

11 Städtebau und Stadtentwicklung

Theo KÖTTER und Hans-Joachim LINKE

Zusammenfassung

Demographischer Wandel und Klimawandel, Globalisierung und wachsende Haushaltsprobleme stellen die Gemeinden vor neue Herausforderungen bei der Baulandentwicklung. Hinzu kommen die wiedergewonnene Attraktivität des Wohnens in den Innenstädten und das umweltpolitische Flächensparziel, die zu einem städtebaulichen Paradigmenwechsel von der Stadterweiterung zur Innenentwicklung beigetragen haben. Die Bestandsorientierung soll zu flächen- und kostensparenden Entwicklungen sowie zu einer Revitalisierung der Stadt- und Ortskerne beitragen. Es gilt, die Innenbereiche als Standorte für Wohnen, Dienstleistungen und Einzelhandel attraktiver zu gestalten. Im Kontext von Bauleitplanung und Flächenmanagement umfasst Innenentwicklung die Mobilisierung von Bauflächen im Bestand, die städtebauliche Nachverdichtung, die Wiedernutzung von Brachflächen sowie die Um- und Wiedernutzung von leer stehenden Gebäuden.

Für eine optimale Flächenbereitstellung in Städten und Dörfern sind die örtlichen Ausprägungen und Einflüsse des demographischen und wirtschaftlichen Wandels sorgfältig zu erfassen. Der Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten sowie die Anforderungen an die städtebauliche Infrastruktur können sich in quantitativer und auch qualitativer Hinsicht signifikant ändern. Im Hinblick auf den Klimawandel stellt sich bei der Baulandentwicklung und der Innenentwicklung die Frage, wie Maßnahmen der Mitigation und Adaption sowie energiesparende Konzepte und die Versorgung mit regenerativen Energien einbezogen und umgesetzt werden können.

Schließlich führt das gewandelte Planungsverständnis im Städtebau zu neuen Anforderungen an den Baulandbereitstellungsprozess. Dazu gehören eine stärkere Umsetzungsorientierung, stärkere Kooperation mit Eigentümern und Investoren sowie ein gesteigertes Umwelt- und Kostenbewusstsein. Darüber hinaus legen es die zunehmende Dynamik, Unsicherheit und Diversität gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und städtebaulicher Ziele sowie die angestrebte Ressourceneffizienz nahe, Bauleitplanung und ihre Realisierung wirksamer als bisher miteinander zu verknüpfen und als einen integrierten Gesamtprozess zu steuern.

Insgesamt führen diese Veränderungen zu neuen Anforderungen an die Bauleitplanung und das Flächenmanagement und an die in diesen Feldern tätigen Geodäten. Durch die sachgerechte Handhabung der verfügbaren bodenpolitischen Instrumente gilt es, für eine städtebaulich und ökonomisch optimale sowie sozialverträgliche Nutzung des Bodens in Stadt und Land zu sorgen. In diesem Kapitel werden die passenden Strategien und Instrumente dargestellt und anhand einiger ausgewählter Aufgaben erläutert.

Summary

Demographic change, climate change, globalization and growing budgetary problems will put new challenges before land development within municipalities. Other important factors are the reclaimed attraction of living in city centers and the environmental objective to avoid designation of new building land. That also resulted in a change of paradigm, from urban expansion to inner development. Orientation towards the existing building stock is supposed to support a land- and cost-saving development as well as a revitalization of city and town centers. Inner city centers should become more attractive for living, services and the retailing sector. Within the context of urban land-use planning and land management inner development includes: mobilization of already existing building land, urban densification, re-use of brownfields as well as the conversion of abandoned buildings.

An optimal allocation of land in cities and villages requires a registration of local characteristics and influences of the demographical and economic change. The need for living and working places as well as requirements in urban infrastructure can change significant in a quantitative and qualitative matter. With regard to climate change the question rises how mitigation and adaption as well as energy-saving concepts with regenerative energies can be integrated into land and inner urban development.

Finally the changed understanding of planning within urban planning leads to new requirements for processes for land provision. That includes a stronger implementation orientation, a closer cooperation with property owners and investors and an increased environment- and cost-awareness. Furthermore, increased dynamics, uncertainty and diversity of social values and declared resource efficiency are the reasons for a more effective combination of urban land-use planning and realization within an integrated overall process.

Altogether, these changes lead to new demands on urban land-use planning and land management as well as on geodesist working in these fields. In order to achieve an economic and socially acceptable use of land a proper handling of the available land policy instruments is significant and has to be realized. Suitable strategies and instruments as well as selected task will be described in the following chapter.

11.1 Das System der Raumplanung

11.1.1 Von der Raumordnung zur Bauleitplanung

Die Raumplanung umfasst die Gesamtheit der raumwirksamen und raumbeanspruchenden Planungen der öffentlichen Hand. Eine zentrale Aufgabe besteht darin, auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Sachgebieten durch Normen und Pläne die vielfältigen privaten und öffentlichen Nutzungsansprüche an den Grund und Boden miteinander in einen ökologisch vertretbaren, ökonomisch tragfähigen und sozialverträglichen Ausgleich zu bringen. Raumplanung hat demzufolge alle sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in räumlichem Bezug zu berücksichtigen. Das aktuelle System der räumlichen Planung mit der europäischen Regionalpolitik, der Raumordnung des Bundes, der Landesplanung, der Regionalplanung und der Bauleitplanung zeigt Abbildung 11.1.

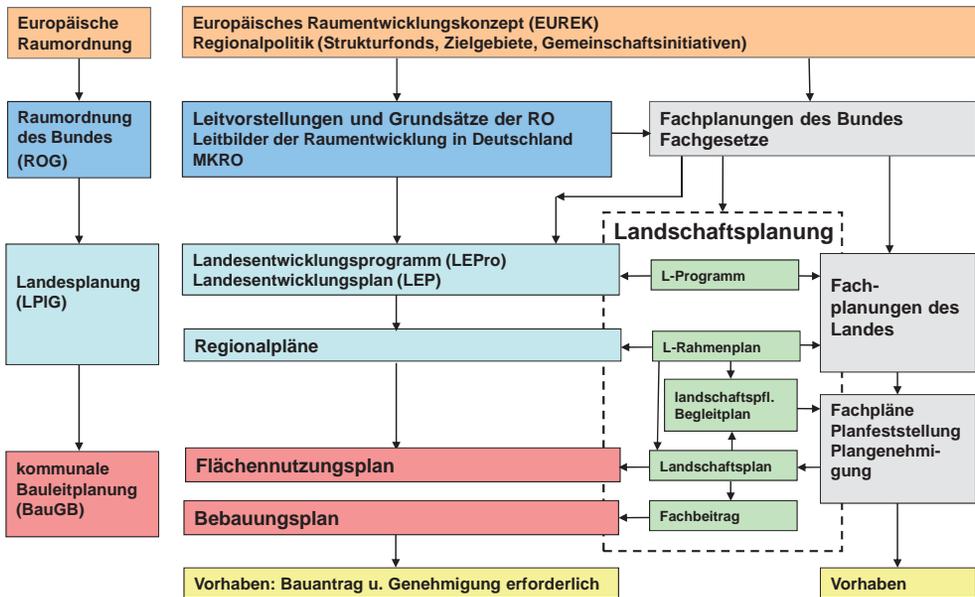


Abb. 11.1: System der räumlichen Planung (Beispiel Nordrhein-Westfalen)

Die fünf Planungsebenen sind zum einen durch das Gegenstromprinzip miteinander verknüpft (§ 1 I ROG). Es gewährleistet eine vertikale Abstimmung der Belange auf der übergeordneten Ebenen mit den Belangen in den Teilräumen. Zum anderen besteht eine Bindungswirkung für öffentliche Stellen sowie für Personen des Privatrechts, soweit diese für den Bund öffentliche Aufgaben durchführen (§ 5 I ROG). Darüber hinaus besteht für die kommunale Bauleitplanung eine Anpassungsverpflichtung an die Ziele der Landesplanung und Raumordnung (§ 1 IV BauGB).

11.1.2 Leitbilder, Ziele und Instrumente der Raumordnung und Landesplanung

Die Raumordnung des Bundes ist als überfachliche und überörtliche Aufgabe zu verstehen, eine nachhaltige Entwicklung im Bundesgebiet herzustellen und insbesondere auch gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen (Entwicklungs- und Ausgleichsziel). Dabei soll das Prinzip der Nachhaltigkeit eine Entwicklung sicherstellen, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Bedürfnisse künftiger Generationen zu gefährden. Bereits daraus ergibt sich die Notwendigkeit, mit allen Ressourcen und insbesondere mit Grund und Boden sparsam und sorgfältig umzugehen. Das Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 1.1.2008 verpflichtet die Länder zur Landes- und Regionalplanung (§ 8 ROG). Zur Koordination der unterschiedlichen Raumannsprüche und als Perspektive für eine langfristige Entwicklung hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Juni 2006 drei Leitbilder für die Raumordnung formuliert:

- Wachstum und Innovation,
- Sicherung der Daseinsvorsorge,
- Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Kulturlandschaften.

Auf der Grundlage ihrer jeweiligen Landesplanungsgesetze haben die einzelnen Bundesländer Landesentwicklungspläne für die Gesamtfläche ihres Landes als Grundlage für die Entwicklung aufgestellt. Wesentliche Inhalte sind die Siedlungs- und Raumstruktur (zentralörtliches Gliederungssystem, Raumkategorien wie z. B. Verdichtungsräume, Ordnungsräume und ländliche Räume), Infrastruktur (Entwicklungsachsen zur Bündelung der großräumigen Infrastruktur) sowie die Freiraumstruktur (Wald, landwirtschaftliche Flächen etc.).

In materieller Hinsicht bedient sich die RO Grundsätzen und Zielen zur Steuerung der Raumnutzung:

- *Grundsätze der Raumordnung (§ 3 III ROG):* Allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Diese Grundsätze sind bei den Fachplanungen des Bundes und der Länder zu beachten, können jedoch im Rahmen der Abwägung auch überwunden werden.
- *Ziele der Raumordnung (§ 3 II ROG):* Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Als Ziele sind beispielsweise zentrale Orte, Entwicklungsachsen, Entwicklungsschwerpunkte, Ordnungsräume oder Vorranggebiete (z. B. zur Ressourcensicherung, für Windparks oder präventiven Hochwasserschutz) anzusehen.

Die Ziele der Landesplanung und Raumordnung werden durch die Regionalplanung konkretisiert. Diese ist in den Bundesländern hinsichtlich des Zuschnitts der Planungsregionen, der Organisation (staatlich oder kommunal verfasst) und bezüglich der Inhalte stark ausdifferenziert. In den Stadtstaaten ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan. Zudem können regionale Flächennutzungspläne auch anderenorts an die Stelle der Regionalplanung treten.

Gegenüber der integrierten, flächendeckenden Raumplanung dienen Fachplanungen der Bewältigung sektoraler Aufgaben, die sich auf Teilräume beschränken wie beispielsweise eine bedarfsgerechte überörtliche Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Entsorgungsanlagen, auf den Schutz der natürlichen Ressourcen oder der Verbesserung der Agrarstruktur. Ihre Wirkung in Bezug auf die Bodennutzung entfalten diese Planungen unmittelbar durch Planfeststellungsverfahren auf Grundlage von Fachplanungsgesetzen (z. B. Wege- und Gewässerplan nach FlurbG) oder durch Verordnung (Verordnung für Natur- oder Landschaftsschutzgebiet).

Mitunter können Regionalpläne die Bodennutzung beispielsweise durch die Ausweisung eines Vorranggebietes mit der Wirkung eines Eignungsgebietes für Windkraft die Bodennutzung (§ 8 VII ROG) mit unmittelbarer Außenwirkung für den Eigentümer regeln. Die Konzentrationswirkung der Gebiete schließt die ansonsten nach § I 35 BauGB privilegiert im gesamten Außenbereich zulässigen Windkraftanlagen an anderen Stellen des Außenbereichs nach § 35 III BauGB aus.