

Zum Stand des Planungssystems - Alles geplant – was nun?

Karl Ganser (Breitenthal)

Beitrag anlässlich des Fritz-Schumacher-Kolloquiums zum Thema: Die Verantwortung für die Stadt und das Bauen von Heute und Morgen, am 22. November 2005 in der Fakultät für Architektur und Landschaft, Hannover

o Resumé

Mit schlichten Aufbauplänen hat es nach 1945 angefangen. In sechzig Jahren hat sich ein Plangebirge aufgefaltet, das zu übersehen und zu überwinden immer schwieriger wurde. Je mehr öffentliche Anliegen sich im Laufe der Zeit in das Planungssystem hinein drängten und je dichter das Gefüge der verschiedenen Planarten wurde, um so geringer wurde die faktische Steuerungsleistung des Gesamtsystems. So wuchs mit der Höhe des Plangebirges der Vorwurf der Behinderung und Verhinderung von Vorhaben.

Kein Wunder also, dass sich mit dem Wachstum des Systems die Forderung nach De-Regulierung verstärkte.

Das gesamte Planungssystem in der Nachkriegszeit ist im Geist eines stetigen Wachstums von Bevölkerung und Wirtschaft entstanden. Das Plansystem hatte eine anhaltende Erweiterung des Siedlungssystems anzuleiten und vorzubereiten.

Nun ist alles geplant. Flächendeckend sind vorhanden:

Bauleitpläne, Regionalpläne, Landschaftspläne, Verkehrspläne ...

Es wird über mehr Flächen planerisch disponiert, als in Zukunft gefüllt und finanziert werden können.

In einer reichlich unübersichtlichen Kombination von Neubau, Erneuerung und Rückbau bewegt sich die künftige Entwicklung „im Bestand“ des Geplanten zumeist in einer „Korngröße“, die durch das Plansystem nicht oder nur äußerst ungenau erfasst wird. Bildlich gesprochen: Die Vorhaben rutschen durch die Maschen des Planungsnetzwerkes, so dass es zunehmend unklar wird, wer in welchem Verfahren für die Sicherung der öffentlichen Anliegen sorgt. Daneben setzen sich größere Vorhaben immer häufiger „gegen den Plan“ durch mit dem Argument: Vorrang für Arbeitsplätze.

So wird das bestehende Plansystem zum „Archiv“ für Entwicklungen, die so oder so stattfinden. Der Plan hat sich durch Änderung oder Befreiung nachträglich an reale Entwicklungen anzupassen. Also dominiert das Projekt den Plan und nicht der Plan generiert das plankonforme Projekt.

Was nun?

Es ist nicht zu erwarten – trotz aller Forderung nach De-Regulierung – dass das bestehende Plansystem in spürbarem Umfang „zurückgebaut wird“. Ganz sicher aber sinkt seine Beachtlichkeit. Ein Plansystem, das den heutigen Verhältnissen Wege in die Zukunft weist und öffentliche Anliegen zu einer Grundlage der künftigen Entwicklung macht, ist nicht in Sicht. Ein solches entsteht auch nicht „planmäßig“ und in kurzer Zeit. Es entwickelt sich vielmehr in der kritischen Auseinandersetzung mit der realökonomischen Situation einerseits und den gesellschaftlichen Defiziten, die diese Entwicklung erzeugt. Auf dieser Grundlage entsteht dann ein „Bedarf an öffentlich-rechtlicher Intervention“ nach einem neuen wirkungsvolleren Muster.

1 Die Entwicklung des Planungssystems

Das heutige Plansystem zur Steuerung und Gestaltung der räumlichen Entwicklung ist synchron zur gesamtgesellschaftlichen und realökonomischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gewachsen.

1955

Mitte der fünfziger Jahre war die Wiederaufbauphase im Wesentlichen abgeschlossen. Unter dem Eindruck wachsender Bevölkerung und rasch zunehmender Motorisierung begannen die Städte mit einer systematischen Generalverkehrsplanung. Ringe und Tangenten wurden geplant, um Platz für den motorisierten Individualverkehr zu schaffen.

1960

Als bald setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine einseitig auf dem Prinzip der „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ basierte Stadtentwicklung nicht ausreicht. Bauleitplanung als ein integrierendes Prinzip aller Belange wölbte sich über diese sektorale Fachplanung mit Dominanz des Verkehrs:

- Bundesbaugesetz 1960
- Baunutzungsverordnung 1962

1965

Mitte der sechziger Jahre war dann die Zeit reif für einen Übergang von der Bauleitplanung zur umfassenden Stadtentwicklung und von einer ausschließlich stadtbezogenen Planung hinaus in die Region in Gestalt der Regionalplanung. Die umfassende Stadtentwicklung war einerseits von der Idee getragen, das tatsächliche Handeln von privaten und öffentlichen Akteuren „in den Griff zu bekommen“, also an generellen kommunalpolitischen und gesellschaftlichen Zielen zu orientieren. Andererseits sollte die Stadtentwicklung aber auch dafür sorgen, dass sich das örtliche Gemeinwesen stetig und unabhängig von Konjunkturschwankungen entwickelt, also die lokale Komponente eine gesamtstaatliche Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklungen darstellt.

Dieses Anliegen hatte zur Konsequenz, dass zu einer Raum anweisenden Auffangplanung die Raum füllende Investitionsplanung hinzutritt. Es sollte nicht länger offen bleiben, wer wann und mit welchem Ziel die Vorgaben der Bauleitplanung ausformt.

Eine solche umfassende öffentliche Steuerung der Entwicklung wurde politisch konsensfähig durch den Schock, den die vorübergehende wirtschaftliche Rezession der Jahre 1966/67 ausgelöst hat. Es folgte eine große Koalition auf Bundesebene mit einer weit reichenden Änderungen des Grundgesetzes: Konzertierte Aktion, Finanzplanungsrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gemeinschaftsaufgaben sowie gemeinschaftliche Finanzierung von wichtigen Aufgaben durch Bund und Länder waren die neuen Instrumente, um ein stetiges und von konjunkturellen Schwankungen unabhängiges Wachstum zu erzeugen.

1970

Bund, Länder und immer mehr Städte sind in dieser Zeit dazu übergegangen, eine mittelfristige Investitions- und Finanzplanung einzurichten und diese mit der räumlichen Entwicklungsplanung zu verbinden. Auf der staatlichen Ebene entstanden daraus die Landesentwicklungsprogramme und die Regionalplanung/regionalen Entwicklungsprogramme. Auf kommunaler Ebene wurde zumindest in den größeren Städten eine Stadtentwicklungsplanung eingerichtet.

Für die räumliche Entwicklung von Stadt und Region wurden gesetzlich fixierte Finanzierungen geschaffen:

Für den kommunalen Verkehr das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). (Je drei Pfennige aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer wurden zweckgebunden für den Ausbau des Straßennetzes und des öffentlichen Nahverkehrs.) Mit dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG 71) wurde das Planungssystem durch spezielle Regelungen für Stadtentwicklung und Stadterneuerung im Verbund mit einer staatlichen Finanzierung bereichert.

Damit war 1972 der Höhepunkt und zugleich der Endpunkt des Ausbaus eines Planungssystems erreicht, das auf die stetige Ausweitung des Siedlungssystems ausgerichtet war.

1970

Faktische Wachstumsschwäche und gesellschaftliche Wachstumskritik ab 1973 führten in der Folgezeit dazu, dass soziale, ökologische und kulturelle Belange sich als konkurrierende und auch intervenierende Plansysteme entwickelten.

Die weitreichendste Auswirkung hatte das wachsende Umweltbewusstsein verbunden mit der gesetzlichen Ausformung der staatlichen Umweltpolitik:

1. Immissionschutzgesetze, Abwassergesetzgebung, Naturschutzgesetzgebung setzten bundeseinheitliche Standards mit direkten und indirekten Restriktionen im Verhältnis zur „örtlichen Abwägung“ im bestehenden Planungssystem.
2. Naturschutz und Landschaftsschutz wurden parallel zum bestehenden Planungssystem als Landschafts- und Landschaftsrahmenplanung ausgeformt. Dadurch entstand sozusagen eine „konkurrierende räumliche Planung“.
3. Eingriffe durch Bebauung in den Naturhaushalt wurden ausgleichspflichtig durch reale Ausgleichsmaßnahmen oder finanzielle Abgeltung.
4. Umweltverträglichkeitsprüfung und landschaftspflegerische Begleitplanung führten neue Verfahrenspflichten ein.

Mitte der siebziger Jahre entstanden in allen Bundesländern auch die Denkmalschutzgesetze. Mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 ist auch eine Wende in der gesellschaftlichen Wertschätzung der alten und der neuen Stadt markiert. Von nun an setzten denkmalgeschützte Bauwerke von Staats wegen „Pflöcke“ in die örtliche Entwicklung der Bebauung.

Die sozialkritische Auseinandersetzung mit der Stadtentwicklung in den sechziger Jahren, angeführt durch Sozialwissenschaftler einerseits und außerparlamentarische Gruppierungen andererseits, fügte sich im Ergebnis gut zusammen mit der Bewegung hin zum Kulturgüterschutz. Beide zusammen standen dem neuen Bauen reserviert gegenüber, waren engagiert im Erhalt des Alten. Die sozialkritische Bewegung hat es allerdings nicht geschafft, zu einem eigenen Verfahrensstrang in der Gesetzgebung vorzudringen, wie es im Umweltschutz und im Denkmalschutz der Fall war. Es reichte nur zur Aufnahme von Sozialklauseln und Vorschriften für mehr Bürgerbeteiligung im bestehenden Plansystem.

1980

Ende der siebziger Jahre war dann das auf Wachstumssteuerung ausgerichtete Planungssystem angereichert, kritisch begleitet, eingengt durch „qualitative Anliegen“ mit wachstumskritischer Wurzel.

In den achtziger Jahren hat sich wirtschaftlich und demographisch in der Bundesrepublik West nicht viel bewegt. Auf dem Niveau der generellen Werte haben sich erhaltende Stadterneuerung, Bekenntnisse zur abendländischen Stadt und nachhaltige Stadtentwicklung als mehrheitsfähig erwiesen. In der Praxis hat sich das Agieren „ohne Plan oder abseits des Plans“ immer mehr durchgesetzt. Planrechtliche Interventionen wurden im Vergleich zu „moderativen Beschwörungen“ unpopulär.

1990

Das vorübergehende Wendewachstum nährte eine Zeit lang die Hoffnung, dass es eine Rückkehr zu den Wachstumsjahren von früher geben könnte mit einer gewissen Renaissance der damaligen Planeuphorie.

In diese Zeit fiel auch die unkritische Übertragung des Ende der achtziger Jahre ausgeformten Planungssystems aus der BRD alt in die Gesetzgebung und die Administrationen der neuen Bundesländer.

Von bemerkenswerten Veränderungen in der Zeit nach 1990 bis heute ist nicht zu berichten.

2 Leistungsbilanz

Die beachtliche Ausformung des Planungssystems ab 1955 mit einer zunehmenden Anreicherung durch gesellschaftliche Ansprüche steht im deutlichen Gegensatz zur faktischen Steuerungsleistung. Anspruch und Wirklichkeit liegen weit auseinander.

1. Gut zwei Drittel der realen Siedlungsentwicklung wurden zwar mit dem beschriebenen Planungssystem gebaut. Aber die Planung erfolgte „ohne Plan“, also ohne eine explizite Planidee. Gemeint ist die Gesamtheit der Gewerbegebiete und der Eigenheim-Wohnsiedlungen samt ihren Erschließungssystemen und samt der verbleibenden Landschaft innerhalb derselben. In diesen ausgedehnten Arealen herrschte also „planungsfirme Baufreiheit“.
2. Das Planungssystem war nur da mit einer Planidee verbunden, wo es um die Stadtzentren und die alte Stadt einerseits sowie um Stadterweiterung im Zusammenhang mit Mietwohnungsbau ging. Anfänglich war für beides der Städtebau der Moderne die Planidee. Später gewannen Ideen der Stadterhaltung, der behutsamen Stadterneuerung, der kritischen Rekonstruktion, der humanen Stadtentwicklung die Oberhand.
3. Trotz Naturschutzgesetzgebung, Landschaftsplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung, landschaftspflegerischer Begleitplanung und Ausgleichsabgaben ist es nicht gelungen, den „Landschaftsverbrauch“ in spürbarem Umfang einzudämmen. Das gelang noch nicht einmal in den späten Phasen, in denen bei stagnierender Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung eigentlich auch der Landnahmebedarf hätte abnehmen müssen.
4. Trotz anders lautender Regelungen im gesamten Planungssystem – von Landesentwicklung über Regionalplanung bis hinunter in die Bauleitplanung – ist es in der zurückliegenden Zeit nicht gelungen, die „zentrenschädlichen“ Einzelhandelsgroßprojekte an der Peripherie der Städte und Gemeinden einzudämmen.
5. Trotz der normierten absichernden wasserbezogenen Gesetze und Planungen ist es nicht gelungen, die versiegelten Flächen einzudämmen und die Retentionsräume für Hochwässer auszuweiten, das Bauen in hochwassergefährdeten Zonen zu verhindern. An diesem generellen Befund ändern auch einzelne vorbildliche Re-Naturierungsmaßnahmen und die jüngsten Vermehrungen von Vorhaben der Hochwasserrückhaltung nichts grundsätzlich.
6. Der kulturelle Impuls, der vom Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 ausgegangen war und zum Kulturgüterschutz in den Denkmalschutzgesetzen geführt hat, konnte

nicht verhindern, dass in großem Umfang Denkmäler und wertvolle Ensembles abgerissen oder zumindest weit reichend verändert wurden.

7. Mehr Demokratie in der Planung und mehr Beachtung der sozialen Belange sind im Wesentlichen ein politisches Bekenntnis geblieben. Es kam zu keiner wirksamen Ausformung der Verfahrensregeln und zu keiner entsprechenden Veränderung der Realität. Die Vorschriften zur Bürgerbeteiligung im Planungssystem sind auf einer formalen Ebene erstarrt nicht zuletzt deswegen, weil dafür der Konkretisierungsgrad der Planungen nicht ausreichend war, um genügend Betroffenheit auszulösen.

Nun sollte die defizitäre politische Handhabung eines Planungssystems demselben nicht ohne Umschweife zur Last gelegt werden. Ohne Zweifel hätte mit dem vorhandenen Planungssystem weitaus Anderes oder auch „Besseres“ erreicht werden können, wenn sich dafür der politische Wille hätte besorgen lassen.

Aber es gibt doch zu bedenken, dass ein so weitreichend ausgeformtes Planungssystem in der Praxis so offenkundig an den selbst gesetzten Zielen vorbei arbeitet. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Regelungen für den Vollzug der vorgegebenen Ziele nicht hinreichend effizient waren.

4 Steuerungsdefizite

Schon Mitte der siebziger Jahre hat die Abkehr von einer nachfrageorientierten Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach der Theorie von Keynes hin zu neoliberalen Vorstellungen den Ruf nach staatlicher De-Regulierung eingeleitet.

„Entbürokratisierung“ des Planungsgeschehens stand von da an als politisches Programm am Beginn jeder Legislaturperiode in Bund und Ländern, nachdrücklich unterstützt durch die kommunalen Spitzenverbände. Herausgekommen ist dabei nicht viel, denn jede einzelne Regelung hatte letztlich eine Begründung „aus gegebenem Anlass“ in der Vergangenheit und eine Lobby, die sie verteidigte.

Vor dem Hintergrund dieser langjährigen Erfahrung ist auch für die Zukunft nicht viel von einer politischen De-Regulierungsbeschwörung zu erwarten.

Aber die gesellschaftliche Wertschätzung und der politische Stellenwert von Planung werden bei im Wesentlichen gleich bleibender Regelungsdichte weiter abnehmen. Das Gefühl, „Planung sei überflüssig“ und „dadurch werde Innovation behindert“, wird sich weiter ausbreiten.

Faktisch ist aber auch diese „mentale Abwertung“ von Planung nicht wirklich von Belang. Denn schon in der Vergangenheit haben sich Vorhaben – kleine und große – im politisch-administrativen Bereich letztlich die planerische Zulässigkeit besorgt.

Ein zentrales Konstruktionsprinzip des gegenwärtigen Planungssystems sei an dieser Stelle vermerkt: Die räumliche Entwicklung und das zugehörige Planungssystem sind Teil der kommunalen Selbstverwaltung, die durch überkommunale staatliche Vorschriften nur Rahmen setzend beeinflusst werden kann. Das gilt für die Regionalplanung ebenso wie für die Landesentwicklung, die nach dem Prinzip gestaltet sind, den kommunalen Gebietskörperschaften genügend Selbstentfaltung zu gewährleisten. Das bedeutet Rechtsaufsicht und nicht Fachaufsicht. Das bedeutet vor allem aber, dass schon die kommunale Bauleitplanung abstrakt, also nicht projektscharf, konzipiert ist. Das gilt erst recht für die fehlende Vorhabenschärfe der Regionalplanung.

In Zeiten zunehmender interkommunaler Wirtschaftskonkurrenz ermöglicht dieses Konstruktionsprinzip die latente Ruinierung von Standards in der Absicht, einen wirtschaftlichen Vorteil zu erhaschen.

Im Rückblick auf die Vergangenheit lässt sich feststellen, dass nur die Standards im Planungssystem durchsetzungsfähig waren, die als staatseinheitliche und staatlich sanktionierte Norm verfasst sind. Allen voran gilt das für die meisten Umweltgesetze und die daraus abgeleiteten Normen. In dem Moment, wo ein Umwelthanliegen als kommunal/regional auszugestaltendes Anliegen normiert ist wie die Landschaftsplanung, hat sich gezeigt, dass viel Möglichkeiten bestehen, die Norm zu unterlaufen.

Da das Planungssystem nicht objektbezogen ausgestaltet ist, sondern einen allgemeinen Rahmen für die Ausfüllung durch ein oder mehrere Objekte definiert, sind öffentliche Anliegen und bürgerschaftliche Betroffenheit nur schwer zu erkennen. Daher melden sich Betroffenheit und bürgerschaftliches Engagement im Sinne von öffentlichen Interessen zumeist erst im Stadium des konkreten Vorhabens zu Wort. Dann aber ist der rechtsverbindliche Rahmen kaum noch zu modifizieren.

Betroffenheiten und bürgerschaftliches Engagement sind aber dann von besonderer Bedeutung, wenn es eine zunehmende ökonomische Abhängigkeit des politisch-administrativen Systems von jeweiligen Bauherren- und Investoreninteressen gibt. Dann wird eine „Dritte Kraft“ benötigt, wovon später noch die Rede sein wird.

5 Megatrends

Die langfristig wirkenden Trends, die in Zukunft die Gesellschaft und ihre räumliche Entfaltung wesentlich beeinflussen werden, sind seit geraumer Zeit in der öffentlichen und in der politischen Diskussion. Konsequenzen für eine nicht nur marginale Veränderung des Planungssystems sind allerdings bislang kaum hergestellt.

Bevölkerung

Die Bevölkerungszahl wird bis 2050 in fast allen Regionen in Deutschland abnehmen. Derzeit wird dieser Megatrend auf der Basis der 4. Koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung der amtlichen Statistik diskutiert mit folgenden Annahmen:

Geburtenziffer von 1,4 derzeit konstant gehalten bis 2050

Wanderungsgewinne aus der Außenwanderung von jährlich 200.000 konstant gehalten bis 2050.

Ein Wiederanstieg der Geburtenziffer ist wenig wahrscheinlich trotz aller Bemühungen um Hilfe für Kinder und Familien.

Ein Wanderungsgewinn in dieser Größenordnung ist eher eine „heroische Annahme“. Diese hohe positive Wanderungsbilanz stimmte schon für die Vergangenheit nicht, in einer Zeit mit einem höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstum und einem größeren Arbeitskräftebedarf. Also: Mit großer Wahrscheinlichkeit wird diese Prognose im Zeitablauf nach Unten korrigiert, wie dies für alle Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen in der Vergangenheit schon der Fall ist.

Wirtschaftsentwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bewegte sich in den vergangenen Jahren im Plus- und im Minusbereich mit schwach ausgeprägten Konjunkturzyklen, im geglätteten Trend also zwischen 0 und 1,1% BSP Veränderung pro anno

bei allen politischen Beteuerungen und Bemühungen, das Wachstum wieder anzukurbeln. Hier wirken Megatrends, die durch nationalstaatliche Politik nur wenig beeinflussbar sind.

Ressourcenverbrauch

Ob Energie- oder Rohstoffverbrauch, national und vor allem weltweit steigt die Nachfrage. Das hat globale Konsequenzen für Energie- und Rohstoffmärkte. Das Angebot wird knapper und teurer. Dazu gesellt sich die global-politische Verpflichtung, den Ressourcenverbrauch in allen Volkswirtschaften, zuvorderst in den hoch entwickelten, einzuschränken, um Schadstoffbelastung und Klimawandel entgegen zu wirken. Die politisch hochrangige Nachhaltigkeitsforderung seit der Konferenz von Rio erhält also im Laufe der Zeit eine harte ökonomische Komponente, die der Ressourcenverteuerung.

Bürgergesellschaft

Wenn sich der Staat aktiv und passiv aus immer mehr bislang von ihm gestalteten und finanzierten Aufgaben zurückzieht, aktiv als Folge der Liberalisierung und passiv als Folge der finanziellen Verarmung der Staatsfinanzen, dann werden die Bürger in der Gesellschaft aktiv und passiv stärker gefordert: Passiv, indem sie mehr Lasten zu tragen haben; aktiv, indem sie die frei werdenden Gestaltungsräume erobern. Dazu kommt, dass sich bei gewolltem und auch tatsächlich höherem Bildungsstandard der „politisch mündige Bürger“ stärker in die realpolitischen Prozesse einmischen wird.

Kulturelle Uniformität

Folge der Globalisierung von Wirtschaft und Lebensstilen ist die kulturelle Uniformität. Die Vorreiter dieser Entwicklung empfinden dies als kulturellen Fortschritt. Im gleichen Maße wächst aber auch die Kritik an dieser Einfältigkeit. Deshalb gewinnen Begriffe wie „regionale Identität“ oder auch „Heimat“ an Beachtung. In dieser Auseinandersetzung von zwei diametralen Auffassungen erhält die Gestaltung der Dinge eine wachsende Bedeutung von den Produkten angefangen bis hin zu den Bauwerken und Landschaften. In dieser Phase verspricht beides einen Profilerfolg:

Das Aufbrechen der „regionalen Kultur“ durch den „globalen Stil“ ebenso wie der vehemente Einsatz für die Bewahrung und Weiterentwicklung der „regionalen Wesensart“.

6 Reformimpulse

Auf die beschriebenen Megatrends wird der Staat mit einem veränderten gesetzlichen Rahmen reagieren. In der Steuer-, Finanz-, Sozial- und Gesundheitspolitik sind die Umbrüche im Gang. Für die räumliche Entwicklung sind die Fragen zwar in der Diskussion, aber es ist keine grundlegende Erneuerung des Planungssystems in Sicht. Woher könnten die Reformimpulse kommen? Mit großer Wahrscheinlichkeit werden es neue Regelungen in der Umweltpolitik sein, die das Planen in Zukunft reformieren.

6.1 Ressourceneffizienz

Ressourceneffizienz wird das Umweltthema künftiger Perioden sein. Mit Effizienz ist der Übergang in die Kreislaufwirtschaft gemeint. Zum Weniger an Materialverbrauch gehören auch die volle Recyclingfähigkeit und der problemlose Wiedereinbau in den Naturkreislauf der verwendeten Materialien. Dieses Prinzip wird sich auf die Bautätigkeit erstrecken.

Die technisch-materiellen Voraussetzungen für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft bei Bauwerken liegen vor.

Die gesetzliche Beförderung der prinzipiell gegebenen materiellen Möglichkeiten ist in zwei Regelungsbereichen zu schaffen:

1. Mit der Baugenehmigung ist die Demontierbarkeit und die Kreislauffähigkeit des Bauwerks mit seinen Gewerken und Werkstoffen nachzuweisen. Zur Baugenehmigung ist also eine Rückbaugenehmigung erforderlich.
2. Zum Zeitpunkt der Baugenehmigung muss auch sichergestellt werden, dass beim Bauherren die finanziellen Voraussetzungen für den Rückbau zu einer erneuten Wiederverwendung oder zur endgültigen Beseitigung vorliegen und für den gesamten Lebenszyklus des Bauwerkes erhalten bleiben, unabhängig von der jeweiligen einzelwirtschaftlichen Lage.

Beide Regelungen zusammen „erschweren“ das Bauen über den Bedarf hinaus oder am Bedarf vorbei, da bereits zu Beginn eines Vorhabens die finanziellen Langzeitlasten mit finanziert und bilanziert werden müssen. Dies bringt den Baubestand in den wirtschaftlichen Vorteil, was durchaus im Sinne der Ressourceneffizienz ist.

Eine solche Regelung wird wichtiger in einer Zeit, in der bei abnehmender Nachfrage im Verbund mit der „Kurzebigkeit der Moden“ die Gefahr größer wird, dass von Anfang an Leerstände produziert werden oder solche in wenigen Jahren eintreten.

Am Beispiel: Es kann letzten Endes nicht aufgehen, wenn jährlich etwa 5 % mehr Handelsflächen erstellt werden und im gleichen Zeitraum die Einzelhandelsumsätze um 2 % zurückgehen. Dieser Mechanismus führt zwangsläufig dazu, dass mit jedem Neubau bestehende Flächen entwertet werden oder dass die bestehenden den Wettbewerb gewinnen mit der Folge, dass die Neubauten am Markt nicht zu platzieren sind. Wenn darüber hinaus die jeweilige „Modernität“ der Warenpräsentation in immer kürzeren Zyklen durch die nächste „Event-Auflage“ ersetzt wird, dann ist dies ein zusätzlicher Treibsatz für den „Vorbau und den Rückbau“ im engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang.

Was hier im Prinzip der Handelsobjekte demonstriert wird, gilt sinngemäß auch für Büroimmobilien, für Bauwerke in der gewerblichen Produktion und letztlich auch für den Wohnungsbau.

Vorbau und Rückbau sind schon heute und in Zukunft noch mehr also in einem zwingenden Zusammenhang zu sehen. Und dies gilt nicht nur für die vielen Regionen mit weniger Menschen und weniger Arbeitsplätzen. Das gilt selbst für die weiterhin wachsenden Metropolenkerne in Deutschland und in Europa.

Der Staat hat also die Aufgabe, in diesem Mechanismus der Ressourcenverschwendung mit gesetzlichen Mitteln zu intervenieren, wie sie oben beschrieben sind. Damit werden staatsweit geltende einheitliche Standards notwendig, die nicht der lokalen oder regionalen Modifikation zugänglich sind. Auf diese Weise wird auch der interkommunale und interregionale Konkurrenzkampf mit Hilfe von Standardaufweichungen ausgeschlossen.

6.2 Landschaftsschutz

Die generelle Ressourceneffizienz ist das eine große Thema künftiger Umweltpolitik. Das andere hat mit dem anhaltenden Landschaftsverbrauch zu tun. Über die wenig effiziente Landschaftsplanung im Verbund mit der Bauleitplanung/Regionalplanung war schon die Rede. Die für den Eingriff in den Naturhaushalt geltende Ausgleichsregelung ist in ihrer prinzipiellen Konstruktion widersinnig. Ein Eingriff in ein lokales naturökologisches System kann nicht

dadurch „ausgeglichen“ werden, indem an anderer Stelle und unter anderen naturökologischen Bedingungen etwas „gutes für die Natur“ getan wird oder ein „Ablassgeld in einen generellen Opferstock für Ausgleichsmaßnahmen“ eingezahlt wird. Diese Regelung führt zu immer mehr Landschaftsverbrauch als Folge der Ausgleichsverpflichtung.

Also muss der Kreislaufgedanke auch bei der Nutzung der Landschaft für bauliche Zwecke prinzipiell greifen. Energie wird aus der Umwelt entnommen und in die Umwelt zurückgeführt. Das nach einer Bebauung existierende Verhältnis von Niederschlag, Verdunstung und Versickerung muss identisch mit dem sein, das vor dem Eingriff gegeben war. Die Biodiversität darf keine Schmälerung erfahren.

Insgesamt ist also der Eingriff so zu gestalten, dass mit dem Objekt selbst am jeweiligen Standort ein neues öko-stabiles System mit gleichwertigen öko-systemaren Kennziffern entsteht.

Auch eine solche grundsätzliche Neugestaltung der Eingriffsregelung ist ein gesamtstaatlich geltendes Gesetz mit ortsunabhängigen einheitlichen Standards.

Bei dieser Regelung ist die finanzwirtschaftliche Wirkung beachtlich. Hohe Verdichtungen zum Beispiel werden dieser öko-systemaren Ausgleichsregelung nicht entsprechen können. Das wirkt dämpfend auf Bodenpreise und Bodenspekulation. Spekulativ bedingte „Überproduktionen“ von Bauwerken verlieren an Schubkraft.

6.3 Baurecht auf Zeit

Parallel zu diesem aus der Kreislaufwirtschaft stammenden Gedanken erscheint es konsequent, Baurechte nur auf Zeit zu verleihen. Dieses Thema ist in der Baurechtsdiskussion der Vergangenheit immer mal wieder thematisiert, aber ohne Ergebnis geblieben. So stößt bis heute die Rücknahme von einmal verliehenen Baurechten auf beinahe unüberwindliche Schwierigkeiten mit tatsächlichen oder nur angedrohten Entschädigungsforderungen zu Lasten öffentlicher Haushalte.

In Zeiten des tatsächlichen Wachstums oder des noch immer anhaltenden Wachstumsglaubens ist die Idee des Baurechts auf Zeit nicht konsensfähig.

Wenn allerdings immer häufiger der „ökonomische Verfall“ von Baurechten mangels Nachfrage zu einer realen Erfahrung wird, dann wird sich auch die politische Akzeptanz für die Rücknahme von Baurechten erhöhen.

7 Qualifizierung von Vorhaben

Das bestehende Planungssystem lässt offen, wer wann mit welcher Qualität und mit welcher konkreten Nutzung den vom Baurecht gesetzten Rahmen ausfüllt. Somit besteht mit Mitteln des Planungsrechtes kaum Einfluss, auf die Qualität einzelner Vorhaben hinzuwirken.

Je mehr es in Zukunft zum Prinzip wird, dass einzelne Vorhaben in eine bereits bebaute und geplante Situation einzufügen sind, um so mehr rückt die Frage in den Vordergrund: Was wird wie gebaut von wem? Für die Qualifizierung von einzelnen Vorhaben aber kennt das Planungssystem keine Verfahrensregeln. Es gibt gleichwohl informelle Verfahren, deren Anwendung vom guten Willen aller Beteiligten abhängen.

Städtebau- und Architekturwettbewerbe sind bewährte Qualifizierungsverfahren. Ihre Reichweite allerdings ist in doppelter Hinsicht gering:

- Wie schon gesagt, sie beruhen auf freiwilliger Übereinkunft der Beteiligten.
- Die für die Qualität eines Vorhabens wesentlichen Entscheidungen sind bereits vorher gefallen:
Die Standortwahl, die Baumasse und die Funktion.

Ein Planungssystem, das auf die Qualifizierung einzelner Vorhaben gerichtet ist, ist künftig in vier Stufen zu denken:

1. Standortwahl
Für jedes Vorhaben gibt es theoretisch und praktisch in einer bestehenden regionalen Siedlungssituation mehrere denkbare Standorte unterschiedlicher Eignung. Für diese „Eignungsprüfung“ ist ein Verfahren zu entwickeln.
(Die Raumordnungsverfahren, die in einzelnen Bundesländern für besonders raumwirksame Vorhaben durchgeführt werden, deuten in diese Richtung. Diese sind allerdings so lange nicht effizient, als sie alternativenlos für ein bereits fest gefügtes Vorhaben und lediglich für einen vorgefassten Standort praktiziert werden.)
2. Bauherrenwahl
Bauherren/Investoren und deren Qualitätsvorstellungen sind entscheidend für eine Qualitätsförderung im öffentlichen Interesse. Für jedes Vorhaben gibt es theoretisch und praktisch mehrere denkbare Bauherren/Investoren. Das Unternehmen mit den relativ besten Qualitätsvorstellungen ist daher im Rahmen einer Ausschreibung zu gewinnen.
3. Der Entwurf
Wenn durch die beiden vorlaufenden Wettbewerbsverfahren die qualitätsfördernden Grundbedingungen gewonnen sind, dann erst lässt sich sinnvollerweise der Entwurfswettbewerb für Städtebau und/oder Architektur anschließen.
(Hier behalten die herkömmlichen und bewährten Planungs- und Architekturwettbewerbe ihre große Bedeutung.)
4. Qualitätssicherung
Im Verlauf der Konkretisierung des Entwurfs und der Realisierung im Bauverfahren gehen erfahrungsgemäß viele der anfänglich definierten Qualitäten verloren, sei es durch finanzielle Zwänge, intervenierende Rechtsvorschriften, schwindende Gestaltloyalität. Deshalb sind qualitätssichernde Verfahren ein unverzichtbares Element einer umfassenden Qualitätsförderung.
(Die in manchen Städten eingerichteten Gestaltungskommissionen üben unter anderem eine solche Funktion aus.)

Der hier verwendete Qualitätsbegriff ist umfassend zu verstehen. Die in der heutigen Praxis vernachlässigte Dimension der Gestaltqualität wird dabei ins Zentrum der Verfahren gerückt als integrierende Funktion für die gleichermaßen wichtigen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Qualitätsdimensionen. Der Qualitätsbegriff ist also eine integrale Vorstellung.

Dabei wäre es zu kurz gegriffen, wenn die Qualitätskriterien erst im Zusammenhang mit einem konkreten Vorhaben erarbeitet und praktiziert werden. Vielmehr erscheint es notwendig, eine „vorauslaufende Entwicklungsstrategie“ für einen größeren Raum und die zugehörigen Gemeinwesen zu erarbeiten. Diese ist im stän-

digen Gespräch lebendig zu halten, verstanden als eine „Landschaft der Qualitäten“, aus der jeweils die Maßstäbe für die konkreten Vorhaben bezogen werden.

In einem veränderten Planungssystem müssen für die hier skizzierten Stufen Verfahrensregeln entworfen und kodifiziert werden. Die Schwerpunkte eines künftigen Planungssystems verlagern sich somit hin zur Qualifizierung einzelner Projekte einerseits und hin zur Ausarbeitung von allgemeinen – größtenteils unräumlichen – Entwicklungsstrategien.

8 Was bleibt?

Das eingangs beschriebene Planungssystem wird aller Wahrscheinlichkeit auf Jahre hinaus weiter bestehen. Die Akteure im Planungssystem haben gelernt, mit diesem System umzugehen:

Was nützt, wird angewandt, und was stört, wird umgangen oder vergessen.

Also wird es aus dem System heraus keinen Veränderungsdruck geben, zumal alle bisherigen Novellierungen den versprochenen Ertrag nicht gebracht, das System aber eher komplexer gemacht haben.

Das Planungssystem wird dabei aber immer mehr darauf reduziert, rechtsförmlich nachzuvollziehen, was in voraus laufenden Aushandlungsprozessen entstanden ist. Pläne bereiten daher immer weniger tatsächlich künftige Entwicklungen vor. Für die Qualifizierung von Vorhaben ist das System ohnehin nicht geschaffen.

Es bleibt – und das ist durchaus nicht unwichtig – die Funktion der „rechtsförmlichen Registrierung“, Rechtssicherheit wird erreicht.

Daneben verbleibt die Aufgabe, ein aktuelles Kataster für die gesamtäumliche Nutzung verfügbar zu halten. Ob sich dafür der mit dem Betreiben eines so umfangreichen Planungssystems verbundene Aufwand lohnt?

Das aber ist nicht die entscheidende Frage für die Zukunft. Der Zukunftsdiskurs sollte abseits der bestehenden Planungslandschaft darüber geführt werden, wie das System der gesamtstaatlichen Regelungen einerseits und der lokalen Ausgestaltung andererseits aussehen soll, um die aktuellen gesellschaftlichen Aufgaben des neuen Jahrhunderts im öffentlichen Interesse zu bewältigen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Ganser war von 1989 bis 1999 Geschäftsführer der Internationalen Bauausstellung, IBA Emscher Park. 1989 erhielt er den Fritz-Schumacher-Preis der Alfred Toepfer Stiftung F.V.S. 1980 bis 1989 war er Abteilungsleiter für Städtebau im Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und von 1971 bis 1980 Leiter der BfLR in Bonn.