

A nighttime aerial photograph of Zurich, Switzerland, showing the city's lights and the illuminated towers of the ETH Zurich building. The image is dark, with the city lights providing a strong contrast.

Stadtgespräche

Bernd Scholl (Hrsg.)

Mit Beiträgen von:

Stefan Gloger

Stefan Heinig

Alexander Krämer

Detlef Kron

Dieter von Lüpke

Jakob Maurer

Birgit Wehrli-Schindler

Stephan Reiß-Schmidt

Bernd Scholl

Oliver Weigel

IRL Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
Institute for Spatial and Landscape Planning

NSL Netzwerk Stadt und Landschaft
Network City and Landscape

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Inhalt – Contents

Stadtgespräche

- 3 **Innenentwicklung vor Aussenentwicklung!**
Bernd Scholl
- 5 **Innenentwicklung: Eine Theoretische Annäherung**
Jakob Maurer
- 12 **Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart**
Innenentwicklung und nachhaltiges Bauflächenmanagement
Detlef Kron
- 23 **Bipolare Stadtentwicklung in Leipzig**
Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung
Stefan Heinig, Alexander Krämer, Oliver Weigel
- 32 **Innenentwicklung als dominierende Aufgabe der Stadtentwicklung**
Das Beispiel der Stadt Frankfurt am Main
Dieter von Lüpke
- 45 **Wachstum nach innen**
Das Beispiel München:
Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Identität
Stephan Reiss-Schmidt
- 55 **Zürich: Mit neuen Methoden zu einer differenzierten Innenentwicklung**
Brigit Wehrli-Schindler
- 68 **Innenentwicklung und Flächenmanagement aus überörtlicher Sicht**
Ein Beitrag zum vorsorgenden Bodenschutz
Stefan Gloger
- 80 **Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen**
Bernd Scholl

Diese Publikation ist ein Bericht zur Veranstaltungsreihe «Stadtgespräche», die mit Unterstützung der Hamasil Stiftung 2004 an der ETH Zürich initiiert werden konnte. Das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe sowie das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich haben die Veranstaltung durchgeführt.

Titelbild: «Zürich, 2006». (Foto: © Martina Koll-Schretzenmayr)

Gestaltung: Andreas Gähwiler, Oswald Roth; Konzept: integral ruedi baur, Zürich

Druck und Bindung: Merkur Druck AG, Langenthal

© 2007 Instituts für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Zürich

ISBN 3-906441-11-3

Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung des Instituts für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Zürich, gestattet.

Bernd Scholl

Innenentwicklung vor Aussenentwicklung ist die Kurzformel für eine jedenfalls zu verfolgende Strategie für eine nachhaltige Raumentwicklung. Bevor weiteres wertvolles Kulturland für Siedlungszwecke genutzt wird, sollen die inneren Reserven des Siedlungsbestandes genutzt werden. Dabei soll und kann Innenentwicklung die Qualitäten des Bestandes verbessern helfen und die Ausweitung der Siedlungsflächen begrenzen.

Das sagt sich leicht. Um dieser Strategie auf Dauer zum Erfolg zu verhelfen, bedarf es erheblicher und wahrscheinlich zusätzlicher Anstrengungen.

Aus Erhebungen und Schätzungen wissen wir, dass etwa zehn bis zwanzig Prozent der für Siedlungszwecke benutzten Flächen als innere Reserven theoretisch zur Verfügung stehen. Praktisch sind es weniger, weil viele dieser Flächen aus verschiedenen Gründen nicht oder noch nicht entwickelt werden können. Risiken von Altlasten, Fragen der Erschliessung, Schwierigkeiten in der zeitlichen Verfügbarkeit der Areale und Grundstücke oder schlicht Unkenntnis über die inneren Reserven und die ihnen innewohnenden Möglichkeiten mögen dazu beitragen, dass ihre Aktivierung so schwierig ist. Wir wissen auch, dass der grössere Anteil der inneren Reserven, in Baden-Württemberg etwa zwei Drittel, in den kleineren und mittleren Kommunen zu finden ist. Allerdings sind dort auch die grössten Flächenreserven für Aussenentwicklung vorhanden, was die Konzentration auf Innenentwicklung trotz aller guten fachlichen Argumente nicht leichter macht. Auch wenn demographische und ökonomische Entwicklungen zusätzlich für Innenentwicklung sprechen, ist der Anreiz, mit billigerem Bauland den dichter besiedelten Räumen Einwohner und Arbeitsplätze abzuwerben, nach wie vor verlockend, auch wenn damit vielerorts Standortvorteile durch die negativen Folgen der Zersiedlung verloren gehen können.

Trotz all dieser Schwierigkeiten ist es erfreulich, dass in der Schweiz und in Deutschland das Thema des haushälterischen Umganges mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden weit oben auf der Tagesordnung ist, auch auf der politischen. In Deutschland steht die Bundesregierung zu ihrem Vorhaben, den täglichen Flächenverbrauch von derzeit etwa 100 ha pro Tag bis 2020 auf etwa 30 ha zu senken. Die Senkung

der Entfernungspauschale und die Rückführung der Eigenheimfinanzierung in Deutschland sind auch in diesem Zusammenhang zu sehen.

Der Deutsche Städtetag hatte sich bereits vor einiger Zeit in einem Positionspapier für die Förderung der Innenentwicklung ausgesprochen. Auf Länderebene und auch beim Bund wurden zahlreiche Schwerpunktprogramme aufgelegt, die sich mit diesem Thema beschäftigen. Zahlreiche größere Städte im In- und Ausland haben Initiativen zur Innenentwicklung ergriffen und damit einen Strategiewechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung eingeleitet. Im Land Baden-Württemberg beschäftigt sich ein interministerieller Arbeitskreis mit der weiteren Förderung der Innenentwicklung. Auch Investoren und Bausparkassen haben erkannt, dass bedeutsame Potenziale im Bereich der Innenentwicklung vorhanden sind. Es besteht die Absicht, zu einer landesweiten fortschreibungsfähigen Übersicht der Potenziale für Innenentwicklung zu gelangen.

All dies sollte nicht zur Annahme verleiten, dass Innenentwicklung rasch machbar ist. Es braucht dazu einen langen Atem. Fachleute aller involvierten Disziplinen sind dazu aufgerufen, insbesondere den politischen Vertretern mit guten Argumenten den Zugang zur Aufgabe «Innenentwicklung» zu erleichtern, sie dabei zu unterstützen, die besonderen Möglichkeiten auszuloten und den schwierigen Weg zur Aktivierung von Potenzialen der Innenentwicklung professionell zu begleiten. Selbstverständlich müssen auch der fachliche Diskurs intensiviert und Konsequenzen für Lehre und Forschung gezogen werden. Interessante Beispiele sollen die Vorteile und Möglichkeiten demonstrieren, aber auch die noch zentralen offenen Fragen beleuchten.

In diesem Zusammenhang ist die Reihe «Stadtgespräche» zu sehen, die mit Unterstützung der Hamasil Stiftung 2004 an der ETH Zürich initiiert werden konnte. Das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe sowie das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich haben die Veranstaltung durchgeführt.

An Beispielen aus Frankfurt, Stuttgart, München, Leipzig und Zürich wurde eindrücklich dargelegt, dass Innen- vor Aussenentwicklung keine Leerformel ist, sondern intensiv betrie-

Dr. Bernd Scholl ist Professor für Raumentwicklung am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.

ben wird. Die engen Gemarkungsgrenzen zwingen die grösseren Städte vielerorts zur Umsetzung dieser Strategie. Sehr oft konnten mit Innenentwicklung auch Fehlentwicklungen der Vergangenheit beseitigt werden und integrierte Lösungen für Städtebau, öffentliche Räume und die verkehrliche Erschliessung gefunden werden. Grenzen und herausfordernde Randbedingungen der Areale wurden in guter Tradition als Herausforderung verstanden.

Viele Beispiele demonstrieren die hohe Qualität der bereits realisierten städtebaulichen Entwicklungen und die Bereitschaft, mit innovativen Instrumenten und Verfahren auch weiterhin Innenentwicklung auf hohem Niveau zu betreiben. Allerdings gilt es auch festzuhalten, dass Innenentwicklung nicht immer mit Flächensparnis verbunden ist, sondern dass ehemals in den Städten angesiedelte «sperrige» Nutzungen am neuen Ort meist flächenextensiver und auf der grünen Wiese angesiedelt werden.

Eine Auswertungsveranstaltung im November 2005 ergab dann auch, dass ein intensiverer Dialog und eine wirkungsvollere Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden mit Unterstützung der für die regionale Planung Zuständigen von ausserordentlicher Bedeutung sein wird, um der Zersiedlung unseres Lebensraumes Einhalt zu gebieten. Einhellig bestand deshalb der Wunsch, den Erfahrungsaustausch fortsetzen zu wollen. Die Reihe wurde daher unter dem Titel «Stadt und Region im Gespräch» seit Anfang 2006 fortgesetzt und soll wiederum mit einer besonderen Veranstaltung, dann im grösseren Kreis, ausgewertet werden.

Insofern sind die nachfolgenden Beiträge ein Zwischenfazit.

Ich danke allen Beteiligten der Stadtgespräche für ihr besonderes Engagement und der Hamasil-Stiftung für die grosszügige Unterstützung.

Innenentwicklung: Eine Theoretische Annäherung

Jakob Maurer

«Die Theorie soll mit einem klaren Blick die Masse der Gegenstände beleuchten, damit der Verstand sich leichter in ihnen finde, sie soll das Unkraut ausreissen, welches der Irrtum überall hat hervorschiessen lassen, sie soll die Verhältnisse der Dinge untereinander zeigen, das Wichtigte vom Unwichtigen sondern.»

Carl von Clausewitz (1780–1831)

Deskriptiv oder normativ

Unter einer empirischen Theorie wird meistens die (deskriptive) Erklärung eines realen Vorgangs verstanden. Forschung ihrerseits sucht nach mehr Wissen über die Realität. Die Vorgangsweise ist in der Regel gekennzeichnet durch die enge Begrenzung der Objektbereiche (Spezialisierung). Theorien werden anhand von Beobachtungen der Realität geprüft; durch Experimente oder anhand vergangener Geschehnisse.

Normative Theorien befassen sich mit den Bedingungen und Methoden der rationalen Begründung von Entscheidungen. Zu den stets gegebenen Bedingungen gehören erstens unvollkommene Informationen, objektiv und noch weit mehr subjektiv, zweitens die Interaktionen innerhalb des Geflechtes der Akteure und drittens die sozial-psychologische Befindlichkeit der Entscheidenden. Normative Theorien anzuwenden, erfordert deskriptive der jeweiligen Lage entsprechend auszuwählen.

In der Raumplanung wird häufig rational mit der Illusion vollkommenen Wissens verbunden; das steht in direktem Gegensatz zur Entscheidungslogik. Ebenfalls ist die Ansicht verbreitet, Entscheiden und Handeln gründe unausweichlich auf situativ isolierter Pragmatik. Normativ wird häufig lediglich verknüpft mit Werten – eine viel zu enge und schwammige Definition.

Normative Theorien richten den Blick auf das Handeln in der realen Welt. Die Stadtgespräche erbringen in dieser Hinsicht empirische Materialien zum Themenkomplex der Innenentwicklung. Diese empirischen Materialien bleiben jedoch Bruchstücke, Eindrücke und Anregungen, wenn daraus nicht formulierte, übertragbare Erkenntnisse abgeleitet werden.

Es gibt keine einzelne normative Theorie, welche das Planen vollauf erfasst. Normative

Theorien reichen von simplen Maximen, von der Entscheidungslogik bis hin zu raffinierten Schätzverfahren (Stegmüller 1973). Gemeinsam ist, dass sie sich auf das Entscheiden und Handeln ausrichten. Sie sind Werkzeuge, um sich in der jeweiligen Situation zurechtzufinden, sie helfen «...mit einem klaren Blick die Masse der Gegenstände [zu] beleuchten, damit der Verstand sich leichter in ihnen finde...».

Dr. sc. tech. Jakob Maurer ist emeritierter Professor für Methodik der Raumplanung an der ETH Zürich.

Die Art des Objektbereiches

Die dominierenden Objektbereiche der in den Stadtgesprächen vorgetragenen Beispiele waren Flächen, die in ähnlicher Weise überbaut werden können wie unbebautes Land. Lücken werden gefüllt, um Bevölkerung und Wirtschaft in den Städten zu halten oder die innere Stadt bei rückläufigen Veränderungen zu bewahren. Diese Objektbereiche sind zu klein.

Zu einem Objektbereich der Innenentwicklung sollten gehören:

- die wesentlichen Konflikte, Probleme und Chancen im regionalen Rahmen;
- das Muster der Aktionen, Interaktionen und Handlungen der vielen Akteure sowie die Entscheidungs- und Handlungslage der wichtigen Akteure, kurz Organisation (Aufbau und Ablauf);
- die voraussichtlich bedeutsamen Daten und Erkenntnisse der einzubeziehenden Sachgebiete;
- die wichtigen für die Gegenwart und die Zukunft geltenden allgemeinen Umstände; und
- der Bereich möglicher Raumentwicklungen.

Das alles mit Teil-Informationen, beschränkten Mitteln, zeitlichem Druck und ständigen Konflikten. Hinzu kommen die langen Verzugszeiten zwischen manchen Handlungen und deren tatsächlichen Resultaten.

Solche Objektbereiche können sehr rasch unübersichtlich und theoretisch wie praktisch nicht mehr handhabbar werden.

Zum Umgang mit breiten Objektbereichen

Seit vielen Jahren findet in Theorie und Praxis der Raumplanung wellenweise eine Ausein-

andersetzung mit der Problematik breiter und Fachgrenzen übergreifender Objektbereiche statt. Doch die Kluft zwischen dem, was Theorie genannt wird, und der Praxis blieb gross. Dies hat massgeblich dazu beigetragen, normative Theorien zu vernachlässigen.

Die Konsequenzen dieses Fehlers zeigen sich sowohl in der Forschung wie auch in der Praxis. Im *Policy Paper* zur Strategie «Forschung für nachhaltige Entwicklung (FORNE) im Themenfeld Raumentwicklung» hält Kanatschnig (2003:5) fest: «Noch nie hat ein Raumordner «Zersiedlung» gefordert, und trotzdem haben wir sie. Das zeigt, dass weniger das Wissen über nachhaltige Raumentwicklung, als vielmehr die Umsetzung des bereits vorhandenen Wissens einen Engpass darstellt».

Forschungsprogramme für die Raumplanung und Raumentwicklung konzentrieren sich weit überwiegend auf isolierte Deskriptionen. Das Gleiche gilt für die Artikel in den Zeitschriften. Wer die Artikel vor mehr als 20 Jahren mit aktuellen vergleicht, findet wenig Unterschiede. Deutlich erkennbar ist zudem die ausgeprägte Neigung abwechselnd Meinungen und Theorien anderer Fachgebiete wenig bedacht zu übernehmen.

Die Praxis war und ist wenig erfolgreich. Beispiele dafür sind Deutschland, Österreich und die Schweiz. Trotz brauchbarer Gesetze findet die Zersiedlung weiterhin statt. Selbst die absehbare demografische Entwicklung sowie empirische Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Siedlungsfläche und dem Energieverbrauch hatten keinen Einfluss (Häfele 1978). Die Raumplanung selbst verlor vielerorts an Gewicht. Sie versagte meistens darin, den breiten Objektbereich der Innenentwicklung handhabbar zu machen und zugleich Wege zu finden, um ihren Einfluss zu stärken.

Keine Unterschätzung der Schwierigkeiten

Innenentwicklung ist schwierig. Sie zu unterschätzen wäre gefährlich. Es wird ein langer und theoretisch wie praktisch herausfordernder Weg werden.

Die OECD und die europäischen Verkehrsminister veröffentlichten 1995 die Ergebnisse intensiver Untersuchungen der Gruppe «Urban Affairs» (OECD 1995).

Ein Jahr nach der Veröffentlichung äusserte sich die Gruppe in einem Arbeitspapier vom 20.3.96 *Why urban policy matters* (basierend auf der vorangehend erwähnten Untersuchung) wiederum. Dabei führt sie aus:

«If current trends continue, a deterioration in environmental conditions can be expected in cities of all sizes and in all regions of the world.» (point 8)

«In 1994, the OECD and the ECMT jointly published a report on «Urban travel and sustainable development. Based on studies undertaken over three years and supported by 18 national overviews, 12 case studies and a survey of 132 cities, the report concluded, that current policies are unable to prevent urban environmental conditions from getting worse.» (point 9)

«The pursuit of sustainability will always take place in a climate of uncertainty: no one knows which variables will matter the most, how lifestyles will change, or what public opinion will find acceptable. Cities do not stand still while people study problems and design solutions: the challenge lies in adapting policies to the dynamic and rapid rate of urban change.» (point 17)

Die Zersiedlung zu bekämpfen und den überlegten Umgang mit dem Bestand zu pflegen, gehört zu den wichtigsten Aufgaben nachhaltiger Entwicklung.

Sollte es gelingen die Siedlungsflächen zu begrenzen – und sind die Lücken gefüllt –, so werden die Siedlungsstrukturen noch starrer. Dem Wandel der räumlichen Ansprüche zu genügen wird noch schwieriger. Dann können viele kleine Veränderungen an vielen Orten ins Zentrum rücken. Das wiederum erhöht die Bedeutung der Beziehungen und damit der Verkehre und der Informationstechnologie. Planung wird noch komplizierter und anspruchsvoller.

Allein den Bestand zu unterhalten wird eine gewichtige Aufgabe werden. Der Zeitwert der Bauten, Werke und Anlagen pro Kopf in der Schweiz dürfte zwischen 300 000 und 400 000 Franken liegen.¹

Die Menge der Publikationen und die Zahl der Forschungsprogramme, die sich mit der nachhaltigen Raumentwicklung und damit mit der Innenentwicklung befassten und befassen, hat eine Masse von Informationen erzeugt, die niemand vollauf erfassen kann (Siedentop 2005).

Einiges für den Umgang mit Problembereichen wie der Innenentwicklung ist bestätigt. Dazu gehört:

- Die Stellen, welche sich mit der Raumplanung befassen, verfügen über beschränkten Einfluss. Im Wesentlichen können sie auf die Raumentwicklung nur direkt durch Vorschriften über die Flächennutzung einwirken. In der Innenentwicklung verliert diese Möglichkeit an Bedeutung. Die Raumplanung muss organisatorische und inhaltliche Strategien und Taktiken

finden und einsetzen, die der Aufgabe entsprechen und zugleich im Gewirr der Interessen, Konflikte und Interaktionen vieler Akteure erfolgreich sind (Scholl 2005).

- Häufig werden zu einem früheren Zeitpunkt als brauchbare Annahmen eingestufte Erfahrungen namentlich in unübersichtlichen Situationen fortgeschrieben um «Scheinsicherheit» zu erzeugen. Ein Beispiel dafür ist die Annahme, dass die Nachfrage nach Nutzungen und damit Bauflächen in absehbarer Zeit so wie in der Vergangenheit steige. Das kann sich rasch ändern, beispielsweise aufgrund demographischer Veränderungen, sich ändernder wirtschaftlicher Verhältnisse oder infolge veränderter Migration.
- Wohl treten im Fluss der Entscheidungen und Handlungen Projekte auf, die einen genauen Anfang und ein klar feststellbares Ende haben. In der Innenentwicklung werden solche Projekte jedoch seltener. In den Vordergrund werden zahlreiche, sich in kleinen Schritten verändernde Prozesse treten. Die Übersichtlichkeit wird abnehmen.

- Sobald ein Objektbereich wegen seiner Unübersichtlichkeit und Komplexität ohne Abstraktionen und somit ohne Theorie nicht mehr handhabbar wird, ist die Kommunikation zwischen den Beteiligten gefährdet oder bricht sogar zusammen. Werden Personen oder Gruppen mit Komplexität konfrontiert, dann besteht die ausgeprägte Tendenz, Sachziele durch Schutzziele zu ersetzen. Dazu kommen das Überfluten mit Informationen, die «Reorganisiererei», die «Projektiererei», der Methodismus, der Formalismus und «propagandistische Schleier». Das bindet die Mittel, schädigt die Kooperation und hemmt oder verhindert Problemlösungen (Dörner 1989). Es ist unerlässlich, Schwerpunkte für bestimmte Perioden zu setzen – die wichtigste Aufgabe einer Strategie –, die zudem erwünschte Nebenwirkungen erzeugen und den Einfluss der Planung stärken. Schwerpunkte sollen den Objektbereich gleichsam durchdringen und Leitprojekte mit weitreichender Bedeutung umfassen. Räumliche wie sachliche Bereiche ausserhalb der Schwerpunkte sind zu entflechten, zu delegieren und zu beruhigen. Wer alles erfassen und koordinieren will, scheitert.

- Es bedarf der handhabbaren Methoden um das jeweils vorhandene Wissen namentlich bezogen auf Raum, Organisation (Oberbegriff für die Struktur und die Dynamik der Interaktionen von Akteuren und damit deren Entscheidungen und Handlungen) und Zeit in ihrem Zusammenhang festzuhalten; das erfordert, Muster zu finden, die erlauben z.T. radikal zu vereinfachen und nötigenfalls punktweise zu vertiefen.

- Die Genauigkeit der Informationen ist weit weniger wichtig als ihr Zusammenhang. Die am Umgang mit einem Problembereich beteiligten Personen sind in der Regel die bedeutsamste Quelle von Informationen. Dieses intellektuelle Potenzial auszuschöpfen, erfordert besondere organisatorische Vorkehrungen, die es gestatten, periodisch einen offenen Diskurs zu führen.

- Ohne die Kooperation der Front der Planung mit jenen wissenschaftlichen Stellen, die danach streben, Planungswissen zu klären, zu vereinfachen und zu mehren, kann die Praxis in der Masse der Gegenstände stecken bleiben und der Wissenschaft fehlt das Labor und der Zwang, ihre Hypothesen empirisch zu prüfen.

Strategie und Taktik

Strategie und Taktik gründen auf der Einsicht, dass bei schwierigen Problembereichen stets aufgrund unvollkommener Informationen und in der Regel mit eng begrenzten Mitteln gehandelt werden muss. Entscheidungen stehen unter Risiko. Jede Handlung kann unerwünschte Resultate verursachen. Risiken dürfen in der fachlichen Arbeit nie verdeckt werden. Wie «Fehler» repariert werden können, ist ein Kriterium für Entscheidungen. Je weniger Informationen nach Art und Genauigkeit erforderlich sind, um Entscheidungen zu begründen, desto sicherer oder robuster sind sie.

Die Unterscheidung von Strategie und Taktik beruht auf der Erkenntnis, dass Handeln in einem sich laufend verändernden, stets nur teilweise überschaubaren Bereich eine Leitidee benötigt – d.h. eine Strategie – und zugleich taktische Beweglichkeit erfordert. Ohne Übersicht, welche es erlaubt, die Lage laufend zu beurteilen, bleibt nur der extreme, kurzfristige Pragmatismus, das «sich Durchwursteln». Der Zusammenhang von Strategie und Taktik mit normativen Theorien ist offensichtlich.

Der wichtigste Teil jeder Strategie besteht darin, die stets knappen Mittel für eine gewisse Zeitspanne zu konzentrieren. Je unübersichtlicher und komplexer ein Objektbereich wird, umso notwendiger werden Schwerpunkte und taktische Beweglichkeit. Das trifft ausgesprochen für die regional ausgerichtete Innenentwicklung zu. Von den sachlichen Schwerpunkten her soll die organisatorische Strategie abgeleitet werden. Das steht im Gegensatz zu den festen Strukturen öffentlicher Körperschaften, die für die meisten Tätigkeiten der Gemeinwesen unerlässlich sind. Doch die zentrale Aufgabe der Planung besteht gerade

darin, übergreifende Probleme aufzugreifen, die innerhalb der festen Strukturen unzureichend gelöst werden.

Häufig wird versucht, mittels komplizierter organisatorischer Konstruktionen Schwerpunkte zu finden und zu verfolgen; sehr selten mit Erfolg. Ein anderer Weg besteht darin, basierend auf einer organisatorischen Strategie flexible *Ad-hoc*-Organisationen einzurichten. Ein Beispiel für eine solche *Ad-hoc*-Organisationen ist das «Wiener Modell» (Freisitzer, Maurer 1985). Die Basis dafür entstand nach der Untersuchung und Diskussion zahlreicher Fallbeispiele in der westlichen Welt im Rahmen der OECD.

Die Basis von *Ad-hoc*-Organisationen gründet wesentlich auf folgenden Erkenntnissen:

- Die Akteure sind die wichtigste Quelle für das Wissen, für Problemlösungen und für die offenen und verborgenen Absichten.
- Für das Planen zählen nur Informationen nach Art und Genauigkeit, welche die anstehenden Entscheidungen ändern. Alles andere ist Ballast. Um herauszufinden, was denn wichtig sei, muss man mit Anfangshypothesen beginnen. Das heisst, gleich zu Beginn quer über Grenzen hinweg – wenn nötig «rasch und schmutzig» (*quick and dirty*) – Alternativen und Varianten von Problemlösungen zu entwerfen.
- Die *Ad-hoc*-Organisationen müssen in ihrer Anlage und durch ihre Führung alle Beteiligten ununterbrochen zum Entwurf von Problemlösungen drängen. Jede Information, die nicht mit einer Problemlösung verbunden wird, fällt weg. Das gelingt nur in einer offenen Umgebung, in der unterschiedliche Möglichkeiten des Handelns miteinander verglichen werden. «Rational» bedeutet im Kern vergleichen. Wessen Vorschläge wegfallen, wird nicht bestraft. In Schranken gewiesen wird, wer nur beschreibt und kritisiert.
- Es gilt so viele übergreifende Probleme als möglich zu entflechten, um sie an die auf Dauer angelegten Stellen zu delegieren.
- Für alle Formen planerischer *Ad-hoc*-Organisationen ist es zweckmässig einen kleinen, konstanten Kern zu bilden und mit allenfalls wechselnden Beteiligten voranzuschreiten. Die Zahl der Hierarchieebenen muss klein bleiben. Vorteilhaft ist es, Phasen der individuellen Arbeit von den Phasen der direkten Kooperation (im «Wiener Modell» wurden diese als «Kuppungen» bezeichnet) zu unterscheiden. Anlässlich der direkten Kooperation sollten alle verwendeten Informationen und vorgeschlagenen Problemlösungen jedem Beteiligten zugänglich sein.

Repräsentation der Wirklichkeit

Jedes Planen gründet auf irgendeiner Repräsentation der Wirklichkeit, vom «War» über das «Ist» zum «Kann» und «Soll»: unbewusst oder bewusst, verdrängt oder erhellt, zusammenhanglose Bruchstücke oder von einem Muster her verbunden, statisch oder aufgrund der periodischen Kritik und entsprechend des Geschehens korrigiert und ergänzt.

Eine korrekte Repräsentation bedingt, den jeweiligen Stand in handhabbarer und verständlicher Weise darzustellen und dabei den Raum, die Organisation sowie die Zeit zu beachten. Das erweist sich in Theorie und Praxis als eine verzwickte Aufgabe. Nur zu leicht endet es in einem mit grossem Aufwand angelegten «Dschungel» von Unterlagen unterschiedlichster Art, der die Planung hemmt.

Das Ziel deskriptiver Repräsentationen besteht darin, räumliche Zustände und Veränderungen möglichst genau und objektiv zu spiegeln und allenfalls darin allgemein gültige Regelmässigkeiten zu entdecken (Maurer 2002). Manchmal wird versucht, alles in einem einheitlichen Modell zusammenzufassen. Deskriptive Repräsentationen können Materialien für normative bilden. Beispielsweise können auf Dauer angelegte Datenbanken und andere Sammlungen als Teile von Repräsentationen verwendet werden.

Normative Repräsentationen sollen für bestimmte Akteure in einer gegebenen Lage mit den gegebenen Bedingungen klären, was die Rationalität oder Folgerichtigkeit des anstehenden Entscheidens und Handelns erhöht. Dabei hängen die Art der Repräsentation und die zu treffenden Entscheidungen voneinander ab. Man muss mit einfachen Repräsentationen beginnen, Übersicht gewinnen und behalten, und Repräsentationen nur, und nur dann vertiefen, wenn dies tatsächlich begründet werden kann. Normative Repräsentationen müssen fortlaufend überprüft und wenn möglich wieder vereinfacht werden. Objektivität beschränkt sich auf die direkt Beteiligten.

Im Zentrum steht immer die Auseinandersetzung mit Entscheidungen; von daher sollen Informationen ausgewählt, erarbeitet oder gestrichen werden. Das bedingt zu beachten, was die Folgerichtigkeit von Entscheidungen bestimmt.

Der nachstehende Graf umreisst für eine rationale Entscheidung unerlässliche Angaben.

Maximen für folgerichtige Entscheidungen sind:

- Gesamtdatum: Alle für Problemlösungen bekannten und nützlichen Informationen verwenden; namentlich auch die unangenehmen.

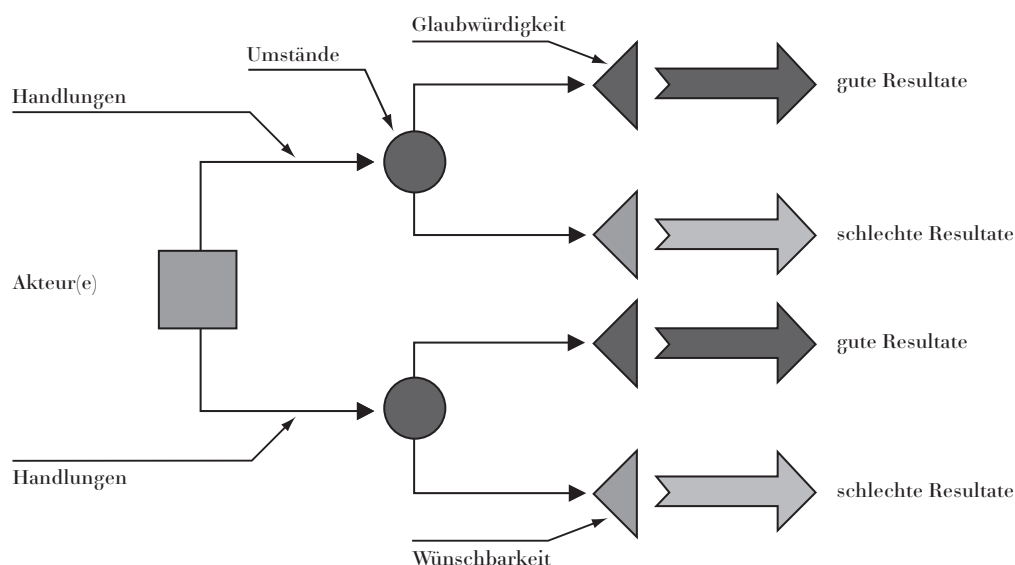


Abb. 1: Unerlässliche Angaben für eine rationale Entscheidung

• **Schärfere Information:** Probleme, Handlungen, Resultate und Wünschbarkeiten lassen sich zu Beginn nur ungefähr erkennen. Die Zahl von Informationen darüber ist praktisch unbegrenzt. Informationen auszuwählen oder zu schaffen soll darauf gründen, ob eine Information eine Entscheidung ändert, also «schärfer» ist als die schon vorhandenen.

• **Möglichkeit der Fehlerkorrektur:** Jede Handlung kann das gewünschte Resultat verfehlen. Solche Abweichungen vom Gewollten müssen erörtert werden. Dazu gehört die Glaubwürdigkeit ihres Eintreffens. Dann ist zu bedenken, welche Möglichkeiten der Korrektur bestehen.

• **Entflechten:** Alles miteinander zu verknüpfen führt zu einem nicht mehr beherrschbaren Komplex. Das bedeutet Konstellationen zu finden, in denen Vorgänge weitgehend unabhängig voneinander gewollte Resultate erbringen.

• **Sequenz von Situationen und Handlungen:** Planen ist eingebettet in einen Fluss laufender Vorgänge. Entscheiden und Handeln sind als Abschnitte des nicht endenden Geschehens aufzufassen.

Der Gebrauch dieser Maximen setzt voraus, dass Entscheidungssituationen und die darin eingebetteten Entscheidungen entworfen werden; gleichsam Anfangs- oder Zwischenhypothesen. Darauf folgen zahlreiche Zwischenschritte und Rückkoppelungen, bei denen neue Informationen gesucht und unnütze gestrichen werden. Aufgrund solcher Prozesse entstehen normative Repräsentationen.

Die regionale Innenentwicklung übersteigt die direkte Anschauung. Die Masse der unter-

schiedlichsten Informationen, die Mischung von Fach- und Objektsprachen sowie der Umgangssprache und der politischen Sprache, die verschiedenartigen Formen der Sprachen wie die Umgangssprache, Fremdsprachen, Grafen, arithmetische und mathematische Codierung und die Mischung von empirischen und theoretischen Begriffen entziehen sich dem vollen Verständnis von «Jedermann». Hinzu kommen begrenzte Mittel und zeitliche Zwänge.

Was auch vorgekehrt wird, es gibt keine vollständigen Informationen. Der Objektbereich wird nur teilweise umrissen. Die Genauigkeit von Informationen wechselt, und ihre Interpretation ist häufig vage. Die Glaubwürdigkeit oder subjektive Wahrscheinlichkeit von Informationen wird unterschiedlich angenommen. Ohne radikale Vereinfachung, also ohne die Reduktion auf elementare Aussagen,² ist das alles nicht erfass- und handhabbar. Entweder man erhält elementare Aussagen oder man muss sie schaffen!

Dies zwingt dazu, danach zu fragen, wie elementare Aussagen korrekt ausgewertet werden können. Dieses Problem ist allgegenwärtig. Beispielsweise befassen sich die Statistik und die Schätztheorien damit.

Elementare Aussagen sind nach einsichtigen Regeln auf die anstehenden Entscheidungen hin zu ordnen und miteinander zu verbinden. Von einem ersten Entwurf her wird mit Blick auf Problemlösungen ergänzt und erneut vereinfacht. Texte, Grafen und Zahlen helfen den zu behandelnden Komplex von verschiedenen Seiten her zu betrachten. Wird das Vorhandene nicht periodisch gesamthaft aufgelegt und un-

ter den Beteiligten kritisch diskutiert, dann zerfällt die normative Repräsentation.

Beispiele für Möglichkeiten, elementare Aussagen zu ordnen und miteinander folgerichtig zu verbinden, sind die Darstellung künftiger Abläufe, z. B. mittels Netzplänen oder der Verwendung mathematischer Verfahren zur Schätzung von Kennziffern samt Streuungen (Schmid 1979). Netzpläne wie Optimierungsverfahren werden in der Regel nicht im üblichen Sinne eingesetzt. Netzpläne dienen vorwiegend als Mittel, um einen Ausschnitt aus den Aktionen der Akteure systematisch zu kennzeichnen. Optimierungsverfahren werden für Schätzungen gebraucht. Zielfunktionen erlauben Bereiche möglicher Veränderungen der Variablen zu erkunden oder Abweichungen von Mittelwerten der Variablen zu minimieren. Beides zusammen eröffnet Möglichkeiten, Muster zu bilden und mit Texten und Grafen zu verbinden. Nebenbei bemerkt sind z. B. Rechnung und Budget von Gemeinwesen auch die systematische Verbindung zahlreicher, elementarer Informationen. Formalisierte Methoden allein genügen nicht. Sie dienen namentlich dazu, Eckwerte zu ermitteln und wahrzunehmen und sie für die Ordnung und Verbindung der «weichen» Informationen einzusetzen.

Häufig reichen wenige Informationen aus, um Übersicht zu gewinnen und um robuste Problemlösungen zu finden. Das trifft ebenfalls für die Schätzung quantitativer Grössen zu. Die Genauigkeit ist meistens weit weniger bedeutsam als die Beziehungen. Das erlaubt oft aufwändige und komplizierte Modellrechnungen anderer Akteure zu kontrollieren, beispielsweise Verkehrsmodelle, und eigene Erkundungen mit beschränktem Aufwand durchzuführen, beispielsweise über künftige Beziehungen zwischen Nutzungen und Verkehren bei unterschiedlichen Umständen.

Die Problematik des effektiven Umganges mit komplexen Aufgaben ist keineswegs theoretisch ausreichend erhellt. Das trifft nicht nur für die Raumplanung zu, sondern ebenfalls für Bereiche wie das Gesundheitswesen, das Rechtswesen und die Volkswirtschaften.

Schwerpunkte am Beispiel der Region Zürich

Auch für die Region Zürich sollte ein Schwerpunkt darin bestehen, die künftigen Möglichkeiten der Flächennutzung laufend zu untersuchen. Schätzverfahren wären dafür hilfreich, um den Aufwand in Grenzen zu halten. Es wäre

verfehlt, übermässig zu detaillieren. Die Übersicht sollte sich auf wenige Merkmale beschränken. Von den vielen Möglichkeiten neuer Nutzungen werden pro Periode wegen fehlender Nachfrage oder langwieriger Verfahren nur wenige ausgeschöpft. Erst wenn sich eine Veränderung abzeichnet, sollte gemäss der dann gegebenen Lage vertieft werden.

Das allein genügt nicht. Die Zersiedlung wird erheblich beeinflusst durch die Erreichbarkeiten und Lebensweisen sowie die Nutzungsreserven an den Rändern der Regionen. Selbst innerhalb gegebener Verteilung der Geschossflächen können sich die Verkehre pro Flächeneinheit erheblich ändern und Anlass für veränderte Siedlungsstrukturen geben.

Für einen hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs in den inneren Teilen einer Region bedarf es der Konzentration von Geschossflächen mit vielen Verkehren pro Flächeneinheit in der Nähe von Stationen leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsmittel. Das erfordert u. a. auch einen minimalen Anteil des motorisierten privaten Verkehrs für solche Gebiete von wenigstens etwa 30 bis 40 Prozent.

Solche Gebiete liegen in der Region Zürich zur Hauptsache im Bereich der Achsen Zürich–Baden und Zürich–Winterthur. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass der Privatverkehr – eingeschlossen der Dienstverkehr – unter den erwähnten Anteil gesenkt werden kann. Dieser Anteil ist nicht gesichert. Sollte diese Lage bleiben, so wird die beabsichtigte, konzentrierte Nutzung nicht eintreten. Der gesamte öffentliche Verkehr würde beschädigt. Der Druck der Zersiedlung würde zunehmen.

Die Verkehrssysteme städtischer Regionen werden für die überschaubare Zeit weniger durch bauliche Erweiterungen als durch neue Formen des Betriebes verändert. Vermutlich wird über kurz oder lang ein für Regionen geltendes «Road Pricing» eingeführt. Die gegenwärtigen Staus bevorzugen jene, deren Zeit wenig wert ist. «Road Pricing» führt den Markt über Preise ein. Das sollte mit einer intelligenten Steuerung gekoppelt werden. Die Techniken dafür stehen bereit. Die noch bestehenden, zum Teil heftigen politischen Widerstände werden unter dem Druck der Verhältnisse langsam abnehmen.

Eine Folge wären wahrscheinlich mehr Personen pro Auto. Sollte zudem jedermann mit einem Fahrausweis gestattet werden, Personen gegen Entgelt mitzunehmen, dann könnte sich diese Zahl noch erhöhen. Wenn sie nur um 15 bis 25 % zunehmen würde, also von heute etwa 1.1 auf 1.25 bis 1.35, ergäbe sich eine ins Gewicht fallende Leistungssteigerung des motori-

sierten privaten Verkehrs, und bei geschickter Steuerung weit weniger Staus und damit höhere Reisegeschwindigkeiten. Es wären aller Voraussicht nach beträchtliche Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr zu erwarten; die Nachfrage könnte sinken!

Zwei prinzipielle Richtungen der Raumentwicklung wären zu bedenken. Erstens könnten höhere Leistung und höhere Reisegeschwindigkeiten für den privaten motorisierten Verkehr den Druck nach aussen und den Abstieg der inneren Teile der Region befördern oder zweitens, die Erschliessung der inneren Teile würde erleichtert, die bauliche Erweiterung von Strasse und Schiene würde teilweise überflüssig, die mögliche Intensität naher und ferner Kontakte würde zunehmen, die Standortgüte des Bestandes würde gesteigert. Einzubeziehen wären unterschiedliche Möglichkeiten der Nachfrage.

Die grosse Zahl von Bauten ausserhalb der Bauzonen, deren Umnutzung, Ergänzung und allfällige Erweiterung sowie die Zahl der Ferienwohnungen, würden möglicherweise grossflächige Ausdehnungen erleichtern.³

Im Kanton Zürich werden gegenwärtig wiederum die mittel- und langfristigen Ziele des Ausbaues des Verkehrssystems diskutiert. Neue Formen des Betriebes wurden nicht untersucht. Streubereiche der Ausgaben fehlen. Eine solche Lage trifft nicht nur für die Region Zürich zu. Die zuständigen Stellen des Kantons sollten erkennen, dass die Innenentwicklung auch erfordert, den Einfluss des künftigen Verkehrssystems unter verschiedenen Betriebsformen, unterschiedlichen demographischen und wirtschaftlichen Verhältnissen sowie vielfältigen Lebensweisen zu erkunden (Maurer, Schretzenmayr 2000).

Der skizzierte Schwerpunkt zeigt, dass die regionale Innenentwicklung in Bereiche vorstossen sollte, welche die gleichsam verborgenen Kräfte erhellen, die die Zersiedlung stärken oder schwächen.

Anmerkungen

- 1 An einem Fachanlass des SIA (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverband) wurde der Gesamtwert der Bauten und Infrastrukturen der Schweiz mit 2.4 Billionen Franken angegeben.
- 2 Clausewitz: «... das längst Vorhandene in seinem innersten Zusammenhange zu untersuchen und auf seine einfachsten Elemente zurückzuführen».
- 3 BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE (2005): *Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone*. Zitat aus dem Vorwort: «... befindet sich mit rund 30 Prozent sämtlicher Gebäude und rund 10 Prozent aller Wohnge-

bäude ein beträchtlicher Anteil der Gebäude ausserhalb der Bauzone. Neben Wohn- und Ökonomiebauten für die Landwirtschaft sind dies die für bestimmte Landesteile typischen Streusiedlungen und Weiler. Hinzu kommen Infrastrukturbauten wie Übertragungsleitungen oder Antennenmasten, Bauten und Anlagen für die Landesverteidigung sowie für Freizeit und Erholung. Von den schweizweit rund 300 000 Hektaren Siedlungs- und Verkehrsflächen kommen deren 105 000 ausserhalb der Bauzone zu liegen.»

Literatur

- DOMANY, B.; SCHWETZ, O.; SEIDEL, G. (1981): Planung und Gestaltung des Donaubereiches. In: *Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgestaltung*, Band 7, Magistrat der Stadt Wien – Gechäftsgruppe Stadtplanung.
- DÖRNER, D. (1989): *Die Logik des Misslingens*, Hamburg: Rowohlt.
- FREISITZER, K.; MAURER, J. (HRSG.) (1985): *Das Wiener Modell: Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung: empirische Befunde aus einem Grossprojekt*. Wien: Compress-Verlag.
- HÄFELE, W. (1978): *Energy in a Finite World*; Laxenburg, Österreich: IASA (Internationales Institut für angewandte Systemanalyse).
- MAURER, J.; KOLL-SCHRETZENMAYR, M. (2000): *Mobilität ohne Grenzen*, Frankfurt: Campus Verlag (Buchreihe zu den Themen der EXPO 2000, Band 10).
- MAURER, J. (2000): Chancen für die Raumplanung in Praxis und Ausbildung. Ein Weg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Nachrichten 1/2002*. Dortmund: ARL.
- MAURER, J. (1999): Stadtentwicklungsplanung Wien: Oberfläche und Tiefe, *ARCUS 9*. Köln: R. Müller.
- MAURER, J. (2005): Planerische Strategien und Taktiken. *Handwörterbuch der Raumordnung*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Dortmund: ARL.
- OECD (1995): *Urban Travel and Sustainable Development*. Paris: OECD Publishers.
- SCHMID, BEAT (1979): Bilanzmodelle. Simulationsverfahren zur Verarbeitung unscharfer Teilinformationen ORL-Bericht Nr. 40, ORL-Institut, ETH Zürich. Bilanzen ex post und ex ante; *DISP 58*. Zürich: ETH.
- SCHOLL, B. (2005): Strategische Planung. *Handwörterbuch der Raumordnung*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Dortmund: ARL.
- SIEDENTOP, S. (2005): Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern. *disP 160*, 4/2005. Zürich: ETH.
- STEGMÜLLER, W. (1973): *Personelle und statistische Wahrscheinlichkeit*. Zwei Halbbände IV, Berlin: Springer Verlag.
- STROHSCHNEIDER, S.; VON DER WETH, R. (HRSG.) (2002): *Ja, mach nur einen Plan*, Bern: Verlag Hans Huber.

Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart

Innenentwicklung und nachhaltiges Bauflächenmanagement

Detlef Kron

Dr. Ing. Detlef Kron ist Leiter des Amtes für Stadtplanung und Stadterneuerung Stuttgart.



Abb. 1: Blick vom Stuttgarter Rathausurm Richtung Bahnhof. (Quelle: Ute Schmidt-Contag, Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)

1. Die Ausgangslage Stuttgarts

Stuttgart gehört als Kernstadt einer wirtschafts-starken Region zu den Städten, die einem anhaltenden Siedlungsdruck unterworfen sind. Für die Erhaltung der für Stuttgart spezifischen Stadtqualität «Stadt im Grünen» wird im Entwicklungskonzept des Flächennutzungsplans (FNP) 2010 auf den Vorrang der Innenentwicklung gesetzt. Mit dem Projekt «Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart» (NBS) wurden Bausteine für die Förderung der Innenentwicklung erarbeitet.

Potenziale für eine nachhaltige Innenentwicklung stehen in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Die Projekte «Stuttgart 21», Messegelände «Killesberg», «Güterbahnhof Bad Cannstatt» und «City Prag» sind Beispiele für eine nachhaltige Innenentwicklung. Die Förderung der vielen kleinen Stadtumbauprojekte soll mit dem NBS-Informationssystem unterstützt werden.

Mit diesen Projekten kann die permanente Weiterentwicklung und die Verbesserung der urbanen Qualitäten in Stuttgart gesichert werden, ohne dass dabei durch zusätzlichen Flächenverbrauch auf der grünen Wiese die einzigartigen naturräumlichen Qualitäten der Stadt in Frage gestellt werden müssen.

Stuttgart ist Kernstadt einer Region mit 2,6 Mio. Einwohnern. Der Raum gehört zu den wachsenden Regionen Deutschlands mit anhaltendem Siedlungsdruck. Dabei richtet sich die Nachfrage vor allem auf zusätzliche Wohnbauflächen.

Die Einwohnerzahl ist in der Stadt Stuttgart mit 590 000 Einwohnern in den letzten Jahren

nahezu konstant geblieben. Die aktuelle Einwohnerprognose geht von einer geringen Einwohnerabnahme von 15 000 Einwohnern bis 2015 aus. Städtebauliches und wohnungspolitisches Ziel ist es, die vorhandene Einwohnerzahl zu halten. Dies war in den vergangenen Jahren möglich, obwohl die ursprünglich für erforderlich gehaltene Wohnbauleistung von 2000 WE pro Jahr nicht erreicht werden konnte. Die Beschäftigtenzahl soll auf heutigem Niveau (zirka 420 000 Beschäftigte) stabilisiert werden, was beim anhaltenden wirtschaftlichen Strukturwandel schwierig ist, aber auch die Bereitstellung von zusätzlichen gewerblichen Bauflächen erfordert.

Gesamtinterne Ziele sind:

- Förderung der Innenentwicklung und des urbanen Wohnens, um der Stadtumlandwanderung entgegenzutreten;
- Gestaltung des öffentlichen Raums, Projekt «Plätze, Parks und Panoramen»;
- Standortsicherung der in Stuttgart ansässigen Betriebe des produzierenden Gewerbes (DaimlerChrysler, Bosch, Porsche etc.);
- Erhalt und Entwicklung der landschaftlichen Qualitäten;
- stadtverträgliche integrierte Verkehrsplanung.

2. Entwicklung der Siedlungsflächen: Flächennutzungsplan

Mit zirka 50 % besiedelter Fläche ist in Stuttgart in seiner besonderen, stark gegliederten topografischen Lage die Grenze des Siedlungsflächenwachstums nahezu erreicht.

Während in den 1960er- und 1970er-Jah-

ren noch jährlich über 100 ha Freiflächen überbaut wurden, ging der Flächenverbrauch in den 1990er-Jahren auf zirka 25 ha pro Jahr, also ein Viertel des früheren Flächenverbrauchs, zurück. Im aktuellen FNP 2010 sind für die Entwicklungen in den nächsten 10–15 Jahren noch insgesamt zirka 130 ha Neubauf Flächen enthalten. Dies entspricht der Fläche, die in den 1960er-Jahren in Stuttgart in einem Jahr verbraucht worden ist.

Trotz des immensen Flächenwachstums in der Nachkriegszeit hat der sparsame Umgang mit Flächen in Stuttgart Tradition. Stuttgart ist mit einer Einwohnerdichte von 5300 Einwohnern je qkm besiedelter Fläche (bzw. 53 Einwohner je ha) eine der am dichtesten besiedelten Grossstädte in Deutschland. Der Siedlungsflächenverbrauch ist mit 170 m² Siedlungsfläche je Einwohner (Landesdurchschnitt 450 m²) vergleichsweise niedrig.

Mit seinem hohen Waldanteil (25% der Gemarkung entspricht zirka 100 m² pro Einwoh-

ner) wird Stuttgart gleichzeitig als eine sehr grüne Stadt erlebt.

Der im Jahr 2000 genehmigten FNP 2010 der Landeshauptstadt Stuttgart räumt – unter dem Leitbild: «Stuttgart 2010 – kompakt, urban, grün» – der Innenentwicklung einen deutlichen Vorrang vor der Inanspruchnahme von Neubauf Flächen ein. Er geht davon aus, dass der Flächenbedarf für Wohnen und Arbeiten weitgehend durch Bauflächenpotenziale im Bestand gedeckt werden kann. Begünstigt ist dieser Entwicklungsansatz dadurch, dass grosse Militärareale und Bahnflächen («Stuttgart 21») für die Innenentwicklung bereitgestellt werden können. Im Umfang dieser Umnutzungspotenziale wurden im FNP 2010 frühere Neubauf Flächen gestrichen.

Der Vorrang der Innenentwicklung ist wesentlich für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik, die Optionen für zukünftige Generationen offen lässt. Erste Erfolge dieser Politik sind unübersehbar. Die Bautätigkeit der ver-



Abb. 2: Siedlungsflächen in der Region.
(Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)



Abb. 4: Flächennutzungsplan 2010.
(Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)

gangenen Jahre, insbesondere der Bau grosser Bürokomplexe, fand weitgehend auf Bestandsflächen in der Stadt statt.

3. Stadtentwicklungskonzept

Im aktuellen Stadtentwicklungskonzept Stuttgart wird dementsprechend die Innenentwicklung als Chance zur Sicherung der sowohl für Stuttgart als auch die Region typischen polyzentrischen Siedlungsstruktur gesehen. Die Stadt soll in ihrer Funktion als Mitte einer Netzstadt mit regionaler Dimension und hohen spezifischen räumlichen Qualitäten gestärkt werden.

Leitprojekt 1: Urbanes Wohnen und Renaissance des öffentlichen Raumes – Schwerpunkt Stuttgart-Mitte

Urbanes Wohnen

Untersuchungen zu den Wanderungsmotiven stimmen darin überein, dass viele Abwanderer aus den Kernstädten zunächst in ihrer vertrauten Umgebung nach angemessenem Wohnraum gesucht haben. Erst wenn sie in der Stadt keine attraktiven und erschwinglichen Wohnungen finden, ziehen sie an die Peripherie oder ins Umland.

Alle Wohnungssuchenden sollten daher an städtebaulich integrierten Standorten aus einem vielfältigen Angebot – darunter vor allem auch Wohnen im Eigentum – wählen können. Die optimale Erreichbarkeit vielfältiger Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebote ist eines der Hauptargumente für urbanes Wohnen. Entscheidend sind aber Adresse, Individualität und



Abb. 5: Übersichtsplan
Leitprojekte.
(Quelle: Landeshauptstadt
Stuttgart, Amt für Stadtplanung
und Stadterneuerung)

– dies vor allem – ein Garten oder eine Terrasse.

Für das urbane Wohnen im Eigentum eignen sich verschiedene Haustypen:

- das städtische Haus in der Reihe,
- grosszügige barrierefreie Geschosswohnungen,
- gestapelte Maisonettewohnungen.

Hier bietet sich noch viel Raum für Experimente, was gleichzeitig eine Herausforderung für Architekten darstellt.

Wenn sich Stuttgart die Neigung einer wachsenden Nachfragegruppe zum Wohnen in der Stadt zunutze machen will, müssen über die bisherigen Angebote für Familien hinaus weitere Potenziale erschlossen und zu günstigen Konditionen angeboten werden.

Auch von Innovationen in der Arbeitsorganisation könnten Impulse auf den Wohnsektor ausgehen. *Virtual offices, mobile working und teleworking* erzeugen räumlich und zeitlich flexible Flächennutzungen. Büroflächen werden

nicht mehr langfristig gemietet, sondern zeitlich begrenzt reserviert. Damit verbindet sich auch die Chance, Teile des Arbeitsprozesses in die Wohnung zurück zu verlagern oder in quartiersbezogenen Mietbüros zusammenzufassen. Folgende Massnahmen zur Förderung der Nutzungsmischung bieten sich an:

- Sicherung der Nutzungsmischung in den Altbauquartieren,
- Bautypologien wie etwa das Lofthaus,
- die Festlegung eines Mindestanteils von Wohnungen in gewerblich genutzten Immobilien in den Zentren und Nebenzentren.

Neben der Aktivierung von Baulücken und Arrondierungsflächen können beispielsweise als Flächenpotenziale für urbanes Wohnen im Eigentum u.a. folgende Areale aktiviert werden:

- wesentliche Teilgebiete im neuen Rosensteinviertel (Wohnen am Schlossgarten),
- der westliche Bereich des alten Messegeländes auf dem Killesberg (Wohnen am Höhenpark).



Abb. 6: Luftbild Gewerbegebiet Zuffenhausen.
(Quelle: Ute Schmidt-Contag, Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)

Renaissance des öffentlichen Raumes

Trotz der beengten Verhältnisse haben sich in Stuttgart sehr attraktive öffentliche Räume herausgebildet. Neben dem Schlossplatz als symbolische Mitte der Stadt sind hier beispielsweise zu nennen der Markt- und Schillerplatz, der Marienplatz, der Pariser Platz oder der Eugensplatz mit seinem Panoramablick über die Innenstadt.

Die Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg und der verkehrsgerechte Ausbau der Innenstadt haben nicht nur das Stadtbild radikal verändert, sondern auch die Aufenthaltsqualität vieler Stadtplätze beeinträchtigt. Manch hochwertiger Stadtplatz wurde zum reinen Verkehrsraum degradiert. Die Nachkriegszeit hat jedoch auch neue Qualitäten hervorgebracht – wie zum Beispiel die Umgestaltung der Königstrasse zur beliebten Flaniermeile.

In ausdrücklicher Würdigung der Initiative «Plätze, Parks und Panoramen» verfolgt das Stadtentwicklungskonzept eine Aufwertung des öffentlichen Raums in Stuttgart. Es kann mit diesem Leitprojekt angeknüpft werden an bereits begonnene oder realisierte Projekte wie den Marienplatz oder den Kleinen Schlossplatz.

Von der Verkehrsstrasse zum Boulevard: Wichtige Innenstadttangenten wie die Konrad-Adenauer-Strasse stehen aufgrund ihrer hohen Verkehrsbelastung und ihrer Querschnittsgestaltung als öffentliche Räume nur

noch begrenzt zur Verfügung. Ziel des Stadtentwicklungskonzepts ist die Verringerung der Trennwirkung und die Aufwertung der Seitenräume. In der Theodor-Heuss-Strasse ist eine bessere Nutzung der Seitenräume bereits unter Status-quo-Bedingungen möglich. Die Stadt könnte mit dieser Massnahme private Initiativen wie die Entstehung einer neuen Kneipenszene unterstützen. Für die erheblich höher belastete Konrad-Adenauer-Strasse wird in einem ersten Teilabschnitt zurzeit eine Überdeckelung der tiefliegenden «Stadtautobahn» des Planungsbüros Sobek, Stuttgart, realisiert.

Leitprojekt 2: Industriestandort im Wandel – Schwerpunkt Stuttgart Nord

In Stuttgart gelingt, wovon die meisten Industrieregionen nur träumen können: die Umwandlung vieler Industriegebiete in moderne, technologieorientierte Produktionsstandorte – Standorte, die zugleich aber auch besondere Ansprüche an das Umfeld stellen und somit eine Herausforderung für die Stadtentwicklungspolitik bedeuten. So sind weite Bereiche der Feuerbach und Zuffenhausen prägenden Gemengelagen mit den Anforderungsprofilen der Zukunftsindustrien nicht zu vereinbaren. Aufgabe des Stadtentwicklungskonzepts ist es, die innerstädtischen Industriegebiete zu sichern und zu modernisieren.

Durch die Tertiärisierung der Industrie sind neue Potenziale für unternehmensorien-



Abb. 7: Luftbild Gelände am Neckar mit Gottlieb-Daimler-Stadion.

(Quelle: Ute Schmidt-Contag, Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)

tierte Dienstleistungen entstanden und weiterentwickelt worden. Baulich tritt dieser Wandel besonders an der Heilbronner Strasse in Erscheinung. Diese Entwicklung könnte in Zusammenhang mit einer attraktiven Gestaltung des öffentlichen Raums eine neue «Adresse» bilden. Ziel der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung ist es aber auch, Flächen für produzierendes Gewerbe zu sichern und zu entwickeln, die für die in Stuttgart ansässigen Unternehmen und Zulieferbetriebe notwendig sind.

Das früh industrialisierte Gewerbegebiet Zuffenhausen ist durch eine sehr heterogene Bebauung gekennzeichnet. Insbesondere im Bereich westlich der B27 spitzen sich Nutzungskonflikte zu. Störende Produktion und Wohnen finden sich in unmittelbarer Nachbarschaft. Hier besteht die Chance, im Zuge des Strukturwandels freiwerdende Flächen für eine Minimierung dieser Konflikte zu nutzen und Wohnen und Arbeiten miteinander zu verknüpfen.

Des Weiteren kann eine anspruchsvolle Weiterentwicklung des Porsche-Werks einen bedeutenden Beitrag zur Profilierung und Attraktivitätssteigerung des Standorts leisten.

Mit dem Bau des Motorenwerks von Porsche wurde der Standort Zuffenhausen als Produktionsstandort gestärkt. Anknüpfungspunkte für eine «Adressenbildung» bieten die Neubauten der Porsche AG an der Schwieberdinger Strasse, eine attraktive Neugestaltung des S-Bahnhofs und eine innovative Gestaltung des Porscheplatzes mit dem neuen Porsche Mu-

seum und weiteren neuen Gebäudeabschnitten. Hier besteht die Möglichkeit, Orte der Arbeit zu hochwertigen Orten in der Stadt auszubilden. Aktuell kommt eine Umnutzung des zirka 30 ha grossen Areals von ALCATEL hinzu, die sich auf einen Bereich für ihre Entwicklung und Verwaltung konzentrieren und somit weitere Flächen für eine neue Nutzung freimachen.

Leitprojekt 3: Flusslandschaft der Zukunft – Schwerpunkt Stuttgart Neckar

Das Neckartal ist einer der wichtigen Entwicklungsräume der Region. Mit seinem mäandrierenden Flusslauf, saftigen Auenwiesen und Weingärten hatte es ursprünglich einen aussergewöhnlichen Reiz. Die verhältnismässig spät einsetzende Industrialisierung hat das Tal jedoch stark fragmentiert und überformt: der Flusslauf ist über weite Strecken begradigt und kanalisiert, Schutzbauwerke, grossflächige Industrieareale, der erst in den 1960er-Jahren angelegte Hafen und Verkehrsbauwerke prägen heute das Bild des Neckartals in der Stadtlandschaft.

Ausgehend von den Herausforderungen, denen sich Stuttgart im internationalen Wettbewerb stellen muss, entwirft die Stadtentwicklungsplanung das Bild einer Flusslandschaft der Zukunft, mit zugänglichen Flussufern, gemischten Quartieren (Wohnen und Arbeiten), Freizeit-, Kultur- und Sporteinrichtungen, Produktionsstätten und Forschungseinrichtungen.

Mit Blick auf den zunehmenden Stellenwert weicher Standortfaktoren sollen die baulichen Entwicklungen in eine weitläufige Parklandschaft zwischen den Hängen eingebettet sein. Dieses Konzept stützt sich auf das vorliegende «NeckarParkkonzept» und die Rahmenplanung «Mercedesstrasse».

Die Orientierung zum Wasser ist eine der wichtigen städtebaulichen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte. Eine grosse Zahl europäischer Städte hat diesen Schritt erfolgreich vollzogen.

Die Planungen «Wohnen und Arbeiten auf dem Cannstatter Güterbahnhofsgelände» sehen hier eine Mischung von Wohnen und Arbeiten vor. Es besteht die Chance, den vorhandenen Stadtteil zu stärken, die Infrastruktur, Kultur- und Sporteinrichtungen und das Gewerbe auszubauen und mit dem NeckarPark die Vision der «Stadt am Fluss» weiterzuentwickeln.

Das Neckartal ist ein traditioneller Industriestandort, der sich dynamisch entwickelt. In den nächsten Jahrzehnten wird eine der wichtigen Aufgaben der Stadtentwicklung darin bestehen, die Sicherung und Entwicklung des Standorts parallel mit der Entwicklung des NeckarParks voranzutreiben. Als Bausteine im Konzept einer städtebaulich und landschaftlich integrierten Industrie können genannt werden: die Erweiterung der Schleyerhalle, der Neubau der Porsche-Arena und des Carl-Benz-Centers für den VfB Stuttgart, der Umbau des Daimler-Stadions, die Entwicklung eines neuen Wohn- und Gewerbegebietes auf dem alten Cannstatter Güterbahnhof, das neue Mercedes Museum und zahlreiche Neubauten des Konzerns Daimler-Chrysler.

Für die Freiraumqualität des Neckartals ist die Durchlässigkeit der grossflächigen Industrie- und Gewerbeflächen von grosser Bedeutung. Oft braucht es nur kurzer Verbindungen und Kurzschlüsse, um eine deutliche Qualitätssteigerung zu erreichen.

Mit dem Mercedes-Museum zeigt Daimler-Chrysler eindrucksvoll, welche Rolle Architektur zukünftig in der Corporate Identity eines Unternehmens spielen wird. Auch wenn ein spektakuläres Einzelgebäude nicht den Massstab für die Alltagsarchitektur der Produktionsstätten liefern kann, so können die dem öffentlichen Raum und der Landschaft zugewandten Gebäude doch architektonische Qualität aufweisen.

Die Rückgewinnung einer attraktiven Flusslandschaft ist ein Zukunftsprojekt, das einen langen Atem erfordert und zudem nur in regionaler Kooperation verwirklicht werden kann.

Leitprojekt 4: Neue Wissenslandschaft und Airport-City: Schwerpunkte Vaihingen und Filderbereich

Die südlichen Stadtgebiete waren in den letzten Jahrzehnten einer dynamischen Entwicklung unterworfen, die sich leider im Stadt- und Landschaftsbild bis nach Leinfelden-Echterdingen hinein zum Teil äusserst negativ niedergeschlagen hat, insbesondere in der hochwertigen Kulturlandschaft des Filderbereichs.

Die Nähe zu den Autobahnen A8 und A81 sowie zum Flughafen und die beiden Universitäten in Stuttgart Vaihingen und Hohenheim, Fraunhofer- und Max-Planck-Institute sind ein bedeutender Standortvorteil für Wirtschaft und Wissenschaft. Mit der Flughafenerweiterung und der neuen Messe erhält die Entwicklung der südlichen Stadtbezirke zusätzlich neue Impulse. Hier bietet sich die grosse Chance zur Entwicklung einer Airport City – als Gegenpol zur Industrielandschaft im Norden der Stadt.

Die Produktion und Nutzung von Wissen – als wohl wichtigstes wirtschaftliches Handlungsfeld des 21. Jahrhunderts – erfordert ein Klima, in dem Forschung und Lehre in Kooperation mit lokalen Unternehmen gefördert wird. Neben den gegenwärtig grössten Büroprojekten der Region Stuttgart, dem Business Park STEP im Norden Vaihingens und dem Projekt STAIR im Gebiet Fasanenhof-Ost, kommt hier vor allem auch der Aufwertung bestehender Gewerbegebiete beispielsweise in Vaihingen/Möhringen besondere Bedeutung zu.

Aus der Nachbarschaft zu den Forschungseinrichtungen leiten sich Schwerpunkte bei Informations- und Kommunikationstechnologien, Umwelt- und Solartechnik ab.

Strukturbildend und zugleich identitätsstiftend für diesen Raum wäre der Filderpark als Landschaftspark neuer Prägung, mit punktuellen innovativen künstlerischen Interventionen. Als elementarer Bestandteil der «Stuttgarter Kulturlandschaft» ist eine «urbane Landwirtschaft» in diesen Raum integriert. Damit kann die bisherige «kostenlose» Pflege der Kulturlandschaft durch landwirtschaftliche Betriebe auch zukünftig erhalten werden.

Die Potenziale der Filderlandschaft können nur im Rahmen einer koordinierten Politik der betroffenen Kommunen optimal genutzt werden. Das geeignete Instrument wäre hier eine gemeindeübergreifende Entwicklungskonzeption. Leitidee könnte die «Airport City» mit einem attraktiven Filderpark sein, der Stuttgart, Leinfelden-Echterdingen und Ostfildern verknüpft.



Abb. 8: Modellfoto Neue Messe.
(Quelle: Neue Messe GmbH,
Landeshauptstadt Stuttgart, Amt
für Stadtplanung und Stadt-
erneuerung)

Stuttgarts Perspektive liegt in der Region

Damit wird deutlich, wie wichtig der regionale Bezug des Stadtentwicklungskonzepts ist. Alle Leitprojekte als Schwerpunkte der Stadtentwicklung sind inhaltlich angebunden an die Region. Wenn Stuttgart als (symbolisches) Zentrum einer Metropolregion von über 2,6 Mio. Einwohnern bezeichnet wird, so drückt sich darin ein berechtigter Anspruch auf Führung aus. Zugleich wird hier aber auch eine mehrfache Abhängigkeit deutlich:

- In einer stark verflochtenen Region haben die Gemarkungsgrenzen für die Menschen längst an Bedeutung verloren.
- Die regionale Orientierung der Stadtbewohner drückt sich in einer starken Zunahme der Pendlerbeziehungen aus.

Auch die neuen Unternehmensnetzwerke der Grossunternehmen haben längst regionale Dimension: DaimlerChrysler etwa produziert in Stuttgart und Sindelfingen, forscht in Esslingen und Sindelfingen und entwickelt in Kirchheim (Teck).

Die Flächenressourcen Stuttgarts sind begrenzt, Unternehmensverlagerungen und Gewerbeflächenentwicklung auf der eigenen Gemarkung daher nur in geringem Umfang möglich. Um hier Fehlentwicklungen zu vermeiden und für den gesamten Raum richtige Entscheidungen treffen zu können, müssen

die Flächen der Region in regionaler Abstimmung vorgehalten und vermarktet werden. Es geht jedoch nicht um temporäre Zusammenarbeit in eng umrissenen Bereichen, sondern um nicht weniger als einen Paradigmenwechsel in Form eines erweiterten Stadtbegriffs: Stuttgart als Mitte einer Regionalstadt mit kommunaler Zusammenarbeit und gemeindeübergreifender Gestaltung des urbanen Raums

- mit einem durchgängigen Freiraumnetz von den Plätzen zu den regionalen Grünzügen,
- mit klar herausgearbeiteten Landschaftselementen – dem Talkessel, dem Neckartal, der Gäuebene und der Filderebene – mit einer optimierten regionalen Verkehrsinfrastruktur und weiterem Ausbau eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsnetzes,
- mit attraktiven Stadtquartieren für Wohnen und Arbeiten.

4. Projekt «Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart» (NBS)

Das Prinzip «Vorrang der Innenentwicklung» erfordert deutlich grössere Anstrengungen aller Beteiligten bei der Mobilisierung der möglichen Nachverdichtungs-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenziale in den bereits bebauten Gebieten. Mit dem Projekt «Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart» (NBS) konnten

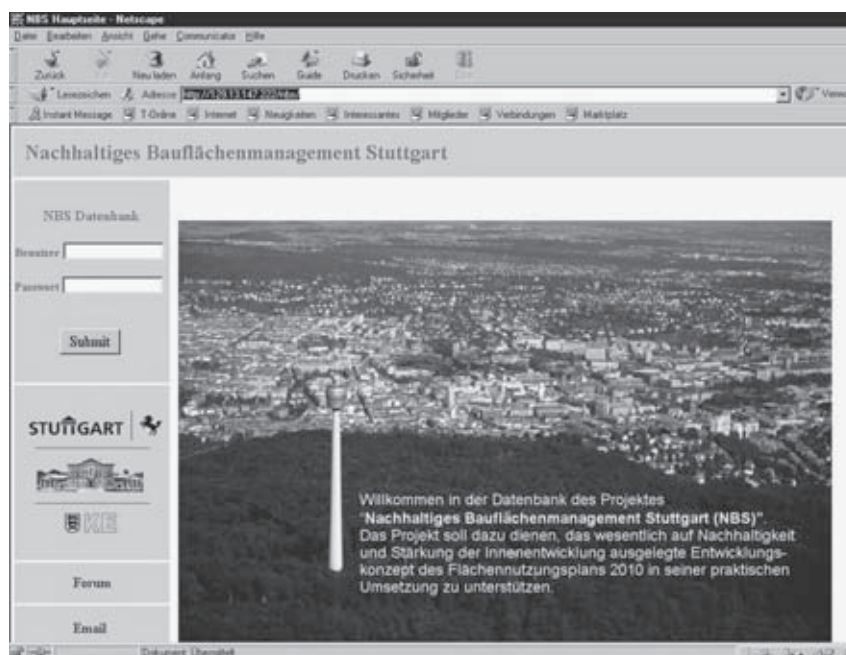


Abb. 9: Nachhaltiges Bauflächenmanagement – Internet-Startseite.

(Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung)

– mit Unterstützung des Landes Baden-Württemberg – neue Wege und Strategien zur Stärkung der Innenentwicklung erforscht und angewandt werden. Die systematische Erfassung der bestehenden Potenziale, der Aufbau einer Informationsplattform sowie die Erarbeitung von Handlungsstrategien für die Stadt sind die wesentlichen Bausteine dieses Projektes.

Über 350 Areale mit Bauflächenpotenzialen (Mindestgröße 2000 m² Grundstücksfläche) wurden erfasst. Die Gesamtkapazität dieser Standorte beträgt zirka 500 ha Grundstücksfläche bzw. 5,5 Mio. m² Geschossfläche. Die Potenziale reichen rechnerisch aus, um den Erweiterungsbedarf der nächsten 10–15 Jahre zu decken. Die Übersicht zeigt, dass in Stuttgart nur wenige grössere, zusammenhängende Areale zur Verfügung stehen. Der überwiegende Anteil der Flächen ist kleiner als 5 ha.

Für alle erfassten Standorte sind die wichtigsten Daten und Informationen, mit Luftbild und Lageplan, in einer internetbasierten, passwortgeschützten Datenbank eingearbeitet. Das Internet zeigt sich hier für die Verwaltung und Pflege der Informationen sowie deren interne und externe Nutzung als ideale Plattform. Auf der Grundlage dieser NBS-Informationsplattform wurde mit der Web-Seite www.stuttgart-baueaehen.de auch ein wichtiger Schritt in Richtung Flächenvermarktung gegangen, um damit Investoren, Bauträgern, Bauherren und Architekten eine umfassende Übersicht zu geben.

Im Rahmen des NBS-Forschungsprojektes wurden mit so genannten Testplanungen bzw.

Vorstudien für 10 ausgewählte Standorte die wesentlichen Hemmnisse erkundet, die eine Flächenaktivierung erschweren. Auf dieser Grundlage wurde ein Handlungskonzept für ein nachhaltiges Bauflächenmanagement in Stuttgart abgeleitet und vom Gemeinderat beschlossen.

Die Schwerpunkte dabei liegen zunächst bei der Stärkung der operativen Basis. In einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe NBS werden alle Aktivitäten der Stadt zur Förderung der Innenentwicklung koordiniert. In Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung, dem Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, dem Amt für Umweltschutz und dem Amt für Liegenschaften und Wohnen wird die NBS-Informationsplattform regelmässig aktualisiert und ein jährlicher Lagebericht erstellt.

Die Aktivitäten der Stadt werden auf räumliche Schwerpunkte konzentriert. Dies sind

- die Entwicklungsachse vom Neckartal über die «City Prag» zu den Industriestandorten Feuerbach und Zuffenhausen,
- die Gebiete des Städtebauprojektes «Stuttgart 21»,
- die Industriegebiete Weilimdorf im Norden und Vaihingen/Möhringen im Süden sowie
- als besonderer Schwerpunkt der Innenentwicklung die Umfelder von fünf S- und U-Bahnhöfen.

Die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel im Rahmen eines revoltierenden Altlasten- und Grundstücksfonds könnte die Innenentwicklung deutlich stärken. Überlegt wird,

nach dem Vorbild des entsprechenden Programms des Verbands Region Stuttgart, ein städtisches Programm zur Förderung der Wiedernutzung von städtebaulich bedeutsamen Gewerbebrachen aufzulegen. Dabei sollen die Aufwendungen für die planerische Vorbereitung und die Altlastenerkundung zu 50% von der Stadt übernommen werden. Mit Hilfe von Planungsworkshops und Testplanungen, an denen neben den Grundstückseigentümern auch Investoren beteiligt sind, werden Impulse für die Revitalisierung der Altstandorte erwartet. Ferner soll die Internet-/Bauflächenbörse als Marketinginstrument ausgebaut werden. Neben diesen konzeptionellen Ansätzen ist die gezielte Förderung von einzelnen Modellprojekten für die Innenentwicklung vorgesehen.

5. Aktuelle Projekte der Innenentwicklung

Bahnprojekt Stuttgart 21

Das Projekt «Stuttgart 21» stellt das bedeutendste Entwicklungsprojekt der Stadt dar. Das Projekt bietet – bei Umwandlung des Kopfbahnhofs in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof – die städtebauliche Chance, zirka 105 ha freiwerdende Bahnflächen für die Erweiterung der Innenstadt zu nutzen. Mit insgesamt zirka 1,5 Mio. m² Geschossfläche soll Platz für 11 000 Einwohner und 24 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Das Projekt gilt als Vorzeigemodell für die Innenentwicklung. Auf die Ausweisung von insgesamt 62 ha Neubauflächen wurde im FNP deswegen verzichtet. Die hier vorgesehenen hohen Dichten sind wesentlicher Bestandteil des Gesamtkonzeptes, wonach von den freiwerdenden Bahnflächen 20 ha zur Erweiterung der innerstädtischen Parkflächen von Bebauung freigehalten werden. Auch ohne das Bahnprojekt «Stuttgart 21» sind heute schon Entwicklungen, Nachverdichtungen und Stadtumbaumassnahmen in Teilbereichen an der Heilbronner Strasse und im Rosensteinviertel möglich.

NeckarPark

Mit zwei EU-Projekten (PROSIDE und REVIT im EU-Programm INTERREG IIIB), innerhalberer neue Strategien zur nachhaltigen Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen getestet werden, wird zurzeit mit besonderer Aufmerksamkeit der Neckarraum im Bereich von Bad Cannstatt, dem Daimler-Stadion und der Firma DaimlerChrysler bearbeitet. Zentraler

Entwicklungsbereich hierbei ist die zirka 22 ha grosse Fläche des ehemaligen Güterbahnhofs Bad Cannstatt. Hier soll ein neues gemischtes Stadtquartier erschlossen und damit ein Baustein zum Projekt «Grünzug Neckartal» realisiert werden.

City Prag

Die City Prag ist ein zirka 5,0 ha grosses Gebiet am Pragsattel, dem Eingangstor zur Innenstadt für alle aus dem Norden kommenden Verkehrswege. Das Nutzungskonzept sieht hier ein hochverdichtetes Arbeitsstättengebiet vor mit einem möglichen Wohnanteil von 25%. Die dem Bauungskonzept zu Grunde liegende Baublockstruktur mit eingestellten Hochhäusern (Otto Steidle) ist so flexibel, dass dabei grundsätzlich auch bei entsprechender Nachfrage höhere Wohnanteile denkbar sind. Durch die Erhaltung alter Bausubstanz und die Nutzung durch das Theaterhaus konnte dem Standort ein neues attraktives Image gegeben werden.

Alte Messe am Killesberg

Mit dem Bau der Neuen Landesmesse neben dem Stuttgarter Flughafen wurde bereits begonnen. Die Inbetriebnahme soll Mitte 2007 erfolgen. Damit wird das alte Messegelände am Killesberg für eine Nachnutzung frei. Ziel ist hier die Ergänzung einer wichtigen städtischen Grünzugverbindung («Grünes U») über den Kräherwald, die Feuerbacher Heide bis zum Killesberg-Park. Grosse Teilbereiche können für eine neue Wohnbebauung genutzt werden. Massgebend ist die hier vorhandene «Weissenhofsiedlung» (Bauhaus 1927) und die in den 1930er-Jahren des letzten Jahrhunderts errichtete Kochenhofsiedlung. Nach dem 2004 durchgeführten Wettbewerb wird das Zentrum durch ein neues wissenschaftlich-technisches Forum gebildet, das auch bestehende Messe- und Kongresshallen nachnutzen wird. Zur Realisierung werden derzeit ein städtebaulicher/landschaftlicher Rahmenplan, weitere Wettbewerbe und Bauungspläne erarbeitet.

6. Fazit

Es werden folgende Thesen zur Innenentwicklung vertreten:

- Flächen für die Innenentwicklung müssen optimal genutzt werden. Es ist keine schnelle Vermarktung, sondern ein vielfältiger Nutzungsmix notwendig. Zur Realisierung sind architekto-

nische oder städtebauliche Wettbewerbe oder Gutachterverfahren durchzuführen.

- Innenentwicklung muss auch dazu dienen, wieder neue Freiflächen und Grünräume – wie Parks und öffentliche Plätze – zur Steigerung der Stadtqualität zu erzielen («Mut zur Lücke»).
- Ein Problem ist, dass die Nachnutzung immer höherwertiger wird. Es müssen aus Gewerbebrachen auch wieder Flächen für produzierendes Gewerbe zur Verfügung gestellt werden.
- Die Flächen zur Innenentwicklung sind das «Bauerwartungsland» für die nächsten Jahrzehnte, d.h. auch diese Flächen können nicht alle auf einmal neu genutzt werden.
- Innenentwicklung bietet die «Zweite Chance», um nach dem Wiederaufbau gemachte Fehler wieder zu reparieren (Stadtreparatur) und eine verbesserte Stadtqualität zu bekommen.
- Innenentwicklung dient der Bestandssicherung und Auslastung vorhandener Infrastruktur; die äussere Erschliessung ist schon vorhanden.
- Innenentwicklung bedeutet nicht immer einen ressourcenschonenden und nachhaltigen Umgang mit Flächen (Alte und Neue Messe); sie ist Aktion und Reaktion. Für die Wiedernutzung von Flächen im Innenbereich werden im Außenbereich zum Teil vielfach grössere Flächen in Anspruch genommen.
- Innenentwicklung ist verfahrensrechtlich schwieriger und dauert länger. Sie ist aufwändiger und teurer.

Die Herausforderung besteht darin, nachzuweisen, dass die Stadtentwicklung in Stuttgart ohne zusätzlichen Freiflächenverbrauch möglich ist. Dabei hat sich gezeigt, dass über die

heute erfassten Standorte mit Bauflächenpotenzialen durch den Strukturwandel im Gewerbe, aber auch durch veränderte Planungsziele Potenziale für die Innenentwicklung «nachwachsen». Das Strukturkonzept für das Neckartal geht z.B. davon aus, dass hier längerfristig erhebliche Entwicklungspotenziale (Flächen des ehemaligen Wasserwerks, die Kohlelager des Kraftwerks, Flächen des Stuttgarter Hafens) für die Innenentwicklung entstehen könnten, die heute noch nicht denkbar erscheinen.

Die Bemühungen der Stadt zur konsequenten Förderung der Innenentwicklung werden zusätzlich gestärkt durch das neue Projekt des Verbands Region Stuttgart, bei dem innerhalb des Forschungsprojektes «Modellprojekte der Raumordnung» (MORO) unter dem Arbeitstitel «Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement» eine dem Projekt NBS ähnliche systematische Untersuchung der Bauflächenpotenziale im Inneren der insgesamt 179 Gemeinden in der Region Stuttgart durchgeführt wird.

Literatur

STADTPLANUNGSAMT DER LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, IN VERBINDUNG MIT DEM MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (HRSG.) (2003): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Schlussbericht, *Beiträge zur Stadtentwicklung 34*, Stuttgart.

AMT FÜR STADTPLANUNG UND STADTERNEUERUNG DER LANDESHAUPTSTADT STUTTGART IN ZUSAMMENARBEIT MIT PESCH & PARTNER, ARCHITEKTEN UND STADTPLANER (2004): Stadtentwicklungskonzept Entwurf. *Beiträge zur Stadtentwicklung 35*. Stuttgart.

Dr.-Ing. Detlef Kron
Leiter des Amtes für Stadtplanung und Stadterneuerung
Stuttgart
Eberhardstrasse 10
D-70173 Stuttgart
E-Mail: detlef.kron@stuttgart.de

Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung

Stefan Heinig, Alexander Krämer, Oliver Weigel

1. Leipzig zwischen Schrumpfung und Wachstum

Leipzig – eine wachsende Stadt!? Ein Blick auf die jüngsten Statistiken zeigt, dass die Einwohnerzahl in Leipzig entgegen dem ostdeutschen Trend kontinuierlich zunimmt. Doch dem ist ein jahrzehntelanger Rückgang der Bevölkerung vorausgegangen. Der politische Wandel seit 1990 in Verbindung mit dem Zusammenbruch der wirtschaftlichen Strukturen und einer massiven Ausweitung des Wohnungsbestandes in der Region beschleunigte den Einwohnerverlust Leipzigs. Fast 100 000 Menschen gingen der Stadt zwischen 1989 und 1998 verloren. Gleichzeitig wanderten Handel, Gewerbe und Dienstleistungen vor die Tore der Stadt.

Transformation und Suburbanisierung wurden in den 1990er-Jahren von einem Investitionsboom sowohl in der Stadt Leipzig als auch in der Region begleitet. Unterstützt durch pauschale Förderinstrumente entstanden Bauflächen auf der «Grünen Wiese» und neue Wohn- und Gewerberäume, denen keine ausreichende Nachfrage gegenüberstand. Wohnungs- und Büroleerstand sowie wachsende Brachflächen, von denen vor allem die Bestandsgebiete betroffen sind, waren die Folge.

Mit einem Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik wird in Leipzig seit 1999 diesem Prozess aktiv entgegengesteuert. Mit Erfolg: in den vergangenen Jahren sind grössere gewerbliche Ansiedlungen gelungen und innerstädtische Altbaugelände erfreuen sich zunehmender Beliebtheit als Wohnstandort für Familien und junge Leipziger. Die Entwicklungsprozesse innerhalb der Stadt differenzieren sich aus. Im Leipziger Nordraum entstehen Bausteine einer globalen Ökonomie und in die hochwertigen Gründerzeitquartiere entlang des Leipziger Auwaldes sind in den vergangenen Jahren Tausende neue Bewohner zugezogen. Gleichzeitig müssen in Altindustrialgebieten, einfachen Altbauquartieren und Grosssiedlungen die Folgen von Abwanderung und Leerständen bewältigt werden. Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse finden in Leipzig parallel statt, so dass das Bild einer «bipolaren Stadtentwicklung» geprägt wurde (vgl. dazu u.a. Tiefensee 2003).

In diesem nachfragegesteuerten Prozess ist Innenentwicklung nicht mehr allein als bauliche Neu- und Nachnutzung von innerstädtischen Flächenreserven zu verstehen. Vielmehr geht es auch um die Entwicklung neuer Ideen und Instrumente für die Nutzung vorhandener Baustrukturen, die Stabilisierung von Bestandsquartieren und die Auflockerung stark verdichteter Quartiere.

Der Transformationsprozess mit seinem Überangebot an brachliegenden und unternutzten Flächen bietet neue Handlungsspielräume, um Aussenentwicklung, Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung entgegenzuwirken. Doch obwohl rein rechnerisch über einen langen Zeitraum keine neu erschlossenen randstädtischen Baugebiete benötigt werden, gibt es nach wie vor eine Reihe von Faktoren, die einer konsequenten Innenentwicklung entgegenwirken:

- In der Wachstumseuphorie der 1990er-Jahre wurden umfangreiche Planungs- und Baurechte auf der «Grünen Wiese» geschaffen. Teilweise wurden die Flächen bereits erschlossen, bisher aber nicht baulich genutzt.
- Der Einwohnerrückgang betrifft nicht nur die Kernstadt, sondern auch viele Gemeinden des Umlandes. Der interkommunale Wettbewerb um neue Einwohner ist dadurch eher stärker als geringer geworden. Einfamilienhausgebiete werden auch weiter über den Eigenbedarf hinaus entwickelt.
- Innerstädtische Brachflächen können häufig nur mit hohen Kosten revitalisiert werden; Nutzungskonflikte bleiben bestehen. In der Standortkonkurrenz um produzierendes Gewerbe kann die Stadt oft nur mit neu zu erschließenden Reserveflächen bestehen.
- Die *mental map* vieler Investoren – vom Grossbetrieb bis zum «Häuslebauer» – ist noch auf den grünen Stadtrand fokussiert. Die Netzwerk- und Infrastrukturvorteile im innerstädtischen Bereich rücken nur langsam ins Bewusstsein.

Unter diesen Bedingungen müssen Städte, die ihre Innenentwicklung unterstützen wollen, neue Wege gehen. Es geht nicht mehr so sehr um die Schaffung von Planungs- und Baurecht an bestimmten Standorten, dem dann die Nachfrage von allein folgt. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit innerstädtischer Standorte und Quartiere

Dr. Oliver Weigel leitet die Abteilung Stadtentwicklungsplanung in der Stadt Leipzig. Diplom-Geograph Stefan Heinig und Diplom-Ingenieur Alexander Krämer sind Mitarbeiter dieser Abteilung.

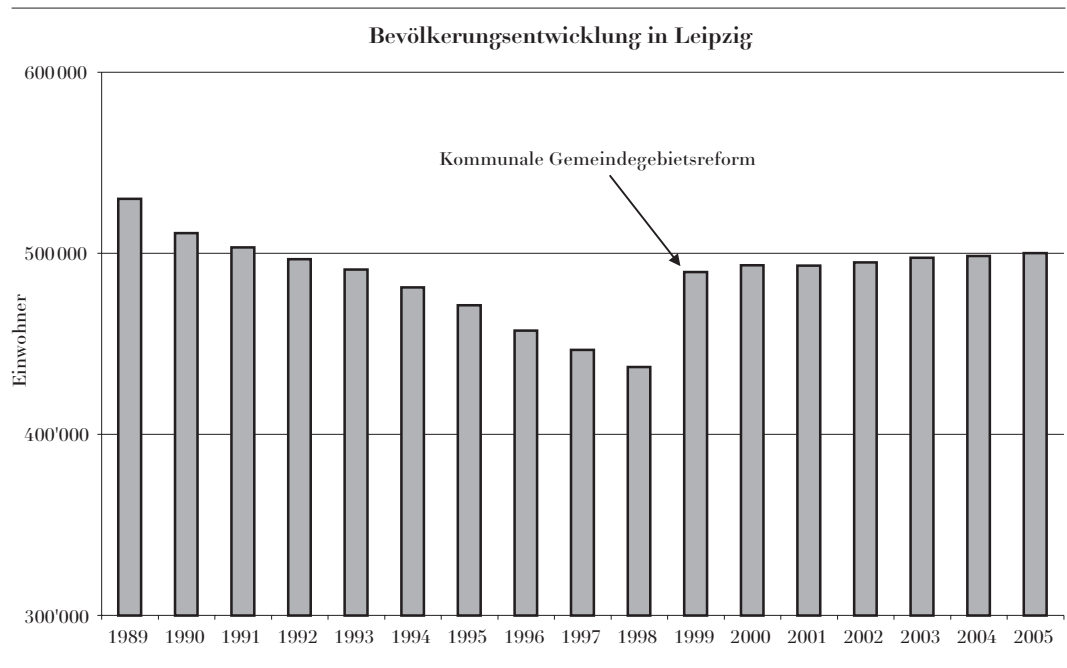


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Leipzig seit 1989 (in den jeweiligen Gebietsgrenzen). (Quelle: Stadt Leipzig, Stadtentwicklungsplanung/Amt für Statistik und Wahlen)

in ihrer Konkurrenz zum Stadtrand und -umland. Dazu bedarf es zunehmend informeller Instrumente, kooperativer Verfahren und neuer Kommunikationsformen.¹

2. Handlungsstrategien für die Wohnquartiere

Angesichts der Brach- und Konversionsflächen sowie eines Leerstandes von etwa 50 000 Wohnungen verfügt Leipzig über ein immenses Potenzial zur Innenentwicklung. Auch zahlreiche kleinere Baulücken in den Altbauquartieren stehen für eine Neunutzung zur Verfügung. Doch Geschosswohnungsneubau findet *de facto* nicht mehr statt.

Die Stadt Leipzig verfolgt unter diesen Bedingungen drei Strategien zeitgleich: In den innerstädtischen Altbauquartieren wird zunächst die Nutzung bestehender und im Rahmen des Stadtumbaus neu entstehender Freiflächenpotenziale zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität angestrebt. Dadurch sollen Bewohner in den Quartieren gehalten und vor allem die Wiedernutzung des erhaltenswerten Gebäudebestandes unterstützt werden. Ergänzend zu einer derartigen Standortentwicklung soll als zweite Strategie die Nachfrage nach Wohneigentum mehr und mehr vom Stadtrand in die innere Stadt gelenkt werden. Als dritte Strategie geht es um die Steuerung des Eigenheimneubaus am Stadtrand, wobei jedoch die

Handlungsmöglichkeiten durch die planungsrechtliche Situation begrenzt sind. Der gesamte strategische Handlungsrahmen wird im «Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung» (STEP W+S) abgesteckt.

Steuerung der Neubautätigkeit am Stadtrand

Nach der kommunalen Gemeindegebietreform 1999/2000 verfügt Leipzig heute über ein Wohnbauflächenpotenzial, das weit über den mittelfristigen Bedarf hinausgeht. Deshalb wurden im STEP W+S alle Standorte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Qualitäten bewertet und die bauplanungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten analysiert. Einerseits wurde Standorten Entwicklungspriorität gegeben, die sehr gute Standortqualitäten besitzen und meist ehemals bebaute Flächen wieder nutzen. Andererseits wurden Flächen identifiziert, die unter den gegenwärtigen Entwicklungserwartungen langfristig nicht für den Wohnungsbau geeignet sind und aus dem Flächennutzungsplan herausgenommen werden sollen.

Konfliktreich sind vor allem die Standorte, die im STEP W+S als «Weitere Standorte mit Planungsrecht» eingestuft wurden. Hierbei handelt es sich um Wohnungsbaustandorte mit ungünstigen Standortvoraussetzungen, die aber einen weit fortgeschrittenen bauplanungsrechtlichen Verfahrensstand oder andere rechtliche Verbindlichkeiten aufweisen. Häufig genug sind



Abb.2: Grünes Rietzschkeband als Initialmassnahme für die Aufwertung des Leipziger Ostens. (Quelle: Becker/Giseke/Mohren/Richard, Leipzig)

es gerade diejenigen Standorte der ehemals eigenständigen Nachbargemeinden, bei denen die Stadt Leipzig im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens ablehnend Stellung genommen hatte, die Bedenken der Stadt aber im Verfahren «weggewogen» wurden. In vier Fällen ist es bisher gelungen, Bebauungspläne mit einer Kapazität von insgesamt etwa 600 Wohneinheiten aufzuheben. Bei der Mehrzahl der «Weiteren Standorte mit Planungsrecht» sind die Handlungsmöglichkeiten jedoch begrenzt. Entweder haben in den vergangenen sieben Jahren Aktivitäten auf diesen Flächen stattgefunden, so dass planungsschadensrechtliche Konsequenzen bei einer Aufhebung drohen, oder es wurden Verfahrensfehler seitens der ehemaligen Gemeinden begangen, woraus Amtshaftungsansprüche wegen Vertrauensschadens resultieren könnten. Aus diesen Gründen wird oft der Weg beschritten, mit den Projektentwicklern über eine Anpassung des Bebauungsplans zur Reduzierung der Bebauungsdichte oder der Rücknahme von Bauabschnitten zu verhandeln.

Auch im direkten Umland der Stadt wird weiterhin Wohnungsneubau über den Eigenbedarf hinaus betrieben, insbesondere im Leipziger Südraum mit der neu entstehenden Seenlandschaft in den ehemaligen Braunkohletagebauten. Zwar ist die Abwanderung aus der Stadt Leipzig ins Stadtumland gegenüber den 1990er-Jahren stark zurückgegangen, da es inzwischen ein differenziertes Miet- und Eigentumsangebot im Stadtgebiet gibt. Doch viele Kommunen versuchen, dem demographischen Wandel, der auch vor dem suburbanen Raum nicht Halt macht, durch neue Wohnungsbaustandorte entgegenzuwirken.

Stadtumbau in den Altbauquartieren

Die bau- und planungsrechtliche Steuerung am Stadtrand wird ergänzt durch eine Aufwertung der innerstädtischen Quartiere im Rahmen der Stadterneuerung und des Stadtumbaus. Vor dem Hintergrund des beschriebenen Überangebots von Wohnbauflächen am Stadtrand setzt die Stadt hier im Rahmen einer «Wettbewerbsstrategie» auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der innerstädtischen und infrastrukturell gut erschlossenen Stadtteile gegenüber dem Stadtrand und -umland.

Zur Steigerung der Wohnumfeldqualität wurden in den letzten Jahren beispielsweise auf ehemaligen Bahnflächen Stadtteilparks entwickelt, die einen Anstoß für die Sanierung der benachbarten Bausubstanz durch private Eigentümer gaben. Im Rahmen des Stadtumbaus wird dieser Ansatz weiterentwickelt und in Schwerpunktbereichen konzentriert. Im gründerzeitlichen Leipziger Osten, der durch einen Wohnungsleerstand von über 30% geprägt ist, wird in den nächsten Jahren mit dem «Grünen Rietzschkeband» eine neue Stadtlandschaft mit hohem Grünanteil in den Wohnquartieren entwickelt. Damit soll ein Äquivalent zu den Lagequalitäten der Stadtteile entlang des Leipziger Auwaldes, die sich durch einen kontinuierlichen Einwohnergewinn auszeichnen, erreicht werden. Zwei Initialmassnahmen des Rietzschkebandes sind in vollem Gange: Der Freizeitpark «Rabet» – zentrale Grünfläche im Stadtteil – wird umgestaltet und aufgewertet. Gleichzeitig wird ruinöse Bausubstanz im Umfeld abgerissen und der Park um 2ha erweitert. Im September 2003 erfolgte der erste Spatenstich

Verkaufsflächenentwicklung in der Leipziger City

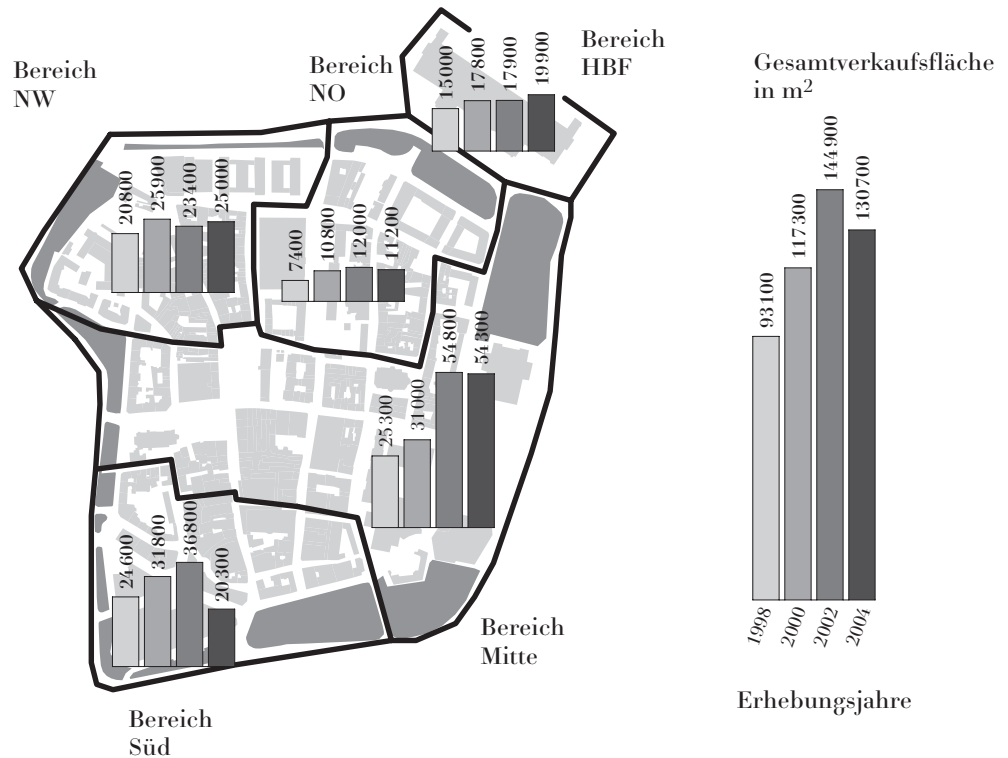


Abb. 4: Verkaufsflächenentwicklung in der Leipziger Innenstadt. (Quelle: Stadt Leipzig, Stadtentwicklungsplanung)

für die zweite Initialmassnahme, den «Dunklen Wald». Entlang der Würzner Strasse wird die strassenbegleitende, überwiegend unsanierte Bebauung abgerissen. Es wird eine dichte waldartige Begrünung folgen, die den Stadteingang mit landschaftsarchitektonischen Mitteln neu interpretieren soll (vgl. dazu Stadt Leipzig, Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 38).

Kleinere Brachflächen und Baulücken werden durch Zwischennutzungen aufgewertet. Mit den Eigentümern sind bisher über 200 Gestattungsvereinbarungen geschlossen worden, so dass die Fläche in den kommenden acht bis zehn Jahren einer öffentlichen Grünnutzung überlassen wird, ohne dass das Baurecht verloren geht. Dadurch besteht die Möglichkeit, langfristig bei veränderten Nachfragebedingungen wieder eine Neubebauung im Sinne der Innenentwicklung zu ermöglichen.

Eigentumsbildung in der inneren Stadt

Den dritten Schwerpunkt bildet die Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand und die Entwicklung neuer Wohnformen («Stadthäuser») auf Brachflächen und in Baulücken in den Altbauquartieren. Auf diese Weise sollen

Leipziger Bürger bei der Realisierung ihres Eigentumswunsches in den Stadtgrenzen gehalten und gleichzeitig die innerstädtischen Infrastrukturkapazitäten besser ausgenutzt werden. Zu diesem Zweck wurde unter dem Titel «selbstnutzer.de» ein spezielles Leipziger Selbstnutzerprogramm entwickelt.² Dieses ist kein finanzielles Förderprogramm; es setzt vielmehr auf Beratung, Gruppenmoderation, Marketing und Netzwerkbildung. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für innerstädtische Eigentumsbildung sind derzeit positiv. Neben günstigen Bodenpreisen sind sie geprägt von niedrigem Zinsniveau und sinkenden Baukosten. Förderung ist deshalb für viele nicht erforderlich, die Projekte «rechnen sich» auch ohne Zuschüsse. Unterstützung benötigen dagegen Bauherren und Baugruppen in der Anfangsphase durch die Begleitung mit Moderatoren und Bauexperten sowie die Beratung zur Erschließung des staatlichen «Förderdschungels».

Ein wichtiger Teil des Selbstnutzerprogramms sind Marketingaktivitäten. Es geht darum, die Qualitäten des urbanen Wohnens im Eigentum anschaulich zu machen. Realisierte Projekte dienen als Beispiele, mit denen wiederum Nachahmer gefunden werden sollen.

3. Handlungsstrategien für die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung

Zusätzlich zur Entwicklung der innerstädtischen Wohnquartiere sind eine vitale Innenstadt sowie multifunktionale Versorgungszentren als Mittelpunkt und Identifikationsort ihrer Quartiere für eine Stärkung der Innenentwicklung unerlässlich. Leipzigs kompakte Innenstadt und die gewachsenen Geschäftsstrassen bieten hier gute Voraussetzungen. Allerdings steht der Einzelhandel als Leitfunktion von Innenstadt und Stadtteilzentren unter hohem Konkurrenzdruck. Insbesondere die Entwicklung grosser, nicht integrierter Einkaufszentren auf der «Grünen Wiese»³ und die damit verbundenen Kaufkraftabflüsse behindern die Stärkung von Innenstadt und Stadtteilzentren nach wie vor. Die Stadtteilzentren leiden dazu unter der

«Discountierungswelle» im Lebensmitteleinzelhandel.

Dementsprechend hatte die Leipziger City Anfang der 1990er-Jahre ausserordentlich schwierige Startbedingungen. Die vorhandenen Verkaufsflächen waren klein, die Gebäude und öffentlichen Räume sanierungsbedürftig. Doch auf Grund der zahlreichen Restitutionsansprüche kam die Sanierungstätigkeit erst mehrere Jahre später in Gang, in der City gelang der Durchbruch erst 1996/97. Mit der Integration eines Einkaufszentrums in den Hauptbahnhof sowie der Fertigstellung zahlreicher Sanierungs- und Neubauvorhaben war eine deutlich steigende Besucherfrequenz in der Innenstadt zu verzeichnen. Wesentliche Impulse gaben die Sanierung alter Messehöfe und Einkaufspassagen sowie der Neubau von Einzelhandelsimmobilien. Der Ausbau der gastronomischen Ange-

Abb. 6: Cluster wirtschaftlicher Entwicklung.
(Quelle: Stadt Leipzig, Stadtentwicklungsplanung)

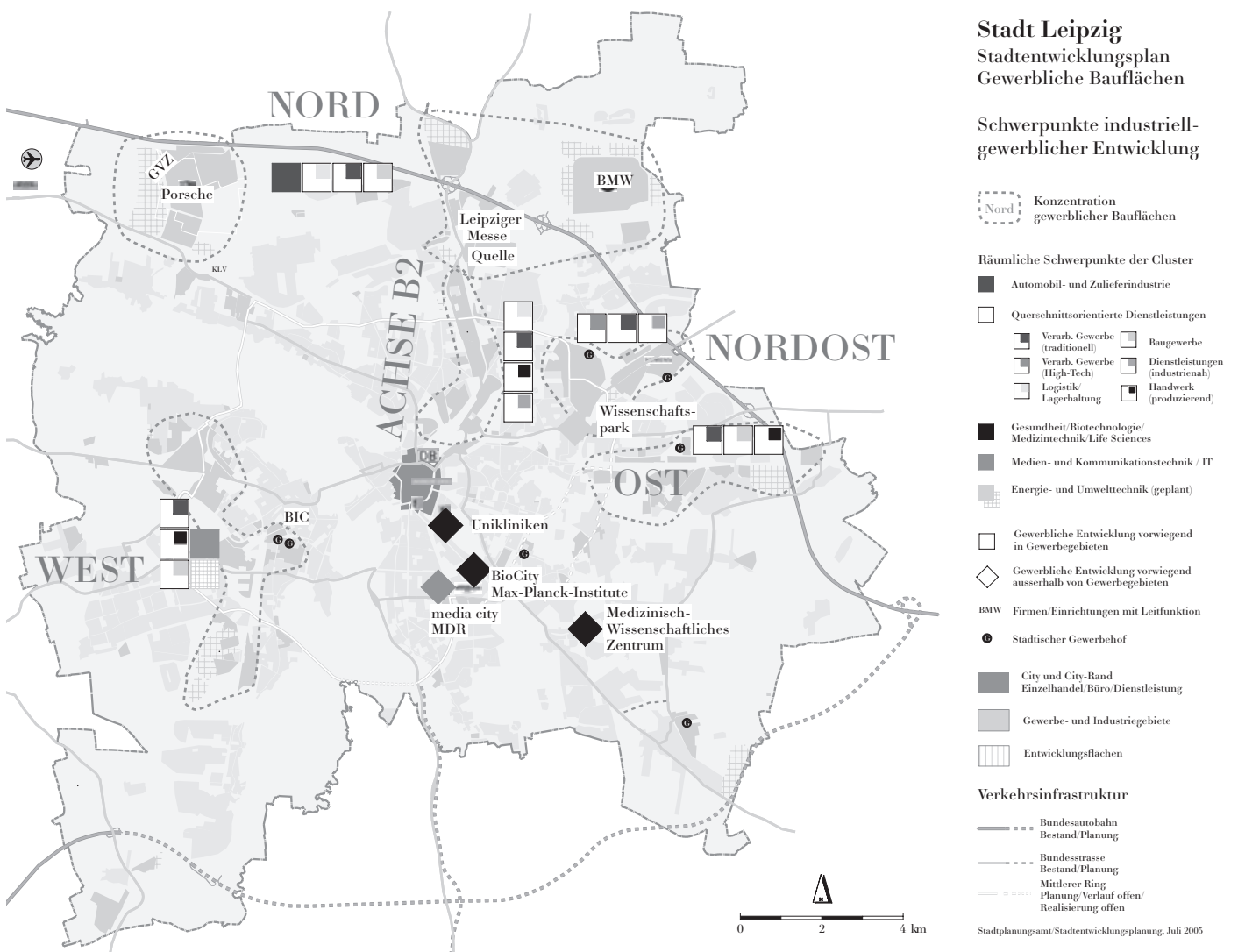




Abb.7: Freigelegte Konversionsfläche mit Entwicklungspriorität: Kasernengelände Heiterblick. (Quelle: Stadt Leipzig/Eberhardt Mai)

bote sowie der Kultur- und Freizeitnutzungen trugen zur Belebung der Innenstadt auch ausserhalb der Ladenöffnungszeiten bei. Die Umgestaltung öffentlicher Räume hat die Aufenthaltsqualität gleichzeitig erheblich verbessert.

Im Ergebnis hat sich die Verkaufsfläche der Leipziger City seit 1990 mehr als verdreifacht. Dabei wurde das Flächenwachstum bis zirka 2001/02 von einem parallel steigenden Umsatz begleitet, wodurch die oberzentrale Funktion der Stadt wesentlich gestärkt wurde. Eine Reihe weiterer Projekte befindet sich derzeit in der Umsetzung. Das Hauptaugenmerk wird zukünftig darauf liegen müssen, den «Bogen nicht zu überspannen». Auch weiterhin ist es wichtig, durch die neuen Flächenangebote Kaufkraftströme aus den nicht integrierten Standorten in die Innenstadt umzulenken. Mit der Fertigstellung des Universitätsneubaus wird 2009 die Revitalisierung der Leipziger City weitgehend abgeschlossen sein. Zur Stärkung der Innenentwicklung dürfte dann auch die direkte Anbindung der Innenstadt an das S-Bahnnetz durch den City-Tunnel beitragen.

Neben der Cityentwicklung hat die Stärkung der Stadtteilzentren eine besondere Bedeutung, um eine wohnungsnahе Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs zu gewährleisten und ein reges Stadtteilleben zu unterstützen. Mit dem Stadtentwicklungsplan «Zentren» wurde 1999 die Grundlage geschaffen, multifunktionale Versorgungszentren im Herzen der Quartiere

gezielt zu stärken und teilweise neu zu entwickeln. Durch ein Zentrenmanagement sollen Versorgungslagen zu einer selbsttragenden Entwicklung befähigt werden. In mehreren Stadtteilen konnten die Ziele des Stadtentwicklungsplans «Zentren» – vor allem durch den Neubau von Einzelhandelsimmobilien – bereits umgesetzt werden. Doch gerade die Stärkung der gewachsenen Geschäftsstrassen wird durch die zunehmende Konkurrenz von Discountern in nichtintegrierten Lagen gefährdet. Hier ist das hohe Brachflächenangebot in Gemengelage ein Hindernis für die gezielte Innenentwicklung. Der Entwicklung der Stadtteilzentren muss deshalb auch in Zukunft das besondere Augenmerk aller städtischen Akteure gelten.

4. Handlungsstrategien für die gewerbliche Entwicklung

Eine nachhaltige Stadtstruktur muss auch ausreichend Raum für gewerbliche Entwicklungen offen halten. Allerdings ist der Einfluss der Kommunen auf die «strategischen Hebel» der Wirtschaftsentwicklung naturgemäss begrenzt. Zu nennen sind hier vor allem eine flexible, vorausschauende und nachfrageorientierte Flächenpolitik, eine unbürokratische und schnelle Genehmigungspraxis und die Konzentration auf Branchen, für die in der jeweiligen Stadt die besten Standortbedingungen bestehen («Clus-



Abb.8: Zentralgebäude des neuen BMW-Werks nach dem Entwurf von Zaha Hadid. (Quelle: BMW AG, Martin Klindtworth)

terstrategie»). Gerade das Standortprofil sowohl einzelner Gewerbeflächen als auch der Stadt insgesamt spielt vor dem Hintergrund eines verschärften interregionalen Wettbewerbs um Investoren eine immer grössere Rolle.

Die strategische Flächenpolitik in Leipzig, die erstmals 1999 im Stadtentwicklungsplan «Gewerbliche Bauflächen» fixiert und 2005 fortgeschrieben wurde, zielt zunächst auf die Wiedernutzung innerstädtischer Gewerbegebiete, also der Flächen, auf denen bis mindestens 1990 gewerblich-industrielle Nutzungen stattfanden. Dieses Ziel zu erreichen wird natürlich in Zeiten einer zurückgehenden Investitionstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe und einer gleichzeitig zunehmenden Standortkonkurrenz immer komplizierter, insbesondere wenn eine Arbeitslosenquote von zirka 20% die Neuan siedlung von Unternehmen in den Mittelpunkt städtischer Politik stellt und Nachhaltigkeitsüberlegungen zurückdrängt.

In der Stadtregion Leipzig stehen heute «neue» Gewerbeflächen im Übermass zur Verfügung. Begünstigt durch die hohe Förderung wurden nach 1990 im Umland von Leipzig weit über 1000 ha Gewerbegebiete neu erschlossen. Teilweise war deren Lagequalität aber so schlecht, dass sie bis heute völlig ungenutzt sind («beleuchtete Schafweiden»). In keinem Fall wurde versucht, diesen Flächen ein eigenständiges Profil zu geben. Trotz der mangelnden Qualität der Flächen behinderte aber dieses

Überangebot an zumeist hochsubventionierten Gewerbegebieten die Revitalisierung der Bestandsflächen in der Stadt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass mehr als ein Drittel der Bestandsgebewerbeflächen in Leipzig nicht oder nur mindergenutzt waren. Mit dem STEP «Gewerbliche Bauflächen» formuliert die Stadt Leipzig ihre Strategie zur Revitalisierung dieser Gebiete. Dabei sind die strukturellen Eigenschaften wie Lage, Anbindung, Umfeld, Bausubstanz und Altlastensituation entscheidend. Gleichzeitig erfolgt die Bewertung der Gebiete im STEP aus der Sicht der potentiellen Nutzer, deren Ansprüche an die Fläche, differenziert nach Hauptnutzergruppen, den Eignungen der Standorte gegenübergestellt werden, um so Eignungen der Gebiete zu ermitteln.

Notwendig für eine intensivere Nutzbarmachung von Bestandsflächen ist auch eine Stärkung der endogenen Potenziale an den einzelnen Gewerbebeständen durch eine kontinuierliche Verbesserung der Standorteigenschaften. Gleichzeitig erleichtern flexible planungsrechtliche Festsetzungen und der Einsatz von städtebaulichen Verträgen die Wiedernutzung.

Im Ergebnis entwickelte sich die Nachfrage nach bebauten Gewerbeflächen in den letzten Jahren positiv. Als besondere Erfolge der gewerblichen Innenentwicklung in Leipzig sind zu nennen:

- Auf dem Gelände eines ehemaligen Schlachthofes – nur 2 km von der City entfernt – ist die Media-City mit dem mdr-Sendezentrum entstanden.
- Benachbart – am Eingang des Alten Messege­län­des – wurden in den letzten Jahren die Bio-City und ein Max-Planck-Institut errichtet.
- Das Gelände der ehemaligen Baumwollspinnerei, einst die grösste ihrer Art in Europa, bietet nunmehr Raum für Künstler, Freiberufler und Handwerker. Es ist heute ein Geheimtipp der Kunstszene und für alle, die ein kreatives Ambiente suchen.

Trotz der Notwendigkeit zur Revitalisierung innerstädtischer Gewerbebrachen erfordert die schwierige Arbeitsmarktsituation eine Doppelstrategie: es ist für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung besonders wichtig, neue industrielle Nutzer wie BMW und Porsche – sowie ab 2008 das DHL-Luftdrehkreuz – anzusiedeln. Auch wenn diese Entwicklungen alle auf neu erschlossenen Gewerbeflächen stattfinden, wird die Revitalisierung der innerstädtischen Gewerbegebiete weiterhin intensiv verfolgt. Das inzwischen sehr gute Image des Standortes Leipzig wird dazu beitragen, dass die intensiven Bemühungen um Unternehmensansiedlungen auf vorge­nutzten Flächen erfolgreich sein werden. Dies könnte ein Signal für das Brachflächenrecycling – auch über Leipzig hinaus – sein.

5. Instrumente und Organisationsformen für die Innenentwicklung

Die Leipziger Handlungsstrategien zeigen – ebenso wie die Diskussion um Strategien für schrumpfende Städte insgesamt – dass ein Nachfragerückgang und hohes Angebot innerstädtischer Flächenpotenziale nicht *per se* zu einer Verstärkung der Innenentwicklung führen. Insbesondere die zunehmende Nachfrageorientierung des Marktes intensiviert die Konkurrenz von Standorten, bei der die innerstädtischen Lagen auf Grund struktureller Probleme häufig einer besonderen Unterstützung durch die öffentliche Hand bedürfen. Bauleitplanerische Instrumente rücken dabei in den Hintergrund, während die informelle Steuerung auf verschiedenen Ebenen an Bedeutung gewinnt:

- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind spätestens seit dem Wettbewerb «Stadtumbau Ost» ein wesentliches Instrument zur Steuerung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dabei gehen die Konzepte deutlich über eine städtebauliche Entwicklungsplanung hinaus und in-

tegrieren Belange der Wohnungswirtschaft, der technischen und sozialen Infrastruktur und vieles mehr.⁴

- Angesichts der Krise der kommunalen Haushalte ist eine Bündelung und Konzentration des öffentlichen Ressourceneinsatzes von besonderer Bedeutung. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte können dafür eine wichtige strategische Grundlage bilden, indem sie Prioritäten und Nachrangigkeiten benennen. Darüber hinaus geht es aber auch um die Verknüpfung von Fachinvestitionen (z.B. Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten) mit städtebaulichen Fördermitteln sowie den Ersatz kommunaler Eigenanteile durch gemeinnützige und zukünftig möglicherweise auch durch private Akteure.
- Informelle Steuerung bedeutet auch neue Kooperationsformen mit den wirtschaftlichen und lokalen Akteuren. Wohnungswirtschaft und Versorgungsträger, aber auch gewerbliche Interessenvertreter müssen intensiv in die Strategieentwicklung eingebunden werden, da sie auch wesentliche Partner im Umsetzungsprozess sind. Dabei kann und muss eine Sensibilisierung für die Potenziale, aber auch für die stadtökonomische Notwendigkeit einer verstärkten Innenentwicklung erfolgen.
- Von besonderer Bedeutung für die Steuerung von Entwicklungsprozessen zugunsten einer Innenentwicklung ist eine kontinuierliche Beobachtung der Stadtentwicklung im regionalen, gesamtstädtischen und kleinräumigen Kontext. Auf Basis dieses Monitorings kann sowohl eine Evaluation der Konzepte, Strategien und Projekte sowie eine Fortschreibung und Nachsteuerung erfolgen, aber auch die Kommunikation mit den externen Akteuren erfolgen.⁵

Innenentwicklung bedarf aber über die kommunalen Ansätze hinaus auch einer verstärkten Unterstützung durch Bund und Länder auf gesetzlicher Ebene und in der Ausgestaltung von Förderprogrammen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo eine Wirtschaftlichkeit der Projekte durch hohe Transaktionskosten nicht gegeben ist oder Vorhaben durch Subventionserwartungen und langfristige Spekulation behindert werden. Dabei geht es einerseits um die bessere Durchsetzbarkeit der mit Eigentum verbundenen Pflichten. Andererseits müssen steuerliche Subventionen und direkte Förderungen klarer auf die Unterstützung der Innenentwicklung ausgerichtet werden.

Anmerkungen

- 1 Mit den Planungs- und Steuerungsbedingungen in Städten unter Schrumpfungsbedingungen hat sich im Mai 2004 ein internationaler Workshop

auseinandergesetzt. Die Ergebnisse wurden in disP 161 (2/2005) veröffentlicht.

- 2 Weitere Informationen zum Leipziger Selbstnutzerprogramm befinden sich im Internet unter www.selbstnutzer.de.
- 3 Innerhalb von nur drei Jahren nach der Wende entstanden rings um Leipzig Einkaufszentren mit über 300 000 m² Verkaufsfläche. Das Baurecht dafür wurde überwiegend bis zum 3. Oktober 1990 geschaffen.
- 4 Zum Bundeswettbewerb «Stadtumbau Ost» 2002 und der Rolle von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten im Stadtumbau gibt es eine Reihe von Dokumentationen und Veröffentlichungen des BMVBW und des BBR. Das Sächsische Staatsministerium des Inneren hat darüber hinaus 2005 eine Arbeitshilfe zur Erarbeitung und Fortschreibung «Städtebaulicher Entwicklungskonzepte» vorgelegt.
- 5 In der Stadt Leipzig wurde zum Beispiel ab 1995 ein Raumbewachungssystem aufgebaut, das der Beobachtung von Entwicklungsprozessen als Grundlage stadtentwicklungsplanerischer Konzepte dient. Zwischen 2002 und 2006 wurde das System im Rahmen eines vom BMBF geförderten Forschungsprojektes an die Anforderungen eines kontinuierlichen Monitorings im

Stadtumbau angepasst. Dieses Monitoring dient einerseits der Markttransparenz und der Kommunikation mit den Wohnungsmarkakteuren, ist andererseits aber auch Grundlage der Evaluation und Fortschreibung von Strategien und Konzepten.

Literatur

- STADT LEIPZIG (HRSG.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung. *Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 30*. Leipzig.
- STADT LEIPZIG (HRSG.) (2003): Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. *Stadt umbauen! Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 38*. Leipzig.
- STADT LEIPZIG (HRSG.) (2000): Stadtentwicklungsplan Zentren. *Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 28*. Leipzig.
- STADT LEIPZIG (HRSG.) (2005): Stadtentwicklungsplan Gewerbliche Bauflächen. Fortschreibung 2005. *Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 46*. Leipzig.
- TIEFENSEE, W. (2003): In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B28/2002: 3–6 oder LÜTKE DALDRUP, E.; M. DOEHLER-BEHZADI (HRSG.) (2004): *Plusminus Leipzig. Stadt in Transformation*. Wuppertal: Müller + Busmann.

Dr. Oliver Weigel
Stefan Heinig
Alexander Krämer
Stadt Leipzig
Stadtplanungsamt
Abt. Stadtentwicklungsplanung
D-04092 Leipzig
stadtentwicklung@leipzig.de
www.leipzig.de/stadtentwicklung

Innenentwicklung als dominierende Aufgabe der Stadtentwicklung

Das Beispiel der Stadt Frankfurt am Main

Dieter von Lüpke

Dieter von Lüpke ist Leiter der Stadtplanungsamtes in Frankfurt am Main.

1. Einleitung

Die Stadt Frankfurt am Main (zu Strukturdaten vgl. S. 33) bekennt sich für die zukünftige Stadtentwicklung zum Vorrang der sogenannten «Innenentwicklung». Deutliches Zeichen dafür sind die Bauflächenwünsche der Stadt für die Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans: Bisher unbebaute Flächen an den äusseren Rändern der Stadt sollen – über bereits in der konkreten städtebaulichen Planung oder in der Baureifmachung befindliche Flächen hinaus – nur in zwei Fällen einer Bebauung zugeführt werden. Beide angedachten Baugebiete sind klein. Sie dienen eher der «Eigenentwicklung» der zugehörigen Ortsteile als der Befriedigung gesamtstädtischer Flächenansprüche.

Damit gerät das Ende einer Phase der Stadtentwicklung ins Blickfeld, die durch ein Nebeneinander grosser Vorhaben der Aussenentwicklung und grosser Vorhaben der Innenentwicklung geprägt war. Im folgenden Abschnitt 2 soll diese Phase in einen grösseren historischen Zusammenhang eingeordnet und Gründen für den Wechsel unterschiedlicher Phasen der Stadtentwicklung nachgegangen werden.

Mit der eindeutigen Orientierung auf Innenentwicklung wird es bedeutsam, die Erfahrungen mit komplexen Vorhaben der Innenentwicklung systematisch auszuwerten. Im Abschnitt 3 soll ein Beitrag dazu geleistet werden, indem ausgewählte Frankfurter Projekte vorgestellt werden. Abschnitt 4 formuliert dann thesenhaft Verallgemeinerungen und Schlussfolgerungen.

Vorangestellt sei schliesslich eine Definition des Begriffspaares Innenentwicklung–Aussenentwicklung:

Innenentwicklung wird im Folgenden verstanden als eine Form der Stadtentwicklung, die sich entweder auf die Umnutzung vorhandener Gebäude und bereits baulich genutzter Grundstücke oder auf die Nachverdichtung von bereits baulich genutzten Grundstücken beschränkt oder die beide vorgenannten Ansätze miteinander kombiniert.

In Abgrenzung dazu ist Aussenentwicklung eine Stadtentwicklung, die unbebaute, in der

Regel land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke insbesondere an den äusseren Rändern der Städte einer baulichen Nutzung zuführt.

2. Phasen der Stadtentwicklung

Auch wenn Innenentwicklung die gegenwärtige stadtplanerische Diskussion bestimmt, so ist sie dennoch kein neues Phänomen. Eher umgekehrt gilt: Innenentwicklung war seit Jahrhunderten das Grundthema bei der Entwicklung europäischer Städte. Innenentwicklung insbesondere durch Nachverdichtung war notwendig auf Grund der Einschnürung der Städte durch Befestigungsanlagen und auf Grund der Wachstumsbegrenzung durch langsame Verkehrsmittel. Ein geringes oder gänzlich ausbleibendes Einwohner- und Wirtschaftswachstum machte den Verzicht auf Flächenwachstum leichter. Wenn zusätzliche Bauflächen benötigt wurden, geschah eine Realisierung eher mit der Gründung neuer Städte als durch Erweiterung der bestehenden. Insofern können Prozesse der Innenentwicklung an alten Städten studiert werden.

Aussenentwicklung europäischer Städte ist wesentlich ein Thema des 19. und 20. Jahrhunderts. Dieses war auch in dieser Zeit immer mit Innenentwicklung verbunden. So war z.B. die typische Wanderung eines Betriebes oder einer öffentlichen Einrichtung von einem zentralen Standort an den Stadtrand, die die Bodendifferenz beider Standorte zur Erneuerung der baulichen und sonstigen Ausstattung des Betriebes nutzte, immer auf Aussenentwicklung (Schaffung von Baurecht sowie Erschliessung einer bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche am Stadtrand) und auf Innenentwicklung (Umnutzung und Nachverdichtung des alten Standortes für neue Nutzer) angewiesen. Der Prozess der Aussenentwicklung geht jetzt in den Kernstädten der deutschen Ballungsräume auch mangels verfügbarer Flächen zu Ende.

Ähnlich wie in anderen westdeutschen Grossstädten kann die jüngere Geschichte der Stadtentwicklung Frankfurts am Main unterschied-

Um die weiter unten (Abschnitt 4) vorzutragenden Fallbeispiele einordnen und mit Beispielen anderer Städte besser vergleichen zu können, werden zunächst in aller Kürze Strukturmerkmale der Stadt Frankfurt am Main dargestellt.

Frankfurt am Main ist mit zirka 652 000 Einwohnern (Stand 31.12.03) die fünftgrösste deutsche Stadt, verfügt aber nur über ein Stadtgebiet von zirka 248 km². Die Zahl der in der Stadt arbeitenden Erwerbstätigen beträgt annähernd 600 000 (Jahresdurchschnitt 2002) und überschreitet damit weit das Mass, das sich aus der Erwerbsquote ihrer Einwohner ergeben würde. Entsprechend eng sind die Verflechtungen zwischen der Stadt und dem Umland: Von den zirka 475 000 in Frankfurt am Main sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind zirka 310 000 oder rund 65% Einpendler aus Umlandgemeinden (Stand 2003). Von zirka 224 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Frankfurt am Main als Wohnort haben, suchen dagegen nur zirka 58 000 oder rund 26% einen Arbeitsplatz in einer Umlandgemeinde auf (Stand 2003).

Die Region Frankfurt/Rhein-Main als Gesamtheit von Stadt und Umland umfasst zirka 2 175 000 Einwohner und eine Fläche von 2458 km² (Gebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Stand 2003).

Sie bleibt damit weit hinter Metropol-Regionen wie Berlin (zirka 3 388 000 Einwohner auf 892 km², Stand 2001) oder London (zirka 7 172 000 Einwohner auf 1572 km², Stand 2001) zurück.

Der Tertiärisierungsprozess ist in der Stadt weit vorgeschritten: zirka 87% aller Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungsbereich, lediglich zirka 13% im verarbeitenden Gewerbe (Stand 2002). Wesentliche Stützen der Frankfurter Wirtschaft sind der Flughafen, die Messe

und das Bankengewerbe, das auch nach der Zusammenführung von West- und Ostdeutschland und der Herausbildung von Berlin als deutscher Hauptstadt seinen Frankfurter Standort bewahrte und mit der Ansiedlung der Europäischen Zentralbank sogar stärkte. Mit zirka 79 680 Euro pro Erwerbstätigem wird in Frankfurt am Main ein hohes Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet, das – in Deutschland – nur in einer einzigen Grossstadt, nämlich Düsseldorf, und nur in geringem Umfang übertroffen wird. Trotz der wirtschaftlichen Stärke der Stadt sind zirka 9,8% der abhängigen Erwerbspersonen arbeitslos (Stand 2003), wobei sich ein Schwerpunkt bei den Erwerbsfähigen mit geringer Schulbildung zeigt.

Rund 27% aller Einwohner mit Hauptwohnung in der Stadt sind Ausländer (Stand 2003). Dazu kommen Einwohner mit doppelter Staatsangehörigkeit. Bedingt durch die Ausrichtung der Wirtschaft kommen viele Ausländer nicht aus den klassischen Auswanderungsländern, sondern aus den USA, Kanada und den Ländern der EU 15 (zirka 29% der ausländischen Einwohner oder zirka 8% aller Einwohner mit Hauptwohnung in der Stadt, Stand 2003).

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf liegt bei rund 36,5 qm (Stand 2003). Die Zahl der pro Jahr fertig gestellten Wohnungen lag im Mittel der Jahre 1995 bis 2003 bei zirka 2870.

Das Verkehrsgeschehen innerhalb der Stadt – ohne den die Stadtgrenzen überschreitenden Verkehr zu berücksichtigen – ist durch hohe Anteile des so genannten Umweltverbundes (zu Fuss, mit dem Fahrrad, mit öffentlichen Verkehrsmitteln) gekennzeichnet, lediglich 34% aller Wege wurden mit dem PKW zurückgelegt. Anders ist der Verkehr zwischen der Stadt und ihrem Umland strukturiert: dort werden zirka 82% aller Wege unter Nutzung des PKW bewältigt (Stand 1996).

Strukturdaten der Stadt
Frankfurt am Main

lichen Phasen zugeordnet werden. Die Phase des (Wieder-)Aufbaus der Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg und die Phase eines dynamischen Wachstums an bebauten Flächen, Einwohnern und Arbeitsstätten endete Anfang der 1970er-Jahre. Der von 1961 bis 1966 erfolgte Bau der Nordweststadt war die letzte grosse Siedlungsmassnahme am äusseren Rand der Stadt – bis zur derzeit betriebenen städtebaulichen Entwicklungsmassnahme «Am Riedberg».

Zwischen Beginn der 1970er- und Beginn der 1990er-Jahre war die Stadtentwicklung vom Thema der Innenentwicklung dominiert, wobei ein Aufgabenschwerpunkt in der Innenstadt mit dem Bau von unterirdischen S-Bahn- und Stadtbahnstrecken und nachfolgend Fussgängerzonen, dem Bau des so genannten Museumufers und mit Massnahmen der Stadtreparatur im historischen Kern (Saalgasse, Römerberg, Schirn) gesehen wurde. In dieser Phase war ein kontinuierlicher Verlust an Einwohnern zu verzeichnen, da die wachsenden Pro-Kopf-Wohnflächenansprüche ohne grossmassstäbliche Baugebietsentwicklungen auf der «grünen Wiese» in der Stadt nicht mehr zu erfüllen waren.

Ende der 1980er-Jahre führte die Öffnung

der Grenzen zu den neuen Bundesländern und zu osteuropäischen Nachbarländern ebenso wie der Bürgerkrieg in Jugoslawien zu einem überraschenden Sprung der Einwohnerzahl Frankfurts am Main: diese stieg innerhalb von vier Jahren bis 1992 im Saldo um zirka 38 000. Damit wurde ein entscheidender Anstoss für die Planungspolitik gegeben, sich dem tot geglaubten Thema der Aussenentwicklung wieder zuzuwenden. Nördlich der Nordweststadt wurden – neben der Vorbereitung des grossen Gewerbegebietes «Am Martinszehnten» – Planungen für die städtebauliche Entwicklungsmassnahme «Am Riedberg» und damit für einen neuen Stadtteil auf der «grünen Wiese» für zirka 15 000 Einwohner, eine Universitäts-Dependance und weitere Arbeitsstätten begonnen. Zugleich wurden Planung und Entwicklung neuer Wohngebiete kleiner und mittlerer Gröszenordnung am Stadtrand vorangetrieben.

Dies bedeutete nicht das Ende der Innenentwicklung. Im Gegenteil gewann diese parallel noch an Bedeutung, indem grosse Flächen an den Ufern des Mains, Industrieflächen, Flächen der Deutschen Bahn AG sowie der Deutschen Post AG und *last but not least* militärisch

genutzte Flächen einer Konversion zugeführt wurden. Durch den vollständigen Abzug der US-amerikanischen Armee wurden zirka 300 ha militärisch genutzte Flächen in der Stadt für zivile Nutzungen frei. Mit dem Abzug der US-Airforce vom Standort am Flughafen werden weitere zirka 300 ha disponibel. Zusätzlich wurden zirka 4700 Wohnungen, die von Soldaten und deren Familien genutzt wurden, zur Neubelegung frei.

Die heutige Planungssituation ist noch von einem Nebeneinander von Innen- und Aussenentwicklungsvorhaben geprägt. Eine Übersicht zu entwickelnder neuer Baugebiete mit jeweils über 50 Wohneinheiten zeigt ein Volumen von zirka 30 000 Wohnungen, von denen zirka 60 % Planungsvorhaben der Aussenentwicklung zugeordnet werden müssen. Würde man bei der Betrachtung des Wohnungsbaupotentials auch kleine Gebiete mit jeweils weniger als 50 Wohneinheiten (bis hin zu Baulücken und unterausgenutzten bebauten Grundstücken) betrachten, würde der Anteil der Aussenentwicklungsvorhaben deutlich sinken. Für eine fernere Zukunft – jenseits der bereits begonnenen Planungsvorhaben – setzt die Stadt fast ausschliesslich auf die Innenentwicklung. So wurden – wie einleitend bereits berichtet – für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans nur zwei kleine Bauflächen auf der «grünen Wiese» neu angemeldet, weniger, um damit Beiträge zur Verbesserung des Frankfurter Wohnungsmarktes insgesamt zu erreichen, als vielmehr zur Ergänzung der Eigenentwicklung bestimmter Ortsteile.

Dabei geht die Stadt nicht davon aus, eine schrumpfende Stadt zu werden. Einwohnerprognosen für das Jahr 2020 zeigen eher Potentiale zur Erhaltung der Einwohnerzahl oder sogar für ein – allerdings geringes – Wachstum. Ziel ist vielmehr, den Wohnstandort Frankfurt am Main weiter zu stärken – unter anderem, um dem unausgewogenen Verhältnis zwischen Einwohner- und Arbeitsplatzzahl und damit dem hohen Einpendlerüberschuss zu begegnen. Die dafür erforderlichen Flächen sollen und können im Rahmen der Innenentwicklung durch Konversion und Nachverdichtung gefunden werden.

Bemerkenswert ist der Kontrast zwischen dieser «Bescheidenheit» der Kernstadt der Region und den raumgreifenden Expansionsforderungen mancher Umlandgemeinden. Dabei überrascht weniger die Schwäche des zuständigen regionalen Planungsverbandes, unangemessenen Flächenwünschen entschieden entgegenzutreten, als vielmehr die Gelassenheit

der Kernstadt gegenüber den konkurrierenden Nachbarn, die noch vor zehn Jahren nicht vorstellbar gewesen wäre.

Dieser liegt die Einschätzung zugrunde, dass zentrale Standorte in Zeiten steigender Transportkosten und dynamischer sozialstruktureller Veränderungen zunehmend nachgefragt werden – und dass die Ausweisung von Wohnbaugebiet in peripheren Lagen insofern zu einem hohen Anteil «ins Leere» laufen wird. In dem Masse, wie die Normalfamilie mit Eltern und einem oder mehreren Kindern zu einer «Randgruppe» wird, «geht dem Suburbanisierungsprozess das Personal aus». Unvollständige Familien oder Single-Haushalte aber finden an städtisch geprägten Standorten mit kurzen Wegen bessere Lebensbedingungen als an den Rändern der Region.

Innenentwicklung ist weniger Ergebnis einer umweltbezogenen Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik als vielmehr Ergebnis ökonomischer Veränderungen. Ohne den ökologisch motivierten Widerstand gegen die weitere «Versiegelung» der freien Landschaft kleinreden zu wollen: Dass grosse Bereiche der Kernstädte neuen Nutzungen zugeführt und/oder nachverdichtet werden können, beruht im Wesentlichen darauf, dass diese Bereiche aus ökonomischen Gründen geräumt wurden.

Als massgebliche Prozesse sind zu nennen: die Deindustrialisierung alter Industrieregionen unter anderem durch Verlagerung von Produktionsbereichen in Billiglohnländer, die Aufgabe der vertikalen Schichtung von Fertigungs-, Ausstellungs- und Verkaufsaktivitäten zugunsten einer horizontalen Organisation, die Zersplitterung von Produktionsprozessen auf räumlich getrennte Standorte mit guter LKW-Erreichbarkeit und die Verlagerung des Frachtverkehrs von der Eisenbahn auf den LKW. Das Disponibelwerden bereits genutzter Flächen wird in der Regel mit einem unökologischen Flächen«verbrauch» an anderer Stelle erkaufte. Die Räumung von Industrie- und Eisenbahn- und Postflächen oder Flächen sonstiger öffentlicher Ver- und Entsorgungseinrichtungen setzt in der Regel eine Verlagerung der entsprechenden Einrichtungen ins Umland, in andere Bundesländer oder ins Ausland voraus, wobei die neuen Standorte häufig einen grösseren Flächenumfang besitzen und eine intensivere Nutzung der Verkehrswege mit nachfolgenden Ausbauszwängen bedingen.

Die bei Beschränkung des Blickfeldes auf das Stadtquartier oder die einzelne Stadt ökologisch erscheinende Umnutzung von Flächen erweist sich so bei breiterer Betrachtung als

eher Umweltzielen entgegenlaufend. Einzige Ausnahme davon stellen die ehemals militärisch genutzten Flächen innerhalb von Deutschland dar. Ihre Freimachung verlangte keine Flächeninanspruchnahme an anderer Stelle; sie kann insofern als echter ökologischer und städtebaulicher Gewinn betrachtet werden.

Auch Innenentwicklung als Ausdruck einer «Renaissance» der europäischen Stadt zu verstehen, verkennt die ökonomischen Grundlagen. Dass Leben und Arbeiten in den Kernstädten zunehmend positiv gesehen wird, und dass das städtebauliche Leitbild der Stadt des 19. Jahrhunderts eine bemerkenswerte Akzeptanz findet, hat sicherlich bei Umnutzungs- und Nachverdichtungsprozessen geholfen und zu einer breiten Nachfrage nach Konversionsflächen beigetragen – es hat aber die Prozesse der Grundstücksfreimachung nicht auslösen können.

3. Beispiele komplexer Vorhaben der Innenentwicklung

Innenentwicklung resultiert überwiegend aus alltäglichen, unspektakulären Vorhaben. Die nachfolgend dargestellten Beispiele sind dafür nicht repräsentativ, sie entstammen vielmehr einer Gruppe von Vorhaben, die auf Grund ihrer Grösse oder der Intensität oder der Dichte von Planungsproblemen als komplex bezeichnet werden können. Die Darstellung der Beispiele konzentriert sich dabei auf die Organisation der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Vorhabensträgern, auf die zugehörigen Entscheidungsprozesse und auf wirtschaftliche Randbedingungen und Effekte. Städtebauliche Konzeptionen werden nicht im Einzelnen erläutert – ihnen gemeinsam ist eine Prägung durch Merkmale des gründerzeitlichen Städtebaus des 19. Jahrhunderts: Klare Definition öffentlicher und privater Räume und ihrer Trennlinien, grosszügige öffentliche Verkehrs- und Grünflächen, hohe Baudichte, kleinräumliche Mischung unterschiedlicher Nutzungsarten.

3.1 Das Deutschherrnviertel

Das so bezeichnete Baugebiet bildete mit fünf anderen Projekten ein «Paket» von innenstadtnahen Konversionsvorhaben, die alle an den Ufern des Mains liegen und daher unter dem Titel «Stadtraum Main» zusammengefasst wurden. Das Deutschherrnviertel befindet sich auf dem Areal eines früheren Schlachthofs, der der Neubebauung weichen musste, und besitzt eine

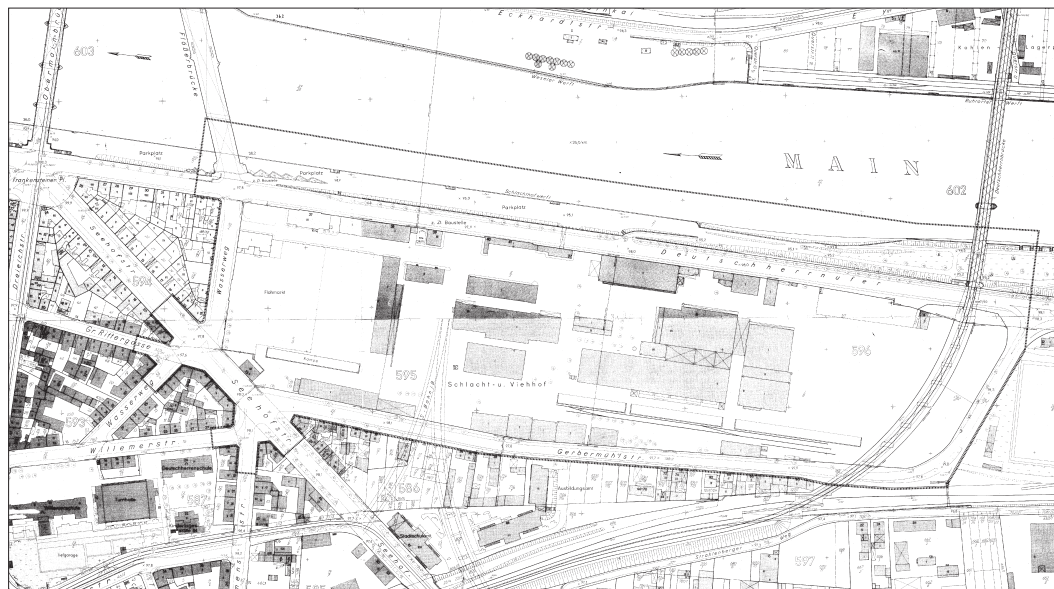
Bruttofläche von zirka 18,2 ha (= Geltungsbereich des zugehörigen Bebauungsplans), von der zirka 37 % Nettobauland, zirka 49 % öffentliche Verkehrsflächen und zirka 14 % öffentliche Grünflächen sind. Es schliesst an den östlichen Rand des gründerzeitlich geprägten Teils von Frankfurt-Sachsenhausen an und befindet sich in Nachbarschaft zur Frankfurter Innenstadt: Die Luftliniendistanz zwischen dem Dom und dem nordwestlichen Rand des Baugebietes beträgt nur rund 850 m.

Das Deutschherrnviertel ist heute weitgehend fertiggestellt, wobei es überwiegend durch Geschosswohnungsbau mit sechs bis acht Vollgeschossen geprägt ist. Die letzten grossen Vorhaben werden derzeit realisiert, so dass etwa Ende 2006 – mit Ausnahme weniger schwieriger Einzelgrundstücke – mit dem Abschluss aller Bauarbeiten zu rechnen ist. Das Bebauungsplanverfahren startete – formell – im Oktober 1990 mit einem Aufstellungsbeschluss und wurde zirka vier Jahre später im November 1994 mit dem Satzungsbeschluss abgeschlossen. Die Planungen begannen jedoch bereits im Jahre 1989 und beinhalteten unter anderem auch einen städtebaulichen Ideenwettbewerb für das gesamte Areal und einen Realisierungswettbewerb für die am Flussufer vorgelagerten Solitärgebäude. Insofern beträgt der gesamte Zeitraum vom Beginn der Planungen bis zur Fertigstellung des neuen Stadtquartiers nahezu 17 Jahre.

Da die neu zu beordnenden Grundstücke fast ausschliesslich der Stadt bzw. einer städtischen Schlachthofgesellschaft gehörten, konnten Erschliessung, Baureifmachung und Veräusserung der Baugrundstücke einer städtischen Gesellschaft, der Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft, übertragen werden.

Trotz hoher Aufwendungen für Erschliessung und Baureifmachung und eines schleppenden Beginns der Grundstücksveräusserungen sieht die wirtschaftliche Bilanz der Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft deutlich positiv aus. Ob dies auch für die Aufwendungen und Erlöse der Stadt insgesamt gilt, ist schwieriger zu beurteilen, weil dabei zusätzliche Grössen wie Baukostenzuschüsse für ein an anderem Ort neu zu bauendes Fleischvertriebszentrum, Investitionen der äusseren Erschliessung, und der Wert von unentgeltlich an die Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft übertragenen Grundstücken einerseits, andererseits aber auch ersparte Subventionen für den Weiterbetrieb eines defizitären städtischen Schlachthofs, ersparte Erneuerungs-Investitionen für den Schlachthof und ersparte (weil über den Neubau des Stadtquar-

Abb. 1: Das Deutschherrnviertel vor Beginn der Konversion: Der Schlacht- und Viehhof stellt sich mit grossen Hallen und offenen Lager- und Verkehrsflächen dar, am Ufer des Mains liegen Hauptverkehrsstrasse und Parkplatz.
(Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)



tiers finanzierte) Erneuerungs-Investitionen in die sonstige städtische Infrastruktur (insbesondere Strassen, Ver- und Entsorgungsleistungen, Ufermauern) zu betrachten sind.

Positiv ist in jedem Fall die städtebauliche Bilanz einzuschätzen. Auch wenn sich einige Planungsziele – wie z.B. die Ziele einer kleinteiligen Parzellierung, von Geschosshöhen von 3,0m, einer kleinräumlichen Nutzungsmischung oder einer Gliederung der Blockinnenbereiche mittels Rückgebäuden bzw. Seitenflügeln – nicht oder nur zum Teil realisieren liessen, so stellt sich das Stadtquartier doch als Quartier mit grossen städtischen Qualitäten dar, das auch Anziehungskraft auf vermögende Haushalte in den Umlandgemeinden ausübt.

Am Rande sei erwähnt, dass bei der Realisierung besondere umweltbezogene Ambitionen verfolgt wurden. So wurde das Wasser einer vorhandenen Quelle für die Brauchwassernutzung eingesetzt, so wurde privatrechtlich ein höherer Wärmeschutz durchgesetzt.

Die Selbstverständlichkeit, mit der das Baugebiet heute als Teil der Stadt in Erscheinung tritt, lässt vergessen, dass auch die Konversion eines Schlachthofareals keineswegs konflikt- und problemfrei war. Drei Problembereiche traten bei der Projektentwicklung hervor:

- Der Umstand, dass ein erst wenige Jahre vorher fertiggestellter Kompaktschlachthof dem neuen Stadtquartier weichen musste, liess viele Bürger am wirtschaftlichen Sinn des neuen Projektes zweifeln. Brisanter aber war die Auseinandersetzung um die Realisierung eines neuen Schlachthofs in einem der nördlichen Stadtteile von Frankfurt am Main. Obwohl der Standort in

einem Gewerbe- und Industriegebiet mit deutlicher Distanz zu Wohngebieten und mit kurzer Anbindung an eine Autobahn vorgesehen war, provozierte das einschlägige Bebauungsplanverfahren heftige öffentliche Debatten, mehrere tausend Einwendungen und tiefgreifende Zweifel an der Aufgabe des alten Standortes – selbst in den Reihen der Mandatsträger der die damalige Stadtregierung tragenden Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung. Es bedurfte eines hohen persönlichen Einsatzes des Planungsdezernenten, um den Kampf erfolgreich auszufechten. Die Ironie der Geschichte wollte es dabei, dass der gegen alle Einwendungen beschlossene Bebauungsplan für einen neuen Schlachthof letztendlich nicht in Anspruch genommen werden musste: Zwischenzeitlich war der Konzentrationsprozess in der Fleischverarbeitung so weit vorangeschritten, dass auf einen Schlachthof ohne Ersatz in Frankfurt am Main verzichtet werden konnte. Gebaut wurde lediglich – und dies ohne öffentlichen Streit – ein neues Fleischvertriebszentrum innerhalb eines gewachsenen Hafen- und Industriegebietes.

- Während die Aufgabe einer Hauptverkehrsstrasse am Ufer des Mains und die resultierende Konzentration des Autoverkehrs auf eine Parallelroute in grösserer Entfernung zum Fluss überraschend wenig Debatten auslöste, war die geplante Aufgabe von Stellplätzen im Bereich des Tiefufers für viele Bewohner der dicht bebauten Nachbarquartiere ein Stein des Anstosses. Auch zu einem späten Zeitpunkt – als der Bebauungsplan das Tiefufer längst als öffentliche Grünfläche festgesetzt hatte – schreckten Entscheidungsträger der Stadt da-

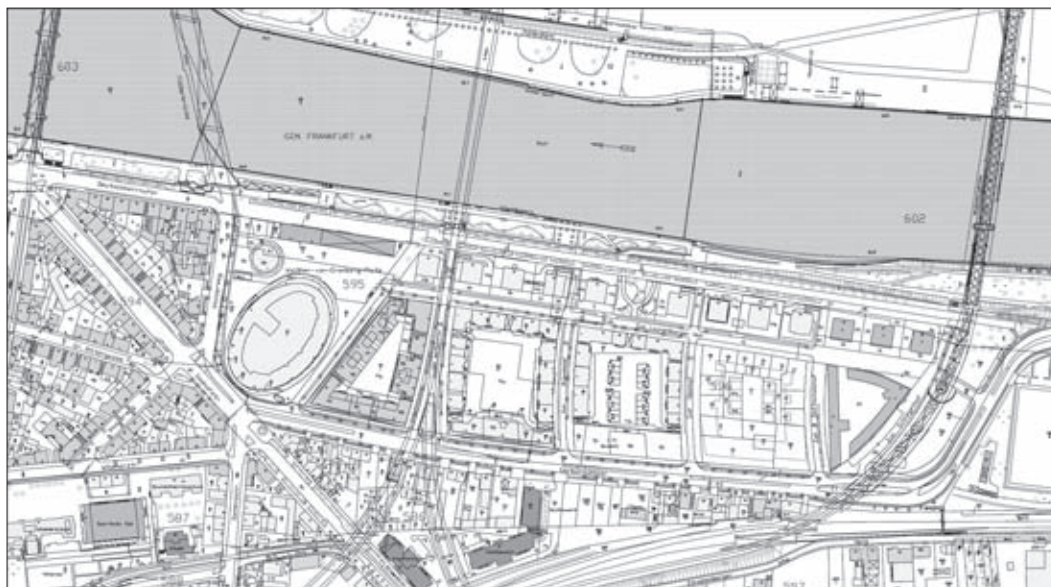


Abb. 2: Das Deutschherrnviertel nach (weitgehendem) Abschluss der «städtebaulichen Neuordnung».
(Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)

vor zurück, die Festsetzung umzusetzen. Ausfluss der Konfliktlage war, dass das Tiefufer in zwei Bauabschnitten zur öffentlichen Grünfläche umgebaut wurde – und dass der zweite Bauabschnitt so verzögert wurde, dass ein Teil der Tiefufer-Stellplätze mehrere Jahre länger erhalten blieb. Für die Realisierung der Begrünung des Tiefufers war letztendlich der Umstand ausschlaggebend, dass in den Prospekten zur Annoncierung von Baugrundstücken und Eigentumswohnungen das grüne Tiefufer immer als integrierter Bestandteil der gesamten städtebaulichen Planung dargestellt worden war. Eine Nichteinhaltung des so formulierten Versprechens aber hätte gerichtliche Klagen gegen die Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft auf der Basis der Grundsätze zur Prospekthaftung begründen können.

- Der Verkauf der baureifen Grundstücke begann 1993 und entwickelte sich zunächst schleppend. Hier bestätigte sich die allgemeine Erfahrung, dass sich Bauherren am Anfang der Entwicklung eines neuen Baugebietes schwer vorstellen können, dass das Baugebiet jemals Qualität bekommt. Für die Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft folgte daraus nicht, den ersten Bauherren «Pionierabschlüsse» zu gewähren. Konsequenz war vielmehr, das Konzept der kleinteiligen Parzellierung von Baugrundstücken zu verlassen und grosse Teilbereiche an wenige grosse Investoren zu veräussern. Bewegung in den Grundstücksverkauf kam erst, als die Mainuferstrasse für den Autoverkehr geschlossen und so der direkte Bezug des Baugebiets zum Fluss und Flussufer deutlich sichtbar wurde. Unterstützt wurde der Start der ersten

Hochbaumassnahmen darüber hinaus seitens der Stadt, indem Investoren Wohnungsbaufördermittel angeboten wurden. Das Instrument der Bezuschussung des Wohnungsbaus bekam damit jenseits seiner sozialpolitischen Begründung eine ungewohnte neue Bedeutung als finanzielle Stütze von «Pionier»-Bauherren.

3.2 Der Westhafen

Auch das Baugebiet Westhafen gehört zum Bündel der «Stadtraum Main»-Projekte. Es folgt zeitlich dem Projekt des Deutschherrnviertels und reagiert in seiner Projektorganisation auf dort gemachte Erfahrungen.

Das Baugebiet beansprucht im Wesentlichen den Bereich eines Hafens am Main, der allerdings schon vor Projektbeginn seine Aufgabe des Warenumschlags von und zum Binnenschiff weitgehend verloren hatte. Das Gebiet liegt zentral (seine Nordoststrecke ist zirka 600 m Luftliniendistanz vom Hauptbahnhof entfernt) und umfasst – gemessen am Geltungsbereich des zugehörigen Bebauungsplans – eine Bruttofläche von zirka 18,7 ha. Zieht man die Wasserfläche von zirka 4,3 ha ab, entfallen von der Restfläche zirka 50 % auf Nettobauland, zirka 39 % auf öffentliche Verkehrsflächen und zirka 11 % auf öffentliche Grünflächen. Die Planung ist durch hohe Baudichten und Gebäude mit überwiegend fünf bis sieben Vollgeschossen gekennzeichnet. Ein Hochhaus mit knapp 100 m Traufhöhe hebt die durchschnittliche Geschossflächenzahl auf einen Wert von durchschnittlich etwa 3,3 an.

Der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan wurde im Juni 1993 gefasst, der Sat-

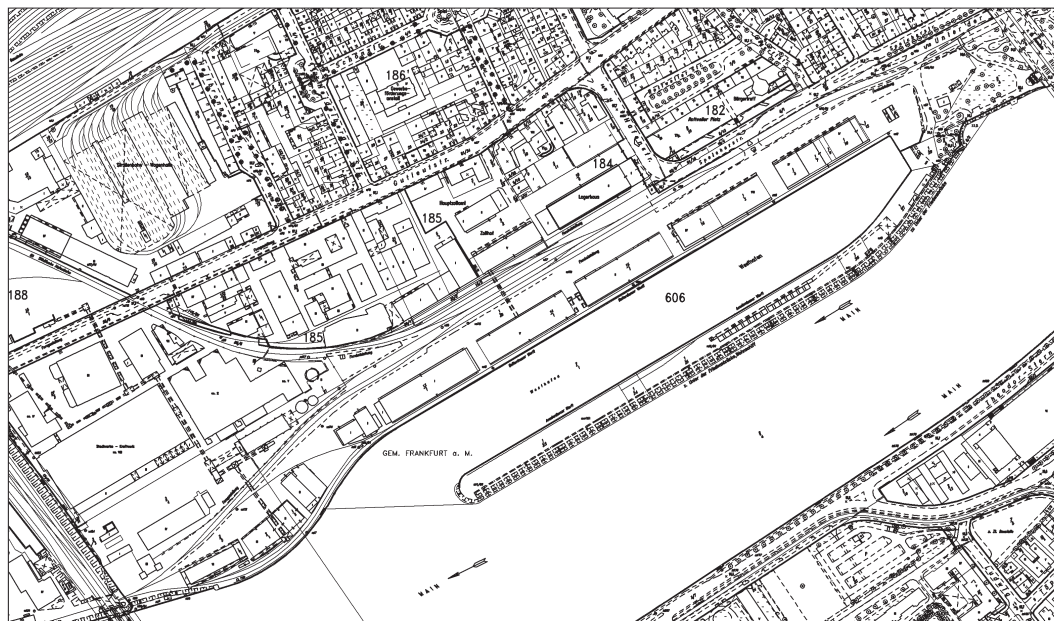


Abb. 3: Der Westhafen im Ausgangszustand: mit grossen Lagerhäusern, ausgedehnten Verkehrsanlagen und offenen Lager- und Wirtschaftsflächen (Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)

zungsbeschluss erfolgte etwa sechs Jahre später im Juni 1999. Dem Aufstellungsbeschluss ging 1991 ein Investorenwettbewerb voraus. Derzeit ist das Baugebiet weitgehend fertiggestellt, der Abschluss der letzten Baumasnahmen kann für 2008 angenommen werden. Insofern kann für Planung und Realisierung ein Zeitraum von insgesamt etwa 18 Jahren beschrieben werden. Bei der Bewertung dieses Zeitablaufs ist zu berücksichtigen, dass der erste Grundstücksinteressent, die Victoria-Versicherung, sich nach langen Planungen und Verhandlungen wieder zurückzog, dass ein neues Käuferkonsortium gefunden und Planungsschritte mit den neuen Partnern wiederholt werden mussten. Lässt man den etwa dreijährigen Zeitaufwand für die Auseinandersetzung mit der Victoria-Versicherung ausser Betracht, so muss die anschließende Projektentwicklung – gemessen an der Vielzahl objektiver Probleme – als dynamisch eingeschätzt werden.

Für die Organisation der Projektentwicklung wurden – auch auf Grund der Erfahrungen mit dem Deutschherrnviertel – neue Wege beschritten, indem das gesamte, in städtischem Eigentum befindliche Areal einem Konsortium privater Firmen am Anfang übereignet wurde. Damit wurden – und dies erwies sich als erfolgreich – zwei Ziele angestrebt: das auf der privaten Seite vorhandene Know-how sollte bereits für die Baureifmachung der Grundstücke genutzt werden – und zugleich sollte das private Engagement das Projekt krisensicherer und insbesondere von Schwankungen der politischen Unterstützung unabhängiger

machen. Über eine gemeinsam – von Grundstückskäufern und Stadt – betriebene Projektentwicklungsgesellschaft gewann die Stadt einen Teil der Einflussmöglichkeiten zurück, die sie durch Aufgabe des Grundeigentums verloren hatte. Der – zur Hälfte der Sitze politisch seitens der Stadt besetzte – Aufsichtsrat der Projektentwicklungsgesellschaft erwies sich als ein Gremium, in dem auch politisch schwierige Fragen konstruktiv erörtert und entschieden werden konnten.

Die Grundstücke wurden zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert veräussert. Zugleich aber wurde vereinbart, dass die erhoffte Differenz zwischen Anfangswert und Endwert nach Abzug der Kosten der Planung und Baureifmachung hälftig zwischen Grundstückserwerbern einerseits und Stadt als Grundstückverkäuferin andererseits aufzuteilen ist. In der engen Zusammenarbeit zwischen Grundstückskäufern und Stadt wuchs auf der einen Seite das Verständnis für städtebauliche Qualitäten und auf der anderen Seite die Einsicht in wirtschaftliche Erfordernisse. Das jetzt erkennbare Gesamtergebnis ist unter beiden Gesichtspunkten respektabel: Es ist nicht nur ein lebendiges Stadtquartier neu entstanden, sondern es wird voraussichtlich auch ein finanzieller Gewinn erzielt werden, der Vergleichen mit andern Geldanlagen standhält. Letzteres ist umso bemerkenswerter, als hohe Aufwendungen für Erschliessungsmassnahmen (unter anderem Bau von zwei Brücken), Abbruch baulicher Anlagen und Bodensanierungsmassnahmen sowie Neuregelung von Miet- und Erbbaurechtsver-



Abb. 4: Der Westhafen als neues Stadtquartier; die hier dargestellten Leerbauflächen werden derzeit überwiegend bebaut (Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)

trägen erforderlich waren, und zusätzlich die ursprünglich angestrebten 250 000 m² Neubau-Bruttogeschossfläche aus verschiedenen städtebaulichen Gründen um zirka 15 % auf zirka 212 000 m² reduziert werden mussten.

Als besondere Probleme der Projektentwicklung sind folgende hervorzuheben:

- Das Baugebiet befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft eines städtischen Grosskraftwerks und eines Betriebs der chemischen Industrie. Die Bebauungsplanung musste daher die von dort ausgehenden Störfallpotentiale und Immissionen sorgfältig feststellen und bewerten. Dies hatte Folgen für die Lokalisierung von Wohnnutzungen und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, die weiter von den Emissionspunkten abgerückt werden mussten, und für das Mischungsverhältnis von Gewerbenutzungen und Wohnnutzungen im Baugebiet insgesamt. Die ursprünglich angestrebte Parität wurde zugunsten der Gewerbenutzungen verändert, letztere erhalten einen Anteil von zirka 57 % der gesamten Bruttogeschossfläche. Trotz dieser Lösungsansätze opponierte das Chemieunternehmen nachdrücklich auf unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlichen Vertretern, zu denen auch der Betriebsrat gehörte, gegen die heranrückende Wohnbebauung. Hauptargument war, dass ein Konflikt zwischen den neuen Nachbarn und der Produktionsstätte unvermeidlich sei und letztendlich zu betrieblichen Einschränkungen und damit zur Gefährdung der zur Ergänzung des Dienstleistungsstandorts Frankfurt am Main besonders wichtigen industriellen Arbeitsplätze führen würde.

Seitens der Stadt konnte demgegenüber auf die Veränderungen der städtebaulichen Planung, zwischenzeitlich an den Produktionsstandorten durchgeführte Schutzmassnahmen sowie darauf verwiesen werden, dass der Betrieb bereits Einschränkungen auf Grund älterer und näherer Wohnbebauung hinnehmen müsse – Einschränkungen, die durch die neue Wohnbebauung nicht verschärft würden. Trotz dieser Argumente geriet das Projekt in eine kritische Situation. Wenn nicht der frühe Einbezug privater Partner eine Rücksichtnahme auf deren Interessen erfordert hätte, und wenn die privaten Partner nicht in besonderer Weise zu einer intensiven Kommunikation beigetragen hätten, wäre eine Stornierung des Projekts nicht ausgeschlossen gewesen.

- Die Auflösung von Miet-, Pacht- und Erbbauverträgen mit «angestammten» Nutzern stellte – obwohl das gesamte Areal zum Ausgangszeitpunkt in städtischem Eigentum war – eine schwierige Herausforderung dar. Dabei zeigte sich, dass die privaten Partner zwar in besonderer Weise zur Führung von Verhandlungen und zur Ausgestaltung wirtschaftlicher Lösungen befähigt waren, dass aber die Mitwirkung der Stadt immer dann unvermeidbar war, wenn Ersatzgrundstücke angeboten werden mussten.
- Die Lärmbelastung des Baugebietes aufgrund einer stark befahrenen Eisenbahnbrücke, einer Strassenbrücke, zwei ufernahen Hauptverkehrsstrassen und einer einen Linksabbieger ersetzenden Blockumfahrt ist erheblich: so liegt der nächtliche Schallimmissionswert vor der Südseite der Wohnbebauung auf der Mole bei

68–70 dB (A) und damit weit über den Orientierungswerten der einschlägigen Normenwerke. Die Lösung konnte nur in einer Positionierung der Wohngebäude gefunden werden, die es erlaubt, mindestens einen Aufenthaltsraum jeder Wohnung an einer ruhigen Gebäudeseite zuzuordnen. Auf lärmgeschützte «Aussenwohnbereiche» wie Balkone und Gärten musste dagegen häufig verzichtet werden – die entsprechenden Einbussen der Wohnqualität werden durch Vorteile anderer Art, die insbesondere aus der zentralen Lage erwachsen, aufgewogen.

- Das ursprünglich und gemeinsam mit der Victoria-Versicherung verfolgte Bebauungskonzept setzte voraus, einen Teil des Hafenbeckens zuzuschütten. In der Überarbeitung der städtebaulichen Planung mit anderen Partnern wurde dieser Eingriff weitgehend zurückgenommen, was dem Charakter des Ortes eher gerecht wurde und den Verlust an Retentionsraum auf zirka 13 000 cbm beschränkte. Auch dieser Retentionsraumverlust war wasserrechtlich nur genehmigungsfähig, wenn an anderer Stelle am Ufer des Mains oder eines Nebenflusses zusätzlicher Retentionsraum in mindestens gleichem Volumen neu hergestellt wird. In Verhandlungen zwischen Stadt und dem Regierungspräsidium als höherer Wasserbehörde konnte dabei mit einem so genannten Retentionsraumkonto ein Instrument gefunden werden, das die Verrechnung von Eingriffen und Ausgleichsmassnahmen an unterschiedlichen Orten erlaubt, und das in der Umsetzung von Ausgleichsmassnahmen gewisse zeitliche Spielräume eröffnet. So konnte die in den Retentionsraum eingreifende Neubebauung bereits zu einem Zeitpunkt vollständig genehmigt werden, als die letzte Ausgleichsmassnahme einer Überflutungsmulde am Ufer der Nidda noch nicht realisiert war.

- Die Überlagerung von konkurrierenden Nutzungsansprüchen auf engem Raum wird besonders deutlich bei der Organisation der Anlieferung und Entsorgung des städtischen Kraftwerks. Die Anlieferung von Kohle erfolgt per Binnenschiff am Rande des Hafenbeckens. Da zwischen der Anlegestelle und dem Kraftwerk ein Bürogebäude neu erstellt werden sollte, wurde das Kohletransportband eingehaust und in dieser Form durch das Bürogebäude «hindurchgesteckt». Die Entsorgung des Kraftwerks von den Verbrennungsrückständen und den bei der Rauchgasreinigung entstehenden Abfallprodukten wird über Güterwagen der Eisenbahn vorgenommen. Der notwendige Eisenbahn-Rangierbetrieb läuft zum Teil über ein neu trassiertes Gleis, das sich in Mittellage ei-

ner Erschliessungsstrasse des Baugebiets befindet und insofern den äusseren Anschein eines Strassenbahngleises besitzt. Dass Kreuzungen zwischen diesem Gütergleis und den Fahrbahnen der Strasse den Anforderungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes unterliegen und damit unerwartete Sonderprobleme zu lösen waren, sei nur am Rande erwähnt.

- Die Vielzahl von Problemen führte zu Veränderungen der insgesamt geplanten Bruttogeschossfläche, wie sie für viele Projektentwicklungsprozesse typisch sind: ein anfänglicher, ohne nähere Kenntnisse gefertigter städtebaulicher Entwurf liess eine hohe Bruttogeschossfläche als erreichbar erscheinen. Die anschließende Auseinandersetzung mit einer grossen Zahl schwieriger Probleme führte zu einem Bebauungsplan mit deutlich reduzierter Bruttogeschossfläche. Aber: in einer dritten Phase der Planung konkreter Hochbauvorhaben liess die Kreativität der Architekten (und Bauherren) Lösungen entstehen, die in ihrem Volumen den Bebauungsplan überschreiten, dennoch aber aufgrund ihrer Qualität Befreiungen nahe legen. Das allerdings, ohne die Zielwerte der ersten, euphorischen Planungsphase zu erreichen.

3.3 Die Atterberry- und Betts-Barracks

Der Name verweist darauf, dass dieser Bereich bis zum Abzug der US-amerikanischen Armee aus Frankfurt am Main in den 1990er-Jahren militärisch genutzt war. Insofern ist er Teil der damals seitens der Amerikaner geräumten Gesamtfläche von zirka 300 ha. In der Struktur seiner Projektentwicklung ist er typisch für mehrere grosse ehemalige Militärfächen.

Das neue Wohngebiet befindet sich im Norden der Innenstadt in einer Luftliniendistanz zum Dom von rund 3500 m. Es besitzt eine Bruttofläche von zirka 22,6 ha (= Geltungsbereich des zugehörigen Bebauungsplans), von der zirka 69 % Nettobauland, zirka 23 % öffentliche Verkehrsflächen und zirka 8 % öffentliche und private Grünflächen sind. Die Bebauung ist mit unterschiedlichen Gebäudehöhen von zwei bis fünf Vollgeschossen gegliedert und überwiegend als Allgemeines Wohngebiet im Bebauungsplan festgesetzt. Lediglich ein für ein Quartierszentrum vorgesehener Teilbereich ist als Mischgebiet festgesetzt. Für die Kombination Grundschule und Kindertagesstätte zeigt der Bebauungsplan eine Gemeinbedarfssfläche. Die bei insgesamt zirka 1100 Wohneinheiten zusätzlich benötigten zwei Kindertagesstätten sind ohne explizite Festsetzung innerhalb der

Allgemeinen Wohngebiete zulässig. Die Realisierung des Baugebietes ist zu mehr als 50 % erfolgt. Für einen Abschluss der Bautätigkeit wird ein Zeitraum mehrerer Jahre noch benötigt.

Zwischen der Stadt und dem Erwerber des gesamten Areals wurde Ende 1996 ein städtebaulicher Rahmenvertrag abgeschlossen. 1997 folgte ein gemeinsam von Stadt und Erwerber ausgelobter städtebaulicher Wettbewerb. Im November 2000 wurden die Aufstellung eines Bebauungsplans und die öffentliche Auslegung eines Bebauungsplanentwurfs seitens der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Im Mai 2004 und insofern drei Jahre und sechs Monate später erfolgte der Satzungsbeschluss. Ein umfangreicher städtebaulicher Vertrag zur Refinanzierung von Wohnfolgeeinrichtungen wurde im September 2001 abgeschlossen. Nimmt man die Fertigstellung des Baugebietes für das Jahr 2010 an, so wird die gesamte Projektentwicklung seit Abschluss des Rahmenvertrags einen Zeitraum von 14 Jahren beanspruchen.

Die Entwicklung des Baugebietes wurde wesentlich dadurch vereinfacht, dass das gesamte Areal einer Eigentümerin, nämlich der Bundesrepublik Deutschland, gehörte und von dieser an einen einzigen Wohnungsbauinvestor veräußert wurde. Lediglich die für Gemeinbedarfseinrichtungen vorgesehenen Grundstücke wurden an die Stadt verkauft. Zwischen den drei Hauptbeteiligten konnte ein wechselseitiger Austausch von Leistungen vereinbart werden. Der Wohnungsbauinvestor verpflichtete sich zur Übernahme der Erschliessungsmassnahmen sowie in einem städtebaulichen Vertrag zur Refinanzierung der Kosten der sozialen Infrastruktur. Dabei ging es um maximal 158 Grundschulplätze, 215 Kindertagesstättenplätze sowie einen Jugendclub und einen Alten- und Bürgertreff. Die Übernahme dieser nicht unbeträchtlichen Kosten wurde wirtschaftlich ermöglicht, indem die Bundesrepublik als Grundstücksverkäuferin einen entsprechenden Rabatt als Abzug von den Grundstücksverkehrswerten gewährte. Letztere aber wurden seitens der Stadt durch das Bebauungsplanverfahren angehoben. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und dem privaten Wohnungsbauinvestor auf der Grundlage städtebaulicher Verträge erwies sich insgesamt als erfolgreich. Sie bewahrte die Stadt auch vor wirtschaftlichen Risiken, die bei dem alternativen – und von vielen Gemeinden in Bezug auf ehemalige Militärliegenschaften eingeschlagenen – Verfahrensweg eines Ankaufs des gesamten Areals entstanden wären. Dass die Verhandlungen über die Inhalte städtebaulicher Verträge und die Struktur des «Dreiecks-

verhältnisses» Alteigentümer–Wohnungsbauinvestor–Stadt zeitraubend waren, wiegt in einer Gesamtbilanz weniger schwer.

Das Baugebiet wird durch eine Hauptverkehrsstrasse, die unter anderem die Funktion eines Autobahnzubringers erfüllt, in zwei Teile getrennt. Insofern erwies es sich als Glücksfall für die Projektentwicklung, dass der Gesamtverkehrsplan den Neubau einer Strassenbahntrasse in diesem Strassenabschnitt vorsah. Die derzeit im Planfeststellungsverfahren befindliche Strassenbahnstrecke wird nicht nur die Fahrtmöglichkeiten in Frankfurts Innenstadt verbessern, sondern auch mit zwei Haltestellen im Baugebiet und den zugehörigen Fussgängerüberwegen dazu beitragen, die Trennwirkung der Strasse zu reduzieren und diese zu «domestizieren». In Verbindung mit dem Bau der Strassenbahn wird es zugleich möglich sein, die Hauptverkehrsstrasse im zentralen Bereich so neu zu trassieren, dass eine grosse Verkehrsinsel mit einem historischen Gebäude aus der Insellage befreit und zu einem Stadtplatz für eine Quartiersmitte umgebaut werden kann.

Als Probleme in der Projektentwicklung sind folgende zu benennen:

- Die bereits genannte Hauptverkehrsstrasse und eine nahe gelegene Autobahn führen zu erheblichen Schallimmissionen, die an den besonders exponierten Gebäudewänden zu einer Überschreitung der Orientierungswerte der einschlägigen Norm um bis zu 15 dB (A) führen, und die damit auch über den Grenzwerten der 16. BImSchVO liegen. Die Lösung des Problems wurde nicht in an diesem Ort stadtgestalterisch unverträglichen Lärmschutzwänden oder -wällen gesucht, sondern in der Stellung der Gebäude und der Bauweise. Parallel zur Hauptverkehrsstrasse wurden in einem Abstand von 18 bzw. 24 m zur Strassenbegrenzungslinie viergeschossige Gebäudezeilen in geschlossener Bauweise vorgesehen. Damit konnte einerseits erreicht werden, dass jede Wohnung auch in der angesprochenen Randbebauung eine ausreichend geschützte Rückseite erhält, und andererseits, dass eine schallmindernde Wirkung in zweiter und dritter Reihe hinter der Randbebauung eintritt.

Die vorrangige Realisierung der Strassenrandbebauung war von zentraler Bedeutung für die Projektentwicklung. Die Stadt entschloss sich unter anderem aus diesen Gründen, die Randbebauung mit Wohnungsbaufördermitteln zu subventionieren. Die resultierende Verbilligung der Wohnungsmieten kann auch als Ausgleich für die – einseitige – Schallbelastung betrachtet werden.



Abb. 5: Die Atterberry- und Betts-Barracks mit ihrer militärisch geprägten Zeilenbebauung vor Beginn der städtebaulichen Neuordnung.
(Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)

- Dieses Baukonzept trug allerdings mit dazu bei, dass der Wohnungsbauminvestor sich entschloss, die gesamte, sich zur Hauptverkehrsstrasse öffnende Vorgängerbebauung abzubauen. So ging ein ansehnlicher Gebäudebestand verloren, der das Potential zur Umnutzung besass, der eine Erinnerung an die Geschichte des Baugebietes dargestellt hätte, und der mit seinen ungewöhnlichen Gebäudetiefen die Vielfalt des Wohnungsangebots im Baugebiet erhöht hätte.
- Ein ausgedehntes Baugebiet von einem Bauherrn erstellen zu lassen, führt naturgemäss zu einer Reduktion der Vielfalt an Architekturen, Wohnungsgrössen, Preisen und privatrechtlichen Ausgestaltungen. Trotz einer Mischung unterschiedlicher Gebäudetypen, einer Mischung von Miet- und Kaufangeboten und einer Mischung geförderter und frei finanzierter Wohnungen gilt dies grundsätzlich auch für das hier betrachtete Gebiet. Bei einer zusammenfassenden Bewertung müssen jedoch auch die Vorteile gesehen werden, die aus dem Engage-

ment eines grossen Investors erwachsen können: Das Problem des «ersten Schrittes» – zu einem Zeitpunkt, zu dem das neue Baugebiet noch keine «Adresse» im immobilienwirtschaftlichen Sinn darstellt – stellt sich hier weniger, weil der grosse Investor bereits mit dem ersten Bauabschnitt zuverlässig Qualität herstellen kann – sofern der erste Bauabschnitt gross genug ist. Darüber hinaus können mit einem Partner leichter städtebauliche Verträge verhandelt werden, die Qualitäten ergänzend zu den Festsetzungen des Bebauungsplans sichern. Und schliesslich sinkt mit der Zahl der unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer der Abstimmungs- und Planungsaufwand.

- Bei der Überplanung eines Kasernenareals auf naturschutzrechtliche und landschaftsplanerische Probleme zu verweisen, mag überraschen – ist aber begründet. Im vorliegenden Fall führten der Umfang der Versiegelung im Ausgangszustand und der Vorgänger-Bebauungsplan dazu, dass das Thema des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft nicht in

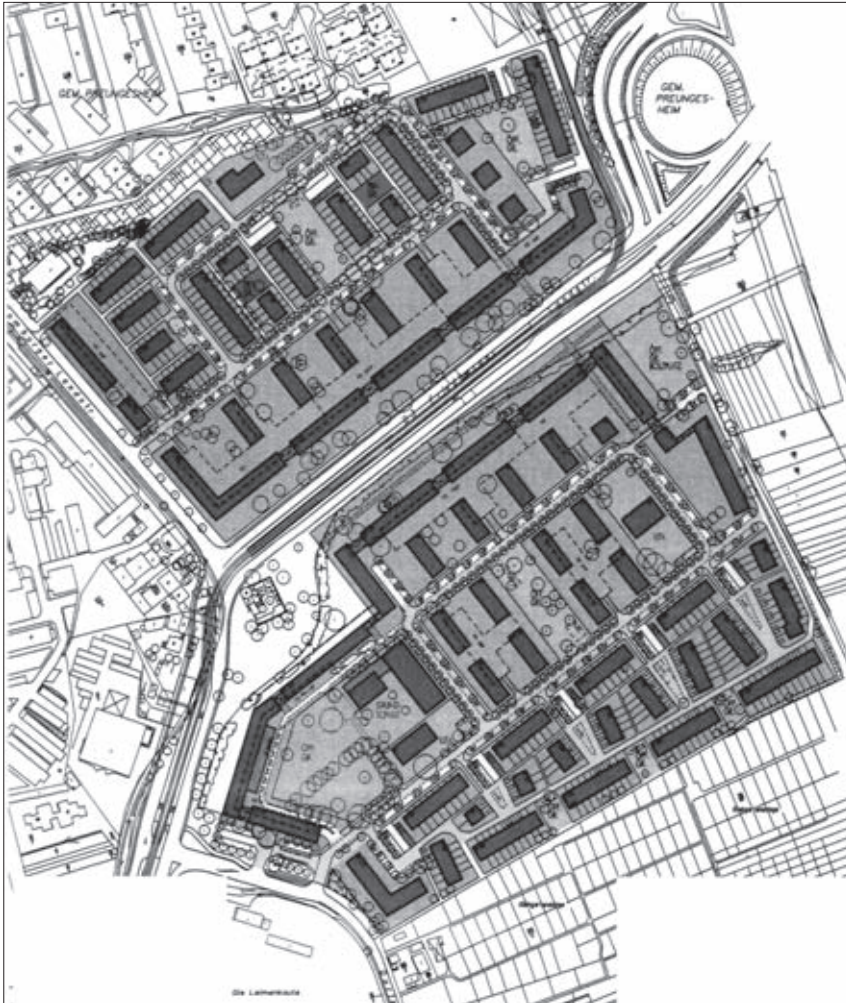


Abb. 6: Das Quartier «New Atterberry» und «New Betts»: Derzeit sind ca. zwei Drittel der hier dargestellten Gebäude realisiert. (Karte: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main)

der planerischen Abwägung zu bearbeiten war. Dennoch bleiben mit einem grossen und zum Teil auch eindrucksvollen Baumbestand und mit einer den unmittelbaren Schutz des Naturschutzgesetzes geniessenden Hecke genügend Themen übrig, die in langen und kontroversen Dimensionen mit den Vertretern der Naturschutzbehörde und des zugehörigen Beirats zu erörtern waren.

4. Verallgemeinerungen und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen

- Auch Vorhaben der Innenentwicklung benötigen viel Zeit. Unter deutschen Verhältnissen werden bei komplexen Vorhaben oft Zeiträume von 15 Jahren erreicht: von der ersten Projektidee bis zum Abschluss der Realisierung. Die Vorhaben durchlaufen dabei Phasen des Zweifels und der Kritik, der Stagnation und des Booms. Sie benötigen während der gesamten Zeit konstante Unterstützung.
- Die Zusammenarbeit von Gemeinden und privaten Partnern (PPP) unterlegt den Vorhaben ein privates Interesse, das unabhängig von Wahlterminen und kritischen öffentlichen Diskussionen ist. PPP stärkt daher die Planungsvorhaben und gibt ihnen die notwendige längerfristige Konstanz.
- Die Partnerschaft mit Privaten bringt immobilienwirtschaftliches Know-how in die Projekte, das insbesondere bei Betriebsverlagerungen und Vermarktungsaktivitäten wichtig ist. Darüber hinaus verringern PPP – und städtebauliche Verträge – die wirtschaftlichen Risiken der Gemeinden. Dies allerdings – und dies gilt nur für PPP, nicht für städtebauliche Verträge – um den Preis einer Reduktion möglicher finanzieller Erträge zugunsten der Gemeinden.
- Innenentwicklungsvorhaben bewirken überwiegend nur positive Veränderungen – und sind dennoch nicht konfliktfrei. Veränderungen *per se* führen zu Unruhen und Reibungen. Letztere entstehen immer an den Rändern von alten, unveränderten Stadtquartieren und Konversi-

onsflächen. Unter dem Gesichtspunkt hoher Effizienz der Projektentwicklung ist daher eine Konzentration auf wenige grosse Vorhaben mit – im Verhältnis zum Umfang der Vorhaben – relativ kurzen Rändern zu empfehlen. Viele kleine Vorhaben besitzen relativ längere Nahtstellen und damit mehr potentielle Reibungsflächen.

- Im Gegensatz zum ersten Anschein ist auch Innenentwicklung teuer: vorhandene Nutzungen müssen verlagert werden, alte Nutzungsverträge müssen aufgehoben werden, verunreinigte Böden und verunreinigtes Grundwasser müssen saniert werden, enge Grundstücksverhältnisse können Baukosten steigern, alte Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur müssen erneuert werden. Aber: Die vorgenannten Massnahmen zur Sanierung von Grundwasser, Boden sowie von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen müssten ohne Konversionsprojekte anderweitig – zum Teil aus dem allgemeinen Steueraufkommen – finanziert werden. Insofern sind Innenentwicklungsvorhaben oft ertragreicher, als der Blick auf Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Vorhaben erkennen lässt.

- Mit Innenentwicklungsvorhaben entstehen vielfältige Chancen der Stadtreparatur. Nutzungen können im Sinne des Ziels kleinräumlicher Nutzungsmischung ergänzt werden. Sperren und Trennriegel im Stadtgrundriss können aufgelöst, Verbindungen hergestellt werden. Stadtquartiere können durch neue Verkehrsinfrastruktur entlastet werden.

- Dabei ist nicht zu übersehen, dass Städte in den Konversionsprozessen eher homogener, «steriler» werden. Grosse, «sperrige», emittierende Einrichtungen, die Kristallisationspunkte des Arbeitermilieus waren, verlassen

die Städte. Die an ihre Stelle tretende kleinräumliche Nutzungsmischung von Büros, Einzelhandel, Dienstleistungen und hochwertigen Wohnungen ist zwar vielfältig, grenzt aber bestimmte soziale Schichten und Milieus aus.

- Wie schon weiter oben ausgeführt: Innenentwicklungsvorhaben schonen in der Regel die freien Landschaftsräume derselben Stadt – sie basieren aber überwiegend auf der Inanspruchnahme freier Landschaft durch Bauvorhaben an Orten, die weit entfernt sind.

- Innenentwicklung beinhaltet in der Regel eine bauliche Verdichtung. Diese geht aber in Zeiten steigenden Geschossflächen«konsums» pro Kopf fast immer mit einer Reduktion der Nutzerdichte und Nutzerzahl einher. Selbst Vorhaben eindrucksvoller Anhebungen des Masses der baulichen Nutzung führen selten dazu, dass eine früher vorhandene Zahl von Nutzern übertroffen wird. Insofern sind die verkehrlichen Auswirkungen der Innenentwicklung relativ unauffällig.

- Vorhaben der Innenentwicklung thematisieren die Umnutzung alter Gebäude ebenso wie die Neuinterpretation und Neunutzung von Quartiersgrundrissen. Aus der Auseinandersetzung mit alten Strukturen kann für den Entwurf neuer Strukturen gelernt werden: um Letztere umnutzbar und damit zukunftsfähig zu machen.

Wenn heute hochbauliche und städtebauliche Entwürfe von Leitbildern der Stadt des 19. Jahrhunderts geprägt werden, dann ist dies zum Teil mit der positiven Erfahrung zu erklären, dass hochbauliche und städtebauliche Strukturen des 19. Jahrhunderts sich als umnutzbar bewiesen haben. Für das bauliche Erbe der «Moderne» steht ein solcher Nachweis noch aus.

Das Beispiel München:

Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Identität

Stephan Reiss-Schmidt

1. Suburbane Zersiedlung oder «kompakte Stadt»?

Fast 150 Jahre lang wuchsen mit der industriellen Entwicklung die meisten Städte Europas an Einwohnern, Arbeitsplätzen und besiedelter Fläche. *Stadtentwicklung* und eine radiale oder ringförmige *Stadterweiterung* nach aussen schienen lange Zeit Synonyme zu sein. Heute sind in Deutschland wachsende Stadtregionen wie Hamburg, Köln, Rhein-Main, Stuttgart oder München eher die Ausnahmen. Mit der Krise der Montanindustrie begannen Mitte des letzten Jahrhunderts zuerst in Nordengland, in Nordfrankreich und im Ruhrgebiet Städte dramatisch zu schrumpfen. Riesige Flächen mitten in der Stadt wurden zu Brachland. Auch von modernen Industrien und Dienstleistungen geprägte Städte verloren im Zuge der Suburbanisierung seit den 1960er-Jahren Einwohner und Arbeitsplätze an ihr Umland, die Stadtregionen wuchsen aber insgesamt immer weiter nach aussen und damit in die Fläche. Der planerische und politische Umgang mit dem demografischen Wandel, also mit sinkenden Bevölkerungszahlen und einer zunehmenden Alterung, sind dagegen in den meisten Stadtregionen heute das vorrangige Thema.

Seit 50 Jahren sinkt mit dem zunehmenden Flächenbedarf pro Einwohner und Arbeitsplatz – trotz teilweise erheblicher Zunahme der *baulichen* Dichte – die *funktionale* Dichte: immer weniger Menschen wohnen und arbeiten auf einem Quadratkilometer «Stadt». Dies hat gravierende Folgen für die Nutzung des öffentlichen Raumes, für die Tragfähigkeit von öffentlichem Nahverkehr, Einzelhandel und sozialer Infrastruktur. Folgen sind eine – im Umland deutlich stärker steigende – absolute und relative Flächeninanspruchnahme und vor allem ein dramatisch zunehmender Kraftfahrzeugverkehr zwischen Stadt und Umland, der zu Lasten der Mobilität und der Lebensqualität (nicht nur) in der Kernstadt geht.

In der Region München (über 180 Städte und Gemeinden, über 2,6 Mio. Einwohner auf zirka 5500 qkm) betrug der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen zwischen 1980 und

2000 über 30%, das sind pro Tag im Durchschnitt der letzten 20 Jahre fast 25 000 qm. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegt die Region München innerhalb Bayerns damit zwar – wie es für Verdichtungsräume mit hohen Bodenpreisen typisch ist – am unteren Ende der Flächeninanspruchnahme. Die Einwohnerzahl stieg jedoch im gleichen Zeitraum um weniger als 8%, d.h., dass eine erhebliche Entkopplung von Einwohner- und Flächenwachstum stattgefunden hat. Dabei sind die Unterschiede in der Flächeninanspruchnahme zwischen Kernstadt und Umland erheblich: so betrug der Zuwachs in der Stadt München in zwanzig Jahren nur knapp 11%, im Rest der Region (bei fast gleicher Einwohnerzahl wie in der Stadt) dagegen fast 39%. Seit 1990 wurden in der Landeshauptstadt für alle Nutzungsarten auf zirka 600 Hektar Bruttobauland neue Baurechte durch Bebauungspläne geschaffen, davon immerhin bereits ein Drittel auf Umstrukturierungsflächen ohne zusätzliche Inanspruchnahme von Freiraum.

Im letzten Viertel des Beobachtungszeitraums, also zwischen 1996 und 2000, betrug die durchschnittliche tägliche Flächeninanspruchnahme im Stadtgebiet nur noch 800 qm gegenüber knapp 2600 qm täglich in den vorangegangenen 15 Jahren – ein Indikator für die zunehmende Innenentwicklung. Trotz eines leistungsfähigen und in den nächsten Jahren mit Milliardeninvestitionen ausgebauten regionalen ÖPNV-Systems (U-, S-, Trambahn, Regional- und Stadtbusse) wird z.B. im neuen Münchner Verkehrsentwicklungsplan aufgrund wenig ÖPNV-affiner Siedlungsstrukturen im Umland (schienenferne Arbeitsplatz-Standorte, Zersiedlung zwischen den S-Bahn-Achsen, zu geringe Dichten) ein überproportionales Wachstum der Verkehrsleistungen bei den Stadt-Umland-Verkehren im Kfz-Verkehr prognostiziert: statt knapp eine Million Kfz täglich (2000) werden 2015 bereits 1,25 Mio. Kfz täglich die Stadtgrenze queren.

Stephan Reiss-Schmidt ist Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München.

2. *Innenentwicklung durch Flächenkreislaufwirtschaft*

Was folgt daraus für künftige Strategien der Regional- und Stadtentwicklung? Eine weitere disperse Aussenentwicklung wäre für wachsende Stadtregionen kurzfristig vielleicht die konfliktärmste «Strategie». Langfristig aber schafft sie nur schwer reversible Standortnachteile und ist wegen der «Schattenkosten» der Infrastruktur eine teure Hypothek für künftige Generationen. Auf grösserer Fläche mit geringerer Dichte auseinandergezogen, mit lange Jahre vernachlässigten und erodierten Bestandsquartieren hätte eine Stadt, die wirtschaftlich und demografisch schrumpft, kaum mehr lösbare Probleme. Für eine konsequente Innenentwicklung wäre es dann zu spät, würden die Kosten erheblich höher als die reduzierte Leistungsfähigkeit der privaten und öffentlichen Akteure sein.

Ökologische, kulturelle und wirtschaftliche Gründe sprechen eindeutig für die «kompakte Stadt» – wie mittlerweile Beispiele aus vielen (europäischen) Städten zeigen.

«Stadtumbau», die Auseinandersetzung mit dem Bestand und die intelligente Nutzung seiner Potenziale, mit einem Wort die «Innenentwicklung», erhalten deshalb künftig ein grösseres Gewicht. Der physische (und soziale) Bestand unserer Städte ist das grösste Kapital, das wir haben. Die Stadtstrukturen des Jahres 2030 sind überwiegend bereits heute gebaut. Mit den langfristig relativ starren physischen Strukturen der bestehenden Stadt müssen wir mit Blick auf die Zukunft also flexibel und phantasievoll umgehen, die qualitativen und quantitativen «Wachstumspotenziale nach innen» entdecken und gezielt nutzen.

Das bedeutet vor allem eine haushälterische Bewirtschaftung des unvermehraren Kollektivgutes Boden bzw. Fläche durch eine systematische Flächenkreislaufwirtschaft, also eine (Wieder-)Nutzung bestehender integrierter Siedlungsflächenpotenziale (z.B. brach gefallener Industrie-, Militär- oder Verkehrsflächen, Baulücken, Nachverdichtungspotenziale, siedlungsstrukturell integrierter und von der Schiene erschlossener Leerbauflächen). Diese Strategie ist angesichts der in Europa insgesamt rückläufigen Einwohnerzahlen und der steigenden Zahl alter Menschen auch zur Sicherung einer ausreichenden Infrastrukturversorgung im wohnungsnahen Bereich ohne Alternative.

Durch die Stärkung von Ortskernen und Mittelzentren als Standorten des Einzelhandels sowie der sozialen und kulturellen Infrastruk-

tur und durch eine konsequente Orientierung der Siedlungstätigkeit auf das leistungsfähige (Schienen-)Nahverkehrsnetz kann darüber hinaus mittel- und langfristig sogar eine «Urbanisierung» und Identitätsstärkung der peripheren, heute zersiedelten und konturlosen regionalen Siedlungsstruktur und damit die Entwicklung einer neuen «Mobilitätskultur» und weniger autoabhängiger «relativer Nahbereichsbeziehungen» (Krau 2003) innerhalb des Umlandes gefördert werden.

Innenentwicklung bietet zudem vielfältige Chancen zur Stadtreparatur, zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität und zur sozialen Integration von Migrantinnen und Migranten und verschiedenen Generationen.

Wachstum nach innen ist in einer komplexen, von privaten Eigentumsrechten und zahlreichen zum Teil gegenläufig wirkenden planerischen und fiskalischen Regulierungen geprägten Regional- und Stadtentwicklung kein Selbstläufer. Es bedarf aktiver und gezielter Strategien neben der klassischen Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung:

«Strategisches Flächenmanagement steuert und optimiert die Flächennutzung und Baulandproduktion nach städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien in Bezug auf Menge, Qualität und Lage. Flächenmanagement ist ein kommunikativer/kooperativer Prozess.» (Deutscher Städtetag 2002)

Zum «strategischen Flächenmanagement» gehören vor allem folgende Handlungsfelder und Instrumente: Ressortübergreifende Informationssysteme, Flächenmonitoring, ressortübergreifende Lenkungsgruppe/Projektgruppen; Kombination hoheitlicher (z.B. Bauleitplanung, Umlegung) und privatrechtlicher Instrumente (z.B. Verträge); Verknüpfung der Baulandentwicklung und ihrer Investitionskosten mit der mittelfristigen Investitionsplanung; Verfahrensgrundsätze der «Sozialgerechten Bodennutzung», Städtebauliche Verträge zur Finanzierung der entwicklungsbedingten Infrastrukturkosten; aktive Bodenwirtschaft durch kommunale Bodenfonds, z.B. zur Wirtschaftsförderung, für Ausgleichsmassnahmen (Öko-Konto) oder für Infrastruktur (Gemeinbedarfsflächen-Pool); Aktivierungsstrategien für brachliegende Bundesliegenschaften, z.B. durch Rahmenvereinbarungen über die Folgenutzung ehemaliger Bahn- und Militärflächen.



Leitbild der Siedlungsentwicklung

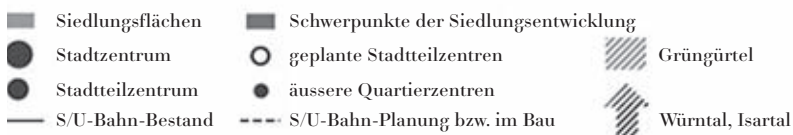


Abb. 1: PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Leitbild der Siedlungsentwicklung: kompakt, urban, grün. (Quelle: LH München/Planungsreferat, 2006)

3. Perspektive München: Leitlinien, Strategien, Leitprojekte

Anfang der 1990er-Jahre wurde zunehmend deutlich, dass man mit der bisherigen «Dampfkesseltheorie» – die besagte, die Stadt sei überlastet und könne keine weitere Siedlungstätigkeit in ihren Grenzen mehr vertragen – die neuen Herausforderungen der Stadtentwicklung nicht bewältigen konnte. Es mussten angesichts der wachsenden Konkurrenz der Stadtregionen in Europa vor allem Wohnungen, aber auch Raum für moderne Arbeitsplätze geschaffen werden, um nicht als Verlierer des beschleunigten Abwanderungsprozesses auch hochproduktiver Dienstleistungsunternehmen der IT- und Medienbranche oder der Kredit- und Versicherungswirtschaft dazustehen.

Gleichzeitig kamen durch den Strukturwandel, den Fall des eisernen Vorhangs und durch die Umwandlung von Bahn und Post in Aktiengesellschaften (die plötzlich den Wert ihrer Immobilien erkannten und mobilisieren mussten) ungeahnte Chancen und Flächenpotenziale auf die Stadt zu:

- frei werdende Bahnflächen (ehem. Containerbahnhof, Rangierbahnhof usw.)
- frei werdende Flächen des ins Umland verlagerten Flughafens
- frei werdende Kasernenflächen und
- brach gefallene Gewerbe- und Industrieflächen.

Dieser Strategiewechsel wurde mit einem Gutachten «Grundlagen für ein Dichtemodell» eingeleitet. Es wurde im Rahmen der Arbeiten zum neuen Stadtentwicklungskonzept PER-

SPEKTIVE MÜNCHEN 1994 unter dem Titel publiziert, der seitdem ein populärer Slogan zur Beschreibung des Siedlungsleitbildes geworden ist: *München: kompakt, urban, grün* (Landeshauptstadt München 1995). In dem Gutachten wurde untersucht, welche Flächenpotenziale und welche freiraumplanerischen und siedlungsstrukturellen Tabubereiche es für Innenentwicklung und Nachverdichtung in München gibt. Darauf aufbauend wurden vier Szenarien hinsichtlich ihrer ökonomischen, ökologischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Wirkungen untersucht: «weiter wie bisher», «kompakt, urban, grün», «Nullwachstum in der Kernstadt», «Entlastungsbandstadt». Es wurden damals langfristige (theoretische) Potenziale der Innenentwicklung für 210 000 Wohneinheiten und 200 000 Arbeitsplätze ermittelt, die bei näherer Überprüfung allerdings nur zu einem Teil auch wirklich in reale Siedlungsentwicklung umsetzbar sind.

Die Strategie der Innenentwicklung ist für München von besonderer Bedeutung, denn die mit rund 1,4 Mio. Einwohnern drittgrößte Stadt Deutschlands ist gemessen an ihrer Fläche mit 310 qkm eine sehr kleine Stadt. Die aktuelle Bevölkerungsprognose lässt für die Kernstadt ein Wachstum der wohnberechtigten Bevölkerung – überwiegend durch Wanderungsgewinne – von knapp 6% bis 2020 erwarten. Dies bedeutet räumlich in München überwiegend ein «Wachstum nach innen», weil nur so die Identität der Stadt, ihre Qualität und die Wirtschaftlichkeit ihrer Infrastruktur nachhaltig gesichert werden können.

Trotz der klaren Priorität für die Innenentwicklung wird es daneben aber mittelfristig auch in München noch Aussenentwicklung im Rahmen der im Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan dargestellten Bauflächen geben müssen, um die notwendige Baurechtschaffung vor allem für den Wohnungsbau zeitgerecht zu gewährleisten. Heute sind nach dem Flächennutzungsplan 42% des Stadtgebietes Freiraum – also Grün-, Wald-, Landwirtschafts- und Wasserflächen. Dies wird als Minimum betrachtet, das ohne negative Folgen für Stadtklima und Lebensqualität nicht weiter verringert werden darf.

Die 1998 vom Stadtrat beschlossenen und seither mehrmals fortgeschriebenen Leitlinien und Leitprojekte des Stadtentwicklungskonzeptes PERSPEKTIVE MÜNCHEN (Landeshauptstadt München 2005) basieren auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Urbanität. Wirtschaftliche Prosperität mit sozialem Frieden, ausgewogener Stadtteilentwicklung

und einer hohen Lebensqualität zu verbinden ist hier seit dem Wiederaufbau besser als in mancher anderen Grossstadt gelungen – und bleibt auch angesichts von Globalisierung und sozial-demografischem Wandel die zentrale Herausforderung.

Wohnungsbau – vor allem für Normalverdiener und Haushalte mit Kindern – steht auf der kommunalpolitischen Agenda in München weiterhin an der Spitze. Der Münchner Stadtrat hat deshalb im Jahr 2006 trotz der kritischen Haushaltslage ein weiteres fünfjähriges Handlungsprogramm zum Wohnungsbau beschlossen, das das derzeit gültige Handlungsprogramm «Wohnen in München III» von 2001 in leicht modifizierter Form fortführt. Für das bundesweit grösste kommunale Wohnungsbauprogramm wurden 2001 bis 2006 von der Stadt fast 300 Mio. Euro als Grundstückswertverzicht und Fördermittel sowie von Bund und Land ebenfalls 300 Mio. Euro aufgewendet. Damit wurden zirka 7400 Wohnungen mit Priorität für Haushalte mit Kindern gefördert.

Angesichts des – dank der Zuwanderung in München allerdings erst längerfristig spürbaren – sozial-demografischen Wandels kommt es vor allem darauf an, die Stadt für Familien mit Kindern wieder attraktiver zu machen. Das betrifft auch die Freiraumpolitik und den Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur (Krippen, Tagesstätten, Ganztagschulen), um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer zu verbessern. Auch für das «Wohnen und Leben im Alter» müssen im Wohnungsbau, bei der sozialen und kulturellen Infrastruktur, bei der Versorgung mit Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten im Stadtteil sowie bei der Sicherung der Mobilität (vor allem auch ohne Auto) neue Wege gegangen werden.

Zentrales Instrument des Flächenmanagements und der Infrastrukturfinanzierung in München sind die seit 1994 konsequent angewandten und weiterentwickelten «Verfahrensgrundsätze der sozial gerechten Bodennutzung (SoBoN)». Nach den vom Stadtrat beschlossenen einheitlichen Verfahrensregeln erfolgt keine Baurechtschaffung, ohne dass sich die Planungsbegünstigten bereit erklären, bis zu zwei Drittel der Bodenwertsteigerungen für die Infrastruktur und andere ursächlich ausgelöste Lasten einzusetzen. Grundlage hierfür sind die erstmals 1993 erfolgten bundesgesetzlichen Regelungen zu Städtebaulichen Verträgen (seit 1998: §11 Baugesetzbuch), mit denen ein Ausgleich zwischen den Interessen privater Grundstückseigentümer und der Kommune ermög-

licht wird. Die Verfahrensgrundsätze der sozial gerechten Bodennutzung gelten in München gegenüber allen Eigentümern, wenn durch Schaffung von neuem Baurecht nicht nur unwesentliche Wertsteigerungen eintreten.

Im Einzelnen handelt es sich bei den Verpflichtungen, die in städtebaulichen Verträgen zu jedem Bebauungsplan im Detail festgelegt werden, um:

- unentgeltliche Flächenabtretungen und Geldleistungen für die Herstellung von Erschließung, sozialer Infrastruktur (Grundschulen, Kindergärten, Kinderkrippen), öffentliche Grünflächen, naturschutzrechtlich erforderliche Ausgleichsflächen usw.;
- Kostenrelevante Bindungen, z.B. für den sozialen Wohnungsbau (30% des neu geschaffenen Wohnbaurechts) oder zur Förderung des klassischen Gewerbes;
- Wettbewerbs-, Gutachten- und Planungskosten;
- Verzicht auf (geldwerte) Ansprüche.

Die operative, fallbezogene Steuerung erfolgt durch eine entscheidungsbefugte referatsübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, welche die finanzielle und zeitliche Koordination zwischen den beteiligten Ressorts sichert und eine einheitliche und abgestimmte Behandlung aller Einzelfälle gewährleistet. Jedes Projekt durchläuft dabei ein 3-stufiges Verfahren mit Grundzustimmung (vor Aufstellungsbeschluss), Städtebaulichem Vertrag (vor Billigungs- bzw. Satzungsbeschluss) und ggf. Ausführungsverträgen. Bei komplizierten Eigentümerstrukturen wird dieses Verfahren mit freiwilligen/einvernehmlichen Umlageverfahren kombiniert.

Bis 2005 wurden auf der Basis der SoBoN-Grundsätze 70 Bebauungspläne mit einer Gesamtfläche von 728 ha erlassen. Damit wurde Baurecht für 22 000 Wohnungen, darunter 6400 öffentlich geförderte, sowie für 2 900 000 qm gewerbliche Geschossfläche geschaffen. Die Planungsbegünstigten haben dabei 67 ha Flächen für Erschließungsanlagen, 290 ha für öffentliche Grünflächen und 27 ha für Gemeinbedarfseinrichtungen unentgeltlich abgetreten. Durch die Geldleistungen zur Schaffung der ursächlich ausgelösten sozialen Infrastruktur konnten 156 Kindergarten- und Hortgruppen, 78 Krippengruppen und 44 Grundschulzüge planerisch und finanziell gesichert werden. Hinzu kommen aus städtischen Haushaltsmitteln die notwendige Komplementärfinanzierung, die ungefähr das Doppelte der privaten Beiträge ausmacht, sowie die nur zum Teil über Gebüh-

ren gedeckten Abschreibungen, Betriebs- und Unterhaltungskosten.

4. München: wachsende Stadt, rascher Wandel

Besonders die vergangenen zehn Jahre haben den Münchnerinnen und Münchnern durch einen beschleunigten Stadtbau innerhalb der ohnehin schon dicht bebauten Siedlungsreiche Veränderungen zugemutet, wie seit den Jahren des Olympiabaubooms zwischen 1968 und 1972 nicht mehr (Reiss-Schmidt 2005/1). Wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen liessen in den 1990er-Jahren zum Beispiel in der Innenstadt neue Akteure auf den Plan treten – und bei alten Akteuren ein Bewusstsein für bislang ungenutzte Potenziale ihrer Immobilien und für den Standortfaktor «Urbanität» entstehen. Banken begannen über die Verlagerung der nicht repräsentativen oder kundenbezogenen Funktionen an den Stadtrand nachzudenken und schufen damit Platz für attraktive Ladenfläche, Büros und vor allem auch Wohnungen (Schäfflerblock, Fünf Höfe).

Der Freistaat sann unter dem Eindruck der Haushaltsnöte über die Aktivierung seines wertvollen Immobilienbesitzes in zentraler Lage nach und verlagerte Universitätsinstitute und Behörden an die Peripherie (Marstallplatz, Alter Hof, Alte Chemie). Bahn, Post und Telekom entwickelten nach ihrer Umwandlung in Aktiengesellschaften Konzepte zur Verwertung ihrer nicht betriebsnotwendigen Gebäude und Grundstücke (Bayerpost, Residenzpost, Holzkirchner Bahnhof, Arnulfpark/ehem. Containerbahnhof). Der Süddeutsche Verlag entschloss sich zum Auszug aus dem traditionellen Standort zwischen Sendlinger Strasse und Färbergraben. Brauereien fusionierten und/oder konzentrierten ihre Produktion auf kleinerer Fläche (Löwenbräu am Stiglmaierplatz).

Am St.-Jakobs-Platz, der seit den Kriegszerstörungen weitgehend brachlag, ergriff die Stadt gemeinsam mit der Israelitischen Kultusgemeinde die Chance, einen würdigen Ort für eine neue Synagoge, ein Gemeindezentrum und das städtische Jüdische Museum zu schaffen. Staatsoper und Kammerspiele nutzten die Gelegenheiten im Umfeld für neue Probengebäude und Spielstätten.

Durch die Entscheidung, die Messe von ihrem beengten Standort auf das 1992 freigeordnete alte Flughafengelände zu verlagern, standen ab 1998 fast 47 Hektar bester innerstädtischer (und im Eigentum der Stadt befind-

Abb. 2: Projekte der Innenentwicklung in München (im Uhrzeigersinn von links oben):

Marstallplatz mit Probengebäude der Staatsoper;
 Masterplan Theresienhöhe
 Alte Messe, Wettbewerb 1. Preis: Prof. Otto Steidle+Partner;
 Zentrale Bahnflächen: Arnulfpark, Städtebaulicher Realisierungswettbewerb „Quartier Luft“ (vorne): Architekten BRT Bothe Richter Teherani, Realisierungswettbewerb Park: realgrün Landschaftsarchitekten;
 Petuelpark über dem Tunnel des Mittleren Rings, Landschaftsarchitekten Jühling + Bertram;
 Wohnbebauung am Arnulfpark;
 Messestadt Riem: Infrastrukturband zwischen Park und Wohnquartieren
 Büros und Wohnungen Theresienhöhe Nordteil.
 [Quellen: LH München/Planungsreferat (3), Vivico Real Estate (1), Reiss-Schmidt (3)]



licher) Flächen auf der Theresienhöhe zur Verfügung. Dort wuchs seither nach dem Konzept des Wettbewerbssiegers Prof. Otto Steidle ein lebendiges neues Quartier mit 1500 Wohnungen, 4000 bis 5000 Arbeitsplätzen, Einzelhandelsflächen zur Stärkung des Quartierzentrums, mit Schule, Jugendfreizeiteinrichtung, mehreren Kindertagesstätten sowie über 25 Hektar Freiflächen. In drei denkmalgeschützten Jugendstil-Messehallen hat dort das Deutsche Museum sein Verkehrszentrum, eine dem Thema Mobilität und Verkehr gewidmete Dependence, eröffnet.

Ein weiteres Paradebeispiel des Wachstums nach innen ist die mittlerweile mit ersten Wohnungsfertigstellungen Kontur gewinnende Urbanisierung von zirka 170 Hektar ehemaliger Bahnflächen (Container- und Rangierbahnhof, Abstellanlagen usw.) zwischen der Hackerbrücke in der Nähe des Hauptbahnhofes und dem acht Kilometer westlich gelegenen Stadtteilzentrum Pasing. 16 000 Menschen werden hier wohnen und bis zu 19 000 in den neu entwickelten Stadtquartieren arbeiten. 75 Hektar neuer Grünflächen, Parks und Sportanlagen verbessern die Lebensqualität auch für angrenzende dicht bebaute Stadtviertel. Eine durchgehende Freiraumverbindung mit Fuss- und Radwegen von der Innenstadt über den Hirschgarten und

den Nymphenburger Schlosspark bis nach Pasing trägt ganz erheblich zur Verbesserung von Stadtqualität und Wohnumfeld in den westlichen Stadtteilen bei. Ein 1997/98 veranstalteter mehrstufiger internationaler städtebaulicher Ideenwettbewerb lieferte – wie bei fast allen grösseren Stadtumbauprojekten in München – die Grundlagen für die Bauleitplanung.

München ist heute nicht nur im Zentrum eine Stadt im raschen Wandel. Der durch hohe Bodenwerte und Wertsteigerungserwartungen besonders schwungvolle Flächenkreislauf hat der Stadt neue Quartiere zum Arbeiten und Wohnen, aber auch neue Parks und Freizeitangebote gebracht. Wo 1992 am östlichen Stadtrand noch Flugzeuge in alle Welt starteten, strömen heute in der etwa zur Hälfte realisierten Messestadt Riem (zirka 15 000 Einwohner und 13 000 Arbeitsplätze) die Besucher aus der neuen U-Bahn in das stadtteilintegrierte Einkaufszentrum *Riem Arcaden*, in den zur Bundesgartenschau 2005 vollendeten Riemer Park (zirka 200 ha) mit Badesee und in die neuen Messehallen. Wo sich vor sechs Jahren noch brachliegende Gewerbeflächen zwischen Mülldeponien und Autobahnkreuz dehnten, ertönte im Frühjahr 2005 der Anpfiff des ersten Bundesligafußballspiels in der neuen Allianz Arena – bevor ein gutes Jahr später hier das Eröff-

Städtebaulicher Konzeptplan Messestadt Riem

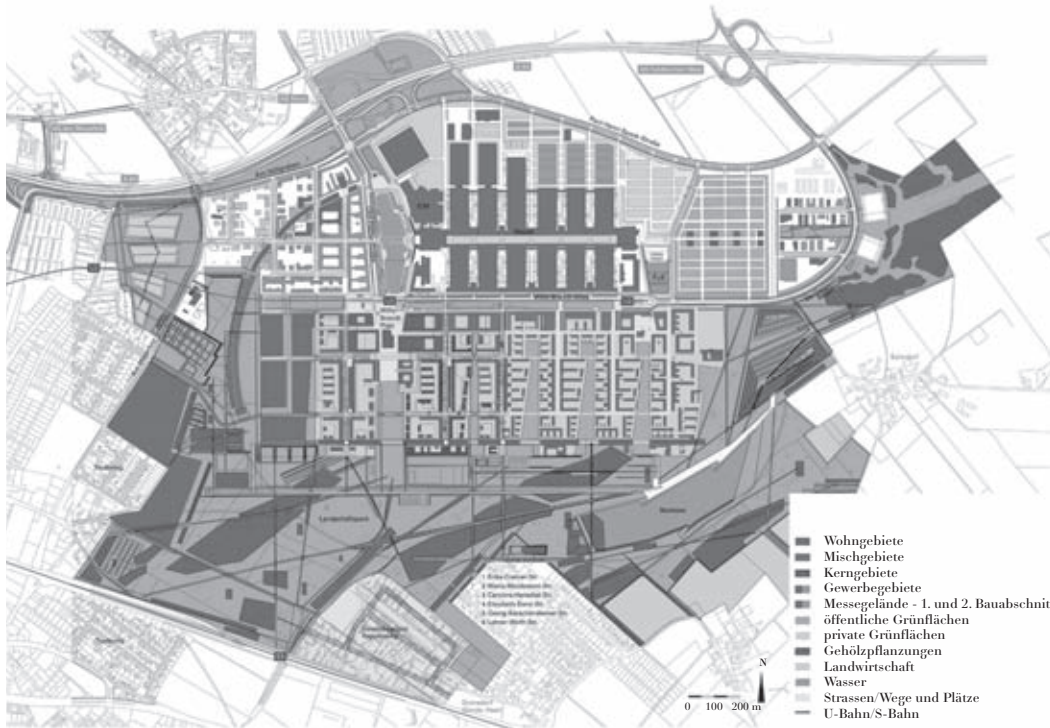


Abb. 3: Masterplan Messestadt Riem
 Im Norden des ehemaligen Flughafengeländes an der Autobahn A 94 die Neue Messe und zwei flankierende Büro- und Gewerbegebiete, südlich davon das Stadtteilzentrum mit dem Einkaufszentrum Riem Arcaden, Kirchen u.a. am U-Bahnhof Messestadt West und die zum über 200 Hektar grossen Riemer Park mit Badeseer orientierten Wohngebiete.
 (Quelle: LH München/Planungsreferat)

nungsspiel der Fussball-Weltmeisterschaft vor 66 000 Zuschauern stattfand. Und wo jahrzehntelang zuletzt über 100 000 Autos täglich den Mittleren Ring im Norden in eine lärmende Blechwüste verwandelten, freuen sich Anwohner und Besucher seit zwei Jahren über den neuen Petuelpark auf dem Strassentunnel.

Tram- und U-Bahn-Netz werden weiter ausgebaut, um der wachsenden Nachfrage durch eine weitere Verdichtung von Wohnungen und Arbeitsplätzen in der inneren Stadt Rechnung zu tragen. Der Freistaat Bayern plant einen zweiten Tunnel für die S-Bahn unter der Innenstadt, um die wachsende Region schneller und zuverlässiger per Schiene mit der Landeshauptstadt zu verknüpfen. Für ein neues Empfangsgebäude des Hauptbahnhofes wurde ein Architektenwettbewerb kürzlich abgeschlossen. Die überfällige Express-S-Bahn zwischen Hauptbahnhof und Flughafen ist durch das vom Freistaat hierfür gegen den Willen der Stadt derzeit noch verfolgte Projekt einer insulären Magnetschnellbahn-Kurzstreckenverbindung leider vorerst blockiert.

5. Flächenpotenziale und Zukunftsprojekte

Angesichts der vor allem durch Zuwanderung weiter wachsenden Bevölkerung, einer zunehmenden Zahl der Haushalte und des steigenden Wohnflächenkonsums je Einwohner müssen in München Jahr für Jahr auch künftig mindestens 7000 Wohnungen gebaut werden, damit der angespannte Wohnungsmarkt halbwegs ausgeglichen und die Mieten noch bezahlbar bleiben.

Neben der mittlerweile fast zur Hälfte realisierten Messestadt Riem auf dem ehemaligen Flughafengelände ist das gerade in die Realisierungsphase kommende 350 Hektar umfassende «Aussenentwicklungsgebiet» Freiham im Westen (bis zu 20 000 Einwohner und 7500 Arbeitsplätze) für die nächsten 15 Jahre ein bedeutendes Potenzial für neue Wohnungen und Arbeitsplätze. Wichtige Bereiche für die Innenentwicklung und Umstrukturierung von traditionell industriell bzw. gewerblich genutzten Quartieren sind der Siemens-Standort Obersendling und das Gebiet «Rund um den Ostbahnhof». Vor allem aber sind die nach und nach frei werdenden oder schon geräumten grossen Kasernenareale im Münchner Norden Potenziale für das Wachstum nach innen. Nach der überwiegend fertig gestellten Sied-

lung Nordheide, Teil des ehemaligen Standortübungsplatzes «Panzerwiese» mit 2500 Wohnungen und 650 Arbeitsplätzen und dem im ersten Bauabschnitt fertig gestellten und fast ebenso grossen Quartier am Schwabinger Ackermannbogen (ehemalige Waldmann- und Stetten-Kasernen) kommt die benachbarte Luitpoldkaserne mit zirka 400 Wohnungen als Modellsiedlung des Deutschen Werkbundes Bayern sowie der Bereich der von der Stadt bereits erworbenen ehemaligen Funkkaserne nördlich der Domagkstrasse auf die Agenda des Stadtumbaus. Zusammen mit ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen werden dort auf 63 Hektar in den nächsten Jahren etwa 1800 Wohnungen und 2500 bis 3000 Arbeitsplätze entstehen. Es folgen die ebenfalls mittlerweile im Eigentum der Stadt befindliche 30 ha grosse Prinz-Eugen-Kaserne in Bogenhausen mit fast 2000 Wohnungen sowie längerfristig die 48 Hektar grosse Bayern-Kaserne.

Insgesamt beträgt das derzeit absehbare Baurechtspotenzial in München zirka 640 Hektar Wohnbauflächen (das entspricht rund 60 000 Wohnungen) und zirka 440 Hektar Gewerbe- und Kern- bzw. Mischgebiete. Der Anteil der Innenentwicklung und des Flächenrecyclings an der Neuschaffung von Baurecht wird in Zukunft auf fast 50 % steigen. Da ohnehin die Bautätigkeit in München regelmässig zur Hälfte in Baulücken und anderen Bestandsbaurechten stattfindet, bedeutet dies, dass die heute erkennbaren Flächenpotenziale in etwa 20 Jahren ausgeschöpft sind, wobei der Anteil der Innenentwicklung auf 75 % steigt.

6. *Auch aussen: Wachstum nach innen?*

Eine nachhaltige Siedlungsstrukturpolitik in Stadtregionen erfordert mehr interkommunale Kooperation und Anreize hierfür durch neue Formen eines regionalen Vorteils- und Lastenausgleichs. Mit dem seit Ende 2005 im Entwurf vorliegenden Regionalen Einzelhandelskonzept und der auch durch die BUGA 2005 initiierten Bausteine für Regionalparks (z. B. RadlRing) sind über die Fortschreibung des Regionalplans hinaus Ansätze einer verbesserten Kooperation der Städte und Gemeinden in der Region erkennbar. Zentrales Zukunftsthema bleibt die konsequentere Orientierung der Siedlungsstruktur und des insbesondere im Korridor zwischen Stadt und Flughafen zu erwartenden Einwohner- und Arbeitsplatzzuwachses auf angemessen verdichtete Siedlungsschwerpunkte entlang der S-Bahn-Strecken.

Das im Rahmen der bundesweiten Ausschreibung von Modellprojekten der Raumordnung (MORO) von der «Arbeitsgemeinschaft Siedlungsentwicklung» (Landeshauptstadt München und die Städte bzw. Gemeinden Pullach, Oberschleissheim, Oberhaching, Neubiberg, Stadt Garching, Haar, Stadt Unterschleissheim, Stadt Germering) auf freiwilliger Basis eingerichtete Flächenmonitoring ist ein erster übergreifender Ansatz, um die Siedlungsflächeninanspruchnahme verstärkt unter der Zielsetzung der Innenentwicklung zu gestalten. Die Arbeitsgemeinschaft hat sich u. a. auf folgende Grundsätze verpflichtet:

- Innenentwicklung/Flächenrecycling und Bestandsverdichtung vor Neuausweisung,
- kompakte Siedlungsentwicklung vor allem an den S-Bahn-Haltepunkten,
- Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Hauptorte,
- wohnungsnaher Einzelhandelsversorgung, Stärkung der Ortsmitten und Zentren,
- Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit den Nachbarkommunen.

Der vom Planungsverband «Äußerer Wirtschaftsraum München» (PV) hierzu entwickelte methodische Ansatz eines Baulandreserven-Katasters wertet die gemeindlichen Bauleitpläne aus und gleicht sie mit vorhandenen Datenbeständen zur Realnutzung (Statistik, Luftbilder, Ortsbesichtigung) ab. Mit dem entwickelten Instrumentarium kann auch von kleinen Gemeinden ohne entsprechendes Fachpersonal auf relativ einfache Weise und mit nur wenigen Tagen Arbeitsaufwand pro Jahr eine jährliche Aktualisierung der Daten für das Gemeindegebiet geleistet werden.

Um Handlungsspielräume auszuloten, aber auch Hemmnisse zu überwinden und Strategien einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung weiter zu entwickeln, hat die Arbeitsgemeinschaft ein vom Freistaat gefördertes Projekt «Siedlungsentwicklung und Mobilität» angestossen, das der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) zusammen mit dem Münchner Verkehrsverbund (MVG GmbH) und dem Institut für Verkehrsplanung und Logistik an der TU Hamburg-Harburg, Prof. Dr. Gertz, durchführen wird. In diesem Projekt sollen in der ersten Stufe die regionalen Siedlungsflächenpotenziale an den S-Bahn-Haltepunkten erhoben und hinsichtlich städtebaulicher Potenziale und Erschliessungsqualität bewertet werden. In der zweiten Stufe werden anhand von Fallstudien städtebauliche, verkehrliche und ökonomische Instrumente und Strategien zur Mobilisierung dieser Potenziale entwickelt. Bei der

Bewertung und Strategienentwicklung werden insbesondere die so genannten «Schattenkosten» der Siedlungsentwicklung berücksichtigt, also die Kosten der Erschliessung und sozialen Infrastruktur sowie die Mobilitätskosten privater Haushalte.

7. Schlussfolgerungen

Aus den Erfahrungen in München mit dem seit über einem Jahrzehnt konsequent verfolgten «Wachstum nach innen» können einige verallgemeinerbare Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung abgeleitet werden:

Zukunftsmodell «kompakte Stadt»

Die kompakte, nutzungsgemischte und sozial integrierende europäische Stadt ist auch für die postindustrielle Wissensgesellschaft das stadt-wirtschaftlich, ökologisch, sozial und städtebaulich optimale, nachhaltige Strukturmodell. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des sozial-demographischen Wandels und der Endlichkeit fossiler Energiereserven. Ressourcenschonende und umweltverträgliche Mobilität (kürzere Wege, stärkere Nutzung des «Umweltverbundes» u.a.) setzt kompakte Siedlungsstrukturen voraus.

Chancen und Risiken der Innenentwicklung

Innenentwicklung bietet stadt- und immobilienwirtschaftlich, ökologisch, sozial und städtebaulich zahlreiche Chancen zur «inneren Stadterweiterung» und zur «Stadtreparatur». Bei Auswahl und Einsatz von Instrumenten und Konzepten sind die zeitlichen, rechtlichen und finanziellen Risiken der Innenentwicklung, die vielfältigen Akzeptanzprobleme sowie Sprungkosten bei ausgeschöpften Kapazitäten der Infrastruktur zu berücksichtigen.

«Erfolgsbilanzen» müssen einbeziehen, dass Flächen für die Innenentwicklung nicht selten durch Verlagerungen frei werden, die zu insgesamt höherem Flächenbedarf an anderer Stelle in der Region führen (z.B. Flughafen, Messe, Rangierbahnhof).

Folgewirkungen und «Schattenkosten» extensiver Siedlungsentwicklung transparent machen

Ursachen und Folgen einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme müssen den beteiligten

Akteuren und der Öffentlichkeit stärker bewusst gemacht werden. Das gilt vor allem für die investiven und laufenden «Schattenkosten» der Aussenentwicklung für Gemeinden und private Haushalte bzw. Unternehmen.

Die nachhaltige Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit erfordert eine stärkere Gewichtung der langfristigen Haushaltsbelastungen durch den Betrieb der technischen und sozialen Infrastruktur schon bei der Entscheidung über die Baurechtschaffung für neue Wohn- und Gewerbegebiete.

Innenentwicklung durch strategisches Flächenmanagement umsetzen

Erfolgreiche Innenentwicklung setzt ein ebenen- und ressortübergreifendes, private Akteure einbeziehendes strategisches Flächen- und Projektmanagement voraus.

Hoheitliche Planungsinstrumente sind durch ökonomische Lenkungsimpulse (Grund(-erwerbs-)steuer, Abgaben, Förderprogramme) und privatrechtliche Kooperationsformen mit Investoren zu ergänzen (Städtebauliche Verträge, Projektgesellschaften). Anstelle eines Ausverkaufs kommunaler Grundstücksreserven ist eine strategisch angelegte kommunale Bodenwirtschaft (revolvierende Bodenfonds, Flächenpools) notwendig (umfassender zum Stadtentwicklungsmanagement vgl. Reiss-Schmidt, 2006).

Hemmnisse für Innenentwicklung und sparsame Flächeninanspruchnahme im Planungs-, Umwelt- und Steuerrecht müssen rasch und konsequent abgebaut werden. Die kürzlich erfolgte Abschaffung der Eigenheimzulage und die Reduzierung der Entfernungspauschale sind erste Schritte in die richtige Richtung. Weitere Erleichterungen für die Innenentwicklung bietet eine erweiterte Änderung des Baugesetzbuches. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung bis zu einer bestimmten Grössenordnung entfällt u.a. die Pflicht zur Umweltprüfung und gelten Erleichterungen bei der naturschutzrechtlichen Eingriffs-/Ausgleichsregelung.

Innenentwicklung als regionale Aufgabe wahrnehmen

Wegen der enger werdenden Verflechtungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland ist ein strategisches Flächenmanagement künftig vor allem auf der stadtreionalen Ebene weiterzuentwickeln, z.B. durch ein regionales Siedlungsflächen-Monitoring, regionale Einzelhandelskonzepte, Entwicklung von Regional-

parks. Voraussetzung hierfür ist ein fairer interkommunaler Vorteils- und Lastenausgleich.

Für die durch interkommunale Kooperation nicht konsensual auflösbaren Konfliktfälle muss die Regionalplanung gestärkt werden, z. B. durch die Möglichkeit verbindlicher Vorgaben für Menge und Struktur (Lage, ÖV-Erschließung, Dichte) der künftigen Siedlungsflächenentwicklung.

Wirtschaftlichkeit und Qualität sichern

Die Balance zwischen notwendiger Wirtschaftlichkeit und städtebaulicher Qualität ist ein schmaler Grat. Ohne klare Strategien, Konzepte und fachliches wie politisches Stehvermögen sind keine nachhaltigen Qualitäten erreichbar.

Wettbewerbe, Gestaltungsbeiräte und eine begleitende Evaluierung sind zur Qualitätssicherung notwendig. Diese ist die Aufgabe einer demokratisch legitimierten öffentlichen Planung (Abwägung) und kann nicht «privatisiert» werden.

Die in übergreifende (regionale) Planungen eingebettete und durch ein aktives Flächenmanagement sowie vertragliche Regelungen (z. B. SoBoN) ergänzte Bauleitplanung mit der gerechten Abwägung privater und öffentlicher Belange bleibt das zentrale, rechtsstaatliche Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Literatur

- DEUTSCHER STÄDTETAG (2002): *Strategisches Flächenmanagement und Bodenvirtschaft*, Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen, Positionspapier. Köln und Berlin.
- KRAU, INGRID (2003): *Mobilität und Kommunikation*. Schlussbericht des Teilprojektes «Mobilität und Kommunikation» im Forschungsprojekt Zukunft München 2030 – Visionen und Strategien für Stadt und Region. München: Lehrstuhl für

Stadtraum und Stadtentwicklung an der TU München.

- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG (HRSG.) (1995): *München kompakt, urban, grün – Neue Wege der Siedlungsentwicklung*. Kurzfassung der Studien «Grundlagen für ein Dichtemodell München» (Planungsgruppe 504) und «Landschaft in der Stadt» (Haase und Söhmisch). München.
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG (HRSG.) (2005): *Die Zukunft der Stadt gestalten – PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Leitlinien und Leitprojekte*. München.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR UND WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG; INSTITUT FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG DER UNIVERSITÄT KARLSRUHE (HRSG.) (2003): *Innenentwicklung vor Aussenentwicklung – Strategien, Konzepte, Instrumente*. Dokumentation des Fachkongresses 15./16. Mai in Karlsruhe. Stuttgart.
- REISS-SCHMIDT, STEPHAN (2003/1): Herausforderungen und Chancen kooperativer Regionalentwicklung – Perspektiven für die Region München. *disP* 152: 71–79.
- REISS-SCHMIDT, STEPHAN (2003/2): Wachstum nach innen? Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. *vhw Forum Wohneigentum*, 3: 141–146.
- REISS-SCHMIDT, STEPHAN (2005/1): Perspektiven und Projekte der Stadtentwicklung – München zwischen Wandel und Identität. *Umriss – Zeitschrift für Baukultur*, 4/5: 11–14.
- REISS-SCHMIDT, STEPHAN (2005/2): Strategie und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsplanung, PERSPEKTIVE MÜNCHEN. In KLOTZ, ARNOLD; FREY, OTTO (HRSG.): *Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung*. Wien/New York: Springer, 127–142.
- REISS-SCHMIDT, STEPHAN (2006): Stadtentwicklungsmanagement als Instrument der Qualitätssicherung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*: 80–98

Stephan Reiss-Schmidt
Dipl.-Ing. DASL/SRL/ISoCaRP,
Stadtdirektor
Leiter der Hauptabteilung
Stadtentwicklungsplanung im
Referat für Stadtplanung und
Bauordnung der
Landeshauptstadt München
Blumenstrasse 31
D-80331 München
Email: stephan.reiss-schmidt@
muenchen.de

Zürich: Mit neuen Methoden zu einer differenzierten Innenentwicklung

Brigit Wehrli-Schindler

Ausgangslage

Der Ruf nach vermehrter Innenentwicklung – bzw. «Siedlungsentwicklung nach innen» im schweizerischen Sprachgebrauch – ist nicht neu, sondern eine in Planerkreisen seit langem bestehende Forderung. Sie war bereits 1996 eine der Kernaussagen in den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» des damaligen Bundesamtes für Raumplanung. Dennoch ist die Realität der schweizerischen Siedlungsentwicklung noch immer eine andere: Seit Jahrzehnten wird in der Schweiz rund 1qm pro Sekunde überbaut. Zwischen 1980 und 2000 stieg die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz von 6.4 auf 7.3 Mio. Menschen. Die Siedlungsfläche jedoch hat überproportional zugenommen und beträgt heute insgesamt rund 400 qm pro Person.

Der ungebremste Bodenverbrauch belastet nicht nur Umwelt und Natur, sondern erfordert auch übermässige Investitionen in Infrastrukturen und Verkehrswege. Der Schweizerische Bundesrat hat sich deshalb im Jahr 2002 in seiner «Strategie Nachhaltigkeit» zum Ziel gesetzt, die Siedlungsfläche auf 400 qm pro Person zu beschränken – was in etwa dem heutigen Stand entspricht. Die weitere Entwicklung der Nutzung des Bodens soll nach klaren Grundsätzen gesteuert werden. Der neueste Raumordnungsbericht des Bundes (2005) kommt allerdings leicht resigniert zum Schluss: «Die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte ist im Sinne der Bundesverfassung nicht als nachhaltig zu bezeichnen». Dennoch hat auch dieser Raumordnungsbericht wenig Rezepte für eine Änderung der Entwicklung. Vorgeschlagen wird eine Stärkung der Metropolen, eine verbesserte Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr in den Agglomerationen und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten (Bund, Kantone, Gemeinden). Der Einsatz finanzieller und marktwirtschaftlicher Instrumente soll die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen und sie vermehrt nach den Kriterien einer «Nachhaltigen Entwicklung» steuern. Dazu sollen alle Planungsinstrumente überprüft werden, und es werden selbst Massnahmen wie beispielsweise eine Kontingentierung der Siedlungsflächen angedacht.

Ein wichtiger Grund für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung liegt sicherlich in der hohen kommunalen Autonomie bei der Nutzungsplanung und dem relativ geringen Einfluss der übergeordneten Behörden. Grundsätzlich müssten daher klare Zielwerte für die Entwicklung der Siedlungsflächen formuliert und entsprechende Anreize zur Erreichung dieser Zielwerte gegeben werden. Der überproportional zunehmende Siedlungsverbrauch ist in erster Linie ein Problem des «Stadtlandes Schweiz», d.h. er findet vor allem in den ausufernden städtischen Agglomerationen und in einzelnen touristischen Zentren mit viel Zweitwohnungsbau statt.

Die Kernstädte der Metropolitanregionen selber weisen heute deutlich höhere Dichten als ihr Umland auf. Man kann sich deshalb mit Fug und Recht fragen, inwieweit denn die Städte einen Beitrag zur Reduktion des Flächenverbrauchs leisten können. Lange Zeit waren sie die *driver* der Suburbanisierung. Seit einiger Zeit allerdings resultieren nicht nur die massiven wirtschaftlichen Strukturveränderungen in der Industrie, sondern auch der Rückzug militärischer Nutzungen sowie darüber hinaus Veränderungen der infrastrukturellen Ansprüche der Bahn in Flächen, für die keine Verwendung mehr besteht. Das gibt den Städten Raum zur Innenentwicklung (zurück). Erste dieser Areale wurden bereits Mitte der 1980er-Jahre frei, erste methodische Ansätze zum Umgang mit solchen Flächen stammen auch aus dieser Zeit. Mit den Jahren hat sich ein Know-how im Umgang mit derartigen Innenentwicklungen ergeben. Die grossen Städte haben aus ihren Erfahrungen gelernt und neue Methoden entwickelt, von denen andere Gemeinden profitieren können. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) des Bundes bietet seit kurzem eine Plattform für den Austausch über Projekte und Methoden der Innenentwicklung (*projets urbains*).

Der folgende Beitrag berichtet über die Erfahrungen der Stadt Zürich mit Innenentwicklung in den letzten zehn Jahren – im Allgemeinen wie auch an konkreten Beispielen.

Brigit Wehrli-Schindler ist Direktorin der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich.

Von der Stadt zur Stadtregion

Die Stadt Zürich ist Zentrum eines Wirtschaftsraumes, der je nach Betrachtungsweise 1.7 Mio. (statistische Metropolitanregion) bis zu 3.7 Mio (Wirtschaftsraum «Greater Zurich Area») Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Die Stadt Zürich wies 2005 eine Wohnbevölkerung von rund 367 000 Personen auf und bildet damit im Verhältnis zur Grösse und Bedeutung des Wirtschaftsraums Zürich einen relativ kleinen Kern.

Im Gegensatz zum steten Wachstum der Region hatte die Bevölkerung der Stadt Zürich bereits im Jahr 1962 mit 440 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ihren Höhepunkt erreicht. In der Folge nahm die Bevölkerung bis Mitte der 1990er-Jahre stetig ab und erreichte 1989/90 mit 356 000 EinwohnerInnen einen Tiefpunkt. In den 1990er-Jahren stabilisierte sich die Einwohnerzahl, und seit 1998 steigt sie wieder leicht an. Die Agglomeration Zürich hingegen wuchs zur «Metropolitanregion Zürich». Dies bedeutet nicht nur ein bevölkerungsmässiges Wachstum, sondern auch ein Wachstum der funktional-geographischen Dimension. Heute umfasst die «Metropolitanregion Zürich» Gemeinden und Agglomerationen aus sieben Kantonen. Sie verfügt aber über keine offiziellen Abgrenzungen und über keine Rechtspersönlichkeit.

Damit verlief die Entwicklung Zürichs ähnlich wie diejenige anderer europäischer Städte: Die Bevölkerung im Kern nahm ab, das Wachstum fand im Umland statt. Der zunehmende wirtschaftliche Wohlstand und die Verkleinerung der Haushalte führte zu immer höheren Ansprüchen an den Wohnraum und damit zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch pro Kopf, was auch die Belegungsdichte in der Stadt verringerte. Heute beträgt der Wohnflächenverbrauch pro Kopf in Zürich über 50 qm. Bei einer weiteren Zunahme der Wohnfläche braucht es ausschliesslich zur Erhaltung der bestehenden Einwohnerzahl einen steten Zuwachs an Wohnungen.

Diese demographisch und wirtschaftlich bedingte Ausdünnung war aber nicht der einzige Faktor für den Bevölkerungsverlust der Kernstädte. Der Mangel an für Familien geeigneten grösseren Wohnungen und die lange Zeit vorherrschende kritische Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Leben in der Stadt führte von den 1970er- bis in die 1990er-Jahre zu einer eigentlichen Stadtfucht, vor allem von Mittelschicht-Familien. Entsprechend wuchsen die Agglomerationsgemeinden, und die Grenzen der Agglomeration dehnten sich immer weiter

aus. Der Ausbau der S-Bahn hat – so richtig er vom Aspekt der Mobilitätsbewältigung ist – entschieden zu dieser Entwicklung mit beigetragen, ist doch die Stadt vom Haus im Grünen innerhalb weniger Minuten bequem mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Die Agglomeration ist insbesondere auch gerade an jenen Orten stark gewachsen, welche durch die S-Bahn erschlossen werden.

Heute ist Zürich noch immer das Arbeitsplatzzentrum des Wirtschaftsraums. In der Stadt arbeiten rund 330 000, im Kanton rund 725 000 Beschäftigte. Allerdings entstehen seit einiger Zeit immer mehr Arbeitsplätze an der Peripherie, vor allem im Glatttal (Flughafennähe) und im Limmattal. Dies hat zu einer Verlagerung der Pendlerströme im Sinne einer Periurbanisierung geführt. Die Pendlerwege laufen nicht mehr nur radial von aussen ins Zentrum, sondern immer öfter tangential durch die Stadt oder an der Stadt vorbei. Auf die Suburbanisierung der Wohnbevölkerung folgte die Suburbanisierung der Arbeitsplätze.

Zürich wird dank seiner globalen Verflechtungen in der Literatur von J. P. Taylor als eine so genannte *Beta-Stadt*, d.h. eine *Mayor World City*, bzw. von Saskia Sassen als eine *Global City* wahrgenommen. Auch wenn in der stadtsoziologischen Literatur von «Stadt» gesprochen wird, wird darunter längst nicht mehr nur die Kernstadt, sondern die Stadtregion, die über die Stadtgrenzen hinausgeht, verstanden. Diese weist eine variable Geometrie auf, welche sich nicht mit klaren geografischen Perimetern oder politischen Grenzen definieren lässt und deshalb auch nicht im eigentlichen Sinne als Einheit wahrgenommen wird und auch nicht übergeordnet gesteuert werden kann.

Mangelnde Identität und fehlende Steuerungsmöglichkeiten der Stadtregion

Diese Tatsache ist eine Herausforderung in politischer und in planerischer Hinsicht. Politisch geht es darum, für die Metropolitanregion eine Identität und sinnvolle Formen der Zusammenarbeit für verschiedenste Sachbereiche – von der Siedlungsplanung über die Ver- und Entsorgung bis zur Spitalplanung und der Kultur – zu finden. Der Bund und die «Tripartite Agglomerationskonferenz» haben diese Problematik erkannt und fördern deshalb die Zusammenarbeit in den Agglomerationen in Form so genannter «Agglomerationsprogramme», die in erster Linie planerisch, d.h. auf die Steuerung von Siedlung und Verkehr, ausgerichtet sind.

In der Region Zürich gibt es mit der Organisation «Regionalplanung Zürich und Umgebung» (RZU) für den raumplanerischen Bereich bereits Ansätze zu einer solchen übergreifenden Zusammenarbeit, doch ist das damit abgedeckte Gebiet noch zu klein, und die Organisation verfügt über keine Kompetenzen. Kürzlich hat die RZU in einem breit abgestützten Prozess ein Leitbild für eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Region Zürich entwickelt. Gemäss diesem Leitbild ist die Entwicklung von Siedlung und Verkehr dann «nachhaltig», wenn sie aufeinander abgestimmt ist und wenn gewisse, gut erschlossene Gebiete prioritär weiter entwickelt werden, in anderen hingegen Grün- und Freiraum für Landwirtschaft und Freizeitnutzungen erhalten werden kann. In der Region Zürich bieten sich neben der Kernstadt insbesondere die Gebiete rund um den Flughafen sowie das Limmattal für eine weitere Siedlungsentwicklung nach innen an, während andere Gebiete aus übergeordneter Sicht ihren noch intakten ländlichen Raum erhalten sollten. Eine solche regional oder auf den ganzen Metropolitanraum abgestimmte Koordination der Siedlungsentwicklung ist leider noch nicht verwirklicht. Einzig die Kantone als übergeordnete Behörden haben die Möglichkeit, die Siedlungsentwicklung mittels kantonaler Richtlinien zu steuern.

Obwohl die Siedlungsentwicklung noch immer nach aussen drängt, sind die eigentlichen Treiber der Entwicklung heute wieder verstärkt die Kernstädte. Sie bieten die meisten Arbeitsplätze, die kulturellen Einrichtungen sowie die tertiären Ausbildungsstätten für die Bevölkerung der ganzen Region. Dass heute auch die Kernstadt selbst wieder wächst, war Mitte der 1990er-Jahre nicht abzusehen. Anhand eines kurzen Rückblicks auf die Entwicklung der letzten zehn Jahre in Zürich soll erläutert werden, was zu diesem Umschwung geführt hat.

Die Entwicklung der Stadt Zürich in den 1990er-Jahren

Die 1990er-Jahre waren in Zürich – wie erwähnt – durch Bevölkerungsverlust und durch eine zunehmende demographische Segregation zwischen Stadt und Umland gekennzeichnet. Der Wegzug von Schweizer Familien in die Agglomeration wurde teilweise kompensiert durch Zuziehende aus dem Ausland und durch den Zuzug von jungen Leuten, die zur Ausbildung in die Stadt kamen. So hat der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung leicht, aber ste-

tig zugenommen und lag Ende 2005 bei rund 30%. Die in den vergangenen Dekaden vorwiegend den unteren Schichten angehörende ausländische Wohnbevölkerung konzentrierte sich lange in den ehemaligen Arbeiterquartieren am Cityrand. Unter anderem als Folge des Familiennachzugs in den 1990er-Jahren zogen die ausländischen Haushalte vermehrt an den Stadtrand, da dort günstige ältere Familienwohnungen verfügbar sind, welche den Ansprüchen einheimischer Familienhaushalte zu wenig Platz und Komfort boten. Damit haben sich ehemals homogene Wohn- und Wohnmischquartiere am Stadtrand in ihrer soziodemographischen Zusammensetzung stark verändert.

Auf Grund dieser soziodemographischen Veränderungen wurde Zürich in den 1990er-Jahren – wie andere Kernstädte auch – zur so genannten «A-Stadt» entwickelt: zum Ort der Armen, Alten, Ausländer, Arbeitslosen und Abhängigen. Die unbewältigte Drogenszene der frühen 1990er-Jahre trug das Ihre zum schlechten Image der Stadt bei. Zürich war Mitte der 1990er-Jahre wirtschaftlich und imagemässig an einem Tiefpunkt angelangt. Nicht nur die Bevölkerung hatte der Stadt den Rücken gekehrt, sondern auch einige wichtige Firmen. Der Wegzug dieser Unternehmen und die wirtschaftliche Rezession hatte zum Verlust von rund 30 000 Arbeitsplätzen geführt; bei steigenden Sozialkosten hatten die Steuereinnahmen um 300 Mio. ab-, die Verschuldung der Stadt in der Folge massiv zugenommen.

Angesichts der andauernden Suburbanisierung und der offensichtlichen Probleme der Schweizerischen Kernstädte wurde Anfang der 1990er-Jahre das Nationale Forschungsprogramm «Stadt und Verkehr» initiiert. Der Leiter dieses Forschungsprogramms, der Stadtökonom René L. Frey, hatte im Jahr 1990 «Szenarien zur Stadtentwicklung» erarbeitet, von denen eines die Reurbanisierung der Kernstädte zum Inhalt hatte. Dessen Eintretenswahrscheinlichkeit gab Frey damals allerdings wenig Kredit. Noch 1996, in der Synthese der Ergebnisse des Forschungsprogramms schrieb er: «In der Schweiz hatte die Stadt kaum eine Chance, sich als solche zu etablieren, weil die Phase der Urbanisation allzu rasch in die Phase der Suburbanisation und Desurbanisation umschlug. Eine urbane schweizerische Gesellschaft im strengen Sinne konnte sich gar nicht entwickeln.»

Eine Chance für eine Reurbanisierung sah Frey allerdings in der «Versöhnung von Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit: Eine hohe

Lebensqualität ist Voraussetzung für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Umgekehrt ist wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Voraussetzung für Wohlstand und, zusammen mit anderen Faktoren, für Lebensqualität». Die These Freys, dass sich eine urbane schweizerische Gesellschaft im strengen Sinne bis heute erst wenig entwickelt hat und die Schweiz noch immer ein «Stadtland» darstellt, hat sich bis heute bewahrheitet. Was er nicht ahnen konnte, ist aber, dass in der Stadt Zürich nur wenige Jahre später tatsächlich als Gegenteil die Reurbanisierung einsetzte.

Reurbanisierung als Start der Innenentwicklung

Heute gilt Zürich – zusammen mit Genf – als Stadt mit der weltweit höchsten Lebensqualität. So lautet zumindest die Wertung der Unternehmensberatungsfirma Mercer in London. Auch die Bevölkerung Zürichs gibt ihrer Stadt in Befragungen stets beste Noten. Nicht nur Zürich, sondern ganz allgemein die Stadt als Lebensform hat ein *revival* erlebt. In Zürich konnte der Bevölkerungsverlust gestoppt werden, heute ist sogar eine leichte Zunahme der Wohnbevölkerung zu verzeichnen.

Zürich, Ende der 1990er-Jahre noch von den Schweizer Medien als Verliererstadt eingestuft, erhielt unvermittelt wieder höchstes Lob: 2000 titelte das *Tages-Anzeiger-Magazin*: «Boomtown Zürich. Die Entzwinglianisierung der Böggenstadt». Im selben Jahr präsentierte die Zeitschrift *Bilanz* auf ihrem Titelblatt «Zürich, das strahlende Wirtschaftszentrum». Die Städte wurden von der Öffentlichkeit wieder als «Motoren der Volkswirtschaft» anerkannt. Gleichzeitig wurden sie zu begehrten Wohnstandorten. Die Leerstandsziffer in Zürich ist seit Jahren extrem tief und liegt stets unter derjenigen des Umlands. In Zürich eine Wohnung zu finden ist ebenso begehrt wie schwierig; auch Firmen siedeln sich heute bevorzugt in der Stadt an, ziehen teilweise sogar von steuergünstigeren Standorten in die Stadt – mit der Begründung, näher bei den Kunden und beim Geschehen sein zu wollen. Die Dynamik hat sich wieder auf die Kernstadt fokussiert.

Wie ist es zu dieser Reurbanisierung gekommen? Welche Faktoren waren die entscheidenden Auslöser für die neue Orientierung auf die Stadt? Die massgeblichen vier Stichworte für diesen Prozess in Zürich waren: Konjunktur, wirtschaftliche Strukturveränderungen, Politik und Zeitgeist.

Konjunktur

Stadtentwicklung ist ein Prozess, der zwar räumlich-baulich sichtbar ist, dessen Dynamik aber stark durch die Wirtschaft und die konjunkturelle Lage geprägt wird. So wie Zürich besonders stark unter der Rezession gelitten hat, hat die Stadt zuerst und am stärksten vom konjunkturellen Aufschwung profitieren können. Standen 1997 noch rund 1 Mio. qm Büroflächen leer, stellte man im Jahre 2000 bereits wieder eine akute Büroraumknappheit fest. Dies wiederum hatte eine starke Bautätigkeit zur Folge, welche heute bereits wieder Überkapazitäten entstehen liess.

Wirtschaftliche Strukturveränderungen

Zürich hatte nicht nur das Glück, vom Wirtschaftsaufschwung profitieren zu können, sondern hatte dank des Rückzugs der Industrie aus der Stadt genügend verfügbare Flächen für eine quantitativ bedeutende Siedlungsentwicklung nach innen und damit auch für einen sichtbaren Aufbruch. Doch mussten erst Planungsverfahren für den Umgang mit derart grossen Arealen entwickelt werden. In den 1990er-Jahren entstanden dabei Auseinandersetzungen, die sich unter anderem an der Frage entzweiten, ob man nicht mit planerischen Massnahmen industrielle Nutzungen in der Stadt halten sollte. Dahinter stand die Idee, den sekundären Sektor nicht ganz aus der Stadt zu verlieren. Die Wirtschaft hingegen forderte eine freie Verwendung dieser Areale für alle Formen von Wirtschaftsnutzungen, also auch für Nutzungen des tertiären Sektors. Während diese Diskussionen noch im Gang waren, traf Zürich Mitte der 1990er-Jahre mit aller Härte die wirtschaftliche Rezession.

Politik

Um diese wenig komfortable Situation zu deblockieren, initiierte der damalige Stadtpräsident Josef Estermann 1996/97 das «Stadtforum Zürich West», eine breite Gesprächsplattform, bei der die verschiedenen Akteurguppen aus Politik, Wirtschaft und Bewohnerschaft wieder Vertrauen zueinander entwickeln sollten. Das Vorhaben zeitigte Erfolg: Man kam zu der Einsicht, dass man nur mit gemeinsamen Kräften aller Akteure aus der Rezession herauskommen konnte. Die Stadtratswahlen brachten 1998 eine politische Neuausrichtung mit neuen Strategien und Programmen. Der Zürcher Stadtrat unternahm einiges im Sinne von René L. Frey zur Versöhnung von Lebensqualität und



Abb. 1: Schiffbau: Kultur in Zürich West – ein Theater in der ehemaligen Schiffbauhalle. (Quelle: Stadt Zürich)

Wettbewerbsfähigkeit: Es wurde eine Stelle für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung eingerichtet, und es wurden Programme zur Förderung der Lebensqualität und des Wohnens in der Stadt geschnürt. Mit dem Wohnbau-Programm «10 000 (grosse) Wohnungen in 10 Jahren» sollte vor allem der demographischen Segregation durch Abwanderung von Familien des Mittelstands entgegengewirkt werden. Zudem wurde eine neue Bau- und Zonenordnung erarbeitet, die eine Innenentwicklung mit höheren Dichten an verschiedenen Orten in der Stadt ermöglichte.

Nachdem sich das Vertrauen zwischen den verschiedenen Akteuren wieder verbessert hatte, war es ein breit getragenes Ergebnis des Stadtforums, dass das Gebiet «städtebaulich aufgewertet werden sollte und dass diese Aufwertung in kooperativen Verfahren durchgeführt werden sollte» (Stadtforum Zürich, Schlussbericht, Zürich, 1997, Seite 13). Damit war der Weg zu konkreten Gebietsplanungen geebnet. Die wichtigsten Grundeigentümer in Zürich West und die Stadt setzten sich zusammen an einen Tisch und stellten – unter Beizug von externen Fachleuten – Überlegungen darüber an, wie sich die Grundstücke entwickeln liessen und wie ein attraktives neues Wohnmischquartier entstehen könnte.

Zeitgeist

Mit den ersten neuen Wohnbauten und kulturellen Einrichtungen begann sich jenes Gebiet, das in den vorangegangenen Jahren durch

die Drogenszene in Verruf geraten war, schnell zu verändern. Nicht zuletzt dank den vielfältigen kulturellen Nutzungen, die sich in der Zeit des Stillstands als Zwischennutzungen in den alten Industrieräumlichkeiten niedergelassen hatten, und die sich in der Zwischenzeit an neuen Standorten im Quartier etablieren konnten, sowie einer innovativen Club- und Gastronomieszene wurde es schnell zum neuen Trendquartier. Zürich West wurde zum Symbol für Zürichs neue *coolness*, die dem neuen urban ausgerichteten Zeitgeist entsprach. Nachdem auch das englische Lifestylemagazin *Wallpaper* die Qualitäten Zürichs thematisierte, glaubten es schliesslich auch die Zürcherinnen und Zürcher selbst – und seither ist Stadtleben und urbanes Wohnen angesagt.

Neue Planungsverfahren für die Innenentwicklung

Zürich West war nicht das erste Gebiet, in dem der Rückzug der Industrie Chancen zur Innenentwicklung eröffnet hat. Das erste Gebiet, in dem bereits in den 1980er-Jahren mit der Planung begonnen wurde, war das ehemalige Industriegelände der ABB in Zürich-Oerlikon. Gegenüber den damals angewandten Planungsmethoden eines Gesamtwettbewerbs mit Sonderbauvorschriften für das ganze Gebiet hat sich das Planungsverständnis in den letzten Jahren gewandelt.

An Stelle der ausschliesslich hoheitlichen Planung ist die kooperative Planung getreten.

Dieser liegt die Überzeugung zugrunde, dass mit gemeinsamen Kräften mehr erreicht werden kann. Und auch die Vorgehensweise ist darauf ausgerichtet. Grössere Planungsvorhaben von Privaten oder der öffentlichen Hand werden nicht isoliert, sondern in ihrem Kontext betrachtet. Darunter wird sowohl der städtebauliche wie der sozialräumliche Kontext verstanden. Entsprechend erfolgt ein breiter Einbezug von Personen, die an gemeinsamen Workshops ein Entwicklungsleitbild erarbeiten. Ein solches Entwicklungsleitbild oder Entwicklungsleitlinien können sich auf ein Teilgebiet oder auf ein ganzes Quartier beziehen. Die Federführung dieser Prozesse liegt beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, beteiligt sind aber auch die übrigen raumbezogenen Amtsstellen der Stadt, wie die Verkehrs- und die Grünraumplanung, die Stadtentwicklung und die Umweltstellen, wenn nötig auch die Denkmalpflege.

Ziel dieses Vorgehens ist es, die einzelnen Arealplanungen in die Entwicklung des ganzen Quartiers einzubinden und bei den Grundeigentümern das Verständnis für übergeordnete Fragen zu wecken und ausserdem die Interessen der einzelnen städtischen Amtsstellen aufeinander abzustimmen, die Planungsprozesse aber zugleich effizient und transparent durchzuführen.

Solche Prozesse erfolgen jeweils unter Beizug von zwei bis drei Planer- bzw. Architektenteams, welche ihre Entwicklungsvorstellungen zu Papier bringen und so die Ausgangsbasis für die Diskussion der Beteiligten abgeben. In drei bis vier Workshops werden auf der Basis dieser Testplanungen Entwicklungsziele formuliert. Diese stellen die Basis für die einzelnen Arealentwicklungen dar und werden schliesslich zu verbindlichen Rahmenbedingungen für die Bauprojekte. Ziel ist es, im Verlauf solcher Prozesse eine Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten zu finden, um schliesslich zu breit akzeptierten und verbindlichen Leitlinien zu gelangen. Während die Leitbilder und Entwicklungsleitlinien in der Kompetenz der Exekutive liegen und nur behördenverbindlich sind, müssen die konkreten planerischen Rahmenbedingungen für Arealentwicklungen (wie z.B. Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne) dem Parlament vorgelegt werden.

Diese Art von «Kooperativer Planung» wird bei allen grösseren Innenentwicklungen angewendet – sowohl bei der Neuplanung grösserer und kleinerer ehemaliger Industrieareale wie auch bei der Entwicklung bestehender Quartiere mit starkem Veränderungspotenzial. Einzelne Beispiele solcher Verfahren sind am

Schluss dieses Beitrags beschrieben. Zuvor sollen jedoch einige weitere Massnahmenbündel vorgestellt werden, welche die Innenentwicklung in bestehenden Wohn- oder Wohnmischgebieten fördern sollen.

Massnahmen zur Unterstützung der Innenentwicklung

Um die Chancen des Reurbanisierungstrends für die Innenentwicklung auch über die grossen Entwicklungsgebiete hinaus optimal nutzen zu können und die Attraktivität des Lebens in der Stadt weiter zu erhöhen, braucht es neben den konkreten Arealplanungen ein Bündel von Massnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern. Hier einige Handlungsfelder, in denen die Stadt Zürich seit einigen Jahren aktiv ist:

- Proaktives Orten innerer Entwicklungspotenziale und Erarbeitung entsprechender Leitbilder (im Rahmen von «Kooperativen Planungen»)
- Optimierung der Qualität von Wohnumfeld und Infrastruktur in neuen Gebieten, um deren Attraktivität für Investoren und Nutzende zu steigern.
- Pflege bzw. – wo nötig – Verbesserung der Lebensqualität in allen Quartieren (Programm «Lebensqualität in allen Quartieren»)
- Schaffen von guten Rahmenbedingungen für neuen Wohnraum für unterschiedliche Bedürfnisse (Programm «Wohnen für alle»)
- Aktives Stadtmarketing, um erfolgreich gegen die Konkurrenz auf der grünen Wiese zu bestehen.

Das städtische Aktionsprogramm «Lebensqualität in allen Quartieren» (2002 bis 2006) war auf jene älteren, weniger privilegierten, meist dichten und durch Verkehr belasteten Quartiere ausgerichtet, in welchen die Urbanität nicht immer nur positiv in Erscheinung tritt. Hier setzte das Programm mit Massnahmen gegen die Unwirtlichkeit der Stadt an und schaffte zusammen mit der betroffenen Bevölkerung und den Grundeigentümern neue Wohn- und Lebensqualität. Evaluiert werden diese Bemühungen durch eine alle zwei Jahre stattfindende Bevölkerungsbefragung, in der die Wohn- und Wohnumfeldqualität und deren Veränderungen quartierspezifisch beurteilt werden kann. In den letzten Jahren konnte die Stadt Zürich erfreulicherweise fast in allen Quartieren Punkte hinzugewinnen.

Zur Förderung des Wohnens hat die Stadt Zürich seit 1998 verschiedene Wege beschritten: Es wurde im Jahr 2002 eine neue Bau-



Abb. 2: Neunutzung der Viaduktbögen in Zürich West.
(Quelle: Stadt Zürich)

und Zonenordnung in Kraft gesetzt, die eine nach Quartieren differenzierte, aber insgesamt substanzielle Verdichtung zulässt und u.a. rund 40 000 zusätzliche Wohnungen erlaubt. Daneben wurden zwischen 1998 und 2006 die Programme «10 000 Wohnungen» und «Wohnen für alle», die den gemeinnützigen und den privaten Wohnungsbau in der Stadt Zürich durchgeführt. Die Ziele dieser Wohnprogramme sind nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Natur und richten sich an verschiedene Nachfragegruppen – von Wohnraum für Junge in Ausbildung bis hin zu altersgerechtem Wohnraum. Ein Ziel war und ist es auch, jenes Bevölkerungssegment in der Stadt zu halten, das ihr am ehesten untreu wurde und immer noch wird: die mittelständischen Familien. In zehn Jahren sollten 10 000 grosse (Familien-)Wohnungen entstehen. Es sollte also jenes Wohnungssegment gestärkt werden, das in der Stadt im Gegensatz zum Umland zu unterrepräsentiert ist. Die Wohnbausubstanz in der Stadt ist – insgesamt gesehen – überaltert und hat deshalb ein Überangebot an kleinen Wohnungen mit engen Grundrissen. Will man – nicht zuletzt aus Steuergründen – alle sozialen Schichten in der Stadt behalten, braucht es einen grösseren Anteil an Wohnungen mit zeitgemäsem Wohnkomfort. Dank diesen Massnahmen hat – wie bereits erwähnt – der Bevölkerungsrückgang gestoppt werden können, und es ist sogar eine leichte Zunahme der Bevölkerung zu verzeichnen. Ver-

ändert hat sich aus verschiedenen Gründen (staatliche Zulassungspolitik, Freizügigkeitsabkommen mit der EU, Wohnungs- und Stellenangebot) auch die sozioökonomische Struktur der Zuziehenden, indem sowohl aus dem In- wie aus dem Ausland vermehrt hochqualifizierte Menschen in die Stadt ziehen.

Die wichtigsten Innenentwicklungsgebiete Zürichs

Die besten Möglichkeiten der Innenentwicklung boten sich in der Stadt Zürich zuerst in den Entwicklungsgebieten Zürich Nord und Zürich West, in denen die grössten Industrieareale zur Verfügung standen, sowie in kleineren, räumlich dispers verteilten Industriearealen in den übrigen Quartieren der Stadt und überdies in einigen Wohnquartieren am Stadtrand. Hinzu kam kürzlich mit den Arealen von Bahn und Post rund um den Hauptbahnhof ein bedeutender neuer Entwicklungsstandort in der Innenstadt. Anhand einiger Beispiele wird das planerische Vorgehen im Folgenden kurz beschrieben.

Zürich West

Im ehemaligen Industriequartier im Westen Zürichs befanden sich mehrere grosse Betriebe der Maschinen- und Textilindustrie sowie eine

grosse Brauerei. Dieses grösste ehemalige Industriegebiet in der Stadt umfasst rund 100 Hektaren.

Im Verlauf der 19080er-Jahre gaben diese Firmen ihre Produktion in der Stadt nach und nach auf und verlegten sie ins Um- oder ins Ausland. Einige der alten Industriegebäude boten während den Jahren der Stagnation vielfältigen kulturellen Zwischennutzungen Platz. Nach der Beilegung der bereits erwähnten politischen Auseinandersetzungen starteten die Stadt und einige grosse Grundeigentümer 1998 die «Kooperative Entwicklungsplanung Zürich West». Erstes Ergebnis dieser Initiative war ein «Synthesebericht der Stadt und der beteiligten Grundeigentümer» mit den wichtigsten Eckdaten für die Weiterentwicklung des Quartiers, aus dem heraus «Leitlinien für die planerische Umsetzung» entwickelt wurden. Ziel war die Entwicklung eines urbanen durchmischten Wohn- und Arbeitsquartiers. Parallel zum gemeinsamen Planen wurden von Privaten bereits erste Wohnbauten realisiert. Deren geschicktes Marketing trug zum neuen Image des Quartiers bei. Auch dank den kulturellen Zwischennutzungen, die sich zwischenzeitlich an anderen Orten im Quartier etablieren konnten, entwickelte sich das Gebiet schnell zu einem Trendquartier und zog eine neue urban ausgerichtete Wohnbevölkerung an. Heute wohnen etwa 2500 und arbeiten etwa 20 000 Menschen in Zürich West. Das Potenzial für die weitere Entwicklung ist gross. Gemäss der heute gültigen Bau- und Zonenordnung bietet das Gebiet Raum für bis zu 8000 Einwohnerinnen und Einwohner und etwa 40 000 Arbeitsplätze. Angesichts des Überhangs an leerstehenden Büroräumen in der ganzen Stadt sind auch in Zürich West viele Wohnungen geplant oder im Bau, deutlich mehr als es der Minimalwohnanteil vorschreibt, der ursprünglich nach harten Verhandlungen mit den Grundeigentümern festgesetzt werden konnte.

Gegenwärtig sind in Zürich West drei Hochhäuser in Planung; zwei private Bürohochhäuser und ein Wohnhochhaus der Stadt Zürich, das über einem städtischen Tramdepot entstehen soll.

Neu-Oerlikon

Das Gebiet Neu-Oerlikon – ehemals bekannt unter der Bezeichnung «Zentrum Zürich Nord» – grenzt nördlich an den Bahnhof Oerlikon an und ist deshalb sehr gut erschlossen. Das rund 60 Hektaren grosse ehemalige Industrieareal zählt zu den grossen innerstädtischen Entwick-

lungsgebieten. Nachdem die Industriebetriebe ABB und Oerlikon-Bührle ihre Produktion aus der Stadt verlegt hatten, starteten sie zusammen mit der Stadt einen Planungsprozess zur Neunutzung ihrer Areale. Dieser dauerte insgesamt rund zehn Jahre. Aus einem 1992 durchgeführten Wettbewerb ging die städtebauliche Vision für das Gebiet hervor, die in einem Entwicklungsleitbild festgehalten wurde. 1998 wurden die Resultate in Sonderbauvorschriften rechtsverbindlich festgehalten. Diese regeln Nutzungen, Landzuteilung und Erschliessung. Die Grundeigentümer verpflichteten sich zur kostenlosen Landabgabe für die Realisierung öffentlicher Freiräume. So entstanden neben Bürobauten und Wohnüberbauungen vier neue grosszügige Parkanlagen. In Neu-Oerlikon ist Platz für rund 12 000 Arbeitsplätze und für Wohnungen für rund 5000 Menschen. Kürzlich eröffnete die Stadt in Neu-Oerlikon Zürichs grösstes Schulhaus. In Neu-Oerlikon wurde viel schneller gebaut als ursprünglich angenommen. Schnell entstanden einige nutzungsmässig stark nach innen gerichtete Dienstleistungsbauten von Grossunternehmen, und in der Folge kamen im Umfeld grössere Wohnsiedlungen hinzu. Vertraglich gesichert entstanden in dieser ersten Phase auch die geplanten Parkanlagen, die das Gebiet strukturieren. Heute stellt sich Neu-Oerlikon als ein fast ausschliesslich von Neubauten und von anhaltender Bautätigkeit geprägtes «Stück» Stadt dar, in dem vorläufig wenig öffentliche Erdgeschossnutzungen zu finden sind. Es laufen allerdings gemeinsame Bestrebungen von Stadt und Grundeigentümern, dieses Manko zu verbessern.

Leutschenbach

Leutschenbach ist ein ebenfalls in Zürich Nord gelegenes Industrie- und Gewerbegebiet von rund 60 Hektaren. Wegen seiner verkehrsgünstigen Lage zwischen Stadt und Flughafen und als Sitz des Schweizer Fernsehens gehört Leutschenbach ebenfalls zu den wichtigen Gebieten für eine Innenentwicklung. 1998 wurde aufgrund von Testentwürfen eine städtebauliche Vision und ein Entwicklungsleitbild eines nutzungsgemischten Stadtteils entwickelt. Das Entwicklungsleitbild enthält Konzepte zur Nutzung, zum Freiraum und zum Verkehr und ist Grundlage für Arealentwicklungen und Projektierungen.

Gestützt darauf wurde 2002 die neue Bau- und Zonenordnung für Leutschenbach in Kraft gesetzt. Bestand plus Nutzflächenreserven bieten Raum für rund 17 000 Arbeitsplätze und



Abb. 3: Neugebautes Schulhaus mit Park in Neu-Oerlikon.
(Quelle: Stadt Zürich)

3000 BewohnerInnen. Verschiedene öffentliche und private Teilprojekte werden derzeit realisiert oder sind in Projektierung. Leutschenbach ist heute vorwiegend ein Arbeitsgebiet. Sobe-eben erstellt bzw. noch im Bau sind erste Wohnbauten, daneben ist eine Schulanlage geplant. Allerdings wird es noch einige Zeit dauern, bis die Wohnnutzung in diesem Gebiet genügend Kraft entwickeln kann, um ein Quartier mit einer eigenen Identität zu bilden. Wichtig ist deshalb die Förderung der Vernetzung mit den benachbarten Wohngebieten, die allerdings teils durch Strassen, teils durch das S-Bahn-Trasse abgetrennt sind.

Stadtraum HB

Auch im Herzen von Zürich kann in den nächsten Jahren eine bedeutende Innenentwicklung stattfinden. Das Gebiet rund um den Hauptbahnhof Zürich ist heute noch mit Anlagen der Bahn und der Post belegt. Ab 2008 werden diese fortlaufend an andere Standorte verlegt. Damit kann eine der letzten grossen Flächen in der Zürcher Innenstadt neu genutzt werden. An diesem zentralen und optimal erschlossenen Ort können Wohnungen für rund 1000 Menschen und etwa 6000 Arbeitsplätze entstehen.

Auch in diesem Fall wurde eine kooperative Planung durchgeführt: Die Grundeigentümer

(Bahn und Post) und die Stadt erarbeiteten in Workshops mit Testplanungen zuerst eine Art Entwicklungsleitbild, aus dem in der Folge ein städtebauliches Konzept entstand. Das städtebauliche Konzept für den Stadtraum HB sieht eine Weiterentwicklung des benachbarten Quartiers im neuen Stadtteil. Es können an zentralster Lage Räume für Fachhochschulen, für Dienstleistungen und Unternehmenssitze, und ebenso für innerstädtisches Wohnen erstellt werden. Der Gestaltungsplan, welcher der weiteren Entwicklung einen planungs- und baugesetzlichen Rahmen gibt, ist vom Parlament einstimmig gutgeheissen worden. Im Nachgang dazu ist allerdings von Personen aus dem Quartier ein Referendum gegen die Vorlage ergriffen worden. Das Volk hat sich 2006 aber für dieses Vorhaben ausgesprochen.

Ein weiteres Potenzial in der unmittelbaren Umgebung zwischen Stadtraum HB und dem benachbarten Langstrassenquartier ist die ehemalige Militärkaserne mit einer grossen Exerzierwiese und die dazugehörigen Zeughäuser. Während die Kaserne seit Jahren für Polizeizwecke genutzt wird, stehen die Zeughäuser – trotz verschiedenster Nutzungskonzepte – mehr oder weniger leer. Die Stadt bemüht sich beim Kanton als Grundeigentümer dieses Kasernenareals um eine sinnvolle Nutzung. Da die Polizeinutzung in einigen Jahren

in ein neu erstelltes Polizei- und Justizzentrum verlagert wird, ist künftig ein Abbruch oder zumindest eine Neunutzung der Kaserne möglich. Das Areal mit seinem grossen Grünraum stellt bereits heute einen wichtigen Freiraum für das bestehende dicht überbaute Langstrassenquartier und das im Stadtraum HB entstehende neue Quartier dar, der auf jeden Fall auch bei einer Neunutzung der Kaserne gesichert werden muss.

Sihlcity

Ein weiteres grösseres Industrieareal ist die ehemalige Papierfabrik Sihl-Papier, die an der Sihl im Süden der Stadt gelegen ist. Nach längeren politischen Auseinandersetzungen um das Areal konnte ein Gestaltungsplan festgesetzt werden. Die Firma verkaufte das Areal einem Immobilienentwickler, der ein innerstädtisches Einkaufs-, Gastronomie- und Arbeitsquartier konzipierte. Das Grundstück wurde mitsamt Konzept einem Investor verkauft, der es nun realisiert. Dieses rund 100 000 qm grosse Geviert öffnet im Frühjahr 2007 seine Türen. Sihlcity ist – im Gegensatz zu ähnlichen multifunktionalen Zentren im Umland – gut an den öffentlichen Verkehr angeschlossen, sowohl innerstädtisch wie an die Sihltalbahn, eine regionale Bahnlinie, die das Zentrum auch für das Umland attraktiv macht.

Innenentwicklung in bestehenden Quartieren

Neben den ehemaligen Industriegebieten, in denen grossräumiges Planen und Bauen möglich ist, gibt es in der Stadt Zürich einige ältere Wohn- und Wohnmischgebiete, welche teilweise ebenfalls mit Industrie durchsetzt sind, in denen Veränderungen bzw. Verdichtungs- und Umnutzungsmöglichkeiten anstehen. Im Unterschied zu den ehemaligen Industriegebieten lebt in diesen Quartieren bereits eine Bevölkerung, die bei der weiteren Entwicklung mitreden will. Zwei dieser Quartierentwicklungen seien beispielhaft aufgeführt, da sie auch zur Innenentwicklung beitragen.

Letzi

Zwischen innenstädtischen Blockrandbebauungen und dörflichen Strukturen der eingemeindeten Dörfer Albisrieden und Altstetten ist im Laufe der Industrialisierung im Südwesten Zürichs ein Arbeitsplatzgebiet entstanden, in dem sich neben neueren Bürokomplexen und

Wohnsiedlungen auch der städtische Schlachthof, das Letzigrund-Stadion und weitere Sport- und Freizeitanlagen befinden. Das Letzigebiet ist eine Mischung aus verschiedensten Bauformen und Arealen, die den Charakter des Gebiets prägen.

Auch im Letzigebiet gibt es verstreut einige Industrieareale, die zur Neunutzung anstehen. Diese Vorhaben haben das Amt für Städtebau 2004 veranlasst, zusammen mit Grundeigentümern, externen Planungsteams und Fachleuten Grundsätze für eine nachhaltige Entwicklung und Umstrukturierung des gesamten Letzigebiets zu erarbeiten. Die Areale, die derzeit beplant werden, bieten Chancen für neue Wohn- und Arbeitsnutzungen. Der städtische Schlachthof, der noch immer als solcher betrieben wird, soll vorläufig nicht, wie dies in anderen Städten geschehen ist, stillgelegt und an die Peripherie verlegt werden, sondern noch einige Jahre am Standort verbleiben, was allerdings in der Bevölkerung nicht ganz unumstritten ist. Das Entwicklungsleitbild und seine departementsübergreifende Umsetzung in der Verwaltung garantieren eine koordinierte Betrachtungsweise und eine Einbindung aller Einzelprojekte im Hinblick auf die angestrebte Entwicklung des Gebiets.

Schwamendingen

Schwamendingen ist ein älteres Wohnquartier im Norden der Stadt mit günstigen Wohnungen. Es ist geprägt durch gemeinnützige Siedlungen aus den 1950er-Jahren, die heute teilweise stark durch Strassenverkehr und Fluglärm belastet sind. Das städtebauliche Konzept einer «Gartenstadt» aus dem Jahr 1948 sah für die Arbeiterfamilien der benachbarten Industriebetriebe Siedlungen mit grosszügigen grünen Zwischenräumen vor. Heute leben in diesem Quartier überdurchschnittlich viele zugezogene Familien aus dem ehemaligen Jugoslawien, die in Folge des erwähnten Familiennachzugs aus der Innenstadt an den Stadtrand gezogen sind.

Viele dieser Wohnsiedlungen müssen erneuert werden; Sanierungen und Ersatzneubauten sind geplant. Die Bau- und Zonenordnung bietet viele Nutzungsreserven, welche bei städtebaulich ungenügenden Lösungen die heutigen Qualitäten des Quartiers bedrohen könnten. Um den Charakter der Gartenstadt bei der Weiterentwicklung und Verdichtung nach Möglichkeit zu erhalten, hat die Stadt auch in diesem Quartier in Workshops mit Fachleuten und Grundeigentümern in einem Leitbild Grundsätze für die Entwicklung erarbeitet. Einen Entwick-



Abb. 4: Übersicht Letzigraben.
(Quelle: Luftaufnahme, Foto
Desair/BAZ)

lungsschub wird die so genannte «Einhausung» der Autobahn, die mitten durchs Quartier führt, geben. Die Einhausung der Autobahn reduziert Immissionen, schafft Wegeverbindungen und neue Grünräume über der Autobahn. Sie wird auch Anreize für die Anrainer schaffen, ihre Liegenschaften zu erneuern oder Ersatzneubauten zu planen.

Die städtische Verwaltung ist in Schwamendingen auf verschiedenen Ebenen aktiv: auf der städtebaulichen Ebene mit der Einhausung der Autobahn, auf der Ebene des Leitbilds mit der Lenkung der privaten Bauvorhaben und zusätzlich mit gezielten Interventionen an sozialräumlichen Brennpunkten sowie mit Massnahmen zur Imageverbesserung, die gemeinsam mit der Quartierbevölkerung durchgeführt werden.

Nachhaltigkeit der Innenentwicklung aus der Innen- und Aussensicht

Gesamthaft haben die planenden Ämter der Stadt Zürich in den letzten Jahren viele Projekte zur Innenentwicklung initiieren und begleiten können, seien es nun grosse Industriegebiete oder Weiterentwicklungen von Wohngebieten. Wie bereits beschrieben, erfolgte dies in kooperativen Verfahren mit den Grundeigentümern und teilweise auch mit der Bevölkerung sowie in interdisziplinärer Zusammenarbeit der Verwaltung unter Federführung des Amtes für Städtebau. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung

werden dabei soweit möglich wirtschaftliche und soziologische Aspekte, ebenso wie soziale Themen, Städtebau, Verkehr und Umwelt berücksichtigt.

Wie eingangs erwähnt, beschreibt der Bund im Raumplanungsbericht 2005 die Raumentwicklung in der Schweiz – trotz der Vorgabe eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden – als «nicht nachhaltig» und fordert deshalb eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen. Diese Siedlungsverdichtung nach innen stösst bei der lokalen Umsetzung allerdings an Grenzen. Aus der Sicht der betroffenen Bevölkerung ist eine nachträgliche Verdichtung oft unerwünscht, bringt sie doch zusätzliche bauliche Dichte und mehr Verkehr. Das Beispiel Zürich West ist in dieser Hinsicht besonders aktuell. Dort stehen viele Anwohner neuen Projekten kritisch gegenüber; Anwohnergruppen haben beispielsweise dezidiert und teilweise erfolgreich die Errichtung eines aus regionaler Sicht an diesem Ort sinnvollen Stadions mit Mantelnutzungen bekämpft.

Im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung Zürich West wurde 1999 in der ersten Vereinbarung zwischen der Stadt und den grossen Grundeigentümern (Synthesebericht) Nachhaltigkeitsziele für die Gebietsentwicklung festgelegt. Eine 2004 von Stadtentwicklung Zürich durchgeführte Evaluation ergab, dass es kaum möglich ist, in einem bereits durch Verkehr und Immissionen vorbelasteten Quartier alle Kriterien der Nachhaltigkeit einzuhalten.



Abb. 5: Nachverdichtung einer Wohnsiedlung in Schwanmendingen (Burriweg).
(Quelle: Stadt Zürich)

Wie die Evaluation zeigte, konnten zwar die volkswirtschaftlichen und sozialen Ziele recht gut erreicht werden, die Umweltziele hingegen nicht. Sie mussten angesichts der hohen Vorbelastung des Gebiets durch den Verkehr als zu hoch gesteckt bezeichnet werden.

Dennoch erscheint eine solche Innenentwicklung aus regional übergeordneten Kriterien der Nachhaltigkeit richtig, ist doch das Gebiet Zürich West auch aus Sicht des Kantons ein sogenanntes «Zentrumsgebiet», das weiter verdichtet werden soll. Wenn aber solche – aus regional übergeordneter Sicht nachhaltige – Innenverdichtungen auch lokal akzeptiert werden sollen, ist es wichtig, dass sorgfältige Verfahren gewählt werden und dass Rahmenbedingungen für eine umwelt- und stadtgerechte Mobilität gesetzt werden.

Thesen zu einer erfolgreichen Umsetzung der Innenentwicklung

- Der wirtschaftliche Strukturwandel ist der Motor der Stadtentwicklung. Er definiert immer wieder neue Nutzungsansprüche an den Raum und gibt damit immer wieder Flächen und Räume für neue Bedürfnisse und Nutzungen frei.
- Die planenden Behörden müssen die Innenentwicklung ihrer Stadt gebietsspezifisch fördern und dazu proaktiv Entwicklungsleitbilder erarbeiten.
- Die Gebiete für Innenentwicklungen müssen als solche definiert werden und mit einer kooperativen, auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Planung angegangen werden. Dabei sollen alle beteiligten und betroffenen Akteure wie Grundeigentümer, Bevölkerung, Interessengruppen und die verschiedenen städtischen Amtsstellen einbezogen werden.
- Innenentwicklung im Sinn der Verdichtung bestehender Wohn- und Wohnmischgebiete hat ihre Grenzen. Diese müssen zusammen mit der Bevölkerung sorgfältig definiert werden, damit ein Gebiet nicht plötzlich an Lebensqualität verliert. Bei jeder Nachverdichtung müssen als Kompensation Freiräume geschaffen werden.
- Die Nachverdichtung von bestehenden Quartieren kann auf Widerstand bei der Bevölkerung stossen und ist deshalb komplexer als das Bauen auf der grünen Wiese. Es müssen deshalb auf das Quartier angepasste, geeignete Verfahren zum frühzeitigen Einbezug der Bevölkerung angewendet werden.
- Es sollten aus übergeordneter Sicht der Metropolitanregion jene Gebiete definiert werden, bei denen eine verstärkte Innenentwicklung

möglich und sinnvoll ist (Bsp. Flughafenregion).

- Eine intensivere Zusammenarbeit innerhalb der Metropolitanregion soll eine vermehrte Ausrichtung auf Innenentwicklung auch in den einzelnen Gemeinden ermöglichen und damit das Bauen auf der grünen Wiese einschränken.
- Das Know-how für den Umgang mit Innenentwicklung sollte von den grossen Städten auf die kleineren Städte und die Orte in der Agglomeration übertragen werden, denn dort sind künftig vermehrt Innenentwicklungsflächen zu finden.

Weiterführende Literatur

- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1996): *Grundzüge der Raumordnung Schweiz*. Bern: BRP.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2005): *Raumordnungsbericht*. Bern: ARE.
- FREY, R. L. (1990): *Städtewachstum – Städtewandel*. Basel.
- FREY, R. L. (1996): *Stadt: Leben- und Wirtschaftsraum*. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- REGIONALPLANUNG ZÜRICH UND UMGEBUNG (2005): *Konzept Siedlung und Verkehr; Raumentwicklungsleitbild*. Zürich: RZU.
- SASSEN, S. (2001): *The Global City; New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- AVENIR SUISSE (EISINGER, A.; SCHNEIDER, M.) (HRSG.) (2003): *Stadtland Schweiz*. Zürich.
- STADT ZÜRICH (2005): *Präsidialdepartement: Bericht über die Legislatur 2002–2006*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (1998): *Stadtentwicklung: Bericht Stadtforum Zürich West*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (2004): *Stadtentwicklung: Nachhaltige Entwicklung Zürich West, Statusbericht*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (2004): *Hochbaudepartement: Leitbild Letzigebiet*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (2005): *Hochbaudepartement: Leitbild Schwamendingen*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (2005): *Hochbaudepartement: Entwicklungskonzept Zürich West 2000; Leitlinien für die planerische Umsetzung 2005; Materialien zum Planungsprozess 1996–2001*. Zürich: Stadt Zürich.
- STADT ZÜRICH (2000): *Hochbaudepartement: Entwicklungskonzept Leutschenbach*. Zürich: Stadt Zürich.
- TAYLOR, P. J. (2006): *GaWC, Inventory of World Cities*, www.lboro.ac.uk/gawc/ (Loughborough University Website).
- THIERSTEIN, A.; KRUSE, C.; GLANZMAN, L. (2006): *Raumentwicklung im Verborgenen*. Zürich: NZZ Libro.
- WEHRLI, B. (2002): Kulturelle Einrichtungen als Impulsgeber für die Stadtentwicklung? *DISP* Nr. 150, 3/2002. ETH Zürich – NSL.

Brigit Wehrli-Schindler
Direktorin, Stadtentwicklung
Zürich
Stadthaus
Postfach
8022 Zürich
brigit.wehrli@zuerich.ch

Innenentwicklung und Flächenmanagement aus überörtlicher Sicht

Ein Beitrag zum vorsorgenden Bodenschutz

Stefan Gloger

Stefan Gloger ist Referatsleiter Forschung, Umwelttechnik, Ökologie beim Umweltministerium Baden-Württemberg in Stuttgart.

Im Unterschied zu den bisherigen Beiträgen der «Stadtgespräche» nimmt dieser Beitrag eine überörtliche Sicht ein. Er betrachtet die Stadtentwicklung in ihrer Beziehung zu Region und Land, und zwar aus der Perspektive eines Landes-Umweltministeriums unter besonderer Berücksichtigung des Flächenverbrauchs. Neben den Umweltfragen werden auch Modellprojekte und die auf Einbeziehung der Akteure gerichtete Strategie Baden-Württembergs mit dem Aktionsbündnis «Flächen gewinnen» dargestellt.

mer nur ein kleines Stück» – irreversibel verloren. Zwar wird die Fläche nur umgewidmet, sie kann ja nicht verschwinden. Insofern ist der Begriff «Flächenverbrauch» eine Verkürzung; doch das Schlagwort hat seinen wahren Kern. Boden als begrenzte, nicht vermehrbare Ressource büsst Quadratmeter um Quadratmeter seine Funktionen ein. Doch wir brauchen unsere Böden: Für die Landwirtschaft, den Wasserhaushalt, als Filter und Puffer für Schadstoffe, als Genpool und auch als Freiraum für Natur und Landschaft. Verschiedene Böden weisen eine sehr unterschiedliche Leistungsfähigkeit auf – zum Beispiel als Wasserspeicher oder in ihrer natürlichen Ertragsfähigkeit. Auch wenn es keinen exakten, im naturwissenschaftlichen Sinne bestimmbaren Grenzwert für den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche gibt, bei dessen Überschreitung katastrophale ökologische Folgewirkungen zu erwarten wären, ist ein ständig zunehmender Anteil von Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht nachhaltig. Die Auswirkungen sind gravierend. Zum erwähnten Verlust an Bodenfunktionen kommen die Reduzierung von Freiflächen und zunehmende Zerschneidungseffekte, die einen Verlust von Lebensräumen und damit irreversible

1. Flächenverbrauch ist ein gravierendes Umweltproblem und bringt langfristige ökonomische und soziale Nachteile mit sich

Die fortlaufende Flächeninanspruchnahme stellt den wohl wichtigsten Belastungsfaktor für das Schutzgut «Boden» dar. In Baden-Württemberg haben wir in den letzten 50 Jahren ebenso viele Flächen besiedelt wie alle Generationen zuvor. Ganz schleichend gehen mit der tagtäglichen Umwandlung von Landwirtschafts- und Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen Funktionen von Böden – «im-

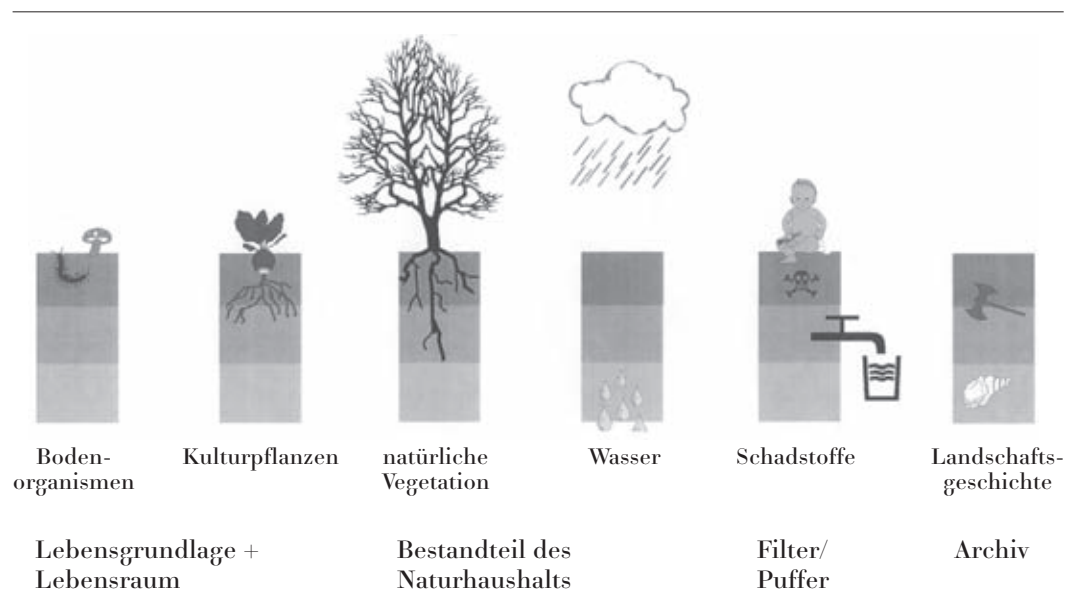


Abb. 1: Natürliche Bodenfunktionen und Archivfunktion. (Quelle: Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg)

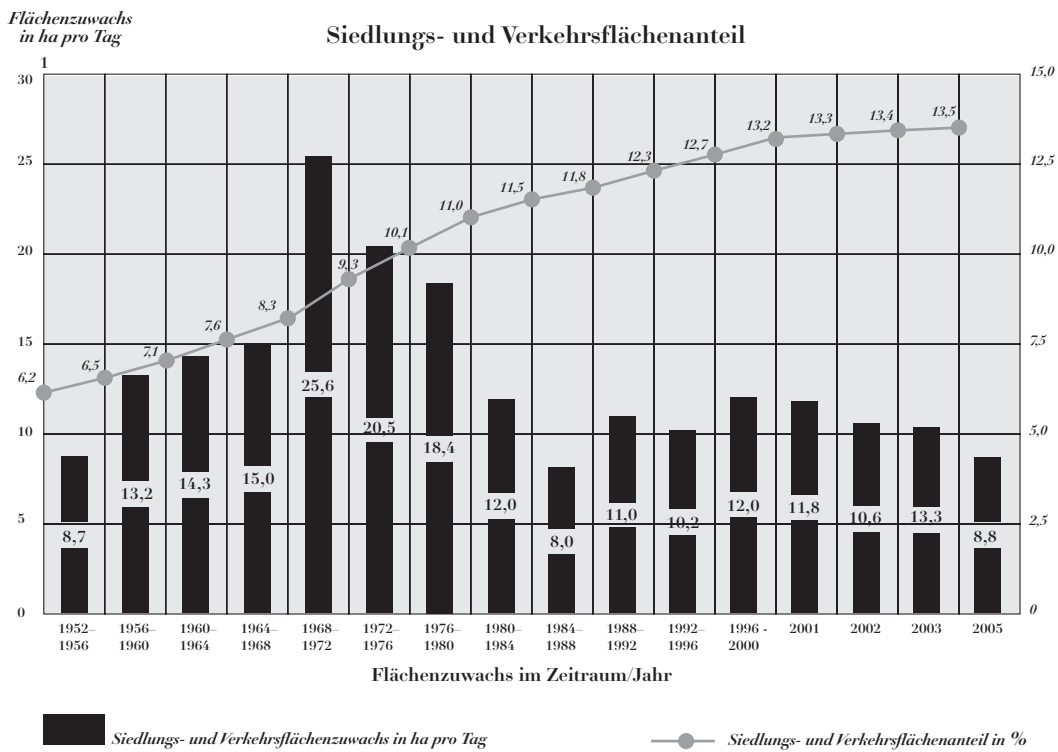


Abb. 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Baden-Württemberg 1952 bis 2005. (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2005)

Einbussen für die Biodiversität verursachen, sowie die Veränderung des Landschaftsbildes. Ausserdem ist die fortschreitende Flächeninanspruchnahme in wirtschaftlicher Hinsicht nicht nachhaltig: Sie verursacht langfristige Kosten durch überdimensionierte Infrastrukturen. Sie führt zu unnötigem Energie- und Rohstoffverbrauch. Und schliesslich treten noch soziale Probleme hinzu, wenn beispielsweise die Versorgung und Mobilität für weniger bzw. ältere Bewohnerinnen und Bewohner nicht gewährleistet werden kann, oder wenn sich in Ortskernlagen Verödungstendenzen zeigen.

2. Entwicklung der Flächeninanspruchnahme – Ursachen, Daten und Prognosen

Die Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg zeigt folgende Entwicklung: Seit Ende der 1960er-Jahre ist eine Entkoppelung der Siedlungsfläche von der Bevölkerungszahl zu konstatieren. Die tägliche Flächeninanspruchnahme, die zwischen 1968 und 1972 sogar über 20 ha pro Tag lag, hat sich verlangsamt: von 12 ha pro Tag in den Jahren 1997–2001 auf 8,8 ha pro Tag in den Jahren 2004 und 2005. Auch im deutschlandweiten Trend geht das Wachstum zurück: von 129 ha pro Tag (1996–2000) auf 115 ha pro Tag (2001–2004). Ob das nur

die rückläufige Baukonjunktur zeigt oder eine dauerhafte Trendwende bedeutet, bleibt abzuwarten. Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes zeigen, dass (unter Status-quo-Bedingungen) die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts täglich um voraussichtlich 11,9 bis 13,5 ha und von 2010 bis 2015 täglich zwischen 8,9 und 13,0 ha anwachsen wird¹.

Der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs verläuft, wie aus der Grafik zu entnehmen, nach wie vor überproportional und auf hohem Niveau. Dies ist vor dem Hintergrund der erheblichen Potenziale brach liegender oder untergenutzter Flächen besonders problematisch.

Landesweit wurden in einer Grobabschätzung die Bauflächenreserven für die Innenentwicklung mit ungefähr 23000 bis 36000 Hektar im Landesentwicklungsbericht² 2005 beziffert.

In der Region Stuttgart, für die eine aktuelle Untersuchung vorliegt, wurden Flächenreserven von 1900 bis 2200 Hektar (Gesamtfläche 77500 ha) errechnet. Die Region Stuttgart umfasst 179 Städte und Gemeinden im Herzen Baden-Württembergs mit 2,65 Mio. Menschen und ist eine der am dichtesten besiedelten und ökonomisch aktivsten Regionen Deutschlands. Der Umfang der Potenziale lag in der Region

Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha

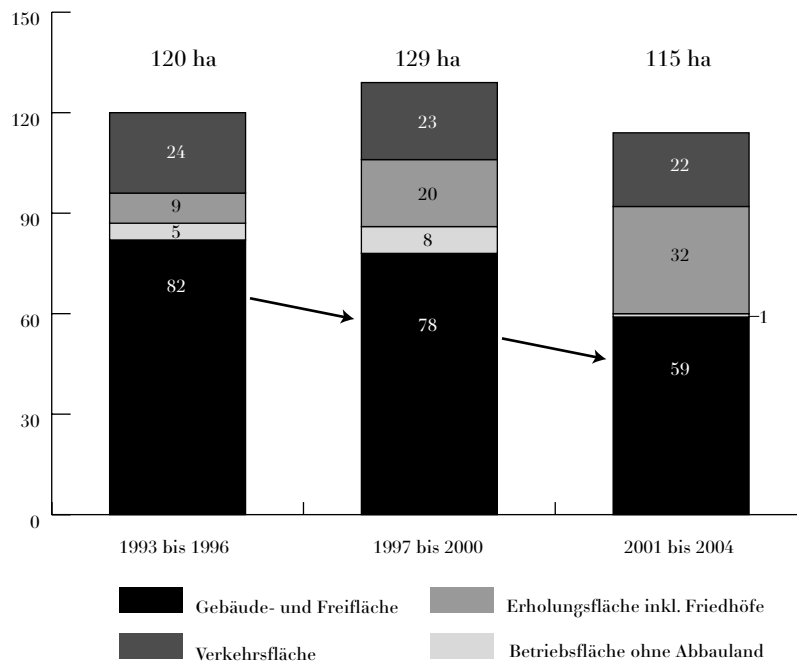


Abb. 3: Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha. (Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2004)

Anmerkungen: Jeweils Beginn bis Ende des Jahres

Stuttgart bei gut 5 % der Gebäude- und Freifläche, bezogen auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche entsprechend bei 3%. Der Bedarf von schätzungsweise 250 ha pro Jahr für Wohnen und Gewerbe könnte selbst in diesem Raum auf Jahre aus den inneren Reserven gedeckt werden.

Brachen und Baulücken ergaben in zwei eingehend untersuchten Pilotgemeinden – Bruchsal und Bad Wildbad – Entwicklungspotenziale im Innenbereich von 8–18 % der Siedlungsfläche (ohne die Verkehrsfläche). Ähnliche Untersuchungen in Bayern ergaben noch grössere Flächenreserven. In ländlichen Gemeinden sind die Flächenpotenziale am grössten

Die Flächennutzung weist starke regionale Unterschiede auf. So erreicht die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Verdichtungsräumen Baden-Württembergs mit durchschnittlich 26 % Flächenanteil deutlich höhere Werte als in deren Randzonen (15 %), den Verdichtungs-bereichen im Ländlichen Raum (16 %) oder dem Ländlichen Raum im engeren Sinne mit knapp 10 %, wobei im Letzteren die verkehrsmässige Erschliessung 46 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch nimmt. Die höchsten Zuwachsraten verzeichnet die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den ländlichen Gebieten, während sich in den Verdichtungsräumen

eine gewisse Sättigungstendenz abzeichnet. Die Zuwachsraten in den Zentren der Verdichtungs-räume und des ländlichen Raumes i.e.S. fallen durchweg niedriger aus als in den Umlandbereichen der Zentren. Zahlreiche weitere Daten und Zusammenhänge hierzu enthält der Landesent-wicklungsbericht Baden-Württemberg 2005.

Demografische Entwicklung:

Baden-Württemberg hat, bezogen auf die Bevölkerung, die stärkste Zuwanderung in Deutschland (danach folgen Hessen und Bayern). Seit 1950 hat die Bevölkerung um 66 % zugenommen, der Wohnungsbestand um 232 %. Für diesen auffallenden Unterschied gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen bestand nach dem Krieg in Baden-Württemberg ein Wohnungsdefizit von zirka einer halben Million Einheiten, das erst Mitte der 1970er-Jahre ausgeglichen wurde. Zum andern hat die Zahl der Haushalte seit 1950 um 132 % zugenommen, im Vergleich zur Bevölkerungszunahme um mehr als das Doppelte. Zurückzuführen ist dies vor allem auf eine starke Zunahme der Einpersonenhaushalte in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. So lag 1950 der Anteil der 1- und 2-Personen-Haushalte noch bei 20 % bzw. 23 % und 2002 bereits bei 36 % bzw. 32 %.³

Baden-Württemberg wird unter den Bundesländern Deutschlands voraussichtlich den bevorstehenden Rückgang der Bevölkerung am spätesten zu spüren bekommen. Eine statistische Vorausberechnung weist bis zum Jahr 2025 eine Zunahme von derzeit 10,7 auf fast 11,2 Mio. Einwohner aus. Erst ab 2025 wird mit einem langsamen Rückgang bis zum Jahr 2050 auf dann 10,8 Mio. Einwohner gerechnet. Damit wäre die Bevölkerung in Baden-Württemberg in 45 Jahren voraussichtlich noch um 100 000 Einwohner grösser als heute. Nach einer neueren Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes kann der Bevölkerungsrückgang im Südwesten bereits ab 2012 eintreten. Bis 2011 wächst danach die Einwohnerzahl voraussichtlich um rund 30 000 Personen. In jedem Fall werden sich Verschiebungen der Altersstruktur und in einzelnen Landesteilen ergeben.⁴

Wegen der eben geschilderten demografischen Entwicklung ergibt sich für das Land ein zusätzlicher Wohnungsbedarf. Die Prognosen hierüber gehen etwas auseinander. Nach einer Studie des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung⁵, die von baden-württembergischen Bausparkassen in Auftrag gegeben wurde, werden bis zum Jahr 2015 mehr als 577 000 neue Wohnungen gebraucht. Anstelle der tatsächlich im Jahr 2004 gebauten 38 000 neuen Wohnungen wären 58 000 notwendig gewesen. Das Statistische Landesamt hat bis zum

Jahr 2020 einen jährlichen Neubaubedarf von Wohnungen mit 40 000 errechnet. Die Kommission zur Untersuchung der Wohnungsversorgung in Baden-Württemberg hielt demgegenüber eine jährliche Fertigstellungsrate von 50 000 Wohnungen für angezeigt.

Die erfreuliche Tendenz zu weiterem Zuzug und neuer Bautätigkeit in Baden-Württemberg darf freilich nicht dazu führen, die Zielsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung über Bord zu werfen. Die derzeit laufende Fortschreibung des Umweltplans wird dies klarstellen. Im Gegenteil stellt die erwartete Belebung des Baugeschehens einen weiteren Grund dar, die Konzentration auf den Siedlungsbestand zu unterstreichen und auf qualitative Erneuerung anstelle einer Ausweitung der Siedlungsgrenzen zu setzen.

Die Daten und Trends zeigen somit einen fortbestehenden Druck auf die Böden und Freiräume. Bei kaum einer Ressource ist ihre absolute Begrenztheit so offensichtlich wie bei Flächen und Böden. Sie können nicht erneuert werden. Dies erfordert eine strategische Neuorientierung der kommunalen und regionalen Politik in Richtung auf Flächenhaushalt und Flächenkreislaufwirtschaft. Es gilt, Entwicklungsoptionen für künftige Generationen freizuhalten.

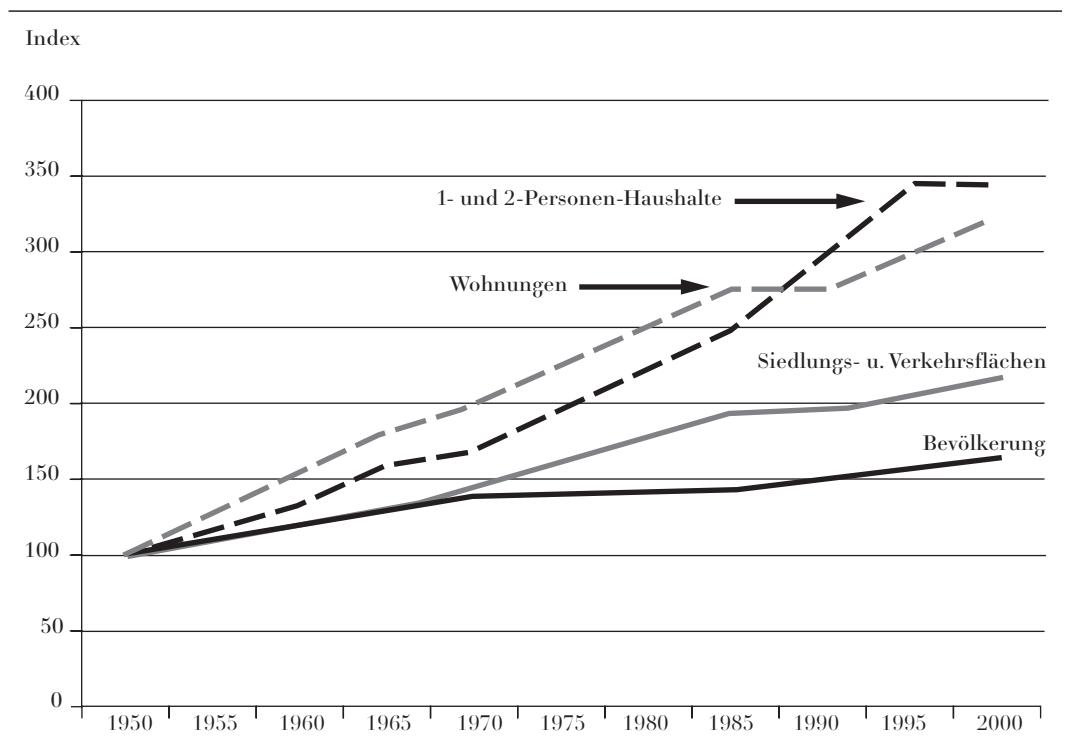


Abb. 4: Bestimmungsgründe des Flächenverbrauchs seit 1950. (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

3. Politische Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Auf Bundesebene

Die deutsche Bundesregierung hat sich in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 zum Ziel gesetzt, dass die Neu-Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf höchstens 30 ha pro Tag in Deutschland verringert werden soll. Eine sparsame und naturverträgliche Flächennutzung ist für die Bundesregierung ein zentrales Element einer nachhaltigen Entwicklung. Mit dem Fortschrittsbericht 2004 zeigt die Bundesregierung auf, in welchem Umfang Fortschritte erreicht werden konnten und stellt Handlungsoptionen dar.⁶ Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 11. November 2005 unterstreicht das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und kündigt Anreizinstrumente für das Flächenressourcenmanagement an. Rechtliche Vorgaben zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden enthält insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB), das auch eine Umweltprüfung, ein Monitoring (Überwachung der Auswirkungen von Bauleitplänen) und einen Umweltbericht verlangt.⁷

In Baden-Württemberg

Zentrale Grundlage ist hier der im Jahr 2000 von der Landesregierung beschlossene «Umweltplan Baden-Württemberg». Dieser Plan ist nicht rechtsverbindlich, aber ein strategisches Instrument im Sinne einer Selbstverpflichtung mit externer Überwachung. Der Umweltplan enthält Ziele und konkrete Massnahmen; er betont zudem die Rolle der Umweltforschung. Der Plan setzt drei Schwerpunkte: Klima, Lärm und Flächenverbrauch. Kernsatz zu Letzterem: «Das Land strebt zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten an, die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (derzeit 4000 ha pro Jahr) bis 2010 deutlich zurückzuführen», ausserdem die zusätzliche Flächeninanspruchnahme «bei unvermeidbaren Eingriffen ... auf Flächen zu lenken, die infolge Vornutzung, oder naturbedingt, eine geringere Leistungsfähigkeit aufweisen.» Also kein quantifiziertes Ziel, aber die grundsätzliche Vorgabe einer Trendwende beim «Verbrauch» und einer qualitativen Lenkung bei den beanspruchten Flächen. Die Fortschreibung des Umweltplans für den Zeitraum bis 2012 wird weitergehende Zielvorgaben zum Flächenverbrauch enthalten.

Die Koalitionsvereinbarung vom Mai 2006 sieht u. a. vor, das Flächenmanagement weiter zu entwickeln und die Kommunen bei der Anwendung zu unterstützen, aber auch die Genehmigungspraxis von Flächennutzungsplänen zu verschärfen. Ministerpräsident Oettinger hat in seiner Regierungserklärung vom 21. Juni 2006 weiteren Druck für eine sparsame Flächennutzung angekündigt und will langfristig schon aus demografischen Gründen beim Flächenverbrauch zur «Netto-Null» kommen.

Rechtlich verbindliche Ziele, die dem Umweltplan entsprechen, sind im Landesentwicklungsplan 2002, im novellierten Landesplanungsgesetz und im Landesbodenschutz- und Altlastengesetz Baden-Württemberg enthalten.

4. Was geschieht konkret zur Förderung von Innenentwicklung und Flächenmanagement in Baden-Württemberg?

Förderprogramme

Die Städtebauförderung des Wirtschaftsministeriums ist das zentrale Programm, um die mit dem Strukturwandel verbundenen städtebaulichen Probleme planvoll zu bewältigen. Im Bundesvergleich gehört Baden-Württemberg zu den Ländern mit der höchsten Sanierungsdichte. Seit Beginn der Städtebauförderung im Jahr 1971 wurden bis zum Jahre 2004 insgesamt 2322 städtebauliche Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in ein Förderprogramm aufgenommen. Die Finanzhilfen des Bundes betragen rund 752 Mio. Euro, die des Landes über 4,4 Mrd. Euro, also ein Vielfaches davon. Im Programmjahr 2006 sind 154 Mio. Euro Finanzhilfen vorgesehen, davon 127 Mio. Euro Finanzhilfen des Landes.

Die Förderschwerpunkte sind die Schaffung von Urbanität und Attraktivität in den Zentren, Aufwertung benachteiligter Wohngebiete, Aufbereitung und Umnutzung von Brachflächen (Bahn, Industrie, Militär), die Stabilisierung und Aufwertung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete, die ökologische Erneuerung in Problemgebieten (Klimaschutz, Energieeinsparung, Abgas- und Lärmreduzierung).

Seit etwa sechs Jahren ist der Übergang von der klassischen Stadterneuerung zu neuen Formen der sozial orientierten Quartiersentwicklung zu beobachten, beispielsweise mit einem Programm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt».

Das Landwirtschaftsministerium hat im Rahmen seines Entwicklungsprogramms Länd-

licher Raum ein «Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung innerörtlicher Potentiale» (MELAP) aufgelegt.⁸ Das Vorhaben zielt auf «neues Wohnen in alten Scheunen» und andere modellhafte Lösungen zur Vermeidung von Neubaugebieten im Aussenbereich. Im Kern geht es um

- die Ermittlung des meist unterschätzten innerörtlichen Gebäude- und Flächenpotenzials als Angebot für dorfgerechtes Wohnen und Arbeiten, Grundversorgung, Gemeinschaftseinrichtungen,
- die realistische Einschätzung des Bedarfs von Wohnungen und Bauflächen unter Beachtung des demografischen und sozialen Wandels (Priorität für das Umnutzen bestehender Bausubstanzen) sowie
- die nachhaltige Entwicklung einer funktionsfähigen und identitätsstiftenden Ortsmitte, die alle wesentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllt.

Zehn Mio. Euro standen für dreizehn Gemeinden im Land bereit. Die wissenschaftliche Begleituntersuchung hat ergeben, dass in den dreizehn Pilotgemeinden im Land auf 47 ha geplantes Bauland verzichtet werden konnte – immerhin rund 700 Bauplätze. Der Flächenverbrauch hat den Anstoss gegeben, doch es sind auch die sozialen Aspekte, die das Programm interessant machen. «In den geförderten Dörfern hat der Wunsch wegzuziehen spürbar abgenommen», wird resümiert.

Wohnraumförderung

Ein wesentlicher Schwerpunkt der sozialen Wohnraumförderung liegt in Baden-Württemberg auf dem kosten- und flächensparenden, ökologischen und energiesparenden Bauen. Das Gebot des sparsamen Flächenverbrauchs ist in dem Anfang 2002 in Kraft getretenen Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) verankert. Nach §6 WoFG – Allgemeine Fördergrundsätze – sind bei der sozialen Wohnraumförderung u.a. der sparsame Umgang mit Grund und Boden, die ökologischen Anforderungen an den Bau und die Modernisierung von Wohnraum sowie ressourcenschonende Bauweisen zu berücksichtigen. Der Vorrang der Nutzung von Baulücken und innerörtlichen Brachen ist ein wichtiges Förderkriterium im Rahmen der Wohnraumförderungsprogramme des Landes.

Altlastenbearbeitung

Altlastenflächen wieder nutzbar zu machen, trägt erheblich zur Reduzierung des Drucks auf

die «grüne Wiese» bei. Deshalb hat die Landesregierung im Umweltplan vorgegeben, alle altlastenverdächtigen Flächen im Land zu erfassen, zu bewerten und die Daten den Kommunen, Investoren und betroffenen Bürgern zur Verfügung zu stellen. Die Erfassung, Bewertung und Sanierung der Altlasten erfordert erhebliche Aufwendungen von Land, Kommunen und Grundeigentümern. Zugleich eröffnet die Sanierung von Altlasten Marktchancen für innovative Firmen und neue städtebauliche Perspektiven für eine verstärkte Innenentwicklung und den Strukturwandel. Seit Beginn der Altlastenbearbeitung in Baden-Württemberg 1988 wurden insgesamt rund 86 000 altlastverdächtige Flächen überprüft. In rund 31 000 Fällen hat sich der Altlastverdacht nicht erhärtet. Derzeit sind rund 11 500 Flächen als altlastverdächtig eingestuft, 1500 Flächen stehen als Altlast fest, bei 600 Flächen davon besteht Sanierungsbedarf. Bis Ende 2005 konnten über 1500 Sanierungen erfolgreich abgeschlossen werden. Die Verantwortlichen gehen davon aus, dass weitere 20 Jahre für die Sanierung und Wiedernutzung von Altlastenflächen benötigt werden. Insgesamt hat das Land Baden-Württemberg bisher rund 600 Mio. Euro Fördermittel bereitgestellt und damit Investitionen von rund 800 Mio. Euro ausgelöst. In grossem Umfang wurde so das Flächenrecycling vor Ort ermöglicht. Ausserdem hat Baden-Württemberg zahlreiche Forschungsvorhaben zu innovativen Altlastensanierungsverfahren unterstützt, zum Beispiel kosteneffiziente *in-situ*-Technologien und die integrale Altlastenbearbeitung.

Neue Lösungsansätze aus Forschung, Entwicklung und Modellprojekten

Das Umweltministerium hat, um das Thema umweltgerechte Flächennutzung strategisch aufzuarbeiten und konkrete Lösungen zu entwickeln, seit 1998 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Modellprojekte zum Flächenmanagement finanziert und die Gemeinden hierüber umfassend informiert. So konnte von der Landesanstalt für Umweltschutz ein Werkzeugkasten zum kommunalen Flächenmanagement⁹ entwickelt und erprobt werden. Kommunales Flächenmanagement enthält sowohl qualitative Ziele (Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Baulandmobilisierung, Schliessen von Baulücken, Optimieren des Nutzwertes, Wiedernutzung von Brachflächen und Sanierung von Altlasten) als auch quantitative Ziele (Schutz und Entwicklung von Freiflächen, Schutz leistungsfähiger Böden, Minimierung des Versie-

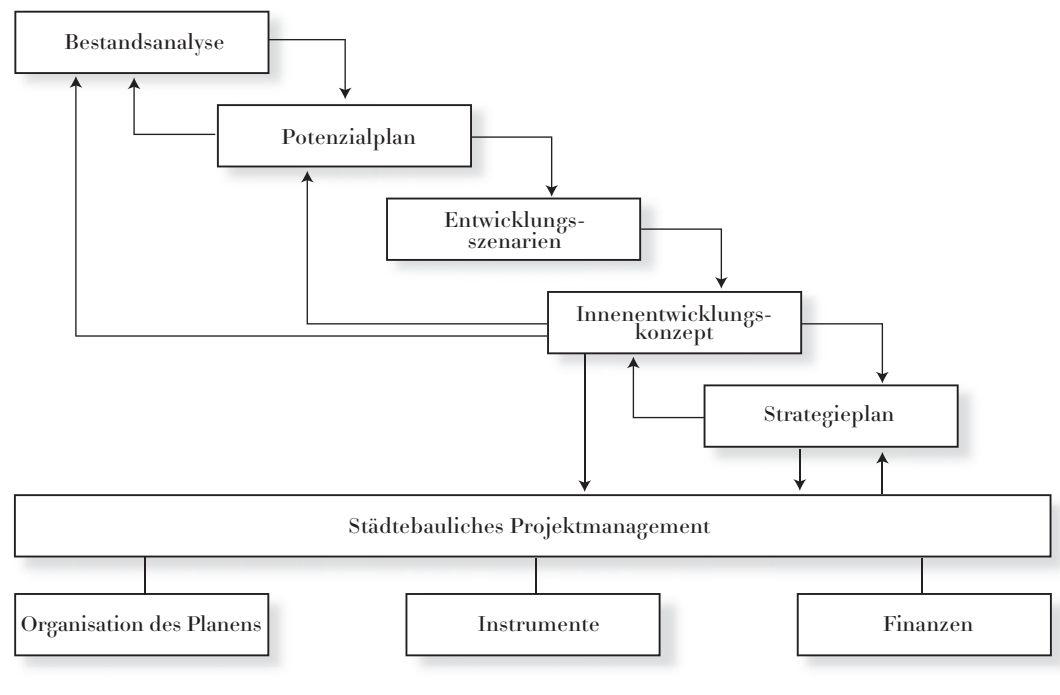


Abb. 6:
Innenentwicklungskonzept.
(Quelle: Dr. Gerd Baldauf
http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/3183/PUR_Innenentwicklung.pdf)

gelungsgrades und professioneller Umgang mit Bodenmaterial).

Darüber hinaus sind die planerischen Instrumente strategisch weiterentwickelt worden. «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» als strategische Maxime der Siedlungsentwicklung ist insbesondere in kleineren Gemeinden für Bürgermeister und Planer nicht ohne weiteres in konkrete Schritte umzusetzen. Für Bürgermeister bedeutet die Vorgabe, ein Flächenmanagement einzuführen, zunächst Mehrarbeit und Konflikte. Mit einem Planungsbüro, das für zahlreiche Kommunen auf dem Gebiet der Stadterneuerung arbeitet, wurde deshalb mit Förderung des Wirtschafts- und Umweltministeriums ein «Innenentwicklungskonzept für kleine und mittlere Gemeinden» ausgearbeitet, das sowohl die rechtlichen Möglichkeiten als auch das praktische Vorgehen beim städtebaulichen Projektmanagement, städtebaulichen Verträgen, entwicklungs- und Sanierungsmassnahmen u.Ä. darstellt.¹⁰ Alle 11110 baden-württembergischen Kommunen haben mit einem gemeinsamen Schreiben des Wirtschafts- und des Umweltministers den Bericht «Innenentwicklung Planen und Realisieren» sowie die Dokumentation eines 2003 durchgeführten Fachkongresses «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung»¹¹ erhalten. Damit liegen die Strategien, Konzepte und Instrumente für das kommunale Flächenmanagement den Kommunen vor. Besonders hervorgehoben wird, dass die

konkrete Realisierung stets eine Frage der Qualität darstellt und Nachverdichtung sowie Flächensparen kein Selbstzweck werden dürfen.

Für die Landeshauptstadt Stuttgart hat das Umweltministerium das fachlich vom Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe durchgeführte Projekt Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)¹² finanziert. Hier konnten Brachen und Entwicklungsflächen auf mehr als 300 Arealen identifiziert werden. In der Landeshauptstadt betrug das Verhältnis von Innenentwicklung zur Aussenentwicklung 4:1 (bereits im Jahr 2003). Die Stadtverwaltung wurde vom Gemeinderat aufgrund der vielversprechenden Projektergebnisse beauftragt, die NBS-Informationenplattform weiterzupflegen, die ressortübergreifende Kooperation weiterzuführen und regelmässige Lageberichte zu erarbeiten. Der Lagebericht 2005 umfasst 352 Standorte mit einer Grundstücksfläche von insgesamt 528 ha; die Reserve für die Innenentwicklung wird mit 329 Standorten mit insgesamt 460 ha Grundstücksfläche beziffert.

Flächenmanagement auf regionaler Ebene

Die interkommunale Kooperation kann mit Vorteilen für alle Beteiligten verbessert werden. Kommunen konkurrieren um Einwohner und Arbeitsplätze. Die Bereitstellung von Bauland für Zuziehende gehört zu den klassischen kom-

munalen Strategien im Standort-Wettbewerb. Ohne verstärkte interkommunale Abstimmung ist vor diesem Hintergrund zu befürchten, dass sich die Inanspruchnahme von Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen weiter von der tatsächlichen Entwicklung der Bevölkerungszahlen bzw. des Wohn- und Gewerbeflächenbedarfes abkoppelt.

In dem ebenfalls gemeinsam von Umwelt- und Wirtschaftsministerium geförderten Vorhaben «Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb» hat die Akademie für Technikfolgenabschätzung mit dem Regionalverband und weiteren Partnern für Gemeinden im Neckar-Alb-Raum untersucht und erprobt, ob Gewerbeflächen gemeinsam bewirtschaftet werden können. Die Ausgangssituation – Konkurrenz zwischen den Gemeinden um Gewerbeansiedlungen und das Primat der Eigenentwicklung, oft um jeden Preis – soll zu einer allseitigen Win-win-Situation weiterentwickelt werden, die sowohl in ökonomischer wie in ökologischer Hinsicht Vorteile bietet. Der Gewerbeflächenpool kann einen höheren Qualitätsstandard an Flächen als kleinere kommunale Einzelgewerbegebiete schaffen. Verlierer bei der Umsiedlung von Betrieben innerhalb einer Region könnten so vermieden werden. Die Arbeitsplätze bleiben in erreichbarer Nähe. Die einzelne Gemeinde unterliegt einem geringeren Druck zum eigenen Gewerbegebiet und kann problematische und kostenträchtige Neuausweisungen vermeiden. In diesem Projekt waren eine Reihe von schwierigen Fragen zu klären, die ein Flächenpool für die kommunale Selbstverwaltung aufwirft, wie die Frage der Flächenbewertung, die Mitwirkung von Gemeinden ohne einige Beteiligungsflächen, die Aufteilung der Kosten und Erlöse und nicht zuletzt die Verfahrensregeln. Ergebnisse dieses Projekts, auch die entworfene Satzung für einen Zweckverband, wurden in einem Bericht veröffentlicht.¹³ Bisher wollen sich acht Gemeinden an einem Zweckverband beteiligen. Das Modell soll unter Förderung des Bundes im Programm REFINA weiterentwickelt werden, insbesondere was die ökologischen und ökonomischen Bewertungen angeht.

In dem vom Bund als Modellprojekt der Raumordnung unterstützten Projekt «Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart» (RESIM) wurden die unter Ziffer 2 erwähnten regionalen Potenziale der Innenentwicklung ermittelt und mit einer dezentralen, flexiblen Arbeitsplattform methodische Grundlagen für ihre Erfassung und Bewirtschaftung geschaffen. «Eine regionale Übersicht über die Potenziale ist möglich»,

Verfahrensregeln

- Recht auf Eigenentwicklung auf eigenen Gewerbegebieten ausserhalb des Pools
 - Eigenentwicklung auch möglich auf Poolgebieten für eigene Betriebe (Entnahme aus dem Pool)
 - Bei Übersiedlung von eigenem Gewerbe in andere Gemeinden: Ansiedlung nur auf Poolgebieten
 - Externe Investoren nur auf Poolgebieten
Wünscht externer Investor Fläche auf eigenem Gewerbegebiet, geht es an den Pool
 - Wünsche des Investors vorrangig, dann gleichmässige Entlastung
 - Vetorecht für Standortgemeinden
-

Abb. 7: Verfahrensregeln

resümieren die Projektbeteiligten. «Innenentwicklung ist als Aufgabe anerkannt, nahezu alle Kommunen sind aktiv, doch müssen im Prozess der Mobilisierung erhebliche Schwierigkeiten überwunden werden. Deshalb wurde ein dezentraler Erhebungsansatz gewählt und der Blickwinkel von Planern vor Ort einbezogen.»¹⁴

Weitere vom Land unterstützte Projekte laufen, zum Beispiel zur nachhaltigen Entwicklung von Nachkriegssiedlungen – die in Baden-Württemberg allein 29% des Siedlungsflächenbestands ausmachen – häufig zentrumsnah liegen und von Fachleuten als «ereignisarme Quartiere mit hohem Revitalisierungsbedarf» eingestuft werden.

Bodenqualität berücksichtigen

Bei der Inanspruchnahme bisher nicht baulich genutzter Böden geht es im Interesse der Vorsorge und Eingriffsminimierung nicht nur um Quantität (Fläche), sondern auch um verschiedene Bodenqualitäten. Um die Flächennutzung auf weniger hochwertige Böden zu lenken, gilt es die Bewertung von Böden in der Planungspraxis zu verbessern. Methoden zur Bewertung der Leistungsfähigkeit von Böden an konkreten Standorten, die auf allen Planungsebenen einsetzbar sind, müssen weiter entwickelt werden. Auf kommunaler Ebene hat die Landeshauptstadt Stuttgart mit Förderung des Umweltministeriums mit dem «Bodenschutzkonzept Stuttgart» (BOKS) eine solche Methode erarbeitet und eine Karte «Bodenqualität» für den städtischen Planungsraum vorgelegt. Sie bildet die verschiedenen Bodenfunktionen – sowohl die natürlichen als auch die Rolle der Böden als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte – ab und

erfasst anthropogene Hemmnisse wie Altlasten und Versiegelungen. Hierauf aufbauend drückt ein Index aus, was unterschiedliche Planungsalternativen an Boden «kosten».¹⁵

Auch ohne Förderung in Modellprojekten des Landes kamen aus Baden-Württemberg wichtige Impulse für die Fachwelt, zum Beispiel das französische Viertel in Tübingen¹⁶, ebenso das Loretto-Areal in Tübingen, die Quartiere «Vauban» und «Rieselfeld» in Freiburg als neue Ansätze in Bezug auf Dichte, städtebauliches Konzept und Umsetzung. Das Ziel einer Reduzierung des Flächenverbrauchs wird gleichfalls in vielen Städten und Gemeinden aktiv verfolgt. Zum Beispiel hat Ende 2005 die Stadt Freiburg, deren Einwohnerzahl derzeit deutlich wächst, im Flächennutzungsplan 2020 gegenüber dem entsprechenden Plan 1980/99 eine Reduzierung der geplanten Bauflächen um zirka 20 % im Gemeinderat beschlossen. In Stuttgart hat der Gemeinderat im Februar 2006 das von allen Parteien getragene Ziel vorgegeben, zukünftig jährlich rund 1500 neue Wohnungen zu bauen und dies vorrangig auf Baulücken, Brachflächen und umgewidmeten Gewerbeflächen zu realisieren.

Ökonomische Lenkungsinstrumente?

Den ökonomischen Rahmenbedingungen kommt erhebliche Bedeutung zu. Aus diesem Grund hat das Umweltministerium auch Forschungsvorhaben gefördert, die marktwirtschaftliche Ansätze erproben bzw. ökonomische Fehlanreize ausgleichen sollen. Ökonomische Lenkungsinstrumente helfen beispielsweise im Klimaschutz, kosteneffizientere Lösungen zu finden und Flexibilität für die Akteure herzustellen. Derartige Ansätze auf dem Gebiet der Flächennutzung sind in der umweltpolitischen Diskussion viele Jahre erwogen, aber nie konkret entwickelt oder erprobt worden. Zwei Vorhaben aus dem Programm «Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung» (BW PLUS) sind zu erwähnen, die mit kommunalen Praktikern in Baden-Württemberg durchgeführt wurden:

- «Handelbare Flächenausweisungskontingente» am Beispiel der Stadt und des Nachbarnschaftsverbandes Karlsruhe (Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe (ISI) und Prof. Küpfer, Büro Stadt-Land-Fluss).¹⁷
- Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungs politik – ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz», Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW). Hier ist der Gedanke einer aufkom-

mensneutralen Baulandausweisungsumlage ausgearbeitet worden.¹⁸

Auch wenn neuartige ökonomische Instrumente schwierig einzuführen sind, könnte die Diskussion hierüber – und über die Grenzen, aber auch über die Möglichkeiten der tradierten Instrumente der Raumordnung – einen Beitrag zur Problemlösung leisten.

Im März 2004 hat der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg ein Zertifikat-System für handelbare Flächenausweisungsrechte vorgeschlagen.¹⁹ Der Beirat hält es für wichtig, dass die Politik bezüglich des Flächenverbrauchs «endlich zur Fixierung von Zielen kommt und Überlegungen anstellt, wie die Zielvorgaben auch tatsächlich erreicht werden». Er empfiehlt, in einem überschaubaren Zeitraum, z. B. bis zum Jahr 2020, auf ein Viertel des heutigen Niveaus beim Flächenverbrauch zu gelangen. Der Nachhaltigkeitsbeirat «betrachtet die Regelungen des geltenden Umwelt- und Planungsrechts als unzureichend», um die Politikziele zur Reduzierung der Inanspruchnahme unverbrauchter Flächen durch Siedlungs- und Verkehrsnutzung erreichen zu können. Er sieht eine «Bringschuld auf der Seite des Planungsrechts». Deshalb empfiehlt er die Einführung des Einsatzes handelbarer Flächenzertifikate für Baden-Württemberg. Der Beirat sieht hierfür eine landesrechtliche Kompetenz für gegeben, würde aber eine bundesrechtliche Regelung vorziehen.

Die Einführung eines Systems interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte auf der Basis vom Land zentral vorgegebener maximal zulässiger Flächenwidmungskontingente ist seitens der Landesregierung bisher nicht geplant. Entsprechende Vorschläge wurden, auch mit den kommunalen Landesverbänden und Naturschutzverbänden, erörtert, jedoch auf Grund verfassungsrechtlicher und planungspolitischer Bedenken, auch im Hinblick auf den zusätzlichen Regulierungs- und Bürokratieaufwand, nicht aufgegriffen. Die Festlegung konkreter Mengenziele zur Flächenneuanspruchnahme, etwa in Regionalplänen, ist mit einer Reihe schwieriger planungsrechtlicher und planungspraktischer Probleme verbunden. Neue flächenpolitische Instrumente oder neue Steuern und Abgaben werden im kommunalen Lager vehement abgelehnt. Deshalb setzt die Landesregierung zunächst vor allem auf eine Konsensstrategie mit Best Practice und Bewusstseinsarbeit, schliesst aber den Einsatz neuer marktwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente nicht aus und will sich bundesweit für eine Öffnungsklausel einsetzen, damit Gemein-

den mit der Gestaltung der Grundsteuer Anreize für flächensparende Bauweisen setzen und die Mobilisierung von erschlossenen, aber un bebauten Grundstücken voranbringen können.

5. Kommunikative und konsensuale Strategie in Baden-Württemberg: Ressortdenken überwinden, weitere Akteure einbeziehen

Trotz aller Bemühungen der Raumordnung, Landesplanung, Städtebauförderung und auch der Vorgaben des Umweltsplans setzt sich die Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg auf hohem Niveau fort. Deswegen hat das Umweltministerium im Jahr 2002 einen neuen Impuls für eine ressortübergreifende Strategie eingeleitet und einen interministeriellen Arbeitskreis eingerichtet. Dieser hat einen gemeinsamen Abschlussbericht vorgelegt,²⁰ dem der Ministerrat 2004 sowie alle im Landtag vertretenen Parteien Anfang 2006 zugestimmt haben.

Damit liegt ein abgestimmter und breit akzeptierter Handlungskatalog für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung vor. Sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen stehen dabei eine effiziente Flächennutzung und ein aktives Flächenmanagement im Mittelpunkt. Konkret heisst dies: Vorrang der Innenentwicklung, Freiraumschutz, Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität und mehr regionale und interkommunale Kooperationen unter gleichzeitiger Deckung des bestehenden Bedarfs. Weitere Kernaussagen des IMAK-Berichts sind:

- Die wirksame Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme stellt eine langfristige Schwerpunktaufgabe dar, die nur im Rahmen einer fachübergreifenden Gesamtstrategie für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung erfolgreich bewältigt werden kann.
- Qualität bei der Planung und effizientere Flächennutzung sind entscheidend.
- Die Strategie kann nur *mit* den und nicht *gegen* die Kommunen verfolgt werden.
- Ein Bewusstseinswandel für den haushälterischen Umgang mit der knappen Ressource Fläche und Boden ist notwendig. Die Landesregierung hat die im IMAK erarbeitete Linie auch in der Folgezeit konsequent beibehalten. Die Regierungserklärung von Ministerpräsident Günther Oettinger vom 27. April 2005 führt aus: unsere Flächen und Böden sind knapp, wir müssen die Bemühungen zum Flächensparen intensivieren, die Fördermittel des

Landes zu Gunsten der Innenentwicklung bündeln und vorrangig dort einsetzen. Die Koalitionsvereinbarung vom 4. Mai 2006 sieht vor, mit einer umfassenden Strategie den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2012 weiter deutlich zu reduzieren sowie den stringenten Vollzug von Ordnungsrecht und Planungsvorgaben einzufordern. Die Genehmigungspraxis von Flächennutzungsplänen soll verschärft, Brach- und Konversionsflächen verstärkt genutzt werden. Eine Öffnungsklausel für die Grundsteuer soll den Gemeinden Anreize für eine flächensparende Bauweise geben und die Mobilisierung von erschlossenen, aber un bebauten Grundstücken voranbringen.

Der angestrebte breite Bewusstseinswandel erforderte einen neuen Ansatz. Den nötigen Impuls an die Stadt- und Gemeinderäte, an die Wirtschaft und die Öffentlichkeit gibt das Aktionsbündnis «Flächen gewinnen in Baden-Württemberg» vom 19. Oktober 2004. Dieses vom Umweltministerium initiierte Bündnis wurde von der Landesregierung mit elf grossen Verbänden geschlossen: Städtetag, Gemeindetag, Landkreistag, den Naturschutzverbänden BUND, NABU, Landesnaturschutzverband, Industrie- und Handelskammertag, Handwerkstag, Architektenkammer, Baden-Württembergischen Bausparkassen, Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände. Das Bündnis dokumentiert den politischen Willen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Mit einer gemeinsamen Aktion der wesentlichen Verantwortlichen – Kommunen, Landes- und Regionalplanung, Naturschutz, Wirtschaft – wird unterstrichen, dass Ressourcenschutz, Siedlungsentwicklung sowie Nutzung der Flächen und Böden nicht allein von der Landesregierung bestimmt werden. Vielmehr ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens nötig, um den Bewusstseinswandel zu erreichen und Akzeptanz für konkrete Massnahmen zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu fördern. Nach der Gründung sind dem Bündnis der Landesverband der baden-württembergischen Industrie, der Industrieverband Steine-Erden sowie die Deutsche Bahn AG und das Altlastenforum (ein Ingenieurverband) beigetreten.

Das Bündnis zielt darauf ab, den politischen Konsens für eine verstärkte Innenentwicklung und für mehr Flächeneffizienz zu verbreitern, die Rahmenbedingungen zu verbessern und in der kommunalen Praxis die möglichen Massnahmen umzusetzen. Selbstverständlich wird es auch zukünftig Aussenentwicklung geben – als *ultima ratio*, nicht als erste Option. In jüngster Zeit hat sich das Aktionsbündnis mit Fragen der

Die 8 Ziele des Aktionsbündnisses

- Effiziente Flächennutzung
 - Bedarfsbezogene Bereitstellung von Bauland
 - Vorrang und Förderung der Innenentwicklung vor
 - Aussenentwicklung
 - Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität
 - Revitalisierung von Ortskernen und der dortigen Infrastruktur
 - Förderung von familiengerechteren Wohnungen und Wohnumfeldern im Innenbereich
 - Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen sowie von ehemaligen Bahn-, Militär- und Postflächen
 - Intensivierung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit
-

Abb. 8: Ziele des Aktionsbündnisses «Flächen gewinnen in Baden-Württemberg»

Gewerbeflächen und Bahnflächen beschäftigt und am 18. Oktober 2006 einen landesweiten Gewerbeflächentag («Überangebot oder Mangelware?») mit breiter Beteiligung von Kommunen, Wirtschaft und Naturschutz durchgeführt. Eine Bilanz der bisherigen Arbeit des Aktionsbündnisses erscheint 2007.

Eine landesweite Öffentlichkeitskampagne

Um bei den kommunalen und regionalen Mandatsträgern, aber auch bei Bauherren, der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie bei den berührten Banken mehr Bereitschaft für Flächenmanagement, Innenentwicklung und Freiraumschutz zu schaffen, führte das Umweltministerium seit Ende 2004 eine Öffentlichkeitskampagne mit den Partnern des Aktionsbündnisses durch. Der Schwerpunkt liegt auf der Bewusstseinsbildung und der Freiwilligkeit. Adressaten sind vor allem Gemeinde- und Ortschaftsräte sowie die Bürgermeister. Eine zentrale Veranstaltung mit den Bündnispartnern im Dezember 2004 in Ludwigsburg als Auftakt, eine Broschüre²¹ und weitere 15 dezentrale Veranstaltungen zum Themenkreis «Flächen gewinnen» über das Jahr 2005 unterstrichen die Vorteile der Innenentwicklung und einer effizienten Flächennutzung, machten insbesondere die kommunalwirtschaftlichen Vorteile anschaulich und gaben konkrete Beispiele zum «Flächen gewinnen». Die begleitende Broschüre erschien in zwei Auflagen in 28 000 Exemplaren, 17 000 Gemeinderäte im Land wurden erreicht, fast 1000 Interessierte nahmen an Veranstaltungen, teils sogar am Wochenende, teil.

Die Kampagne bot zugleich gute Möglichkeiten, die zahlreichen bestehenden Initiativen und Erfolge für eine zukunftsfähige Stadt- und

Gemeindeentwicklung und eine zu erhaltende Kulturlandschaft öffentlichkeitswirksam zu präsentieren sowie das Engagement von Kommunen, Regionen, Verbänden und Einzelnen zu würdigen. Inzwischen zeichnet sich ein Stimmungswandel ab. Die Medien berichten sehr aufgeschlossen. «Neue Verbündete» neben den traditionell aktiven Natur- und Umweltschutzverbänden treten bei den Architekten, Ingenieurbüros, aber auch in der Immobilienwirtschaft und den Bausparkassen auf den Plan. Gerade ihre Argumente überzeugen Gemeinderäte oder Bürgermeister mehr als umweltpolitisch begründete Verzichtsappelle. Insofern besteht zu vorsichtigem Optimismus Anlass.

Doch die weitere Entwicklung bleibt aufmerksam zu beobachten. Deshalb ist ein Monitoring eingeleitet. In Baden-Württemberg liegen aktuelle und gut differenzierte statistische Datengrundlagen vor. Aussagekräftigere Indikatoren, die über die «Bruttomasse» auch etwas über die Effizienz der Flächennutzung auszusagen vermögen, stellen das Statistische Landesamt und die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) Anfang 2007 zur Verfügung. Damit könnte auch die bauplanungsrechtliche Vorgabe des EAG Bau, ein Umweltmonitoring zu etablieren, sowohl für die Kommunen als auch für die Genehmigungsbehörden der Flächennutzungsplanung leichter erfüllt werden. Als weiterer Schritt zu einem aussagekräftigen Monitoring ist eine landesweite Erfassung der Innenentwicklungs-Potenziale hilfreich. Wichtige Beiträge dazu liefert das Projekt «Raum+», das von der ETH Zürich (Prof. B. Scholl) initiiert ist.

6. Zusammenfassende Thesen und eine Schlussbemerkung

Nachdem die Erweiterung der Siedlungsflächen über Jahrhunderte kontinuierlich zugenommen hat, fällt eine Überwindung damit verbundener Denkmuster nicht leicht. Hinzu kommt, dass die Aufgaben der Innenentwicklung oftmals schwieriger zu lösen sind als die der Aussenentwicklung. Mehr Konflikte, einzuhaltende Rahmenbedingungen, mehr Beteiligte, teilweise auch kompliziertere Verfahren und Unsicherheiten wie vorhandene Altlasten, werfen neue operative Fragen auf. Doch die demografische Entwicklung, bestehende Engpässe (z. B. im Verkehrsbereich) und die wirtschaftlichen Chancen einer «Erneuerung von innen» legen es für eine zukunftsorientierte Strukturpolitik nahe, für den Vorrang der Innenentwicklung einzu-

treten. Die Umsetzung dieser inzwischen weit- hin anerkannten Ziele in eine politische Strategie und konkrete lokale und regionale Schritte hat begonnen, ist aber noch nicht landesweit etabliert.

Thesen

- Ökologische, ökonomische und soziale Gründe sprechen für mehr Nachdruck beim Flächenmanagement. Die Flächenreserven sind erheblich und könnten den Bedarf rechnerisch auf Jahre decken. Gleichwohl entstehen auch qualitativ neue Flächenbedarfe.
- Flächenmanagement ist mehr als eine Ingenieurs- und Verwaltungsaufgabe. Notwendig ist über Vorgaben an die Planung hinaus vor allem Überzeugungsarbeit bei politischen Mandatsträgern und in der breiten Öffentlichkeit.
- Ein breites Bündnis zum «Flächen gewinnen» kann gemeinsam vereinbarte Kernanliegen in Politik, Wirtschaft und in der Öffentlichkeit voranbringen.
- Die Landesregierung Baden-Württemberg strebt keine Restriktionsstrategie an, sondern im Vordergrund stehen taugliche Werkzeuge für die Praxis und eine Bewusstseinsbildung auf der massgeblichen kommunalen und regionalen Ebene.
- Die rückläufige Baukonjunktur und erste Erfolge beim Flächenmanagement bewirken derzeit einen ersten Rückgang der hohen Flächeninanspruchnahme.
- Weitere Anstrengungen und Monitoring bleiben notwendig. Die Böden und Freiflächen bleiben unter Druck.

In der Abschlussdiskussion der «Stadtgespräche» am 11. November 2005 wurde die Frage nach Visionen gestellt. Manche bezweifeln achselzuckend den Stellenwert von Visionen in der Praxis der Stadt- und Raumplanung. Meines Erachtens bleibt es ein lohnendes Ziel, das Management knapper Ressourcen zu erlernen und den Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Landnutzung so zu bewältigen, dass langfristige Folgen bedacht sind. Dabei sollten wir weiter «Boden gutmachen».

Anmerkungen

- 1 Statistische Analysen Baden-Württemberg, Heft 7, 2005
<http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/Service/teil, Informationsmaterial, Bereich Strukturpolitik und Vermessung, siehe auch>
- 2 Mitteilung des Wirtschaftsministeriums vom 27. Oktober 2005 – Drucksache 13/4805 – www.landtag-bw.de/WP13/Drucksachen/5000/13_5058_d.pdf
- 3 Statistische Analysen Baden-Württemberg, Heft 3, 2005
- 4 Einzelheiten siehe: Statistische Analysen 7/2005 des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg
<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemitt/200636.r.asp>
vom 2.11.2006)
- 5 http://www.heuer-dialog.de/files/1629/Daniel_Eichhorn.pdf
- 6 Einzelheiten siehe Gina Siegel, DISP 160, 2005
- 7 siehe §2 (4) und §2 a BauGB vom 23. Sept. 2004 (BGBl. I S. 2414)
- 8 <http://www.melap-bw.de/index.html>
- 9 Arbeitshilfe Kommunales Flächenmanagement:
<http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/berichte/>
- 10 http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/3183/PUR_Innenentwicklung.pdf
- 11 www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/PUR_Innenentwicklung
- 12 <http://www.stuttgart.bauflaechen.de>
- 13 <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/8773/Tagungsband>
- 14 Abschlussbericht und weitere Materialien unter <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=330>
- 15 Näheres unter: http://www.stuttgart.de/sde/menu/frame/top_11021_11041.htm
- 16 Europäischer Städtebaupreis 2002, DIFA-Award «Europas beste Quartiere» 2004, Hauptpreis im «sternstadt» Wettbewerb
- 17 BW PLUS Abschlussbericht Dr. Rainer Walz,
<http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/berichte/2005>
- 18 Dr. Raimund Krumm [IAW] (2003): Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs,
<http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/berichte/2004>
- 19 <http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de/mainDaten/themen/flaechen/empfehlung.htm>
- 20 Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 13/3755, <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/8376/>
- 21 <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/8373/> Flächen gewinnen mit der Bündnis- erklärung und praktischen Beispielen

Stefan Gloger
Umweltministerium
Baden-Württemberg
Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart
E-Mail: stefan.gloger@um.bwl.de

Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen

Bernd Scholl

Dr. Bernd Scholl ist Professor für Raumentwicklung am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.

Einführung

Nach wie vor ist die Zersiedelung unseres Lebensraumes eine zentrale, schwierige und ungelöste Aufgabe.

In den hoch entwickelten Ländern Europas werden den Kulturlandschaften für Siedlungszwecke pro Tag mehrere hundert Hektar Boden entzogen, dies vor dem Hintergrund stagnierender oder sogar schrumpfender Bevölkerung. Die Entwicklung der Siedlungsfläche hat sich in vielen Ländern bereits von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt. Veränderungen in der Landwirtschaft, die vielerorts zu einem Rückzug aus der landwirtschaftlichen Produktion führen können, werden zu neuen Herausforderungen in der Begrenzung der Siedlungsfläche führen.

In Schwellenländern wird der Flächenverbrauch durch Zunahme der Bevölkerung einerseits und Zuwachs der Fläche pro Kopf andererseits, beispielsweise im Bereich Wohnen, angetrieben. Dabei wird der planvolle Umgang mit der Ressource Boden häufig den Zielen wirtschaftlicher Expansion untergeordnet, wie dies zu Zeiten der Industrialisierung auch in Europa der Fall war. Erst seit der Etablierung von Raumplanung und Raumordnung in vielen europäischen Ländern in den 1950er- bis 1970er-Jahren, wurde der planvolle Umgang mit dem Raum und seinen Möglichkeiten, aber auch mit vorhandenen und zu erwartenden Konflikten zu einem wichtigen Thema. Auch wenn die Zersiedelung nicht zum Stillstand gebracht werden konnte, darf die Wirkung raumplanerischer Instrumente und Verfahren natürlich nicht unterschätzt werden. In vielen Ländern wurde erst vor etwa 50 Jahren mit der flächendeckenden und landesweiten Planung begonnen und die Raumplanung, so wie wir sie heute kennen, aufgebaut. In der Schweiz dürfte zudem die Einführung des Sachplanes zur Sicherung der Fruchtfolgeflächen einen nicht unerheblichen Beitrag zur Begrenzung der Siedlungsfläche geleistet haben.

Es genügt aber nicht, nur defensiv gegen die Zersiedelung anzugehen. Moderne Raumplanung muss sich auch aktiv mit der Entwicklung integraler Konzepte befassen, um Spielräume für die Begrenzung der Siedlungsfläche

erkennen zu können und diese dann mit einer Vielzahl zu beteiligender Akteure nutzen zu können. Die Grundstrategie der Raumentwicklung zur Erreichung dieses zentralen Zieles kann als «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung!» bezeichnet werden¹. Dabei werden unweigerlich schwierige Konflikte zu klären und zu lösen sein. Es ist aber offensichtlich, dass auch mit einer weiteren Zersiedelung die Konfliktdichte zunehmen wird und die Spielräume für Besiedelung immer enger werden. Damit soll auch nicht gesagt sein, dass Konflikte etwas *per se* Negatives sind. Raumbedeutsame Konflikte sind eine normale Begleiterscheinung, wenn unterschiedliche Interessen an der Nutzung der knappen und nicht vermehrbaren Ressource Boden im Spiel sind. Wo Konflikte herrschen, bestehen meist auch Chancen. Eine aktionsorientierte Raumplanung sollte darauf aus sein, nicht vor Konflikten auszuweichen, sondern sich tatkräftig damit auseinanderzusetzen².

In Ländern wie der Schweiz und Deutschland sind die negativen Folgewirkungen der Zersiedelung schon seit langem bekannt. Diese betreffen beispielsweise Zunahmen des Verkehrs, des Energieverbrauches, aber auch erhöhte Kosten in Unterhalt und Betrieb der Infrastrukturen. Nicht zu unterschätzen sind Effekte, die mit dem – mit der Zersiedelung einhergehenden – Sinken der mittleren Wohndichte verbunden sein können. Wenn beispielsweise Minstdichten von etwa 20 Einwohnern pro Hektar unterschritten werden, wie beispielsweise in Einfamilienwohnhausgebieten oft üblich, ist ein ökonomischer Betrieb des öffentlichen Verkehrs nicht mehr möglich. Beispiele nordamerikanischer Städte zeigen die starke Abhängigkeit vom Auto als weitgehend einzigem Verkehrsmittel in den Suburbs. In der Schweiz ist neben allen diesen Gründen auch die Gefahr vorhanden, dass besondere landschaftliche Schönheiten verloren gehen. Sie sind natürlich für den Tourismus von Bedeutung. Sehr oft, und zunehmend, wird eine gute Erreichbarkeit von Kulturlandschaften mit hoher Qualität für Freizeit und Erholung als Standortvorteil für die Wirtschaft angesehen.

Die Fachwelt ist sich deshalb weitestgehend darüber einig, dass die Zersiedelung, wenn

nicht gestoppt, so doch zumindest gebremst und auf ein beherrschbares Mass reduziert werden muss. Insbesondere unter dem Eindruck knapper öffentlicher Mittel und schrumpfender Bevölkerung, auch im Westen von Deutschland, steht das Thema der Begrenzung des Siedlungsflächenverbrauchs ganz oben auf der Agenda³. Zunehmend wird man sich der fatalen Konsequenzen bewusst, wenn immer weniger Menschen für Erneuerung, Betrieb und Unterhalt immer grösser werdender Siedlungen und Infrastrukturen aufzukommen hätten.

So hat die Bundesregierung von Deutschland in der Legislatur 2003–2006 auf Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirates das Ziel verfolgt, den Verbrauch von Siedlungsfläche von derzeit etwa 100 ha Fläche auf 30 ha zu reduzieren. Natürlich ist den Beteiligten klar, dass dies ein mehr oder weniger gegriffener Wert ist. Aber das Nennen dieser Zielmarke hat der Diskussion um das zentrale Dauerthema der Raumentwicklung wichtige Impulse verliehen. Es hat beispielsweise auch offengelegt, dass die meisten Städte und Kommunen keine Vorstellung vom tatsächlichen Siedlungsflächenverbrauch haben, dieser sehr selten bilanziert wird und kaum Vorstellungen über die Reserven, und hier insbesondere die inneren Reserven des bestehenden Siedlungsgefüges bestehen. Zu den inneren Reserven gehören nicht nur die klassischen Baulücken, sondern auch Potenziale für Umnutzungen und behutsame und massvolle Nachverdichtungen bestehender Gebiete. Das Ausloten solcher Potenziale führt oft zu ganz neuen Möglichkeiten und faszinierenden Aufgaben und vergrössert die inneren Reserven⁴. So vermuten wir, dass in Deutschland eine der grossen inneren Reserven in den Einfamilienwohnhausgebieten der 1950er- und 1960er-Jahre zu finden sein wird.

Ohne die Übersicht der möglichen inneren Reserven müssen Strategien zur Raumentwicklung Stückwerk bleiben und sind wenig robust. Schon bei geringen Veränderungen nicht beeinflussbarer Umstände werden dann vorhandene Strategien⁵ über Bord geworfen. Innenentwicklung macht jedenfalls Sinn – unabhängig von der demographischen und der ökonomischen Entwicklung.

Zu Recht hat man deshalb erkannt, dass es nun vor allem darum gehen wird, in der Operationalisierung, also der praktischen Umsetzung des raumplanerischen Gebotes zum sparsamen Umgang mit dem Boden, Fortschritte zu erzielen. Entsprechend wurden mit öffentlichen Mitteln zahlreiche Vorhaben lanciert, die in der einen oder anderen Weise Versuche zum «nach-

haltigen Flächenmanagement» fördern. In Bayern, Baden-Württemberg, auch in Nordrhein-Westfalen werden erhebliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Zahlreiche Forschungs- und Kooperationsvorhaben, auch auf Bundes- und europäischer Ebene,⁶ wurden und werden auf den Weg gebracht.

Vor diesem Hintergrund entstand eine Initiative der Hamasil-Stiftung, Zürich, welche den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet ist. Das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe sowie das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich haben die Initiative gerne aufgenommen und führten im ersten Halbjahr 2005 mit Unterstützung der Hamasil-Stiftung eine Veranstaltungsreihe «Stadtgespräche» an der ETH Zürich durch.

Zentrales Anliegen der Veranstaltungen war es, die für Stadtplanungen verantwortlichen Fachleute grösserer Städte aus Deutschland und der Schweiz zusammenzubringen und Erfahrungen und Erkenntnisse zur Innenentwicklung auszutauschen. In einem Vorbereitungstreffen im Herbst 2005 wurde verabredet, dass jeder Vortrag zu bedeutsamen Thesen führen sollte. In einer Auswertungsveranstaltung im November 2005 wurden die Erkenntnisse ausgetauscht. Sie führten beim Schreibenden zu Thesen, die als Annäherung zum Stand der Innenentwicklung, zu offenen Fragen und Perspektiven verstanden werden sollen. Die Thesen werden in diesem Beitrag zur Diskussion gestellt.

Thesen zur Innenentwicklung

1. Innenentwicklung vor Aussenentwicklung: Strategie der Raumentwicklung in dicht besiedelten Ländern und Regionen

Innenentwicklung ist in dicht besiedelten Ländern und Regionen eine unausweichliche Aufgabe für eine nachhaltige räumliche Entwicklung.

In den letzten 50 Jahren ist mehr gebaut und sind mehr Flächen in Anspruch genommen worden als durch alle Generationen zuvor. Soll der Zersiedlung der Kulturlandschaften Einhalt geboten werden und sollen nachfolgenden Generationen Spielräume in der Gestaltung ihrer Lebensräume bewahrt werden, müssen die Anstrengungen und Mittel auf die innere Entwicklung der bestehenden Siedlungen in Stadt und Region konzentriert werden.

Innenentwicklung nutzt dabei vorhandene Flächenreserven im schon bebauten Gebiet. Dazu gehören beispielsweise die Entwicklung von Industrie- und Gewerbebrachen, im Vergleich zur möglichen Ausnutzung unternutzte Gebiete und Baulücken, aber auch massvolle bauliche Ergänzungen und Verdichtungen.

Schätzungen und Erhebungen zeigen, dass 10 bis 20 Prozent der vorhandenen Siedlungsflächen als Reserve zur Verfügung stehen. Flächen der inneren Entwicklung befinden sich aber häufig in zentraler Lage. Infolge erhöhter Ausnutzungsmöglichkeiten in solchen Lagen kann der Anteil der Geschossfläche am Gesamtbestand deshalb deutlich höher liegen. Die rein quantitativen Beiträge von Innenentwicklung sind deshalb im Hinblick auf ihre Bedeutung für die strategische nicht zu unterschätzen.

Wegen des ständigen Wandels in Wirtschaft, Gesellschaft, Freizeit, Kultur und Wohnen werden immer wieder neue innere Reserven entstehen. Langfristiges Ziel muss es sein, die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen drastisch zu reduzieren. Der Boden ist eine nicht vermehrbare Ressource.

Die innere Entwicklung der Erweiterung der Siedlungsfläche vorzuziehen hat ökonomische, ökologische und soziale Vorteile. Die knappen und knapper werdenden natürlichen und finanziellen Ressourcen erfordern weit intensivere Anstrengungen als bisher. Bei abnehmender und älter werdender Bevölkerung – eine demographische Entwicklung, die in vielen Ländern und Regionen in Europa absehbar ist – ist Innenentwicklung auch ein Beitrag zur Konsolidierung des Bestandes. Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche würde immer höhere Lasten des Betriebes und Unterhaltes der Siedlungen und ihrer Infrastrukturen immer weniger Menschen aufbürden. Ob die Qualität des Bestandes dann auf lange Sicht gewahrt werden könnte, ist mehr als fraglich.

Schon jetzt verfolgen viele der grösseren Städte in Deutschland und Europa, insbesondere bei engen Gemarkungsgrenzen, Innenentwicklung vor Aussenentwicklung. Es existieren eindruckliche Projekte der inneren Entwicklung, die auch ein Beitrag zur Standortqualität, zur Positionierung und Profilierung in der europäischen und weltweiten Konkurrenz von Städten und Regionen sein können. Wirkungsvolle Städteneetze, wie in der Schweiz und in Deutschland, können auch Beiträge zur Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung sein.

Entscheidend für den Erfolg der inneren Entwicklung wird es sein, zu regional abgestimmten und verankerten Strategien der

inneren Entwicklung zu kommen. Es ist kontraproduktiv, wenn die Mehrzahl der Gemeinden im Einzugsbereich der grösseren Städte nach wie vor auf Siedlungserweiterung setzt, sei es, um durch Landverkäufe die kommunalen Finanzen verbessern zu wollen, durch Ausweisungen günstigen Baulandes zahlungskräftige Steuerzahler anziehen zu wollen oder aus Prestige Gründen, um auf Einwohnerzunahmen auf der grünen Wiese zu setzen.

Es wird deshalb auch darauf ankommen, in Gemeinden dieser Grösse die Vorteile von Innenentwicklung gegenüber Aussenentwicklung zu demonstrieren, Strategien zur Siedlungsentwicklung nach innen zu erarbeiten und diese auch umzusetzen. Dafür gibt es keine Patentrezepte. Jeder Ort hat seine spezifischen Randbedingungen und Erfordernisse. Beispiele zeigen, dass Innenentwicklung gemeindeübergreifende Zusammenarbeit stimulieren kann und neue Formen des interkommunalen Ausgleiches mitbedacht werden sollten. Jedenfalls wird es auch darauf ankommen, dass in den grösseren Städten auch hochwertige Wohnungen in einem sicheren und lebenswerten Wohnumfeld mit hoher Qualität bereitgestellt werden können. Dies auch, um der Abwanderung insbesondere von gutsituierten Familien entgegenzuwirken. Erfahrungen und Untersuchungen belegen, dass städtische Bewohner auch beim Erwerb von Wohnungseigentum am liebsten im gewohnten Umfeld nach geeigneten Möglichkeiten suchen⁷. Deshalb sind jenseits von Grossprojekten auch viele kleine Vorhaben der Innenentwicklung, die über Generationen verwirklicht werden können, von grosser Bedeutung.

2. Innenentwicklung auch eine Frage des Denkmusters

Die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrhunderte (spätestens seit der Industrialisierung) beruhte weitgehend darauf, zusätzliche «Erfordernisse» unserer Gesellschaften durch Ausweitung der Siedlungsfläche zu begegnen. Die dafür entwickelten Instrumente, Verfahren und Routinen sind durch die Verteilung von Zuwachs an Fläche geprägt. Auch die Ausbildung der raumbedeutsamen Disziplinen (Architektur, Stadtplanung, Ingenieurwissenschaften) war schwerpunktmässig auf Aufgaben der Erweiterung des Siedlungsbestandes und seiner Infrastrukturen ausgerichtet. Sicher gab es schon immer eine Beschäftigung mit dem Bestand, sei es im Rahmen von Sanierungsmassnahmen, dem Füllen von Baulücken oder der Konversion disponibler

Areale. Gleichwohl nahm die Siedlungsfläche unaufhörlich zu und hat sich von der Einwohnerentwicklung abgekoppelt. Gegenwärtig werden in Deutschland pro Tag immer noch knapp 100 ha «grüne Wiese» überbaut, in der Schweiz 1 m² pro Sekunde.

Um zu einer Reduktion des Flächenverbrauches zu gelangen, wird es darauf ankommen, das Grundverständnis der Siedlungsentwicklung zu verändern. Ausgangspunkt der Anstrengungen ist Siedlungsentwicklung nach innen. Die Erneuerung, sinnvolle Ergänzung und der intelligente Betrieb des Bestandes stehen im Vordergrund. Von dort her sollten Investitionen bedacht werden. Ohne Zweifel wird dies effektiv nur gelingen, wenn von Anfang an integrierte Lösungen der raumrelevanten Disziplinen erarbeitet werden.

Bei der Sensibilisierung der Politik, der Aus- und Weiterbildung auf allen Stufen raumrelevanter Disziplinen, muss Innenentwicklung oberste Priorität eingeräumt werden.

3. Innenentwicklung als komplexe, aber integrierte Aufgabe

Aufgaben der Innenentwicklung sind in der Regel komplexer als jene der Aussenentwicklung. Die höhere Anzahl zu beteiligender privater und öffentlicher Akteure und damit verbundener erhöhter Konfliktdichte, tragen ebenso dazu bei, wie die in hoch entwickelten Gesellschaften hohe Regelungsdichte und langen Verzugszeiten. Von ersten Überlegungen, bis zu realen Entwicklungen, können 20 bis 30 Jahre vergehen. Damit verbundene Ungewissheiten, Risiken und Überraschungen müssen bei Innenentwicklung immer mitbedacht werden. Zur Klärung damit verbundener Fragen reichen die üblichen formellen Verfahren in der Regel nicht aus. Sie müssen durch innovative informelle Verfahren und Instrumente ergänzt werden. Innenentwicklung kann in der Regel nur durch klug gestaltete Prozesse vorangebracht werden. Die Anforderungen an die mit Innenentwicklung befassten führenden Akteure nehmen auch aus diesem Grund zu.

In zunehmendem Masse spielen Kooperationen mit privaten Unternehmungen eine Rolle. Deshalb sind Überlegungen zu den wirtschaftlichen Risiken einer Entwicklung unabdingbar. Dies bedeutet beispielsweise in geeigneten Prozessen den Rahmen dafür zu schaffen, dass Realisierungen in überschaubaren Schritten und möglichst unabhängig voneinander möglich werden. Stärker als bisher werden Regelungen in masszuschneidernden vertraglichen Verein-

barungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu fixieren sein. Den für Planung zuständigen Akteuren eröffnet sich dabei ein anspruchsvolles Aufgabengebiet.

4. Innenentwicklung und Flächensparnis

Mit Innenentwicklung ist Aussicht auf eine Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung verbunden. Beispiele demonstrieren jedoch, dass mit der Aufgabe von Nutzungen im Bestand Verlagerungen in die Aussengebiete verbunden sein können, die ein Mehrfaches an Fläche in Anspruch nehmen. Dazu gehören beispielsweise «sperrige» Nutzungen wie Häfen, Flughäfen, Messen, Logistikzentren. Andererseits sind Bestrebungen im Gang, die Flächenproduktivität von Wirtschaftsunternehmen zu erhöhen. Inwieweit hier eine alles in allem positive Bilanz durch Innenentwicklung erreicht werden kann, ist noch offen. Es wird verstärkt darauf ankommen, durch systemübergreifende Zusammenarbeit (welche die funktionalen Erfordernisse bestimmter Einrichtungen berücksichtigen) die Erweiterung der Siedlungsfläche zu begrenzen.

Wo topographische, technische oder ökonomische Randbedingungen Expansionen enge Grenzen stecken, sind innovative und flächensparende Lösungen sichtbar.

Obwohl Innenentwicklung nicht der Auslöser für Verlagerungen von grossflächigen und sperrigen Nutzungen in die Aussengebiete ist, kann dadurch die Bedeutung zur Begrenzung der Siedlungsfläche in Zweifel gezogen werden. Die Zusammenhänge verdeutlichen die Bedeutung einer Gesamtbilanzierung des «Flächenverbrauches» und der Zusammenstellung aussagekräftiger Kennziffern. Wie im Finanzwesen müssen in einem ersten Schritt Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt werden.

5. Innenentwicklung und Bodenpolitik

Innenentwicklung eröffnet Möglichkeiten zur inneren Erneuerung und Umgestaltung für die Raumentwicklung strategischer Gebiete. Dazu gehören beispielsweise die Umgebungsbereiche von Bahnhöfen, disponible Gewerbegebiete in den Flussräumen und Areale in den Kernrandbereichen. Damit verbundene Chancen erfordern, genauso wie einst strategische Aufgaben der Stadterweiterung, eine vorausschauende kommunale und ggf. regionale und grenzüberschreitende Bodenpolitik. Dies kann den Kauf strategisch besonders wichtiger Areale einschliessen, aber auch die frühzeitige Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümern

zur Entwicklung ihrer Areale und das Offerieren von Tauschmöglichkeiten zu verlagernder Betriebe. Die dabei zu lösenden Aufgaben werden häufig erst sichtbar, wenn Möglichkeiten der Nutzung in einem grossen Zusammenhang und unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der wichtigen Infrastrukturen erkundet werden.

In vielen Fällen sind bedeutsame Areale für die Innenentwicklung nicht unmittelbar verfügbar. Es kommt deshalb darauf an, sich durch geeignete Übersichten (unter Einbezug neuer technischer Möglichkeiten) der Vielzahl unterschiedlicher Optionen zu versichern. Es wäre bei Innenentwicklung, wegen der hohen Risiken fatal, auf nur wenige Grossprojekte zu setzen. Vielmehr ist es auch von Bedeutung, mit den Grundstückseigentümern durch geeignete Prozesse die Verwertung der Grundstücke zu fördern.

6. Innenentwicklung: Aufgabe der Orts-, Regional- und Landesplanung

Auch wenn Innenentwicklung letztlich auf der Gemeinde-Ebene betrieben wird, ist ihre konsequente Verfolgung, insbesondere auch zur Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung, eine regionale, kantonale und landesplanerische Aufgabe.

Eine regionale Ausrichtung auf Innenentwicklung erfordert die Übersicht der für Innenentwicklung vorhandenen Potenziale. Das regionale Verteilungsmuster in Frage kommender Areale liefert wichtige Grundlagen für die Entwicklung einer regionalen kantonalen Strategie der Siedlungsentwicklung, deren Abstimmung mit der Freiraum-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung und natürlich vor allem der jeweiligen Gemeinde-Entwicklung.

Dem Erfahrungstransfer zwischen Städten und Gemeinden, die schon über weit reichende Erfahrungen in der Innenentwicklung verfügen, kommt dabei eine grosse Bedeutung zu. Dabei spielen auch die systematische Auswertung und der Vergleich gelungener Beispiele von Innenentwicklung eine wichtige Rolle.

Die Landesplanung kann durch geeignete Fördermöglichkeiten und deren Bündelung auf Innenentwicklung, durch Initiieren grenzüberschreitender Prozesse und Sensibilisierung der Politik einen wesentlichen Beitrag zur Innenentwicklung leisten. Das Forcieren dezentral führbarer Übersichten, Austausch zur Genehmigungspraxis der Innen- und Aussenentwicklung und regelmässige Überprüfung des Standes der Innenentwicklung im nationalen

und internationalen Vergleich (auch durch vergleichbare Kennziffern), sind weitere Aufgaben.

7. Innenentwicklung, Verkehr und Infrastrukturen

Innenentwicklung kann zur einer ausgewogenen räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung entscheidende Beiträge liefern. Die Umnutzung disponibler oder unternutzter Areale kann zur Stabilisierung technischer und sozialer Infrastrukturen und ihrer ökonomischen Tragfähigkeit für die Gemeinwesen beitragen. Geschickte Anordnung von Nutzungen kann beispielsweise die Auslastung öffentlicher Verkehrsmittel verbessern und damit einen Beitrag zum Mobilitätsangebot einer Gesamtstadt oder Region leisten.

Auf der anderen Seite können zu hohe Dichten zu Überlastungen im Strassensystem und im öffentlichen Verkehrssystem führen. Bei der Konzipierung von Innenentwicklung sind deshalb im Zusammenspiel mit den zuständigen Akteuren für lokale, regionale und häufig genug nationale Verkehrsentwicklung gründliche Untersuchungen notwendig. Bei der für Innenentwicklung bedeutsamen Schlüsselinfrastruktur Verkehr wird es darum gehen, Schwellenwerte zu erkennen. Beim Überschreiten massgebender Schwellenwerte können die Kosten für Investitionen, Betrieb und Unterhalt sprunghaft steigen und damit zu unwirtschaftlichen Lösungen führen. Untersuchungen müssen auch deshalb wirtschaftliche Aspekte der Arealentwicklung mit einbeziehen, weil zur Finanzierung der Infrastrukturen immer stärker auch private Unternehmungen beteiligt sein werden. Die der jeweiligen Innenentwicklung zugrunde gelegten Eckwerte, seien dies technische oder ökonomische, müssen insbesondere auch für die politischen Entscheidungsgremien nachvollziehbar sein.

8. Innenentwicklung und Freiraumentwicklung

Innenentwicklung ist eine Chance für die Anlage, Ausgestaltung und Aufwertung öffentlich nutzbarer Freiräume im Innenbereich sowie deren Vernetzung und Verbindung zu den Frei- und Landschaftsräumen im Aussengebiet. Der Wert der Freiräume für Zwecke der Wohnumfeldqualität, der Naherholung und des Stadtklimas ist als Beitrag zu städtebaulichen Qualitäten unbestritten. Mit Innenentwicklung können bei geschickter Vorgehensweise unter Mitwirkung pri-

vater Unternehmen auch Mischfinanzierungen oder private Finanzierungen zur Weiterentwicklung des Freiraumsystems benutzt werden. Wo diesen Aspekten und Möglichkeiten nicht oder nicht rechtzeitig genug Aufmerksamkeit geschenkt wird, besteht die Gefahr, dass Zusammenhänge nicht erkannt und genutzt werden oder aus ökonomischen Sachzwängen für die Stadtentwicklung bedeutsame Freiräume überbaut werden.

9. *Innenentwicklung, Stadtplanung und Städtebau*

Innenentwicklung stellt hohe Anforderungen an die städtebauliche Qualität von baulichen Ergänzungen und Arealentwicklungen.

Durch geeignete Verfahren können Potenziale erkundet und alternative Vorstellungen für qualitätsvolle Ergänzungen geschaffen werden. Namentlich Testplanungsverfahren eignen sich dafür. Die dort geschaffenen Grundlagen können auch für weiterführende Wettbewerbsverfahren verwendet werden⁸.

Ohne die Kenntnis alternativer Vorstellungen besteht die Gefahr, dass die für die Stadtentwicklung strategischen Punkte und Zusammenhänge nicht erkannt werden.

Um Risiken zu vermindern, sind überschaubare, schrittweise Entwicklungen «Alles-oder-nichts-Lösungen» jedenfalls vorzuziehen. Lösungen sollten modular aufgebaut sein. Jeder Entwicklungsschritt sollte für sich genommen einen wertvollen Beitrag darstellen, der weitergehende Entwicklungen nicht präjudiziert. Fatal ist es, Gesamtlösungen erst im Nachhinein etappieren zu wollen. Dies kann zu immensen Mehraufwendungen, unvorhersehbaren Risiken der Realisierung und schlechten Lösungen führen.

Um die Beweglichkeit zu vergrößern, die Chancen der Vermarktung zu erhöhen und Risiken zu vermindern, sind städtebauliche Lösungen, die Realisierungen von ganz unterschiedlichen Seiten ermöglichen, sehr hilfreich. Um dies zu erreichen, sind bei Verfahren entsprechende Überlegungen und Vorkehrungen zu treffen.

10. *Innenentwicklung, Instrumente und Verfahren*

Innenentwicklung stellt erhöhte Anforderungen an die Koordination, Kooperation und Kommunikation der bei einem Vorhaben zu involvierenden Akteure. Soweit nicht vorhanden, sollten – parallel zu den laufenden Arbeiten – die für

Innenentwicklung bedeutsamen Übersichten und Kennziffern beschafft werden. Diese ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Entwicklung von Strategien zur Innenentwicklung und der mit jeder Strategie einhergehenden Schwerpunktbildung. Worauf sollten die Kräfte bei stets begrenzten Mitteln in Zukunft konzentriert werden?

Denkbar ist, dass zur Finanzierung besonderer kooperativer/informeller Verfahren private Unternehmungen beigezogen werden, insbesondere wenn diese Landeigentümer von bedeutsamen Arealen für Innenentwicklung sind.

Um zu Konzepten der Innenentwicklung zu kommen, können auch Kooperationen mit Stiftungen und anderen «Sponsoren» gesucht werden. Der Entwicklung von Ideen für Innenentwicklung sollten keine Grenzen gesetzt werden!

11. *Innenentwicklung versus Aussenentwicklung – Genehmigungspraxis*

Nach wie vor werden in den Aussengebieten neue Flächen eingezont. Die Genehmigungspraxis sieht vor, dass die Eigenentwicklung der Gemeinden (beispielsweise durch Zuwachs an Geschossfläche pro Einwohner oder neue Gewerbegebiete) insbesondere durch neue Flächen auf der grünen Wiese befriedigt werden kann. In Gemeinden, in welchen immer noch mit Einwohnerzuwachsen gerechnet wird, wird die erwartete zusätzliche Nachfrage in Form von Bedarf fast ausschliesslich auf der grünen Wiese befriedigt. Die Genehmigungspraxis ist zu überdenken. Vielmehr ist von den Genehmigungsbehörden darauf hinzuwirken, dass der Nachweis von Bau- oder Planungsverfahren im Einzelfall geführt wird. Dazu gehört beispielsweise auch das Aufzeigen der inneren Reserven, Risikoüberlegungen, wenn bestimmte Annahmen nicht zutreffen, Konzepte/Rahmenpläne zur Gesamtentwicklung und insbesondere solche zur inneren Entwicklung. Zur Überprüfung gehört auch die Darstellung von Reserven noch nicht überbauter Flächen, für die aber Planungsrecht existiert.

12. *Innenentwicklung und Perspektiven für die Zukunft*

Um Innenentwicklung erfolgreich zu betreiben, bedarf es eines langen Atems. Nur selten lassen sich bei Innenentwicklungsaufgaben kurzfristige Erfolge erzielen. Dies erschwert die Politik und die Identifikation mit an sich aussichtsreichen Vorhaben. Anschauliche Beispiele kön-

nen helfen, Innenentwicklung der Politik näherzubringen. Deshalb sind der nationale und internationale Austausch und der systematische Vergleich von Beispielen der Innenentwicklung sehr wichtig.

Es wird in Zukunft darauf ankommen, bei stets knappen Ressourcen, sich verstärkt mit regionalen und grenzüberschreitenden Aufgaben der Innenentwicklung zu befassen. Selbstverständlich können und sollen die sachzuständigen nationalen Organisationen durch flankierende Massnahmen damit notwendigerweise die verbundenen Prozesse stimulieren und begleiten.

Ausblick

Die in der Reihe Stadtgespräche vorgestellten Beispiele belegen in eindrucklicher Weise, dass die grösseren Städte Innenentwicklung konsequent und systematisch verfolgen. Erfolge stellen sich ein. Die Reaktivierung ehemals unattraktiver Flächen und ihre Entwicklung zu Quartieren mit hoher Qualität zeigen, dass die Attraktivität der Städte für unterschiedliche soziale Gruppen gesteigert werden kann.

Dies ist aber längst noch keine Trendwende in der Zersiedelung unseres Lebensraumes.

Eine erste Diskussion der hier vorgestellten Thesen ergab, dass der regionalen Zusammenarbeit bei diesem Aufgabenfeld eine ausserordentliche Bedeutung zukommen wird. Modellvorhaben zum regionalen Flächenmanagement verdeutlichen dies. In der Region Stuttgart wurde im Rahmen dieses Vorhabens der Versuch einer regionalen Innenentwicklung unternommen⁹. Der weit überwiegende Teil der 179 Gemeinden der Region hat dabei konstruktiv mitgewirkt. In bilateralen Werkstattgesprächen mit Vertretern der Kommunen konnten Potenziale für Innenentwicklung erkundet werden. Auf einer eigens für dieses Vorhaben entwickelten internetbasierten Plattform konnten die Innenentwicklungspotenziale anschliessend zusammengeführt werden. Dies erlaubt nun eine regelmässige, dezentrale Fortschreibung. Darüber hinaus konnten in mehreren Durchgängen mit ausgewählten Gemeinden weitergehende Strategien für die innere Entwicklung erarbeitet werden. Die Vorarbeiten der Landeshauptstadt Stuttgart für ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement, das mit Mitteln des damaligen baden-württembergischen Umwelt- und Verkehrsministeriums gefördert wurde, waren dabei eine sehr wertvolle Grundlage. Solche Vorhaben geben wichtige Impulse, und sie können

dazu beitragen, das häufig angespannte Verhältnis Stadt-Umland zu verbessern.

Starke Regionen erfordern starke Städte. Und Kernstädte sind wegen der weiter voranschreitenden Spezialisierung auf gut ausgebildete Arbeitskräfte in ihrem näheren und weiteren Umfeld angewiesen. Die Einzugsbereiche der grossen Städte nehmen auch deshalb weiter zu. Es macht aber wenig Sinn, wenn Städte und Gemeinden im Umland aus falsch verstandenem Ehrgeiz sich mit neuen Siedlungsgebieten auf der grünen Wiese untereinander und gegenüber den grösseren Städten profilieren wollen. Dabei verlieren Viele sehr viel. Weit interessanter wäre es, wenn eine Konkurrenz um qualitätsvolle Innenentwicklung entsteht. Die Erfahrungen zeigen, dass gerade für die kleineren und mittleren Gemeinden der Impuls von aussen und die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für Innenentwicklungskonzepte von Bedeutung ist. Dort sind auch nach Schätzungen¹⁰ über zwei Drittel der vorhandenen inneren Reserven vorhanden. Es ist deshalb wichtig, den Austausch zwischen den grösseren Städten der Region und den kleinen und mittelgrossen Gemeinden zu fördern. Der Regionalplanung wächst hier eine bedeutsame Aufgabe zu.

Darüber hinaus müssten die in Deutschland vorgesehenen Mittel für die Städtebauförderung ausgeweitet werden, weil Innenentwicklung eben nicht nur die Kern- und Kernrandbereiche betrifft, sondern auch Industrie- und Gewerbegebiete bis hin zu den Wohngebieten mit niedrigen Dichten und grossen Parzellen. Innenentwicklung würde so als generationenübergreifende Aufgabe angelegt.

Es ist offensichtlich, dass Innenentwicklung vor Aussenentwicklung weitreichende Anstrengungen der mit Raumentwicklung befassten Akteure verlangt. Einigkeit bestand unter den Experten der Veranstaltungsreihe darüber, dass Aufgaben der Innenentwicklung in der Regel weit anspruchsvoller sind, als Planen und Bauen auf der grünen Wiese. Dabei wird es darauf ankommen, die gewonnenen Erfahrungen zur Diskussion zu stellen. Der Austausch mit den für Lehre und Fortbildung Verantwortlichen bildet dabei eine sehr wertvolle Ergänzung für den Unterricht der raumrelevanten Disziplinen. Aus Erfolgen, aber auch aus Misserfolgen zu lernen, ist für die höhere Ausbildung aus meiner Sicht unerlässlich. Es freut mich deshalb, dass die beteiligten Praktiker der Stadtgespräche sich bereit erklärt haben, an diesem Austausch weiter tatkräftig mitwirken zu wollen. Als erste praktische Konsequenz wurde die Veranstaltungs-

reihe unter dem Titel «Stadt und Region im Gespräch – über die innere Entwicklung unserer Städte und Regionen» im Jahr 2006 fortgesetzt. Die Ergebnisse wurden im Herbst 2006 in einer gemeinsamen Veranstaltung ausgewertet.

Anmerkungen

- 1 SCHOLL, B.: Innenentwicklung vor Aussenentwicklung. In: MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR UND WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG UND INSTITUT FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG (HRSG.): *Kongressbericht «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung»* vom 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe.
- 2 Siehe dazu: SCHOLL, B.: *Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung*. VDF-Verlag, Zürich 1995. S. 20–22.
- 3 Im Landesplanungsbericht 2005 von Baden-Württemberg war das Thema Flächenverbrauch und Innenentwicklung, neben den möglichen Folgen demographischer Veränderungen, ein Schwerpunktthema. Siehe hierzu: WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG STUTTGART (HRSG.) (2005): *Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005*. Räumliche Entwicklung, Flächeninanspruchnahme. Demographischer Wandel.
- 4 Dies betrifft beispielsweise auch Hafenable in Einzugsgebiet der grossen Wasserstrassen von Rhein und Neckar. Siehe hierzu: STÖCKNER, U. (2006): *Hafenable revitalisieren – Strategien für Stadt und Hafen: aufgezeigt am Beispiel der Rhein- und Neckarhäfen*. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH).
- 5 MAURER, J.: Planerische Strategien und Taktiken; Scholl, B.: Strategische Planung. Beides in: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2005): *Handwörterbuch der Raumordnung*.
- 6 Nachhaltiges Bauflächenmanagement der Landeshauptstadt Stuttgart (NBS): www.stuttgart.de, Modellvorhaben räumlicher Ordnung (MORO): www.bbr.bund.de/moro;
- 7 Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA): www.bmbf.de; EU-Projekt PROSIDE. Promotion Sustainable Inner Urban Development: www.proside.de
- 8 SCHOLL, B.: Testplanungen als innovative Methode zur Erkundung von Möglichkeiten der inneren Entwicklung unserer Städte. Erscheint im Rahmen der PROSIDE Abschluss-Publikationen im Herbst 2006.
- 9 Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmana-

gement in der Region Stuttgart. Schlussbericht im Rahmen des Forschungsprojektes Modellvorhaben der räumlichen Ordnung MORO, Verband Region Stuttgart 2005.

- 10 SCHOLL, B. (2004): *Wohnbauentwicklung steuern – Baulandentwicklung und Flächenmanagement*. Vortragsband. Symposium «Wohnen im Eigentum in der Stadt». Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg Juni 2004. S. 52–61.

Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2005): «Strategische Planung». In: *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: ARL.
- CHRISTENSEN, K. S. (1985): Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 51, No.1.
- DÖRNER, D. (1985): Die Fähigkeit des Menschen zum Denken in komplexen Systemen; Determinanten der Vorausschau. In: *Langfristprognosen, Report 5/85*. Schriftenreihe der Daimler-Benz AG. Düsseldorf.
- STADTPLANUNGSAMT DER LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, IN VERBINDUNG MIT DEM MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN WÜRTTEMBERG (HRSG.) (2003): *Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)*. Beiträge zur Stadtentwicklung 34. Stuttgart.
- MAURER, J. (1982): Konflikte in der Raumplanung offen darlegen. *NZZ Folio, Nr. 184*. Zürich: NZZ.
- SCHOLL, B. (2004): Inner Development before Outer Development. *Planning and Policy 2004/09*, Seoul, S. 82–83.
- SCHOLL, B. (2005): *The Europaviertel Project. Making Spaces for the Creative Economy*, S. 220, ISO-CARP, Madrid 2005.
- SCHOLL, B. (2004): Innenentwicklung vor Aussenentwicklung. MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR UND WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (HRSG.): *Kongressbericht vom 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe*.
- SCHOLL, B. (2005): *Strategische Ausrichtung der Siedlungsentwicklung für die kommenden Jahre*. Die Gemeinde (BWGZ). Stuttgart, 2005.
- SCHOLL, B. (1995): *Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung*. Zürich: VDF-Verlag.
- VERBAND REGION STUTTGART (HRSG.) (2005): *Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart*; Schlussbericht Forschungsprojekt MORO-RESIM. Stuttgart.
- WÜSTENROT STIFTUNG (HRSG.) (2004): *Wohnbauentwicklung steuern – Baulandentwicklung und Flächenmanagement*. Vortragsband. Symposium: Wohnen im Eigentum in der Stadt. Ludwigsburg Juni 2004. S. 52–61.

Prof. Dr. sc. techn. Bernd Scholl
 IRL Institut für Raum- und
 Landschaftsentwicklung
 ETH Zürich
 CH-8093 Zürich
 scholl@nsl.ethz.ch



ISBN 3-906441-11-3