

Wenke Christoph
Patrick Pritscha

Stadt und Land



Entwicklungsansätze für eine
lebenswerte Kommune

Crashkurs Kommune 5

Crashkurs Kommune 5
Wenke Christoph / Patrick Pritscha
Stadt und Land

Wenke Christoph ist Mitglied des Vorstands der Rosa-Luxemburg-Stiftung und Mitglied im Arbeitskreis Linke Metropolenpolitik des Helle Panke e.V.; *Patrick Pritscha* ist Referent für Stadtentwicklung des Kommunalpolitischen Forums Sachsen e.V.

Wenke Christoph / Patrick Pritscha

Stadt und Land

Entwicklungsansätze für eine lebenswerte Kommune

Crashkurs Kommune 5

Herausgegeben von Katharina Weise

In Kooperation mit der Kommunalakademie
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

www.rosalux.de

www.kommunalakademie.rosalux.de

Kontakt:

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalpolitische Bildung – Kommunalakademie

Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin

Katharina Weise (Referentin Kommunalpolitische Bildung)

weise@rosalux.de; Telefon 030/44 31 04 70

Die AutorInnen danken Katharina Weise für mehr als nur herausgeberische Betreuung, insbesondere für ihre Ratschläge, Ergänzungen und Formulierungshilfen.

Der Pfeil vor einem Begriff (→) verweist auf das Glossar, S. 98.

© VSA: Verlag 2011, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Titelfoto: Katharina Weise

Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg

ISBN 978-3-89965-432-5

Inhalt

Stadt und Land: Herausforderung für linke Kommunalpolitik	7
1. Einleitung	10
1.1 Anfänge der Stadtentwicklung und Stadtplanung	10
1.2 Leitbilder und Ideologien	11
1.3 Stadtentwicklung in der Nachkriegszeit	13
2. Rahmenbedingungen und Herausforderungen kommunaler Planung und Entwicklungspolitik	16
2.1 Schrumpfende Städte und deren Ursachen	17
Deindustrialisierung und struktureller Wandel	18
Postsozialistischer Wandel	19
Sub- und Deurbanisierung	20
Demografischer Wandel	21
2.2 Ursachen und Charakteristika sozialer Polarisierung in der Stadt	22
Spaltung von Arbeitsverhältnissen und Einkommen	23
Städtischer Wohnungsmarkt: Gentrifizierung und Ausstieg aus dem sozialen Wohnungsbau	24
Auslaufmodell öffentliche Wohnungswirtschaft?	27
2.3 Auswirkungen auf die Stadt- und Regionalplanung	32
3. Strukturelle und administrative Rahmenbedingungen	36
3.1 Europäische Union	36
EU-Förderung Strukturfonds und Zielförderung	37
3.2 Bund	40
Planungsebene	46
Rechtliche Rahmenbedingungen – Städtebaurecht und Baugesetzbuch	48
3.3 Länder	50
Planungsebene – Raumordnungspläne	50
Raumordnungsverfahren	54
Planfeststellungsverfahren	55
Rechtliche Rahmenbedingungen – Bauordnungsrecht und Landesbauordnungen	56
3.4 Kommunen	57

4. Entwicklungspolitik in der kommunalen Praxis	59
4.1 Die Bauleitplanung in der Kommune	59
Flächennutzungsplan	61
Bebauungsplan	61
Das Aufstellungsverfahren	61
Beispiel für einen Bebauungsplan	64
Besonderheiten in der Bauleitplanung	66
Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	66
4.2 Besonderes Städtebaurecht und Satzungen	67
4.3 Ortsentwicklungskonzeption	68
4.4 EinwohnerInnenbeteiligung	74
Notwendigkeit der EinwohnerInnenbeteiligung	75
Formen der EinwohnerInnenbeteiligung	77
Governance	78
Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation	80
Bedingungen von Partizipation	80
4.5 Integrierte Stadtentwicklungskonzepte	83
5. Perspektiven und Argumente	
für eine linke Stadt- und Regionalpolitik	86
5.1 Integration & Umverteilung	87
5.2 Partizipation & Empowerment	88
5.3 Gestaltungsspielräume erweitern	93
Glossar	98
Zum Weiterlesen (inkl. Links)	99
Einführungen für KommunalpolitikerInnen zum Thema	99
Interessante Publikationen zum Thema	99
Internetseiten und Blogs	100
Sonstige verwandte Literatur	100

Stadt und Land: Herausforderung für linke Kommunalpolitik

Linke KommunalpolitikerInnen sind in ihrer Praxis immer wieder mit der grundsätzlichen Frage der zukünftigen Entwicklung ihrer Gemeinde konfrontiert. Hinter den Schlagworten »Nachhaltigkeit«, »sozial-ökologischer Umbau« oder »Zukunftsfähigkeit« verbergen sich ganze Bündel von Ideen und Strategien, mit denen aktuelle Probleme benannt und gelöst werden sollen. Viele davon sind seit langem bekannt, andere hingegen relativ neu.

Welche davon vor Ort eine herausragende Rolle spielen, ist von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig. Diese werden vor allem dadurch bestimmt, ob es sich zum einen bei der Gemeinde um eine Stadt oder um ein ländliches Gebiet handelt, und zum anderen, ob in der Region ein Wachstums- oder ein Schrumpfungsprozess anzutreffen ist. In welcher Kombination diese Faktoren anzutreffen sind, kann sehr verschieden sein. Dörfer, die sich im so genannten Speckgürtel einer Großstadt befinden, können durch Suburbanisierung wachsen, während die Stadt selbst schrumpft. In anderen Regionen kann das Verhältnis umgekehrt sein, die Dörfer entleeren sich und die Stadtbevölkerung nimmt zu.

Mitunter kann es aber auch in ein und derselben Stadt wachsende und schrumpfende Stadtteile nebeneinander geben. Jede Situation erzeugt ihre jeweils spezifischen Problemlagen. Städte und Gemeinden mit einem fortschreitenden Wachstumskurs sind mit den schon fast klassischen Problemen wie Wohnungsmangel, hohen Mieten oder → *Segregation* konfrontiert. Kommunen, die von Schrumpfungsprozessen betroffen sind, stehen hingegen Phänomenen gegenüber wie struktureller Massenarbeitslosigkeit, Abwanderung vor allem junger Bevölkerungsteile und damit einhergehender »Vergreisung« der Gesellschaft, Brain Drain, Verfall der Infrastruktur, Leerstand von Gebäuden und Brachfallung großer Räume sowie einer damit einhergehenden Finanznot der kommunalen Haushalte.

Problemlagen kehren sich gelegentlich auch um. In wachsenden Metropolen ist der Mangel an Wohnraum ein Problem, das es etwa mit einer Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaues zu lösen gilt, in schrumpfenden Städten hingegen herrscht ein Leerstand, der gerade kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen zu ruinieren droht. Mit diesen gegensätzlichen Problemlagen verändern sich aber auch Wirkungsweisen klassischer Instrumente, mit denen auf Entwicklungen Einfluss genommen werden kann. Vielerorts ist zum Beispiel ein qualifizierter Mietspiegel eine hervorragende Möglichkeit,

die Steigerung von Mietpreisen zu dämpfen. Unter Schrumpfungsbedingungen hingegen sorgt er oft dafür, dass die Mieten hoch bleiben und nicht sinken. Der gewohnte und angestrebte Effekt scheinbar bewährter Werkzeuge verkehrt sich in sein Gegenteil.

Wie und in welchem Umfang diese Problemlagen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, ist sehr verschieden. Großprojekte in Städten wie Stuttgart 21 oder der Flughafenneubau in Berlin-Brandenburg stehen zuweilen im Fokus der bundesweiten Medien und mit ihnen die jeweiligen BürgerInneninitiativen und deren Anliegen. Das Sterben der Dörfer im Oderbruch oder der Lausitz hingegen wird kaum zur Kenntnis genommen; diese und andere abgekoppelte Regionen verschwinden aus dem Interesse von Öffentlichkeit und Politik.

Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass gerade in schrumpfenden Regionen bewährte Steuerungsinstrumente an Wirksamkeit einbüßen und die Politik häufig auf Probleme nur abwartend reagiert. Das ist kaum verwunderlich, denn im Gegensatz zu Wachstumsprozessen ist Schrumpfung nicht unbedingt planbar und schafft so ganz neue Herausforderungen – sowohl für die Planung als auch für die mögliche Durchführung von Projekten.

Den jeweiligen Besonderheiten vor Ort gerecht zu werden ist nicht immer einfach. Denn für alle MandatsträgerInnen, egal ob in einer Wachstums- oder Schrumpfsregion oder in einer Stadt bzw. einem Dorf sind die rechtlichen Rahmenbedingungen gleich und müssen entsprechend berücksichtigt werden. Trotzdem gibt es eine ganze Reihe von Handlungsspielräumen, die genutzt werden können, um eine soziale und zukunftsfähige Entwicklungspolitik nach den speziellen Erfordernissen der jeweiligen Gemeinde zu betreiben. Obwohl es sich gerade in Bezug auf Planung in der Regel um einen von »oben« gesteuerten Prozess handelt, gibt es eine Reihe von Einflussmöglichkeiten sowohl von Seiten der Kommunalpolitik wie auch den EinwohnerInnen selbst. Diese müssen erkannt und genutzt werden.

Neben der politischen Begleitung von Projekten, die nicht selten mit Fördermitteln von EU, Bund oder Ländern finanziert werden und deshalb von vornherein mit einer besonderen Aufmerksamkeit verfolgt werden sollten (Stichwort: Transparenz schaffen), können aber auch die KommunalpolitikerInnen selbst aktiv werden, anstatt auf Vorgaben von Seiten der Verwaltung zu warten. Wie das später darzustellende Beispiel aus dem Landkreis Görlitz zeigt, können sogar ganze Entwicklungskonzeptionen für die Gemeinde von Kommunalpolitik und Einwohnerschaft gemeinsam ehrenamtlich erstellt und auf diese Weise maßgeblichen Einfluss auf die zukünftige Ortsentwicklung genommen werden.

Auch in vielen anderen Bereichen können durch eine aktive Zusammenarbeit mit BürgerInneninitiativen und sozialen Bewegungen neue Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume entstehen. Dabei sollte jedoch trotzdem immer hinter-

fragt werden, ob das entsprechende Anliegen auch unterstützenswert ist. Nicht jede BürgerInneninitiative vertritt Anliegen, die mit einer Vorstellung von linker Kommunalpolitik in Einklang zu bringen sind.

Einen großen Vorteil in Bezug auf die Einbeziehung der EinwohnerInnen bietet das Baurecht. Nirgendwo sonst sind die Beteiligungsmechanismen rechtlich so ausgeprägt wie hier. Diese Chancen müssen genutzt und von einer bürger-nahen Kommunalpolitik auch gezielt gefördert werden. Auf diesem Wege lie-ße sich der zunehmende Abstand zwischen Politik und Einwohnerschaft wieder verringern, Politikverdrossenheit abbauen und ein Bewusstsein für eine gemein-schaftliche kommunale Verantwortung aller erzeugen.

Die Ausführungen und Beispiele in diesem Buch sollen einen Einblick in die verschiedenen Themen gewähren, die für kommunale Entwicklungspolitik in Stadt und Land relevant sein können. Neben grundsätzlichen Aspekten und einigen geschichtlichen Rückblicken werden aktuelle Tendenzen aufgezeigt, rechtliche Rahmenbedingungen vorgestellt und Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme für linke Kommunalpolitik aufgezeigt. Sie sollen Mut machen, an die bestehenden Grenzen heranzugehen und – wo erforderlich – deut-lich zu machen, wo über diese hinausgegangen werden müsste, um eine Ent-wicklung von Stadt und Land im Interesse der BürgerInnen zu ermöglichen und nachhaltig zu verstetigen.

1. Einleitung

1.1 Anfänge der Stadtentwicklung und Stadtplanung

Die moderne Stadtplanung entstand, als das Entsetzen über die katastrophalen Lebensbedingungen und sozialen wie politischen Konflikte in den Industriestädten des 19. Jahrhunderts immer stärker wurde, also als eine Folge des schnellen und unkontrollierten Wachstums der Städte. Die StadtplanerInnen teilten die Ablehnung vieler ihrer ZeitgenossInnen gegen die dunklen, schmutzigen, unhygienischen, überbevölkerten und als chaotisch und unzivilisiert wahrgenommenen Städte. Sie übernahmen die Rolle des »Arztes« für die kranke Stadt und begannen zum Beispiel mit der Verbesserung der hygienischen Bedingungen durch den Ausbau der Wasser- und Abwasserversorgung.

Aber nicht nur im Untergrund, sondern auch über der Erde sollte die chaotische, unordentliche Stadt in geordnete Bahnen gelenkt werden: So sahen Master-Rahmenpläne zur Steuerung des Stadtwachstums wie der Berliner Hobrechtplan zentrale Verkehrsachsen, Boulevards und Aufmarschstraßen vor, die die ungeordnete Stadt strukturieren, die Geschlossenheit schmutziger, verelendeter Viertel aufbrechen, und damit auch Kontrolle über die proletarischen BewohnerInnen ermöglichen sollten. Die Planung und radikale Umgestaltung von Paris durch Baron Haussmann wie auch die Hobrechtsche Planung des Berliner Stadtwachstums mit ihren Elementen der Blockrandbebauung und zentralen Verkehrsachsen sind Beispiele für eine Stadtplanung, die zum Ziel hatte, das unkontrollierte Wuchern der Stadt in eine planvolle, geordnete Stadterweiterung zu überführen. Damit verbunden wurde die Erwartung, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen auch zur politischen und sozialen Befriedung der Stadt und der Gesellschaft beitrage.

Während sich diese frühen PlanerInnen auf den Ausbau der Infrastruktur und Rahmenpläne für die Stadtentwicklung konzentrierten – und die eigentliche Bebauung privaten AkteurInnen überließen –, führte die anhaltende Kritik an den Lebensbedingungen in der Großstadt zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu Reformkonzepten auch für den Wohnungsbau: Der neu entstehende öffentliche Wohnungssektor mit Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften baute ganze Siedlungen wie z.B. die Berliner Hufeisensiedlung an den Stadträndern, um so bessere Wohn- und Lebensbedingungen für breite Bevölkerungsschichten zu erreichen.

Beispielhaft für einen ambitionierten öffentlichen Wohnungsbau, der eine Versorgung breiter Bevölkerungsteile mit preiswertem und qualitativ hochwertigem Wohnraum in Angriff nahm, ist bis heute die Politik des »Roten Wien« in den 1920er Jahren. Wichtige Maßnahmen waren ein Mietpreisstopp, der Neubau von über 60.000 Wohnungen durch die Gemeinde sowie eine Finanzierung dieses Programms durch eine Wohnbau- und eine Luxussteuer. Im Ergebnis gelang es nicht nur, die Wohnungsnot zu bekämpfen, darüber hinaus sank der Anteil, den ein Arbeiterhaushalt von seinem Einkommen für die Miete aufbringen musste, von 30 auf 4%! Bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit wurde der Mietzins gestundet. Die neugebauten Wohnanlagen, wie der bis heute erhaltene Karl-Marx-Hof, folgten architektonisch vielfach den Ideen des Reformwohnungsbaus. Dieser war geprägt vom Ruf nach mehr Licht, Luft und Grün, weniger dichter Bebauung und einer besseren Wohnqualität und Ausstattung – Leitbilder, die auch in der Nachkriegszeit prägend für Stadtplanung und Wohnungsbau waren.

1.2 Leitbilder und Ideologien

Dass Stadtentwicklung ein dezidiert politisches Handlungsfeld darstellt, ist wohl unbestritten. Es erstaunt aber immer wieder, wie unbekümmert zuweilen mit bestimmten Grundsätzen und Leitbildern argumentiert wird, wenn es darum geht, entwicklungspolitische Ziele zu formulieren und zu begründen. Leitbilder entstehen nicht aus einem unpolitisch neutralen Raum heraus, sondern sind selbst Ergebnis ideologischer Theoriebildung.

Der Reformwohnungsbau in Gestalt des »Neuen Bauens« war eine Bewegung, die sowohl mit dem »Bauhaus« wie auch mit der Sozialdemokratie eng verknüpft war. Doch auch der Faschismus und hierzulande der Nationalsozialismus haben eigenständige Beiträge geliefert, die bis heute eine große Rolle spielen und Teil von Planungsentscheidungen sind, ohne dass dies den Beteiligten wahrscheinlich bewusst ist. Die Spanne reicht dabei von der Raum- bzw. Landschaftsplanung über Siedlungsformen bis hin zu Bepflanzungsplänen, in denen vorgegeben ist, mit welchen Gehölzen ein Baugebiet zu begrünen ist.

Eine maßgebliche Grundlage für die Ideologie der Nazis war die Vorstellung, nach der das »Wesen« beziehungsweise der »Charakter« eines Volkes im Wesentlichen durch die umgebende Landschaft, also den so genannten Lebensraum bestimmt wird. Dieser war gemäß der NS-Ideologie durch Urbanisierung und Industrialisierung gefährdet. Der Erhalt bzw. die Wiederherstellung des »deutschen Wesens« durch eine entsprechende »deutsche Kulturlandschaft« wurde deshalb eine der vordringlichsten Aufgaben der Landschaftsplanung und des

Naturschutzes. Die Auffassung von Natur war dabei eine statische. Es wurde davon ausgegangen, dass es eine stabile »natürliche« Vegetation gäbe, als Ergebnis eines abgeschlossenen Entwicklungsprozesses. Diese Vegetation, die angeblich auch bestimmend für das »deutsche Wesen« sein soll, galt es zu bewahren oder im Zuge von Baumaßnahmen wieder herzustellen. Dazu wurde das Reichsgebiet »vegetationskundlich« erfasst und so genannte potenziell natürliche Vegetation bestimmt, die angeblich wachsen würde, wenn es den »schädlichen« Einfluss des Menschen nicht gebe.

Diese reine Spekulation wurde als objektive Realität aufgefasst und angewendet. Der Reichslandschaftsanwalt Alwin Seifert, der mit der Gestaltung der Autobahnen beschäftigt war, verkündete: »Der Erhaltung und Wiederherstellung echter Natur dient auch die Bepflanzung der neuen Straßen. Eine Straße aber muss Bäume haben, wenn anders sie eine deutsche Straße sein soll. Denn zu allem, was deutschem Wesen nahesteht, gehören Baum und Busch.« Durch die Bepflanzung mit »potenziell natürlicher Vegetation« sollte dies umgesetzt werden. Doch nicht nur bei Autobahnen fand dies Anwendung, auch bei Kanälen, Städten sowie Stadtteilen und anderen Großprojekten wie dem Reichsparteitagsgelände in Nürnberg. Selbst für Auschwitz wurde eine Vegetationskarte als Grundlage für die »Neuordnung aller Wirtschaftsverhältnisse« erstellt...

Bis heute basieren vielerorts die Pflanzkataloge, nach denen die Begrünung von Baugebieten geplant und durchgeführt wird, auf Grundlagen aus der Zeit des Nationalsozialismus, sind in ihrer Auswahl entsprechend ideologisch geprägt und behindern mit ihrem Festhalten an dem Konstrukt der »potenziell natürlichen Vegetation« eine Begrünung mit besser geeigneten Pflanzen.

Auch die Idee der Ausgleichsflächen bzw. -maßnahmen als Kompromiss zwischen Ökologie und Ökonomie entstammt der NS-Zeit, ebenso wie die Orientierung auf eine »natürliche« und »gesunde« Lebensweise in kleinstädtischen bzw. dörflichen Siedlungsstrukturen. In einer wohl einmaligen Verbindung von Landschaftsgestaltung und Rassenhygiene war die Raumordnung im Dritten Reich unmittelbar mit dem »Generalplan Ost« verknüpft und sollte die Umgestaltung der eroberten Gebiete im Osten in »deutschen Siedlungsraum« mit einer entsprechenden Ideallandschaft garantieren. Die Vertreibung und Vernichtung der dort ansässigen Bevölkerung sicherte die absolute Planungsfreiheit und stellte Grundlage für alles Folgende dar. Eine Tatsache, deren sich die Landschaftsgestalter sehr wohl bewusst waren.

So kann es nicht verwundern, dass die hierzulande scheinbar neutral oder positiv besetzten Begriffe wie Kulturlandschaft, Raumordnung oder Wald in Osteuropa vielerorts einen negativen Beigeschmack haben. Die aufgeführten Beispiele ließen sich beliebig ergänzen. Sie zeigen exemplarisch, dass es für eine linke und emanzipatorische Entwicklungspolitik unabdingbar ist, auch schein-

bar harmlose, populäre und allgemein akzeptierte Vorstellungen, Konzepte und Leitbilder kritisch zu hinterfragen. Vor allem wenn es ernst gemeint ist mit dem vielfach propagierten sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft (für eine weitergehende Beschäftigung mit diesem Thema siehe Radkau/Uekötter [Hrsg.] 2003).

1.3 Stadtentwicklung in der Nachkriegszeit

Der Städtebau war zunächst geprägt vom Wiederaufbau der vom Krieg stark zerstörten Städte. Dazu wurden staatliche Wohnungsbauprogramme aufgelegt, die innerhalb von kurzer Zeit einfache Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten bereitstellen sollten. Leitbild war das der »gegliederten und aufgelockerten Stadt«, das sich am Reformwohnungsbau der 1920er Jahre orientierte und die Schaffung flächenintensiver, innenstadtnaher Wohnsiedlungen mit viel Grün und geringen Geschosshöhen vorsah. Die bereits um die Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert immer lauter werdende Kritik an den unmodernen, unhygienischen und schlechten baulichen Zuständen in den Altstädten und Mietskasernenvierteln wurde durch Kriegszerstörungen und Überbelegungen noch weiter verstärkt. Die neuen Siedlungen sollten demgegenüber übersichtlich, begrünt und weniger dicht sein und damit den BewohnerInnen ein eher an kleinstädtischer oder ländlicher Lebensweise orientiertes Wohnen ermöglichen.

In der Praxis spielte in den 1950er und 1960er Jahren die bereits 1933 vom Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM – Internationale Kongresse moderner Architektur) verabschiedete Charta von Athen als städtebauliches und räumliches Leitbild für die Stadtplanung in ganz Europa eine große Rolle. Zentrale Idee war die räumliche Trennung der städtischen Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Freizeit. Um die Innenstadt als Zentrum von Verwaltung, Handel und Kultur sollten sich voneinander getrennte Industrie-, Gewerbe- und Wohngebiete und (weiter entfernte) Satellitenstädte als reine Wohnstädte gruppieren.

Die Umsetzung dieses Leitbildes in der Bundesrepublik Deutschland verursachte jedoch neue Probleme, die eine Neuausrichtung der Stadtplanung auf die Innenstädte zur Folge hatte. So wurden ab Mitte der 1970er Jahre soziale Probleme und Leerstand in den Großsiedlungen augenscheinlich. Defizite in der Einzelhandels- oder Verkehrsinfrastruktur, bauliche Monotonie und steigende Mieten nach Auslauf der staatlichen Förderung des sozialen Wohnungsbaus führten zu erheblichen Entmischungsprozessen in den Großsiedlungen. Durch die Zuweisung von AusländerInnen und sozial Benachteiligten in diese Gebiete durch die Behörden verschärfte sich in vielen Großsiedlungen die Spirale aus

Image- und Leerstandsproblemen. Dafür stehen zum Beispiel das Märkische Viertel in Berlin, Hamburg-Steilshoop oder die Frankfurter Nordweststadt. Zudem hielt die Stadtflucht der einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten weiterhin an. Dies hatte massive finanzielle Folgen für die Städte, deren Kosten für die Bereitstellung vor allem von Verkehrsinfrastrukturen nicht nur stiegen, sondern die auch erhebliche Steuerausfälle durch den Wegzug berufstätiger und besserverdienender Bevölkerungsschichten verkraften mussten.

Die »Rückbesinnung« auf die urbane Qualität der Innenstadt und die Sanierung der Gebäude in den Altbaugebieten der Innenstadt dienten und dienen vielen Städte daher auch als Strategie, einkommenskräftige BewohnerInnen zu halten bzw. aus dem Umland zurückzugewinnen. Das zielt ab auf die Erhöhung des Steueraufkommens und der finanziellen Handlungsfähigkeit. Gerade an dieser Stelle zeigt sich die Abhängigkeit der Stadtentwicklung von den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Die Problemstellungen sind in großen Teilen typisch für die Bundesrepublik, während sie zeitgleich in der DDR vor allem in den 1970er und 1980er Jahren kaum eine Rolle spielten und erst nach 1990 in ähnlicher Form einsetzten.

Darüber hinaus reagierte diese Strategie auf eine von der Soziologie seit den 1980er Jahren konstatierte Pluralisierung bzw. Individualisierung von Lebensstilen. Diese hatte u.a. neue Ansprüche an das Leben und Wohnen in der Stadt zur Folge. Bildungsexpansion, mehr Freizeit, andere Familienmodelle, zunehmende Mobilität und veränderte Kommunikationsformen führten für viele Kinder der ins Grüne gezogenen Eigenheim-Generation zu einer neuen Attraktivität der (Innen)Stadt. Viele Studierende und junge AkademikerInnen haben in den letzten 30 Jahren die Innenstädte als Wohnorte wiederentdeckt und zu ihrer Wiederbelebung und Aufwertung beigetragen. Für die Stadtplanung wurden die Innenstädte auch deshalb wieder zum Thema, weil nach Jahrzehnten einer auf Neubau und Stadterweiterung fixierten Stadtentwicklungspolitik massive Mängel in Bausubstanz, Gestaltung und sozialer Zusammensetzung der Altbaugebiete offensichtlich wurden.

Der Erneuerungsbedarf war durch nachwirkende Kriegsschäden und mangelnde Instandhaltung so massiv, dass er durch Einzelmaßnahmen nicht mehr zu bewältigen war. Mit dem Städtebauförderungsgesetz von 1971 wurde die Erneuerung der Städte als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden festgelegt und damit finanzielle und planerische Möglichkeiten für die technische Modernisierung der Bausubstanz wie auch die soziale Aufwertung der innerstädtischen Stadtteile geschaffen. Ein Thema, das nach 1990 auch in den neuen Bundesländern eine große Rolle spielt, wobei hier die Altbausubstanz aufgrund geringerer Abrisse einen bedeutend größeren Anteil am Wohnungsbestand hat, als dies im Westen der Fall ist.

Der Beginn dieser Stadterneuerungsphase war allerdings weniger durch bestandserhaltende Modernisierung, sondern eher durch eine flächenhafte Sanierung im größeren Maßstab geprägt. Blockweise wurden alte Gebäude abgerissen und durch neue Wohngebiete oft kommunaler Wohnungsbaugesellschaften ersetzt. Als historisch wertvoll erkannte Gebäude bzw. Gebäudeensembles wurden allerdings zunehmend auch denkmalgeschützt saniert. Die »urbane Qualität« der Gründerzeitquartiere und Altstädte wurde im Laufe der 1970er und 1980er Jahre wiederentdeckt und führte – neben Protesten gegen Abrisse und Flächensanierung durch die BewohnerInnen und städtische Bewegungen und Initiativen – zur Entwicklung von Ansätzen für eine behutsame Stadterneuerung. Stadtteilgruppen, BewohnerInneninitiativen und MieterInnenvereinigungen forderten eine sozialverträgliche und substanzerhaltende Sanierung, BürgerInnenbeteiligung und Transparenz.

Dass diese Forderungen Eingang in die kommunale Politik fanden – wie zum Beispiel in der behutsamen Stadterneuerung in Berlin-Kreuzberg zur IBA 1984 – war nicht nur Erfolg städtischer Bewegungen, sondern auch Ausdruck sich verändernder Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik. Das Stadtwachstum war weitgehend abgeschlossen bzw. stagnierte ebenso wie die Bevölkerungsentwicklung. Somit war die Notwendigkeit zur Planung neuer Stadterweiterungs- und Wohngebiete entfallen. Öl- und Wirtschaftskrisen führten zu schrumpfenden Umverteilungs- und Reformspielräumen und machten für die Kommunen eine neue Schwerpunktsetzung in der Planung notwendig, die das Ende der Planungseuphorie und Großplanungen der Moderne hätte bedeuten müssen. Denn die Wachstumskrise entzieht den umfassenden (»komprehensiven«) Planungsvorstellungen die finanziellen und politischen Grundlagen und müsste zu einer stärker am Machbaren und an kleinen Schritten orientierten (»inkrementalistischen«) Planung führen. Nach einem kurzen Zwischenspiel des Inkrementalismus in den 1980er Jahren hat die Stadtplanung allerdings seit den 1990er Jahren ihren Fokus auf Wachstum und Großprojekte wieder gefunden – siehe Mediaspree in Berlin, Stuttgart 21 oder die Hamburger Hafencity.

Heute stehen die Städte an einem Wendepunkt ihrer Entwicklung. Wachstum als zentrales Element wirtschaftlicher aber auch städtebaulicher Entwicklung ist in vielen Wirtschaftsbranchen und vielen Regionen nicht mehr anzutreffen. Die meisten bekannten Handlungskonzepte, Strategien, Gesetze und Praktiken beruhen auf kontinuierlichem Wachstum. Stagnation oder gar Schrumpfung der Wirtschaft verursachen auch in der Entwicklung und Planung der Stadt eine doppelte Krise. Zum einen findet Stadtentwicklung nicht mehr überall als Wachstumsprozess statt – doch Ideen und Instrumente zum planerischen Umgang mit Schrumpfung sind rar. Zum anderen droht eine immer größere soziale Polarisierung der Gesellschaft und der Stadt und damit die Spaltung der Stadt.

2. Rahmenbedingungen und Herausforderungen kommunaler Planung und Entwicklungspolitik

Die klassische Stadt- und Regionalplanung beschäftigt sich seit gut 150 Jahren mit der Steuerung von Wachstumsprozessen. Kontext für ihre Entstehung war die rasante Vermehrung der Stadtbevölkerung seit Mitte des 19. Jahrhunderts und die damit verbundenen Problemlagen wie Wohnungsnot, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Aufbau einer sozialen und kulturellen Infrastruktur usw. Ziele waren dabei vor allem eine Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen unter den Rahmenbedingungen der fortschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung. Diese Aufgabenstellung ist auch heute immer noch der bestimmende Hintergrund für das Instrumentarium der Raumplanung und Raumentwicklung.

Doch wurden seit den 1970er Jahren mit der Globalisierung, dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und dem demografischen Wandel fundamentale Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in Gang gesetzt. Diese Umbrüche haben auch die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die heutige Stadt- und Regionalpolitik grundlegend verändert. Inzwischen kann eine doppelte Krise der Stadtentwicklung und -planung konstatiert werden: die soziale Polarisierung und die Schrumpfung. Auf der einen Seite stehen hochverdichtete Ballungsgebiete und auf der anderen Seite die ländlichen Regionen. Jeder dieser beiden Pole hat eigenständige Problemlagen und Rahmenbedingungen. Schwerpunkte in den Ballungsräumen können vor allem in den Bereichen → *Gentrifizierung* und → *Segregation* gesehen werden, aber auch in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Soziokultur.

Im ländlichen Raum hingegen sind nach wie vor der Zugang zu bestimmten sozialen Ressourcen sowie der Strukturwandel im Bereich der Arbeitswelten ein großes Problem. Außerdem sind die Phänomene der Schrumpfung hier sehr ausgeprägt, während mangels Masse wiederum kaum gegengesteuert werden kann. Das oberste Ziel der Raumordnung und Planung, die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, ist hier grundlegend in Frage gestellt. Diese Prozesse stellen PlanerInnen und PolitikerInnen vor Herausforderungen, die mit den üblichen, in der Vergangenheit entwickelten Instrumenten der Planung unter den heutigen ökonomischen, sozialen und finanziellen Bedingungen der Kommunen kaum lösbar sind. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ursachen für die Entstehung von Schrumpfungs- und Polarisierungsprozessen wie auch die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Stadtplanung skizziert werden.

2.1 Schrumpfende Städte und deren Ursachen

Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts begannen klassische Industriestädte weltweit zu schrumpfen, z.B. in Großbritannien und den USA. Zugrunde liegt eine krisenhafte Entwicklung, die geprägt ist von negativem wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel, Bevölkerungsrückgang, Überalterung, Abwanderung und Rückgang von Urbanität, also städtischer Kultur und Zivilisation mit all ihren Merkmalen, wie wir sie kennen und definieren. Zur Charakterisierung sollen mehrere Transformationsprozesse herangezogen und diese in ihren Ursachen, Wirkungen und Folgen analysiert werden.

Das meist diskutierte Hauptmerkmal und Indikator einer schrumpfenden Stadt oder Region ist die rückläufige Bevölkerungszahl. Unter der Bezeichnung »demografischer Wandel« erfreut sich dieser Prozess breiter Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Medien. Doch das ist eine durchaus problematische Herangehensweise, da andere Faktoren aus dem Blickfeld geraten und der Eindruck entsteht, die Lösung des demografischen Problems wäre gleichzeitig die Lösung aller Probleme, die mit Schrumpfungsprozessen einhergehen. Dem ist aber nicht so. Die Entwicklung der Städte ist auch an die Entwicklung der industriellen Produktion geknüpft. Die seit den 1970er Jahren voranschreitenden massiven Veränderungen im Wirtschaftsgefüge – Globalisierung, Deindustrialisierung, Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft etc. – haben dramatische Auswirkungen auf unsere überwiegend urbane Gesellschaft und die Entwicklung der Städte.

Allerdings muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass aufgrund des enormen Wachstums in Westeuropa in den letzten 50 Jahren die Forschungen

Filmtipps zum Thema »Schrumpfung«

- »Roger and me« (Roger und ich) von Michael Moore (1989): Schrumpfung in Flint, Michigan in den USA; http://de.wikipedia.org/wiki/Roger_%26_Me
- »Nicht mehr – noch nicht« von Daniel Kunle und Holger Lauinger (2004): Schrumpfung und Projekte in den ostdeutschen Bundesländern; <http://www.nichtmehrnochnicht.de>
- »Neuland« von Daniel Kunle und Holger Lauinger (2007): Schrumpfung und Projekte in den ostdeutschen Bundesländern; <http://www.neuland-denken.de/>
- »Requiem for Detroit« von Julien Temple (2009, nur englisch); Dokumentation der BBC zur Schrumpfung in Detroit, USA; <http://www.bbc.co.uk/programmes/b00rkm3y>

zum Thema Schrumpfung erst vernachlässigt, dann weitestgehend eingestellt wurden. Erst vor ein paar Jahren wurden sie wieder aufgenommen und stecken damit quasi noch in den Kinderschuhen. Sie liefern dennoch jetzt schon einige Resultate: Als Ergebnis bisheriger Studien haben sich in den letzten Jahren vier Hauptursachen für Schrumpfungsprozesse herauskristallisiert, auf die im Folgenden eingegangen werden soll. Dabei ist zu beachten, dass alle diese Ursachen zusammen, aber auch einzeln und mit unterschiedlichen Gewichtungen eine Rolle spielen können.

Deindustrialisierung und struktureller Wandel

Wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse in einigen Regionen sind Teil und Ergebnis des aktuellen Strukturwandels. Der Globalisierungsprozess betrifft alle Regionen und Kommunen – aber unterschiedlich. Die seit den 1970er Jahren einsetzende Internationalisierung von Produktionsprozessen hat in den Industriestaaten flächendeckend zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Industrie geführt. Große Industriebetriebe mit tausenden von Arbeitsplätzen sind inzwischen eher die Ausnahme. Weite Teile der ehemaligen industriellen Produktion sind heute stillgelegt oder kommen durch die fortschreitende Rationalisierung mit einem Bruchteil der ehemals notwendigen Arbeitskräfte aus. Neuinvestitionen dienen eher der Intensivierung der Produktion, sind also in der Regel ebenfalls mit einem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden. Nur in wenigen Großstadtreionen kann dieser Industriearbeitsplatzverlust durch eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen in der Dienstleistungsbranche kompensiert werden.

Unternehmen beginnen transnational zu agieren und versuchen, sich dem Einfluss der Politik zu entziehen. Ganze Produktionszweige werden in andere Länder verlegt, weil sich die Unternehmen durch niedrigere Löhne eine billigere Produktion versprechen. Das hat zur Folge, dass Städte und Regionen sich weltweit in einen Wettbewerb um Investitionen, Firmenansiedlungen, Arbeitsplätze, (wohlhabende und gut qualifizierte) BewohnerInnen, TouristInnen und Fördermittel begeben. Große Teile Ostdeutschlands aber auch westdeutsche Altindustrieregionen hat der wirtschaftliche Strukturwandel am härtesten getroffen, hohe Arbeitslosigkeit verursacht und viele junge Menschen zur Abwanderung in Regionen mit einem Arbeitsplatzangebot besonders in den neu entstandenen Dienstleistungsbranchen gebracht.

Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft geht einher mit wachsenden sozialen, ökonomischen und räumlichen Polarisierungen: Neue Wachstumsregionen entstehen, andere Regionen schrumpfen, Speckgürtel entwickeln sich um weiterhin wachsende Städte herum, zugleich entstehen »entleerte« ländliche Räume. Europaweit haben innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren die Disparitäten zwischen den Regionen aber auch inner-

halb von Regionen und Städten zugenommen – nicht zuletzt als Ergebnis von Kürzungen und »Reformen« in der sozialen Sicherung, der Arbeitsmarktpolitik und der Förderpolitik. Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse finden dabei häufig räumlich nebeneinander und gleichzeitig statt.

Postsozialistischer Wandel

Der Zusammenbruch der realsozialistischen Gesellschaft in Ostdeutschland und in anderen osteuropäischen Ländern ist bisher einmalig in der Geschichte. Bislang wurden dessen Folgen vor allem unter dem Blickwinkel der fast flächendeckenden Deindustrialisierung und inzwischen strukturellen Massenarbeitslosigkeit betrachtet. Diese Sichtweise greift aber zu kurz. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die sozialistische Gesellschaft als Ganzes unter anderen Gesichtspunkten und Anforderungen strukturiert und aufgebaut war als die Länder des Westens. So waren die Betriebe und Kombinate nicht nur ein Arbeitsort der Bevölkerung, sondern zugleich auch Träger wichtiger sozialer Infrastruktur. Das Spektrum reichte dabei von der ärztlichen Versorgung über Kindergärten, Aufgaben der polytechnischen Bildung im Schulwesen, Ferienheimen und Ferienlagern, Nahversorgung bis hin zu Kultur-, Freizeit- und Sportangeboten. Administrative Aufgaben der Verwaltung und der Seniorenbetreuung waren ebenfalls teilweise im Zuständigkeitsbereich der Betriebe angesiedelt.

Mit der Abwicklung der ostdeutschen Wirtschaft und der damit einhergehenden Schließung der Fabriken und Kombinate ging auch ein großer Teil dieser sozialen Infrastruktur verloren und stellte vielerorts die Kommunen vor die nahezu unlösbare Aufgabe, quasi über Nacht einen adäquaten Ersatz schaffen zu müssen. Dieser Neuaufbau der sozialen Infrastruktur ging für die kommunalen Haushalte mit einer hohen Verschuldung einher, was die Handlungsfähigkeit der meisten ostdeutschen Städte und Gemeinden bis heute stark einschränkt.

Darüber hinaus waren und sind viele ostdeutsche Menschen damit konfrontiert, dass sich mit der Wende 1989/1990 ein großer Teil des bisher gewohnten Lebensumfeldes, aber auch die Wahrnehmung ihrer Biografien veränderte. Die damit verbundene Unsicherheit kann unter anderem einen verstärkten Rückzug ins Private bewirken, der einzige Ort, an dem die eigenen Lebensumstände noch halbwegs kontrollierbar erscheinen. So ist die oft propagierte Schrumpfung von außen nach innen durch Abriss der an der Peripherie der Städte gelegenen Neubaugebiete vielerorts nicht im geplanten Umfang durchführbar. Teile der betroffenen Bevölkerung widersetzen sich diesem Vorgehen, weil sie auf ihre vertraute Umgebung unter keinen Umständen verzichten möchten – und oft auch finanziell nicht können.

Sub- und Deurbanisierung

Unter Suburbanisierung wird in der Regel der Wanderungsprozess von innerstädtischer Bevölkerung ins Umland der Städte verstanden. Dieser Prozess hat historisch gesehen verschiedene Ursachen. Das rapide Wirtschaftswachstum nach Ende des Zweiten Weltkriegs hatte starke Zuwanderung in die Städte, steigende Geburtenzahlen, aber auch einen wachsenden Bedarf an Industriestandorten und eine Ausweitung des Verkehrsaufkommens zur Folge. Politik und Planung reagierten auf diese Anforderungen u.a. mit dem Ausbau von Verkehrs- und anderen Infrastrukturen, der Ausweisung von Gewerbeflächen wie auch mit dem Ausbau des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus. Sowohl Wohn- als auch Gewerbeansiedlungen wurden zunehmend an den Stadtrand verlegt, weil die innerstädtischen Flächenreserven dem wachsenden Bedarf nicht mehr entsprechen konnten. Die Suburbanisierung von Wohnen und Industrie setzte damit ein und zog eine weitere Zunahme des Verkehrsaufkommens mit sich. Vorstellungen und Planungen einer »autogerechten Stadt« wurden populär und führten zu einer auf das Auto als hauptsächliches Transportmittel zugeschnittenen Verkehrs- und Stadtplanung.

Die Suburbanisierung des Wohnens fand zum Teil als geplanter Prozess, zum Teil als Folge vieler individueller Entscheidungen statt. So wurden Wohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus aufgrund des Flächenbedarfs zunehmend an den Stadträndern geplant. Wohnen in den durchgrüneten Neubausiedlungen galt als Zeichen für Aufschwung, Wohlstand und Modernität und bedeutete für die BewohnerInnen nach der Zeit von Notunterkünften und Zwangsbelegungen höheren Wohnkomfort und sozialen Aufstieg. Dieser steigerte sich – für diejenigen, die es sich leisten konnten – zum Traum vom Eigenheim.

»Bis Mitte der 70er Jahre herrschte im Wohnstandortverhalten der städtischen Bevölkerung folgendes Muster vor: Die wachsende Bevölkerung breitet sich immer mehr ins Umland aus – zwangsläufig, weil es einerseits immer mehr Menschen gab, andererseits, weil mit wachsendem gesellschaftlichem Reichtum jeder Einzelne mehr Wohnfläche haben konnte als zuvor.« (Häußermann 1988: 79) In den städtebaulichen Leitbildern des Fordismus zeigt sich – ähnlich wie in den in dieser Zeit eingeführten Sozialsystemen – eine patriarchale, fast ausschließlich auf die Kleinfamilie mit männlichem Normalverdiener und Hausfrau zugeschnittene Planung von Wohn- und Stadträumen. Stadtplanung orientierte bis in die 1980er Jahre hinein auf die Norm des erwachsenen, vollzeit-erwerbstätigen und individuell motorisierten Mannes als dem Nutzer städtischer Strukturen, während die an die Frauen delegierte Reproduktionsarbeit in die Wohngebiete am Stadtrand ausgelagert und weitestgehend übersehen wurde.

Statistisch gesehen schwächt sich der Suburbanisierungsprozess gegenwärtig ab, im Detail zeigen sich in der Bundesrepublik sehr unterschiedliche Ten-

denzen: In vielen Stadtregionen finden weiterhin Suburbanisierungsprozesse statt, werden Einfamilienhaus- oder Reihenhausesiedlungen im Umland errichtet und bezogen. In den gleichen oder anderen Städten ist eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Reurbanisierung, die Wanderung von BewohnerInnen zurück in die neuerdings wieder attraktiven (Innen-)Städte. Eine weitere, eigentümliche Entwicklung kann dagegen zum Beispiel in Chemnitz beobachtet werden: Durch die Eingemeindungen der letzten Jahre findet die Suburbanisierung jetzt im Gegensatz zu früher in den neuen, erweiterten Grenzen der Stadt statt. Somit führt sie, statistisch gesehen, zwar nicht mehr zu einem Bevölkerungsverlust der Gesamtstadt durch Wanderungsbewegungen, trotzdem sorgt sie für eine Entdichtung der Kernstadt.

Hinzu kommt, dass durch das Schrumpfen der einzelnen Stadtteile der Zusammenhang zwischen diesen innerhalb der Stadt immer mehr verloren geht, was zu einem Rückgang an städtischer Dichte und Komplexität führt (Deurbanisierung). Damit verbunden sind große Probleme in Bezug auf die städtische Infrastruktur, Wasser- und Abwassersysteme, Wärme- und Energieversorgung, Nahverkehr, wie auch kulturelle und soziale Angebote. Vor allem dieser Verlust an Freizeit- und Unterstützungsangeboten trägt in der Folge nicht unwesentlich zu einer Abwanderung gerade junger Bevölkerungsteile bei, für die eine entsprechende kulturelle Szene zu einem wichtigen Kriterium bei der Wahl ihres nächsten Lebensmittelpunktes gehört.

Demografischer Wandel

Der Begriff demografischer Wandel bezieht sich im Wesentlichen auf den anhaltenden Rückgang der Geburtenrate und der damit verbundenen Abnahme der Bevölkerungszahl, wie auch auf den immer größer werdenden Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung. Die seit Jahrzehnten sinkende Bevölkerungszahl konnte noch bis Ende des 20. Jahrhunderts zumindest in Großstädten durch Migration teilweise ausgeglichen werden, hat aber gleichzeitig die Bevölkerungszusammensetzung verändert. Fast flächendeckend in den neuen Bundesländern aber auch zunehmend in altindustriellen und ländlichen Regionen in Westdeutschland kann der allgemeine Geburtenrückgang allerdings nicht ausgeglichen werden, sondern wird noch zusätzlich durch Abwanderungsbewegungen der erwerbsfähigen und jüngeren Generation verstärkt. So weist die im Jahr 2008 erstellte Studie der Bertelsmann-Stiftung »Wegweiser Kommune« fast 90% der ostdeutschen Mittelstädte als »schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung« aus.

In vielen weiteren Studien ist auf die Folgen dieser Entwicklung aufmerksam gemacht worden, angefangen von den Effekten auf die sozialen Sicherungssysteme, die Schulnetzplanung bis hin zu den gewandelten Bedürfnissen

der Bevölkerung einer Stadt durch die zunehmende Alterung. Noch relativ wenig erforscht und beschrieben sind jedoch die psychosozialen Folgen für die Stadt. Chemnitz, das bundesweit als die Altershauptstadt der Bundesrepublik gelten darf, kann hierbei als Musterbeispiel dienen. Die sich gerade herausbildende »Hegemonie der Alten« hat jetzt schon gravierende Auswirkungen auf bestimmte soziale und politische Strukturen der Stadt. Sowohl in der Politik als auch in den Vereinen stellen vielerorts ältere Menschen mittlerweile die Mehrheit der EntscheidungsträgerInnen und sorgen somit häufig dafür, dass vor allem ihre Bedürfnisse für die Ausgestaltung und die Zielsetzung des gesellschaftlichen Handelns maßgeblich sind. Das kann die Stadt für junge Menschen unattraktiver machen. Darüber hinaus macht die erzwungene und auch praktizierte Mobilität junger Leute diesen Bevölkerungsteil zu einem der sensibelsten überhaupt, wenn es darum geht, mit den Füßen abzustimmen, sprich die Stadt zu verlassen. Die Folge davon ist wiederum eine Beschleunigung der demografischen Alterung.

2.2 Ursachen und Charakteristika sozialer Polarisierung in der Stadt

Die Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Deindustrialisierung und des demografischen Wandels haben nicht nur auf Schrumpfung und Wachstum ganzer Regionen oder Städte Einfluss. Auch innerhalb der Städte – seien sie wirtschaftlich erfolgreich oder von hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderung geprägt – führen diese Veränderungen zu neuen Ungleichheiten. Bereits seit Ende der 1980er Jahre untersuchen StadtsoziologInnen die innere »Spaltung der Stadt«, verursacht durch Strukturwandel, Rückzug des Sozialstaates und unternehmerorientierte Stadtpolitik, die von einer neuen Hierarchisierung der Städte im internationalen Standortwettbewerb begleitet wird.

Im 20. Jahrhundert bestand ein Unterschied zwischen europäischen und nordamerikanischen Großstädten in ihrer deutlich geringeren sozialräumlichen → *Segregation*. Segregation meint dabei die ungleiche räumliche Verteilung der Wohnstandorte unterschiedlicher sozialer Gruppen in der Stadt anhand von Merkmalen wie z.B. Ethnizität, Alter, sozioökonomischer Status. Warum die Herausbildung ethnischer oder Armen-Viertel in Kontinentaleuropa seltener als in amerikanischen Großstädten war, hat verschiedene Ursachen und kann u.a. auf die höhere Sozialintegration des hauptsächlich nordeuropäischen Wohlfahrtsstaats zurückgeführt werden. Vor allem in der BRD konnten bis in die 1970er Jahre hinein Krisen und Benachteiligungen zumindest für die deutschen Bevölkerungsteile aufgrund von fast flächendeckender Vollbeschäftigung und Sozialstaat annähernd ausgeglichen werden. Eine wesentliche Rolle spielte

der staatlich geförderte Wohnungsbau, der sich nicht allein auf die Versorgung jener einkommensschwachen und diskriminierten Haushalte beschränkte, die auf dem freien Wohnungsmarkt keine Chance haben. Die Gewährleistung einer sozialen Mischung auch in Großsiedlungen war Anspruch des sozialen Wohnungsbaus, der mit niedrigen Mieten um breite Bevölkerungsschichten warb (ein Problemfeld, das sich in der DDR so nie gestellt hat).

Seit 20 Jahren nimmt auch in Europa die Segregation in den Städten als Ausdruck und Folge der zunehmenden gesellschaftlichen Ungleichheiten zu. Sucht man nach den Ursachen dafür, lohnt es sich, jene Gründe der früheren sozialen Integration und Mischung – Erwerbsgesellschaft und Sozialstaat/sozialer Wohnungsbau – und die Entwicklungen in diesen Bereichen näher zu betrachten. Denn die räumliche Verteilung der BewohnerInnen in der Stadt ist entscheidend durch Mechanismen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt beeinflusst.

Spaltung von Arbeitsverhältnissen und Einkommen

Die Position auf dem Arbeitsmarkt begrenzt oder eröffnet die Handlungsspielräume eines/einer Jeden in vielen anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, so auch auf dem Wohnungsmarkt. Die Wahlmöglichkeiten und Spielräume bei der Wohnungssuche werden massiv durch das eigene Einkommen begrenzt. Die mit dem ökonomischen Strukturwandel einhergehende Spaltung der Arbeitsverhältnisse und Einkommen führen somit zu neuen Ungleichheiten auf dem städtischen Wohnungsmarkt.

Der seit den 1970er Jahren stattfindende Prozess der Deindustrialisierung der Wirtschaft führte zu einer Verlagerung von Beschäftigung in den Dienstleistungssektor, die aber den Arbeitsplatzabbau in der Industrie nicht ausgleichen konnte. Die Folge ist eine Verschärfung der Einkommensungleichheiten in den Großstädten, da sowohl die Zahl der gut bezahlten, hochqualifizierten Beschäftigten (z.B. in Unternehmensberatungen, in den Finanzdienstleistungen, Versicherungen etc.), wie auch die der schlecht bezahlten, prekären und niedrig qualifizierten Tätigkeiten (in der Gebäudereinigung, beim Wachschatz etc.) steigt. 23% der ArbeitnehmerInnen arbeiten inzwischen im Niedriglohnsektor – 70% davon Frauen. Jede/r fünfte ArbeitnehmerIn verdient weniger als zwei Drittel des Durchschnittslohns. Diese Polarisierung der Einkommensverhältnisse wird begleitet von einer anhaltenden Arbeitslosigkeit vor allem in Altindustrie- und Schrumpfsregionen.

Auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich eine Spaltung zwischen jenen, die noch über ein geschütztes Normalarbeitsverhältnis verfügen, und solchen, die zu den »Überflüssigen« der Erwerbsgesellschaft zählen und mit Hartz IV auskommen müssen. Dazwischen gibt es eine wachsende »Zone der Verwundbarkeit«, der Prekarität, die arbeitsrechtlich wenig geschützte, unsichere Beschäftigungsver-

hältnisse umfasst. Diese umschreibt über die Arbeitsverhältnisse hinaus aber auch ein wachsendes Ausgrenzungsrisiko und wachsende Unsicherheit in vielen Lebensbereichen für die Betroffenen – so auch bei der Wohnungssuche. Während sich für eine relevante, gut verdienende Minderheit neue finanzielle Möglichkeiten für das luxuriöse Wohnen in der Stadt eröffnen, sinkt die Chance für prekär Beschäftigte und Arbeitslose, sich überhaupt noch Wohnungen in Innenstadtnähe und attraktiven Stadtvierteln leisten zu können – umso mehr, seitdem in den letzten Jahren die Wohnungsmärkte dereguliert und große vormals kommunale Wohnungsbestände privatisiert worden sind.

Städtischer Wohnungsmarkt:

Gentrifizierung und Ausstieg aus dem sozialen Wohnungsbau

Zwei Entwicklungen haben in den letzten 20 Jahren zu einer kontinuierlichen Verknappung des Angebots an kostengünstigem Wohnraum geführt: Zum einen die fortschreitende Sanierung und Aufwertung der vormals preiswerten Altbau-Mietwohnungsbestände in den Innenstädten, zum anderen – und deutlich gravierender – der Ausstieg des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau und die Privatisierung kommunaler Wohnungsbaubestände.

Die zunehmende Attraktivität innerstädtischen Wohnens für zahlungskräftige BewohnerInnen hat besonders das Gesicht der Gründerzeitviertel in vielen deutschen Großstädten grundlegend verändert. Waren sie noch vor 30 Jahren preisgünstiger Wohnraum für MigrantInnen, Arbeitslose und RentnerInnen und oft dem Abriss geweiht, sind diese Viertel heute in der Regel attraktive Wohn- und Investitionsstandorte. Private renditeorientierte ImmobilieneigentümerInnen reagieren mit zum Teil umfassenden Luxus-Sanierungen auf die erhöhte Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum in attraktiven Lagen. Mit dem Stichwort → *Gentrifizierung* (engl. gentrification) werden neben dieser Aufwertung des Wohnungsbestands aber auch die Veränderung und Aufwertung des Kultur- und Konsumangebots und des Images des Viertels bezeichnet. Vor allem aber beinhaltet Gentrifizierung die Verdrängung großer Teile der früheren BewohnerInnen, die sich die Mieten nach der Sanierung nicht mehr leisten können. Nicht nur für das betroffene Viertel, sondern für die gesamte Stadt führt das zu einer Reduzierung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum.

Reizwort Gentrifizierung

Kaum ein Wort aus der Stadtsoziologie taucht in den letzten Jahren so häufig in den Überschriften der überregionalen Zeitungen, in Flugblättern von Stadtteilinitiativen oder der politischen Auseinandersetzung um Stadtentwicklung auf wie der Begriff → *Gentrifizierung*. War Gentrifizierung bzw.

Gentrification zunächst eine Fachvokabel, die die Aufwertung von Stadtvierteln und die damit einhergehende Verdrängung ärmerer BewohnerInnen bezeichnete, gilt es inzwischen als Schlagwort oder gar Kampfbegriff in stadtpolitischen Auseinandersetzungen. Kampfbegriff auch deshalb, weil Gentrifizierung die Schattenseiten und Ungleichheiten der aktuellen Stadtentwicklung thematisiert: die Verdrängung jener, die sich (luxus-)modernisierte Altbauwohnungen in den Innenstädten nicht mehr leisten können, die Zerstörung von Sozial- und Nachbarschaftsstrukturen, die Verantwortung von Politik und Planung für eine soziale Stadtentwicklung.

Entwickelt wurde der Begriff Gentrification durch die britische Geografin Ruth Glass 1964, als sie in einer Studie über den Londoner Stadtteil Islington die Verdrängung von BewohnerInnen aus der Arbeiterschicht durch zurück in die Innenstadt ziehende Mittelklasse-Familien beschrieb: »Eins nach dem anderen wurden die Arbeiterviertel Londons durch die Mittelschichten eingenommen. Heruntergekommene bescheidene frühere Stalungen und Landhäuschen – zwei Räume oben und zwei unten – wurden nach Ende der Mietdauer übernommen und sind zu eleganten, teuren Wohnsitzen geworden. Große Häuser im viktorianischen Stil, heruntergewirtschaftet in früheren Perioden – die als Pensionen oder durch mehrere Haushalte genutzt waren – wurden ein weiteres Mal aufgewertet... Sobald dieser Prozess der ›Gentrification‹ in einem Gebiet beginnt, setzt er sich unaufhörlich fort, bis alle oder die meisten der bisherigen Arbeiterklasse-Bewohner/innen vertrieben sind und sich der gesamte soziale Charakter des Viertels ändert.« (Glass 1964: XVIII-XIX)

In diesem Zitat sind die wesentlichen Merkmale von Gentrification-Prozessen bereits zusammengefasst: Ein bisher vernachlässigtes Altbauviertel, oft bewohnt von sozial benachteiligten BewohnerInnen und von Leerstand geprägt, wird durch KünstlerInnen, StudentInnen oder Subkultur »entdeckt« und durch »Pioniernutzungen« wie neue Kneipen, Galerien, Cafés oder Clubs verändert. Dadurch verändert sich das Image des Viertels, es gilt als neuer Szenekiez oder Künstlerviertel und wird so attraktiv für Immobilieninvestoren, für die sich nun Wohnungssanierungen lohnen – denn die nun »besondere Lage« rechtfertigt höhere Mieten. Neben der symbolischen beginnt eine sichtbare bauliche Aufwertung des Viertels, begleitet von einer Aufwertung des Konsum- und Freizeitangebots (Restaurants, Weinläden, Feinkostläden, Läden für Designerklamotten etc.) und einer grundlegenden Veränderung der BewohnerInnenstruktur. Die ursprünglichen BewohnerInnen (ArbeiterInnen, Arbeitslose, RentnerInnen und später auch die früheren »Pioniere«) können sich die steigenden Mieten nicht

mehr leisten, werden zu einem großen Teil durch neue BewohnerInnen aus der Mittelschicht ausgetauscht und müssen in anderen Teilen der Stadt – meist außerhalb der Innenstadt – bezahlbaren Wohnraum suchen.

Hier wird auch deutlich, dass Gentrifizierung nicht nur einzelne Quartiere betrifft, sondern auch etwas mit dem Wohnen und Leben im Rest der Stadt zu tun hat: Die Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse führen zu massiven Umzügen in andere Teile der Stadt, oft zu einer neuen oder verstärkten Konzentrationen von benachteiligten BewohnerInnen in benachteiligten Stadtvierteln. Oder die »Pioniere« der Gentrifizierung – die KünstlerInnen, die Clubs, die Galerien, die StudentInnen – ziehen in »Aufwertungskarawanen« in immer neue Teile der Innenstadt, die im Abstand weniger Jahre hintereinander aufgewertet und sozial grundlegend verändert werden. Damit ändert sich grundlegend nicht nur das Gesicht der Innenstädte, sondern auch die Definition darüber, wer überhaupt noch in der Innenstadt wohnen und leben kann.

Noch gravierender wirkt sich der Ausstieg der öffentlichen Hand aus der Wohnungspolitik aus: Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau sind inzwischen fast überall eingestellt, das Neubauvolumen im sozialen Wohnungsbau ist verschwindend gering und die früheren Mietpreis- und Belegungsbindungen laufen aus. Zudem haben seit den 1990er Jahren viele Kommunen relevante Teile ihrer Wohnungsbestände an renditeorientierte Privateigentümer veräußert, um ihre Haushalte zu entlasten. Deren neue EigentümerInnen – oft ausländische Immobilienfonds – sind weniger an der Fortführung einer sozial orientierten Belegungs- und Mietpreispolitik, sondern an kurzfristigen Gewinnen z.B. durch Mietsteigerungen interessiert.

Schrumpfende Kommunalfinanzen & Privatisierungen

Nach Art. 28 des Grundgesetzes besitzen die Kommunen einen minimalen Grad finanzieller Autonomie, u.a. das Recht auf kommunale Steuern und auf Einkünfte, die den zugewiesenen Aufgaben angemessen sind. Inzwischen ist die kommunale Finanzhoheit und hinreichende Mittelausstattung allerdings zur Fiktion geworden. Chronisch unangemessene Einkünfte stehen steigenden Pflichtausgaben und dem Verlust der Kontrolle über das kommunale Budget gegenüber. Die frei verfügbaren Einkünfte tendieren in den meisten Städten und Gemeinden mittlerweile gegen Null. Die von den Kommunen getätigten Investitionen sind seit Anfang der 1990er Jahre stetig gesunken, im Jahr 2004 investierten sie ein Drittel weniger als 1994. Besonders strukturschwache Regionen leiden unter dem Teufelskreis von stei-

gender Arbeitslosigkeit, wachsender Abwanderung, sinkenden Einkünften und wachsenden sozialen Problemlagen und Transferausgaben.

Vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen und steigender Ausgaben wie auch unter dem Liberalisierungs- und Wettbewerbsdruck der EU haben zahlreiche Kommunen seit den 1990er Jahren Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge privatisiert. Um den Verwaltungshaushalt zu entlasten, veräußerten die Kommunen ihr Vermögen in Form von Betrieben, Einrichtungen und Infrastruktur. Privatisiert wurde u.a. in der Energieversorgung, der Abfallbeseitigung, beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), in der Wohnungsversorgung wie auch bei den sozialen Diensten. Langfristig trugen diese Veräußerungen jedoch wenig zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation bei, während sie maßgeblich die kommunalen Handlungsmöglichkeiten einschränken.

Auslaufmodell öffentliche Wohnungswirtschaft?

Nicht erst seit dem Aufsehen erregenden Verkauf der Dresdner Wohnungsbau-gesellschaft WOBA ist die Privatisierung von Wohnungsunternehmen aus öffentlicher Hand ein Thema, das kontrovers diskutiert wird. Seit Mitte der 1990er Jahre werden in der BRD in immer größerem Umfang öffentliche Wohnungsbestände privatisiert und der Trend scheint bisher ungebrochen. Gerade in Zeiten knapper Kassen sehen immer mehr Kommunen im Verkauf ihrer Wohnungsbestände eine Möglichkeit, ihre Schulden zu tilgen und Spielraum für neue Investitionen zu gewinnen. Doch nicht nur Neuinvestitionen fallen den Kommunen immer schwerer, selbst für laufende Ausgaben wie Löhne und Gehälter müssen sich die öffentlichen Haushalte immer weiter verschulden.

Der Präsident des Deutschen Städtetages und Oberbürgermeister von München, Christian Ude, stellte auf einer Fachtagung der Kommunalen Wohnungswirtschaft in München am 17. Mai 2006 fest, dass die Kommunen zur Deckung laufender Ausgaben mittlerweile Kassenkredite in Höhe von über 23 Milliarden Euro aufgenommen haben. Die Finanznot der Städte und Gemeinden ist also kein Phantom, sondern bittere Realität. Die bisher gemachten Erfahrungen mit den Folgen des Verkaufs kommunaler Wohnungsunternehmen stehen der Finanznot an Bitterkeit jedoch kaum nach. Die Stadt Wilhelmshaven verkaufte im Jahr 2000 ihre Wohnungsbaugesellschaft Jade an die Deutsche Bank. Die hochverschuldete Stadt konnte sich, nach eigenen Angaben, mit dem erzielten Erlös vollständig entschulden. Delegationen von BürgermeisterInnen und PolitikerInnen pilgerten daraufhin nach Wilhelmshaven, um Glückwünsche zu überbringen und Ratschläge für das Nachahmen zu empfangen. Das Projekt Wohnen für junge Menschen in Wilhelmshaven (WIWA), die Diakonie und der SOS-Ju-

genddorfverein jedoch beklagten nach Aussage der Wilhelmshavener Zeitung Gegenwind, mittlerweile erhebliche Schwierigkeiten zu haben, den von ihnen betreuten jungen oder drogenkranken oder bisher wohnungslosen Leuten zu den eigenen vier Wänden zu verhelfen. Bisher war die Jade für diese Vereine ein zuverlässiger Partner, doch diese Zeiten sind nun vorbei. Inzwischen erfolgte der Weiterverkauf der Jade von der Deutschen Bank an die Fondmanagementgruppe Cerberus.

Und die Kommunalfinanzen? Am Donnerstag dem 2. März 2006 vermeldete Radio Bremen unter der Überschrift, »Wilhelmshaven kürzt Gelder für Kultur und Soziales«: Die Stadt Wilhelmshaven will bei den freiwilligen Leistungen massiv kürzen. Das hat der Rat am Abend mit großer Mehrheit beschlossen. Betroffen sind davon unter anderem die Kunsthalle, die Landesbühne, die Bibliothek sowie das Frauenhaus und die Suchtberatung. Das Defizit der Kommune beträgt in diesem Jahr 8,8 Millionen Euro. Nach einer Auflage der Kommunalaufsicht muss Wilhelmshaven spätestens im Jahr 2009 einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen.

Das Beispiel Wilhelmshaven steht exemplarisch für die verschiedensten Kommunen in der BRD, welche den Schritt der Privatisierung ihrer öffentlichen Wohnungsbestände bereits gegangen sind. Dabei stand jedoch eine einseitige Verurteilung der dafür verantwortlichen KommunalpolitikerInnen nicht zur Debatte. Das eigentliche Problem sei vielmehr die anhaltende und sich immer weiter verschärfende Finanznot der Kommunen, welche dann die Politik zu solchen Verkäufen drängt. Jedoch seien solche Verkäufe ein irreversibler Rückschritt und dürften nur die ultima ratio sein. Denn die Finanzprobleme werden damit selbst nicht gelöst, sondern im Gegenteil eher weiter verschärft. Nicht nur die Einnahmen aus den Vermietungen fehlen der Stadt in Zukunft, sondern auch die als Kompensation erhofften Erträge aus der Gewerbesteuer können sinken.

Dies liegt daran, dass inzwischen als Käufer für ganze Unternehmen fast nur noch transnationale Investmentfonds in Erscheinung treten. Diese sind meist als Private-Equity-Fonds organisiert und sollen für mittelfristige Investitionen Renditeziele von bis zu 25% erzielen. Damit dies funktioniert, wird in der Regel folgender Weg beschritten. Es wird ein Fond gegründet, mit dem Ziel privates und institutionelles Anlagekapital zu sammeln und mit dem erwähnten Renditeziel von bis zu 25% zu investieren. Dieses Eigenkapital wird in Zweckgesellschaften eingebracht. Diese werden oft als Special Purpose Vehicle (SPV), Special Purpose Entity (SPE) oder Single Purpose Company (SPC) bezeichnet. Die SPV haben ihren Sitz meist in Ländern mit günstiger Steuergesetzgebung, wie den Antillen, den Bahamas oder ähnlichen Off-Shore Bankplätzen. Dann werden bei Banken festverzinsten Kredite als Fremdkapital aufgenommen. Das Ziel ist es, einen möglichst hohen Anteil an Fremdkapital zu erreichen. Solan-

ge sich die Leitzinsen auf einem niedrigen Niveau befinden, ist dieses Fremdkapital extrem günstig zu haben. Hat der Fond somit eine entsprechende Größenordnung erreicht, wird investiert. Einzige Bedingung ist, dass die mit der Investition zu erzielende Gesamrendite größer sein muss, als der für das Fremdkapital zu zahlende Zinssatz.

Fallbeispiele: SVPs, REITs und andere Spekulationen

Zur Verdeutlichung ein einfaches Beispiel: 10.000 Euro sollen investiert werden. Davon sind 25% Eigenkapital und 75% Fremdkapital zu einem Zinssatz von 5%. Mit der Investition wird eine Rendite von 10% erzielt, was 1.000 Euro entsprechen würde. Wenn die 75% Fremdkapital, also ein Betrag von 7.500 Euro, mit den vereinbarten 5% verzinst werden, sind dies 375 Euro. Der Rest der Gesamrendite in Höhe von 625 Euro entfällt dann auf das Eigenkapital. Das bedeutet, die gesammelten 2.500 Euro Eigenkapital haben eine Rendite von 25% erzielt! In der Finanzwelt spricht man bei diesem Verfahren vom so genannten Leverage-Effekt. Dieser ist umso höher, je mehr festverzinstes Fremdkapital zum Einsatz kommt.

Die SPV erwirbt dann ein öffentliches Unternehmen, zum Beispiel eine Wohnungsbaugesellschaft. Danach werden beide Unternehmen miteinander verschmolzen und damit die Kreditlast des SPV auf das neue Unternehmen übertragen. Danach beginnt die Verwertung des Unternehmens. Diese kann auf verschiedenste Art und Weise erfolgen. Da der Verkauf von Unternehmensteilen steuerfrei ist, bietet sich unter anderem eine Filetierung des Unternehmens an, um so besonders wertvolle Teile des Gesamtunternehmens gewinnbringend zu veräußern. Da mit der Übertragung der Kreditlast auf das Unternehmen zugleich die Gewinne aus Vermietungen minimiert werden können, kann es zu einer Senkung der Gewerbesteuerabgaben kommen und das Unternehmen finanziert seinen eigenen Kauf selbst.

Eine Sonderstellung nehmen dabei die so genannten REITs ein. Diese Real Estate Investment Trusts sind zumeist börsennotierte Immobiliengesellschaften. REITs müssen weder Körperschafts- noch Gewerbesteuern zahlen und sind verpflichtet, 90% des Vorsteuerertrages an die Anteilseigner als Dividende auszuzahlen. In Bezug auf die Wohnungswirtschaft sind die REITs in der Bundesrepublik nach aktueller Gesetzeslage allerdings stark eingeschränkt. So dürfen nur solche Wohnungen über REITs vermarktet werden, die ab 2007 gebaut wurden. Für Diskussionen über den Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen spielen sie damit zur Zeit keine Rolle.

Auch bei den als »Heuschrecken« bezeichneten Investmentfonds scheint in Deutschland nicht alles so rosig zu laufen wie geplant. Das Privat-Equity-Unternehmen Cerberus, das mit dem Kauf von 20.000 ehemaligen Gewerkschaftswohnungen aus dem Bestand der Neuen Heimat im Jahr 2005 Schlagzeilen machte, ist ins Trudeln geraten. Nach einer Meldung von Spiegel Online vom 5. Juli 2007, überlegt der Finanzinvestor, wie er die Wohnungen wieder los werden kann, weil »sich Mieterhöhungen in wenig attraktiven Regionen schwer durchsetzen lassen. Auch die Privatisierung der Objekte läuft vielfach schleppend«.

Damit zeigen sich erste Grenzen für Unternehmen, die die Wohnungswirtschaft als Betätigungsfeld für Spekulationsgeschäfte erschließen wollten. Es zeigt aber auch, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen auf einem wirtschaftlich schwierigen Terrain agieren. Der zum Teil hohe Leerstand, die steigenden Kosten und die hohe Kreditlast sind die vordergründigen Probleme, die bewältigt werden müssen, damit kommunale Wohnungsunternehmen weiter bestehen können und damit in der Lage sind, ihren Beitrag zur sozialen Daseinsvorsorge zu leisten.

Insgesamt hat sich also auch der Bestand an Sozialwohnungen in den Städten deutlich verringert. Allerdings hat die Nachfrage nach den noch verbleibenden Restbeständen an Sozialwohnungen und preisgünstigen Mietwohnungsbeständen im privaten Besitz eben nicht abgenommen. Die noch verbleibenden Bestände des sozialen Wohnungsbaus verändern damit ihre Funktion in der Wohnungsverorgung. Sie dienen heute nicht mehr der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten, sondern nehmen immer mehr die Aufgabe wahr, Wohnraum vor allem für jene zur Verfügung zu stellen, die auf dem privaten Wohnungsmarkt keine Chancen mehr haben. Dadurch wird Wohnen im sozialen Wohnungsbau für die Mittelschichten zunehmend – nicht nur finanziell durch Fehlbelegungsabgaben und strengere Einkommensgrenzen bei Neuvermietungen – unattraktiv und die Gefahr der Konzentration von Armut und Ausgrenzung in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus steigt.

Diese Entwicklungen sind Ausdruck für einen Übergang zu einem mehr und mehr marktförmigen Modell der Wohnraumversorgung – mit massiven Auswirkungen auf die Chancen unterschiedlicher BewohnerInnengruppen auf dem Wohnungsmarkt: Das immer kleiner werdende Angebot an preisgünstigem Wohnraum führt zu Versorgungsproblemen für GeringverdienerInnen, TransferempfängerInnen und von z.B. ethnischer Diskriminierung Betroffenen. Auch für die Mittelschichten nimmt das bezahlbare Angebot an Wohnungen ab, da Wohnungen im Sozialwohnungsbestand zunehmend finanziell unattraktiv und

Bestände im modernisierten Altbau teurer werden. Der Nachfragedruck auf das preisgünstige Wohnungssegment nimmt ebenso zu wie Verdrängungseffekte zulasten der sozial Benachteiligten. Nur für eine Minderheit an HöchstverdienerInnen eröffnet die Aufwertung innerstädtischer Quartiere und die zunehmende Anzahl an Eigentumswohnungen neue Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt. Sie profitieren von Deregulierung und Vermarktlichung der Wohnungsversorgung. Insgesamt verstärken sich dadurch aber → *Segregation* und Verdrängung in den Städten.

Fallbeispiel: der Berliner Mietwohnungsmarkt

In der Nachwendezeit erlebte Berlin noch einen Bauboom: In Erwartung einer zukünftigen »Global City Berlin«, wurden zahlreiche Wohnungen – auch Sozialwohnungen – und Büros für eine Stadt gebaut, die – so wurde spekuliert – im Jahr 2010 um die fünf Millionen EinwohnerInnen haben würde. Tatsächlich fanden deutlich weniger Zuzüge als geplant statt, durch Suburbanisierungsprozesse ins Umland waren sogar Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Eine beträchtliche Anzahl leerstehender Wohnungen hatte sich angesammelt. In der Folge ist der Neubau von Wohnungen seit Beginn der 2000er Jahre stark zurückgegangen, im öffentlich geförderten Wohnungsbau seit 2002 sogar komplett eingestellt.

Zugleich wurden erhebliche Wohnungsbestände städtischer Wohnungsunternehmen privatisiert – seit 1990 ca. 200.000 Wohnungen. Noch 2004 wurden von der rot-roten Landesregierung die 65.700 Wohnungen der GSW an die Investoren Cerberus/Goldman Sachs (90%) und die ContestBeteiligungs-GmbH (10%) veräußert. Nur noch 16% (im Jahr 2000 ca. 24%) der Berliner Mietwohnungen sind im Besitz städtischer Wohnungsunternehmen, 12% sind genossenschaftliches Eigentum. Darüber hinaus laufen Belegungsbindungen für Sozialwohnungen fortwährend aus, sodass sich der Anteil von Sozialwohnungen am Wohnungsbestand innerhalb der letzten zehn Jahre bereits um 35% verringert hat. Insgesamt schwindet also der Bestand an Wohnungen, auf den die Kommune durch Beteiligung an städtischen Wohnungsbaugesellschaften oder gesetzliche Mietpreisbindungen direkten Einfluss nehmen kann (siehe dazu ausführlicher die Tabelle auf der folgenden Seite). Die politischen Steuerungsmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt werden geringer.

Solange der Berliner Wohnungsmarkt als »entspannt« galt, also zahlreiche Wohnungen leer standen und dadurch die Mieten vergleichsweise niedrig waren, wurde das von wenigen als Problem angesehen. Seit jedoch nicht nur Teile der Bezirke Mitte und Prenzlauer Berg, sondern immer grö-

Bere Teile der Innenstadt von Aufwertung, Mietsteigerungen und Verdrängung betroffen sind, werden die geringen Handlungsspielräume der Bezirke und des Landes Berlin jedoch allzu offensichtlich.

Berliner Mietwohnungen nach Eigentümergruppen und Art der Wohnungsbindung

	2000		2009	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Städtische Sozialmietwohnungen	104.200	6,2%	44.700	2,7%
Städtische Wohnungen mit Belegungsbindung	98.400	5,9%	85.800	5,3%
Sonstige städtische Mietwohnungen	194.400	11,6%	137.300	8,4%
Genossenschaftliche Sozialmietwohnungen	16.400	1,0%	10.800	0,7%
Genossenschaftliche Wohnungen mit Belegungsbindung	28.800	1,7%	28.700	1,8%
Sonstige genossenschaftliche Mietwohnungen	140.600	8,4%	146.500	9,0%
Private Sozialmietwohnungen	128.300	7,7%	105.800	6,5%
Private Wohnungen mit Belegungsbindung	6.600	0,4%	10.500	0,6%
Übrige Mietwohnungen bei sonstigen Eigentümern	952.200	57,0%	1.062.100	65,1%
Gesamt	1.669.900		1.632.200	

Quellen: Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklung und Strukturen 1991-2000, IBB-Wohnungsmarktbericht 2010.

2.3 Auswirkungen auf die Stadt- und Regionalplanung

Stadt- und Regionalentwicklungspolitik muss als Querschnittspolitik versuchen, unterschiedlichste AkteurInnen, Interessen und Aufgabenfelder zu integrieren. Das Anforderungsprofil, die lokalen Problemlagen und die beschränkten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune schaffen für PlanerInnen und PolitikerInnen immer wieder das Dilemma vom drastischen Auseinanderklaffen von Handlungsbedarf und Steuerungskapazität. Die skizzierten Fragmentierungsprozesse, die Herausforderungen von demografischem Wandel und Schrumpfung, wie auch die finanziellen Spielräume der Kommune haben einen bedeutenden Einfluss auf die Stadt- und Regionalplanung.

tenden Einfluss darauf, was von und mit wem wofür geplant wird. Angesichts von Städtekonkurrenz, wettbewerbsorientierten Förderprogrammen und sozialen Polarisierungsprozessen wird es zum Beispiel immer schwieriger, die Angleichung der Lebensverhältnisse und den regionalen Ausgleich als Zielstellungen von Stadt- und Regionalentwicklung im Blick zu behalten bzw. verwirklichen zu können.

Die Logik des sozialen Ausgleichs, die prägend für die Sozial- und Stadtpolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war, wird heute zunehmend durch eine Wettbewerbsorientierung ersetzt: in der Stadtpolitik als Konkurrenz mit anderen Städten, in der Sozialpolitik als Kürzung von Sozialleistungen und Arbeitszwang, und in vielen Politikfeldern in Form von Deregulierung, Privatisierung und Vermarktlichung von Leistungen.

In *wachsenden Städten* führten diese zunehmende Orientierung auf Konkurrenz auf der Ebene der Politik einerseits und die wachsende soziale und regionale Polarisierung andererseits zu neuen Herausforderungen. Bis Anfang der 1990er Jahre waren staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt – über umfangreiche staatliche Neubau- oder Sanierungsgebiete, gesetzliche Regelungen zu Mietbegrenzungen und MieterInnenschutz in Sanierungs- und Milieuschutzgebieten oder Förderprogramme für den Bau von Sozialwohnungen – noch übliche und breit akzeptierte Maßnahmen einer sozial ausgleichenden Stadtpolitik. Seitdem wurden nicht unerhebliche Wohnungsbestände kommunaler Wohnungsbaunternehmen privatisiert, seit Jahren findet kaum Neubau von Sozialwohnungen statt. Trotz steigender Mieten und nachweisbaren sozialen Verdrängungs- und Segregationsprozessen sind staatliche Eingriffe in die Wohnungspolitik heute nur schwer durchsetzbar. Zum einen fehlen den Kommunen allein für Neubau- und Fördermaßnahmen oft die finanziellen Mittel, zum anderen ist eine Rückkehr zum kommunalen Wohnungsbau nach Jahren der Privatisierungseuphorie und investorenorientierten Stadtpolitik nicht unumstritten.

Nahezu einziges Instrument zur Bekämpfung von → *Segregation* und ihren Folgen für Quartiere und BewohnerInnen ist seit 1999 das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« zur Aktivierung und Förderung benachteiligter Quartiere. Wenn aber richtig ist, dass die Ursachen für sozialräumliche Segregation gesamtgesellschaftliche bzw. gesamtstädtische sind und sich in einigen Stadträumen lediglich konzentrieren, können diese mit quartiersbezogener Politik auch kaum behoben werden. Die Ursachen und Prozesse, die zur Herausbildung von Armutsquartieren führen, werden mit Quartiersmanagement-Ansätzen nicht zum Gegenstand von Stadtpolitik gemacht, sondern implizit akzeptiert, während an Symptomen auf Stadteilebene »herumgedoktert« wird. Die Herausforderung für eine soziale Stadtpolitik besteht daher vor allem darin, auf Neue einen realistischen, gesamtstädtischen Politikansatz zu entwickeln, des-

sen Ziel der Ausgleich von sozialen Benachteiligungen und die Integration aller BewohnerInnen ist.

Darüber hinaus ist, vor allem in *ländlichen Regionen*, die Steuerung von Schrumpfungsprozessen eine besondere Herausforderung der Stadt- und Regionalentwicklung. Von diesem Prozess sind in Deutschland seit den 1990er Jahren vor allem die neuen Bundesländer betroffen, aber auch Regionen in den alten Bundesländern, wie den ehemaligen Standorten der Schwerindustrie (z.B. das Ruhrgebiet). Dieser Prozess setzt sich fort und erfasst immer mehr Kommunen in Ost und West. Die Schwierigkeiten liegen in der speziellen Logik der Schrumpfung begründet. Was bedeutet dies konkret?

Wenn eine Entwicklung unter dem Aspekt der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit erfolgen soll, müssen zukünftige Bedürfnisse in der Planung und in der Umsetzung Berücksichtigung finden. Unter Wachstumsbedingungen kann auf einen solchen zukünftigen Bedarf hin geplant und gebaut werden. Wenn zum Beispiel mit einer Zunahme der Bevölkerung von 10% innerhalb der nächsten zehn Jahre gerechnet wird, dann kann der damit verbundene Mehrbedarf an Infrastruktur (Schulen, Kitas, Wohnungen usw.) einkalkuliert und sozusagen »auf Vorrat« gebaut, das heißt, kommunale Kapazitäten einfach erweitert werden. Um also die Versorgung mit Wohnungen sicherzustellen, werden neue Häuser gebaut, deren zunächst leere Wohnungen sich allmählich mit neuen Mietern füllen.

Geht jedoch die Bevölkerung in den nächsten zehn Jahren um 10% zurück, ist eine solche Logik der Nachhaltigkeit nicht mehr anwendbar. Denn der in zehn Jahren vorhandene Überschuss an Wohnungen kann nicht in der Gegenwart »auf Vorrat« abgerissen werden, da man die Wohnungen jetzt noch benötigt. Hinzu kommt, dass sich Wachstumsbewegungen in gewissen Bereichen steuern lassen. Auf unser Beispiel übertragen: Wenn Wohnungsmangel herrscht, kann durch Neubau gesteuert werden, wohin die zunehmende Bevölkerung zieht, eben in die neugebauten Wohnungen. Damit kann auch der sonstige Vorortbedarf an Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.) mit einkalkuliert und im Idealfall gebaut werden. Diese Möglichkeiten entfallen bei Bevölkerungsabnahme. Wer wo und aus welchem Grund auszieht oder stirbt, kann zwar im nachhinein empirisch erfasst, aber nicht im Vorfeld administrativ festgelegt werden. Zumindest sollte es nicht so sein. Dass in anderen Ländern die Bulldozer anrollen, um unerwünschte Gebiete zu räumen, ist nicht unbedingt ein Vorbild für eine soziale Stadtentwicklung hierzulande.

Die klassische Entwicklungs- und Planungspolitik und die damit verbundenen Modelle basieren also zentral auf einer Wachstums- und Ausgleichslogik. Die Entwicklungsplanung, mit deren Hilfe auf der Grundlage einer rationalen Analyse Entscheidungen für räumliche Entwicklung getroffen und über die

klassische Abfolge von → *Flächennutzungsplan*, → *Bebauungsplan* und Ausführungsplanung gesteuert wurden, kann der zum Teil sehr unterschiedlichen sozialräumlichen Entwicklung von Städten und Regionen nur noch teilweise gerecht werden. Planungs- und Politikansätze aus der Vergangenheit können angesichts neuer Rahmenbedingungen von Stadt- und Regionalpolitik nicht eins zu eins auf das Hier und Jetzt übertragen werden, weil gegebenenfalls – wie im Falle der Schrumpfung – Antworten auf komplett neue Entwicklungen gefunden werden müssen. Die meisten Erkenntnisse auf diesem Feld werden bisher nach der Methode »Versuch und Irrtum« gewonnen und sind meist Ergebnisse komplizierter und kontinuierlicher Aushandlungsprozesse vor Ort. Eine ganze Reihe von Regulationsmechanismen stehen den Kommunen heute nicht mehr zur Verfügung – aufgrund fehlender Finanzen, politischer und gesetzlicher Rahmenbedingungen und Grenzen oder auch aufgrund politischer Entscheidungen, die sich stark an den Interessen von Investoren orientieren.

Welche Chancen und Grenzen die bestehenden Instrumente des Planungsrechts, die Förderprogramme, die Kooperation und Auseinandersetzung mit Interessen der BewohnerInnen, aber auch Möglichkeiten im Rahmen anderer rechtlicher Regelungen dennoch für die Entwicklung von linken Politikansätzen und Projekten haben können, soll in den nächsten Kapiteln erläutert werden.

3. Strukturelle und administrative Rahmenbedingungen

In der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem föderalen System genießt die kommunale Selbstverwaltung einen hohen Stellenwert. Trotzdem ist die Gemeinde auch in Bezug auf ihre Entwicklungspolitik nicht autonom. Vielmehr ist sie als unterste Ebene eingebettet in ein komplexes System, das unter den Begriffen Raumplanung bzw. Raumordnung zusammengefasst werden kann. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von planerischen Vorgängen, die im weitesten Sinne naturräumliche, wirtschaftliche und soziale Nutzungsmöglichkeiten von Gebieten zum Inhalt haben.

Geografisch gesehen reicht der Handlungsrahmen der Raumplanung und Raumordnung vom Gesamtgebiet der Europäischen Union, über den Bund und die Länder bis hin zu den einzelnen Gemeinden. Jeder Ebene kommen dabei besondere Kompetenzen zu. Diese müssen die KommunalpolitikerInnen unbedingt im Blick haben, da hier wichtige Rahmenbedingungen, Entwicklungsziele und gesetzliche Vorgaben festgelegt werden, die maßgeblich für die Handlungsspielräume und Möglichkeiten auf Gemeindeebene sind.

3.1 Europäische Union

Ein Schwerpunkt der Politik der EU ist die wirtschaftliche und soziale Kohäsion innerhalb der Mitgliedstaaten. Dabei geht es in unserem speziellen Fall um den Ausgleich von regionalen Unterschieden. Diese Disparitäten werden aufgrund von Bruttoinlandsprodukt-Daten (BIP-Daten) definiert. Zum Vergleich werden die Regionen Europas in sogenannte NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) eingeteilt. Dabei gibt es vier Stufen:

- NUTS 0 entspricht den Nationalstaaten
- NUTS I den Bundesländern (3-7 Mio. EinwohnerInnen)
- NUTS II den Regionen (Regierungsbezirke, 800.000-3 Mio. EinwohnerInnen)
- NUTS III den Kreisen bzw. kreisfreien Städten (150.000-800.000 EinwohnerInnen).

Eine Grundlage der europäischen Entwicklungspolitik soll das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) darstellen. Verabschiedet von einem informellen Gremium (der Konferenz der für Raumordnung zuständigen Minis-

ter – CEMAT) hat es für die nationale Planungspolitik allerdings keinen verbindlichen Charakter, wie es zum Beispiel Verordnungen der EU haben, welche binnen bestimmter Fristen in nationales Recht umzuwandeln sind.

Im Rahmen des EUREK werden drei Zielkategorien definiert:

1. polyzentrische Raumentwicklung
2. gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen
3. umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe

Mit Hilfe dieser Kategorien wird eine ausgeglichene Entwicklung innerhalb der EU angestrebt, welche regionale Disparitäten ausgleichen soll.

EU-Förderung Strukturfonds und Zielförderung

Schwerpunkt der Regionalförderung auf EU-Ebene ist die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen von Strukturfonds. Grundsätzliches Ziel ist dabei der Ausgleich von regionalen Unterschieden in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wichtige Strukturfonds sind:

- Europäischer Fonds für Regionalentwicklung (→ *EFRE*)
- Europäischer Sozialfonds (ESF)
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)
- Kohäsionsfonds

Daneben existieren noch die so genannten Agrarsubventionen als Direktzahlungen an europäische Landwirte über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Mit ca. 40 Mrd. Euro Umfang ist dies der größte Haushaltsposten der EU und stellt knapp die Hälfte des Gesamtetats dar.

EFRE: Dient vorrangig der wirtschaftlichen Entwicklung von ärmeren bzw. benachteiligten Regionen in der EU. Ziele sind dabei die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen durch die Unterstützung von mittelständischen Unternehmen, die Modernisierung der Wirtschafts- bzw. Infrastruktur, die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die Unterstützung von Vorhaben u.a. in den Bereichen Umwelt und Risikoprävention. Aber auch Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung können über EFRE gefördert werden.

ESF: Schwerpunkt ist hier vor allem die Schaffung von neuen und qualitativ besseren Arbeitsplätzen durch die Ko-Finanzierung von nationalen, regionalen und lokalen Projekten. Im aktuellen Förderzeitraum (2007-2013) sollen vorrangig Projekte gefördert werden, die der Unterstützung von Frauen, Jugendlichen, älteren ArbeitnehmerInnen und Behinderten gewidmet sind, aber auch von Maßnahmen zur Anpassung an Strukturveränderungen,

welche im Bereich lebenslanges Lernen, Innovation am Arbeitsplatz oder Mobilität der ArbeitnehmerInnen angesiedelt sein können.

ELER: Die Zielsetzung besteht hier vor allem in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft, der Verbesserung von Umwelt- und Tierschutz sowie der Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Kohäsionsfonds: Hat zur Aufgabe, eine Konvergenz der europäischen Wirtschaftskraft zu schaffen, indem Projekte im Bereich der Umwelt und der Integration in die transeuropäischen Verkehrsnetze finanziert werden sollen.

Die Strukturfonds umfassen jeweils eine Förderperiode von sechs Jahren. Der aktuelle Förderzeitraum reicht von 2007 bis 2013 und enthält ein Budget von insgesamt rund 308 Mrd. Euro. Die Förderung hat drei Ziele zum Schwerpunkt:

- **Ziel Konvergenz:** Dies ist mit Abstand das wichtigste Förderziel, für welches über 282,8 Mrd. Euro, also 81,5% des Gesamtbetrags der Strukturfonds, bereitgestellt werden. Die Prioritätensetzungen liegen im Bereich der Humanressourcen, Innovation, Wissensgesellschaft, Umwelt und Verwaltung. Zielgebiete für diese Förderung, welche über die Fonds → *EFRE* und *ESF* erfolgt, sind Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75% des EU-Durchschnittes. Regionen mit einem BIP pro Kopf von unter 90% des EU-Durchschnittes können über den Kohäsionsfonds gefördert werden.
- **Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:** Mit einem Budget von 55 Mrd. Euro sollen die Regionen gefördert werden, welche nicht dem Ziel »Konvergenz« unterliegen. Hier spielen vor allem Unternehmensförderung, Umweltschutz und Innovation eine Rolle. Zuständig sind hier die Fonds → *EFRE* und *ESF*. »1) Entwicklungsprogramme unterstützen die Regionen beim vorausschauenden Erkennen und bei der Förderung von wirtschaftlichen Veränderungen durch Innovation und durch die Förderung der Wissensgesellschaft, der unternehmerischen Initiative, des Umweltschutzes und des Zugangs zur Umwelt. 2) Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen wird durch Anpassungen des Personals und Investitionen in die Humanressourcen gefördert.« (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_de.htm)
- **Ziel: Europäische territoriale Zusammenarbeit:** Ausschließlich über → *EFRE* mit einem Budget von 8,7 Mrd. Euro gefördert, sollen hier transnationale und grenzüberschreitende Projekte unterstützt werden. Die Schwerpunkte liegen hier gemäß dem Titel im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regionen zur Entwicklung von gemeinsamen Lösungen für Städte

und ländliche Regionen. Berücksichtigt werden auch hier Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung.

Im kommunalpolitischen Alltag von MandatsträgerInnen werden vor allem die sogenannten → *EFRE*-Mittel eine Rolle spielen. Hierbei handelt es sich um eine finanzielle Unterstützung der Europäischen Union zum Ausgleich regionaler Unterschiede. Gleichzeitig handelt es sich um eine Kofinanzierung, d.h. es müssen weitere finanzielle Mittel durch die Kommune, den Landkreis, das Bundesland und/oder den Bund zur Verfügung gestellt werden, um *EFRE*-Mittel zu erhalten und die Projekte zu realisieren. Nicht nur aufgrund der Kofinanzierung durch öffentliche Mittel, sondern auch im Rahmen einer kommunalpolitischen Prioritätensetzung lohnt sich ein genauerer Blick auf die mit *EFRE*-Mittel geförderten Projekte vor Ort.

Für den Programmzeitraum 2007 bis 2013 des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung sind mehrere Ziele und damit Förderkriterien festgeschrieben. Unter dem Programmziel »Konvergenz« (Annäherung an den EU-Durchschnitt) werden folgende Regionen gefördert: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg und Thüringen. Darüber hinaus erhalten eine abnehmende Übergangshilfe (aufgrund Veränderungen durch EU-Erweiterung): Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig und Halle. Unter dem Programmziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung?« sind alle weiteren Regionen förderungsfähig, soweit die Projekte die oben genannten Voraussetzungen erfüllen.

Eine Übersicht aller Gesamtprogramme in den Bundesländern und in Deutschland mit weiteren Details ist unter folgender Internetadresse zu finden: http://ec.europa.eu/regional_policy/manage/authority/authority_de.cfm?pay=105&list=no

In einer thematisch sortierten Liste sind einzelne lokale Projekte aufgeführt: http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/search.cfm?LAN=de&PAY=DE&the=ALL&type=ALL®ion=ALL

Umfangreiche weitere Informationen zu den Strukturfonds gibt es im Internet auf den Seiten der EU unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_de.htm

Einige Bundesländer benennen explizit Stadt- und Regionalentwicklung und/oder Bauthemen als eine Priorität im Rahmen der EU-Förderung durch → *EFRE*-Mittel, z.B. Thüringen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Berlin etc.

Vor dem Hintergrund, dass Stadt- und Regionalentwicklung umfassender ist als die reine Bautätigkeit oder die Sanierung von Vierteln oder Straßen, könnte

ein detaillierterer Blick in die Programme der Bundesländer und der lokalen Projekte auch für linke KommunalpolitikerInnen sinnvoll sein, ebenso wie eine Begleitung und kommunalpolitische Bewertung.

3.2 Bund

Grundlegend für die Entwicklungspolitik auf Bundesebene ist die Raumordnung des Bundes. Ihre Aufgabe ist die komplexe Steuerung von langfristigen Prozessen, mit dem Kernziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, unter besonderer Berücksichtigung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Belange sowie des Umweltschutzes, immer verbunden mit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit. Die Umsetzung dieser Kernziele bzw. Leitbilder erfolgt mit Hilfe der Raumplanung, die wiederum die Vorgaben für den Handlungs-, Planungs-, und Kompetenzrahmen der Länder und Gemeinden liefert und deshalb in der Kommunalpolitik berücksichtigt werden muss.

Die Grundlegung für die Bundesrepublik Deutschland erfolgt im Raumordnungsgesetz (ROG), vor allem im §1 Absatz 2.

§1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,

2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

(3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).

(4) Raumordnung findet im Rahmen der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798) auch in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone statt.

Zu beachten ist aber, dass die Leitvorstellung, welche im ROG formuliert ist, keinen Rechtsanspruch begründet. Das heißt, dass sich Planungen und letztendlich auch Bauvorhaben daran orientieren sollen, dass aber gerade wichtige Aspekte wie zum Beispiel die gleichwertigen Lebensverhältnisse zwar zu erreichende Ziele sind, aber eben nicht »eingeklagt« werden können. Trotzdem sollte eine verantwortungsvolle Kommunalpolitik dieses Leitbild immer im Blick behalten und entsprechende Kritik formulieren, wenn es bei Bau- und Entwicklungsvorhaben nicht oder nur ungenügende Berücksichtigung findet.

Wie dieses im § 1 Absatz 2 formulierte Leitbild umzusetzen ist, wird im § 2 ROG ausführlich dargestellt.

§ 2 Grundsätze der Raumordnung

(1) Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

(2) Grundsätze der Raumordnung sind insbesondere:

1. Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung sind langfristig offenzuhalten.

Gerade im Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen werden diese obersten Grundsätze, die auf die Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen abzielen, zunehmend in Frage gestellt. Fördermittel konzentrieren sich immer mehr auf Ballungsräume und so genannte Metropolregionen, während ländliche und strukturschwache Räume hingegen abgekoppelt und gezielt vernachlässigt werden. Von einem Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte kann deshalb schon lange keine Rede mehr sein, im Gegenteil, die Unterschiede nehmen inzwischen immer weiter zu.

2. Die prägende Vielfalt des Gesamtraums und seiner Teilräume ist zu sichern. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können. Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.

Die hier formulierte Konzentrierung der Siedlungstätigkeit auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur wird in der Praxis oft ignoriert. Noch immer werden vielerorts Neubaugebiete, die vordergründig für Eigenheime vorgesehen sind, am Stadtrand auf der sprichwörtlichen »grünen Wiese« geplant und umgesetzt. Vor allem von Gemeinden in der Nähe größerer Städte wird so eine Standortpolitik betrieben, die darauf abzielt, einkommensstarke Bevölkerungsgruppen zu gewinnen. Dass gerade eine solche Politik die Suburbanisierung vorantreibt und das Steueraufkommen der Städte schwächt, wird meist billigend in Kauf genommen.

3. Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale

Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. Dem Schutz kritischer Infrastrukturen ist Rechnung zu tragen. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken. Vor allem in verkehrlich hoch belasteten Räumen und Korridoren sind die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße zu verbessern. Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

Ob in Anbetracht anhaltender Schrumpfungsprozesse das Zentrale-Orte-Konzept eine zukunftsfähige Lösung für die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur sein kann, ist zumindest fraglich. Schon jetzt mangelt es in Flächenländern wie Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg mitunter an Orten, die dieser Aufgabe noch gerecht werden können. Hier müssten verstärkt dezentrale Konzepte entwickelt werden.

Von einer guten und verkehrssicheren Erreichbarkeit der Teilräume kann mitunter keine Rede sein und mit Blick auf den desolaten Zustand der Kommunalfinanzen wird der umweltverträglichere ÖPNV hier auch keine Abhilfe schaffen können.

4. Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln. Regionale Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken. Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträg-

liche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen. Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; dazu gehört auch die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen.

Auch hier treten Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Gerade die oft praktizierte Leuchtturmpolitik wirkt sich kontraproduktiv aus. Nicht nur in Bezug auf die Wirtschafts-, sondern auch im Hinblick auf die Bildungspolitik werden gerade von Bundesebene aus immer wieder bereits etablierte Standorte bevorzugt und schwächer entwickelte vernachlässigt. Bei Wettbewerben wie der Exzellenzinitiative für die Förderung des Hochschulbereiches sind es gerade die neuen Bundesländer und die strukturschwachen Flächenländer, die regelmäßig benachteiligt werden.

5. Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.

Mit Blick auf die im ersten Kapitel erfolgten Ausführungen zum Thema »Leitbilder und Ideologie« sollte das Konzept der Kulturlandschaft kritisch hinterfragt werden. Dabei geht es weniger darum zu klären, ob es überhaupt so etwas wie eine Kulturlandschaft gibt, sondern vielmehr um die Frage, was bisher unter diesem Begriff als erhaltenswert eingestuft wurde und was nicht, ob die angewendeten Kriterien noch zeitgemäß sind oder einer Neuformulierung bedürfen.

6. Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas

einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen. Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen. Der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm und die Reinhaltung der Luft sind sicherzustellen. Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.

Der Schutz der Umwelt und die Berücksichtigung des Klimawandels bei entsprechenden Vorhaben ist ein wichtiges Kriterium. Ob aber ein Ziel, das die Schaffung von »räumlichen Voraussetzungen ... für die Einlagerung« von klimaschädlichen Stoffen fordert, in einer solchen allgemein gehaltenen Formulierung unterstützt werden sollte, ist fraglich. Hier sei nachdrücklich an die Debatte um die CO₂-Verpressung (CCS-Technologie) im Boden erinnert.

7. Den räumlichen Erfordernissen der Verteidigung und des Zivilschutzes ist Rechnung zu tragen.

Dieser doch sehr anachronistische Grundsatz der Raumordnung sollte wohl besser gestrichen werden.

8. Die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum sowie für den Ausbau

und die Gestaltung der transeuropäischen Netze sind zu gewährleisten. Raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten ist Rechnung zu tragen. Die Zusammenarbeit der Staaten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen sind zu unterstützen.

Dieser letzte Grundsatz gewinnt vor allem in Bezug auf die Entwicklung und die Veränderungen im Energiesektor eine immer größere Bedeutung. Großprojekte, zum Beispiel der Bau von neuen Energietrassen oder Erdgasleitungen, haben gerade auf Gemeindeebene mitunter gravierende Eingriffe zur Folge. Es liegt in der besonderen Verantwortung der Landes- und KommunalpolitikerInnen, hier rechtzeitig aktiv zu werden und bereits in der Planungsphase für eine umfassende Einbeziehung der Bevölkerung zu sorgen und auf einen ausgewogenen Interessenausgleich zu achten – insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass andere Grundsätze des ROG durch solche Vorhaben negiert werden.

Planungsebene

Grundlage der Bundesebene ist das bereits aufgeführte Raumordnungsgesetz (ROG). Es handelt sich dabei ursprünglich um ein Rahmengesetz, das sicherstellen soll, dass die Erfordernisse der Raumordnung beim Handeln der öffentlichen Einrichtungen beachtet werden. Insofern kommt dem Einzelnen kein Rechtsanspruch auf Maßnahmen zu, die aus dem ROG abgeleitet werden können. Auf Grundlage des ROG werden die jeweiligen Landesplanungsgesetze erlassen, wobei die Länder jedoch seit der Föderalismusreform von den Regelungen des Gesetzes abweichen können, da es sich nicht mehr um ein Rahmengesetz handelt, sondern in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eingeordnet ist.

Neben dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist für die Raumordnung in der Bundesrepublik die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) befass. Dies ist eine Institution, der neben dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister auch die jeweiligen Landesminister angehören. Die Beschlüsse dieses Gremiums haben aber keine verbindlichen, sondern eher einen empfehlenden Charakter. Auf die MKRO gehen verschiedene Ansätze zurück, Strategien zur Umsetzung der im ROG formulierten Ansprüche zu entwickeln.

Die aktuelle Entwicklungsstrategie wurde am 30. Juni 2006 verabschiedet und trägt den Namen »Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland«. In ihr werden drei Leitbilder formuliert, die als wesentliche Orientierungspunkte für die Raumentwicklung dienen sollen.

- **Leitbild 1 »Wachstum und Innovation«:** Hier geht es vor allem um die Stärkung der räumlichen bzw. regionalen Wettbewerbsfähigkeit, um im Rahmen einer globalisierten Welt bestehen zu können. Wesentlich ist dabei die Vernetzung der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Deutschland. Gleichzeitig sollen jedoch auch dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen gezielt unterstützt werden.
- **Leitbild 2 »Daseinsvorsorge sichern«:** Hier wird der Schwerpunkt auf die Sicherung der öffentlichen Infrastrukturversorgung gelegt, mit dem Ziel gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten.
- **Leitbild 3 »Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten«:** Leitthema ist hier die Abwägung einer konkurrierenden Raumnutzung, indem ökonomische, soziale und ökologische Ziele im Sinne der Nachhaltigkeit in die Raumordnung des Bundes und der Länder integriert werden sollen.

Im Kern handelt es sich bei diesen Leitbildern um eine gemeinsame Positionierung von Bund und Ländern in Bezug auf die Raumentwicklung. Sie beinhalten keine planerischen Festlegungen, sondern haben einen empfehlenden Charakter, an dem sich die Raumordnungspläne der Länder orientieren sollen. Am 19. Mai 2010 beschloss die MKRO die »Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland«, mit der Aufgabe, folgende Themen in den Mittelpunkt zu stellen:

- Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume
 - räumliche Konzepte der Mobilität und Logistik
 - räumliche Erfordernisse des Klimaschutzes und der Energieversorgung
- Dabei sollen vor allem die Bedeutung der ländlichen Räume hervorgehoben und die Sicherstellung der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen mit Bevölkerungsrückgang gewährleistet werden. Neben den Metropolregionen sollen so genannte Regiopole entstehen, in denen Wachstums- und Innovationsprozesse als Prozesse der Selbstorganisation auf Initiative regionaler AkteurInnen befördert werden sollen. Neben der Betonung der Bedeutung des internationalen Verkehrs wird besonders die Stärkung der regionalen Mobilität gefordert – in Verbindung mit der Bekräftigung, dass »der ÖPNV ein wichtiges Mittel zur Sicherung der Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten der Daseinsvorsorge darstellt«. Darüber hinaus findet der Klimawandel eine besondere Berücksichtigung in Bezug auf die Ziele und Strategien der Raumordnungspolitik. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Anpassung an irreversible Klimaveränderungen gelegt und die Bedeutung der Erzeugung und lokalen Vermarktung von regenerativen Energien herausgehoben.

Für Projekte und Vorhaben, die auf kommunaler Ebene realisiert werden sollen, für die Förderung der dezentralen Energieversorgung, aber auch für die Si-

cherung der kommunalen Daseinsvorsorge sind die Leitbilder der MKRO ein wichtiger Orientierungsrahmen. Sie stellen eine nicht zu unterschätzende Argumentationshilfe sowohl auf der kommunalen Ebene als auch gegenüber der Landes- und Bundespolitik dar. Das gilt zum Beispiel mit Blick auf die Bevorzugung von Großprojekten, wie den Off-Shore-Windparks, die den weiteren dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien auf regionaler Ebene erschwert.

Rechtliche Rahmenbedingungen – Städtebaurecht und Baugesetzbuch

Neben den planerischen Rahmenbedingungen gibt es auch rechtliche Voraussetzungen auf Bundesebene, die durch die Länder und die Kommunen beachtet werden müssen. Die bauliche Nutzung des Bodens bzw. von Grundstücken wird in der Bundesrepublik Deutschland über das öffentliche Baurecht geregelt und hat den Interessenausgleich zwischen Grundstückseigentümern und der Allgemeinheit zum Ziel, während das private Baurecht für die Regelungen zwischen privaten Grundstückseigentümern zuständig ist.

Ein wesentliches Teilgebiet des öffentlichen Baurechts ist das Städtebaurecht bzw. Bauplanungsrecht. Mit diesem soll eine geordnete städtebauliche Entwicklung vor allem mit Hilfe der → *Bauleitplanung* gewährleistet werden. Es regelt im Wesentlichen die Zulässigkeit von Bauvorhaben, deren Art, Umfang und spätere Nutzung. Die Zuständigkeit für das Städtebaurecht liegt beim Bund und wird hauptsächlich über das Baugesetzbuch (BauGB) und die darauf gestützten Rechtsverordnungen, wie der → *Baunutzungsverordnung* (BauNVO), der Planzeichnungsverordnung und der Wertermittlungsverordnung geregelt.

Das BauGB ist damit die maßgebliche Grundlage für alle Belange, die mit der baulichen Gestaltung einer Gemeinde in Verbindung stehen und hat großen Einfluss auf die Ausgestaltung und Entwicklungsmöglichkeiten von Siedlungsräumen. Da das BauGB grundsätzlich überall gilt, ist die Kenntnis auch für KommunalpolitikerInnen, die sich mit Stadt- und Regionalentwicklungspolitik befassen, unerlässlich. Sie werden um einen detaillierteren Blick in dieses Gesetz nicht herum kommen. Auf die Relevanz einzelner Kapitel und Paragraphen wird im Kapitel »Entwicklungspolitik in der kommunalen Praxis« noch ausführlich eingegangen wird. Inhaltlich ist das BauGB in vier Kapitel gegliedert:

Erstes Kapitel – Das Allgemeine Städtebaurecht

Erster Teil: Bauleitplanung

Zweiter Teil: Sicherung der Bauleitplanung

Dritter Teil: Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung; Entschädigung

Vierter Teil: Bodenordnung

Fünfter Teil: Enteignung

Sechster Teil: Erschließung

Siebter Teil: Maßnahmen für den Naturschutz

Zweites Kapitel: Das Besondere Städtebaurecht

Erster Teil: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Zweiter Teil: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Dritter Teil: Stadtumbau

Vierter Teil: Soziale Stadt

Fünfter Teil: Private Initiativen

Sechster Teil: Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote

Siebter Teil: Sozialplan und Härteausgleich

Achter Teil: Miet- und Pachtverhältnisse

Neunter Teil: Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur

Drittes Kapitel: Sonstige Vorschriften

Erster Teil: Wertermittlung

Zweiter Teil: Allgemeine Vorschriften; Zuständigkeiten; Verwaltungsverfahren; Planerhaltung

Dritter Teil: Verfahren vor den Kammern (Senaten) für Baulandsachen

Viertes Kapitel: Überleitungs- und Schlussvorschriften

Erster Teil: Überleitungsvorschriften

Zweiter Teil: Schlussvorschriften

Konkretisiert werden die Vorgaben für die → *Bauleitplanung* einer Gemeinde durch die → *Baunutzungsverordnung* (BauNVO), deren Zustandekommen und Inhalt über den § 9a BauGB geregelt wird:

§ 9a Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über

1. Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen über

a) die Art der baulichen Nutzung,

b) das Maß der baulichen Nutzung und seine Berechnung,

c) die Bauweise sowie die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen;

2. die in den Baugebieten zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen;

3. die Zulässigkeit der Festsetzung nach Maßgabe des § 9 Abs. 3 über verschiedenartige Baugebiete oder verschiedenartige in den Baugebieten zulässige bauliche und sonstige Anlagen;
4. die Ausarbeitung der Bauleitpläne einschließlich der dazugehörigen Unterlagen sowie über die Darstellung des Planinhalts, insbesondere über die dabei zu verwendenden Planzeichen und ihre Bedeutung.

Die BauNVO enthält u.a. die Vorschriften für die verschiedenen Baugebiete wie Wohngebiete, Gewerbegebiete, Mischgebiete, Industriegebiete usw. und der dort jeweils zulässigen Nutzung von Gebäuden. So wird hier zum Beispiel die Zulässigkeit von Kindergärten in reinen Wohngebieten oder die von nicht störendem Gewerbe in Mischgebieten geregelt. Die BauNVO spielt auch bei der Erstellung von Bebauungsplänen, mit denen KommunalpolitikerInnen immer wieder konfrontiert werden, eine wichtige Rolle.

Ebenfalls zum öffentlichen Baurecht gehört das → *Bauordnungsrecht*. Dieses wird jedoch nicht vom Bund geregelt, sondern die Gesetzgebungskompetenz liegt auf Länderebene und schlägt sich dort hauptsächlich in den jeweiligen Landesbauordnungen (BauO bzw. LBO) nieder.

3.3 Länder

Planungsebene – Raumordnungspläne

Während der Bund mit dem ROG eine allgemeine Empfehlung für das gesamte Bundesgebiet vorgibt, obliegt es den Ländern, diese für ihre jeweilige Region zu konkretisieren. Diese sind nach ROG verpflichtet, Landesentwicklungspläne aufzustellen, wobei die Stadtstaaten von dieser Verpflichtung ausgenommen sind. Je nach Bundesland auch Landesentwicklungsprogramm oder Landesraumordnungsprogramm genannt, haben diese Pläne einen behördenverbindlichen Charakter. Das heißt, dass es zwar keine Rechtsverbindlichkeit für jedermann gibt, öffentliche Stellen sind jedoch in ihrem Handeln an die Ziele der Raumordnung gebunden. Bei der Aufstellung solcher Pläne sind die Länder seit 2004 zu einer Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet.

Die Zuständigkeit für die Landesplanung ist in den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Die Varianten reichen vom Umweltministerium, Landwirtschaftsministerium, über das Verkehrsministerium bis hin zum Innenministerium. Dies hat in der Regel auch Auswirkungen auf die inhaltliche Ausrichtung der Landespläne und zugleich ist es ebenso wie auf der Bundesebene schwierig, andere Ministerien an raumplanerische Lösungsvorschläge zu binden. Damit

bleibt es beim eher unverbindlichen Charakter solcher Landespläne, zumindest was die inhaltliche Arbeit der verschiedenen Ministerien angeht. Verabschiedet werden die Landespläne von der Landesregierung.

Eine Ebene darunter setzen die Regionalpläne an. Sie werden, je nach Bundesland unterschiedlich, in der Zuständigkeit der Landkreise, der Regierungsbezirke oder der Planungsverbände (denen dann mehrere Landkreise angehören) aufgestellt. In einigen Stadtregionen gibt es auch Planungsverbände für besondere Aufgaben, deren Hauptaugenmerk auf die Besonderheiten von Ballungsräumen und den damit einhergehenden Stadt-Umland-Verhältnissen gerichtet ist.

Beschlossen bzw. verabschiedet werden die Pläne in den jeweilig zuständigen Gremien. Diese sind je nach Bundesland unterschiedlich zusammengesetzt. Mitglieder dieser Gremien (beschließende Versammlung) können die OberbürgermeisterInnen, BürgermeisterInnen, LandrätInnen sein, aber auch entsandte Vertreter der Mitgliedskommunen (zum Beispiel StadträtInnen oder Abgeordnete), die aber nicht immer unbedingt ein politisches Amt innehaben müssen. Die verabschiedeten Regionalpläne müssen dann der jeweils für Landesplanung zuständigen Behörde oder der Landesregierung zur Bestätigung vorgelegt werden.

Die Ziele der Raumordnung werden in den Regionalplänen konkretisiert. Die Abwägung der unterschiedlichen Belange, die im Rahmen der Aufstellung eines Regionalplanes berücksichtigt werden müssen, ist die eigentliche planerische Entscheidung, die von diesen Gremien getroffen wird. Sie hat dabei sowohl die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen als auch die verschiedenen, häufig gegenläufigen Interessen der Betroffenen auszugleichen. Dass dies in der Praxis kaum immer möglich ist, steht auf einem anderen Blatt.

Inhaltlich gesehen müssen die Raumordnungspläne nach den Vorgaben des ROG (§7 II) Festlegungen zur Raumstruktur in hauptsächlich drei Kategorien treffen. Dies sind die:

- anzustrebende Siedlungsstruktur
- anzustrebende Freiraumstruktur
- Sicherung von Trassen bzw. Standorten für Infrastruktur

Siedlungsstrukturen werden in vier Kategorien eingeteilt:

1. Verdichtungsraum bzw. verdichtete Räume
2. Ordnungsraum
3. ländlicher Raum
4. strukturschwacher Raum

Wesentlich für das Thema Siedlungsstruktur ist außerdem das Konzept der »Zentralen Orte«, denen eine besondere Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung zukommt. Diese sind abgestuft nach Unterzentrum, Mittelzentrum

und Oberzentrum. Vereinfacht ausgedrückt handelt es sich dabei in Bezug auf die Versorgung um Orte, die den täglichen Bedarf, den gehobenen Bedarf als auch »jeden« Bedarf abdecken sollen. Dabei ist mit Versorgung nicht nur »Einkaufen«, sondern auch die Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Dienstleistung, Kultur, Sport, Bildung, Gesundheit usw. gemeint.

Zentrale Orte

Die Theorie der zentralen Orte geht auf den Wirtschaftsgeographen Walter Christaller zurück, der in seinem 1933 erschienenen Werk »Die zentralen Orte in Süddeutschland« versuchte, eine hierarchische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage an Waren und Dienstleistungen zu erklären. Seine Theorie basiert auf der Überlegung, dass Waren und Dienstleistungen nicht gleich stark und oft nachgefragt werden. Lebensmittel werden zum Beispiel ständig benötigt und müssen daher leicht erreichbar sein. Andere Waren wie Kleidung, Möbel oder Autos werden seltener oder nicht von allen benötigt. Je seltener eine Ware oder Dienstleistung benötigt wird, desto größer muss wiederum ihr Absatzgebiet sein, weshalb sich Orte mit unterschiedlich großen Absatzgebieten (=Zentralitäten) herausbilden:

- Zentrale Orte höchster Stufe als überregionale Verwaltungs-, Wirtschafts- und Kulturzentren im Range von Metropolen (zum Beispiel Hamburg, Berlin, München)
- Zentrale Orte höherer Stufe als Orte zur Deckung des allgemeinen episodischen und speziellen Bedarfs (Standort für größere Kaufhäuser, Museen, Theater, Behördensitze, Spezialkliniken, Hochschulen)
- Zentrale Orte mittlerer Stufe als Orte zur Deckung des allgemeinen periodischen und normalen gehobenen Bedarfs (Standort für Fachgeschäfte, untere Behörden, Fachärzte)
- Zentrale Orte unterer Stufe als Orte zur Deckung des allgemeinen täglichen oder kurzfristigen Bedarfs (Standorte für Kommunalverwaltungen, Einzelhandel des Grundbedarfs, Hausärzte)

Christallers Theorie geht von sehr restriktiven Annahmen in Bezug auf das Verhalten von AnbieterInnen und KonsumentInnen und in Bezug auf den Raum aus, was zu berechtigter Kritik am Zentrale-Orte-Modell geführt hat. So setzt er das Verhalten eines »homo oeconomicus« voraus, also eines wirtschaftlich völlig rational handelnden Menschen im Besitz aller notwendigen Informationen und mit dem einzigen Ziel der Gewinn- bzw. Kostenoptimierung. Außerdem geht die Theorie von einem homogenen Raum, einer gleichmäßigen Verteilung von Bevölkerung, Einkommen, Konsumbedürf-

nissen und einer gleichförmigen Gestaltung der Verkehrsnetze aus. In der Realität bestehen aber beträchtliche räumliche Unterschiede in Bezug auf Bevölkerungsverteilung, Einkommen, Kaufkraft und Erreichbarkeit zentraler Orte. Auch die Verhaltensannahmen werden zu Recht kritisiert, vernachlässigen sie doch die vielfältigen nichtökonomischen Kriterien, die Konsumentscheidungen beeinflussen. Simple Transportkostenmodelle können der Komplexität sozialer Prozesse wohl kaum gerecht werden.

Das Modell dient zur Ausweisung Zentraler Orte unterschiedlicher Stufen mit unterschiedlichen Ausstattungskatalogen an öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur. Aus einem Vergleich des Modells mit den tatsächlichen Orten, ihrer Ausstattung und räumlichen Verteilung werden planerische Eingriffe, Infrastrukturmaßnahmen etc. geschlussfolgert. Ziel soll die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen durch eine relativ gleichmäßige Versorgung mit Gütern und öffentlichen wie privaten Dienstleistungen sein.

Trotz wachsender Kritik am zu starren Zentrale-Orte-Modell erlebte es seit Beginn der 1990er Jahre aufgrund der Wiedervereinigung eine Renaissance und wurde nach dem Muster der alten Bundesländer Grundlage für Programme und Pläne der ostdeutschen Bundesländer. Angesichts der zunehmenden Polarisierung der Raumentwicklung, das heißt einerseits der Bildung von Ballungs- und Metropolregionen und der Entleerung ländlicher peripherer Räume, aber auch andererseits der zunehmenden sozialen Polarisierung innerhalb von Städten und Regionen ist die Aktualität und Anwendbarkeit des Zentrale-Orte-Konzepts inzwischen jedoch stark umstritten.

Unklar ist zum Beispiel, wie Schrumpfungprozessen im ländlichen Raum begegnet werden soll, wo die zentralen Orte die ihnen zugedachten Aufgaben gar nicht mehr erfüllen können und wo sich die Frage stellt, wie weitmaschig ein Versorgungsnetz sein kann, um einerseits die Versorgungsaufgaben insbesondere für immobile Bevölkerungsgruppen noch zu erfüllen, und andererseits für die öffentlichen Haushalte finanzierbar zu sein.

Freiraumstrukturen umfassen die Bereiche, die nicht für Siedlungsstrukturen, sondern für andere Formen der Nutzung vorgesehen sind, zum Beispiel:

- Naturschutz und Landschaftspflege
- Landwirtschaft
- Forstwirtschaft
- Erholung
- Rohstoffsicherung (z.B. Bergbau) etc.

Infrastruktur umfasst hauptsächlich Versorgungsstraßen, Verkehrsinfrastruktur und Standorte der Ver- und Entsorgung.

Gebietstypen: In den Raumordnungsplänen können auch nutzungsspezifische Festlegungen hinsichtlich der Gebietstypen getroffen werden. Drei Typen sind dabei relevant:

- Vorranggebiet
- Vorbehaltsgebiet
- Eignungsgebiet

Im Grunde geht es dabei um eine Prioritätensetzung hinsichtlich der perspektivischen Nutzungen dieser Gebiete. Dabei ergibt sich die Gewichtung aus der Reihenfolge und dem Namen: Vorrang = absolute Priorität – andere Nutzung ist so gut wie ausgeschlossen; Vorbehalt = wenn möglich sollte eine bestimmte Nutzung erfolgen; Eignung = für bestimmte Nutzungen besonders geeignet (zum Beispiel Gebiete mit hoher konstanter Windgeschwindigkeit für Windkraftanlagen).

Raumordnungsverfahren

Um verschiedene raumbedeutsame Maßnahmen oder Projekte mit überörtlicher Bedeutung umzusetzen, schreibt das ROG im § 15 vor, dass ein → *Raumordnungsverfahren* (ROV) durchzuführen ist. In diesem Verfahren sollen die geplanten Maßnahmen mit den Zielen der Raumordnung in Einklang gebracht werden. Dazu kann es erforderlich sein, dass Maßnahmen abzuändern sind oder auf deren Umsetzung verzichtet werden muss. Als Beispiele können Vorhaben wie der Bau von Kernkraftwerken, Mülldeponien, Flugplätzen oder Bahntrassen angeführt werden. Näheres ist der Raumordnungsverordnung (RoV), einer Anlage zum ROG, zu entnehmen. Das → *Raumordnungsverfahren* ist kein Genehmigungsverfahren, sondern ein vorgeschaltetes Abstimmungsinstrument, auf das nur in besonderen Fällen verzichtet werden kann. Entweder, wenn das geplante Vorhaben eindeutig den Erfordernissen der Raumordnung entspricht oder umgekehrt widerspricht. Eine weitere Möglichkeit, auf ein ROV zu verzichten, ist die anderweitige Genehmigung des Vorhabens durch die übergeordnete Landesbehörde.

Zur Durchführung eines ROV muss vom Vorhabenträger eine Raumverträglichkeitsstudie vorgelegt werden, bei der die raumstrukturellen Auswirkungen des geplanten Projektes darzustellen sind. Dabei spielen unter anderem Aspekte der Umwelt, der Gesundheit als auch der Sozialverträglichkeit eine Rolle. Mit der vollständigen Vorlage dieses Gutachtens kann das ROV eröffnet werden. Dabei werden vorrangig die → *Träger öffentlicher Belange (TÖB)* aber auch z.B. Umwelt- und Naturschutzverbände zu Stellungnahmen aufgefordert, bzw. Erörterungstermine mit diesen anberaumt, um in einer Diskussion zwischen VorhabenträgerInnen, betroffenen Personen und den TÖB einen Interessenausgleich zu erzielen.

Den Abschluss eines ROV bildet die »Landesplanerische Beurteilung«. Sie gibt Auskunft darüber, ob oder in welcher Variante das Projekt mit den Zielen der Raumordnung in Übereinstimmung zu bringen ist und macht gegebenenfalls Auflagen, um diese Übereinstimmung zu erreichen. Im Anschluss kann dann ein Genehmigungsverfahren (z.B. ein → *Planfeststellungsverfahren*) durchgeführt werden.

Planfeststellungsverfahren

→ *Planfeststellungsverfahren* sind äußerst umfangreiche und komplexe Verwaltungsakte, die eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen. Von dem Vorhaben betroffene BürgerInnen sind ebenso anzuhören wie TÖB oder auch Behörden, deren Aufgabenbereiche von dem Vorhaben tangiert werden. Üblicherweise laufen solche Verfahren nach folgendem Schema ab:

1. Planerstellung durch VorhabenträgerIn
2. Einreichung der Unterlagen bei der zuständigen Anhörungsbehörde und Prüfung der Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens
3. Prüfung der Umweltverträglichkeit (ggf. muss ein Umweltverträglichkeitsgutachten nach UVPG angefertigt werden)
4. Anhörungsverfahren – Stellungnahmen der betroffenen Behörden
5. Öffentliche Auslegung – Beteiligung der Öffentlichkeit und der TÖB
6. Erörterungstermin
7. Stellungnahme der Anhörungsbehörde
8. Planfeststellungsbeschluss

Um Einfluss auf Planungsvorhaben zu nehmen ist sowohl für die KommunalpolitikerInnen als auch für die Bevölkerung der Punkt 5 im Verfahren von entscheidender Bedeutung. Oft wird die Öffentlichkeit lediglich über eine Bekanntmachung im Amtsblatt Vorhaben informiert. Hier ist es die vordringlichste Aufgabe der KommunalpolitikerInnen, als Multiplikator zu agieren, um ausreichende Informationen zu verbreiten und somit Transparenz herzustellen. Nur eine informierte Öffentlichkeit kann die Möglichkeiten der Mitbestimmung auch wahrnehmen und so auf geplante Bauvorhaben im Vorfeld einwirken.

Ist der Planfeststellungsbeschluss erlassen, gilt ein Vorhaben als genehmigt und kann nur noch in Ausnahmefällen durch eine Anfechtungsklage gestoppt werden. Dies hat aber nur Aussicht auf Erfolg, wenn sich herausstellt, dass ein Schutzgut massiv vernachlässigt wurde und dadurch die Ausgewogenheit der Gesamtplanung in Frage gestellt ist.

Rechtliche Rahmenbedingungen – Bauordnungsrecht und Landesbauordnungen

Auch durch Landesgesetze und Verordnungen werden den Kommunen rechtliche Grenzen bei der Gestaltung kommunaler Entwicklungspolitik gesetzt. So werden in der Hauptsache baulich-technische Aspekte und die entsprechenden Anforderungen an Bauvorhaben durch die → *Landesbauordnungen* (BauO bzw. LBO) geregelt. Da die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht in der Bundesrepublik auf Länderebene angesiedelt ist, können sich die jeweiligen LBO im Detail voneinander unterscheiden. Für ein umfassendes Verständnis des Baurechts sollten sich KommunalpolitikerInnen auch mit den konkreten Normen der jeweiligen Landesbauordnung befassen. Diese sind meist leicht im Internet zu finden.

In den LBO spielen insbesondere folgende Aspekte eine Rolle:

- **Die Gefahrenabwehr:** Da von Gebäuden jeglicher Art immer auch eine potenzielle Gefahr für Leben und Gesundheit ausgehen kann, werden zu deren Vermeidung spezielle Anforderungen an Bauvorhaben gestellt. Diese reichen von der Standsicherheit, dem Schutz vor schädlichen Einflüssen (z.B. Wasser, Schädlinge, chemische, physikalische oder biologische Gefahren) über den Brandschutz, Rettungswege bis hin zur Verkehrssicherheit.
- **Die Einhaltung sonstiger gesetzlicher Bestimmungen:** Fast jedes Bauvorhaben bedarf zu seiner Umsetzung einer → *Baugenehmigung*. Die Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung ist die Einhaltung sämtlicher für das Bauvorhaben relevanter Vorschriften und Bestimmungen, egal ob sie Gegenstand des Bauordnungsrechts sind oder nicht. Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens wird dies für einen bestimmten Teil der Vorschriften überprüft, darüber hinaus muss der Bauherr eigenverantwortlich dafür Sorge tragen, alle weiteren Vorschriften einzuhalten und dies entsprechend nachweisen.
- **Die Einhaltung sozialer Mindeststandards:** Vorgeschrieben wird hier unter anderem die Mindesthöhe von Decken in Aufenthaltsräumen, die zwingende Ausstattung von Wohnungen mit Küche, Bad und Toilette, Stellplätze für Fahrzeuge und vor allem die Anforderungen an Barrierefreiheit sowohl für Wohnungen als auch für öffentlich zugängliche Bauten.
- **Die Einhaltung einer ordnungsgemäßen Bauleitplanung.**
- **Maßgaben für die allgemeine Gestaltung, für Außenwerbung und für Warenautomaten:** Hier wird festgelegt, dass bauliche Anlagen so gestaltet werden müssen, dass sie »nicht verunstalten«, vor allem nicht das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild. Außerdem werden entsprechende Bestimmungen über die Zulässigkeit der Installation von Werbung und Warenautomaten getroffen.

3.4 Kommunen

Grundlegend für die Planungsebene der Kommune ist das Recht auf Selbstverwaltung. Dieses wird im Grundgesetz Art. 28 Absatz 2 festgehalten:

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Orientiert an den Vorgaben der Regionalpläne haben die Kommunen damit die Planungshoheit in ihrer Gebietskörperschaft. Gewährleistet wird diese Planungshoheit über die → *Bauleitplanung*. Diese beinhaltet in der Hauptsache das Aufstellen des → *Flächennutzungsplanes* und des → *Bebauungsplanes* und wird über das Baugesetzbuch (BauGB) Kapitel 1, dem »Allgemeinen Städtebaurecht«, geregelt.

§ 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

(1) Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.

(2) Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

(3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

(4) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

(...)

§ 2 Aufstellung der Bauleitpläne

(1) Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekannt zu machen.

(2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

Zur → *Bauleitplanung* gehört der → *Flächennutzungsplan* als Vorbereitung auf die Aufstellung eines → *Bebauungsplans*. Ergänzt wird die Planung, auch nach Inkrafttreten eines *Bebauungsplans*, durch kommunalpolitisch relevante Einzelmaßnahmen, die sich vor allem im so genannten Besonderen Städtebaurecht finden lassen.

Auch hier gilt, detaillierte Ausführungen lassen sich im Gesetz finden:
Bauleitplanung §§ 1 bis 28 BauGB
Flächennutzungsplanung §§ 5-7 BauGB
Bebauungsplan §§ 8-10 BauGB
Besonderes Städtebaurecht 2. Kapitel des BauGB

Dies ist der Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung. Auf die konkrete lokale Umsetzung und Durchführung wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

Exkurs zu Baugenehmigungen

Nicht selten sind MandatsträgerInnen in der kommunalen Praxis mit dem Wunsch der Einflussnahme auf Baugenehmigungen konfrontiert. Da es sich hierbei um einen reinen Verwaltungsakt meist gegenüber Privat- oder juristischen Personen handelt, liegt er außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Rates. Baugenehmigungen beruhen meist auf einem konkreten → *Bebauungsplan*. Um sie auf politischem Wege zu ermöglichen oder zu verhindern, muss Einfluss auf den Plan genommen werden. Nicht selten haben daher Änderungswünsche an einen *Bebauungsplan* den Hintergrund, eine bisher versagt gebliebene Baugenehmigung zu erlangen. In solchen Fällen ist unbedingte Vorsicht geboten und eine gründliche Abwägung aller denkbaren Konsequenzen vorzunehmen. Sonst kann es passieren, dass aus einem Naherholungsgebiet mit Kleingärten auf einmal ein gefragter Eigenheimstandort wird, oder eigentlich unerwünschte Handels- oder Gewerbeansiedlungen zu Lasten der vorhandenen Strukturen erfolgen.

4. Entwicklungspolitik in der kommunalen Praxis

Nun sind die besten Pläne nur Makulatur, wenn sie nicht entsprechend umgesetzt oder eingehalten werden. Neben der Erstellung eines Bauleitplanes stehen der Kommune noch weitere Möglichkeiten zur Verfügung, um Einfluss sowohl auf die städtebauliche Entwicklung als auch auf einzelne Vorhaben auszuüben.

4.1 Die Bauleitplanung in der Kommune

Ihren bestimmenden Charakter erhält eine Kommune in erster Linie durch ihre Bebauung. Egal ob Wohnhäuser, Plätze, Straßen, Parks, Fabriken, Schulen oder Bürohäuser – sie alle sind Elemente der funktionalen und ästhetischen Gestaltung von menschlichen Siedlungsräumen. Diese bewusst zu planen, ist ein Anspruch, der in den vergangenen Jahrtausenden mit unterschiedlicher Intensität verfolgt wurde. Von den idealtypischen Schachbrettmustern römischer Kolonialstädte bis zur mitunter völlig willkürlichen Bebauung im Mittelalter reicht dabei die Spanne. Erst im ausgehenden 19. Jahrhundert setzte sich Schritt für Schritt ein nach Regeln und Zielen koordiniertes Bauen durch. Das städtebauliche Planungsrecht, wie wir es heute kennen, hat damit seinen wesentlichen Ursprung in der Gründerzeit, jener Epoche in Deutschland also, in der die Entwicklung der Städte einen rasanten Aufschwung nahm.

Diese Entwicklung kam nicht von ungefähr. Verheerende Stadtbrände vernichteten von der Antike über das Mittelalter bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts immer wieder große Siedlungsflächen. Die Lebensbedingungen in den Städten waren mitunter katastrophal. Im Mittelalter ging zum Beispiel das antike Wissen um die Bedeutung einer geordneten Abwasserentsorgung weitgehend verloren und erst ab der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde wieder mit dem Bau von Kanalisationen begonnen. Auch der öffentliche Verkehr, erst mit Kutschen, dann aber auch mit Pferde- bzw. Straßenbahnen oder -bussen, gewann an Bedeutung und benötigte ein entsprechendes Wegenetz. Es gab also genügend Gründe für eine koordinierte Stadtplanung und die Schaffung der dazugehörigen Regelwerke.

In der Bundesrepublik Deutschland erfuhren die städtebauliche Planung und die bauplanrechtlichen Vorschriften in der BRD eine wesentliche Erweiterung in den 1970er Jahren. Der Aspekt der Mitwirkung der BürgerInnen an Bauvorhaben fand immer stärkere Berücksichtigung und wurde schließlich im Bau-

gesetzbuch als zwingende Vorschrift im Sinne einer BürgerInnenbeteiligung verankert. Dass dies im Umkehrschluss dazu führte, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland mitunter bedeutend länger dauern als in anderen Ländern üblich, wird zwar vielfach kritisiert, liegt aber in der Natur der Sache. Denn je umfangreicher die vielfältigsten Einzelinteressen Berücksichtigung finden sollen, umso länger dauert der Abstimmungsprozess.

Wie mit der Raumordnung, so werden auch mit der kommunalen Planung allgemeine Ziele verfolgt. Im Vordergrund steht dabei die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde. Wesentlich sind dafür die sozialräumlichen Aspekte, in denen das Allgemeinwohl und menschenwürdige Lebensverhältnisse eine große Rolle spielen. So sollen zum Beispiel einseitige Bevölkerungsstrukturen vermieden und besondere soziale Bedürfnisse, wie die von Familien, berücksichtigt werden.

Ebenso sollen aber auch die Belange der Wirtschaft beachtet und bestimmte Prinzipien, wie die der »verbrauchernahen Versorgung« oder des allgemeinen Zugangs zu Telekommunikationseinrichtungen in der Planung umgesetzt werden. Als Orientierung dienen hier die Modelle bzw. Konzepte der »Zentren«. Seit 2001 finden sich im BauGB § 1 Absatz 7 auch Bestimmungen zum Umweltschutz, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Damit ist auch der Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit zu einem Grundsatz der Kommunalplanung geworden.

Zum Sinn und Zweck der Bauleitplanung, das heißt zum Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen, lohnt sich wieder der Blick ins Gesetz: In § 1 des BauGB werden diese ausführlich beschrieben.

Um eine → *Bauleitplanung* sicherzustellen, kann die Kommune über ein bestimmtes Gebiet eine Veränderungssperre nach § 14 Abschnitt 1 BauGB verhängen oder Baugesuche nach § 15 BauGB zurückstellen. Damit kann verhindert werden, dass bereits vor der Verabschiedung eines städtebaulichen Konzeptes nachhaltige Änderungen in dem zu überplanenden Gebiet durchgeführt werden. Außerdem kommt der Kommune auf Grundlage des BauGB § 24 – § 28 ein Vorkaufsrecht auf Grundstücke zu. Dieses darf sie dann ausüben, wenn es dem Wohle der Allgemeinheit dient. Für den Geltungsbereich eines → *Bebauungsplanes* und für Gebiete, in denen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind, kann die Kommune durch eine Satzung Grundstücke und Flächen bezeichnen, in denen ihr ein Vorkaufsrecht zusteht. Damit können Bodenspekulationen verhindert werden.

Flächennutzungsplan

Eine erste Orientierung in der → *Bauleitplanung* bietet der → *Flächennutzungsplan* (FNP). Er trifft als »vorbereitender Bauleitplan« Aussagen über die beabsichtigte Bodennutzung im gesamten Gemeindegebiet. Er ist in der Regel auf eine längerfristige Gültigkeitsdauer angelegt und soll nach spätestens 15 Jahren überprüft und bei Bedarf geändert werden. Darin werden unter anderem Wohngebiete, Gewerbegebiete, Grünflächen oder auch Sondernutzungsgebiete dargestellt. Diese Zuordnung ist jedoch nicht auf konkrete Grundstücke bezogen und stellt auch keine Verbindlichkeit dar.

Bebauungsplan

Die Konkretisierung erfolgt mit dem → *Bebauungsplan* (B-Plan) als so genannter verbindlicher Bauleitplan. Dieser wird für einzelne Gemeindegebiete oder sogar nur für einzelne Grundstücke erstellt. Enthält er Angaben über Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen, dann handelt es sich um einen »qualifizierten B-Plan«. Fehlt eine dieser Festlegungen, dann wird von einem »einfachen B-Plan« gesprochen. Der qualifizierte B-Plan kann als Grundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Maßnahme dienen, während bei einem einfachen B-Plan weitere Untersuchungen nach Maßgabe des BauGB angestellt werden müssen. Die genauen Inhalte eines B-Plans sind im § 9 Absatz 1 des BauGB festgelegt, enthalten 26 Punkte und werden ergänzt durch die BauNVO.

Das Aufstellungsverfahren

Das Aufstellungsverfahren der Bebauungspläne ist vergleichbar zum Prozedere des → *Planfeststellungsverfahrens*, nur dass hier zusätzlich noch, wenn notwendig, die Nachbargemeinden mit einbezogen werden müssen. Das beschließende Gremium ist in diesem Falle das gewählte Stadt- bzw. Gemeindeparlament bzw. der jeweils zuständige beschließende Ausschuss (zum Beispiel der Planungs- oder Bauausschuss). Der → *Flächennutzungsplan* muss vor seiner Gültigkeit noch von einer übergeordneten Behörde genehmigt werden, während der B-Plan durch seine Bekanntmachung, zum Beispiel durch Veröffentlichung im Amtsblatt, seine Rechtskraft erlangt.

Die einzelnen Etappen eines Aufstellungsverfahrens sind auf den folgenden Seiten dargestellt.

Aufstellungsbeschluss nach § 2 BauGB

wird von der zuständigen gewählten Gemeindevertretung (z.B. Stadtparlament, Stadtrat) eigenverantwortlich erlassen

**Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB**

mit dem Ziel die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung u.a. zu unterrichten und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben

**Erarbeitung des Planentwurfes**

Dazu gehören: die Begründung des Planentwurfes nach § 2 BauGB, die Abstimmung mit den Nachbargemeinden, die Prüfung der Umweltauswirkungen und die darauf folgende Erarbeitung eines Umweltberichtes

**Erneute Beteiligung der Öffentlichkeit**

mit der einmonatigen öffentlichen Auslage des vorläufigen Planentwurfes und der Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange (TÖB), welche zu Stellungnahmen und Anregungen aufgefordert werden. Im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren, wo nur unmittelbar Betroffene die Adressaten der öffentlichen Beteiligung sind, ist es bei der Aufstellung von Bauleitplänen grundsätzlich für jeden Einwohner möglich, Anregungen zu geben. Diese können schriftlich eingereicht, zur Niederschrift gegeben oder auch per E-Mail zugesandt werden.

**Ggf. Überarbeitung des Planentwurfes**

sind aufgrund der Anregungen und/oder Stellungnahmen erhebliche Änderungen des Planentwurfes nötig, muss dieser überarbeitet und erneut der Öffentlichkeit vorgelegt werden.

**Endgültiger Planentwurf**

Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in den Entwurf eingearbeitet und dem Entscheidungsgremium zur Beschlussfassung vorgelegt.

**Beschlussfassung in der Gemeinde**

Im zuständigen gewählten Gremium der Gemeinde, zum Beispiel im Planungsausschuss, wird der Planentwurf in Form einer Beschlussvorlage an den Rat oder Kreistag beraten. Dabei werden die vorgebrachten Anregungen und Stellungnahmen angeführt und von den Ausschussmitgliedern jeweils abgestimmt. In der Regel werden diese dabei nach drei Kategorien unterteilt: berücksichtigte, teilweise berücksichtigte und nicht berücksichtigte Anregungen.

Mit einer Beschlussempfehlung des Ausschusses wird die Vorlage, z.B. als Abwägungs- und Satzungsbeschluss, zur endgültigen Beschlussfassung an den Rat überwiesen.

Lehnt der Ausschuss den Entwurf mehrheitlich ab, so wird dieser im Regelfall vom Einreicher zurückgezogen und überarbeitet oder bei grundsätzlicher Ablehnung auch ganz aufgegeben. Letztlich entscheidend ist aber immer das Votum des Stadtparlamentes. Beschlossen werden sowohl der Plan als auch die Begründungen.

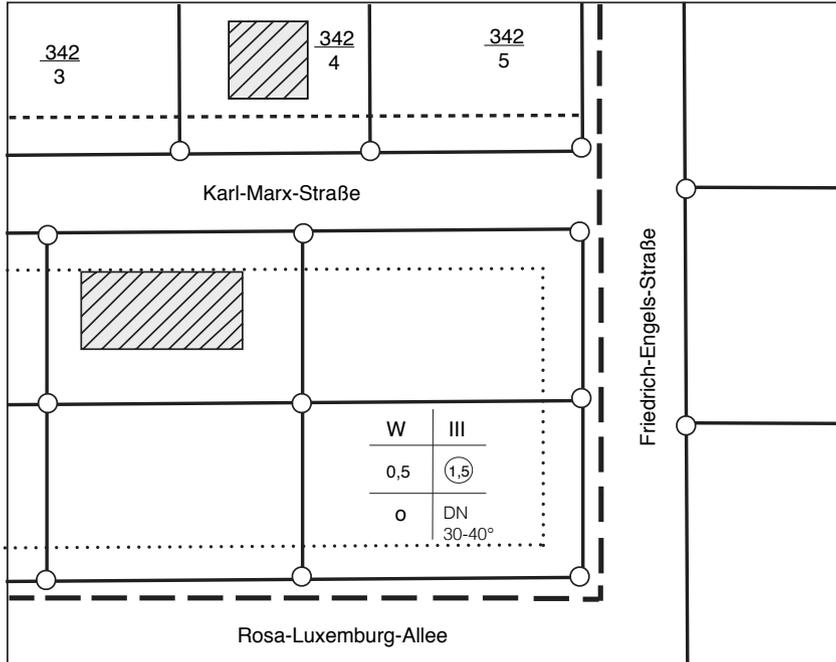
**Ggf. Genehmigung des Bauleitplanes**

Flächennutzungspläne müssen darüber hinaus noch von der jeweils zuständigen oberen Verwaltungsbehörde genehmigt werden.

**Inkrafttreten des Bauleitplanes**

Der beschlossene Plan muss nun ortsüblich bekannt gemacht werden, z.B. über das Amtsblatt. Mit diesem Akt erlangt er seine Rechtskraft und wird allgemein verbindlich.

Beispiel für einen Bebauungsplan



— — Geltungsbereich bzw. Grenze des Bebauungsplanes

..... Baugrenze: zeigt an, bis wohin gebaut werden darf

..... Baulinie: zeigt an, wo eine Gebäudeseite angrenzen muss

—○ Grundstücksgrenzen

$\frac{342}{2}$ Flurstücksnummer

W Art der baulichen Nutzung: W = Wohnbauflächen, G = Gewerbe

III Anzahl der Vollgeschosse (hier drei)

0,5 Grundflächenzahl (GRZ): Verhältnis der max. bebaubaren Fläche zur Grundstücksfläche (hier 50%)

(1,5) Geschößflächenzahl (GFZ): Verhältnis der max. zulässigen Fläche aller Vollgeschosse zur Grundstücksfläche (hier 150%)

o Art der Bauweise: o = offene Bauweise, d.h. Einzel-, Doppel-, oder Reihenhäuser mit einer Gesamtlänge von unter 50 Metern; g = geschlossene Bauweise, d.h. die seitlichen Außenwände der Häuser müssen sich berühren, wie z.B. bei einer Block- oder Karreebebauung

DN Dachneigung

Quelle: Patrick Pritscha

Rechtlicher Exkurs zum Bebauungsplan

Der → *Bebauungsplan* wird normalerweise als Satzung durch die Verwaltung im Rahmen des gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts der Kommunen erlassen. Er darf nicht den rechtlichen Regelungen der Bundesebene (hier vor allem BauGB) sowie der Landesebene (hier die entsprechende → *Bauordnung* des jeweiligen Bundeslandes) widersprechen.

Sollten jedoch Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans oder seiner Entstehung bestehen, gibt es zwei Möglichkeiten, diesen gerichtlich vor dem Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen, soweit die klagende Person und/oder Institution betroffen ist: Über die Anfechtung einer → *Baugenehmigung*, die auf der Basis des Bebauungsplans erlassen wurde, oder über einen so genannten Normenkontrollantrag. Eine rechtliche Beratung, auch wegen der zahlreichen juristischen Details solcher Klagen, wird aber zuvor angeraten.

Ein Bebauungsplan kann unter Umständen entbehrlich sein, wenn die komplexen juristischen Voraussetzungen eines Bauvorhabens im so genannten unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB (also innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile) oder eines Bauvorhabens im unbeplanten Außenbereich nach § 35 BauGB vorliegen.

Welche Spielräume den KommunalpolitikerInnen bei der Erstellung von Bebauungsplänen, vor allem im Rahmen des bereits oben genannten § 9 Absatz 1 BauGB, in vielerlei Hinsicht offen stehen, wird in einem erfolgreichen Antrag der Fraktion »Marburger Linke« deutlich, der bundesweit für Aufsehen sorgte.

Vorlagen – Nr.: VO/0030/2006

Datum: 12.01.2006

Stadtverordnetenversammlung Marburg

Beratende Gremien: Ausschuss für Umwelt, Energie und Verkehr

Bau- und Planungsausschuss, Liegenschaften

Stadtverordnetenversammlung Marburg

Antrag der Fraktion Marburger Linke betr. Solare Baupflicht

Beschluss: Unter Bezug auf § 9, Absatz 1, Nr. 23 b des Baugesetzbuchs, der die Kommunen ermächtigt, in Bebauungsplanvorhaben aus städtebaulichen Gründen Gebiete festzulegen, in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien getroffen werden müssen, möge die StVV der Stadt Marburg beschließen:

1. bei allen zukünftigen Bebauungsplanvorhaben sowie Vorhaben- und Erschließungsplänen sowie bei zukünftigen Änderungen von Bebauungsplänen wird grundsätzlich für die betroffenen Gebiete der Einsatz erneuerbarer Energien in Neubauten verbindlich festgeschrieben.
2. Die Festsetzung lässt den Bauherren Entscheidungsspielraum, die Gebäude auszustatten mit eigenen Anlagen zur Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien oder solche Anlagen gemeinschaftlich mit anderen Bauherren zu errichten und zu nutzen.

Besonderheiten in der Bauleitplanung

Mit der Novellierung des BauGB im Jahre 2004 wurde eine wesentliche Neuerung eingeführt, die eine zeitlich befristete Nutzung ermöglichen soll. Dies ist vor allem für den Stadtumbau relevant, damit Brachflächen einer Zwischennutzung zugeführt werden können. Im Abschnitt 2 des § 9 heißt es dazu:

- Im → *Bebauungsplan* kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur
1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder
 2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.

Damit kann relativ unkompliziert auf wechselnde und kurzfristige Bedürfnisse reagiert werden, ohne dass ein neuer B-Plan erstellt werden muss.

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan

Eine Sonderform ist der → *vorhabenbezogene Bebauungsplan*. Dieser wird erstellt, um ein bereits geplantes, konkretes Projekt eines Vorhabenträgers (Investors) zu realisieren. In Verbindung mit dem dazugehörigen Vorhaben- und Erschließungsplan dient diese Sonderform einer zügigeren Realisierung von Vorhaben, als es mit einem herkömmlichen Bebauungsplanverfahren möglich wäre. Die Initiative zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen B-Planes geht dabei vom Vorhabenträger aus und nicht von der Kommune. Zusätzlich muss der Vorhabenträger bereit und in der Lage sein, die geplanten Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist (in der Regel zwei Jahre) umzusetzen und außerdem die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen.

4.2 Besonderes Städtebaurecht und Satzungen

Weitere Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten für die Kommunen ergeben sich aus dem zweiten Kapitel des BauGB, dem »Besonderen Städtebaurecht«. Dieses regelt u.a. die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Stadtsanierung, des Stadtumbaus, des Denkmalschutzes (Erhaltungssatzungen) und des Bereiches »Soziale Stadt« das heißt der Lösung bzw. Milderung von sozialen Problemen.

Auch nach der Verabschiedung eines gültigen B-Planes kann die Kommune weiterhin Einfluss ausüben. Das BauGB hält in den §§ 176-179 eine Reihe von Geboten fest, mit denen Grundstückseigentümer zur Umsetzung von bestimmten Maßnahmen verpflichtet werden können. Das Baugebot kann den Eigentümer zwingen, sein Grundstück gemäß den Festlegungen des → *Bebauungsplanes* zu bebauen oder die vorhandenen Gebäude entsprechen anzupassen (§ 176 BauGB). Zur Beseitigung von baulichen Mängeln oder Missständen kann das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) herangezogen werden.

Doch auch für die Außenflächen besteht mit dem Pflanzgebot (§ 178 BauGB) für den Grundstückseigentümer eine bestimmte Gestaltungspflicht nach den Festlegungen des B-Plans. Wenn bauliche Anlagen dem B-Plan widersprechen und nicht angepasst werden können oder auf Grund des Zustandes weder modernisiert noch instand gesetzt werden können, so kann mit dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179) der Eigentümer zu einer Duldung verpflichtet werden, dass bauliche Anlagen auf seinem Grundstück ganz oder teilweise abgerissen werden. Für eventuell entstehende Vermögensnachteile ist der jeweils Betroffene durch die Gemeinde zu entschädigen.

Doch nicht nur Veränderungen, sondern auch der Erhalt bestehender Strukturen kann auf Grundlage des BauGB geregelt werden. Das entsprechende Mittel sind die im § 172 BauGB geregelten Erhaltungssatzungen. Diese können zur Anwendung kommen, wenn eine bestimmte städtebauliche Struktur (z.B. historische Ortskerne) oder eine bestehende Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll. Diese Erhaltungssatzungen schreiben vor, dass Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen in den durch die Satzung bezeichneten Gebieten einer Genehmigung bedürfen. Diese kann dann entsprechend versagt werden. Damit kann zum Beispiel verhindert werden, dass Mietwohnungen in Wohneigentum umgewandelt werden. Zur Verhinderung von Segregationsprozessen kann dies ein wichtiges Werkzeug sein.

Im »Besonderen Städtebaurecht« des BauGB gibt es noch weitere Instrumente, die die Kommune anwenden kann, wenn sie vor besonderen Herausforderungen steht. Dazu gehören umfangreiche Sanierungsmaßnahmen, mit denen

Misstände in ganzen Stadtgebieten behoben werden sollen. Dazu wird ein Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB festgelegt, für welches nach § 141 BauGB u. a. eine Sozialstrukturerhebung durchgeführt werden muss. Vor Beginn der Sanierungsmaßnahmen müssen die Maßnahmen mit der Bevölkerung erörtert und ein Sozialplan aufgestellt werden.

Im Unterschied zu den normalen Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen sind in diesem Falle aber neben den → *TÖB* nur die unmittelbar Betroffenen in die Beteiligungsverfahren einzubeziehen.

Sind mit Sanierungen allein Misstände in einem größeren Gebiet nicht mehr zu beheben, so können die in den §§ 171a – 171d BauGB geregelten Maßnahmen zum Stadtumbau zur Anwendung kommen. Vor allem für die Bewältigung des Komplexes »Schrumpfende Stadt« sind diese Regelungen von großer Bedeutung, um funktionierende Stadtstrukturen zu erhalten oder überhaupt wieder zu erlangen.

Eine eindeutige Ausrichtung auf ethische Grundsätze, wie Chancengleichheit oder soziale Gerechtigkeit, enthält der § 171e im BauGB. Dieser mit »Soziale Stadt« überschriebene Abschnitt soll Maßnahmen ermöglichen, die das Ziel verfolgen, soziale Misstände zu beseitigen und Folgen von Segregationsprozessen abzumildern. Dazu sollen die physischen Wohn- und Lebensbedingungen verbessert und die wirtschaftliche Basis von Stadtteilen bzw. Quartieren stabilisiert werden. Ein wichtiges Instrument ist dabei das Quartiersmanagement. Die notwendigen finanziellen Mittel werden bisher über das Bundesförderprogramm »Soziale Stadt« bereitgestellt, das allerdings im Jahr 2012 ausläuft.

4.3 Ortsentwicklungskonzeption

Für eine längerfristige und nachhaltige Entwicklungspolitik einer Kommune kann es von Vorteil sein, wesentliche Ziele und Maßnahmen zu formulieren und in einem Entwicklungskonzept festzuhalten. Für größere Städte sind Stadtentwicklungskonzepte inzwischen oft obligatorisch geworden, um überhaupt Fördermittel von Land und Bund zu erhalten. Für kleinere Gemeinden ist dies nicht unbedingt vorgesehen. Doch auch hier sollte die Aufstellung eines entsprechenden Konzeptes überlegt werden. Für die Bevölkerung ist es von nicht zu unterschätzender Bedeutung zu wissen, wohin die Entwicklung der Gemeinde geht, welche Ziele gestellt werden und wie diese dann in der Praxis erreicht werden sollen. Bei der Erstellung einer Ortskonzeption bieten sich hervorragende Möglichkeiten, sowohl Bedürfnisse der Menschen zu erfassen, zu diskutieren und für die kommunalpolitische Praxis zu erschließen, als auch Abwägungsprozesse über Infrastrukturmaßnahmen öffentlich und transparent zu machen.

Oft jedoch stehen die Gemeinden vor dem Problem, dass sie nicht über ein eigenes Planungsamt wie viele größere Städte verfügen, welches die Entwicklung einer Ortsentwicklungskonzeption in Eigenleistung erbringen kann. Auch die Möglichkeit, externe Kapazitäten, wie beispielsweise Planungsbüros, damit zu beauftragen, entfällt häufig aufgrund fehlender finanzieller Mittel.

Diese Schwierigkeiten sind jedoch nicht unüberwindbar. Auch bei geringen Ressourcen gibt es Möglichkeiten und Ideen, wie eine Ortsentwicklungskonzeption erstellt werden kann. Das zeigt nicht zuletzt das Beispiel aus dem Landkreis Görlitz.

Ein linkes Praxisbeispiel aus dem Landkreis Görlitz

1. Ortsentwicklungskonzeption als begriffliche Bestimmung

1.1 Allgemeines

Einen gesetzlich definierten Begriff gibt es nicht. In der Literatur und in Fachdiskussionen wird der Terminus Ortsentwicklungskonzeption wenig und sehr unterschiedlich gebraucht. Auftragnehmer öffentlicher Kommunalberatungen siedeln solche Aufträge entsprechend ihrer spezifischen Gewerbeausrichtungen meist im Bereich der Bau- und Raumplanung oder der Verwaltungsentwicklung an. Die Onlineabfrage beim Server der Regierung des Freistaates Sachsen ergab folgendes Ergebnis:

Ortsentwicklungskonzeption: 0 Einträge

Ortsentwicklung: 3 Einträge

Dorfentwicklung: 296 Einträge

Stadtentwicklung: 391 Einträge.

Die für unsere Diskussion interessantesten Seiten sind zu finden unter den Stichworten:

1. Land, Leute, Freistaat, Landesentwicklung
2. Umwelt, Landwirtschaft, Wald, Ländlicher Raum

1.2 Der Begriff Stadtentwicklungsplan in Wikipedia

1.2.1 Begriff

Der Stadtentwicklungsplan ist ein langfristiges Entwicklungskonzept einer Kommune, das als informelles Steuerungsinstrument Entwicklungsschwerpunkte und Leitlinien für die mittel- bis langfristige informelle Planung einer Stadt formuliert. Neben der formellen Planung (Bauleitplanung), die über kommunale Satzungen (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) allgemeinverbindliches Planungsrecht vorschreibt, ist er wichtiges Instrument der Stadtplanung.

Mit Hilfe eines Ortsentwicklungsplanes wird unter Einbeziehung der aktiven Mitarbeit von BürgerInnen die weitere Entwicklung eines Ortes geplant. Hierdurch erhalten diese die Möglichkeit, ihre Wünsche zu nennen, und zum anderen erhalten sie die Möglichkeit, Einzelprobleme im größeren Zusammenhang zu sehen. Darüber hinaus wird durch die Beschäftigung mit der eigenen Gemeinde das Bewusstsein für den näheren Lebensbereich gestärkt. Viele Dinge, die ansonsten in Vergessenheit geraten, werden wieder entdeckt und neu belebt.

1.2.2 Merkmale

- abgestimmtes und allgemein tragfähiges Gesamtkonzept
- die formulierten Ziele ermöglichen, Prioritäten festzulegen
- ist Entscheidungshilfe für Einzelvorhaben
- Ortsentwicklung wird von der breiten Mehrheit mitgetragen
- nachhaltige Ortsentwicklung
- Planungsgrundlagen in prüffähiger Form für die Fördermittelbeantragung
- Förderung neuer innovativer Ideen
- hohe Akzeptanz bei der Umsetzung öffentlicher Maßnahmen
- Stärkung des Gemeinschaftslebens

Siehe in der Wikipedia auch unter: Lokale Nachhaltigkeitsstrategie sowie Stadtentwicklung

2. Bestandteile einer Ortsentwicklungskonzeption

2.1 Allgemeines

Die im Internet einsehbaren Konzeptionen sind sehr unterschiedlich angelegt. Das hat seine Ursachen in den oben gemachten Bemerkungen zum Begriff und dem Fehlen von Bestimmungen in den gesetzlichen Grundlagen. Es lässt sich jedoch die folgende allgemeine Herangehensweise erkennen:

1. Einleitung
2. Bestandsaufnahme
3. Vision (Leitbild)
4. Handlungsfelder
5. Umsetzung

2.2 Einleitung

In den Einleitungen wird meistens das Ziel der Erstellung der Ortsentwicklungskonzeption bestimmt. Über andere Bestandteile in der Einleitung herrscht bei den einzelnen Autoren meist Uneinigkeit. Die Gliederung für

eine Einleitung könnte wie folgt aussehen. Diese sollte auf jeden Fall die Bevölkerung auf das Projekt einstimmen können.

1. Gemeindeentwicklungskonzept – Was ist das?
2. Anlass des Gemeindeentwicklungskonzeptes
3. Ziel des Gemeindeentwicklungskonzeptes
4. Methodisches Vorgehen

2.3 Bestandsaufnahme

Einigkeit besteht in der Regel über die Bestandteile der Bestandsaufnahme. Jedoch überwiegen bei einer großen Zahl von Konzeptionen Analysen zur Bausubstanz. Das hat natürlich auch Auswirkungen auf die nachfolgenden Gliederungspunkte, die dann sehr stark auf Bauplanungsfragen eingehen. Der Schwerpunkt in der Ortsentwicklungskonzeption liegt jedoch auf der Gesamtentwicklung des Ortes. Bei der Bestandsaufnahme sollten die folgenden Gliederungspunkte überwiegen:

1. Lage und Einordnung des Ortes
2. Historie des Ortes
3. Bevölkerungs- und Sozialstruktur
4. örtliche Wirtschaft
5. Infrastruktur im Ort und die Einbindung in die Region
6. kulturelle, soziale und sonstige Infrastrukturen
7. Probleme des Ist-Zustandes

2.4. Vision (Leitbild)

Dabei handelt es sich eigentlich um das Kernstück der Ortsentwicklungskonzeption. In den meisten Leitbildern überwiegt wiederum der Bauleitplanungsgedanke. Es lässt sich jedoch die folgende allgemeine Gliederung ableiten:

1. Einordnung in das regionale Umfeld
2. Thesen zum Leitbild
3. Verdichtung der Einzelleitlinien
4. Formulierung der Vision (Leitbild)

2.5. Handlungsfelder

Im Leitbild wird ein im Konsens erarbeitetes gemeinsames Zukunftsbild formuliert, aus dem sich konkrete Entwicklungsziele, Umsetzungsstrategien, Handlungsfelder und Projekte ableiten. Elemente der Handlungsfelder sind u.a.:

1. Ortsgestaltung, Ortsmitte, Wohnen

2. Umwelt, Natur, Energie,
3. Freizeit, Vereine, Sport, Erholung
4. Kultur, Schule, Museen, Schlösser
5. Wirtschaftsstandort, Tourismus, Einzelhandel, Gastronomie
6. IT-Anbindung, Verkehr und Mobilität
7. Soziale Gemeinde, Generationen, Gesundheit, Bildung
8. Kommunales Management, BürgerInnenbeteiligung, Interkommunale Kooperation

2.6 Umsetzung

Die konkreten Elemente in der Umsetzung sind in der Praxis weit gestreut. Meist beziehen sich diese auf methodische und organisatorische Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern.

1. Methodische Projekte sind solche Maßnahmen, die dazu geeignet sind Klarheit über eine Angelegenheit zu erreichen, wie z.B.:

- Fachliche Diskussion
- Expertengespräche
- Ortsbegehung
- Haushaltsbefragung
- Stärken-Schwächen-Analyse

2. Eine dominierende Auffassung in den vorliegenden Online-Konzeptionen stellt die Bevölkerungseinbeziehung dar.

- EinwohnerInnenversammlung
- Bevölkerungsbefragung
- Arbeitsgruppenbildung
- Vereinsarbeit

3. Zu unterscheiden ist bei der Umsetzung zwischen:

- öffentlichen Maßnahmen und
- privaten Maßnahmen.

Die meisten der im Internet vorgestellten Konzeptionen zeigen, dass Motivation, Mitwirkungs- und Umsetzungsbereitschaft sowie das kreative Milieu das Maß der Dinge sind und nicht die Höhe der eingesetzten Mittel. Die interne Erstellung hat sich zu den extern erstellten Konzeptionen als bürgernahe Alternative ergeben.

3. Beispiel für eine Sitzungsvorlage TOP

»Ortsentwicklungskonzeption«

Sitzungsvorlage TOP (nn) zur Erstellung einer Ortsentwicklungskonzeption durch den Gemeinderat in der Gemeinderatssitzung am (nn)

Thema:

Für die zukünftige konstruktive und bürgernahe Beschlussfassung des Gemeinderates ist eine Ortsentwicklungskonzeption von Vorteil. Sie kann ein wesentliches Orientierungs- und Handlungsinstrument zur weiteren Entwicklung und Gestaltung der Gemeinde darstellen.

Da sich die Gemeinde derzeit noch in der Konsolidierung befindet, ist eine externe Erstellung nicht möglich. Der Gemeinderat kann jedoch eine solche Dokumentation mit eigenen Kräften und Mitteln erarbeiten.

Die Erarbeitung soll in ehrenamtlicher Arbeit erfolgen. Deshalb bildet der Gemeinderat eine Arbeitsgruppe »Ortsentwicklungskonzeption«, bestehend aus Mitgliedern des Rates sowie interessierten BürgerInnen.

Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat beschließt:

1. In Zuständigkeit des Gemeinderates wird eine Ortsentwicklungskonzeption erarbeitet.
2. Dazu bildet der Gemeinderat eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern des Gemeinderates und interessierten BürgerInnen.
3. Folgende Personen des Gemeinderates werden in der Arbeitsgruppe Ortsentwicklungskonzeption mitarbeiten:
 - 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.
4. Der Bürgermeister/Die Bürgermeisterin wird beauftragt, die folgenden Personen schriftlich um eine Mitarbeit zu bitten.
5. Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe wird zum (nn) einberufen.
 - 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.

Quelle: Auszug aus einem Schulungsmaterial von MandatsträgerInnen im Landkreis Görlitz

4.4 EinwohnerInnenbeteiligung

Das BauGB ist das einzige Gesetz, das eine umfassende BürgerInnen- bzw. EinwohnerInnenbeteiligung zwingend vorschreibt. Im Gegensatz zu anderen Bereichen ist dies ein großer Fortschritt, der dringend auf weitere Politikfelder in der kommunalen Praxis ausgeweitet werden müsste. Vor allem eine umfassende Stadtentwicklungspolitik, die mehr sein muss als die Planung der baulichen »Hardware«, kann auf die Einbeziehung der Bevölkerung nicht verzichten. Möglichkeiten bieten dazu die verschiedenen Formen der »BürgerInnenbeteiligung«.

BürgerIn und EinwohnerIn – eine notwendige Begriffsdebatte

Die Einbeziehung der Bevölkerung in die aktive Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens ist eine Grundvoraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung. Jedoch besitzen nicht alle Menschen in unserer Gesellschaft die gleichen Rechte und Möglichkeiten, um sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Nicht von ungefähr sprechen PolitikerInnen gern von BürgerInnen, wenn sie sich in Wahlkampfzeiten an die Bevölkerung wenden. Denn nur diese besitzen die vollen staatsbürgerlichen Rechte und können von ihrem aktiven und passiven Wahlrecht Gebrauch machen. Das heißt, sie dürfen wählen gehen und damit Einfluss auf die Zusammensetzung der Stadt- oder Gemeindeparlamente nehmen oder selbst für ein Amt kandidieren.

Der Begriff »Einwohner« geht jedoch weiter. Er umfasst alle BewohnerInnen einer Gemeinde oder Stadt, also auch diejenigen, die vom aktiven oder passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind. In der Regel betrifft dies Menschen, die noch nicht die Volljährigkeit erreicht haben, wie Kinder und Jugendliche, oder Menschen, deren Hauptwohnsitz nicht in der entsprechenden Gemeinde liegt, wie Berufspendler oder Studenten. Aber auch Menschen mit Migrationshintergrund, die weder die deutsche Staatsbürgerschaft noch eine EU-Staatsbürgerschaft besitzen, sind von vielen politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen.

Alle diese Menschen verbringen jedoch einen großen Teil ihres gesellschaftlichen Lebens in diesen Kommunen und sind damit ein wichtiger Bestandteil der Bevölkerung. Die BürgerInnenbeteiligung ermöglicht es, auch jene Teile der Bevölkerung in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse einzubeziehen, die von anderen Formen der kommunalen Demokratie ausgeschlossen sind. Somit können Kinder und Jugendliche schon vor ihrer Volljährigkeit Einfluss auf ihre Zukunft nehmen und ihre Interessen vertreten.

Auch andere Menschen, die sonst keinen Zugang zu wichtigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens haben, erhalten die Möglichkeit, sich aktiv an kommunalpolitischen Themen und Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Gerade dieser Aspekt kann einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Integration in die Gesellschaft darstellen. Die BürgerInnenbeteiligung ist damit im eigentlichen Sinn eine EinwohnerInnenbeteiligung und geht über den rechtlich definierten Status eines »Bürgers« hinaus.

Notwendigkeit der EinwohnerInnenbeteiligung

In der Praxis sind die KommunalpolitikerInnen häufig mit BürgerInnen konfrontiert, die es nicht hinnehmen wollen, dass ihr persönliches Umfeld zu ihrem Nachteil verändert wird, selbst dann nicht, wenn es zum Wohle der ganzen Stadt oder Gemeinde wäre. Diese Einstellung wird als NIMBY-Ansatz (Not In My Backyard) oder »Sankt-Florians-Prinzip« bezeichnet: »Heiliger Sankt Florian, verschon mein Haus, zünd and're an!«

In der Fachliteratur hat sich dafür der Begriff des »schwierigen Bürgers« etabliert. Das ist nicht diffamierend gemeint, sondern soll auf ein wesentliches Problem der Kommunalpolitik hinweisen. Die Stadt- oder Gemeinderäte verpflichten sich mit ihrem Mandat, zum Wohle der Kommune tätig zu sein, also die Gesamtinteressen der EinwohnerInnen zu vertreten. Diesem Gesamtinteresse steht zuweilen das individuelle Interesse oder Bedürfnis eines Bürgers oder einer Bürgerin entgegen. Dieses Spannungsfeld zwischen Gemeinwohl und mitunter durchaus berechtigten Einzelinteressen birgt ein hohes Konfliktpotenzial. Die einzelnen Stadt- oder Gemeinderäte haben in der Entscheidungsfindung zum Thema dann scheinbar oft nur die Wahl zwischen dem Votum für das Gesamtinteresse der Kommune, dem sich Einzelne häufig zu ihrem individuellen Nachteil unterordnen müssen, oder dem Votum für das Einzelinteresse, das oft mit einem Nachteil für die Gesamtkommune verbunden ist.

Im Rahmen der → *Bauleitplanung* wird dies besonders deutlich bei Standortfragen der kommunalen Daseinsvorsorge bzw. Infrastruktur wie zum Beispiel bei der Ansiedlung von Klärwerken oder Müllverwertungsanlagen. Aus verständlichen Gründen will diese niemand vor der eigenen Haustür haben; sie sind aber auf der anderen Seite für eine Kommune unbedingt notwendig. Dabei spielt es in der Regel kaum eine Rolle, ob es sich um ein dezentral-orientiertes Kleinprojekt oder eine zentrale Großanlage handelt. Eine Beeinträchtigung des Lebensumfeldes der unmittelbar Betroffenen ist in jedem Falle vorhanden. Natürlich möchte jeder, dass sein Müll oder Abwasser fach- und umweltgerecht entsorgt wird – aber bitte nicht vor der eigenen Haustür! Da es aber in unseren durchsiedelten Räumen kaum menschenleere Gegenden gibt, wird die Errich-

tung und der Betrieb einer solchen Anlage immer auch zu Betroffenen führen, die diese Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität nicht hinnehmen wollen.

Doch nicht nur bei Müllverwertung und Abwasserbeseitigung scheiden sich die Geister. Auch andere Infrastrukturmaßnahmen sind Gegenstand von mitunter heftigen Auseinandersetzungen in einer Kommune. Die Ansiedlung eines Gewerbebetriebes schafft auf der einen Seite dringend notwendige Arbeitsplätze, bringt aber auch oft Lärm und Verkehrsbelästigung für die AnwohnerInnen mit sich. Nicht anders verhält es sich mit Straßen, Spielplätzen, Skateranlagen oder, wie in jüngster Zeit, sogar mit Kindergärten. So schrieb das Hamburger Abendblatt am 18. November 2006:

Zu viel Lärm – Schon wieder Klage gegen Kindergarten

Schutzbund kritisiert wachsende Kinderfeindlichkeit. Bürgerschaft will gegensteuern – mit Verordnung.

Sind in Hamburg Kinder nicht mehr gern gesehen? Schon wieder klagen Nachbarn wegen Lärmbelästigung gegen einen Kindergarten. Die Kleinen aus dem Waldkindergarten Kokopelli sind angeblich zu laut. Die Kita soll geschlossen werden. Die Anwälte des Klägers haben durchaus Chancen, zu gewinnen: Sie berufen sich auf ein einzigartiges Urteil, das im August 2005 in Hamburg gefällt wurde: Nachbarn hatten gegen den Kindergarten »Marienkäfer« aus Wandsbek wegen Lärmbelästigung geklagt – und Recht bekommen. »Marienkäfer« muss schließen. Auch beim Kinderschutzbund häufen sich die Fälle, in denen »Kinderlärm« für Ärger sorgt. AnwohnerInnen in Mümmelsmannsberg und auch in einer Wohnanlage in Lokstedt beschwerten sich immer wieder über das Fußballspiel der Nachbarkinder. In beiden Fällen reagierten die Vermieter – mit einem Fußballverbot. »Das ist für eine Stadt wie Hamburg eine ganz dramatische Entwicklung«, sagt Uwe Hinrichs, Geschäftsführer des Kinderschutzbundes Hamburg. Im Schnitt werden in Hamburg pro Jahr 18.000 Kinder geboren. »Nur noch in jedem zehnten Haushalt leben überhaupt Kinder«, sagt Hinrichs. Deren Geräusche werden zunehmend als Belastung empfunden. Dieter Läßle, Professor für Stadtökonomie in Hamburg, meint, dass es für Kinder in reinen Wohngebieten besonders wenig Toleranz gibt. »Die Bewohner dieser Viertel sind alle zeitgleich in ihre Häuser gezogen.« Jetzt werden sie gemeinsam alt, und die eigenen Kinder sind bereits ausgezogen. Kinder würden als Fremdkörper wahrgenommen.

Gerade das Beispiel aus Hamburg zeigt in aller Deutlichkeit, wie problematisch die Thematik »schwieriger Bürger« für die Kommunalpolitik sein kann. Für die KommunalpolitikerInnen wird es immer komplizierter, Standorte zu

finden und durchzusetzen. Als Folge werden dann mitunter notwendige Infrastrukturmaßnahmen zum Schaden fast aller EinwohnerInnen nicht mehr realisiert. Dies führt zu Entscheidungs- bzw. Handlungsblockaden.

Formen der EinwohnerInnenbeteiligung

Um diese Blockaden zu lösen, wurden verschiedene Formen der EinwohnerInnenbeteiligung entwickelt:

- BürgerInnenforen und Zukunftswerkstätten
- Kundenforen
- Planungszellen
- Mediationsverfahren
- BürgerInnenversammlungen
- BürgerInnenbefragungen
- Kundenbefragungen
- Qualitative Interviews und Focusgruppen
- Beiräte für BürgerInnen und KundInnen
- Institutionalisierte Verbändebeteiligung
- Vertreter von Interessensverbänden in Fachausschüssen und sachkundige EinwohnerInnen
- Aktives Beschwerdemanagement
- Perspektivenwerkstätten
- Planning for Real
- Community Organizing
- Quartiers- und Verfügungsfonds
- Bürgerhaushalt

Ausführlich erläutert werden verschiedene Formen der EinwohnerInnenbeteiligung in den Leitfäden des Kommunalpolitischen Forums Sachsen:

– Pritscha, Patrick: Was ist ein Bürgerhaushalt und wie entsteht er? Ein Leitfaden zur Erarbeitung von Bürgerhaushalten, Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. (Hrsg.), Dresden/Schkeuditz 2008.

– Pritscha, Patrick: Zur Bürgerbeteiligung in der kommunalen Politik – Ein Leitfaden, Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. (Hrsg.), Dresden/Schkeuditz 2009.

Im Rahmen von Planungs- und Bauleitverfahren wie auch im Rahmen von Förderprogrammen zur Stadt- und Stadtteilentwicklung (Programm Soziale Stadt, Stadtumbau) werden viele dieser Beteiligungsformen seit Jahren angewendet. Zum Teil sind sie im Baugesetzbuch verankert, zum Teil gelten sie als informelle Formen der Beteiligung, die formelle Bau- und Planungsverfahren vorbe-

reiten und flankieren können. Die meisten Partizipationsverfahren finden auf der Ebene zeitlich und räumlich begrenzter Projekte oder auf Ebene der Quartiere statt – wie zum Beispiel Planungszellen seit den 1970er Jahren oder dialogorientierte Verfahren in der behutsamen Stadtentwicklung. Diese Ansätze wurden in Förderprogrammen wie der Sozialen Stadt intensiviert und ausgebaut; zunehmend finden sich aber auch Ansätze für Beteiligung auf gesamtstädtischer Ebene, zum Beispiel in Leitbildprozessen oder der Lokalen Agenda 21.

Governance

Die Zunahme von Beteiligungsansätzen in der Stadt- und Raumplanung ist nicht nur eine Reaktion auf Beteiligungsforderungen durch die BürgerInnen und die immer diverseren Interessen unterschiedlichster BewohnerInnengruppen. Sie ist auch Ausdruck und Bestandteil für einen Wandel im Verständnis von Politik und Verwaltung, der mit dem Begriffspaar »Von Government zu Governance« umschrieben werden kann.

Zum Begriff der Governance

Unter der These des »Übergangs von Government zu Governance« wird der Wandel staatlicher Steuerungsformen seit den 1970er Jahren zusammengefasst. Der aus der Wirtschaftswissenschaft stammende Begriff Governance bezeichnet zunächst eine Gesamtheit von Prozessen, Strukturen oder Regeln, durch die kollektive Aktivitäten gesteuert und koordiniert werden können. In Bezug auf staatliche Steuerungsformen umfasst Governance die in vielen Bereichen stattfindende Öffnung des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft, deren verstärkte Einbeziehung in Entscheidungs- und Planungsprozesse und die Entstehung neuer Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen. Staatliche Stellen suchen neuerdings die Kooperation mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen und Institutionen – und verbinden damit die Hoffnung, dass diese Partnerschaften politische Gestaltungsräume eröffnen oder vergrößern. Zentrale Elemente von Governance sind:

- Die Bildung von formellen und informellen Netzwerken und Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen und Institutionen (z.B. Public-Private-Partnerships, interkommunale Kooperationen, Unternehmensnetzwerke),
- die verstärkte Beteiligung von EinwohnerInnen in der Entwicklung, Planung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von politischen Programmen und Projekten (Förderung von BürgerInnenbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement),

- die Modernisierung und Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen inklusive auch der Delegation von Kompetenzen und Ressourcen an nicht-staatliche AkteurInnen (Privatisierungen, Public-Private-Partnerships),
- die Orientierung auf Aushandlungsprozesse zur Lösung von politischen Konflikten und Problemen und eine Zunahme informeller Steuerungsprozesse (z.B. in Verhandlungsforen, Leitbildprozessen), sowie
- der Wandel des Staatsverständnisses weg vom versorgenden, keynesianischen Wohlfahrtsstaat hin zum »aktivierenden«, »unternehmerischen« und »kooperativen« Staat.

Dieser Wandel zeigt sich auch in der Stadt- und Raumplanung. Planungsprozesse werden zunehmend nicht mehr als einseitige Steuerung »von oben« sondern als Interaktionsprozess von PlanerInnen, Politik, Wirtschaft und BewohnerInnen aufgefasst. Nicht nur, um Blockaden zu vermeiden, sondern auch, um die begrenzten Ressourcen der Kommune möglichst sinnvoll einzusetzen und durch die Beteiligung von EinwohnerInnen und Unternehmen zu ergänzen, werden Beteiligungs- und Partnerschaftsmodelle verstärkt in der Planung eingesetzt.

Governance-Verfahren gelten zwar oft als Allheilmittel für die Lösung von Steuerungs-, Planungs- und Effizienzdefiziten, wie auch für die Bekämpfung des Vertrauensverlustes in die Politik. Die Verlagerung von vielen Aufgaben und Entscheidungen in informelle Netzwerke, dezentrale Verwaltungseinheiten oder (halb-)privatisierte Betriebe wird jedoch auch kritisiert: Klare politische Verantwortlichkeiten fehlen oft, Entscheidungen werden an legitimierten Gremien wie Stadträten vorbei getroffen, vorweg genommen oder entziehen sich parlamentarischer Kontrolle – wie im Fall vieler Public-Private-Partnerships.

Darüber hinaus schließen Kooperations- und Netzwerkstrukturen nicht nur einige neue PartnerInnen ein, sondern schließen potenziell auch immer andere aus – weil sie zum Beispiel als Betroffene oder PartnerInnen nicht bekannt sind, relevant erscheinen oder unbequem sind – und können damit zur Durchsetzung von Partikularinteressen beitragen. Schlussendlich können auch in Aushandlungsprozessen Blockaden entstehen. »Die Hoffnung, dass durch Governance die Probleme des Markt- und Staatsversagens gelöst werden können, erweist sich in der Praxis vielfach als folgenschwerer Irrtum. Vor allem wird zuwenig danach gefragt, wer die ProfiteurInnen der Einführung neuer, weicher Steuerungsinstrumente sind, und ob dadurch nicht eher eine »verschleierte« Reproduktion ungleicher Macht- und Sozialstrukturen erfolgt.« (Dangschat u.a. 2008)

Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation

Die Einführung von Beteiligungsprozessen in die Planung ist jedoch kein Allheilmittel, noch löst Beteiligung per se alle möglichen Konflikte oder ersetzt die Rolle des Stadtrats und parlamentarischer Kontrolle. Partizipationsinstrumente können die Rolle des Stadtrats im besten Falle stärken, indem sie (eine größere) Öffentlichkeit und Legitimation für politische Forderungen und für die Kontrolle der Verwaltung herstellen. Die Einrichtung (ergebnis-)offener Beteiligungsverfahren bedeutet aber auch immer eine Abgabe von Entscheidungsmacht an die EinwohnerInnen – ein Schritt, gegen den es in Politik und Verwaltung oft auch Widerstände gibt. Scheinpartizipation, Alibiveranstaltungen, Dialoge nur mit ganz bestimmten »genehmen« Gruppen oder die komplette Ablehnung von Beteiligungsverfahren sind in der Praxis verbreitet und führen oftmals zu größerer Unzufriedenheit und Entmutigung der EinwohnerInnen sowie wachsender Skepsis gegenüber Beteiligungsansätzen. Für linke KommunalpolitikerInnen sollte demgegenüber die Förderung von möglichst breiter BürgerInnenbeteiligung eines der wichtigsten Anliegen sein. Welche Beteiligungsverfahren für welche Planungen, Kontexte und Zielgruppen geeignet sind, sollte von Fall zu Fall entschieden werden – es existiert eine umfangreiche Literatur (auch online) zur Praxis von Beteiligung in Planung und Stadtteilarbeit. Unabhängig vom konkreten Beteiligungsinstrument gibt es aber einige zentrale Anforderungen an Partizipationsverfahren, die als Bedingungen für funktionierende Beteiligung zu verstehen sind.

Bedingungen von Partizipation

- **Offenheit:** Beteiligungsprozesse müssen zumindest im ersten Schritt allen offen stehen – selbst wenn im Endeffekt nur eine Minderheit teilnimmt. Oftmals wird diese Offenheit allerdings nur formal erfüllt und in Kauf genommen, dass benachteiligte Gruppen auch zu Partizipationsprozessen einen schwereren Zugang haben, zum Beispiel aufgrund von Sprach-, Zeit-, Geld-, Kultur- oder Informationsbarrieren. Gerade aber in Beteiligungsprozessen sollte versucht werden, bisher unzureichend artikuliert Interessen hör- und sichtbar zu machen und wenig in die Kommunalpolitik eingebundene EinwohnerInnen zu aktivieren und einzubeziehen. Eine gezielte Ansprache unterschiedlicher BewohnerInnengruppen ist dazu notwendig. Auch während der Beteiligungsprozesse ist darauf zu achten, dass eine möglichst gleichberechtigte Mitsprache der unterschiedlichen TeilnehmerInnen erreicht und nicht nur bestimmten »partizipationskompetenteren« BewohnerInnengruppen mehr Gehör eingeräumt wird.
- **Transparenz:** Die Regeln und Rahmenbedingungen für die Beteiligung müssen transparent und möglichst mit den Beteiligten gemeinsam aufgestellt und

verhandelt werden. Wenn Verfahren und Rollen unklar sind oder auch, was mit den Ergebnissen von Beteiligungsprozessen geschieht, können Beteiligte schnell demotiviert werden oder – womöglich nicht zu unrecht – kritisieren, dass das Beteiligungsangebot nur eine Alibiveranstaltung ist.

- **Frühzeitige und umfassende Beteiligung:** Ähnliche, berechtigte Kritik wird oft an Beteiligungsverfahren geübt, die erst sehr spät im Planungsprozess (wenn alle wichtigen Entscheidungen schon getroffen sind) und/oder unter starkem Zeitdruck stattfinden oder sich nur auf einen Aspekt eines größeren Projekts oder einer Planung beschränken. Beteiligung wird schnell zur Farce, wenn EinwohnerInnen eingeladen werden, an Detailplanungen mitzuwirken, während die politischen Zielsetzungen und Grundsatzentscheidungen nicht zur Debatte stehen – sei es aus Zeitgründen oder politischer Motivation. Wenn also Mitwirkung durch die BewohnerInnen in einem Planungsprozess gewünscht ist, sollten möglichst frühzeitig Möglichkeiten für die Beteiligung geschaffen und tatsächliche Mitsprache ermöglicht werden.
- **Ergebnisoffenheit und Verbindlichkeit:** Der Kern von Beteiligungsprozessen besteht darin, einen Teil politischer bzw. staatlicher Entscheidungsmacht mit den Betroffenen zu teilen. Das bedeutet, dass die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren nicht vorweg genommen, vorher eingeplant oder später ignoriert werden dürfen, wenn sie nicht passen. Wenn Beteiligungsverfahren »versanden«, weil keine Umsetzung der Ergebnisse erfolgt, werden die Beteiligten kaum zu weiterer Kooperation willens sein. Gleichmaßen enden Beteiligungsprozesse als »Besaßung«, wenn sie keine sichtbaren Resultate liefern, die im Leben der EinwohnerInnen spürbar sind.
- **Autonomie:** Die Teilhabe an Entscheidungsmacht funktioniert nicht bei absoluter Dominanz von Politik und Verwaltung. Wissensunterschiede müssen abgebaut, Regelwerke, Hintergründe etc. zu Planungsverfahren transparent gemacht und verständlich erklärt werden. Umgekehrt sollte das Wissen der EinwohnerInnen über ihre Umgebung ernst genommen und einbezogen werden. Oft hilft auch eine neutrale Moderation, die für eine gewisse Autonomie und Gleichberechtigung der TeilnehmerInnen des Partizipationsprozesses sorgen kann.
- **Politische Unterstützung:** Legitimität und Machbarkeit partizipativer Prozesse hängen oft von einem breiten, parteiübergreifenden Konsens ab, Beteiligungsansätze zu unterstützen. Vor allem umfassende und langfristige Beteiligungsverfahren wie die Einführung von Bürgerhaushalten können ohne kontinuierliche Unterstützung und Werbung für den Prozess durch Politik und Verwaltung nicht funktionieren.

Bisher ist BürgerInnenbeteiligung nur in der Baugesetzgebung festgeschrieben. Für eine partizipative Stadt- und Stadtteilpolitik gilt es darüber hinaus je-

doch darauf hinzuwirken, sie auch in anderen Politikfeldern zur Anwendung zu bringen und die jeweiligen Verwaltungseinrichtungen dafür zu sensibilisieren. Angesichts des Wandels des Steuerungsverständnisses zu einer »kooperativen Steuerung« oder Governance, der eben auch die Kommunen betrifft, werden Beteiligungsansätze in Zukunft an Bedeutung gewinnen. So ist zum Beispiel die Beteiligung von BewohnerInnen aber auch PartnerInnen aus der (Wohnungs-)Wirtschaft zentraler Bestandteil → »Integrierter Stadtentwicklungskonzepte« (InSEK oder SEKo).

Wer aber tatsächlich beteiligt wird und wessen Interessen sich durchsetzen, ist Produkt politischer Entscheidungen und konkreter Beteiligungsarbeit in der Stadt bzw. den Stadtteilen – zum Beispiel in der Wahl der Beteiligungsverfahren und der Identifikation und Ansprache von Zielgruppen (wer zählt als »Betroffener« oder Stakeholder?). Beteiligungsansätze können ausgegrenzten und benachteiligten Gruppen die Möglichkeit eröffnen, sich am politischen Prozess zu beteiligen, ihre Bedürfnisse und Forderungen zu artikulieren und möglicherweise durchzusetzen und dadurch auch soziale Inklusion fördern. Doch diese möglichen positiven Folgen von Beteiligung sind voraussetzungsvoll, denn gebildete Mittelschichten nehmen mit größerer Wahrscheinlichkeit an Beteiligungsverfahren teil als Arme, Männer eher als Frauen, Ältere eher als Jugendliche.

Es gibt mittlerweile zahlreiche Beispiele und Methoden der lokalen Beteiligung und auch Plattformen im Internet, die hier ihre Hilfe anbieten, wobei die politischen Motivationen und die methodischen Ansätze der Hilfe zur »Selbstermächtigung« sehr unterschiedlich aussehen.

Beispielhaft seien hier die so genannten Bürgerhaushalte genannt, die in ihren Verfahren, in ihrer Verbindlichkeit und ihren Zielen unterschiedlicher nicht sein könnten. Eine Übersicht zahlreicher Partizipationsverfahren bei den kommunalen Haushalten liefert die Internetseite der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.buergerhaushalt.de/>

Ein linkes Beispiel eines Bürgerhaushaltsverfahrens, in dem auch Prioritäten für die lokale Entwicklung und Planung gesetzt werden, ist der Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg: <http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>

Darüber hinaus gibt es auch zahlreiche Initiativen, unter anderem zur Unterstützung von BürgerInneninitiativen, der Jugendbeteiligung und der Online-Beteiligung, wobei hier immer auch darauf zu achten ist, welche politische Motivation dahinter steht.

4.5 Integrierte Stadtentwicklungskonzepte

→ *Integrierte Stadtentwicklungskonzepte* (InSEK oder SEKo) sind ressortübergreifende, langfristige und auf die Entwicklung der Gesamtstadt bezogene Planwerke. Sie wurden zunächst 1999/2001 im EU-Programm URBAN und mit der Einführung der Bund-Länder-Programme »Soziale Stadt« und »Stadtumbau Ost« als Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln an Kommunen eingeführt. Zugrunde liegt die Überlegung, dass den komplexen Problemlagen von Deindustrialisierung und Schrumpfung, aber auch der sich verschärfenden sozialen Polarisierung in den Innenstädten nicht allein durch baulich-räumliche Maßnahmen begegnet werden kann. Mithilfe der Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte sollen die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus zu einer Gesamtstrategie für die nachhaltige Entwicklung der Stadt verbunden werden. Inzwischen sind integrierte Stadtentwicklungskonzepte im § 171 b Abs. 2 des Baugesetzbuchs verankert und Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln aus allen zentralen Bereichen der Städtebauförderung des Bundes, zum Beispiel auch im »Stadtumbau West« und im Programm »Aktive Stadt- und Ortsteilzentren«.

Im Rahmen des Stadtumbaus sollen integrierte Stadtentwicklungskonzepte die Stärken und Perspektiven der Stadt sichtbar und nutzbar machen. Sie bauen auf einer breiten Analyse- und Prognoseebene auf, woraus Ziele und Szenarien für die zukünftige Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung, wie auch räumliche Leitbilder und Schwerpunkte des Stadtumbaus für die Gesamtstadt und einzelne Stadtumbaugebiete entwickelt werden. Mithilfe von Pilotprojekten in einzelnen Stadtteilen sollen die begrenzten Fördermittel möglichst effektiv genutzt werden und die Erfahrungen aus solchen Projekten in die Weiterentwicklung der Konzepte einfließen.

Die Kommunen sind gefordert, bei der Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Prognosen zur EinwohnerInnen- und Haushaltsentwicklung sowie zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung,
- Prognosen zu Wohnungsnachfrage und Wohnungsbestand, sowie zu Infrastrukturbestand und Baulandentwicklung,
- Ziele der gesamtstädtischen und teilträumlichen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklung,
- Anpassung gesamtstädtischer und teilträumlicher Planungen an die Ziele des Stadtumbaus,
- Festlegung von Schwerpunktgebieten für Stadtumbau, sowie Konzeption von Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten für die Gesamtstadt und die Schwerpunktgebiete,

- Kooperationspotenziale und -vorhaben mit umliegenden Gemeinden, WohnungseigentümerInnen, sowie GebietsbewohnerInnen in Schwerpunktgebieten des Stadtumbaus.

Wie aus der Zusammenfassung der Konzeptbestandteile ersichtlich ist, handelt es sich um inhaltlich und organisatorisch aufwändige und komplexe Pläne, die die Einbindung mehrerer Ressorts (Wirtschaftsförderung, Sozialverwaltung etc.) wie auch privater Aufgabenträger und Betroffener voraussetzen. Im Gegensatz zu formellen Instrumenten wie dem → *Flächennutzungsplan* ist das Stadtentwicklungskonzept ein weniger planungs- als breiter handlungsorientiert angelegtes Instrument, ein »Zukunftsfahrplan« für die Stadt, der einen Orientierungs- und Handlungsrahmen für zukünftige Entwicklungen und Stadtpolitik bilden soll. Dabei sollen explizit Entwicklungsspielräume und Anpassungsmöglichkeiten an zukünftige Entwicklungen offen gelassen werden.

Die → *integrierten Stadtentwicklungskonzepte* sind darüber hinaus von einer räumlichen und inhaltlichen Selektivität geprägt: Über eine Stärken-Schwächen-Analyse sollen inhaltliche Prioritäten für planerisches Handeln herausgearbeitet werden. Räumlich werden zwar großräumige Szenarien zur Gesamtstadt entwickelt, die konkreten Stadtumbau-Maßnahmen erfolgen aber in aufgrund von inhaltlichen Kriterien festgelegten Schwerpunktgebieten auf Stadtteil- und Gebäudeebene. Die begrenzten Finanzen für Stadtumbaumaßnahmen, wie auch die begrenzten politischen Steuerungsmöglichkeiten sollen auf diese Weise möglichst effektiv und zielgenau eingesetzt werden.

Bereits über den Prozess der Erstellung solcher Stadtentwicklungsprozesse können Debatten zur Zukunft der Stadt angestoßen, Partner gewonnen und Akzeptanz für städtebauliche Maßnahmen geschaffen werden. Allerdings besteht für viele, vor allem kleinere Kommunen das Risiko der Überforderung: Die sehr umfangreichen Prognose- und Planungsleistungen sind bei begrenzten Kommunalfinanzen, ungenügendem Informationsstand und Zeitdruck oftmals schwer zu erfüllen. Dies kann zur Konzentration auf Einzelmaßnahmen führen, die ohne größere Widerstände und mit »pflegeleichten« Partnern realisierbar sind, weil komplizierte Aushandlungsprozesse, Konflikte und unbekannte oder unbequeme Partner vermieden werden. Gerade aber transparente Verfahren, Dialogbereitschaft und ein breiter Konsens in Stadtrat und Bevölkerung zu den Zielen des Stadtumbaus nennt der Deutsche Städtetag als Voraussetzung für erfolgreiche → *integrierte Stadtentwicklungskonzepte* im Rahmen des Stadtumbaus.

Aus der Einleitung der SEKo Chemnitz

»Heute hat Chemnitz eine anerkannte wirtschaftliche Basis und damit im Zusammenwirken mit der Technischen Universität Chemnitz und der Einbindung in ein leistungsfähiges regionales Umfeld gute Voraussetzungen für den zukünftigen Städtewettbewerb. Chemnitz muss jedoch gerüstet sein die künftigen Veränderungsprozesse, die maßgeblich vom demographischen Wandel und der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft geprägt sein werden, zu bewältigen. Stadtumbau als Synonym für diese Veränderungsprozesse bedeutet für Chemnitz, dem Prozess des Schrumpfens und des Wandels aktiv zu begegnen, um die gesamtstädtische Identität zu erhalten bzw. zu schärfen und eine nachhaltige Stadtstruktur zu entwickeln. Stadtumbau ist dabei mehr als nur eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes und die Beseitigung des Leerstandes. Da sehr viele Aspekte städtischen Lebens betroffen sind, erfordern die zu lösenden Aufgaben ein integriertes Handeln der verschiedenen Akteure und Partner der Stadtentwicklung auf der Grundlage eines gemeinsamen Handlungskonzeptes.

Deshalb hat der Stadtrat am 19.9.2007 die Stadtverwaltung mit der Erarbeitung des Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (SEKo) der Stadt Chemnitz für den Betrachtungszeitraum bis 2020 beauftragt (Stadtratsbeschluss B-88/2007). [...] Mit dem Städtebaulichen Entwicklungskonzept Chemnitz 2020 werden die Rahmenbedingungen und Ausgangssituationen sowie die strategischen und konzeptionellen Handlungsleitlinien für eine integrierte städtebauliche Entwicklung herausgearbeitet und Schlussfolgerungen für eine ressortübergreifend abgestimmte Umsetzung der Entwicklungsziele abgeleitet. Dabei spielen die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt sowie Vorgaben für einen effizienten und koordinierten Einsatz der Fach- und Städtebauförderung eine maßgebliche Rolle.

Beim nunmehr vorgelegten SEKo sind grundsätzlich andere Rahmenbedingungen durch den Freistaat vorgegeben worden. In seiner ausführlichen Arbeitshilfe 2005 erwartet das SMI vom SEKo die Betrachtung der Ebene der Gesamtgemeinde. Um diese Gesamtschau zu gewährleisten, sind die Aussagen der einzelnen Fachkonzepte im Rahmen des SEKo fachübergreifend zu vernetzen: »Das SEKo soll vorrangig dem Ziel dienen, die fachübergreifend erarbeitete Strategie für die Entwicklung der Gesamtgemeinde darzustellen [...] erst in nachfolgenden Schritten ist das SEKo für Teilräume zu untersetzen.«

Weitere Informationen unter: <http://www.chemnitz.de>

5. Perspektiven und Argumente für eine linke Stadt- und Regionalpolitik

Trotz sinkender Kommunalfinanzen, trotz Privatisierungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den vergangenen Jahren, trotz der nicht nur von PolitikerInnen beklagten schrumpfenden Spielräume kommunaler Politik – die Ansprüche an kommunale Planung und Entwicklungspolitik sind mitnichten zurückgegangen. Gerade angesichts demografischer und ökonomischer Schrumpfungsprozesse, sozialer Polarisierung, wachsender räumlicher Disparitäten und unterschiedlichster Lebensstile haben sich die Anforderungen an kommunale Planung und Entwicklungspolitik zwar gewandelt, für linke KommunalpolitikerInnen bleibt die Aufgabe, Stadt- und Raumentwicklung sozial ausgeglichen und ökologisch nachhaltig zu gestalten, jedoch bestehen.

Bundes- und LandespolitikerInnen, aber auch Teile der Verwaltung schlagen vor allem kostensparende Effizienzsteigerungen in den Kommunalverwaltungen, eine stärkere KundInnenorientierung der Verwaltungen und ihren Umbau zum »Stadtmanagement« vor oder sehen sie als alternativlos an. Städte und Gemeinden sollen den Markt nicht länger beschränken, sondern in Konkurrenz mit anderen Städten und Regionen alles dafür tun, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und im Wettbewerb um Investitionen, Arbeitsplätze und zahlungskräftige BewohnerInnen gut abzuschneiden. In der »unternehmerischen« Regional- und Stadtpolitik sollen sich Städte und Gemeinden nicht nur für Investoren fit machen, sondern auch wie Unternehmen funktionieren. Diese Politik, die die jeweiligen lokalen »Stärken stärken« will, verschärft die sozialen Gegensätze zwischen und in den Städten und Gemeinden jedoch weiter.

Der in den letzten 15 Jahren vollzogene Ausstieg aus dem sozialen Wohnungsbau, Privatisierungen von kommunalen Wohnungsbeständen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, sowie massive Kürzungen im Sozialbereich haben nicht unwesentlich dazu beigetragen, die sozialen Probleme in den Städten und Gemeinden zu verschärfen und gleichzeitig die Handlungsspielräume lokaler Politik verkleinert. Auch wenn die Privatisierung von kommunalen Infrastrukturen kurzfristig Geld in die kommunalen Kassen spült – langfristig verbaut sich die Gemeinde damit Steuerungsmöglichkeiten zum Beispiel in der Wohnungspolitik (über eigene, kommunale Wohnungsbestände auf die Mietenentwicklung Einfluss zu nehmen bei entsprechender Kontrolle der Wohnungsgesellschaften), bei Gebührengestaltung, Qualität und Umweltfreundlichkeit zum Beispiel der Energieversorgung oder beim ÖPNV. Zeitlich und räumlich

begrenzte Förderprogramme von Bund oder EU sind für Kommunen nahezu die einzigen Möglichkeiten, den ökonomischen, sozialen und demografischen Problemen vor Ort zu begegnen. Den Rückzug des Staates aus traditionellen Bereichen der Sozialpolitik und einer ausgleichsorientierten Raum- und sozialen Wohnungspolitik können sie allerdings kaum kompensieren.

5.1 Integration & Umverteilung

Wie kann also – vor den skizzierten Hintergründen von Bundespolitik, Kommunal финанzen und gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen – eine linke Planungs- und Entwicklungspolitik aussehen? Sollen sich linke KommunalpolitikerInnen vor allem um die Interessen der Armen und Ausgegrenzten, um die Verbesserung der Lebenssituation und sozialen Infrastruktur in benachteiligten Stadtvierteln kümmern? Oder sollte sich die kommunale Entwicklungspolitik pragmatisch am »Gemeinwohl«, an einer vorteilhaften Entwicklung der gesamten Stadt orientieren?

Linke Stadtentwicklungspolitik braucht beide Sichtweisen und muss sie zusammenführen. Sie braucht eine Perspektive auf die Entwicklung der Gesamtstadt und kann sich nicht auf die Vertretung von Interessen einer oder weniger BewohnerInnengruppen beschränken, denn linke Kommunalpolitik wird von den WählerInnen zum Beispiel auch an der Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung vor Ort gemessen. Im Gegensatz zur unternehmerischen Stadtpolitik, die öffentliche Investitionen vor allem in Projekte zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit lenkt und den BewohnerInnen allenfalls »trickle-down«-Effekte verspricht, sollte linke Planungs- und Entwicklungspolitik die sozialen Probleme und Polarisierungen nicht ausblenden oder versuchen, sie sozialarbeiterisch oder städtebaulich zu übertünchen.

Kleinräumliche Wohnungsnot, erzwungene Umzüge, soziale und ethnische Konflikte, »Problemschulen« und Integrationsprobleme in benachteiligten Stadtvierteln können nur gelöst werden, wenn die Ursachen von → *Segregation* und Ausgrenzung thematisiert und bekämpft werden. In den Quartieren und Ortsteilen können sozialarbeiterische Maßnahmen, die Aktivierung und Mobilisierung von BewohnerInnen und Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfelds auch dazu beitragen, das Image und den Zusammenhalt untereinander zu verbessern. Die Ursachen für sozialräumliche Segregation sind jedoch gesamtgesellschaftliche bzw. gesamtstädtische Prozesse, denen auch nur mit einer gesamtstädtischen Politik begegnet werden kann, die die Möglichkeiten der Landes-, der Regional-, Stadt- und Stadtteilpolitik mit einbezieht und die Verteilung öffentlicher Investitionen im gesamten Stadtraum thematisiert. Das bedeutet auch,

dass Politik auf allen Ebenen – und zwischen den unterschiedlichen Ressorts – stärker zu verzahnen und abzustimmen ist, anstatt konträre Entwicklungen zu zulassen, wie zum Beispiel die Schließung von Schulen, Bibliotheken oder die Kürzung von Sozialausgaben, während zeitlich begrenzte und schlechter ausgestattete Förderprogramme des Bundes wie »Soziale Stadt«, das 2012 ausläuft, Ersatz dafür leisten sollen.

Die Sicherung des uneingeschränkten Zugangs zu sozialen Infrastrukturen und städtischen Versorgungsleistungen für alle und die Bekämpfung der Entstehung von benachteiligten und benachteiligenden Stadtvierteln sollten Dreh- und Angelpunkte linker Kommunalpolitik sein, die letztendlich allen BewohnerInnen zugute kommt. Bezahlbarer Wohnraum, funktionierende und lebendige Stadtquartiere, gute Schulen und Kitas, genügend Ärzte, Jugendklubs und Buslinien sind im Interesse breiter Bevölkerungsschichten und können gleichzeitig zur gesellschaftlichen Integration derzeit Ausgegrenzter und Benachteiligter beitragen. Die Wiederaneignung der Stadt durch die Ausgegrenzten – wie auch in der »Right to the City«-Bewegung gefordert wird – ist damit ein Projekt nicht nur im Interesse marginalisierter Bevölkerungsgruppen, sondern für alle BewohnerInnen der Stadt. Eine Politik, die dazu beiträgt, dass marginalisierte Bevölkerungsgruppen integriert werden und in andere gesellschaftliche Schichten aufsteigen können, liegt im Interesse auch derjenigen, die derzeit nicht von sozialer Benachteiligung oder Ausgrenzung betroffen sind.

5.2 Partizipation & Empowerment

Grundsätzlich sollte es immer ein Anliegen linker KommunalpolitikerInnen sein, über die politischen Prozesse transparent zu informieren, das heißt eben auch über stadt- und regionalpolitische Entwicklungen. Dies kann auf ganz klassischen Wegen geschehen wie durch Sprechstunden. Hier bietet das Internet dank so genannter OpenData-Projekte mittlerweile zusätzliche Chancen der politischen Kommunikation.

OpenData-Projekte

Bei diesen geht es vor allem um die Offenlegung und Visualisierung von bereits vorhandenen Informationen und Daten, die auch der Öffentlichkeit, meist im Internet, zugänglich gemacht werden. So wurden zum Beispiel in der Vergangenheit die Baumaßnahmen im Rahmen des kommunalen Konjunkturprogramms II in Berlin kartographiert und im Internet sichtbar gemacht.

Ein weiteres gutes Beispiel im Bereich der Regional- und Stadtentwicklung ist die Seite <http://wheelmap.org/> Hier können sich zum einen Menschen über rollstuhlgerechte Zugänge informieren. Gleichzeitig wird aber auch KommunalpolitikerInnen sehr deutlich vor Augen geführt, an welchen Stellen solche Zugänge fehlen. Im Rahmen von Anträgen oder eben auch der lokalen Planung kann anschließend eine Verbesserung herbeigeführt werden. Zuvor können linke KommunalpolitikerInnen überhaupt erst einmal darauf hinwirken, dass solche Bestandsaufnahmen und deren Visualisierung durch die Kommune bzw. deren Verwaltung erstellt und zugänglich gemacht werden.

Trotz der Einführung von mehr und neuen Formen der BürgerInnenbeteiligung wird sich Planung und Kommunalpolitik immer auch mit BürgerInneninitiativen und lokalen Bewegungen konfrontiert sehen, die gegen Projekte und Planungen protestieren, weil sie ihren Interessen zuwiderlaufen. Vor allem bei umfangreichen städtebaulichen Projekten, deren Planung und Umsetzung sich über viele Jahre hinzieht, sind Konflikte mit AnwohnerInnen wahrscheinlich, auch wenn BürgerInnenbeteiligung im Planungsprozess ermöglicht wird. Selbst wenn es im konkreten Fall schwierig ist, nicht in eine Abwehrhaltung zu verfallen und den Initiativen vorzuwerfen, nur partikulare Interessen zu vertreten und im Gegensatz zu gewählten PolitikerInnen nicht legitimiert zu sein, bringt es wenig, sozialen Bewegungen vorzuwerfen, dass sie wie soziale Bewegungen funktionieren. Die eigenen oder gemeinsamen Interessen zu artikulieren und in den politischen und Planungsprozess einzubringen, ist legitimer Teil des politischen Prozesses. Auch PolitikerInnen bekommen mit ihrer Wahl keinen Blankoscheck über die Vertretung des Gemeinwohls ausgehändigt, selbst wenn sie natürlich Abwägungen zu treffen haben und in Handlungszwängen stecken, die eine BürgerInneninitiative nicht beachten muss.

Teil der Planung und Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen wird in immer stärkerem Maße die Auseinandersetzung mit Betroffenen, möglichen PartnerInnen und GegnerInnen dieser Projekte sein. Planen ist schon lange kein rein hoheitlicher Prozess mehr, in dem Verwaltung und Politik von oben Entwicklungen vorgeben, sondern wird mehr und mehr zu einem Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung und Konsensfindung. Die vorhandenen Beteiligungsinstrumente des Städtebaurechts können theoretisch dabei helfen, solchen Kommunikationsprozessen einen Rahmen zu geben. Oft werden sie allerdings nur pro forma oder zur Befriedung und Vereinnahmung von Widerständen und Kritik angewendet und wirken damit demotivierend und demobilisierend auf BürgerInnenengagement.

Linke Planungspolitik hat demgegenüber die Förderung von Engagement und die Ermächtigung (Empowerment) von BürgerInnen zum Ziel – auch wenn BürgerInnenengagement sich im konkreten Fall gegen Entscheidungen und Planungen der eigenen Mandats- oder AmtsträgerInnen wenden kann. Transparenz, Aufklärung der BürgerInnen und eine ehrliche und ernsthafte Auseinandersetzung mit den Forderungen und Interessen, die in Protesten oder Beteiligungsverfahren artikuliert werden, sollten den Umgang mit engagierten BürgerInnen bestimmen. Das heißt im Umkehrschluss auch, dass das populistische Surfen auf allen Protestwellen langfristig weder ein Garant für Wählerstimmen bei der nächsten Wahl noch ein Zeichen glaubwürdiger Kommunalpolitik ist. Nicht jede Forderung von BürgerInneninitiativen ist per se unterstützenswert und entspricht den Zielen linker Kommunalpolitik. Wer jedem Protest das Wort redet, wird irgendwann auch gefragt werden, wie er oder sie gedenkt, die Forderungen in der Kommunalpolitik und Planung durchzusetzen.

Die Verantwortung von KommunalpolitikerInnen besteht darin, BürgerInnen als legitime Beteiligte am Planungsprozess zu behandeln, aufzuklären, Transparenz zu schaffen und auch Widerstände und Konflikte aushalten zu können. Denn eine verstärkte Beteiligung der BürgerInnen in der Stadtpolitik und Planung ist nicht nur notwendig, um für die Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung gemeinsam Lösungen zu entwickeln und umzusetzen, sie kann auch die Handlungsspielräume und Verhandlungsmacht linker PlanerInnen und PolitikerInnen vergrößern.

Mediaspree

Nach dem Mauerfall stand die vormals geteilte Stadt Berlin vor völlig neuen planerischen Aufgaben. Teile der Stadt, die früher Grenzgebiet waren, lagen auf einmal mitten im Stadtzentrum. Ehemalige Industriegebiete lagen nach der Abwicklung brach, neue Nutzungen und Pläne mussten entwickelt werden. Die BewohnerInnen und Nutzungen der Stadt veränderten sich. Im Berliner Innenstadtbezirk Friedrichshain stand man dabei vor allem vor der Frage der Neugestaltung der ehemaligen Hafen- und Industriegebiete am Spreeufer. In den 1990er Jahren wurden Grundzüge für die Gestaltung des Geländes im Rahmen des Berliner Planwerks Innenstadt bereits festgelegt: die Konzentration auf die Ansiedlung von Unternehmen der Medienbranche, die Förderung anspruchsvoller Architekturkonzepte, aber auch der Grundsatz des öffentlichen Uferzugangs und die Gestaltung eines kleinen Parks am Spreeufer. Der Planungsraum für das Mediaspree-Gelände umfasst dabei ein 1,8 km² großes und 3,7 km langes Gebiet an beiden Ufern der Spree – also auch am Kreuzberger Ufer. Die Senatsverwaltung

für Stadtentwicklung geht von einem Potenzial von 2,5 Mio. m² Büro- und Geschäftsflächen für ca. 40.000 Beschäftigte aus.

Für viele Jahre war die Auseinandersetzung mit dem Ufergebiet geprägt von Hochglanzplänen für die Bebauung, die Ansiedlung von internationalen Medienunternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen einerseits – und von Brachflächen und wenig Baugeschehen andererseits, geschuldet vor allem auch dem Berliner Immobilienmarkt. Das machte das Gebiet direkt am Wasser zu einem beliebten Standort für kreative Zwischennutzungen wie Strandbars, Clubs, Labels oder Modedesign, die sich in den von Subkultur und kreativen Nutzungen geprägten Stadtteilen Kreuzberg und Friedrichshain herausbildeten. Nachdem 2002 ein Flächennutzungsplan für das Gebiet durch den Senat verabschiedet wurde, nahm das Baugeschehen Fahrt auf und mehr und mehr Freiflächen wurden bebaut bzw. konkrete Pläne zur Bebauung von Grundstücken beschlossen. Für Investoren, die oft schon in den 1990er Jahren Grundstücke im Mediaspree-Gebiet erworben hatten, lohnten sich nun Investitionen in Neubauten. Von Seiten der BewohnerInnen in Friedrichshain-Kreuzberg regte sich allerdings auch zunehmend Widerspruch gegen die Bebauungspläne, die zumeist repräsentative Büro- und Hotelgebäude vorsahen und die beliebten Zwischennutzungen bedrohten.

Zudem waren und sind viele BewohnerInnen der angrenzenden Stadtviertel von Aufwertung und Verdrängung bedroht: Der südliche Friedrichshain sowie der Kreuzberger Wrangelkiez gehören als Party-, Kneipen- und Clubviertel zu den stark von → *Gentrifizierung* betroffenen Gebieten Berlins. Angesichts bereits stattfindender Verdrängungsprozesse sahen viele BewohnerInnen die Bauvorhaben für das Mediaspree-Gelände zum einen als Gefahr zusätzlicher Gentrifizierung der Stadtteile und zum anderen als Ausdruck einer unternehmensorientierten, neoliberalen Stadtpolitik. Seit 2007 formierte sich aus einer Kerngruppe um den Kreuzberger Transgenialen CSD ein breite, in der Subkultur und kreativen Szene des Bezirks verankerte Protestbewegung gegen die Mediaspree-Pläne unter dem Motto »Mediaspree versenken«.

Aus Sicht der BürgerInneninitiative hatten Bezirk und Land mit den Mediaspree-Plänen die Chance auf eine wirklich öffentliche Nutzung des Ufers für die AnwohnerInnen zum Beispiel als Naherholungsgebiet verspielt. Sie forderten unter anderem einen 50 Meter breiten, öffentlichen Uferstreifen für alle Neubauvorhaben, die Einhaltung der Berliner Traufhöhe von 22 Metern und mehr Ansiedlung öffentlicher, nichtkommerzieller Nutzungen anstatt Büros und Wohnungen im Hochpreissegment. Am 13. Juli 2008

wurde auf Initiative von »Mediaspree versenken« ein Bürgerentscheid im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg über die künftige Entwicklung des Geländes durchgeführt, bei dem eine Mehrheit von 87% für die Forderungen der BürgerInneninitiative stimmte.

Dieser Erfolg des Bürgerbegehrens »Spreeufer für alle« ist umso bemerkenswerter, da keine der in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) vertretenen Parteien die Forderungen der Initiative unterstützte. DIE LINKE in Friedrichshain-Kreuzberg begründete ihre Ablehnung zum einen damit, dass mehrere Forderungen des Bürgerbegehrens unrealistisch und nicht durchsetzbar oder für den Bezirk nicht bezahlbar seien. Zum anderen wurde darauf verwiesen, dass die formalen Instrumente der BürgerInnenbeteiligung in der Planung bereits in den 1990er Jahren Anwendung gefunden hatten – erfolgreich, da ein Uferweg und ein Park durchgesetzt werden konnten. Das Planungsverfahren für das Gebiet sei 2008 weitgehend abgeschlossen, grundsätzliche Änderungen seien nicht mehr durchsetzbar. Nach dem Erfolg des Bürgerentscheids, der allerdings keine bindende Wirkung hat, richtete die BVV einen »Sonderausschuss Spreeraum« ein, der zu jedem Grundstück im Mediaspree-Gebiet mit Bezirksverordneten, -ämtern, EigentümerInnen und VertreterInnen der BürgerInneninitiative mögliche Veränderungen der Bauplanungen diskutierte.

Auch wenn nur wenige konkrete Änderungen der Baupläne im Sonderausschuss erreicht werden konnten, so eröffnete das erfolgreiche Bürgerbegehren und die Form der Verhandlungen im Ausschuss doch die Möglichkeit, eigentlich schon abgeschlossen gedachte Planungen noch einmal in Frage zu stellen und öffentlich zu diskutieren. Es konnte gemeinsam politischer Druck aufgebaut werden auf Investoren, vor allem auch auf landeseigene Unternehmen, die Grundstücke am Spreeufer besitzen.

Die Handlungsspielräume und Durchsetzungsmöglichkeiten für alternative, sozial orientierte Planungsansätze wurden dadurch vergrößert und eine breitere Debatte über die Berliner Stadtentwicklung angestoßen sowie Bündnisse zwischen Kultur, Subkultur, politischen Gruppen, Anwohnerinitiativen und Mieterorganisationen zu Fragen der Stadt- und Mietenentwicklung in Berlin gefördert. Auch wenn die PolitikerInnen der LINKEN im Bürgerentscheid gegen die Initiative argumentierten, hat der Erfolg des Bürgerentscheids und die Einrichtung des Sonderausschusses Handlungsräume für alternative Ansätze von Planung und Stadtpolitik eröffnet, die sich so vorher für die politisch Handelnden nicht geboten hatten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer in den vielfältigen Instrumenten der BürgerInnenbeteiligung beteiligt wird bzw. zu beteiligen ist. Die Teilnahme an solchen Verfahren steht meistens zumindest theoretisch allen BürgerInnen offen, oft sind vor allem diejenigen beteiligt, die am lautesten und effektivsten ihre Forderungen vortragen können. Partizipation wird zum Vorrecht derjenigen, die über ausreichend Informationen, soziale Kompetenz, Einfluss, Zeit, oder Kommunikations- und Organisationsfähigkeiten verfügen, sich Gehör zu verschaffen. Oder wie der Politikwissenschaftler E.E. Schattschneider es formulierte: »Der Makel des pluralistischen Himmels ist, dass der himmlische Chor mit einem starken Oberklassenakzent singt.«

Eine protagonistische linke Stadtpolitik sollte sich aber verpflichtet fühlen, gezielt denjenigen Gehör zu verschaffen, die von Ausgrenzung betroffen und bedroht sind, mit ihnen ins Gespräch zu kommen und ihnen Zugänge zur Beteiligung an der Stadtpolitik zu ermöglichen. Sie sind einerseits diejenigen, die in besonderem Maße von sozial-, wohnungsbau-, bildungs- oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betroffen sind oder ihrer bedürfen. Andererseits haben sie bisher kaum Zugang sowohl zu den Institutionen der traditionellen Politik als auch zu den neuen Beteiligungsinstrumenten – aufgrund von Sprach-, kulturellen, sozialen oder ökonomischen Barrieren. Zielgruppenspezifische und aufsuchende Beteiligungsansätze, Abbau von Sprach- und Zeitbarrieren sowie die direkte Ansprache von Betroffenen sind Möglichkeiten, eine möglichst breite Beteiligung der EinwohnerInnen an Planungsprozessen anzustoßen.

5.3 Gestaltungsspielräume erweitern

Alle Pläne, Strategien und politischen Programme sind letztendlich wenig wert, wenn sie nicht – zumindest teilweise – umgesetzt werden. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass viele der umfangreichen Planwerke, Stadtstudien und Leitbilder nach jahrelangen Untersuchungen, Planungen und Auseinandersetzungen sang- und klanglos in den Schubladen der Behörden und KommunalpolitikerInnen verschwanden, sobald sie fertig gestellt waren.

Es wurde stattdessen zum Tagesgeschäft übergegangen, weil Pläne oft schlecht verständlich oder zu kompliziert waren, weil sie rasch ihre Aktualität verloren oder nicht flexibel an neue Entwicklungen angepasst werden konnten oder weil zu wenig konkrete Handlungsmöglichkeiten und Umsetzungsschritte enthalten waren. Hier kann zum Beispiel eine eigene Ortsentwicklungskonzeption für eine kontinuierliche lokale Entwicklung hilfreich sein, da Menschen bereits in den Planungsprozess einbezogen werden und so stärker ein Interesse an der Umsetzung haben.

Stadt- und Regionalplanung endet schließlich nicht mit dem Beschluss eines Plans oder Projekts im Stadt- oder Gemeinderat. Noch mehr als der Prozess der Planung selbst ist die erfolgreiche Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen abhängig von der Kooperation und Auseinandersetzung mit den Betroffenen und möglichen PartnerInnen. Gerade angesichts sinkender kommunaler Finanzen sind Kommunen mehr und mehr dazu gezwungen, Mittel und Politiken verschiedener Ressorts und Mittelgeber zu bündeln, aber auch um ehrenamtliches Engagement und private (finanzielle) Initiative zu werben. Ein Politikgebiet allein wird nicht in der Lage sein, Polarisierungs- oder Schrumpfungsprozesse aufzuhalten oder gar zu verhindern. In der Planung und Umsetzung städtebaulicher, sozial-, wohnungs- oder umweltpolitischer Projekte wird es daher immer wichtiger, KooperationspartnerInnen aus Behörden, Politik, Gesellschaft und Unternehmen einzubinden, die durch finanzielle Beiträge, ihr Wissen oder ihr Engagement zur Erreichung der gemeinsam vereinbarten Ziele beitragen können. Dies fängt bei der stärkeren Koordinierung von Ressourcen und Politiken an, schließt interkommunalen Austausch und Kooperation ein und beinhaltet Beteiligungs- und Kooperationsansätze in die Zivilgesellschaft.

Umfassende Planung, die mehr will als ein paar unverbundene, öffentlichkeitswirksame Projekte anzustoßen, muss schließlich Priorisierungsüberlegungen anstellen. Vor allem dort, wo die sozialen, ökonomischen, ökologischen und demografischen Probleme groß und die finanziellen Möglichkeiten eingeschränkt sind, ist es wichtig, nicht nur PartnerInnen und Finanzierungsmöglichkeiten zu finden, sondern diese Ressourcen auch gezielt einzusetzen. Schlüsselthemen und -projekte, die für die nachhaltige Regionalentwicklung zentral sind, müssen ermittelt und entwickelt werden. Strategische Pläne und breitere stadtpolitische Vorhaben brauchen Modellprojekte, die verdeutlichen, was möglich ist und auf kleinräumlicher Ebene Beteiligung und gemeinsames Lernen im Planungs- und Umsetzungsprozess ermöglichen. Solche Modellprojekte können als Experimentierfelder für breitere stadtpolitische Vorhaben genutzt werden, als Symbole und konkrete Anknüpfungspunkte für eine andere Stadt- und Gemeindepolitik. Sie bieten für die Beteiligten die Möglichkeit, flexibel auf in der Umsetzung auftretende Probleme zu reagieren und Pläne und Strategien an die Gegebenheiten anzupassen. Bei SkeptikerInnen kann Interesse für neue Politikansätze geweckt und MitstreiterInnen können gefunden und motiviert werden.

Park Fiction

Park Fiction ist ein kleiner städtischer Park am Hamburger Elbufer – und so viel mehr als ein bisschen Grünfläche in der Stadt. Zirka zehn Jahre dauerte es, bis aus einer vermüllten Freifläche am Hafenrand in St. Pauli ein von den AnwohnerInnen selbst gestalteter kleiner Park entstand – als gemeinsames Produkt unzähliger BürgerInnen im Stadtteil und in weiten Teilen gegen den Widerstand von Politik und Verwaltung.

Im dicht bebauten Stadtteil St. Pauli wurde 1994 erstmals die Forderung laut, eine für Bebauung vorgesehene Freifläche am Elbufer zu einer Grünfläche umzugestalten und für die QuartiersbewohnerInnen zugänglich zu machen. AnwohnerInnen, KünstlerInnen, Gewerbetreibende, SozialarbeiterInnen und andere gründeten die Stadtteilinitiative »Hafenrandverein für selbstbestimmtes Leben und Wohnen in St. Pauli e.V.«, die zunächst in Verhandlungen mit der Bezirkspolitik versuchte, ihre Forderung durchzusetzen. Nach 2,5 Jahren erfolglosen Verhandlungen wurde die Fläche dann künstlerisch »besetzt«, von den AnwohnerInnen gereinigt, bepflanzt und gestaltet. Diese öffentliche Inbesitznahme, sowie Proteste gegen die gleichzeitige Schließung eines Krankenhauses im Bezirk halfen, den Park als Grünfläche auch offiziell durchzusetzen.

In der Folge stellte die Stadtteilinitiative ein Planungsbüro auf dem zukünftigen Parkgelände auf, von dem aus die partizipative Planung der Fläche angestoßen werden sollte: Neben einer Gartenbibliothek und Plänen zur Freifläche gab es Bastelmaterial, eine »Park-Hotline« und Audiotouren durch einen imaginären Park. Mit dem »actionkit«, einem mobilen, kreativen Planungsbüro, wurden Hausbesuche in der Umgebung gemacht, um möglichst viele Menschen am Planungsprozess zu beteiligen. Gruppen und Vereine im Stadtteil wurden besucht und befragt, Veranstaltungen durchgeführt und insgesamt eine beeindruckende Anzahl an Ideen für den Park gesammelt: über 1.000 Interviews, über 300 Fragebögen, 100 Parkpläne und -modelle und vieles andere mehr kamen zusammen. Die gesammelten Wünsche wurden auf mehreren Stadtteilversammlungen präsentiert, diskutiert, verändert und schließlich demokratisch ein Park mit mehreren »Inseln«, also voneinander abgegrenzten Flächen für unterschiedliche Gestaltungsideen, Wünsche und Nutzergruppen beschlossen. Nach jahrelangen Verhandlungen mit Behörden konnte 2003 dann der erste Bauabschnitt des Parks eingeweiht werden, weitere Teile folgten.

Am Ende dieses Planungs- und Auseinandersetzungsprozesses um ein Stück Freifläche steht allerdings nicht nur der Park selbst. Viel bedeutender ist die Tatsache, dass sich so viele AnwohnerInnen mit der Fläche, ihren

Wünschen und Vorstellungen dafür und für ihren Stadtteil auseinandergesetzt haben. Ein Erfahrungsbericht fasst dies so zusammen: »Das Projekt hat in seinem Verlauf 1.000nde von St. PaulianerInnen auf die Beine gebracht, hat Blüten getrieben, hat zur aktiven Aneignung eines Stadtteils beigetragen, in dem das Leben für die meisten alles andere als einfach ist. Und genau darum geht es für mich bei BürgerInnenbeteiligung: Um die Frage danach, wem eigentlich die Stadt gehört, um die Wünsche der Vielen und die Vielheit der Wünsche, um die Realisierung eines besseren Lebens, gerade mit denen, die in der Regel nicht die Ressourcen haben, die Stadt zu gestalten und anzueignen. Es geht um mehr als um Techniken kurzfristiger Mobilisierung, um die Verhinderung von Reibungsverlusten in der Stadtplanung oder die Nutzung des Selbsthilfepotentials von Menschen, denen ansonsten nicht viel geblieben ist.« (Sabine Stövesand 2005: Aneignung städtischer Räume: Park Fiction – ein persönlicher Bericht; www.stadtteilarbeit.de/themen/brachen-freiflaechen/49-parkfiction.html)

Das Projekt Park Fiction wurde damit zu einem Ort der Auseinandersetzung über den Stadtteil, zu einem Ort breiter Partizipation der BewohnerInnen zur Durchsetzung der gemeinsamen Wünsche und Forderungen. Über den konkreten Park hinaus wurde eine breite Debatte über die Wünsche an Stadt und Stadtteil ermöglicht – es wurden die »großen Fragen« der Stadtplanung thematisiert und nicht nur das Klein-klein der konkreten Planungsphase wie so oft in formalen (Schein-)Beteiligungsverfahren. Das Projekt konnte dabei auf einem breiten Netzwerk von Stadtteilinitiativen, KünstlerInnen und AnwohnerInnen profitieren, die langfristig im Stadtteil aktiv waren und sind und ihre unterschiedlichen Kompetenzen und Beziehungen einbringen konnten. Gleichzeitig hat das erfolgreiche und öffentlichkeitswirksame Projekt Park Fiction eben jene Initiativen und ihre Positionen für ein »Recht auf Stadt« und eine sozialere Stadtentwicklung gegenüber der Stadtpolitik gestärkt.

Mehr unter www.parkfiction.org

Die zahlreichen Formen der BürgerInnenbeteiligung, für die hier geworben wird, sind dabei nicht als Selbstzweck zu verstehen. Das Plädoyer für breite, offene und kooperative Planungsprozesse und die ernsthafte Auseinandersetzung mit Kritik und Protest von Seiten der EinwohnerInnen zielt auf mehr als lediglich die Herstellung von Konsens und Handlungsfähigkeit. Es geht vielmehr darum, Planung und Entwicklungspolitik aus den Amtszimmern und Ratssälen zu holen und eine größere Öffentlichkeit für Themen der Gemeinde- und Regionalentwicklung herzustellen, Räume für Beteiligung der EinwohnerInnen zu öffnen

und damit die Sphäre des Öffentlichen und Gestaltbaren zu vergrößern. Erfahrungen zum Beispiel aus Porto Alegre oder Berlin-Lichtenberg, wo seit Jahren EinwohnerInnen bei der Erstellung des Bürgerhaushalts über zentrale stadtpolitische Ausrichtungen, über Investitionen in und Zugänge zur städtischen Infrastruktur mitreden, zeigen, dass Beteiligungsverfahren dazu beitragen, die Transparenz in der Politik zu erhöhen, die öffentliche Daseinsvorsorge vor allem auch für die ärmeren BewohnerInnen zu verbessern und die Verhandlungsmacht der Stadt gegenüber Unternehmen und höheren Regierungsebenen zu vergrößern. Viele Menschen entdecken derzeit in Debatten um die Rekommunalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge oder beim Engagement in Bürgerhaushalten, Beteiligungsverfahren oder im Widerstand gegen Privatisierungen das Öffentliche als demokratisches Gut neu und wieder. Linke Kommunalpolitik kann hier Anknüpfungspunkte finden und PartnerInnen für eine soziale und nachhaltige Gemeinde- und Regionalentwicklung gewinnen.

Glossar

- Baugenehmigung:** Zum Bauen notwendiger Verwaltungsakt, dessen Rahmenbedingungen in der Regel durch Bebauungspläne vorgegeben sind. Muss vom Vorhabenträger eigenständig beantragt werden.
- Bauleitplanung:** Lokale Planung nach §§ 1 bis 28 BauGB bestehend aus Flächennutzungsplanung und Bebauungsplan.
- Baunutzungsverordnung:** Eine den § 9 BauGB konkretisierende Verordnung auf Bundesebene.
- Bauordnung:** Eine in der Gesetzkompetenz der Länder liegende Vorschrift, welche die baulich-technischen Aspekte und die entsprechenden Anforderungen an Bauvorhaben regelt.
- Bebauungsplan:** Teil der Bauleitplanung. Konkretisiert den Flächennutzungsplan und wird durch den Rat beschlossen, enthält Angaben über Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen. Kann für einzelne Gemeindegebiete oder nur für einzelne Grundstücke beschlossen werden.
- EFRE:** Ein Strukturfonds der Europäischen Union zum Ausgleich regionaler Unterschiede, über welchen im Rahmen einer Kofinanzierung zahlreiche kommunale Entwicklungsvorhaben realisiert werden.
- Flächennutzungsplan:** Als Teil der Bauleitplanung legt er die beabsichtigte Bodennutzung in einem Gemeindegebiet fest, zum Beispiel Wohngebiete, Gewerbegebiete, Grünflächen etc.
- Gentrifizierung:** Bezeichnet die mit der Aufwertung von Stadtvierteln einhergehende Verdrängung ärmerer Bevölkerungsteile.
- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte:** Sind ressortübergreifende, langfristige und auf die Entwicklung der Gesamtstadt bezogene Planwerke.
- Planfeststellungsverfahren:** Planverfahren und Verwaltungsakt für spezielle Großvorhaben, z.B. Flughäfen, atomare Endlager, Bundesstraßen.
- Raumordnungsverfahren:** Dem Planfeststellungsverfahren vorgeschaltetes Abstimmungsverfahren, um geplante Maßnahmen mit den Zielen der Raumordnung in Einklang zu bringen.
- Segregation:** Entmischung von Bevölkerungsstrukturen.
- Träger öffentlicher Belange:** Vereine, Verbände und Institutionen, die sich der Interessensvertretung bestimmter gesellschaftlicher Bereiche verschrieben haben und als AnsprechpartnerInnen und AkteurInnen auftreten, zum Beispiel BUND, NABU, Greenpeace, Volkssolidarität, ADAC etc.
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan:** Sonderform des Bebauungsplanes, wird erstellt, um ein bereits geplantes, konkretes Projekt eines Vorhabenträgers (Investors) zu realisieren. Die Initiative zur Aufstellung des Bebauungsplans geht von dem Träger, nicht von der Kommune aus und muss von diesem ganz oder teilweise finanziert werden.

Zum Weiterlesen (inkl. Links)

Einführungen für KommunalpolitikerInnen zum Thema

- Pritscha, Patrick (2007): Schrumpfende Städte und Stadtentwicklung. Ein Überblick, Kommunalpolitisches Forum Sachsen (Hrsg.), Dresden/Schkeuditz.
- Pritscha, Patrick (2008): Was ist ein Bürgerhaushalt und wie entsteht er? Ein Leitfa- den zur Erarbeitung von Bürgerhaushalten, Kommunalpolitisches Forum Sach- sen (Hrsg.), Dresden/Schkeuditz.
- Pritscha, Patrick (2009): Zur Bürgerbeteiligung in der kommunalen Politik. Ein Leit- faden«, Kommunalpolitisches Forum Sachsen (Hrsg.), Dresden/Schkeuditz.

Interessante Publikationen zum Thema

- Bischoff, Joachim/Joho, Michael/Schellner, Antje (2010): Wem gehören die Quar- tiere? Chancen & Grenzen von Sozialen Erhaltens- und Umwandlungsverord- nungen. Die Linke.Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Davis, Mike (2007): Planet der Slums, Berlin.
- Glock, Birgit (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leip- zig im Vergleich, Wiesbaden.
- Hackbusch, Norbert/Twickel, Christoph (2010): Als Hamburg in die Gänge kam, Die Linke.Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft.
- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hrsg.) (2011): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen, Hamburg.
- Holm, Andrej/Lederer, Klaus/Naumann, Matthias (Hrsg.) (2011): Linke Metro- polenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin, Münster.
- Kil, Wolfgang (2004): Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachs- tumswelt, Wuppertal.
- Lebuhn, Henrik (2008): Stadt in Bewegung. Mikrokonflikte um den öffentlichen Raum in Berlin und Los Angeles, Münster.
- Mackensen, Rainer/Umbach, Eberhard/Jung, Ronald (1984): Leben im Jahr 2000 und danach. Perspektiven für die nächste Generation, Berlin.
- Oswalt, Philipp (Hrsg.) (2005): Schrumpfende Städte – Bd. 1: Internationale Un- tersuchungen; Bd. 2: Handlungskonzepte, Ostfildern-Ruit.
- Radkau, Joachim/Uekötter, Frank (Hrsg.) (2003): Naturschutz und Nationalsozia- lismus, Frankfurt.
- Was ist, was bleibt? Dokumentation der Konferenz zur Europäischen Kulturhaupt- stadt Ruhrgebiet 2010, Fraktion DIE LINKE. im Regionalverband Ruhr (RVR), Essen 2009. <http://www.dielinke-rvr.de>.
- Weiske, Christine/Kabisch, Sigrun/Hanemann, Christine (Hrsg.) (2005): Kommu- nikative Steuerung des Stadtumbaus, Wiesbaden.
- Weiß, Wolfgang (2011): Leitlinien zur Gestaltung einer sozial gerechten Kommu- nalpolitik im ländlichsten Raum unter den Bedingungen des demographischen Wandels, kommunalpolitisches forum Land Mecklenburg-Vorpommern e.V.

Internetseiten und Blogs

- <http://bluehendelandschaften.blogspot.com/> – Blog zu kapitalismuskritischer Stadtentwicklungspolitik
- <http://www.empire-stpauli.de> – (Dokumentarfilm über Gentrifizierung in Hamburg)
- <http://gentrificationblog.wordpress.com/> – Blog von Andrej Holm
- <http://www.inura.org/> – INURA – Internationales Netzwerk von Menschen, die in Stadtforschung und -aktion involviert sind
- <http://metropolenpolitik.wordpress.com/> – Webseite des AK Linke Metropolenpolitik von Helle Panke – Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin
- <http://www.shrinkingcities.com/> – Architekten, Wissenschaftler und Künstler untersuchen und begleiten die Schrumpfung einiger Städte

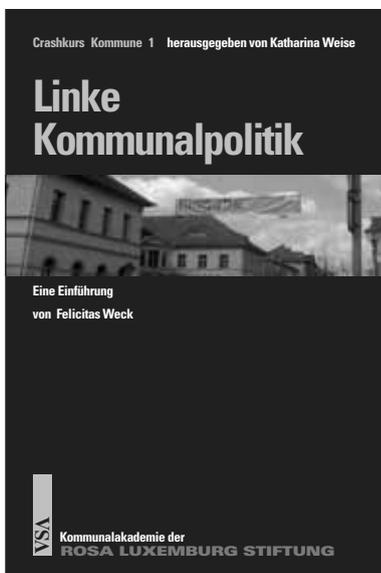
Außerdem verwandte Literatur

- Bathelt, Harald/Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive, 2. Auflage, Stuttgart.
- Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Klein, Ansgar (Hrsg.) (2008): Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland, Wiesbaden.
- Busch, Ulrich/Kühn, Wolfgang/Steinitz, Klaus (2009): Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Aktuelle Probleme im 20. Jahr der Einheit, Hamburg.
- Busse, Jürgen (2001): Baurecht für die Praxis. Bauplanungsrecht in Stichworten, Kronach/München/Bonn/Potsdam.
- Deutsches Jugendinstitut e.V. (2005): Governance-Strategien auf kommunaler Ebene. Lokale Netzwerke und kommunalpolitische Steuerung. Dokumentation zum Workshop am 8. und 9. Dezember 2004 in Halle, München.
- Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, Wiesbaden.
- Enquete-Kommission (Hrsg.) (2003): Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen, Wiesbaden.
- Frank, Susanne (2003): Stadtplanung im Geschlechterkampf. Stadt und Geschlecht in der Großstadtentwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts, Opladen.
- Friedrichs, Jürgen/Triemer, Sascha (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Wiesbaden.
- Fürst, Dietrich/Löb, Stephan/Rudolph, Ansgar/Zimmermann, Karsten (2003): Steuerung durch Regionalplanung, Baden-Baden.
- Giske, Undine/Spiegel, Erika (2007): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien, Gütersloh/Berlin.
- Glass, Ruth (1964): London: Aspects of Change, London.
- Goldschmidt, Jürgen/Taubenek, Olaf (2010): Stadtumbau. Rechtsfragen – Management – Finanzierung, München.
- Grossmann, Katrin (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung – Der Fall Chemnitz, Bielefeld.
- Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleingewerbetümern in Ostdeutschland. Dortmund.
- Hamedinger, Alexander (2002): Sozial-räumliche Polarisierung in Städten. Ist das

- »Quartiersmanagement« eine geeignete stadtplanerische Antwort auf diese Herausforderung? in: SWS-Rundschau (42. Jg.), Heft 1, S. 122–138.
- Hamedinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat, Jens S./Breitfuss, Andrea (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden.
- Hannemann, Christine (2000): Historischer Abriss zu wesentlichen Entwicklungslinien städtischen Wohnens in Deutschland seit 1945.
- Häußermann, Hartmut (1988): Stadt und Lebensstil, in: Volker Hauff (Hrsg.), Stadt und Lebensstil: Thema: Stadtkultur, Weinheim und Basel, S. 75–89.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004): Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt.
- Heineberg, Heinz (2006): Grundriß Allgemeine Geographie: Stadtgeographie, 3. Auflage, Paderborn.
- Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung, Berlin.
- Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance, in: Lilian Schwalb/Heike Walk (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, Wiesbaden, S. 231–251.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kissler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt a.M.
- Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2011): IBB Wohnungsmarktbericht 2010, Berlin.
- Jahn, Ralf (1999): Stärkung der Innenstadt oder des ländlichen Raumes? Zum Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Baurechts. Kommunalforschung für die Praxis Heft 40/41, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden.
- Kabisch, Sigrun/Berndt, Matthias/Peter, Andreas (2004): Stadtbau unter Schrumpfungbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Studie, Wiesbaden.
- Klatt, Günter (2002): Der Bebauungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen, Berlin.
- Koppitz, Hans-Joachim (2007): Das öffentliche Baurecht in der kommunalen Praxis. Grundsätze – Regelungsinhalte – Begriffe – Verfahren, Berlin.
- Koppitz, Hans-Joachim/Schwarting, Gunnar/Finkeldei, Jörg (2000): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen, Berlin.
- Kremer, Peter/Werner, Ulrich (2008): Rechte von Kommunen gegen Bauvorhaben auf ihrem Gebiet. Darstellung, Wiesbaden.
- Kühn, Manfred (2009): Strategische Planung – ein Ansatz zur Regenerierung schrumpfender Städte, in: Manfred Kühn/Heike Liebmann (Hrsg.): Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext, Wiesbaden.
- Langhagen-Rohrbach, Christian (2005): Raumordnung und Raumplanung, Darmstadt.
- Mittmann, Elke (Hrsg.) (2007): The other cities. Die anderen Städte. Stadt und Erbe,

- IBA Stadtumbau 2010, Bd 6, Berlin.
- Mittmann, Elke/Brüning, Henning (Hrsg.) (2008): *The other cities. Die anderen Städte. Stadt und Migration*, IBA Stadtumbau 2010, Bd. 8, Dessau.
- Mittmann, Elke/Akbar, Omar (Hrsg.) (2009), *The other cities. Die anderen Städte. Potenziale*, IBA Stadtumbau 2010, Bd.9, Dessau.
- Rabe, Klaus/Heintz, Detlef (2006): *Bau- und Planungsrecht. Raumordnungs- und Landeslannsrecht – Allgemeines Städtebaurecht – Städtebauliche Sanierung und Entwicklung, Bauordnungsrecht, Bauaufsichtliche Maßnahmen – Baurechtlicher Nachbarschutz*, Stuttgart.
- Rötzer, Florian (2006): *Vom Wildwerden der Städte*, Basel/Güthersloh/Berlin.
- Sack, Detlef/Gissendanner, Scott Stock (2007): *Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland*, in: *Städte im Umbruch*, Ausgabe 4, S. 29-35.
- Schätzl, Ludwig (2003): *Wirtschaftsgeographie 1. Theorie*, 9. Auflage, Paderborn.
- Seelig, Sebastian (2007): *Stadtumbau und Aufwertung. Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programmteils Aufwertung im »Stadtumbau Ost« – Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald*, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2002): *Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklung und Strukturen 1991-2000*, Berlin.
- Shrinking Cities – Reinventing Urbanism* (2005), archplus 173, Aachen.
- Siebel, Walter (2007): *Krise der Stadtentwicklung und die Spaltung der Städte*, in: Detlef Baum (Hrsg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe*, Wiesbaden, S. 123-235.
- Sinning, Heidi (2006): *Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent*, in: *vhw-Forum Wohnen*, Heft 1-2, S. 87-90.
- Sinning, Heidi (2007): *Stadtplanung – Stadtentwicklung – Stadtmanagement: Herausforderungen für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik*, in: *Forum Wohneigentum – Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft*, Heft 6, S. 303-307.
- Stöger, Harald/Weidenholzer, Josef (2007): *Auf dem Weg zur desintegrierten Stadt? – Zum Problem der sozialräumlichen Segregation in Europa*, in: Dietmar Hoscher et al. (Hrsg.): *Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung*, Wien, S. 91-107.
- Union Stiftung, Saarländischer Rundfunk (Hrsg.) (2009): *In schwierigen Zeiten – Hilft mehr Bürgerengagement? Springe*.
- Vogt, Ludgera (2005): *Das Kapital der Bürger – Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements*, Frankfurt a.M.
- Weidner, Silke (2005): *Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen. Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung [Dissertation]*, Norderstedt.
- Wirth, P./Bose, M. (2007): *Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben*, München.
- Wurtzbacher, Jens (2003): *Sicherheit durch Gemeinschaft? Bürgerschaftliches Engagement für öffentliche Sicherheit*, Wiesbaden.

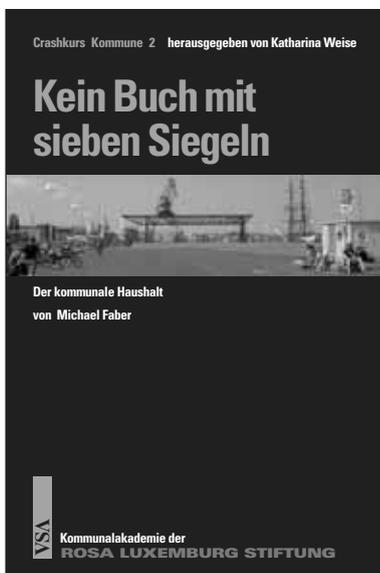
VSA: Crashkurs Kommune



Felicitas Weck
Linke Kommunalpolitik
Eine Einführung
Crashkurs Kommune 1
hrsg. von Katharina Weise
In Kooperation mit der Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung
104 Seiten | € 7.50
ISBN 978-3-89965-340-3
Kommunalpolitisches Handwerkszeug mit vielen Beispielen, Vermittlung von Hintergrundwissen und strategische Tipps. »Nützlich, lesbar – was will man mehr von einer Einführung?« (Disput)

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de



Michael Faber
Kein Buch mit sieben Siegeln
Der kommunale Haushalt
Crashkurs Kommune 2
hrsg. von Katharina Weise
104 Seiten | € 7.50
ISBN 978-3-89965-341-0
»Gerade aber weil sich fortschrittliche Politik häufig dem Vorwurf fehlender Finanzierung ausgesetzt sieht, sollte das lokale Haushaltsrecht beherrscht werden. In diesem Band wird anschaulich dargestellt, welche Formen des Haushaltsrechts Anwendung finden (Kameralistik, erweiterte Kameralistik oder Doppik) und wie man am besten die Spielräume für eine andere Politik in den Haushaltsberatungen ausschöpft.« (TagesSatz 3/2011)

www.vsa-verlag.de

VSA

VSA: Crashkurs Kommune & mehr



Steffen Bockhahn/Katharina Weise
Wasser, Strom und Straßenbahn
Die öffentlichen Unternehmen
aus linker Sicht
Crashkurs Kommune 3
hrsg. von Katharina Weise
104 Seiten | € 7.50
ISBN 978-3-89965-370-0
In welchen Bereichen sind öffentliche
Unternehmen aus Sicht linker Kommunalpolitik
sinnvoll und wie müssen sie
aufgestellt werden?

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de



Kathrin Gerlof
Die Kommunalen
LINKE im Land: 16 Geschichten aus
Rathäusern und Gemeinden
192 Seiten | mit vielen Farbfotos
von Rico Prauss und einem Vorwort von
Gesine Löttsch | € 12.80
ISBN 978-3-89965-495-0
LINKE sind präsent. Mit alltäglicher
KärnerInnenarbeit in Rathäusern und
Gemeinden. Sie setzen sich ein für
mehr Kindergärten, für bürgernähere
Verwaltungen, aber auch für die Dinge
in der Nachbarschaft. LINKE haben
Geschichten zu erzählen. Die Journalistin
und Schriftstellerin Kathrin Gerlof hat sie
ihnen entlockt und aufgeschrieben. Und
LINKE sind selbstbewusst und kritisch,
Rico Prauss hat sie fotografiert. Lebendige
Porträts von Menschen, die sich
engagieren: Die Kommunalen.

www.vsa-verlag.de

VSA