

Thesenpapier "Mut zur Planung"

- 1) Räumliche Planung und Steuerung der Stadtentwicklung sind öffentlich-kommunale Kernaufgaben! „Mut zur Planung“ bedeutet, dass Kommunen und Regionen eine prozess- und kooperationsorientierte Planungskultur anstreben, die – vom Verfahren undogmatisch, vom Ergebnis jedoch verbindlich – zu einer qualitätvollen räumlichen Entwicklung von Städten und Regionen führt. Dabei gilt es durch Orientierung auf Zentralität, Kompaktheit der Siedlungsstrukturen, Maßstäblichkeit im Städtebau, gewachsene Stadträume und Freiräume, gemischte Nutzungen, authentische Orte und wertvolle Baubestände die europäische Stadtstruktur zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die Merkmale der europäischen Stadt, die ihre Kultur begründen und identitätsbildend wirken, sind im globalen Zusammenhang ein Alleinstellungsmerkmal und damit nicht zuletzt auch ein ökonomischer Faktor im internationalen Standortwettbewerb.
- 2) Zukunftsfähigkeit der Stadt setzt Steuerungsfähigkeit voraus. Trotz sehr unterschiedlicher Entwicklungsbedingungen der Städte, entsprechend ihrer Lage in Wachstums-, Stagnations- oder Schrumpfungsregionen, kann Stadt-Identität auch in Zukunft nur erreicht werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
 - eine kluge, transparente und selbstbewusste Gestaltung der Entwicklung entsprechend den Vorgaben der Nachhaltigkeit,
 - demokratische Teilhabe der Stadtbürger,
 - Kooperation und integrierte Vorgehensweise,
 - hinreichende Finanzausstattung,
 - Gestaltungsanspruch, Maßstäbe und Vorgaben für Städtebau und Baukultur,
 - qualitätvolle räumliche Innenstadt- und Quartiersplanungen,
 - Kooperation und Abstimmung in der Region,
 - Erhaltung und Weiterentwicklung wertvoller Freiräume und Kulturlandschaften.
- 3) Angesichts demographischer, ökonomischer und ökologischer Fakten wird sich die räumliche Entwicklung in den meisten Regionen wieder in Richtung Kernstadt (zurück) bewegen; diese wird damit wieder bedeutsamer. Gerade für die Aufgaben der Schrumpfung, des „geordneten Rückzugs“, des Umbaus und der Bestandsoptimierung sind Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente vorhanden und müssen genutzt werden. Um Vitalität und Finanzkraft der Städte wieder zu stärken, müssen Raumordnung, Landes- und Stadtplanung die Zentralität der Städte stärken. Der Abwanderung von Bewohnern z.B. in suburbane Räume muss noch deutlicher als bisher entgegengearbeitet werden, z.B. dadurch, dass die Neuausweisung von peripherem Bauland verhindert und zentrumsnah attraktives und bezahlbares Wohnen angeboten wird.
- 4) Der Diskussionsprozess um Planung und Steuerung in der Stadtentwicklung, um mehr oder weniger private Akteursbeteiligung am Planungsprozess, um neue Instrumente (z.B. Städtebauliche Verträge, Public Private Partnerships, Business Improvement Districts (BIDs/ ISGs), Quartiersmanagement, lokale Verfügungsfonds, Stadtentwicklungsfonds mit privatem Kapital etc.) ist in vollem Gange. Planung darf dabei nicht auf rechtstechnische Minima zurückgefahren werden. Die perspektivische Formulierung gesamtstädtischer (und interkommunaler, stadtreionaler!) Entwicklungsziele verhindern

Fehlentwicklungen, Fehlallokationen und Ressourcenverschwendung, schaffen auch für die Wirtschaft Planungssicherheit und ergänzen die notwendige rechtsetzende Planung.

- 5) Stadt- und Regionalentwicklung suchen seit geraumer Zeit nach einer neuen Balance zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft und müssen divergierende Nutzer-Ansprüche an den begrenzten Raum steuern und moderieren. Planung und Steuerung brauchen angesichts eines komplexer gewordenen gesellschaftlichen und ökonomischen Umfeldes Offenheit, Transparenz, Flexibilität und in gewissem Umfang Kompromissbereitschaft. Das Ziel muss sein: Good Governance statt Lean Management!
- 6) Das zentrale Instrument der gemeindlichen Planung ist formelle Bauleitplanung, die an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepasst sein muss. Durch Satzungsbeschluss steuert sie die Flächennutzung im Gemeindegebiet und setzt die tragenden Prinzipien jeder am Gemeinwohl orientierten Planung, nämlich Abwägung und Partizipation, durch. Daneben werden immer mehr vorgeschaltete und/ oder ergänzende Verfahren der informellen Stadtentwicklungs- und Rahmenplanung eingesetzt, um eine qualitätvolle, kooperative räumliche Entwicklung von Städten und Regionen zu gewährleisten.
- 7) In der Stadtentwicklung hat sich im Laufe der Zeit – neben der formellen Bauleitplanung – eine Typologie kooperativer Planungsprozesse und -instrumente herauskristallisiert und bewährt. Entsprechend der örtlichen Situation kann auf diesen „Instrumentenkasten“ informeller transparenter Planungs- und auch Beteiligungsmethoden zurückgegriffen werden. Die Grundsätze der rechtsetzenden Bauleitplanung sind im Baugesetzbuch geregelt. Es finden sich aber auch Hinweise auf „informelle Planungsverfahren“ (z.B. § 1 Abs.6 Satz 11). Beide Formen der Planung sollten aufeinander abgestimmt und kombiniert angewandt werden.

Planungskultur in Nordrhein-Westfalen

Planungsebenen, Planungskategorien und Begriffe

Stadtentwicklungsplanung

Das informelle Instrument Stadtentwicklungsplanung erlebt derzeit eine Renaissance, nicht zuletzt durch die Vorgaben der Bundesregierung, die Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung an die Erstellung von gesamtstädtischen Handlungskonzepten zu binden. Stadtentwicklungsplanung ermöglicht perspektivische Steuerung, die Darstellung komplexer Problemlagen und die öffentliche Diskussion der städtischen Entwicklungsziele im Sinne von Leitbildprozessen. Ein kommunales Entwicklungskonzept beachtet Zusammenhänge und Wechselwirkungen, integriert Einzelinteressen und koordiniert kommunales Handeln im Interesse des Gemeinwohls. Für Investoren bietet Stadtentwicklungsplanung dann Planungssicherheit, wenn sich im Laufe des Prozesses ein hohes Maß an Konsens innerhalb der Stadtpolitik, der beteiligten Akteure und der Bürgerschaft herstellen lässt. Steuerung durch Stadtentwicklungsplanung (und daraus abgeleiteter Bauleitplanung) bedeutet nicht zuletzt, dass Wertentwicklungen im städtischen Raum aus den planerischen Festlegungen abgeleitet werden und nicht umgekehrt.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte/ Handlungskonzepte

Die Erfahrungen mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ haben gezeigt, dass städtische Probleme nur unter Beteiligung aller politischen Ebenen, ressortübergreifend und in Kooperation zwischen vielen Beteiligten zu lösen sind - vertikal und horizontal integriert! Bei Stadt- und Quartiersentwicklung geht es immer weniger allein um die baulich-räumliche Dimension, immer mehr jedoch um ökonomische, soziale, bildungspolitische, kulturelle oder ökologische Dimensionen. Integrierte Stadtentwicklung und integrierte Handlungskonzepte werden vor dem Hintergrund schwindender finanzieller Ressourcen und komplexerer Problemstellungen immer wichtiger. Integrierte Stadtentwicklung ermöglicht Ressourcenbündelung und ist damit ein strategischer und ressortübergreifender Ansatz gebietsbezogenen Handelns.

Integrierte Handlungskonzepte als Voraussetzung der Städtebauförderung

Mit dem NRW-Städterneuerungsprogramm 2008, das die Ziele der EU-Städtepolitik aufgreift (Art. 8 EFRE-VO) und durch Mittel der EU-Strukturförderung ergänzt wird, wird die integrierte Gesamtmaßnahme zum vorrangigen Fördergegenstand der Städtebauförderung in NRW. Die Kommunen sind aufgefordert, integrierte Handlungskonzepte vorzulegen, die ein nach Handlungsfeldern aufgegliedertes Maßnahmenbündel für einen mehrjährigen Zeitraum beinhalten und vom Rat beschlossen sind. Durch diese Selbstbindung der Kommune durch Ratsbeschluss soll nachgewiesen werden, dass die Fördermittel so effizient und nachhaltig wie möglich eingesetzt werden, und dass Finanzierungsbeiträge anderer Ressorts und privater Investoren mit einbezogen werden.

Der integrierte Handlungsansatz setzt eine Bestandsanalyse voraus und stellt die Handlungsstrategie für ein Quartier in den Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung. Konkrete Handlungsprioritäten, Finanzierungsplanung und die Beschreibung des vorgesehenen Monitoring, bzw. der Qualitätskontrolle ergänzen das Konzept.

Sektorale Entwicklungskonzepte

Zur Steuerung durch Stadtentwicklungsplanung gehören Sektorenkonzepte (Wohnen, Freiräume, Einzelhandel etc.) ebenso wie Konzepte zur Bewältigung des demographischen Wandels, bodenrechtliche Konzepte und Instrumentarien (z.B. Sozialgerechte Bodennutzung, München) oder übergreifende Qualitätsstandards in Planung und im Städtebau (z.B. Gestaltungssatzungen oder ökologische, klimaschutz-orientierte Zielsetzungen und Leitlinien).

Kommunale Einzelhandelskonzepte

Die Erarbeitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte hat unter den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen und deutlich zugenommen. Unterstützt von MBV hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Jahr 2005 eine flächendeckende Befragung aller 396 NRW-Städte vorgenommen. In rund der Hälfte (49,5 Prozent) der Städte und Gemeinden liegt nach eigenen Angaben ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor. Weitere 30 Kommunen (7,6 Prozent) erarbeiten zur Zeit ein solches Konzept. Für jede dritte Kommune allerdings ist das bislang kein Thema. Einzelhandels- und Zentrenkonzepte dienen dazu, eine Beurteilungsmöglichkeit für konkrete Ansiedlungsvorhaben zu haben und zu objektiven und verbindlichen Entscheidungen zu kommen. Auch die Rechtsprechung stützt sich vermehrt darauf. Zudem können und sollen sie auch dem Einzelhandel und potentiellen Investoren Planungssicherheit geben.

Zum Beispiel Dortmund: Mit Beschluss vom 14.12.2000 beauftragte der Rat der Stadt Dortmund die Verwaltung, im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes einen Masterplan Einzelhandel als Grundlage für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung in Dortmund zu erarbeiten. Der Masterplan Einzelhandel, der von der Planungsverwaltung in Abstimmung mit der IHK, dem Einzelhandelsverband und der Gewerkschaft verdi erarbeitet worden war, sollte auf Bevölkerungs- und Kaufkraftrückgang sowie die wachsende Mobilität

und verändertes Einkaufsverhalten der Verbraucher reagieren. Sein Ziel war und ist die nachhaltige Stärkung zentraler Angebotsstrukturen.

Neue Entwicklungen in der Landesplanung - § 24 LEPro

Sowohl Gemeinden als auch Investoren müssen aus verschiedenen Gründen stärker auf städtebaulich integrierte Lagen achten, da sich die planungsrechtlichen und raumordnerischen Anforderungen verändert haben. Am 5. Juli 2007 ist das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung für den großflächigen Einzelhandel (§ 24 LEPro) in Kraft getreten. Damit gilt ein neues Ziel der Raumordnung, das bei der Planung und Genehmigung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu berücksichtigen ist. Die Ausweisung großflächiger Einzelhandelsstandorte ist im Wesentlichen nur noch in zentralen Versorgungsbereichen der Gemeinde, insbesondere dem Stadtzentrum zulässig.

Regionale Einzelhandelskonzepte

Landes- und Regionalplanung ist sich bewusst darüber, dass die raumverträgliche Standortentwicklung des Einzelhandels nicht an kommunale Grenzen gebunden ist und zwingend übergemeindlicher, regionaler Kooperation bedarf. Der Trend zu immer größeren Betriebsstrukturen des Einzelhandels und die vorrangige Ansiedlung in städtischen Randlagen haben häufig dazu geführt, dass die Auswirkungen zunehmend auch auf benachbarte Gemeinden ausstrahlen. Das Land Nordrhein-Westfalen sieht in der gemeinsamen Qualifizierung der Regionen und den regionalen Abstimmungen zur konsensualen Steuerung von Standorten des Einzelhandels einen vielversprechenden Ansatz. In den vergangenen Jahren wurden mehrere Konzepte regionaler Abstimmungen vom Land gefördert (Kreis Mettmann, Östliches Ruhrgebiet, Westliches Ruhrgebiet, Ostwestfalen-Lippe, Kreis Viersen, Bergisches Städtedreieck Remscheid, Solingen, Wuppertal, Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler und StädteRegion Aachen).

Regionale

Neben den beschriebenen Planungsinstrumenten bietet das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Programm der „REGIONALEN“ eine zusätzliche Chance zur Stärkung regionaler Kooperationen und zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Nordrhein-Westfalen. Hier haben die Regionen des Landes die Möglichkeit, sich auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten Leitbildes für die Durchführung einer REGIONALEN zu bewerben. Erhält eine Region den Zuschlag, werden über Wettbewerbsverfahren und interkommunale Planungen Projekte als abgestimmte Maßnahmen der Region entwickelt. Diese werden aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär gefördert.

Gegenstand der REGIONALEN ist die gemeinschaftliche Formulierung und Umsetzung eines regionalen Strukturprogramms, das mit Projekten, Ereignissen und Initiativen zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Schärfung des regionalen Profils beiträgt. REGIONALE versteht sich als Instrument der Strukturpolitik mit dem Anspruch, ganzheitliche Raum- und Strukturentwicklung zu betreiben. Insofern soll eine REGIONALE nicht nur wirtschaftliche, sondern auch kulturelle, städtebauliche und landschaftliche Potentiale entwickeln und die weichen Standortfaktoren einer Region qualifizieren. Dementsprechend vielfältig sind die Handlungsbereiche, die gefördert werden, wie z.B.

- nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung,
- Schaffung einer familienfreundlichen Infrastruktur,
- kulturhistorisches Erbe und Kulturlandschaften,
- Landschaftsentwicklung, Natur- und Umweltschutz.
- Innovation, Wissen und Bildung,
- Wirtschaftsnaher Infrastruktur und Mobilität.

Das erfolgreiche Konzept der REGIONALEN wird mit der Vergabe der Regionale 2013 nach Südwestfalen sowie der Regionale 2016 in das Westliche Münsterland weitergeführt.

Steuerung von PPP-Verfahren in der Stadtentwicklung (z.B. ISG-Gesetz)

Das aus den USA und Kanada stammende Instrument der Business Improvement Districts (BIDs) kann dazu beitragen, Standortgemeinschaften zu stärken, die einen Beitrag zur Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler, wirtschaftlicher und gestalterischer Hinsicht leisten möchten. Es ist ein höchst innovatives Instrument, das in NRW zu einem schlagkräftigen Instrument der Stadtentwicklung weiterentwickelt werden soll. Für die Kommunen bietet sich die Chance, durch BIDs (in NRW bisher ISGs auf freiwilliger Basis) verstärkt privates Engagement für Ziele der Stadtentwicklung zu mobilisieren.

In § 171 ff. BauGB wurde eine bundesrechtliche Grundlage für die sogenannten „business improvement districts“ (BIDs) geschaffen (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte). Durch Festlegung der Gemeinde können diese räumlich abgegrenzten Gebiete mit besonderen Vorrechten ausgestattet werden. BIDs müssen sich der Förderung und Entwicklung eines bestimmten Quartiers widmen und können von jedem Grundstückseigentümer oder Gewerbetreibenden einen Beitrag zu erheben, um eine finanzielle Grundlage für Maßnahmen im Gebiet zu haben.

Mit dem ISG-Gesetz des Landes auf Basis der Ermächtigung des Bundes im BauGB wird die Erwartung verbunden, dass Städte und private Initiativen gemeinsam, insbesondere in gemeinsamer Finanzierung, zur Verbesserung des Einzelhandels-Umfeldes und zur Aufwertung von Geschäftszentren beitragen. Eine gesetzliche Regelung wie in NRW schafft Planungssicherheit für die privaten Initiativen und bindet auch die ein, die durch die Maßnahmen wirtschaftlich profitieren.