Zukunft sein wird. [...] Selbst wenn es gelingt, Prinzipien der Agenda 21 in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen Geltung zu verschaffen, etwa durch Energieeinsparung, Abfallreduzierung, veränderte Muster der Flächen- und Raumnutzung, Verringerung des Verkehrsaufkommens, wird Wachstum unter gegenwärtigen Produktions- und Reproduktionsbedingungen zu einer Intensivierung der Raum- und Raumnutzung, zum Fortschreiten der Verstädterung, zur Steigerung von weltweiten Verflechtungen und weltumspannender Mobilität von Menschen und Gütern, zur Steigerung von Lebensstandard und Verbrauch mitsamt ihren Folgeerscheinungen führen. Dafür stehen der globale Druck der Konkurrenz und Kapitalverwertung sowie die kaum in Frage gestellten sozialen Ansprüche, Bedürfnisse und Verhaltensweisen. [...] Die Wachstumsprozesse, wie sie oberstes Ziel der Regierungspolitik aller entwickelten und als entwicklungsbedürftig angesehenen Ländern sind, gehen vor allen Dingen in den hochentwickelten Ländern Hand in Hand mit einer fortschreitenden Durchkapitalisierung der Gesellschaft und – damit verbunden – einer primär auf wirtschaftlichem Kalkül basierenden Veränderung der Raumstruktur. [...]“, **Heil, Karolus**, „Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit – neuer Wein in alten Schläuchen?“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2000, S. 21 ff

- siehe hierzu auch: Sondervotum des Kommissionsmitgliedes Prof. Dr. **Jürgen Rochlitz** zu dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Bundestages (1998), S. 399 ff

⁴ „Ängste vor der Einbuße von persönlichem oder institutionellem Einfluß, vor dem Verlust von Handlungskompetenz und Handlungssicherheit; vor Konkurrenz und dem Verlust von Wohlstand, Stabilität und ökonomischer Sicherheit.“ **Heil, Karolus**, „Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit – neuer Wein in alten Schläuchen?“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2000, S. 21 ff

⁶ siehe hierzu auch: **Kennedy, Margrit**, Geld ohne Zinsen und Inflation, Wilhelm Goldmann Verlag, 1994 und Radermacher, Franz Josef, Balance oder Zerstörung – Ökosoziale Marktwirtschaft als Schlüssel zu einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung, Wien, 2002

⁷ „[...] Die Wachstumsprozesse, wie sie oberstes Ziel der Regierungspolitik aller entwickelten und als entwicklungsbedürftig angesehenen Länder sind, gehen vor allen Dingen in den hochentwickelten Ländern Hand in Hand mit einer fortschreitenden Durchkapitalisierung der Gesellschaft und – damit verbunden – einer primär auf wirtschaftlichem Kalkül basierenden Veränderung der Raumstrukturen.“ **Heil, Karolus**, „Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit – neuer Wein in alten Schläuchen?“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2000, S. 21 ff

⁸ **Otterpohl, Ralf**, in: gwf Wasser Abwasser, 139 (1998), Nr. 11, S. 702: „Allein das enorme Anlagenvermögen der Wasserver- und -entsorgung, das in den letzten 150 Jahren akkumuliert wurde [...] der Wiederbeschaffungswert allein der Abwasserentsorgung in Deutschland liegt bei ca. 400 Mrd. DM., verdeutlicht die ökonomische Dimension, wenn im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatte durchgreifende Strukturänderungen wie zum Beispiel eine dezentrale Versorgung, Brauchwassernetze, Rückbau der Schwemmkanalisation, Etablierung von Kleinkläranlagen, o.a. gefordert werden.“;

⁹ siehe hierzu: **Kennedy, Margrit**, Geld ohne Zinsen und Inflation, Wilhelm Goldmann Verlag, 1994 und Radermacher, Franz Josef, Balance oder Zerstörung – Ökosoziale Marktwirtschaft als Schlüssel zu einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung, Wien, 2002

¹⁰ Es sind keine zusätzlichen Subventionsgelder notwendig, sondern Umschichtungen der vorhandenen Mittel unter ökologischen bzw. nachhaltigen Aspekten. Karl Ganser geht sogar soweit zu sagen, dass die Einstellung der Subventionierung automatisch zu nachhaltiger Entwicklung führe.

¹¹ z.B. intermediäre Organisationen

¹² „[...] Dazu gehört ein komplexes Bündel von Strategien, das Bund, Ländern und Kommunen aufgegeben ist. Aufgabe des Bundes und der Länder ist es vor allem, politisch gesetzte Rahmenbedingungen zu verändern. So besteht noch eine Vielzahl von Regelungen in Bereichen des Steuerrechts, der Wohnungs-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik, in den Landesbauordnungen und in diversen Förderrichtlinien, die Zersiedelungstendenzen und Verkehrswachstum sogar fördern. Solche Rahmenbedingungen ließen sich auch so gestalten, dass sie eine ressourcenschonende Stadt- und Ortsentwicklung unterstützen anstatt diese zu hemmen. Zum Beispiel könnte die Wohnungsbauförderung (Eigenheimzulage) auf Standorte im Innenbereich der Städte und Gemeinden, auf Standorte mit Bahnanschluss und auf flächensparende und ökologische Bauweisen konzentriert werden. Auch die ohnehin anstehende Grundsteuerreform stellt eine Chance dar, eine bodenwert- und bodenflächenbezogene Grundsteuer zu gestalten, die der Mobilisierung innerstädtischer Brachflächen dienen und flächensparende Bauweisen begünstigen würde. Auch eine Weiterführung der Ökosteuer mit stufenweiser Verteuerung des Energieverbrauchs sowie die Weiterentwicklung über den Energiesektor hinaus durch einen Einbezug der Besteuerung auch von Bodenabbau und Bodenflächenverbrauch würden sich harmonisch in eine Neuausrichtung der Städtebau- und Verkehrspolitik einfügen.[...]“, **Apel, Dieter**, in: Wolfgang Christ, Willi Loose, Städtebauliche und ökologische Qualitäten autofreier und autoarmer Stadtquartiere, Freiburg 2001

¹³ nach: Bochnig, Stefan und Selle, Klaus (Hrsg.) Freiräume für die Stadt – Sozial und ökologisch orientierter Umbau von Stadt und Region, Band 2 – Instrumente der Freiraumentwicklung, 1993, S. 19

¹⁴ vgl. **Bruns, Diedrich, Luz, Frieder**, „Kommunikation und Planung“, in: Garten + Landschaft, Heft 3/1992, S. 19-23

¹⁵ nach: **Selle, Klaus**: „Planung und Kommunikation – Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas“, in: DISP 129, 1997, S. 40 ff

¹⁶ nach: **Selle, Klaus**, „Planung und Kommunikation – Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas“, in: DISP 129, 1997, S. 40 ff

¹⁷ nach: Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hrsg.), **Selle, Klaus und Wimmer, Ansgar**, Nachhaltige Kommunikation und Bürgerorientierung – Stärken, Schwächen, Erfolgsfaktoren, Hannover, 1999, S. 4

¹⁸ Trotz zahlreicher Vorteile, die eine stärkere Projektorientierung haben kann, dürfen die Gefahren nicht übersehen werden, die damit verbunden sein können. Die Stadtentwicklungsplanung ist eine querschnittsorientierte Gesamtplanung. Einzelprojekte sind z.T. eindimensional ausgerichtet, ihnen kann der räumliche und funktionale Bezug zur Gesamtstadt fehlen. Liegen keine konkreten Zielvorstellungen für die Gesamtstadtentwicklung vor – z.B. in Form von Stadtentwicklungs-, Master- oder Rahmenplänen – können in sich stimmige Projekte einer sinnvollen, nachhaltigen gesamtstädtischen Entwicklung entgegenlaufen. Flexible Rahmenvorgaben durch Gesamtplanungen sind daher unerlässlich.

¹⁹ Seit Ende der 70er Jahre entwickelte sich in den Niederlanden ein neues Aufgabenfeld: „Die kontinuierliche planvolle Betreuung von Instandhaltung von Quartieren in Zusammenarbeit aller professioneller oder interessensspezifischer Beteiligten oder Betroffenen. Dieses Tätigkeitsfeld wird mit dem Begriff „stedelijk beheer“ bezeichnet. [...] Das stedelijk beheer ist das kontinuierliche Verbessern, Anpassen und Entwickeln von Gebieten, um die Qualität der Stadt bzw. seiner Quartiere hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Funktionen zu erhalten oder wiederherzustellen.“, **Kemper, Stephan, Schmals**,

Klaus M., Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, 2000)

²⁰ Bewohner städtischer Quartiere in den Niederlanden stehen mit dem Interesse, selber aktiv zu werden und Probleme im Wohnbereich anzugehen oder sich mit Plänen städtischer Behörden auseinander zu setzen, nicht allein da. Sie können vielmehr mit Beratung und Unterstützung rechnen. Mehr noch: sie können in der Regel sogar zwischen unterschiedlichen Beratungsangeboten unabhängiger Organisationen wählen. Es ist seit Beginn der 70er-Jahre in den Niederlanden so etwas wie ein „Markt“ für Beratungs-, Unterstützungs-, Schulungs-, Vermittlungs- und Managementleistungen für verschiedenste Bewohner-Aktivitäten im Rahmen der Entwicklung städtischer Quartiere entstanden. Man kann inzwischen von einem etablierten System zur Stützung von Bewohnerengagement sprechen. Es gibt zwar deutliche regionale Schwerpunkte, prinzipiell sind aber Beratungsangebote in allen Städten und Regionen des Landes verfügbar. Es lassen sich drei Kategorien unterscheiden:

- Stadtteilbezogene oder quartiernah operierende Beratungseinrichtungen
- Die lokalen Zusammenschlüsse und stadtweit operierenden Beratungsvereine
- Die landesweit arbeitenden Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen.

(nach: **Selle, Klaus**, Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern, Band 1, Dortmund, 1991)

siehe auch:

- **Haars, Anne**, „Kommunale Quartiersentwicklung in den Niederlanden. Konzept und Umsetzung des Stedelijk Beheer“, in: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe Band 107, Dortmund, 2001
- **Staubach, Reiner**, Lokale Demokratie, moderne Dienstleistungen, soziale Problemlösungen..., Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere in den Niederlanden, Dortmund, 1991
- **Staubach, Reiner**, „Finanzierung intermediärer Organisationen. Zwischen Abhängigkeit von „Staatsknete“ und „Marktzwängen“, in: RaumPlanung 55, 1991

Ulla Schauber, 1970, Dipl.-Ing. für Raum- und Umweltplanung, 1998 - 2003 Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur Grundlagen des Ökologischen Bauens der Bauhaus-Universität Weimar, Freischaffende Raum- und Umweltplanerin

e-mail-Kontakt: ulla@schauber.de