

CHRISTIAN FARENHOLTZ

Vom Flächennutzungsplan zum Stadtentwicklungsprogramm

1. Stadtentwicklung als komplexer Vorgang

Wir sind gewohnt, die Bauleitplanung isoliert als Leistung des damit beauftragten Planungsamtes anzusehen. Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan schafft insoweit die Voraussetzungen zur Formulierung der verbindlichen Bauleitpläne, der Bebauungspläne. Die Bebauungspläne wiederum sind üblicherweise, wenn es sich nicht um große Neuerschließungen oder andere große Projekte handelt, Grundlage für die Antwort auf Baugesuche.

In der Verwaltungsstruktur wird gemeinhin streng geschieden zwischen dem Planungsamt als dem planenden Amt und etwa dem Amt für Bodenordnung, das sich mit der Ausführung von Plänen befaßt oder zu befassen hat. Der in solchem Sinne arbeitende Stadtplaner ist, oder wird, weniger primär initiativ, sein Handeln wird eher vollstreckend. Nicht umsonst wird solch Stadtplaner immer wieder als Halbjurist angesprochen. Der Plan, den er macht, ist administrativ, legislativ, ist weniger konzeptionell, während das Handeln und Denken des Planers doch eigentlich eher auf Konzeption als auf administrative Denkstrukturen hin gerichtet sein mußte.

Der Plan ist aus seiner legislativen Funktion heraus darüber hinaus zumeist statisch, während das Leben der Stadt, der dauernde Wandel und die Notwendigkeit des dauernd auf veränderte Zustände Reagierens, dynamische Handwerkszeuge und Hilfsmittel erforderlich macht. Theoretisch sind durchaus dynamische Planmodelle denkbar. Das entscheidende Hindernis zur Dynamisierung der Planungsprozesse bzw. der Planstrukturen liegt im gegebenen Bodenrecht, insbesondere in der Anerkennung des Rechtes auf Zugewinn von Planungsvorteilen beim einzelnen. So setzt das Planungsrecht selbst sich die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Jede Festsetzung eines Planes schafft zugleich begründete Rechte und Ansprüche, die, selbst wenn sie nicht realisiert wurden, selbst wenn auf Grund der Ansprüche keine Veränderungen der jeweiligen Besitzstände stattgefunden hätten, dennoch bei der Änderung des Planes Ansprüche auslösen können, die der Änderung im Wege stehen.

Es ist Aufgabe der Formulierung zu einem veränderten Bodenrecht, daß nicht nur wegen der ökonomischen und sozialen Gerechtigkeit die Planungsgewinne relativiert

werden, sondern daß über die Relativierung der Planungsgewinne zugleich die Möglichkeit eröffnet wird, vom statischen Plan zu dynamischen Planungsprozessen vorzustoßen.

Der städtebauliche Plan steht durch die Trennung von Planung und Durchführung gleichfalls auf einer eigenen Ebene etwa gegenüber der oft verglichenen Architekturplanung. Beim Bau eines Hauses entsteht der Plan durch den Architekten im Auftrage des investierenden Bauherrn. Bauherr und Architekt handeln, sachlich und zeitlich, in gleichgerichtetem Interesse nebeneinander und füreinander. Diese Situation ist im Städtebau prinzipiell anders. Die Gemeinde ist Träger der Planungshoheit, ist also insoweit, wenigstens im Verhältnis zum Planer, als Bauherr zu bezeichnen, Planung und Investition aber sind dennoch vollständig getrennt und unidentisch. Die Planung schafft ein Angebot, die Planung öffnet einen Raum, das Aufgreifen des Angebotes, die Füllung des Raumes, sind relativ gering von Planung beeinflusst. Zwischen dem Investor, der das Angebot wahrnimmt und den Raum füllt, und dem Planer besteht oft genug auch eine Interessenkonfrontation, eine Interessenkollision. Unter dem Gesetz der Interessenabwägung hat sich bei uns eine Polarität herausgebildet, bei der der Planer für sich in Anspruch nimmt, das öffentliche Interesse wahrzunehmen, in der der Investor den Spielraum zu dem selbständigen Handeln, den ihm die Planung läßt, möglichst zu vergrößern sucht. Der Plan hat sich in diesem Zustande vom Konzept völlig gelöst. Teilweise erfolgt die Realisierung geradezu gegen das Konzept. Dieser Zustand ist mit ein Grund für die teilweise schlechte Qualität von Planrealisierungen in der Bundesrepublik, auch er steht im Zusammenhang mit dem geltenden Bodenrecht. Man kann wohl davon ausgehen, daß bei einer Planung, in der der Investor in der Lage ist, sowohl den städtebaulichen Plan wie die strukturelle Realisierung zu betreiben und zu verantworten, zu einer höheren Qualität beispielsweise im Wohnbereich führt, als wenn hier unterschiedliche Interessen konkurrieren. Viele erdachte Planungen scheitern oder rücken in den Raum der Utopie, weil die Konzeption, der Realitätsbezug auf das Grundstück als Investitionseinheit nicht oder nicht genügend berücksichtigt war. Das Großsiedlungsprojekt, das von einem Träger auf insgesamt erworbenen Flächen realisiert wird,

oder das große Verwaltungsprojekt, das einen ganzen Baublock umfaßt, bieten die Möglichkeit, Bauleitplanung und die Planung der zu errichtenden Struktur identisch zu machen, aufeinander abzustimmen und so zu guten Ergebnissen zu kommen. In der öffentlichen Diskussion heißt es dann immer wieder, daß hier Gefälligkeitsplanungen vorgenommen werden, die in der Art des Ablaufs vom Normalen abweichen. Es sei durchaus nicht ausgeschlossen, daß das gelegentlich so ist. Im Vordergrund der hier anzustellenden theoretischen Betrachtungen steht jedoch der hier realisierbare Versuch, Planung und Realisierung zu identifizieren, unmittelbar aufeinander zu beziehen.

Ableitbar aus dieser Betrachtung ist der Satz, daß in Bezug auf das Bodenrecht aus diesem Blickwinkel für den Planer die Frage, wem der Boden gehört, uninteressant ist. Interessant ist die Frage, wie in der Phase zwischen Planung und Realisation der Boden grundstücksunabhängig verfügbar gemacht werden kann. Gegen die hieraus an sich ableitbare Forderung nach einer totalen Kommunalisierung des Bodens, die ein Herausnehmen des Bodens aus dem Marktgeschehen bewirken würde, spricht eben die Funktion des Marktes als Kontrollinstanz der Planung gegenüber schlechthin. Diese Funktion ist so beachtlich, daß es bei allen Sozialisierungs- oder Kommunalisierungsbemühungen im Vorweg gilt, Wege für die Simulierung solcher Kontrollinstanzen zu gewinnen. Das Maß der Perfektion der Planung und die Totalität des Geplanten und des Planbaren werden somit abhängig von der Möglichkeit der Rückkoppelung, von der Möglichkeit der Kontrolle.

Es gilt, den Raum der kommunalen Planung der Stadtentwicklung sowohl in der Breite der Aussage wie in der Phasentiefe zu vergrößern, zu verbreitern, in die erforderliche Komplexität zu heben. Für die Stuttgarter Verwaltung war die Erarbeitung des Flächennutzungsplanes ein Anlaß, die Vorrangigkeit planerischer Zusammenschau zu erkennen. Eine Reihe einzelner Verwaltungsstellen arbeiten traditionell (und überdies gestützt durch das bestehende, außerordentlich persönlichkeitsbezogene baden-württembergische Wahlrecht) vielfach eher reaktiv, defensiv. Die Intensität der planerischen Analyse für den Flächennutzungsplan, der Analyse der Bevölkerung und ihrer besonderen Struktur, stimulierte jedoch auch das Plandenken in solchen Bereichen und trug mit bei, die Breite des Geplanten zu vergrößern. Andererseits haben wir uns bemüht, durch Kooperation in der Verwaltung, durch abgestimmte Handlungsabläufe die phasenmäßige Fixierung der Planung auf einen engbegrenzten Investitionsraum zu überwinden und einerseits den „Vorraum der Planung“ sowie andererseits den „Nachraum der Planung“ auszufüllen und transparent zu machen. Hier stellen sich Fragen, die von besonderer Wichtigkeit wiederum natürlich bei der Neuerschließung von Wohngebieten sind, in denen gerade die Sozialplanung besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Sowohl die Verbreiterung des Planungsfeldes wie die Vergrößerung der Phasentiefe des Handelns tragen mit bei zur Relativierung der Planologie im kommunalpoliti-

schen Raum. Die Definition des Stadtbegriffes hat sich in den letzten 10 Jahren sehr eindeutig auch auf soziologische Maßstäbe hin verlagert. Immer wieder wird betont, daß Stadt „nicht das Gebaute ist, sondern die Menschen“, daß Stadtplanung als Prozeß zu verstehen sei und nicht als auf Nahziel gerichtetes effektuierbares Handeln. Wenn man von der Definition „Stadt – das sind die Menschen“ ausgeht und diese Definition zur Grundlage des Stadtentwicklungshandelns macht, wird deutlich, daß hier die Stadtentwicklungspolitik sehr eindeutig einen gesellschaftspolitischen Vorgang impliziert bzw. selbst gesellschaftspolitisches Handeln ist. Das wird wiederum aus der Maßgeblichkeit und aus der Zielrichtung der das Stadtleben wesentlich mitbestimmenden Gesetze und Handlungsparameter erkennbar. Es scheint, daß auch hier das Bodenrecht, das hiermit verbundene Planungsrecht, die Steuergesetzgebung, die Form der Finanzierungshilfe, der Subvention, der zweckgebundenen Zuweisung den Handlungsraum verengt. Die gegebenen Handlungsspielräume, etwa Fragen des Bauordnungsrechtes und damit zusammenhängend des Mieterschutzrechtes, können aus dem kommunalen Raum heraus nicht gelöst werden, während es durchaus denkbar ist, daß die Gemeinde sich aus diesem Raum heraus zu Entscheidungen auferufen fühlen muß. So läuft das rein planerische Handeln schnell fehl. (Könnte man das Bild von der Rationalisierung im Bauwesen zur Verdeutlichung benutzen: jahrelange Bemühungen etwa der Bauindustrie haben zu spürbaren Einsparungen durch Fertigbau, zu Koordination und Kooperation geführt, von denen man sich eine Verbilligung im Wohnungsbau erwartet – durch simple und unvorhersehbare Zinsverschlechterungen wird der gewonnene Effekt mehr als aufgehoben.) Das will heißen: planerische, planologische Bemühung wird wirkungslos, wenn sie in einem System unzureichend koordinierter und kooperierender Kommunalpolitik und Landes- und Bundespolitik operieren muß. Es ist erkennbar, daß Stadtentwicklungspolitik zugleich und primär Gesellschaftspolitik ist.

Wo von Parametern die Rede ist, gehört zum Parameter einerseits das bevollmächtigende oder zum Handeln beauftragende Gesetz, gehört zum andern das zur Ausführung der Pläne befähigende Verfügen über öffentliche Mittel. Die politische Relevanz beim Einsatz von Gesetz und Investitionsmitteln wirkt sich am ehesten aus im Setzen der Prioritäten. Stadtentwicklungsprogramm heißt in diesem Zusammenhang, die Definition von möglicherweise auch miteinander konkurrierenden Entwicklungszielen. Diese Entwicklungsziele müssen auf ihren Bereich bezogen quantifiziert werden (Entwicklungsziel = 100%). Im Blick auf die definierten Ziele ist dann für das Bestehende zu quantifizieren, inwieweit hier die Ziele bereits erreicht sind (Ziel-Bestandprozente). Die so meßbar gewordenen und vergleichbar gewordenen Faktoren werden zu Ausgangspunkten für das kommunalpolitische Handeln, für das Setzen von Prioritäten. Wird die Einzelentscheidung so in ein transparentes Gefüge von ressortübergreifenden Abhängigkeiten eingebunden, so wird die kommunale Politik auf der einen Seite transparente, auf

der anderen Seite objektivierbare politische Entscheidungen fällen können. Der Einsatz der Datenverarbeitung bei der Erhebung und Verwertung der hier erforderlichen Werte und Daten zur Kontrolle und Fortschreibung von Zielkatalog, Wunschkatalog und Handlungskatalog ermöglicht ständig Kontrolle, ermöglicht zugleich ein komplexes Kriteriensystem von dauernder Präsenz.

So ist die Erarbeitung von Stadtentwicklungsprogrammen ein komplexer gesellschaftspolitischer Vorgang.

Breite des Tätigkeitsfeldes, Tiefe der Tätigkeitsphasen, politische Relevanz und Transparenz, Planungsrecht und Haushaltsrecht sind Normen und Strukturen von genereller Geltung. In der Diskussion verschiebt sich das Gewicht der Argumentationen immer stärker in Richtung auf Generalisierung, Abstraktion und Theorien. Die Komplexität der Problemkreise verstärkt diese Tendenz spürbar. Die Absolutheit von Denken und Modellbau ist typisch durchaus nicht nur für unsere Zeit. Die abstrakte Stadt der Zukunft, die ideale Stadt, hat besonders in der Renaissance eine große Rolle gespielt, hat das Bauen stark beeinflusst, auch im stilistischen Bereich gab es in der Vergangenheit Maß- und Formkategorien, die in das Lokale, das Regionale, ja das Nationale übergriffen. Die großen Stilepochen der Vergangenheit werden so gesehen. Doch ist diese Sehweise unzulässig vereinfachend: Die lokalen und regionalen Einflüsse und Bestimmtheiten aufzuspüren, sichtbar zu machen und zu relativieren, gehört zur wichtigen wissenschaftlichen Aufgabe. Plötzlich wird vielleicht die übergeordnete Stilstruktur zweitrangig – tritt zurück hinter das aus der Topos-Individualität bestimmte Verbindende. Auch in unserer Zeit sind derartige Bestimmtheiten, Integration von Tradierungen erkennbar – wenn auch teilweise nur schwach akzentuiert, wenn auch überlagert von Internationalitäten. (Es ist interessant, daß diese Erscheinung in Ost und West zu beobachten ist.) Wenn aber Stadt sich definiert als Handeln der dort versammelten Menschen, so wird das Gewicht der Eigenart von Landschaft und Tradition – Geschichte – zwingend, System, Struktur, Methode werden relativiert im lokalen Bezug, aus der anonymen Definition tritt die Individualität der Stadt hervor. Da wirkt der Landschaftsraum mit seinem Aufbau und mit seinem Einfluß auf die Verhaltensweise, da wirken historisch-politische Fakten: die Gründung der Stadt durch den Fürsten (Karlsruhe), durch Kaufleute, Bürger (Lübeck), die Struktur des römischen Lagers wird erkennbar, da formen liberalistisch-kapitalistische Tendenzen (Stadterweiterungen des Neunzehnten Jahrhunderts) oder das soziale Pathos der jungen Sozialdemokratie (Hamburg-Langenhorn, Jarrestadt, Dalsberg). Und jede Ausformung ist geprägt aus der Örtlichkeit und prägt sie wiederum. Jede Ausformung – die kaufmännische, hansische Tradition, die Bezogenheit des Lebens in der Hofhaltung, unter dem Zeichen einer machtvollen Kirche, in dem Schutz der Stadtbefestigung, in der Diskussion mit einer Universität – jede Ausformung bedingt die Menschen in ihrem heutigen Verhalten, Denken, Wollen, wird weitergegeben als typische Lebensform, als Individualität.

So wird – das ist gerade in einer Zeit, die auf Automa-

tisierung der Abläufe, auf Mobilität, auf Tendenzausgleich, generelle Bedürfnisnivellierung zielt – das komplexe, gesellschaftspolitische Stadtentwicklungsprogramm auf die Individualität der Stadt hin zu lenken, aus ihr zu motivieren und zu moderieren sein.

2. Bodenrecht, kommunale Finanzkraft und Stadtentwicklung

Aus dem weiten Bereich umfassender Überlegungen und Grundlagen zur Stadtentwicklung Stuttgarts seien hier nur mit Schlagworten zwei besondere – wohl spezifische – aufgeworfen.

a) Bodenrecht

Stuttgart liegt im sogenannten „Realteilungsgebiet“, d. h. im Erbgaug wurden die zu vererbenden Grundstücke real unter den Erben geteilt. So ist – im Ergebnis – die durchschnittliche Grundstücksgröße außerordentlich gering (etwa 700 qm), ist der Grundbesitz außerordentlich weit gestreut (70 000 Grundbesitzer bei etwa 200 000 Haushaltungen bzw. 630 000 Einwohnern) ist die Einstellung zu Haus- und Grundbesitz prägend und typisch. (Hier sind die großen Bausparkassen entstanden: Schw. Hall, Leonberger, Wüstenrot. Sozialprestige ist primär vom Hausbesitz abhängig; extrem hohe Grundstückswerte, weite Verbreitung der Eigentumswohnung).

Diese spezifische Besitz- und Wertstruktur hat dazu geführt, für größere Neuerschließungen neben das Umlegungsverfahren nach BBauG ein besonderes freiwilliges Verfahren zu setzen, das „Stuttgarter Modell“, für das folgendes Beispiel genannt sei:

1. Unentgeltliche Abgabe der örtlichen Verkehrsflächen gem. § 55 durchschnittl. 15%
2. Halbierung des den Verkehrsflächenabzug (15%) übersteigenden Umlegungsvorteils gem. § 58 (max. 30%) von 15% 7,5%
Die Gemeinde verzichtet also auf einen Teil des ihr im amtlichen Verfahren zustehenden Umlegungsvorteils (7,5%)
3. Verkauf von 20% der Bruttofläche an die Stadt oder eine (gemeinnützige) Wohnungsbaugesellschaft zu einem unabhängig vom Verkehrswert festgelegten Preis, der im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus noch vertretbar ist* 20%

Nach diesem Modell sind freiwillige Verfahren für weit über 20 000 Wohneinheiten angelaufen.

Nachdem insoweit in Stuttgart Fragen des Bodenrechts in sonst kaum erkennbarer Schärfe auftreten, war es verständlich, daß der für das Städtebauförderungsgesetz zuständige Ausschuß kurz vor dem Ende seiner Beratung nach Stuttgart kam; eine Arbeitsgruppe hatte die Abläufe nach dem Gesetzentwurf dargestellt und dem Ausschuß teilweise im Spiel vorgeführt.

* Zeitschrift für Vermessungswesen. 96. Jg. (1971) H. 5.

Steueraufkommen in Stuttgart 1960–1970
(Ist-Aufkommen in 1000 DM)

Jahr	Gemeindesteuern		i. v. H.	Bundes- und Landessteuern ¹⁾			Gemeinde-, Bundes- und Landessteuern ¹⁾		
	insges.	Zunahme		insges.	Zunahme	i. v. H.	insges.	Zunahme	i. v. H.
1960	221 956			1 518 238			1 740 194		
1961	243 443	21 487	9,7	1 722 685	204 447	13,5	1 966 128	225 934	13,0
1962	258 789	15 346	6,3	2 038 144	315 459	18,3	2 296 933	330 805	16,8
1963	248 097	– 10 692	– 4,1	2 042 340	4 196	0,2	2 290 437	– 6 496	– 0,3
1964	269 962	21 865	8,8	2 239 432	197 092	9,7	2 509 394	218 957	9,6
1965	272 049	2 087	0,8	2 327 756	88 324	4,0	2 599 805	90 411	3,6
1966	291 202	19 153	7,0	2 526 114	198 358	8,5	2 817 316	217 511	8,4
1967	280 660	– 10 542	– 3,6	2 482 490	– 43 624	– 1,7	2 763 150	– 54 160	– 1,9
1968	317 757	37 097	13,2	2 533 053	50 563	2,0	2 850 810	87 660	3,2
1969	403 334	85 577	26,9	3 283 325	750 272	29,6	3 686 659	835 849	29,3
1970	462 561	59 227	14,7	3 433 729	150 404	4,6	3 896 290	209 631	5,7
10 Jahre		240 605	108 10,8 i. J.		1 915 491	126 12,6 i. J.		2 156 096	124 12,4 i. J.

¹⁾ Die Stuttgarter Finanzamtsbezirke einschl. der Gemeinden Bernhausen, Echterdingen, Bonlanden, Harthausen, Kemnat, Leinfelden, Musberg, Plattenhardt, Ruit, Sielmingen, Steinenbronn, Stetten a. d. F.

Der Kern der seinerzeit erarbeiteten Forderungen war u. a.:

1. Sicherung einer möglichst frühen Öffentlichkeit schon der Planvorbereitung vor dem Mißbrauch der Information (vorgezogene Veränderungssperre);
2. Erweiterte Festsetzungsmöglichkeit für den Bebauungsplan (Grundstücksgrößen, Durchführungsphasen, öffentlich geförderter Wohnungsbau);
3. Minderung der etwa zu beanspruchenden Entschädigungsleistung bei sozialschädlicher, die Sanierung erst begründender Bausubstanz – analog zu § 44 (1) BBauG;
4. Heranziehung des Planungsgewinns bei Entwicklungsmaßnahmen zum Ausbau der erforderlichen Infrastruktureinrichtungen.

Der Ausschuß hat einige der Stuttgarter Anregungen in das Gesetz übernommen.

b) Finanzkraft der Großstadt

Die Umsetzung des Flächennutzungsplanes in ein Stadtentwicklungs-Programm fordert den gezielten Einsatz erheblicher Geldmittel. Die großen Städte sind – besonders gilt das für Baden-Württemberg und hier wiederum besonders für Stuttgart – finanziell unbeweglich geworden:

a) Seit Jahren steigen Bundes- und Landessteuern unverhältnismäßig viel stärker als Gemeindesteuern;

b) im Rahmen des Finanzausgleichs des Landes Baden-Württemberg zahlt Stuttgart z. B. etwa 50 Mio. DM Schulumlage; während die Kreise von den Gemeinden und vom Lande finanziert werden, fehlt eine entsprechende Finanzierung bei den Großstädten u. a. m.

Stuttgart hält auch für das Umland bedeutende und aufwendige Dienstleistungen vor, darunter besonders: Nahverkehr (Defizit der SSB ca. 30 Mio. DM), Krankenhäu-

ser (Zuschuß über 30 Mio. DM), kulturelle Einrichtungen sowie Verkehrs- und Vorsorgemaßnahmen: Wasser vom Bodensee, Ferngas; Flughafen.

Von dem Gesamtaufkommen an Steuern in Stuttgart von 3,9 Mrd. DM im Jahr 1970 verblieben der Stadt ganze 462 Mio. DM = 12⁰/. Die Gemeindesteuern in Stuttgart haben von 1960 bis 1970 um 240 Mio. DM zugenommen (von 222 auf 462 Mio. DM), die Steuereinnahmen, die Bund und Land zufließen, sind dagegen im selben Zeitraum um 1,9 Mrd. DM gestiegen (von 1,5 auf 3,4 Mrd. DM).

Die Investitionsrate (d. h. der Teil im ordentlichen Haushalt, der nach Abzug der vermögensunwirksamen Ausgaben für Investitionen verbleibt) hat im Haushaltsplan 1971 einen Tiefstand erreicht.

1968 = 10,3% des ordentlichen Haushalts

1969 = 13,8% des ordentlichen Haushalts

1970 = 13,7% des ordentlichen Haushalts

1971 = 6,9% des ordentlichen Haushalts

Die vermögensunwirksamen Ausgaben im ordentlichen Haushalt sind in den letzten Jahren wie folgt angestiegen:

1968 = 78,8%

1969 = 78,9%

1970 = 82,1%

1971 = 88,3%

Investitionsmittel
(ordentlicher plus
außerordentlicher

Haushalt)

1968 = 213,7 Mio. DM

1969 = 249,8 Mio. DM

1970 = 287,9 Mio. DM

1971 = 300,0 Mio. DM

Schuldenaufnahme

12,6 Mio. DM

8,0 Mio. DM

54,0 Mio. DM

145,0 Mio. DM

Investitionsmittel in gleichbleibender Höhe bedeuten – bei steigenden Preisen und steigendem Bedarf – weniger Leistungen.

Was die Gemeindefinanzreform an Mehreinnahmen für die Städte gebracht hat, ist durch die rasch gestiegenen Kosten wieder aufgezehrt worden.

Neue Investitionen sind aber nicht nur notwendig für

bessere Versorgung und Bedienung der Bevölkerung, sondern auch, um bisher Investiertes nicht zu entwerten (Standortqualität).

Die finanzielle Situation der Stadt fordert hier eine Veränderung der Gesamtfinanzzpolitik der öffentlichen Hand – mit stärkerer Priorisierung der Gemeinden.