

**Klaus Borchard**

Annäherungen an Städtebau  
und Raumentwicklung

Ausgewähltes aus 40 Jahren  
Forschung und Lehre



*Klaus Borchard* • **Annäherungen an Städtebau und Raumentwicklung**



**Institut für  
Geodäsie und Geoinformation**

Schriftenreihe

**6**

---

**Klaus Borchard**

Annäherungen an Städtebau  
und Raumentwicklung

Ausgewähltes aus 40 Jahren  
Forschung und Lehre

Diese Schrift erscheint zum 70. Geburtstag von Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard am 1. März 2008.

Nachweise der Erstveröffentlichung am Beginn des jeweiligen Beitrags.

Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Herausgeber: Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Förstner  
Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Ilk  
Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter  
Prof. Dr.-Ing. Heiner Kuhlmann  
Prof. Dr. Lutz Plümer  
Prof. Dr.-Ing. Wolf-Dieter Schuh

Die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe wurde von den Herausgebern der Reihe einstimmig beschlossen.

Dieses Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.  
Abdruck auch auszugsweise nur mit Quellenangabe gestattet.  
Alle Rechte vorbehalten.

## Vorwort



Diese Festschrift ist Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard, dem langjährigen Direktor des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik, anlässlich der Vollendung seines 70. Lebensjahres gewidmet. Es ist die dritte Schrift, mit der das Wirken und die Verdienste des Jubilars gewürdigt werden. Die erste Festschrift erschien 1998 und wurde von seinen Schülern Prof. Dr.-Ing. Bernd Streich und Dr.-Ing. Theo Kötter anlässlich seines 60. Geburtstages mit dem Titel „Planung als Prozess – von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau“ herausgegeben. 26 namhafte Autoren aus Wissenschaft und Praxis umreißen jenes umfassende Spektrum von Forschungsinteressen und Arbeitsgebieten, das Klaus Borchard im Verlauf seines beruflichen Wirkens entwickelt und vertieft hat. Die vielfältigen Beiträge befassen sich mit aktuellen Problemen der Raumordnung und des Städtebaus, den Ent-

wicklungsfragen ländlicher Räume, den Belangen des Naturschutzes in Planungsprozessen, den ethischen und rechtlichen Aspekten der Raumplanung sowie mit retrospektiven Betrachtungen zur Herkunft leitender Prinzipien in der Stadtplanung. Anlässlich des 65. Geburtstages haben Theo Kötter, damals Professor für Planung, Bodenordnung und Liegenschaftswesen an der Universität Hannover und späterer Nachfolger des Jubilars auf dem Lehrstuhl für „Städtebau und kommunale Infrastruktur“, Ulrich Homa und Susanne Rinsche die Festschrift „Klaus Borchard – der Mensch“ herausgegeben. Wie der Titel bereits andeutet, zeichnen darin Freunde, Kollegen, Mitarbeiter, Familienmitglieder und Wegbegleiter, die Klaus Borchard im Rahmen seines beruflichen Werdeganges innerhalb und außerhalb der Hochschule begegnet sind, ein sehr persönliches Profil des Jubilars aus ihrem jeweiligen Blickwinkel. In der nunmehr vorgelegten dritten Festschrift zur Vollendung des 70. Lebensjahres hat der Jubilar selbst das Wort. Die fünfzehn für diesen Band ausgewählten Beiträge stellen nur einen kleinen Ausschnitt aus dem reichhaltigen Publikationsfundus dar. Sie spiegeln einmal mehr die Breite seiner Forschungsinteressen über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren wieder.

Die Übergabe dieser Festschrift verbinden Schüler, Mitarbeiter, Kollegen und Freunde mit herzlichem Dank für die zahlreichen Impulse und konstruktiven Anregungen, auch für ihre eigenen Arbeiten, und wünschen Klaus Borchard viele weitere schöpferische, glückliche und gesunde Jahre.



Theo Kötter

## Laudatio

Vor mehr als drei Jahrzehnten wurde Klaus Borchard als Professor für Städtebau und Siedlungswesen an die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn berufen. In dieser Zeit hat er ein ungewöhnlich breites wissenschaftliches Forschungsspektrum und ein intensives hochschulpolitisches Engagement entwickelt, dessen wesentliche Konturen hier nur holzschnittartig nachgezeichnet werden können.

In Münster am 1. März 1938 geboren und aufgewachsen, verlagert er seinen Lebensmittelpunkt zum Studium nach München, um an der dortigen TU Architektur mit dem Schwerpunkt Städtebau zu studieren. Als junger Regierungsbaumeister zieht es ihn nach der Referendarzeit an den Lehrstuhl für Städtebau und Raumplanung von Professor Gerd Albers zurück, wo er dann 1974 als Oberingenieur mit der viel beachteten Dissertation über städtebauliche Orientierungswerte promoviert.

Bereits im Alter von 38 Jahren folgt der ehrenvolle Ruf auf den angesehenen Lehrstuhl für Städtebau und Siedlungswesen der Universität Bonn, wo er zum Wintersemester 1976/77 seine Lehr- und Forschungstätigkeit als ordentlicher Professor und Mitdirektor des Bonner Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik aufnimmt. Er folgt damit Prof. Edmund Gassner nach, der das Institut bis zu diesem Zeitpunkt geleitet und ein bundesweit wohl einmaliges und zukunftsweisendes Profil mit den drei wesentlichen Schwerpunkten „Städtebau und Siedlungswesen“, „Bodenordnung und Bodenwirtschaft“ und „Kulturtechnik“ aufgebaut und ihm auch internationale Anerkennung verschafft hat.

Bei der Entwicklung seiner Lehrinhalte und Forschungsschwerpunkte verfolgt Klaus Borchard zielstrebig einen interdisziplinären Ansatz, denn die Wissenschaft als auch die Praxis des Städtebaus verlangen zweifellos ein breites Methodenwissen und die Fähigkeit zur integrierten Betrachtung bei Analyse, Bewertung und Konzeptentwicklung. Für seine Tätigkeit als Hochschullehrer und Wissenschaftler ist er durch hervorragende und vielseitige Begabungen begünstigt. Mit seiner wissenschaftlichen Kompetenz, seinem pädagogischen Talent und seiner rhetorischen Begabung gelingt es ihm, das Interesse bei zahlreichen Studierenden der unterschiedlichen Disziplinen für das Fach „Städtebau“ zu wecken. Dies trägt in all den Jahren als Hochschullehrer dazu bei, dass seine Veranstaltungen und Projekte außerordentlich geschätzt und die Hörsäle und Seminarräume daher nicht selten überfüllt sind.

Die von Klaus Borchard durchgeführten zahlreichen Forschungsprojekte und das Schriftenverzeichnis mit über 200 Titeln lassen das ungewöhnlich große Spektrum seines wissenschaftlichen Wirkens erkennen. So entstehen unter seiner Leitung wissenschaftliche Arbeiten zu städtebaulichen Orientierungswerten, zu Flächenbedarfen und Einzugsbereichen, zu Leitbildern im Städtebau nach 1945, zur Entwicklung und zu den Einflüssen städtebaulicher Rechtsinstrumente auf die Struktur und Gestalt der deutschen Stadt sowie zu Entwicklungsstrategien ländlicher Räume in Deutschland und auch in außereuropäischen Ländern. Im Zusammenhang mit diesen Themen betreut Klaus Borchard annähernd 30 Dissertationen und zwei Habilitationen. Immerhin sind bis heute vier seiner wissenschaftlichen Assistenten ebenfalls als Hochschullehrer für die Bereiche Städtebau und Raumplanung berufen worden. Die Förderung des akademischen Nachwuchses liegt ihm besonders am Herzen und so betreut er als Vertrauensdozent der Konrad-Adenauer-Stiftung seit

1983 über mehr als zwei Jahrzehnte lang Stipendiatengruppen an der Universität Bonn.

Seine ausgewiesene fachliche Kompetenz machen Klaus Borchard zu einem geschätzten Referenten auf wissenschaftlichen Symposien und Vortragsveranstaltungen im In- und Ausland. Ein besonders intensiver und langjähriger Wissensaustausch entwickelt sich dabei zu den Universitäten von Santiago und Concepcion in Chile. Auf Einladung der dortigen Universitäten führt er insgesamt fünf mehrwöchige vielbeachtete Vorlesungsreihen an den Instituten für „Architectura y Urbanismo“ durch. Er wirkt hier bei der Einrichtung eines einschlägigen städtebaulichen Aufbaustudiums für Experten aus der kommunalen und staatlichen Planungsverwaltung mit und berät die staatlichen Stellen bei der Entwicklung eines neuen städtebaulichen Sanierungsrechts. Für die intensive wissenschaftliche Zusammenarbeit wird Klaus Borchard 1983 von der Universidad de Chile (Santiago) die Würde eines „Profesor Visitante“ verliehen und zum auswärtigen Mitglied der Facultad de Arquitectura y Urbanismo berufen.

Die universitäre Aus- und Weiterbildung war Klaus Borchard stets ein besonderes Anliegen, wobei er auf eine fast 10jährige Erfahrung beim seinerzeitigen einzigen städtebaulichen Aufbaustudiengang an der TU München zurückgreifen kann. Ab 1980 beteiligt er sich daher auch an dem interuniversitären Arbeitskreis „Curriculum-Entwicklung-Bauwesen“, der sich mit der Erarbeitung von internationalen Standards für Lehrpläne und Lehrinhalte sowie mit der Erstellung multimedialer Lehrmaterialien befasst. Diese Aufgabe hat bis heute in der aktuellen Diskussion um die Planerausbildung nichts an Bedeutung verloren. Dem Wissens- und Informationstransfer und vor allem der Diskussion aktueller Planungsprobleme und -aufgaben in der Stadt Bonn und in der Region dient auch das Städtebauseminar am Institut für Städtebau, das Klaus Borchard gemeinsam mit den einschlägigen Berufsverbänden ausrichtet. Die Veranstaltung kann inzwischen bereits auf eine 34jährige Tradition zurückblicken und erfreut sich nicht nur in der Fachöffentlichkeit einer großen Beliebtheit.

In Anerkennung seiner wissenschaftlichen Leistungen wird Klaus Borchard in zahlreiche wissenschaftliche Gremien berufen, und zwar schon bald nach seinem Eintritt in die Bonner Universität zunächst im Jahr 1978 in die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung Berlin (DASL), wo er sich insbesondere in den Landesgruppen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen/Bremen engagiert. Es folgt 1980 die Ernennung zum Mitglied des Deutschen Rates für Landespflege, dessen geschäftsführendes Vorstandsmitglied er zwischen 1991 und 2006 ist. Zugleich wird er im Jahr 1983 in die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (ARL), berufen und von 2005-2006 zu deren Präsident gewählt. Im Rahmen der Akademiearbeit leitet Klaus Borchard u.a. zwei wissenschaftliche Arbeitskreise, die angesichts der ungebremsten Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke Instrumente für eine geordnete Flächenhaushaltspolitik entwickeln.

Sein fachlicher Rat ist auch bei Bundes- und Landesministerien sowie wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen des Städtebaus und des Wohnungswesens sehr gefragt. So beruft ihn der Bundesminister für Städtebau, Bauwesen und Raumordnung für die Zeit von 1991 bis 1995 zum Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, (BBR). Expertenberatungen und wissenschaftliche Symposien zu aktuellen Problemen der

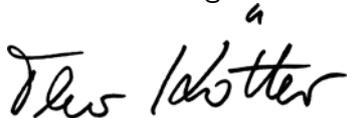
Stadt- und Raumentwicklung, die Erstellung von Baulandberichten und die Entwicklung von Strategien zur kommunalen Bodenpolitik für kosten- und flächensparendes Bauen sind wesentliche Fragestellungen und Aufgaben, die der Beirat begleitet. Darüber hinaus wird er seit den 70er Jahren vom selben Ministerium mit der Leitung, wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung von bundesweiten Wettbewerben zu aktuellen Themen aus den Bereichen Städtebau und Siedlungswesen beauftragt. 1998 beruft ihn das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes Nordrhein-Westfalen in seinen Wissenschaftlichen Beirat, seit 2000 ist er Aufsichtsratsvorsitzender der Forum Finanz AG, Bonn und seit 2003 Mitglied im Vorstand des vhw-Bundesverbands für Wohneigentum und Stadtentwicklung, Berlin.

Neben der intensiven Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Fragestellungen wendet sich Klaus Borchard immer wieder auch neuen städtebaulichen Herausforderungen und Planungsaufgaben in den Kommunen zu und schafft so eine fruchtbare Synthese zwischen Forschung, Lehre und Praxis. Seine Fachkompetenz als ideenreicher Städtebauer und Planer ist besonders bei strategischen Stadt- und Dorfentwicklungskonzepten, Machbarkeitsstudien für Sanierungsmaßnahmen und in der Stadt- und Verkehrsplanung sehr gefragt.

Mit der Wahl zum Dekan von 1992 bis 1994 verstärkt Klaus Borchard sein Engagement in der Hochschulpolitik in einer zunehmend schwierigen Zeit, in der bei knapper werdenden öffentlichen Mitteln auch die Hochschule zu Einsparungen und Personalabbau gezwungen ist. 1996 wird er zum Rektor der Universität gewählt und im Jahr 2000 in diesem Amt bestätigt. Neben seinen vielfältigen Verpflichtungen betreibt Klaus Borchard während dieser Zeit als Rektor u.a. den Ausbau der internationalen Beziehungen zu anderen europäischen und außereuropäischen Universitäten. Für seine Verdienste wird er mit dem deutsch-italienischen Kulturpreis „Premio Capo Cicero“ ausgezeichnet, zum Ritter der französischen Ehrenlegion ernannt, und er erhält schließlich 2003 auch die Medaille der Universität Warschau.

Ideenreichtum, ein solider Optimismus sowie sein ansteckender Humor machen Begegnungen, Diskussionen und die fachliche Zusammenarbeit mit Klaus Borchard für Studierende, den akademischen Nachwuchs und für Fachkollegen stets zu einem Gewinn. Seine Zielstrebigkeit, Prinzipientreue und sein Durchsetzungsvermögen, prägen seine Arbeitsweise als Wissenschaftler, Institutsdirektor, Dekan und Rektor der Universität Bonn und haben ihm innerhalb und außerhalb der Hochschule weite Anerkennung und Achtung eingetragen.

Alle Schüler, Mitarbeiter, Fachkollegen und Wegbegleiter wünschen Klaus Borchard nicht nur für seine andauernden Aktivitäten Erfolg, sondern vor allem auch, dass er bei bester Gesundheit und weiterhin mit heiterer Gelassenheit an der Seite seiner Frau all diejenigen persönlichen Lebensziele verwirklichen kann, die bisher in seinem stets ausgefüllten Terminkalender keinen Platz fanden.



Theo Kötter

**1. Städtebau – Landesplanung – Raumordnung**

Städtebau .....	1
Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik.....	8

**2. Städtebauliche Konzeptionen und Leitbilder**

Braucht der Städtebau Leitbilder?.....	26
Herausforderungen für die Städte in Zeiten des Schrumpfens.....	37

**3. Städtebauliche Orientierungswerte**

Zur Problematik städtebaulicher Orientierungs- und Richtwerte .....	50
Flächen- und Kostenwerte im Städtebau.....	57

**4. Städtebau und Verkehr**

Siedlungsstrukturen der kurzen Wege – Eine Herausforderung für den Städtebau .....	70
--	----

**5. Wohnungsbau und Wohnungspolitik**

Wohnungspolitik im Umbruch - Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat .....	79
--	----

**6. Ländlicher Raum**

Quo vadetis ländliche Räume? .....	116
------------------------------------	-----

**7. Ökologie und Freiraumschutz**

Flächenhaushaltspolitik - ein aktuelles Arbeitsfeld für Geodäten .....	133
--	-----

**8. Stadtbaugeschichte und Denkmalpflege**

Bonn – vom Provisorium über die Bundeshauptstadt zur Bundesstadt oder: Von den Schwierigkeiten der baulichen und städtebaulichen Selbstdarstellung unseres Staates .....	139
--	-----

**9. Planungsethik und philosophische Grenzbereiche**

Beherrschte Natur – Natur als Gegenstand der Technik .....	168
Wachstum als Problem – Zu den Hintergründen zukünftiger Konflikte und Kriege.....	183

**10. Hochschulpolitik**

Begabtenförderung als Herausforderung für Hochschule und Politik .....	188
„All diese schöne Innovationsrhetorik“ – Über die Widersprüche der Wissenschaftspolitik.....	194

**125 ausgewählte Titel aus dem Schriftenverzeichnis von Klaus Borchard.....** 198**Vita von Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard.....** 206



## Städtebau<sup>1</sup>

### 1 Begriffe

Städtebau ist die vorausschauende und zusammenfassende Tätigkeit der Gemeinde zur plan- und rechtmäßigen Ordnung und Lenkung der räumlichen und baulichen Entwicklung innerhalb ihres Hoheitsgebiets. Während sich diese Tätigkeit bis in das erste Drittel des 20. Jahrhunderts überwiegend auf den Entwurf eines den Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechenden räumlichen Rahmens beschränkte, dessen Ausfüllung im Wesentlichen dem freien Spiel der Kräfte überlassen blieb, wird Städtebau heute verstanden als Mittel zur Umsetzung politischer Wertevorstellungen der Gesellschaft und zu deren Durchsetzung auch gegen die Kräfte des Marktes in eine ihren Zielen und Bedürfnissen angemessene Umwelt. Heute umfasst der Städtebau sowohl die langfristige Disposition von Bodennutzung und Infrastrukturinvestitionen als auch die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds im Gesamtgebiet der Gemeinde oder in Teilbereichen.

Der Städtebau, der seinen rechtlichen Niederschlag in der Bauleitplanung findet, ist ein Kernbestandteil der kommunalen Planungshoheit und damit des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Kommunen (*Kommune/Kommunale Selbstverwaltung*) für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG). Gleichwohl ist der Städtebau eingebettet sowohl in andere gemeindliche Planungen als auch in überörtliche räumliche Gesamtplanungen (*Raumordnung, Raumordnungspolitik; Landesplanung Regionalplanung*), mit denen er abzustimmen ist. Insgesamt erfasst also der weitere Begriff Städtebau immer auch den engeren Begriff *Stadtplanung*.

Der Begriff Städtebau ist freilich insofern ungenau, als er weder nur auf Städte bezogen noch auf das Bauen beschränkt ist; er wird jedoch in der Gesetzessprache umfassend angewandt: „Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB); und „die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung... gewährleisten...“ (§ 1 Abs. 5 BauGB). Eine zutreffendere Bezeichnung für diese Tätigkeit wäre „örtliche Raumordnung“, doch kollidiert dieser Begriff mit dem im Grundgesetz verwendeten Raumordnungsbegriff.

Der Begriff Städtebau, erstmals gegen Ende des 19. Jahrhunderts von Joseph STÜBBEN und Camillo SITTE gebraucht, ersetzte den bis dahin gebräuchlichen Begriff der Stadterweiterung. Daneben wurde in den 1920er Jahren verstärkt auch der Begriff Stadtplanung verwandt. Für die Verbesserung wohnungshygienisch unzureichender Verhältnisse ist die Bezeichnung Sanierung, für die Behebung der funktionellen und strukturellen Mängel bestehender Stadtbereiche der Begriff Stadterneuerung zutreffend. Der seit den 1970er Jahren häufig gebrauchte Begriff Stadtentwicklung bezeichnet, soweit er im mehr administrativen Sinn verwendet wird, die Koordinierung von Bauleitplanung und gemeindlicher Investitions- und (nicht nur raumbezogener) Entwicklungspolitik.

---

<sup>1</sup> In: Handwörterbuch der Raumordnung (4. Auflage). Hrsg. v. d. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover 2005, S. 1054 - 1059

## 2 Rechtsquellen und Werkzeuge

Die wichtigste Rechtsquelle für den Städtebau stellt das öffentliche Baurecht dar. Dazu zählt neben dem Raumordnungs- und Landesplanungsrecht insbesondere das Städtebaurecht des Bundes, namentlich das schon 1960 erlassene Bundesbaugesetz (BBauG), das Städtebauförderungsgesetz von 1971 (StBauFG), beide zusammengefasst 1987 im Baugesetzbuch (BauGB), sowie die aufgrund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen, insbesondere die Baunutzungsverordnung, die Wertermittlungsverordnung und die Planzeichenverordnung. Ferner zählen zum öffentlichen Baurecht auch die Bauordnungen der Länder, die für bauliche Anlagen die konkreten bauaufsichtlichen Anforderungen festlegen (*Bauordnungsrecht*). Darüber hinaus stehen neben dem Bauordnungsrecht weitere für das öffentliche Baurecht bedeutsame Regelungen zur Verfügung, beispielsweise zum Denkmalschutz, Naturschutz oder zum Straßenrecht. Das private Baurecht ist eine eigene Rechtsmaterie, von der für den Städtebau insbesondere das Nachbarrecht von Bedeutung ist (Begrenzung der bürgerlich-rechtlichen Baufreiheit). Wichtige Rechtsquellen für den Städtebau sind weiterhin gemeindliche Satzungen, wie sie z.B. im BauGB und auch in den Bauordnungen der Länder vorgesehen sind, beispielsweise Gestaltungssatzungen oder Satzungen für die Anlage von Stellplätzen.

Das wesentliche Werkzeug des Städtebaus ist die Bauleitplanung. Bei der mit rechtlichen Wirkungen ausgestatteten Bauleitplanung der Gemeinden unterscheidet man den Flächennutzungsplan, der „für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen“ darstellt (§ 5 Abs. 1 BauGB), und den Bebauungsplan, der „aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln“ ist (§ 8 Abs. 2 BauGB) und der „die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ enthält (§ 8 Abs. 1 BauGB). Während der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan die an seiner Erstellung beteiligten öffentlichen Planungsträger nur insoweit bindet, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben, ist der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan (Ortssatzung) rechtsverbindlich gegen jedermann. Er bildet die Grundlage für alle weiteren Maßnahmen des Städtebaus.

Seit den 1960er Jahren hat sich vornehmend die Auffassung durchgesetzt, dass es nicht allein die Aufgabe des Städtebaus sein kann, die städtischen Funktionen so rational wie möglich zu ordnen, sondern dass er auch die materiellen Qualitäten des menschlichen Zusammenlebens zu sichern habe. Damit wird der Städtebau Teil einer umfassenden Gesellschaftspolitik, dessen Ziele sich nicht so sehr auf den Raum selbst, als vielmehr auf seine Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung richten.

## 3 Geschichtliche Entwicklung

Die Entwicklung der gesellschaftlichen Organisationsform Stadt hat eine lange Geschichte. Früheste Zeugnisse gebauter Stadtanlagen finden wir bereits um 7.000 bis 5.000 v. Chr. in China, Indien, Vorderasien, Mittel- und Südamerika, doch erst von den Städten des Mittelmeerraumes, insbesondere von denen der griechischen und römischen Antike besitzen wir genauere Kenntnisse.

Nach dem Vorbild der Bergstädte des Peloponnes und Kleinasiens (Mykene, Troja) finden wir die ersten griechischen Städte als Burg und Wohnort vorwiegend auf Bergkuppen. Später werden um die höher gelegene Oberstadt (Akropolis) weitere

Stadtteile am Berghang oder am Fuß des Berges angelegt (Athen). Planmäßige Stadtanlagen sind neben vereinzelt Neugründungen im Mutterland selbst (Piräus) insbesondere die Kolonialstädte in Süditalien, Sizilien und an den Küsten Kleinasiens (Selinunt, Priene, Milet, Syrakus). Mittelpunkt dieser häufig von einem abseits gelegenen Tempelbezirk überragten Städte ist der von Säulenhallen eingerahmte Marktplatz (Agora), während die Straßen mit den geschlossenen Fronten der Innenhofhäuser lediglich Verkehrswege, nicht jedoch gestaltete Außenräume sind.

Hier vollzieht sich im römischen Städtebau ein bedeutender Wandel: Wohl finden wir noch die Regelmäßigkeit des Grundrisses wie das Straßenkreuz (cardo und decumanus), doch Hauptstraßen, Plätze, Tempel und Foren (Forum) erhalten durch ihre – besonders in spätrömischer Zeit – repräsentative symmetrische und axiale Architektur eine völlig neue Bedeutung (Rom, Palmyra, Baalbek).

Die frühesten deutschen Städte sind, soweit sie nicht aus römischen Militärlagern und Kolonialstädten entstanden (Trier), Sitz geistlicher, später auch weltlicher Herren oder Burg- und Klosteranlagen (St. Gallen, Aachen, Worms), um die sich im militärischen Schutz ihrer Mauern und im rechtlichen Schutz des Marktgerichts Händler und Handwerker ansiedelten. Die Synthese von Markt und Herrnsitz führt die frühmittelalterlichen Städte nicht nur zu hoher wirtschaftlicher und kultureller Blüte, sondern zwischen dem 12. und 14. Jahrhundert unter sorgfältiger Beachtung strategischer, verkehrlicher und wirtschaftlicher Gesichtspunkte zur Gründung zahlreicher neuer Bürgerstädte. Als charakteristische Beispiele gelten die von den Zähringer-Herzögen in der Schweiz und im Schwarzwald (Bern, Freiburg, Rottweil, Villingen), die von dem Deutschritterorden im eroberten Osten (Thorn, Elbing, Marienburg) sowie die von den Hohenstaufen (Friedberg), Wittelsbachern (Straubing, Wasserburg) und Welfen (Lübeck, Braunschweig, München) in ihrem Machtbereich gegründeten Städte.

Mit dem neuen Weltbild der Renaissance und der Abkehr von mittelalterlichen Stadtvorstellungen durch „Absolutismus und Schießpulver“ (GRUBER) finden wir in Italien, Deutschland und Frankreich erstmals städtebauliche Idealkonzeptionen (SCAMOZZI, VASARI IL GIOVANE, PERET DE CHAMBERY, DÜRER, SPECKLE). Von den wenigen ausgeführten Entwürfen sind insbesondere die venezianische Gründung Palma Nova (1593) sowie u.a. Freudenstadt (1599) und Mannheim (1607) zu erwähnen. Doch erst im 17. und 18. Jahrhundert hat sich aus diesen Idealvorstellungen die klassizistische und barocke Prachtentfaltung in den Städten oder Stadterweiterungen des fürstlichen Absolutismus entwickelt (Karlsruhe, Berlin, München, Paris, Versailles, Nancy, Rom, auch die Planungen von WREN für den Wiederaufbau der Londoner City 1666).

Folgten die Planer der Renaissance noch dem Anliegen, einen in seiner geometrischen Regelmäßigkeit überschaubaren und in seinen Zuordnungen ausgewogenen Stadtgrundriss zu finden, so leiten in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts die rasch zunehmende Stadtbevölkerung und die beginnende Industrialisierung eine städtebauliche Entwicklung ein, auf die man weder in rechtlicher noch in technischer und künstlerischer Hinsicht vorbereitet ist. Falsch verstandener Liberalismus und Baupolizeiverordnungen, die eine äußerste Grundstücksausnutzung gestatten, prägen wesentlich die Gestalt der Stadt des 19. Jahrhunderts (Bebauungsplan für Berlin von HOBRECHT 1353-61). Im Jahr 1875 wird das preußische Fluchtliniengesetz erlassen, dessen Ausführungsbestimmungen hauptsächlich dem

Vermessungsingenieur, weniger dem Architekten die Aufgabe der Planung zuweisen.

Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts erscheinen die ersten grundlegenden städtebaulichen Zusammenfassungen (BAUMEISTER; „Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung“, 1876; STÜBBEN: „Handbuch des Städtebaus“, 1890). Mit seiner Forderung, zur ästhetischen Qualität mittelalterlichen Städtebaus zurückzukehren, beeinflusst Camillo SITTE, „Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen“ (1899), über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg nachhaltig die Diskussion um die Grundsätze städtebaulicher Gestaltung. Im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts entsteht aus der Bewegung der Sozialreformer in England (Ebenezer HOWARD 1898) wie in Deutschland (Theodor FRITSCH 1896) das Gartenstadtkonzept, dessen Vorstellungen zu einer dezentralisierten Stadterweiterung großen Widerhall finden (1899 Gründung der Garden City Association, Hampstead Garden City, Letchworth; 1902 Gründung der deutschen Gartenstadt-Gesellschaft, Dresden-Hellerau, Essen-Margarethenhöhe; Greenbelt-towns in den USA).

Die unterschiedlichen Einzelbestrebungen führen bis etwa 1910 zu einer gemeinsamen städtebaulichen Disziplin: Lehrstühle für Siedlungswesen und Städtebau, Stadterweiterungs- und Stadtplanungsämter werden eingerichtet; Ausstellungen (London und Berlin, 1910) veranlassen eine weiter gehende theoretische und experimentelle Auseinandersetzung mit städtebaulichen Problemen (Theodor FISCHER, Ludwig HILBERSEIMER, Ernst MAY, LE CORBUSIER). Die zunehmende Einsicht in die Notwendigkeit, die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden in die Planung des größeren Raumes einzuordnen (Raymond UNWIN, Fritz SCHUMACHER), führt in den 1920er Jahren zu zahlreichen Bemühungen um übergemeindliche Kooperation (1920 Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk), aus denen Regional- und Landesplanung erwachsen (zum Ganzen auch: *Geschichte der überörtlichen Raumplanung*).

Als gründlichste Zusammenfassung der städtebaulichen Grundsätze dieser Zeit galten die 1933 in der „Charta von Athen“ niedergelegten Vorstellungen der „Internationalen Kongresse für Neues Bauen“ (CIAM). Im Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt haben diese Auffassungen zum Teil nachhaltig nicht nur den Neuaufbau und die Erweiterung der Städte nach 1945, sondern auch die Planungen für die englischen New Towns und den Londoner Großraum sowie für zahlreiche skandinavische Trabantenstädte (Satellitenstädte) beeinflusst (REICHOW; „Organische Stadtbaukunst“, 1948; GÖDERITZ/RAINER/ HOFFMANN: „Die gegliederte und aufgelockerte Stadt“, 1957). Neben dem Gliederungselement der Nachbarschaftseinheit (neighbourhood unit) finden sich zahlreiche weitere Strukturvorschläge, von denen die Idee der Bandstadt (erstmalig 1882 von SORIA Y MATA entwickelt, später besonders in den Idealstadtkonzeptionen von LE CORBUSIER, HILBERSEIMER, SCHWEIZER u. a. fortgeführt) besondere Erwähnung verdient.

Seit den 1960er Jahren ist ferner zu beobachten, wie sich bei Politikern und in der Öffentlichkeit die in der Fachliteratur schon länger zurückzufolgende Erkenntnis durchsetzt, dass Städtebau als politisches Handeln zur Gestaltung der Umwelt und der Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens über die rein ästhetischen und technischen Kategorien weit hinausreicht. Neben der Heranziehung der Wissenschaft als Entscheidungshilfe wird nun auch der Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit in den Planungsprozess besondere Bedeutung zugemessen (*Beteiligungsverfahren*).

Hatte der Städtebau auf das Anwachsen des Individualverkehrs im letzten Drittel des letzten Jahrhunderts noch mit Leitbildern (*Leitbilder der Stadtentwicklung*) wie dem der „autogerechten Stadt“ (REICHOW) oder der „massenverkehrsgerechten Stadt“ reagiert, die mit erheblichen Urbanitätsverlusten und Verdichtungen einhergingen, waren die städtebaulichen Leitbilder der späten 1980er Jahre durch Bemühungen zur Wiedergewinnung von Urbanität und zur Verbesserung der Stadtgestalt und des Wohn-Umfeldes geprägt. Fußgängerzonen, Verkehrsberuhigungen, stadtgestalterische Korrekturen, Modernisierung und Sanierung sind typische Stichworte dieser Zeit. Gegen Maßstablosigkeit und Qualitäts- und Traditionsverluste in den Städten, gegen Symbolentleerung und Formlosigkeit wendeten sich Bemühungen zur Wiederherstellung der „geschichtlichen Kontinuität“ der Städte in den 1980er und 1990er Jahren.

Das vorerst letzte städtebauliche Leitbild ist auf die ökologische Stadterneuerung und nachhaltige Stadtentwicklung – unter sozialen Aspekten – ausgerichtet. Es ist verbunden mit Bemühungen zur bewussten Entwicklung einer punktaxialen Siedlungsstruktur („dezentrale Konzentration“), wie sie schon immer kennzeichnend für die polyzentrische Siedlungsstruktur in Deutschland war. Wo einzelne Städte im suburbanen Raum aufeinander zugewachsen und flächenhafte Städtelandschaften ohne klare Stadtgrenzen entstanden sind, wird in bewusster Abkehr von bisherigen Mustern des Städtebaus heute auch von der „Zwischenstadt“ gesprochen, die mit ihrer beliebigen Vielfalt von Siedlungs- und Bebauungsformen „in das Meer einer zusammenhängend erlebbaren Landschaft eingebettet“ sein soll (SIEVERTS). In Zukunft wird angesichts der demographischen Tendenzen in vielen deutschen Regionen ein auf „Schrumpfung“ gerichteter Stadtumbau im Vordergrund stehen.

#### **4 Wesen und Methodik des Städtebaus**

Als handlungsorientierte Disziplin, aus Architektur und Ingenieurwesen entstanden, verfolgte auch der Städtebau zunächst das Ziel, lediglich einen räumlichen Rahmen für die Koordination der Bedürfnisse einer sich im Wesentlichen eigengesetzlich entwickelnden Gesellschaft zu entwerfen. Heute ist der Städtebau dagegen vornehmlich auf die lenkende Einflussnahme der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und ihrer auf den Raum der Stadt(-region) bezogenen Ansprüche ausgerichtet.

Der städtebauliche Methodeneinsatz lässt sich am Beispiel des idealtypischen Planungsprozesses (*Planung*) verdeutlichen:

- a) Die Gewinnung geeigneter Informationsgrundlagen und ihre zweckmäßige Organisation und Darstellung stehen nach wie vor im Mittelpunkt rationaler Planungsmethoden. Kategorien der sachlichen Systematisierung sind Raum (z. B. Naturraum, Siedlungs- und Infrastruktur), Bevölkerung und Wirtschaft, aber auch Kategorien des Zeitbezugs (z.B. Entwicklungstrends), der Komplexität (z.B. Dichte) oder der Bedeutung (z.B. Werte, Mängel, Belastbarkeit). Aufgabe der räumlichen Analyse ist die Erklärung der Wirklichkeit aufgrund empirischer Befunde, mit Hilfe von Hypothesen über Wirkungszusammenhänge und durch Abstrahieren der Erklärungsmodelle. Die Verknüpfung der erkannten Wirkungszusammenhänge mit Zielvariablen leitet über zur Wirkungsprognose.
- b) Prognosen im Städtebau lassen sich vereinfachend in antizipative Verfahren (z.B. Szenarios), extrapolative und normative Verfahren unterscheiden. Simulationen werden vor allem im Bereich der Wirkungsprognosen eingesetzt, ihr be-

sonderer Wert liegt vor allem in der Erklärung von Wirkungsverläufen. Damit können Prognosen erheblich zur Entscheidungsfindung beitragen.

- c) Die Formulierung übergeordneter politischer und daraus abgeleitet konkreter räumlicher Ziele leidet im Städtebau unter einer nur beschränkten Objektivierbarkeit. Besondere Anstrengungen sind darauf gerichtet, Interdependenzen von Zielen (z. B. Korrelationen von Wohlstands- und Umweltzielen) zu verdeutlichen und zur Formulierung von Zielsystemen und Zielhierarchien wie auch zu Verfahren der Gewichtung und Analyse von Zielkonflikten (Kompatibilitätsprüfungen) zu führen. Bei aller Rationalität bleibt die Zielsetzung letzten Endes eine politische Willensentscheidung.
- d) Die Abgrenzung von Handlungsspielräumen erfolgt auf der Grundlage von Situations- und Zielanalysen und bedient sich dabei der Verfahren der Wirkungsprognose.
- e) Zur exemplarischen Abtastung des Planungsspielraums ist die Konstruktion von Alternativen unverzichtbar, die bei aller Systematisierung ein erhebliches Feld für planerische Kreativität offen lassen. Das enge Wechselverhältnis zwischen Beurteilungskriterien und Zielsystemen trägt in einer Rückkopplung zur Zielüberprüfung und weiteren Zielkonkretisierung bei.
- f) Dem durch die Alternativenauswahl eingeeengten Entwurf zum Plan stehen zahlreiche Synthesemethoden zur Verfügung. Als Ergebnis der Zielkonkretisierung ist der städtebauliche Entwurf einerseits Zustandsbild (gleich Plan), andererseits aber auch Programm für zukünftige Handlungen. Beides lässt sich insbesondere in den Bauleitplänen nicht immer zur Deckung bringen.
- g) Städtebauliche Planungen bleiben unrealistisch, wenn nicht schon während des Planungsvorgangs Möglichkeiten und Methoden der Realisierung bedacht werden. Dabei geht es insbesondere um die zielgerichtete Koordinierung der rechtlichen und finanziellen Lenkungsmittel.

### **5 Städtebauförderung**

Schon relativ bald nach dem Erlass des Bundesbaugesetzes von 1960 war deutlich geworden, dass die bloße Bereitstellung eines (planerischen) Ordnungsrahmens für die Stadtentwicklung, der dann durch private Bauherren ausgefüllt wurde oder nicht, die drängenden städtebaulichen Probleme (ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, überalterte Bausubstanz, fehlender Wohnraum) nicht lösen konnte. Die Kommunen mussten und müssen selbst aktiv werden, um ihre Planungen zu realisieren. Dazu bedarf es zunächst ergänzender Instrumente zur Bauleitplanung, die den Gemeinden erweiterte rechtliche Handlungsmöglichkeiten geben (*Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung*). Darüber hinaus gehört zu den wichtigsten Möglichkeiten, städtebauliche Planungen zu realisieren, die Bereitstellung von finanziellen Anreizen. Diese können entweder indirekter Art sein (z. B. Steuervergünstigungen) oder direkt gewährt werden (z. B. Zuschüsse). Die ergänzenden rechtlichen Instrumente und die Finanzierungsmöglichkeiten wurden erstmals mit dem Städtebauförderungsgesetz von 1971 kodifiziert, dessen städtebauliches Sonderrecht später in das seit 1987 geltende Baugesetzbuch überführt worden ist.

Die Städtebauförderungsprogramme, die daraufhin von Bund und Ländern gemeinsam bzw. aufeinander bezogen aufgestellt worden sind (auf der verfassungsrechtlichen Basis der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 104a GG), haben dem

Städtebau in Deutschland einen gewaltigen Schub gegeben. Das Fördervolumen, das den Gemeinden zugute gekommen ist, war bis in die 1990er Jahre hinein beträchtlich. Zudem wird geschätzt (DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG 1996), dass die Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder wiederum im Durchschnitt etwa das Achtfache an öffentlichen und privaten Bauinvestitionen ausgelöst haben. Nach der Wiedervereinigung hat der Bund seine Gelder zunächst weitgehend in die neuen Länder gelenkt (Programm „Stadtumbau Ost“); inzwischen gibt es auch ein Programm „Stadtumbau West“. Ein weiterer aktueller Schwerpunkt ist das Programm „Soziale Stadt“. Insgesamt wird man sagen können, dass es nicht zuletzt den öffentlichen Städtebau- und Wohnungsbauprogrammen zu verdanken ist, wenn in den deutschen Stadtbildern – jedenfalls bis heute – massive Verslumungs- und Verelendungserscheinungen ausgeblieben sind.

### **Literatur**

- ALBERS, G. (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- ALBERS, G. (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa. Braunschweig.
- BORCHARD, K. (1983): Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Daten zur Raumplanung, Teil B. Hannover.
- BORCHARD, K. (1992): Städtebau. In: Pevsner, N.; Fleming, J.; Honour, H.: Lexikon der Weltarchitektur. München.
- BUNDESANSTALT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2001): „Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig“. Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, Bonn.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.) (1996): Expertise über die Anstoßwirkung öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau. Berlin.
- EGLI, E. (1959-1967): Geschichte des Städtebaus. Erlenbach.
- GRUBER, K. (1952): Die Gestalt der deutschen Stadt. München.
- MUMFORD, L. (1963): Die Stadt. Geschichte und Ausblick. Köln.
- SIEVERTS, T. (1999): Zwischenstadt. Braunschweig.

## **Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik<sup>2</sup>**

### **1 Einleitung**

Erstmals in der Geschichte Europas ist im Mai 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) gemeinsam von den damals 15 EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission verabschiedet worden. Als politisches Strategiedokument sollte es zu einer besseren Abstimmung zwischen den raumbedeutsamen Fachpolitiken und der gemeinsamen Raumentwicklungspolitik sowie zur effizienten Verwirklichung der grundlegenden Ziele der EU, insbesondere zur Erreichung einer ausgewogenen Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Obwohl auf der Basis des EUREK 1999 in Tampere ein Umsetzungsprogramm beschlossen und von der Europäischen Kommission durch Gemeinschaftsinitiativen unterstützt worden ist, hat die strategische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten seitdem keine konsequente Fortsetzung mehr erfahren. Inzwischen stehen mit der Erweiterung der EU die europäische Raumentwicklungspolitik und mit ihr das EUREK vor neuen Herausforderungen.

In dieser Situation hat sich die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) mit der Notwendigkeit einer Weiterführung und Fortentwicklung des EUREK befasst. Die Mitglieder des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL stellen nachfolgend ihre Feststellungen und Empfehlungen zur Diskussion.

### **2 Ausgangssituation und neue Herausforderungen der Europäischen Raumentwicklungspolitik**

#### **2.1 Ausgangssituation**

Auf der Basis der Leipziger politischen Grundsätze von 1994 haben die für Raumordnung zuständigen Minister der Europäischen Union (EU-15) gemeinsam mit der Europäischen Kommission vor fünf Jahren, im Mai 1999, unter deutscher Ratspräsidentschaft in Potsdam das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet. Damit gibt es erstmals in der Geschichte Europas ein gemeinsam getragenes politisches Strategiedokument zur Raumentwicklung von auch praktischem Gewicht.

Das EUREK argumentiert, dass ein vertiefter Dialog zwischen raumbedeutsamen Fachpolitiken und Raumentwicklungspolitik zur besseren Abstimmung der Fachpolitiken mit den Zielen und Strategien der Raumentwicklung zu einer größeren Kohärenz und Effizienz politischer Maßnahmen und Förderpolitiken führen wird und damit die Wirksamkeit von Maßnahmen erhöht bei gleichzeitiger Begrenzung der hierfür einzusetzenden Finanzmittel. Eine von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam erarbeitete europäische Raumentwicklungspolitik trage damit dazu bei, die grundlegenden Ziele der EU, die ausgewogene Wettbewerbsfähigkeit ihrer Regionen, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen

---

<sup>2</sup> Positionspapier Nr. 60 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover 2004 (Leiter des Arbeitskreises, mit weiteren Verfasser)

Zusammenhalts und eine nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums, in gegebenem Kostenrahmen zu erreichen.

Auf der Basis des EUREK wurde im Herbst 1999 in Tampere ein Umsetzungsprogramm beschlossen, dessen wichtigste Elemente die Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit von Städten und Regionen auf dem Gebiet der Raumentwicklung und die Verbesserung der Wissensbasis sind. Die Europäische Kommission unterstützt dieses Anliegen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg, insbesondere durch die Programme Interreg III und ESPON. Mit Interreg III und ESPON hat sich der Schwerpunkt des EUREK-Prozesses in den letzten fünf Jahren auf die Umsetzung bestimmter (Teil-)Inhalte verlagert; die strategische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Ausschüssen und Ministertreffen ist dagegen seit 1999 weitgehend zum Erliegen gekommen.

An der grundsätzlichen Bedeutung und Richtigkeit der Argumentation des EUREK hat sich in den letzten fünf Jahren nichts geändert, im Gegenteil: die Herausforderungen an die Politik, wirksame, koordinierte und Kosten minimierende Interventionsinstrumente zu schaffen, sind größer denn je. Insofern steht auch die europäische Raumentwicklungspolitik vor neuen Herausforderungen, und es ist zu fragen, wie das EUREK bzw. die Umsetzung des EUREK diesen Herausforderungen gerecht werden kann.

## 2.2 Neue Herausforderungen

Zunächst ist festzuhalten, dass das EUREK juristisch ein raumpolitisches Dokument der 15 (alten) Mitgliedstaaten, nicht der Europäischen Union ist. Die neuen Mitgliedstaaten hatten an der Formulierung seiner Zielsetzungen keinen Anteil. Damit hat das EUREK in der erweiterten Gemeinschaft keine Legitimation; für die neuen Mitglieder gehört es nicht zum übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Stand.

Hinzu tritt ein grundlegendes inhaltliches Problem. Die gegenwärtig alles überragende Herausforderung ist die *Integration* der *neuen Mitgliedstaaten* in die Gemeinschaft. Die regionalen Disparitäten in der erweiterten EU sind so groß wie nie zuvor. Es ist wichtig, dass die Förderung und Entwicklung von (Problem-)Regionen in den neuen und den alten Mitgliedstaaten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und dass die Impulse der Erweiterung auch in den alten Mitgliedstaaten positiv genutzt werden können. Mit zunehmender Heterogenität in der erweiterten EU wächst die Bedeutung der Regionen als Entscheidungs- und Handlungsraum.

Nicht zuletzt angesichts der wachsenden regionalen Disparitäten und Heterogenitäten hat die Europäische Verfassung den Zielkatalog der EU erweitert: neben der Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist nun auch die Förderung des *territorialen Zusammenhalts* explizites Ziel der EU. Es stellt sich die Frage, wieweit dies die Grundlage der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der europäischen Raumentwicklung verändert (und dabei auch neue Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit schafft).

Die Beschlüsse des Europäischen Rates von *Lissabon* (zur *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU*) und von *Göteborg* (zur *Stärkung der nachhaltigen Entwicklung in der EU*) zielen zwar auf wichtige Elemente ab, die auch die Basis des EUREK bilden. Dies betrifft einmal das Zieldreieck der Nachhaltigkeit (Wirtschaft - Gesellschaft - Umwelt), zum anderen die Balance zwischen der Förderung wirtschaftlich rück-

ständiger sowie geografisch benachteiligter Gebiete gegenüber der Stärkung der „Wachstumslokomotiven“, d.h. der wachstumsintensiven europäischen Metropolregionen, welche die für regionale Umverteilungen nötigen wirtschaftlichen Ressourcen erwirtschaften. Allerdings sind die Lissabon- und Göteborg-Strategie von Seiten der Politik rein sektoral ausgerichtet und vernachlässigen fast vollständig die räumliche Dimension wie beispielsweise die räumlichen Effekte einer Steigung des Wettbewerbs. Wie die räumliche Dimension der Ziele Wettbewerb und Nachhaltigkeit in den Lissabon- und Göteborg-Prozess aufgenommen werden kann, muss in Zukunft verdeutlicht werden.

Die *Europäische Regionalpolitik* verfolgt bereits jetzt einen Ansatz, der in den operationellen Programmen die räumlich gebundenen Potentiale und Ausstattungen berücksichtigt. Dieser Ansatz soll entsprechend des Entwurfs der neuen Strukturfondsrichtlinien weiter vertieft werden. Es wäre hilfreich und könnte den künftigen Anwendungsbereich verbreitern, wenn die europäische Raumentwicklungspolitik hierzu mögliche Ansatzpunkte offen legen könnte.

Einige *Themen* sind zwar im EUREK bereits angesprochen, gleichwohl erst in den letzten Jahren verstärkt ins öffentliche Bewusstsein und den gesellschaftlichen und politischen Diskurs eingedrungen und sollten *vertieft* werden. Hierzu gehört der demographische Wandel, dessen natürliche Komponente (Geburten-, Bevölkerungsrückgang, Alterung) in einigen Regionen durch (selektive) Abwanderung verstärkt wird und große Probleme für die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Grundlagen der Regionen bewirkt. Weitere Themen sind der steigende Energiebedarf, gerade auch im weltweiten Maßstab, sowie die dauerhaft hohen Energiepreise, die die Wirtschaftsstruktur und die Siedlungsstruktur gleichermaßen vor tendenziell steigende Probleme stellen. Im Zuge der EU-Erweiterung hat der Verkehr in Europa, insbesondere der Güterverkehr auf der Strasse, weiter zugenommen.

Das Wissen über die europäische Raumentwicklung und deren Interdependenzen mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prozessen steigt ständig. Nicht zuletzt das *europäische Raubeobachtungsnetzwerk ESPON* hat zur Fundierung der wissenschaftlichen Politikberatung auf dem Gebiet der europäischen Raumentwicklung beigetragen. Diese neuen Erkenntnisse aus dem ESPON bedürfen einer Weiterführung und Verstetigung im Sinne einer wissenschaftsbasierten Raumentwicklung.

Die Wirksamkeit einer europäischen Raumentwicklungspolitik hängt nicht zuletzt von der Implementation bzw. Anwendung ihrer Ziele ab. Auf europäischer Ebene werden inzwischen neue *Methoden der räumlichen Steuerung* diskutiert, zum Beispiel die Methode der offenen Koordinierung und die Raumwirksamkeitsanalyse (territorial impact assessment) zur frühzeitigen Abschätzung der räumlichen (Neben-) Wirkungen sektorpolitischer Maßnahmen. Diese neuen Methoden müssen mit wissenschaftlicher Begleitung weiterentwickelt und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Raumentwicklung geprüft werden. Die Leistungsfähigkeit von ESPON ist daher eine entscheidende Komponente der zukünftigen europäischen Raumentwicklungspolitik.

Empfehlungen zur *Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik* müssen *zeitnah* erfolgen und umgesetzt werden. Die Lissabon- und Göteborg-Strategie stehen im Rahmen ihrer Halbzeitbewertung im Frühjahr 2005 auf dem Prüfstand. Der Nutzen einer besseren Berücksichtigung der europäischen Raumentwicklungspolitik für den Erfolg der Strategien muss deshalb für die politischen Entscheidungsinstanzen bald einsichtig werden. Auch mit der bereits laufenden Vorbereitung der neuen Strukturfondsperiode 2007 - 2012 werden wichtige Weichen in absehbarer

Zukunft gestellt, insbesondere die zukünftige Ausgestaltung der Regional- und Strukturpolitiken, einschließlich der transnationalen Zusammenarbeit (Interreg III) sowie der Kooperation auf dem Gebiet der räumlichen Forschung und der wissenschaftlich fundierten Politikberatung.

### 3 Veränderte Anforderungen an die Europäische Raumentwicklungspolitik

Wie im vorigen Kapitel dargelegt, haben sich seit dem Entwurf des EUREK die Rahmenbedingungen für eine europäische Raumentwicklungspolitik vor allem in dreierlei Hinsicht verändert: Erstens stellt der Nachholbedarf der neuen EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt eine große Herausforderung dar. Zweitens hat sich durch den Ratsbeschluss von Lissabon das Gleichgewicht der Hauptziele Wachstum, Kohäsion und Nachhaltigkeit zugunsten der globalen Wettbewerbsfähigkeit verschoben. Drittens ist deutlich geworden, dass sich das Zeitalter der billigen Energie dem Ende zuneigt.

Diese Veränderungen schaffen Zielkonflikte für eine auf eine ausgewogene polyzentrische Raumstruktur ausgerichtete Raumentwicklungspolitik. Wenn das Lissabon-Ziel so interpretiert wird, dass zuerst die leistungsfähigsten Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ London-Paris-Mailand-München-Hamburg in Europa zu fördern seien, würde dies notwendigerweise den Abstand zwischen ihnen und den übrigen Städten vergrößern. Wenn dagegen der Zusammenhalt auf europäischer Ebene das wichtigste Ziel ist, wären vorrangig die großen Städte außerhalb des „Pentagon“ zu fördern, und das würde die ohnehin starke Polarisierung der Städtesysteme in den Beitrittsländern noch verstärken. Umgekehrt würde eine Förderung von Mittel- und Kleinstädten und peripheren Regionen in diesen Ländern möglicherweise deren wirtschaftlichen Aufholprozess verzögern. Tabelle 1.1 fasst diese Zielkonflikte zusammen.

Ziel	Maßnahmen	Zielkonflikte
Globale Wettbewerbsfähigkeit („Lissabon“)	Stärkung der großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ auf der obersten Ebene der Städtehierarchie	Weitere Polarisierung zwischen den großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ und den übrigen Städten in Europa. Das europäische Städtesystem würde weniger ausgewogen und polyzentrisch. Weitere Zunahme des Verkehrs.
Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene	Stärkung der großen Städte außerhalb des „Pentagon“	Die Wettbewerbsfähigkeit der großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ könnte abnehmen. Die Städtesysteme der Länder würden weniger ausgewogen und polzentrisch. Weitere Zunahme des Verkehrs.
Territoriale Kohäsion auf nationaler Ebene	Stärkung mittlerer Städte in den neuen Mitgliedstaaten	Die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten könnte abnehmen.
Nachhaltigkeit („Göteborg“)	Stärkung kleinerer Städte in den neuen Mitgliedstaaten	Die Wettbewerbsfähigkeit der größeren Städte in den neuen Mitgliedstaaten könnte abnehmen.

Tab. 1.1: Zielkonflikte der europäischen Raumentwicklungspolitik

Es ist die Aufgabe einer Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik, rationale Auflösungen dieser Zielkonflikte vorzuschlagen. Diese können nicht in einem Entweder-Oder bestehen. Vielmehr geht es darum, eine räumlich und zeitlich differenzierte Strategie zu entwickeln, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Regionstypen eingeht.

Eine solche Strategie sollte von einem *Phasenmodell* der Raumentwicklung ausgehen, nach dem in den frühen Stufen der ökonomischen Entwicklung eines Landes eine eher auf Wachstumspole ausgerichtete, in den späteren Stufen aber eine eher polyzentrische Raumstruktur angemessen ist. Dies würde es erlauben, in den alten Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern jeweils andere Prioritäten zu setzen: Während in den alten Mitgliedstaaten dezentrale, polyzentrische Raumstrukturen zu fördern, wären in den neuen Mitgliedstaaten für eine Übergangsperiode zunächst die Hauptstädte zu stärken mit dem Ziel, später auch in diesen Ländern eine ausgewogene polyzentrische Raumstruktur zu entwickeln. Die Begründung hierfür ist, dass wissenschaftliche und technische Spitzenleistungen keineswegs nur in großen Agglomerationen, sondern gerade auch in gut vernetzten Städten mittlerer Größe erbracht werden, und dass die wirtschaftlich leistungsfähigsten Länder Europas diejenigen mit den polyzentrischesten Städtesystemen sind (ESPON 1.1.1, 2004). Eine solche Strategie steht nicht im Widerspruch zu den Zielen des Lissabon-Beschlusses, sondern sucht sie auf intelligenter Weise zu erreichen als durch einseitige Stärkung der größten Agglomerationen.

Aus einer solchen räumlich und zeitlich differenzierten europäischen Raumentwicklungsstrategie ergeben sich neue Anforderungen an die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik. Diese werden im Folgenden am Beispiel der Politikbereiche Strukturpolitik, Infrastrukturpolitik sowie Agrar- und Umweltpolitik diskutiert.

### 3.1 Strukturpolitik

Durch die EU-Osterweiterung haben die sozioökonomischen Disparitäten der Gemeinschaft drastisch zugenommen, so dass der größte Handlungsbedarf unter Konvergenzgesichtspunkten in den Regionen der neuen Mitgliedstaaten liegt. Darüber hinaus leiden die großen Volkswirtschaften der Gemeinschaft unter Wachstumsschwäche und können ihrer Rolle als wirtschaftliche Motoren der EU nicht mehr gerecht werden. Die bisherigen Vorschläge der Europäischen Kommission sehen vor, strukturschwache Regionen weiterhin vorrangig mit dem Ziel der Konvergenz zu fördern. Zugleich wird, als Reaktion auf die Wachstums- und Innovationschwäche, die EU-Strukturpolitik stärker als bisher mit den Zielen des Lissabon-Prozesses für eine wettbewerbsfähigere EU verknüpft. Damit rücken wachstumsorientierte neben den ausgleichsorientierten Ansätzen in den Vordergrund. In diesem Zusammenhang soll die Strukturpolitik in Zukunft drei Prioritäten verfolgen:

**(1) Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit:** Maßnahmen mit dieser Priorität zielen darauf, wachstumsfördernde und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen in strukturschwachen Regionen (Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts) zu schaffen, um auf diesem Wege Konvergenz zu erreichen. Der überwiegende Teil der Strukturfondsmittel wird in Zukunft voraussichtlich in die neuen Mitgliedstaaten fließen und hier bevorzugt in die Regionen mit den größeren Wachstumspotentialen.

**(2) Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:** Unter dieser Priorität werden Maßnahmen unterstützt, die im Sinne der Lissabon-Strategie den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft außerhalb der rückständigen Gebiete, d.h. auch in den entwickelten Stadtregionen Westeuropas unterstützen.

**(3) Europäische territoriale Zusammenarbeit:** Diese Priorität fasst Maßnahmen der transnationalen Zusammenarbeit zusammen. Auch in dieser Priorität geht es vorrangig darum, wachstumshemmende Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Das Spektrum der förderfähigen Maßnahmen im Bereich Umwelt und Risikoprävention ist im Vergleich dazu relativ klein.

In operativer Hinsicht implizieren die veränderten Bedingungen in der EU eine Fokussierung der Förderpolitik auf die *spezifischen Probleme der förderfähigen Räume*. Dabei ist zu erwarten, dass die Strukturpolitik verstärkt auf gebietspezifische Fähigkeiten und Defizite eingeht, d.h. regionale Potentiale mobilisiert, Engpässe abbaut und räumlich integrierte Lösungen fördert (raumspezifische Förderpakete). Die Ausstattung mit regionalen Potentialfaktoren gilt als ein zentraler Ansatz für regionale Wettbewerbsfähigkeit und regionales Wachstum. Dies ist auch der Grund, weshalb die Städte als Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung und die hier konzentrierten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Engpässe und Potentiale in den neueren Ansätzen der EU-Strukturpolitik besonders hervorgehoben werden. Die Strukturpolitik muss dabei allerdings die in den drei Prioritäten (s.o.) enthaltenen Zielkonflikte zwischen einer maximalen Ausschöpfung von im Raum verteilten Wachstumspotentialen und dem räumlichen Disparitätenausgleich aufzulösen versuchen.

Dies betrifft ganz besonders die Förderung von Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit nach *Priorität 1* vor allem in den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas. Dieses Ziel wird dann erreicht, wenn sich der räumliche Förderschwerpunkt vor allem auf die großen Agglomerationen (Hauptstädte) in Mittel- und Osteuropa konzentriert, was zwar eine Konvergenz auf europäischer Ebene erleichtert aber auf nationaler Ebene die regionalen Disparitäten verschärfen dürfte. Werden dagegen die mittleren und kleineren Städte bevorzugt, kommt es eher zum nationalen Disparitätenausgleich, der europäische Konvergenzprozess würde aber aufgrund geringeren nationalen Wirtschaftswachstums verlangsamt. Wenn das Lissabon-Ziel, Europas globale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, in den Mittelpunkt der Strukturpolitik rückt, wäre dies eine fundamentale Schwerpunktverschiebung der Strukturpolitik weg von der „Redistribution“ zu mehr „Wettbewerb“ und endogenem Wachstum. Fördermittel müssten bevorzugt in Maßnahmen der *Priorität 2* fließen, um die Stärken Europas zu stärken. Dies würde in erster Linie eine Weiterentwicklung des Städtesystems im europäischen „Pentagon“ beinhalten. Die Entwicklungsgegensätze im europäischen Raum würden dadurch voraussichtlich vergrößert und das europäische Städtesystem erhielte wahrscheinlich eine stark hierarchische Struktur, die dem Anliegen der polyzentrischen Entwicklung zuwider läuft. Die Förderung der transnationalen europäischen Zusammenarbeit unter *Priorität 3* kann ebenfalls die Lissabon-Ziele und den Disparitätenausgleich oder auch das Ziel der Nachhaltigkeit verfolgen. Transnationale Metropolenzusammenarbeit stärkt das Netzwerk der führenden Städte unter Vernachlässigung der Zwischenräume. Eine Zusammenarbeit kleinerer und mittlerer Städte beiderseits der Grenzen stärkt dagegen die Grenzökonomien und baut wirtschaftsräumliche Unterschiede ab, vergrößert aber nur begrenzt das europäische Wachstumspotential.

Ausgehend von den verschiedenen räumlichen Besonderheiten (Potentiale und Engpässe) in einem heterogener werdenden Europa sind im Rahmen der EU-

Strukturpolitik für die verschiedenen Regionstypen jeweils besondere Politikpakete zu schnüren:

- Die Politikpakete der Priorität 1 können im Prinzip nahezu alle Regionen in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten – und teilweise auch in Ostdeutschland – einbeziehen. In der jetzigen Entwicklungsphase dieser Länder sollte, dem Phasenmodell der Raumentwicklung folgend, die Stärkung der Wachstumskräfte mit dem Ziel der Konvergenz Vorrang genießen und die Förderung sich auf drei Regionstypen konzentrieren, in denen die Potentiale für die Entwicklung besonders groß sind: (1) die wichtigsten Großstadtreionen, (2) die altindustrialisierten Regionen mit ihren Humankapitalressourcen und (3) die Städte in den westlichen Grenzregionen, die besonders vom nachbarschaftlichen Austausch mit den alten Mitgliedstaaten profitieren können.
- In den Ländern Westeuropas sollten die Politikpakete nach Priorität 2 nicht vorrangig den bereits hoch entwickelten Städten innerhalb des „Pentagon“ gelten, die kaum Potentialdefizite aufweisen. Unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Fördereffizienz lassen sich dagegen in Stadtregionen mit wirtschaftlichen Restrukturierungsproblemen und/oder in einer Randlage vorhandene Potentiale mobilisieren und die wirtschaftliche Position dieser Städte im europäischen Städtesystem verbessern. Damit werden zugleich Wachstumskräfte freigesetzt, die auch die polyzentrische Raumstruktur festigen (in Deutschland z.B. Rhein-Ruhr-Städte, Nürnberg, Braunschweig/Salzgitter).
- Für die Verwirklichung des Ziels der territorialen Kohäsion gewinnen die transnationalen Austauschbeziehungen an Bedeutung (Priorität 3). Handlungsbedarf zur Überwindung von Grenzbarrieren besteht hier insbesondere in den Bereichen der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation zwischen Städten, Umweltpolitik, FuE-Politik und Raumentwicklungspolitik (Raumnutzung und Infrastrukturen). Unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten sollten vor allem die Zusammenarbeit der Grenzregionen und darüber hinaus die Verflechtung der grenznahen Regionen mit den wachstumsstarken Regionen gefördert werden. In diesem Zusammenhang steht auch eine Neubestimmung der Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit an, die sich durch gemeinsame Interessen der benachbarten Regionen und gemeinsam transnational nutzbare Potentiale auszeichnen.

### **3.2 Infrastrukturpolitik**

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen der europäischen Raumentwicklungspolitik betreffen ganz besonders die Verkehrs- und Telekommunikationspolitik: Erstens müssen die Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen der neuen Mitgliedstaaten grundlegend erneuert werden. Zweitens wirkt sich die Hervorhebung des Wachstumsziels durch den Lissabon-Beschluss in keinem Politikfeld so unmittelbar aus wie in der Verkehrspolitik. Drittens wird sich die absehbare langfristige Verknappung und Verteuerung der Energie gerade im Verkehr besonders spürbar auswirken.

Darum äußern sich auch in der europäischen Verkehrs- und Telekommunikationspolitik die beschriebenen Zielkonflikte in besonderer Schärfe. Wenn das Lissabon-Ziel der globalen Wettbewerbsfähigkeit den höchsten Rang hat, wären vor allem die bereits leistungsfähigsten Verkehrskorridore zwischen den größten Stadtregionen weiter auszubauen. Unter dem Gesichtspunkt der territorialen Kohäsion in Europa

wären dagegen vorrangig die Verbindungen zu und zwischen den Hauptstädten der neuen Mitgliedstaaten zu verbessern – zu Lasten der regionalen Verkehrsnetze innerhalb dieser Länder. Beide Strategien wären mit einem ungebrochenen Wachstum des Verkehrs, vor allem des Güterverkehrs, verbunden. Verkehrsinvestitionen jedoch auf verkehrsarme periphere Regionen zu konzentrieren, um regionale Wirtschaftskreisläufe zu fördern, würde zu unakzeptablen Verkehrsengpässen in den Ballungsgebieten führen.

Im Sinne der oben beschriebenen räumlich und zeitlich differenzierten europäischen Raumentwicklungsstrategie bedeutet dies für die europäische Verkehrs- und Telekommunikationspolitik und damit für die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik:

- In den hochentwickelten und bereits weitgehend verstädterten alten Mitgliedstaaten geht es darum, Ansätze einer dezentralen, polyzentrischen Raumstruktur dadurch zu entwickeln und zu stärken, dass vorrangig die Erreichbarkeit der zentralen Orte mittlerer Ebene verbessert wird und die Erreichbarkeitsdefizite ländlicher und peripherer Regionen ausgeglichen werden. Eine solche Strategie würde die Ziele des Lissabon-Beschlusses besser räumlich umsetzen, als es der weitere Ausbau der bereits hervorragend ausgebauten Verkehrskorridore zwischen den großen "Wachstumskernen" je könnte.
- In den noch am Anfang der Urbanisierung stehenden neuen Mitgliedstaaten ist dagegen eine Verkehrs- und Telekommunikationspolitik in zwei Phasen angemessen. Für eine Übergangszeit von etwa zehn bis fünfzehn Jahren ist es richtig, die für den wirtschaftlichen Aufholprozess dieser Länder wesentliche Wachstumsdynamik der Hauptstädte durch deren vorrangige Anbindung an die westeuropäischen Wirtschaftszentren durch leistungsfähige Verkehrskorridore zu stärken. Danach allerdings müsste der Gefahr der übermäßigen Dominanz dieser Städte durch Verlagerung der Investitionen auf die Verkehrsverbindungen zwischen Städten mittlerer Größe begegnet werden, um später, wie in den alten Mitgliedstaaten, auch die Verkehrsversorgung der ländlichen und peripheren Regionen zu verbessern.
- Beide Strategien müssen mit europaweit abgestimmten Maßnahmen zur Steuerung des erwarteten dramatischen Anstiegs des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße kombiniert werden. Ziel dieser Maßnahmen muss es sein, unter Vermeidung unerwünschter Verteilungseffekte Kostenwahrheit im Verkehr durch Anlastung der Wegekosten zu erzielen. Dies würde die umweltfreundlicheren Verkehrsarten Schiene sowie Binnen- und Küstenschifffahrt begünstigen und regionale Wirtschaftskreisläufe fördern und so dem Nachhaltigkeitsziel der Europäischen Union entsprechen und Europa rechtzeitig auf zukünftige Energieverknappungen und -verteuerungen vorbereiten.
- Ähnlich differenzierte Prinzipien gelten für die Telekommunikationspolitik. Auch hier sind unterschiedliche Prioritäten für die alten und neuen Mitgliedstaaten angebracht. In den alten Mitgliedstaaten ist eine nahezu flächendeckende Vollversorgung mit den leistungsfähigsten Telekommunikationsinfrastrukturen vorhanden. Hier kann es für die europäische Telekommunikationspolitik lediglich darum gehen, Versorgungsdefizite in dünn besiedelten, peripheren Regionen auszugleichen. In den neuen Mitgliedstaaten dagegen muss die Telekommunikationsinfrastruktur völlig neu aufgebaut werden. Ebenso wie in der Verkehrspolitik ist es hier richtig, zunächst die Bereitstellung der hochrangigsten Telekommunikationsdienste in den Hauptstädten sicherzustellen und später die

Versorgung mit Telekommunikationsdiensten auch der mittleren Städte und ländlichen Regionen zu verbessern.

### **3.3 Agrar- und Umweltpolitik**

Neben der Strukturpolitik gibt es weitere Themenfelder, in denen sich seit der Verabschiedung des EUREK deutliche inhaltliche Änderungen ergeben haben bzw. absehbar sind. Dies betrifft beispielsweise die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) und damit auch den Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), aber ebenso die Umweltpolitik. Die genannten Bereiche sind – neben den bereits angeführten EU-Strukturfonds bzw. Instrumenten der europäischen Raumentwicklungspolitik – geeignet, um Maßnahmen zu treffen, die helfen, das Ziel der territorialen Kohäsion zu erreichen.

Die GAP ist auf zwei Hauptthemenfelder ausgerichtet: Dies ist einmal die Betonung der Marktfähigkeit bzw. Marktgängigkeit landwirtschaftlicher Produkte. Zum Zweiten ist es der Versuch, ländliche Regionalentwicklung zu initiieren, z.B. durch Programme wie LEADER+. Insbesondere die Aktivitäten zu einer ländlichen Regionalentwicklung sind aus der Perspektive der Göteborg-Strategie betrachtet ein Weg, der helfen kann, in der EU eine nachhaltige Entwicklung aller Regionen zu fördern. In Bezug auf die auf Wachstum ausgerichtete Lissabon-Strategie ist es allerdings so, dass durch die GAP eher eine polyzentrische Struktur gefördert wird, so dass sie nur dann mit der Lissabon-Strategie in Einklang zu bringen ist, wenn sie versuchen würde, eine Stärkung der Zentren der mittleren Ebene zu erreichen. Entsprechende Maßnahmen können geeignet sein, auch die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsraumes Europa zu stärken.

Generell steht aber zu erwarten, dass sich die Wirtschaftsstruktur ländlicher Teilräume nach der Neuausrichtung der GAP (2007) verändern wird. Dies wird eine Folge der stärkeren Ausrichtung der Agrarförderung an marktgängigen Produkten unter Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten sein. Zudem sollen die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel der GAP auf dem Stand des Jahres 2004 eingefroren werden, so dass für die EU25 dieselben Mittel zur Verfügung stehen, wie zuvor für die EU 15. In der Konsequenz dürften sich erhebliche Veränderungen in der räumlichen Wirkung der GAP ergeben: Es ist davon auszugehen, dass die Betriebsgröße für erfolgreich arbeitende landwirtschaftliche Betriebe unter Rationalitätsgesichtspunkten weiter ansteigen wird. Dies bedeutet, dass kleine Flächen nicht mehr bewirtschaftet werden (können), so dass sich mittelfristig neue Landnutzungsmuster ergeben werden. Es steht also eine sichtbare Veränderung der mitteleuropäischen Kulturlandschaft bevor. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass der angedeutete Strukturwandel sich in den Staaten der EU15 bereits weitgehend vollzogen haben dürfte. In den mittel- und osteuropäischen Staaten stehen hingegen große raumbedeutsame Veränderungen an, die je nach Ausgangslage unterschiedliche Wirkungen haben werden, aber zu einer starken Veränderung der Wirtschafts- und Betriebsstrukturen ländlicher Räume führen werden.

Darüber hinaus lässt die künftige Ausrichtung der GAP erwarten, dass sich erhebliche Veränderungen in den Erwerbsstrukturen des primären Sektors sowie in der Sozial- und Bevölkerungsstruktur ländlich geprägter Räume ergeben. Verstärkt durch den allgemeinen demographischen Wandel kommen so auf ländliche Regionen enorme Herausforderungen zu, die zu deutlichen Änderungen in diesen Teilräumen führen dürften. In diesem Zusammenhang sind Richtungsentscheidungen

nötig, die dafür sorgen, dass klar definiert wird, in welchen Regionen mittels finanzieller Unterstützung eine wirtschaftliche Entwicklung induziert wird und wo Regionen bereits so starke „Erosionserscheinungen“ ihrer Wirtschafts- und Sozialstruktur aufweisen, dass eine solche Entwicklung kaum mehr möglich erscheint.

Gleichzeitig wird im Rahmen der GAP versucht, eine umfassende Regionalentwicklung im ländlichen Raum zu unterstützen. Mit Hilfe des LEADER(+)-Programms soll gewährleistet werden, dass Initiativen zur Stabilisierung des ländlichen Raumes beitragen und den Landwirten helfen, sich neu am Markt zu positionieren, indem beispielsweise Maßnahmen des regionalen Produktmarketings etc. unterstützt werden. Hier ergibt sich eine gewisse Konkurrenz zu anderen Strukturfonds, die Leistungen für Regionen mit einem allgemeinen Entwicklungsrückstand bereit halten, um eine nachholende Entwicklung (i.S. von Industrialisierung oder Tertiärisierung) zu initiieren.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Europäische Union den Belangen des Umweltschutzes einen stetig steigenden Stellenwert einräumt. Davon zeugen insbesondere die zahlreichen Richtlinien (z.B. beginnend mit der Umweltverträglichkeitsprüfung über die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie bis hin zur Strategischen Planprüfung bzw. der Umwelthaftungsrichtlinie) der jüngeren Vergangenheit. Ziel dieser Maßnahmen ist es – neben dem Umweltschutz an sich – auch eine hohe Umweltqualität innerhalb der EU25 zu etablieren. Dieses Ziel strebt auch die Wasserrahmenrichtlinie an, die in ihrer Umsetzung schon allein auf Grund der Bezugnahme auf die Einzugsgebiete von Gewässern (ohne Rücksicht auf administrative Grenzen) neue Anforderungen an die Raumplanung in Europa birgt. Auch für diese Richtlinie gilt allerdings, dass sie neue Zielkonflikte zwischen Ökonomie und Ökologie mit sich bringen kann, z.B. bei Wasserstraßen. Es ist also zu diskutieren, wie die EU-Umweltpolitik konzipiert werden soll, um mit den Zielen der Lissabon-Strategie in Einklang zu stehen.

Unabhängig von den Richtlinien, mit denen die EU Einfluss auf die Umweltpolitik der Mitgliedstaaten ausübt, gibt es auch im Rahmen der EU-Umweltpolitik Programme, die auf eine polyzentrische nachhaltige Raumentwicklung zielen (z.B. „LIFE“), so dass die Umweltpolitik in diesem Segment ebenfalls eine dem Lissabon-Ziel entgegen laufende Position einnimmt, aber eine nachhaltige Entwicklung entsprechend der Göteborg-Strategie stützt.

In Bezug auf die unlängst der EU beigetretenen Nationen ist in diesem Zusammenhang anzuraten, dass ein ähnliches Phasenmodell Anwendung findet, wie es bereits für die Strategien zur Auswahl der Förderschwerpunkte vorgestellt wurde: So sollte zunächst – je nach Entwicklungsstand und Ausgangslage – dafür gesorgt werden, dass in allen Staaten der EU25 zuerst ein vergleichbarer Stand in Bezug auf technischen Umweltschutz erreicht wird, bevor weitere Schutzmaßnahmen angewandt werden.

Hieraus ergeben sich aus der Sicht der europäischen Agrar- und Umweltpolitik die folgenden Anforderungen an die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik:

- Die GAP kann mit den Zielen der Lissabon- und der Göteborg-Strategie in Einklang gebracht werden, wenn eine Strategie der polyzentrischen Entwicklung gefunden wird, die die Entwicklung ländlicher Räume sichert und gleichzeitig Maßnahmen ergreift, die Wachstumsfähigkeit dieser Räume (und damit der EU insgesamt) zu stärken. Ein geeignetes Mittel könnte die gezielte Förderung mittlerer Zentren sein.

- Gleichfalls ist jedoch zu überlegen, wie sich die ab 2007 zu erwartenden neuen Richtlinien der GAP auf die Raum- und Wirtschaftsstrukturen der EU25 auswirken werden. Da hier mit massiven Veränderungen der Agrar-, der Wirtschafts- und der Sozialstruktur zu rechnen ist, sollte besonders auf die jeweils regional unterschiedlichen Ausgangs- und Problemlagen Rücksicht genommen werden.
- Den Umweltbelangen kommt innerhalb der EU ein immer größer werdendes Gewicht zu. Es ist jedoch ein Zielkonflikt zwischen Maßnahmen des Umweltschutzes auf der einen und den genannten wirtschafts- und strukturpolitischen Strategien mit ihren Wachstumszielen auf der anderen Seite zu erkennen.
- Insgesamt bedarf es sowohl in der Agrar-, als auch in der Umweltpolitik behutsamer Prioritätensetzungen, die am besten nach den regionalen und örtlichen Gegebenheiten zu bestimmen wären, z.B. durch eine spezifische Raumbeobachtung. Zudem zeigen die verschiedenen Zielkonflikte und Probleme, dass es notwendig ist, die einzelnen Politikfelder in eine sektorübergreifende Raumentwicklungspolitik zu integrieren.

#### **4 Fortentwicklung des EUREK-Prozesses: Institutionelle und Verfahrensaspekte**

Die Aktivitäten der Europäischen Union im Bereich der Raumentwicklungspolitik beschränkten sich in der Vergangenheit auf die regelmäßige Vorlage von Berichten der Kommission., in denen die Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einschließlich dessen regionaler Ausprägungen dokumentiert wurde, sowie auf die Vergabe von Fördermitteln aus den Strukturfonds. Das EUREK signalisierte einen neuen Ansatz der europäischen Raumentwicklungspolitik, der jedoch nach der Vorlage des Konzepts nicht konsequent weitergeführt wurde.

Eine Raumentwicklungspolitik, die dem Ziel des territorialen Zusammenhalts Europas gerecht werden will, sollte als kontinuierlicher Prozess etabliert werden, der alle raumrelevanten Politikbereiche und zuständigen Akteure auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene einschließt. Dieser Prozess muss über die periodische Fortschreibung von Berichten und Konzepten hinaus darauf gerichtet sein, die europäischen Fachpolitiken im Hinblick auf raumentwicklungspolitische Anforderungen zu prüfen und zu koordinieren. Ferner bedarf es eines ständigen Kommunikationsprozesses zwischen den zuständigen Institutionen der EU und der Mitgliedstaaten, der – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – auf eine Koordinierung zwischen der europäischen und der nationalen Raumentwicklungspolitik zielt. Erforderlich sind geeignete Strategien, mit denen Leitideen und Ziele in Planungen und Maßnahmen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene wirksam gemacht werden können.

Angesichts der in den vorangehenden Abschnitten genannten Herausforderungen sollte das EUREK von einem allgemeinen Positionspapier zu einem strategischen Instrument weiterentwickelt werden, mit dem eine Nationen übergreifende Bewertung der spezifischen räumlichen Situationen möglich wird, auf die sich Interventionen der EU beziehen, und mit dem die raumspezifischen Ergebnisse der Interventionen evaluiert werden können. Die Fortsetzung des EUREK-Prozesses mit dem Ziel, den territorialen Zusammenhalt Europas zu verbessern, muss über eine bloße Fortschreibung des vorliegenden EUREK-Dokuments hinausgehen. Entscheidend ist, dass der Prozess, der zu diesem Dokument geführt hat, in einen kontinuierlichen Planungs- und Koordinationsprozess übergeleitet wird, der sowohl die Anpas-

sung des EUREK an neue Gegebenheiten als auch laufende Bemühungen um eine nachhaltige Raumentwicklung impliziert. Dazu bedarf es:

- Einer klaren Vereinbarung über die Fortschreibung des EUREK (als Dokument gemeinsamer Ziele) bzw. über die Fortführung der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EUREK-Prozess) einschließlich der Verankerung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte,
- einer deutlichen Verstärkung der Koordination europäischer Fachpolitiken im Hinblick auf die Fortschreibung und Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung,
- der Sicherstellung einer funktionsfähigen Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und
- einer dauerhaften Raumbewertung als Grundlage für die Entwicklung der Ziele und die Beurteilung der Zielerreichung.

Zur Verwirklichung eines solchen Prozesses sind organisatorische Voraussetzungen zu schaffen und geeignete Verfahren zu etablieren. Diese sind im Rahmen der bestehenden bzw. der durch den Vertrag über eine Europäische Verfassung reformierten Institutionen und Kompetenzen der Union erreichbar. Folgende Schritte können signifikante Verbesserungen bewirken:

1. Die Aufstellung des vorliegenden EUREK lag ausschließlich in der Verantwortung der zuständigen Fachminister der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission befasste sich vorwiegend im Rahmen ihrer Strukturpolitik mit Aspekten der Raumentwicklung. Diese Organisation ist der Aufgabenstellung nicht angemessen. Nicht zuletzt angesichts der vergrößerten Zahl der Mitgliedstaaten sollte die Kommission für die Fortentwicklung des EUREK eine Initiativverantwortung übernehmen. Dies bedeutet nicht, dass die Kommission das Konzept in alleiniger Kompetenz erarbeiten sollte, vielmehr muss sie mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um deren Kenntnisse und Interessen unmittelbar in die Konzeptentwicklung einließen zu lassen. Zu diesem Zweck sollte eine kontinuierliche Diskussion über die Grundlagen und Konzepte der Raumentwicklungspolitik in Europa institutionalisiert werden, die sowohl das EUREK als auch die entsprechenden Konzepte der Mitgliedstaaten einbezieht. In einem Prozess des wechselseitigen Lernens voneinander sollten Kommission und die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ihre Raumentwicklungskonzepte laufend verbessern. Da kurzfristig eine Fortschreibung des gesamten EUREK-Dokuments vermutlich schwer zu realisieren sein wird, sollten Zwischenergebnisse dieses Prozesses in Strategiedokumenten und Handlungskonzepten für zentrale Problemfelder festgelegt werden.
2. Wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts und eine nachhaltige Raumentwicklung in Europa ist die Koordination der raumwirksamen europäischen Fachpolitiken, und zwar sowohl auf europäischer Ebene wie zwischen den Mitgliedstaaten. Fachplanungen und Entscheidungen der Kommission, die strategische Bedeutung für die Raumentwicklung haben (etwa Transeuropäische Netze, Strukturfonds, Agrarpolitik) sollten – durch eine kompetente Einheit der Kommission oder durch eine unabhängige Instanz – auf ihre Raumwirkungen hin überprüft werden. Die Kommission muss dafür geeignete Organisationsstrukturen und Verfahren einrichten.

Unter den europäischen Fachpolitiken hat zweifellos die Strukturpolitik einen unmittelbaren Bezug zur Entwicklung des Raumes. Gleiches gilt für die

INTERREG-Programme und für zahlreiche andere Gemeinschaftsinitiativen. Diese sind grundsätzlich geeignet, regionale Raumstrukturen zu verbessern und Entwicklungsprozesse in Regionen zu induzieren, die im Sinne der Zieltriade der nachhaltigen Raumentwicklung gleichzeitig die wirtschaftlichen, sozialen und Ökologischen Bedingungen verbessern. Die Verantwortung für regionale Raumentwicklungskonzepte liegt allerdings bei den Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen. Dem entspricht der Ansatz der Kommission, Konzepte und Maßnahmen, die in den Regionen selbst geplant und koordiniert werden, zu fördern. Die Kommission muss aber bei der Auswahl der Förderprinzipien und -instrumente sowie bei ihren eigenen Maßnahmen, die auf regionale Entwicklungsprozesse einwirken können, den Anforderungen des territorialen Zusammenhalts in Europa Rechnung tragen. Bei der Aufstellung der regionalen Entwicklungsprogramme und der Auswahl von Förderprojekten sollten die jeweiligen Ziele oder Anforderungen der Raumordnung berücksichtigt werden und dies sollte auch bei der Evaluierung von Maßnahmen geprüft werden. Hier tragen die Mitgliedstaaten die Koordinierungsverantwortung.

3. Europäische Raumentwicklungspolitik muss mit der Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen abgestimmt werden. Sie sollte daher in Zusammenarbeit zwischen europäischen und nationalen Institutionen verwirklicht werden. Zugleich müssen die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung in Europa leisten. Dazu bedarf es der Koordination zwischen den Ebenen der EU, welche aber die Autonomie der nationalen und regionalen Raumentwicklungspolitik nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr deren Leistungsfähigkeit fördern sollte. Eine „autonomieschonende“ Koordination kann durch die „Methode der offenen Koordinierung“ erreicht werden. Im Rahmen dieses Verfahrens sollte die Kommission im Dialog mit den Mitgliedstaaten grundlegende Maßstäbe für nationale und regionale Raumentwicklungsplanungen ausarbeiten, die für eine funktionsfähige Raumentwicklungspolitik unabdingbar sind und die die Kompatibilität der europäischen und nationalen Planungen sichern.

Dabei ist zu bedenken, dass die Qualität der Raumentwicklung in Staaten und Regionen einen Standortfaktor darstellt. Durch Vernachlässigen raumordnungspolitischer Zusammenhänge können Mitgliedstaaten kurzfristig wirtschaftliche Wettbewerbsvorteile erlangen, die sich jedoch langfristig sowohl für die EU wie für den betreffenden Mitgliedstaat selbst als nachteilig erweisen können. Diese Tatsache begründet die Notwendigkeit einer Koordination, erklärt aber auch, warum eine auf Freiwilligkeit und Lernprozesse setzende Strategie Erfolg verspricht. Statt Vorgabe verbindlicher Regeln kann sich die Koordination also auf die Identifizierung von „best practices“ und den Austausch von Erfahrungen beschränken, sofern sich die Mitgliedstaaten mit der Kommission auf Mindestnormen einigen.

Ein solches Verfahren der Koordinierung erfordert

- den regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den für die Raumordnung zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten,
- die Definition von Mindestanforderungen an Inhalte und Verfahren der Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und

- ein Verfahren des Leistungsvergleichs der nationalen und regionalen Planungen und Maßnahmen, das auch für Gruppen von Staaten oder Regionen durchgeführt werden kann.

Anzustreben ist ferner die Entwicklung eines gemeinsamen Instruments der Analyse sowie darauf aufbauend des „territorial impact assessment“ (TIA), das von allen Mitgliedstaaten als Grundlage für die Ermittlung räumlicher Handlungsbedarfe akzeptiert wird.

4. Europäische Raumentwicklungspolitik setzt aktuelle Informationen über die Entwicklung von Raumstrukturen voraus. Erforderlich sind eine laufende Raumb Beobachtung auf der europäischen Ebene sowie die Evakuierung der räumlichen Effekte europäischer Fachpolitiken. In diesem Kontext sollte das ESPON (European Spatial Planning Observation Network) aufgewertet werden und unterstützend beständig aktuelle Informationen zu den räumlichen Potentialen, Engpässen und Wirkungen der EU Strukturpolitik liefern. Raumb Beobachtung, Bewertung der Ergebnisse raumbezogener Politik und strukturpolitischer Interventionen der EU ließen sich auf dieser Datenbasis enger miteinander verzahnen.

Grundsätzlich ist für das ESPON eine solide institutionelle Basis anzustreben. Das rechtliche Fundament dafür liegt im Vertrag für eine Verfassung der EU, der aber kaum vor 2007 in Kraft treten wird. Insofern erscheint in kurzfristiger Sicht eine Fortführung unter den Strukturfonds 2007-2013 zweckmäßig. In längerfristiger Perspektive ist eine von den Strukturfonds unabhängige Lösung notwendig.

ESPON dient dem Aufbau einer systematischen Raumb Beobachtung als Basis für eine empirisch fundierte Raumentwicklungspolitik. Dazu erforderlich sind:

- ein System von Indikatoren zur Raumb Beobachtung mit Blick auf die territoriale Kohäsion,
- Analysen zur Stärkung der räumlichen Wettbewerbsfähigkeit,
- auf Inhalte und institutionelle Strukturen bzw. Verfahren bezogene Wirkungsanalysen von Fachpolitiken.

Um das Zusammenwirken verschiedener Akteure im ESPON zu verbessern, ist anzustreben:

- die nationalen Kontaktpunkte zu stärken, die eine bessere Kommunikation auf nationaler Ebene hinsichtlich der Verbreitung und Diskussion von Ergebnisse sicherstellen,
- den Forschungsansatz beizubehalten und auszuweiten, unter Einbeziehung externer Forschergruppen auf der Basis von Ausschreibungen,
- die „Coordination Unit“ zu stärken, damit sie ihre Funktion der Koordination der Projekte und der Aufbereitung der Ergebnisse von Einzelprojekten zu zielgruppenspezifisch und politisch verwertbaren Produkten erfüllen kann.

In jedem Fall muss eine erhebliche Reduktion der bürokratischen Erfordernisse der Projektarbeit und Finanzverwaltung erreicht werden, um die inhaltliche Funktionsfähigkeit des ESPON nicht zu ersticken.

## **5 Schlussfolgerungen**

Die vorstehend ausführlich beschriebenen Feststellungen und Empfehlungen lassen sich in *zehn Kernaussagen* zusammenfassen:

1. Bei dem EUREK von 1999 handelt es sich um das erste gemeinschaftlich von den damals 15 EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission getragene raumpolitische Strategiedokument mit zugleich praktischem Gewicht. Allerdings zählt es für die 10 neuen Mitgliedstaaten nicht zum übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Bestand. Da sie an der Formulierung seiner Zielsetzungen nicht beteiligt waren, bedarf das EUREK einer neuen Legitimation.

2. Zugleich geben die vorstehend dargelegten veränderten Rahmenbedingungen für die Raumentwicklungspolitik und die großen Herausforderungen, die aus der Verpflichtung zur zügigen Integration der neuen Mitgliedstaaten erwachsen, Anlass zu einer inhaltlichen Fortentwicklung und neuen Justierung des EUREK. Sollte eine Fortschreibung des EUREK (als raumpolitisches Dokument) nicht gelingen, müssten mindestens die Grundlagen für einen gemeinsam getragenen und kontinuierlichen raumentwicklungspolitischen Prozess (EUREK-Prozess) geschaffen werden.

Wenn an der grundsätzlichen Bedeutung und Richtigkeit der Argumentationen des EUREK auch keine Zweifel bestehen, ist doch der Bedarf an neuen Strategieansätzen gewachsen. So nennt beispielsweise der mit der Europäischen Verfassung erweiterte Zielkatalog der EU neben der Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nun auch die Förderung des territorialen Zusammenhalts als ein explizites Ziel der EU. Damit erhält nicht nur die europäische Raumentwicklungspolitik eine weitere Grundlage, sondern es müssen auch neue Verfahren einer besseren Zusammenarbeit entstehen.

3. Bei der Fortentwicklung des EUREK muss darauf geachtet werden, dass die Förderung und Entwicklung von Regionen in den neuen und alten Mitgliedstaaten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und dass die Impulse der EU-Erweiterung positiv genutzt werden können. Zugleich muss die europäische Raumentwicklungspolitik auf eine Balance hinwirken zwischen der Förderung von wirtschaftlich rückständigen und geographisch benachteiligten Gebieten auf der einen Seite und der Stärkung der wachstumsintensiven europäischen Regionen auf der anderen Seite, die erst die für regionale Umverteilungen nötigen wirtschaftlichen Ressourcen bereitstellen. Zur Lösung der hierbei auftretenden Konflikte zwischen den Hauptzielen Wachstum, territoriale Kohäsion, globale Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit sind räumlich und zeitlich differenzierte Strategien der Steuerung der Raumentwicklung erforderlich, die die unterschiedlichen Voraussetzungen in den alten und neuen Mitgliedstaaten berücksichtigen („Phasenmodell der Raumentwicklung“).

4. Die zukünftige europäische Raumentwicklungspolitik muss noch besser an den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Regionen ausgerichtet werden und diese auch Nationen übergreifend bewerten. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten werden nicht alle benachteiligten Regionen gleichermaßen gefördert werden können. Die EU-Strukturpolitik sollte sich vielmehr auf jene drei Regionstypen konzentrieren, deren Potenziale für die Entwicklung und Integration der neuen Mitgliedstaaten besonders groß sind, nämlich

- die wichtigsten großen Stadtregionen,
- die altindustrialisierten Regionen mit ihren wertvollen Humanressourcen und
- die Städte in den westlichen Grenzregionen, die besonders vom nachbarschaftlichen Austausch mit den alten Mitgliedstaaten profitieren können.

In den Ländern Westeuropas sollte die Strukturpolitik nicht vorrangig den bereits hoch entwickelten Städten innerhalb des „Pentagon“ gelten, die kaum Potentialde-

fizite aufweisen. Unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Fördereffizienz lassen sich dagegen in Stadtregionen mit wirtschaftlichen Restrukturierungsproblemen und/oder in einer Randlage vorhandene Potentiale mobilisieren und die wirtschaftliche Position dieser Stadtregionen im europäischen Städtesystem verbessern. Damit würden zugleich Wachstumskräfte freigesetzt und die polyzentrische Raumstruktur gefestigt.

5. Für die Verwirklichung des Ziels der territorialen Kohäsion gewinnen die transnationalen Austauschbeziehungen an Bedeutung. Unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten sollten vor allem die Zusammenarbeit der Grenzregionen und darüber hinaus die Intensivierung der Verflechtung der grenznahen Regionen mit den wachstumsstarken Regionen gefordert werden. In diesem Zusammenhang steht auch eine Neubestimmung der Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit an, die sich durch gemeinsame Interessen der benachbarten Regionen und gemeinsam transnational nutzbare Potentiale auszeichnen.

6. Für die europäische Raumentwicklungspolitik haben Ausbau und Erweiterung der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur erhebliche Bedeutung, vor allem bei langfristig weiter steigenden Energiekosten. Während ein weiterer Ausbau der bereits leistungsfähigen Verkehrskorridore zwischen den großen Stadtregionen dem vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossenen Ziel der Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit dienen könnte, würde der vorrangige Ausbau der Verbindungen zu und zwischen den Hauptstädten der neuen Mitglied-Staaten eher dem Ziel der territorialen Kohäsion in Europa dienen. Beiden Strategien, denen ein ungebrochenes Wachsen des Verkehr, insbesondere des Güterverkehrs gemeinsam ist, könnten zu Lasten der regionalen Verkehrsnetze gehen. Zur Lösung derartiger Zielkonflikte müssen räumlich und zeitlich differenzierte Strategien zum Ausbau der europäischen Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur und zur Erzielung einer größeren Kostenwahrheit im Verkehr entwickelt werden, die den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den alten und neuen Mitgliedstaaten Rechnung tragen („Phasenmodell der Raumentwicklung“).

7. Für die Agrar- und die Umweltpolitik gilt, dass ihre Maßnahmen und Programme in starker Weise in lokale und regionale Strukturen eingreifen. Es ist daher von besonderer Bedeutung, auf die Gegebenheiten vor Ort durch angepasste Strategien Rücksicht zu nehmen. Dies gilt im Bereich der Umweltpolitik, wo unterschiedliche (technische) Schutzmaßnahmen zunächst vereinheitlicht werden sollten, bevor weitere Maßnahmen implementiert werden. Im Bereich der Agrarpolitik sind besonders die unterschiedlichen Ausgangslagen der neuen Mitgliedstaaten eine Herausforderung.

In diesem Sinne kann auch eine Übereinstimmung der Agrar- und Umweltpolitik mit den Zielen der Lissabon- und der Göteborg-Strategie erreicht werden: Hierzu wäre anzuraten, dass eine Strategie zur Stärkung ländlich geprägter Räume entwickelt wird, die die Förderung mittlerer Zentren vorsieht. Auf diese Weise könnten ländliche Regionen gestärkt und polyzentrische, aber wirtschaftlich wachstumsfähige Strukturen geschaffen werden. Bei der Umsetzung einer solchen Strategie ist allerdings der jeweilige Entwicklungsstand des Siedlungssystems zu berücksichtigen.

8. Angesichts dieser Herausforderungen bestehen an der Notwendigkeit einer konsequenten Weiterentwicklung des EUREK keine Zweifel. Dabei kann es aber nicht um eine bloße Fortschreibung des EUREK-Dokuments gehen. Entscheidend ist vielmehr, dass der Prozess, der zu diesem Dokument geführt hat, in einen kontinu-

ierlichen Planungs- und Koordinationsprozess übergeleitet wird. Dazu bedarf es u.a. einer klaren Verankerung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte, einer deutlich besseren Koordination der europäischen Fachpolitiken sowohl auf europäischer Ebene wie zwischen den Mitgliedstaaten sowie der verlässlichen Sicherstellung einer dauerhaft laufenden Raumb Beobachtung auf europäischer Ebene einschließlich der Evaluierung ihrer räumlichen Effekte.

9. Eine Raumentwicklungspolitik in Europa funktioniert nur, wenn die europäischen Fachpolitiken stärker koordiniert werden. Dabei kommt der Strukturpolitik eine besondere Bedeutung zu, jedoch sind auch die Raumwirkungen etwa der Agrarstrukturpolitik und der Transeuropäischen Netze vorrangig zu berücksichtigen. Für eine bessere Koordination zwischen der europäischen und der nationalen bzw. regionalen Raumentwicklungspolitik bedarf es der Vereinbarung von Mindestnormen für Inhalte und Verfahren der Raumordnungspolitik in den Mitgliedstaaten, neuer Methoden der Koordination (z.B. „Methoden der offenen Koordinierung“) sowie der Verfahren zur frühzeitigen Abschätzung räumlicher (Neben-)Wirkungen (z.B. Raumwirksamkeitsanalysen/„Territorial Impact Assessment“).

10. Die Wissensbasis über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prozesse innerhalb der europäischen Raumentwicklung verbreitert sich fortlaufend, nicht zuletzt dank des „European Spatial Planning Observation Network“ (ESPON). Es hat bisher schon wesentlich zu einer wissenschaftlich fundierten Beratung der europäischen Raumentwicklungspolitik beigetragen.

Die Stärkung der Leistungsfähigkeit des ESPON wird auch in Zukunft eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgewogene und erfolgreiche europäische Raumentwicklungspolitik sein. Es ist für die laufende Raumb Beobachtung und für systematische Raumanalysen, für die Ermittlung räumlicher Handlungsbedarfe sowie für die Evaluierung der Ergebnisse strukturpolitischer Interventionen unverzichtbar. Die inhaltliche Aufwertung und konsequente Fortführung des ESPON auf langfristig verlässlicher institutioneller (von den Strukturfonds unabhängiger) Grundlage, die fachliche Unabhängigkeit und Vernetzung der beteiligten Forschungseinrichtungen, die engere Kommunikation mit Fachleuten der Mitgliedstaaten und der EU, sowie die erhebliche Reduzierung der bürokratischen Erfordernisse der Projektarbeit und der Finanzverwaltung sind entscheidend für das weitere Gelingen der europäischen Raumentwicklungspolitik.

## Literatur

Arbter, R. (2003): *Der EUREK-Prozess: Back on Stage in 2004?* In: RAUM, H. 52, S. 32-34.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): *Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)*. In: Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 216, Hannover.

David, C.-H. (2004): *Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld?* In: Die Öffentliche Verwaltung, H. 4, S. 146-155.

Europäische Kommission (2001): *Weißbuch Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*. COM (201) 370.

Europäische Kommission (2004): *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation*. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen

und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) (1999): *Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, hrsg. von der Europäischen Kommission, Luxemburg.

ESPON 1.1.1 (2004): *The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes of Polycentric Development*. Final Report. Stockholm: Nordregio - Nordic Centre for Spatial Development.

ESPON 2.2.2. (2004): *Pre-Accession Impact Analysis*. Third Interim Report. Erkner: Institute for Regional Development and Structural Planning.

*ESPON in progress. Preliminary results by autumn 2003*. European Spatial Planning Observation Network, 2004.

*Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006*. Positionspapier der ARL, Nr. 53, Hannover 2003.

*Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung*. Expertenpapier der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ (SUD).

*Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung? Bestandsaufnahme und Reformoptionen anhand ausgewählter Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland*. Positionspapier der ARL, Nr. 59, Hannover 2004.

## **Braucht der Städtebau Leitbilder?<sup>3</sup>**

Leitbilder als umfassende bildhafte Darstellungen von komplexen Zielvorstellungen für eine wünschenswerte und auf gemeinsame Wertvorstellungen gegründete Ordnung und Gestaltung der gebauten Umwelt begleiten den Städtebau mit wechselnder Intensität und unterschiedlichen Auswirkungen seit der Mitte des letzten Jahrhunderts, sieht man von „klassischen“ Idealstadtkonzeptionen des Barocks oder der Renaissance oder beispielsweise den städtebaulichen Utopien der „Utopischen Sozialisten“ des 19. Jahrhunderts ab. Doch erst seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts haben sie in rascher Abfolge Einfluss auf das Planungshandeln ausgeübt. Ebenso lange fehlt es freilich auch nicht an grundsätzlichen Einwänden gegen die Formulierung und Anwendung von städtebaulichen Leitbildern.

### **Leitbilder – Pro und Contra**

Häufig geäußerte Einwände richten sich insbesondere gegen die bildhaft-statische, unflexible Darstellung eines gewünschten räumlichen (und meist auch gesellschaftlichen) Zukunftszustands und vor allem auch gegen die technokratische und vereinfachende Sicht auf die Stadt, die in Wahrheit einem steten Wandel unterworfen und von vielfältigen Interessenskonflikten berührt ist und damit den Städtebau vor immer neue Herausforderungen stellt.

Es waren solche Einwände, die in den späten 1960er Jahren zur Abwendung der fachlichen Diskussion von Leitbildern und zu einer immer stärkeren Hinwendung zu Fragen der Vervollkommnung der Planungsmethoden und Vollzugsinstrumente geführt haben. Diese Schwerpunktverlagerung war wesentlich mitgetragen von der (sich später als Irrweg erweisenden) Vorstellung, dass es nur der „richtigen“ Planungsmethoden bedürfe, um gleichsam zwangsläufig auch zu „richtigen“ Planungsergebnissen zu kommen. Eine erhebliche Ernüchterung trat in den 1970er Jahren mit der wachsenden Erkenntnis ein, dass nicht der Weg das Ziel bestimmen könne, sondern nur eine sorgfältige, auf wissenschaftlichen Analysen und Prognosen gegründete Auseinandersetzung mit den sich fortwährend wandelnden gesellschaftlichen Wert- und Zielvorstellungen über zukünftige Formen des Zusammenlebens der Menschen.

Ließen der zunehmende Einsatz wissenschaftlicher Methoden und die wachsende Rationalität des Städtebaus zunächst kaum noch Platz für Leitbilder, änderte sich dies mit Beginn der 1990er Jahre erneut. Gründe hierfür waren einerseits die verstärkte Wahrnehmung bis dahin vernachlässigter Probleme und die sich deutlicher auswirkenden Veränderungen der sozialen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen, die das Suchen nach besser begründeten und vor allem auch konsensfähigen städtebaulichen Strukturmustern beflügelten. Andererseits kam es zu einem verschärften Wettbewerb der Kommunen um Unternehmen und Arbeitsplätze, um Einwohner und Kaufkraft sowie um politische Aufmerksamkeit und öffentliche Subventionen. Die hierfür entworfenen Leitbilder wurden zunehmend als politische Instrumente bei Image- und Profilierungskampagnen oder in Marketing- und Umweltoffensiven eingesetzt, etwa die „Erhaltende Stadterneuerung“ oder das

---

<sup>3</sup> In: Öffentliches Baurecht (Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Michael Krautzberger) Hrsg. v. V. Battis, W. Söfker u. B. Stürer, München 2008

„Sustainable Development“, sowie für die Begleitung von „Soziale - Agenda - Prozessen (Agenda 21)“.

### **Leitbilder und Planungsrecht**

Auch in das Planungsrecht haben Leitbilder trotz aller grundsätzlichen Einwände schon früh zumindest implizit Eingang gefunden. So hat etwa das aus der „Charta von Athen“ abgeleitete Leitbild der nach Funktionen gegliederten Stadt die erste Fassung der Baunutzungsverordnung von 1962 mit geprägt, und als eines der vorerst letzten Leitbilder hat die „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ Eingang in die Novellen des Baugesetzbuchs sowie des Raumordnungsgesetzes von 1998 gefunden. Ebenso wird die überörtliche räumliche Planung seit langem von Leitzielen geprägt, die als wichtige Orientierungs-, Koordinierungs- und Steuerungsinstrumente auch Leitbildcharakter haben, wie dies etwa für das „Zentrale - Orte - Konzept“, die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ oder die „Nachhaltige Raumentwicklung“ gilt sowie im Verlauf weiterer Operationalisierung und Umsetzung beispielsweise für die „Ausgeglichenen Funktionsräume“, die „Funktionsräumliche Arbeitsteilung“, die „Entwicklungsachsen“ und „Entwicklungsschwerpunkte“, die „Dezentrale Konzentration“ oder die „Eigenständige Regionalentwicklung“ (bei Förderung der endogenen regionalen Potentiale), um nur einige Beispiele zu nennen.

Neben dem gemeinsam von Bund und Ländern erarbeiteten „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (1993) und dem „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“ (1995) hat der letzte Raumordnungsbericht (2005) nach einer vorübergehenden Phase der Abstinenz die Diskussion um Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung neu belebt. Zugleich kündigen die neuen Leitbilder der Raumentwicklung einen bemerkenswerten Paradigmen- und Politikwandel an: Das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“, mit dem unter Bezugnahme auf die „Lissabon-Strategie“ die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen als eines der Hauptziele europäischer Politik unterstützt werden soll, formuliert einerseits das Leitbild der Metropolregionen, verbindet es aber andererseits mit einer Fortsetzung der ausgleichsorientierten Regionalpolitik, wie sie im Leitbild der „regionalen Verantwortungsgemeinschaften“ zum Ausdruck kommt, wobei auf das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 zurückgegriffen wird, das ebenfalls die Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land als wichtige Aufgabe einer integrierten europäischen Raumentwicklung gesehen hat. Das Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ unterstreicht angesichts des demographischen und sozialen Wandels die Bedeutung und zugleich die Anpassungsnotwendigkeit des „Zentrale-Orte-Systems“. Das Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ stärkt das Leitbild der „Nachhaltigen Raumentwicklung“ nicht nur durch den Schutz von Ressourcen und Freiräumen, sondern auch durch Inwertsetzung und bewusste Weiterentwicklung von Landschaften und ihren spezifischen Potentialen.

### **Zum Wechselverhältnis von Städtebau und Leitbildern**

Versteht man Städtebau als die vorausschauende und zusammenfassende Tätigkeit der Gemeinde zur plan- und rechtmäßigen Ordnung und Lenkung der räumlichen und baulichen Entwicklung innerhalb ihres Hoheitsgebiets, so stellt sich ei-

nerseits die Frage, an welchen Zielen und Leitvorstellungen sich eine solche lenkende Einflussnahme orientieren soll, und andererseits, mit welchen insbesondere rechtlichen und finanziellen Instrumenten sie realisiert werden kann. Wie schon erwähnt, zeigt der Blick auf die bis heute eher lückenhaft gebliebene städtebauliche Theoriediskussion über lange Zeit eine Vernachlässigung der ersten Frage und eine Überbetonung der zweiten.

Während sich der Städtebau bis weit über das erste Drittel des vergangenen Jahrhunderts hinaus überwiegend auf den Entwurf eines räumlichen Rahmens beschränkte, der den zu erwartenden Bedürfnissen einer sich im Wesentlichen eigengesetzlich entwickelnden Gesellschaft entsprach und dessen Ausfüllung weitgehend dem freien Spiel der Kräfte überlassen blieb, begreift man den Städtebau seit den 1970er Jahren zunehmend auch als einen Weg zur bewussten Umsetzung politischer Wertvorstellungen der Gesellschaft, notfalls auch gegen die Kräfte des Marktes. Damit umfasst er nicht mehr nur die „klassischen“ Aufgaben der langfristigen Disposition von Bodennutzungen und Infrastrukturinvestitionen oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, sondern auch die lenkende Einflussnahme auf die gesamtgesellschaftliche, also nicht nur raumbezogene Entwicklung. So verstanden hat sich der im Bau- und Planungsrecht kodifizierte Städtebau längst zur Stadtentwicklung verändert.

Bei diesem gewandelten Aufgabenverständnis hat die Suche nach konsensfähigen Leitvorstellungen zur zukünftigen Stadtentwicklung ein neues Gewicht erhalten, kommt ihnen doch zunehmend die Aufgabe der Zielfindung und Zielkoordinierung zu. Dabei ist die Einsicht gewachsen, dass es nicht Zweck einer verantwortungsbewussten Stadtplanung sein kann, bereits heute alle Entscheidungen für morgen zu binden, sondern dass es vielmehr darum geht, auf der Grundlage einer übergeordneten Leitvorstellung die Vielfalt der anstehenden Tagesentscheidungen so in die zukünftige räumliche Ordnung einzufügen, dass diese gleichwohl für Wandel und Entwicklung – sei es für Wachstum ebenso wie für Schrumpfung – offen bleibt. So verstanden, liefert der Leitbildprozess also eine Plattform für die Motivation der raumrelevanten Akteure und für ein frühzeitiges Aushandeln und Koordinieren ihrer Zielvorstellungen. Diese anspruchsvolle Aufgabe wird ohne schlüssige programmatische Leitbilder, die auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens gegründet sind, nicht zu lösen sein. Dabei muss es sich freilich nicht allein um ganzheitliche Leitbilder im Wortsinne handeln, sondern oftmals genügen auch teilräumliche, inhaltlich und zeitlich aufeinander bezogen „Leitgedanken“ oder auch „Leitmethoden“ (im Sinne einer beständigen Annäherung an eine optimale Ordnung der Stadtstruktur).

### **Zur Abfolge städtebaulicher Leitbilder seit 1945**

Städtebauliche Leitbilder verdanken ihre Entstehung verschiedenen Anlässen. Waren sie anfangs im Wesentlichen rein fachliche Programme zur Ordnung des städtebaulichen Strukturgefüges, namentlich zur Verteilung der Bodennutzungen oder zur Steuerung des Stadtverkehrs, so finden sich in der Folge, wenn auch in selteneren Fällen, auch Leitbilder als Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen. Meistens allerdings waren sie nichts anderes als Reaktionen oder gar extreme Pendelschwünge gegenüber Unzulänglichkeiten der jeweils vorausgegangenen Phase. Mitunter waren sie auch nur „Moden“, deren Kennzeichen ja ist, dass alles begrüßt wird, was nur neu und „modern“ daher kommt und das Alte und Überholte ver-

drängt. Von solchem Neuerungsstreben war auch der Städtebau niemals frei, und *Rudolf Hillebrechts* polemische Bemerkung von den „Ringelsocken des Städtebaus“ bleibt unvergessen. So gibt es Leitbilder, die sich erst nach mehrfacher „modischer Nachahmung“ als solche im Bewusstsein von Stadtplanern und Öffentlichkeit verankert haben.

### **1 Der Wiederaufbau der Stadt auf historischem Grundriss (ca. 1945 - 1955)**

Die erste Leitvorstellung des Nachkriegsstädtebaus (auch wenn es sich hierbei im eigentlichen Begriffssinn noch nicht um ein fachlich definiertes „Leitbild“ gehandelt haben dürfte) hieß „Wiederaufbau auf historischem Grundriss“. Das Ausmaß der Kriegszerstörungen hätte vielerorts gewiss Chancen zur völligen Neukonzeption des städtebaulichen Strukturgefüges geboten, und tatsächlich hat es in vielen deutschen Städten auch nicht an entsprechend „zukunftsweisenden“ Konzeptionen gefehlt. Dagegen sprachen nicht nur die Zeitumstände, sondern auch fehlende Prognosen über die wirtschaftliche, demographische und technische Entwicklung im Nachkriegsdeutschland. So richteten sich die Bestrebungen des Städtebaus in erster Linie auf die Wiedernutzung der weitgehend unversehrt gebliebenen technischen Infrastruktur, vor allem des Straßennetzes, und das bedeutete zwangsläufig Erhaltung des historischen, kleinteiligen Stadtgrundrisses. Die baulichen Maßstabsbrüche – durch Bodenordnung und Umlegung kleinerer Parzellen zu größeren Grundstücken schon früh vorbereitet – müssen als Ergebnisse späterer Phasen gesehen werden.

Wieder aufgebaut wurden zunächst die niedergebrannten Altstadtkerne, teils historisierend, teils modern, sowie die an die Altstadt angrenzenden Wohngebiete, diese vorwiegend mit Bauten des sozialen Wohnungsbaus, den damaligen Komfortansprüchen wohl genügend, aber mit meist unattraktiver Architektur, was in späteren Jahren, anders als bei Gebäuden aus der Gründerzeit, kaum Anreiz zu so genannten privaten „Nostalgie-Investitionen“ geboten hat. Erst viel später haben sich deutlicher die Folgen dieser Leitvorstellung gezeigt: Der „Nutzungswirwar“ in den Altstadtkernen, die wachsenden Gewerbe- und Verkehrsimmissionen in den dicht besiedelten Wohn- und Mischgebieten sowie die mit der rein quantitativen Orientierung der Wohnungsbaupolitik einhergehende Vernachlässigung der Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds.

### **2 Die gegliederte und aufgelockerte Stadt (ca. 1950 - 1960)**

Die ersten Nachkriegsjahre zwischen 1950 und etwa 1960 waren durch ein erhebliches Bevölkerungswachstum in den Städten gekennzeichnet. Neue Wohn- und Arbeitsgebiete waren anzulegen, neue Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterzubringen. Stadterweiterungen und Stadtumbauten wurden erforderlich. Das Leitbild hierfür war die in Funktionseinheiten gegliederte und aufgelockerte Stadt, die zwar gedanklich schon in den 1920er Jahren entwickelt und in den 1930er Jahren in der „Charta von Athen“ bekräftigt worden war, nun aber mit seltener Rigorosität zur Trennung der (zunächst nur) vier unterschiedlichen „Grundfunktionen“ Wohnen, Arbeiten, Sich-Erholen (in der Charta von Athen noch mit dem Zusatz „in der Freizeit“ versehen) und Verkehr eingesetzt wurde. In sorgfältig abgegrenzten Funktionsbereichen wurden nun beispielsweise „auf der grünen Wiese“ Einkaufs- und Schulzentren“ oder „Campus-Universitäten“ angelegt, vor allem aber entstanden

jene viel kritisierten Monokulturen von Wohngebieten mit meist vielgeschossigen Zeilenbauten, die zu dieser Zeit bewusst die neuen „egalitären und demokratischen Prinzipien“ des Städtebaus verkörpern sollten: Jeder Bewohner sollte über gleich viel Luft und Sonne verfügen. Hinterhöfe als Symbole des überholten gründerzeitlichen und kapitalistischen Städtebaus waren verpönt (aber gerade sie haben später eine neue Wertschätzung und geradezu nostalgische Überhöhung erfahren).

Vor allem aber war diese Phase durch eine weitere bemerkenswerte Idee geprägt, die ihrerseits auf umfangreicher Empirie und sorgfältiger Prognose basierte, die bis heute nichts an Aktualität eingebüßt und die ihr zu Recht den Charakter eines städtebaulichen Leitbilds verliehen hat. Die Rede ist von der Aufgliederung der Stadt in sogenannte „Nachbarschaftseinheiten“, von Zusammenfassungen von etwa sechs- bis neuntausend Menschen jeweils um die Grund- und Hauptschule sowie um das Ladenzentrum als tragender Versorgungseinheit auf unterster Stufe. Hinter diesen Größenordnungen standen sorgfältige Analysen zur ökonomischen Tragfähigkeit der Gemeinbedarfseinrichtungen, zur (Fußgänger-) Erreichbarkeit und zu der aus beiden Anliegen resultierenden baulichen Dichte. Hinzu kam das (bis heute aktuelle) Freihalten der Nachbarschaftseinheiten von jedem störenden Durchgangsverkehr.

In der Folge sind schulreformerische Konzepte entwickelt worden, nach denen nur mehr „Gesamtschulen“ oder größere Schulzentren Gewähr für ausreichende Bildungsangebote und Chancengleichheit bieten könnten. Zu ihrer wirtschaftlichen Auslastung waren aber statt der sechs- bis neuntausend Einwohner der Nachbarschaftseinheit nun über dreißigtausend Einwohner im Einzugsbereich erforderlich, und auch das Ladenzentrum war erst ab dieser Größenordnung rentabel. Je disperser aber diese 30.000 Einwohner um ihre Schule und ihr Ladenzentrum angesiedelt sind, desto geringer ist die Wohndichte. Und je geringer die Wohndichte ist, desto größer werden die Entfernungen. Je weiter die Entfernungsschwellen liegen, desto mehr Verkehr entsteht, – meist als Individualverkehr, denn auch der Öffentliche Personennahverkehr bedarf zu seiner wirtschaftlichen Auslastung bestimmter Wohndichten im Einzugsbereich um die Haltestellen. Geringere Wohndichten müssen also durch mehr individuellen Verkehr substituiert werden, an dem freilich Kinder und ältere, behinderte und ärmere Bewohner nicht in gleichem Maß teilhaben können, sodass am Ende unerwünschte soziale Segregationen unvermeidlich werden.

Zu den Folgewirkungen dieses Leitbilds einer rigorosen Funktionstrennung zählten insbesondere die überwiegend an den Stadträndern entstandenen Nutzungsmonokulturen, verbunden mit einem Verlust an Lebensvielfalt in den Neubaugebieten ebenso wie in den Stadtzentren, die Zunahme der sozialen Entflechtung der Bevölkerung („grüne Witwen“) sowie der erheblich ansteigende Individualverkehr innerhalb und zwischen den verschiedenen Funktionsbereichen und nicht zuletzt die wachsende Zersiedlung und Flächeninanspruchnahme.

### **3 Die autogerechte Stadt (ca. 1960 - 1975)**

Die beträchtliche Zunahme des Individualverkehrs führte in den frühen 1960er Jahren zu einem Leitbild, das in Anlehnung an den Slogan eines großen Automobilclubs als das der „Autogerechten Stadt“ bezeichnet worden ist und dem seinerzeit durchaus auch futuristische Züge anhafteten. In rascher Folge und ohne nennenswerte Rücksichtnahme auf die finanziellen oder ökologischen Ressourcen sind in

fast allen größeren deutschen Städten „Generalverkehrspläne“ konzipiert und auch ziemlich einstimmig von den Kommunalparlamenten beschlossen worden, deren Realisierung selbst unter konstanten Rahmenbedingungen einen Zeitraum von immerhin drei bis vier Generationen erfordert hätte. Erst sehr spät hat sich Verkehrsplanung von ihrem einseitigen Effizienzdenken und ihren auf eine perfekte Verkehrsbedienung gerichteten Konzepten abgewandt und die Verkehrsberuhigung insbesondere von Wohngebieten als neuen Schwerpunkt anerkannt.

Wer aber könnte bestreiten, dass die Anpassung der Städte und ihrer Bewohner an die weit überzogenen Ansprüche des Verkehrs die Qualität unserer Lebensräume in einem Masse betroffen hätte, das zu Recht den Widerstand der Menschen und zu einem alsbaldigen Umdenken herausgefordert hat.

### **4 Die massenverkehrsgerechte Stadt (ca. 1965 - 1975)**

Mit den warnenden Stimmen gegen die stadtzerstörenden Wirkungen des Individualverkehrs kam es ab der Mitte der 1960er Jahre zur Formulierung des alternativen Leitbilds der massenverkehrsgerechten Stadt, – von der Autolobby als Vorbote gleichmacherischer Nivellierungstendenzen, ja sogar als Bedrohung der Freiheit beklagt („freie Fahrt für freie Bürger“!), von seinen Befürwortern als letzte Chance zur Rettung der Städte gepriesen („rettet unsere Städte jetzt“!). Im Kern standen die sehr vernünftigen Bestrebungen, den größten Teil des Pendlerverkehrs durch den Öffentlichen Personen-Nahverkehr, möglichst auf der Schiene, bewältigen zu lassen. Auch dieses Leitbild blieb freilich nicht frei von extremen, sogar utopischen Pendelschwüngen, etwa von Konzepten für flächendeckende Netze individuell steuerbarer Kabinenbahnen. Sie hätten erst bei entsprechend hohen Wohndichten wirtschaftlich ausgelastet werden können. Dennoch hat gerade dieses Leitbild einen nicht unerheblichen Einfluss auf die nachfolgende Stadtentwicklung ausgeübt. Erinnerung sei hier nur an das Hamburger Entwicklungsachsen-Konzept, das die deutsche Regional- und Stadtentwicklungsdiskussion für lange Zeit wesentlich mitgeprägt hat.

Konsequenter als manch anderes Bundesland war beispielsweise Nordrhein-Westfalen dazu übergegangen, nur noch solche Städte in ihrer Entwicklung finanziell zu unterstützen, in denen mindestens 40.000 Einwohner in einem Einzugsbereich von 1 km Fußwegentfernung um die Haltestelle der Schnellbahn siedelten (dass derartige Verdichtungen nicht nur den erklärten Wohnpräferenzen der Menschen deutlich zuwider liefen, sondern bei schon damals insgesamt schrumpfender Bevölkerung auch mit einschneidenden Entleerungen in anderen Landesteilen hätten erkaufte werden müssen, wurde freilich nicht thematisiert). Die Größenordnung von 40.000 Einwohnern in einem Radius von 1 km hätte bedeutet, dass auf einem ha Nettobaufläche (d.h. auf 40 % des Bruttobaulands) ca. 328 Einwohner bei einer mittleren Geschoßflächenzahl von immerhin 1,2 unterzubringen gewesen wären. Tatsächlich wiesen die beliebten Vorort-Siedlungen Wohndichten von nur 30 Einwohnern je ha, also nur ein Zehntel dieser Zielzahl auf, und in den „Ergänzungsgebieten“ der Stadtregionen waren es sogar nur 10. So wenig Zweifel daran geäußert wurden, dass eine größere Verdichtung der Bevölkerung notwendig sein würde, um ein ausreichendes Angebot an Gemeinbedarfseinrichtungen vorzuhalten und vor allem auch wirtschaftlich auszulasten, so wenig zweifelhaft war es doch andererseits, dass man mit jeder derartigen Verdichtung massiv gegen die Wohnvorstellungen der Bevölkerung hätte anplanen müssen. Auch wenn es in der Folge relativ

schnell ruhig um derartige Verdichtungsprogramme geworden ist, ist doch schon in der damaligen fachlichen Diskussion deutlich geworden, dass es hier letztlich um gesellschaftspolitische, mithin von Politikern zu fallende und vor allem auch von ihnen zu vertretende Wertentscheidungen über das zukünftig wünschenswerte Zusammenleben der Menschen ging und nicht etwa um subjektive von Städtebauern, die dazu auch keinerlei Legitimation gehabt hätten.

Auch das Leitbild der massenverkehrsgerechten Stadt blieb nicht frei von unerwünschten Nebenwirkungen. In seiner Folge war es nicht nur zu mitunter erheblichen Verdichtungen der Bevölkerung entlang der Linien des Öffentlichen Personennahverkehrs und einer Ballung der Gemeinbedarfseinrichtungen an nur noch wenigen, allerdings über das Massenverkehrssystem gut erreichbaren Punkten gekommen, sondern auch unter dem Zwang zur optimalen wirtschaftlichen Auslastung zu einer deutlichen Vergrößerung und Spezialisierung dieser Einrichtungen, vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Zahlreiche Krankenhäuser sind in dieser Phase zusammengelegt oder stillgelegt worden, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Großkrankenhäuser sicher zu stellen. Dass Erreichbarkeitsschwellen schnell auch zu psychologischen Hemmschwellen werden können, war eine Erkenntnis späterer Jahre.

### **5 „Gesellschaft durch Dichte“ – Die Urbanitäts- und Verdichtungseuphorie (ca. 1968 - 1975)**

In den späten 1960er Jahren wuchs die schmerzliche Erkenntnis, dass den Menschen mit den rigorosen Funktionstrennungen nicht nur die belebende innerstädtische Nutzungsvielfalt, sondern vor allem auch die „Urbanität“ abhanden gekommen war, wie sie vor allem von Edgar Salin als Ausdruck pulsierenden städtischen Lebens, als Erlebnisreichtum und Spontaneität beschworen worden ist. Die städtebauliche Reaktion gegenüber den erkannten Unzulänglichkeiten bestand in einer völligen Kehrtwendung, die in der Rückschau wohl eher als ein extremer Pendelschwung oder gar als Mode denn als ein auf gründlicher wissenschaftlicher Analyse gegründetes Leitbild interpretiert werden kann, dessen Leitgedanken im vorliegenden Zusammenhang gleichwohl eine Erwähnung verdienen. Sie waren übrigens auch Gegenstand eines damals weit beachteten Dortmunder Städtebau-Kongresses (1969), der unter dem Leitgedanken „Gesellschaft durch Dichte“ stand.

Urbanität, also ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner, neue Spontaneität und vielfältige Aktivitäten waren offenbar nur noch dort zu erwarten, wo möglichst viele Menschen täglich auf engem Raum zusammen kamen, wo sie dicht beieinander wohnten und auch arbeiteten. Das war nahe liegender Weise vor allem in den Stadtzentren der Fall, doch waren dort die Bodenpreise inzwischen so stark gestiegen, dass hier von einem Wohnen in maßvoller Verdichtung und bei vernünftiger Nutzungsdurchmischung keine Rede mehr sein konnte. So schlug die einsetzende Urbanitätsideologie unversehens in eine bisweilen geradezu rücksichtslose Profitgier um: In den Stadtzentren entstanden nun oftmals be- und erdrückende Monokulturen umsatzstärkster Nutzungen (Großkaufhäuser, Banken und Büros), in den Neubaugebieten an den Stadträndern dagegen Monokulturen verdichteten Wohnens. Dabei hätten die hier noch relativ geringen Bodenpreise durchaus auch maßvollere Wohndichten erlaubt. Es sei nicht verschwiegen, dass das planungsrechtliche Instrumentenarsenal dieser Jahre, namentlich das Städtebauförderungsgesetz, dieser Verdichtungseuphorie zumindest nicht im Wege stand.

Zu Beginn der 1970er Jahre schlug mit dem allgemeinen Erwachen des politischen Bewusstseins der Betroffenen der Volkszorn sehr heftig gleichermaßen über den stadtzerstörerischen Symbolen des rücksichtslosen Profitstrebens wie über den Stadtplanern und Kommunalpolitikern zusammen. In Bürgerforen wurden neue Ideen entwickelt und in öffentlichen Versammlungen alternative Planungskonzepte gefordert und diskutiert. Die Novellierung des Baugesetzbuchs von 1976 unterstützte diesen Trend durch die Verpflichtung zu breiter und frühzeitiger Mitwirkung der Bevölkerung als förmlichem Bestandteil einer jeden städtebaulichen Planung (wenn auch nicht immer zur ungeteilten Freude von Rat und Verwaltung).

Bis heute wirken vom Leitbild der „Urbanität durch Verdichtung“ die Monokulturen von häufig weder menschen- noch familiengerechten Wohnhochhäusern an der städtischen Peripherie nach, verbunden mit wachsender Unwirtlichkeit der Lebensumwelt, Anonymität, Verhaltensstörungen und Kriminalität. Gleichzeitig hat als Folge der Vernachlässigung und oftmals auch rücksichtslosen Zerstörung des Öffentlichen Raums in den Stadtzentren eine für die Städte verhängnisvolle Abwanderung der dynamischen Bevölkerungsschichten in das suburbane Umland eingesetzt.

### **6 Die Verbesserung der Stadtgestalt und des Wohnumfelds (seit ca. 1975)**

Die bauliche Verdichtung hatte zwar den Profit, nicht aber die Funktionsmischung und schon gar nicht die Urbanität erhöht. Die qualitative Aufwertung des in der vorausgegangenen Phase weitgehend vernachlässigten öffentlichen Raumes führte deshalb in der ersten Hälfte der 1970er Jahre zu einem neuen städtebaulichen Leitmotiv, das vereinfachend mit „Verbesserung der Stadtgestalt und des Wohnumfelds“ umschrieben werden kann. Zu seinen Bestandteilen zählten beispielsweise die Freimachung der Stadtzentren vom Autoverkehr und die dadurch mögliche Einrichtungen von Fußgängerzonen, die Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und Bereinigung von Gemengelagenkonflikten in bis dahin belasteten Wohngebieten, verbunden mit allgemeinen Aufwertungen der Wohnumfeldqualität, die behutsame Sanierung und Modernisierung der Wohnungsbestände sowie vielfältigen stadtgestalterischen Korrekturen. Besondere Programme, beispielsweise für neue urbane Wohnformen wie etwa „Stadthäuser“, wurden für die Rückgewinnung frustrierter „Stadtflüchtlinge“ sowie für das Halten abwanderungsbereiter, aber für eine ausgewogene Sozialstruktur, eine sichere Auslastung der Gemeinbedarfseinrichtungen und eine solide kommunale Steuerbasis unverzichtbare Familien aufgelegt. Wenn auch bei alledem nicht mehr von einem städtebaulichen Leitbild in dem hier anstehenden Sinn gesprochen werden kann, so werden doch Leitmotive sichtbar, die in den nachfolgenden Leitvorstellungen Verwendung und weitere Ausformungen gefunden haben.

### **7 „Keine Experimente“!**

#### **Zwischen Nostalgie und Perspektivlosigkeit (seit ca. 1980)**

Die Bemühungen zur Verbesserung der Stadtgestalt und des Wohnumfelds sind in den 1980er Jahren durch eine weitere extreme Mode überlagert worden, die sich zwar ebenfalls gegen die Maßstabslosigkeit und gegen die Qualitäts- und Traditionsverluste der Städte wandte, in vielerlei Hinsicht aber auch als Niederschlag der Orientierungskrise jener Jahre zu bewerten war. Die ausgeprägte Sehnsucht nach

der Wertstabilität der vermeintlich „guten alten Zeit“ war gleichermaßen Eingeständnis konzeptioneller Schwäche wie politischer Perspektivlosigkeit. Als der Frankfurter Magistrat 1983 den Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Römerseite mit mittelalterlichen Fachwerkhäusern beschloss, wurde dies beispielsweise mit der Notwendigkeit begründet, an dieser exponierten Stelle die „geschichtliche Kontinuität“ wieder herzustellen, als wäre niemals eine Katastrophe über diese Stadt hinweggegangen und als gäbe es keine Verpflichtung für das demokratisch verfasste Gemeinwesen, nachfolgende Generationen auch mit dem Bild der Stadt daran zu erinnern und alles zu tun, dass sich derartige Katastrophen nicht wiederholen.

Immer mehr Gebäude wurden nun unter Denkmalschutz gestellt, oft ohne die nötige finanzielle Unterstützung ihrer Anpassung an die inzwischen gewandelten Nutzungs- und Lebensbedürfnisse. In den Modernisierungs- und Sanierungsgebieten verprellten immer neue ideologische Blockaden und institutionelle Hemmnisse die für eine erfolgreiche Selbsterneuerung so unverzichtbare private Investitionsneigung.

### **8 Die kompakte, durchmischte Stadt der kurzen Wege (seit ca. 1990)**

Viele einzelne Elemente der vorstehend beschriebenen Leitbilder, von denen wohl einige auch nur als Reaktionen auf vorherige Unzulänglichkeiten zu interpretieren sind, kennzeichnen in ihrer Bündelung auch das Leitbild der „kompakten und durchmischten Stadt“, das auch als „Stadt der kurzen Wege“ bekannt ist. Es hat in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten nicht nur in Deutschland eine breite Akzeptanz gefunden. Seine typischen Ziele richten sich

- auf eine weitreichende funktionelle Durchmischung des Stadtgefüges (anstelle einer monofunktionalen Aufgliederung, beflügelt auch durch den Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die ubiquitäre Verfügbarkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien),
- auf eine relativ hohe bauliche Verdichtung (als unverzichtbare Voraussetzung für die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen, aber auch als Strategie gegen die weitere Suburbanisierung),
- auf die qualitative Aufwertung des öffentlichen Raums (als Strategie gegen die soziale und ökonomische Erosion der Zentren) und
- auf die Beachtung des Nachhaltigkeitsgebots (zur Verhinderung weiterer Flächeninanspruchnahmen und Ressourcenverschwendungen, beispielsweise durch Forcierung von Innenentwicklung, Nachverdichtung oder Brachflächenrecycling).

Auch dieses Leitbild ist nicht unumstritten geblieben, gelegentlich als Verklärung der Stadt des 19. Jahrhunderts oder sogar als retrospektive „Planerromantik“ bezeichnet worden. Grundsätzliche Einwände richteten sich gegen die den Wohnwünschen weiter Bevölkerungskreise zuwiderlaufenden Verdichtungsstrategien, aber auch gegen die Vernachlässigung der Eigendynamik der Wirtschaft oder der Verkehrsströme. Auch wird eingewandt, dass zur Verwirklichung dieses Leitbilds ein planungsrechtliches Instrumentarium vonnöten sei, das sich durch seine autoritären Züge deutlich von dem bisherigen unterscheiden dürfte.

## **9 Die „Zwischenstadt“ – auch ein Leitbild?**

In der aktuellen Fachdiskussion der letzten Jahre erfahren die Stadtumland-Räume wegen ihrer erheblichen Veränderungsdynamik besondere Aufmerksamkeit. Viele Experten halten die Formulierung von städtebaulichen Leitbildern oder doch zumindest von Leitgedanken für eine zukunftsfähige Entwicklung dieser suburbanen Wachstumsräume, denen *Tom Sieverts* die Bezeichnung „Zwischenstadt“ zugeordnet hat, für eine der derzeit größten Herausforderungen der Raumplanung. Nicht also die „Zwischenstadt“ selbst ist das Leitbild, wie vielfach fälschlich unterstellt worden ist. Ein Leitbild für die „Zwischenstadt“ müsste in enger Zusammenarbeit mit den öffentlichen und privaten Raumakteuren mindestens Konzepte zur städtebaulichen Aufwertung von dispersen Wohngebieten, zur Qualifizierung der sich herausbildenden Zentrenansätze und ganz allgemein zur Generierung neuer Stadtbilder enthalten. Die Bewältigung dieser Aufgaben wird den Städtebau in den kommenden Jahrzehnten vor erhebliche Herausforderungen stellen.

## **10 Die nachhaltige Stadtentwicklung (seit ca. 1995)**

Seitdem 1992 in Rio de Janeiro die „United Nations Conference on Environment and Development“ das „Sustainable Development“ weltweit zum Leitbild politischen Handelns erklärt hat, spielt das Nachhaltigkeitsgebot im Städtebau – wie auf allen anderen räumlichen Ebenen auch – eine ausgesprochen wichtige Rolle. Gerade in den Städten hat sich ja immer wieder die Notwendigkeit eines frühzeitigen und umfassenden Interessensausgleichs zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Ansprüchen an den Raum und den Anforderungen des Natur- und Ressourcenschutzes gezeigt. Viele Kommunen leisten zudem inzwischen weit über ihre städtebaulichen Konzepte hinausgreifend etwa im Rahmen der „Lokale Agenda-Prozesse (Agenda 21)“ gemeinsam mit Bürgergruppen und etablierten Akteuren der Kommunalpolitik und Verwaltung Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, deren Einzelelemente durchaus auch Leitbildwirkungen entfalten können.

## **An welchen Leitbildern hat sich der Städtebau in der DDR orientiert?**

Dieser Rückblick bliebe unvollständig, würde nicht auch die städtebauliche Entwicklung in der DDR kurz angesprochen. In der Fachliteratur der DDR sucht man vergebens nach dem Begriff des Leitbilds, was freilich nicht bedeuten muss, dass sich dort der Städtebau nicht ebenso wie in der Bundesrepublik an Leitbildern orientiert hat. Tatsächlich belegen die „Sechzehn Grundsätze des Städtebaus“ der DDR aus dem Jahr 1950 zumindest das Vorhandensein von vor allem gesellschaftspolitisch begründeten Leitmotiven für die räumliche Planung. Darüber hinausgehende Leitbilder sind allerdings in der DDR nicht mehr entwickelt worden.

## **Braucht also der Städtebau (noch) Leitbilder?**

Der im Rahmen diese Beitrags notwendigerweise sehr lückenhafte und verkürzte Rückblick auf die lange Abfolge städtebaulicher Leitbilder, sofern sie denn überhaupt als solche zu bezeichnen waren, macht ebenso wie die vor allem gegenwärtig in der Raumordnung laufende Leitbilddiskussion deutlich, wie fest sich Leitbilder inzwischen trotz aller grundsätzlichen Bedenken als programmatische Darstellun-

gen gewünschter räumlicher Zustände, als Plattformen für Zielfindungs- und Zielkoordinierungsprozesse sowie als Orientierungsrahmen und Steuerungsinstrument für die im Raum operierenden Akteure etabliert haben. Wie bereits betont, muss es dabei nicht immer um ganzheitliche, bildhafte und schon gar nicht um unflexible und statische Vorstellungen gehen. Oft erfüllen schon auf Teilräume bezogene „Leitgedanken“ sowie inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmte „Leitmethoden“ zur beständigen Annäherung an einen gewünschten Zukunftszustand denselben Zweck.

Andererseits bleibt unbestritten, dass es niemals umfassende und zugleich in sich widerspruchsfreie Leitbilder geben können. Dazu sieht sich der Städtebau viel zu heterogenen und widersprüchlichen Anforderungen gegenüber gestellt, dazu spielen aber auch die begrenzten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen oder die Unsicherheiten über die weiteren ökonomischen und demographischen Trends eine viel zu große Rolle, um nur die wichtigsten Aspekte zu nennen, und dazu bleibt schließlich auch der Adressatenkreis viel zu unübersichtlich. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass viele Zielvorstellungen, wie gerade das Beispiel der „kompakten, durchmischten Stadt der kurzen Wege“ gezeigt hat, nicht allein durch städtebauliche Planung zu realisieren sind. Immer bedarf der Städtebau der Unterstützung durch weitere strategische Instrumente, etwa der Umwelt-, Wohnungs-, Verkehrs- oder Finanz- und Steuerpolitik, ganz zu schweigen von der Steuerungswirksamkeit der rechtlichen Instrumente.

Auch wenn es also eine Binsenweisheit ist, dass es niemals widerspruchsfreie Leitbilder geben wird, bleibt doch der Städtebau auch in Zukunft auf Leitbilder angewiesen. Mag es sich auch schwerpunktmäßig um einprägsame und bei den Betroffenen bewusst Emotionen weckende Zukunftsvisionen handeln, mögen sie sich als Instrumente zur Steuerung der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bewähren, mögen sie eine Hilfe bei der Findung, Ausdifferenzierung und Operationalisierung von Zielen oder der Abtastung von Handlungsspielräumen sein, mag es sich schließlich um ihren Einsatz als Kommunikations- und Marketinginstrumente handeln, immer wird es in unserer schnelllebigen Zeit einen Grundbedarf an städtebaulichen Leitbildern geben.

## Herausforderungen für die Städte in Zeiten des Schrumpfens<sup>4</sup>

Vor dem Hintergrund der aktuellen demographischen und ökonomischen Trends in Deutschland hat das Nachdenken über die Wege unserer Kommunen in eine lebenswerte Zukunft unvermindert Konjunktur. Seitdem sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass man unsere Städte und Gemeinden mit den sich vielerorts dramatisch zuspitzenden Folgen des demographischen Wandels als der entscheidenden Determinante für Schrumpfung sowie mit den Folgen des wirtschaftlichen Wandels nicht länger allein lassen darf, sucht man – insbesondere über neue Rechtsregelungen und spezifische Bund-Länder-Förderprogramme – nach Strategien, mit denen auf die unübersehbaren städtebaulichen, stadtökonomischen, stadtstrukturellen und stadtsoziologischen Herausforderungen reagiert werden kann.

Relativ spät, nämlich erst 2004, hat die Politik auf diese neuen Herausforderungen auch mit neuen Rechtsregelungen reagiert. Mit der Novelle zum Baugesetzbuch (BauGB) sind in den §§ 171 a bis d sowie in § 173 e den Städten zwei wichtige neue städtebauliche Instrumente bereitgestellt worden, die inzwischen große Bedeutung erlangt haben. Dabei handelt es sich einerseits um die Vorschriften über Stadtumbaumaßnahmen in Stadt- und Ortsteilen („Stadtumbau“) und andererseits um die Vorschriften über städtebauliche Maßnahmen der „Sozialen Stadt“. Beiden gemeinsam (und in gewolltem Unterschied zu den bereits bestehenden Regelungen über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) ist die bewusste Abkehr vom Einsatz hoheitlicher Instrumente zugunsten stärker konzeptioneller und konsensualer Planungsverfahren. Auf diesen Paradigmenwechsel wird noch einzugehen sein.

Das Programm „Soziale Stadt“ (genau: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“) ist bundesweit schon 1999 eingeführt worden. Im Jahre 2001 kamen dann zunächst das Programm „Stadtumbau Ost“ und im Jahr 2005 auch das Programm „Stadtumbau West“ als städtebauliche Förderprogramme des Bundes und der Länder hinzu.

Es ist unstrittig, dass die bisher vom Bund und den Ländern für diese Programme bereitgestellten Finanzhilfen nicht gerade üppig ausgelegt worden sind, zumal sie in allen Bundesländern längst stark überzeichnet sind (von 2002 bis 2007 sind für den Stadtumbau insgesamt 2,7 Milliarden Euro vorgesehen). Dennoch konnten mit diesen Mitteln, wie die bisherigen Ergebnisse insbesondere zum „Stadtumbau Ost“ zeigen, viele wertvolle Impulse für die notwendige Umorientierung der Stadtentwicklungspolitik gesetzt werden. Sie lassen sich zusammenfassen unter folgenden Slogans:

- „Weg von der Wachstumssteuerung – Hin zum geordneten Rückzug nach Plan!“
- „Weniger Suburbanisierung – Mehr Innenentwicklung!“

Bei dieser Aufgabe sind die Kommunen übrigens keineswegs so handlungsunfähig, wie nimmermüde Kassandras der aufgeschreckten Öffentlichkeit immer aufs Neue einzureden versuchen, auch wenn natürlich unübersehbar ist, dass vielen Kommunen gerade ihre leistungsstarken Einwohner abhanden kommen und damit wichtige Einnahmen wegbrechen und dass sich in manchen verwahrlosten Stadtteilen die

---

<sup>4</sup> In: Brennpunkt Stadt (Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Heinrich Mäding). Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin 2006, S. 51-65

sozialen Probleme dramatisch zuspitzen. Wer kennt nicht die düsteren Szenarios von menschenleeren Innenstädten, heruntergekommenen und entvölkerten, ethnisch überlasteten und kriminalitätsbehafteten Wohngebieten, von vernachlässigten Parks und Freiflächen, von zusammenbrechender Infrastruktur oder von nicht mehr tragfähigen, nicht länger finanzierbaren und deshalb zurückgenommenen Nahverkehrsangeboten. Zum Glück sind den deutschen Städten die französischen Auswüchse vom Jahresende 2005 bislang erspart geblieben, aber dort lagen die Gründe auch anders.

### **1 Der Faktor „Demographischer Wandel“**

Tatsächlich ist für diesen Teufelskreis der demographische Wandel die entscheidende, wenngleich nicht alleinige Determinante, der angesichts der hierzu inzwischen reichlich vorliegenden Literatur einleitend nur wenige Bemerkungen gewidmet seien.

Die Grunderkenntnis lautet: „Wir werden weniger, älter und bunter!“ Der langfristige Bevölkerungsrückgang, verbunden mit kontinuierlicher Alterung und fortschreitender Internationalisierung – zunächst noch stärker in Ostdeutschland, bald aber auch in den westdeutschen Ländern (hier bereits deutlich sichtbar im Saarland und in Teilen des Ruhrgebiets) – verläuft in und zwischen den Regionen keineswegs gleich. Vielmehr können Schrumpfung und Wachstum – sogar in den Entleerungsgebieten – mitunter eng nebeneinander liegen. Dadurch verschärfen sich nicht nur die regionalen Disparitäten. Auch die regionalen Verteilungskämpfe um demographische und ökonomische Potenziale nehmen deutlich zu, bekannt auch unter der Bezeichnung „Bürgermeisterkonkurrenzen“, worauf später noch zurückzukommen ist.

Mit den Problemen des Bevölkerungsrückgangs hatten sich, soweit er die westdeutschen Großstädte betraf, die Fachleute schon vor drei Jahrzehnten auseinandersetzen, damals übrigens trotz eines noch relativ starken Wirtschaftswachstums: 1977 hatte bereits Rüdiger Göb einen Artikel im Archiv für Kommunalwissenschaften mit „Die schrumpfende Stadt“ überschrieben (Göb 1977, S. 149 ff.), und 1985 gaben Hartmut Häußermann und Walter Siebel einem noch heute aktuellen Artikel in der ZEIT den Titel „Die Chancen des Schrumpfens: Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik“ (Häußermann/Siebel 1985, S. 33 ff.). Das Nachdenken über den durch den demographischen Wandel ausgelösten Stadtumbau beginnt also – das sei mit diesen Beispielen nur belegt – nicht erst heute und auch nicht bei Null. Und unbestreitbar kann der Stadtumbau auch Chancen enthalten. Es gilt also, einen Erfahrungsschatz zu heben und zu reaktivieren. Er könnte vielerorts dazu verhelfen, aus Verzweiflung und dumpfer Lethargie herauszukommen und neuen Mut zu machen.

Schon in den Siebzigerjahren waren als Folge der sich verstärkenden Suburbanisierungstendenzen in vielen westdeutschen Großstädten die Einwohnerzahlen deutlich zurückgegangen. Damals debattierten Kommunalpolitiker und Stadtplaner über die negativen Folgen dieser so genannten Stadtflucht und über Gegenstrategien (wie z.B. über Verbesserungen der Stadtgestalt und des Wohnumfelds), auch wenn diese in den meisten Städten nicht von Dauer waren. Rund zehn Jahre später zeigten sich dann allerdings auch die ersten Auswirkungen des ökonomischen Strukturwandels, der – insbesondere in den altindustrialisierten Regionen des Saar-

landes und des Ruhrgebiets – bis heute zu erheblichen Verlusten an Einwohnern und Arbeitsplätzen geführt hat.

Schrumpfung ist heute in vielen deutschen Regionen ein Dauerzustand. Und dieser Zustand wird die Städte noch länger beschäftigen. Zwar ist, um aus der großen Fülle nur dieses eine Beispiel herauszugreifen, in Nordrhein-Westfalen die Einwohnerzahl von 1980 bis 2003 noch von etwa 17 auf über 18 Millionen gestiegen, doch handelte es sich hierbei ausschließlich um Wanderungsgewinne (314000 Sterbefällen standen 1,3 Millionen Zuwanderer gegenüber). Klare Gewinner dieser Zuwanderung waren, wie dies auch in den anderen deutschen Ländern zu beobachten ist, die kreisangehörigen Gemeinden (mit einem Zuwachs von etwa 1,3 Millionen Einwohnern), Verlierer waren dagegen die kreisfreien Städte (mit einem Verlust von 260 000 Einwohnern). Im Jahr 2020 werden in Nordrhein-Westfalen 100000 Einwohner weniger leben, und dieser Rückgang wird weiter zu Lasten der kreisfreien Städte gehen (minus 480 000), während die kreisfreien Gemeinden in ihrer Gesamtheit noch weiter wachsen werden (plus 380 000). Offensichtlich drückt sich in solchen Zahlen eine weiterhin anhaltende Suburbanisierung aus, auch wenn es gelegentlich interessante Gegenbewegungen „zurück in die Stadt“ zu beobachten gibt, die insbesondere von jungen Singles oder von „Jungen Alten“ getragen werden, die nach der im Stadtumland verbrachten Phase des Familienlebens und der Berufstätigkeit wieder die Attraktivität der Innenstadt als Wohnstandort suchen. Bei differenzierter Betrachtung zeigen sich weitere regionale Unterschiede: So werden beispielsweise für die in den altindustrialisierten Regionen gelegenen Städte samt ihrer Umlandgemeinden gravierende Einwohnerrückgänge erwartet (z.B. für Gelsenkirchen oder Hagen bis zum Jahre 2030 um über 20 Prozent), während andererseits der Raum Bonn - Rhein-Sieg - Ahrweiler, der schon in den letzten zehn Jahren einen ganz untypischen Einwohnerzuwachs von 10 Prozent hatte, in den nächsten 20 Jahren nochmals um weitere 90 000 Einwohner wachsen wird.

Wenn in Deutschland von Schrumpfung die Rede ist, wird heute meistens unterstellt, dass davon im Wesentlichen die ostdeutschen Bundesländer und dort alle Städte ohne Ausnahme betroffen seien. Tatsächlich begünstigen die vorliegenden, notwendigerweise eher grobkörnigen Beobachtungen und Prognosen (insbesondere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zum Raumordnungsbericht 2005) eine solche Sicht. In der Realität aber liegen, wie bereits erwähnt, Schrumpfung und Wachstum oft sehr eng beieinander. Während vor allem Städte in den altindustrialisierten und ebenso in den peripheren Regionen weiterhin unter zum Teil gravierenden Bevölkerungsverlusten zu leiden haben, gibt es andererseits – wenigstens zurzeit noch – auch „Stabilitätsinseln“. Zu ihnen gehören in Ostdeutschland die Großstadtregionen Berlin, Dresden, Leipzig, Halle, Jena, Erfurt und Weimar, aber auch einige Klein- und Mittelstädte in den Tourismusregionen am Harz und an der Ostsee. Hier gibt es vorerst noch stabile, mitunter sogar leicht wachsende Bevölkerungszahlen. Von der unmittelbar nach 1990 noch vorherrschenden Einheitlichkeit der ostdeutschen Städte kann also bei kleinräumiger Betrachtung keine Rede mehr sein.

Dennoch müssen die Prognosen beunruhigen. Kommunalpolitiker, Regional- und Stadtplaner sowie Investoren schätzen zwar die Informationen aus Trendextrapolationen und Prognosen, die ihnen die Bevölkerungsprognostiker für ihre Planungskonzepte und Investitionsentscheidungen zur Verfügung stellen. Sie brauchen sie. Aber sie sollten sich doch dagegen wehren, solche Prognosen als unausweichliches Schicksal hinzunehmen. Vielmehr bieten diese immer wieder Anlass, alles Denkbare zu unternehmen, dass sie ihre normative Kraft gerade nicht entfalten können,

dass sie nicht zu *self-fulfilling-prophecies* werden. Natürlich gibt es keinen Grund, die allgemeinen Prognosezahlen für die demographische Entwicklung anzuzweifeln, aber bei kleinräumiger Betrachtung können die solidesten Bevölkerungsprognostiker – wie die Erfahrung lehrt – doch von unvorhergesehenen Entwicklungen und mitunter kurzfristigen Veränderungen der Wirkungsfaktoren überrascht werden. Dazu zählen ganz besonders die kleinräumigen Wanderungsbewegungen. Unsere Großstädte hatten immer Geburtendefizite und waren immer auf Wanderungsgewinne angewiesen. Daran erinnern sich heute wieder Kommunalpolitiker, wenn sie versuchen, die Menschen bei ihrer „Abstimmung mit den Füßen“ für ihre Stadt zu beeinflussen. Wieder scheint hier das Phänomen der „Bürgermeisterkonkurrenzen“ auf.

Zuvor aber sei ein weiterer kurzer Blick auf den zweiten Faktor für die Schrumpfung, den ökonomischen Wandel, gerichtet.

### **2 Der Faktor „Ökonomischer Wandel“**

In der aktuellen politischen wie fachwissenschaftlichen Diskussion wird das demographische Schrumpfen – insbesondere in den ostdeutschen Städten – in aller Regel gleichgesetzt mit der ökonomischen Schrumpfung. Tatsächlich ist das alte Wechselverhältnis zwischen Industrialisierung und Bevölkerungswachstum ein Wesensbestandteil der Urbanisierung. Was fachkundige Beobachter allerdings seit geraumer Zeit irritiert, ist die vorschnelle gedankliche Verknüpfung von demographischem und ökonomischem Rückgang im Sinne einer sich selbst speisenden „Abwärtsspirale“, wie sie etwa Hans-Peter Gatzweiler und andere in den Informationen zur Raumentwicklung so beschrieben haben:

„Bevölkerungsabnahme ist auf Wanderungsverluste zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, der Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führt zu Kaufkraft- und Realsteuerverlusten. Abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur, was sich wiederum verstärkend auf Schrumpfungsprozesse von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auswirkt.“ (Gatzweiler und andere 2003, S. 564).

Diese Beschreibung der „Abwärtsspirale“ scheint zwar auf den ersten Blick einleuchtend zu sein, doch ist sich die Fachwelt keineswegs einig darin, dass sich eine solche „negative Zirkularität“ von Wertschöpfungs-, Arbeitsplatz- und Einwohnerverlusten tatsächlich immer so einstellt. Hier handelt es sich vielmehr noch um „eine offene empirische Frage“. So kommt zum Beispiel eine Studie über Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung und ökonomische Wachstumsindikatoren in den 26 kreisfreien ostdeutschen Städten zu dem Ergebnis, dass kein systematischer Zusammenhang erkennbar ist. Es gibt vielfältige Kombinationen von Wachstum und Schrumpfung, aber keinen einheitlichen Entwicklungstrend, auch keine einheitliche „Abwärtsspirale“. Die vorherrschende Konstellation ist: wirtschaftliches Wachstum trotz zurück gehender Einwohner- und Beschäftigtenzahlen.

Ein recht bissiges Szenario dazu zitiert Peter Franz (2005, S. 13): „Die bisherigen Ergebnisse (unterstützen) keineswegs die Annahme, dass die Städte mit sinkenden Einwohnerzahlen zwangsläufig in den Strudel einer Abwärtsspirale ... gezogen würden und mittelfristig zwangsläufig das Stadium erreichen, in dem eine schrumpfende Zahl westtransferabhängiger Rentner durch die Abrisslücken eines perforier-

ten Stadtgebiets streicht und sich lokale Subsistenzwirtschaft und Naturalien-tausch breit machen.“

In seinem Beitrag mit dem Titel „Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte“ formuliert Franz weiter:

„Zudem lassen sich auch Argumente anführen, wonach in neuerer Zeit der Kausalzusammenhang zwischen demographischen und ökonomischen Faktoren – insbesondere im Fall der neuen Länder – abgeschwächt oder sogar außer Kraft gesetzt sein könnte: Zum einen ist damit zu rechnen, dass die mit dem Einwohnerrückgang verbundene Verringerung des Arbeitskräfteangebots zunächst kaum einen wachstumsbegrenzenden Effekt hat, da auf Grund der nach wie vor hohen Arbeitslosenzahlen der Faktor Arbeit auch bei anhaltendem Rückgang der Einwohnerzahl noch nicht knapp geworden sein dürfte. Zum ändern mehrten sich in letzter Zeit die Hinweise darauf, dass es eine Tendenz zu Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs (jobless growth) gibt. Unternehmer nehmen kapitalintensive Investitionen in hochmoderne Maschinen und Anlagen vor, mit deren Hilfe sie ihre Produktion steigern, ohne nennenswert mehr Arbeitskräfte einzustellen. Produktionszuwächse dieser Art könnten gerade für die neuen Länder von Bedeutung sein, da die staatliche Investitionsförderung so ausgestaltet ist, dass Investitionen eher in den Faktor Kapital als in den Faktor Arbeit gelenkt werden. Hinzu kommt, dass in verschiedenen Studien zu Veränderungen der Produktivität in den alten und den neuen Ländern eine erhebliche und anhaltende Produktivitätslücke für die Unternehmungen in den neuen Ländern festgestellt wurde. Somit dürften vielen ostdeutschen Unternehmen, die sachkapitalinvestive Investitionen vornehmen, auch in den nächsten Jahren noch deutliche Produktivitätsfortschritte gelingen. Diese könnten wiederum zu Wachstumsgewinnen führen, ohne dass damit gleichzeitig notwendigerweise ein Beschäftigungszuwachs verbunden sein müsste.“ (Ebenda, S. 12)

Derselbe Autor ergänzt sodann (unter Bezugnahme auf Lang/Tenz 2003, S. 48 und 73 ff.): „Insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war ein Großteil der Einwohnerverluste der größeren ostdeutschen Städte auf eine hohe Suburbanisierungsdynamik zurückzuführen. Wandern Einwohner in das Umland einer Stadt ab, behalten sie im Normalfall Arbeitsplatz und Konsumgewohnheiten bei, so dass dieser Typ der Abwanderung im Vergleich zur überregionalen Migration unter Einschluss der Übernahme eines neuen Arbeitsplatzes für die Wirtschaft einer Stadt – im Unterschied zum Kommunalhaushalt – relativ folgenlos bleibt.“ (Ebenda)

### **3 Handlungsoptionen der Stadtplanung und der Stadtentwicklungspolitik**

Die Stadtplanung kann die beschriebenen demographischen und ökonomischen Zusammenhänge und Entwicklungen zwar nur sehr begrenzt beeinflussen, aber es gehört nach ihrem Selbstverständnis doch zu ihren Aufgaben, die damit ausgelösten Anpassungs- und Umgestaltungsprozesse sowohl mit integrierten Konzepten aktiv zu gestalten als auch im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik zu steuern und kooperativ mit anderen Akteuren zu begleiten. Dabei kommt zugleich ein neues Staats- und Gesellschaftsverständnis zum Tragen, das heute mit den Begriffen „Bürgergesellschaft“ und „aktivierender Staat“ umschrieben wird.

Als zweifellos wichtigste städtebauliche Handlungsoption dürfte die Bestandspflege im Vordergrund stehen, also die Priorisierung der Innen- vor der Außenentwicklung, der Rück- oder Umbau von bedrohten Stadtquartieren hin zu mehr Lebensqualität, die Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und die Sicherung der Nach-

haltigkeit. Dies dürfte freilich vor dem Hintergrund der akuten Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte ohne langfristige finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder kaum zu erreichen sein. Es ist aber gerade die dramatische Unterfinanzierung unserer Kommunen, die deren Handlungsspielraum in nicht mehr zu akzeptierender Weise einschränkt. Wenn sich erfahrene Bürgermeister zu Recht darüber beklagen, dass heute 98 Prozent ihres Verwaltungshaushalts für Sozialaufwendungen verbraucht werden, zeigt dies, wie dringend das gesamte kommunale Finanzsystem auf den Prüfstand gehört.

Es geht also einerseits um eine weitere verlässliche finanzielle Hilfe zum Stadtumbau, andererseits um neue, leistungsfähige Formen der Kooperation zwischen öffentlicher Hand, Bürgerschaft und Investoren im Prozess der Konzeptionierung und Realisierung. Beiden Aspekten ist nun nachzugehen.

### **3.1 Von der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung zum Stadtumbau**

Mit den neuen Rechtsgrundlagen, die – wie einleitend erwähnt – einen deutlich sichtbaren Paradigmenwechsel darstellen, tritt nun nach § 171 a Abs.1 BauGB an die Stelle von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder ergänzend zu ihnen der Stadtumbau. Die neuen Rechtsinstrumente beziehen sich auf Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind und in denen es um die (Wieder-)Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen geht. Solche erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste liegen nach § 171 a Abs. 2 BauGB insbesondere dann vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist. Im Unterschied zur städtebaulichen Sanierung, die auf die Behebung städtebaulicher Missstände im baulichen Bereich und auf die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit eines Gebiets gerichtet ist, geht es bei Stadtumbaumaßnahmen um erhebliche städtebauliche Funktionsverluste in Gebieten, die in der Regel einer ganz anderen neuen Nutzung zugeführt werden sollen.

Dabei ist offenkundig, dass bei solchen grundlegenden Umstrukturierungen, die in der Regel weit über eine bloße Anpassung der Stadt- oder Ortsteile hinausgehen, auch neue Wege bei der städtebaulichen Planung und Realisierung beschritten werden müssen. Nicht mehr um zusätzliche hoheitliche Instrumente geht es also, sondern um die Einbeziehung und aktive Mitwirkung der privaten Eigentümer, Nutzer und Investoren, insbesondere um die gemeinsam mit den privaten Akteuren aufgestellten und von ihnen mitgetragenen Planungs- und Realisierungskonzepte. Aus diesem Grund fordert § 171 b BauGB von den Gemeinden ausdrücklich die Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts und eine schriftliche Darstellung der Ziele und Realisierungsmaßnahmen im Stadtumbaugebiet.

Die zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts vorgesehenen Stadtumbaumaßnahmen sollen die Gemeinden, soweit dies erforderlich ist, auf der Grundlage eines Stadtumbauvertrags (in Anlehnung an den städtebaulichen Vertrag) gemeinsam mit den Eigentümern durchführen. Dem liegt die wohl zutreffende Erkenntnis zu Grunde, dass es bei solchen rechtlich außerordentlich komplexen und fachlich vielgestaltigen Sachverhalten und bei solchen bewusst konsensualen Planungs- und Realisierungsprozessen keiner zusätzlichen bau- und vor allem auch bodenrechtlichen Instrumente bedarf. Gleichwohl bleibt den Gemeinden der Einsatz des herkömmlichen Instrumentenarsenals des BauGB nicht verwehrt, namentlich die Aufstellung von Bebauungsplänen und nach § 171d BauGB auch ein Sat-

zungsrecht zur Sicherung und sozial verträglichen Durchführung von Stadtumbau-maßnahmen sowie eines Genehmigungsvorbehalts für bestimmte Vorhaben und Maßnahmen.

Nach dem Bund-Länder-Programm zum Stadtumbau können die Fördermittel bekanntlich eingesetzt werden

- für die Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten oder deren Fortschreibung (in der Regel sind diese allerdings erst die Voraussetzung für eine Beteiligung an Wettbewerben um Fördermittel),
- für den Umbau und die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestands,
- für die städtebauliche Neuordnung sowie
- die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- für den Rückbau (Abriss) leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude oder
- für den Rückbau der näheren Infrastruktur.

Schon diese keineswegs vollständige Aufzählung ist geeignet, die Phantasie von Kommunalpolitikern und Stadtplanern, Eigentümern, Nutzern und Investoren in Schwung zu bringen. Tatsächlich belegen viele gute Beispiele die Einschätzung, dass der Prozess der Stadtschrumpfung nicht nur trauriges Schicksal bleiben muss, sondern – planvoll gestaltet und aktiv begleitet – durchaus wertvolle Chancen bergen kann. Nicht zu Unrecht sehen viele Akteure deshalb im Stadtumbau heute einen wichtigen Impuls für Innovation und Kreativität und zur Wiedergewinnung verloren gegangener oder zur Sicherung von neuer Stadt- und Lebensqualität.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die relativ schnelle Bereitschaft des Bundes und der Länder zum finanziellen Engagement für den Stadtumbau auch einem wirkungsvollen Lobby-Einsatz der Wohnungswirtschaft zu verdanken war. Das schlägt sich bis heute in der Dominanz der wohnungspolitischen Ziele deutlich nieder: Wohnungsleerstände sind ja nicht nur ein Problem für die Attraktivität und Lebensqualität der Städte, sondern im Vordergrund stehen vor allem die Belastungen der wirtschaftlichen Situation der großen, insbesondere der kommunalen Wohnungsunternehmen, vor allem solcher mit umfangreichem Eigentum an Plattenbauwohnungen. Es ist immerhin auffallend, dass nahezu alle ostdeutschen Städte, die am Programm zum Stadtumbau-Ost teilnehmen, deutlich mehr Mittel für Abrissmaßnahmen als für städtebauliche Aufwertungen abgerufen haben, was übrigens auch zeigt, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen die Verringerung der ihre wirtschaftliche Existenz bedrohenden Angebotsüberhänge durch Abriss regelmäßig mit bereitwilliger Unterstützung durch die Stadtverwaltungen verwirklichen konnten.

Freilich ist die Größenordnung von rund einer Million leer stehender Wohnungen (von denen allerdings nur die Hälfte wirklich noch bewohnbar ist), denen in Ostdeutschland keine Nachfrage gegenüber steht, in der Tat bedrückend. Prognosen sagen bis 2030 sogar einen Leerstand von 1,9 Millionen Wohnungen voraus (vgl. Deutsche Kreditbank AG 2000). Totalabrisse haben indes nichts Kreatives an sich, anders als etwa Teilabrisse, Übergangsnutzungen, Umnutzungen, Zusammenlegungen oder Wohnungs- und Wohnumfeldverbesserungen. Totalabrisse führen für die Städte nur zu weiteren, oft sogar höheren Fixkosten für die Unterhaltung oder den Rückbau ihrer Infrastruktur – und insbesondere der leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungseinrichtungen. Wie viele Abwasserkanäle müssen heute regelmä-

ßig mit teurem Frischwasser durchspült werden, nur um sie vor Verschlammung zu bewahren! Solche Folgekosten können durchaus die Entlastungen der (kommunalen) Wohnungsunternehmen schnell kompensieren oder sogar übersteigen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen zudem, dass vielerorts die Priorisierung von Wohnungsabrissen – besonders in den ungeliebten und am stärksten von Entleerung bedrohten Plattenbausiedlungen – mit einer geradezu unverantwortlichen Vernachlässigung der gerade für die Attraktivität und das Image der Städte wichtigeren Stadtquartiere erkaufte worden ist. Das gilt besonders für die ostdeutschen Innenstädte. Hier schädigen leer stehende Gebäude das Image stärker als Leerstände am Stadtrand. Und hier wird der nötige Stadtumbau durch die komplizierteren Eigentumsverhältnisse oft genug zusätzlich erschwert. Dabei könnten durch die Erneuerung gerade dieses Wohnungsbestands unter Einfügung neuer zeitgemäßer Wohnangebote hier viel nachhaltigere Wirkungen für die Wiedergewinnung der Attraktivität der Innenstadt als Wohn- und Arbeitsplatzstandort und als Einkaufs- und Freizeitziel erreicht werden als durch einen Totalabriss von Plattenbauwohnungen und eine Umwandlung in Grünflächen in einer zudem stadtstrukturell falschen Lage.

Indes erscheint es kurzfristig, die Betrachtung nur auf die Innenstadt oder nur auf die ungeliebten Plattenbausiedlungen zu reduzieren. Mit jeder sanierten Altbauwohnung im Innenstadtbereich fällt ja eine andere, meist eine Plattenbauwohnung leer, wobei die Sanierung der industriell gefertigten Plattenbauwohnung in der Regel auch noch billiger ist als die Renovierung einer Altbauwohnung. Gerade diese wurden aber bevorzugt von privaten Eigentümern (von denen manche auch aus dem Westen gekommen sind) mit staatlicher finanzieller Förderung saniert, obwohl (vor allem die Gründerzeithäuser) in einem häufig besonders schlechten Zustand waren. Entgegen herrschender Meinung stehen immer noch mehr Altbauwohnungen leer als Plattenbauwohnungen. Es findet derzeit also allenfalls eine Umverteilung der Leerstände statt.

An dieser Stelle sei an fünf Thesen der gegenwärtigen Stand der fachwissenschaftlichen Diskussion über die Schrumpfung rekapituliert (vgl. Stöhr 2005, S. 56):

1. „Schrumpfung kann nicht monokausal erklärt werden. Es gibt vielmehr unterschiedlich wirkende lokale Strukturzusammenhänge.
2. Schrumpfung ist ein Prozess der sozialräumlichen Strukturveränderung, das heißt: Das Verhältnis von sozialen Strukturen und physischen beziehungsweise räumlichen Strukturen verändert sich.
3. Schrumpfung ist ein Ergebnis gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, das heißt eine Folge der Ausdifferenzierung von Lebensstilen, der wachsenden sozialen Disparitäten und der neuen Formen sozialer Mobilität.
4. Schrumpfung geht auf demografische, in hohem Maß auch auf ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklungen zurück, die weit in die Lebensverhältnisse der Bevölkerung hineinreichen.
5. Leerstände sind weniger als unvermeidliche Folge der Schrumpfung zu begreifen, als vielmehr als Indikator sozialer, ökonomischer und soziokultureller Veränderungen.“

### **3.2 Zur Sozialen Stadt**

Neben den Regelungen im novellierten Baugesetzbuch zum „Stadtumbau“ stehen die Vorschriften über die städtebaulichen Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ nach § 171 e BauGB. Hierbei geht es um Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Ortsteilen, die durch soziale Missstände benachteiligt sind und die einen besonderen Entwicklungsbedarf haben. Solche Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Wie beim Stadtumbau ist auch hier wieder ein städtebauliches Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Das Programm „Soziale Stadt“ kombiniert investive und nicht investive Maßnahmen und soll hier nicht näher dargestellt werden.

Allerdings erscheint der Hinweis angebracht, dass zwar die „Soziale Stadt“ in erster Linie vom Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger und von der Kooperationsbereitschaft der verschiedenen lokalen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung lebt, dass aber andererseits die Gemeinden doch für lange Zeiträume auch auf entsprechend zuverlässige Programm-Fördermittel angewiesen bleiben. Wohnungen müssen saniert, das Wohnumfeld verbessert, Freiflächen und Grünanlagen angelegt oder erneuert, Begegnungsstätten eingerichtet oder umgebaut werden, insbesondere aber müssen die so genannten zentralen „Anker-Projekte“ umgesetzt werden, was allein mit ehrenamtlichem Engagement nicht zu bewältigen ist.

### **3.3 Stadtumbau als ein Aufgabenfeld der Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat**

Die Programme zum „Stadtumbau“ und zur „Sozialen Stadt“ gehen ganz bewusst von einer stärkeren Mitwirkung, Kooperation, Bürgerorientierung und Partizipation aus. Diese Erweiterung des Kreises der Beteiligten weit über die unmittelbar politisch, ökonomisch und fachlich zuständigen Akteure hinaus entspricht einer neuen Verantwortungsteilung zwischen der „Bürger- oder Zivilgesellschaft“ auf der einen Seite und einem „aktivierenden und ermöglichenden Staat“ auf der anderen, der sich weniger in der Pflicht zur Bereitstellung des Gemeinwohls als vielmehr in der Verantwortung sieht, durch die Schaffung entsprechender Handlungs-, Organisations- und Verfahrensformen die spezifischen Gemeinwohlkompetenzen der verschiedenen Akteure zusammenzuführen und so mit- und füreinander fruchtbar zu machen.

In diesem Sinne hat beispielsweise der vhw-Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung, dem 1.400 korporative Mitglieder aus Städten und Gemeinden sowie aus der Kredit- und Immobilienwirtschaft angehören, in bewusster Abkehr von der soeben beklagten, noch weithin vorherrschenden angebots- und betriebszentrierten Sichtweise der Wohnungsunternehmen im Prozess des Stadtumbaus einen deutlich anderen, eher nachfrageorientierten Ansatz verfolgt. In einem Positionspapier des Verbands mit dem Titel „Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“ (Aring und andere 2005, S. 182 ff.) wird für eine neue Verantwortungsgemeinschaft der Akteure am Wohnungsmarkt und der Stadtentwicklung plädiert, die unter dem Leitmotiv der „Bürgergesellschaft“ steht. Auf der einen Seite wird dabei von einem neuen Verständnis des weniger regulierenden als vielmehr ermöglichenden und aktivierenden Staates, auf der anderen von mehr Eigenverantwortlichkeit und mehr Befähigung zu größte-

rer Eigenständigkeit des (mündigen) Bürgers und Konsumenten ausgegangen. Das ist ein ambitioniertes Unterfangen!

Unter dem Leitmotiv der „Bürgergesellschaft“ ist, wie es auch im letzten Städtebaulichen Bericht der Bundesregierung heißt, „das Engagement der Bürgerinnen und Bürger (eine) unverzichtbare Voraussetzung auf dem Weg der Stadt der Zukunft“. Verknüpft wird dies mit der Forderung, dass Mitgestaltung und Mitbestimmung in der Stadtentwicklung zunehmen müssen – eine für den Prozess des Stadtumbaus nur zu unterstreichende Forderung! Für die Bewältigung des anstehenden Stadtumbaus, vor allem für eine „intelligente Schrumpfung“, wird nicht nur die Ausformulierung sinnstiftender Leitbilder gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern und die Organisation kooperativer Planungs- und verlässlicher Realisierungsstrukturen notwendig sein, sondern auch die Aktivierung der Selbststeuerungskräfte der „Bürgergesellschaft“ in einer neuen Planungskultur.

Eines dieser Leitbilder könnte beispielsweise das der „perforierten Stadt“ sein, wie es noch in seiner Zeit als Leipziger Baudezernent Engelbert Lütke-Daldrup formuliert, wenn auch nicht im Wortsinn ein Leitbild genannt hat. Er hat damit eine für Leipzig in Betracht kommende pragmatische Strategie für die drei Handlungsfelder Gründerzeitviertel, Großsiedlungen und Stadterneuerung charakterisiert. In den Gründerzeitvierteln stehen drei weitere Handlungsfelder an:

1. Konsolidierungsgebiete, die sich weitgehend selbst tragen und erhalten können und deshalb keiner öffentlichen Förderung bedürfen;
2. Erhaltungsgebiete, die für die Stadtstruktur wichtig sind, sich aber ohne öffentliche Förderung nicht selbst erhalten können;
3. Umstrukturierungsgebiete, die – weil in ihrer gegenwärtigen Struktur nicht zukunftsfähig – durch Abriss oder Umnutzung umzustrukturieren sind.

Der Freiraum, der durch Umstrukturierungen entsteht, soll bewusst zur Auflockerung dicht bebauter Gebiete, für den Bau hochwertiger neuer Eigentumswohnungen oder für die Anlage von Stellplätzen genutzt werden. Durch Abrisse entstandene „Löcher“, für die keine direkte bauliche Nachnutzung gefunden werden kann, sollen für die Schaffung von Grünanlagen genutzt werden. Diese tatsächlich sehr pragmatische Strategie der „perforierten Stadt“ mit „zu stabilisierenden Kernen und libertär und flexibel entwickeltem ‚Plasma‘ zwischen den Traditionsinseln“ (Lütke-Daldrup) könnte vielen von Schrumpfung betroffenen Städten als ein Instrument zur Steuerung von Umwandlungsprozessen durchaus hilfreich sein.

#### **4 Der Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze – Segen oder Fluch für den Stadtumbau?**

Es bleibt noch die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Frage nach den Chancen und Grenzen des intraregionalen Wettbewerbs um Einwohner und Arbeitsplätze.

Wie die Erfahrung lehrt, haben einige der von Entleerung und Schrumpfung betroffenen Städte durchaus sehenswerte Anstrengungen unternommen, um ihre Bedeutung als Wohn- und Arbeitsplatz wiederzugewinnen. Bei der Ansiedlung von Unternehmen haben sie geschickt die Möglichkeiten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, des Investitionszulagengesetzes, der von der EU mitfinanzierten Ansiedlungsprogramme sowie des ihnen gewährten

Spielraums bei der Festsetzung von Gewerbesteuersätzen zu nutzen verstanden. Daneben haben die Kommunen auch den Weg der (ja keineswegs neuen) intraregionalen „Bürgermeisterkonkurrenz“ beschritten, die in der Fachwelt gelegentlich mit dem negativen Zusatz „ruinöse“ diskutiert wird. Auch wenn potenzielle neue Einwohner ihren Wohnsitz außerhalb der Kernstadt im Umland nehmen, profitiert davon ja nicht nur die Region, sondern auch der Kern.

Natürlich kann bei insgesamt rückläufiger demographischer Entwicklung die Gewinnung neuer Einwohner – regional betrachtet – immer nur ein Nullsummenspiel bleiben. Es gibt zwangsläufig Gewinner und Verlierer in diesem wie in jedem anderen Wettbewerb auch. Etwas anders liegen die Verhältnisse bei gewerblichen Anwerbungen, weil Arbeitsplätze ja nicht unbedingt als Folge von Standortverlagerungen von Unternehmen anfallen, sondern auch durch die Ansiedlung von Zweigstellen und Tochterunternehmungen.

Unsere Städte, sowohl die westdeutschen als auch die ostdeutschen, haben indes nicht nur Probleme, sondern verfügen auch über sehr unterschiedliche „Begabungen“ und Chancen, für deren Nutzung es keine Patentrezepte geben kann. Mitunter haben auch solche Städte, die bereits Einwohner verloren haben, ein noch stabiles Umland. Sie könnten beispielsweise durch die Ausweisung attraktiver Wohnbauflächen wieder Einwohner zurückgewinnen. Andere Städte verfügen über anerkannte Forschungsinstitute und Hochschulen und haben damit einen permanenten Zustrom von jungen, qualifizierten Einwohnern, die sie durch kluge Strategien oder mit günstigen Rahmenbedingungen für Ausgründungen an sich binden könnten. Wieder andere könnten sich – ihre Lagegunst im überregionalen Verkehrsnetz nutzend – als Logistikzentrum profilieren, weitere ihre wertvolle historische Bausubstanz oder ihre attraktive Naturlandschaft für temporäre oder dauerhafte Zuzüge nutzen. Solche Beispiele mögen „blauäugig“ erscheinen, doch sie vermitteln die Botschaft, dass Städte, die sich wirkungsvoll an diesem Wettbewerb beteiligen wollen, weniger Bedarf an Strategien zum Stadtumbau oder an der Unterstützung von Totalabrissen (vordringlich zur Marktbereinigung) haben als vielmehr an Strategien zur Aktivierung ihrer endogenen Potenziale und vor allem zur Ausformulierung ihres spezifischen Profils.

Dass der „Bürgermeisterwettbewerb“ um Einwohner und vor allem die dabei beschrittenen Wege nicht immer von Erfolg gekrönt sein müssen, sei nicht verschwiegen. So hat jüngst Ernst Mönnich am Beispiel Bremens anschaulich dargelegt, dass durchaus auch Baulandausweisungen ohne einen dauerhaft erkennbaren Bedarf zu befürchten sind, es aber auch zur Auffüllung von Wohnungsleerständen kommt „in den Kernstädten durch Migranten oder einkommensschwache Bevölkerungsschichten... Es ist nicht auszuschließen, dass dieses Suburbanisierungsprozesse verstärken könnte... Von einer nachhaltigen Entwicklungsplanung kann nicht die Rede sein. Finanziell würde sich eine Situation ergeben, in der die bisherigen Verlierer in eine ruinöse Abwärtsentwicklung geraten. Aber auch die bisherigen Gewinner können zu Verlierern werden. Dies ist (in Bremen) für den ersten Umlandkreis von Gemeinden, gemessen an der Pro-Kopf-Verschuldung, bereits jetzt der Fall... Vieles bleibt indessen spekulativ: Trends der Außenwanderung und Wirkungen zentralstaatlicher Instrumente (wie Abbau von Steuerentlastungen für Pendler oder Eigenheimsubventionen) sind nur begrenzt prognostizierbar.“ (Mönnich 2005, S. 32 ff.)

Ernst Mönnich ist in dem erwähnten Beitrag auch der für dieses Thema nicht unwichtigen Frage nachgegangen, ob durch eine „Anpassung öffentlicher Organisati-

onsstrukturen an die Regionalisierung des Lebens“ ein solcher ruinöser Einwohnerwettbewerb und seine negativen Konsequenzen vermieden werden könnten. Er hat deutliche Vorteile bei einem Modell für einen regionalen Planungsverband ausgemacht, der demokratische Entscheidungsstrukturen aufweist und eine Trägerschaft für regional genutzte Infrastrukturen ermöglicht, wie er modellhaft bereits in der Region Hannover realisiert worden ist, der aber auch von den Städten die Abgabe durchaus wichtiger Kompetenzen erfordert hat. Wird man das beim Stadtumbau, namentlich von den ostdeutschen Städten, die sich ja noch nicht so lange ihrer neu gewonnenen Planungshoheit erfreuen dürfen, überhaupt erwarten können? Ist also der Stadtumbau in Zukunft (auch) eine regionale Aufgabe?

Solche planungsorganisatorischen Aspekte hier im Rahmen der Stadtumbau-Debatte näher zu beleuchten, würde das Thema weit sprengen. Doch scheint der Hinweis angebracht, dass mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass bei weiterhin andauernder Krise der öffentlichen Haushalte und nach dem absehbaren Auslaufen der Bund-Länder-Programme zum Stadtumbau die Bereitschaft zu kooperativen Lösungen gemeinsam mit dem Umland zwangsläufig wachsen wird.

### **5 Schlussbemerkung**

Im Mittelpunkt dieses Beitrags standen einige Betrachtungen zu den Herausforderungen für unsere Städte, wie sie sich aus den Veränderungen der demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen ergeben. Es ging nicht um eine umfassende Darstellung aller anstehenden Probleme und Aspekte und schon gar nicht um Patentrezepte zum Stadtumbau, die es auch gar nicht geben kann. Es ging vielmehr um das Aufzeigen und die Diskussion einiger Erfolg versprechender Perspektiven. Bei alledem gilt weiterhin die Erkenntnis, dass die Stadtentwicklung nicht etwa am Ende ist, nur weil die Städte schrumpfen. Stadtschrumpfung und Stadtumbau können durchaus auch Chancen enthalten. Man muss nur gemeinsam danach suchen und sie aufgreifen!

### **Literatur**

- Aring, Jürgen, Klaus Borchard, Bernd Hallenberg und Peter Rohland, „Wohnungspolitik im Umbruch. Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“. Positionspapier des vhw-Bundesverbands für Wohneigentum und Stadtentwicklung, Berlin, in: Forum Wohneigentum 4 (2005), S. 182-204.
- Deutsche Kreditbank AG (Hrsg.), Perspektiven des Wohnungsmarkts in Ostdeutschland. Empirica, Berlin 2000.
- Franz, Peter, Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte, 3 (2005), S. 13.
- Gatzweiler, Hans-Peter, Katrin Meyer und Antonia Milbert, Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, 10/11 (2003), S. 564.
- Göb, Rüdiger, Die schrumpfende Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, H. 16 (1977), S. 149-177.

Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel, Die Chancen des Schrumpfens: Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik, in: Die Zeit v. 22.3.1985, S. 33-37.

Lang, Thilo, und Eric Tenz, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Dortmund 2003, S. 48 u. 73 ff.

Mönnich, Ernst, Ruinöse Bürgermeisterkonkurrenz, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 1 (2005), S. 32-45.

Stöhr, Tobias, Wohnungsmarkt und Stadtschrumpfung in Ostdeutschland. Zusammenhänge und Auswirkungen – untersucht am Beispiel von Chemnitz und Erfurt, Bayreuth 2005, S. 56.

## Zur Problematik städtebaulicher Orientierungs- und Richtwerte<sup>5</sup>

„Allen unseren Bemühungen liegt letzten Endes die – vielfach unausgesprochene, manchmal kaum erkannte – Frage nach den Bedürfnissen des Menschen zugrunde; erst ihre Beantwortung würde einen sicheren Ausgangspunkt bieten für die zweite Frage nach der solchen Bedürfnissen angemessenen Umwelt, aus deren Antwort wiederum die Wahl der zu ihrer Gestaltung geeigneten Mittel abzuleiten ist“<sup>6</sup>

Jede Angabe von Maximal- oder Mindestforderungen zum Flächenbedarf enthält implizite in gewissem Umfang stets auch eine Antwort auf die weit umfassendere Frage nach den gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnissen; jenseits eines durch Orientierungs- oder normative Richtwerte mehr oder minder weit abgesteckten Rahmens erscheint es – wenigstens zum Zeitpunkt der Fixierung jener Grenzen – weder sinnvoll noch möglich, die gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnisse in einer möglichst befriedigenden Art und Weise zu erfüllen. Sofern also bestimmte gesellschaftspolitische Leitbilder oder planerische Wertvorstellungen ihren Niederschlag in Grenzwerten finden, tritt neben die primär quantitative auch eine qualitative Aussage. Hier ist zugleich ein häufiger Ausgangspunkt für mögliche Fehlinterpretationen, auf die später noch genauer einzugehen sein wird. Werden diese wertbedingten Grenzwerte allgemein akzeptiert, so erhalten sie meistens durch eine gesetzliche Verankerung – etwa als Regelung des Maßes der baulichen Nutzung der Grundstücke – einen normativen Charakter; für derartige verbindliche Werte ist die Verwendung der Bezeichnung *Richtwerte* zutreffend, während bei allen anderen Maximal- oder Mindestwerten zum Flächenbedarf zweckmäßiger von Faustzahlen oder *Orientierungswerten* gesprochen werden sollte.

### 1 Die Quellen städtebaulicher Orientierungs- und Richtwerte

Städtebauliche Orientierungs- und Richtwerte lassen sich im Wesentlichen aus empirischen Untersuchungen, aus theoretischen Abhandlungen oder aus rechtlich fixierten oder anderweitig akzeptierten Normen gewinnen.<sup>7</sup>

#### 1.1 Empirische Untersuchungen

Bei den empirisch gewonnenen Orientierungswerten ist stets zu beachten, daß sie lediglich statistische Durchschnittswerte aus einer möglichst großen Zahl von Einzelwerten einer möglichst genau definierten Bezugseinheit und eines gewissen Zeitabschnitts sein können, allenfalls auf gleichermaßen strukturierte Räume übertragbar sind, als Variable aber ausnahmslos keine zeitliche Konstanz besitzen. In Deutschland haben sich schon früh u. a. Felix Riehl<sup>8</sup>, Gottfried Feder<sup>9</sup> und sein Mitarbeiter Fritz Rechenberg<sup>10</sup>, später Wolfgang Lötsch<sup>11</sup>, Theo Beckermann<sup>12</sup>,

---

<sup>5</sup> In: StadtBauwelt 51/52, 1969

<sup>6</sup> G. Albers: Städtebau und Planungsrecht, StadtBauwelt 8/1965, S. 633

<sup>7</sup> Auf die technologischen Normen (Straßenbreiten, Flächenbedarf eines Stellplatzes usw.) soll in diesem Zusammenhang zwar hingewiesen, jedoch nicht näher eingegangen werden. Diese sehr eng abzugrenzende Kategorie enthält lediglich die Bedarfswerte, die aus funktionstechnischen Zusammenhängen resultieren, also z. B. nicht die Bedarfswerte für das Angebot an Stellplätzen.

<sup>8</sup> F. Riehl: Größe und Größenbegrenzung neuer Siedlungskörper unter Berücksichtigung des Einflusses der Gemeinschaftseinrichtungen, Dissertation TH Dresden, 1939.

<sup>9</sup> G. Feder: Die neue Stadt, Berlin 1939.

<sup>10</sup> F. Rechenberg: Das Einmaleins der Siedlung. Richtzahlen für das Siedlungswesen, Berlin 1940.

Jürgen Brandt<sup>13</sup> und andere<sup>14</sup> bemüht, durch empirisch gewonnene Anhaltswerte zum Flächenbedarf und zum Besatz mit Folgeeinrichtungen „die rechnerischen Grundlagen für eine im Entstehen begriffene neue Siedlungstechnik“<sup>15</sup> zu liefern. Schon Rechenberg selbst hat vor einer unkritischen Übernahme und Verabsolutierung seiner Faustzahlen gewarnt: „Immer wieder möchte ich jedoch darauf hinweisen, daß Abweichungen fast überall auftreten können und man niemals bei der Handhabung der Werte in einen krassen Schematismus verfallen darf“<sup>16</sup>. Doch bis in die jüngste Zeit hinein wurde in der Anwendung empirisch ermittelter Faustwerte, trotz der wiederholten Hinweise auf ihre große Variationsbreite und ihre Relativität, nicht selten ein – später oft verhängnisvolles – Alibi für Fehlplanungen gesehen. Die Bereitschaft, mit der Akzeptierung von Faustzahlen als anerkannter Norm den Bereich der eigenen Verantwortung einzuengen, wurde durch den amtlichen Charakter der Publikation derartiger Werte nicht selten noch gefördert, ein Vorwurf, der trotz aller unbestreitbaren Vorzüge z. B. auch das Hamburger Handbuch für Siedlungsplanung<sup>17</sup> wie auch zahlreiche Entschließungen der Länderministerien zur Bauleitplanung trifft.

## 1.2 Theoretische Arbeiten

In den theoretischen Arbeiten wird in der Regel der Versuch unternommen, aus der Beobachtung der Interdependenzen und der Entwicklung der gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnisse auf den in einem bestimmten Zeitraum zu erwartenden spezifischen oder allgemeinen Flächenbedarf zu schließen, wozu häufig zunächst umfangreiche Prämissengerüste errichtet werden müssen. Vielfach wird allerdings auch von der apodiktischen Feststellung ausgegangen, das allen Menschen gleichermaßen anhaftende Streben nach angenehmeren und besseren Lebens-, Arbeits- und Kommunikationsbedingungen führe gleichzeitig zu einheitlichen Schablonen für ihre Aktivitäten, zu einem einheitlichen Verlangen nach Dienstleistungen, zu gleichen Konsumgewohnheiten usw.<sup>18</sup> Sicherlich wird innerhalb gewisser zeitlicher Grenzen die Massenproduktion bestimmter Gebrauchsgüter in unterschiedlichen Gebieten im allgemeinen einen durchaus ähnlichen Flächenbedarf hervorrufen können, doch wird andererseits beispielsweise eine schon verhältnismäßig geringfügige Anhebung der Kaufkraft zu weiteren Bedürfnissen führen, somit ein geändertes Angebot, auch eine Änderung in der Organisation und Technik

<sup>11</sup> W. Lötsch: Stadtplanerische Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Bebauung städtischer Wohngebiete, Ost-Berlin 1956.

<sup>12</sup> T. Beckermann: Die Eingliederung von Handwerks- und Einzelhandelsbetrieben in neue Wohngebiete, Rheinisch-westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, NF Nr. 9, Essen 1965.

<sup>13</sup> J. Brandt: Planungsfibel, München 1966.

<sup>14</sup> z. B. für Teilbereiche H. B. Reichow: Organische Stadtbaukunst, Bd. 1, Braunschweig/Berlin/Hamburg, 1948, S. 304, Abb. 32; ferner G. Ipsen und Mitarbeiter: Standort und Wohnort; ökologische Studien aus der Sozialforschungsstelle an der Universität Münster. Dortmund/Köln/Opladen 1957, Kap. VII. Ferner W. H. Real: Erfahrungen und Möglichkeiten für der Aufstellung von Richtlinien für die Stadtplanung, Dissertation ETH Zürich, Bern 1950.

<sup>15</sup> Rechenberg, a.o.O., S. IV.

<sup>16</sup> ders., a.o.O. S. 58.

<sup>17</sup> Handbuch für Siedlungsplanung, hrsg. v. d. Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, H. 37, 1963.

<sup>18</sup> Hierzu vgl. z. B. Internationaler Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung: Der wachsende Raumbedarf in der Stadtregion. Den Haag 1965; Ferner G. Isenberg: Richtziffern für den Besatz mit Nahbedarfstätigen des Alltags- und Wochenbereichs. Informationen, Institut für Raumforschung, 14. Jhrg., 1964, S. 763.

der Leistungserstellung zur Folge haben und zu neuen Fragestellungen für die räumliche Planung, mitunter auch zu neuen Methoden der Ermittlung des spezifischen Flächenbedarfs führen müssen.

In der Fachliteratur der letzten Jahre finden sich daher zunehmend Arbeiten, die anstelle der ungeprüften Übernahme oder Extrapolierung von Orientierungswerten zumindest für Teilbereiche eine an Größe und Struktur eines Raumes orientierte Anwendung erprobter Methoden der Flächenbedarfs- und Besatzermittlung empfehlen. In diese Kategorie gehören u. a. die Arbeiten von Norbert J. Lenort<sup>19</sup> oder Robert Jahke<sup>20</sup>, auch zahlreiche Untersuchungen der Prognos A.G.<sup>21</sup> sowie berufsständischer und anderer Verbände. Im Allgemeinen beschränken sich aber ihre Aussagen lediglich auf den Bereich der konsumbezogenen Infrastruktur.

#### 1.3 Rechtlich fixierte Normen

Rechtlich fixierte oder anderweitig als Norm akzeptierte Richtwerte beruhen fast immer auf einem weitgehenden Konsensus über bestimmte Wertvorstellungen. Dieser Konsensus ist zwar einmal aus der Untersuchung einer bestimmten Problemstellung hervorgegangen, die Ausgangslage des analysierten Problems dürfte aber oft schon nach kurzer Zeit kaum noch nachweisbar sein. Auch für normative Richtwerte gilt daher, daß sie in anderen Situationen nicht mehr ohne weiteres akzeptiert werden können.

Um diese Aussage zu belegen, soll beispielsweise auf die Ausnutzungsbegrenzungen der Baunutzungsverordnung hingewiesen werden. Die Bindung der Ausnutzung an die Grundstücksgröße vermag bekanntlich nicht zu verhindern, daß sich sehr unterschiedliche Dichtewerte einstellen, sobald sich auch der Geschoßflächenanteil verändert. Jede Erhöhung des Geschoßflächenanteils je Einwohner bringt ein entsprechendes Absinken der Dichte und eine entsprechende Zunahme des Freiflächenanteils je Einwohner mit sich, solange an einer bestimmten Geschoßflächenzahl festgehalten wird. Ein aufwendig bemessener Geschoßflächenanteil hat also auch einen entsprechend großzügigen Freiflächenanteil zur Folge, während bei ohnehin engen räumlichen Verhältnissen auch noch sehr knapp bemessene Freiflächen auftreten.<sup>22</sup> Während ursprünglich ein allgemeiner Konsensus zu einer Dichtebegrenzung geführt hat, um die Mindestanforderungen an die Qualität der Wohnumgebung zu sichern, lassen heute raum- und strukturökonomische Gesichtspunkte vielfach höhere Dichten geradezu als wünschenswert erscheinen.<sup>23</sup>

Gleichwohl soll nicht übersehen werden, daß mitunter die gesetzlich vorgeschriebene Anwendung derartiger Richtwerte die Planer von der Aufgabe entbinden kann, über eigene oder fremde Wertvorstellungen entscheiden zu müssen, sofern sie nicht z. B. von den in der Baunutzungsverordnung angebotenen Klassifizierungen Gebrauch zu machen und die dort angebotene Skala auszuspielen verstehen.

---

<sup>19</sup> N. J. Lenort: Strukturforschung und Gemeindeplanung, Köln/Opladen, 1969.

<sup>20</sup> R. Jahke: Die wirtschaftlichen Grundlagen der Einzelhandelsgeschäfte in neuen Wohngebieten, München 1967 ders.: Gewerbeplanung im Städtebau, Kirchheim-Teck 1960 ders.: Funktionsbestimmte Stadtplanung, Kirchheim-Teck 1965.

<sup>21</sup> z. B. H. Afheldt: Infrastrukturbedarf bis 1980, Prognos Studien Nr. 2, Stuttgart/Berlin/Köln/ Mainz 1967, S. 120. vgl. ferner J. Dahlhaus und D. Marx: Flächenbedarf und Kosten von Wohnbauland, Gemeinbedarfseinrichtungen, Verkehrsanlagen und Arbeitsstätten, Hannover 1968.

<sup>22</sup> vgl. G. Albers: Wohndichte und Geschoßflächenzahl, Stadtbauweit H. 1, 1964, S. 44 f.

<sup>23</sup> Einen guten Einblick in den Konsensus der Fachwelt zur Frage des angemessenen Geschoß- und Freiflächenanteils in den Jahren um 1950 enthält der Entwurf zu einer Baunutzungsordnung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Tübingen 1951.

Bei allen Quellen gemeinsam muß also beachtet werden, daß die Voraussetzungen für die meisten Orientierungs- und Richtwerte – insbesondere Lebensgewohnheiten und Lebensstandard – mehr oder minder flexibel sind und sich mitunter so schnell wandeln können, daß sie sich in allgemeinen Bedarfswerten nur höchst unvollkommen und allenfalls als Gegenwartsaufnahme erfassen lassen. Auch Prognosen zum Flächenbedarf beruhen folglich nicht selten auf teilweise fragwürdigen Extrapolierungen bestehender Verhältnisse.

## 2 Beschränkungen der Aussagekraft infolge terminologischer Differenzen

Auf die vergleichsstörende Wirkung terminologischer Differenzen muß in diesem Zusammenhang ebenfalls eingegangen werden, vor allem sei auch auf die international unterschiedlichen Begriffsinhalte<sup>24</sup> wie auch auf die häufig divergierenden Zielsetzungen und die methodischen und begrifflichen Unterschiede statistischer Erhebungen hingewiesen.

Die Aussagekraft von Orientierungs- und Richtwerten wird sehr stark herabgesetzt, ihre Benutzung und Interpretierung willkürlich und unkontrollierbar, wenn nicht ständig Klarheit darüber besteht, welche Bezugsgrößen zugrunde gelegen haben und welcher methodische Weg zu ihrer Ermittlung beschritten wurde. In der städtebaulichen Literatur fehlt es nicht an Versuchen, dort zu eindeutigen Flächendefinitionen zu kommen, wo bislang noch keine Legaldefinitionen zur Verfügung stehen.<sup>25</sup> Der rechts abgebildete Vorschlag einer Flächenaufteilung wird im wesentlichen durch die Arbeiten von A. C. Boettger<sup>26</sup>, Irene Gerberding-Wiese<sup>27</sup>, G. Krieg<sup>28</sup> und anderen bestätigt.

Neben den reinen Flächenbedarfswerten gibt es eine große Anzahl von Dichtewerten, in denen bestimmte sozioökonomische Tatbestände in Beziehung zu der jeweiligen Fläche ihrer Verbreitung gesetzt werden. Dagegen sollte ein Quotient, der aus Größen gleicher Dimension gebildet wurde, nicht als Dichtewert, sondern besser als „Index“, „Ziffer“ oder „Zahl“ bezeichnet werden (z. B. Freiflächenindex, Belegungsziffer, Geschoßflächenzahl). Als Maß unterschiedlich intensiver Raumnutzung ist die Dichte zunächst ein rein quantitativer Ausdruck, der allerdings nur dann als Vergleichswert in Betracht kommen kann, wenn im Zähler und im Nenner auch tatsächlich vergleichbare Werte stehen. Während in der Regel diese Bedingung für den Zähler erfüllt wird, tritt im Nenner fast immer das Problem der unterschiedlichen Qualität der Flächen auf. Hier ist nun verschiedentlich – insbesondere im Bereich der Regionalplanung und Raumordnung – vorgeschlagen worden, die Aussagekraft und mithin die Vergleichbarkeit von Dichtewerten durch eine Homogenisierung oder Bereinigung der Bezugsflächen zu verbessern.<sup>29</sup> So hat G. Albers z. B. eine „erweiterte Nettowohndichte“ vorgeschlagen, bei der außer den Flächen des

<sup>24</sup> vgl. H. Bartels: Dichtevorstellungen im Städtebau Großbritanniens, in: Dichteprobleme in Landesplanung und Städtebau, Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 11. Jhg., Sonderausgabe 1967, S. 74 ff.

<sup>25</sup> z. B. K. Gutschow: Städtebaulicher Grundstoff, DBZ 9/1958, S. 1001.

E. Gassner: Der städtebauliche Bewertungsrahmen, Mskr., hrsg. v. Institut für Städtebau und Wohnungswesen München, 1964. W. Lötsch, a.a.O., S. 16 f.

<sup>26</sup> A. C. Boettger: Städtebauliche Grundbegriffe, Diss. Aachen 1965.

<sup>27</sup> I. Gerberding-Wiese: Dichtewerte und Freiflächenzahl im Städtebau, Diss. Aachen 1968.

<sup>28</sup> G. Krieg: Planbewertung für Teilortsbaugebiete, Diss. Braunschweig 1961.

<sup>29</sup> So von O. Boustedt: Zur Bedeutung des Dichtebegriffs in der Raumordnung und Landesplanung, In: Dichteprobleme in Landesplanung und Städtebau, Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 11. Jhg., Sonderausgabe 1967, S. 11 ff.

Nettowohnbaulandes ähnlich der britischen „net residential area“ die den Grundstücken unmittelbar zugeordneten Verkehrs- und Grünflächen in die Bezugsgröße mit aufgenommen werden.<sup>30</sup> Vielfach wird die Homogenisierung der Bezugsflächen auch durch eine möglichst kleinräumige Aufteilung angestrebt, wobei jedoch oft übersehen wird, daß gerade Heterogenität und Variabilität Grundmerkmale einer Stadt sind, was übrigens gleichermaßen auf 3 Gebiete oder auch auf räumliche Planungskonzeptionen mit starken, auch zeitlich kurzfristig wechselnden Nutzungsüberlagerungen zutrifft, in denen die Festlegung einer völlig immensurablen Bezugsebene außerordentlich problematisch sein kann, manchmal sogar unmöglich sein wird, auf jeden Fall aber keine exakt vergleichbaren Relationswerte liefert.

### 3 Möglichkeiten der Quantifizierung von Optimalvorstellungen

Angesichts der bisher aufgezeigten Ermittlungsschwierigkeiten von den Quellen her und der daraus resultierenden oft fragwürdigen Anwendbarkeit von Orientierungs- und Richtwerten ist daher die Frage berechtigt, ob nicht von der Verwendung derartiger Bedarfswerte überhaupt ganz abgesehen werden sollte. Zweifellos ist es immer unerlässlich, jede spezifische Planungsaufgabe auf die ihr innewohnende Problematik sowohl hinsichtlich ihrer Ausgangslage wie hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Ziele zu analysieren. Indessen wird man einräumen müssen, daß es eine Anzahl von allgemeineren Grundsätzen geben kann, die teils aus jederzeit nachprüfbar Sachzusammenhängen, teils aus einem gewissen Konsens über kontinuierlich zu relativierende Wertvorstellungen erwachsen sind und die sich doch zu mehr oder weniger weit gefaßten generellen Anhaltswerten verdichten lassen.

Raumordnung, Landesplanung und Städtebau haben gleichermaßen die optimale Nutzung des zur Verfügung stehenden Raumes zum Ziel. Was jedoch unter optimaler Nutzung verstanden wird, läßt sich wie erwähnt – vor allem im Bereich gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen – kaum mit objektiven Kriterien messen; lediglich zur Frage der ökonomischen Tragfähigkeit eines Raumes wie auch zur Bestimmung der Tragfähigkeit eines Raumes für die menschliche Besiedlung finden sich verschiedentlich Aussagen. Im einen Fall sei besonders auf die Arbeiten von G. Isenberg<sup>31</sup>, im anderen nur auf die teilweise heftige politische und wissenschaftliche Diskussion des umstrittenen Begriffs der „überlasteten Verdichtungsräume“ verwiesen. Dagegen scheint die Antwort auf die Frage nach dem Minimum oder Maximum des Flächenbedarfs zunächst wesentlich einfacher zu sein, sofern man unterstellt, daß etwa mit der Unterschreitung bestimmter Belichtungs-, Besonnungs- oder Freiflächenverhältnisse oder etwa mit der Überschreitung bestimmter Dichtevorstellungen die Lebensbedingungen unerträglich werden, daß also die Überschreitung des Optimums letzten Endes – ähnlich den Überbeanspruchungen in technisch-physikalischen Bereichen – zu einer allmählichen „Zerstörung“ des belasteten Gegenstandes, etwa des Raumes oder seiner Bewohner, führen wird. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß verschiedene Faktoren, zu denen insbesondere Bevölkerungszunahme, Anstieg des Lebensstandards und technischer Fortschritt zählen, die Vorstellungen von dem, was als Optimum zu gelten hat – was also im Bereich des Zumutbaren liegt – ständig relativieren. Wäh-

---

<sup>30</sup> G. Albers: Der Dichtebegriff in Städtebau und Landesplanung, in: Die Gliederung des Stadtgebiets. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. XXII, Bremen-Horn, 1953.

<sup>31</sup> G. Isenberg: Tragfähigkeit und Wirtschaftsstruktur. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. XXII, Bremen-Horn, 1953.

rend zum Beispiel Frank Lloyd Wright jenseits einer Dichte von zweieinhalb Anwohnern je Hektar die Gefahr des Kommunismus, Faschismus oder Staatssozialismus<sup>32</sup> befürchtete, lag nach den Feststellungen Ilse Lübckes<sup>33</sup> der Schwellenwert für ein großstädtisches Elendsviertel erst bei 1000 Einwohnern je Hektar.

Ein neutraleres und auch wohl klareres Bild über die tatsächlichen Verhältnisse des Flächenbedarfs dürfte stets – als reziproker Wert der Dichte – die Ermittlung des Flächenanteils für die spezifischen Nutzungen je Einwohner vermitteln, wobei sich natürlich je nach dem unterschiedlichen Raumbedarf verschiedener Nutzungskategorien erhebliche Variationsbreiten feststellen lassen.<sup>34</sup> Die Beziehungen zwischen dem spezifischen Flächenbedarf für einzelne Nutzungskategorien,  $F_s$ , dem Gesamtflächenbedarf an besiedelter Fläche,  $F$ , und den einzelnen Funktionsträgern (Einwohner, Beschäftigte usw.),  $T$ , erhellt die Gleichung  $F = F_s \times T$ , wobei zu beachten ist, daß beide Faktoren Variable sind und daß die Mengen, denen sie jeweils entnommen sind, keineswegs in jeder Hinsicht homogen sind.<sup>35</sup>

Als eine der gründlichsten Ermittlungen der Einzelflächen und ihrer Beziehung auf die Einwohnerzahl verdient besonders die britische Publikation über die Planung der neuen Stadt Hook<sup>36</sup> Beachtung.

Die Diskussionen reiner Orientierungs- und Richtwerte muß ohne gleichzeitige Behandlung der Problematik der optimalen gegenseitigen Zuordnung von Flächen verschiedener Nutzungsart und verschiedener Nutzungsintensität zwangsläufig wenig ergiebig bleiben; sie würde hier eine Fülle weiterer Fragen etwa nach den wirtschaftlichen Standortbedingungen für Arbeitsstätten oder den Konsequenzen ihrer Zuordnung zu möglichen Wohnstandorten auslösen, die die Kategorien dieses Themas insgesamt weit übersprungen hätten, deren Beantwortung gleichwohl die notwendigen Entscheidungen über unsere zukünftige Siedlungsstrukturen erleichtern könnten. Diese Entscheidungen werden *„letzten Endes auf Wertvorstellungen gegründet sein müssen, und wir könnten sie mit einem sehr viel größeren Maß an Überblick und gutem Gewissen treffen, wenn wir ein wenig mehr über die Zusammenhänge und Wechselwirkungen von Mensch und Raum, von Dichte und Siedlungsstruktur wüßten“*.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> F. L. Wright: *When Democracy Builds*, Chicago 1945, S. 47

<sup>33</sup> I. Lübckes: Die optimale Wohndichte, in: *Zeitschrift für das Gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern*, H. 4, München 1959.

<sup>34</sup> K. Borchard: *Orientierungswerte für die städtebauliche Planung*, München 1968.

<sup>35</sup> Hierzu vgl. auch C. Meier: Ein Flächennutzungsmodell, *Stadtbauwelt* 1968, H. 18, S. 1353 f.

<sup>36</sup> London County Council: *The Planning of a New Town*. London 1961 S. 27 ff.

<sup>37</sup> G. Albers: *Der Dichtebegriff in Städtebau und Landesplanung*, a.a.O., S. 197

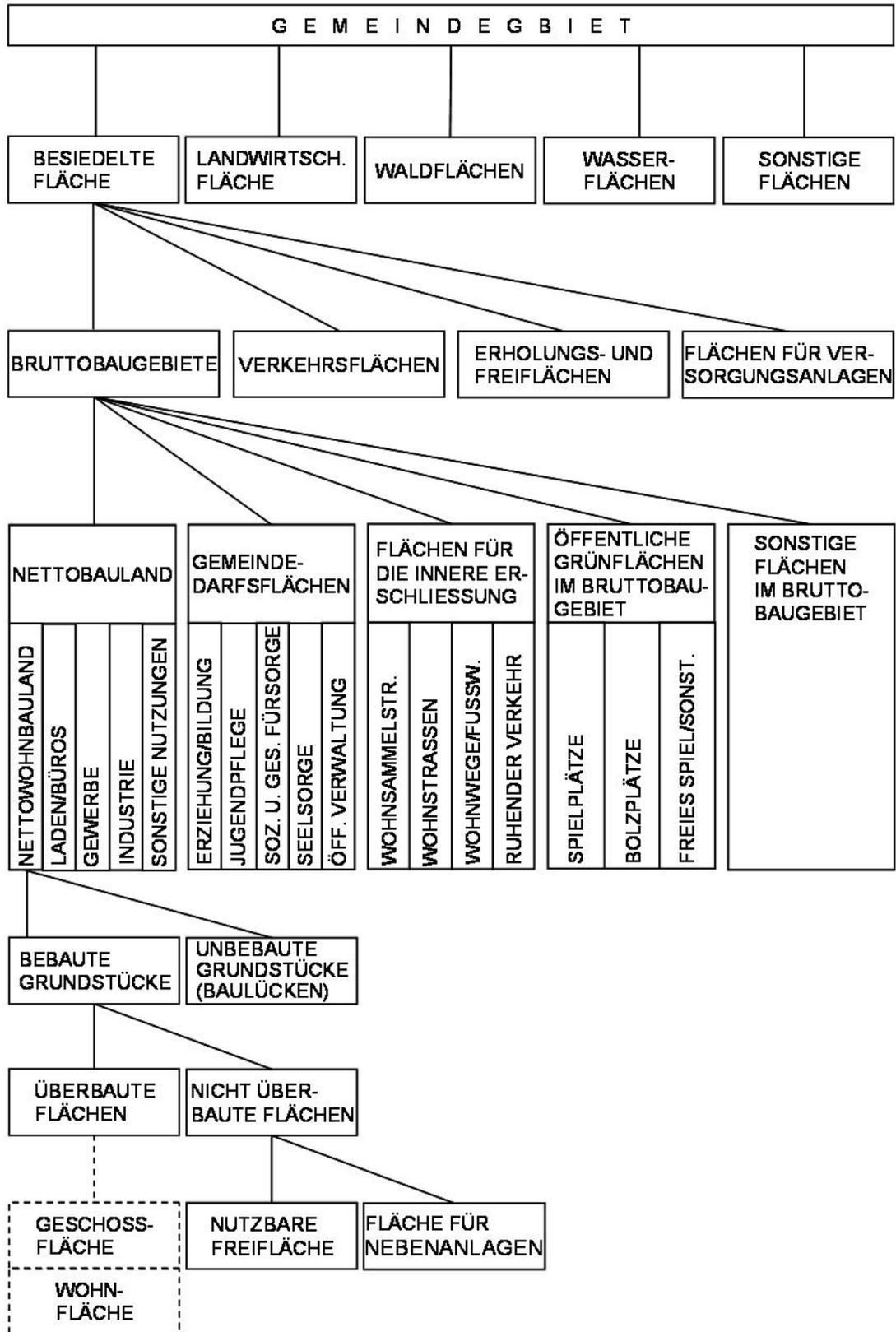


Abb. 3.1: Flächen fürs Wohnen

## Flächen- und Kostenwerte im Städtebau<sup>38</sup>

Allen städtebaulichen Bemühungen liegt die Frage nach den Bedürfnissen der Menschen zugrunde. Erst ihre Beantwortung erlaubt es uns, die solchen Bedürfnissen angemessene Umwelt zu planen und darüber zu entscheiden, welche Mittel zur Gestaltung dieser Umwelt einzusetzen sind. Viele Jahrzehnte hindurch ist die städtebauliche Diskussion gerade durch die letzte Teilfrage gekennzeichnet gewesen: Offensichtlich überwog wohl mehr die Vorstellung, das anzustrebende Ziel sei mehr oder minder Ergebnis sorgfältiger Auseinandersetzung mit der vorgefundenen Situation sowie deren Beurteilung anhand allgemeiner oder eigener Wertvorstellungen, und ebenso verbreitet war die Auffassung, der methodisch richtige Weg müsse notwendigerweise auch zum „richtigen“ Ergebnis führen. Die städtebauliche Theorieliteratur der 70er und frühen 80er Jahre hält zahlreiche Belege für diese Beobachtung bereit. Die Beschäftigung mit den substantiellen Theorien, insbesondere mit der Frage nach den Bedürfnissen der Menschen, ist jedenfalls in diesen Jahrzehnten nur sehr unzureichend geführt worden. Die Gründe für das Übergewicht städtebaulicher Theorien und den Mangel an Bedürfnisforschung können hier nicht diskutiert werden (auch das Fehlen des „Bauherren“ im Städtebau spielt übrigens eine Rolle), doch sind die Folgen offenkundig: Wenn es eine Krise des Städtebaus gibt, so liegt dies weniger an den Instrumenten zur Umweltgestaltung als vielmehr an den Schwierigkeiten einer pluralistischen Gesellschaft, einen Konsens über Bedürfnisse und Ziele zu finden, sich über den Weg in die Zukunft klarzuwerden.

In solchen Situationen liegt der Rückbezug auf Erfahrungs-, Faust- oder Orientierungswerte nahe. Sie sind teils Ergebnis systematisierter Empirie, teils zu Normen geronnene Wertvorstellungen über angemessene und menschenwürdige Formen des Lebens in der Gemeinschaft, mitunter aber auch Extrapolationen bestehender Verhältnisse und Prognosen zukünftiger Lebensformen. Damit sind zugleich die wichtigsten Einwände gegen ihren Gebrauch genannt: Soweit sie Gegenwartsaufnahmen bestehender Verhältnisse sind, führt ihre unkritische Anwendung bei neuen Planungsaufgaben zur Übertragung auch der Bestandsmängel der Vergangenheit auf völlig neue gesellschaftliche Situationen und Lebensgewohnheiten. Zugleich kann eine solche Übertragung zu einer viel zu starken Verallgemeinerung und Vereinfachung komplexer Sachverhalte und Bedingungen führen. Wer Orientierungswerte unter solchen Vorbehalten anwendet und zu Vergleichszwecken heranzieht, wird also der Gefahr unzulässiger Abstrahierungen oder Verallgemeinerungen nur dadurch entgegen, dass er immer die ihm gestellte Planungsaufgabe auf die ihr innewohnende Problematik, ihre Ausgangslage und vor allem auch ihre Möglichkeiten und Ziele analysiert. Letzten Endes aber sind alle Entscheidungen über unsere Siedlungsstrukturen und ihren Wandel auf Wertvorstellungen gegründet: Diese Erkenntnis setzt der Wissenschaft ihre Grenzen.

### Flächeninanspruchnahmen innerhalb der „besiedelten Fläche“

Seit den 50er Jahren hat die Inanspruchnahme der Landschaft für Siedlungszwecke ständig zugenommen: Von 1950 bis 1960 um 66 ha täglich, zwischen 1960 und 1970 um 114 ha täglich, zwischen 1973 und 1978 um 113 ha täglich und seit 1980 sogar um mehr als 120 ha täglich. Seit 1965 hat die Siedlungsfläche um fast

<sup>38</sup> In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 5/1987, S. 585-590

140 % zugenommen, während die Wohnbevölkerung nur um knapp 5 % gewachsen ist und die Zahl der Erwerbstätigen sogar um mehr als 6 % abgenommen hat. Selbst wenn man statische Ungenauigkeiten und Zeitverschiebungen (beispielsweise die Einmessung von Gebäuden erst viele Jahre nach ihrer Erstellung) unterstellt, und wenn sich in einzelnen Teilräumen ein sehr viel differenzierteres Bild zeichnen ließe, so rechtfertigt doch nichts die optimistische Erwartung, daß sich die Flächeninanspruchnahme schon bald spürbar verringern ließe. Zumindest werden sich die mit den Flächeninanspruchnahmen einhergehenden Probleme nicht von selbst lösen.

Nutzungsart	1981		1985	Veränderung 1981-1985 in %
	in 1000 ha	in %	in %	
Siedlungsfläche insgesamt	2937	11,8	12	+ 6,1
darunter Verkehrsfläche	1169	4,7	4,9	+ 3,6
Gebäudefläche (davon Betriebsfläche)	1439	5,8 (0,3)	6,2 (0,2)	+ 9,4 (-34,2)
Innergemeindliche Freifläche	329	1,3	1,5	+ 11,2
Landwirtschaftliche Fläche	13761	55,3	64	- 1,5
Wald	7328	29,5	29	+ 0,4
Moor, Heide, Abbauland	414	1,7	1	- 2,9
Gewässerflächen	430	1,7	1,8	+ 3,3

Tab. 3.1: Siedlungsfläche 1981 und 1985 im Bundesgebiet

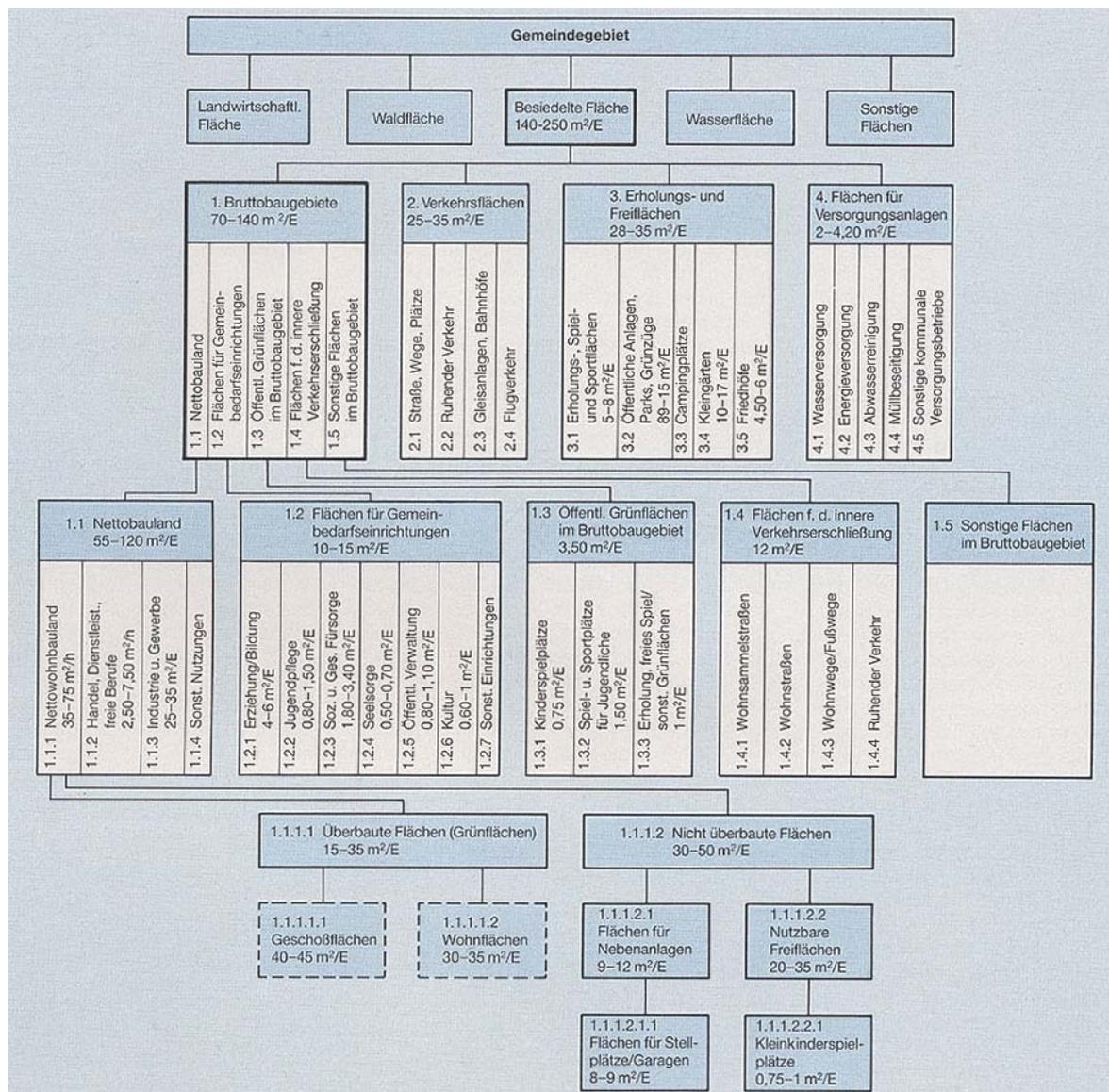
An der Gesamtfläche des Bundesgebiets hat die besiedelte Fläche einen Anteil von nur 12,5 % (1981 = 11,8 %). Das mag uns noch wenig bedrohlich erscheinen, und der Zeitpunkt mag in weiter Ferne liegen, an dem das ganze Bundesgebiet durch Siedlungstätigkeit in Anspruch genommen worden ist. Dennoch sind in den Städten der großen Verdichtungsräume heute Siedlungsflächenanteile von über 60 % erreicht.

Die Aufteilung der Siedlungsfläche 1981 und 1985 verdeutlicht Tabelle 3.1. Überwiegend ging ihr Zuwachs zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen, die um 213.000 ha abgenommen haben, während die Siedlungsfläche nahezu im gleichen Ausmaß gewachsen ist. Gerade die ökologisch wichtigen Räume (Moor, Heide, Felsen, Dünen, stillgelegtes Abbauland) sind zwischen 1981 und 1985 um 11.000 ha zurückgegangen, wogegen die Gewässer- und vor allem die Waldflächen um über 46.000 ha zugenommen haben.

Die Flächeninanspruchnahmen innerhalb der besiedelten Fläche zeigt die Tabelle 3.2. In der städtebaulichen Literatur werden je nach den örtlichen Verhältnissen Flächenteile zwischen 80 und 450 m<sup>2</sup> je Einwohner. Mittelwerte zwischen etwa 140 und 250 m<sup>2</sup> je Einwohner an besiedelter Fläche angegeben. In auffälliger Übereinstimmung entfallen davon etwa 90 bis 120 m<sup>2</sup> auf die Nicht-Wohnnutzungen, so daß der Schluß naheliegt, daß in diesem Bereich – zumindest bei bestimmten Stadtgrößen – ein gemeinsames Flächenmaximum kaum überschritten wird, und daß folglich die Unterschiede in den Flächenanteilen für die besiedelte Fläche in erster Linie auf den unterschiedlichen Flächenkonsum im Bereich der Wohnnut-

zungen zurückzuführen sind. Wenn in Zukunft Anstrengungen unternommen werden müssen, der anhaltenden Flächeninanspruchnahme energischer entgegenzuwirken, können die Wohnnutzungen einschließlich der auf sie bezogenen direkten weiten Flächennutzungen (insbesondere für die innere Verkehrserschließung) also nicht ausgespart werden.

Der Durchschnittswert an besiedelter Fläche für das Sundesgebiet lag 1981 bei 476 m<sup>2</sup> je Einwohner, in Regionen mit größeren Verdichtungsräumen bei 340 m<sup>2</sup>/Einwohner, in Regionen mit Verdichtungsansätzen bei 590 m<sup>2</sup> je Einwohner und in ländlich geprägten Regionen bei 760 m<sup>2</sup> je Einwohner. Der Anteil an besiedelter Fläche je Einwohner nimmt offensichtlich also mit sinkender Gemeindegröße zu. Interessanterweise aber weisen die Verkehrsflächen nur einen geringen Zuwachs auf, die Grün- und Freiflächen stagnieren sogar, so daß der Zuwachs an besiedelter Fläche bei abnehmender Gemeindegröße vor allem den geringeren Wohn-dichten und dem größeren individuellen Freiraum zuzuschreiben ist.



Tab. 3.2

#### Flächeninanspruchnahmen im Netto-Wohnbauland

Entscheidender Faktor für weitere Flächeninanspruchnahmen ist die Entwicklung des Netto-Wohnbaulands. Der Flächenbedarf je Einwohner schwankt zwischen 30 und 75 m<sup>2</sup> je nach baulicher Verdichtung, Hausformen und individuellen Geschößflächenanteilen (Tabelle 3.3). Selbst bei stagnierender oder sogar zurückgehender Wohnbevölkerung und selbst bei rückläufigen Wohnungsbauinvestitionen wird noch bis in die Mitte der 90er Jahre hinein mit einer weiteren Flächeninanspruchnahme gerechnet, erst nach 1995 wird dann die Flächeninanspruchnahme sich verlangsamen. Von den Gründen für diese Entwicklung seien die vier bedeutendsten genannt:

- *Die Veränderung der Haushaltsgrößenstruktur.* Bei einer starken Zunahme des Anteils der Ein- und Zweipersonenhaushalte, bei leicht abnehmendem Anteil der Drei- und Vierpersonenhaushalte und starkem Rückgang der großen Haushalte mit fünf und mehr Personen wird selbst bei abnehmender Gesamtbevölkerung die Nachfrage nach Wohnflächen wachsen. Seit 1900 ist der Anteil der Einpersonenhaushalte von 7,2 auf fast 32 % gestiegen, während im gleichen Zeitraum der Anteil der Haushalte mit fünf und mehr Personen von 44,4 auf 8 % abgenommen hat. Mehrgenerationenhaushalte sind fast völlig verschwunden. Die durchschnittliche Haushaltsgröße verändert sich auch mit der Gemeindegröße. 1982 lebten in Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern fast drei Personen je Haushalt, in Gemeinden von 20.000 bis 100.000 Einwohnern etwa 2,5 Personen je Haushalt und in Großstädten mit über 100.000 Einwohnern nur 2,1 Personen je Haushalt. Der Bundesdurchschnitt lag bei 2,43 (1978 = 2,52; 1972 = 2,67; 1961 = 2,88).
- *Die individuelle Wohnflächennachfrage* hat bisher ungebrochene Tendenz. 1950 bewohnte jede Person 14,3 m<sup>2</sup> Wohnfläche, 1960 waren es 19 m<sup>2</sup>, 1970 bereits 25,5 m<sup>2</sup> und gegenwärtig werden 35 m<sup>2</sup> geschätzt. Im Jahre 2000 könnten es je nach jährlicher Zuwachsrate zwischen 42 m<sup>2</sup> (bei 1 % p.a.) bis 58 m<sup>2</sup> (bei 2,5 % p.a.) sein. Seit 1950 ist jährlich die Wohnfläche pro Person um 2,7 bis 2,9 % gewachsen, so daß jährliche Zuwachsraten von 1 % kaum übertrieben erscheinen.
- *Der Wandel von Mieter- zu Eigentümerhaushalten.* Seit jeher gehört die zunehmende Wohneigentumsbildung zu den sozialpolitischen Zielen aller Bundesregierungen. 1978 hatte jeder Mieterhaushalt 69 m<sup>2</sup>, jeder Eigentümerhaushalt 102 m<sup>2</sup> Wohnfläche. Weil aber Mieterhaushalte kleiner als Eigentümerhaushalte sind, waren die Unterschiede im Flächenverbrauch pro Person relativ gering: Auf jeden Mieter kamen 29,1 m<sup>2</sup>, auf jeden Eigentümer 33,8 m<sup>2</sup>. Dennoch bringt jeder Wechsel vom Mieter- zum Eigentümerhaushalt einen Wohnflächenmehrbedarf von 4,7 m<sup>2</sup> je Einwohner. Unterstellt man eine jährliche Zuwachsrate von nur 1 %, so werden im Jahre 2000 je Mieter 36,2 m<sup>2</sup> und je Eigentümer 42,1 m<sup>2</sup> Wohnfläche genutzt, bei einer jährlichen Zuwachsrate von 2,5 % dagegen je Mieter 50,1 m<sup>2</sup> und je Eigentümer 58,2 m<sup>2</sup>. Gegenüber 1978 werden bei einer jährlichen Zuwachsrate von 1 % bis zum Jahre 2000 mithin die Mieter 7,1 m<sup>2</sup> (bei 2,5 % jährlicher Zuwachsrate 21 m<sup>2</sup>) und die Eigentümer 8,3 m<sup>2</sup> (bei 2,5 % 24,4 m<sup>2</sup>) mehr an Wohnfläche beanspruchen<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Losch, S.: Modellrechnungen zum künftigen Wohnflächen- und Wohnbaulandbedarf. In: Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg.: BfLA, Heft 13, Bonn 1984, S. 27-43

### 3. Städtebauliche Orientierungswerte

Baugeb.	Höchstwerte nach § 17 (1) BauNVO			E Grdst.	gesamte GF bei 30-35 m²/E	Grundstücksfläche m²			Grundstücksflächenanteile m²/E	
	Z	GRZ	GFZ			insges. mindestens	davon überbaut	davon unbebaut	über- baut	unbe- baut
WS	1	0,2	0,3 (0,2)	4	120-140	600-700	120-140	490-560	30,00- 35,00	120,0- 140,00
	2	0,2	0,4	4	120-140	300-350	60- 70	240-280	15,00- 17,50	60,00- 70,00
8				240-280	600-700	120-140	480-560			
WR WA WB MI	1	0,4	0,5 (0,4)	4	120-140	300-350	120-140	180-210	30,00- 35,00	45,00- 52,50
	2	0,4	0,8	4	120-140	150-175	60- 70	90-105	15,00- 17,50	22,50- 26,25
				8	240-280	300-350	120-140	180-210		
	3	0,4 (0,35)	1,0	12	360-420	360-420	120-140	240-280	10,00- 11,66	20,00- 23,33
	4	0,4 (0,28)	1,1	16	480-560	435-510	120-140	32S-370	7,50- 8,75	20,25- 23,13
	5	0,4 (0,22)	1,1	20	600-700	545-637	120-140	425-497	6,00- 7,00	21,25- 24,85
6	0,4 (0,2)	1,2	24	720-840	600-700	120-140	480-560	5,00- 5,83	20,00- 23,33	
MD	1	0,4	0,5 (0,4)		120-140	300-350	120-140	180-210	30,00- 35,00	45,00- 52,50
	2	0,4	0,8	4	120-140	150-175	60- 70	90-105	15,00- 17,50	22,50- 26,25
8				240-280	300-350	120-140	180-210			
MK GE	3	0,4 (0,27)	0,8	12	360-420	450-525	120-140	330-385	10,00- 11,66	27,50- 32,08
	1	0,8	1,0	4	120-140	120-140	96-112	24- 28	24,00- 28,00	6,00- 7,00
				2	0,8	1,6	4	120-140	75-88	60-70
	8	240-280	150-175				120-140	30-35		
	3	0,8	2,0	12	360-420	180-210	144-168	36-42	12,00- 14,00	3,00- 3,50
	4	0,8	2,2	16	480-560	218-255	174-204	44-51	10,88- 12,75	2,75- 3,18
	b	0,8	2,2	20	600-700	273-318	218-255	55-63	10,90- 12,75	2,75- 3,15
6	0,8	2,2	24	722-840	338-383	270-308	66-75	11,25- 12,83	2,83- 3,12	

Annahmen: 1. Höchstwerte für GRZ und GFZ nach § 17 (1) BauNVO, jedoch immer der niedrigere Wert (Werte in Klammern = tatsächlich erreichte Ausnutzung) 2. Geschoßflächenanteile je Einwohner von 30-35 m² und übliche Baukörper in WS, WR, WA, MI und MD (z.B. ohne verbreiterten Gebäudefuß wie beim Hügelhaus 3. Einwohnerzahlen je Grundstück

Tab. 3.3: Mindestflächenanteile an bebauter und unbebauter Grundstücksfläche je E und Mindestgrundstücksgrößen bei Beachtung von § 17 (1) BauNVO

Hausform	Wohnfläche m <sup>2</sup> /E	Geschoßfläche m <sup>2</sup> /E	Gesamtkosten (o.Grdst.) DM/m <sup>2</sup> (1983)
Einfamilienhaus	ca. 35-40	ca. 45-50	2875
Eigentumswohnung	ca. 30-35	ca. 40-45	3063
Mietwohnung	ca. 25-30	ca. 35-42	2615

Tab. 3.4: Beziehungen zwischen Wohnflächen, Geschoßflächen und Kosten

1985 lag die Eigentumsquote bei 43 %, in den ländlich geprägten Räumen mit 54 % überdurchschnittlich hoch, in den großen Verdichtungsräumen mit nur 37 % relativ niedrig. Bis zum Jahre 2000 könnten 51 % der Bevölkerung im Eigentum leben, in den ländlich geprägten Räumen 64 %, in den großen Verdichtungsräumen 44 %. Durch weiterhin positive Einkommenssituation, durch wachsenden Umfang von Erbschaften, aber auch durch Mitnehmer- und Anstoßeffekte der Wohnungspolitik wird es zu einem erheblichen Nachholbedarf an Haus- und Wohneigentum kommen. Nimmt die Eigentumsquote wie die Wohnflächenbeanspruchung jährlich nur um 1 % zu, so beliefe sich der Wohnflächenbedarf im Jahre 2000 bei Mietern auf 1,3 Mio. m<sup>2</sup> (bei ca. 58 Mio. m<sup>2</sup> Freisetzungen) und bei Eigentümern auf 441,2 Mio. m<sup>2</sup> (bei einer Wohnflächenzunahme pro Person und Jahr von 2,5 % ergäbe sich ein zukünftiger Wohnflächenbedarf bei Mietern von 275,6 Mio. m<sup>2</sup>, ohne daß es noch zu Freisetzungen käme, bei Eigentümern von 918 Mio. m<sup>2</sup>; nach BfLR a.a.O.). Daß es trotz Freisetzungen im Mietwohnungsbereich zu Wohnflächenmehrbedarf kommt, erklärt sich durch die unterschiedlichen Anforderungen in den jeweiligen Regionen: In großen Verdichtungsräumen treten Bedarfs auf, während in ländlich geprägten Regionen Freisetzungen zu erwarten sind. Eine Kompensation scheidet deshalb aus. Von den Wohnflächen für Eigentümer entfällt mehr als die Hälfte auf die großen Verdichtungsräume.

Als Ergebnis solcher Extrapolationen kann bis zum Jahre 2000 für Miet- und Eigentumsmaßnahmen ein täglicher Bruttowohnbaulandbedarf von ca. 70 ha unterstellt werden (bei Wohnflächenanstieg von 2,5 % pro Jahr sogar 95 ha). Tatsächlich sind zwischen 1979 und 1981 täglich etwa 61 ha Bruttowohnbauland benötigt worden. Gelänge es, die Bebauungsdichten um ca. 25 % zu steigern, würde sich der Bruttowohnbaulandbedarf bis zum Jahr 2000 auf ca. 50 ha (bei 2,5 % ca. 77 ha) verringern lassen. Der Baulandbericht II geht ab der Mitte der 90er Jahre von einem zurückgehenden Wohnbaulandbedarf aus, weniger allerdings in den ländlich geprägten Regionen als in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen.

Angesichts der Langfristigkeit von Planungsprozessen müßte deshalb heute schon Reduktionsplanung betrieben werden, was städtebaulich wie kommunalpolitisch aber höchst fragwürdig erscheint

- *Die Akzeptanz höherer Bebauungsdichten*, die den Wohnflächenmehrbedarf erheblich verringern könnten, ist nicht sehr ausgeprägt. In Einfamilienhausgebieten, in denen rechtskräftige Bebauungspläne bestehen, werden heute Geschoßflächenzahlen erreicht, die oft nur 40 bis 50 % der tatsächlich zulässigen Werte ausmachen. Die Akzeptanz höherer Nettowohndichten gerade im Eigentumsbereich

### 3. Städtebauliche Orientierungswerte

Jahr	Gesamtkosten je Wohnung DM (=100%)	davon entfielen auf											
		Baugrundstück		Erschließung		Bauwerke		Außenanlagen		Baunebenkosten		Sonstige Kosten	
		DM	%	DM	%	DM	%	DM	%	DM	%	DM	%
1975	196110	21260	10,8	5960	3,0	147030	75,0	5570	2,8	16180	8,3	110	0,1
1980	283470	35150	12,4	8570	3,0	208080	73,4	9820	3,5	21630	7,6	220	0,1
1982	316930	39850	12,6	9340	2,9	229130	72,3	11510	3,6	26810	8,5	290	0,1
Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohngebäude mit Eigentumswohnungen)													
1975	11430	10250	9,3	2880	2,6	76980	69,7	4510	4,1	15470	14,0	340	0,3
1980	172 660	17300	10,0	3400	2,0	122680	71,1	7260	4,2	21590	12,5	430	0,2
1982	191 560	20210	10,6	3790	2,0	131390	68,6	7940	4,1	27460	14,3	790	0,4
Wohnbauten insgesamt													
1975	145920	14810	10,1	4160	2,9	105990	72,6	4950	3,4	15770	10,8	240	0,2
1980	231520	26780	11,6	6140	2,7	168050	72,6	8620	3,7	21610	9,3	320	0,1
1982	239080	27650	11,6	5890	2,5	168430	70,4	9300	3,9	27210	11,4	600	0,2

Tab. 3.5: Gesamtkosten im sozialen Wohnungsbau (1. und 2. Förderweg)

Schulart	Nutzer	Fläche n- bedarf m <sup>2</sup> /E	Grund- stücksflä- che m <sup>2</sup>	Mindest- einzugs- bereich Einwohn.	Maximale Entfernung	Fläche je Schüler mit/ohne Schul- sportflä- che m <sup>2</sup> m <sup>2</sup>		Investiti onskost en DM/E (Stand 1986)	Klassen- frequenz Schüler	Bemer- kungen
Grundschule (Primärstufe)	Schulpflichtige von 6-9 Jahren (Klassen 1 -4)	1,60- 2,80	a) 6000 b) 12000	a) 3750 b) 7500	10 Min. Fußweg (700 m) bei über 2 km Schulbus	25	42	1200- 1500	(15)-25 (32)	a) zwei- zügig b) vierzügig
Hauptschule (Sekundarstufe I)	Schulpflichtige (Klassen 5-9) 10.Schulj.f. 20% d. Ab- gangsjahrg.	0,75- 1,25	a) 9000 b) 18000	a) 9250 b) 18500	10-20 Min. Fußweg 1- 1,3 km) bei über 4 km Schulbus	25	42	800- 1000	30-35 (Abschl. Kl. 25)	a) zwei- zügig b) vierzü- gig
Realschule (Sekundarstufe I)	Schulpfl./ Schü- ler (Klassen 5-10)	0,20- 0,45	10000 bis 1500	17000 bis 26000	10-15 Min. Fußweg (1- 1,3 km) bei über 4 km Schulbus	25	42	580- 800	25-30	dreizügig
Gymnasium (Sekundar- stufe I) (Sekundar- stufe II)	Schulpfl./ Schüler v. 10- 16 Jahren (Klassen 5-10) von 17-19 J. (Klassen 11-13)	0,65- 1,00	8000 bis 18500	20000 bis 25000	15-20 M in. Fuß weg (1- 1,3 km) bei über 4 km Schulbus	25	42	650- 900	20-25	zwei- zügig
Integrierte Gesamtschule (Sekundarstufe I) (Sek. II)	wie Gymnasium	1,60- 2,70	45000 bis 70000 (mind. 1800 Schüler)	25000 bis 30000 (mind. 18 00 Schü- ler)	5-20Min. Fußweg (1- 1,3 km) bei über 4 km Schulbus	(15) 25 (30)	42	1500- 2000	25	Gruppen- und Kurssys- tem
Berufs- /Berufsfach- schule	Jugendliche von 16-18 Jahren in Berufsausbild.	0,75- 2,00	30000 bis 50000	66000 (mind. 2000 Schüler)	20-30 Min.	15- 35 IV o. ÖNV		500- 600		
Sonderschule	Lernbehinderte b. Ende Schulpflicht (Klassen 1-10)	0,10- 0,15	3000 bis 5000	20000 bis 25000	10 Min. Fußweg (700m)	25	42	150- 220	15-20	einzigig

Tab. 3.6: Erziehungs- und Bildungseinrichtungen

hängt von politischer Überzeugungsarbeit, vielleicht auch von finanziellen oder grundsteuerpolitischen Anreizen ab.

Immerhin haben nach Ermittlungen zum Baulandbericht II die durchschnittlichen Geschoßflächenzahlen im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans von 1979 = 0,25 bis 1984 = 0,41 zugenommen, während sich die durchschnittlichen Grundstücksgrößen von 840 m<sup>2</sup> auf 629 m<sup>2</sup> verringert haben.

Die heute üblicherweise anzusetzenden Wohn- und Geschoßflächen der unterschiedlichen Haustypen und die zu veranschlagenden Gesamtkosten gibt Tabelle 3.4 wieder. Sie beruht auf einer Auswertung verschiedener Untersuchungen, schließt jedoch die Grundstückspreise nicht ein.

Die Gesamtkostenentwicklung im sozialen Wohnungsbau zeigt Tabelle 3.5. Sie macht nicht nur den allgemeinen Kostenanstieg deutlich, sondern zeigt auch den wachsenden Einfluß der Baugrundstücks- und Baunebenkosten, während die Kosten für die Erstellung des Bauwerks und die Erschließung relativ eher zurückgegangen sind<sup>40</sup>.

Die nicht überbauten Grundstücksflächen schwanken je nach Grad der Verdichtung, nach Haustypen und Bauweisen zwischen 30 und 50 m<sup>2</sup> je Einwohner. Hierin sind etwa 9 bis 12 m<sup>2</sup> je Einwohner für Nebenanlagen auf dem Wohngrundstück (auch Abstellplätze für Autos) sowie Kleinkinderspielplätze mit ca. 1 m<sup>2</sup> je Einwohner enthalten, die nach den Länderbauordnungen auf den Hausgrundstücken zu errichten sind. Als „nutzbare Freifläche“ hatte schon 1951 die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung zwischen 23 und 30 m<sup>2</sup> je Wohnung (etwa 7 bis 10 m<sup>2</sup> je Einwohner) gefordert. Bei den heute üblichen Grund- und Geschoßflächenzahlen ergeben sich vielfach doppelt so hohe Anteile an nutzbaren Grundstücksfreiflächen.

#### **Flächeninanspruchnahme durch Industrie und Gewerbe**

Der Industrie- und Gewerbeflächenbedarf ist zu etwa einem Viertel bis einem Fünftel an den Siedlungsflächen und zu etwa 2,6 % an der Gesamtfläche des Bundesgebiets beteiligt. Der Flächenbedarf schwankt je Einwohner entsprechend den unterschiedlichen branchenspezifischen Anforderungen zwischen 4 und 250 m<sup>2</sup>, Mittelwerte liegen zwischen 25 und 35 m<sup>2</sup>/Einwohner. Je Beschäftigten werden durchschnittlich 40 m<sup>2</sup> Geschoßfläche und zwischen 90 und 100 m<sup>2</sup> Nettobaulandbedarf (davon ca. 30 m<sup>2</sup> als innerbetriebliche Reserveflächen) angesetzt. Die Schwankungsbreiten sind beträchtlich. Als mittlerer Anhaltswert können für überschlägige Berechnungen in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie zwischen 100 und 250 m<sup>2</sup> je Beschäftigten, in der Investitionsgüterindustrie zwischen 50 und 80 m<sup>2</sup> je Beschäftigten, in der Verbrauchs- und Konsumgüterindustrie zwischen 40 und 50 m<sup>2</sup> je Beschäftigten und in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie etwa 50 bis 60 m<sup>2</sup> je Beschäftigten angegeben werden. Den größten Flächenbedarf weisen also die Grundstoffgewinnung und die ersten Umformungsstufen (z.B. Stahlwerke, Petro- oder Schwerchemie) mit relativ wenig Arbeitsplätzen bei hohen Distanzüberwindungskosten (große Transportmengen) und hohen Raumnutzungskosten (großer Flächenbedarf bei erheblichen Umweltbelastungen) auf. Eine Mittelstellung nehmen dagegen die Montagebetriebe (z.B. Maschinen- oder Fahrzeugbau) ein. Die

---

<sup>40</sup> BBaubl. Heft 12/1983 S. 732

geringsten Flächenansprüche stellen die hochwertigen Feinindustrien (z.B. Textil- und insbesondere die noch expansive elektronische Industrie mit traditionell hohen Beschäftigungszahlen in teilweise mehrgeschossigen Produktionsanlagen.

Im gewerblichen Bereich haben die Produktionsbetriebe (z.B. Bauhandwerk, Holzverarbeitung) Flächenansprüche zwischen 40 und 50 m<sup>2</sup> je Beschäftigten, Reparaturbetriebe zwischen 50 und 60 m<sup>2</sup> je Beschäftigten und Kundendienst- und Dienstleistungsbetriebe etwa 20 bis 30 m<sup>2</sup> je Beschäftigten. Die anteiligen Verkehrsflächen für die innere Erschließung und für öffentliche Grün- und Freiflächen machen ca. 15 % des Industrie- und Gewerbe-Nettobaulandes (ca. 12-15 m<sup>2</sup>/Beschäftigter) aus. Ob in Zukunft der Flächenbedarf angesichts des wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandels (ebenerdige und flächenintensive Produktionsformen, Einsatz neuer Produktions- und Kommunikationstechnologien mit tendenziell geringerem Flächenbedarf) nennenswert zurückgehen wird, erscheint derzeit mehr als zweifelhaft. Betriebsstillegungen oder Verlagerungen aus Gemengelagen an „unbelastete“ Standorte an den Stadträndern oder sogar in den ländlichen Raum unter Zurücklassung toxisch belasteter Brachflächen in den Ballungskernen könnten eher zu weiteren Flächeninanspruchnahmen führen („Suburbanisation von Industrie und Gewerbe“), Andererseits hat sich aber im produzierenden Sektor in den letzten Jahren die Flächenbeanspruchung kaum erhöht, wohl aber ist die Grundstücksausnutzung gestiegen. Ins Gewicht fallen um so mehr die wachsenden „indirekten Flächenbeanspruchungen“, die durch Abstands- und Abschirmflächen infolge betrieblicher Emissionen erforderlich werden. Der Baulandbericht II rechnet bis zum Jahre 2000 mit jährlichen Nachfragen nach gewerblichen Bauflächen (außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslagen) von 1470 ha, davon 648 ha pro Jahr in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen, 404 ha in den Regionen mit Verdichtungsansätzen (darunter Kernstädte mit 73 ha und ländliches Umland mit 31 ha) und in den ländlich geprägten Regionen 418 ha. Andererseits stehen vielerorts erhebliche und bislang unausgenutzte Flächenreserven bereits zur Verfügung, Im Rhein-Ruhr-Verdichtungsgebiet könnten auf den ausgewiesenen GE- und GI-Flächen rechnerisch noch rd. 40 % der heute gewerbliche Flächen beanspruchenden Beschäftigten untergebracht werden.

#### **Flächeninanspruchnahmen bei Gemeinbedarfseinrichtungen**

An der besiedelten Fläche sind die Gemeinbedarfseinrichtungen zwar nur zu etwa 10 % beteiligt, hier aber wird der größte Teil der öffentlichen Investitionen eingesetzt, Der Flächenbedarf schwankt zwischen 5 und 40 m<sup>2</sup> je Einwohner, Mittelwerte liegen zwischen 10 und 15 m<sup>2</sup> je Einwohner, Die Investitionskosten schwanken zwischen 10.000 und 15.000 DM je Einwohner, wobei zu bedenken ist, daß die Folgekosten oft schon innerhalb weniger Jahre die Höhe der Herstellungskosten erreichen können. Im einzelnen zählen zu den Gemeinbedarfseinrichtungen

- die Erziehungs- und Bildungseinrichtungen mit einem durchschnittlichen Flächenbedarf von 4 bis 6 m<sup>2</sup> je Einwohner und durchschnittlichen Erstinvestitionen von 4.000 bis 4.500 DM je Einwohner
- die Einrichtungen der Jugendpflege (Kinderkrippen, Kindergärten und Jugendheime) mit einem durchschnittlichen Flächenbedarf von 0,8 bis 1,5 m<sup>2</sup> je Einwohner bei durchschnittlichen Erstinvestitionen zwischen 800 und 1.200 DM.
- Die Einrichtungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge (z.B. Alteinrichtungen, Krankenhäuser, Pflegeheime, Behindertenwerkstätten) mit einem durch-

### 3. Städtebauliche Orientierungswerte

schnittlichen Flächenbedarf von 1,8 bis 3,4 m<sup>2</sup> je Einwohner und durchschnittlichen Erstinvestitionen von 3.500 bis 4.300 DM je Einwohner.

- Die Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Sicherheit mit 0,8 bis 1,1 m<sup>2</sup> je Einwohner und durchschnittlichen Erstinvestitionskosten von 1.300 bis 3.000 DM je Einwohner.
- Die kulturellen Einrichtungen mit einem durchschnittlichen Flächenbedarf von 0,6 bis 1,0 m<sup>2</sup> je Einwohner und durchschnittlichen Erstinvestitionskosten je nach örtlicher Situation zwischen 500 und 800 DM je Einwohner.
- Die Einrichtungen der Seelsorge mit einem Flächenbedarf von 0,5 bis 0,7 m<sup>2</sup> je Einwohner (die Erstinvestitionskosten zwischen 600 und 1.300 DM je Einwohner werden nicht von der öffentlichen Hand, sondern überwiegend von den kirchlichen Einrichtungen getragen).

Einrichtung	Nutzer	Flächenbedarf m <sup>2</sup> /E	Grundstücksfläche m <sup>2</sup>	Mindesteinzugsbereich Einwohn.	Maximale Entfernung von der Wohnung	Fläche je Nutzer m <sup>2</sup>	Investitionskosten DM/E (Stand 1986)	Gruppengröße Kinder	Bemerkungen
Kinderkrippe	Säuglinge bis 1 Jahr Kleinkinder vor 1-3 Jahren	0,10-0,15	800-1000	10000 bis 15000	10 Min. Fußweg oder Pkw Fahrt	20-25	70- 120	10-15	bei 4 Gruppen
Kindergarten (Elementarbereich)	Kinder von 3-5 Jahren	0,40-0,80	1500-2500	2000	5Min. Fußweg 300- max 500m	20 (-60)	500-620	15-25	Bei 2-3 Gruppen
Kindertagesheim	Schulpflichtige von 6-15 Jahren (tags-über zu Hause unver-sorgt)	0,40-0,60	1500-2500	3500 bis 6000	5 Min. Fußweg 350-700m	20 (-60)	250-400	(10)-20	bei 60- 100 Kindern
Jugendheime	Jugendliche von 14-24 Jahren	0,10-0,15	2500-5000	10000 bis 18000	15-20 Min. Wegezeit	1,50	40-65		für organisierte und Jugendliche

Tab. 3.7: Einrichtungen der Jugendpflege

In den Tabellen 3.6, 3.7 und 3.8 ist der Versuch unternommen worden, für die einzelnen Gemeinbedarfseinrichtungen die jeweiligen Nutzer, ihren Flächenbedarf, die gesamten Grundstücksflächen und die zur wirtschaftlichen Auslastung der Einrichtungen jeweils erforderlichen Mindesteinzugszahlen zusammenzufassen<sup>41</sup>.

Die auf lange Sicht wichtigste Determinante für die Nachfrage nach Gemeinbedarfseinrichtungen wird mit Sicherheit die Bevölkerungsentwicklung (vor allem auch der Altersaufbau der Bevölkerung und die diesem folgenden Wellenbewegungen in der Nachfrage nach Gemeinbedarfseinrichtungen) sein.

Den „Vorschülerbergen“ der späten 60er Jahre sind inzwischen „Grundschülerberge“ und „Schülerberge“ in den Sekundarbereichen I und II gefolgt. Gegenwärtig durchziehen die Gipfel dieser Berge den Bildungs- und Universitätsbereich. Die

<sup>41</sup> Borchard, Klaus: Gemeinbedarf. In: Grundriß der Stadtplanung, hrsg. v. d. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1983, S. 180f. Kostenwerte nach dem Stand von 1986 ergänzt

Zahl der Schüler im Sekundarbereich II und der Lehrstellenbewerber wird sich bis zum Jahre 2030 auf weniger als 50 % gegenüber den heutigen Zahlen verringern.

Die permanente Zunahme der Personen im Rentenalter wird zu einem erheblichen Anwachsen der Bedürfnisse gerade dieser Gruppe führen, was sich vor allem im Bereich der Einrichtungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge niederschlagen wird. Vermutlich werden sich aber auch die heutigen Versorgungsstandards mehr oder weniger stark ändern.

Die Bewältigung derartiger und in Zukunft wohl wachsender Unsicherheiten erfordert deshalb sehr viel mehr Sorgfalt bei der Auseinandersetzung mit quantitativen Veränderungen der Bedarfsträger und ihren qualitativen Ansprüchen, aber wohl auch von Anfang an mehr Anpassungsfähigkeit sowohl bei der Standortfestlegung und Größenbestimmung als auch bei der konkreten Planung der einzelnen Gemeinbedarfseinrichtungen. Das alles wird wohl nicht zu weniger, sondern eher zu mehr, allerdings auch besser durchdachter und flexiblerer Planung als bisher führen müssen.

#### **Flächeninanspruchnahme im Bereich der technischen Infrastruktur**

Auch die Flächen für technische Infrastruktureinrichtungen haben in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. 1985 übertrafen sie mit 4,9 % den Anteil der Gebäude-, Hof- und Freiflächen, der „nur“ 3,4 % der Siedlungsfläche im Bundesgebiet ausmachte.

Lediglich zur allgemeinen Orientierung über die durchschnittliche Größenordnung seien hier als Mittelwerte für die Verkehrsflächen 25 bis 35 m<sup>2</sup> je Einwohner (einschl. öffentlicher Parkierungsflächen) genannt. Hinzu kommen für die innere Verkehrserschließung, also die direkt auf das Wohngebiet bezogenen Verkehrseinrichtungen, Flächenanteile von etwa 10 bis 12 m<sup>2</sup> je Einwohner. Angesichts der unterschiedlichen Bebauungsformen und Wohndichten, Erschließungssysteme und Motorisierungsgrade oder der Art der Unterbringung des ruhenden Verkehrs kann es sich hier nur um sehr globale Anhaltswerte handeln.

Wie schon bei den Gewerbe- und Industrieflächen festgestellt, fallen auch bei den Flächen der technischen Infrastruktur die indirekten Flächenbeanspruchungen erheblich ins Gewicht. Beispielsweise benötigt eine vierspurige Autobahn (ohne Böschungen, Standstreifen usw.) Je Kilometer etwa 6-8 ha Fläche. Für Mittelstreifen und Rastplätze kommen nochmals ca. 4,5 ha hinzu. Für Salzspray sind abermals je Kilometer 1 bis 1,5 ha als „Immissionsband“ (wegen Abgas- und Staubbelastungen) fast 10 bis 20 ha je km und schließlich als „Verlärmbereich“ bis zu 300 ha je km zu veranschlagen. Der Zuwachs an neuen Straßenkilometern betrug zwischen 1970 und 1983 ca. 55.000 km (davon 44.000 km örtliche und 11.000 km überörtliche Straßen). Der Flächenzuwachs selbst belief sich „nur“ auf 13 %, die indirekten Flächenbeanspruchungen aber lagen weit darüber.

### 3. Städtebauliche Orientierungswerte

Einrichtung	Nutzer	Flächenbedarf m <sup>2</sup> /E	Grundstücksfläche m <sup>2</sup>	Mindestbereich Einwohn.	Maximale Entfernung	Fläche je Nutzer m <sup>2</sup>	Investitionskosten DM/E (Stand 1986)	Gruppen Größe Kinder	Bemerkungen
Gemeindepflegestation	Versorgungs- und Beratungsbedürftige		60-80 Nutzfl.	25000	15-20 Min. Fußweg oder ÖNV-Fahrt (300 m z. Haltestelle)		7-15		«offene Sozialhilfe» im Bereich lokaler Zentren
Altentagesstätte	Selbstversorger		80-100 Nutzfl.	25000 35000	15-20 Min. Fußweg oder ÖNV-Fahrt 300 m z. Haltestelle		8-10	35-70 Besucher	
Altenwohnheim Wohnstift	Selbstversorger ab 65 Jahre	0,45-0,55	7000 bis 10000	15000 bis 27000	300-400 m	40-50	600-1000	70-120 Apts.	Kombination mit Altenheim zweckmäßig dann Bettenanteil 30-35%
Altenheim	Nicht Pflegebedürftige aber Vollversorgte ab 65 Jahre	0,45-0,60	5000 bis 10000	9000	300-400 m z. Haltestelle u. Laden		780-1500	70-120 Plätze	Kombination m. Pflegeheim, zweckmäßig dann Bettenanteil 45-55%
Alten-Pflegeheim	Pflegebedürftige u. Bettlägerige	0,20-0,35	7000 bis 10000	35000	30-45 Min. Fahrzeit f. Verw.-Besuche		300-400	70-140 Plätze	
Krankenhaus		1,00-1,70	30000 bis 35000	a) 50000 b) 250000 c) 1 Mio.	a) 20-25 km b) 40 km u. m. c) 100 km u. m.	75 bis 100/Bett	1500-2800	a) 200-250B. b) 400-600B. c) 700 u.m.B. 7,5 B/1000 E 2 B/1000 E	a) Grundversorgung b) Regelversorgung c) Zentralversorgung Akut-Krankenhaus Fach-Krankenhaus

Tab. 3.8: Einrichtungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge

#### Flächeninanspruchnahme im Bereich der Freizeiteinrichtungen

Sportanlagen, Kleingärten, Golf-, Tennis- und Grillplätze, Flugplätze, Wochenendhäuser oder Bergbahnen haben einen oft übersehenen Flächenbedarf, der überdurchschnittlich stark ist. Er löst nicht nur Suburbanisierungsprozesse aus, sondern bewirkt in erheblichem Maße Naturzerstörungen, nicht zuletzt durch Freizeittourismus. Nach verschiedenen Hochrechnungen könnten die Flächenzunahmen für Freizeiteinrichtungen im Jahre 2000 etwa 30 % des Wohnflächenwachstums erreichen, wozu vor allem die vermehrte Freizeit, die wachsende Mobilität mit zunehmendem Bedürfnis nach sozialen Kontakten wegen der Einseitigkeiten der Arbeitswelt oder auch der Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche und die Suche nach alternativen Nutzungsmöglichkeiten beitragen können.

Innerhalb der besiedelten Fläche machen die Erholungs- und Freiflächen etwa 15 bis 25 % aus. Mittelwerte liegen bei etwa 28 bis 35 m<sup>2</sup> je Einwohner, wozu noch etwa 3,50 bis 4 m<sup>2</sup> je Einwohner an direkten wohnbezogenen Grünflächen im Brut-

tobaugebiet hinzukommen (Tabelle 3.2). Den größten Anteil an den Erholungs- und Freiflächen haben die öffentlichen Anlagen, Parks und Grünzüge mit 8 bis 15 m<sup>2</sup> je Einwohner, die Kleingärten mit 10 bis 17 m<sup>2</sup> je Einwohner, gefolgt von den Erholungs-, Spiel- und Sporteinrichtungen mit 5 bis 8 m<sup>2</sup> je Einwohner und den Friedhöfen mit 4,5 bis 6 m<sup>2</sup> je Einwohner. Während die Investitionskosten bei den Erholungs-, Spiel- und Sporteinrichtungen mindestens 1000 DM je Einwohner erreichen, fallen für die öffentlichen Anlagen, Parks und Grünzüge kaum mehr als 100 bis 150 DM je Einwohner an.

#### **Ausblick**

Die dargestellten Flächenbeanspruchungen und die voraussichtlichen Zunahmen müßten schon heute die Stadtplanung zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten veranlassen, dem wachsenden Flächenverbrauch Einhalt zu gebieten. Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, im einzelnen die Möglichkeiten des Städtebaus oder der Regionalplanung zu diskutieren,

Jedenfalls sind sie nicht so begrenzt, wie immer unterstellt wird. So könnte beispielsweise der Verzicht auf übertriebene Funktionstrennungen, das nähere Aneinanderrücken von Wohn-, Arbeits- und Versorgungsbereichen nicht nur Flächeninanspruchnahmen verringern, sondern auch Verkehrsbelastungen vermeiden helfen. Eine bevorzugte Innenentwicklung anstelle leichtfertiger Außenentwicklung (wie sie schon 1983 im Baulandbericht I vertreten worden ist), eine Aktivierung und Umnutzung und vor allem die Einführung flächensparender und bodenschonender Bauweisen und Erschließungsformen sind weitere Stichworte für die zukünftige Diskussion. Vielleicht bedarf es in Zukunft auch einer „geordneten Flächenhaushaltspolitik“, bei der ein „Flächenkämmerer“ die Flächen in ähnlicher Weise bewirtschaftet, wie es der gemeindliche Kämmerer mit den finanziellen Ressourcen macht. Am Ende aber bedarf es nicht nur des Kurierens an Symptomen, sondern einer verantwortungsvolleren Sicht und Handlungsweise aller „Flächenbeansprucher“, wohl auch eines sehr viel gründlicheren Überdenkens unserer Vorstellungen vom angemessenen Leben des einzelnen in der Gemeinschaft. Die Frage nach den Bedürfnissen der Menschen steht hier wieder am Anfang.

#### **Literatur**

Losch, S.: Modellrechnungen zum künftigen Wohnflächen- und Wohnbaulandbedarf. In: Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg.: BfLA, Heft 13, Bonn 1984, S.27-43

BBauBl. Heft 12/1983 S. 732

Borchard, Klaus: Gemeinbedarf. In: Grundriß der Stadtplanung, hrsg. v. d. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1983, S.180f. Kostenwerte nach dem Stand von 1986 ergänzt

### **Siedlungsstrukturen der kurzen Wege**

#### **– Eine Herausforderung für den Städtebau – <sup>42</sup>**

„Verkehr kennt keine Grenzen“ lautet eine unbestrittene Feststellung, doch verkommt die automobilen Gesellschaft angesichts der Massenhaftigkeit der individuellen Fortbewegung zusehends zur „Staugesellschaft“. Die Eckpunkte eines offenbar weiter auf Wachstum ausgerichteten Szenarios sind schnell beschrieben: Statt gegenwärtig rund 41 Mio. Pkw sollen bis zum Jahre 2010 zusätzlich 10 Mio. Pkw auf die Straßen kommen. Müßten dann alle Autos gleichzeitig abgestellt werden, stünde auf den Straßen alle 15m ein Pkw! Hinzu kommen bis 2010 noch ca. 12 Mio. Lkw, Busse und Motorräder. Der Güterverkehr wird um 93 % wachsen, auf der Straße aber um 111 %. Unser Straßennetz wird also ein mehr als doppelt so großes Gütervolumen bewältigen müssen. Als Transitland wird Deutschland schon heute täglich von etwa 1 Mio. ausländischer Fahrzeuge durchquert. Mit dem europäischen Binnenmarkt und der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa erwartet das Bundesverkehrsministerium allein in Ost-West-Richtung eine Verzwanzigfachung des Transitverkehrs bis zum Jahr 2010. Alle diese Erwartungen sind eine Herausforderung für die Verkehrspolitik, alles zu unternehmen, um diese Prognosen nicht Realität werden zu lassen. Dazu kann die Stadt- und Regionalplanung nur einen kleinen, gleichwohl wirkungsvollen Beitrag leisten.

Mit dem Anstieg des Verkehrsvolumens, der Wegelängen und der Pendlerströme wachsen auch die sozialen Kosten. Nach neuesten Schätzungen liegen die volkswirtschaftlichen Kosten des Personenverkehrs für den Pkw bei rd. 7,50 DM/100 Personenkilometer (darin durch Unfälle 3,30 DM, Luftverschmutzung 3,60 DM, Lärm-, Boden- und Wasserbelastung 0,60 DM), für den Schienenverkehr bei 1,75 DM und für den Bus bei 1,51 DM. Für die Europäische Union sind die Kosten für Staus auf über 100 Mrd. DM jährlich oder 2 % der gesamten EU-Wertschöpfung geschätzt worden, für Unfälle kommen 120 Mrd. (2,5 %) und für Umweltverschmutzungen 80 Mrd. (0,7 - 1,5 %) hinzu. Die Staaten der EU lassen sich ihre Mobilität also (ohne Straßenbau!) bis zu 6 % ihrer gesamten Wertschöpfung oder 400 Mrd. DM jährlich kosten. Allein für die alten Bundesländer werden die externen Kosten des Autoverkehrs auf 50 Mrd. DM pro Jahr geschätzt.

Ein erstes Fazit lautet deshalb: Die Raumüberwindung wird heute zu Preisen vollzogen, die offensichtlich weit unterhalb der tatsächlichen Kosten liegen, Solange nicht die tatsächlichen Raumverbindungskosten den Verursachern (Verkehrsteilnehmern) angerechnet werden, dürften längere Wege und anhaltende Flächenzersiedlung nicht zu verhindern sein. Im Vordergrund der Siedlungsstrukturplanung steht deshalb nicht so sehr die Herbeiführung der „Stadt der kurzen Wege“, sondern vielmehr die gerechte Berücksichtigung des Verursacherprinzips.

Der ungeheueren Verkehrsentwicklung stand in den letzten Jahren ein eher zurückhaltender Verkehrswegebau gegenüber: Seit 1960 ist zwar das Straßennetz mit einem Finanzaufwand von fast 500 Mrd. DM um rd. ein Drittel vergrößert worden, doch hat sich die Motorisierung in diesem Zeitraum versechsfacht. Es liegt auf der Hand, daß dieser Zuwachs nicht mehr durch den Neu- oder Ausbau von Straßen bewältigt werden kann. Damit stellt sich zugleich die Frage, ob die Lösung der Ver-

---

<sup>42</sup> In: Städtebau und Verkehr. ExWoSt – Informationen 06.14, Hrsg. Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1997, S. 10-14

kehrsprobleme im verstärkten Ausbau des öffentlichen Verkehrs liegen wird, für den Experten gleichfalls eine Stagnation erwarten. Bedarfs nicht vielmehr eines gesamtheitlichen „Verkehrsmanagements“, das siedlungsstrukturelle, verkehrslenkende, preispolitische Komponenten und technische Optimierungsmaßnahmen miteinander vereinen?

Politiker und Experten sind seit Jahren auf der Suche nach Lösungen, die heute weder allein bei einem weiteren Aus- und Neubau von Straßen noch bei einer verstärkten Förderung des Massenverkehrs gesehen werden als vielmehr bei einem ganzheitlichen, die unterschiedlichen Verkehrsträger „vernetzenden“ Verkehrsmanagements. Es enthält fünf wesentliche strategische Komponenten:

1. Verkehrsverringerung und Verkehrsvermeidung durch Stadt- und Regionalplanung („Siedlungsstrukturen der kurzen Wege“).
2. Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl (Verkehrsverlagerungen, Veränderungen im Modal Split).
3. Verkehrsraumbewirtschaftung (bessere Ausnutzung des knappen Verkehrsraumes zu möglichst realistischen Kosten, Unterstützung durch neue elektronische Verkehrsleitsysteme).
4. Technische Optimierung (technische Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Schadstoffemissionen, Entwicklung alternativer Betriebsarten und Leistungserhöhungen, bessere Nutzlastverhältnisse, Durchsetzung alternativer Kraftstoffe, Verlängerung der Lebensdauer, Wirtschaftlichkeit und Wiederverwertungsmöglichkeiten von Altfahrzeugen).
5. Informationen der Bürger über umweltschonendes Verkehrsverhalten (Anreize und Belohnungen, Schaffen einer neuen, konsequenten Planungskultur).

Im vorliegenden Zusammenhang geht es zwar schwerpunktmäßig um das erste Strategiebündel, doch sind im Zusammenhang des Themas auch Aspekte der weiteren Komponenten eines vernetzten „Verkehrsmanagements“ kurz anzusprechen.

### **1 Verkehrsverringerung und Verkehrsvermeidung**

Verkehrsvermindernde Siedlungsstrukturen enthalten ein erhebliches Reduzierungspotential, das von den Instrumentarien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl, der Verkehrslenkung und der Verkehrsraumbewirtschaftung nicht erreicht werden kann. Beispiele von kompakten, „autosparsamen“ Siedlungsstrukturen (insbesondere von dichtbebauten, dicht genutzten und citynahen Wohn- und Mischgebieten) belegen, daß die Autonutzung hier bis zu einem Drittel unter derjenigen im Stadt-Umland liegt. In Altbauquartieren zahlreicher Ballungszentren wird das Auto halb so oft genutzt wie in den Standrandsiedlungen. Offenbar bedürfen die Chancen der „Siedlungsstruktur der kurzen Wege“, in der Wohnungen, Arbeitsstätten und zentrale Einrichtungen in verträglicher Verdichtung (d.h. etwa 150-200 E/ha Bruttobauland) überwiegend innerhalb der Erreichbarkeitsschwellen von Fußgängern und Radfahrern liegen, einer neuen Interpretation. In Frankfurt können beispielsweise ein Viertel aller Haushalte die Innenstadt zu Fuß erreichen, in Dortmund sogar ein Drittel.

Gerade die Beschäftigung mit den Anforderungen des Verkehrs hat seit dem frühen 20. Jahrhundert zu einer Vielzahl von Modellvorstellungen für die Siedlungsstruktur geführt, von denen sich vor allem punkt-axiale- sowie Bandstadt-Konzepte eine be-

sondere Anziehungskraft haben bewahren können. „Diese beruht einerseits auf der Möglichkeit, den Siedlungsraum fast beliebig auszudehnen, ohne den gleichen Problemen ausgesetzt zu sein wie bei einer ringförmigen Erweiterung der Stadt. Dem entspricht die Tatsache, daß die technische Infrastruktur in ihren wesentlichen Elementen bandförmig ist und deshalb durch eine bandförmige Siedlungsstruktur optimal ausgenutzt zu werden verspricht. Hinzu kommt weiterhin der einfach scheinende Bezug von Wohnstätte zur Arbeitsstätte einerseits, zum Freiraum andererseits“<sup>43</sup>

Bei der Diskussion verkehrsreduzierter Siedlungsstruktur gilt unser Interesse drei stadträumlichen Beziehungen:

1. Der Beziehung Wohnen und Arbeiten
2. Der Beziehung Wohnen und zentrale Einrichtungen
3. Der Beziehung Wohnen und Erholungsflächen.

Vor allem die **Beziehung von Wohnstätten zu Arbeitsstätten** ist es, die heute bei der Suche nach verkehrsmindernden Siedlungsstrukturen wieder im Vordergrund des Interesses steht. An die Stelle der früheren unmittelbaren räumlichen Verknüpfung von Wohn- und Arbeitsstätten ist heute mit fortschreitender Arbeitsteiligkeit der Wirtschaft jene Funktionstrennung getreten, die erheblich zur Erhöhung des Verkehrsaufwands beigetragen hat. Auch die Verbreitung von Produktionsweisen ohne Lagerhaltung ("just-in-time"-Anlieferung) wie auch die zunehmenden Flächenansprüche (z.B. bei Produktionsformen nur auf einer Ebene) sowie geänderte Ansprüche der Menschen an die Siedlungsstruktur haben, unterstützt noch durch die vielfältigen Möglichkeiten zu immer schnellerer und billigerer Raumüberwindung, die Tendenz zu noch mehr Verkehr weiter gefördert.

Es gibt drei prinzipiell unterschiedliche Konzeptionen für die Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten:

- 1) Einerseits die weitgehende räumliche **Konzentration aller Arbeitsstätten** abseits der Wohngebiete, andererseits die direkte räumliche Verknüpfung der Wohnungen mit den Arbeitsstätten, wie dies beispielsweise das Bandstadtmodell vorsieht. Im ersteren Fall sind leistungsfähige Individual- und Massenverkehrsbeziehungen eine unabdingbare Voraussetzung, im zweiten Fall geht es zwar vordergründig um geringe Fußgängerdistanzen (maximal 1,2 km), doch vor allem um gute Verbindungen über das bandförmige Verkehrssystem: Denn so überzeugend die räumliche Nähe der Wohnung zur Arbeitsstätte auch auf den ersten Blick erscheinen mag, so unrealistisch wäre doch die Erwartung, daß bei jedem Arbeitsplatzwechsel auch ein Wechsel der Wohnung (einschließlich des sozialen Umfelds) erfolgen würde. Freizügigkeit und Mobilität bei der Wahl des Arbeitsplatzes wie des Wohnstandorts sind Kennzeichen einer hocharbeitsteiligen Gesellschaft und Volkswirtschaft. Insofern wird auf eine relativ gleichmäßige Verteilung von Arbeitsstätten über das gesamte Stadtgefüge als dritter Variante in Zukunft nicht verzichtet werden können. Sie dient zugleich einer besseren Auslastung des Verkehrssystems und damit auch einer Abmilderung der morgendlichen und abendlichen Spitzenbelastungen jeweils in einer Richtung.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Albers, Gerd: Modellvorstellungen zur Siedlungsstruktur in ihrer geschichtlichen Entwicklung. In: Zur Ordnung der Siedlungsstruktur. Hrsg.: ARL FuS Bd. 85, Hannover 1974, S. 12.

<sup>44</sup> Vgl. Hillebrecht, R.: Städtebau und Stadtentwicklung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, H. 1/1962, S. 41f.

- 2) Auch bei der **Zuordnung von Wohnstätten zu zentralen Einrichtungen** stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund stadtplanerischen Interesses: Einerseits die Erreichbarkeit, andererseits die optimale wirtschaftliche Auslastung der zentralen Einrichtungen. Geht man von Fußgängererreichbarkeitsschwellen von etwa 1 km und Tragfähigkeitsschwellen von mind. 40 000 Einwohnern aus, ergeben sich im Nettowohnbauland Dichten von etwa 300-330 Einwohnern/ha. Diesen Verdichtungsgrad hätten auch die „Siedlungsschwerpunkte“ erreicht, die schon 1972 der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan I/II entlang den Hauptlinien des ÖPNV vorsah. Tatsächlich aber liegen die Nettowohndichten selbst in den citynahen Wohngebieten heute kaum über 150 Einw./ha, und in den bevorzugten Stadtrandgebieten erreichen sie oft nur 30 bis 35 Einw./ha. Jede Verdichtung, auch wenn sie zur Reduzierung des Verkehrsaufwands zweifellos geboten ist, bedeutet würde also ein massives Gegensteuern gegen die heutigen Wohnwünsche und Wohnstandortpräferenzen bedeuten. Gerade ein solches Ziel aber verfolgen heute die Richtlinien in Nordrhein-Westfalen zur Wohnungsbauförderung: Öffentliche Mittel sollen vordringlich in Gemeinden entlang der Nahverkehrslinien gelenkt werden, die Dichten sollen eine GFZ von 0,6 nicht unterschreiten und die Grundstücke nicht mehr als 250 m<sup>2</sup> je Einfamilienhaus sein. Im ländlichen Raum wird man dies kaum als Regionalisierung der Wohnungspolitik verstehen können.

Im Gegensatz zum konzentrischen Strukturkonzept bietet das Bandstadtmodell zwar keinen herausgehobenen Standort für zentrale Einrichtungen, weist dafür aber den wesentlichen Vorteil direkter und schneller Erreichbarkeit aus den längs zum Band angeordneten Wohngebieten auf.

Die monozentrische Siedlungsstruktur andererseits hat den Nachteil, daß mit zunehmender Stadtgröße die Probleme der Zentrumsüberlastung immer schneller wachsen: Ab etwa 30.000 Einwohnern sind Zentren für den größten Teil ihrer Besucher bereits nicht mehr Fuß erreichbar, ab etwa 200.000 Einwohnern kann für die überlasteten (und immer schlechter erreichbaren) Zentren Abhilfe wohl nur noch in einer Dezentralisierung (d.h. in der Auslagerung von Nutzungen hoher Zentralität) liegen. Spricht das Erfordernis einer guten Erreichbarkeit für eine deutlichere hierarchische Differenzierung der zentralen Funktionen (z.B. Aufteilung in Nachbarschaftszentren, Stadtteilzentren und Hauptzentren des Verdichtungsraums), so spricht das Erfordernis der Dezentralisierung für die Schaffung zusätzlicher Zentrumsstandorte (als sogenannte „funktionsdifferenzierte Ableger“ des Hauptzentrums).<sup>45</sup> In beiden Fällen aber bedürfen die Zentren einer guten Verkehrsanbindung, vor allem im öffentlichen Nahverkehr. Gerade die dezentralen Nachbarschafts- und Stadtteilzentren entlasten durch ihre kleinteilige Handelsstruktur und ihre Nahorientierung wirkungsvoll das Hauptzentrum von Verkehr. Die simple Verlagerung von Einkaufszentren an die Ränder der Großstädte ist damit bewußt nicht gemeint. Über die Tendenz zur "Amerikanisierung" (factory outlet Centers und andere neue Handelsformen und Kunstwelten) soll hier nichts ausgeführt werden.

- 3) Was die Beziehung der **Wohnstätten zu den Frei- und Erholungsflächen** betrifft, so muß zunächst festgehalten werden, daß den größten Anteil am Anstieg der individuellen Mobilität nicht der Berufsverkehr, auch nicht der Ausbildungs- und Geschäftsverkehr, sondern vielmehr der Freizeit- und Urlaubsverkehr aufweist, für den in hohem Maße der Pkw benutzt wird. Die Beziehungen zwischen Wohn-

<sup>45</sup> so z.B. Albers, G.: Grundsätze und Modellvorstellungen., a.a.O., S.79f.

stätten und Erholungs- und Freiflächen, die Erreichbarkeit der Grünflächen in zumutbarer Entfernung von den Wohnungen aus, sind daher gleichfalls Gegenstand stadtplanerischer Modellvorstellungen gewesen. Die konzentrische Stadt muß in ihrer Größe und Ausdehnungsmöglichkeit schon deshalb begrenzt werden, weil einerseits die Wege von den Wohngebieten zur freien Landschaft sonst zu weit würden, andererseits aber auch die sie umgebenden Grünflächen gesichert werden müssen (was z.B. in den englischen New Towns mit den „green belts“ erreicht wurde). Das Bandstadtmodell hingegen bietet, unabhängig von der Stadtgröße, direkte und schnelle Zugangsmöglichkeiten zur freien Landschaft (auch in Fußgänger- und Radfahrerreichbarkeit) an. Gleiches gilt auch für die Kombination von Bandstadtstrukturen zu Stern- und Kamm-Modellen, weil hier in relativ geringer Entfernung vom Hauptzentrum bereits große, zusammenhängende Frei- und Erholungsflächen gesichert werden könnten.

Faßt man den gegenwärtigen Stand der Fachdiskussion über die Siedlungsstruktur unserer Verdichtungsräume unter Gesichtspunkten der Verkehrsverringering und der Verkehrsvermeidung systematisierend zusammen, so lassen sich wenigstens vier Hauptforderungen stellen:

- Wir brauchen das in Deutschland bewährte Leitbild der dezentralen Konzentration und des funktionalen Leistungsaustausches (wie es auch der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ erneut bestätigt<sup>46</sup>). Es führt zu der Forderung, die Verdichtungsräume mit weiteren Zentren auszustatten, die einander funktional (sowohl hinsichtlich ihrer Aufgaben als auch hinsichtlich ihrer Einzugsbereiche) ergänzen. Damit wiederholt sich die polyzentrische Siedlungsstruktur der gesamten Bundesrepublik auch in ihren einzelnen Verdichtungsräumen. Es besteht Anlaß zur Hoffnung, daß die Nahorientierung auf mehrere, einander funktional ergänzende Zentren insgesamt zu einer Entlastung der bisherigen Haupt-Zentren und zur Reduzierung des Verkehrsaufwands führen wird. Hinter dieser Forderung steht mehr als hinter der beliebten, aber unpräzisen und mißverständlichen Metapher von der "Stadt der kurzen Wege", die für schlichte Gemüter so etwas wie eine Wiedergeburt der mittelalterlichen Stadt zu sein scheint. Natürlich weiß jeder das Studentenwohnheim neben der Universität zu schätzen, auch die Erholungsfläche innerhalb der Stadt neben den Wohnungen ist sinnvoll (weshalb gegen die leichtfertige Forderung von Nachverdichtungen Vorsicht geboten ist), wenn damit solche wohnungsnahen Erholungsflächen vernichtet werden. Im Kern aber geht es doch um eine sinnvollere Arbeitsteilung und notwendige Vernetzung zwischen Zentren und Umland, also um eine eher regionalplanerische Perspektive. Die Stadt der kurzen Wege (wohl anders als das im "Städtebaulichen Bericht" 1996 der Bundesregierung aufgegriffene und weiterentwickelte Leitbild der Polyzentralität mit seinen entscheidenden Ordnungsprinzipien "Mischung und Dichte") führt in letzter Konsequenz gerade zu einer Veränderung des Systems der zentralörtlichen Gliederung und damit zur "Entballung" und zum Abbau von Oberzentren: Wenn beispielsweise die Arbeitsplätze nach draußen zu den Wohnungen in den Umlandgemeinden verlagert werden sollen, sind neue Verkehrswege unumgänglich, die Entfernungen werden noch größer werden und der regionale Verkehr wird zunehmen.

---

<sup>46</sup> BMBau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1993.

- Das System der einander funktional ergänzenden Zentren setzt eine Verbindung durch ein leistungsfähiges schienen- oder zumindest liniengebundenes öffentliches Nahverkehrssystem voraus. Es bedarf – bei aller Beachtung von Umweltqualitäten – auch der Ergänzung durch ein leistungsfähiges Individualverkehrsnetz, das gemeinsam mit dem ÖPNV-System die Wohn- und Arbeitsstätten untereinander und mit den differenzierten Zentren verbindet. Dafür kommt z.B. ein bandförmig „gerichtetes Rastersystem“ (mit sog. funktionsdifferenzierten Straßen) in Betracht.
- Das System des öffentlichen Personennahverkehrs muß zum Rückgrat der gesamten Siedlungsstruktur werden. Die Flächen für Wohn- und Arbeitsstätten werden in überwiegend bandartiger Form diesen Nahverkehrslinien zugeordnet. Dabei geht es zugleich um das Ziel, Spitzenbelastungen der Nahverkehrslinien in jeweils nur einer Hauptrichtung zu vermeiden.
- Zwischen den Wohn- und Arbeitsstätten sind in leichter (d.h. möglichst in Fußgänger- und Radfahr-) Erreichbarkeit zusammenhängende Erholungs- und Freiflächen auszuweisen und zu sichern.

Verkehrsvermindernde Siedlungsstrukturen, wie die vorstehend beschriebenen, sollen die fortschreitende Zersiedlung mit ihren weiterhin wachsenden Aufwendungen für die Distanzüberwindung stoppen. Allerdings zeigt die Erfahrung, daß die Gemeinden wenig Einsicht in die (auch aus ökologischen Gründen) unverzichtbare räumliche Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von zentralen Einrichtungen entlang der Hauptlinien des öffentlichen Personennahverkehrs haben. Hier ist deshalb die Landes- und Regionalplanung in besonderer Weise gefordert, in Zukunft viel präziser als bisher im voraus festzulegen, wie sich die Siedlungsstruktur-entwicklung vollziehen und vor allem wo sie sich konzentrieren soll. Dazu muß sie freilich auch mit einer größeren Steuerungswirksamkeit, insbesondere gegenüber den Kommunen ausgestattet werden.

Besondere Anstrengungen sind zur Verkehrsverringerung im Güterverkehr nötig, der in den städtischen Hauptverkehrsstraße bei ca. 10-15 % liegt, während die von ihm ausgehenden Lärmbelastigungen 90 % und seine Abgasbelastigungen 50 % ausmachen. Gleichwohl ist der Wirtschaftsverkehr ein unverzichtbarer städtischer Leistungsträger. In der kommunalen und regionalen Verkehrsplanung wird der Güterverkehr bisher eher unzureichend in Rechnung gestellt. Spezielle Lkw-Routen, Routen für umweltfreundliche und stadtverträgliche „City-Laster“, die nur zu bestimmten Zeiten und nur mit begrenzten Größen und Transportgewichten in ganz bestimmte Zonen in den Innenstädten fahren dürfen oder auch Güterverkehrspläne mit Aussagen über ein Stadt- und umweltverträgliches Lkw-Straßennetz und die Einbindung der Gewerbe- und Industriegebiete in Schienenverkehrs- und Schiffsverkehrskonzepte sind ebenso Bestandteile zukünftiger städtischer Gesamtverkehrspläne wie die Ausweisung von Standorten für Verteilzentren für den Güterfern- und -nahverkehr. Die Städte müssen in Abstimmung mit der Regional- und Landesplanung freilich mehr Einfluß auf die Lage und Ausstattung der Güterverteilzentren in der Region nehmen, anstatt die Standortentscheidung nur den Verkehrsträgern selbst zu überlassen.

Was die regionalen Verkehrswirkungen von Güterverteilzentren betrifft, so werden (insbesondere in Stadtnähe) zwar Entflechtungen städtischen Güterverkehrs und mit steigender Bündelung der Direktverbindungen auch gewisse Verkehrsverringereungen erwartet, die andererseits aber durch zunehmende Transportstrecken (bei Einzugsbereichen des GVZ bis über 100 km) und durch die vom GVZ erst ausgelös-

ten Mehrbelastungen der Nah- und Regionalverkehrslinien schnell kompensiert werden können. In jedem Fall ist deshalb in unmittelbarer Umgebung des GVZ mit wachsenden Umweltbelastungen (Abgase, Lärm) zu rechnen. Bei machen Güterverteilzentren ist freilich der Beitrag zur Verkehrsverringerung eher skeptisch einzuschätzen, insbesondere bei solchen in privater Trägerschaft (z.B. Karstadt in Unna) oder in Trägerschaft der Bundespost (z.B. in Hagen).

Auch wenn an der Dringlichkeit eines bundes- (und sogar EU-) weiten Konzepts von dezentralen Güterverteilzentren angesichts der dramatischen Wachstumsprognosen für den Straßengüterverkehr kein Zweifel mehr bestehen kann, mehren sich doch die Bedenken, ob Güterverkehrszentren angesichts der heutigen "Qualität" der Stadt-Umland-Beziehungen überhaupt noch durchgesetzt werden können. Zur Zeit scheint ihnen dasselbe Schicksal wie früher den Mülldeponien und Verbrennungsanlagen beschieden zu sein. An neuen interkommunalen Problemlösungsverfahren besteht jedenfalls ein unübersehbarer Bedarf.

Ansätze zur Verkehrsvermeidung werden schließlich auch durch den weiteren Ausbau telekommunikativer Netze gesehen, auch wenn hier vor zu viel Euphorie gewarnt werden muß. Neue Studien bezweifeln, daß der vermehrte Einsatz elektronischer Medien zur nennenswerten Substitution von Straßenverkehr führen wird, daß also physischer Verkehr tatsächlich durch mehr virtuellen Verkehr ersetzt werden kann. Natürlich können neue telekommunikative Verfahren die Postzustellung ersetzen, auch können Videokonferenzen Dienstreisen überflüssig und Verfahren des Teleshopping die Parkplatzsuche leichter machen. Viele Kontakte (und vermutlich weit mehr als früher) werden heute aber erst durch die elektronischen Medien möglich und führen in der Folge eher zum Wunsch nach wirklichen "Face-to-Face-Kontakten", wie das die Einführung des Telefons gelehrt hat, Dennoch besitzt die Verlagerung des Verkehrs auf die abgasfreie Datenautobahn ein nicht zu unterschätzendes Einsparpotential. Das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung in Karlsruhe kommt bei seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß sich das gesamte Einsparpotential auf rd. 8 % der Personenverkehrsleistung in Deutschland belaufen könnte. Dies entspräche über 75 Mrd. Personen - Kilometern oder 7,5 Mrd. Liter Treibstoff pro Jahr. Nach einer Schätzung der Volkswagen AG dürfte sich bis zum Jahr 2005 gar ein Substitutionsumfang von 163 Mrd. Personen-Kilometern ergeben. Das würde die bundesdeutschen CO<sub>2</sub>-Immissionen um mehr als 4 % und bis zum Jahre 2020 sogar um 10 % reduzieren. Das Berliner Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung erwartet in den nächsten zehn Jahren durch Telematik 20 bis 30 % weniger Berufsverkehr. Der Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI) und der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) rechnen in ihrer Studie "Informationsgesellschaft – Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft" bis zum Jahre 2000 bereits mit 800 000 Telearbeitsplätzen in Deutschland. Demnach würde der Berufsverkehr um 3,2 Mrd. Auto-Kilometern im Jahr verringert werden können.

## **2 Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl**

Nur schlaglichtartig sei auf die Möglichkeiten der Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl mit dem Ziel einer Verringerung des Individualverkehrs hingewiesen. Neben dem Ausbau eines sicheren und bequemen Fuß- und Radwegenetzes geht es hier vor allem um die Verbesserung der Konkurrenz- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs. Seine wesentlichen Defizite sind bekannt: geringe

Angebotsqualität, unzureichende Bedienungshäufigkeit und langes Warten an den Haltestellen, Zeitaufwand für Zu- und Abgänge, geringe Geschwindigkeit, Überfüllung in Spitzenzeiten, unzureichende Koordination mit anderen Verkehrsträgern, Angst vor Rowdys . . . Fazit: „Lieber im komfortablen eigenen Auto im Stau stehen, als auf den unbequemen Bus zu warten oder in der überfüllten Bahn zu stehen!“

Es wird oft übersehen, daß der öffentliche Verkehr keineswegs ein so preiswertes Verkehrsmittel ist, wie er üblicherweise im Vergleich zum Pkw erscheint. Vielmehr wird er heute zu 40 bis 60 % subventioniert, und würden alle Kosten an die Verbraucher weitergegeben, wäre der Personenkilometer wohl ebenso teuer wie der des privaten Autos. Bei den derzeitigen kommunalen und staatlichen Finanzierungsengpässen sind also die Aussichten auf einen weiteren Ausbau und Betrieb eines flächendeckenden öffentlichen Verkehrsnetzes wenig realistisch, es sei denn, es käme zur Belastung des Individual- (und Güter-) Verkehrs mit seinen tatsächlichen Kosten. Gerade das aber würde nicht nur wichtige Spielräume zur Reduzierung des betriebswirtschaftlichen Defizits des ÖPNV, sondern auch neue Verkehrs lenkende Wirkungen eröffnen. Die Kölner Verkehrsbetriebe haben beispielsweise bei einem betriebswirtschaftlichen Defizit von knapp 160 Mio, DM, einen volkswirtschaftlichen Nutzen von rd. 1,5 Mrd. DM (also zehnmal so hoch) errechnet<sup>47</sup>. In diesem Zusammenhang hat TOPP darauf hingewiesen: „Bei Verkehrsverlagerungen vom ÖPNV auf das Auto (die unter Status-quo-Bedingungen außerhalb der Kernbereiche der Großstädte zu erwarten sind), steigen die Gesamtkosten des Verkehrs, da den Mehrkosten des Autoverkehrs keine Minderkosten im ÖPNV – trotz sinkender Fahrgastzahlen – gegenüberstehen. „Weniger Autoverkehr, mehr ÖPNV“ dagegen bedeutet geringere Gesamtkosten und gleichzeitig leichtere Verkehrsabwicklung für alle Verkehrsarten, insbesondere auch für den „notwendigen“ Autoverkehr einer Stadt, den Wirtschaftsverkehr als Liefer-, Versorgungs- und Serviceverkehr.

Bisher gibt es im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Transferzahlungen aus der Mineralölsteuer des Kraftfahrzeug Verkehrs in Projektinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs. Eine kostenmäßige Gleichbehandlung beider Verkehrssysteme unter Einbeziehung der recht unterschiedlichen externen Kosten würde wesentlich höhere Transferzahlungen – auch zur Finanzierung der ÖPNV-Betriebskosten – rechtfertigen.<sup>48</sup> Es geht also um Alternativen, genauer um eine Bevorzugung von „Fahrgemeinschaften“ in jeder Form und um eine Diskreditierung von Individualfahrern, und es geht um mehr Flexibilität und Attraktivität des öffentlichen Verkehrs. Aus der Fülle innovativer Ansätze seien nur genannt:

- Anruf-Sammeltaxis
- City-Busse
- Park-and-Ride, Kiss-and-Ride oder Bike-and-Ride als Kombinationsformen des Individual- und öffentlichen Nahverkehrs
- Straßen- und Stadtbahnen
- Tarifgestaltung (z. B. Umwelttickets , Job-Tickets)
- Attraktivierung des Fußgänger- und Radverkehrs (Erfahrungsgemäß bleibt ein Viertel aller Wege mit 1 km noch in der Fußgängerentfernung, die Hälfte

<sup>47</sup> Willeke, Rainer: Leistungen und Kosten der Kölner Verkehrsbetriebe. Eine volkswirtschaftliche Studie. Köln 1989.

<sup>48</sup> Topp, Hartmut: Verkehrskonzepte für Stadt und Umland. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 1-2/1992, S. 21.

bleibt mit unter 3 km noch im Fahrradradius und nur ein Fünftel aller Wege überschreitet die 10 km-Grenze).

### **3 Verkehrssysteme und Verkehrsraumbewirtschaftung**

Die Maßnahmen der Verkehrslenkung haben einen besseren und unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten vernünftigeren Umgang mit der knappen und deshalb teureren Ressource „Verkehrsraum“ zum Ziel. Sie umfassen:

1. Zufahrtsbeschränkungen oder Fahrverbote in Innenstädten,
2. Verkehrsberuhigungen und Geschwindigkeitsbeschränkungen,
3. den Einsatz von elektronischen Verkehrsleit- und -informationssystemen / Telematik und
4. eine über den Preis gesteuerte Inanspruchnahme des knappen Verkehrsraums.

#### **Fazit:**

Das Ziel aller strategischen Ansätze liegt in erster Linie bei der Verkehrsvermeidung, dann aber auch bei Verkehrsverringerung und erst am Ende auch bei Verkehrsverlagerung. Dabei erfahren alte siedlungsstrukturelle Bilder der Stadt der kurzen Wege oder Punkt-, Axial-Konzentration angesichts der vor uns stehenden erheblichen Umstrukturierungen und Neubaumaßnahmen eine neue Aktualität.

Freilich wird es in einer Industrienation wie Deutschland nie einen "Ausstieg aus der mobilen Gesellschaft" geben können. Wohl aber bedarf die automobilen Gesellschaft einer neuen Interpretation. Die Mobilität von Menschen und Gütern – ein wesentlicher Bestandteil unserer Lebensqualität – ist nicht an die Verfügbarkeit eines Autos gebunden, aber öffentliche Verkehrssysteme können andererseits auch das Auto nicht voll ersetzen. Sie haben andere Vorteile, beispielsweise können sie große Verkehrsströme binden, wie der tägliche Berufsverkehr unter Beweis stellt.

Die Mobilität durch eine neue Verkehrs- und Siedlungsstrukturpolitik Stadt-, umwelt- und sozial verträglich zu sichern, wird eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Einfache Antworten auf die Mobilitätsansprüche aber wird es nicht geben: Die Sehnsucht nach Zauberformeln muß unerfüllt bleiben.

## **Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat<sup>49</sup>**

### **1 Einführung: Hintergrund und Ausgangsposition des vhw**

In verschiedenen Zusammenhängen wird derzeit über regionale Wohnungspolitik diskutiert. Diese Diskussion ist auch eine Reaktion auf die tief greifende Umbruchphase, in der sich die Wohnungsmärkte in Deutschland befinden. Die Ursachen für diese Situation sind vielfältig, einige seien an dieser Stelle nur kurz benannt: Eine zukünftig dramatisch alternde Bevölkerung und sinkende Bevölkerungszahlen werden langfristig den demographischen Wandel in Deutschland prägen. Die Rahmenbedingungen nationaler Politik werden künftig mehr noch als bisher durch die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft, der Internationalisierung der Finanzmärkte und der fortschreitenden Integration Europas bestimmt. Leistungskraft und Leistungsgrenzen des Sozialstaates stehen zudem angesichts der fiskalischen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand auf dem Prüfstand.

Vor dem Hintergrund dieses Veränderungsprozesses erhalten Fragen gesellschaftlicher Transparenz, Möglichkeiten der tatsächlichen Wahrnehmung von Partizipation der Bürger sowie das Maß der Verantwortung des Einzelnen für sich selbst und die Gestaltung der Gesellschaft einen neuen Stellenwert. Sie sind auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft und einer individualisierten Gesellschaft. Die Antwort ist das gesellschaftliche Leitbild der „Bürgergesellschaft“, das eine Neujustierung des Verhältnisses von Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger anstrebt. Es wird mit diesem Leitbild dem Bürger ein Mehr an Eigenverantwortung abverlangt und im Gegenzug vom Staat ein Mehr an Partizipation, ein Mehr an Transparenz gefordert. Der vhw hat dieses Leitbild einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürger aufgegriffen und zur Leitlinie seiner künftigen Verbandspolitik gemacht. Allerdings ist der Bürger auf eine erweiterte Teilhabe in den Handlungsfeldern Wohnen und Stadtentwicklung bislang nur unzureichend vorbereitet und eingestellt. Seine jahrzehntelange Prägung durch die (gewollten) Unvollkommenheiten des Wohnungsmarktes hat bei ihm nicht zur Herausbildung der notwendigen Kompetenzen und Denkmuster geführt. Der Bürger muss daher zunächst befähigt werden, seine Bedürfnisse und Wünsche auf dem Wohnungsmarkt und für den Prozess in Stadträumen zu erkennen, zu formulieren und einzusetzen. Denn nur durch eine Emanzipation des Bürgers kann das Leitbild der „Bürgergesellschaft“ eingelöst werden.

In gleichem Maße trifft dies auf die eingeschliffenen Reaktionen und Handlungsstrategien der Politik und noch mehr der Verwaltung zu. Vom Lippenbekenntnis zum mündigen Bürger bis zu seiner Akzeptanz ist ein steiniger Weg zurückzulegen. Der vhw will auf diesem Weg die Akteure begleiten und unterstützen.

Die Transformation dieses Leitbildes in die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik muss in ihrer räumlichen Dimension aus Sicht des vhw auf der Ebene der Region erfolgen. Denn die gegenwärtig zu beobachtende räumliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte zeigt, dass sie den Weg der Regionalisierung gegangen ist,

---

<sup>49</sup> (Positionspapier des vhw, gemeinsam mit Jürgen Aring, Bernd Hallenberg und Peter Rohland.) In: Forum Wohneigentum, Heft 4/2005, S.182-204

und zwar sowohl im Sinne eines Herausspringens aus dem kommunalen Bezugsrahmen als auch im Sinne einer großräumigen Ausdifferenzierung: Wo im Alltag vieler Menschen beim Arbeiten, Einkaufen und in der Freizeit kommunale Grenzen keine nennenswerte Rolle spielen, da sind auch Wohnungsmärkte regional geworden. Wo zunehmend individualisierte Menschen und sozial ausdifferenzierte Gesellschaften auf dauerhaft entspannte Märkte treffen, gibt es große Spielräume für Umschichtungen und räumliche Selektion. Wo großräumig nicht länger Konvergenz, sondern extreme räumliche Differenzierung im Sinne eines Nebeneinanders von wachsenden und schrumpfenden Räumen das Bild prägt, da gibt es auch ganz unterschiedliche Herausforderungen an Wohnungsmärkte.

Unter den früheren Bedingungen von stetig wachsender Flächennachfrage und zyklisch wiederkehrender Knappheit hatte man allerorten prinzipiell ähnliche Herausforderungen zu bewältigen. Unter den heutigen Bedingungen stärkerer regionaler Ausdifferenzierung fallen die regionalen Wahrnehmungen vollkommen auseinander. In Deutschland ist heute ein in dieser Ausprägung bislang unbekanntes Nebeneinander schrumpfender und prosperierender Regionalmärkte, eine Parallelität bedrohlicher Leerstände einerseits und angespannter regionaler Wohnungsmärkte und -segmente andererseits zu verzeichnen – bis hin zur Gleichzeitigkeit beider Erscheinungsformen innerhalb einer Region. Es spricht einiges für die These, dass sich diese Disparitäten auf den Wohnungsmärkten mittel- und langfristig verfestigen oder sogar verstärken könnten. Bonn und Magdeburg müssen vor vollkommen unterschiedlichen Erfahrungshorizonten und Perspektiven agieren.

Angesichts dieser Entwicklung nimmt die Region als räumliche Dimension für eine inhaltliche Neuausrichtung der Wohnungspolitik eine zentrale Rolle ein. Der vhw hat sich daher entschlossen, zunächst die aus der Transformation der Wohnungspolitik für die Regionalisierungsdiskussion ausgehenden Veränderungsimpulse aufzubereiten (vgl. Teil B in Abbildung 5.1). Der Begriff der „Regionalisierung“ der Wohnungspolitik muss hierbei unter verschiedenen Aspekten betrachtet werden. Denn die Veränderungsimpulse für die sich abzeichnende Umbruchsituation kommen nicht nur aus den bereits angesprochenen räumlichen Entwicklungen. Und genauso wenig enden die Veränderungen nicht mit einem neuen räumlichen Verständnis. Die Umbrüche sind sehr viel weitreichender, wie weiter unten in Kapitel 8 aufgezeigt wird. Daher muss das Regionalisierungsthema in einen übergeordneten Kontext eingebettet werden, d. h. in eine weitergehende Diskussion über den Wandel des Staatsverständnisses im Allgemeinen und der Wohnungspolitik im Besonderen.

Darüber hinaus ist die politische Kultur in den Regionen unterschiedlich. Der Dialog zwischen Bürger und Staat hat nicht in allen Teilen der Republik, selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer, die gleiche Tradition und Form. In dem vorliegenden Text wird diese Aufgabe gelöst, indem zunächst die neuen Bedingungen der Wohnungspolitik mit dem Schwerpunkt „Leitbild Bürgergesellschaft“ skizziert (vgl. Teil A in Abbildung 5.1) und abschließend Konturen, Thesen und Forderungen einer Wohnungspolitik im Umbruch zur Diskussion gestellt werden (vgl. Teil C in Abbildung 5.1).

Der Aufbau der Argumentation im Rahmen dieser „Mehrebenendiskussion“ soll durch das Schaubild verdeutlicht werden.

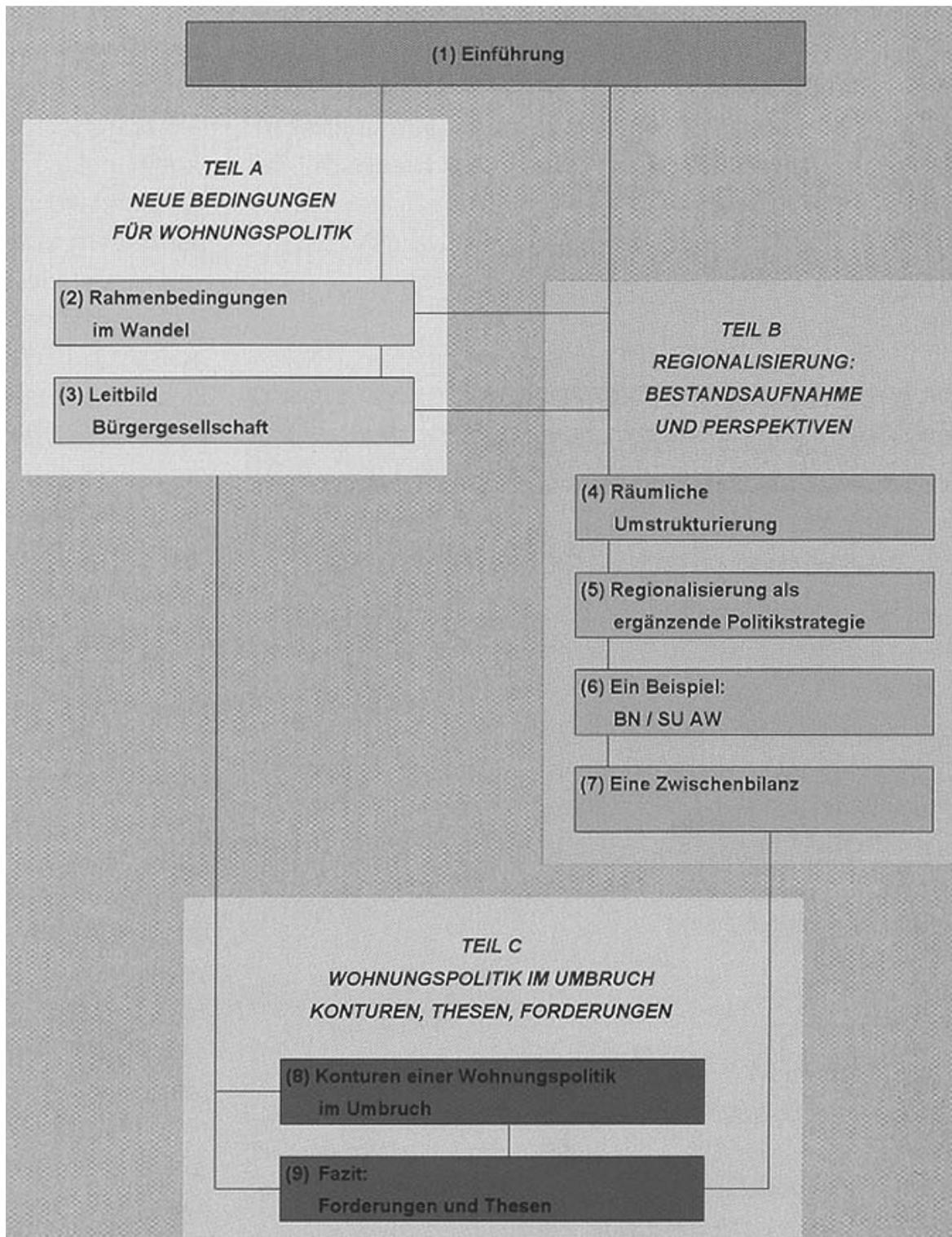


Abb. 5.1: Aufbau der Argumentation

## **Teil A            Neue Bedingungen für die Wohnungspolitik**

### **2 Rahmenbedingungen im Wandel**

Die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Wohnungspolitik ist keine Zufallsercheinung. Sie spielt vor dem Hintergrund einer Reihe von tief greifenden Umbrüchen, die das Leben in Deutschland verändern und deshalb die öffentliche Diskussion noch länger prägen werden. Die Entwicklungen kommen gleitend und laufen nicht im Gleichtakt, sondern zeitlich versetzt. Für die gesellschaftliche und politische Entwicklung passt deshalb nicht das Bild des „Schalterumlegens“, sondern eher das einer „evolutionären Entwicklung“.

#### **2.1 Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und regionale Wanderung**

Trotz Zuwanderung wird die Bevölkerungszahl in Deutschland zurückgehen und der Anteil der Älteren und Alten wird deutlich zunehmen. Regional gibt es deutliche Unterschiede. Bis etwa 2015/20 ist aufgrund von Haushaltsverkleinerungsprozessen jedoch mit stabilen bzw. steigenden Haushaltszahlen zu rechnen. Als Effekt werden die Märkte entspannter, die Quantitäten der Nachfrage gehen zurück, die Qualitäten verändern sich mit den Alters-, Haushalts- und Sozialstrukturen. Hinzu tritt in der Zukunft ein noch deutlicheres Auseinanderfallen von Räumen mit guter und schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, was sich sowohl auf die Binnen- als auch auf die Außenwanderung auswirkt. Die Folgen des demographischen Wandels werden sich so keinesfalls einheitlich, sondern räumlich differenziert zeigen. In Zukunft wird die räumliche Dynamik noch stärker als in der Vergangenheit zu einer der wichtigsten Triebkräfte der Entwicklung der Wohnungsmärkte.

#### **2.2 Bedeutungsverlust der Industriegesellschaft, Individualisierung und Milieus**

In Deutschland zerfallen die Industriegesellschaft und damit ihr prägender Einfluss seit den 1970er Jahren. Das ist nicht mit einem Rückgang des industriellen Outputs zu verwechseln. Dieser steigt weiter, aber er wird anders erwirtschaftet. Eine stetig wachsende Rolle spielen vor- und nachgelagerte Dienstleistungen. Dafür bedarf es Strukturanpassungen. Mit diesem Wandel verändern sich auch die Menschen, sowohl als Produzenten als auch als Konsumenten. Sie passen sich an oder nutzen neue Freiräume. „Jenseits von Schicht und Klasse“ hat Ulrich Beck vor fast zwei Jahrzehnten ein Kapitel in seinem Buch „Risikogesellschaft“ betitelt, um einen wesentlichen Zug gesellschaftlicher Transformation zu charakterisieren. Die Konsumforschung grenzt seit längerem gesellschaftliche Milieus ab, in denen sich sowohl Relikte der Industriegesellschaft, andere traditionalistische Wertsysteme und neuere Lebenseinstellungen widerspiegeln. Im Gegensatz zur Industriegesellschaft, die auch kein homogener Block war, scheint die postindustrielle Gesellschaft jedoch kein neues Leitmuster hervorzubringen, sondern einen Pluralismus der Lebensstile, eine Vielfalt an Milieus. Milieus erklären, warum Personen trotz gleicher statistischer Merkmale ganz unterschiedliche Präferenzen am Wohnungsmarkt zeigen können. Die Lebensstile und Milieus sind eine Facette der Ausdifferenzierung der Nachfrage.

### 2.3 Umbau des Sozialstaates – neues Staatsverständnis

Im Zentrum staatlichen Handelns steht bisher in Deutschland der Sozialstaat, der seit Mitte der 1950er Jahre und insbesondere seit den 1970er Jahren systematisch ausgebaut wurde. Diese Entwicklung hat inzwischen die finanziellen Möglichkeiten des Staates überfordert, wobei die Kosten für die deutsche Einheit – Abfederung der Entindustrialisierung über die Sozialsysteme – diesen Prozess erheblich beschleunigten. Diese Belastungen werden vor dem Hintergrund der Globalisierung zunehmend als Hindernis für ökonomische Entwicklungen empfunden. Bei der aktuellen Diskussion über die Zukunft Deutschlands geht es vordergründig um Einsparmöglichkeiten durch Einschränkungen des Sozialstaates, tatsächlich jedoch um das zukünftige Staatsverständnis. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Übergang des „Versorgungsstaates“ zum „aktivierenden Staat“, um die absehbare Schwerpunktverschiebung zu umreißen. Allerdings bedarf dieser Prozess noch einer weiteren inhaltlichen Ausformulierung und einer erfolgreichen Vermittlung. Zur Zukunft staatlichen Handelns gehört auch eine neue Klärung der Beziehungen und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. (Die Föderalismuskommission, die hierzu im Zusammenspiel der großen Parteien Vorschläge erarbeiten sollte, ist leider im Dezember 2004 gescheitert. Die Aufgabe ist damit aber wohl nicht auf Dauer zurückgestellt.)

### 2.4 Folge: Wohnungspolitik im Umbruch

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen haben erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik.

Zunächst stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Zukunft der Wohnungspolitik des Bundes und der Länder. Der Ausbau der Städte und Gemeinden vor dem 1. Weltkrieg erfolgte ohne jede staatliche Förderung. Wohnungspolitik ist in Deutschland historisch von gravierenden außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgelöst und geprägt: 1. Weltkrieg, Inflation als Folge des Ruhrkampfes, Kriegszerstörungen des 2. Weltkrieges, Flucht und Vertreibung, Ost-West-Wanderung bis zum Mauerbau und nach dem Fall der Mauer, wirtschaftspolitisch induzierte Einwanderung Südeuropa seit den 1960er Jahren, politisch forcierte Rückholung deutscher Minoritäten aus Osteuropa. Die Migrationsfolgen dieser von anderen Politikbereichen ausgehenden Entwicklungen musste durch Wohnungspolitik verarbeitet werden. Sie tat dies mit den Instrumenten der Steuer, direkten Subventionen und der Raumplanung. Derzeit ist keine politisch ausgelöste Migrationswelle in Sicht. Wenn in dieser Situation auf breiter Front über die Zukunft des Sozialstaates diskutiert wird und dabei ein neues Austarieren zwischen staatlicher Fürsorge und individueller Verantwortung den politischen Alltag prägt, dann bleibt die Wohnungspolitik davon nicht unberührt. Wenn der Begriff Wohnungsnot in seiner historischen Dimension verblasst und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte extrem verschuldet sind, dann ist die Forderung nach einem Zusammenstreichen öffentlicher Subventionen oder Steuerverzichte (Sozialer Wohnungsbau, Eigenheimförderung) wenig überraschend.

Insofern steht die Wohnungspolitik des Bundes und der Länder derzeit unter einem starken Legitimationsdruck und es ist offen, wie viel Wohnungspolitik als staatliche Aufgabe bestehen bleibt. Klar ist: Der Wohnungsbereich wird zunehmend in die Diskussion über einen weit reichenden Subventionsabbau und den Rollenwandel des Staates hineingezogen. Gleichzeitig geht es um eine mögliche neue Zuordnung

wohnungspolitischer Aufgaben zu den verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen (Regionalisierung, Auf- und Abschichtung). Und schließlich muss Wohnungspolitik mit den Konstellationen einer individualisierten und sich segmentierenden Gesellschaft umgehen. Der Umbruch steht erst am Anfang. Wohnungspolitik als Handlungsfeld des aktivierenden Staates muss noch formuliert werden.

### **3 Leitbild „Bürgergesellschaft“**

#### **3.1 Grundkonzept der Bürgergesellschaft**

Für den vhw ist die Umbruchsituation in der Wohnungspolitik in dem größeren Kontext eines sich den veränderten Bedingungen angepassten Staats- und Gesellschaftsverständnisses einzuordnen. Die Grundlinien dieses für die künftige Verbandspolitik leitenden Verständnisses stellen sich folgendermaßen dar:

Der gesellschaftliche Wandel in seinen vielfältigen Ausprägungen auf der einen und die eingeschränkten Handlungsspielräume des Staates auf der anderen Seite erfordern eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Sechzig Jahre erlebte Demokratie haben die Bürger selbstbewusster und den Staat unsicherer gemacht. Auf dieser Grundlage wird sich ein angepasstes Staats- und Gesellschaftsverständnis herausbilden, welches sowohl die Beziehungen zwischen Staat und Bürger als auch die Kompetenzstufung staatlichen Handelns zum Inhalt hat. Dieses neue Leitbild weist enge Bezüge zum Thema „regionalisierte Wohnungspolitik“ auf. Es dient nicht nur als Basisorientierung für die Gestaltung der Politik auf dieser räumlichen Ebene, sondern bezieht gleichermaßen, etwa durch das räumliche Verhalten der Bewohner, Impulse für sein Zustandekommen.

Der vhw hat das neue Gesellschaftsverständnis von der Bürgergesellschaft im aktivierenden und ermöglichenden Staat aufgegriffen und zur Leitlinie seiner künftigen Verbandspolitik erhoben.

Das Konzept des „aktivierenden Staates“ nimmt das Konzept einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen staatlicher Steuerungsverantwortung und Verantwortung übernehmender Bürgergesellschaft auf. Es konkretisiert sie, indem es die Voraussetzungen für eine Entfaltung der Selbstregulierungspotenziale des Einzelnen und der Gesellschaft schafft. Der aktivierende Staat ist damit kein sich zurücknehmender Staat, sondern ein auf die Gesellschaft einwirkender Staat. Durch die Bereitstellung von entsprechenden Handlungs-, Organisations- und Verfahrensformen verleiht er dem Konzept der Verantwortungsteilung Profil. Hierin besteht der prinzipielle Unterschied zu den alternativen Konzepten vom „schlanken Staat“ und vom Rückzug des Staates. Für den Bürger bedeutet die neue Verantwortungsteilung einerseits eine verstärkte Übernahme von Aufgaben im Sinne von Eigenverantwortung und andererseits ein Mehr an Partizipation an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen.

Die neue Verantwortungsteilung beschränkt sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern betrifft in der vertikalen Dimension auch mehrere Stufen der Verantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns, wie sie bereits im Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ angelegt ist. Dort ist das Prinzip der Dezentralisierung fester Bestandteil einer an Effizienz und Effektivität orientierten Neuorganisation der Verwaltung im aktivierenden Staat.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. Stichwort „Neues Steuerungsmodell“, In: Online-Verwaltungslexikon ([www.olev.de/n/nsm.htm](http://www.olev.de/n/nsm.htm)).

Diese innerstaatliche Verantwortungsstufung (Verpflichtungsstufung)<sup>51</sup> kennzeichnet die unterschiedlichen Intensitätsgrade künftiger staatlicher Aufgabenwahrnehmung und umfasst drei Kategorien:

- **Gewährleistungsverantwortung.** Öffentliche Aufgaben und Ziele werden im demokratischen Prozess identifiziert. Dies bedeutet keineswegs automatisch die Übernahme der Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung,
- **Finanzierungsverantwortung.** Diese fällt dem Staat erst dann zu, wenn marktgerechte Erlöse nicht zu erzielen sind bzw. die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht, etwa um gravierende soziale Nachteile auszugleichen.
- **Vollzugsverantwortung.** Nur wenn alternative Handlungsträger fehlen oder die Übernahme der Aufgaben durch diese aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet, wird der Staat in der Leistungserbringung aktiv.

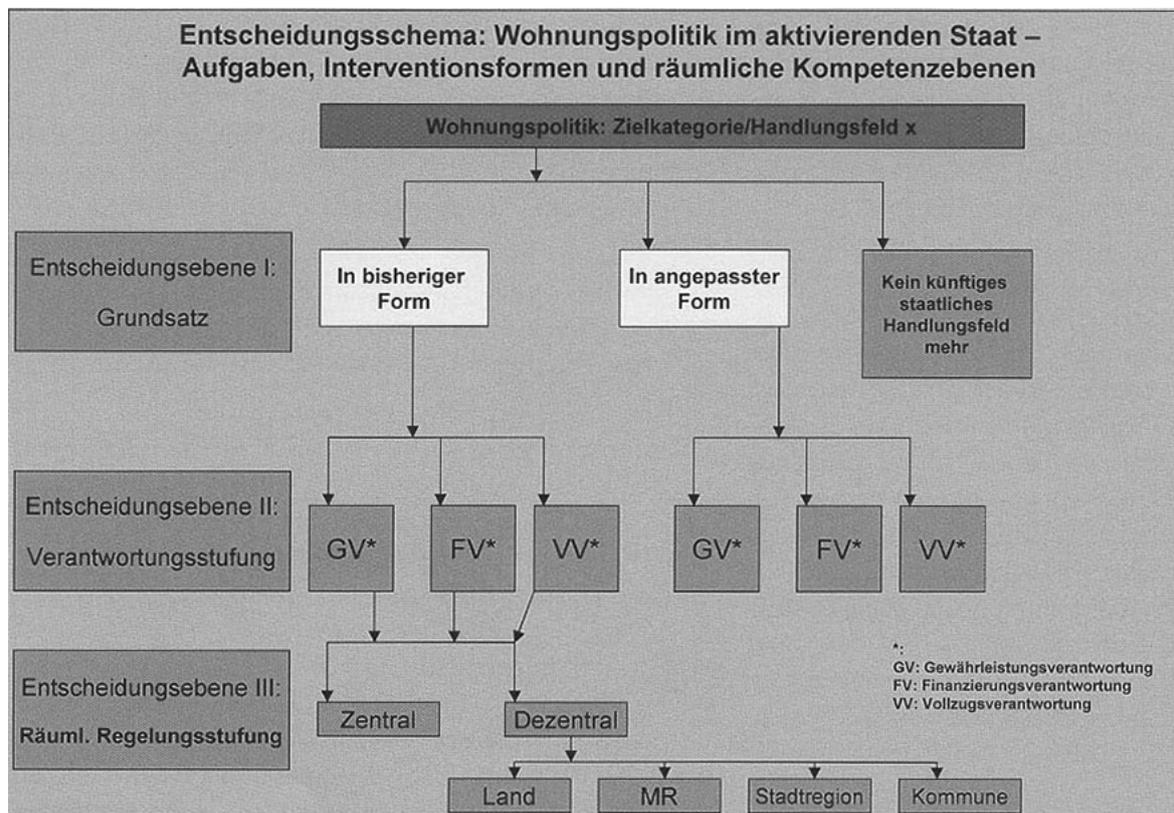


Abb. 5.2: Entscheidungsschema: Wohnungspolitik im aktivierenden Staat

### 3.2 Entscheidungsstufen von Wohnungspolitik im aktivierenden Staat

Die Übersicht in Abbildung 5.2 zeigt das entsprechende mehrstufige Entscheidungsschema für wohnungspolitisches Handeln im aktivierenden Staat. Auf der ersten Ebene wird im Rahmen des demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses grundsätzlich über die Verfolgung wohnungspolitischer Ziele

<sup>51</sup> Vgl. Bernhard Blake: Aktivierender Staat – aktivierende Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt. Hannover 2001, S. 24ff.

entschieden. Perspektivisch bedeutet dies die Festlegung, ob ein derzeitiges Handlungsfeld, wie z. B. die Wohneigentumsförderung, künftig überhaupt in staatlicher Verantwortung verbleibt und, wenn ja, ob in der bisherigen oder in einer den veränderten Bedingungen angepassten Form. Auf der nächsten Ebene wird darüber entschieden, ob der Staat neben der Gewährleistungsverantwortung in Form regulierender Gesetzgebung auch die Finanzierungsverantwortung sowie die Vollzugs- bzw. Umsetzungsverantwortung für das jeweilige Handlungsfeld übernimmt

Auf der dritten Ebene wird für jede dieser Verantwortungsstufen die angemessene Kompetenz- bzw. Durchführungsebene ermittelt, wobei als leitende Entscheidungskriterien – neben den objektiven Bedingungen und dem Bürgerwillen – grundsätzlich die entsprechenden Prinzipien im aktivierenden Staat – Subsidiarität und Dezentralisierung – heranzuziehen sind. Eine Übertragung des Konzeptes der „Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat“ auf das Politikfeld „Wohnen“ mit der Kompetenzebene „Stadtregion“ bedeutet konzeptionell somit eine Berücksichtigung mehrerer paralleler Triebkräfte bzw. Impulse und die darauf aufbauende Ausformung des Politikkonzeptes einer „regionalisierten Wohnungspolitik“.

### **3.3 Impulse für eine Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat**

Im aktivierenden Staat und unter den veränderten objektiven Rahmenbedingungen kommen die Impulse für eine regionalisierte Wohnungspolitik aus mindestens drei Richtungen:

- Zwischen den staatlichen Ebenen von „oben“ im Sinne der beschriebenen Dezentralisierung und hierarchischen Entkoppelung bei der Produktion staatlicher Leistungen;
- aus bzw. zwischen den Kommunen von „unten“ aufgrund räumlich auf die Regionsebene verlagertes Entscheidungsnotwendigkeiten, wie sie sich aus einer Vielzahl veränderter (ökonomischer, fiskalischer etc.) Bedingungen ableiten, etwa der Notwendigkeit des effizienten Mitteleinsatzes oder den veränderten, d.h. stadtreionalen, Bedingungen erfolgreicher Standortpolitik

und

- durch den Bürger, dessen Bedürfnisse im aktivierenden Staat ins Zentrum der Gestaltung rücken, da dieser seine generellen und spezifisch wohnungsbezogenen Aktivitätsmuster zumindest in Teilen auf die Ebene der (Stadt-) Regionen ausgeweitet hat. Dieser Umstand muss bei der Neugestaltung der Beziehung Bürger – Staat sowohl durch die Anpassung der staatlichen Kompetenzstufung als auch im Sinne neuer Beteiligungsformen berücksichtigt werden.

Während die auf Ex-post-Beobachtungen und Prognosen der künftigen Entwicklung beruhende Herleitung der Region als wichtige künftige Ebene von Wohnungspolitik relativ eindeutig erscheint, bestehen mehrere Herausforderungen:

- Im Rahmen des neuen Leitbildes sowie der Rahmenbedingungen sind die künftigen grundsätzlichen Aufgabenfelder staatlicher Wohnungspolitik zu ermitteln, ihnen die adäquate Verantwortungsstufe (Gewährleistung, Finanzierung, Vollzug) zuzuordnen sowie die sachgerechte räumliche Kompetenz-, Finanzierungs- und Vollzugsebene zu bestimmen. Problematisch ist dabei weniger die grund-

sätzliche Festlegung – Beispiel: Die Grundversorgung mit Wohnraum bleibt staatliche Aufgabe – sondern vielmehr die angemessene Interventionstiefe und das Setzen geeigneter Standards („angemessener“ Wohnraum) im aktivierenden Staat.

- Die Ausformung der neuen Beziehung zwischen Bürger und Staat ist auf der Handlungsebene „regionalisierte Wohnungspolitik“ festzulegen. Dabei geht es zum Beispiel um das Thema „Partizipation“. Wie kann in Fragen der regionalisierten Wohnungspolitik eine adäquate Bestimmung von Feldern, Formen, aber auch Grenzen der Bürgerbeteiligung gefunden werden?
- Es sind Kriterien festzulegen, an denen bürgerliche Beteiligung in der Wohnungspolitik des aktivierenden Staates an die Grenzen übergeordneter Prinzipien stößt – und diese wie im Fall der „Nachhaltigkeit“ (Diskurs über die Folgen suburbanen Flächenverbrauchs) – angemessen zu bewerten.

## **Teil B            Regionalisierung – Bestandsaufnahme und Perspektiven**

### **4 Räumliche Umstrukturierung – Das wachsende Gewicht von Regionen**

Mit den veränderten Rahmenbedingungen muss man sich auch auf neue räumliche Strukturen und Muster einlassen. Deutschland hat sich in der jüngeren Vergangenheit schon deutlich gewandelt, und dies wird auch noch so weitergehen. Immer wieder hört man in Diskussionen, die Region sei die relevante Handlungsebene der Zukunft in Deutschland und Europa. Für diese These spricht einiges, denn zum einen weichen viele Alltagsbezüge aus und verlagern sich von einer lokalen auf eine regionale Ebene. Kommunale Selbstverwaltung muss zunehmend auch im regionalen Verbund oder in regionaler Partnerschaft ausgeübt werden. Zum anderen beobachtet man großräumig eine Aufspreizung in ganz heterogene Entwicklungspfade. Beides beeinflusst die Wohnungsmärkte und die Wohnungspolitik.

#### **4.1 Perspektiven von unten: Maßstabsverschiebung in den Alltagsräumen – Die Region ist die Stadt**

Zu den tief greifenden Veränderungen der Städte im 20. Jahrhundert zählen die Suburbanisierung und damit das Verschmelzen von Großstädten und ihrem Umland zu Ballungsräumen. Diese Entwicklung nahm mit dem Wohlstandswachstum und der Automobilisierung der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts Fahrt auf und hält seitdem an. Es sei daran erinnert, dass die Wohnflächeninanspruchnahme in Deutschland sich in den letzten 50 Jahren auf über 40 qm pro Person in etwa verdreifacht hat und dass die PKW-Dichte auf über 540 Fahrzeuge je 1.000 Einwohner bzw. 1,15 PKW je HH angewachsen ist.

Zunächst waren die Entwicklungen am Ballungsrand vor allem Alternativen zum Wohnen in der Stadt. Wohnen war dort preisgünstiger, luftiger, grünbezogener und alles andere als urban. Schon die Vorsilbe „Sub“ in Suburbia verweist auf die Unterordnung des Umlandes unter die Stadt. Und das Konzept der „Trabantensiedlung“ – als planerisches Konzept der 1960er und 1970er Jahre – unterstrich dieses funktionale Verständnis noch. Suburbanisierung wurde im Wesentlichen als Wohnen in weitgehend monofunktionalen Siedlungen mit viel Licht und Luft und einer guten Verkehrsanbindung an die Kernstadt verstanden.

Allerdings ist dieses Prinzip der Suburbanisierung in Deutschland über unterschiedliche Ausgangsräume hinweggegangen und hat unterschiedliche Ergebnisse erzeugt, wie einige exemplarische Hinweise zeigen. Im Ruhrgebiet füllte die Suburbanisierung einen früh industrialisierten und weitläufig mit Industrieanlagen durchsetzten Raum auf. In der Region Stuttgart fand sie viele vitale Städtchen und Städte mit eigener gewerblicher Basis als Anknüpfungspunkte. In Hamburg und München wuchs sie in dünn besiedelte, ländlich genutzte Räume hinein. In Leipzig und Dresden wurde sie bis 1990 in Großsiedlungen am Stadtrand gedrängt und setzte erst danach flächenhaft ein. Stadt-Umland-Entwicklung ist in Deutschland überall durch Suburbanisierung gekennzeichnet, aber es gibt sehr unterschiedliche Verläufe und Resultate.

Der Prozess der Stadtentwicklung im Umland hat sich über Jahrzehnte erstreckt, er hat sich dabei sukzessive verändert und damit auch das Umland. Es ist „gereift“, Das ist zunächst eine Folge der Jahre. Wenn nicht mehr alles so aussieht und genutzt wird, wie ursprünglich auf dem Reißbrett geplant, dann muss das nicht negativ sein. Bei positivem Verlauf stellen sich mehr Vielfalt, Lebendigkeit, wahrnehmbare Geschichte, eine neue innere Differenzierung, eine gewisse Patina und ähnliche Dinge ein. Das ist die physische Seite des Reifeprozesses.

Es gibt aber auch eine funktionale Seite. Weil die Umlandräume für immer neue Nutzungen interessant geworden sind, sind neben neuen Wohnungen vielfältige Arbeitsplätze, Einkaufs-, Bildungs- und Freizeitmöglichkeiten entstanden. Es kam zu einer „funktionalen Anreicherung“.<sup>52</sup> Auch die sozialen Strukturen der suburbanen Räume sind vielfältiger geworden. Zumindest in Westdeutschland trifft das Klischee von der Familie im Einfamilienhaus auf die suburbanen Räume nicht mehr richtig zu.<sup>53</sup> Soziale Unterschiede zu den Großstädten gibt es zwar weiterhin, aber gleichzeitig finden sich heute in Umlandräumen Sozialstrukturen, die noch vor zwei Jahrzehnten als „typisch großstädtisch“ galten.<sup>54</sup> Im Zuge dieser Urbanisierung kommt es auch zu einer neuen räumlichen Ausdifferenzierung und Spezialisierung. Kunzmann hat für diesen Prozess das Bild vom „Archipel der Stadtregionen entworfen“, bei dem sich in einem weitläufigen Raum spezialisierte Inseln herausbilden.<sup>55</sup> Dabei löst sich auch die hierarchische Struktur zentraler Orte zugunsten einer eher funktionsteiligen Komplementarität auf. Es entstehen neue spezialisierte Standortbereiche mit besonderen Profilen. Die Vermischung der Funktionen und die als Reaktion darauf entstehende Mehrfachausrichtung von Konsumenten führen zu weiträumigen, einander überlagernden Verflechtungsbereichen.<sup>56</sup> Suburbane Räume sind so zu einem neuen Typus von Stadt geworden, für den Sieverts den inzwischen viel verwendeten Begriff Zwischenstadt<sup>57</sup> eingeführt hat.

---

<sup>52</sup> Jürgen Aring: Die Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte im Kontext räumlicher Dynamik. In: Forum Wohneigentum 5/2003, S. 268-272. Jürgen Aring: Der Reifeprozess im Umland der Großstädte. Entwicklungen neu bewerten. In: Forum Wohneigentum 3/2001, S. 124-129.

<sup>53</sup> Jürgen Aring und Günter Herfert: Wohnsuburbanisierung in Deutschland. In: Klaus Brake u.a. Hrsg.: Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen 2001, S. 43-56, S.53.

<sup>54</sup> Landtag NRW (Hrsg.): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2004, S. 119.

<sup>55</sup> Klaus R. Kunzmann: Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregion. In: Klaus Brake u.a. Hrsg.: Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen 2001, S. 213-221.

<sup>56</sup> Hans H. Blotvogel Hrsg.: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover 2002 (= ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 217); S.XXXIV.

<sup>57</sup> Thomas Sieverts: Zwischenstadt. Braunschweig/Wiesbaden 1997 (= Bauwelt Fundamente 118).

Diese neue Urbanität der (post)suburbanen Räume ist aber nicht erfahrbar aus der Perspektive des Flaneurs, des frühen Rezipienten der Großstadt. Sie ist erfahrbar im wahrsten Sinne des Wortes, nämlich durch eine regionale Automobilität mit einem Radius von bis zu 45 oder 60 Minuten Fahrzeit. Bei der Raumnutzung hat es sozusagen einem Maßstabssprung gegeben, bei dem neben die bekannte lokale und radiale Ausrichtung auch regionale und flächenhafte Ausrichtungen getreten sind. Die Urbanität der Zwischenstadt komponieren sich die Bewohner durch ihre Mobilität selbst. Beides zusammen – funktionale Anreicherung und Maßstabssprung bei der Raumnutzung – schafft nun wieder die Voraussetzung für das Vorranschreiten der skizzierten regionalen Differenzierung in den Stadtregionen und insbesondere den Zwischenstädten.

Der hier pointiert und in aller Kürze geschilderte Prozess verläuft in der Realität über einen langen Zeitraum. Je nach Ausgangslage ist er in den verschiedenen Stadtregionen auch unterschiedlich weit vorangeschritten. In den polyzentrischen Großstadtregionen Westdeutschlands ist er wohl am deutlichsten erkennbar, und hier wird auch der größte Handlungsbedarf gesehen, um Verwaltungs- und Politikstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Eine einfache Feststellung lautet: Zunehmend ist die Region die Stadt. Die Ortskommune passt mit ihrem begrenzten Raumbezug immer weniger zu den entstandenen regionalen Funktionalstrukturen. Man fragt sich, was lokale Demokratie noch bewirken kann, wenn Wähler und Nutzer von Stadträumen immer seltener identisch sind.

Vor diesem Hintergrund ist das Bemühen, die Region als administrative und politische Handlungsebene zu etablieren, nur allzu verständlich. Seit Beginn der 1990er Jahre hat es eine Vielzahl von konkreten Ansätzen und noch viel mehr Papiere zu dem Thema gegeben. Trotz einer breiten prinzipiellen Zustimmung sind die Widerstände im Konkreten jedoch erheblich, denn jede Neuordnung rüttelt auch an den etablierten Strukturen.

Ein kompletter Neubau einer regionalen Gebietskörperschaft gelang in der Region Hannover mit der Etablierung der „Region“, in der Aufgaben des Kreises, der kreisfreien Stadt und des Kommunalverbandes Großraum Hannover zusammengeführt wurden (vgl. Beispiel). Im Südwesten wurde mit dem „Verband Region Stuttgart“ eine etwas kleinere Lösung etabliert, die im Herbst 2004 immerhin schon auf eine zehnjährige Erfolgsbilanz zurückblicken konnte. In anderen Räumen – wie dem Ruhrgebiet und dem Raum Frankfurt – scheiterten Vorstöße zur Etablierung einer neuen starken regionalen Selbstverwaltungsstruktur. Umgesetzt wurden nur „kleine Lösungen“, für die sich eine politische Mehrheit fand. Vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen wurde in vielen Regionen von vornherein stärker auf freiwillige interkommunale Kooperationen gesetzt, mit denen das „Machbare angegangen werden kann“, ohne sich in Grundsatzstreitigkeiten zu verlieren. Als besonders erfolgreiches Beispiel gilt die Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler nach dem Bonn-Berlin-Beschluss von 1991.

### **Beispiel: Regionalisierung in der Region Hannover**

In der Region Hannover blickte man bereits auf eine etwa 30-jährige regionale Zusammenarbeit in unterschiedlichen institutionellen Formen zurück, als Mitte der 1990er Jahre der Vorschlag für eine noch weiter reichende regionale Integration auf die politische Agenda kam. „Im Jahre 1996 haben die damaligen Hauptverwaltungsbeamten von Landkreis, Landeshauptstadt und Kommunalverband Großraum

Hannover, Herbert Droste, Jobst Fiedler und Valentin Schmidt, die bereits Anfang der 1970er Jahre verfolgte Konzeption, eine für alle entwicklungsbestimmenden Aufgabenbereiche der Region Hannover verantwortliche Gebietskörperschaft zu errichten, wieder aufgegriffen. Mit dem so genannten Blauen Papier legten sie der Öffentlichkeit eine Diskussionsgrundlage vor, mit der sie die Auflösung des Landkreises und des Kommunalverbandes Hannover und – als deren Rechtsnachfolgerin – die neu zu bildende Region Hannover vorschlugen. Dieser neuen Selbstverwaltungskörperschaft mit direkt gewählter Vertretung sollten die bisher kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landeshauptstadt Hannover angehören.<sup>58</sup>

Nach einem längeren Diskussionsprozess gelang es schließlich, die Idee der „Region Hannover“ zu operationalisieren, indem die Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Region geklärt, eine Organisationsstruktur entwickelt und ein Modellhaushalt erarbeitet wurde. Dabei war eine Vielzahl von Widerständen zu überwinden (vgl. Frohner/Priebs<sup>59</sup> und Arndt/ Priebs<sup>60</sup>). Letztlich gelang es damit aber, eine breite politische Unterstützung für die Bildung der neuen Gebietskörperschaft aufzubauen. Im November 2001 trat dann das Gesetz zur Bildung der Region Hannover in Kraft und die neue Gebietskörperschaft konnte aufgebaut werden und ihre Arbeit aufnehmen.

Die regionale Neuordnung betrifft auch Fragen der Wohnungspolitik.<sup>61</sup> Allerdings ist die Wohnungspolitik nicht vollständig auf der regionalen Ebene gebündelt. Die Region hat die Verantwortung für die Regionalplanung, jedoch nicht für die Flächennutzungsplanung. Sie hat auch für die kleineren Gemeinden die Bauaufsicht vom Landkreis übernommen, Schließlich sind einige wohnungspolitische Spezialthemen, die sich aus sozialen Politikzuständigkeiten der Region ergeben (Jugend, Senioren) auf der regionalen Ebene angesiedelt. Eine komplette Regionalisierung der kommunalen Wohnungspolitik wurde jedoch nicht gewünscht. Zwar wurde in der Phase der Operationalisierung der Region auch diskutiert, die Zuständigkeiten des Wohnungsamtes der Stadt Hannover an die Region zu übertragen, um damit die soziale Wohnungsbauförderung besser in der Region zu verteilen. Dies erwies sich politisch aber nicht als mehrheitsfähig. Und der finanzielle Ausgleich in der neuen Region (Sozialhilfeausgleich) hat vieles von den Problemen genommen. Die finanzielle Seite des Regionalproblems hat sich aufgelöst. Im Ergebnis wurde dann die Entscheidung für eine doppelte Zuständigkeit (kommunal, regional) getroffen. Die wohnungspolitischen Zuständigkeiten der Region sind wiederum auf das Sozialdezernat und das Planungs- und Umweltdezernat aufgeteilt.

---

<sup>58</sup> Angela Rühmann: Die unterschiedlichen Verbandsmodelle im Großraum Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover Hrsg.: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Hannover 2001 (= Beiträge zur regionalen Entwicklung 96), S. 31-50.

<sup>59</sup> Siegfried Frohner und Axel Priebs: Der Prozess der Bildung der Region Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover Hrsg.: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Hannover 2001 (= Beiträge zur regionalen Entwicklung 96), S. 337-363.

<sup>60</sup> Michael Arndt und Axel Priebs: Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode. In: Nds. Vbl., 8/2004, S. 201-206.

<sup>61</sup> Die nachfolgenden Aussagen basieren auf einem Interview mit Herrn Prof. Dr. Axel Priebs, Dezernent für Ökologie und Planung der Region Hannover (Interview durch J. Aring und B. Hallenberg am 12.03.2004).

#### 4.2 Die Perspektive von oben: Stärkere regionale Spreizung

Die alte Bundesrepublik ist im internationalen Vergleich ein enorm homogener Raum gewesen. Ungeachtet der Unterschiede zwischen Stadt und Land, Zentrum und Peripherie, Nord und Süd gab es praktisch allerorten eine Partizipation an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Die ökonomische Prosperität der Bundesrepublik schuf nicht nur die Spielräume für eine soziale, sondern auch für eine räumliche Ausgleichspolitik. Dies lief zwar nicht auf eine Nivellierung von Unterschieden, doch aber auf eine politische Einlösung des Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hinaus. Ungeachtet aller Unterschiede entwickelten sich die Teilräume der Bundesrepublik über einen längeren Zeitraum im Wesentlichen einheitlich in die gleiche Richtung.

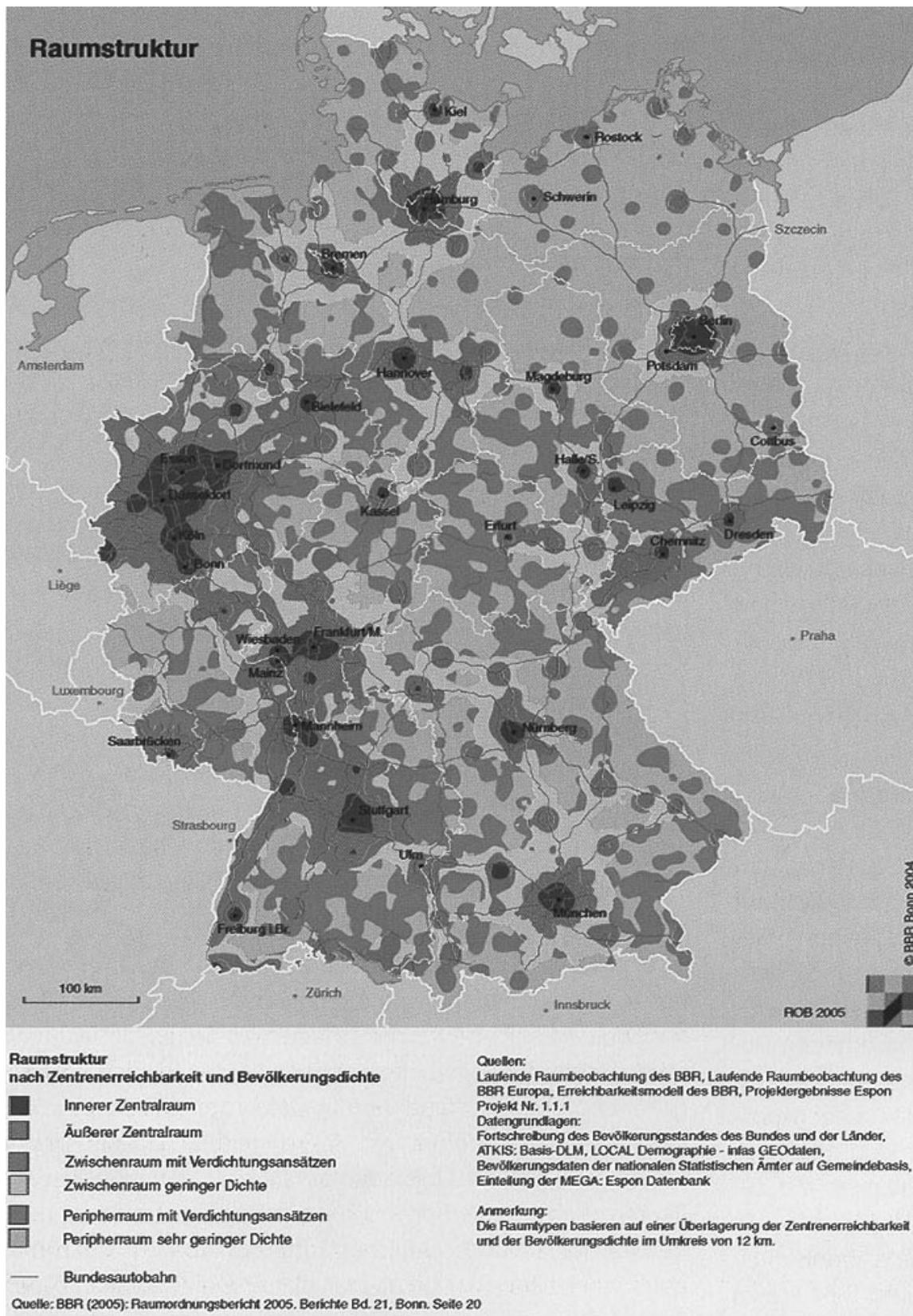
Inzwischen deutet jedoch vieles auf eine zunehmende regionale Spreizung in Deutschland hin. Als Erstes ist im Zuge der deutschen Einheit mit dem extrem dünn besiedelten Nordosten ohne größere Städte (mit Ausnahme Berlins) ein Raumtyp hinzugekommen, den es in der alten Bundesrepublik in der Größe und Weitläufigkeit nicht gab. Im Zuge des politischen Bemühens um eine Angleichung zwischen Ost und West wurde dieser räumliche Strukturaspekt zunächst in den Hintergrund gedrängt. Mit der Angleichung der Rechts- und Planungssysteme, massiven Infrastrukturinvestitionen und der politischen Vorgabe der „Schaffung blühender Landschaften“ sollte eine Angleichung herbeigeführt werden. Fünfzehn Jahre später zeigt sich, dass das Ziel nicht erreichbar ist. Der Nordosten ist ein Raum, für den neue Vorstellungen von regionaler Entwicklung und Daseinsvorsorge entwickelt werden müssen. Inzwischen ist klar: Deutschland besitzt, wie viele Nachbarländer auch, eine dünn besiedelte Peripherie. Was Småland für Schweden und Jütland für Dänemark darstellt, ist der Nordosten für Deutschland.

Überlagert wird dieses räumliche Muster aber noch von funktionalen Veränderungen. Im internationalen Wettbewerbskontext werden manche Räume zu einer Art Semiperipherie zwischen westeuropäischen Kernräumen („blaue Banane“, „Pentagon“) und Billiglohnstandorten in Osteuropa, für die es in der globalisierten Ökonomie und Wissensgesellschaft noch keine rechte Rolle gibt. Dies gilt jedenfalls für viele dünner besiedelte Räume ohne gute Vernetzung mit den Ballungsräumen und ohne besonderes landschaftliches Potenzial. Allerdings darf man aus solchen Überlegungen keinen platten Determinismus für die Zukunftsperspektiven von Räumen ableiten. Manche der so genannten ländlichen Räume haben durchaus eine starke Position gefunden, während die Perspektiven mancher altindustrialisierter Ballungsräume noch ganz unsicher sind. An einer wachsenden regionalen Spreizung der Entwicklungsperspektiven von Räumen aufgrund von Globalisierung und Herausbildung einer immer stärker wissensbasierten Ökonomie ändert das aber wohl nichts.

In diesen Diskurs passt auch die Debatte um die Herausbildung von Metropolregionen und ihre Adaption in der Praxis. Im Laufe der 1990er Jahre hat sich die Stadt- und Regionalforschung infolge der Diskussionen über Globalisierung und Europäisierung mit Global Cities und Metropolenräumen beschäftigt.<sup>62</sup> Parallel kam das Thema auch auf die politische Agenda und rückte seither ständig weiter nach oben. Viele große Städte entdecken oder entwickeln ihre metropolitanen Funktionen und versuchen sich im internationalen Standortwettbewerb zu positionieren.

---

<sup>62</sup> Dirk Matjekovski Hrsg.: Metropolen. Laboratorien der Moderne. Frankfurt – New York 2000.



Karte 5.1: Räumliche Spreizung in Deutschland – Raumstruktur und Raumentwicklung

Die Bundesländer, der Bund, die europäische Union und die OECD haben diese Entwicklung aufgegriffen und versuchen ihrerseits eine Politik für Metropolregionen zu machen und gleichzeitig auch die Metropolregionen in die Pflicht zu nehmen.

Schon 1995 stufte die Ministerkonferenz für Raumordnung in Deutschland (MKRO) sechs Stadtregionen (Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart) als „europäische Metropolregionen“ ein. 1997 nahm die MKRO bei der offiziellen Ausweisung von Metropolregionen noch den Raum Leipzig-Dresden-Chemnitz als „Sachsendreieck“ hinzu. Inzwischen haben sich auch Hannover (mit Braunschweig und Göttingen), Nürnberg und Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg erfolgreich um die Einstufung als Metropolregion bemüht. Für die MKRO sind die europäischen Metropolregionen „räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im großräumigen Maßstab international und interkontinental ausstrahlen. Sie sollen als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung wirken.“<sup>63</sup> Ihre besondere Funktion als Orte der „Steuerung von Wirtschaft und Politik“, ihre Funktion als „internationale Gateways“ und ihre Bedeutung für „Innovation“<sup>64</sup> heben die Metropolräume aus dem breiten Feld der größeren Städte bzw. Oberzentren hervor. Die Metropolregionen haben sich inzwischen in einem Initiativkreis zusammengeschlossen, der wiederum Lobbyarbeit für die Räume macht.<sup>65</sup> Im aktuellen Raumordnungsbericht wird den Metropolregionen ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem der konzeptionelle Ansatz empirisch unterfüttert wird.<sup>66</sup>

Eine räumliche Bedeutung erhält der Metropolregionansatz nicht zuletzt durch seinen Aufforderungscharakter an besonders geeignete Räume, „sich so aufzustellen“, dass die regionalen Profile optimal entwickelt werden und hochwertige, differenzierte Standorte im internationalen Wettbewerb entstehen. Metropolregionen sind deshalb Räume und Netzwerke zugleich.<sup>67</sup> Dabei können durchaus zur Stärkung der Wettbewerbsfunktion auch Partnerschaften entstehen, die weit über die oberzentralen Verflechtungsbereiche hinausgehen. Die Herausbildung von Metropolregionen hat aber auch ihre Kehrseite, Weite Räume werden keinen rechten Anschluss an die metropolitanen Netze finden können und auf eine Rolle als Komplementäräume zurückgeworfen. Eine neue „funktionsräumliche Arbeitsteilung“, wie sie schon in den 1970er Jahren diskutiert wurde,<sup>68</sup> kündigt sich an.

Insgesamt deuten sowohl die demographischen als auch die ökonomischen Prozesse also auf eine zunehmende großräumige Spreizung in Deutschland hin.

<sup>63</sup> BMBau/MKRO: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Bonn 1995.

<sup>64</sup> Hans Heinrich Blotevogel: Gibt es Metropolen in Deutschland. In: Dirk Matjekovski Hrsg.: Metropolen. Laboratorien der Moderne. Frankfurt – New York 2000, S. 139ff.

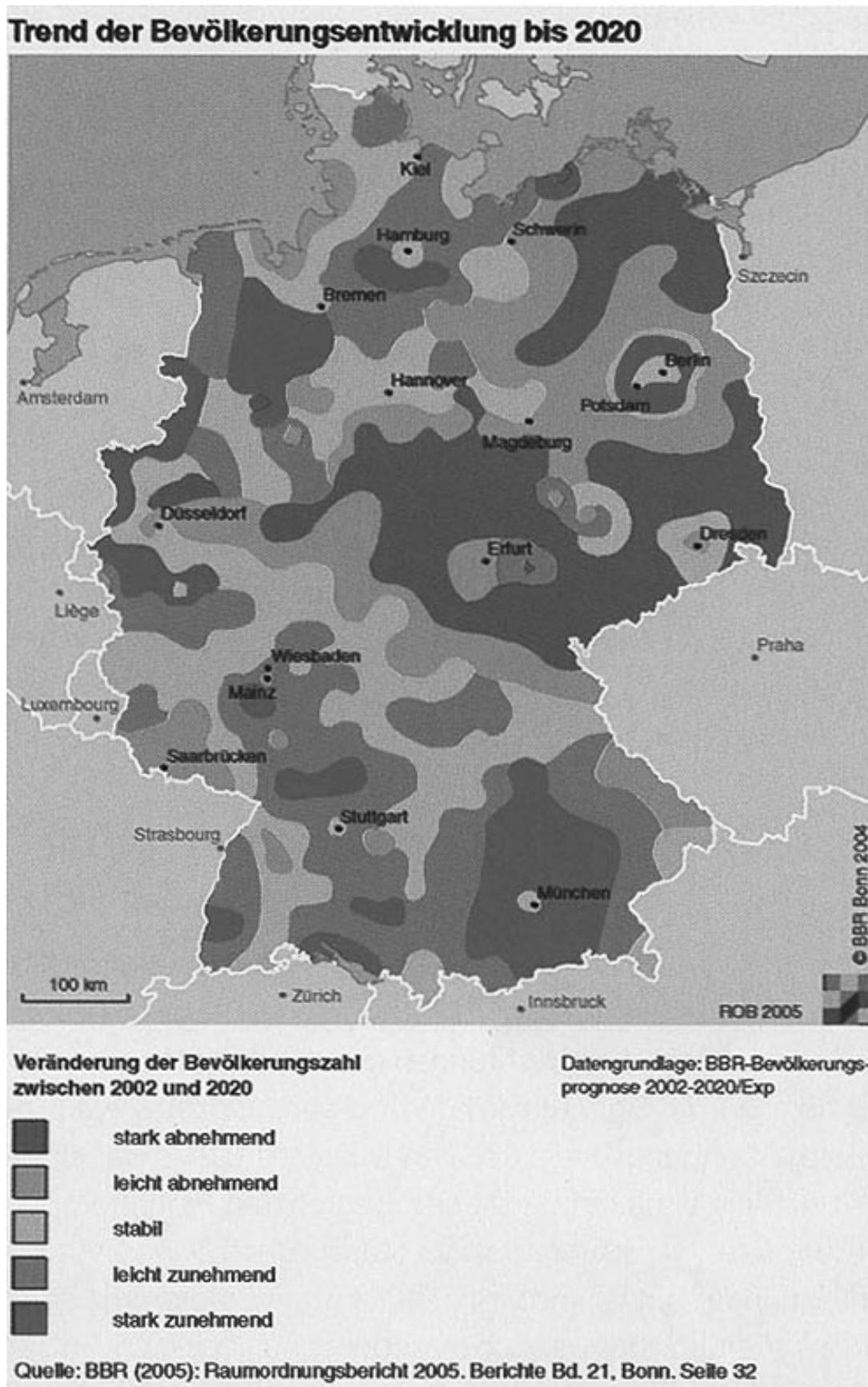
Hans Heinrich Blotevogel: Neue Landschaften – neue Strategien? In: DASL Hrsg.: Neue Landschaften. Berlin 2005 (=DASL Almanach 2004), S. 63-82, Hans Heinrich Blotevogel: Metropolregionen. In: ARL Hrsg. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover 2005, S. 642-648.

<sup>65</sup> Initiativkreis Metropolregionen: Strategiepapier 2003.

<sup>66</sup> BBR Hrsg.: Raumordnungsbericht 2005. Bonn (=BBR Berichte Band 21), S. 180 ff.

<sup>67</sup> BMVBW / BBR / BFAG: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier vom 01.09.2005 (= Vorbereitungspapier zur Tagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“ am 12.09.2005), S. 23ff.

<sup>68</sup> Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977.



Karte 5.2: Räumliche Spreizung in Deutschland – Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020.

### 4.3 Auswirkungen auf das Handlungsfeld „Wohnen“

Diese allgemeine Entwicklung spiegelt sich auch beim Handlungsfeld „Wohnen“ wider. Einerseits sind Wohnungsmärkte in Stadtregionen längst regionale Märkte, und schon deshalb muss das wohnungspolitische Handeln vor Ort regional abgestimmt werden. Andererseits entwickeln sich die großstadtreionalen Strukturen auseinander und sehen sich völlig unterschiedlichen Herausforderungen – zwischen Wachstum und Schrumpfung – gegenüber. Beides kann eine Regionalisierung der Wohnungspolitik zur Folge haben. Diese kann sowohl als Auf- oder Abschichtung als auch als regional differenzierte Zentralpolitik umgesetzt werden.

## 5 Regionalisierung als ergänzende Politikstrategie

### 5.1 Die räumliche Struktur der Wohnungspolitik – Politik „von oben“ und „von unten“

Wohnungspolitik in Deutschland vollzieht sich in einem vielschichtigen Akteursgeflecht mit jeweils spezifischen Zuständigkeiten. Auf der öffentlichen Seite sind Bund, Länder, Kommunen bzw. Kreise oder Kommunalverbände komplementär aktiv. Daneben gibt es eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Akteuren, die hier jedoch nicht im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Bei den öffentlichen Akteuren kann man vereinfacht eine Wohnungspolitik „von oben“ (des Bundes und der Länder) und eine Wohnungspolitik „von unten“ (der Kommunen) unterscheiden: Beide Ansätze ergänzen einander. Bund und Länder bestimmen bisher die Richtung der Wohnungspolitik (z.B. Bedarfsdeckung, Investitionslenkung, Mieterschutz, Eigentumsbildung...) und die Kommunen gestalten die konkrete Ausprägung vor Ort (Bauleitplanung, Städtebau, Umsetzung sozialer Ziele...), wobei ihnen je nach Handlungsbereich unterschiedlich weite Gestaltungsspielräume zur Verfügung stehen.

### 5.2 Dimensionen der Regionalisierung

Wenn für die Zukunft eine stärkere Regionalisierung der Wohnungspolitik erwartet wird, dann führt das aus den Perspektiven „von unten“ und „von oben“ zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Bei der **Regionalisierung „von unten“** geht es zuerst darum, vermehrt eine lokale durch eine regionale Perspektive zu ersetzen. Die blinden Flecken der Wahrnehmung, die eine lokale Politik in längst regional gewordenen Wohnungsmärkten zwangsläufig erhält, sollen durch eine regionale Betrachtung und regionales Handeln beseitigt werden. Regionalisierung bedeutet hier zunächst eine Maßstabsverschiebung von lokal zu regional, jedoch keine grundsätzliche inhaltliche Neuausrichtung der Politik. Es geht es um praktische Fragen der Handhabbarkeit lokal erprobter Ansätze auf der regionalen Ebene. Daneben kann eine Regionalisierung auch mit einer Ausweitung der Kompetenzen einhergehen, z.B. wenn „von oben“ pauschalierte Regionalbudgets bereitgestellt werden. Zu dieser Form der Regionalisierung von unten kann es aber nur kommen, wenn von oben entsprechende Veränderungen gewünscht werden.

Eine **Regionalisierung „von oben“** hat ihre Ursache hingegen in einer Ausdifferenzierung der Märkte, bei der ein normiertes, einheitliches Handeln als Ungerechtigkeit, Verschwendung oder Unsinnigkeit empfunden würde. Die Forderung nach ei-

ner Regionalisierung der Wohnungspolitik des Bundes und der Länder ist dann in jedem Fall ein Plädoyer für regional differenzierte Politik. Die Regionalisierung von oben kann dabei ganz unterschiedliche Ausgestaltungen erreichen, nämlich eine Spezialisierung oder Generalisierung. Dabei sollte man unter Spezialisierung die Ausformulierung passgenauer Politiken für verschiedene Regionstypen oder gar Wohnungsmarktregionen durch den Bund und/oder die Länder verstehen. Unter Generalisierung müsste man hingegen eine Abstraktion der Bundes und Landespolitik fassen, in deren Folge in den Wohnungsmarktregionen mit pauschalierten Budgets viel stärker eigenständige Wohnungspolitik betrieben wird. Diese letztgenannte Form der Regionalisierung „von oben“ würde also auch die Wohnungspolitik „von unten“ grundsätzlich verändern.

### 5.3 Zur Ableitung einer Regionalisierung von oben

Bisher ist in der Bundesrepublik Deutschland eine einheitliche Wohnungspolitik für den Gesamttraum die Regel. Rechtsansprüche und Rechtsverpflichtungen gelten unabhängig vom Ort. Das trifft auf die Eigentumsförderung genauso zu wie auf den sozialen Wohnungsbau oder den Mieterschutz. Etwas anders stellt sich die Situation bei zeitlich begrenzten Programmpolitiken dar (Stadtsanierung, Soziale Stadt). Hier können vor dem Hintergrund regional spezifischer Probleme Programme so formuliert werden, dass sie überwiegend nur aus den entsprechenden Räumen abgerufen werden können. Aber hier handelt es sich gewissermaßen um eine indirekte Regionalisierung. Denn im Grunde gilt der Rechtstatbestand allgemein. Man hat nur über die Programmierung von vornherein Augenmerk auf räumliche Schwerpunkte gelegt. Explizite regionalisierte Politiken, wie sie z.B. in der Wirtschaftspolitik mit der Abgrenzung von Fördergebieten (z. B. Ziell II Gebiete der EU) gibt, waren in der Wohnungspolitik bisher nicht üblich. Die Sonder-Afa Ost, mit der nach der deutschen Vereinigung der Wohnungsbau in den neuen Ländern gefördert wurde, stellt in dem System einheitlicher Wohnungspolitik eher die Ausnahme dar.

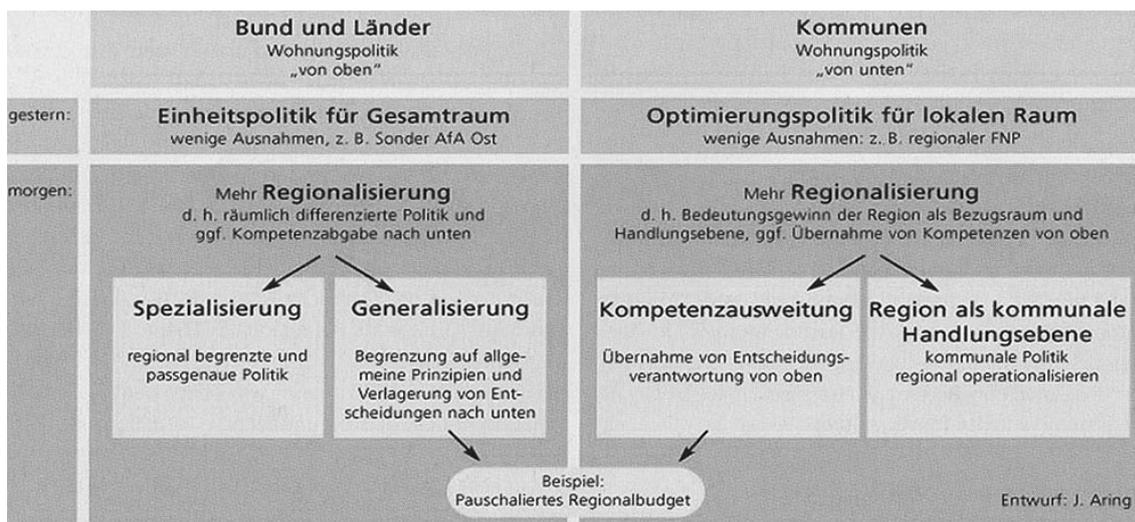


Abb. 5.3: Dimensionen der Regionalisierung von Wohnungspolitik

Auch bei einem Grundprinzip der räumlichen Einheitlichkeit der Politik und den damit geschaffenen ubiquitär geltenden Rechtstatbeständen gibt es regional unter-

schiedliche Effekte. Die gleiche Politik greift eben regional immer etwas unterschiedlich. Ob und wie Fördertatbestände genutzt werden können, hängt eben von vielen regional unterschiedlichen Kontexten ab. So ist die Eigentumsförderung überproportional in Gebiete mit geringen Baulandpreisen und hoher Eigenheimquote geflossen. Die Städte und die Hochpreisagglomerationen generell konnten diese Förderung weniger auf sich ziehen. Umgekehrt ist der soziale Wohnungsbau überdurchschnittlich in die Ballungsräume geflossen. Manche Städte am Ballungsrand konnten in den 1970er und 1980er Jahren sogar die Investitionen für den sozialen Wohnungsbau zum Kernelement ihrer Stadtentwicklungskonzeptionen machen. Auch das dritte genannte Beispiel des Mieterschutzes dürfte regional unterschiedlich beansprucht worden sein, denn in Hochpreisgebieten mit engen Märkten haben Mieter naturgemäß eine schwächere Position als in Räumen mit einem entspannten Wohnungsmarkt.

Solche räumlichen Wirkungen gibt es nicht nur in der Wohnungspolitik, sondern auch in vielfältigen anderen Politikfeldern. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung widmet diesen Themen eine wachsende Aufmerksamkeit und hat auch im Raumordnungsbericht 2005 ein umfangreiches Kapitel zu dieser Thematik bereitgestellt.

Die räumlich unterschiedlichen Effekte einheitlicher Wohnungspolitik haben in den letzten Jahren immer wieder Debatten über die Gerechtigkeit und Sinnhaftigkeit aufgeworfen. Denn gerade in Zeiten knapper Kassen stellen sich Fragen nach unerwünschten Mitnahmeeffekten oder dem gesellschaftlichen Nutzen der Politiken. Dabei richtet sich der Blick sowohl auf soziale als auch auf räumliche Dimensionen. Es häufen sich Forderungen nach einer „passgenaueren Politik“, die die „wirklich betroffenen Menschen“ und die „richtigen Räume“ trifft. Gleichzeitig sollen die politischen Ziele mit weniger Mitteleinsatz erreicht werden. Schließt man sich diesen Wünschen an, so endet man fast automatisch auch bei einer regionalisierten Wohnungspolitik. Die Karten und Abbildung 5.3 illustrieren diese Entwicklungen idealtypisch.

### Interventionsmuster regionalisierter Wohnungspolitik im Kontext von Wirtschaftsentwicklung und regionaler Divergenz

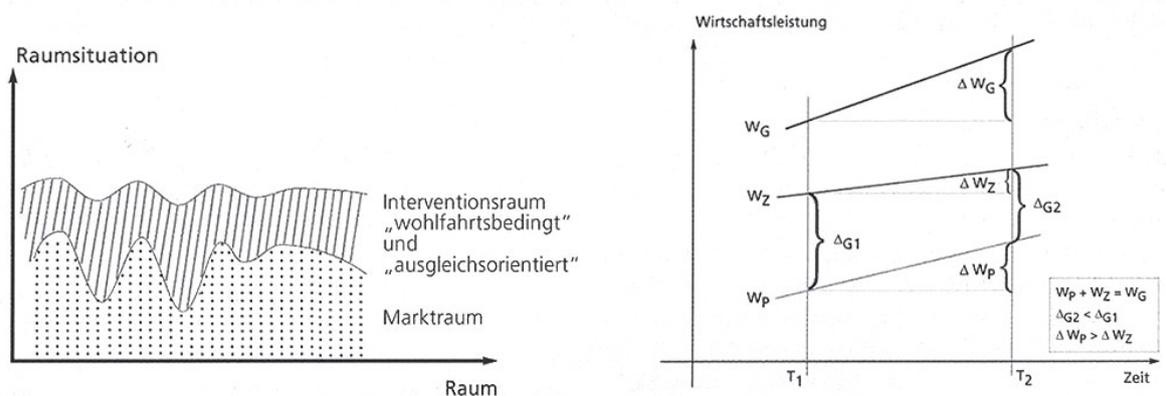


Abb. 5.4

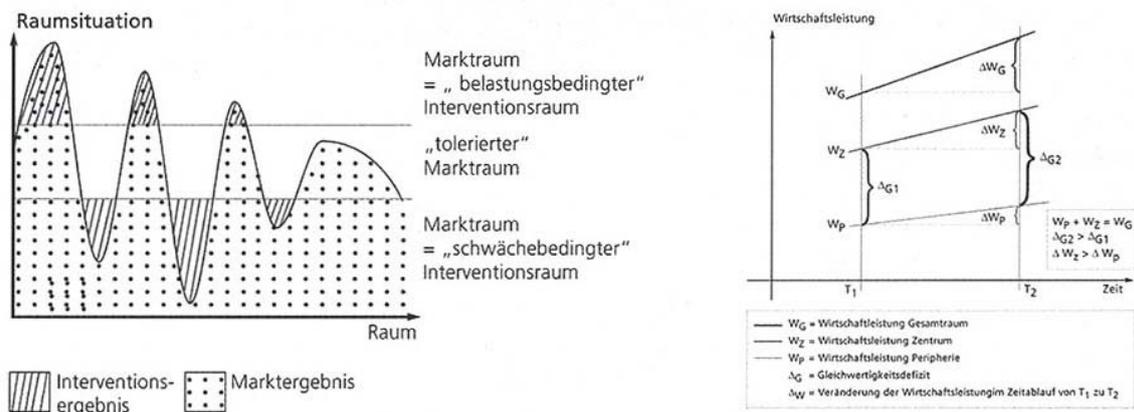


Abb. 5.5

Abbildung 5.4 zeigt rechts die ökonomische Situation im (West-) Deutschland der Nachkriegsjahrzehnte. Wirtschaftliches Wachstum ist selbstverständlich, und zwar in den Zentren wie in den peripheren Räumen. Durch das Aufholwachstum nähern sich die Lebensverhältnisse einander an. Die Wohnungspolitik unterstützt diesen Prozess, indem sie den Marktraum durch einen wohlfahrts- und ausgleichsorientierten Interventionsraum flankiert. Das System erzeugt überall ständig steigende Wohlfahrtseffekte und abnehmende Disparitäten.

Abbildung 5.5 illustriert die wahrscheinliche zukünftige ökonomische Situation in Deutschland. Nach Jahren der Wachstumsschwäche gelingt die Rückkehr auf einen ökonomischen Wachstumspfad, dies aber unter der Akzeptanz wachsender räumlicher Unterschiede. Die Metropolregionen und ihre Vernetzungsräume etablieren sich als Motoren des Wachstums, während die peripheren Räume relativ zurückfallen. Die räumlichen und sozialen Disparitäten nehmen in der Wachstumsdynamik zu, während gleichzeitig die öffentliche Haushaltslage extrem angespannt bleibt. Unter diesen Bedingungen muss das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen neu interpretiert werden. Das bedeutet nicht, dass öffentliche Intervention aufgegeben und „alles dem Markt überlassen wird“. Aber das Verhältnis von „Marktraum“ zu „Interventionsraum“ muss neu definiert werden. Politik kann sich nicht länger auf allgemeine Wohlfahrtssteigerung konzentrieren, die den Ausgleich quasi automatisch mit sich bringt. Politik wird Unterschiede akzeptieren und sich auf die extremsten Unterschiede – sei es schwäche- oder überlastungsbedingt – fokussieren. Damit wird sie Sozialansprüche neu definieren und räumlich bei einer Regionalisierung enden. Beispielsweise könnte sie Eigentumsförderung auf eng definierte Zielgruppen begrenzen, dynamische Ballungsräume zu den einzigen Zielregionen für den sozialen Wohnungsbau definieren und in speziell definierten Schrumpfsregionen Abrisse zur Stabilisierung der Märkte fördern. Auch die Vergabe von pauschalierten Mitteln passt in diese Logik einer differenzierten Politik.

## 6 Ein Beispiel: Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

### 6.1 Impuls und Ansatz der regionalen Kooperation

In Bonn und den benachbarten Kommunen und Landkreisen hat man nach dem Parlamentsbeschluss von 1991, mit dem Berlin wieder als Hauptstadt und Sitz von

Parlament und Regierung eingesetzt wurde, eine intensive interkommunale Kooperation eingeleitet, um im regionalen Verbund die Effekte des zu erwartenden Strukturwandels besser bewältigen zu können. Anders als in der Region Hannover, in der gemeinhin ein Prototyp moderner Regionsbildung gesehen wird, gab es im Raum Bonn keinen besonderen Erfahrungsvorlauf in Sachen regionaler Kooperation. Zur interkommunalen Kooperation entschloss man sich quasi spontan als Reaktion auf den so genannten Bonn-Berlin-Beschluss. Deswegen läuft die Kooperation auch informell ohne jegliche Institutionalisierung. Sie firmiert unter dem Kürzel *:rak* (= Regionaler Arbeitskreis). Sachlich konzentrierte sich die Kooperation zunächst auf die konzeptionelle Bewältigung des Strukturwandels, von Beginn an aber auch auf eine gemeinsame Wohnungspolitik, später dann auf die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts.

Es ist sicherlich mit den besonderen Umständen des überraschenden, extern aufgezwungenem Strukturwandels zu erklären, dass die Kooperation auch ohne verfasste Strukturen erfolgreich verläuft. Die Angst vor einer regionalen Strukturkrise mit Arbeitslosigkeit und Abwanderung einerseits und die Bereitstellung von ca. 1,5 Mrd. Euro Fördergeldern zur Bewältigung des Strukturwandels andererseits schufen sicherlich ein besonderes Klima, in dem man eher Animositäten überwinden und Kirchturmdenken zurückstellen konnte.<sup>69</sup>

Nach fast 15 Jahren ist die regionale Kooperation zwar weiterhin nicht formalisiert, aber in vielen Bereichen doch routiniert und zu einer selbstverständlichen Facette des kommunalen Verwaltungs- und Planungsalltags geworden. Dies erlaubte der Landesregierung, die Region Bonn/Rhein-Sieg als Modellregion für eine Regionalisierung der Wohnungsbauförderung auszuwählen. Die Region ist also sowohl zu einem Beispiel für eine regionalisierte Wohnungspolitik „von unten“ als auch „von oben“ geworden.<sup>70</sup>

## 6.2 Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region BN/SU/AW „von unten“

Der Bonn-Berlin-Beschluss – so wurde 1991 vermutet – werde auch erhebliche Wirkungen auf den regionalen Wohnungsmarkt haben. Befürchtet wurde ein Wegzug von Einwohnern und als Folge einer Wohnungsmarktkrise mit einem Überangebot an Wohnungen, Leerständen und Preisverfall. Neben der Entwicklung einer wirtschaftlichen Strategie zur Bewältigung des Strukturwandels stand deshalb die Wohnungspolitik von Anfang an mit auf der Agenda der regionalen Kooperation.

Es traf sich für die Region Bonn/Rhein-Sieg allerdings äußerst glücklich, dass die Anstrengungen zur Bewältigung eines regionalen Strukturwandels schon deutlich vor der Umsetzung des Bonn-Berlin-Beschlusses einsetzten und dass diese Bestrebungen in eine Zeit des einigungsbedingten Wirtschaftsbooms und starker Zuwanderung nach Deutschland fielen. Man muss deshalb festhalten: Auslöser der regionalen Kooperation und der regional abgestimmten Wohnungspolitik war die Befürchtung von Krise und Schrumpfung. Der tatsächliche Handlungskontext bestand jedoch dann in der Bewältigung eines Wachstumsschubes!

Dies war das für viele überraschende Ergebnis einer von der *prognos ag* erarbeiteten regionalen Wohnungsmarktuntersuchung. Diese kam zu dem Schluss, dass

<sup>69</sup> Jürgen Aring: Ökonomischer Wandel. Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler als Exempel. In: POLIS 3/2003, S. 21-23.

<sup>70</sup> Die nachfolgenden Aussagen basieren auf einem Interview mit Herrn M. Isselmann, Planungsamtsleiter der Stadt Bonn (Interview durch J. Aring am 07.03.2005).

binnen zehn Jahren ein zusätzlicher Bedarf von etwa 50.000 Wohnungen (!) bestehe. Vor diesem Hintergrund wurde dann sukzessive eine regional abgestimmte Wohnungspolitik aufgebaut: Die wichtigsten Schritte in diesem Prozess waren:

- die regionale Wohnungsmarktuntersuchung (Mengengerüst Bedarf),
- die Erfassung und Bewertung des regionalen Wohnbauflächenangebotes (Mengengerüst Angebot),
- die Vereinbarung von Standort- und Qualitätskriterien für zukünftige Entwicklungen orientiert an den Leitvorstellungen dezentraler Konzentration sowie an Gestaltungs- und Organisationsanforderungen bei der Umsetzung und
- ein operativer Prozess der Umsetzung mit einem Impulsprogramm als Einstieg in die Flächenentwicklungen und gleichzeitig als Qualitätssignal (mit Hilfe eines Wettbewerbs und der Vergabe von Impulsauszeichnungen).

Fazit: Die Kommunen sind unabhängige Akteure geblieben, aber die regionale Kooperation hat sie in einen Gleichklang gebracht und ihnen ein gemeinsames Ziel gegeben.

### **6.3 Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region BN/SU „von oben“**

Die erfolgreiche freiwillige Kooperation bei der Wohnsiedlungsflächenentwicklung in der Region BIM/SU/AW war die Voraussetzung, um die Region auch zum Testfeld für eine regionalisierte Wohnungspolitik „von oben“ zu machen.

Der zuständige Ministerialdirigent im Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) des Landes Nordrhein-Westfalen, Hans-Dieter Krupinski, skizzierte zu Beginn des Modellvorhabens in der Region Bonn/Rhein-Sieg die Position des Landes folgendermaßen: „Wir werden uns in vielen Bereichen sehr stark der Regionalstadt nähern. Seit 1994 geht daher in unseren Köpfen die Idee herum, Wohnungsmärkte zu fördern und nicht Verwaltungsgrenzen. Der Städtetag schrieb uns, dass er gern eine Pauschalierung von irgendwelchen Mitteln hätte – aber ohne regionale Kompetenzen. Dies fanden wir gar nicht gut, weil wir glaubten, das löse das Problem nicht. Viel spannender ist es, wenn wir die Konditionen landesweit einheitlich, nach Mietstufen gestaffelt, gestalten, dabei aber die regionale Komponente stärker einbinden. [...] Wir sind froh, dass wir diese Region gefunden haben, weil sie unter dem Druck des Hauptstadt-Beschlusses regionale Kooperation eingeübt hat und einüben musste. Und ich glaube, eine regionale Kooperation funktioniert nur, wenn das Zentrum, die Zentralstadt bereit ist, mit der Region zu teilen. [...] Meine Vision ist folgende: Wir müssen von der staatlichen Projektförderung zur kommunalen Ebene kommen. Die Stärkung der kommunalen Ebene durch die Pauschalierung von Wohnungsbaumitteln ist dabei ein Anfang.“<sup>71</sup>

Konkret ging es um eine „regionale Budgetierung der Wohnungsbauförderung“. Das Vorhaben des MSWKS NRW zielt darauf ab, die Fördermaßnahmen im Sozialen Wohnungsbau nicht länger als Einzelfälle zu betrachten und so ihre Bewilligung zu prüfen, sondern sie in einen regionalen Kontext mit Eigenverantwortlichkeit zu stellen. Dabei tritt an die Stelle bisheriger kontingentierter Zuteilung von Wohnein-

---

<sup>71</sup> Hans-Dieter Krupinski: Stärkung regionaler Entscheidungen. Erwartungen an die Budgetierung aus Landessicht. In: ILS und :rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 9-12.

heiten ein regionales Gesamtbudget, über dessen Verteilung die Region selbst entscheidet. Konkrete örtliche Erfordernisse können so viel besser berücksichtigt werden. Bei diesem Verfahren gelten die allgemeinen Richtlinien zur Förderfähigkeit von Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau weiter, aber man gewinnt eine größere zeitliche und räumliche Flexibilität und mehr regionale Eigenverantwortung für den Einsatz der Mittel.

In der ersten Phase der Regionalisierung der Wohnungspolitik in der Region BN/SU/AW war vorrangig die planende Verwaltung aktiv. Nun kamen mit der Ausweitung der Handlungsfelder auch neue Akteure ins Spiel; andere mussten ihre Rolle ändern. In der Region selbst mussten zunächst die zuständigen Bewilligungsbehörden der Stadt Bonn, der Stadt Troisdorf und des Rhein-Sieg-Kreises eingebunden werden. Gleichzeitig musste der Kooperationsraum auch räumlich neu gefasst werden. Der Landkreis Ahrweiler, ansonsten integrierter Partner des :rak in der Region BN/SU/AW, konnte bei dem nordrhein-westfälischen Budgetierungsvorhaben nur den Status eines Beobachters haben, da er in Rheinland-Pfalz liegt. Gleichzeitig mussten aber die äußeren Kommunen des Kreises Siegburg in die Kooperation eingebunden werden, weil das regionalisierte Budget kreisbezogen war. Nicht zuletzt kam auch das für die Wohnungspolitik zuständige Ministerium in Düsseldorf als Partner mit ins Boot. Dem „regionalen Denken“ standen einige der neu hinzugekommenen Akteure aus der Region zunächst durchaus mit Skepsis gegenüber. Diese hat sich jedoch im Verlauf des Prozesses und mit dem Erfolg der Arbeit vollständig gelegt. Aus einer vorsichtig beäugten Sondersituation ist schnell ein Normalfall geworden.

Für drei Jahre von 2001 bis 2003 wurde die Budgetierung der Wohnungsbauförderung in der Region BN/SU als Modellvorhaben erprobt. Im Januar 2001 wurde das Modellvorhaben mit einem Erlass des MSWKS auf den Weg gebracht. Darin wurde ein pauschales Förderbudget von jährlich 50 Mio. Euro festgelegt.<sup>72</sup> In der Region wurde komplementär eine Verwaltungsvereinbarung zur neuen Vorgehensweise getroffen (vgl. Budgetierung Wohnbauförderung).

### **Budgetierung Wohnungsbauförderung – Verabredete Vorgehensweise der Fördermittelvergabe**

In der Verwaltungsvereinbarung verabredete die Region, auf folgende Weise zu einer Schwerpunktbildung der Wohnungsbaufördermittel zu kommen:

- Die Bewilligungsbehörden laden gemeinsam mit der Geschäftsstelle des Regionalen Arbeitskreises (:rak) jährlich (Vorlauf von ca. 1/2 Jahr) zu einem „Abstimmungsgespräch zur wohnungspolitischen Schwerpunktbildung“ ein. Ziel dieses Gesprächs soll es sein, im Vorlauf zur eigentlichen Bewilligung die regionalen Projekte mit mehr als 30 WE zu bestimmen, die der Schwerpunktbildung im o.g. Sinne dienen und bei der Bewilligung Vorrang finden sollen.
- Darüber hinaus verabreden die Bewilligungsbehörden einen intensiven Informationsaustausch darüber, wie der Mittelabfluss in den jeweiligen Gebietskörperschaften vonstatten geht. Bei Nichtabfluss von Mitteln sollen die entsprechenden Kontingente bzw. Budgetierungsmittel den anderen Gebietskörperschaften bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.

---

<sup>72</sup> 2001 wurde noch in DM gerechnet, und es standen 100 Mio. DM zur Verfügung.

- Weiterhin ist festgehalten, dass die Bewilligungsbehörden mit der Geschäftsstelle des *rak* – ggf. unter Hinzuziehung der WohnBundBeratung – geeignete Projekte im Sinne des experimentellen Wohnungsbaus auswählen.

In der Protokollnotiz zur Verwaltungsvereinbarung wird festgehalten, dass sich die Vertragspartner darüber einig sind, dass der „3-jährige Feldversuch“ zur regionalen Budgetierung vom gegenseitigen Vertrauen getragen wird und bei Bedarf einvernehmlich weiterzuentwickeln ist. Sie sind sich gemeinsam mit dem MSWKS auch darüber im Klaren, dass die Verwaltungsvereinbarung Eckpunkte darstellt, die durch den Prozess selbst und durch die Zeit inhaltlich ausgefüllt und soweit erforderlich präzisiert werden.<sup>73</sup>

Darüber hinaus gab es keine formalen Regelungen oder parlamentarischen Beschlüsse. Die Kooperation im Raum Bonn lebt ganz entscheidend davon, dass die Akteure freiwillig mitmachen.

In verschiedenen Abstimmungsrunden, in denen die eingebundenen Bewilligungsbehörden in eine zentrale Rolle als Träger der Kooperation hineinwuchsen, verständigte man sich auf das operative Verfahren. Dabei ging es u. a. um die Fördermodalitäten für Mietwohnungsbau, Eigentumsprojekte und Modernisierungen. Ergänzend wurde auch eine Gesprächsrunde mit Investoren geführt. Hieraus wurde jedoch keine ständige Einrichtung. Weitere Investorengespräche erfolgten später bilateral und projektbezogen.

Die Zahl der mit den Mitteln der pauschalierten Förderung 2001 bis 2003 geförderten Wohnungen war deutlich geringer als die vorangegangenen Wohnbauleistung in den expansiven 1990er Jahren. Das bereitgestellte Budget wurde deshalb in den Jahren 2001 und 2002 nicht ganz ausgeschöpft. Im Jahre 2003 kam es zu einer leichten Übernachfrage, die dann durch eine Nachtragsbewilligung des Landes geschlossen werden konnte. Insofern konnten im Modellvorhaben alle beantragten Projekte auch realisiert werden. Zum echten Budgetierungsfall, bei dem man sich über die alternative Verwendung knapper Mittel einig werden muss, ist es noch nicht gekommen. Dies kann man aber auch als positive Folge der Abstimmungsrunden sehen.

### 6.4 Bewertungen

Das Modellvorhaben der Jahre 2001 bis 2001 wurde vom ILS NRW wissenschaftlich begleitet. Eine erste Positionsbestimmung und Zwischenbilanz wurde im Herbst 2001 auf einer Tagung in Rheinbach gezogen. Eine abschließende Evaluation des Modellvorhabens im Zeitraum 2001 bis 2003 durch das ILS NRW ist vorgesehen, liegt jedoch bisher (Sommer 2005) noch nicht vor.

Von den Beteiligten wird das Modellvorhaben als Erfolg angesehen. Schon bei der ersten Zwischenbilanz im Herbst 2001 zog der Leiter des Sozial- und Wohnungsamtes der Stadt Troisdorf, Rolf Bertsche, folgende sehr positive Bilanz: „Budgetierung ist in den Kommunen im Bereich der Haushaltsführung und Mittelbewirtschaftung im Rahmen der knappen kommunalen Finanzressourcen schon lange geübte Verwaltungskunst. Es zeichnet sich ab, dass die mit der Budgetierung grundsätzlich

---

<sup>73</sup> Rolf Bertsche: Verwaltungsvereinbarung zum Budgetierungsversuch. In: ILS und :rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 19-21.

erhofften Effekte, nämlich flexibler und passgenauer mit den Finanzressourcen umzugehen, auch hier auftreten. Auch das Zusammenwirken in der Region ist schon seit Jahren erprobt und im Bereich der hier zur Rede stehenden Aufgabe ebenfalls funktionsfähig. Das Zusammenspiel hinsichtlich der notwendigen Abstimmung im Zuge der Regionalen Budgetierung geht bisher reibungslos vonstatten und es deutet sich nicht an, dass es anders werden wird.“<sup>74</sup>

Die Reaktion des Landes NRW, die pauschalierte Wohnungsbauförderung in der Region BN/SU nach Ende des Modellvorhabens als Regelfall weiterzuführen, ist ebenfalls als positive Bewertung des Ansatzes zu deuten. Zu einer Ausweitung des Regionalisierungsansatzes auf andere Regionen in NRW kam es bisher jedoch nicht, obwohl dies intensiv geprüft wurde. Im Gespräch waren die Räume Münster und Ostwestfalen-Lippe. Die Realisierung scheiterte, weil in den anderen Regionen entweder die erforderlichen regionalen Kooperationsstrukturen fehlten oder die beteiligten Bewilligungsbehörden keine Effizienzgewinne in der Regionalisierung erkennen konnten.<sup>75</sup> Auch die Enquetekommission „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ hat sich mit dem Regionalisierungsexperiment in der Region Bonn Rhein/Sieg/Ahrweiler auseinandergesetzt. Die Kommission meint, aufgrund der sich regional immer stärker unterscheidenden Entwicklungen der Wohnungsmärkte und der zunehmenden Ausdifferenzierung der Nachfrage sei „das System eines einheitlichen, projektbezogenen Landeswohnungsbauprogramms kritisch zu hinterfragen. Lösungen für die immer kleinteiligeren Probleme der Wohnungsmärkte sollten weitgehend kommunal gefunden und flexibel auf die regionalen Anforderungen ausgerichtet werden“. [...] „Die positiven Erfahrungen aus dem seit dem Jahr 2001 bestehenden Modellprojekt der regionalen Budgetierung der Wohnungsbauförderung zeigen eine Perspektive auf, wie die Wohnungsbauförderung entsprechend der unterschiedlichen regionalen Belange und Anforderungen der Wohnungsmärkte in Zukunft durch eine Stärkung kommunaler Verantwortung gestaltet werden kann.“<sup>76</sup>

## 7 Eine Zwischenbilanz

### 7.1 Sensibilisierung für Regionalisierungsprozesse

Eine erhebliche Zuwanderung nach Deutschland, eine aufgestaute Wohnungsmarktnachfrage und die Wohneigentumsbildungsphase der Baby-Boom-Generation überlagerten einander zu Beginn der 1990er Jahre. Folge war ein starkes Anwachsen der Wohnungsbautätigkeit, die nur zu einem begrenzten Teil in den Kernstädten und weitaus mehr im Umland bewältigt werden musste. Die Suburbanisierungswelle lenkte den Blick auf die Regionalisierung der Stadtentwicklung. Die Wurzeln dieses Prozesses reichen zwar Jahrzehnte zurück, und insofern war die Regionalisierung der Stadtentwicklung auch nichts grundsätzlich Neues. Aber im Kontrast zu den ruhigen 1980er Jahren und angesichts der mit dem quantitativen Wachstum einhergehenden qualitativen Veränderungen (Reifeprozess, Postsuburbanisierung, Zwischenstadt) gewannen die Regionalisierungsprozesse zu Recht viel Aufmerksamkeit.

<sup>74</sup> Rolf Bertsche: Verwaltungsvereinbarung zum Budgetierungsversuch. In: ILS und :rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 19-21.

<sup>75</sup> Telefonische Information des MSWKS NRW am 08.03.2005.

<sup>76</sup> Landtag NRW Hrsg.: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2004, S. 249.

Der vhw hat wie viele andere Einrichtungen auch mit Veranstaltungen und Publikationen dazu beigetragen, die Sensibilisierung für die Regionalisierungsprozesse in den Stadtregionen zu erhöhen. Aus Sicht des Verbandes, der die Begriffe Wohneigentum und Stadtentwicklung im Untertitel führt, war natürlich ein besonderer Fokus auf die Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik zu legen. Was bedeutete die Regionalisierung der Stadtentwicklung für die Märkte? Was bedeutete die Regionalisierung für die wohnungspolitischen Akteure auf Regionalmärkten, d.h. die Kommunen, die Wohnungsgesellschaften? Und wie gingen die Haushalte mit der Situation um? Offensichtlich kam es erst einmal darauf an, regionale Märkte in ihrem Volumen und ihrer Vielfalt zu erfassen. Das implizierte eine regionale Marktbeobachtung genauso wie eine regionale Abstimmung der Flächenentwicklung. Das Beispiel der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zeigt anschaulich einige Facetten einer solchen wohnungspolitischen Regionalisierung des Wahrnehmens, Denkens und Handelns.

Ein Jahrzehnt später ist die Suburbanisierungswelle wieder abgeklungen. Stattdessen beherrscht der demographische Wandel mit seinen Schrumpfungs- und Alterungsperspektiven die öffentliche Diskussion. Statt Bewältigung von Wachstum, rückt vielerorts der Wettbewerb um Einwohner und die Stabilisierung von Quartieren in den Fokus. Ist sich unter diesen Bedingungen nicht jede Kommune selbst die Nächste? Hat eine über die Kommune hinaus gedachte regionale Wohnungspolitik überhaupt noch einen nennenswerten Stellenwert? Regionalisierung wurde bisher immer im Kontext von Wachstumsbewältigung gedacht. Dass regionales wohnungspolitisches Denken angesichts von Zwischenstadt-Strukturen auch in Zeiten von Bevölkerungsstagnation oder Schrumpfung seinen Sinn macht, muss durch gute Beispiele noch belegt werden.

Die neue Debatte über den demographischen Wandel hat gleichzeitig aber auch das Bewusstsein für Regionalisierungsprozesse auf einer großregionalen Ebene geschärft. Unter der Oberfläche eines Megatrends mit Bevölkerungsschrumpfung und Alterung zeigen sich in Deutschland regional sehr unterschiedliche Entwicklungsmuster. Auf absehbare Zeit wird es ein Nebeneinander von Regionen mit Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsrückgang geben. Da auch die wirtschaftliche Entwicklung regional sehr unterschiedliche Muster zeigt, sind gegenseitige, über Wanderungen ausgelöste Trendverstärkungen absehbar. Diese Entwicklung verläuft quer zu den Siedlungsstrukturen. Das heißt, es wird genauso wachsende und schrumpfende Ballungsräume wie ländlich geprägte Räume geben. Das Nebeneinander von ganz unterschiedlichen Entwicklungspfaden mit damit einhergehenden unterschiedlichen Herausforderungen an regionale Wohnungsmärkte legt eine (zumindest partielle) Auflösung einer einheitlichen staatlichen Wohnungspolitik nahe. Mit regionalisierten Programmen (z. B. Stadtumbau Ost) wird bisher auf die großräumigen Regionalisierungstrends reagiert. Eine weitergehende Regionalisierung steht aber noch aus.

### **7.2 Reflexionen zu den Erfahrungen mit regionalisierter Wohnungspolitik**

In den letzten Jahren ist viel über eine Regionalisierung der Wohnungspolitik gesprochen worden, wobei ein gewisser Höhepunkt der Diskussion um 2002 zu registrieren war. Die praktischen Erfahrungen mit einer regionalisierten Wohnungspolitik sind jedoch begrenzt geblieben.

Die „Aufschichtung“ von einer lokalen zu einer regionalen Perspektive hat noch leidlich funktioniert. So hat ohne Zweifel in vielen Stadtregionen der regionale

Blickwinkel an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die Etablierung von Wohnungsmarktbeobachtungssystemen auf lokaler und regionaler Ebene hat dazu beigetragen. Aber schon die Tatsache, dass bei der Bildung der Region Hannover der Wohnungspolitik letztlich kein besonderer Stellenwert eingeräumt wurde, unterstreicht die bisherige Begrenztheit des Themas in der Praxis. So bleibt die regionalisierte Wohnungspolitik in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wohl auf absehbare Zeit das am häufigsten dargestellte Beispiel.

Die „Abschichtung“ von staatlichen (Bund, Land) Einheitslösungen der Wohnungspolitik hin zu regional differenzierten Politiken ist hingegen weitgehend auf der Ebene des Diskurses stecken geblieben. Die Abschichtung in Nordrhein-Westfalen im Zuge der regionalisierten Wohnungspolitik für die Region Bonn/Rhein-Sieg stellt keine Auflösung von Einheitspolitik sondern die Verlagerung von Umsetzungsverantwortungen in die Regionen dar. Weitergehende echte regional differenzierte Politiken, wie man sie zum Beispiel mit der Sonder-Afa Ost für einige Jahre etabliert hatte, sind nicht zum Normalfall geworden. Angesichts der Knappheit in den öffentlichen Kassen, die allein schon Veränderungen der bisherigen Wohnungspolitik erzwingen (z.B. Abbau der Eigenheimzulage), ist jedoch der Wunsch zu beobachten, Teile des etablierten Systems durch eine Regionalisierung zu retten. So wollte der Münchener Oberbürgermeister Christian Ude Anfang 2005 eine Initiative zur Regionalisierung der Wohnungspolitik des Bundes anstoßen, um die verbleibenden Mittel der Eigentumsförderung des Bundes auf die Wachstumsregionen mit tatsächlichem Neubaubedarf und die sanierungsbedürftigen Altstädte in den neuen Bundesländern zu konzentrieren. Der Gedanke einer Ausdifferenzierung staatlicher Politik im Sinne regional differenzierter Ansätze lebt also weiter. In einem Expertenworkshop des vhw zur Regionalisierung der Wohnungspolitik wurde demgegenüber aber auch die These vertreten, dass der Politik für eine „Regionalisierung von oben“ letztlich der Mut fehle. Einflussverlust und die absehbaren Spannungen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit würden einer solchen Regionalisierung entgegenstehen.

Eine Regionalisierung der Wohnungspolitik ist also kein Selbstläufer. Sie steht vielmehr in verschiedenen Wettbewerbskontexten:

- Regionalisierte Wohnungspolitik muss sich in ihren Ergebnissen an dem tradierten System messen lassen. Sie muss nicht nur regional, sondern auch gesamtwirtschaftlich zu besseren Resultaten führen als das etablierte System. Ein Beweis für einen solchen Effizienzvorteil lässt sich bisher nicht erbringen; ebenso wenig lässt sich allerdings ein Effizienznachteil nachweisen. Es gibt eher eine vage Ahnung, dass eine regionalisierte Politik angesichts der räumlichen Restrukturierungsprozesse wohl eine angemessene Anpassung darstelle. Bezeichnenderweise hat die Diskussion über eine Regionalisierung der Wohnungspolitik ihre Wurzeln in der Auseinandersetzung mit stadtreionalen Prozessen und nicht in einer allgemeinen Effizienzdiskussion. Insofern stellt sich eine Regionalisierung der Wohnungspolitik weniger als stringentes Reformkonzept denn als großes Experimentierfeld dar. Angesichts der Unsicherheiten, die die umfangreichen aktuellen Reformvorhaben bei der Anpassung der Sozialsysteme mit sich bringen, ist eine Zurückhaltung gegenüber dem Ansatz regionalisierter Wohnungspolitik nachvollziehbar.
- Regionalisierte Wohnungspolitik trifft als Ansatz auf nur wenig regionalisierte Politik- und Verwaltungsstrukturen. Neben den etablierten Ebenen Bund, Länder und Kommunen stellt sich die Region als schillernde und gleichzeitig

schwache Ebene dar. Regionen können nur zulasten von Bund und Ländern etabliert werden. Das setzt eine klare Nutzenformulierung und eine Überwindung von institutionellen Trägheitsmomenten voraus. Erfolgreiche institutionelle Regionalisierungsprozesse bedürfen besonderer Konstellationen und Impulse, wie die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt. Im Allgemeinen ist die regionale Ebene jedoch schwach ausgebaut, und damit ist die Strategiefähigkeit der regionalen Ebene begrenzt. Unter diesen Bedingungen muss eine räumliche Restrukturierung oder eine Kritik an der Problemlösungsfähigkeit des Staates (Bund, Länder) nicht automatisch zu einer Stärkung von Regionen führen. Vielmehr können sich die etablierten Kernstädte oder von den Kernstädten angeführte lockere Aktionsbündnisse als Abschichtungsebene anbieten.

- Regionalisierte Wohnungspolitik wird als strategischer Ansatz in einer Zeit diskutiert, in der die Wohnungspolitik generell auf dem Prüfstand steht. Das große Ziel des 19. und 20. Jahrhunderts, nämlich zunächst die Überwindung von Wohnungsnot und dann die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum, scheint endgültig eingelöst. Angesichts der Menge des bestehenden Wohnraumes und der Erwartung dauerhaft entspannter Märkte unter Schrumpfbedingungen (mit Ausnahme der verbleibenden Wachstumsinseln) stellt sich die Frage nach der Legitimation von Wohnungspolitik. Als wohnungspolitische Aufgaben der Zukunft könnten Sozialpolitik („Soziale Stadt“) und Wettbewerbsflankierung („Markttransparenz“ und „Wettbewerbe zwischen Regionen“) in den Fokus rücken, inwiefern eine solch grundsätzliche Neuorientierung mit einer Regionalisierung einhergehen kann, ist noch zu diskutieren.

Ungeachtet dieser Argumente bleiben einige Argumente für eine Regionalisierung der Wohnungspolitik. Angesichts der Veränderung der räumlichen Kontexte schafft nämlich eine Regionalisierung der Wohnungspolitik durch Auf- und Abschichtung neue Chancen zum effizienten Einsatz öffentlicher Mittel in unterschiedlichen regionalen Kontexten. Immer dann, wenn man auf der regionalen Ebene ein besonderes Problemverständnis und das Bedürfnis nach regionalspezifischen Prioritätensetzungen erwarten darf, sind räumliche Auf- und Abschichtungen von Politiken eine sinnvolle Option, die auch gegen Systemträgheiten verfolgt werden sollte.

### **7.3 Lücke zwischen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik**

Zwischen der Entwicklung der Wohnungsmärkte, die einen doppelten Regionalisierungsprozess von unten und von oben durchlaufen, und der Wohnungspolitik, die ein kurzes, weitgehend rhetorisches Regionalisierungsfeuerwerk abgebrannt hat, klafft eine Lücke.

In der wohnungspolitischen Diskussion scheint die Regionalisierung der Wohnungspolitik bereits ein Thema von gestern zu sein. Man hat sich davon einige Innovationen versprochen, aber die Hoffnungen ließen sich nicht einlösen. Jedenfalls nicht auf breiter Front, sondern allenfalls im Experimentellen unter schwer übertragbaren Sonderbedingungen. Angesichts dieser Erfahrungen ließ sich die Aufmerksamkeit für den Ansatz nicht hoch halten. Sie wandte sich neuen Feldern zu. Tatsächlich bleiben die Entwicklungen, die zu einer Diskussion über eine regionalisierte Wohnungspolitik geführt haben, aber weiterhin bestehen. Der empirische Veränderungsprozess in Richtung Regionalisierung läuft weiter. Mehr noch: Wie bereits in Kapitel 3 aufgezeigt, hat der Regionalisierungsprozess zusätzliche Im-

pulse aus dem veränderten Staats- und Gesellschaftsverständnis der Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat erhalten. Diese werden in Form einer grundsätzlich stärker dezentralisierten Kompetenz- und Vollzugsverantwortung für die im gesellschaftlichen Diskurs ermittelten wohnungspolitischen Ziele wirksam. Auf diese Weise koppelt sich die künftige Begründung und Herleitung für eine regionalisierte Wohnungspolitik grundsätzlich von den bisherigen Ableitungsmustern ab.

## **Teil C            Wohnungspolitik im Umbruch – Konturen, Thesen, Forderungen**

### **8 Konturen einer Wohnungspolitik im Umbruch**

Nachfolgend soll für einige Handlungsfelder der Wohnungspolitik exemplarisch die Transformation vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Veränderung der Rahmenbedingungen diskutiert werden. Es besteht ein doppelter Anpassungsbedarf: 1. Das Aufgabentableau der Wohnungspolitik in Deutschland wird sich in seiner Zusammensetzung und im Gewicht seiner Bestandteile ändern. 2. Die administrativen Zuständigkeiten (Regelungs- und Gestaltungskompetenz) werden sich sachlich und räumlich verlagern. Gleichzeitig geht die Regelungsdichte zurück.

Materiell betrachtet sind viele künftige Ziele der Wohnungspolitik im Grundsatz bereits deutlich erkennbar; die neue Verantwortungsteilung in der Gesellschaft, viele objektive Gegebenheiten oder die eingeschränkten Möglichkeiten des Staates sorgen für die entsprechenden Konturen. Für die nächste Ebene, die angemessene räumliche Verortung bzw. den angemessenen Raumbezug, fehlen derzeit allerdings noch viele Grundlagen. Diese müssen für die meisten der nachfolgend exemplarisch genannten Ziele durch bessere Transparenz und eine Umsetzung der neuen Verantwortungsteilung gezielt bereitgestellt werden.

#### **8.1 Das Ziel „Gesellschaftliche Stabilität“**

##### **Bisheriger Rahmen/bisherige Ausprägung:**

Zwei Erfahrungen sitzen tief: 1. Das Wohnungselend breiter Teile der Arbeiterschaft in der Phase der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und 2. der Wohnungsmangel in den zerstörten Städten nach dem Zweiten Weltkrieg, während gleichzeitig Millionen Vertriebene untergebracht werden mussten. In beiden Perioden wurde überdeutlich: Eine ordentliche Wohnung hat in etwa den Charakter eines Menschenrechts. Wohnungsmangel und Elend bergen gesellschaftlichen Sprengstoff. Eine Wohnungspolitik zur Vermeidung von Mangel und schlechten Wohnungszuständen diente deshalb unmittelbar der gesellschaftlichen Stabilität. Mit wachsendem Wohlstand haben sich die Maßstäbe verschoben. Aber weiterhin galt: Ordentliche Wohnverhältnisse und eine Begrenzung der Versorgungsunterschiede durch wohnungspolitische Maßnahmen wirken stabilisierend. Auch auf die kleinräumliche Ebene der Stadt heruntergebrochen galt das Stabilitätsziel im Sinne sozialer Mischung. Dieses Ziel wird trotz massiver Tendenzen zur Entmischung/Segregation bis heute anerkannt.

##### **Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:**

Gesellschaftliche Stabilität bleibt ein Ziel. Gleichwohl ist zu fragen, ob die Art der Stabilität sich in einer in Milieus ausdifferenzierten und durch Zuwanderung zunehmend ethnisch bunteren Gesellschaft, neu definiert werden muss. Struktureller

Wohnungsmangel ist in einem entspannten Markt – außer bei Randgruppen – nicht zu erwarten. Konflikte zwischen heterogenen Bevölkerungsgruppen sind hingegen absehbar. Es gibt einen Trend zur sozialen Entmischung, zur Segregation, insbesondere in den Großstadtregionen.

### **Auswirkungen auf Wohnungspolitik:**

Kann gesellschaftliche Stabilität in Zukunft unter den veränderten Rahmenbedingungen noch über Wohnungspolitik instrumentalisiert werden? Sind die wohnungspolitischen Instrumente „Wohnungsbauförderung“ und „soziale Mischung“ in Zukunft noch geeignet für eine gesellschaftliche Stabilitätspolitik? Man kann dies bezweifeln. Mischung konnte man in engen Märkten erzwingen, und rückblickend muss man sagen, dass der Mischungszwang auf relativ homogene Gesellschaftsstrukturen traf. In Zukunft werden die Strukturen soziokulturell und ethnisch heterogener, während die Rahmenbedingungen für Entmischung zunehmen. Das Instrument „Mischung“ wird stumpf. Mit Blick auf die Erfahrungen in den Großstadtregionen der USA, Frankreichs und Großbritanniens muss man das Mischungsziel eigentlich verteidigen.

## **8.2 Das Ordnungsziel**

### **Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:**

Der Staat hat ordnungspolitisch eingegriffen (Baurecht, Bauordnungsrecht, Miethöhengesetz, Mieterschutz) und so einen ordnungspolitischen Rahmen geschaffen. Ansonsten sprechen wir zwar vom Wohnungsmarkt, haben es jedoch mit einem relativ marktfernen Segment zu tun. In einem Versorgungsbereich mit ständig wiederkehrenden Knappheiten und vergleichsweise geringen Renditen wurde seitens der Politik in funktionierenden Marktmechanismen kein Instrument zur Erreichung der wohnungspolitischen Versorgungs- und Sozialziele gesehen. Der Staat übernahm lieber durch Markteingriffe (Auf- und Abbau von Förderungen, flankierende Regulierungen) selbst die Rolle des Motors oder Bremsers.

### **Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:**

Wenn in Zukunft vielerorts entspannte Märkte zur Normalsituation werden, individuelle Optimierungsziele die Nachfrage bestimmen und der Staat sich mehr auf das „Aktivieren“ verlegt, dann sind trotz Erreichung quantitativer Bedarfsziele vielfältige *mismatches* zwischen Angebot und Nachfrage zu erwarten. Aber die äußern sich nicht mehr in langen Warteschlangen oder Zeitungsberichten über Wohnungsnot. Der Staat wird sich deshalb zunehmend schwerer tun, als Motor oder Bremsen passgenau einzugreifen. Die Erfahrung der AFA-Ost könnte sonst zum Prototyp werden: Mengenziel erreicht, aber an den Bedürfnissen der Menschen und Regionen vorbeigefördert!

### **Auswirkungen auf Wohnungspolitik:**

Zukünftige Wohnungspolitik wird dem Begriff „Markt“ mehr Rechnung tragen müssen. Anstatt Auswüchse des Marktes durch Regulierungen zu verhindern, werden die Selbstregulierungskräfte von Märkten gefördert werden müssen. Das bedeutet vor allem mehr Transparenz – und zwar für die Investoren- und die Nutzerseite.

### 8.3 Das Versorgungsziel

#### **Bisheriger Rahmen/bisherige Ausprägung:**

Nach dem II. WoBauG von 1956 ist die Versorgung „breiter Bevölkerungsschichten“ mit Wohnraum zentrale Aufgabe staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland. Sie wurde als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen konzipiert. Mit der praktischen Umsetzung sind jedoch vornehmlich die Kommunen befasst, während Bund und Länder für den gesetzlichen Rahmen und die Fördermittel sorgen. Neben dem öffentlich geförderten ist der steuerlich begünstigte Wohnungsbau die zweite Interventionssäule. Die Kommunen stellen Komplementärmittel zur Bund-Länder-Förderung bereit. Nebenwirkungen der Objektförderung (Fehlbelegung) haben zu einer verstärkten Subjektförderung (Belegungsrechte, Miet- und Lastenbeihilfen) geführt.

#### **Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:**

Nach einer kurzen Sonderperiode durch die externe Zuwanderungswelle 1988 bis 1995 hat der Wohnungsmarkt in Deutschland die temporär in einigen Regionen auch *quantitative* Versorgungslücke vollständig überwunden. Räumlich selektive Wanderungsbewegungen haben zwar zu regional stark differierenden Bedarfsdeckungen geführt; diese bestehen allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen auch in einer quantitativen Unterversorgung. Mittelfristig ist insgesamt – bei wachsenden regionalen Disparitäten – von einer nachhaltigen *quantitativen* Entspannung auszugehen. Nur für eine begrenzte Gruppe sozial schwächerer Bürger bleibt die Basisversorgung mit Wohnraum – objektiv betrachtet – Aufgabe staatlicher Interventionspolitik. Das Festhalten am etablierten Versorgungsinstrumentarium dient inzwischen immer weniger der Beseitigung von Versorgungslücken, sondern vielmehr der qualitativen Verbesserung der Versorgung. Die dahinterstehenden Motive reichen von reiner Zielgruppenpolitik über wohnungsmarkttheoretische Anliegen (Filterprozesse mit Sickereffekten) bis zu stadträumlichen Erwägungen auf kommunaler Ebene (Verhinderung selektiver Abwanderung aufgrund unzureichender qualitativ-preislicher Versorgungslagen).

#### **Auswirkungen auf Wohnungspolitik:**

Die erreichte *qualitative* Wohnungsversorgung in Verbindung mit nachhaltiger Marktentspannung bei gleichzeitig leeren öffentlichen Kassen machen einen Paradigmenwechsel der Versorgungspolitik unumgänglich. Der Weg muss zur Basisversorgung von Gruppen ohne Selbstversorgungspotenzial führen, begleitet von einer Neudefinition von Standards der Grundversorgung. Dabei sind allerdings auch Konflikte mit derzeitigen, flankierenden Zielen der Versorgungspolitik absehbar (z. B. kleinräumige soziale Stabilität über Mischung). Parallel muss der stärker eigenverantwortlich handelnde Bürger besser in die Lage versetzt werden, seine Wohnbedürfnisse zu artikulieren und am Markt realisieren zu können (Konsumentenautonomie). Dabei dürfte der Weg vom Selbstverständnis („die Mehrzahl hält sich für souverän“) zum – unter veränderten Rahmenbedingungen – tatsächlich souveränen Konsumenten weit sein. Markttransparenz, Information und eine langfristig veränderte Sozialisation dürften wichtige Voraussetzungen für die Erreichung dieses Zieles sein.

## 8.4 Das Vermögensziel

### **Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:**

Bislang stellt das Wohneigentum in Deutschland den größten und wichtigsten Block privater Vermögensbildung dar. Die Bildung selbst genutzten Wohneigentums wird durch staatliche Fördermaßnahmen auf verschiedene Weise unterstützt; früher im Wege von steuerlichen Anreizen (bis 1987 § 7b EStG, danach § 10e EStG), seit 1996 mit einer Eigenheimzulage. Lange Zeit richtete sich die Eigentumsförderung auf die finanziell Leistungsstärkeren und stellte insofern ein Pendant zur Förderung des Mietwohnungsbaus (vgl. Versorgungsziel) dar. Mit dem Eigenheimzulagengesetz wurde eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf Schwellenhaushalte angestrebt. Das regional differenzierte Immobilienpreisgefüge hat in der Praxis jedoch vielfältige Nebeneffekte ausgelöst (und zwar innerhalb wie zwischen Wohnungsmarktregionen). Das starke Gewicht der Wohneigentumsförderung entspricht den Präferenzen der Bürger, Die Förderung strebt zugleich – zumindest implizit – flankierende Ziele an (z. B. gesamtgesellschaftliche, sozialräumliche Stabilisierung, funktionsfähige Wohnungsmärkte).

### **Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:**

Der hohe finanzielle Aufwand, aber auch vermeintliche oder tatsächliche Fehlentwicklungen (Flächenverbrauch/Suburbanisierung/räumlich differenzierte Wirkung) haben zu einer kritischen Diskussion und ersten Anpassungsschritten bei der Wohneigentumsförderung geführt. Unter den absehbaren Veränderungen muss in Deutschland die individuelle Vermögensbildung als flankierende private Absicherung der Altersvorsorge an Gewicht gewinnen. Angesichts der bisherigen Fehlallokationen und der problematischen räumlichen Folgen der Wohneigentumsförderung ist das bisherige Instrument jedoch umstritten. Während die individuellen Präferenzen für Immobilien weiterhin hoch sind, ist unklar, in welchem Umfang und auf welchen Feldern der Staat künftig Vermögensbildung fördern wird.

### **Auswirkungen auf Wohnungspolitik:**

Es erscheint sicher, dass die bisherige Form einer Zulage im Zuge eines allgemeinen Subventionsabbaus in den kommenden Jahren vollständig abgebaut wird. Angestrebt wird eine diskriminierungsfreie Einbeziehung des selbst genutzten Eigentums in die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Angesichts vielfältiger Wechselwirkungen ist die genaue Ausgestaltung derzeit noch unklar. Offen ist, wie die flankierenden Steuerungswirkungen, die mit der bisherigen Form der Eigentumsförderung angestrebt wurden, künftig erreicht werden können. Möglicherweise wird das Instrument trotzdem partiell weiter erhalten, weil es positive Nebeneffekte hat (z. B. Angebot für Stadtbevölkerung schaffen).

## 8.5 Familienpolitische Ziele

### **Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:**

In der Geschichte der Bundesrepublik wurde Familienpolitik vorrangig als soziale Querschnittsaufgabe verstanden und umgesetzt. Leitendes Ziel ist dabei „die Herstellung und Sicherung der Voraussetzungen für familiäres Zusammenleben und für die Funktionstüchtigkeit der Familien“. Im Wesentlichen bestand die Familienpolitik in der Vergangenheit aus finanziellen Zuwendungen, während die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Familienplanung und -gründung lange ver-

nachlässigt wurde. Die Verwirklichung familienpolitischer Ziele stößt auf zwei Probleme: Erstens gibt es – aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und der Erweiterung des Familienbegriffs – keine eindeutige Zielgruppe „Familie“. Jede Maßnahme wirkt auf die verschiedenen Familientypen und sozialen Familiengruppen sehr unterschiedlich. Zweitens variieren die familienpolitischen Konzepte nach Leitvorstellungen, in denen sich der Wandel der Familie und ihrer Funktionen niederschlägt.

Zu den Instrumenten der Familienpolitik zählte von Beginn an auch die Wohnungspolitik, die sowohl beim sozialen Wohnungsbau als auch bei der Eigentumsförderung (vgl. z.B. das „Familienheim“ in § 7 II. WoBauG) zur Verbesserung der Wohnsituation speziell von Familien beitragen sollte. In der jüngsten Zeit wurde versucht – so etwa bei der Neugestaltung der Eigenheimzulage –, wohnungspolitische Instrumente noch stärker auf die Zielgruppe „Familien“ zu fokussieren. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden trat verstärkt das Bemühen hinzu, die starke wohnungsmarktbedingte Abwanderung von Familien durch die Verbesserung familiengerechter Wohnungsangebote und Wohnumfeldbedingungen einzudämmen, deren Defizite als eine der Hauptursachen für entsprechende Migration angesehen wird.

### **Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:**

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen und Perspektiven wird Familienpolitik inzwischen primär als Instrument für eine aktive Bevölkerungspolitik gesehen; familiengerechtere Lebens und Arbeitsbedingungen sollen aktiv zur Erhöhung der niedrigen Geburtenrate beitragen. Die Vielfalt der Faktoren, welche in die Entscheidung von Frauen und Männern zur Familiengründung einfließen, macht die Entwicklung eines abgestuften Konzeptes und die Bestimmung der Lenkungswirkung einzelner Bausteine allerdings sehr schwierig. Zweifelsfrei zählt eine familiengerechte Wohnungspolitik zu den notwendigen flankierenden Maßnahmen in einem umfassenden familienpolitischen Konzept; ob die Verbesserung familienorientierter Wohnungs- und Wohnangebotspolitik Primärwirkungen entfalten kann, bleibt angesichts unzureichender Erkenntnisse über die individuellen Entscheidungsprozesse in diesem Bereich vorerst allerdings offen.

### **Auswirkungen auf Wohnungspolitik:**

In dieser veränderten Zielstruktur von künftiger Familienpolitik verwandelt sich Wohnungspolitik vom eigenständigen (Teil-)Ziel zum flankierenden Instrument – mit relativ unklarem Wirkungszusammenhang. Letzteres gilt nicht zuletzt für die räumliche Dimension wohnungsorientierter Familienpolitik. Ob zum Beispiel auf dem Wege zu einer Verbesserung des Wohnungsangebotes und des Abbaus weiterer Hindernisse für Familien in den Städten ein direkter Beitrag zur Anhebung der Familiengründungs- und Geburtenrate, also zum neuen Primärziel der Familienpolitik geleistet werden kann, bleibt unsicher. Hier ist die Primärforschung ebenso gefordert wie bei der grundsätzlichen Frage, welche Rolle Wohnungspolitik als Familienpolitik im aktivierenden Staat spielen kann.

## **9 Fazit: Regionalisierte Wohnungspolitik im aktivierenden Staat – Forderungen und Thesen**

Das Schlusskapitel führt die dargelegten Teilaspekte, Impulse und die übergeordnete Einbettung der Thematik in das neue Gesellschaftsverständnis in ein Forderungs- und Thesenpapier zusammen. Es werden Forderungen aufgestellt, die darauf zielen, die Funktionsfähigkeit der künftigen Akteursbeziehungen frühzeitig gestalten zu helfen. Dabei geht es zunächst nicht um die konkrete Ausformung sämtli-

cher Handlungsfelder und Instrumente, sondern um den Weg, diese systematisch und im Hinblick auf den angemessenen räumlichen Bezug zu erschließen. Damit wird ein Orientierungsrahmen vorgelegt, der die grundsätzliche Ableitung wohnungspolitischen Handelns im aktivierenden Staat und deren angemessene räumliche Verortung – mit dem Schwerpunkt „Stadtregion“ – ermöglichen soll.

### 9.1 Grundlegende Prinzipien

- **Bürgergesellschaft und aktivierender Staat**

Vielfältige gesellschaftliche Impulse haben in Verbindung mit veränderten fiskalischen Handlungs- und Sachzwängen zur Ausformung eines neuen Gesellschafts- bzw. Staatsverständnisses geführt. Das hieraus resultierende Leitbild einer aktiven Bürgergesellschaft führt zu einer neuen Arbeits- bzw. Verantwortungsteilung zwischen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger. Hierbei fällt einer Politik des aktivierenden und ermöglichenden Staates die Aufgabe zu, das Konzept der neuen Verantwortungsteilung konkretisierend umzusetzen. Es soll überall dort die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung akzeptiert und gefördert werden, wo dies möglich ist. Gleichzeitig hat sich die Politik bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an den Leitgedanken einer Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft zu orientieren (Grundsatz der Subsidiarität). Der aktivierende und ermöglichende Staat ist nicht mit einem Rückzug des Staates, sondern mit einem Funktionswandel des Staates gleichzusetzen.

Dieser Funktionswandel bringt sowohl einen neuen Aufgaben und Funktionszuschnitt zwischen den genannten Akteuren als auch *innerhalb* der staatlichen Politik und Verwaltung mit sich. Zugleich erhält der Bürger, dem neben einer stärkeren Eigenverantwortung auch eine erweiterte Teilhabe an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zufällt, ein neues Gewicht in diesem verantwortungsteiligen Gemeinwesen.

Sämtliche Politikfelder müssen sich künftig an den leitenden Prinzipien des aktivierenden und ermöglichenden Staates orientieren, Dies gilt auch für die Wohnungspolitik. Eine entsprechende Prüfung beinhaltet neben der Frage, ob, in welcher Intensität und mit welcher Verantwortung der Staat bisherige Aufgabenfelder auch künftig wahrnehmen soll, auch die Festlegung der jeweils angemessenen räumlichen Regelungs- bzw. Verantwortungsebene. Im Sinne der leitenden Prinzipien des neuen Staatsverständnisses – „Subsidiarität“ und „Dezentralisierung“ – entsteht daraus ein starker grundsätzlicher Impuls „von oben“ für eine dezentrale bzw. regionalisierte Wohnungspolitik. Hierbei ist das Prinzip der Dezentralisierung fester Bestandteil einer an Effizienz und Effektivität orientierten Neuorganisation der Verwaltung im aktivierenden Staat.

- **Transparenz als Voraussetzung**

Die Funktionsfähigkeit des aktivierenden und ermöglichenden Staates im Sinne der neuen Arbeitsteilung und insbesondere die erweiterte Rolle und Teilhabe des Bürgers setzen auf jeder Bewertungs- und Gestaltungsebene von (Wohnungs-) Politik differenzierte Kenntnisse über Zusammenhänge, sachliche und räumliche Wirkungsmuster oder Bürgerverhalten und -wünsche voraus. Nur auf der Basis entsprechender Informationen kann geklärt werden, welche Handlungsfelder in welcher Form staatliche Aufgabe bleiben sollen, welches die angemessene Regelungsebene ist und wie das Partizipationserfordernis ausgestaltet und umgesetzt werden kann.

Zu diesem Zweck müssen neue Instrumente entwickelt und sachgerecht eingesetzt werden. Vor allem gilt es, die bestehenden Informationsdefizite über wohnungsbezogene Einstellungen und räumlich-qualitative Verhaltensmuster der Bürger systematisch abzubauen. Auch bei Fragen der Partizipation in Entscheidungs- und Gestaltungsverfahren ist zu ermitteln, ob, bei welchen Themen und in welcher Form der Bürger einbezogen werden will und wie seine Partizipationsbereitschaft verbessert werden kann. Zugleich müssen die räumlichen Aktivitäts- und Nachfragemuster sehr viel genauer ausgeleuchtet werden; dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Ableitung des adäquaten Raumbezuges für wohnungspolitisches Handeln.

- **Der Bürger: Eigenverantwortung und Partizipation**

In der neuen „Verantwortungsteilung“ des aktivierenden und ermöglichenden Staates fallen dem Bürger zugleich neue Aufgaben und Mitwirkungsmöglichkeiten zu. Zu deren Wahrnehmung muss er zunächst befähigt werden. Dies gilt in besonderem Maße für den Wohnungsbereich. Aufgrund der Vielfalt und Tiefe staatlicher Rahmensetzung und der Besonderheiten und Transparenzprobleme der Märkte ist die Konsumentensouveränität des Bürgers in diesem Feld besonders gering.

Neue Marktbedingungen und der absehbare Rückzug des Staates aus bestimmten wohnungspolitischen Handlungsfeldern, etwa bei der qualitativen Versorgung, führen zu einer verstärkten Eigenverantwortung der Bürger. Zugleich resultiert eine bessere Konsumentensouveränität in der Artikulation differenzierter Bedürfnisse, auf die sich Unternehmen und Politik frühzeitig einzustellen haben.

Die Prinzipien des neuen Gesellschaftsverständnisses, aber auch die bürgergerechte und damit erfolgreiche Planung und Umsetzung von Wohnungs- und Stadtentwicklungskonzepten erfordert eine sehr viel stärkere und aktivere Partizipation der Bürger. Als Ansatz bietet sich als allgemeines normatives Leitprinzip des Verantwortung teilenden Staates der Ausbau des bisher im Wesentlichen nur im Umweltrecht implementierten Kooperationsprinzips an. Dies erfordert eine Fort- bzw. Neuentwicklung von kooperationspezifischen Handlungs- und Steuerungsinstrumenten.

Dieses Erfordernis hat auch eine räumliche, (stadt)regionale Dimension. In dem Maße, wie sich Nachfrage- und Aktivitätsmuster auf die Regionen ausweiten, müssen entsprechende, räumlich und sachinhaltlich angepasste Formen der Teilhabe entwickelt werden.

- **Die Region als Handlungsebene**

Regionalisierung „von unten“ und „von oben“ sind zentrale Prozesse der aktuellen Raumentwicklung. Die „Region“ als fallweise definierbare mittlere Raumebene zwischen Kommune und Land/Staat entwickelt sich immer häufiger zum zentralen Bezugsraum für Politik, die selbst jedoch überwiegend weiterhin in den klassischen Bezugsräumen „Kommune“, „Land“, „Bund“ verankert ist. Dieses Auseinanderfallen der Bezugsebenen trägt dazu bei, Regionalisierungsprozesse zu übersehen oder zu verdrängen. Gegen dieses Verdrängen muss angearbeitet werden. Die Regionalisierung als zentraler Prozess von Raumentwicklung muss im Bewusstsein der Politik verankert werden.

- **Flexible Gestaltungsformen einer „Regionalisierung“**

Die Kluft zwischen „der Region als wichtiger Handlungsebene“ und „Kommu-  
ne/Land/Staat als zentralen Politikebenen“ stellt ein seit langem bekanntes  
Hindernis für eine regionale Handlungsfähigkeit dar. Viel Hoffnung wurde in der  
jüngeren Vergangenheit auf die Implementierung einer neuen regionalen Ebene  
gesetzt, wie sie in der Region Hannover etabliert wurde. Solche Umstrukturie-  
rungen sind jedoch schwierig und werden deshalb auf absehbare Zeit nur Ein-  
zelfälle bleiben. Es gilt weiterhin die Erfahrung, dass zwischen einem starken  
Staat und starken Kommunen kaum Platz für starke Regionen bleibt. Deshalb  
müssen in Zukunft, auch unabhängig von institutionellen Regionalisierungspro-  
zessen, wie in der Region Hannover flexible Antworten gefunden werden, um ei-  
ne regionale Handlungsfähigkeit in Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik ein-  
zubetten.

### 9.2 Zur Umgestaltung ausgewählter wohnungspolitischer Politikfelder

- Wohnungspolitik war immer auch einem gesellschaftlichen **Stabilitätsziel** ver-  
pflichtet. Wohnungsbau und Wohneigentumsförderung sollten auch dazu bei-  
tragen, den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern bzw. soziales  
Konfliktpotenzial zu entschärfen. Der gesellschaftliche Sprengstoff der Zukunft  
liegt im demographischen Wandel, insbesondere im möglichen Generationen-  
konflikt und der Kinderarmut der Gesellschaft. Die Sicherung der Altersversor-  
gung sowie die Kinder- und Familienförderung sind deshalb wichtige politische  
Herausforderungen. Wohnungspolitik muss ihre Stabilitätsbezüge auf diesen  
gewandelten Kontext ausrichten. Das zieht Umorientierungen in verschiedenen  
wohnungspolitischen Zielbereichen nach sich.
- **Das Vermögensziel** wird zu einer grundlegenden Legitimation zukünftiger Woh-  
nungspolitik, denn angesichts des demographischen Wandels muss eine mög-  
lichst breit angelegte private Vermögensbildung angestrebt werden. Schon in  
der Vergangenheit haben Wohnimmobilien, insbesondere selbst genutzte Ei-  
genheime eine besondere Bedeutung im privaten Vermögensbildungsprozess  
gehabt. Aber die Markteintrittsschwellen waren sehr hoch, und die Handelbar-  
keit von Wohnimmobilien wurde durch manche Hindernisse (fehlende Produkt-  
und Markttransparenz, hohe Transaktionskosten) eingeschränkt. Hier ist eine  
Umorientierung erforderlich. Die Politik muss Anreize zur Vermögensbildung  
setzen und eine diskriminierungsfreie Einbeziehung der Immobilie in die private  
Altersvorsorge sicherstellen. Von der Wohnungswirtschaft und den flankieren-  
den Dienstleistern muss eine neue Produkt- und Finanzierungsvielfalt entwickelt  
werden. Produktvielfalt ist hier nicht nur auf vielfältige Bauformen zu beziehen,  
sondern auch auf Immobilienangebote jenseits des Eigenheims und der Eigen-  
tumswohnung. Da die Anbieter unter diesen Umständen die langfristige Wert-  
beständigkeit ihrer Objekte viel mehr im Blick haben müssen als in der Bau-  
und-Verkauf-Eigenheimlogik, dürfte auch die Frage von Standorten und regiona-  
len Entwicklungsperspektiven ein zusätzliches Gewicht gewinnen.
- Im Gegensatz zur wachsenden Bedeutung des Vermögenszieles verliert das  
**Versorgungsziel** tendenziell an Bedeutung. Das heißt nicht, dass die Menschen  
„weniger Wohnung“ haben sollen. Aber es ist nicht länger Aufgabe der Politik,  
dafür zu sorgen, dass hinreichend viele und nachfragegerechte Wohnungen be-  
reitgestellt werden. Das soll der Markt sicherstellen. Damit es dazu kommt,

muss der Markt funktionieren. Da es bei Immobilien keinen wanderungsbasierten Ausgleichsmechanismus zwischen regionalen Teilmärkten gibt und weil zusätzlich die Baulandbereitstellung durch Öffentliche Planung vorbereitet werden muss, gibt es hier mehr Hindernisse als in anderen Märkten, Dennoch sollte das Versorgungsziel auf Selbstversorgung ausgerichtet sein. Eine wohnungspolitische Aufgabe bleibt jedoch die Basisversorgung von Bevölkerungsgruppen, die keinen Marktzugang finden. Dabei ist zu klären, welche Standards eine solche Basisversorgung erreichen sollen. Das – eingeschränkte – Versorgungsziel im aktivierenden Staat weist auch einen deutlichen Raumbezug auf. Verbleibende Elemente und Instrumente der Versorgungspolitik müssen sich verstärkt an den räumlichen Nachfragemustern der Bürger orientieren. Für diese stellt die (Stadt-)Region den zentralen Bezugsraum dar, nicht etwa die kommunale Grenze. Nur eine – zumindest in den wohnungspolitisch relevanten Teilen – regional ausgerichtete Versorgungspolitik wird diesen Gegebenheiten gerecht. Die regionale Abstimmung über die verbleibenden Versorgungsziele und -instrumente wird somit zu einem Kernpunkt einer regionalisierten, bürgerorientierten Wohnungspolitik.

- Ähnliches gilt auch für eine erfolgreiche **Standortpolitik**. Der nationale und internationale Standortwettbewerb ist regional ausgerichtet; nicht mehr „die Stadt“, sondern die Stadt- oder Metropolregion ist die räumliche Einheit im Wettbewerb. Ohne ein differenziertes, qualitativ und räumlich vielschichtiges Wohnungsangebot, etwa im Hinblick auf den Zuzug qualifizierter und anspruchsvoller Fachkräfte, bleibt ein Standortangebot unvollständig; die Chancen im Wettbewerb sinken. Regionale Standortkonzepte bedürfen daher einer regionalen Abstimmung zwischen allen Akteuren zur Gestaltung des Angebotes.

### 9.3 Ausblick

Der vhw wird dazu beitragen, die Anpassung der Wohnungspolitik an die Prinzipien und Bedingungen der Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat voranzutreiben. Als Querschnittsaufgabe fördert er weiterhin gezielt die erforderliche Verbesserung der Transparenz von Einstellungen, Verhaltensmustern und Wirkungszusammenhängen, so wie sie im Projekt „Nachfrageorientierte Wohnungspolitik“ bereits erfolgreich eingeleitet worden ist. Als Konsequenz aus der Transformation des Leitbildes „aktivierender Staat“ in die Wohnungspolitik ist eine weiter ausgreifende Partizipationsforschung eine zentrale Querschnittsaufgabe künftiger Verbandsarbeit. Neben der räumlichen Dimension wohnungspolitischer Ziele, wie sie im Mittelpunkt dieses Papiers steht, werden künftig zugleich weitere Dimensionen, wie etwa der soziale Aspekt unter veränderten gesellschaftlichen und materiellen Bedingungen in den Fokus der Arbeit des vhw rücken. Inhaltlich sind es aus heutiger Sicht die Vermögens- und familienpolitischen Ziele künftiger Wohnungspolitik, denen der Verband seine besondere Aufmerksamkeit widmen wird.

## Quo vadetis ländliche Räume?<sup>77</sup>

### Zusammenfassung

Schon immer boten die ländlichen Räume Anlass zur Diskussion ihrer Rolle in der deutschen Raumentwicklung, vor allem seitdem nicht mehr traditionelle Aufgaben wie Agrarproduktion oder Erholung im Vordergrund stehen. Der Beitrag geht kritisch auf die aktuelle Diskussion und die Zukunft der ländlichen Räume in den neuen Leitbildern der Raumordnung ein, reflektiert sodann ausgewählte Ansätze zur Typologie ländlicher Räume und macht am Beispiel der Entwicklung ländlicher Räume in Nordrhein-Westfalen deutlich, welche erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Raumtypen liegen können. Vor diesem Hintergrund werden als Antwort auf die Frage, wohin in Zukunft die ländlichen Räume gehen werden, fünf Problemkulissen erläutert, die zugleich als Entwicklungspfade interpretiert werden. Zum Schluss versucht der Beitrag Antworten zu geben, wo zentrale konzeptionelle und konkrete Handlungserfordernisse bestehen.

### 1 Zwischen Metropolregion und Peripherie

In der aktuellen Diskussion um die zukünftige deutsche Raumstruktur stehen die ländlichen Räume weitgehend am Rande, genauer gesagt im Schatten der Stadtregionen, insbesondere der „europäischen Metropolregionen“. Dabei gewinnt die Idee einer Partnerschaft zwischen Stadt und Land und von „regionalen Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen Metropolenkern und umgebendem ländlichen Raum zunehmend Faszination. Dennoch muss kritisch gefragt werden, ob sich am Ende die regionalen Disparitäten auf diese Weise verringern lassen oder ob sie sich gerade, wie vielfach befürchtet wird, eher vergrößern werden. Zu den wichtigsten Voraussetzungen dieser faszinierenden Idee gehört vor allem die konsensuale Lösung der wachsenden Umverteilungsprobleme zwischen Metropole und Umland, aber auch zwischen den Gemeinden untereinander, und dies möglicherweise Bundesländer übergreifend. Die unzureichende Steuerungswirksamkeit der Regionalplanung nährt diese Skepsis. Hinzu kommt, dass die Metropolen auf einer völlig anderen Bühne als ihre angrenzenden Gebietskörperschaften spielen, nämlich auf der nationalen und zunehmend auf der internationalen Konkurrenzenebene. Ein Kernziel der europäischen Metropolregion ist die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung. Zu Recht setzt die Idee der „regionalen Verantwortungsgemeinschaften“ deshalb an einer besseren Koordination der verschiedenen Akteure an, denn es kann nur um eine gemeinsame und für alle Partner gleichermaßen vorteilhafte Entwicklungsstrategie gehen, mit der man mit den großen Stadtregionen in anderen Bundesländern und auch in Europa um nationale und internationale Investitionen konkurrieren kann,

- um die Anwerbung innovativer Arbeitsplätze und qualifizierter Arbeitskräfte,
- um die Niederlassung hochrangiger Institutionen der Forschung und Wissensvermittlung oder

---

<sup>77</sup> In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2007, S.1-11.

Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Rahmen des FORUMS LÄNDLICHER RAUM, Kurs 518 des Instituts für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn vom 17.1.2007 in Berlin.

- um die Ausrichtung prestigeträchtiger wirtschaftlicher und kultureller, politischer und sportlicher Events.

Von sich so definierenden Metropolregionen, die sich teilweise sehr weit in ihr Umland ausdehnen (wie etwa Hamburg in den Landkreis Lüchow-Dannenberg) hat die Ministerkonferenz für Raumordnung inzwischen in Deutschland bereits elf benannt, und sie decken bereits einen erheblichen Teil des Bundesgebietes ab (Abb.6.1). Was hier als „Restraum“ übrig bleibt, sind vor allem jene ländlichen Räume, die deutlich geringere Entwicklungschancen und größere Strukturmängel aufweisen. Inzwischen sehen sich viele als Verlierer dieser neuen Raumordnungspolitik, und in peripheren Regionen Nordrhein-Westfalens ist schon die Rede von „Nordrhein-Restfalen“. Befürchtet wird nicht zuletzt, dass die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik Abschied vom traditionellen Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen nehmen könnte, von einem Leitbild übrigens, das dank deutscher Einflussnahme während der vorletzten deutschen EU-Ratspräsidentschaft auch in das 1999 von der Europäischen Kommission verabschiedete europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) übernommen worden ist. Eine prioritär an den Wachstumszielen des Lissabon-Prozesses ausgerichtete Strukturpolitik, wie sie im Leitbild der „Stärkung der Stärken“ zum Ausdruck gebracht wird, kann gewiss auch die Potentiale der umgebenden ländlichen Räume aktivieren und stimulieren, doch mehren sich in der Fachwelt kritische Stimmen. So merken Leber und Kunzmann an, dass die „Strahlkraft“ der Metropolräume beschränkt sei und oftmals nur bis in die unmittelbar angrenzenden suburbanen Räume reiche. „...In der Folge ständig verbesserter Erreichbarkeit auf Straße und Schiene werden sich die Metropolräume immer weiter in ihr Hinterland ausdehnen. Der ländliche Raum wird damit in Deutschland immer mehr zu einem „Reserveraum“ für die Metropolen, einem Raum im „Wartestand“...

Während die großen Stadtregionen in Deutschland, unterstützt durch eine an großräumigen europäischen Zielen orientierte Infrastrukturpolitik, zu metropolitanen Wachstumszentren heranwachsen, fallen den meisten ländlichen Regionen dadurch nur noch Kompensationsfunktionen zu, auch wenn dies in der offiziellen Raumentwicklungspolitik nicht offen eingestanden wird, weil sonst die ohnehin vorhandenen Abwanderungstendenzen noch weiter verstärkt würden. Diese neue raumordnungspolitische Schwerpunktsetzung, die sich der gegenwärtigen neoliberalen Wirtschaftspolitik unterwirft, erhöht die Intensität des Spannungsfeldes zwischen ländlichen Räumen und Metropolregionen. Sie vergrößert im Ergebnis die räumlichen Disparitäten.<sup>78</sup>

## 2 Zur Typologie Ländlicher Räume – Ansätze und empirische Befunde

Es zählt seit langem zum Fachwissen, dass es den ländlichen Raum als homogenen Raumtyp nicht gibt und dass eine in der Allgemeinheit auf ihn bezogene Raumentwicklungspolitik deshalb zum Scheitern verurteilt ist. Vielmehr braucht jeder ländliche Raumtyp eine an seinen jeweiligen geographischen, strukturellen, ökonomischen, ökologischen, demographischen oder kulturellen Besonderheiten, Problemen und Entwicklungspotentialen ausgerichtete, ganz spezifische Entwicklungsstrategie. Das schließt freilich nicht aus, dass sich die Raumordnung zum Zwecke der Raumbeobachtung, für programmatische Aussagen und Funktionszu-

<sup>78</sup> Nils Leber, Klaus Kunzmann (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers, in: disp 166, Seite 58-70

weisungen und zur Absteckung von Handlungserfordernissen wie auch zur Strategiediskussion ein Kategoriensystem von ländlichen Räumen geschaffen hat, das freilich dem zeitbedingten Wandel unterworfen ist. Zu nennen ist beispielsweise der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung von 1995, der fünf unterschiedliche Raumtypen differenziert hat:

1. Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationsräumen und großräumigen Verkehrsachsen. Kennzeichen: „Wohnen im Grünen“, gute wirtschaftliche Basis, gute Verkehrsverbindungen, insgesamt ein Raum mit positiven Entwicklungschancen.
2. Attraktive ländliche Räume für den Tourismus. Kennzeichen: zumindest saisonale Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten, insgesamt aber ein Raum mit geringem außertouristischen Entwicklungsmöglichkeiten.
3. Ländliche Räume mit günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft. Kennzeichen: gute natürliche Voraussetzungen z. B. Bördelandschaften, hoher agrartechnologischer Entwicklungsstand, Nähe zu Absatzmärkten, insgesamt ein Raum mit positiven Entwicklungschancen.
4. Gering verdichtete ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik. Kennzeichen: größere Distanz zu Ballungsräumen und geringe Einwohnerdichten, insgesamt ein Raum mit guten Bedingungen für Industrie, Handwerk und Dienstleistungen.
5. Strukturschwache, periphere ländliche Räume. Kennzeichen: fernab von Zentren, schlecht angebunden, defizitäre Infrastrukturausstattung, wirtschaftliche Strukturschwäche, Bevölkerungsverluste, insgesamt die klassischen Problemgebiete.

Zehn Jahre nach dem raumordnungspolitischen Handlungsrahmen hat der Raumordnungsbericht des BBR von 2005 drei Raumtypen mit jeweils zwei weiteren Differenzierungen unterschieden (Abb. 6.2) nämlich:

### (1) Zentralraum:

Auf 11 % der Fläche leben 49 % der Bevölkerung (allein 57 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) bei einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 1 000 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Dieser Raum wird weiter differenziert in einen inneren Zentralraum (1700 Einwohner/km<sup>2</sup>) und einen äußeren Zentralraum (500/ Einwohner/km<sup>2</sup>), das klassische Suburbanisierungsgebiet der Kernstätte.

### (2) Zwischenraum:

Auf 30 % der Fläche des Bundesgebietes leben ca. 25 % der Bevölkerung bei einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 200 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Dieser Raum wird weiter differenziert in Zwischenräume mit Verdichtungsansätzen (300 Einwohner/km<sup>2</sup>) und Zwischenräume mit geringer Dichte (110/Einwohner/km<sup>2</sup>)

### (3) Periphererraum:

Auf 58 % der Fläche des Bundesgebietes leben ca. 25 % der Bevölkerung bei einer durchschnittlichen Dichte von unter 100 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Dieser Raum wird weiter differenziert in Peripherieräume mit Verdichtungsansätzen (ca. 150 Einwohner/km<sup>2</sup>) und Peripherieräume mit sehr geringer Dichte (unter 50 Einwohner/km<sup>2</sup>)

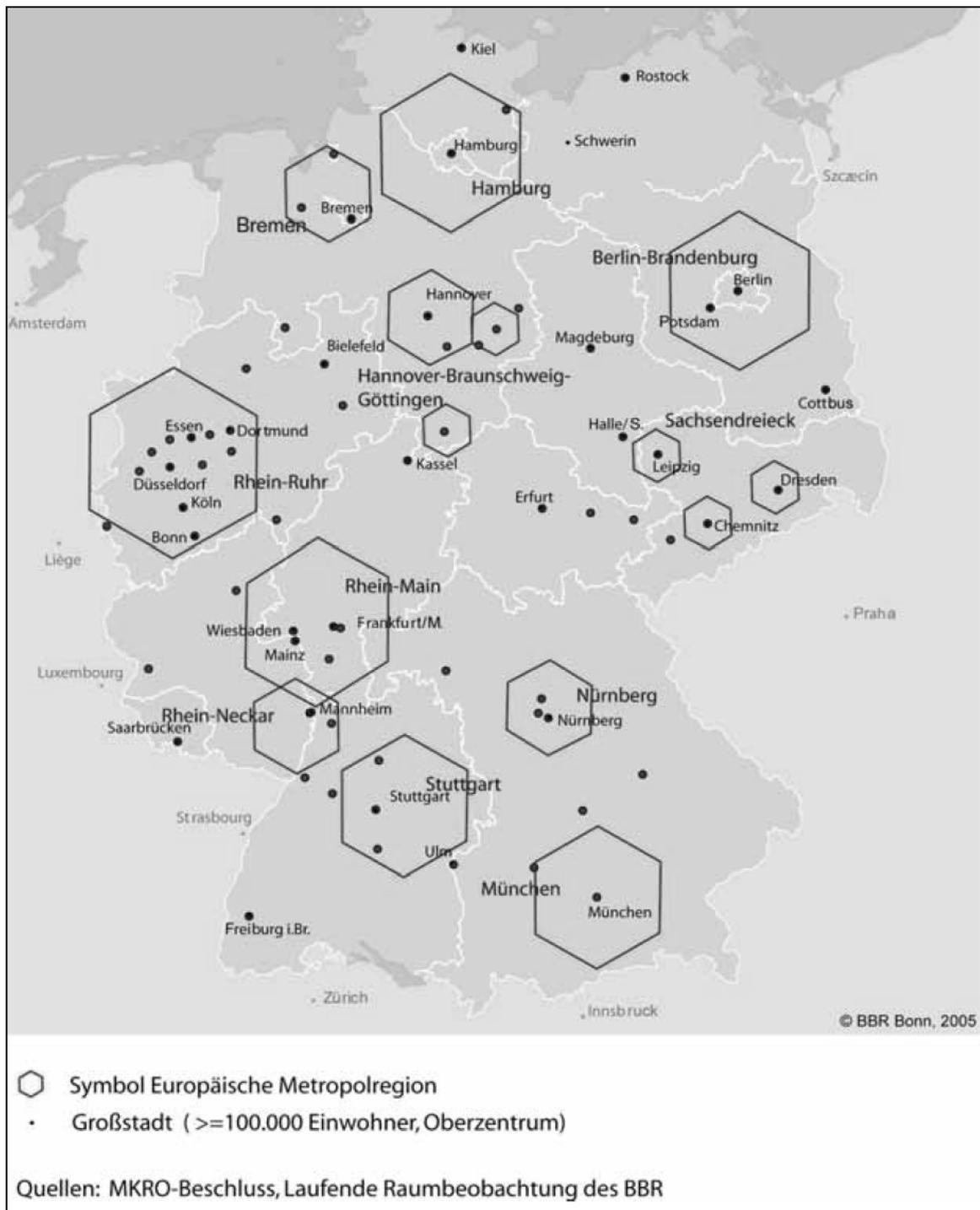


Abb. 6.1: Europäische Metropolregionen in Deutschland

Der Raumordnungsbericht weist ausdrücklich und zutreffend darauf hin, dass diese Raumkategorie nur annähernd mit ländlichen Räumen gleichzusetzen ist. Die Bevölkerungsdichte von unter 100 Einwohnern/km<sup>2</sup> wird zwar in Raumordnung und Landesplanung zur Abgrenzung des ländlichen Raumes herangezogen, reicht jedoch als alleiniges Kriterium nicht aus. Vielmehr spielt in mobilen Gesellschaften

die Erreichbarkeit eines Standorts, eines Zentrums oder von Arbeitsstätten eine sehr viel wichtigere Rolle als Abgrenzungskriterium.

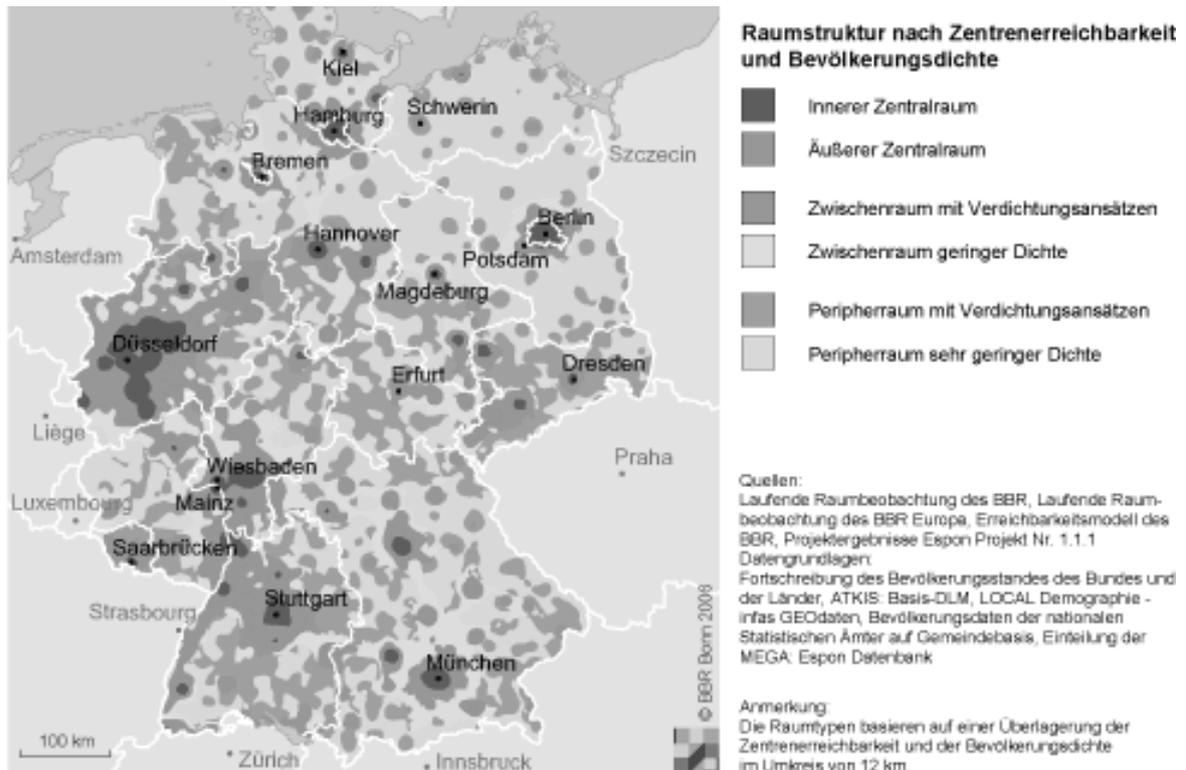


Abb. 6.2: Raumtypisierung nach Bevölkerungsdichte und Erreichbarkeit der Zentren (Raumordnungsbericht 2005)

Eine sehr weitgehende Differenzierung des ländlichen Raumes enthält das Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. Hier wird im ländlichen Raum weiter unterschieden

- (1) allgemeiner ländlicher Raum
- (2) Stadt- und Umlandkreis im ländlichen Raum
- (3) ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume
- (4) ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung im besonderen Maße gestärkt werden soll
- (5) Alpengebiet

In der bereits erwähnten Publikation „Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers“ definieren Leber und Kunzmann drei Typen ländlicher Räume<sup>79</sup>:

- (1) Metropolnahe ländliche Räume:

Räume mit vielfältigen Funktionszuweisungen entsprechend den spezifischen Raumbedürfnissen der Metropolen, die insbesondere von den Möglichkeiten preiswerten Wohnens und naturnaher Erholung geprägt sind, aber auch von Einrichtungen, die im Kern der Stadtregion weder Raum noch politische Ak-

<sup>79</sup> Nils Leber, Klaus Kunzmann (2006): a. a. O., S. 58 f.

zeptanz finden. Die guten Verkehrsverbindungen zum Metropolenkern erlauben eine weitgehende Integration dieser Räume in den metropolitanen Wirtschaftsraum. Diese Räume zählen zu den klassischen Suburbanisierungsgewinnern.

(2) Ländliche Zwischenräume:

Auch diese Räume sind über ein dichtes Verkehrsnetz relativ gut mit den metropolen Räumen verbunden. Bei großen Pendlerzahlen ist mittelfristig mit abnehmender Bevölkerung und damit auch geringer Tragfähigkeit der Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens zu rechnen. „Die Wirtschaftsstruktur dieser Räume wird im wesentlichen von landwirtschaftlichen Großbetrieben geprägt. Hinzu kommt ein breites Spektrum von mittleren Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, die dort entweder aus historischen Gründen standortgebunden sind oder in den letzten Jahrzehnten aus den Kernräumen der Metropolen verdrängt wurden.“

(3) Peripherräume:

Diese abseits der großen Verkehrsachsen liegenden Räume haben eine sehr geringe Anschluss- und Erreichbarkeitsqualität. Es dominieren landwirtschaftliche Betriebe sowie landwirtschaftsbezogene Klein- und Mittelbetriebe des Handwerks und der Dienstleistungen. „Die ständig abnehmende Zahl von Arbeitsplätzen verstärkt die regionalen Abwanderungsprozesse insbesondere von Jugendlichen und mobilen Haushalten. Zurück bleiben wenig qualifizierte und alte Menschen, was wiederum wenig Unternehmen veranlasst sich dort anzusiedeln. Regionale Wertschöpfung nimmt immer weiter ab. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens ist oftmals nicht mehr gegeben.“

Derartige Analysebefunde und die erkennbaren Entwicklungsperspektiven lassen bereits erkennen, in welche Richtung eine Raumentwicklungspolitik für die unterschiedlichen Typen ländlicher Räume gehen könnte, die nicht allein auf eine Stärkung der Metropolregionen und auf das idealistische Konzept „regionaler Verantwortungsgemeinschaften“ ausgerichtet bleibt.

### 3 Zur Entwicklung der ländlichen Raumstruktur in Nordrhein-Westfalen

Die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen (laut LEP 1995 „Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur“) unterscheiden sich erheblich von den ländlichen Räumen in anderen Bundesländern. Anders als die Ballungskerne und insbesondere das Ruhrgebiet, das mit seinen Strukturproblemen bislang im Mittelpunkt des regionalpolitischen wie auch des wissenschaftlichen Interesses steht, verzeichnen die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen seit Jahren eine stetige Bevölkerungszunahme (am stärksten in den Kreisen Paderborn, Coesfeld und Rhein-Sieg). Auch die Arbeitsmarktentwicklung ist in den letzten Jahren deutlich besser als im Landesdurchschnitt und braucht wie die demographische Entwicklung den Vergleich mit Wachstumsräumen in Bayern und Baden-Württemberg nicht zu scheuen. Im Raumordnungsbericht 2005 wird Nordrhein-Westfalen überwiegend den raumstrukturellen Grundtypen „Zentralraum“ und „Zwischenraum“ zugeordnet, und nur kleinere Teile von Ostwestfalen-Lippe und des Sauerlandes gelten hier als „Peripheraum“. In einer Untersuchung des ILS weisen Rainer Danielzyk und Bernd

Mielke<sup>80</sup> darauf hin, dass die positive Bevölkerungsentwicklung überwiegend auf Zuwanderungen zurück zu führen ist: insbesondere der Kreis Coesfeld profitierte sowohl von der Suburbanisierung der Stadt Münster als auch des Ruhrgebiets. Wichtige Attraktivitätsfaktoren für die Zuwanderung waren vergleichsweise niedrige Immobilienpreise, eine gute Ausstattung mit kultureller und sozialer, insbesondere mit schulischer Infrastruktur sowie ein als angenehm und sicher empfundenes Wohnumfeld. Im Münsterland und in den Kreisen von Ostwestfalen-Lippe haben aber auch Geburtenüberschüsse zu einem erheblichen Teil zum Bevölkerungswachstum beigetragen. Danielzyk und Mielke weisen ferner darauf hin, dass sich seit 1990 auch Migranten verstärkt im ländlichen Raum niedergelassen haben, nicht zuletzt wegen der in den Städten bestehenden Wohnungsengpässe mit der Folge einer verstärkten Suburbanisierung. „Die starken Zunahmen bei den Einwohnerzahlen werden sich aller Voraussicht nach nur im begrenzten Maße fortsetzen. In Zukunft wird die natürliche Bilanz in fast allen Teilgebieten Nordrhein-Westfalens negativ sein. Das Wanderungsvolumen wird sich voraussichtlich schon aus altersstrukturellen Gründen deutlich verringern, ferner dürften die zunehmende Ausweisung von Bauland in Kernstädten und die dortigen altersstrukturbedingten Bevölkerungsverluste vielfach zu entspannten Wohnungsmärkten mit auch für Familien interessanten Angeboten und damit zu weniger Zuwanderungen in die ländlichen Räume führen. Auch höhere Zuzugszahlen aus dem Ausland sind zur Zeit kaum zu erwarten.“

Nach Prognosen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung bis 2020 werden die Einwohnerzahlen im Ruhrgebiet deutlich, in den ländlichen Räumen dagegen leicht zurückgehen. Im Westmünsterland, in Ostwestfalen-Lippe und im Rhein-Sieg-Kreis ist dagegen mit weiteren, wenngleich teilweise sich abschwächenden Bevölkerungszunahmen zu rechnen (LDS NRW 2004)<sup>81</sup>. Auch bei der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt lagen die ländlichen Räume teilweise deutlich über dem Landesdurchschnitt in Nordrhein-Westfalen. Während die Land- und Forstwirtschaft längst ihre Bedeutung bei der Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verloren haben (Bundesgebiet 2,5 %, Nordrhein-Westfalen 1,5 %, Ostwestfalen-Lippe 2 %, Westmünsterland 4 %), hat das verarbeitende Gewerbe in den ländlichen Räumen teilweise stärker als im Durchschnitt Nordrhein-Westfalens zugenommen. „Das industrielle Herz NRW's schlägt schon seit langem nicht mehr im Ruhrgebiet, wo der Anteil der Industriebeschäftigten in Städten wie Essen oder Dortmund im Zuge des Strukturwandels auf nur noch 11 bzw. 12 % (2004) zurück gegangen ist, sondern in den ländlich strukturierten Teilen des Landes: Im Sauerland und Siegerland, in Teilen Ostwestfalen-Lippes und des Münsterlandes. Diese Räume verfügen über eine gute Erreichbarkeit (auch hochwertiger Infrastrukturen in benachbarten Agglomerationen), ausreichende Flächenpotentiale, relativ niedrige Bodenpreise sowie zuverlässige und motivierte Arbeitskräfte.“<sup>82</sup> Das ehemals industriebestimmte NRW hat nur noch 31,2 % Beschäftigte im produzierenden Gewerbe, in den ländlichen Räumen des Westsauerlands aber über 50 %, im märkischen Kreis 52 % und im Kreis Olpe 51 %. Für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den ländlichen Räumen spielt ihre Innovationskraft eine wichtige Rolle. Sie ist auch abhängig vom Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Danielzyk und Mielke haben für Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass der Anteil der

---

<sup>80</sup> Rainer Danielzyk, Bernd Mielke (2006): Strukturwandel in den ländlichen Gebieten des westlichen Münsterlandes und Ostwestfalen-Lippes. In: Geographische Rundschau 58 Heft 1, Seite 56-63.

<sup>81</sup> Alois Mayr, Klaus Temnitz (2006): Nordrhein-Westfalen – ein landeskundlicher Überblick. In: Geographische Rundschau 58 Heft 1, Seite 4-10

<sup>82</sup> Rainer Danielzyk, Bernd Mielke (2006): a. a. O., S. 61.

Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung in den ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens zwar relativ niedrig ist, dass es aber gleichwohl an höherwertigen Qualifikationen mangelt. Forschungs- und entwicklungsintensive Wirtschaftszweige brauchen vor allem die Nähe großer Universitätsstädte und Dienstleistungszentren. Angesichts der häufigen Vernachlässigung der ländlichen Räume Nordrhein-Westfalens in der öffentlichen Wahrnehmung stellt sich heute mit Nachdruck die Frage, ob die ländlichen Räume die bislang erstaunlich gute Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft werden fortsetzen können. Zu Recht weisen Danielzyk und Mielke darauf hin, dass zwar die Bevölkerungsprognosen eine vergleichsweise positive Entwicklung, allerdings mit einer deutlich verringerten Dynamik, voraussagen, jedoch „die wirtschaftliche Entwicklung wegen der Vielzahl der Einflussfaktoren ungleich schwerer abzuschätzen ist, als die der Bevölkerung. Die günstigen Standortfaktoren werden auch zukünftig aktuell bleiben, einige Strukturmerkmale können sich aber auch unterschiedlich auswirken. So mindert das breite Branchenspektrum die Gefahr einer Monostruktur, erschwert aber die im Wettbewerb der Regionen wichtige Profilierung. Ähnlich kann der vergleichsweise hohe Anteil von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe, eine wesentliche Stütze der erfolgreichen Dynamik der Vergangenheit, auch Ursache künftiger Probleme sein: Gerade im verarbeitenden Gewerbe sind viele Arbeitsplätze durch die Konkurrenz aus Regionen mit niedrigen Arbeitskosten aus Osteuropa, Asien, usw. oder von Verlagerungen bedroht. Um dem entgegen zu wirken, kommt es auf ein besonders hohes Niveau der Innovationstätigkeit und der Beschäftigtenqualifikation an.“

#### **4 Wohin gehen in Zukunft die ländlichen Räume?**

Mit dem Schlagwort von der „Multifunktionalität“ der ländlichen Räume lässt sich, wie es beispielsweise im Raumordnungsbericht (BBR 2005, S. 203) heißt, „sehr überzeugend die Vielfalt ländlicher Räume erfassen.“ Dort heißt es: „Bereits im Rahmen der Diskussion um die Agenda 2000 fand das Konzept der Multifunktionalität eine weite Verbreitung und fungiert heute mit der nationalen und internationalen Agrarpolitik als zentrales Leitbild (European Commission 1999, OECD, 2001). Auch die vom Europarat verfasste europäische Charta des ländlichen Raumes schlägt eine multifunktionale Begriffsdefinition des ländlichen Raumes vor.“ Als Leitbild für die zukünftige ländliche Entwicklung erscheint es zwar konsensfähig, doch bleibt es in der Praxis ohne großen Realitätsgehalt. Die bisher dazu vorliegenden Befunde zeigen jedenfalls, dass das Schlagwort von der „Multifunktionalität der ländlichen Räume“ die reale Entwicklung nur in Ansätzen beschreibt und dass in Zukunft mit weiter auseinander gehenden Trends zur regionalen Funktionsspezialisierung zu rechnen sein dürfte. Dabei spricht viel für die Vermutung, dass Raumordnung und ländliche Entwicklungspolitik diesen disperaten Prozess der funktionalen Ausdifferenzierung weder aufheben noch gar umkehren können. Vor diesem Hintergrund zeichnen sich (so wie sie Hans Heinrich Blotevogel in einem Statement für die Mitgliederversammlung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2005 beschrieben hat) als Antwort auf die Frage, wohin in Zukunft die ländlichen Räume gehen werden, die folgenden fünf Problemerkulissen ab, die zugleich auch als Entwicklungspfade interpretiert werden können.

### **Kulisse 1: Periurbane Wohn- und Industrielandschaften.**

Diese meist in Nähe der Metropolen oder auch weiter von Großstädten entfernt gelegenen Räume sind als „Suburbanisierungsgebiete“ mit weiteren Bevölkerungszuwächsen gesegnet. Sie sind tatsächlich multifunktional, denn hier finden die Abwanderer aus den Metropolräumen bei guter Verkehrsanbindung (gerade auch im ÖPNV) noch Möglichkeiten zu preiswertem Wohnen in schöner Natur (in semi-urbanen Siedlungsstrukturen) und hier befinden sich auch nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze im sekundären und Dienstleistungssektor. Die gute Integration in den metropolitanen Wirtschaftsraum wird ihnen auch in Zukunft eine wichtige Bedeutung erhalten. Schon heute werden in diesen Räumen mehr Handwerksgründungen vorgenommen als in den Städten, während sich die landwirtschaftliche Betriebsstruktur in Richtung Obst- und Gemüsebau (insbesondere zur Versorgung des Metropolraums) und zu Nebenerwerbsbetrieben verändert. In diesem periurbanen Wohn- und Industrielandschaften steht den Bewohnern auch in Zukunft eine gute Ausstattung der Grundversorgung und in spezialisierten Einkaufszentren („Auf der grünen Wiese“) sowie mit Bildungs- und Kultureinrichtungen zur Verfügung. Weitere Angebote, insbesondere auch von Gesundheitseinrichtungen, können gut und schnell in der Metropole erreicht werden. In diesen Räumen gibt es auch gut erreichbare naturnahe Erholungsmöglichkeiten. Sogar flächenintensive Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen der Universitäten finden hier ihren Raum, wenn es sich nicht ohnehin um die in typischen Mittelständen beheimateten traditionellen (und guten) Universitäten handelt. Freilich ist dieser Raumtyp oft auch Reserveraum für Einrichtungen und Betriebe, die aus dem metropolitanen Raum verdrängt werden, und er hat traditionelle Kompensationsfunktionen zu übernehmen wie etwa Deponien, Müllverbrennungsanlagen oder Flugplätze. Insgesamt aber handelt es sich bei den periurbanen Wohn- und Industrielandschaften um weiterhin prosperierende ländliche Räume ohne wesentliche Strukturprobleme. Beispiele hierfür sind das Emsland, Süd-Oldenburg, Oberschwaben, Schwaben oder Niederbayern.

### **Kulisse 2: Landwirtschaftliche Produktionslandschaften**

Hier handelt es sich um ländliche Räume mit guten Ertragsbedingungen in der pflanzlichen und tierischen Produktion, meist als intensiver Landbau oder Intensivtierhaltung. Die weitere Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe wird in dem Maße fortschreiten, wie nachwachsende Rohstoffe zur alternativen Energiegewinnung vom Markt nachgefragt werden, also Biokraftstoffe, Biogas, Holzpellets usw. Schon heute werden auf über 8 % Ackerfläche nachwachsende Rohstoffe angebaut, und in Zukunft dürfte sich der Zuwachs gerade auf diese landwirtschaftlichen Produktionslandschaften richten. Auch Weinbau und die Erzeugung von ökologischen Nahrungsmitteln mit regionalen Identitätsmerkmalen werden in ihrer Bedeutung zunehmen. Dagegen wird in den landwirtschaftlichen Produktionslandschaften die Siedlungstätigkeit stagnieren, in weiten Teilen auch zurück gehen. Die Grundversorgung wird weiter ausgedünnt, und die Tragfähigkeitsprobleme werden deutlich zunehmen. Die außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten werden weiter abnehmen, die Erreichbarkeitsqualität bleibt unbefriedigend. Insgesamt handelt es sich hier also um einen Raum mit einerseits deutlichen Funktionsspezialisierungen, andererseits aber wachsenden Strukturproblemen. Beispiele sind Süd-Oldenburg, Ostfriesland, Mecklenburg-Vorpommern, Priegnitz, die Altmark, das Allgäu und teilweise auch Niederbayern.

**Kulisse 3: Tourismus- und Rentnerlandschaften**

Hier geht es um ländliche Räume mit reichhaltiger naturräumlicher Ausstattung und hoher landschaftlicher Attraktivität, die meist auch über eine gute touristische Infrastruktur verfügen, in der Nähe von Ballungszentren gelegen sind und die über Straßen und mitunter auch über Schienen gut erreichbar sind. Die Grundversorgung durch öffentliche Dienstleistungen dürfte in der nächsten Zeit zwar noch gesichert sein, doch werden Tragfähigkeitsprobleme deutlich zunehmen, insbesondere bei Betreuungs- und Gesundheitseinrichtungen (Kurbäder). Insgesamt handelt es sich um einen Raumtyp mit relativ stabiler demographischer Situation und noch ohne gravierende Strukturschwächen. Beispiele sind insbesondere die Küstenregionen, Harz, Eifel, Sauerland, Schwarzwald, Voralpen und typische Kur- und Bäderorte.

**Kulisse 4: Entleerte naturnahe Landschaften**

Hierzu zählen die ländlichen Räume mit negativer demographischer Entwicklung und fehlenden außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten. In aller Regel handelt es sich um peripher, abseits von Zentren und Verkehrsachsen gelegene Räume, die eine geringe Anschluss- und eine immer schlechter werdende Erreichbarkeitsqualität aufweisen und insbesondere Mängel bei Versorgungs- und Gesundheitseinrichtungen aufweisen. Das Arbeitsplatzangebot ist unzureichend, die Abwanderung insbesondere jugendlicher, besser ausgebildeter und mobiler Menschen wird sich verstärkt fortsetzen und insbesondere ältere und weniger qualifizierte Menschen zurück lassen. Dies dürfte wiederum Anlass dafür sein, dass sich in diesen Räumen in Zukunft kaum noch Betriebe ansiedeln werden.

Die starke Prägung dieser entleerten Räume durch eine extensive Landwirtschaft, überwiegend in großen Betrieben und durch große Waldgebiete, lässt sie andererseits geeignet erscheinen als großräumige Gebiete zum Schutz der Natur, für die Trinkwassergewinnung oder für Sonderdeponien, aber auch als Abbaugelände für Torf, Kies, Sand. Beispiele hierfür sind große Teile Süd-Ost-Niedersachsens sowie Nordhessens.

**Kulisse 5: Durchschnittslandschaften**

Hier geht es um ländliche Räume, denen keine spezielle Funktionszuweisung zugrunde liegt, die aber auch relativ problemlos „funktionieren“ und eine noch günstige demographische Entwicklung aufweisen. Als günstige Wohnstandorte mit guter Erreichbarkeit der metropolennahen Räume sind sie meist „Suburbanisierungsgewinner“. Das Ausstattungsniveau mit Bildungs-, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen ist noch relativ hoch, und weiterführende Angebote sind relativ schnell erreichbar. Wegen der befriedigenden Ausstattung mit Klein- und Mittelbetrieben dürfte sich die Erwerbssituation auch in Zukunft günstig entwickeln, jedoch wird es in Zukunft weniger Neuansiedlungen geben. Beispiele sind Schleswig, das Münsterland, Ostwestfalen-Lippe, der Rhein-Sieg-Kreis, Mittelhessen, die Pfalz, Oberfranken oder die Oberpfalz.

### 5 Wo besteht Handlungsbedarf?

In ihrem Ernährungs- und Agrarpolitischen Bericht (2004) hat die Bundesregierung drei Handlungsschwerpunkte formuliert:

- (1) Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten innerhalb, aber auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, beispielsweise in Tourismus und Handwerk
- (2) Verbesserung der ländlichen Grundversorgung der Bevölkerung einschließlich der Infrastruktur
- (3) Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft

In einer Grundsatzrede anlässlich des Bundeskongresses ländliche Räume „Drohender Niedergang oder wachsende Attraktivität: Die Zukunft ländlicher Räume“ am 5. Oktober 2006 in Berlin hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Horst Seehofer, ausgeführt, es gäbe „eine Urbanisierung der Dörfer und Kleinstädte“ und umgekehrt kann man metaphorisch von einer Art „Verdörflichung“ der Städte sprechen, wenn man sich die wachsende Bedeutung von Stadtteilen oder kleinstädtischen Quartieren ansieht.“ Sodann hat der Bundesminister ausgeführt: „Tradition und Zukunft, Rückständigkeit und Fortschritt, beides sind heute gleichermaßen in Stadt und Land zuhause ... Wir sollten also nicht so tun, als sei die Stadt das Paradies und das Land die Hölle. Und umgekehrt das Landleben zu glorifizieren gegenüber einem Moloch Großstadt ist ebenso wenig richtig. Es geht mir um eine Partnerschaft von Stadt und Land ... Stadt und Land. Hand in Hand. Der kurze Slogan drückt aus, worum es geht. Städtische und ländliche Räume bilden zusammen die Region. Entwicklung und Stärkung der Regionen bilden den entscheidenden Ansatzpunkt.“ Hier zeigt sich also eine deutliche Kongruenz zu den neuen Leitbildern der Raumordnung, insbesondere zu dem idealistischen Konzept der „regionalen Verantwortungsgemeinschaften“.

In der erwähnten Rede hat der Bundesminister fünf Ziele für die künftige Entwicklung ländlicher Räume genannt<sup>83</sup>:

- (1) Vielfalt anerkennen: Die Vielfalt der ländlichen Räume anzuerkennen gehöre zu einer Kultur der Freiheit, die breite Unterschiedlichkeit der Regionen sei eine einzigartige Kraftquelle, die Kreativität ermögliche.
- (2) Lebensqualität ausbauen: Zur ländlichen Lebensqualität gehören ein Grundstock an solider Infrastruktur, aber auch „unbeschwerte Zugänge zu Natur und Kulturlandschaften, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die kommunikative Anbindung im Lokalen an das regionale, nationale und globale Geschehen.“
- (3) Wertschöpfung erhöhen: Hier ist auf die Chancen der ländlichen Räume für die Entfaltung regionaler Wirtschaftskraft hingewiesen worden, wofür eine konsequente Einführung neuer Technologien Voraussetzung sei. „Die Landwirtschaft mit ihren vor- und nach gelagerten Bereichen, aber auch viele Handwerksbetriebe und mittelständische Unternehmen zeigen, welche Wertschöpfungsketten sich entwickeln können.“

---

<sup>83</sup> [http://www.bmelv.de/cIn\\_044/nrL752314/DE/12-Presse/Reden/2006/10-05-Seehoferlaendlicher-Raum.html](http://www.bmelv.de/cIn_044/nrL752314/DE/12-Presse/Reden/2006/10-05-Seehoferlaendlicher-Raum.html)

- (4) Regionalen Zusammenhalt stärken: Hier geht es um eine Unterstützung der ländlichen Räume bei Entwicklung dezentraler, eigenständiger und regionspezifischer Lösungen. „Die Menschen dort wollen nicht bevormundet werden und ihre Dinge selbst entwickeln. Viele Initiativen und freiwilliges Engagement zeigen das. Regionen sind Verantwortungsgemeinschaften. Gelingen des regionalen Zusammenwirkens ist Voraussetzung für regionalen Zusammenhalt und die Entwicklung regionaler Identität.“
- (5) Nachhaltigkeit sichern: Der Erhalt von Naturräumen und Kulturlandschaften sei eine genuine Aufgabe ländlicher Regionen.

## 6 Zentrale konzeptionelle Handlungserfordernisse

Entsprechend den Eckpunkten der Ministerkonferenz für Raumordnung in den drei neuen Leitbildern lassen sich die folgenden zentralen konzeptionellen Handlungserfordernisse festmachen<sup>84</sup>.

### • **Wachstums- und Innovationsorientierte Entwicklung ländlicher Räume**

Eine wesentliche konkrete Aufgabe ist die Entwicklung spezifischer Konzepte und Strategien (REK's und ILEK's), denn die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume kann nicht durch Konservierung überkommener Strukturen gesichert werden, sondern bedarf der Investition in zukunftssträchtige Wirtschaftszweige, in eine moderne Infrastrukturausstattung und auch der Innovation in die ländliche Wirtschaft („Diversifizierung“). Gerade deshalb spricht nichts gegen eine konsequente Anwendung der Lissabon-Strategie der Europäischen Union auf die ländlichen Räume. Denn das Ziel der EU, sie zum innovativsten wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum zu machen, kann nur erreicht werden, wenn neben den Metropolregionen auch die ländlichen Räume ihre spezifischen Potentiale entfalten können (Abb. 6.3). Schon heute gibt es ländliche Räume, die beispielsweise für innovative Energien zu Modellregionen geworden sind. In den letzten fünf Jahren ist der Anbau nachwachsender Rohstoffe auf 1,4 Millionen ha gestiegen, und man erwartet eine Anbaufläche von 4 Millionen ha. Schon heute sind damit mehr als 230000 Arbeitsplätze verbunden. Auch bei der „grünen Gentechnik“ steht die Landwirtschaft noch am Anfang einer neuen Wertschöpfung und neuer Arbeitsplätze.

Als zweiter großer Wirtschaftsfaktor der ländlichen Räume verdienen das Handwerk und die Klein- und Mittelbetriebe mehr Beachtung. Über 1300 der weltweit tätigen Mittelstandbetriebe sind schon bisher in den ländlichen Räumen angesiedelt, und von den fast 1 Million Handwerksbetrieben befindet sich ein großer Teil in den ländlichen Räumen. Sie schaffen Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten und sichern die Sozialstruktur. Die Stärkung des Handwerks muss ebenso wie die Stärkung der regionalen Produktionsverhältnisse in Zukunft ein Kernziel einer wachstumsorientierten Regionalentwicklung sein.

### • **Sicherung der Daseinsvorsorge**

In den ländlichen Räumen muss auch in Zukunft das normative Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse als klassische Aufgabe der Raumordnung weiterhin seine Bedeutung behalten. Jede Region, auch und gerade eine Schrumpfungsregion, muss über eine Grundausstattung an Infrastruktur und an Einrichtungen

<sup>84</sup> Nach Hans Heinrich Bloetevogel, ARL (2005), ergänzt.

verfügen, die es ihren Bewohnern ermöglicht, so weit wie möglich an der gesellschaftlichen Entwicklung teil zu haben. Denn nur eine Teilnahme an Gütern und Ressourcen der Gesellschaft sichert soziale Gerechtigkeit, doch heißt Ausgleich von Benachteiligungen nicht Gleichheit. Dies bedeutet, dass bei einer Anpassung von Verwaltungsstrukturen (wobei das Zentrale-Orte-Konzept unentbehrlich bleiben wird) neue Qualitätsstandards der Daseinsvorsorge zu definieren sein werden. Ebenso geht es aber auch um neue Formen der flexiblen Versorgung und des gebündelten Einsatzes der finanziellen Mittel. Bislang unterbleiben die Anlastung der Kosten, die der Allgemeinheit durch eine ineffiziente Siedlungs- und Infrastruktur erwachsen (Abb. 6.4).

### Leitbild Wachstum und Innovation

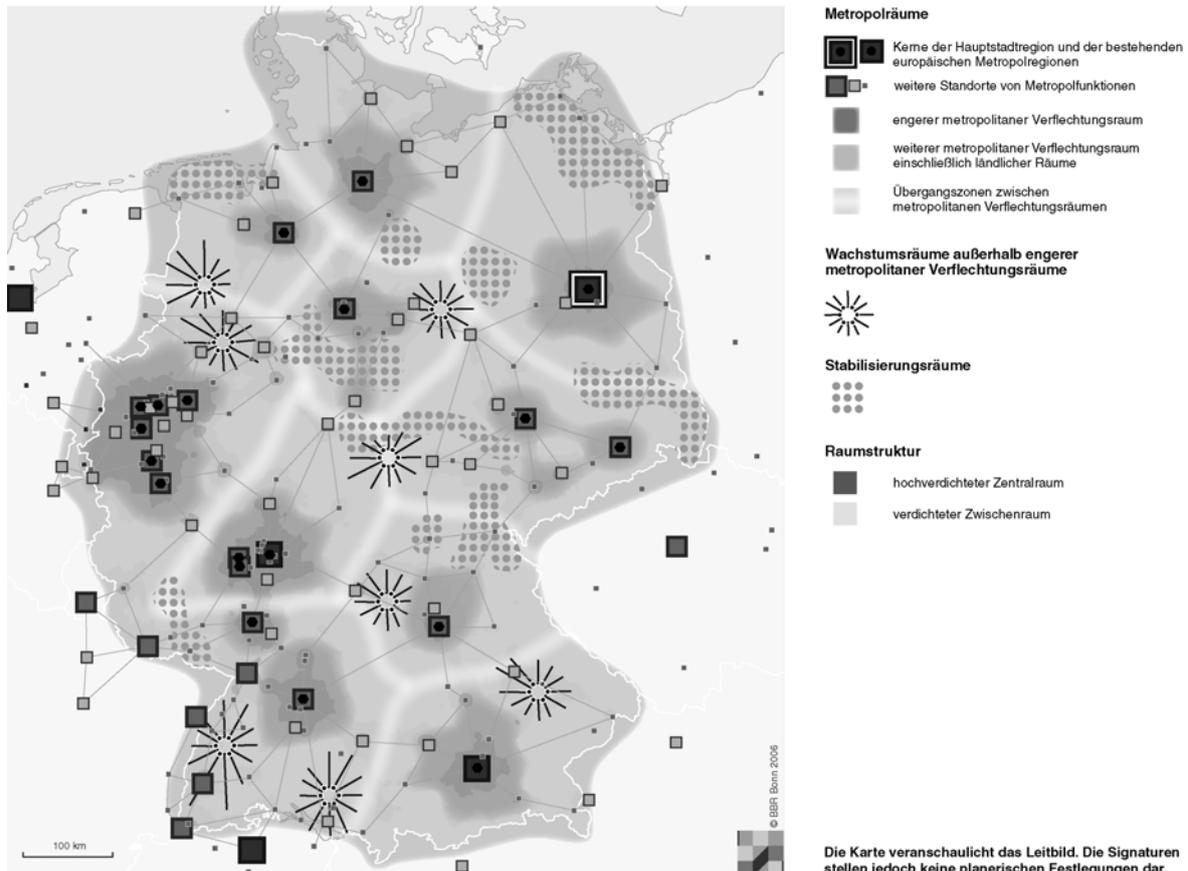


Abb. 6.3: Wachstum und Innovation

- **Ressourcenbewahrender und kreativ gestaltender Umgang mit Kulturlandschaften**

Ein wesentlicher Bestandteil regionaler Entwicklungskonzepte muss die Sicherung der landschaftlichen Diversität und der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme sein. Zur Pflege des kulturellen Erbes bedarf es der Entwicklung konkreter Leitbilder für Landschaften mit Funktionsvielfalt, wobei die neue Ausrichtung der Agrarpolitik durchaus Anlässe bietet, landschaftliche Attraktivierungen zu betreiben (Abb. 6.5).

### Leitbild Daseinsvorsorge sichern

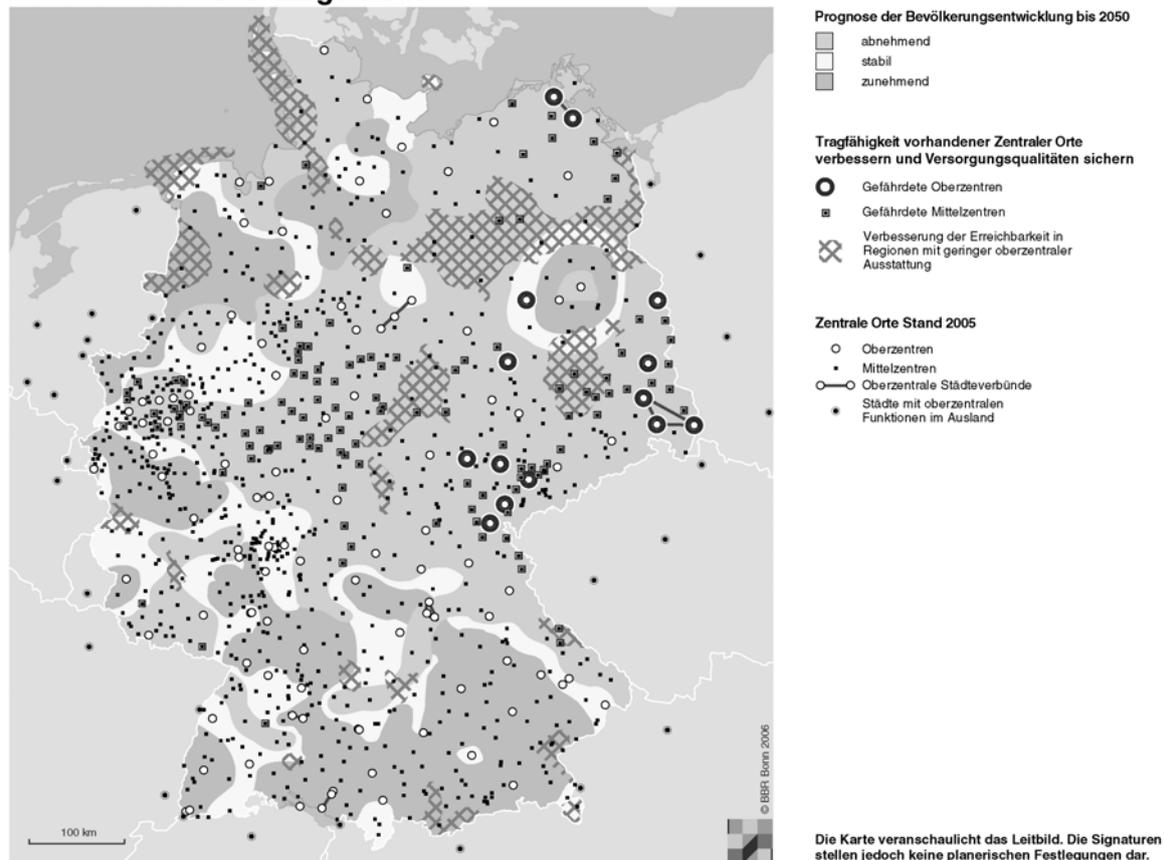


Abb. 6.4: Daseinsvorsorge sichern

## 7 Konkrete kommunale Handlungsfelder

Die sich beschleunigenden demographischen und ökonomischen Veränderungsprozesse und die schrumpfenden Finanzspielräume der öffentlichen Hand erfordern nicht nur eine Neuausrichtung der zentralen konzeptionellen Handlungsfelder, sondern müssen auch die kommunale Ebene mit einbeziehen. Beispielhafte Empfehlungen nicht nur zur Neuausrichtung der Politik für ländliche Räume, sondern auch zu den wichtigsten Handlungsfeldern öffentlicher Daseinsvorsorge hat jüngst der Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz unter der Leitung von Hans Kistenmacher vorgelegt. Seine Vorschläge seien nachfolgend zusammenfassend dargestellt<sup>85</sup>.

### (1) Verstärkter Ausbau interkommunaler Kooperationsnetzwerke und Einbeziehung privater Akteure.

Interkommunale Kooperationsnetzwerke bestehen seit vielen Jahren insbesondere bei Ver- und Entsorgungsaufgaben, darüber hinaus aber besteht in der Praxis nach wie vor erhebliche Zurückhaltung, erschwert auch durch EU-Wettbewerbsrecht, Dienst- und Arbeitsrecht. Die Notwendigkeit von Kooperation wird so lange nicht gesehen, wie die Tendenz überwiegt, so lange wie möglich selbständig zu agieren. Gleichwohl drängt die Notwendigkeit von Kosteneinspa-

<sup>85</sup> Hans Kistenmacher: Stellungnahme des Beirates für kommunale Entwicklung zur öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen des Landes Rheinland-Pfalz (Entwurf) Kaiserslautern, 30. 10. 2006.

rungen und der Mobilisierung privaten Kapitals unter Einbeziehung privater Schlüsselakteure immer mehr zu öffentlich-privaten Kooperationsmodellen. Kooperationserfordernisse werden insbesondere bei der interkommunalen Abstimmung und Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen gesehen, bei der interkommunal abgestimmten bedarfsgerechten Wohnbauflächenausweisung (unter Verzicht auf gegenseitige Abwerbung junger Leute) und bei der gemeinsamen Ausrichtung der Aktivitäten auf die Innenentwicklung. Kooperationen sind auch zur Aufrechterhaltung eines dezentralen und bürgernahen Leistungsangebots, insbesondere bei Unterauslastung von Infrastruktureinrichtungen infolge Bereicherungsabnahme und Überalterung (zusätzlicher Betreuungsaufwand) unabdingbar. Der Beirat für Kommunalentwicklung hat zur Steigerung der lokalen Kooperationsbereitschaft Kooperationswettbewerbe in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen, aber auch die Ausrichtung der Fördermittelvergabe an Kooperationen, wo diese sachlich geboten sind.

### **(2) Verbesserung der Informationsbasis, Dialog und Partizipation**

Zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft und Eigenverantwortung der lokalen Akteure bedarf es einer Verbesserung der Informationsmöglichkeiten (Informationspool, regionale Raumberichterstattung), die zugleich Orientierungsgrundlage für speziell ausgerichtete staatliche Hilfs- und Fördermaßnahmen (Hilfe zur Selbsthilfe) sein kann. Die laufende Berichterstattung über Best-Practice-Beispiele mit Kontaktinformationen und Beratungsangeboten sowie die Initiierung von Bench-Marking im Sinne des Lernens von den Besten und der Übertragung innovativer Ansätze auf spezielle Gegebenheiten können Akteure und Betroffene vor Ort zu entsprechenden Aktivitäten motivieren.

### **(3) Durchführung von Pilotvorhaben und Wettbewerben**

Die Durchführung von Pilotvorhaben und Wettbewerben, die sich in vielen Bereichen bereits in großstädtischen Aufgabenfeldern bewährt hat, sollte auch in ländlichen Räumen verstärkt Anwendung finden.

### **(4) Überprüfung und Neuausrichtung des kommunalen Aufgabenspektrums sowie der Ausstattungs- und Qualitätsstandards und verstärkte Flexibilisierung**

Das kommunale Aufgabenspektrum bedarf der Überprüfung und Straffung mit dem Ziel einer teilweisen Entlastung sowie der Steigerung der Leistungseffizienz. Dabei kommen insbesondere in Betracht

- eine Reduktion der Aufgaben (Verlagerung auf andere Leistungsträger oder genereller Verzicht)
- eine Änderung der Art der Aufgabenerfüllung (andere Organisationsform, Kooperationenvereinfachung etc.)

Der Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz weist beispielsweise darauf hin, dass es auch bei der Ortsentwicklung veränderter Aktivitätsschwerpunkte bedarf, insbesondere bei der Förderung des Bauens im Bestand, beim altersgerechten Umbau und der Modernisierung von Wohngebäuden, bei der Schaffung von Mehrgenerationenhäusern, bei der Multifunktionalität öffentlicher Neubauten (kombinierte Angebote der Daseinsvorsorge) oder bei der aktiven Gestaltung von Schrumpfungsprozessen mit Rückbau und spezieller Unterstützung des Gemeinschaftslebens etc. unter Einhaltung eines attraktiven Wohnumfelds.

Bei alldem ist mit Nachdruck auf die Notwendigkeit größerer Flexibilität in nahezu allen Bereichen der Daseinsvorsorge hingewiesen worden.

#### **(5) Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung und zur Nutzung angewandter Forschung.**

Von entscheidender Bedeutung für die künftige Entwicklung der ländlichen Räume ist die Sicherung und weitere Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Nutzung der angewandten Forschung für die Wirtschaft und andere Bereiche. Dies gilt sowohl in den speziell zu fördernden Entwicklungsschwerpunkten als in den übrigen ländlichen Gebieten, wo es insbesondere die schulische Grundausbildung in zumutbarer Entfernung zu sichern gilt. Als mögliche Maßnahmen empfiehlt der Beirat Berufsbildungsnetzwerke für Aus-, Fort- und Weiterbildung in enger Verbindung mit lokalen Unternehmen, die verstärkte Nutzung des Internets gerade auch für ältere Menschen, spezielle Ausbildungsangebote im Handwerk, in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Weinbau bei Ausrichtung auf neue Marktchancen (z. B. nachwachsende Rohstoffe), aber auch die Einbeziehung der Berufsakademien oder die Sicherung und den Ausbau der regionalen Verteilung von Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen etc.

#### **(6) Gewährleistung von Mobilität und Erreichbarkeit**

Nicht nur bei privaten Versorgungseinrichtungen ist seit langem ein Rückzug aus ländlichen Räumen im Gange, der sich fortsetzen wird, sondern auch bei der öffentlichen Infrastruktur wird mit weiterer räumlicher Ausdünnung angesichts rückläufiger Auslastung zu rechnen sein. Damit ergeben sich längere Wegstrecken bei der Inanspruchnahme von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gleichzeitig aber sind die gegenwärtigen Bedienungsstandards im ÖPNV sowohl durch Bevölkerungsabnahmen und Rückgang der Nachfragezahlen als auch durch unzureichende Finanzausstattung (wegfallende oder reduzierte Regionalisierungsmittel des Bundes) gefährdet. Hinzu kommt der schleichende Rückzug des Fernverkehrs der DB AG aus peripheren Landesteilen. All das erfordert frühzeitige Maßnahmen, um einer drohenden abrupten Verschlechterung des Verkehrsangebots und der Mobilitätsvoraussetzungen mit einer Verstärkung der Abwanderungstendenzen entgegen zu wirken. Der Beirat für Kommunalentwicklung empfiehlt unter anderem die Entwicklung von Pilotprojekten, um ältere Menschen stärker an die ÖPNV Benutzung anzuführen, die Entwicklung von alternativen verkehrlichen Angebotskonzepten (Rufbusse, Bürgerbusse, Anruf-Sammel-Taxis etc.), die Organisation privater Fahrgemeinschaften oder den Betrieb von Nebenbahnen in regionaler Trägerschaft. Auch der verstärkte Einsatz und Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechnologien wird erwähnt.

#### **(7) Imagegestaltung und Außendarstellung**

Der auch im ländlichen Raum zu beobachtende Standortwettbewerb macht die Entwicklung eines spezifischen und unverwechselbaren Profils erforderlich, das der speziellen Eigenart und den vorhandenen Stärken entspricht, mit denen sich die Bevölkerung identifizieren kann. Dieses Profil ist konsequent durch eine Kommunikationsstrategie bzw. einen geeigneten Marketing-Mix (Dachmarken, Logos, Motti) nach Außen zu tragen.

### Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

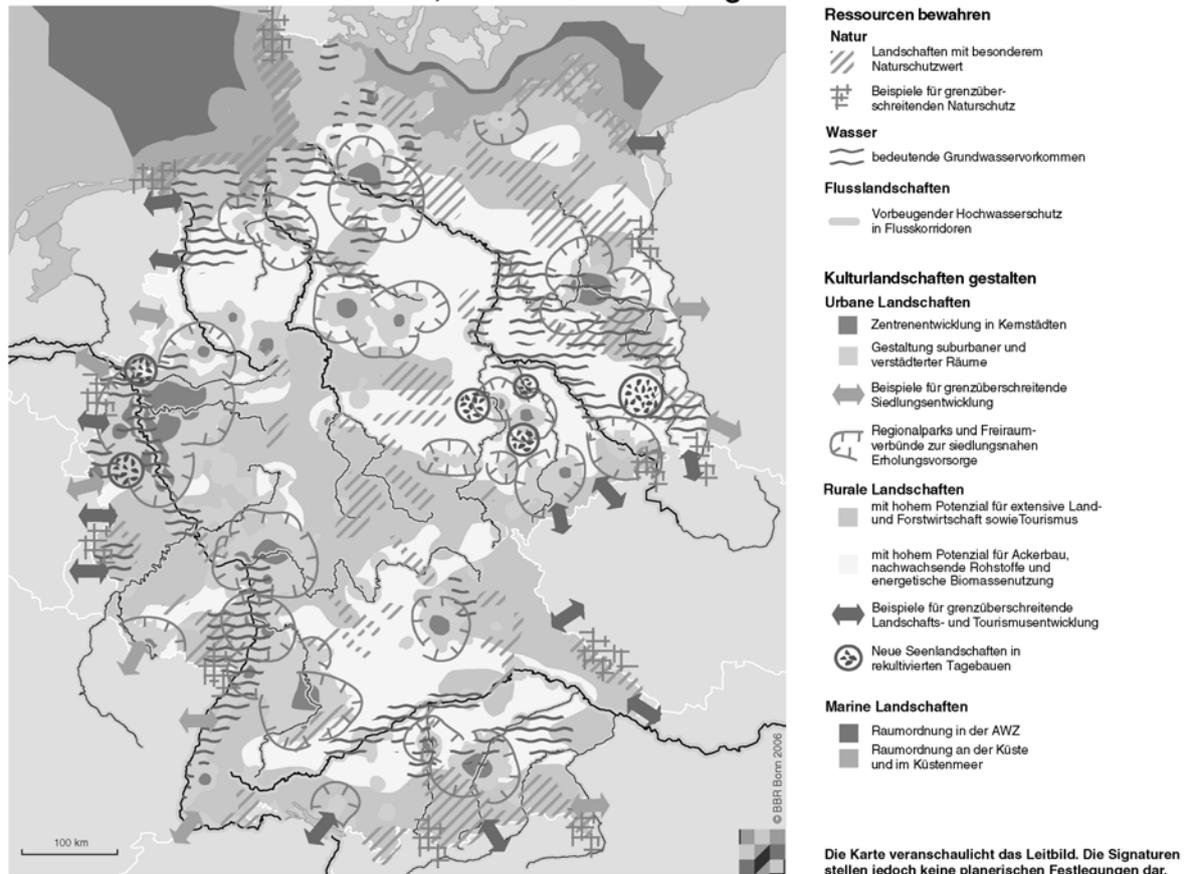


Abb. 6.5: Kulturlandschaften gestalten

## 8 Schlussbemerkung

Der zukünftigen Entwicklung der ländlichen Räume wird angesichts der dramatischen Veränderungen der Rahmenbedingungen sowohl in Deutschland als auch in nahezu allen europäischen Ländern gegenwärtig eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt, weil – wie auch die vorstehenden Ausführungen zu zeigen versuchten – eine Fokussierung auf eine metropolenorientierte Politik allein nicht ausreichen kann, soziale Gerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern. Die Entwicklung neuer Strategien und Maßnahmen insbesondere zur Stabilisierung und künftigen Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zählt zu den Schwerpunktaufgaben einer zukunftsorientierten Raumentwicklungspolitik.

## Flächenhaushaltspolitik – ein aktuelles Arbeitsfeld für Geodäten<sup>86</sup>

Die Inanspruchnahme der Landschaft für Siedlungszwecke hat sich trotz der seit 1965 nahezu stagnierenden Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung in den letzten vier Jahrzehnten ungebrochen, in der Gegenwart sogar mit steigender Tendenz vollzogen. Gegenwärtig erreicht sie täglich etwa 120 ha, und wenn auch in den einzelnen Kategorien der Flächennutzung und in den verschiedenen Raumtypen unterschiedliche Entwicklungen zu erkennen sind, rechtfertigt bislang doch nichts die optimistische Erwartung einer baldigen Trendwende. Vielmehr spricht vieles dafür, daß die Konflikte weiter zunehmen werden, die schon seit Jahrzehnten zwischen dem anhaltenden Flächenbedarf für Siedlungstätigkeiten (insbesondere in den Städten der großen Verdichtungsräume) und der gerade aus ökologischen Gründen immer dringender geforderten Beschränkung dieser Flächeninanspruchnahme auf geeignete Flächenpotentiale bestehen. Immer dringlicher wird heute mit der Forderung nach einem sparsameren Umgang mit freien Flächen zugleich die Notwendigkeit anderer gesellschaftlicher Wert- und Denksysteme, rationalerer Planungsverfahren und wirkungsvollerer Durchsetzungs- oder Verhinderungsinstrumente unterstrichen.

Letztlich also geht es um eine konsequente Führung des Flächenhaushalts in den Gemeinden. Nur wenn auf allen Ebenen der räumlichen Planung mit den Flächenressourcen ebenso haushälterisch umgegangen wird wie etwa mit den finanziellen Ressourcen, können wir in Zukunft zu einem ökonomisch und ökologisch vertretbaren Umgang mit öffentlichem wie mit privatem Grund und Boden kommen. Mit dieser Thematik hat sich unter Leitung des Autors und aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Disziplinen ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung<sup>87</sup> befaßt, der hierfür den Begriff der „geordneten Flächenhaushaltspolitik“ geprägt hat, der sich in der Fachwelt fest etabliert hat. In Analogie zur öffentlichen Finanzwirtschaft und nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und Kontrolle könnten in der Flächenhaushaltspolitik die Entwicklungen der Flächennutzung sowie die Auswirkungen raumbeanspruchender Maßnahmen auf die wichtigsten Landschaftsfunktionen erfaßt, die Flächeninanspruchnahme örtlich und überörtlich bilanziert und vor allem auch bewertet werden.

Unverzichtbare Voraussetzungen für eine so verstandene Flächenhaushaltspolitik sind einerseits der Aufbau eines umfassenden Flächenkatasters, andererseits die Aufstellung und laufende Aktualisierung von „Flächenkontrollberichten“ auf allen dafür in Frage kommenden Ebenen der räumlichen Planung. Flächenkataster, die nicht nur die heutigen direkten Flächeninanspruchnahmen abbilden, sondern auch Flächenpotentiale sowie die Belastungsfaktoren und Nutzungskonkurrenzen, also die indirekten Inanspruchnahmen, gibt es bislang nicht oder nur in Ansätzen. Dies liegt sowohl an dem Fehlen einer einheitlichen und für die Zwecke der Flächenhaushaltspolitik geeigneten Flächensystematik als auch an der ungenügenden Vergleichbarkeit der aus einer Vielzahl von Quellen abrufbaren Bestandsdaten. Der Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vertritt hierzu

<sup>86</sup> In: FORUM, Zeitschrift des Bundes der Öffentlich Bestellten Vermessungsingenieure, Nr. 4/88, S. 429-435

<sup>87</sup> Der von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung eingerichtete Arbeitskreis „Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte“ hat seine Arbeitsergebnisse im Dezember 1987 publiziert in dem Sammelband „Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz“. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 173. Hannover: Vincentz, 1987, 410 S., 68 DM.

die Auffassung<sup>88</sup>, daß für die Führung dieses Flächenkatasters am zweckmäßigsten die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung in Frage kommen. Gerade hier, auf der Ebene des Flächennutzungsplans, besteht die größte Aussicht, daß die wichtigsten Informationen zum Flächenhaushalt und zu den Nutzungsveränderungen bei einem Mindeststandard von Automatisierung und Digitalisierung zusammengetragen und kontinuierlich fortgeschrieben, in regelmäßigen Abständen die Veränderungen des Flächenhaushalts (in Form von „Flächenbilanzen“) den politischen Entscheidungsträgern in Kommune und Region dargestellt und (in Form von „Flächenkontrollberichten“) auch in ihren Konsequenzen deutlich sichtbar gemacht werden. Damit erfüllen diese Flächenbilanzen und Flächenkontrollberichte die Aufgabe von „Frühwarnsystemen, die darüber zu wachen haben, daß nicht über die Verhältnisse gelebt wird“.

Das schwerwiegendste Problem stellt sich dabei mit der Entwicklung eines einheitlichen, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmten Flächen- und Bodenkatasters, das gleichermaßen verlässliche quantitative und auch qualitative Informationen über die Flächeninanspruchnahme zu geben vermag. Während aber die quantitativen Einzelinformationen – auch für die Beurteilung von Umweltbelastungen – in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben, besteht an qualitativen Aussagen ein schmerzlicher Mangel. Gerade auf qualitative Daten kann aber eine auf die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen orientierte Planungspolitik nicht mehr verzichten. Es kommt also darauf an, die Fülle der Einzeldaten aus den unterschiedlichen Ressorts und Fachplanungen auf der Basis einer einheitlichen Flächensystematik systematisch so zusammenzufassen und aufzubereiten, daß sie insbesondere für Entscheidungen und Wirkungsanalysen in der Bauleit- und Regionalplanung nutzbar gemacht werden können. So gesehen, ist die Bereitstellung derartiger umfassender Informationsgrundlagen also auch ein wichtiger Beitrag zum Bodenschutz.

An der Erarbeitung einer für die Zwecke der geordneten Flächenhaushaltspolitik geeigneten Flächensystematik zur detaillierten Quantifizierung und qualitativen Beurteilung direkter und indirekter Flächenbeanspruchungen (auch von „Mehrfachnutzungen“), am Aufbau umfassender Flächendateien (unter Einsatz neuester Informationssysteme der Satelliten- und Luftbilddauswertung) und an der kontinuierlichen Fortschreibung eines einheitlichen Flächenkatasters (dessen Anspruchsprofile freilich weit über die bisherigen Liegenschafts- und Realnutzungskataster hinausreichen), werden sich die Vermessungsverwaltungen und auf gemeindlicher Ebene gewiß auch freiberuflich tätige Geodäten beteiligen können und angesichts des Handlungsdrucks sogar müssen. Nicht allein um quantitative Informationen kann es dabei in Zukunft gehen (die ja bei einem Mindeststandard an personeller und technischer Ausstattung, an Digitalisierung und Automatisierung von vielen Gemeinden und Fachplanungsträgern im Rahmen ihres „Flächennutzungsplankatasters“ relativ problemlos gewonnen werden könnten), sondern in immer größerem Umfang auch um qualitative Merkmale. Gerade bei den nicht in ha-Maßen wiederzugebenden qualitativen Zusammenhängen, zum Beispiel den Auswirkungen bestimmter Flächennutzungen auf benachbarte Bodennutzungen oder Nutzungsüberlagerungen, bestehen noch erhebliche Erfassungs- und Fortschreibungsdefizite,

---

<sup>88</sup> Hierzu sei auf den besonderen Beitrag im Sammelband von D. Scholich und G. Turowski „Flächenkataster und Flächenbilanzen für eine wirksame Flächenhaushaltspolitik“ verwiesen: „Kurzfristig ist für alle Planungsebenen zumindest ein einheitlicher Mindestnutzungskatalog (Hauptnutzungsarten) auf der Basis der Baunutzungsverordnung - mit der Möglichkeit problem- und raumadäquater Maßstabsveränderungen – vorzugeben.“

deren Aufarbeitung eine notwendige Voraussetzung für eine ehrliche, geordnete Flächenhaushaltspolitik ist.

Der Arbeitskreis „Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat sich in 15 Einzelbeiträgen mit dem Thema der „Flächenhaushaltspolitik“ auseinandergesetzt.

Den genannten Einzelbeiträgen ist eine Zusammenfassung gemeinsamer thesenartiger Aussagen vorangestellt, die als konkrete Wegweisungen zu verantwortungsbewußtem praktischem Planungshandeln und auch als Anregungen für einen restriktiven Einsatz der heute schon zu Gebote stehenden Instrumente, aber auch für deren zukünftige Ausgestaltung verstanden sein sollen. Sie beziehen sich auf die folgenden Sachverhalte:

## **1 Tendenzen der direkten und indirekten Flächeninanspruchnahme**

*Anhaltende Flächeninanspruchnahme macht Flächenhaushaltspolitik erforderlich*

Die Inanspruchnahme des Freiraums für Siedlungszwecke wird trotz der seit langem stagnierenden Entwicklung von Wohnbevölkerung und Erwerbstätigen weitergehen, wenn auch teilweise in abgeschwächter Form. Wesentlichen Anteil an der Flächeninanspruchnahme hat die weiterhin wachsende Nachfrage nach Wohnbauland. Verantwortlich hierfür sind beispielsweise Faktoren wie die Tendenz zur Bildung von Kleinhaushalten, die sozialpolitisch erwünschte Wohneigentumsbildung und die gegenwärtig nur geringe Akzeptanz flächensparender und dichter Bau- und Wohnformen. Auch der weitere Ausbau vorhandener und die Entwicklung neuer Infrastrukturen (zum Beispiel Sonderabfallbeseitigungsanlagen) werden zu erheblichen Flächeninanspruchnahmen führen. Darüber hinaus wird sich die zunehmende Bedeutung des Freizeitsektors auf den Flächenhaushalt auswirken. Dabei verstärkt sich die Tendenz zu Nutzungsveränderungen innerhalb der Freiflächen (Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen in Flächen für Freizeitnutzungen vielfältiger Art). Der Anteil dieser Faktoren ist in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich ausgeprägt.

Die Flächeninanspruchnahme wird anhalten, wenn nicht andere gesellschaftspolitische Wertsysteme und Handlungsweisen zum Tragen kommen. Dies gilt vor allem für eine dringend gebotene Flächenhaushaltspolitik.

*Indirekte Flächeninanspruchnahmen wurden bislang häufig übersehen, Informationen hierüber sind erforderlich*

Neben den direkten Flächeninanspruchnahmen werden die indirekten, die vor allem von technischen Infrastruktureinrichtungen ausgehen, häufig übersehen. So betragen etwa die Kontaminierungs- und Verlärmungsbereiche bei den Verkehrsflächen das Doppelte bis Zehnfache, mitunter sogar mehr als das Dreißigfache der direkt genutzten Flächen. Bei der Erfassung und Bewertung der Flächeninanspruchnahmen sind deshalb auch die indirekten zu ermitteln und nach den spezifischen Belastungen zu differenzieren. Für eine geordnete Flächenhaushaltspolitik sind die indirekten Nutzungen in den räumlichen Plänen darzustellen.

## **2 Ökologische Potentiale des Freiraums erkennen und sichern**

*Die Bestimmung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Raumes bildet die Grundlage für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit*

Bei der Beurteilung von Auswirkungen geplanter Umwandlungen bioökologisch wirksamer Freiflächen in Siedlungsflächen oder anderer den Natur- bzw. Landschaftshaushalt belastender Freiraumnutzungen (zum Beispiel Golfplätze) müssen quantitative und qualitative Aspekte gleichberechtigt nebeneinander stehen. Hierzu sind Kenntnisse über die ökologischen Leistungen des Raumes in hinreichender räumlicher Differenzierung erforderlich. Auf der Basis eines daraus zu entwickelnden „ökologischen Funktionsplans“ ist es möglich, die Umweltverträglichkeit geplanter und vorhandener Nutzungen zu beurteilen. Nutzungsformen, die den festgelegten/dargestellten ökologischen (Vorrang-) Funktionen widersprechen, sind als nicht umweltverträglich einzustufen.

*Eignungsbewertungsmodelle dienen der Ermittlung von raumplanerisch vertretbaren Baulandangeboten*

Flächenhaushaltspolitik und Wohnungspolitik müssen aufeinander abgestimmt werden. So sind zum Beispiel Bauflächenausweisungen nicht nur an der Nachfrage zu orientieren, sie werden auch durch das „raumplanerisch vertretbare“ Baulandangebot begrenzt. Zur Festlegung des vertretbaren Baulandangebots (Umfang und Standort) sind Eignungsbewertungsmodelle zu verwenden, in denen vor allem die ökologischen Funktionen und Leistungen des Freiraumes und ihre Verträglichkeit mit Baulandnutzungen systematisch und nachvollziehbar dargestellt werden.

Solche Verfahren bilden auch eine Grundlage für die Entwicklung von modellhaften Vorstellungen über Gesamtzusammenhänge des ökologisch/urbanen Wirkungsgefüges. Erst aufgrund solcher Kenntnisse über Gesamtzusammenhänge können Aussagen über das zu erreichende „Gleichgewicht“ der Nutzungen in einem Raum nachvollziehbar begründet werden.

*Verringerung der Agrarüberproduktion macht landwirtschaftliche Nutzflächen für andere Nutzungen verfügbar: Chance für den Natur- und Landschaftsschutz, für Freizeit und Erholung*

Die Verringerung der Agrarüberproduktion eröffnet die Chance, bereits vorhandene Belastungen des Bodens zu verringern (zum Beispiel durch Brachlegung auf Zeit, Aufforstung oder extensive Produktion) und zusätzliche Potentiale für Natur- und Landschaftsschutz, aber auch für Freizeit und Erholung zu schaffen. Allerdings sind hier die Möglichkeiten regional unterschiedlich stark gegeben, so daß sich beispielsweise für Verdichtungsräume daraus nicht unbedingt eine ökologische Ausgleichsmöglichkeit ergibt.

### **3 Chance zum sparsamen Umgang mit der Fläche nutzen**

*Städtische Innenentwicklung kann Flächeninanspruchnahme verringern*

Bei jeder Flächennachfrage ist zunächst zu prüfen, ob und wie weit sie sich in bestehenden Strukturen erfüllen läßt. Damit erhält die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung. Das Konzept der Innenentwicklung schließt nicht aus, daß es aus stadtökologischen Gründen sinnvoll sein kann, eine Brache im Innenbereich nicht wieder zu bebauen, sondern sie in eine innerstädtische Freifläche zu verwandeln und statt dessen eine Fläche am Siedlungsaußenrand zu bebauen.

*Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe zurücknehmen*

Die oft großzügigen Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe – auch als Folge einer Überbetonung des Sicherheitsaspektes – sind (auch durch Anwendung

geeigneter Modellverfahren) auf ein dem unabweisbaren Bedarf entsprechendes Maß zu reduzieren.

*Keine Flächenbeanspruchung ohne Ausgleich*

Zu den notwendigen Veränderungen der planerischen Sicht- und Handlungsweisen gehört auch die Erkenntnis, daß in Zukunft bei jeder Freiraumbeanspruchung quantitative und qualitative Ausgleichsmaßnahmen geleistet werden müssen (zum Beispiel Rückbau als Kompensation für Neubau). Auf diese Weise haushälterisch mit der Fläche umzugehen und bilanzierend Rechenschaft darüber ablegen zu können, ist ein zentraler Gedanke der Flächenhaushaltspolitik. Dabei ist es erforderlich, bei der Flächenbeschreibung nicht nur nach der allgemeinen Nutzung, sondern auch hinsichtlich der ökologischen Funktion zu unterscheiden. So wäre etwa die Kategorie „Siedlungsfläche“ stärker zu differenzieren, denn es kann nicht angehen, daß innerstädtische Freiflächen mit zur Siedlungsfläche zählen und sich die Umwandlung eines Ackers in einen Park statistisch als Siedlungsflächenzunahme niederschlägt.

#### **4 Neue Ziele und Handlungsweisen, Nutzung des Rechtsinstrumentariums**

*Rechtliche Stärkung des Bodenschutzes erforderlich*

Angesichts der zunehmenden Gefährdung des Bodens müssen alle sich bietenden Initiativen und Ansatzpunkte genutzt werden, um die Stellung des Bodenschutzes in unserem Rechtssystem weiter zu stärken. Die verschiedenen vorhandenen Rechtsnormen zum Schutz des Bodens sind in einen systematischen Zusammenhang zu bringen.

*Raumwirksame Fachplanungen müssen grundsätzlich einer raumordnerischen Zustimmung unterliegen*

Angesichts der hohen direkten, vor allem aber indirekten Flächenansprüche durch technische Infrastrukturen erscheint es notwendig, die auf der Ressortverantwortung beruhende, weitgehende Privilegierung fachlicher Planungen in eine raumordnerische Beurteilung und Zustimmung in ähnlicher Weise einzubinden, wie haushaltswirksame Maßnahmen allgemein der Zustimmung des Finanzressorts bedürfen.

*Konsequentes Handeln statt neuer Instrumente*

Die wachsende Einsicht in die nachteiligen Folgen der fortschreitenden Inanspruchnahme des Freiraumes für Siedlungszwecke muß zu einer Überprüfung bisheriger Zielvorstellungen des Städtebaus und der Raumplanung sowie der rechtlichen Instrumente führen. Das derzeitige bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumentarium könnte dann zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme ausreichen, wenn es konsequenter angewendet würde. Dazu bedarf es verbesserter Informationen über Art und Anwendungsmöglichkeiten der Instrumente sowie organisatorischer Voraussetzungen bei den mit Planung und Bodenordnung befaßten Dienststellen, die darin durch den politischen Willen eindeutig zu unterstützen sind. Nicht zuletzt ist die Einführung des Konzepts der Flächenhaushaltspolitik ein geeignetes Mittel, um den hierfür erforderlichen Bewußtseinswandel herbeizuführen.

## 5 Geordnete Flächenhaushaltspolitik

*Zukünftiges Planungsprinzip: flächensparend und bodenschonend; Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik*

Auf allen Ebenen der räumlichen Planung muß eine geordnete Flächenhaushaltspolitik eingeführt werden. Sie soll ein Hilfsmittel für Politik und Verwaltung für einen rationalen, kontrollierbaren und ökologischen Erfordernissen gerecht werdenden Umgang mit dem Grund und Boden sein.

*Aufbau eines differenzierten Flächenkatasters*

Zu den notwendigen inhaltlichen Vorleistungen für eine wirksame Flächenhaushaltspolitik zählt der Aufbau eines umfassenden Informationssystems in Form von Flächenkatastern, mit denen die bisherigen direkten Inanspruchnahmen des Bodens, die vorhandenen Potentiale sowie die Belastungen und die indirekten Inanspruchnahmen (Nutzungskonflikte) in der erforderlichen sachlichen und zeitlichen Differenzierung abgebildet werden können.

*Erstellung von Flächenbilanzen*

Die Veränderungen des Flächenhaushalts sind in regelmäßigen Abständen in Form von Flächenbilanzen darzustellen (Flächenkontrollbericht). Damit werden den politischen Entscheidungsträgern im kommunalen wie im regionalen Bereich Informationen über bisherige Flächenveränderungen und über die Konsequenzen weiterer Flächeninanspruchnahmen zur Verfügung gestellt, die sie zu verantwortlichem Umgang mit Grund und Boden veranlassen.

*Durch Schärfung des Problembewußtseins für anhaltende Flächeninanspruchnahme politischen Druck ausüben*

Das große in der Gesellschaft vorhandene Potential an umweltpolitischer Motivation bedarf der Unterstützung durch die Wissenschaft, um das Problembewußtsein in der breiten Öffentlichkeit zu schärfen und so politische Energie für rechtliche und administrative Normensetzungen zu wecken und damit die Voraussetzungen für eine ökologisch ausgerichtete Flächenhaushaltspolitik zu schaffen.

An der Diskussion, wie ein sorgfältiger und ökonomischer Umgang mit dem Grund und Boden erreicht werden kann, hat sich der Vermessungsingenieur seit jeher kompetent beteiligt. Heute ist er gefordert, seinen Beitrag auch zu einem ökologisch vertretbaren Umgang mit den Flächenressourcen, zum Schutz und zur nachhaltigen Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu leisten. Nichts anderes hatte Fritz Schumacher<sup>89</sup> schon vor fast einem halben Jahrhundert gefordert: „Das vielleicht wichtigste Ziel städtebaulicher Arbeit ist nicht etwa – wie viele meinen –, Bauland auszuweiten, sondern der Versuch, Freiland zu sichern. Für das Weiterfressen von Bauland braucht man sich einstweilen keine Sorge zu machen, wohl aber in hohem Maße für das Auffressen von Freiland. Bis zu gewissem Grade wird solches Ausweiten natürlich unvermeidlich bleiben, aber es muß in einer Weise geschehen, die in irgendeiner Art einen Ersatz an Kulturwerten mit sich bringt.“

---

<sup>89</sup> Fritz Schumacher: Probleme der Großstadt vor und nach dem Kriege. Leipzig 1940. S. 85.

**Bonn – vom Provisorium über die Bundeshauptstadt zur Bundesstadt  
oder:  
Von den Schwierigkeiten der baulichen und städtebaulichen Selbst-  
darstellung unseres Staates<sup>90</sup>**

In einer wenig bekannten Betrachtung über den besten Staat aus dem Jahre 1796 stellt Friedrich Schiller diese Frage: "Woran erkenn' ich den besten Staat?" und gibt zur Antwort: "Woran Du die beste Frau kennst: daran, mein Freund, daß man von beiden nicht spricht"<sup>91</sup>. Ist es demnach schon eine Qualitätsaussage über unseren Staat, wenn im folgenden von seiner oft beklagten Unfähigkeit zur baulichen und städtebaulichen Selbstdarstellung, von den mühevollen Wegen zur sichtbaren Inszenierung unseres Staatswesens und unserer Gesellschaftsform im Laufe der letzten 50 Jahre die Rede sein soll – in diesem 2000 Jahre alten Bonn, dem nicht allein ein so namhafter Kunsthistoriker wie Braunfels ins Stammbuch geschrieben hat, daß es doch keinerlei Chance besitze, je eine Hauptstadt zu werden?<sup>92</sup>

**1 Bonn – eine Hauptstadt?**

Soweit Braunfels mit Hauptstadt die bedeutendste Metropole eines Landes, die Stadt mit dem reichsten Geschäfts-, blühendsten Kultur- oder amüsantesten Nachtleben gemeint haben sollte, so hatte er gewiß recht und Bonn – wohl auch zum Glück – niemals einen solchen Anspruch erheben können. Vielmehr hatte die Bundesrepublik Deutschland in dieser Beziehung zumindest bis zur Berlin-Entscheidung des Deutschen Bundestags am 20. Juni 1991 immer mehrere Hauptstädte, mit denen Bonn gar nicht konkurrieren konnte und brauchte: Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf, gewiß die alte "Reichshauptstadt" Berlin und selbstverständlich auch "Deutschlands heimliche Hauptstadt" München! Das sind Städte, die jedem sofort einfallen, der an Deutschland denkt, und man kennt ihre optischen Attribute so wie die von Paris, London, Washington oder Moskau: Der Reichstag und das Brandenburger Tor, der Bayerische Landtag am Ende der Maximilianstraße und die Bavaria sind ebenso pars-pro-toto-Elemente wie der stolze Arc de Triomphe, das noble House of Parliaments, die weiße Kuppel des Capitols oder die goldenen Dächer des Kreml. Selbst der Ostberliner Palast der Republik stand Pose für die Staatsmacht der sozialistischen Gesellschaft. Doch welchen Hintergrund wählt das Deutsche Fernsehen für seinen "Bericht aus Bonn"? Fast immer zeigt es als Schaufenster des politischen Geschehens einen langweiligen Fassadenausschnitt mit noch belangloseren Fenstern, nur selten auch einmal ein Luftbild vom Bonner Regierungsviertel mit dem "Langen Eugen", als gäbe es in Bonn überhaupt keine Symbole für die demokratischen Institutionen unseres Staates, keine Identifikationsmerkmale für die Bürger und vielleicht auch kein Identifikationsbedürfnis.

<sup>90</sup> Bonner Akademische Reden 80/1999

<sup>91</sup> Friedrich Schiller: Gedichte: Votivtafeln Nr. 29 "Der beste Staat" 1796

<sup>92</sup> W. Braunfels: Abendländische Stadtbaukunst, Köln 1977

## 2 Wo keine Hauptstadt, da kein Staat!

"Wo keine Hauptstadt, die den Namen verdient, da kein Staat"! Mit diesen Worten hatte Hamburgs früherer Erster Bürgermeister Herbert Weichmann schon vor 18 Jahren an die auf Initiative von Bundeskanzler Helmut Schmidt nach Bonn gekommenen Städtebauer und Architekten, Experten und Politiker appelliert, beim Ausbau der Bundeshauptstadt als politischer Aufgabe endlich einen neuen Anfang zu machen (Abb. 8.1).



Abb. 8.1: Artikel im General-Anzeiger vom 24.10.1979

"Ein Regierungssitz", so Herbert Weichmann auf dem Expertenkolloquium 1979, "hat auch in der Demokratie das Können und den Fleiß seiner Bürger, das kulturelle Niveau und die Bedeutung der Funktionen der Regierungsgewalten zum Ausdruck zu bringen. Der Regierungssitz ist das Aushängeobjekt im Schaufenster des politischen Geschehens in der Bundesrepublik, das zum Eintritt einlädt oder eben auch nicht". Und vehement hatte Herbert Weichmann deshalb auch einen freien Platz im Bundesdistrikt (später bezeichnet als "grüne Mitte") als Agora, als Forum gefordert, "auf dem die Bürger selbst ihren Vorstellungen zur Gestaltung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens und damit ihrer Mitverantwortung für die Gestaltung der Gesellschaft Ausdruck geben können"<sup>93</sup>.

"Bauen für die Demokratie" war der Titel dieses 1979 von fast 150 Experten besuchten Kolloquiums, mit dem erstmals in aller Offenheit das Bedürfnis nach einer Hauptstadt ausgesprochen und mit gebotener Deutlichkeit auch der Wille zu einer angemessenen baulichen Selbstdarstellung unseres demokratischen Staatswesens begründet worden ist.

Vorausgegangen waren immerhin drei Jahrzehnte einer gewollten Beschränkung auf das Provisorium Bonn, die mit einer bewußten Tabuisierung der neuen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland und wohl auch mit einer übertriebenen politischen Pietät gegenüber der schließlich nur noch imaginären Reichshauptstadt einhergegangen waren. Als der Parlamentarische Rat am 11. Mai 1949 mit nur 33 gegen 29 für Frankfurt abgegebenen Stimmen entschieden hatte, "die obersten Bundesorgane nehmen ihren Sitz vorläufig in Bonn", war damit ja bewußt noch keine Entscheidung für eine neue Hauptstadt auf den Trümmern des geteilten Staates getroffen worden (Abb. 8.2). Das Nationalbewußtsein der Deutschen war so tieferschüttert, daß "schon der Gedanke an Selbstdarstellung Vermessenheit" gewesen wäre. Vielmehr war der Staat, wie der Stadtplaner Ferdinand Stracke 1983 geschrieben hat, "ein bescheidener Untermieter bei einer unbescholtenen Familie namens Bonn. Sie mußte weder entnazifiziert werden noch erinnerte sie sonst an die Geschehnisse der jüngsten Vergangenheit"<sup>94</sup>.

Daß Bonn – bis 1949 eher Duldende der Geschichte – nun selbst Zentrum des Staates sein sollte, darf es wohl vor allem jenen Berliner Abgeordneten verdanken, die in Frankfurt als der ehemaligen Hauptstadt weder des Deutschen Bundes und früheren Krönungsstadt der deutschen Könige eine viel ernsthaftere Konkurrenz für Berlin (gesehen Hauptstadt) letztlich eine Mischung aus Pragmatismus und politischer Rationalität, vor allem aber ein Bekenntnis zur Nichtaufgabe Berlins gewesen.

### **3 Die verselbständigte Verwaltung als fragwürdiger Bauherr der Demokratie**

Als Regierungssitz hat Bonn nie mit Berlin konkurriert, übrigens auch später nicht, als es sich Bundeshauptstadt nennen durfte. Nur ein Jahr nach der Entscheidung des Deutschen Bundestags vom 3. November 1949 für Bonn als vorläufige Bundeshauptstadt waren bereits – nach einem mit dreistelligen Millionenbeträgen vom Land geförderten Bau von Wohnungen, Schulen und Infrastruktureinrichtungen – mehr als 10.000 Bundesbedienstete nach Bonn gezogen.

<sup>93</sup> Bericht über das Experten-Kolloquium im General-Anzeiger Bonn vom 24.10.1979

<sup>94</sup> F. Stracke: 33 Jahre Hauptstadtplanung Bonn. In: Bauwelt 1983, H. 12, S. 332-339



Abb. 8.2: Artikel aus „Die Zeit“ vom 04.11.1948

Dennoch aber blieb wie in keiner anderen Hauptstadt der Welt das Desinteresse der pendelnden Parlamentarier an der sinnlichen Erfahrbarkeit, an der baulichen und städtebaulichen Qualität der Bauten für die Demokratie so ausgeprägt wie in Bonn. Wie in den ersten Stunden überwog bis zum Schluß meisten das Bedürfnis, zuerst "ihre katastrophalen Arbeitsbedingungen" im unmittelbaren Umfeld ihres Schreibtisches zu verbessern und dann auch "die Funktionsfähigkeit des Parlaments" zu garantieren. Denn so hatte auch 1979 Bundestagspräsident Stücklen die Absichten des "Bauherrn Bundestag" begründet, jedoch die Gestaltung des Umfelds, der Freiräume oder damals der "grünen Mitte" zwischen Kanzleramt und Heussallee als "keine primäre Aufgabe" bezeichnet<sup>95</sup>. Man wird aufmerksam zu verfolgen haben, ob sich diese Haltung der Abgeordneten mit dem Umzug nach Berlin positiv wandeln wird. Die offenkundigen Begehrlichkeiten an den neuen (oder besser alten) Standort stimmen eher pessimistisch.

#### 4 Die Demokratie als Bauherr – nur eine Illusion?

Die selbstgewählte und bis 1979 oftmals allzu vordergründige Beschränkung des politischen Bauherrn auf eine lediglich funktionsfähige Unterbringung von Legislative und Exekutive ließ auf ein bedenkliches Defizit an Selbstverständnis und Selbstbewußtsein unserer Volksvertreter wie auch der durch sie repräsentierten Gesellschaft schließen, die gleichfalls kein Bedürfnis zu angemessener baulicher Darstellung der Demokratie entwickelt hatte. Dabei hatte schon 1969 Adolf Arndt, der von 1949 an für zwanzig Jahre Abgeordneter im Deutschen Bundestag war, in einem bis heute erregend aktuell gebliebenen Vortrag zum Thema "Die Demokratie als Bauherr"<sup>96</sup> seine Abgeordnetenkollegen gemahnt: "Es hat sich geradezu das

<sup>95</sup> General-Anzeiger Bonn v. 24.10.1979

<sup>96</sup> A. Arndt: Die Demokratie als Bauherr (Vortrag während der Berliner Bauwoche 1960 in der Akademie der Künste). In: Bauwelt 1961, Heft I, S. 7-13; auszugsweiser Nachdruck auch in DAI-Zeitschrift (Deutscher Architekten- und Ingenieurverein); H. 10/11-1978, S. 9-11

Vorurteil festgefressen, daß Demokratie etwas Anonymes, ja geradezu etwas Amüsantes sei, unfähig, sich im öffentlichen Bauen darzustellen und im Bauen ihr Ethos sichtbar zu machen". Überzeugend hat Adolf Arndt damals herausgestellt, daß "zur geometrischen Architektur des Obrigkeitsstaates der feststellbare Mensch gehört, der sich im Ordinatensystem der Über- und Unterordnung als Untertan fixieren läßt". Zur Architektur totaler Mächte gehöre der machbare Mensch, eine Gesellschaft, die vom Staat aufgezehrt und – mit ihm identisch – in ihm eingefangen werde. Sodann fuhr Adolf Arndt fort: "Ich meine, daß Demokratie als politische Lebensweise von ihrem Ansatz her auf den mündigen Menschen angewiesen und darum alles in ihr, auch das Bauen, darauf angelegt sein muß, dem Menschen zu seiner Mündigkeit zu verhelfen und ihn sich in dieser Welt bewußt werden zu lassen, daß er politischer Mensch ist, der zu seinem Teil, wenn auch oft nur bescheidenen Teil, geschichtliche Mitverantwortung trägt". Wenn die Weimarer Republik die Aufgabe des demokratischen Bauens nicht erfüllt habe, so nicht, weil die damalige Demokratie nicht zum Bauen fähig gewesen sei, sondern weil es seinerzeit an der demokratischen Struktur der Gesellschaft und auch am politischen Bewußtsein der Menschen gefehlt habe. Dieser Mangel habe sich in einer Selbstmißachtung geäußert, darin, daß emotional angegriffen und geschmäht worden sei, was dem Gemeinwohl und dem Gemeinsinn gewidmet gewesen sei. "Zwar hatte das wohlhabende Bürgertum sich vor Weimar einen protzigen Rathauspomp zur Selbstbestätigung seiner kommunalen Herrschaft geleistet, aber wer unter uns Älteren erinnert sich nicht der Hetze gegen die angeblichen Paläste für Krankenkassen und Arbeitsämter"?

An diese Feststellung hatte Adolf Arndt dann eine Bemerkung angeschlossen, die in den vergangenen dreißig Jahren nichts an Aktualität eingebüßt hat: "Immer ist es ein Alarmzeichen für die Demokratie, sobald aus einer Gesellschaft, die Vergeudung keineswegs scheut, der Fanatismus einer angeblichen Sparsamkeit laut wird, daß die Gesellschaft es ja gar nicht wert sei, sich selber in Bauten Organe zu geben, die dem Gemeinsamen gewidmet sind". Und er hatte hinzugefügt: "Hierbei fällt mir ein, daß wir der Mode nach zwar alle heute uns Demokraten nennen, aber die peinlichste Pfennigfuchserie beginnt, sobald es sich um das bauliche Herz der Demokratie handelt, um die Parlamentsgebäude. Mich beunruhigt, daß ich aus den Millionen jährlicher Besucher des Bonner Bundeshauses noch niemals von einem hörte, der die Sparsamkeit dabei nicht gelobt, aber die Frage gestellt hätte, ob denn jenes wirr und billig aneinandergestückte Gehäuse nicht einen sinnlosen Verschleiß an Zeit und Arbeitskraft verursache, ja, ob ein Mißgebilde, solch ein Mißgebilde überhaupt die eigenste Stätte des Volkes, wenn auch nur für eine Zeit des Übergangs während der Spaltung, sein könne".

Adolf Arndt war sich freilich auch der uns heute noch bedrückenden Problematik bewußt, daß in einer Demokratie niemand befugt sei, von Staats wegen und mit Geltung für alle zu bestimmen, was Kunst sei. "Nichts würde jedoch den Sinngehalt dieser Regeln ärger verkennen als ein Verzagen, daß die demokratische Gesellschaft deshalb handlungsunfähig werden oder die schöpferischen Kräfte zur Anonymität verdammen müßte". Vielmehr hat er sich dazu bekannt, daß der öffentliche Bauauftrag eine bewußte politische Entscheidung der demokratisch dazu legitimierten Politiker sei, und daß es hier keine Anonymität geben dürfte. Mit der Erteilung des Bauauftrages aber wechsele die Verantwortung und gehe "auf den entwerfenden Baumeister" über.

"Gewiß wird dieser Baumeister einer Mitwirkung der Baubehörde bedürfen und einer vielfältigen Zusammenarbeit mit Technikern, Wissenschaftlern, Künstlern, aber

die Gesamtverantwortung für das Ganze des Werks, die Einheitlichkeit seines Geistes und der daraus wachsenden Gestalt kann sinnvoll allein auf ihm lasten". Dabei wies Adolf Arndt dem mit einem politischen Amt betrauten Volksvertreter die Aufgabe zu, sowohl "eine Auslese der im freien Wettbewerb bewährten Baumeister" vorzunehmen als auch die Grenzen der eigenen geistigen Kompetenz und ihrer Ergänzungsbedürftigkeit zu respektieren. "So richtig und unabwendbar es ist, daß der politische Prozeß der Demokratie auf Quantifizierung hindrängt, also auf ein Meßbarmachen durch objektive und wiederholbar anwendbare Maßstäbe, wie das Abstimmen, gehört zum Verständnis der Demokratie komplementär und gleichgewichtig ebenso, daß sie im Qualitativen gegründet ist, d. h. auf der Anerkennung nicht meßbarer Werte und insbesondere einer Nichtmeßbarkeit des Menschen, ausgedrückt durch das Wort von seiner Würde und seiner personalen Gleichberechtigung... Das Ideal, das souveräne Volk als Bauherr seiner öffentlichen Bauten zu sehen, läßt sich mit keiner Mechanik messen, noch durch das Dekret irgendeiner Organisation erzwingen".

### **5 Fragmente zerriebener Visionen: Vom Glauben an die komplexe Planbarkeit einer Bundeshauptstadt zur technokratischen Einfalt**

Die vier Entwicklungsphasen seit 1949

Es ist wohl berechtigt, Adolf Arndt hier so ausführlich zu Wort kommen zu lassen, weil seine bereits 1960 geäußerten Ansichten nicht nur bis heute gerade auch für den nun forcierten Auf- und Umbau Berlins zur Bundeshauptstadt aktuell geblieben sind, sondern weil sie damals in eine Zeit gefallen sind, in der aller Provisoriums-ideologie zum Trotz (nur wenige Monate später kam es zum Bau der Berliner Mauer) erstmals auf Initiative der Bundesregierung eine Gutachterkommission berufen worden ist. Unter Leitung von Ministerialdirektor Rossig von der Bundesbaudirektion sollten die Professoren Baumgarten, Eiermann und Ruf als "Planungsrat" (später kamen die Professoren Guthier und Hillebrecht dazu) 1962 eine erste Gesamtkonzeption für die Verteilung der Bundeseinrichtungen im Bonner Raum erarbeiten.

Sie wurden übrigens verpflichtet, unter absolutem Ausschluß der Öffentlichkeit zu arbeiten, denn Kritik der Bürger war unerwünscht. Ministerialdirektor Otto Casser, später oberster Baubeamter des Bundes für die Hauptstadtplanung und von Anfang an dabei, hat am 23. Januar 1989 im Rahmen des vom Verfasser mit dem Institut für Städtebau der Universität Bonn veranstalteten Städtebauseminars dazu ausgeführt: "Pläne und Modelle, die in ihren städtebaulichen Grundzügen heute verwirklicht sind, wurden in geheimer Sitzung Bundeskanzler Adenauer im Kleinen Kabinettsaal vorgestellt. Spontan erwachte im Gespräch die Baulust des alten Kölner Oberbürgermeisters, und nach zwei Stunden verließ der Kanzler den Raum und gab, mit dem Finger auf dem Mund, die Weisung: 'Sehr gut, meine Herren, doch nicht vergessen, meine Herren, alles streng geheim!' ".

Die Arbeit des "Planungsrats" markierte seinerzeit den Höhepunkt der ersten von insgesamt vier Entwicklungsphasen, in die nun im folgenden Teil sehr stark vereinfachend der Ausbau der Bundeshauptstadt gegliedert werden soll.

1. Entwicklungsphase von 1949-1969: Die Exekutive als Bauherr des Provisoriums

Aufgabe des "Planungsrats" war die Erarbeitung einer Konzeption für die Verteilung der Bundeseinrichtungen einschließlich Folgeeinrichtungen und Wohnungen im Bonner Raum. Dabei waren zwei Hauptprobleme bedeutsam:

1) Der bereits 1956 gefaßte und für fast 10 Jahre befolgte Beschluß des Bundestags, daß keine weiteren Bundesbauten in Bonn gebaut werden sollten, stellte sich als folgenreiches Hindernis heraus: Der Bund betrachtete die Stadt lediglich als Übergangsquartier für seine Einrichtungen und Bediensteten, beschränkte sich dabei auf die Nutzung seiner verstreuten Bundesliegenschaften und präjudizierte so bis heute die Standortverteilung seiner wichtigsten Ressorts. Weitere Büroräume wurden bei privaten Investoren angemietet: 1974 mußte der Bund immerhin schon 20 Mio. DM an Büromieten zahlen. Beispielhaft erwähnt seien hier das von einem Versicherungskonzern gebaute Tulpenfeld oder der privat finanzierte Büro- und Hotelkomplex des "Bonn-Centers".

Von den 22 Obersten Bundesorganen (1985 auf 100 Einzelgebäude verteilt) waren gut die Hälfte Untermieter, von den 60 nachgeordneten Dienststellen (abermals auf 100 Standorte in und außerhalb Bonns, z.T. in Siegburg, Sankt Augustin oder Meckenheim verteilt) sogar sechs Siebtel! Allein die nachgeordneten Dienststellen des Verteidigungsministers verteilten sich 1985 auf 40 Standorte, der Bundestag hatte weitere 19 Dependancen, das Auswärtige Amt 10.

Seit 1976 wurde deshalb ein bis 1990 im Grundsatz unverändertes Konzept einer "gemäßigten Konzentration" der Obersten Bundesbehörden auf 15 Einzelstandorte in den drei großen Standortbereichen Bonn-Nord, Duisdorf und Parlaments- und Regierungsviertel verfolgt. Dieses auf eine Empfehlung des Gemeinsamen Ausschusses zurückgehende Konzept entsprach sehr viel besser der mehrpoligen und kleinteiligen Bonner Stadtstruktur als frühere Konzentrationskonzepte. Unbestrittener quantitativer und qualitativer Schwerpunkt für den Hauptstadtausbau blieb das Parlaments- und Regierungsviertel, auf das sich deshalb auch die folgenden Betrachtungen konzentrieren sollen.

2) Das zweite Problem, dem sich nicht nur der "Planungsrat" gegenüber sah, war die Vielzahl der dem Bund gegenüberstehenden kommunalen Partner. Bis zur kommunalen Neugliederung 1969 waren dies insgesamt 89 Einzelgemeinden, darunter nicht nur die drei selbständigen Städte Bonn, Bad Godesberg und Beuel, sondern noch sechs Gemeinden des Amts Duisdorf sowie zwei rechtsrheinische Gemeinden, die viel eher untereinander konkurrierten als miteinander kooperierten. Das damals selbständige Amt Duisdorf hatte z.B. im Rahmen seiner kommunalen Planungshoheit für den dort bald durch die vier Bundesministerien ausgelösten Bauboom völlig eigenständige und auch eigenwillige städtebauliche Konzepte entwickelt.

Die räumliche Beschränkung dieses Beitrags erlaubt leider nur eine Behandlung der wichtigsten Konzepte, die für das Parlaments- und Regierungsviertel seit der Berufung des "Planungsrats" 1962 entworfen worden sind. Die meisten dieser Konzepte sind von den Entscheidungsträgern schnell wieder zerredet oder zerrieben worden. Man sieht das noch heute daran, daß meist erschrocken das ganze Konzept über Bord geworfen worden ist, sobald nur ein einzelner Teil daraus verwirklicht worden war. Geblieben sind immer Solitäre, die – weil ihres umfassenden konzeptionellen Zusammenhangs beraubt – heute wie architektonische Versatzstücke erscheinen und städtebaulich völlig unverständlich sind. Typische Belege dafür sind das Abgeordnetenhochhaus am Rand der Gronau (Prof. Eiermann: 1966-69) (Abb. 8.3), das ursprünglich noch durch einen Kranz von weiteren bis zu achtgeschossigen Bürohochhäusern umgeben werden sollte, und auch die beiden "Kreuzbauten" (1975 Planungsgruppe Stieldorf, die problematische städtebauliche Konzeption ist 1968 von Prof. Schürmann mit der Bundesbaudirektion unter Mitwir-

kung des Planungsrats entwickelt worden), zu denen nach damaliger Planung noch weitere fünf Superhochhäuser hinzukommen sollten (Abb. 8.4 und 8.5).



Abb. 8.3: 1966-1969 – Abgeordneten-Hochhaus (Prof. Eiermann). Nach seinem energischen Verfechter, dem Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier, „Langer Eugen“ genannt, ist es das geläufigste Symbol der „Bonner Republik“ geworden. Auf dem Foto noch ohne den späteren, entstellenden Treppenhauseanbau. Links vom „Langen Eugen“ plant nun die Deutsche Post AG die Errichtung eines weiteren Bürohochhauses.

Sie sind zum Glück am massiven Bürgerprotest gescheitert. Der 1968 noch von Prof. Schürmann und der Stadt Bad Godesberg entwickelte Bebauungsplan mußte nämlich nach der kommunalen Neugestaltung erneut offengelegt werden und traf jetzt auf den erbitterten Widerstand einer sich in der ersten Bonner Bürgerinitiative "City-Forum" formierenden kritischen Öffentlichkeit, was die Selbstsicherheit der planenden Bundesbaudirektion in der Folge erheblich erschüttert hat. Zweifellos präjudizierten diese Solitäre, auch wenn die städtebaulichen Konzepte keinen Bestand hatten, doch die folgende städtebauliche Entwicklung in ihrem Umfeld. Das zeigte sich auch am Beispiel der Wettbewerbe für das Verkehrsministerium 1980, das Postministerium 1981 und die Eissporthalle und noch deutlicher am städtebaulichen Gestaltungskonzept von 1985: Wieder verselbständigten sich die Solitäre! (Abb. 8.6).

Und auch die jüngste kontroverse Diskussion um den Bau eines Hochhauses für die Deutsche Post AG neben dem "Langen Eugen" und dem "Schürmann-Fragment" läßt erkennen, daß abermals ein Solitär ohne jegliche Einbindung in ein überzeugendes städtebauliches Konzept entstehen soll.

## 2. Entwicklungsphase von 1969-1975: Die großen Visionen

Nach den massiven Bürgerprotesten gegen die konzentrierte Unterbringung eines Großteils der Obersten Bundesbehörden in den sieben Kreuzbauten hatte im November 1969 die neue Regierung Brandt zunächst einen Planungsstopp mit dem Ziel eines Überdenkens des Hauptstadtprogramms verfügt. Zugleich hatte die kommunale Neugliederung der Stadt Bonn einen Zuwachs an Planungshoheit gebracht, der 1970 auch Würdigung in der "Bonn-Vereinbarung" zwischen Bund, Land und Stadt über den Ausbau Bonns als Sitz der Bundesorgane und über den Ausgleich der damit verbundenen Sonderbelastungen fand.

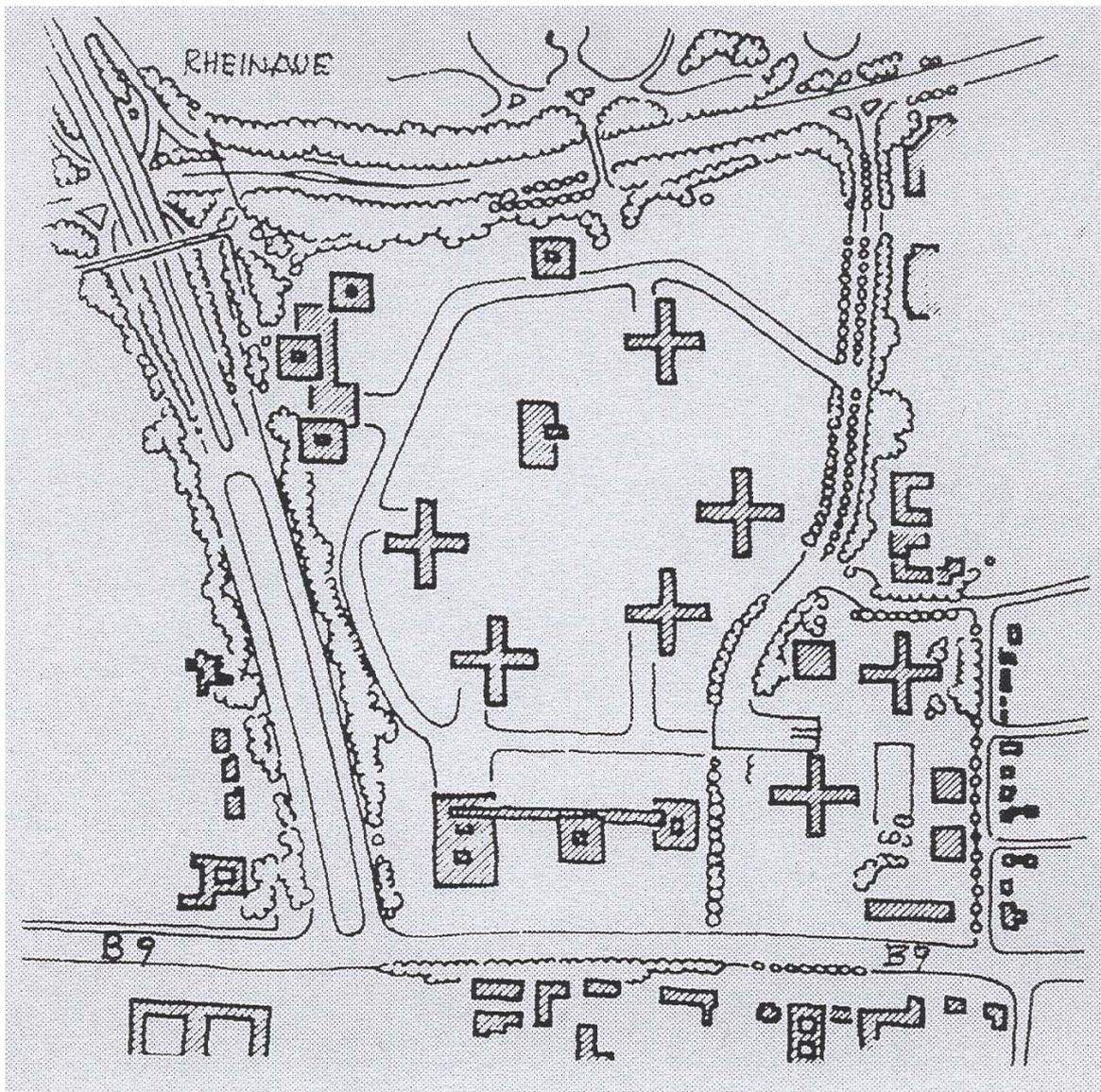


Abb. 8.4: 1968 – Städtebauliche Konzeption (J. Schürmann mit Bundesbaudirektion) für sieben hochgeschossige Kreuzbauten (davon sind 1975 die zwei am rechten Bildrand gelegenen errichtet worden).



Abb. 8.5: 1975 – zwei 15- bis 17-geschossige Kreuzbauten als „Planungstorso“ von 1968 (Planungsgruppe Stieldorf)

Diese zunächst auf zehn Jahre befristete Hauptstadt-Vereinbarung hat der Stadt bis 1980 fast 800 Mio. DM an Bundesfinanzhilfen für die Finanzierung der Folgekosten und für repräsentative Aufgaben, insbesondere zur Förderung des Kulturwesens, erbracht. 1980 ist die zweite Vereinbarung für weitere zehn Jahre getroffen und 1990 erneuert worden. Bis zu 100 Millionen DM an Bundes- und Landesmitteln sind jährlich für "hauptstadtbedingte Aufgaben" nach Bonn geflossen.

Ebenfalls 1970 kam es zur Gründung eines Arbeitskreises "Bundesbauten Bonn", der noch im gleichen Jahr ein interdisziplinäres Expertengremium mit einer ausführlichen Auseinandersetzung mit dem Thema "Integration der Bundesbauten in die Stadt Bonn und den Raum Bonn" betraute. Eine der Forderungen, die wenig später auch zur Ausschreibung eines ersten städtebaulichen Wettbewerbs führte, richtete sich auf eine Konzentration aller wichtigen Bundeseinrichtungen im Regierungsviertel beiderseits des Rheins, stand aber schon damals im erheblichen Gegensatz zur Erkenntnis desselben Gremiums über die Grenzen der Belastbarkeit des Stadt- und Landschaftsraums, insbesondere der Rheinaue.



Abb. 8.6: 1985 – Städtebauliches Gestaltungskonzept für Verkehrs- und Postministerium, Eissporthalle und Hotel anstelle weiterer Kreuzbauten (Bundesbaudirektion und Stadtplanungsamt Bonn).

Eine andere interessante Forderung, die auf Theodor Eschenburg zurückgeht, bezog sich auf eine Verbesserung des organisatorischen und planungsrechtlichen Instrumentariums für eine kontinuierliche Planung und Realisierung des Hauptstadtausbaus, – auf eine "Lex specialis" für Bonn nach dem Vorbild anderer Hauptstädte mit einem "Federal District", auch auf eine Bündelung von Entscheidungs- und Realisierungskompetenzen, wie sie etwa zur gleichen Zeit bei der Münchener "Olympia-Baugesellschaft" erfolgreich angewandt wurden. Freilich fand sich für diesen Vorschlag keine politische Mehrheit, – er hätte die kommunale Planungshoheit und die Autarkie der Parlamente unseres föderalistischen Staates auch sicherlich unannehmbar in Frage gestellt. Die 1991 nach der Umzugsentscheidung des Bun-

destags wieder aufgekommene Diskussion hat auch in Berlin aus eben diesen Erwägungen kaum Erfolge gezeigt.

Grundlage des ersten ausgelobten Ideenwettbewerbs "Bauten des Bundes und ihre Integration in die Stadt Bonn" war im Jahr 1972 ein großangelegtes Neubauprogramm mit einem Bauvolumen von über 13 Mrd. DM. Beiderseits des Rheins hatte der erste Preisträger (Legge und Legge) "Brückenköpfe" vorgeschlagen (Abb. 8.7).

Rückblickend kann man wohl sagen, daß dieser Wettbewerb eigentlich nur eine positive Wirkung hatte, nämlich die Einsicht, daß ein solch massives Bauvorhaben weder gestalterisch noch städtebaulich zu bewältigen gewesen wäre und deshalb nur eine Verteilung des Bauvolumens auf mehrere Standorte im Stadtgebiet hätte in Frage kommen können.

Besonders segensreich wirkte sich 1970 der von der Stadt Bonn ausgelobte Rheinauen-Wettbewerb aus, der schließlich zu einem Planungsauftrag an die Landschaftsarchitekten Hansjakob (München) und Raderschall (Bonn) führte (Abb. 8.8). Zutreffend und früh genug hatte die Stadt erkannt, daß der Bund selbst diesen wichtigen Bereich zwischen dem "Langen Eugen" und den "Kreuzbauten" offensichtlich selbst nicht durch bauliche Aktivitäten aufzuwerten imstande war. 1979 hat sie deshalb mit der Bundesgartenschau ihre Vorstellungen realisiert und gleichzeitig einen hohen Maßstab für gestalterische Qualität gesetzt. Sie hat zugleich bewiesen, daß nicht etwa Hochbauten, wie noch im ersten Wettbewerb "Integration der Bundesbauten" angenommen, sondern viel besser ein Park die Klammer zwischen Bundesdistrikt und dem gegenüberliegenden Beueler Rheinufer bilden konnte.

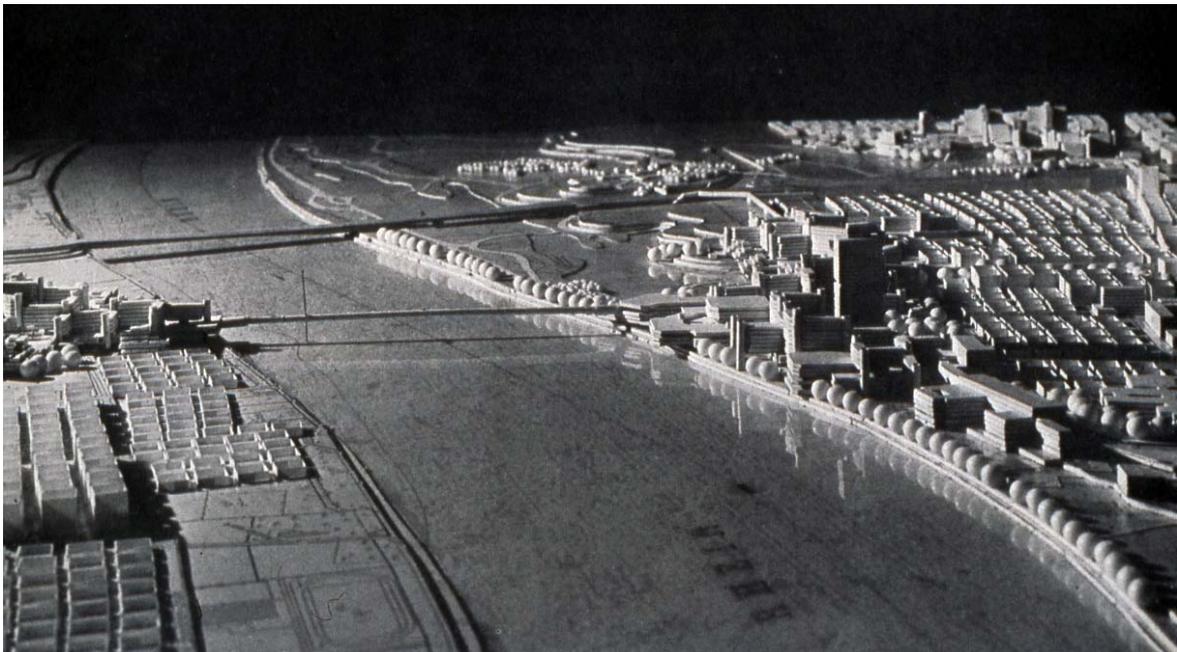


Abb. 8.7: 1972 – Ideenwettbewerb „Bauten des Bundes und ihre Integration in die Stadt Bonn“: 1. Preis (St. und U. Legge). Das Neubauvolumen der „Brückenköpfe“ beiderseits des Rheins war auf 13 Mio. DM geschätzt worden.



Abb. 8.8: Parlament- und Regierungsviertel in Bonn mit anschließendem Rheinaupark. Gegenüber liegt die Talau von Beuel. (Luftbild von 1977)

Von diesen Überlegungen gänzlich unbeeinflusst und auch weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit hatte gleichzeitig 1972 Kanzleramtsminister Ehmke in einem trotzigem Alleingang (mit der Architektengruppe Stieldorf) den Neubau des Bundeskanzleramtes an der Görres-Wiese durchgesetzt und so die Zersplitterung der "Bauten der Demokratie" durch einen weiteren Solitär fortgesetzt (Abb. 8.9, 8.10). Albert Speer hat (ungefragt, also nicht als einer der überaus zahlreichen Gutachter des Bundes!) 1981 zu Recht bemängelt, daß das Bundeskanzleramt "allenfalls durch sein Volumen und die auffälligen Baumaterialien auffällt, aber nicht durch eine architektonische Besonderheit, die bei einem solchen Gebäude gerechtfertigt wäre. Sein Grundriß könnte genauso einer Gesamtschule, einem Mittelklinikum oder einer Großstadt-Sparkasse entsprechen. Entscheidend für seinen Eindruck auf den Bürger aber ist, daß es wie zufällig dahingesetzt und eben nicht mit Bedacht geplant wirkt. Es liegt zwar an einem sogenannten Bundeskanzlerplatz; aber der ist nur ein Straßenknotenpunkt. Und es zeigt dem Bürger und der Stadt den Rücken und öffnet sich nur zu einer internen Auto-Vorfahrt und einer Rasenfläche, deren

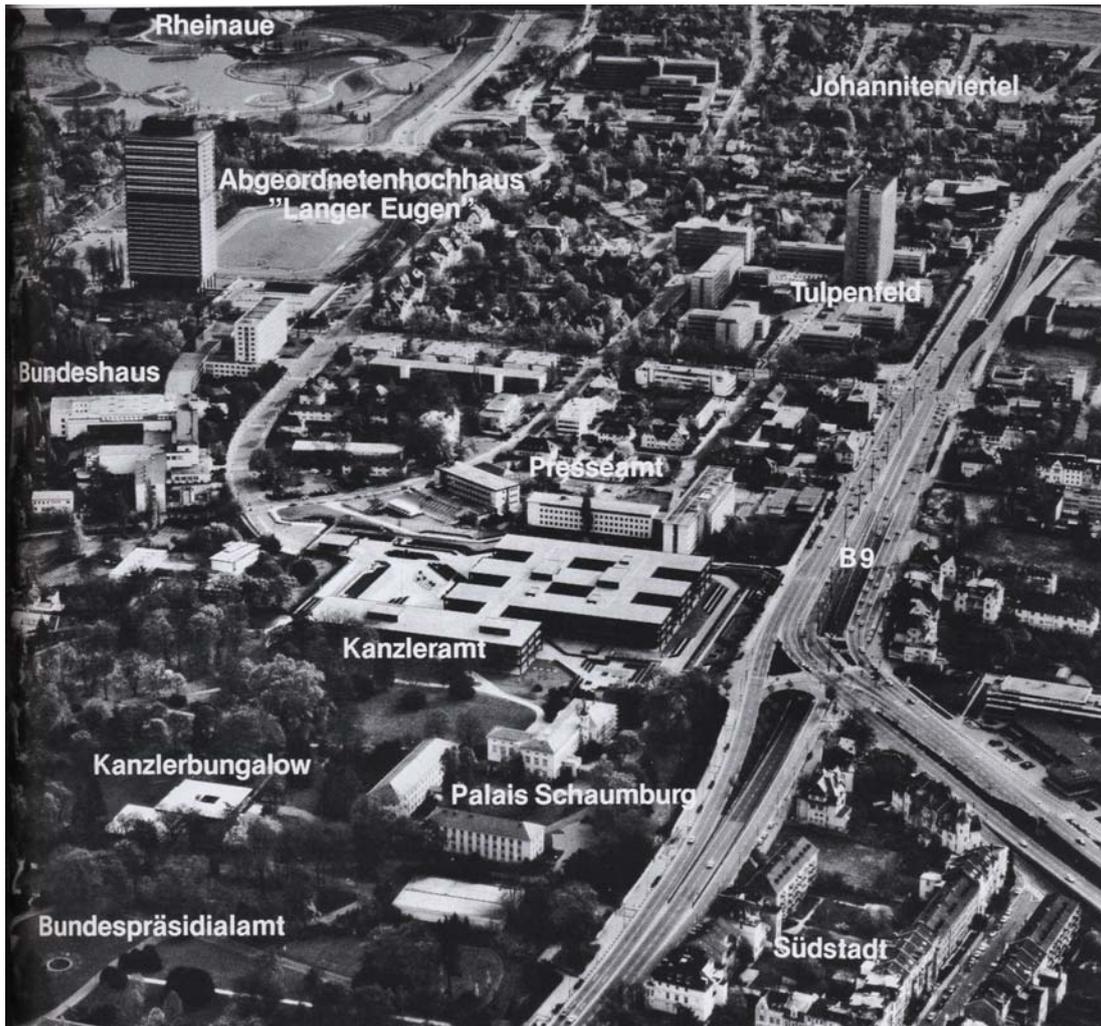


Abb. 8.9+8.10: Zustand des Regierungsviertels 1987 (nach Errichtung des Bundeskanzleramts 1972) Sinnlosigkeit zu Recht mit einer Skulptur von Henry Moore kompensiert wurde. Es dürfte schwerfallen, angesichts der Kanzleramtskehrseite überhaupt eine Selbstdarstellung von Demokratie zu sehen<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> A. Speer: Aus Bonn soll kein deutsches Washington werden. In: Geo, H. 2/1981, S. 140-144

Von höherer Qualität waren die Beiträge eines zweiten Wettbewerbs für den Parlaments- und Regierungsdistrikt. Im Frühjahr 1973 ging es nämlich erstmals um Entwürfe für den Bundestag und den Bundesrat. Grundlage war ein vom Ältestenrat des Bundestages unter Vorsitz von Bundestagspräsident Kai-Uwe von Kassel nach mühsamer Vorbereitung verabschiedetes, freilich weit überzogenes Raumprogramm, das erst 1981 unter Richard Stücklen um zwei Drittel reduziert worden ist. Es führte zu erheblichen Baumassen. An dem bundesoffenen Wettbewerb hatten sich ursprünglich 200 Architekten beteiligt, doch nur 36 schließlich ihre Entwürfe abgegeben, von denen aber nach Auffassung des Preisgerichts unter Vorsitz von Professor Spengelin keiner die schwierige Aufgabe optimal gelöst hatte. So vergab das Preisgericht keinen 1. Preis, sondern vier "erste Ränge" und legte mit dieser nicht eindeutigen Preisgerichtsempfehlung den Grundstein für eine der nachhaltigsten Planerkontroversen der Bonner Hauptstadtgeschichte (Abb. 8.11, 8.12).

Bevor die vier Preisträger an eine Weiterbearbeitung ihrer Entwürfe gingen, wurden zunächst alle Arbeiten ausgestellt. Das Desinteresse des Bauherrn Bundestag ließ sich diesmal übrigens genau quantifizieren: Von den rund 520 Bundestagsabgeordneten machten genau 20 (das sind weniger als 4 %) von der Möglichkeit einer kritischen Stellungnahme Gebrauch!

Nach einer Überarbeitung der vier Entwürfe hat eine Unterkommission des Ältestenrats unter Leitung von Bundestagspräsidentin Annemarie Renger 1974 zwei der Arbeiten, die von Prof. Behnisch (Stuttgart) und Büro von Wolff/Schneble (Konstanz), ausgewählt und für sie ein weiteres Mal eine Überarbeitung empfohlen und damit Mitte 1975 den Beginn der 3. Phase eingeleitet.

### 3. Entwicklungsphase von 1975-1980: Die Zeit der "Weisen" und der Beteiligung der Öffentlichkeit, der Kompromisse und der Reduktion überzogener Bauprogramme

Die dritte Phase begann mit einer folgenschweren Fehlentscheidung: Unter Vorsitz von Prof. Spengelin hatte ein Beurteilergremium empfohlen, beiden Architektenbüros gemeinsam die Gesamtplanung für die Bundesbauten zu übertragen, um aus dieser Kooperation die Vorteile beider Entwürfe kombinieren zu können, wobei die Professoren Spengelin (Hannover) und Kammerer (Stuttgart) sowohl als Berater des Bauherrn (Ältestenrat) als auch als Koordinatoren und Schlichter für die Architekten fungieren wollten. Schon wenige Monate später scheiterte die Kooperation der Architekten überwiegend an ihrer persönlichen Unvereinbarkeit. Der Schlichtungsvorschlag der beiden Professoren hatte aber noch weit verheerendere Folgen, denn nun kam es zu einer Aufteilung der Planungsterritorien in einen nördlich vom "Langen Eugen" gelegenen Plenarbereich (Bundestag und Bundesrat), den das Büro Prof. Behnisch weiter bearbeiten sollte, und in den südlich gelegenen Fraktionsbereich, der dem Büro von Wolff/Schneble übertragen wurde. Es war also letztlich die Unfähigkeit beider Architekten, miteinander zu kooperieren, und ihre Unversöhnlichkeit, die mitbestimmend für die Standortentscheidungen der obersten Bundesorgane wurde! (Abb. 8.13).

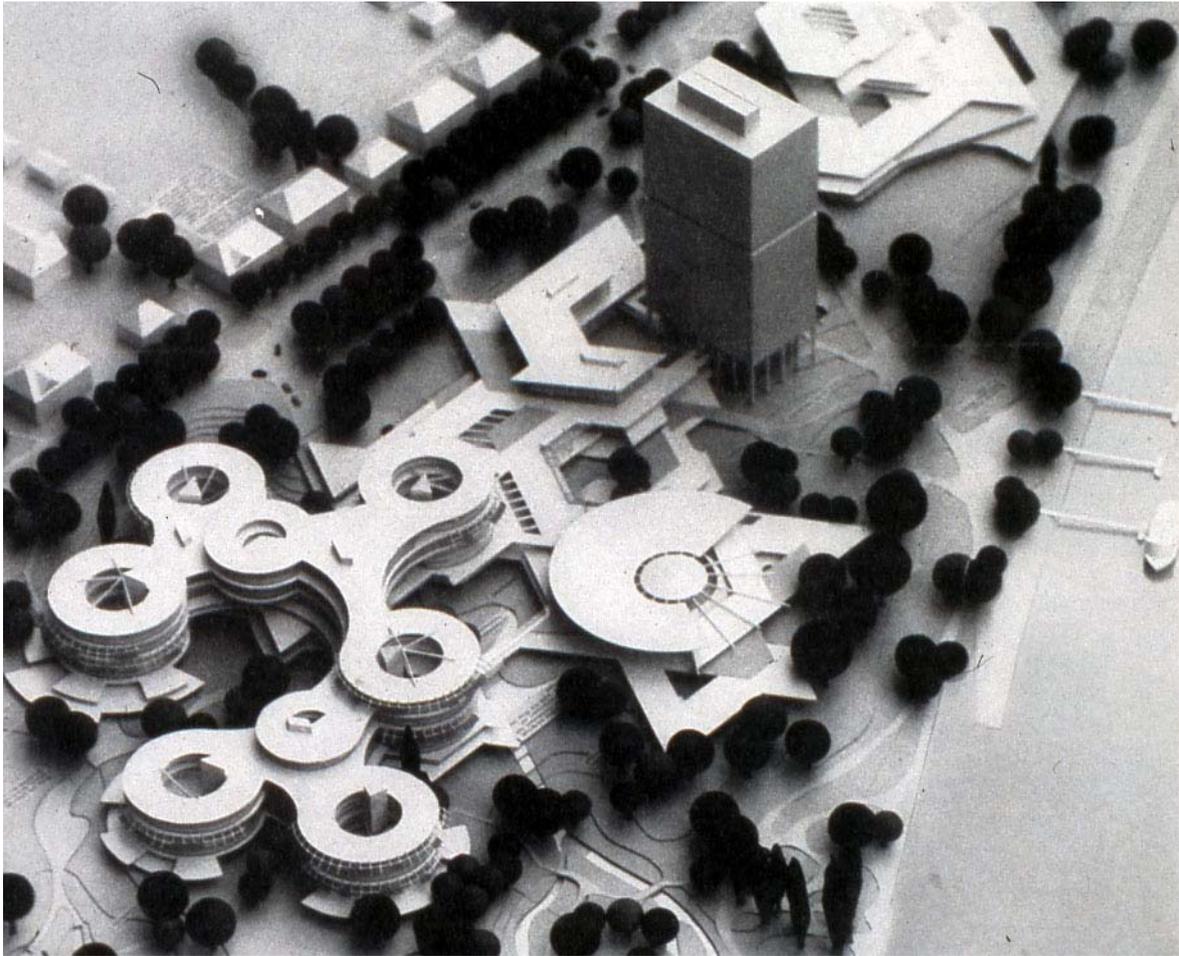


Abb. 8.11: 1973 – Wettbewerbsentwurf (Prof. G. Behnisch, Stuttgart)

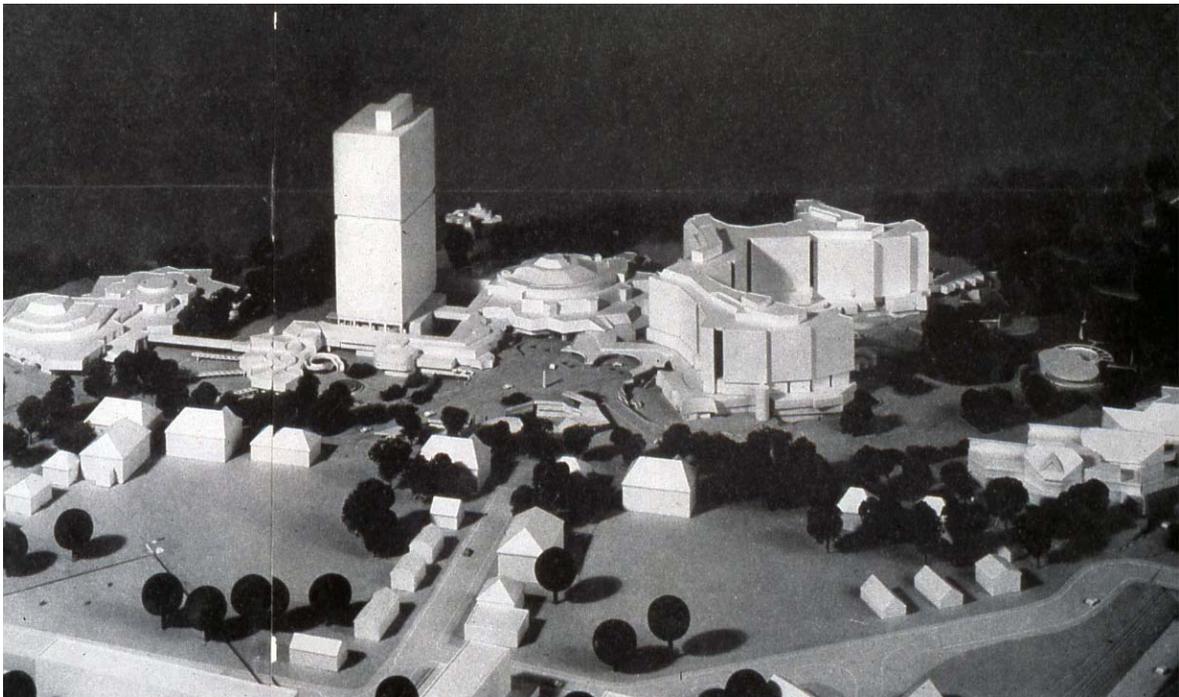


Abb. 8.12: 1973 – Wettbewerbsentwurf (W. u. F. v. Wolff, E. Schneble, Konstanz)

Der Bauherr Bund hatte in diesem Stadium ein schwächliches Bild geboten, es mehrten sich Kompetenzstreite sowohl zwischen dem Präsidium des Bundestags und dem Ältestenrat als auch zwischen Bund und Bundesrat und der Stadt Bonn. Die Stadt Bonn tat ein übriges mit ihrem unzulänglichen Bebauungsplan, den sie im Rahmen ihrer Planungshoheit nach der dritten Überarbeitung der Entwürfe der beiden Büros eilig erstellt und 1977 zur Bürgerbeteiligung vorgelegt hatte (Abb. 8.14), wobei sie freilich die gesamte städtebaulich mitzuordnende Umgebung ausgeklammert hatte. Dies wie auch die viel zu große Baumasse in der Gronau stießen auf erbitterte öffentliche Kritik und verstärkten die Forderung nach einer längst überfälligen übergreifenden städtebaulichen Konzeption (vom "Fußmatten-Bebauungsplan" und "Klotz am Rhein" war die Rede).

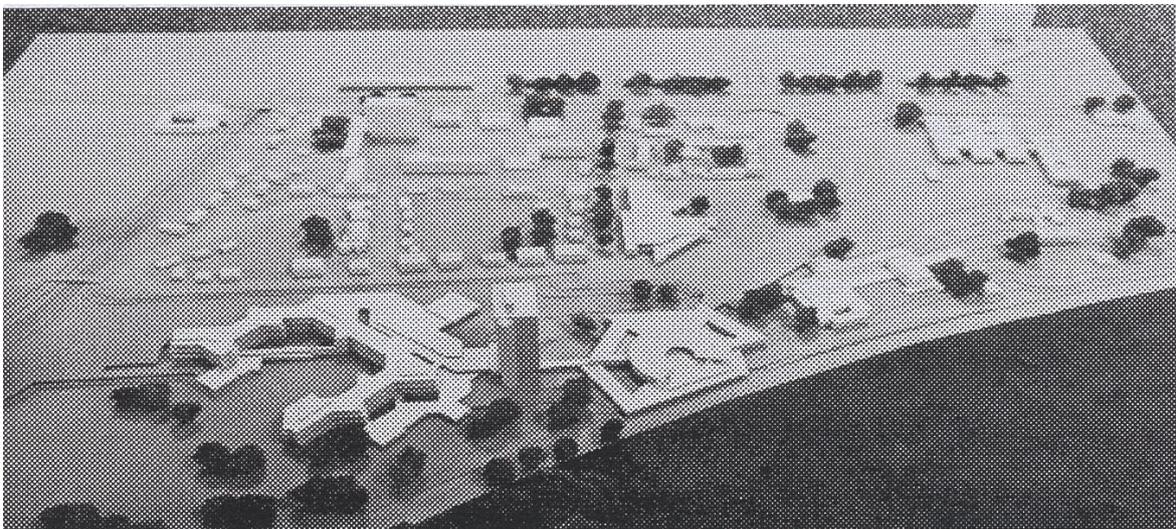


Abb. 8.13: 1976 – Dritte Überarbeitung des 1973er Wettbewerbs durch Prof. G. Behnisch für Bundestags- und Bundesratsneubauten (rechts vom Abgeordnetenhochhaus) und durch von Wolff und Schneble für Fraktionsgebäude und Abgeordnetenbüros (links vom „Langen Eugen“)

In dieser Phase übernahm nun die Stadt Bonn die Initiative. Nach einer erneuten Denkpause wurde die städtebauliche Planung des Bundes überarbeitet und die unterlassene Abstimmung mit der Stadt nachgeholt. Auch Bundeskanzler Helmut Schmidt waren 1977 deutliche Zweifel gekommen, ob aus dem mit der Hauptstadtvereinbarung ins Leben gerufenen "Gemeinsamen Ausschuß" von Verwaltungsleuten und Politikern des Bundes, des Landes und der Stadt tatsächlich "große geistige oder künstlerische Konzepte erwachsen" könnten. Die Suche nach dem "wahrhaft universalen Geist"<sup>98</sup> führte 1977 zu der Berufung der "Drei Weisen", der Professoren Rudolf Hillebrecht, Gerhardt Laage und Walter Rossow als städtebaulichen Beratern des Bundes. Ihre in zwölf Berichten niedergelegten Vorstellungen stießen allerdings bei der Stadt (und später auch beim Bund) nur auf begrenzte Zustimmung. Vor allem ihre Vorschläge, anstelle der inzwischen erfolgreich praktizierten Orientierung an der kleinteiligen Bonner Siedlungsstruktur nun doch wieder zu einer repräsentativen Anordnung der Hauptstadtfunktionen beiderseits des

<sup>98</sup> W. Goldmann Verlag (Hrsg.): Kunst im Kanzleramt. Helmut Schmidt und die Künste. München 1982, S. 56 f.

Rheins als symbolträchtiger Mitte zurückzukehren und die Duisdorfer und Graurheindorfer Ministerien unter Rückgriff auf das alte Konzentrationskonzept wieder nach Beuel "zurückzuholen", fanden keine Zustimmung. Ihre Vorschläge zur Gliederung der "Regierungsallee" oder zur Grünzäsur im Verlauf der Südtangente haben dagegen noch lange Zeit fruchtbar die weiteren Planungen beeinflusst.

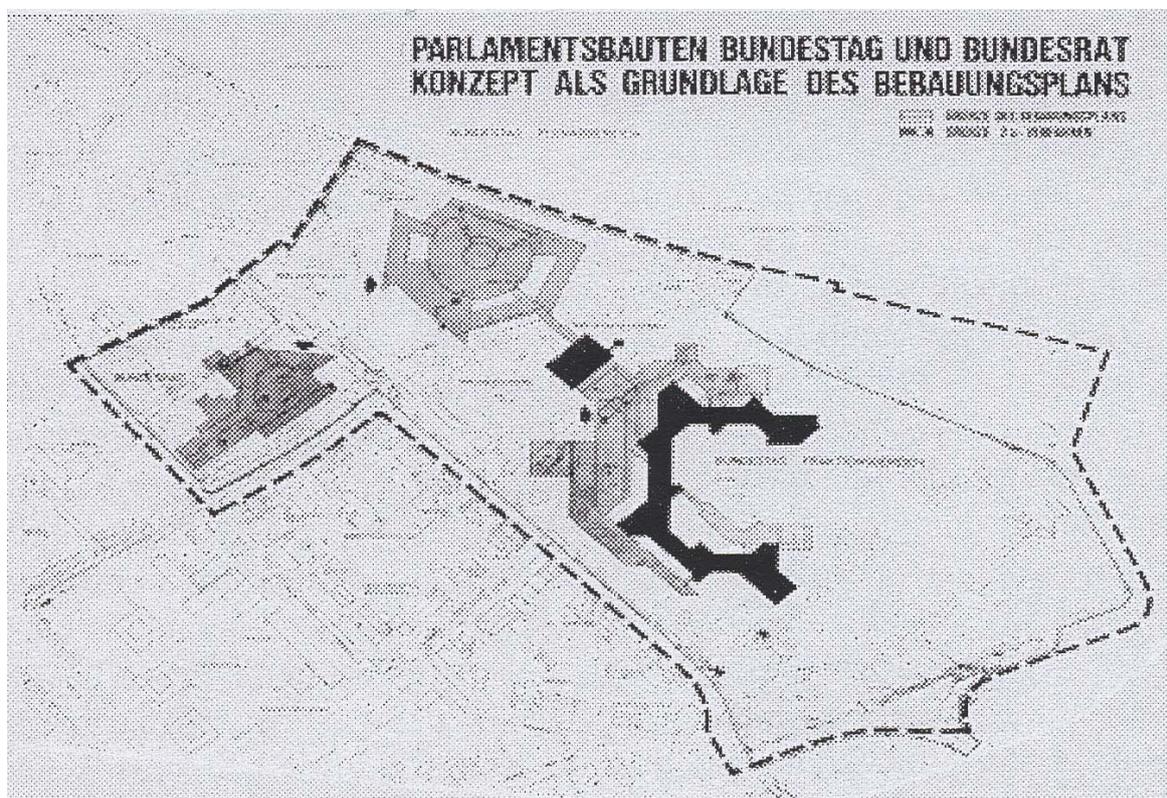


Abb. 8.14: 1977 – Bebauungsplan der Stadt Bonn (für das Planungskonzept der Abb. 8.11)

Die Einschaltung der "Drei Weisen" wirkte sich ab 1977 auch auf das weitere Bebauungsplanverfahren für die Parlamentsbauten aus. Aufgrund einer Empfehlung des "Gemeinsamen Ausschusses" legten 1978 vier Architektenbüros alternative städtebauliche Gestaltungskonzepte für den engeren Bundesdistrikt vor, neben den schon bisher beteiligten Büros von Prof. Behnisch und von Wolff/Schneble die Architekten Prof. Zlonicky/Hansjakob (Dortmund/München) und die "gruppe hardtberg" (Bonn) (Abb. 8.15).

Als neue komplementäre Einrichtung war jetzt erstmals auch ein "Geistig-Kulturelles Zentrum" (die später sogenannte Bundes-Kunsthalle) hinzugekommen. Hinsichtlich der Standorte Bundestag und Bundesrat ergaben sich in allen vier Gutachten keine Unterschiede, wohl aber bei der Gestaltung der Parlamentsvorzone. Während die Prof. Behnisch und Zlonicky großzügige und aufwendige (weil nur mit erheblichen Gebäudeabbrissen zu erkaufende) parkartige Freiräume vorschlugen (Zlonicky = "Bundesgarten", Behnisch = "grüne Mitte"), plädierten von Wolff/Schneble und insbesondere die "gruppe hardtberg" für eine Folge einzelner Plätze. Über diese konträren Leitbilder entstand wiederum langanhaltender Streit. Der Bund sprach sich überwiegend für die Idee der Platzfolgen aus, während die Stadt

– allerdings unterstützt durch die städtebaulichen Berater des Bundes – die Idee der "grünen Mitte" favorisierte.

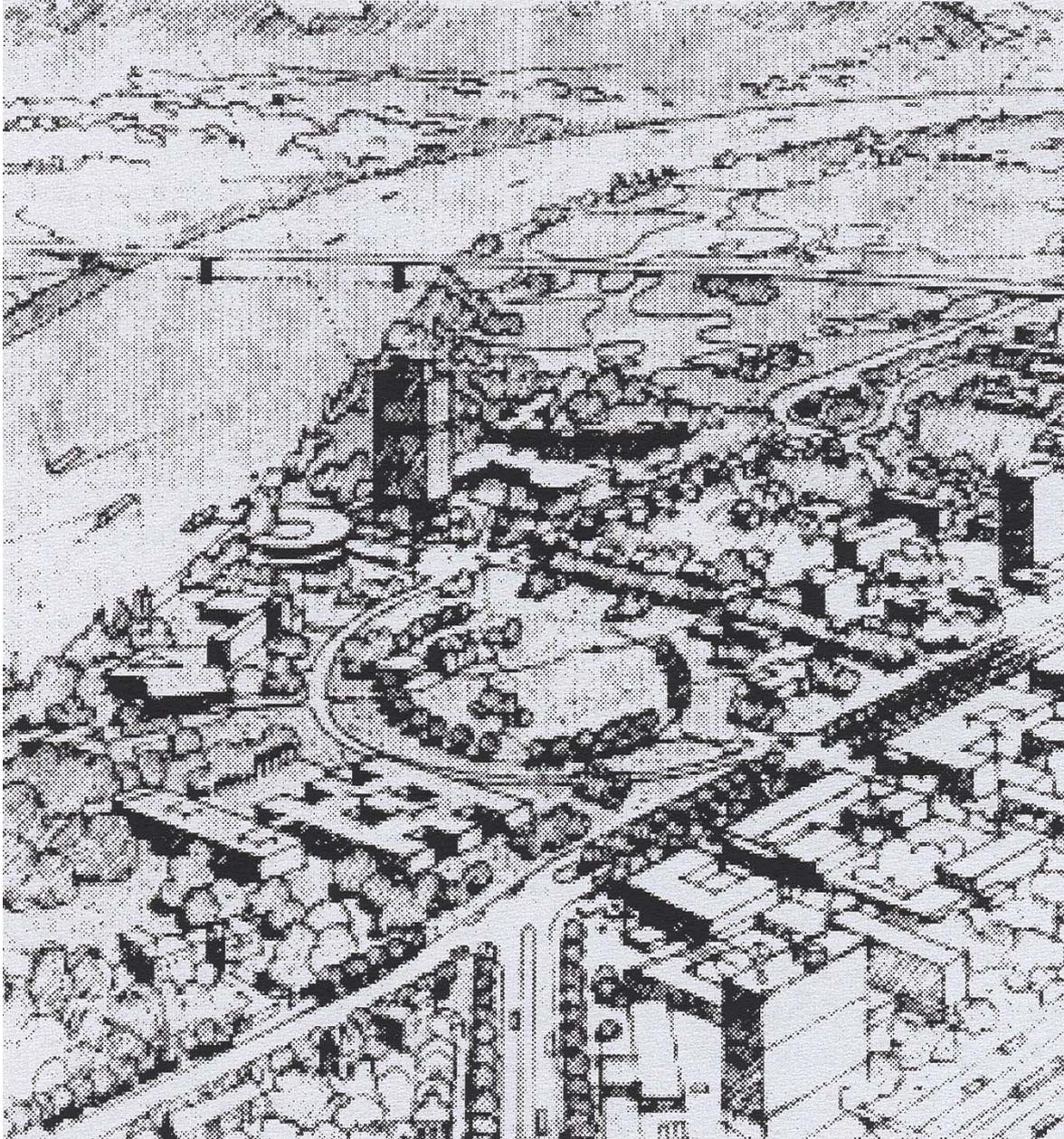


Abb. 8.15: 1978 – Vorschlag für eine parkartige Gestaltung der Parlamentsvorzone als „Grüne Mitte“ (Zeichnung Prof. G. Behnisch)

Erst 1988 ist dieser Streit durch den von der Stadt Bonn ausgeschriebenen Wettbewerb "Parlaments-Vorzone" und die Entscheidung für den Entwurf der Hamburger Landschaftsarchitekten Wehberg, Lange, Eppinger und Schmidtke entschieden worden. Da jedoch der Entwurf von einer ganz unrealistischen Verlagerung des Studios des WDR, der Landesvertretung Niedersachsen, von Wohnungen und Büros ausging, blieb er völlig folgenlos (Abb. 8.16).

Das weitere Bebauungsplanverfahren für den Parlamentsbereich führte Mitte 1979 zu der sachlich sicherlich gebotenen Entscheidung des "Gemeinsamen Ausschuß",

zunehmend nur noch das von Prof. Behnisch erarbeitete Konzept weiterzuentwickeln. Von Oktober bis November 1979 legte die Stadt Bonn ihren Bebauungsplan zur Öffentlichkeitsbeteiligung erneut aus, nachdem zuvor der Bund eine vom Stadtrat verlangte Filmsimulation und eine Markierung der Gebäudehöhen durch Masten vorgenommen hatte. Die öffentliche Kritik blieb vernichtend. Rolf Zundel schrieb in der "Zeit" sarkastisch: "Die Demokraten bauen ab".

In dieser Situation kam es, noch während der Offenlegung des Plans, auf Anregung von Bundeskanzler Schmidt und unter Beteiligung von Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Landesregierung sowie der Stadt Bonn im Oktober 1979 zu einem weithin beachteten und folgenreichen Kolloquium zum Hauptstadtausbau mit dem Titel "Bauten für die Demokratie". Nie zuvor und nie wieder danach ist so engagiert und so kompetent über städtebauliche Leitbilder zur Selbstdarstellung unseres Staates in seiner Bundeshauptstadt diskutiert worden, auch wenn darüber die eigentliche Planung der Parlamentsbauten eher in den Hintergrund getreten ist.

Schon 1981 hatte Prof. Albert Speer "außer Konkurrenz" eine Planung vorgelegt (Abb. 8.17), die wenig bekannt geworden ist. Sein Vorschlag beließ den Bundestag im bisherigen Haus, das für den Bundesrat erweitert werden sollte. Anstelle eines neuen Bundestags sollte ein kleinerer Gebäudekomplex die Fraktionen aufnehmen. Um das Abgeordnetenhochhaus lag halbkreisförmig das neue Abgeordnetenbürogebäude. Neu gebaut werden sollten in der Nähe des Bundeskanzleramts auch Bundespresseamt, Gästehaus und ein Medienhaus mit Fernsehstudios. Statt eines Bundesratsneubaus waren ein Jugendhotel und ein Haus für Kunst und Gesellschaft vorgesehen, womit die "demokratische Funktion" des Viertels erweitert werden sollte. Auch Wohnungsbau hatte noch Raum. Nach achtjähriger Planungszeit erklärte sich schließlich 1980 die Unterkommission des Ältestenrats bereit, den öffentlich geäußerten Bedenken gegen den Bebauungsplan wenigstens teilweise zu entsprechen und die Baumassen nochmals zu reduzieren. Am 24.4.1980 wurde der Bebauungsplan vom Stadtrat als Satzung beschlossen. Er ist nie realisiert worden.

#### 4. Entwicklungsphase ab 1980: Die Stadt übernimmt Initiative und Verantwortung

Mit Beginn der Regierung Kohl kam es 1982 auch bei der Planung der Parlamentsbauten zur Wende. Weil der Bund insbesondere wegen seiner Haushaltslage geschwächt war, füllte die Stadt als Trägerin der kommunalen Planungshoheit engagiert die vom Bund hinterlassene Lücke zunehmend mit Eigeninitiative und Verantwortungsbewußtsein aus. Nach der Reduzierung der weitgehend fertigen Planung um etwa ein Drittel durch die neue Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl entwickelte die Stadt (unter Einschaltung der "Drei Weisen" und der Berater Prof. Spengelin und Prof. Kammerer gemeinsam mit der Bundesbaudirektion) ein neues städtebauliches Konzept, diesmal jedoch nicht mehr allein für die Parlamentsbauten, sondern für das gesamte Umfeld (Abb. 8.18).

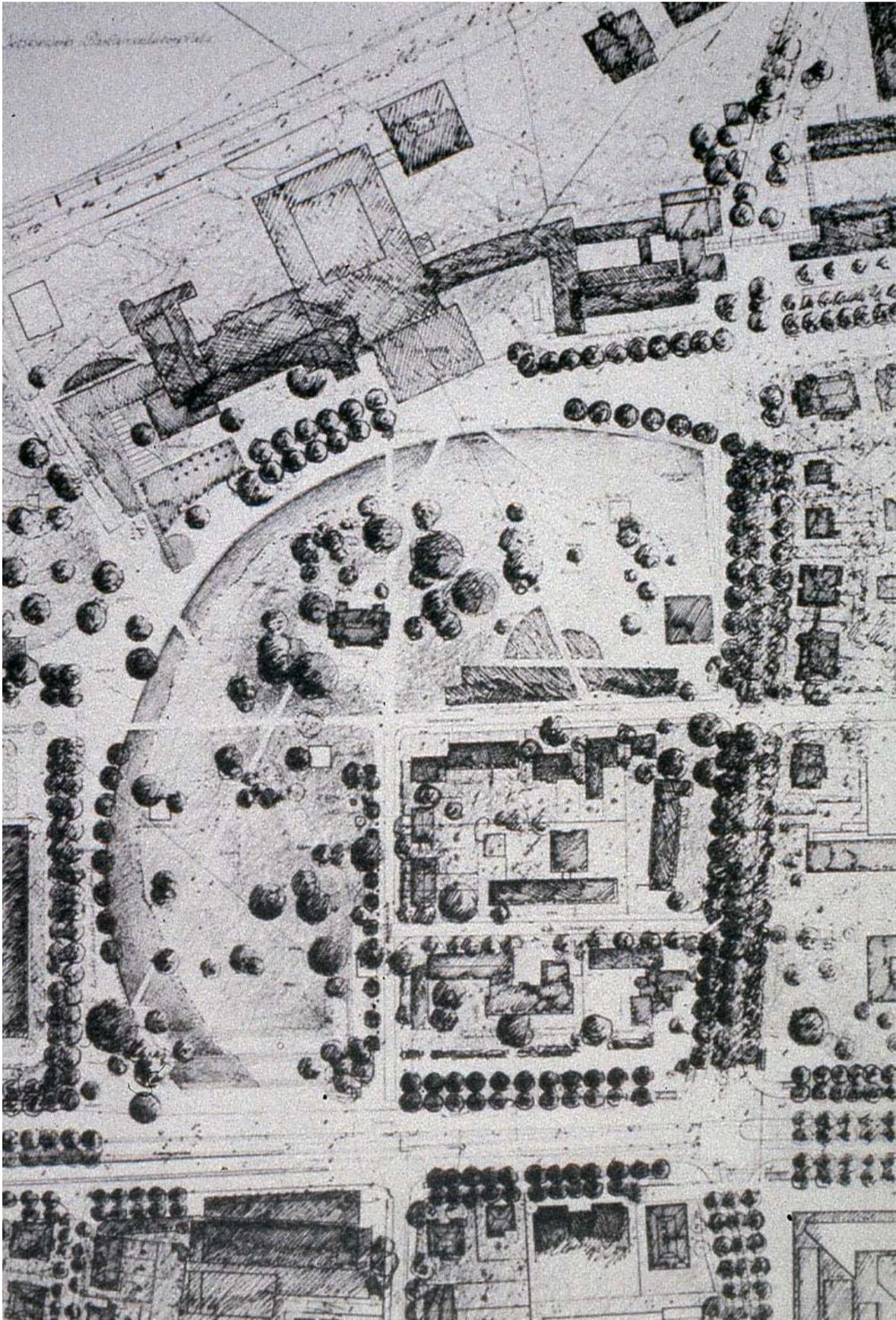


Abb. 8.16: 1988 – Wettbewerb „Parlamentsvorzone“, 1. Preis (Wehberg, Lange, Eppinger u. Schmidtke, Hamburg). Erst erhebliche Gebäudeabriss hätten den Plan realisierbar gemacht.

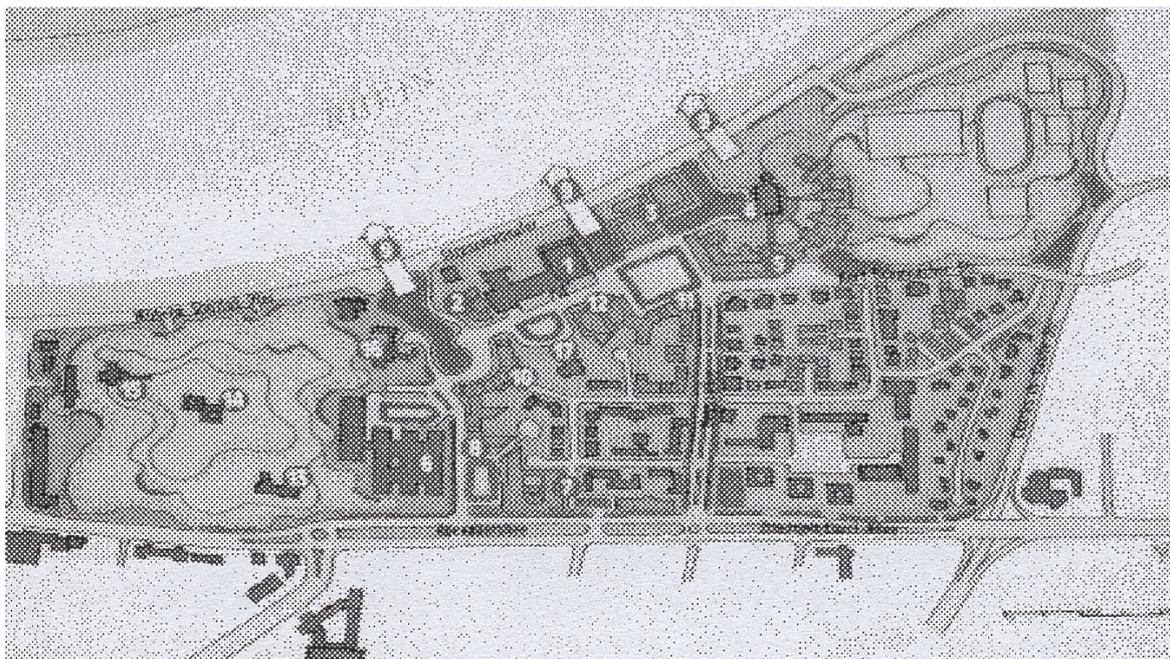


Abb. 8.17: 1981 – Städtebaulicher Vorschlag von Prof. A. Speer: Dichte Bebauung des gesamten Gebiets statt Auflockerung. Kleine Plätze und Öffnungen zum Rhein. Der Bundestag bleibt im bisherigen Haus (1), das um den Bundesrat (2) erweitert wird. Anstelle des neuen Bundestags soll ein Fraktionsgebäude (3) entstehen. Um das Abgeordnetenhochhaus (4) liegt halbkreisförmig das neue Abgeordnetenbürogebäude (5). Neu gebaut werden in der Nähe des Bundeskanzleramts (6) das Bundespresseamt (7), ein Gästehaus (8), ein Medienhaus mit Fernsehstudios (10). Statt Bundesratsneubau ist ein Jugendhotel (11) vorgesehen, ferner ein Haus für Kunst und Gesellschaft (12), um die „demokratischen Funktionen“ des Viertels zu erweitern. Auch Wohngebäude sollen noch Platz finden.

Zur Beurteilung des städtischen Konzepts wurden wiederum drei Planungsbüros, die Prof. Stracke (Braunschweig) und Zlonicky (Dortmund) sowie die "gruppe hardtberg" (Bonn), eingeschaltet. Ihre Arbeiten gaben 1983 wiederum dem Bund die Grundlage für ein erneutes Gutachterverfahren unter sechs Architekturbüros. Ziel war jetzt die Entwicklung von Vorentwürfen für ein neues Fraktionsgebäude mit Räumen für die wissenschaftlichen Dienste, das zwischen dem Langen Eugen und der Kurt-Schumacher-Straße erbaut werden sollte. Unter den Gutachtern war wieder das Büro von Prof. Behnisch, während nun das Büro von Wolff/ Schneble endgültig ausscheiden mußte.

Aus den Wettbewerbsbeiträgen der sechs geladenen Architekturbüros ist unmittelbar nach der Bundestagswahl am 18.1.1984 von der Baukommission des Ältestenrats unter Vorsitz von Richard Stücklen der Entwurf von Prof. Schürmann (Köln) zur weiteren Planung ausgewählt worden (Kostenschätzung damals ca. 400 Mio. DM). Derselbe Architekt hatte übrigens schon 1967 den Bebauungsplan für die sieben Kreuzbauten entwickelt (Abb. 8.19).

Im Dezember 1993 ist der Rohbau des Abgeordnetengebäudes (jetzt als "Schürmann-Bau" bezeichnet) bei einem Rheinhochwasser schwer beschädigt worden. Seitdem ruht der Baufortgang; der Baustillstand kostet täglich 20.000 DM! Mitte 1997 sollte mit der Sanierung der Schäden und der Fertigstellung des Gebäudes (für die "Deutsche Welle") begonnen werden.

Der vorstehend beschriebene lange Planungsprozeß zeigt, wie sehr es in all den Jahren der "Bonner Republik" an umfassenden städtebaulichen Leitbildern gefehlt

hat, was weniger dem Mangel an genialen Architektenpersönlichkeiten zuzuschreiben ist, als vielmehr der Unsicherheit, vielleicht sogar auch der Unfähigkeit eines weitgehend indifferenten Bauherrn, zu entscheiden und später auch zu seinen Entscheidungen zu stehen.



Abb. 8.18: 1985 – Neuordnungskonzept für das Parlamentsviertel (Stadtplanungsamt Bonn unter Einschaltung der „Drei Weisen“ Hillebrecht, Laage und Rossow mit Unterstützung durch die Berater Prof. Spengelin und Prof. Kammerer und die Bundesbaudirektion). Erläuterungen: Neubau Bundesrat (4); Beseitigung von 6 Häusern für die „Grüne Mitte“ (7); Verlagerung des Presse- und Informationsamts (8); Beseitigung von zwei Bürohäusern und Tankstelle (9) (Abbruch erfolgte 1994-96); Neubau Bundestag (11); Zentrale Mahn- und Gedenkstätte (15); Neubau WDR-Studios (16); Neubau Landesregierung Niedersachsen (18); Neubau des Museums „Haus der Geschichte“ (Hartmut u. Ingeborg Rüdinger), errichtet 1993/94 (21); Städtisches Kunstmuseum (Axel Schultes) (24); Kunst- und Ausstellungshalle des Bundes (Gustav Peichl) (25)

Die Erfahrung der letzten drei Jahrzehnte zeigt jedenfalls, daß der Ratlosigkeit der Entscheidungsträger im Bund, die sich oft viel eher noch als Entscheidungsverhinderer betätigt haben, nicht dadurch abzuhelpen war, daß sie immer neue Ratgeber befragt und mit der Vorlage neuer Konzepte betraut haben. Das städtebauliche Ergebnis ist jene Mischung aus "Großmannssucht, Phantasielosigkeit und Streuselkuchendemokratie", wie sie z. B. Albert Speer 1981 beklagt hat.

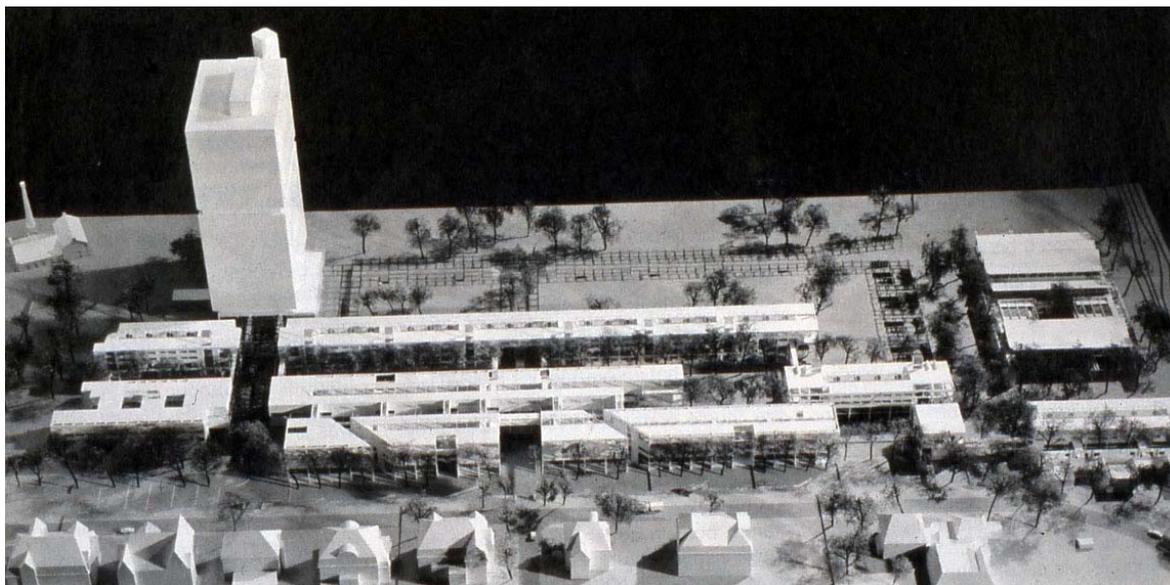


Abb. 8.19: 1984 – Wettbewerb für ein neues Abgeordnetengebäude (1. Preis: Prof. J. Schürmann). Seit dem Dezemberhochwasser 1993 liegt der „Schürmannbau“ als Bauruine still. Die Stilllegungskosten haben sich seitdem auf schätzungsweise 25 Mio. DM summiert.

### **6 Die "Bundesstadt Bonn" im sechsten Jahr nach der Berlin-Entscheidung: Säulenbau oder Rutschbahn?**

Nach der sehr knappen Entscheidung des Deutschen Bundestags für Berlin als Sitz von Parlament und Teilen der Regierung mit 338 zu 320 Stimmen ist Bonn keineswegs zu einer "Geisterstadt" geworden. Dazu hat wesentlich der "Ausgleichsvertrag" vom 29. Juni 1994 beigetragen, nach dem der Bund der "Region Bonn" für den Ausgleich der Umzugsfolgen 2,81 Mrd. DM zur Verfügung stellt, zu denen das Land Nordrhein-Westfalen weitere 500 Mio. DM beisteuert.

"Zwischen Berlin und Bonn soll eine faire Arbeitsteilung vereinbart werden... Bonn bleibt Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland", heißt es im Bundestagsbeschluß vom 20. Juni 1991. Der Bundesrat hatte sich am 5. Juli 1991 zwar für ein Verbleiben in Bonn entschieden, sich aber "eine Überprüfung dieser Entscheidung im Lichte der noch zu gewinnenden Erfahrungen in späteren Jahren" vorbehalten. Ohne freilich den Umzug des Parlaments abgewartet zu haben, also ohne die "gewonnenen Erfahrungen", hat sich allerdings der Bundesrat im Herbst 1996 aller gebotenen Sparsamkeit zum Trotz ebenfalls für den Umzug nach Berlin entschieden. Nach dem Berlin-Bonn-Gesetz vom 26. April 1994, das die "Wahrnehmung von Regierungstätigkeiten in der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn" festgelegt hat, sollen sieben Bundesministerien mit ihrem ersten Dienstsitz in Bonn verbleiben und die nach Berlin umziehenden Ressorts einen zweiten Dienstsitz in Bonn behalten. Damit könnten rd. 65 % der ministeriellen Arbeitsplätze in Bonn verbleiben, das damit zu Deutschlands Verwaltungszentrum werden könnte. In dem gleichen Gesetz ist der Umzug von 24 Bundesbehörden von Berlin und Frankfurt am Main nach Bonn festgehalten worden.

Wird der Bund Wort halten oder kommt es – wie die Bundesratsentscheidung befürchten läßt – am Ende doch zu jenem "Rutschbahneffekt", der die ungewöhnlich großen Anstrengungen der Stadt Bonn und ihres Umlands zu einem Strukturwandel schnell zunichte machen könnte. Immerhin werden mehr als 20.000 Arbeitsplätze des Bundestags, der diplomatischen Vertretungen, der Lobbies und der Me-

dien zuzüglich der mit fortziehenden Familienangehörigen die Region Bonn verlassen. Die Bundesregierung hatte schon am 11. Dezember 1991 das von der Stadt Bonn vorgelegte "Fünf-Säulen-Modell" übernommen, das als Basis für den Strukturwandel fünf Schwerpunkte vorsieht (Abb. 8.20):

- Bonn als Bundesstadt
- Zentrum für internationale Zusammenarbeit
- Region der Wissenschaft und Forschung
- Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur
- Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion.

Fünf Jahre nach der Umzugsentscheidung hat der Strukturwandel deutliche Formen angenommen, wenngleich der Bund seiner geänderten Rolle als "Bauherr der Bundesstadt Bonn" noch immer nicht voll gerecht wird. Der "Schürmann-Bau" ist sein deutlichstes Zeichen. Andererseits sind mit der "Museumsmeile", u.a. mit dem neuen "Haus der Geschichte", der neuen "Bundeskunsthalle" und dem neuen städtischen Kunstmuseum, sowie der Ansiedlung internationaler Organisationen in Bonn neue Schwerpunkte gesetzt worden.

Vor allem das Konzept für den Wissenschaftsraum Bonn erhält mit 1,6 Mrd. DM den größten Anteil an den Ausgleichsgeldern (Abb. 8.21).

Damit werden folgende Projekte gefördert:

- CAESAR (Center for Advanced European Studies and Research) als naturwissenschaftliches Spitzenforschungszentrum (mit 750 Mio. DM Stiftungskapital/685 Mio. vom Bund, 65 Mio. vom Land, die über 10 Jahre in Raten ausbezahlt werden).
- CICERO (Center for International Cooperation in Advanced Education and Research) mit seinem Nord-Süd-Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) und seinem Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) als eigenständige Einrichtungen der Universität Bonn (jeweils 60 Mio. DM).
- Fachhochschule Rhein-Sieg (515 Mio. DM) und Fachhochschule Ahr (185 Mio. DM).
- Ausbau des Wissenschaftszentrums (74 Mio. DM) mit Neubauten für den Deutschen Akademischen Austauschdienst, die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Hochschulrektorenkonferenz sowie weiteren Institutionen.
- Begabtenförderungswerk für berufliche Bildung (16 Mio. DM).
- Deutsches Büro für Bildung und Wissenschaft in Europa (5 Mio. DM).

Weitere Einrichtungen, wie z.B. das Technologietransfer- und Innovationszentrum und das Fraunhofer-Institut, sollen gleichfalls gefördert werden.

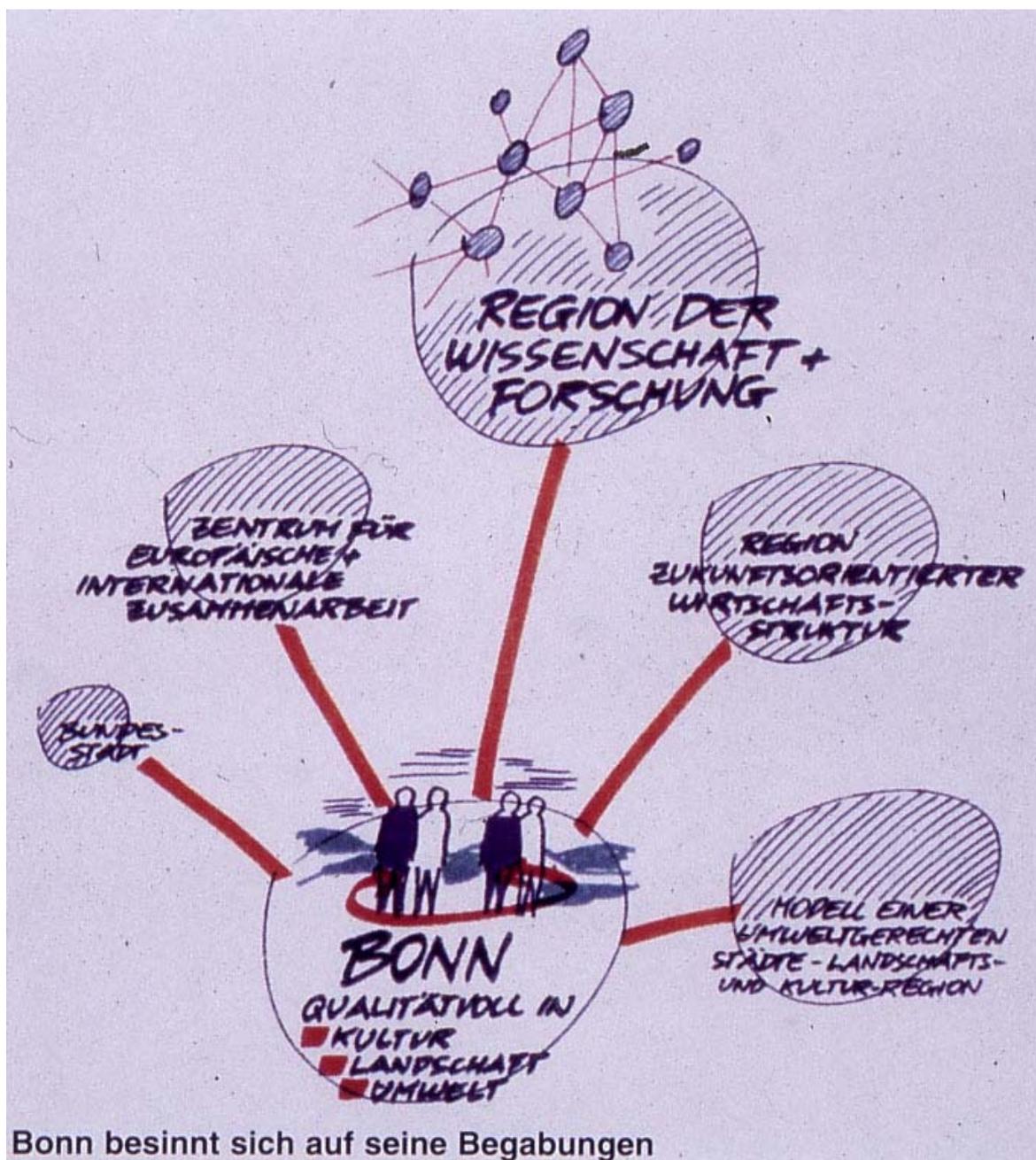


Abb. 8.20: „Fünf-Säulen-Modell“ der Stadt Bonn

Vier Jahrzehnte lang brauchte sich Bonn nicht um neue Arbeitsplätze zu bemühen. Seit der Umzugsentscheidung 1991 sind neben der Telecom (1.900 Beschäftigte), DeTe Mobil (heute 1.820, demnächst fast 4.000 Beschäftigte), Post AG (2.000 Beschäftigte) DETECON (600 Beschäftigte) und Postbank über 300 neue Betriebe allein aus der Telekommunikationsbranche nach Bonn und in das Umland gezogen. Für die städtebauliche Strukturplanung ergeben sich daraus ebenso schwerwiegende Herausforderungen wie aus der Fortentwicklung umwelt- und stadtvträglicher Verkehrssysteme, die hier nicht näher beschrieben werden können.

Dennoch ist die Furcht vor der "Rutschbahn" keineswegs gebannt. Doch auch wenn Bonn auf dem politischen Parkett nicht mehr eine Hauptrolle spielen wird, sieht seine Zukunft keineswegs düster aus.

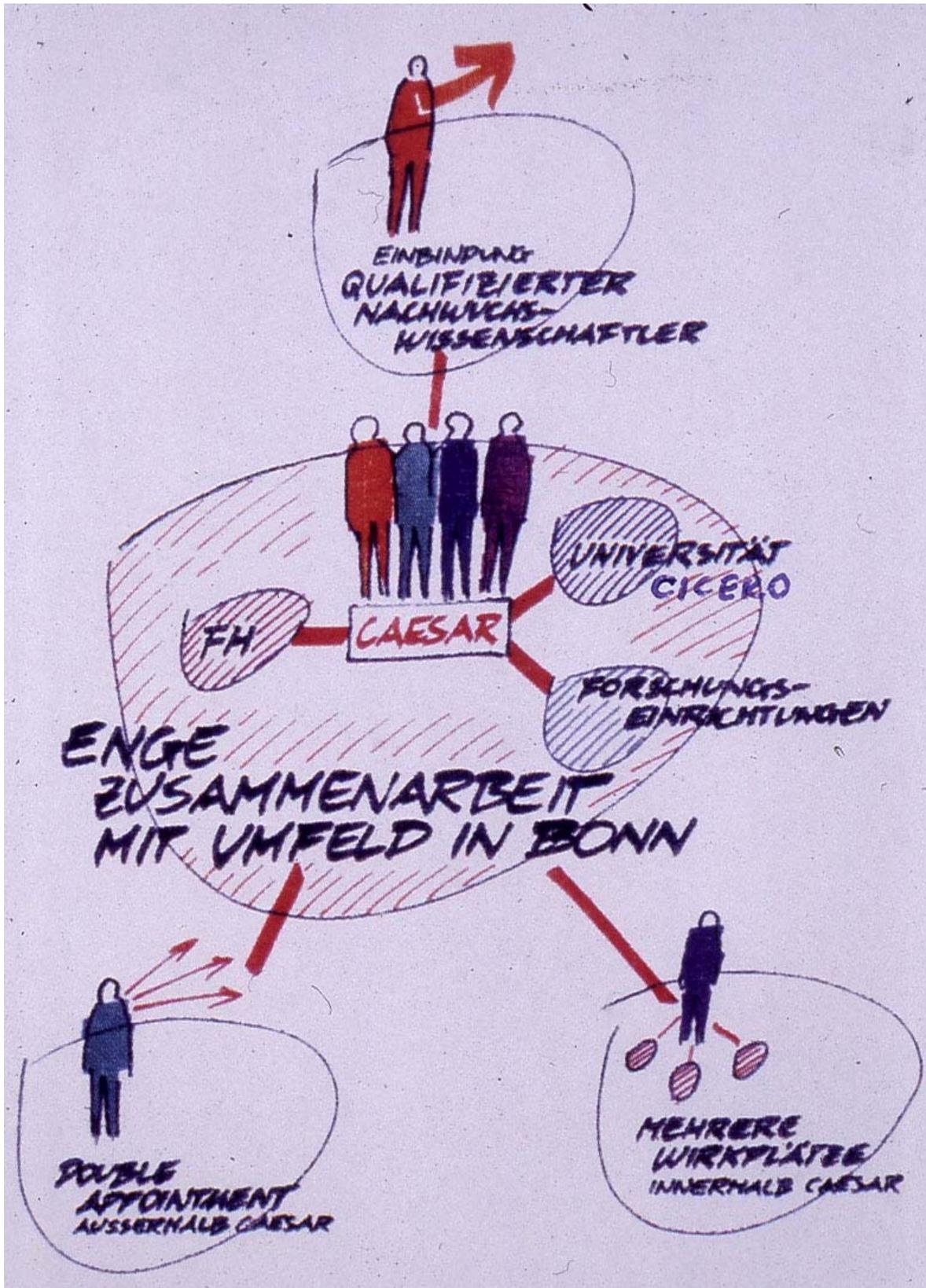


Abb. 8.21: Konzept für den Wissenschaftsraum Bonn

## **7 War es ein Unglück für Bonn, keine Hauptstadt geworden zu sein?**

Zwei Aspekte des Hauptstadtthemas hat dieser Beitrag besonders herausarbeiten sollen: Einerseits ging es um den Nachweis, daß es seit der mit knapper Mehrheit 1948 getroffenen Entscheidung des Parlamentarischen Rats für Bonn als vorläufigem Sitz der Bundesorgane niemals das für einen planmäßigen Ausbau einer Bundeshauptstadt unabdingbare und auch von einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens getragene und kontinuierlich weiterverfolgte städtebauliche Leitbild gegeben hat, es vielleicht aber auch gar nicht geben konnte.

Obgleich 1971 erstmals Willy Brandt in seiner Regierungserklärung von Bonn als Regierungshauptstadt gesprochen hatte und obgleich dann endgültig 1975 mit der Vereinbarung von Bund, Land und Stadt über den Ausbau Bonns zur Bundeshauptstadt ganz bewußt Abschied vom Provisorium genommen worden war, konnte doch – abgesehen von einzelnen Ansätzen – von einer angemessenen baulichen und städtebaulichen Selbstdarstellung unserer Staats- und Gesellschaftsform niemals die Rede sein. So hat das "Provisorium" nicht nur als sichtbarer Ausdruck unserer damals noch zu beklagenden nationalen Tragödie und der über eine Generation währenden politischen Pietät gegenüber der alten "Reichshauptstadt", sondern oft auch als gern benutztes Alibi für den Verzicht auf jede bauliche und städtebauliche Inszenierung unserer Gesellschaftsform bis zur deutschen Wiedervereinigung und zur Bundestagsentscheidung vom 20. Juni 1991 fortgewirkt.

Andererseits aber ging es auch darum, deutlich zu machen, daß es einer pluralistischen Gesellschaft wie der unsrigen, die – zumindest bis zur Umzugsentscheidung 1991 – eine historisch nur allzu verständliche Abneigung gegen bauliche Demonstrationen politischer Macht hatte, kaum möglich war, sich auf ein bestimmtes städtebauliches und architektonisches Leitbild zur Selbstdarstellung ihrer demokratischen Ordnung zu verständigen.

Gewiß war es diese Erkenntnis, die am 4. Mai 1977 Helmut Schmidt zur Formulierung seines "Herzenswunsches" und seiner "großen Hoffnung für Bund und Stadt" veranlaßt hatte, zu seiner Hoffnung auf die überragende kreative und überzeugungsstarke Stadtplaner- und Architektenpersönlichkeit, deren Werk wie einst das Werk eines Balthasar Neumann, eines Gottfried Schadow oder eines Karl Friedrich Schinkel, notfalls auch gegen vielerlei Widerstände sich durchzusetzen und die Zeiten überdauern vermöchte. "Eine solche Persönlichkeit", so sagte Helmut Schmidt 1977, "sollte nicht eben mal einen Entwurf abliefern und dann wieder an die heimliche Technische Hochschule zurückkehren, sie müßte schon einen sehr wesentlichen Teil ihres eigenen gestalterischen Lebens dieser Aufgabe Bundeshauptstadt Bonn zur Verfügung stellen". Und dann hatte er fortgefahren: "Niemand kann erwarten, daß die geistige Kraft ... aus der traditionellen Bauverwaltung einer Stadt erwachse"<sup>99</sup>. Ob dies nicht ebenso wie damals für Bonn heute auch für Berlin gelten darf?

Freilich war auch Helmut Schmidt wohl bewußt, daß die zitierten Architektenpersönlichkeiten zu ihrer Zeit "zu ihren Planungen und Planverwirklichungen von einem Ort politischer Willensbildung beauftragt wurden. Die Demokratie als Bauherr hat es natürlich immer viel schwerer als ein Fürstbischof oder Kurfürst. Das ist klar. Aber die Demokratie wäre falsch beraten, wenn sie glaubte, daß alle wichtigen Entwürfe in großen Komitees oder in Plenarsitzungen des Bundes zustande kom-

---

<sup>99</sup> Schmidt wünscht Bonn den Großen Stadtplaner." General-Anzeiger-Gespräch mit dem Bundeskanzler" In: General-Anzeiger Bonn v. 4.5.1977, S. 12 u. 13

men können. Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ohne die Figur Adenauers ist nicht denkbar. Es gehören einzelne dazu, die Entwürfe machen. So ist das auch mit der zukünftigen Gestaltung der Bundeshauptstadt".

Es mag hier offenbleiben, wieweit sich Helmut Schmidts Forderung (die ja auch die Adolf Arndts war) nach einer universellen Künstlerpersönlichkeit am Reißbrett heute bei unserer Verwaltungsmentalität und der Vielfalt der parlamentarischen Entscheidungsgremien noch verwirklichen läßt und ob sie überhaupt der Meinungsvielfalt unserer pluralistischen Gesellschaft gerecht werden kann. Es gebührt ihm jedenfalls das Lob, sich deutlicher als jeder andere Politiker nach ihm zur Hauptstadtplanung und -entwicklung in Bonn geäußert zu haben. Sein Nachfolger hat sich erst wieder mit der Hauptstadtplanung befaßt, als die Umzugsentscheidung für Berlin gefallen war.

Heute finden offenbar viele unserer politischen Repräsentanten Gefallen an der Vorstellung, die Demokratie sei viel besser in den Köpfen der Bürger aufgehoben als in der sichtbaren baulichen und städtebaulichen Form ihrer Institutionen. Sollte das nicht Anlaß für Architekten und Stadtplaner, aber auch für uns alle, zum Aufwachen sein? Wäre dem wirklich so, gäbe es kein Bedürfnis mehr für eine Hauptstadt, – brauchte heute auch Berlin nicht länger mit dem Anspruch behelligt zu werden, Symbol unserer Demokratie zu sein.

So gesehen geht es also letztlich um die Entscheidung darüber, ob einerseits ein Staat wie der unsrige überhaupt eine Bundeshauptstadt braucht oder ob andererseits – wie heute vielfach behauptet wird – es rückblickend gar kein Unglück war, daß aus Bonn überhaupt keine Hauptstadt im historisch überkommenen Sinne geworden ist. Denn zu einer unbekümmerten architektonischen und städtebaulichen Demonstration unserer neuen politischen und wirtschaftlichen Macht und unserer kulturellen Bedeutung, städtebaulich womöglich noch konzentriert beiderseits einer prachtvollen "Regierungsallee", hätten uns in Bonn Unschuld wie Legitimation wohl gefehlt. Vielleicht hätte sich Bonn gar nicht zur Bundeshauptstadt des wiedervereinigten Deutschland geeignet, hätte seine Identität verloren, seinen viel gerühmten genius loci zerstört oder seine lebenswerte Provinzialität in Frage gestellt, – allesamt Werte, die sich doch heute weit größerer Wertschätzung erfreuen als noch vor wenigen Jahren.

In allen Zeitepochen hat das, was gebaut worden ist, die geistige Ordnung der Zeit widergespiegelt. Ist es nicht die geistige Unordnung unserer Zeit, die sich in den Bonner Bundesbauten ebenso manifestiert hat wie es nun in Berlin in vielleicht noch größerem Maßstab geschehen wird?

Dieser Beitrag hatte mit Schiller begonnen. So ist es nur billig, ihn mit Goethe zu beschließen: Im "hochgewölbten, engen gotischen Studierzimmer" sagt Faust zu seinem in Schlafrock und Nachtmütze gekleideten, die Lampe in der Hand haltenden Famulus Wagner:

"Mein Freund, die Zeiten der Vergangenheit sind uns ein Buch mit sieben Siegeln. Was ihr den Geist der Zeiten heißt, das ist im Grund der Herren eigener Geist, in dem die Zeiten sich bespiegeln".

## **Beherrschte Natur – Natur als Gegenstand der Technik<sup>100</sup>**

Seit jeher wird der Umgang des Menschen mit der Natur, sein in die Natur eingreifendes technisches Handeln, ambivalent empfunden: Der Mensch, der in seiner Höhle Feuer machte, mußte später auch den Rauch ertragen; ließ er seinen Unrat durch einen Bach wegschwemmen, mußte er davon ausgehen, daß er dessen Wasser nicht mehr trinken konnte. Wohl nur in vorindustriellen Zeiten konnte man solchen lokalen Störungen noch befristet entfliehen. Kaum jemand hätte sich vorstellen können, daß für spätere Generationen einmal die Luft zum Atmen oder das Wasser zum Trinken global zu knappen Gütern werden könnten. Genau diesen Zustand hat uns die technische Expansion inzwischen beschert: Der Rauch hängt nicht mehr in der Höhle, sondern längst über unseren Städten, verändert weltweit das Klima und bedroht das Leben. Von unserem Unrat können sich Flüsse und Meere aus eigener Kraft nicht mehr befreien. Mit der ungeheueren Expansion der technischen Welt breiten sich die Schäden global aus, bis schließlich die unser Leben tragende Natur, unsere Erde und unser Leben zerstört sein werden. Viele düstere Prophezeiungen demonstrieren uns, wie der technische Fortschritt mit dem Erreichen der „Grenzen des Wachstums“ gerade die Grundlagen zerstört, auf denen er selbst beruht.

Fast immer haben neue Formen der Naturbeherrschung und neue technische Errungenschaften zu besorgten Auseinandersetzungen mit den Segnungen und Gefahren des Fortschritts veranlaßt. So war es sowohl im vorigen Jahrhundert bei einer so harmlosen Installation wie der Straßenbeleuchtung, und so ist es auch heute bei einer so komplexen Installation wie etwa einem Kernkraftwerk: Die Installation der Londoner Straßenbeleuchtung hatte beispielsweise zu erbitterten Diskussionen darüber geführt, ob die mit Gas beheizten Straßenlaternen nicht dazu beitragen würden, den Londoner Nebel zu vervielfachen, der bekanntlich für die Menschen alles andere als harmlos war. Und ob die Nutzung der Kernenergie – um das zweite Beispiel zu nehmen – wirklich als eine besonders gelungene Form der Naturbeherrschung angesehen werden darf, ist gleichfalls eine Frage, über die erbittert diskutiert werden kann. Dem Optimismus über die wachsenden Möglichkeiten der Naturbeherrschung ist jedenfalls stets auch der Pessimismus über die immer unzulänglicher beherrschbaren Folgen beigegeben. Zur gleichen Zeit, da die durch die technische Entwicklung verursachten sozialen Spannungen in England bereits zum Sturm auf die Webstühle führten, scheute sich Friedrich List, der verdiente Vorkämpfer des deutschen Eisenbahnnetzes, nicht, die Eisenbahn noch als ein „Gottesgeschenk“ zu bezeichnen. Noch in einem Buch aus dem Jahre 1925 überschlägt sich geradezu die Fortschrittseuphorie, wenn es da heißt: „Im Wagen auf der glatten Schiene dahingezogen, spottet der Mensch fortab der kümmerlichen Bewegungswerkzeuge, die ihm die wenig sorgsame Natur an den Leib geheftet hat.“ Gibt es ein hochmütigeres Mißverständnis sowohl von der Natur als auch von der Technik?

Naturbeherrschung und technischer Fortschritt waren zweifellos die entscheidenden Wegbereiter zu mehr Humanität und zu mehr Kultur, gelegentlich wohl auch zu neuen moralischen Wertvorstellungen und Verhaltensweisen. Heute indes stehen wir mit unserer vermeintlichen, vielleicht auch tatsächlichen Unfähigkeit, die Fol-

---

<sup>100</sup> In: Natur als Gegenstand der Wissenschaften. Hrsg. v. Ludger Honnefelder. Freiburg/München 1992 (Alter „Grenzfragen“, Bd. 19) S. 87-118

gen der Naturbeherrschung und des technischen Fortschritts zu erkennen und sogar zu bewältigen, eigentlich schon am Ende des Weges. Vielleicht zu spät sind wir uns bewußt geworden, daß mit jedem Fortschritt nicht nur die Gefahren der Naturzerstörung und des Mißbrauchs der neuen technischen Errungenschaften ins Unermeßliche gewachsen sind, sondern auch unsere Verantwortung und unsere Verpflichtung, diesem Mißbrauch entschieden durch den Einsatz von immer mehr Intelligenz beim Umgang mit der Technik wie mit der Natur entgegenzuwirken. Die entscheidenden Fragen lauten also: Ist der technische Fortschritt, dem wir lange Zeit hindurch unseren Wohlstand, unsere soziale Sicherheit und so viel allgemeines Glück zu verdanken hatten, nicht längst dabei, unsere natürliche Umwelt für alle Zeit zu zerstören und die nicht erneuerbaren Ressourcen für immer zu verschwenden? Verändert er nicht unablässig unsere Umwelt mit ihren vertrauten Lebensverhältnissen, bedroht er nicht bereits unsere Gesundheit, sogar unser Leben, und zwar nicht nur unser eigenes, sondern auch das der kommenden Generationen? Überfordert er nicht täglich die Anpassungsfähigkeit der Menschen? „Die Dinge sind im Sattel und reiten den Menschen“, hat der amerikanische Dichter Ralph Waldo-Emerson treffend zu der Erkenntnis bemerkt, daß unsere Industriegesellschaft in der ökologischen Katastrophe enden müsse, wenn wir nicht zu einer grundlegenden Veränderung unserer Normen und Verhaltensweisen bereit und fähig seien. Wir sehen täglich, wie „die Dinge den Menschen reiten“, und wissen längst, daß wir es sind, die wieder in den Sattel gehören. So gibt es also eine unübersehbare Diskrepanz zwischen dem, was wir als richtig erkennen, und dem, was wir doch tatsächlich tun.

Die Aversion gegen die Technik, gegen jedes in die Natur eingreifende technische Handeln, ist keineswegs nur Kennzeichen unserer Zeit. Andererseits besteht weitgehend Übereinstimmung, daß es eine technikfreie Alternativgesellschaft nicht mehr geben kann. Sie wäre auch keine Antwort auf die drängenden Probleme unserer Zeit, selbst wenn uns eine ideologisierte Ökologie dies mit ihren schillernden Idealen und ihren vielbemühten Vorstellungen um den „Mythos von der heilen Natur“ immer wieder glauben machen möchte. Schon 1931 hatte sich Oswald Spengler in seinem Buch „Der Mensch und die Technik“, mit solchen Fragen auseinandergesetzt. Im Gegensatz zu Karl Jaspers, der zur gleichen Zeit bekannt hatte, daß „mit der Technisierung ein Weg beschritten ist, der weitergegangen werden muß, ihn rückgängig zu machen, hieße das Dasein bis zur Unmöglichkeit erschweren“, hatte Oswald Spengler die Behauptung aufgestellt: „Optimismus ist Feigheit“. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Zweifellos hat Jaspers recht: Wir können den Weg des Fortschritts nicht mehr rückgängig machen, sondern müssen ihn weitergehen. Das ist wohl der entscheidende Lauf der Evolution, ob technisch-kultureller oder genetischer Art: Denn alles, was einmal erfunden, gestaltet, geschrieben oder erdacht worden ist, kann nicht wieder unerfunden, ungetan, ungeschrieben oder ungedacht gemacht werden. Der große Unterschied zwischen technisch-kultureller und genetischer Evolution liegt indes darin, daß hier der Mensch als bewußter Gestalter auftritt, dort hingegen die Natur mit ihrer schöpferischen Kraft der Mutation. Freilich hat die Natur den Menschen mit diesem großen Privileg der bewußten Naturgestaltung zugleich eine ganz ungeheure und unmittelbare Bürde gegeben. Sie zu erkennen und verantwortlich wahrzunehmen, straft Spenglers Wort „Optimismus ist Feigheit“ Lügen. Vor dem Hintergrund einer dramatischen Darstellung der dreieinhalb Jahrtausende währenden menschlichen Geschichte hatte Spengler Prognosen für die „nähere Zukunft“ (also für die Zeit, in der wir heute leben) entwickelt, von denen viele tat-

sächlich zu einer makabren Realität geworden sind. Nach Spengler ist es das Schicksal aller großen Kulturen, daß sie an ihrer Intellektualität und an ihrer Rationalität zugrunde gehen. Die Erfüllung dieses Schicksals beginnt damit, daß man der Technik und der Naturbeherrschung überdrüssig wird, sich naturnäheren und einfacheren Lebensformen zuwendet, das organisierte Leben in den großen Gemeinden meidet und statt dessen in primitivere Lebensformen oder in andere Erdteile flüchtet, sogar in das Landstreichertum und am Ende sogar in den Selbstmord. Vor über einem halben Jahrhundert hat Oswald Spengler beispielsweise den Nord-Süd-Konflikt, eines der Hauptthemen unserer Zeit, ebenso vorausgesagt wie etwa, daß sich das Auto durch seine Massenhaftigkeit um seine Wirkungen bringt, daß unzählige Tierarten fast oder ganz ausgerottet sind oder daß eine künstliche Welt die natürliche Welt durchsetzt und sie vergiftet. Der Untergang der Kultur ist nach Spengler eine zwangsläufige Folge der Zivilisation. Nur Träumer könnten noch an einen Ausweg glauben. Es sei deswegen die Pflicht des einzelnen, ohne Hoffnung auszuharren: „Optimismus ist Feigheit“!

Müssen wir eine solche Sicht teilen? Tatsächlich signalisieren viele Anzeichen den Verfall unserer Kultur und bestätigen damit Oswald Spenglers hellsichtige Prognosen für unsere Gegenwart. Dennoch bedeutet das nicht, daß wir auch sein Gesamtkonzept bestätigen müssen – daß Optimismus Feigheit ist. Viele Wissenschaftler unserer Zeit sehen uns vielmehr im Mittelpunkt erheblicher säkularer Umwälzungen, die den Anfang einer ganz neuen Epoche in der Geschichte der Menschheit markieren könnten. Viele von ihnen sehen im Umbruch zum „postindustriellen Zeitalter“ auch eine Chance, der Zwangsläufigkeit dieses „Untergangs des Abendlandes“ begegnen zu können, so beispielsweise Erich Fromm in „Haben oder Sein“, Rolf Breitenstein in „Die große Hoffnung“, Servan Schreiber in „Die totale Herausforderung“, Hermann Kahn in „Die Zukunft der Welt“, Alvin Toffler in „Die Zukunftschance“ oder Carl-Friedrich v. Weizsäcker in „Der Garten des Menschlichen“. Aus ähnlicher Sicht ist auch den Thesen des Club of Rome über „die Grenzen des Wachstums“ schon 1979 vom „Verein für Sozialpolitik“ in der „Mannheimer Botschaft“ heftig widersprochen worden mit dem Argument, die Ressourcenknappheit sei weniger ein kritisches Mengenproblem als vielmehr ein Anpassungsproblem, denn im weltweiten Rahmen seien theoretisch alle materiellen Probleme lösbar, wenn nur die Menschen die moralische Kraft hätten, sich dieser ethischen Fragestellung zu widmen.

Bedenklicher Weise ist gerade bei denen, die durch ihr Handeln immer wieder in die Natur eingreifen, die Neigung bislang nicht besonders ausgeprägt, sich auch mit den ethischen Aspekten ihres Tuns oder allgemeiner: sich mit den ethischen Aspekten des technischen Fortschritts zu beschäftigen. Das hat verschiedene Gründe. Zwar gestaltet die Technik unseren Weg durch die Zeit immer bequemer, macht sie unsere Lebensstraßen immer leichter, baut sie die körperliche Arbeit ab, doch stellen wir uns dabei die Frage viel zu selten, wohin uns eigentlich all diese glatten Lebensstraßen führen. Albert Camus, der humane Existenzialist, hat z.B. diese Frage nach dem Sinn unseres Tuns zu beantworten versucht und ist dabei am Ende gescheitert. Albert Einstein hat eine Richtung gewiesen mit seiner brillanten Formulierung, „wir leben in einer Zeit der Perfektion der Mittel, aber auch der Konfusion der Ziele“: Wir können alles, aber wir wissen doch eigentlich nicht, warum wir es machen. Ein besonders zutreffendes Bild hat Werner Heisenberg gefunden, wenn er den Weg der Menschheit mit der Lage eines Kapitäns vergleicht, der ein Schiff mit hervorragenden Eigenschaften steuert. Es ist aus Eisen gebaut und hat eine gute Maschine, aber leider zeigt die Nadel des Kompasses nicht nach Norden,

sondern immer nur auf die eigene Eisenmasse. Mit einem solchen Schiff kann man nur im Kreis herum fahren, ist man schutzlos Wind und Wellen ausgeliefert und kann man nie einen Hafen erreichen. Die Pointe solcher Aussagen liegt wohl darin, daß nicht die Ambivalenz des technischen Fortschritts und der Naturbeherrschung das Problem unserer Zeit ist, sondern die Zweideutigkeit des Menschen selbst. Helmut Thielicke hat diese Auffassung bestätigt: „Es wäre albern, die Technik zu verteufeln, indem man so etwas wie eine mythische Potenz des Bösen aus ihr macht. Die Technik ist nicht als Blitzableiter für unsere Lebensprobleme zu mißbrauchen, der Mensch vielmehr, in dessen Wesen dies alles begründet ist, bildet das Problem. Der Mensch selbst ist das große Fragezeichen der sogenannten modernen Welt... Hat er Gott verloren und ist er mit der schwarzen Wand des Nichts konfrontiert, dann zeigt sich dieser sein Zustand bei der technischen Zivilisation nur in gigantischem Maßstab, gleichsam auf eine riesige Leinwand projiziert. Als Verlorenheit in der Masse etwa, als Hilflosigkeit inmitten gesellschaftlicher Zwänge, als Seelenlosigkeit in seinem Ausgeliefertsein an anonyme Apparaturen.“

In einer solchen Situation hilft die These Oswald Spenglers „Optimismus ist Feigheit“ überhaupt nicht weiter, sondern viel eher die Erkenntnis, daß wir in unserer hochinteressanten Zeit, vielleicht auch an der Schwelle neuer Formen gesellschaftlichen Lebens, unsere Aufgabe der Mitgestaltung nur erfüllen können, wenn wir sowohl den Mut zum Optimismus haben als auch den Mut und die Überzeugung, diesen zu verbreiten. Freilich darf ein solcher Mut berechnete Technik-Kritik, die sich aus der Sorge vor einem verschwenderischen Umgang mit unwiederbringlichen Ressourcen oder vor einem umweltzerstörenden und gesundheitsgefährdenden Fortschritt speist, nicht ausschließen. Tatsächlich sind Angst und Mißtrauen gegenüber denen, die – in die Natur eingreifend – den technischen Fortschritt ersinnen, keineswegs neuartige Phänomene unserer Zeit. Schon in den frühesten Mythen wird der Techniker als „Verbrecher“ vorgestellt. Prometheus, der den Göttern die für Menschen lebenserhaltenden Güter entwendete und dafür von Zeus grausam bestraft wurde, oder Ikarus, der Sohn des Dädalus, der mit seinem Fluggerät der Sonne zu nahe kam und für seine Hybris mit dem Sturz ins Meer bestraft wurde. Seit jeher liegen Freiheit und Begrenzung, Hoffnung und Bedrohung durch Technik und Fortschritt eng beisammen. Sogar das Wort „Technik“ selbst bedeutet im Griechischen (τέχνη) nicht nur „Kunstwerk“, sondern auch „List“ oder „Kriegsfalle“, und das Verb „τεχνάω“ meint nicht nur etwas „künstlich anfertigen“, sondern auch „heucheln, sich verstellen“.

Für diese zwiespältige Auffassung von der Technik gibt es bis heute viele Belege. Ein relativ frühes Beispiel für den fundamentalen Charakter dieser Technik-Kritik kommt aus dem Bergbau des 15. und 16. Jahrhunderts. Der Chemnitzer Stadtarzt und Bürgermeister Georg Agricola hatte 1556 in seinem Werk „De re metallica“ wichtige Einwände gegen den Bergbau mit folgenden Worten vorgebracht: „Durch das Schürfen nach Erz werden die Felder verwüstet, ... Wälder und Haine werden umgehauen, denn man bedarf zahlloser Hölzer für die Gebäude und das Gezeug sowie, um die Erze zu schmelzen. Durch das Niederlegen der Wälder und Haine aber werden die Vögel und andere Tiere ausgerottet, von denen sehr viele den Menschen als feine und angenehme Speise dienen. Die Erze werden gewaschen; durch dieses Waschen aber werden, weil es die Bäche und Flüsse vergiftet, die Fische entweder aus ihnen vertrieben oder getötet. Da also die Einwohner der betreffenden Landschaften infolge der Verwüstung der Felder, Wälder, Haine, Bäche und Flüsse in große Verlegenheit kommen, wie sie die Dinge, die sie zum Leben brau-

chen, sich verschaffen sollen, ... so ist vor aller Augen klar, daß bei dem Schürfen mehr Schaden entsteht, als in den Erzen, die durch den Bergbau gewonnen werden, Nutzen liegt.“ Heute würden wir mit solchen Argumenten – modern ausgedrückt – die „Umweltverträglichkeit“ des Bergbaus und auch seine „Sozialverträglichkeit“ diskutieren. Rolf Peter Sieferle hat dazu die Frage gestellt, „wie hoch denn der moralische Nutzen der Metalle sei, die hier gefördert werden. Sind nicht Gold und Silber Verderber des Menschengeschlechts? Und hat nicht auch das eigentlich nützliche Eisen seine unmoralische Kehrseite?“ So heißt es weiter bei Georg Agricola: „Denn dieses hat dem menschlichen Leben das größte Verderben gebracht, werden doch aus ihm Schwerter, Wurfspieße, Lanzen, Picken, Pfeile gefertigt, mit denen die Menschen verwundet und Morde, Straßenräubereien und Kriege ausgeführt werden.“ Diese Erkenntnis veranlaßt Agricola zu allgemeiner Ablehnung des Bergbaus, der sich in die Eingeweide der „Mutter Erde“ hineinwühlt und damit gegen jenes göttliche Gebot verstößt, das dem Menschen zwar erlaubt, die Natur als Lebensgrundlage zu nutzen, nicht aber sie zu zerstören. Und so kommt Agricola nach Abwägung von Nutzen und Schädlichkeit des Bergbaus zu dem Schluß: „Da also die Natur die Metalle weit in die Tiefe versteckt hat, und sie für die Bedürfnisse des Lebens nicht nötig sind, so sind sie gerade von den besten Menschen verachtet und verschmäht worden, und darum dürfen sie nicht ausgegraben werden. Und da sie, wenn sie ausgegraben wurden, stets die Ursache vieler großer Übel gewesen sind, so folgt daraus, daß auch die Kunst des Bergbaues dem Menschengeschlechte nicht nützlich, sondern schädlich und verderblich ist.“ (Es sei freilich zur Ehrenrettung des Agricola nicht verschwiegen, daß er nicht etwa selbst diesen Argumenten anhängt, sondern daß er sie hier nur formuliert hat, um sich im weiteren kritisch mit ihnen auseinanderzusetzen und sie zu entkräften.)

In neuerer Zeit ist das Mißtrauen gegenüber Naturbeherrschung und technischem Fortschritt vor allem von Rousseau zu einem geradezu philosophischen System kultiviert worden. Seine Kulturkritik gipfelt in der eindringlichen Beschwörung der Risiken des Daseins und der Sehnsüchte zurück zum „Mutterschoß der Natur“. Ursache allen Verfalls ist für ihn das naturwissenschaftlich-technische Denken, an dessen Stelle Rousseau das Gemüt, das Mitfühlen, das zwischenmenschliche Verstehen setzt. Mit Rousseaus Worten sprachen später (ohne daß ihnen das vielleicht immer bewußt gewesen sein mag) Romantik, Sturm und Drang, auch die Jugendbewegung, in den späten sechziger Jahren unseres Jahrhunderts auch die Studentenbewegung, zuletzt die „Friedensbewegung“ oder Teile der Grünen. Und auch die erzählende Literatur unserer Zeit schöpft in gewisser Weise aus Rousseaus Erbe. Sofern die Technik nicht überhaupt als ein ganz ungeeignetes Subjekt für künstlerische Auseinandersetzungen verstanden wird, wird sie überwiegend abwertend dargestellt, wie beispielsweise von Böll, Grass, Walser, auch von Thomas Mann oder Franz Kafka, auch Aldous Huxley oder George Orwell. Besonnene Kritiker des technischen Fortschritts sind sich seit langem mit Karl Jaspers einig, daß es ein Zurück in eine technikfreie Zeit nicht mehr geben kann, wenn wir unser Dasein nicht bis zur Unerträglichkeit erschweren wollen. Nur kommt uns diese Erkenntnis angesichts der atemberaubenden Geschwindigkeit, mit der sich der Fortschritt von Naturwissenschaft und Technik vor allem im letzten halben Jahrhundert vollzogen hat, erst jetzt in seiner ganzen Tragweite deutlich zu Bewußtsein. Seit den vierziger Jahren unseres Jahrhunderts hat jedes Jahrzehnt mindestens eine neue technische Sensation hervorgebracht: Zunächst die Kunststoffe, in den fünfziger Jahren die Elektronik und die Transistoren, in den sechziger Jahren die Computer, in den siebziger die Mikroprozessoren, in den achtziger Jahren die Gentechnologie, dazwischen die Atomspaltung im Kernreaktor oder die Eroberung des Weltraums.

Zugleich wuchs damit die Verantwortung derer, die all das ersonnen und die Natur dafür nutzbar gemacht haben, ins geradezu Unermeßliche, und zwar nicht nur für unser eigenes Leben, sondern auch für das kommender Generationen.

Für die Dimensionen dieser Verantwortung liefert gerade die Atomspaltung ein anschauliches Beispiel: Von den insgesamt fünfzehn Milliarden Jahren unseres Planetensystems waren sechs Milliarden Jahre zur Entstehung des Sonnensystems notwendig, fünf Milliarden Jahre zur Entstehung des Planeten Erde und weitere drei Milliarden Jahre zur Entstehung von „Leben“ auf der Erde. Nur drei Millionen Jahre waren dann zur Entstehung von menschlichem Leben notwendig. Und wenn vor fünfhunderttausend Jahren die Verdoppelung der Population vielleicht hunderttausend Jahre brauchte, so sind es heute nur noch 25 oder 30 Jahre. Zehntausend Jahre waren schließlich notwendig für die Entstehung menschlicher Zivilisation. Seit achttausend Jahren betreiben die Menschen Ackerbau und Viehzucht, werden sie seßhaft und bauen sie Städte. Vor zweihundert Jahren begann die industrielle Revolution, und die letzten dreißig Jahre reichten aus, um die gesamte Menschheit an den Rand der Selbstzerstörung zu bringen.

Bleiben wir noch bei diesem Maßstab: Die menschliche Zivilisation ist also kaum achttausend Jahre alt, die Halbwertszeit von Plutonium 239 beträgt bereits vierundzwanzigtausend Jahre, also dreimal so viel. Dieses Plutonium 239 fällt bei jeder nuklearen Installation an, sei sie friedlicher oder kriegerischer Art. Ein Milligramm dieses toxischen Abfalls eingeatmet, führt innerhalb von Stunden zum Tode, ein eintausendstel Milligramm führt mit einiger Gewißheit zu Lungenkrebs. Nach 24 000 Jahren ist noch die Hälfte dieses kritischen Abfallprodukts vorhanden, nach 48 000 Jahren ist es noch ein Viertel und nach 96 000 Jahren immer noch ein Achtel und wahrscheinlich immer noch zu viel, solange niemand weiß, ob man es sinnvoll wiederverwerten oder wie man es sicher ablagern kann. Offenbar bietet heute die Brütertechnologie das einzige Verfahren einer zuverlässigen Wiederaufbereitung an, aber gerade sie ist nach dem Willen der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1991 endgültig stillgelegt worden. Die Zeit, innerhalb derer sich die Strahlkraft dieses Nuklearabfalls auf ein Achtel verringert, ist also zwölfmal größer als die Zeit, die zur Entstehung der menschlichen Zivilisation benötigt wurde. Wer kann in einem solchen Maßstab überhaupt noch Verantwortung übernehmen?

Ob eine sichere Ablagerung oder Wiederverwendung gewährleistet werden kann, kann der Laie nicht beurteilen. Er muß darauf vertrauen, daß die Experten schon den richtigen Weg finden werden und daß die Entscheidenden ihre Verantwortung zureichend erkennen und danach handeln. Er ist also auf Vertrauen angewiesen. Und damit ist neben der Verantwortung als eine zweite wichtige ethische Kategorie das Vertrauen angesprochen. Beides – Vertrauen und Verantwortung sind entscheidende Vorbedingungen zur Bewältigung des technischen Fortschritts. Auf beides sind unsere Hoffnungen gegründet, daß der Fortschritt nicht eines Tages „seine Kinder auffrisst“.

Doch die Menschen ängstigt nicht allein die Gefahr des Mißbrauchs des Fortschritts, sondern sie ängstigt zugleich der Verlust an Anschaulichkeit der Technik. Wie weit der Verlust an Anschaulichkeit inzwischen fortgeschritten ist, wird uns in seiner ganzen Tragweite erst bewußt, wenn wir uns an jene Bewußtseinssprünge erinnern, die die Menschheit bis zum heutigen Stand der Technik hat vollziehen müssen. Die drei wichtigsten Zäsuren seien markiert:

- 1) Waren die ersten Jahrtausende menschlicher Zivilisation vom Kampf des Menschen gegen eine ihm feindlich gegenüberstehende Natur geprägt, so vollzieht

sich vor etwa 8000 Jahren – mit dem Übergang des Menschen vom Sammler zum Bauern – ein erster fundamentaler Bewußtseinssprung: An die Stelle der „von der Hand in den Mund“-Lebensweise tritt die Einsicht in die Notwendigkeit der Vorsorge und des Wartens. Damit ändert sich auch das Verhältnis des Menschen zur Natur: Sie ist nun nicht länger der Feind des Menschen, sondern die Natur wird vielmehr zum Leitbild für sein Leben. Er „besiegt“ sie, indem er ihr folgt. Nun lernt der Mensch, daß er die Körner zunächst dem Boden anvertrauen und dann so lange warten muß, bis er eine reiche Ernte hat. Für dieses neue Verhältnis zur Natur bedarf es also der Einsicht in die Notwendigkeit von Enthaltsamkeit, wenigstens für eine bestimmte Zeit. Der Nomade war es gewohnt, das Gesammelte zu verzehren, aber der Bauer muß einen Teil seiner Ernte wieder der Erde anvertrauen, damit sie im kommenden Jahr um so reichere Frucht bringt.

- 2) Der zweite große Bewußtseinssprung ist gekennzeichnet durch den Einsatz der Wissenschaft von der Natur – also der „Naturwissenschaft“ – für die menschliche Zivilisation und den technischen Fortschritt. Nun verliert die Natur auch ihre Rolle als Leitbild des Lebens. Die Natur wird zum Material, das für die Verwirklichung des technisch Machbaren notwendig ist. Im gleichen Maß, in dem die Natur ihre Funktion als Vor- und Leitbild einbüßt, verliert die Technik, verliert auch der Eingriff in die Natur an Anschaulichkeit, an Transparenz und Verständlichkeit. Schon die Vorstellung des Kopernikus, daß sich die Erde nicht nur um sich selbst drehe, sondern sich mit einer unvorstellbaren Geschwindigkeit von einhunderttausend Stundenkilometern durch einen unbegrenzten Weltraum um die Sonne bewege, mußte den Zeitgenossen einfach unvorstellbar bleiben. Und noch viel unbegreiflicher ist uns heute die abstrakte Logik mathematischer Modelle, selbst wenn sie sich um Visualisierung durch Modell und Simulation bemüht. Mit dem Verlust der über Jahrtausende hinweg bewährten optischen Anschaulichkeit des Daseins, mit dem Verlust an Transparenz und an Vorhersehbarkeit der Dinge, schwinden die Voraussetzungen natürlich auch für ein Erkennen und Tragen von Verantwortung. Dies wird uns besonders schmerzhaft in unserer Zeit bewußt, in der wir mit der Natur in einer Weise wie nie zuvor umgehen, was nur unsere Verantwortung ins Unvermeßliche steigert. Hinzu kommt die Erkenntnis, daß es dabei nicht allein um die Verantwortung für einzelne, mehr oder weniger herausragende Maßnahmen des technischen Fortschritts geht, sondern vielmehr um die Verantwortung des Menschen für die gesamte Natur, für seine eigene Existenz überhaupt, ja sogar für die Existenz kommender Generationen, deren Umwelt er zu erhalten und deren Naturressourcen er zu sichern hat.
- 3) Mit der Einbeziehung der Zukunft in die Realität unseres Lebens vollzieht sich ein dritter Bewußtseinssprung, den wir gegenwärtig erleben und dessen Bewältigung uns bislang noch kaum gelungen ist. Unsere immer weitergehenden Möglichkeiten zur Machbarkeit unseres Lebens und unserer Welt geben der Dimension „Zeit“ in allen unseren Überlegungen ein völlig neues Gewicht. Pflögte der Wildbeuter noch von der Hand in den Mund zu leben, mußte der Bauer bereits für ein ganzes Jahr Vorsorge betreiben, so besteht unsere Aufgabe heute darin, auch für kommende Generationen zu sorgen. Dieses Sorgen um die Zukunft kommender Generationen geht freilich nicht ohne eigenen Verzicht ab, und zwar zugunsten von Verhältnissen, die wir selbst überhaupt nicht mehr erleben werden, und von Generationen, deren Lebensvorstellungen und deren Lebensansprüche wir heute nicht einmal errahnen können. Wie wenig Übung wir in

der Bewältigung einer so anspruchsvollen intellektuellen und ethischen Aufgabe bislang haben, zeigt unsere wenig ausgeprägte Bereitschaft, schon auf die Befriedigung eigener Wünsche zu verzichten: Die beharrliche Ablehnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, obwohl wir doch wissen, daß diese der Umwelt dienen, das Verdrängen der erhöhten Unfallrisiken durch die größere Freude am schnellen Autofahren oder die Zunahme des Zigaretten- und Alkoholkonsums auf Kosten der Gesundheit, all das zeigt doch deutlich, wie sehr wir die rasche Erfüllung unserer Wünsche dem „langfristigen Heil“ vorzuziehen bereit sind. Wie wollen wir dann erwarten, daß wir Verzicht leisten zugunsten kommender Generationen, die wir gar nicht kennen werden, die uns das auch wahrscheinlich nicht danken werden. Wohl nicht zuletzt deshalb stoßen auch die Forderungen des Umweltschutzes auf ein so breites Echo, glauben doch die meisten von uns, daß diese schon ohne eigenen Verzicht erfüllt werden können: „Irgendeiner wird das schon bezahlen.“ Und dann finden wir am Auto den Aufkleber „Atomkraft, nein danke, der Strom kommt aus der Steckdose“: Irgend jemand wird das schon bezahlen, jemand anderer natürlich! Vor einigen Jahren hat beispielsweise im Rahmen der „Mainauer Gespräche“ der damalige Staatssekretär Martin Grüner vom Umweltministerium über eine Studie seines Hauses berichtet, in der es um die Frage ging, ob die Menschen bereit wären, aus Gründen des Umweltschutzes zu verzichten. Natürlich waren sie alle bereit, Verzicht zu üben. Auch auf die weitere Frage, ob sie dazu bereit seien, weniger Strom zu verbrauchen, gab es noch breite Zustimmung. Doch auf die Frage, ob sie auch dazu bereit seien, mehr Geld für weniger Strom zu bezahlen, der jedoch auf umweltverträgliche Weise erzeugt würde, gab es keine Zustimmung mehr. Mehr Geld dafür wollte man nicht bezahlen, also eine ganz typische Situation: Die Begeisterung für den Umweltschutz speist sich eben häufig aus der Erwartung, irgend jemand werde dafür schon bezahlen, bloß man selbst nicht. Es sei hinzugefügt, daß sich diese Auffassung offenbar auch im Verhältnis der Staaten untereinander wiederfindet. So haben 1991 beispielsweise Hochrechnungen der UNO ergeben, daß sich der Energiebedarf der anwachsenden Menschheit in den nächsten 70 Jahren zwar vervierfachen wird (wobei übrigens nur zwei Drittel des heutigen Durchschnittsbedarfs zugrunde gelegt worden sind), daß jedoch dieses Wachstum in erster Linie in den reichen Industrienationen des Nordens und zu Lasten der Entwicklungsländer eintreten wird. Im wohlhabenden Norden leben 25 % der Weltbevölkerung, die schon heute 70 % aller Energie, 75 % aller Metalle und 85 % aller Hölzer verbrauchen (wobei alle drei Sekunden ein Hektar Tropenwald mit Hunderten oft noch nicht einmal bekannter Tier- und Pflanzenarten vernichtet wird). Wir wissen längst, daß unsere Generation die letzte ist, die die Umwelt noch retten kann und daß die nächste dazu keine Chance mehr haben wird, aber veranlaßt uns das heute zu Verzicht für die Zukunft kommender Generationen auf unserer Erde?

Eine andere, ebenso wichtige wie naheliegende Frage schließt sich an: Wie lassen sich bei zunehmender Naturbeanspruchung als Folge des technischen Fortschritts nicht nur unsere Umwelt, sondern auch unsere Freiheit und unsere Menschenwürde bewahren? Wie kann der Ingenieur als „Mitschöpfer“ des Fortschritts seine Verantwortung erkennen und tragen, vor allem dann, wenn ihm der Mangel an Transparenz und an Vorhersehbarkeit den Blick auf die Folgen seines Tuns so schwer macht? Und dieses Übernehmen von Verantwortung wird noch viel schwieriger für den, der „nur“ die Ergebnisse des technischen Fortschritts anwendet, etwa der Arzt, der Ökonom oder der Politiker – „Jedermann“. Doch gerade weil uns diese Aufgabe heute so aussichtslos erscheint, ist es uns nicht erlaubt, die Geschwindig-

keit des technischen Fortschritts und seine Folgen für unsere und kommende Zeiten als einen gleichsam naturwüchsigen Prozeß sich selbst zu überlassen. Auch wenn wir bislang keine befriedigenden Antworten gefunden haben und viele von uns sogar entmutigt sind, sind wir doch nicht zur Kapitulation berechtigt – wäre also Pessimismus Feigheit, um das Wort von Spengler umzudrehen.

Wenn in diesem Zusammenhang von Verantwortung die Rede ist, bedarf es einer Präzisierung, was damit gemeint ist. Denn Verantwortung hat heute offensichtlich einen recht zwiespältigen Inhalt. Lesen wir in der Zeitung, daß ein „Verantwortlicher“ gesucht wird, so denken wir an jemand, dem man etwas anlastet, meist einen Schuldigen. Oder man sucht einen „Verantwortlichen“ für eine wichtige Aufgabe, für die er besondere Kenntnisse haben muß, einen Mitarbeiter also für eine besonders verantwortliche Position. Es gibt Mitmenschen, die nach Verantwortung streben (worunter sie oft Macht und Einfluß verstehen), und solche, die die Verantwortung meiden, weil sie sich kritischen Fragen oder am Ende einer Bestrafung entziehen wollen. Offensichtlich ist also Verantwortung eine schillernde ethische Kategorie: Man hat sich zu verantworten für sein Tun, für seine Entscheidungen ebenso wie für die Folgen seiner Entscheidungen. Freilich kann man darauf verweisen, daß man gar nicht frei habe entscheiden können, daß man zu seiner Entscheidung gezwungen worden sei, also gar nicht frei in seiner Entscheidung war, vielleicht sogar erpreßt worden ist, also gar keine andere Wahl hatte. Auch kann man geltend machen, daß man die Folgen seiner Entscheidung damals nicht hatte voraussehen können. Hans Sachsse hat drei wichtige Voraussetzungen für das Erkennen und für das Übernehmen von Verantwortung genannt:

- 1) Die Entscheidung muß Folgen gehabt haben. Je folgenreicher eine Entscheidung war, je mehr Macht also derjenige hatte, der diese Entscheidung zu fällen hatte, um so größer ist die von ihm zu übernehmende Verantwortung. Das leuchtet ein: Wer keine Macht besitzt oder wer ohnmächtig ist, hat auch nichts zu verantworten.
- 2) Der Verantwortliche muß in seiner Entscheidung frei bleiben von jedem Zwang. Er muß die Wahl unter verschiedenen Alternativen haben. Wenn er nur unter Zwang entscheidet, dann ist er nur ein Glied in einer Kausalkette und letztlich nicht der Entscheidende. Dann trägt die Verantwortung ein anderer, der eben mehr zu sagen hat und mächtiger ist.
- 3) Der Entscheidende muß die Folgen seiner Entscheidung voraussehen können. Aber wer kann das schon? Wer hat das Waldsterben voraussehen können, wer das Ozonloch und die Änderung der chemischen Zusammensetzung der Erdatmosphäre, die unabsehbaren Klimaveränderungen durch die Abholzung tropischer Regenwälder oder die Verseuchung der Weltmeere? Für das, was man nicht hat wissen können, kann man auch keine Verantwortung übernehmen. Freilich liegt die Betonung hier auf *können*. So wie der Vater seinem Kind sagt: „Das hättest du wissen *können*, du bist alt genug“, so geht es hier um das zumutbare Wissen, das, was man sich hätte aneignen können. Entscheidende Voraussetzung für die Übernahme von Verantwortung ist also nicht das aktuelle, sondern das zumutbare Wissen, und insofern kann man nicht allein für sein Wissen, sondern ebenso für sein Nichtwissen verantwortlich gemacht werden – eine Voraussetzung, der sich mancher bei der Bewältigung der „deutschen Vergangenheit“ verschlossen hat. Natürlich kommt es ebenso darauf an, daß auch die Voraussetzungen der Voraussehbarkeit und des Anderskönnens erfüllt sind.

Unter diesen Voraussetzungen für die Verantwortlichkeit steht die intellektuelle Forderung, sich zumutbares Wissen und Verständnis anzueignen, im Vordergrund. Denn erst das Erwerben des notwendigen Urteilsvermögens liefert ja die Basis für verantwortliche Entscheidungen in dem Bereich, in dem sich nur noch der einzelne auskennt.

Nun bestreitet niemand, daß keine Generation mehr Wissen über die Natur angehäuft hat als die unsrige: Wir sind in die elementaren Bausteine unserer Materie eingedrungen, und wir haben die Geheimnisse des genetischen Codes entschlüsselt, aber wir schaffen es offenbar dennoch nicht, unser Wissen so einzusetzen, daß nicht vor unseren Augen Wälder sterben, wichtige Tier- und Pflanzenarten für alle Zeit verschwinden, Menschen verhungern oder psychisch zugrunde gehen. Je mehr wir über die Natur wissen und je besser wir sie zu verstehen lernen (erst beides ist „Naturwissenschaft“), desto stärker fühlen wir uns der Natur offenbar entfremdet. Wie werden wir mit diesem Widerspruch fertig? Wissen und Verstehen sind die Grundlagen nicht nur der Naturwissenschaft, sondern jeder Bildung. Wissen heißt, Kenntnisse parat zu haben, was zweifellos etwas sehr Nützliches ist. Verstehen aber bedeutet darüber hinaus Eingliederung dieses Wissens in einen Zusammenhang des bereits Gewußten, bedeutet also Einfügen des neuen Wissens in das Gebäude der vorhandenen Vorstellungswelt. Insofern ist Verstehen viel schwieriger als Wissen, es macht mehr Mühe, etwas zu verstehen als etwas nur zu wissen. Leider wird von dem vielen Wissenwollen (dem Anhäufen von Fachwissen) häufig das Verständnis (das Urteilsvermögen) zugeschüttet. Schwerverständliches kann indessen zu einer völligen Umformulierung der bisherigen Auffassungen führen, ja es kann zu der Erkenntnis führen, daß das Neue gar nicht zu den vorhandenen Einstellungen paßt, daß vielmehr diese Einstellungen zu ändern sind oder aber das Neue anders zu bewerten ist. Natürlich braucht der Ingenieur sein Fachwissen. Er braucht es, um ein Gerät herzustellen. Aber er braucht auch das Urteilsvermögen, um dieses Gerät sachverständig beurteilen zu können, auch wenn er es selbst nicht herstellen kann. Er braucht also neben seinem Fachwissen auch die Kenntnis des Allgemeinen, den Überblick über die Zusammenhänge, um sachverständig zu sein. Das wohl ist erst naturwissenschaftliche Bildung.

Nun wäre es verlockend, in diesem Zusammenhang über die Art und Weise nachzusinnen, mit der sich in der Vergangenheit Ingenieure ihre solchermaßen aus Wissen und Verständnis bestehende naturwissenschaftliche Bildung erworben und wie vor allem sie versucht haben, diese Bildung als wichtigste Voraussetzung für verantwortliches Urteil und Entscheiden einzusetzen. Die Breite der möglichen Betrachtung sei nur mit den beiden Schlagworten der „Technokratiebewegung“ und des „Dezisionismus“ angedeutet. Die erste Vorstellung geht – wie dies beispielsweise in den dreißiger Jahren stark verbreitet war – davon aus, daß in erster Linie die Experten, die Techniker, die anstehenden Zukunftsentscheidungen treffen sollten. Denn nur sie verfügen über die nötigen Sachkenntnisse und nur sie sehen deshalb zutreffend und auch früh genug die anstehenden Probleme, nur sie kennen auch den besten Weg, mit diesen Problemen fertig zu werden. Die Aufgabe der Politiker erschöpft sich lediglich darin, die vom Techniker vorgeschlagene „beste Lösung“ politisch zu sanktionieren. Bleibt diese notwendige Folgeentscheidung aus, so liegt dies nicht etwa an der vom Techniker vorgeschlagenen Lösung als vielmehr am „dirty business“ der Politik. In den USA hat es in den dreißiger Jahren unter Führung von Howard Scott sogar eine „Technokratiebewegung“ („Technocracy Incorporation“) gegeben. Als „Diktatur der Ingenieure“ strebte sie eine wissenschaftlich-technische Regierungsform an, die nicht der Politik, sondern den Experten die

letzten Entscheidungen über den richtigen Weg der Gesellschaft in die Zukunft vorbehalten sollte. Wenn aber ein Techniker Entscheidungen von allgemeinem gesellschaftlichem Belang bei sich monopolisiert oder unter Hinweis auf seinen größeren Sachverstand usurpiert, wird er zu Recht als „Technokrat“ bezeichnet.

Daß andererseits die technische Intelligenz seit langem die Politik meidet, ist oft beklagt worden. Tatsächlich sind Ingenieure in unseren politischen Beschlusskörpern weit schwächer vertreten, als es ihrer tatsächlichen Rolle als Wegbereiter der Zukunft der Gesellschaft entspricht. Dies mag einen Grund in der unterschiedlichen Mentalität von Technikern und Politikern (oder auch Philosophen) haben: Ingenieure gehen nicht gerne in die Politik. Ingenieure beschäftigen sich lieber mit Naturwissenschaft und Technik als mit der Klärung und Koordinierung von etwas so Irrationalem wie menschlichen Bedürfnissen. „Ingenieure haben deshalb häufig mehr Berufsfreude als andere Berufe.“ (So Hans Sachsse) Ein anderer Grund mag vielleicht auch darin liegen, daß Techniker heute oft ganz bewußt die fachliche Beschränkung suchen, weil diese nicht selten eine „Flucht vor der Verantwortung“ erlaubt. Doch alles, was der Techniker ersinnt und ausführt, hat Folgen und muß deshalb auch von ihm (mit-) verantwortet werden. Jeder, der nicht die Folgen seines Tuns mitbedenkt und sich darüber gründlich Rechenschaft ablegt, handelt insoweit fahrlässig und unverantwortlich.

Ein Techniker, der seiner Verantwortung entflieht, macht sich zum bloßen „Erfüllungsgehilfen“ der Politik. Er ist also nicht mehr „Technokrat“, sondern ordnet sich vielmehr einem „politischen Macher“ unter, wie ihn (als extremes Gegenbild zum Technokratiemodell) das Modell des „Dezisionismus“ beschreibt. Es geht von der (gleichfalls unzutreffenden) Prämisse aus, daß es sich angesichts der ständig wachsenden Kompliziertheit unserer Welt längst nicht mehr lohne, ihre Probleme rational anzugehen. Man bekomme ja doch immer nur einen „Zipfel der Wahrheit“ zu fassen, doch nie das Ganze. Deswegen stelle sich die Zielformulierung und später auch die Zielverwirklichung allein als Aufgabe des politischen „Machers“ dar, der selbstverständlich mit Entscheidungsfreude, vor allem aber auch mit Verantwortungsbewußtsein begabt sein müsse.

Namhafte Staatsrechtler haben indessen schon früh darauf hingewiesen, daß sowohl das „Technokratiemodell“ als auch das „Dezisionismusmodell“ Irrlehren sind. Wenn unsere immer komplizierteren demokratischen Systeme überleben sollen, bedarf es gleichermaßen bei Technikern wie bei Politikern einer erheblich stärker ausgeprägten Bereitschaft zum gegenseitigen Lernen und Verstehen. Für den Techniker bedeutet dies ein stetiges Bemühen, sich mit den Begriffen und Fragestellungen anderer Disziplinen (etwa der Nationalökonomie, der Soziologie oder Philosophie) vertraut zu machen. Statt falschen Berufsstolzes bedarf er eines Grundverständnisses von anderen Disziplinen, mit denen er gemeinsam Zusammenhänge darlegen und Problemlösungen entwickeln muß, so daß er tatsächlich auch die Folgen seines Handelns bedenken und erforschen kann. Es sei hier nicht verschwiegen, daß gerade bei Technikern einige dieser zur Kooperation geeigneten Wissenschaften – insbesondere die Soziologie – in nicht sehr gutem Ruf stehen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß gerade die Soziologie in den letzten Jahrzehnten sehr stark von ideologischen, weltanschaulichen oder parteipolitischen Prämissen durchsetzt war, was ihr als Wissenschaft beträchtlich zum Nachteil gereicht hat. Politische Standorte sind durchaus respektabel, doch die Vermischung parteipolitischer Zielvorstellungen mit schlichten empirischen Sachverhalten, die für den Außenstehenden nicht mehr nachvollziehbar ist, stellt sich für die Klärung unserer Zukunftsprobleme nicht gerade als hilfreich heraus.

Kommunikation setzt also gegenseitiges Verständnis voraus, wozu auch gehört, daß man seinen eigenen Tätigkeitsbereich transparent zu machen versteht. Denn der die Zukunft gestaltende Ingenieur kann wohl kaum erwarten, daß seine Sicht dieser Welt respektiert wird, wenn er nicht einmal in der Lage ist, auch einem Laien gegenüber überzeugend zu argumentieren. Freilich werden die Techniker darauf weder in den Schulen noch in den Universitäten bislang zutreffend vorbereitet, ja schon in den Schulen werden heute Naturwissenschaft und Technik gegenüber der geisteswissenschaftlichen Ausbildung deutlich vernachlässigt. Vielleicht ist dies mit ein Grund für die Gabe der Geisteswissenschaftler, sehr viel besser argumentieren zu können als Techniker und Ingenieure. Freilich ist eine solche Forderung nach einer Ausbildung, die den Ingenieur rechtzeitig auf das Tragen von Verantwortung vorbereitet, nicht unumstritten, weil gelegentlich ein Abweichen von der Ausbildung des Ingenieurs zum exakten und sachbezogenen Denken zugunsten ideologischer oder politischer Sachverhalte befürchtet wird. Indessen kann kein Zweifel bestehen, daß ein selbständiges Fällen von Entscheidungen ohne Erziehung zur Verantwortung nicht denkbar ist – und eine solche Erziehung müßte bereits auf der Schule beginnen, denn Verantwortung will gelernt sein.

An die Frage nach den Voraussetzungen, unter denen Verantwortlichkeit übernommen werden kann, schließt sich notwendigerweise eine zweite Frage an: Wem gegenüber trägt man die Verantwortung?

Da mag sich der Entscheidende seinem Nächsten – im Guten wie im Bösen – verantwortlich fühlen etwa nach dem Motto „Ängstige deinen Nächsten wie dich selbst“. Der Christ weiß sich in seinem Nächsten Gott verantwortlich.

Unsere säkularisierte Ethik lehrt uns, jeder Mensch sei als letzter und entscheidender Instanz seinem eigenen Gewissen verantwortlich (das als private Instanz gegenüber dem Mitmenschen häufig genug versagt hat).

Schließlich weiß sich jeder an seinem Platz der Gesellschaft verantwortlich. Eine solche abstrakte Definition enthebt uns „erfreulicherweise“ häufig der exakten Bestimmung, für was wir konkret verantwortlich sind und wem gegenüber, der Natur, kommenden Generationen?

Wem aber keine konkrete Verantwortung zugerechnet werden kann, der kann auch keine Verantwortung gewissenhaft wahrnehmen – wer andererseits für alles verantwortlich sein soll, fühlt sich schließlich überfordert und ist am Ende ebenfalls für nichts mehr verantwortlich.

Aus ähnlicher Sicht hat Carl-Friedrich von Weizsäcker festgestellt: „Wir können technisch mehr, als wir gesellschaftlich, ethisch, politisch bewältigen.“ Die Bewältigung des technischen Fortschritts setzt also auch eine Abwägung zwischen dem Wert und dem Un-Wert dieses Fortschritts voraus. Diese Aufgabe fällt uns heute um so schwerer, je mehr wir uns in unserer Zeit des allgemeinen Wertpluralismus' des Verlustes eindeutiger Orientierungssysteme bewußt werden. Denn ob Technik und Naturbeherrschung in Zukunft eine Bedrohung unserer Menschenwürde und der freien Entfaltung kommender Generationen darstellen werden, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die heutige und vor allem auch die heranwachsende Generation den Mut und die Fähigkeit haben werden, Grundwerte – auch metaphysische – für sich selbst ernst zu nehmen und so der um sich greifenden Lebensangst zu begegnen. In dieselbe Richtung weist auch Bertrand Russell mit seiner Feststellung: „Ich finde, viele Menschen in unserer gefährlichen Zeit scheinen verliebt zu sein in Elend und Tod, und sie werden geradezu ärgerlich, wenn man ihnen Hoffnung

macht. Sie glauben, Hoffnung sei irrational, und sie sehen den Tatsachen ins Gesicht, wenn sie sich hinsetzen und fauler Verzweiflung frönen. Ich kann diesen Leuten nicht zustimmen. In unserer Welt die Hoffnung aufrechtzuerhalten, dazu braucht es Intelligenz und Energie. Und denen, die verzweifeln, fehlt es oft nur an der Energie.“ Heißt das, daß die Lust am Untergang viel größer ist als die Sehnsucht nach Rettung?

Es bleibt eine letzte, prinzipielle Frage, die wenigstens in gebotener Kürze noch angesprochen werden muß: Hat die Natur eigentlich auch ein „Eigenrecht“? Ist unser Eingriff in die Natur also Unrecht? Sind wir, wenn wir für den heutigen und zukünftigen Zustand der Natur Verantwortung tragen, überhaupt noch berechtigt, in die Natur einzugreifen, gar über sie zu herrschen, von ihr Besitz zu ergreifen und die Naturgüter zu nutzen, wenn wir der Natur ein solches „Eigenrecht“ zuzubilligen bereit sind? Wir haben gesehen, daß seit den Anfängen der modernen Naturwissenschaft gerade Beherrschung und Dienstbarmachung der Natur Ausdruck des Humanen waren. Eindrucksvoll nannte deshalb Descartes den Menschen noch „Maitre et possesseur de la nature“ – Meister und Besitzer der Natur. Er konnte wohl kaum ahnen, wie grenzenlos schon bald der Mensch die Natur verbrauchen würde. Gibt es in unserer technisierten Welt (abgesehen vom Eigeninteresse an Ressourcenschutz und an Schadensvermeidung) noch Anknüpfungspunkte für eine neue Orientierung des Naturverständnisses an ihrem Eigenwert oder gar „Eigenrecht“? Zweifellos gibt es sie in den Industrienationen (und hier wohl seit langem). Wolfgang Kluxen sieht sie vor allem in zwei Bereichen, nämlich erstens im Bereich des Naturschutzes und zweitens im Bereich des Verbots der Tierquälerei. (Vor allem dies mag zunächst merkwürdig erscheinen.) Der erste Regelungsbereich stützt sich auf den Gedanken eines *Eigenwertes* der Natur (= Naturschutz), der zweite eher auf das Prinzip eines *Eigen-rechts* der Natur (im Sinne eines Rechts der Natur gegenüber dem Menschen). So messen heute unbestritten Natur- und Umweltschutz der Natur einen Eigenwert zu, der sie vor dem sie beherrschenden oder ausnutzenden Menschen und vor seinen störenden Eingriffen schützen soll. Zugleich bringt das Eigenwertprinzip aber auch zum Ausdruck, daß der Mensch selbst Teil der Natur ist, in der er lebt. Dabei ist es unerheblich, ob die zu schützende Natur eine bereits „domestizierte“ Natur ist, also längst nicht mehr jene wilde und gefahrenreiche Natur ist, gegen die sich der Mensch Jahrhunderte hindurch hat verteidigen müssen, um sein Überleben zu sichern.

Vom *Eigenwert* der Natur gehen trotz unterschiedlicher Herkunft heute alle Ökologiebewegungen aus, und die meisten von ihnen akzeptieren längst auch ein *Eigenrecht* der Natur. Sie negieren die bereits erwähnte Feststellung von Karl Jaspers und fordern uns auf, den Weg zurück in eine zwar nicht gänzlich „technikfreie“, aber doch in eine mindestens „technikbegrenzte“ Welt zu gehen. Den Bestand an nicht mehr oder nur noch begrenzt regenerierbaren und reproduzierbaren Ressourcen vor weiteren störenden Eingriffen des technischen Fortschritts – vor globalen Umweltschäden – zu bewahren, liegt dabei in doppelter Hinsicht in der Verantwortung des Menschen: Erstens wird die Natur immer Gegenstand seiner Fürsorge sein müssen, weil sie die materielle Grundlage allen Lebens darstellt. Zweitens aber muß sich seine Fürsorge auch (und hier ist wirklich eine neue „ökologische Ethik“ zur erwarten) auf die Erhaltung aller Selbstregenerations- und Selbstreproduktionskräfte der Natur richten – und dies nicht in erster Linie wegen des Nutzens, den der Mensch aus der Natur zieht, sondern vielmehr wegen des eigenen Werts, den die Natur als Gegenstand seiner Fürsorge hat. Richtet sich der erste Aspekt also auf eine verantwortliche Naturbeherrschung und Naturausbeutung

durch den Menschen, so fordert der zweite ein partnerschaftliches Miteinander – eben die Respektierung des Eigenwerts der Natur. Freilich sei angemerkt, daß ökologische Schwärmer gelegentlich so weit gehen, die eigentlich ganz unverzichtbaren technischen Maßnahmen des Umweltschutzes (wie beispielsweise Abwasser- und Abgasreinigungsanlagen) schon deshalb zu verwerfen, weil sie der „reinen Lehre“ widersprechen, daß nur eine sich selbst überlassene (d.h. von Belastungen jeder Art freie) Natur ihre Selbsterhaltungskräfte störungsfrei entfalten kann. Doch auch unsere „technische Welt ist ein Teilbereich jener Welt, die im Ganzen Natur ist und in einem umfassenden Wirkungszusammenhang steht, in der jedes einzelne Wirken Konsequenzen für das Ganze hat. Daher ist Technik nicht ein auszugrenzender, sondern ein in das Ganze einzufügender Bereich, dessen Prozeß naturgemäß, naturentsprechend und womöglich naturförderlich zu gestalten ist.“ (Wolfgang Kluxen, S. 406f.)

Wer Verantwortung und Fürsorge für eine in ihrem *Eigenwert* respektierte Natur anerkennt, muß sich auch mit der Frage nach einem *Eigenrecht* der Natur auseinandersetzen: Wie erwähnt, sieht Kluxen einen Ansatz zu einem solchen Eigenrecht bei dem inzwischen weltweit bestehenden Verbot der Tierquälerei - das wir nicht nur aus moralischen Erwägungen (beispielsweise wegen unserer partnerschaftlichen, solidarischen Verpflichtung, andere Lebewesen vor Leiden zu bewahren), sondern auch angesichts eines den Tieren „von Natur aus“ zuzubilligenden positiven Rechts anerkennen. Die neue ökologische Ethik interpretiert aber inzwischen dieses „Naturrecht“ – in Abkehr von der bisherigen anthropozentrischen Sicht – noch viel umfassender, indem es auf die Ganzheit der Natur, nicht mehr nur auf einzelne ihrer Glieder abstellt. Damit provoziert sie freilich die fundamentale Frage, ob nicht bei einem so umfassend verstandenen Eigenrecht der Natur schon jeder Eingriff und jede Form der Naturbeherrschung oder Naturausbeutung als ein „Unrecht“ zu werten wären.

Für eine solche Sicht gibt es aber keine vernünftige Begründung: Auch wenn der Mensch eine unbestreitbare Verantwortung für die Natur trägt, begeht er doch kein Unrecht, wenn er begründet, schonend und rücksichtsvoll in die Natur eingreift, Wasser und Luft „verbraucht“ oder – bei aller Ehrfurcht vor dem Leben – Tiere und Pflanzen um des menschlichen Lebens willen tötet. „Das heißt selbstverständlich nicht, daß außermenschliches Leben beliebig zur Disposition steht, sondern daß allein aus dem menschlichen Lebenszusammenhang heraus Begriffe von Recht und Unrecht legitimierbar sind. Holzfäller, Metzger und Jäger sind keine Verbrecher.“ (Wolfgang Kluxen, S. 410) Der verantwortliche Eingriff in die Natur, selbst wenn er Lebendiges zerstört, ist ebensowenig inhuman und amoralisch wie die Nutzung des Wassers oder die Verunreinigung der Luft, denen auch kein positives Recht etwa auf Reinheit zusteht.

Gegenüber der Natur ist die Technik immer ein Mittel der Selbstbehauptung des Menschen, aber auch der Hilfe für den Menschen gewesen. Sie kann – und dabei liegen Gefahren wie Nutzen eng beieinander – sowohl legitim wie illegitim, sowohl human wie inhuman eingesetzt werden, sie erlaubt dem Menschen das Gute wie das Böse. Doch nicht Naturbeherrschung und Technik bedrohen unser Leben, sondern die Menschen, die diese Instrumente mißbrauchen. Kardinal Höffner hat dies so formuliert: „Die Technik findet ihr Ethos in der dienenden Ehrfurcht vor der Rangordnung der Werte“ und sodann hinzugefügt, daß „erst der Abfall von der sittlichen Ordnung die Technik zum Feind des Menschen macht“. An der Erhaltung und an der Restitution einer solchen sittlichen Ordnung mitzuwirken, ist eine Aufgabe und eine Verpflichtung für uns alle.

## Literatur

- Borchard, Klaus: *Technische Innovation und Menschenwürde*, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): *Technik und Ökonomie im Lichte sozialetischer Fragestellungen* (Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 106), Köln 1985, S. 7-23.
- Jaspers, Karl: *Die geistige Situation der Zeit*, Berlin/Leipzig 1931.
- Kluxen, Wolfgang: *Moralische Aspekte der Energie- und Umweltfrage*, in: A. Hertz, W. Korff, T. Rendtorff und H. Ringeling (Hrsg.): *Handbuch der christlichen Ethik*. Bd. 3: *Wege ethischer Praxis*, Freiburg i. Br. 1982, S. 379-424.
- Petermann, Thomas und Westphalen, Raban Graf v.: *Ethik, Wissenschaft und Technik: Versuch einer Problemskizze*, hrsg. vom Institut für angewandte wirtschafts- und gesellschaftswiss. Forschung, Köln 1985.
- Ratzinger, Joseph: *Technische Sicherheit als sozialetisches Problem*, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): *Technik und Ökonomie im Lichte sozialetischer Fragestellungen* (Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 106), Köln 1985, S. 24-34.
- Sachsse, Hans: *Technik und Verantwortung: Probleme der Ethik im technischen Zeitalter*, Köln 1972.
- .: *Die Verantwortung des Ingenieurs*, in: *Zeitschrift für Vermessungswesen* 11 (1975) S. 535-547.
- .: *Anthropologie der Technik*, Braunschweig/Wiesbaden 1978 (insbes. S. 240-270).
- Sieferle, Rolf-Peter: *Zwischen Fortschrittshoffnung und Zukunftsangst*, in: *IBM-Nachrichten* 38/Heft 292 (1988) S. 15-19.
- Spengler, Oswald: *Der Mensch und die Technik. Beiträge zu einer Philosophie des Lebens*, München 1931.
- Thielicke, Helmut: *Der Fortschritt frißt seine Kinder* (Festvortrag zum 75jährigen Bestehen des Deutschen Beton-Vereins in Berlin), in: *Deutscher Beton-Verein* (Hrsg.): *Berichtsband 1973*, S. 50-66.

## **Wachstum als Problem**

### **Zu den Hintergründen zukünftiger Konflikte und Kriege<sup>101</sup>**

*Terrorismus nur als „Kampf der Kulturen“ zu sehen, blendet wichtige soziale und ökonomische Fragen aus. Tatsächlich ist der Terrorismus Ausdruck eines äußerst komplizierten Wirkungsgefüges. Der Beitrag setzt sich mit den Hintergründen und Mechanismen der hochkomplexen Phänomene auseinander.*

Die terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001 haben die Welt erschüttert. Die deutsche Öffentlichkeit und vor allem die deutschen Hochschulen waren zudem betroffen davon, daß einige der Terroristen die Gastfreundschaft unserer Universitäten nicht nur in Anspruch, sondern auch verletzt hatten. Um so mehr müssen es die Hochschulen nun als ihre Aufgabe verstehen, sich ihre Offenheit und Internationalität zu erhalten und dabei insbesondere keinen Generalverdacht gegen Studierende aus arabischen Ländern aufkommen zu lassen. Gerade den Universitäten ist es aufgetragen, die Hintergründe des Terrors gründlich zu analysieren.

### **Grundlegende Fragen**

Tatsächlich ist der Terrorismus Ausdruck eines äußerst komplizierten Wirkungsgefüges. Ihn nur als einen „Kampf der Kulturen“ zu sehen oder ausschließlich auf „fundamentalistischen Islamismus“ zurückzuführen, blendet wichtige soziale und ökonomische Fragen aus, welche die Weltgemeinschaft am Beginn des dritten Jahrtausends vor gewaltige Herausforderungen stellen. Terrorismusforschung muß sich – wie jede Konfliktforschung – mit den Hintergründen und Mechanismen höchst komplexer Phänomene auseinandersetzen und darf sich dabei von der öffentlichen Debatte nicht zu voreiligen und verallgemeinernden Urteilen drängen lassen. In diesem Zusammenhang spielen auch grundlegende Fragen des globalen Ressourcenmanagements und der Regulation von Wachstumsprozessen eine wichtige Rolle.

Die Stabilität unseres Globalsystems wird heute in ökologischer, sozialer und politischer Hinsicht von drei großen und teilweise exponentiell verlaufenden Wachstumsprozessen beeinflusst, welche jeweils für sich betrachtet schon nicht zu unterschätzende Konsequenzen bergen, sich aber in ihren Wechselwirkungen noch dramatisch verstärken:

- die exponentielle Vermehrung der Weltbevölkerung,
- der ungezügelte Verbrauch endlicher Ressourcen und
- die immer schnellere Entwicklung von Wissensprozessen und technischen Innovationen.

### **Exponentielles Wachstum der Weltbevölkerung**

Über viele Jahrtausende hinweg führte der biblische Auftrag „Wachset und mehret euch!“ zu einer phantastischen Entfaltung der Menschheit, zur Entwicklung ihrer

---

<sup>101</sup> In: Forschung und Lehre 12/2001, Hrsg.: Deutscher Hochschulverband Bonn, S. 632-634

bewundernswerten Zivilisation und Kultur und – als Folgen wachsenden Wissens und technischen Fortschritts – zu immer besseren Lebenschancen, aber auch zu mehr Konsum endlicher Ressourcen. Der Wunsch nach Teilhabe an Fortschritt und Wachstum war bisher der „Kitt“, der sowohl die komplexe Gesellschaft in den reichen Ländern als auch ihr Verhältnis zu derjenigen in der mittlerweile stark differenzierten „Dritten Welt“ noch zusammenhielt. Mehr und mehr aber klaffen heute Wunsch und Realität auseinander. Die geradezu explosionsartige Vermehrung der Menschen, die zur größten Katastrophe der Menschheitsgeschichte zu werden droht, vollzieht sich nahezu ausschließlich in den ärmeren, industriell unterentwickelten Ländern, die ihre Bevölkerung schon heute nicht mehr ernähren, angemessen ausbilden, mit Wohnungen ausstatten und sozial versorgen können. Etwa 95 Prozent des Bevölkerungszuwachses entfallen auf diese Länder, während alle industriell hochentwickelten Länder Bevölkerungsrückgänge verzeichnen. In Deutschland beträgt die Wachstumsrate 0,2 Prozent, in Europa erreicht sie durchschnittlich 0,8 Prozent, in Südwestasien 2,5 Prozent. Die „population division“ der Vereinten Nationen kam 1996 zu dem Schluß, daß Indien bei einer Wachstumsrate von 2,8 Prozent schon bald China überholen wird. Eine der höchsten Wachstumsraten wies in dieser Studie übrigens ein Land auf, das jetzt gerade im Zentrum des weltweiten Medieninteresses steht – Afghanistan, das trotz der kriegerischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre mit einer Rate von 9 Prozent einer Verdoppelung seiner Bevölkerung in ca. 11 Jahren entgegenseht! Vor 5 Jahren ließ diese Zahl noch keine Alarmglocken läuten, und auch heute scheinen wenig weitsichtige, monokausale Erklärungsmodelle, die sich schlichtweg auf den islamischen Fundamentalismus beziehen, populärer zu sein. Wenige Stimmen weisen wie der Vizepräsident des Club of Rome, Eberhard von Koerber, zurecht darauf hin, daß es globale Zusammenhänge gibt und daß dort, wo „sich nichts ändert und es eigentlich nichts mehr zu verlieren gibt“, der „Nährboden für religiösen Fundamentalismus“ entsteht.

Andererseits ist es wenig hilfreich, die „Globalisierung“ zum Schreckgespenst und pauschal für alle Konflikte verantwortlich zu machen. Eine deutsche Wochenzeitung sprach kürzlich sogar vom ersten „Globalisierungskrieg“ des 21. Jahrhunderts und stellte die Anschläge von New York in einen Zusammenhang mit den Protesten von Genua. Unzweifelhaft aber gehen mit der exponentiellen Bevölkerungsvermehrung Prozesse einher, die ein ungeheures Konfliktpotential bergen. Gerade in Ländern mit starkem Bevölkerungswachstum führen wachsende Armut und Arbeitslosigkeit nachgerade unabwendbar zu mehr Gewalt, zu Bürgerkriegen und Verteilungskämpfen um die nur noch begrenzten Ressourcen.

### **Verschärfung des Umweltverbrauchs**

Mit der Überbevölkerung verschärft sich dramatisch der Umwelt-Verbrauch, der die Welt nicht nur vor soziale Probleme stellt, sondern mit tödlicher Sicherheit auch zum ökologischen Kollaps führen wird. Ein Nordamerikaner verbraucht bei seinem gegenwärtigen Lebensstandard im Laufe seines Lebens etwa 200 Millionen Liter Wasser, 20 Millionen Liter Benzin, 10.000 Tonnen Stahl und das Holz von 1.000 Bäumen. Der „ökologische Fußabdruck“ der Europäer ist fast zwanzigmal so groß wie Europa. Alleine für den keineswegs exzessiven Genuß von Orangensaft auf deutschen Frühstückstischen wird beispielsweise in den überseeischen Orangenplantagen eine Fläche verbraucht, die dreimal größer ist als die gesamte deutsche Obstanbaufläche und die etwa ein Gebiet von der Größe des Saarlandes umfaßt.

Können es die reichen Industrieländer den aufstrebenden „Schwellenländern“ verübeln, wenn diese nun konsequent und erfolgreich jenen Weg beschreiten wollen, auf dem ihnen der reiche Norden vorausgegangen ist? Und doch offenbaren sich gerade dabei die fatalen Schattenseiten der „aufholenden Entwicklung“. So gilt z.B. für viele bewaffnete Konflikte, die gegenwärtig in den bei der „Aufholjagd“ abgehängten Ländern toben, das, was Experten schon hinsichtlich des Mordens in Ruanda festgestellt hatten: solche Kriege sind in Wahrheit Verteilungskämpfe, die sich hinter ethnischen oder religiösen Bruchlinien verbergen, auch wenn sie tatsächlich entlang dieser Brüche ablaufen. Gilt dies nicht auch für viele der sog. „vergessenen Bürgerkriege“, etwa im Sudan oder auch im Kongo, in denen es regionalen „Warlords“ vor allem um die Erbeutung von Diamanten, Uran oder Öl geht?

### **Schnellere Entwicklung von Wissensprozessen und Innovationen**

Die Folgen des exponentiellen Bevölkerungswachstums und des ungebremsten Verbrauchs endlicher Ressourcen lassen sich bislang noch durch den gleichfalls exponentiell verlaufenen Zuwachs an Wissen und technischen Innovationen abmildern. Doch auch dieser Zuwachs vollzieht sich nicht konfliktfrei. So fällt es bereits uns als Mitgliedern der westlichen, „entwickelten“ oder „zivilisierten“ Welt schon immer schwerer, die Folgen des Zuwachses an Wissen und technischer Innovation geistig-kulturell zu beherrschen. Carl Friedrich von Weizsäcker hatte dies weitsichtig schon vor drei Jahrzehnten mit den Worten festgestellt: „Wir können technisch mehr, als wir gesellschaftlich, ethisch, politisch bewältigen.“ Noch schwieriger muß das in solchen Ländern sein, wo der rasante Fortschritt nicht kompatibel ist mit dem vorherrschenden kulturellen, religiösen oder moralischen Orientierungssystem, wo er vor allem nicht in der Lage ist, die Folgen von Ressourcenausbeutung und Bevölkerungswachstum aufzufangen. Gerade hier erwachsen ernste Konflikte, die uns in Zukunft immer mehr beschäftigen werden und die sich nicht auf einen simplen Antagonismus zwischen „dem Westen“ und „dem Islam“ reduzieren lassen. Wesentlich neu an diesen Konflikten – und damit wohl paradigmatisch für viele Konflikte des 21. Jahrhunderts – dürfte die Erkenntnis der paradoxen „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ sein. Es sind gerade die „frustrierten Eliten“, die sich in dieser Situation sowohl radikalreligiösen Bewegungen als auch neuester Instrumente zuwenden. Auch die Attentäter von New York bedienten sich modernster Techniken, um ihr fundamentalistisches Wertesystem zu verteidigen. Gerade diese Gegensätze hatte auch Hans Magnus Enzensberger im Blick, als er bald nach dem 11. September in der FAZ feststellte: „Gleichgültig, ob es sich um die Bürgerkriege [...] in Afrika, Asien oder Lateinamerika handelt, um die Diktaturen des Nahen Ostens oder um die zahllosen ‚Bewegungen‘ unter der Fahne des Islam – in all diesen Fällen hat man es nicht mit archaischen Überresten, sondern mit absolut zeitgenössischen Erscheinungen zu tun, nämlich mit Reaktionsbildungen auf den gegenwärtigen Zustand der Weltgesellschaft.“

### **Politik der „nachhaltigen Entwicklung“**

Wo könnten Antworten auf die heutigen globalen Herausforderungen liegen, die unter Nutzung des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts kommenden Generationen humane Existenzbedingungen schaffen, die mehr sind als nur jene bequeme radikal-ökologische Forderung eines „Zurück zur Natur“? Kann es eine „neue Weltordnung“ geben, die diesen Namen wirklich verdient und die grundlegende Fragen

eines weltweiten, Religion- und Parteigrenzen überspannenden ethischen Konsenses ebenso umfaßt wie die Schaffung von Systembedingungen und Maßnahmen zum Schutz unserer Erde vor weiterem exponentiellem Wachstum von Bevölkerung, Ressourcenkonsum und (auf kulturelle Gegebenheiten nicht Rücksicht nehmenden) technischem Fortschritt? Solche Antworten können am ehesten von einer Politik der „nachhaltigen Entwicklung“ erwartet werden, bei der es nicht allein um die Verringerung der Geschwindigkeit der menschlichen Fortpflanzung geht, sondern auch um eine deutliche Reduzierung der Ressourcenverschwendung und nicht zuletzt um eine unabdingbare geistig-kulturelle Reflexion des Fortschritts. Politiker und Wissenschaftler, Unternehmer und Gewerkschafter, Banker und Investoren erarbeiten heute in vielen nationalen und internationalen, hochkarätig besetzten Kommissionen Leitbilder, Visionen und Fahrpläne für eine nachhaltige Entwicklung in globaler Partnerschaft. Daran müssen sich auch die Hochschulen beteiligen, wenn sie sich wirklich als „Zukunftswerkstätten“ begreifen.

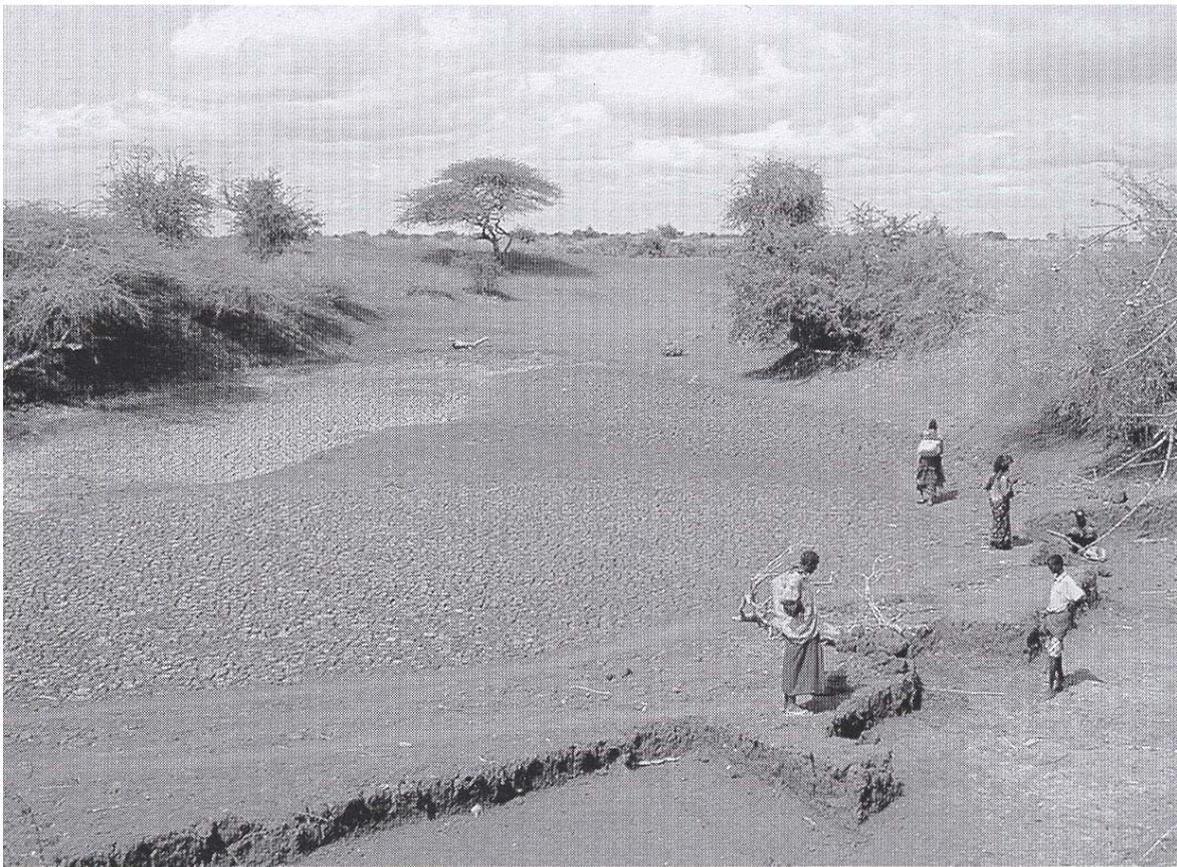


Abb. 9.1: Ausgetrockneter See in Südsomalia. Es droht eine Hungersnot für eine Million Menschen.

### **„Gewinnen durch Verlieren“**

Bei alledem wird es sich letztlich aber immer auch um eine ethische Herausforderung handeln, und Erfolge werden sich um so eher vorweisen lassen, je ernster sich die Menschheit zu dem „Prinzip Verantwortung“ (Hans Jonas) bekennt. Am Vorabend der industriellen Revolution im ausgehenden 18. Jahrhundert hat Immanuel Kant diese Einsicht so formuliert:

„Reich ist man nicht allein durch das, was man besitzt, sondern vielmehr durch das, was man mit Würde zu entbehren weiß. Und es könnte sein, daß die Menschheit gewinnt, indem sie verliert und reicher wird, indem sie ärmer wird.“

## **Begabtenförderung als Herausforderung für Hochschule und Politik<sup>102</sup>**

*Der Festvortrag zur Verleihung des Hermann-Schmidt-Preises wurde in diesem Jahr von Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard, dem Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn, gehalten. Mit der Uni Bonn verbindet das BIBB seit April 2001 ein Kooperationsvertrag zum fachlichen Austausch von Forschungsarbeiten. Der dem aktuellen Thema der Begabtenförderung von Schülern und Jugendlichen gewidmete Vortrag wurde von anwesenden Gästen mit großem Interesse aufgenommen; einige Aussagen regten aber auch zum Widerspruch an. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der PISA-Studie möchten wir den Beitrag von Professor Borchard auch den Lesern der BWP vorstellen und gleichzeitig zur Diskussion über dieses wichtige Thema auffordern. (Die Redaktion)*

Die Universität Bonn hat im April diesen Jahres einen Kooperationsvertrag mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung unterzeichnet, mit dem sie ihre Zusammenarbeit mit den Wissenschaftseinrichtungen der Region um eine weitere wichtige Partnerschaft ergänzen konnte. Für uns ist diese Partnerschaft sehr interessant, denn über die vielen gemeinsamen Projekte erhoffen wir uns auch Erkenntnisse über die Veränderungen des Berufsbildungsverhaltens. Tatsächlich ist es ja so, dass die globalisierte Wirtschaft die Strukturen des Arbeitsmarktes ganz entscheidend verändert hat und noch verändert. Die Industriegesellschaft entwickelt sich schneller als jemals zuvor zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Heute wird in einem Jahr mehr gedruckt als in der gesamten Zeit von der Erfindung des Buchdrucks bis zum Ersten Weltkrieg zusammen (also in ca. 450 Jahren). 90 Prozent der Menschen, die jemals in den 2.400 Jahren seit Aristoteles wissenschaftlich forschten und experimentierten, leben als unsere Zeitgenossen. Alle fünf Jahre verdoppelt sich heute das verfügbare Wissen. Das verändert nicht nur unsere Märkte, sondern auch den Berufsalltag und unsere Lebenskultur. Und daraus ergeben sich natürlich wichtige Konsequenzen für die Berufsbildung, für Lehre und Lernen, das wir heute immer mehr als lebenslanges Lernen begreifen.

Nun mag man sich vielleicht fragen, was das Thema – nämlich Begabtenförderung – mit dem Komplex der Berufsbildung zu tun hat. Ich möchte es kurz erläutern und dabei nicht der professoralen Neigung zu langatmigen definitiven Turnübungen erliegen: Was verstehen wir heute eigentlich unter Bildung? Und was genau unter „Begabung“?

Wenn ausländische Unternehmen heute hohe Summen in Deutschland investieren, dann tun sie dies bestimmt nicht wegen der hohen Lohnzusatzkosten und wegen unserer hohen Unternehmenssteuern (beides haben wir) oder wegen vermeintlich unerschöpflicher Vorräte an Rohstoffen (die haben wir nicht). Die wichtigsten Ressourcen, die wir anzubieten haben und in die zu investieren sich lohnt, heißen Intelligenz und Kreativität, Engagement und Leistungsbereitschaft. Insofern ist Bildung unser wichtigstes Gut, Bildung sichert unsere Zukunft!

### **WAS ABER GENAU HEISST „BILDUNG“?**

Gerne hat man früher zwischen Bildung und Qualifikation oder zwischen Bildung und Fachwissen bzw. handwerklichen Fähigkeiten unterschieden. Die Herausforde-

---

<sup>102</sup> In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. 31. Jhg. 1/2002. Hrsg.: Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2002

rungen des technischen und sozialen Wandels führen aber zunehmend dazu, dass sich die Anforderungen an die Beschäftigungsfähigkeit, mithin also an die Qualifizierung für den Arbeitsmarkt, immer mehr in Bereiche ausdehnen, die traditionell eher dem Bereich der Persönlichkeitsentwicklung zugerechnet wurden. „Global player“ (aber auch Mittelständler) erwarten von ihren zukünftigen Mitarbeitern nicht allein hohes Fach- und Methodenwissen, sondern heute zunehmend auch Sozialkompetenz, daneben Sprachkenntnisse in mindestens zwei Fremdsprachen (woraus der Bezug zum Thema der Preisverleihung hergestellt wäre) und neben weiteren „soft skills“ natürlich auch Mobilität und Flexibilität. Zwischen dem Pol der reinen Fachkenntnis auf der einen und dem, was der Einfachheit halber einmal schlicht Persönlichkeit genannt werden soll, auf der anderen Seite, fächert sich also ein breites Spektrum von Anforderungen auf: Schlüsselqualifikation wie analytisches Denken und strukturiertes Vorgehen, aber auch „soft skills“ wie Kommunikations- und Teamfähigkeit.

Man wird von mir nicht erwarten, dass ich an dieser Stelle den Bildungsbegriff neu oder gar umfassend und abschließend definiere; daran haben sich bereits Generationen von Philosophen und Pädagogen die Zähne ausgebissen. Aber aus meinen Bemerkungen kann ein impliziter Bildungsbegriff herausgehört werden, der integrativ die Entwicklung der Persönlichkeit genauso umfasst wie die Beschäftigungsfähigkeit und nicht zuletzt auch (davon wird noch ausführlicher zu sprechen sein) die verantwortliche Teilhabe an der Gesellschaft.

Das u.a. von der Bund-Länder-Kommission getragene „Forum Bildung“ hatte u.a. eine Expertengruppe eingesetzt, die im Frühjahr diesen Jahres einige (vorläufige) Leitsätze für Bildungs- und Qualifikationsziele von morgen herausgegeben hat. Als zentrale Kategorien eines die Gesamtpersönlichkeit und die Beschäftigungsfähigkeit gleichermaßen umfassenden Bildungsbegriffs stellte die Expertengruppe sechs Kompetenzen zusammen, die ich im Folgenden kurz darstellen möchte, ohne sie hier ausführlich beschreiben zu können:

1. Intelligentes Wissen (als Gegenteil von tragem, totem, mechanisch erworbenem Wissen),
2. anwendungsfähiges Wissen, d.h. die erworbene Fähigkeit, Wissens Elemente an die Anforderungen einer konkreten Situation anzupassen,
3. Lernkompetenz, d.h. „das Lernen lernen“,
4. methodisch-instrumentelle Schlüsselkompetenzen, wie z.B. Fremdsprachenkenntnisse, mathematisch-statistische Kompetenzen und Medienkompetenzen,
5. soziale Kompetenzen und schließlich (aber nicht zuletzt)
6. Wertorientierungen, wie z.B. Verantwortungsbewusstsein, Toleranz, kulturelles Engagement.

Wohlgemerkt, all dies betrifft (nach Meinung der Expertengruppe, und zweifelsfrei auch tatsächlich) den Akademiker genauso wie beispielsweise den qualifizierten Facharbeiter.

## **WAS BEDEUTET VOR DIESEM HINTERGRUND „BEGABUNG“?**

Wenn man vor diesem Hintergrund über Bildung spricht, dann ist die Verknüpfung mit dem Begriff der Begabung nahe liegend, aber sehr schnell stößt man auch mit dem Begriff „Begabung“ auf Schwierigkeiten – insbesondere, wenn man ihm das qualifizierende Präfix „Hoch-“, voranstellt oder gar mit dem Ausdruck „Elite“ verbindet. Der Begriff „Elite“ ist in Deutschland leider immer noch (wahrscheinlich auch aus historischen Gründen) verpönt. Gerade als Adjektiv „elitär“ erinnert er viele an „Privilegien“ oder „Überheblichkeit“. Die deutschen Begabtenförderwerke sahen sich deshalb zu der Erklärung genötigt, dass Begabtenförderung nichts mit elitärer Selbstgenügsamkeit zu tun habe. Sie diene vielmehr der Allgemeinheit im Engagement für Wissen, Können, Initiative und Verantwortungsbewusstsein der kommenden Generationen. Aber selbst der Begriff Hochbegabung ist vielen nicht geheuer. Im Wissenschaftsministerium unseres Bundeslandes z.B. existiert er nicht, dort wird allenfalls von Begabung gesprochen. Lange Zeit ist in ganz Deutschland die Frage der Förderung hoch begabter Kinder und Jugendlicher (schon in den Kindergärten, den Schulen und schließlich den Hochschulen) im Gegensatz etwa zur Frage der Förderung lernschwacher Kinder weitgehend vernachlässigt worden. Die Angst vor dem Elitären hat sträflich lange den Blick auf die unterschiedlichen Begabungen verstellt; die Fördermöglichkeiten für Hochbegabte sind viel zu lange vernachlässigt worden, viel zu lange ist man der verhängnisvollen Ideologie des Egalitären an Stelle des Elitären nachgelaufen.

Ich möchte an dieser Stelle für eine dringend gebotene „Flurbereinigung“ dieses ganz offensichtlich ideologisch gefährlich verminten Geländes plädieren. Gleichgültig, ob wir von Elite, Begabtenförderung oder Hochbegabung sprechen, fest steht heute, dass wir solche Eliten brauchen – und zwar in einem neu zu definierenden, angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen auf der Hand liegendem Sinne – und es uns nicht mehr leisten können, sie ungefördert brachliegen zu lassen. Wir brauchen diese Eliten

- als Persönlichkeiten, die offen für Veränderungen sind, sich Herausforderungen stellen und die bereit und fähig sind, lebenslang dazuzulernen,
- als zukünftige Top-Manager und Politiker, aber gleichzeitig auch in vielen anderen Bereichen, in denen immer wieder neue Ideen und ungewöhnliche Wege notwendig sind – denken Sie heute nur an unser Gesundheits- und Sozialwesen und
- als Wissenschaftler, aber auch als Handwerker. Der thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel hat vor zwei Jahren dazu formuliert: „Zur Elite muss genauso gezählt werden, wer in kürzester Zeit und mit Bravur seinen Gesellenbrief oder seinen Meisterbrief macht und häufig als Existenzgründer Arbeitsplätze schafft. Zur Elite muss gezählt werden, wer bereit ist, noch einmal ganz von vorne anzufangen, einen neuen Beruf zu erlernen oder eine neue Qualifikation zu erwerben, weil er durch den Strukturwandel seine bisherige Arbeit verloren hat.“

Ich plädiere also für eine grundsätzliche Entideologisierung des Elitebegriffs, zugleich auch für eine pragmatische Definition, die an den sachlichen Herausforderungen unserer modernen Gesellschaft orientiert ist. Und damit kommt erneut der Begriff der Begabung in unseren Blick. Dort, wo fundierte Fachkenntnisse im veränderten Berufsalltag erforderlich sind, stellen diese oftmals schon eine (und ich benutze hier den Begriff ganz bewusst) „Wissenschaft für sich“ dar. Viele Produkti-

onsabläufe sind heute derartig kompliziert, so hochgradig vernetzt, dass die Ausbildung für solche Berufe immer anspruchsvoller wird. Diese Ausbildung durchzuhalten, zu bestehen und sich auch noch durch stetige Fortbildung ständig auf dem allerneusten Stand der Technik zu halten – auch das verlangt hohe „Begabung“! „Alles Leben ist Problemlösen“ heißt es bei Karl Popper. Intelligenz und Begabung lassen sich an der Fähigkeit ablesen, immer wieder neue Probleme und Herausforderungen zu bewältigen.

Nun möchte ich den Begriff Begabung nicht durch eine allzu breite Definition letztendlich verwässern. Aber ich möchte ihn auch nicht allzu sehr einschränken – das wäre tatsächlich „elitär“, sondern differenziert und je kontextbedingt definieren. Das hat etwas mit Chancengleichheit in der Bildung zu tun, und das ist die wirkliche Herausforderung an die Bildungspolitik, diese Chancengleichheit zu erhalten und zu verwirklichen. Chancengleichheit heißt also gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsangeboten schaffen, aber keineswegs Gleichmacherei!

### **WAS HEISST NUN „BEGABTENFÖRDERUNG“?**

Wenn Chancengleichheit nicht Gleichmacherei bedeutet und wenn auch der Begriff der Elite und der Begabung viel weiter gefasst wird, so folgt zwingend, dass Begabtenförderung letzten Endes immer eine ganz individuelle Förderung, eine „Förderung von Biographien“ sein muss – man möge mir diese etwas hochtrabend anmutende Formulierung verzeihen. Vor diesem Hintergrund bekenne ich, ein Gegner der Gesamtschulen zu sein – eines Experiments, das ohnehin von Experten als gescheitert angesehen wird. Dieses Scheitern beruhte ja nicht etwa auf dem Gedanken von sozialer Chancengleichheit in der Bildung, der ja ausdrücklich zu befürworten ist, sondern es beruht darauf, dass die Gesamtschule in ihrer bewusst egalitären Ausprägung ersichtlich nicht das geeignete Instrument war, um die unterschiedlichen, individuellen Begabungen wirkungsvoll zu fördern. Stattdessen wird der eine über-, die andere unterfordert. Wirkliche Chancengleichheit aber beruht gerade darauf, jedem nach seinen Begabungen gerecht zu werden!

Und so brauchen wir heute vielmehr gezielte Instrumente zur Förderung individueller Begabungen in unseren Schulen, in unseren Ausbildungsbetrieben und in unseren Universitäten. Schulen und Berufsschulen, Fachhochschulen und Hochschulen sowie Berufsbildungseinrichtungen müssen differenziert werden. Ich plädiere in diesem Zusammenhang übrigens auch für eine Wieder-Aufwertung der Hauptschule. Die Zukunft liegt nämlich auch in einer klaren Aufgabenverteilung, die eben nicht mehr bedeutet, dass sich die eine „bessere“ Bildungsinstitution elitär von einer anderen „schlechteren“ abhebt. Vielmehr wird sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen parallelen Institutionen ergeben. Denn nur im stetigen Austausch behalten wir bei der differenzierten Förderung der unterschiedlichen Begabungen das Gesamtziel einer umfassenden Bildung im Auge.

Im Klartext heißt das: Die deutschen Bildungsinstitutionen müssen jeweils kontextbezogen ein Programm umsetzen, mit dem sie einzelne Begabungen fördern, aber zugleich im Hinblick auf ein großes Ganzes erweitern. Es wird nicht genügen, den Physiker zu einem noch besseren Physiker zu machen, den Techniker zu einem noch besseren Techniker. Im Sinne des eingangs beschriebenen Bildungsbegriffs, in dem Persönlichkeitsentwicklung und Berufsqualifikation zusammenfallen, kommt daher der ideellen Förderung eine wichtige Rolle zu. In diesem Bereich geht es auch um intellektuellen Austausch, um das Einüben einer Haltung der stetigen

Kommunikation. Nicht zuletzt aber geht es auch um ein ethisches Profil. Der Alt-bundeskanzler Helmut Schmidt hat in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer „Elite der Verantwortung“ gesprochen. Wichtig sei nicht nur die Frage „Was kannst du?“, sondern auch die Frage „Wofür stehst du?“ Das gilt für den Wissenschaftler im Genlabor genauso wie für den Mitarbeiter eines Chemiekonzerns.

Hier ist es wichtig, Strukturen der Interaktion zu schaffen. Odo Marquardt hat zwar als eine Zentraldefinition von Bildung die „Sicherung der Einsamkeitsfähigkeit“ genannt. Er meinte damit das Einüben von Einsamkeit zur Herausbildung einer persönlichen Souveränität, zur Entwicklung eines „unbequemen Kopfs“. Aber oft genug führen besondere Begabungen tatsächlich auch in eine Isolation, die es zu überwinden gilt, wenn die Begabung wirklich kreativ umgesetzt werden soll zum Wohle der Allgemeinheit. Wir müssen jeden einzelnen Begabten dort abholen, wo er steht – wo auch immer er steht!

Und hier ist wieder wichtig, was ich vorhin mit dem Schlagwort der „Förderung von Biographien“ erwähnt habe. Nur in einem ausgewogenen Verhältnis von Begabung, Motivation und den individuellen Lebensumständen ergibt sich Bildung als Ausrüstung für komplexe Leitungs- und Entscheidungsaufgaben. Sachliche Kompetenz muss durch soziale Kompetenz und auch durch die Fähigkeit, mit der eigenen Lebensgeschichte verantwortlich umzugehen, ergänzt werden. „Emotionale Intelligenz“ heißt hier das Stichwort, das in den letzten Jahren in die Diskussion eingebracht worden ist. „Begabte“ zeichnen sich – das haben Psychologen herausgefunden – nicht dadurch aus, dass sie „besser“ oder schneller denken, sondern dadurch, dass sie anders denken. Und genau diese Fähigkeit zum „Andersdenken“ muss im beschriebenen Sinne gefördert werden: Neue Wege zu gehen, vernetzt und mehrdimensional, vor allem aber auch sozial und ethisch zu denken – das ist die Forderung der Stunde.

Wir haben also viel zu tun! Für den Bereich der Hochschulen kann ich sagen, dass wir dabei sind, die Begabtenförderung wieder verstärkt als unsere Aufgabe zu begreifen. Die deutschen Begabtenförderungswerke leisten hierbei einen wichtigen Beitrag, aber zurzeit haben nur 0,65 Prozent der Studierenden ein Stipendium einer deutschen Begabtenförderungsorganisation. Das ist wohl nicht genug angesichts der Tatsache, dass die Zahl hoch begabter Jugendlicher in Deutschland nach Schätzungen zwischen 200.000 und 300.000 liegt. Wie aber können wir diese begabten Jugendlichen fördern? In Bonn haben wir zum Wintersemester 2001/2002 zum ersten Mal das Projekt „Fordern, Fördern, Forschen“ aufgenommen, das insbesondere den naturwissenschaftlichen Nachwuchs fördern soll. Das Angebot richtet sich an junge Talente, die sich im Mathematik- oder Chemieunterricht ihrer Schule unterfordert fühlen. In dem Förderprojekt der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät können die 60 Nachwuchsforscher reguläre Vorlesungen der Fachbereiche Mathematik, Physik, Chemie und Informatik einschließlich der dazugehörigen Übungen besuchen und an Klausuren teilnehmen. Die Leistungsfähigkeit und das Interesse der Talente werden dadurch nicht erst mit 20 Jahren, sondern sehr viel früher gefördert. Im Nebeneffekt verkürzt sich ihre Studiendauer, denn die so noch während der Schulzeit erworbenen Universitäts-scheine werden – nach Erlangung der „Hochschulreife“ – im späteren Studium anerkannt.

Weitere Ansätze nehmen die veränderten Strukturen des Arbeitsmarktes noch stärker in Betracht. Das Wissen von heute vermehrt sich zwar exponentiell, aber es hat auch nur noch eine entsprechend geringe Halbwertszeit. Von daher wird das le-

benslange Lernen, das „life long learning“, immer wichtiger. Studienangebote in der Erwachsenenweiterbildung sind hier die Antwort, und wir möchten solche Angebote entwickeln gerade auch in Kooperation mit Einrichtungen wie etwa dem Bundesinstitut für Berufsbildung, wofür sich gerade in diesem Bereich wohl hervorragende Voraussetzungen bieten. Denn auch die berufliche Aus- und Weiterbildung darf angesichts des rasanten technischen Fortschritts, angesichts der Globalisierung nicht gering geschätzt werden.

Natürlich ist dabei vor dem Hintergrund der globalen und europäischen Herausforderung der Erwerb und die Förderung von Fremdsprachenkenntnissen eine herausragende Komponente. Hochschulrektorenkonferenz und Deutscher Akademischer Austauschdienst haben dazu gerade in diesem Monat eine umfangreiche Stellungnahme herausgegeben.

Die Politik muss die Herausforderung der Begabtenförderung ebenfalls wieder verstärkt annehmen: Durch einen unideologischen und vor allen Dingen unängstlichen Umgang mit dem Elitebegriff und durch differenzierte Förderungselemente bei Vermeidung von egalitären Strukturen. Denn vergessen wir nicht: All dies ist kein Selbstzweck. Die Frage: „Warum sollen wir Begabte überhaupt fördern, sind sie nicht sowieso schon im Vorteil?“, schießt weit am Ziel vorbei. Begabtenförderung ist ja nicht etwa eine Belohnung, sondern vielmehr eine gesellschaftliche Investition, sie ist gleichsam ein Wechsel auf die Zukunft. Beim 40-jährigen Jubiläum des Bischöflichen Cusanuswerks hatte damals Bundespräsident Roman Herzog gesagt:

„Die Förderung begabter und motivierter junger Menschen gehört unbestreitbar zu den ganz wichtigen Aufgaben unseres Bildungssystems. Für die immer komplexeren Herausforderungen unserer Welt brauchen wir Menschen, die mit hoher Kompetenz, wacher Intelligenz und sozialer Verantwortung zu denken und zu arbeiten gelernt haben. Dazu müssen wir Begabungen systematisch entdecken und fördern.“

Ich ergänze – auf allen Ebenen – und denke, dem ist eigentlich nichts mehr hinzuzufügen.

## **„All diese schöne Innovationsrhetorik“**

### **Über die Widersprüche der Wissenschaftspolitik<sup>103</sup>**

*Die finanziellen Einschnitte treffen schon seit geraumer Zeit das Herz der Universitäten. Weitere Kürzungen stehen bevor; grundsätzliche Budgetzusagen der Politik fehlen, Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, Zielvorgaben zu vereinbaren. Ein Bericht zur gegenwärtigen Situation der NRW-Universitäten.*

Wissen ist, so hören wir es täglich von allen Seiten, der wichtigste Produktionsfaktor unserer Zukunft, und die Hochschulen sind unsere wichtigsten Zukunftswerkstätten. Wer also an den Hochschulen spart, gefährdet unsere Zukunft!

Wie aber steht es um die Innovationsführerschaft des größten deutschen Bundeslandes, das die dichteste Hochschullandschaft, wenn auch nicht mehr die dichtesten Dächer hat? Wir haben noch nicht einmal die schmerzlichen Einschnitte des „Qual-Pakts“, wie wir in Nordrhein-Westfalen den Qualitätspakt genannt haben, überwunden, nämlich die 158 an den Finanzminister abzuliefernden Stellen oder die Wegnahme der Lehramtsausbildung, da drohen uns bereits neue Mittel- und Personalabzüge. Mußten die NRW-Hochschulen damals landesweit 2.000 Stellen zur Absetzung identifizieren, war jetzt zunächst von ca. 900 Beamtenstellen die Rede, die wir als Folge der Arbeitszeitverlängerung von 38,5 auf 41 Wochenstunden hätten einsparen müssen – wobei ich schon bisher keinen Bonner Professor getroffen habe, der tatsächlich nur diese 38,5 Stunden in der Woche arbeitet. Wenn alle derzeit nur so viel arbeiten würden, wie sie müßten, wäre bei uns (wie an allen anderen Hochschulen) längst alles zusammengebrochen. Ich halte es für schlicht unmöglich, die Arbeitszeit von Professoren zu erhöhen, weil die meisten schon heute am Limit arbeiten und weil jede Erhöhung zu Lasten der Forschungszeit geht, die heute ohnehin schon bei vielen weniger als 20 Prozent des Zeitbudgets ausmacht. Ich halte es übrigens auch für eine Illusion zu glauben, Wissenschaftler könnten durch eine Vergütung nach Leistung zu nennenswert besserer Lehre und Forschung veranlaßt werden. Ich fürchte, daß eher die Quantität von Lehre und Forschung als deren Qualität gesteigert wird.

### **Mit Harvard konkurrieren?**

Wer sich daran erinnert, wie schwierig das Einsammeln von damals 158 Qual-Pakt-Stellen war, kann sich leicht ausmalen, was nun abermals auf uns zukommt. Und dies zu einer Zeit, in der die Politik mehr denn je weitere Leistungssteigerungen von uns fordert, die – man mag es schon gar nicht mehr sagen – jedenfalls nicht noch geringere finanzielle und personelle Ressourcen zur Konsequenz haben dürfen. Als eine von vielen Stimmen zitiere ich unsere Wissenschaftsministerin selbst, die auf dem außerordentlichen Landesparteitag der NRW-SPD am 14. Juni 2003 in Bochum Folgendes gesagt hat: „Die Arbeitswelt von morgen braucht mindestens 40 Prozent akademische Arbeitskräfte... Wir brauchen nicht nur mehr, sondern auch deutlich bessere Hochschulbildung, *sowohl* in der Breite, *als auch* in der Spitze.“ Als Hauptziele auf diesem Weg hat die Ministerin gefordert, noch mehr junge

---

<sup>103</sup> In: Forschung und Lehre 1/2004. Hrsg.: Deutscher Hochschulverband Bonn, S. 16-17

Leute zum Studium zu ermuntern, die Abbrecherquoten zu verringern, für eine bessere Qualität des Hochschulstudiums zu sorgen und die Hochschulen – so wörtlich – „für den internationalen Wettbewerb fit zu machen, damit sie mit Spitzenuniversitäten wie Harvard, Yale oder Cambridge mithalten können“. Das hören wir von anderen Wissenschaftspolitikern auch, die offenbar immer noch nicht wissen, daß die Harvard University ein Stiftungsvermögen von rund 20 Milliarden Euro hat. Unser stolzer Jahresetat liegt bei aller Anerkennung der Leistungen Nordrhein-Westfalens im Vergleich dazu bei weniger als ein Dreiunddreißigstel. In Harvard werden 19.000 Studenten ausgebildet, genau halb so viel wie bei uns in Bonn. Für jeden steht dort ein Geldvolumen von über eine Million Euro zur Verfügung, unser Gesamtbudget entspräche bei rein rechnerischer Umlegung auf die Studenten 15.800 Euro für jeden, weniger als ein Sechzigstel. In Harvard gibt es fast 2.500 Professoren oder 7,6 Studierende je Professor, bei uns müßten es demnach bei doppelt so vielen Studenten 5.000 Professoren sein, tatsächlich sind es aber 534. Harvard hat zusätzlich 15.000 Mitarbeiterstellen, bei uns sind es ca. 1.600 im wissenschaftlichen Bereich, wiederum also ein Zehntel.

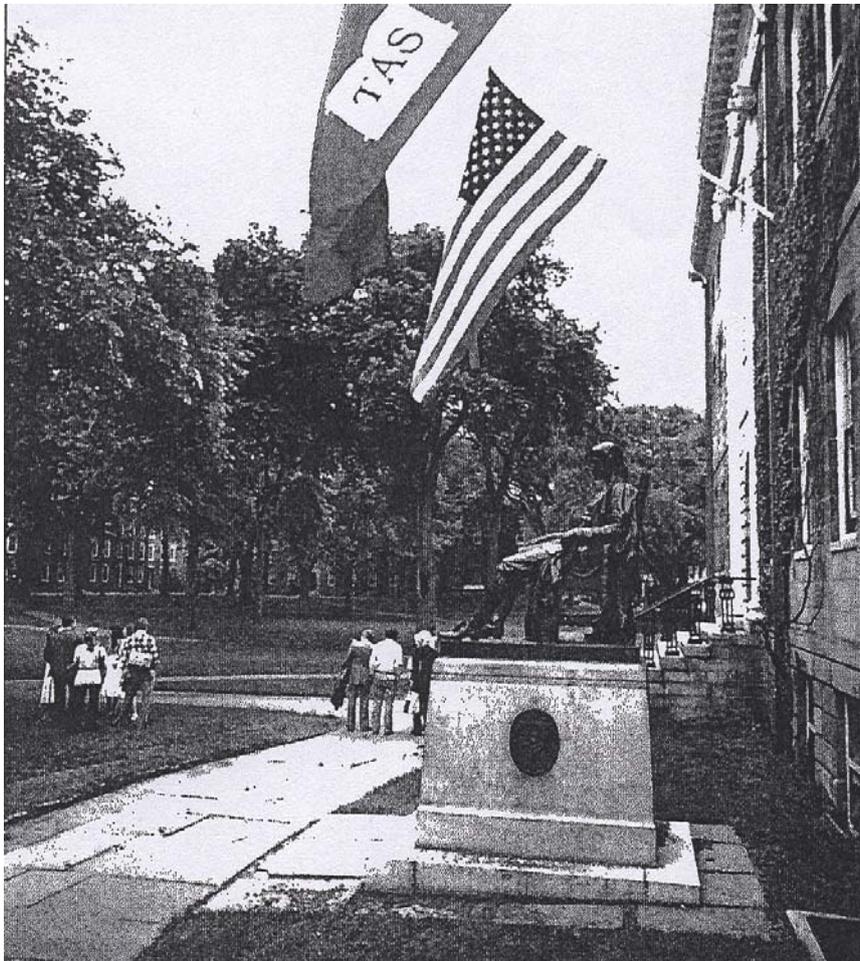


Abb. 10.1: Zum Standardrepertoire der Innovationsrhetoriker gehört der Vergleich mit der amerikanischen Elite-Universität Harvard: Der Vergleich hinkt. Foto:picture-alliance/dpa

Und außerdem wählt sich Harvard seine Studenten selbst aus, die Studiengebühren betragen 32.000 Dollar im Jahr, die Leistungsmotivation ist dementsprechend hoch und die Abbrecherquote gleich Null. Wie also sollen unter solchen Voraussetzungen die nordrhein-westfälischen Hochschulen fit gemacht werden für den internationalen Wettbewerb, damit sie mit Spitzenuniversitäten wie Harvard mithalten können, um die Formulierung unserer Ministerin nochmals zu gebrauchen.

Ach, wenn doch die Politik nur ganz einfach wirklich das täte, was sie immer wieder verspricht! Wenn die Mikrofone abgeschaltet sind, rückt man mit dem Ausdruck unaufrichtigen Bedauerns all diese schöne Innovationsrhetorik wieder zurecht und zuckt unter Verweis auf die „Zwänge und schweren Zeiten“ mit den Achseln. „Was die Wissenschaftspolitiker dabei unterschätzen“, so stand es kürzlich in der FAZ, „ist die Zermürbung, die ihre eigene Kraftlosigkeit auf Seiten der Hochschulen bewirkt“. Und gemeinsam sind wir machtlos gegenüber dem gleichförmigen Desinteresse der Finanzminister an Prioritätensetzungen, die diesen Namen verdienen.

### **Schnellere Einschnitte**

Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung liegen in unserem Land heute bei nur noch 1,7 Prozent des BIP, sogar noch unter dem EU-Durchschnitt von 1,9 Prozent. Die Mittel für die Technologieförderung, die schon von 1997 bis 2002 um die Hälfte reduziert worden sind, werden im neuen Haushalt nochmals um 30 Prozent gekürzt. Und die Mittel für Existenzgründungen im Hochschulbereich sind in den letzten fünf Jahren um über 20 Prozent reduziert worden, gerade so, als hänge die Zukunft unseres Landes eben nicht von diesem unverzichtbaren Innovationstransfer ab. An den Investitionsstau bei Gebäuden und Geräten, der nach vorsichtigen Schätzungen des Leiters des Bau- und Liegenschaftsbetriebs inzwischen 5 Milliarden Euro beträgt (die Klinika nicht einmal eingerechnet), mag man schon gar nicht erinnern. Und wenn erst einmal die Länder aus der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ausgestiegen sein werden, erledigt sich ja manches Problem ganz von selbst...

Die jüngste Vorgabe, das sog. „Hochschulentwicklungskonzept 2010“ des Wissenschaftsministeriums, ist ein weiteres Beispiel für bürokratische Gängelung: Ende August sind die Hochschulen des Landes aufgefordert worden, in den noch verbleibenden vier Monaten dieses Jahres ihre kurz-, mittel- und längerfristigen Struktur- und Entwicklungsziele (möglichst noch über das Jahr 2010 hinaus) zu beschreiben und zu begründen. Also eine Zielsetzung für die kommenden 10 Jahre in weniger als 4 Monaten! *Ich* bekomme inzwischen böse Briefe namhafter Professoren, die mich beschimpfen, daß ich mich überhaupt auf solche Zeitvorgaben eingelassen hätte. Als Ergebnis sollen für alle Leistungsbereiche einer Hochschule in einer neuen Zielvereinbarung im kommenden Jahr die zukünftigen Kapazitäten festgelegt werden. Und was stellt uns dafür das Ministerium als Gegenleistung in Aussicht? Wörtlich heißt es lediglich: „Damit wird der Verzicht des Ministeriums auf die Genehmigung von Studiengängen verbunden“. In anderen Ländern besteht die Gegenleistung für die Erfüllung von Zielvorgaben jedenfalls in langfristiger Budget- und Planungssicherheit. Ist dies wirklich der Freiraum, wirklich die Autonomie, die uns solange schon versprochen worden ist und die wir so dringend brauchen? Heike Schmoll hat in der FAZ (23. Januar 2002) zutreffend bemerkt: „Hinter der von kultusbürokratischen Gnaden verliehenen Selbständigkeit verbirgt sich häufig nicht mehr, als das bequeme Abladen von Verantwortung“.

**Bachelor bestenfalls ein Schmalspurstudium?**

Was die Lehre angeht, so haben sich die betroffenen Fakultäten mit großem Eifer an die qualitative Reform ihrer Studiengänge gemacht. Gut verzichten können hätten wir allerdings auf die Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge, die die KMK am 10. Oktober verabschiedet hat und die wir mit ihrer unnötig starken Regelungsdichte zwar wieder mal als typisch deutsch, vor allem aber als unnötig empfinden. Bei der Vorbereitung dieses Berichts sind mir übrigens gleichzeitig zwei sehr widersprüchliche Feststellungen aufgefallen, die ich Ihnen in diesem Zusammenhang nicht vorenthalten sollte. Da behauptet einerseits der Präsident des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und Vizepräsident des Bundes der deutschen Industrie, Dr. Arend Oetker: „Die Umstellung des deutschen Hochschulsystems von Magister/Diplom auf Bachelor- und Masterstudiengänge ist bislang völlig unzureichend. Die Hochschulen haben da einfach ihre Hausaufgaben nicht gemacht.“ Gleichzeitig lese ich andererseits von einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Akzeptanz der neuen Studiengänge in deutschen Unternehmen: „Drei Viertel der befragten Unternehmen ziehen das althergebrachte Uni-Diplom vor, nur knapp ein Drittel kann sich mit dem Uni-Master anfreunden. Weit abgeschlagen der Bachelor (insgesamt 9 Prozent)“. „So gilt der Bachelor in vielen Firmen noch als zertifizierter Studienabbruch, bestenfalls als Schmalspurstudium, und dem – darauf aufbauenden – Master nimmt man nicht ab, daß er tatsächlich ein Äquivalent des klassischen Diploms ist.“ Wer muß hier also noch seine Hausaufgaben machen?

## 125 ausgewählte Titel aus dem Schriftenverzeichnis von Klaus Borchard

### 1. Städtebau – Landesplanung – Raumordnung

- 1971 *Städtebau*. In: Lexikon der Weltarchitektur. Hrsg.: Sir Nikolaus Pevsner u.a. München 1971 (Britische Ausgabe London 1972/73. Deutsche Neuauflage Hamburg 1976).
- 1972 *Planungsprobleme*. In: Finanzarchiv, Bd. 30/1972.
- 1974 *Esperienze tedesche di problemi di pianificazione territoriale di città e di regioni di città*. In: Città e città-regioni in europa, Hrsg.: Associazione culturale Città e Società, Milano - anno IX - bimestrale, Mailand 1974.
- 1978 *Grundlagen nutzwertanalytischer Methoden in der Stadtplanung*. In: Bewertungsverfahren in der Stadt und Verkehrsplanung - theoretische Grundlagen, praktische Anwendung. Heft 2 der Schriftenreihe Gemeinde-Stadt-Land. Hrsg.: G. Harder und F. Spengelin. Hannover 1978.
- 1983 *Flächensparendes Bauen*. In: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerks 3/1983.
- 1983 *Gemeinbedarf*. In: Grundriß der Stadtplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1983.
- 1983 *Bauleitplanung* In: Daten zur Raumplanung. Zahlen - Richtwerte - Übersichten (Bearbeitung des gesamten Gebiets der gemeindlichen Planung als Kapitel VIII.3). Loseblattsammlung. Hrsg.: Deutsche Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1983.
- 1983 *Städtebauliche Integration von Industriebetrieben*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 6/1983.
- 1983 *Arbeitsstätten*. In: Grundriß der Stadtplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1983.
- 1984 *Flächensparendes Bauen. Der Beitrag des Städtebaus zur Kostenreduzierung im Wohnungsbau*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 5/1984.
- 1984 *Bodenpolitik und Städtebau - Zwischen Utopie und Sachzwang*. In: Bodenpolitik in Stadt und Land. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Walter Seele. Bd. 6 der Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn. Bonn 1984.
- 1985 *Ziele, Instrumente und Schwerpunkte der Wohnumfeldverbesserung. Brauchen wir zur Wohnumfeldverbesserung nur das Städtebauförderungsgesetz?* In: Der Landkreis 3/ 1985.
- 1985 *Flächensparendes Planen und Bauen als Beitrag zu umweltgerechtem Wohnen*. Gutachterliche Stellungnahme des Deutschen Rates für Landespflege. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 47/1985. Im selben Heft: Flächensparendes Bauen - der Beitrag des Städtebaus zur Kostenreduzierung im Wohnungsbau.
- 1985 *Landes- und Regionalplanung versus Planungshoheit der Gemeinde*. In: Beiträge zu Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung (Festschrift für Prof. Dr. Gottfried Müller). Hrsg.: Institut für Stadt- und Landesentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS), Dortmund; Schriftenreihe Bd. 1.042,1985.
- 1986 *Städtebauliche Probleme bei der Ansiedlung und Verlagerung umweltbeeinträchtigender Anlagen und Betriebe*. In: Technische, ökologische und juristische Risiken bei der Planung und Bauausführung von Deponien und bei der Sanierung von Altlasten. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, hrsg. v. Prof. Klaus Simons, TU Braunschweig, Heft 18, Februar 1986.
- 1986 *El Diseno Urbano: 1. Metodologia y Proceso de Planificacion Urbana; 2. Modelos y Elementos de la Estructura Urbana; 3. Experiencia y Ejemplos de Diseno Urbano; 4. La Habitabilidad Urbana*. In: Extension Pro-feccionamiento Academico. Hrsg.: Facultad de Arquitectura y Construccion, Universidad del Biobio, Concepcion (Chile), 1984-86.

- 1986 *Landes- und Regionalplanung versus Planungshoheit der Gemeinden?* In: Beiträge zu Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Prof. Dr. Gottfried Müller. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Auftrag des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW. Schriftenreihe Landesentwicklung, Bd. 1.042. Dortmund 1986.
- 1987 *Verschiedene Beiträge wie Städtebau und Fußgängerzone* in Nikolas Pevsner / Hugh Honour / John Flemming (Hrsg.): Lexikon der Weltarchitektur. 2. erw. Aufl., München 1987. 3. Aufl. 1992.
- 1987 *Tendenz der Flächeninanspruchnahme und Möglichkeiten der Beeinflussung auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung.* In: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Band 173 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1987. Darin ferner: Einführung (zur Arbeit des Arbeitskreises).
- 1988 *Siedlungsstruktur, Stadtstruktur, Quartierstruktur. Zwischen Innenentwicklung und Suburbanisierung.* Vorbereitender Bericht zur gemeinsamen Jahrestagung 1987 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Frankfurt (gemeinsam mit D. Eberle, H. Güttier, J. Heil, W. Kohl, G. Schmitz und G. Tönnies). In: Städtebau, und Landesplanung im Wandel. Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1988. Darin ferner: Ergebnisse der Arbeitsgruppe 5 (gemeinsam mit G. Tönnies).
- 1989 *Nord-Süd-Gefälle: Gedanken aus der Sicht der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus.* Statement zum Fachgespräch der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung am 21.10.1988 in der IHK-Kassel. In: Protokolle. Hrsg.: Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn Januar 1989.
- 1989 *Das Baugesetzbuch als Instrument der Innenentwicklung.* In: der landkreis 6/1989.
- 1992 *German Experiences in Physical Planning.* In: Physical Planning. Conference Proceedings. First International Conference on Physical Planning (national and regional), Esfahan 13 to 15 Jan, 1992. Hrsg.: Urban Planning and Architecture Research Center of Iran. Teheran 1992.
- 1992 *Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert.* Stuttgart 1992 (gemeinsam m. C. G. Schöning).
- 1994 *Baulandbereitstellung - Investitionserleichterung - Eingriffsregelung: Die wichtigsten Neuerungen im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz.* In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 4/1994.
- 1995 *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei der Bauleitplanung.* In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 1/1995.
- 1995 *Städtebauliche Bestandsaufnahme.* In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1995.
- 2004 *Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik.* Positionspapier Nr. 60 der der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leiter des Arbeitskreises mit weiteren Verf.), Hannover 2004.
- 2005 *Städtebau.* In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 4. Aufl., Hannover 2005.
- 2006 *60 Jahre Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Ausgewählte Etappen der Raumentwicklung und Raumpolitik im Spiegel von raumwissenschaftlicher Forschung und Beratung.* (Gemeinsam mit Dietmar Scholich) In: Raumforschung und Raumordnung 6/2006.

## 2. Städtebauliche Konzeptionen und Leitbilder

- 1979 *Städtebauliche Entwicklungen und städtebauliche Leitbilder*. In: Vermessungswesen und Raumordnung, Vermessungstechnische Rundschau (VR) 7(Okttober)/1979.
- 1989 *Städtebauliche Leitbilder*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 10/1989.
- 1990 *In welchem Stil sollen wir unsere Städte bauen? Leitbilder zur Stadtentwicklung*. In: Bonner Universitäts-Blätter, 1990. Hrsg.: Gesellschaft von Freunden und Förderern der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn e.V. Bonn 1990.
- 1992 *Städtebauliche Leitbilder*. In: public design. Jahrbuch zur Gestaltung öffentlicher Räume 1991/92. Hrsg.: Messe Frankfurt/Carl Steckeweh und Bund Deutscher Architekten (BDA). Gütersloh 1992.
- 1993 *Konzepte für die zukünftige Siedlungs- und Stadtstruktur*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 10/1993.
- 1998 *Zunftsperspektiven in Städtebau und Siedlungswesen*. In: Die Zukunft am Ende des Fortschrittsglaubens, hrsg.v. Klaus Borchard und Hans Waldenfels, Freiburg/München 1998 (Alber-„Grenzfragen“, Bd. 25).
- 2006 *Herausforderungen für die Städte in Zeiten des Schrumpfens*. In: Brennpunkt Stadt (Festschrift für Prof. Dr. Heinrich Mäding) Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2006.
- 2007 *Neue Orientierungen nationaler Stadtpolitik/Städte in Deutschland - Städte in Europa*. In: Stadt und Bahn. Hrsg.: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Almanach 2006/2007), Berlin 2007.
- 2008 *Braucht der Städtebau Leitbilder?* In: Öffentliches Baurecht (Festschrift für Prof. Dr. Michael Krautzberger). Hrsg.: U. Battis, W. Söfker und B. Stürer, München 2008.

## 3. Städtebauliche Orientierungswerte

- 1964 *Richtzahlen für die städtebauliche Planung*. Hrsg.: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung. Selbstverlag. München 1964 (2. Aufl. 1965).
- 1968 *Orientierungswerte für die städtebauliche Planung*. Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. München 1968.
- 1969 *Zur Problematik städtebaulicher Orientierungs- und Richtwerte*. In: Stadtbauwelt 24/1969.
- 1970 *Städtebauliche Orientierungswerte*. In: Handwörterbuch der Raumordnung und Raumforschung, Bd. III. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970.
- 1974 *Der Flächenbedarf der Siedlung*. In: Konzepte der Siedlungsstruktur. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1974.
- 1974 *Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Flächenbedarf - Einzugsbereiche - Folgekosten*. Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Arbeitsblätter Nr. 1/1974. München 1974.
- 1974 *Der Flächenbedarf der Siedlung und ihre Folgekosten. Bestimmungsfaktoren - Prämissen - Entwicklungstendenzen*. Dissertation, Selbstverlag des Verfassers. München 1974.
- 1978 *Städtebauliche Orientierungswerte*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 2/1978.
- 1987 *Flächen- und Kostenwerte im Städtebau*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 5/1987.
- 1994 *Mindeststandards für die Infrastrukturversorgung peripherer ländlicher Regionen*. In: Strategien für ländliche Räume. Arbeitspapier 8/1994 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.). Bonn 1994.

#### 4. Städtebau und Verkehr

- 1984 *Zur Rolle von Verkehrssystemen in der Stadtentwicklung*. In: Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung. Festschrift für Prof. Dr. Fritz Voigt zum 75. Geburtstag. Hrsg.: S. Klatt. Berlin 1984.
- 1992 *Verkehr: Die Zeichen stehen weiter auf Wachstum*. In Verkehrsforum. General-Anzeiger Bonn vom 23.4.92.
- 1992 *Transport. More intelligent approach needed to cut traffic jams down to size*. In: The German Tribune. Hamburg 8.5.1992.
- 1994 *Stadt und Verkehr. Auf der Suche nach neuen Lösungen*. In: Aktuelle Fragen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Bd. 194 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1994.
- 1995 „Frankfurter Weg“ zu Tempo 30 (gem. m. Uwe Köhler, Peter Müller u. Jörg v. In: Der Städtetag, Stuttgart, Jhg. 48, 5/1995.
- 1997 *Siedlungsstrukturen der kurzen Wege - Eine Herausforderung für den Städtebau*. In: Städtebau und Verkehr. ExWoSt-Information 06.14. Hrsg.: Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1997.
- 2006 *Grenzenloser Verkehr? Verkehr an Grenzen*. Hrsg.: K. Borchard. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 229, Hannover 2006.

#### 5. Architektur und Wohnungsbau, Wohnungspolitik

- 1978 *Planung der sozialen Infrastruktur*. In: Wohnungsbau unter veränderten Rahmenbedingungen. Veröff. d. Seminars für Planungswesen an der Techn. Univ. Braunschweig, Heft 15/1978.
- 1979 *Neue Wohnformen als Impulse für die Stadtentwicklung ?* In: Zwischen Transformation und Tradition - Städtebau in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Gerd Albers. München 1979.
- 1980 *Mehrfachfunktion von Kleingartenanlagen mit anderen Freizeiteinrichtungen und dem Wohnumfeld*. In: Mehrfachfunktion von Kleingartenanlagen. Sozial- und gesundheitspolitische Bedeutung des Kleingartens. Hrsg.: Bundesverband Deutscher Gartenfreunde, BDG-Schriftenreihe, Heft 19, Bonn 1980.
- 1980 *Wohnungsbau und Wohnungspolitik - Impulse für die Stadtentwicklung?* In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 10/1980.
- 1981 *Künftige Formen des Wohnens?* In: Wohnen in Gesunder Umwelt - orientiert an der Grünen Charta von der Mainau. Hrsg.: Deutscher Rat für Landespflege, Schriftenreihe, Heft 35/1981.
- 1981 *Brauchen wir Stadthäuser und neue urbane Wohnformen?* In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 12/1981.
- 1982 *Wohneigentum - Bebauungsplanung, Baugestaltung*. In: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerkes 14/1982.
- 1984 *Wohnsiedlungen* (Teile 2.4 *Stadthaus und neue Wohnbauformen* und 2.6 *Zur Wohnungspolitik*). In: Angewandte Ökologie - Mensch und Umwelt, Band I. Hrsg.: H. Bick, K. H. Hansmeyer, G. Olschowy und P. Schmoock. 2 Bände. Stuttgart und New York 1984.
- 1985 *Bauen und Wohnen in alter Umgebung*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 5/1985.
- 1985 *Wohnungsneubau und Wohnungsbestandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Wohnungsversorgung und Siedlungsentwicklung unter dem Einfluß des sozialen Wandels, Bericht über das Internationale Symposium der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) 1983 in Goslar. DASL-Mitteilungen, Bd. 2/1984.

- 1985 *Schafft wieder mehr Kleinsiedlungen*. In: Familienheim und Garten. Zeitschrift des Deutschen Siedlerbundes 10/1985.
- 1986 *Die Zukunft der Kleinsiedlungen*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 3/1986.
- 1990 *Das Wohneigentum in der kommunalen Wohnungspolitik*. Niederschrift über die Einführung in das Thema und über den Gesprächsverlauf (Diskussionsleitung). Anhang: Kommunale Wohnungspolitik und Stadtentwicklung (Thesenpapier für Expertendiskussion am 9.5.1989 in Bonn). Hrsg.: Deutsches Volksheimstättenwerk. Bonn 1990.
- 1990 *Wohnungsbau versus Freiraumschutz. Perspektiven der Wohnungspolitik und Bedeutung für die Stadtentwicklung*. In: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerkes 11/12 (Juni) 1990.
- 1991 *Eigentumsbildung, Flächenverbrauch und Siedlungsentwicklung*. In: Wohnungsversorgung und Wohnqualität - Der Beitrag des Wohneigentums. Festschrift zum 70. Geburtstag von Walter Englert. Hrsg.: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. und Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. Bonn, April 1991.
- 1994 *Stadtgestaltung im Spannungsfeld von architektonischem Anspruch, Nutzungsmöglichkeiten und städtischen Ressourcen*. In: Mobilität und Kommunikation in den Agglomerationen von heute und morgen. Hrsg.: Forschungsverbund Lebensraum Stadt/ Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung. Berlin 1994.
- 1995 *Erinnerte Wege*. In: Der Architekt 2/1995.
- 2005 *Wohnungspolitik im Umbruch - Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat*, (gem. m. Jürgen Aring, Bernd Hallenberg u. Peter Rohland), Positionspapier des vhw-Bundesverbands für Wohneigentum und Stadtentwicklung Berlin. In: Forum Wohneigentum 4/2005.

## 6. Ländlicher Raum

- 1978 *Wohnen und wohngebietsnahe Infrastrukturausstattung. Zum Einfluß geänderter Rahmenbedingungen auf den ländlichen Raum*. In: Zur Entwicklung der Siedlungsstruktur im ländlichen Raum. Festschrift für Prof. Dr. Edmund Gassner. Bd. 2 der Schriftenreihe Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn. Bonn 1978.
- 1983 *Stadt und Dorf im sozialen Wandel*. In: Bericht über die Jahrestagung und Akademieverammlung 1983 in Goslar. Hrsg.: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Bd. 3/1983. Bericht aus dem Arbeitskreis 7 „Rechtsetzung, Planung, Spielräume“.
- 1984 *Was gehört zur Dorferneuerung? - Erfahrungen aus dem Bundesgebiet*. In: Dorferneuerung und Dorfentwicklung - Richtlinien, Zielsetzungen, Erfahrungen. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Arbeitsmaterial Nr. 92. Hannover 1984.
- 1987 *Ganzheitliche Neuordnung des ländlichen Raumes. Neue Perspektiven - alte Instrumente?* In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten Rheinland Pfalz, Heft 8/1987.
- 1987 *Ist unser Dorf schöner geworden? Zur Baugestaltung im ländlichen Raum*. In: Dorf-Landschaft - Umwelt. Chancen für Mensch und Natur (Dorf-Forum Berlin 1987), Hrsg.: deutsche Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum und Senator für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, Stuttgart 1987.
- 1988 *Strategien zur Ordnung und Erneuerung der ländlichen Siedlungen*. In: Zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Hrsg.: Deutscher Rat für Landespflege mit Unterstützung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Heft 54/1988 der Schriftenreihe des DRL. Bonn, April 1988.

- 1988 *Stadt- und Dorfentwicklung*. In: Entwicklungsperspektiven für Ländliche Räume. Wissenschaftliches Strategiepapier. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1988.
- 1989 *Fachplanung Stadt- und Dorferneuerung*. In: Daten zur Raumplanung. Teil C: Fachplanungen und Raumordnung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1989.
- 1990 *Landesentwicklung in Rheinland-Pfalz. Untersuchungen über künftige Zielsetzungen und Aufgabenschwerpunkte für die Entwicklung des ländlichen Raumes*. Modellvorhaben, gefördert vom Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz. Bonn 1990 (gemeinsam mit T. Kötter, G. Schäfer und M. Schaloske).
- 1990 *Effizienz der Dorferneuerung - Anwendungsfälle*. Hrsg.: Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Heft 77 der Schriftenreihe des BMELF. Münster-Hiltrup 1990 (gemeinsam mit T. Kötter und G. Schäfer).
- 1993 *Die ländlichen Räume in den neuen Bundesländern - Perspektiven, Potentiale und Programme für eine eigenständige Entwicklung*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 3/1993 (gemeinsam mit T. Kötter).
- 1994 *Instrumente zur Entwicklung ländlicher Räume*. In: Ländliche Räume und ihre Dörfer - Leitbilder und Strategien. Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Tagungsbericht über ein Seminar vom 3.-5.11.1993 in Suhl/Thüringer Wald. Bonn 1994.
- 1995 *Die Entwicklung ländlicher Räume im Freistaat Thüringen. Ziele und Aufgaben für Dorferneuerung und Agrarstrukturelle Vorplanung*. Untersuchung im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt. Schriftenreihe der Flurneuordnungsverwaltung, Heft 2/1995 (gemeinsam mit T. Kötter, A. Pesenacker, T. Wiechmann).
- 2007 *Quo vadetis ländliche Räume?* In: Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2007.

## 7. Ökologie und Freiraumschutz

- 1982 *Wohnungsnahes Grün in der Stadt. Initiativen und Instrumente aus der Sicht des Städtebaus*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 3/1982.
- 1987 *Bodengefährdung durch Flächeninanspruchnahme*. In: Bodenschutz - Probleme und Wirkungsmöglichkeiten der Landes- und Regionalplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Heft 124, Hannover 1987.
- 1988 *Flächenhaushaltspolitik - ein aktuelles Arbeitsfeld für Geodäten*. In: FORUM, Zeitschrift des Bundes der Öffentlich Bestellten Vermessungsingenieure, Nr. 4/1988.
- 1990 *Perspektiven der Wohnungspolitik. Beitrag zur Umweltdiskussion Erleichterung des Wohnungsbaus - der Freiraumschutz als Opfer?* In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1/1990.
- 1991 *Flächensicherung für den Naturschutz und die Landschaftspflege im Rahmen der Siedlungsplanung und Infrastrukturplanung*. In: Naturschutz und Landschaftspflege in den neuen Bundesländern. Schriftenreihe des Deutschen Rats für Landespflege, H. 59/1991.

## 8. Stadtbaugeschichte und Denkmalpflege

- 1977 *Die Aufgaben der genetischen Siedlungsforschung in der räumlichen Planung*. In: FORUM Nr. 1 des Arbeitskreises für genetische Siedlungsforschung in Mitteleuropa. Hrsg.: Prof. Dr. K. Fehn, Seminar für Historische Geographie der Universität Bonn. Bonn 1977.
- 1982 *Bedrohte Denkmäler: Burgbrohl*. In: Rheinische Denkmalpflege 4/1982.

- 1985 *Stadtentwicklung: Die Deutsche Stadt im Wandel*. In: Bonner Universitäts-Nachrichten Nr. 159/1985.
- 1988 *Fragen des Stadtplaners und Stadterneuerers an die Archäologie*. In: Lübecker Schriften zur Archäologie und Kulturgeschichte (LSAK) Bd. 14. Bonn 1988.
- 1991 *Städtebau und Denkmalpflege*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 5/1991.
- 1994 *Die Victoria- und Alben-Waterfront in Kapstadt*. In: Deutsche Bauzeitschrift (DBZ) 11/1994.
- 1999 *Vom Provisorium über die Bundeshauptstadt zur Bundesstadt*. Bonner Akademische Reden Nr. 80/1999.

## 9. Bundeswettbewerbe und Dokumentationen

- 1978 *Industrie im Städtebau. Schlußbericht zum Bundeswettbewerb 1978*. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn, 1978.
- 1981 *Industrie im Städtebau. Dokumentation und Auswertung des 4. Bundeswettbewerbes 1978*. Bd. 05.010 der Schriftenreihe Bundeswettbewerbe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1981 (gemeinsam mit M. Göttlicher).
- 1982 *Industrie und Handwerk im Städtebau. Schlußbericht zum Bundeswettbewerb 1982 Industrie und Handwerk im Städtebau. Städtebauliche Einordnung - Landschaft und Umwelt - Arbeitswelt*. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1982.
- 1984 *Bürger, es geht um Deine Gemeinde. Bauen und Wohnen in alter Umgebung. Ein Bericht über den Bundeswettbewerb 1983/84*. In: Deutsches Architektenblatt 11/1984.
- 1984 *Bürger, es geht um Deine Gemeinde. Bauen und Wohnen in alter Umgebung. Schlußbericht zum Bundeswettbewerb 1983-1984*. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1984.
- 1985 *Die besten Kleinsiedlungen. Schlußbericht zum 18. Bundeswettbewerb 1985*. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1985.
- 1988 *Stadt-Umwelt: Die Kleinsiedlung als städtebauliches Ensemble*. In: Wohnen und Lebensqualität. VHW-Informationsdienst, Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerkes, Sonderheft 2/1988.

## 10. Planungsethik und philosophische Grenzbereiche

- 1976 *Zum Wandel städtebaulicher Wertvorstellungen*. In: Vermessungswesen und Raumordnung. Vermessungstechnische Rundschau (VR) 6/1976.
- 1979 *Orientierungskrise - Schicksal oder Herausforderung?* In: technik und mensch, Zeitschrift für Ingenieure und für Interessierte aus dem Bereich Wirtschaft, Verwaltung und Bildungswesen 1/1979.
- 1982 *Technik gleich Hoffnung?* In: Technik, Bedrohung oder Hoffnung? Aufträge, Schriftenreihe für das Interdisziplinäre Gespräch der Katholischen Akademikerarbeit Deutschlands (KAD). Hrsg.: Gilde Katholischer Ingenieure Deutschlands (GKID). Köln 1982.
- 1983 *Städtebauliche Planung - Risikofaktor oder Bedürfnisbefriedigung?* Beitrag zum 2. Kongreßtag Risikofaktoren der Umwelt der 35. Therapiewoche 1983 in Karlsruhe. In: Therapiewoche - Wochenschrift für praktische Medizin, August 1983.
- 1983 *Städtebauliche Fehlplanung als Krankheitskeim*. Leitartikel in: Ärztliche Praxis Nr. 93 vom 19.11.1983.
- 1986 *Technische Innovation und Menschenwürde*. In: academia 5/1986.

- 1986 *Das Spannungsfeld von Ökonomie, Ökologie und Sozialverträglichkeit.* In: Innovationen in Technik und Energiewirtschaft. Ökonomische und sozialetische Fragestellungen. Hrsg.: K. Schneider und M. Spangenberg. Gräfelfing/München 1986.
- 1992 *Beherrschte Natur. Natur als Gegenstand der Technik.* In: Natur-Verhältnisse. Natur als Gegenstand der Wissenschaften. Hrsg.: Prof. Dr. L. Honnefelder. Freiburg/München 1992 (Reihe Grenzfragen, Bd. 19).
- 1994 *Die Zeit im Lichte der Technik.* In: Zeitbegriffe und Zeiterfahrung. Hrsg.: H. M. Baumgartner. Grenzfragen, Bd. 21. der Veröffentlichungen des Instituts der Görres-Gesellschaft für interdisziplinäre Forschung. Freiburg/München 1994.
- 1997 *Die Regulation von Wachstumsprozessen- „Nachhaltigkeit“ als kategorischer Imperativ.* In: Wachstum als Problem. Modelle und Regulation. Hrsg.: Max Decke, Freiburg München (Alber-„Grenzfragen“) 1997.
- 2001 *Wachstum als Problem.* In: Forschung und Lehre 12/2001, Hrsg.: Deutscher Hochschulverband, Bonn 2001.

## 11. Hochschulpolitik

- 1999 *Opfer nationalsozialistischer Unrechts an der Universität Bonn(Hrsg.).* Beiträge zur Geschichte der Universität Bonn, Reihe „Alma Mater“ Nr. 88, Bonn 1999
- 2002 *Begabtenförderung als Herausforderung für Hochschule und Politik.* In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 31. Jhg. 1/2002, Hrsg.: Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2002.
- 2004 *The European Higher Education Area.* In: Istanbul University 550<sup>th</sup> Anniversary Activities. Hrsg.: Rektor Kemal Alemaroglu, Istanbul 2004.
- 2004 *Governance and Finance in higher education. Making German Universities more autonomous.* In: Symbiosis of Government and Market. The private, the public and bureaucracy. Hrsg.: Sadao Tamura and Minoru Tokita, Waseda University Tokyo. Routledge Curzon, London and New York 2004.
- 2004 *Alle diese schöne Innovationsrhetorik. Über die Widersprüche der Wissenschaftspolitik.* In: Forschung und Lehre 1/2004, Hrsg.: Deutscher Hochschulverband Bonn, 2004.

**Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard**

Kiefernweg 17  
53639 Königswinter

Tel./ Fax 02244-3924  
E-mail: profborchard@t-online.de

Professor Dr.-Ing. Klaus Borchard, geboren 1938 in Münster, studierte Architektur und Städtebau an der TU München.

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| 1964 bis 1966         | Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.  |
| 1966 bis 1967<br>1967 | Regierungsbaureferendar in der Bayerischen Staatsbauverwaltung, Ernennung zum Regierungsbaumeister.   |
| 1968 bis 1976         | Wissenschaftlicher Assistent und Oberingenieur im Institut für Städtebau und Raumplanung der TU München (Prof. Dr. Gerd Albers).  |
| 1974                  | Promotion „Mit Auszeichnung“ zum Dr.-Ing., TU München.  |
| 1975                  | Auslandstätigkeit im Iran als Planer der Isfahan/ Shahreza – New-Town.  |
| 1976                  | Berufung als ordentlicher Professor für Städtebau und Siedlungswesen an die Universität Bonn und Bestellung zum Direktor des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik. |
| 1983                  | Ernennung zum „Profesor Visitante“ der Universidad de Chile, Santiago.  |
| 1990 bis 1992         | Dekan der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn,   |
| 1992 bis 1994         | Prodekan.   |
| 1997 bis 2004         | Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (Wahl 1996).   |
| 1998 bis 2002         | Vizepräsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK).   |
| 2003 & 2004           | Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).   |
| 2005 & 2006           | Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.   |
| 2007 & 2008           | Vizepräsident der ARL.  |

Weitere Mitgliedschaften und Ehrenämter:

- |               |   |
|---------------|---|
| Seit 1983     | Ordentliches Mitglied im Deutschen Rat für Landespflege, von  |
| 1991 bis 2006 | dessen Geschäftsführendes Vorstandsmitglied.  |
| 1991 bis 1995 | Mitglied und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung beim BMBau (heute Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Berlin). |
| Seit 1998     | Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS), Dortmund, des Landes Nordrhein-Westfalen.   |
| Seit 1993     | Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover.   |
| Seit 1978     | Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Berlin.   |
| Seit 2000     | Aufsichtsratsvorsitzender der Forum Finanz AG, Bonn.  |
| Seit 2003     | Mitglied im Vorstand des vhw-Bundesverbands für Wohneigentum und Stadtentwicklung, Berlin.  |
| Seit 1970     | Mitglied der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (Stadtplaner- sowie Architektenliste).   |
| Seit 2004     | Vizepräsident. des Freundes- und Förderkreises des Forschungszentrums Jülich.   |

Auszeichnungen:

- |      |  |
|------|--|
| 1998 | Premio Capo Circeo –Preis für deutsch-italienische Kooperation, Rom (Capitol).   |
| 1988 | Orden Andrés Bello (1.Clase Banda de Honor) durch Staatspräsident Prof. Dr. Rafael Caldera von Venezuela.  |
| 2002 | Chevalier dans l'Ordre de la légion d'Honneur durch Präsident Jaques Chirac der Republik Frankreich.   |
| 2003 | Medaille der Universität Warschau „in Anerkennung der Verdienste für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Universitäten Bonn und Warschau“. |

In der Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sind erschienen:

- |                |  |
|----------------|--|
| Heft 6<br>2008 | Klaus Borchard<br>Annäherungen an Städtebau und Raumentwicklung                |
| Heft 5<br>2008 | Jens Jähnke<br>Zur Teilmarktbildung beim Landerwerb der öffentlichen Hand      |
| Heft 4<br>2008 | Atef Abd-Elhakee Makhloof<br>The Use of Topographic Isostatic Mass Information |
| Heft 3<br>2008 | Markus Vennebusch<br>Singular Value Decomposition and Cluster Analysis         |
| Heft 2<br>2007 | Christian Beder<br>Grouping Uncertain Oriented Projective Geometric Entities   |
| Heft 1<br>2007 | Klaus Börger<br>Geodäsie und Quantenphysik                                     |

Vertrieb: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
Institut für Geodäsie und Geoinformation  
- Bibliothek -  
Nußallee 17  
53115 Bonn

Tel.: +49 (0)228 73-3566

Fax: +49 (0)228 73-2988

Internet: <http://www.igg.uni-bonn.de>

